# Regeringens proposition 1993/94:150

## Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompletteringsproposition)

Prop.
1993/94:150

Enligt bestämmelserna i 3 kap. 2 § riksdagsordningen avger regeringen härmed sitt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95.

Stockholm den 21 april 1994

*Carl Bildt*

*Anne Wibble*
(Finansdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Det förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95 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 1993/94 minskar med 19,6 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i årets budgetproposition. Alltså förutses nu ett underskott om 197,5 miljarder kronor. Statens lånebehov beräknas till 239,6 miljarder kronor.

För budgetåret 1994/95 beräknades i budgetpropositionen ett underskott på statsbudgeten om 172,5 miljarder kronor. De nya beräkningarna visar ett underskott på 150,7 miljarder kronor. Statens lånebehov beräknas till 195,7 miljarder kronor.

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



1 *Riksdagen 1993/94. 1 saml. Nr 150*

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100) förelagt riksdagen ett förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95. 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 1994/95 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 | Justitiedepartementet (andra huvudtiteln) |
| Bilaga 3 | Utrikesdepartementet (tredje huvudtiteln) |
| Bilaga 4 | Försvarsdepartementet (fjärde 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 | Miljö- och naturresursdepartementet (fjortonde huvudtiteln) |

# REGERINGENS FÖRSLAG TILL
# REVIDERAD STATSBUDGET
## FÖR BUDGETÅRET
## 1994/95

Inkomster

| | Budget-propositionen 1000-tal kr. | Senare ändringar 1000-tal kr. | Summa 1000-tal kr. |
|---|---|---|---|
| Skatter | 321 528 515 | + 8 729 833 | 330 266 833 |
| Inkomster av statens verksamhet | 29 248 710 | - 25 526 | 29 223 184 |
| Inkomster av försåld egendom | 31 640 | 0 | 31 640 |
| Återbetalning av lån | 7 029 045 | - 419 325 | 6 609 720 |
| Kalkylmässiga inkomster | 1 805 000 | + 224 300 | 2 029 300 |
| **Summa** | **359 642 910** | **+ 8 517 767** | **368 160 677** |

| | |
|---|---|
| **Underskott** | **150 668 871** |
| | **518 829 548** |

Utgifter

| | Budget-propositionen 1000-tal kr. | Senare ändringar 1000-tal kr. | Summa 1000-tal kr. |
|---|---|---|---|
| Statschefen och regeringen | 1 757 978 | - | 1 757 978 |
| Justitiedepartementet | 19 475 076 | 167 895 | 19 642 971 |
| Utrikesdepartementet | 16 959 481 | - 5 490 | 16 953 991 |
| Försvarsdepartementet | 39 721 506 | 79 100 | 39 800 606 |
| Socialdepartementet | 127 809 349 | 6 776 615 | 134 585 964 |
| Kommunikationsdepartementet | 29 287 281 | 1 680 000 | 30 967 281 |
| Finansdepartementet | 84 604 149 | 4 764 502 | 89 368 651 |
| Utbildningsdepartementet | 33 038 652 | 5 012 215 | 38 050 867 |
| Jordbruksdepartementet | 6 251 959 | 46 124 | 6 298 083 |
| Arbetsmarknadsdepartementet | 47 474 542 | - 2 382 158 | 45 092 384 |
| Kulturdepartementet | 14 759 718 | 521 327 | 15 281 045 |
| Näringsdepartementet | 4 001 092 | 11 381 | 4 012 473 |
| Civildepartementet | 2 216 715 | 30 283 | 2 246 998 |
| Miljö- och naturresursdepartementet | 2 406 369 | - 814 | 2 405 555 |
| Riksdagen och dess myndigheter | 863 701 | - | 863 701 |
| Räntor på statsskulden, m.m. | 85 000 000 | - 9 000 000 | 76 000 000 |
| Oförutsedda utgifter | 1 000 | - | 1 000 |
| **Summa:** | **515 628 568** | **7 700 980** | **523 329 548** |
| *Minskning av anslagsbehållningar* | 4 500 000 | 0 | 4 500 000 |
| *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto* | 12 000 000 | -21 000 000 | -9 000 000 |
| **Summa:** | **532 128 568** | **-13 299 020** | **518 829 548** |

# Specifikation av statsbudgetens inkomster under budgetåret 1994/95

| 1994/95 | Tusental kronor |
|---|---|
| **1000 Skatter** | **330 266 833** |
| **1100 Skatt på inkomst** | **49 063 000** |
| *1110 Fysiska personers inkomstskatt* | *17 127 000* |
| 1111 Fysiska personers inkomstskatt | 17 127 000 |
| *1120 Juridiska personers inkomstskatt* | *26 142 000* |
| 1121 Juridiska personers inkomstskatt | 25 038 000 |
| 1123 Beskattning av tjänstegruppliv | 1 104 000 |
| *1130 Ofördelbara inkomstskatter* | *2 096 000* |
| 1131 Ofördelbara inkomstskatter | 2 096 000 |
| *1140 Övriga inkomstskatter* | *3 698 000* |
| 1141 Kupongskatt | 580 000 |
| 1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt | 0 |
| 1143 Bevillningsavgift | 5 000 |
| 1144 Lotteriskatt | 3 113 000 |
| **1200 Lagstadgade socialavgifter** | **67 892 000** |
| 1211 Folkpensionsavgift | 37 145 000 |
| 1221 Sjukförsäkringsavgift, netto | 10 928 000 |
| 1222 Allmän sjukförsäkringsavgift | 6 791 000 |
| 1231 Barnomsorgsavgift | 0 |
| 1241 Utbildningsavgift | 0 |
| 1251 Övriga socialavgifter, netto | 5 257 000 |
| 1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverket och arbetsmiljöinstitutets verksamhet | 579 000 |
| 1291 Särskild löneskatt | 7 192 000 |
| **1300 Skatt på egendom** | **22 253 333** |
| *1310 Skatt på fast egendom* | *14 646 333* |
| 1311 Skogsvårdsavgifter | 0 |
| 1312 Fastighetsskatt | 14 646 333 |

| 1994/95 | Tusental kronor |
|---|---|
| *1320 Förmögenhetsskatt* | *2 157 000* |
| 1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt | 2 093 000 |
| 1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt | 64 000 |
| *1330 Arvsskatt och gåvoskatt* | *950 000* |
| 1331 Arvsskatt | 800 000 |
| 1332 Gåvoskatt | 150 000 |
| *1340 Övrig skatt på egendom* | *4 500 000* |
| 1341 Stämpelskatt | 4 500 000 |
| **1400 Skatt på varor och tjänster** | **191 058 500** |
| *1410 Allmänna försäljningsskatter* | *115 167 000* |
| 1411 Mervärdesskatt | 115 167 000 |
| *1420, 1430 Skatt på specifika varor* | *64 781 500* |
| 1421 Bensinskatt | 22 566 000 |
| 1423 Försäljningsskatt på motorfordon | 1 512 000 |
| 1424 Tobaksskatt | 7 656 000 |
| 1425 Skatt på spritdrycker | 6 088 000 |
| 1426 Skatt på vin | 3 237 000 |
| 1427 Skatt på maltdrycker | 3 044 000 |
| 1428 Energiskatt | 19 549 000 |
| 1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle | 500 |
| 1431 Särskild skatt på elektrisk kraft från kärnkraftverk | 142 000 |
| 1434 Skatt på viss elektrisk kraft | 928 000 |
| 1435 Särskild skatt mot försurning | 59 000 |
| *1440 Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol* | *200 000* |
| 1442 Systembolaget AB:s inlevererade överskott | 200 000 |
| *1450 Skatt på tjänster* | *1 110 000* |
| 1452 Skatt på annonser och reklam | 1 015 000 |
| 1454 Skatt på spel | 95 000 |
| *1460 Skatt på vägtrafik* | *4 064 000* |
| 1461 Fordonsskatt | 4 064 000 |
| *1470 Skatt på import* | *5 301 000* |
| 1471 Tullmedel | 5 301 000 |

| 1994/95 | Tusental kronor |
|---|---|
| *1480 Övriga skatter på varor och tjänster* | *435 000* |
| 1481 Övriga skatter på varor och tjänster | 435 000 |
| **2000 Inkomster av statens verksamhet** | **29 223 184** |
| **2100 Rörelseöverskott** | **13 337 989** |
| *2110 Affärsverkens inlevererade överskott* | *408 600* |
| 2113 Statens järnvägars inlevererade överskott | 0 |
| 2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott | 93 000 |
| 2116 Affärsverket svenska kraftnäts inlevererade utdelning och inleverans av motsvarighet till statlig skatt | 285 000 |
| 2118 Sjöfartsverkets inlevererade överskott | 30 600 |
| *2120 Övriga myndigheters inlevererade överskott* | *670 100* |
| 2124 Inlevererat överskott av Riksgäldskontorets garantiverksamhet | 202 100 |
| 2125 Inlevererat överskott av åtgärder för att stärka det finansiella systemet | 468 000 |
| *2130 Riksbankens inlevererade överskott* | *10 400 000* |
| 2131 Riksbankens inlevererade överskott | 10 400 000 |
| *2150 Överskott från spelverksamhet* | *1 859 289* |
| 2151 Tipsmedel | 1 200 289 |
| 2152 Lotterimedel | 659 000 |
| **2200 Överskott av statens fastighetsförvaltning** | **2 145 000** |
| *2210 Överskott av fastighetsförvaltning* | *2 145 000* |
| 2214 Överskott av Byggnadsstyrelsens verksamhet | 2 145 000 |
| **2300 Ränteinkomster** | **4 046 256** |
| *2310, 2320 Räntor på näringslån* | *88 613* |
| 2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen | 11 412 |
| 2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån | 93 |
| 2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten | 300 |
| 2321 Ränteinkomster på skogsväglån | 6 |

| 1994/95 | Tusental kronor |
|---|---|
| 2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet | 75 102 |
| 2323 Räntor på övriga näringslån, Statens jordbruksverk | 1 700 |
| *2330 Räntor på bostadslån* | *3 053 285* |
| 2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande | 3 051 200 |
| 2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer | 85 |
| 2334 Räntor på övriga bostadslån, Boverket | 2 000 |
| *2340 Räntor på studielån* | *28 140* |
| 2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande | 140 |
| 2342 Ränteinkomster på allmänna studielån | 28 000 |
| *2350 Räntor på energisparlån* | *114 182* |
| 2351 Räntor på energisparlån | 114 182 |
| *2360 Räntor på medel avsatta till pensioner* | *6 000* |
| 2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering | 6 000 |
| *2370 Räntor på beredskapslagring* | *539 958* |
| 2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar | 539 958 |
| *2380, 2390 Övriga ränteinkomster* | *216 078* |
| 2383 Ränteinkomster på statens bosättningslån | 0 |
| 2385 Ränteinkomster på lån för studentkårslokaler | 50 |
| 2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler | 8 000 |
| 2389 Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder | 40 |
| 2391 Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering | 700 |
| 2392 Räntor på intressemedel | 5 990 |
| 2394 Övriga ränteinkomster | 161 298 |
| 2395 Räntor på särskilda räkningar i Riksbanken | 40 000 |
| **2400 Aktieutdelning** | **1 705 238** |
| *2410 Inkomster av statens aktier* | *1 705 238* |
| 2411 Inkomster av statens aktier | 1 705 238 |
| **2500 Offentligrättsliga avgifter** | **4 509 138** |
| 2511 Expeditions- och ansökningsavgifter | 569 719 |
| 2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram | 7 500 |

| 1994/95 | Tusental kronor |
|---|---|
| 2524 Bidrag för ungdomspraktik | 800 000 |
| 2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkning | 1 |
| 2528 Avgifter vid bergsstaten | 3 000 |
| 2529 Avgifter vid patent- och registreringsväsendet | 10 200 |
| 2531 Avgifter för registrering i förenings- m.fl. register | 9 550 |
| 2532 Avgifter vid kronofogdemyndigheterna | 930 500 |
| 2534 Avgifter för körkort och motorfordon | 670 199 |
| 2535 Avgifter för statliga garantier | 24 037 |
| 2536 Lotteriavgifter | 1 825 |
| 2537 Miljöskyddsavgift | 68 479 |
| 2538 Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel | 107 781 |
| 2539 Täktavgift | 30 000 |
| 2541 Avgifter vid tullverket | 114 455 |
| 2542 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen | 4 500 |
| 2545 Närradioavgifter | 3 330 |
| 2546 Lokalradioavgifter | 91 141 |
| 2547 Avgifter för Post- och Telestyrelsens verksamhet | 169 000 |
| 2548 Avgifter för Finansinspektionens verksamhet | 98 500 |
| 2549 Avgifter för provning vid riksprovplatser | 3 000 |
| 2551 Avgifter från kärnkraftverken | 168 591 |
| 2552 Övriga offentligrättsliga avgifter | 623 830 |
| **2600 Försäljningsinkomster** | **1 303 639** |
| 2611 Inkomster vid kriminalvården | 198 500 |
| 2624 Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter | 84 615 |
| 2625 Utförsäljning av beredskapslager | 379 000 |
| 2626 Inkomster vid Banverket | 641 524 |
| **2700 Böter m.m.** | **911 924** |
| 2711 Restavgifter och dröjsmålsavgifter | 491 352 |
| 2712 Bötesmedel | 408 502 |
| 2713 Vattenföroreningsavgifter m.m. | 70 |
| 2714 Sanktionsavgifter m.m. | 12 000 |
| **2800 Övriga inkomster av statens verksamhet** | **1 264 000** |
| 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet | 1 264 000 |

| 1994/95 | Tusental kronor |
|---|---|
| **3000 Inkomster av försåld egendom** | **31 640** |
| **3100 Inkomster av försålda byggnader och maskiner** | **0** |
| *3120 Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner* | *0* |
| 3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m. | 0 |
| **3200 Övriga inkomster av markförsäljning** | **1 000** |
| 3211 Övriga inkomster av markförsäljning | 1 000 |
| **3300 Övriga inkomster av försåld egendom** | **30 640** |
| 3311 Inkomster av statens gruvegendom | 30 640 |
| 3312 Övriga inkomster av försåld egendom | 0 |
| **4000 Återbetalning av lån** | **6 609 720** |
| **4100 Återbetalning av näringslån** | **116 847** |
| *4110 Återbetalning av industrilån* | *0* |
| *4120 Återbetalning av jordbrukslån* | *26 969* |
| 4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen | 26 969 |
| *4130 Återbetalning av övriga näringslån* | *89 878* |
| 4131 Återbetalning av vattenkraftslån | 240 |
| 4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten | 1 900 |
| 4135 Återbetalning av skogsväglån | 25 |
| 4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet | 80 913 |
| 4137 Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk | 1 800 |
| 4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier | 5 000 |
| **4200 Återbetalning av bostadslån m m** | **3 502 375** |
| 4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande | 3 500 000 |
| 4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer | 375 |
| 4214 Återbetalning av övriga bostadslån, Boverket | 2 000 |

| 1994/95 | Tusental kronor |
|---|---|
| **4300 Återbetalning av studielån** | **2 584 110** |
| 4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier | 110 |
| 4312 Återbetalning av allmänna studielån | 3 000 |
| 4313 Återbetalning av studiemedel | 2 581 000 |
| **4400 Återbetalning av energisparlån** | **250 000** |
| 4411 Återbetalning av energisparlån | 250 000 |
| **4500 Återbetalning av övriga lån** | **156 388** |
| 4514 Återbetalning av lån för studentskårslokaler | 180 |
| 4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler | 6 500 |
| 4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag | 3 500 |
| 4517 Återbetalning från Portugalfonden | 5 600 |
| 4519 Återbetalning av statens bosättningslån | 0 |
| 4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder | 130 |
| 4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor | 100 000 |
| 4526 Återbetalning av övriga lån | 40 478 |
| **5000 Kalkylmässiga inkomster** | **2 029 300** |
| **5100 Avskrivningar och amorteringar** | **3 270 300** |
| *5110 Affärsverkens avskrivningar och amorteringar* | *0* |
| 5113 Statens järnvägars avskrivningar | 0 |
| *5120 Avskrivningar på fastigheter* | *619 500* |
| 5121 Avskrivningar på fastigheter | 619 500 |
| *5130 Uppdragsmyndigheters komplementkostnader* | *2 640 800* |
| 5131 Uppdragsmyndigheters m. fl. komplementkostnader | 2 640 800 |
| *5140 Övriga avskrivningar* | *10 000* |
| 5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar | 10 000 |
| **5200 Statliga pensionsavgifter, netto** | **-1 241 000** |
| 5211 Statliga pensionsavgifter, netto | -1 241 000 |
| STATSBUDGETENS TOTALA INKOMSTER | 368 160 677 |

# Specifikation av förändringar i utgiftsanslag för budgetåret 1994/95 i förhållande till förslagen i budgetpropositionen

1000-tal kr.

| Huvudtitel, anslag | Beräknat belopp budget-proposi-tionen | Senare förslag eller beslut | | Förändring Ökning (+) Minskning(-) |
|---|---|---|---|---|
| | | Propositio-nens eller skrivelsens nummer | Anslags-belopp | |
| *II. Justitiedepartementet* | | | | |
| Rikspolistyrelsen, *ramanslag* | 464 528 | rskr.229 | 516 528 | + 52 000 |
| Lokala polisorganisationen, *ramanslag* | 9 641 611 | 150 | 9 731 611 | + 90 000 |
| Information och upplysning om ekonomisk brottslighet, *reservationsanslag* | 0 | rskr.229 | 10 000 | + 10 000 |
| Brottsoffermyndigheten: Förvaltningskostnader, *ramanslag* | 7 049 | 143 | 7 944 | + 895 |
| Brottsoffermyndigheten: Ersättning för skador på grund av brott, *förslagsanslag* | 35 000 | 143 | 50 000 | + 15 000 |
| Summa | **10 148 188** | | **10 316 083** | + **167 895** |
| *III. Utrikesdepartementet* | | | | |
| Kommerskollegium, ramanslag | 47 230 | 138 | 41 740 | - 5 490 |
| Summa | **47 230** | | **41 740** | - **5 490** |
| *IV. Försvarsdepartementet* | | | | |
| Försvarsmakten, *ramanslag* | 36 437 839 | 150 | 36 488 823 | + 50 984 |
| Värnpliktsverket, *ramanslag* | 189 821 | 150 | 193 095 | + 3 274 |
| Militärhögskolan, *ramanslag* | 126 069 | 150 | 134 620 | + 8 551 |
| Försvarets radioanstalt, *ramanslag* | 392 492 | 150 | 402 166 | + 9 674 |
| Överstyrelsen för civil beredskap: | | | | |
| Civil ledning och samordning, *ramanslag* | 89 246 | 150 | 89 496 | + 250 |
| Statens försvarshistoriska museer, *ramanslag* | 44 879 | 150 | 45 050 | + 171 |
| Kustbevakningen, *ramanslag* | 312 853 | 150 | 319 049 | + 6 196 |
| Summa | **37 593 199** | | **37 672 299** | + **79 100** |
| *V Socialdepartementet* | | | | |
| Bostadsbidrag, *förslagsanslag* | 6 570 000 | 144 | 7 200 000 | + 630 000 |
| Bidrag till föräldraförsäkringen, *förslagsanslag* | 2 759 500 | 147 | 2 738 000 | - 21 500 |
| Vårdnadsbidrag, *förslagsanslag* | 0 | 148 | 3 700 000 | +3 700 000 |
| Förtidspensioner, *förslagsanslag* | 15 450 000 | 150 | 15 410 000 | - 40 000 |
| Bostadstillägg till pensionärer, *förslagsanslag* | 6 700 000 | 173 | 8 700 000 | +2 000 000 |
| Ersättning till Posten AB m.m., *förslagsanslag* | 197 539 | 148 | 204 439 | + 6 900 |
| Stimulans- och informationsinsatser m.m. inom tandvårdsområdet, *reservationsanslag* | 0 | 221 | 50 000 | + 50 000 |
| Bidrag till psykiatriområdet, *reservationsanslag* | 0 | 218 | 200 000 | + 200 000 |
| Alkohol- och drogpolitiska åtgärder, *reservationsanslag* | 0 | 150 | 75 000 | + 75 000 |
| Riksförsäkringsverket, *ramanslag* | 603 174 | 148 | 619 474 | + 16 300 |
| Allmänna försäkringskassor, *ramanslag* | 4 177 642 | 150,148 | 4 321 647 | + 144 005 |
| Handikappombudsmannen, *ramanslag* | 5 829 | 219 | 8 374 | + 2 545 |
| Jämställdhetsombudsmannen m.m., *ramanslag* | 6 544 | 147 | 8 959 | + 2 415 |
| Särskilda jämställdhetsåtgärder, *reservationsanslag* | 10 556 | 147 | 21 506 | + 10 950 |
| Summa | **36 480 784** | | **43 257 399** | +**6 776 615** |

| Huvudtitel, anslag | Beräknat belopp budget-propositionen | Senare förslag eller beslut | | Förändring Ökning (+) Minskning(-) |
|---|---|---|---|---|
| | | Propositionens eller skrivelsens nummer | Anslagsbelopp | |
| *VI. Kommunikationsdepartementet* | | | | |
| Underhållningsåtgärder för sysselsättning och tillväxt, *reservationsanslag* | 1 200 000 | 150 | 2 800 000 | +1 600 000 |
| Kostnader förenade med statens ägande i SOS-alarmering AB, *reservationsanslag* | 140 000 | 150 | 220 000 | + 80 000 |
| Summa | **1 340 000** | | **3 020 000** | **+1 680 000** |
| *VII. Finansdepartementet* | | | | |
| Riksskatteverket, *ramanslag* | 356 296 | 148 | 357 796 | + 1 500 |
| Skattemyndigheterna, *ramanslag* | 4 345 149 | rskr.168 | 4 395 149 | + 50 000 |
| Ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m.m., *förslagsanslag* | 0 | 151 | 10 000 | + 10 000 |
| Riksgäldskontoret:Kostnader för upplåning och låneförvaltning, *förslagsanslag* | 586 030 | 125 | 1 086 030 | + 500 000 |
| Tullverket, *ramanslag* | 1 223 406 | rskr.169 | 1 226 406 | + 3 000 |
| Uppdrag till Statskontoret, *ramanslag* | 58 308 | rskr.237 | 68 308 | + 10 000 |
| Bidrag till kompetensutveckling på det statliga området, *reservationsanslag* | 0 | 150 | 1 | + 1 |
| Räntebidrag m.m., *förslagsanslag* | 25 600 000 | 150 | 29 000 000 | +3 400 000 |
| Bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem m.m., *förslagsanslag* | 0 | 150 | 790 000 | + 790 000 |
| Statliga ägarinsatser m.m. i Nordbanken, *förslagsanslag* | 0 | 150 | 1 | + 1 |
| Summa | **32 169 189** | | **36 933 691** | **+4 764 502** |
| *VIII. Utbildningsdepartementet* | | | | |
| Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m., *förslagsanslag* | 48 187 | 150 | 1 469 587 | +1 421 400 |
| Statens skola för vuxna i Härnösand, *ramanslag* | 19 025 | 177 | 19 462 | + 437 |
| Statens skola för vuxna i Norrköping, *ramanslag* | 18 667 | 177 | 19 153 | + 486 |
| Bidrag till folkbildningen | 1 865 328 | 150 | 2 356 038 | + 490 710 |
| Bidrag till kontakttolkutbildning, *reservationsanslag* | 0 | rskr.177 | 4 000 | + 4 000 |
| Uppsala universitet: Grundutbildning, *reservationsanslag* | 705 191 | 150 | 703 160 | - 2 031 |
| Lunds universitet: Grundutbildning, *reservationsanslag* | 1 165 472 | 150 | 1 161 410 | - 4 062 |
| Göteborgs universitet: Grundutbildning, *reservationsanslag* | 864 062 | 150 | 859 134 | - 4 928 |
| Umeå universitet: Grundutbildning, *reservationsanslag* | 594 723 | 150 | 594 774 | + 51 |
| Karolinska institutet: Grundutbildning, *reservationsanslag* | 324 374 | 150 | 316 691 | - 7 683 |
| Dramatiska Institutet: Grundutbildning, *reservationsanslag* | 41 832 | 150 | 43 452 | + 1 620 |
| Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m., *reservationsanslag* | 468 572 | 150 | 667 572 | + 199 000 |
| Centrala studiestödsnämnden m.m., *ramanslag* | 159 058 | 150 | 180 358 | + 21 300 |
| Studiehjälp m.m., *förslagsanslag* | 2 209 357 | 150 | 2 385 532 | + 176 175 |
| Studiemedel m.m., *förslagsanslag* | 6 631 000 | 150 | 6 727 000 | + 96 000 |

| Huvudtitel, anslag | Beräknat belopp budget-propositionen | Senare förslag eller beslut | | Förändring Ökning (+) Minskning(-) |
|---|---|---|---|---|
| | | Propositionens eller skrivelsens nummer | Anslagsbelopp | |
| Vuxenstudiestöd m.m., *reservationsanslag* | 1 084 500 | 150 | 3 688 230 | +2 603 730 |
| Bidrag till vissa studiesociala ändamål, *förslagsanslag* | 104 435 | 172 | 97 645 | - 6 790 |
| Försöksverksamhet med traineeutbildning, *reservationsanslag* | 0 | 150 | 22 800 | + 22 800 |
| Summa | **16 303 783** | | **21 315 998** | **+5 012 215** |
| *IX. Jordbruksdepartementet* | | | | |
| Stöd till skuldsatta jordbrukare, *förslagsanslag* | 10 000 | rskr.219 | 0 | - 10 000 |
| Stöd till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige, *förslagsanslag* | 971 000 | 236 | 995 000 | + 24 000 |
| Omställningsåtgärder i jordbruket m.m., *förslagsanslag* | 1 407 003 | 157 | 1 417 003 | + 10 000 |
| Åtgärder i fjällnära skogar | 0 | 150 | 1 145 | + 1 145 |
| Främjande av fiskerinäringen, *reservationsanslag* | 4 084 | 158 | 3 684 | - 400 |
| Stöd till fiskare på syd- och ostkusten och på Gotland, *förslagsanslag* | 5 000 | 158 | 0 | - 5 000 |
| Bidrag till distriktsveterinärorganisationen, *förslagsanslag* | 75 055 | 150 | 88 734 | + 13 679 |
| Sveriges lantbruksuniversitet, *ramanslag* | 1 014 964 | 157 | 1 013 464 | - 1 500 |
| Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Forskning, *reservationsanslag* | 183 960 | 157 | 198 160 | + 14 200 |
| Summa | **3 671 066** | | **3 717 190** | + **46 124** |
| *X. Arbetsmarknadsdepartementet* | | | | |
| Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, *ramanslag* | 2 861 516 | 150 | 2 876 516 | + 15 000 |
| Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, *reservationsanslag* | 28 608 931 | 150 | 25 766 738 | - 2 842 193 |
| Lokaliseringsbidrag m.m., *reservationsanslag* | 350 000 | 140 | 300 000 | - 50 000 |
| Regionala utvecklingsinsatser, *reservationsanslag* | 1 012 000 | 140 | 1 330 000 | + 318 000 |
| Sysselsättningsbidrag, *förslagsanslag* | 200 000 | 140 | 250 000 | + 50 000 |
| Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder m.m., *reservationsanslag* | 179 900 | 140 | 180 700 | + 800 |
| Glesbygdsmyndigheten, *ramanslag* | 17 000 | 140 | 20 000 | + 3 000 |
| Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU), *ramanslag* | 6 065 | 140 | 6 500 | + 435 |
| Kapitaltillskott till en utvecklingsfond för Västnorden, *förslagsanslag* | 4 200 | 140 | 7 300 | + 3 100 |
| Transportstöd, *förslagsanslag* | 300 300 | 140 | 300 000 | - 300 |
| Stiftelsen Norrlandsfonden | 0 | 140 | 120 000 | + 120 000 |
| Summa | **33 539 912** | | **31 157 754** | **-2 382 158** |
| *XI. Kulturdepartementet* | | | | |
| Bidrag till Svenska riksteater, Operan och Dramatiska teatern | 598 343 | 194 | 606 818 | + 8 475 |
| Bidrag till Sveriges rikskonserter, *reservationsanslag* | 68 753 | 194 | 69 753 | + 1 000 |

| Huvudtitel, anslag | Beräknat belopp budget-propositionen | Senare förslag eller beslut: Propositionens eller skrivelsens nummer | Senare förslag eller beslut: Anslagsbelopp | Förändring Ökning (+) Minskning(-) |
|---|---|---|---|---|
| Bidrag till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner, *förslagsanslag* | 378 518 | 194 | 379 977 | + 1 459 |
| Centrala museer: Myndigheter, *ramanslag* | 410 915 | 196 | 414 415 | + 3 500 |
| Bidrag till vissa museer m.m. | 99 638 | 196 | 101 938 | + 2 300 |
| Myndigheter på radio- och TV-området, *ramanslag* | 0 | 160 | 15 467 | + 15 467 |
| Kabelnämnden, *förslagsanslag* | 4 137 | 160 | 0 | - 4 137 |
| Närradionämnden, *förslagsanslag* | 4 637 | 160 | 0 | - 4 637 |
| Styrelsen för lokalradiotillstånd, *ramanslag* | 2 100 | 160 | 0 | - 2 100 |
| Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktningar m.m., *förslagsanslag* | 7 632 141 | 150 | 8 132 141 | + 500 000 |
| Summa | **9 199 182** | | **9 720 509** | + **521 327** |
| *XII. Näringsdepartementet* | | | | |
| Småföretagsutveckling, *reservationsanslag* | 164 000 | rskr.221 | 169 000 | + 5 000 |
| Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader, *ramanslag* | 164 190 | 162 | 184 190 | + 20 000 |
| Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m., *ramanslag* | 130 680 | rskr.221 | 145 680 | + 15 000 |
| Drift av beredskapslager, *förslagsanslag* | 330 118 | 141 | 0 | - 330 118 |
| Särskilda kostnader för olja, motorbensin m.m., *förslagsanslag* | 1 | 141 | 0 | - 1 |
| Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader, *ramanslag* | 0 | 141 | 73 500 | + 73 500 |
| Beredskapslagring av olja: Kapitalkostnader, *förslagsanslag* | 0 | 141 | 220 000 | + 220 000 |
| Bidrag till Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet, *reservationsanslag* | 33 560 | rskr.221 | 41 560 | + 8 000 |
| Summa | **822 549** | | **833 930** | + **11 381** |
| *XIII. Civildepartementet* | | | | |
| Länsstyrelserna m.m., *ramanslag* | 1 789 346 | rskr.211, 147 | 1 796 346 | + 7 000 |
| Kammarkollegiet: Myndighetsuppgifter, *ramanslag* | 17 828 | 138 | 24 028 | + 6 200 |
| Konsumentverket, *ramanslag* | 80 284 | 150 | 95 284 | + 15 000 |
| Ungdomsstyrelsen, *ramanslag* | 124 037 | 135 | 7 923 | - 116 114 |
| Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet m.m., *reservationsanslag* | 0 | 135 | 111 697 | + 111 697 |
| EG:s utbytesprogram Ungdom för Europa, *förslagsanslag* | 0 | 135 | 4 500 | + 4 500 |
| Stöd till kooperativ utveckling, *reservationsanslag* | 4 500 | 222 | 6 500 | + 2 000 |
| Summa | **2 015 995** | | **2 046 278** | + **30 283** |
| *XIV. Miljö- och naturresursdepartementet* | | | | |
| Särskilda projekt inom bekämpningsmedelskontrollen, *reservationsanslag* | 10 426 | 163 | 9 612 | - 814 |
| Summa | **10 426** | | **9 612** | - **814** |
| **Summa förändringar** | **183 341 503** | | **200 042 483** | **16 700 980** |

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 april 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Wibble och statsråden Hellsvik, Dinkelspiel, Björck, B. Westerberg, Könberg, Odell, Lundgren, Ask, Olsson, Hörnlund, P. Westerberg, Davidson och Johansson

---

Regeringen beslutar proposition 1993/94:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompetteringsproposition)

# Reviderad finansplan m.m.

# Reviderad finansplan m.m.

## Sammanfattning

### 1 Sverige mot år 2000 - möjligheternas tid

Sverige har nu en unik möjlighet.

Regeringens politik har lagt grunden för ny period av tillväxt och företagande. Det sker en snabb återhämtning från den svåra ekonomiska nedgång som följt efter två decenniers försyndelser. Många människor lider visserligen fortfarande av sviterna efter den kris som präglat de senaste åren. Men omsvängningen är nu uppenbar. Djupgående brister i ekonomin har undanröjts och en radikal förbättring sker av klimatet för företagande, investeringar och sysselsättning.

Möjligheterna är stora. Uppgången är stark. Politikens omläggning ger resultat. Även under nästa mandatperiod krävs fortsatta reformer och budgetförstärkningar. Regeringen är fast besluten att se till att dagens möjligheter utnyttjas och att de utnyttjas på ett riktigt sätt.

Avgörande för att åstadkomma ett varaktigt brott mot den tidigare ekonomiska utvecklingen är att den ekonomiska växtkraft som Sverige i dag har återvunnit kan bibehållas och stärkas ytterligare genom att nya, riktiga jobb skapas i näringslivet. Då - men bara då - kan hotet om en bestående hög arbetslöshet och de sociala skadeverkningar som skulle följa i dess spår avvärjas.

Möjligheterna finns. De kan tas till vara. Men de kan också förslösas. Om Sverige skulle återfalla i en politik av samma slag som orsakat de senaste årens nedgång blir priset högt i form av en omfattande utslagning från arbetsmarknaden och en successivt urholkad välfärd.

* * *

I regeringsförklaringen i oktober 1991 klargjordes att fyra stora uppgifter skulle dominera regeringens arbete:

Den första var att fullt ut föra Sverige in i det europeiska samarbetet genom förhandlingarna om medlemskap i den Europeiska gemenskapen.

Den andra var att bryta den ekonomiska stagnationen och att återupprätta Sverige som en tillväxt- och företagarnation med en stark och växande ekonomi.

Den tredje var att förbättra vår välfärd och sociala omsorg genom en valfrihetsrevolution i välfärdspolitiken och genom särskilda insatser för de sämst ställda.

Den fjärde var att forma en långsiktig och hållbar utveckling mot ett samhälle med frisk luft och rent vatten, levande sjöar och skogar.

Vi kan nu summera en mandatperiod, där omfattande insatser har gjorts på vart och ett av dessa fyra områden. Tempot i det arbete som bedrivits för att förändra och förnya Sverige har varit högt. Mycket har uträttats.

Likväl återstår åtskilligt. Politiken har bedrivits med sikte på 1990-talet i dess helhet. Reformarbetet måste fullföljas med kraft och konsekvens för att varaktigt återställa utvecklingskraften i svensk ekonomi.

*De fyra områden som har stått i centrum den gångna mandatperioden - Eurpapolitiken, ekonomin, välfärdspolitiken och miljön — måste sättas främst också under de år som ligger framför oss.*

* * *

Den ekonomiska kris Sverige var inne i när regeringen tillträdde visade sig vara djupare än vad de flesta bedömare hade räknat med. Nedgångens effekter på tillväxt, sysselsättning, det finansiella systemet och de offentliga finanserna var dramatiska. Basen för välfärdssystemen hotades. Återkommande perioder av internationell valutaturbulens har försvårat en återhämtning. Den internationalisering som erbjuder svenska företag så stora möjligheter har samtidigt skärpt kraven på vår nationella ekonomiska politik. Den måste utformas i samklang med den internationella utvecklingen.

Regeringens ekonomiska politik är utformad för att genom god och uthållig tillväxt uppnå *två centrala mål: nya riktiga jobb och tillförlitliga trygghetssystem*. Målet om nya riktiga jobb innebär minst en halvering av arbetslösheten till slutet av 1990-talet, och bör ses som ett etappmål på vägen mot full sysselsättning. Målet om tillförlitliga trygghetssystem innebär att medborgarna skall kunna lita på att de system för trygghet och omsorg som det offentliga ansvarar för kommer att fungera väl även i ett långt perspektiv.

Strategin som lagts fast för att nå dessa mål bygger på *medlemskap i Europeiska unionen, sanering av statsfinanserna och stabila priser*. Det är bara genom en kombination av dessa förutsättningar som den höga och uthålliga tillväxt kan skapas som krävs för att uppfylla målen.

Omröstningen den 13 november 1994 om *svenskt medlemskap i EU* erbjuder nya möjligheter. Ett nej innebär för lång tid motsvarande begränsningar av Sveriges politiska och ekonomiska förutsättningar. I grunden gäller frågan den 13 november om Sverige ställer sig bakom tanken att Europas folk nu och i framtiden tar ett gemensamt ansvar för hela Europas framtid.

Genom samarbetet i Europa utvidgas inte bara möjligheterna för fred, frihet och respekten för mänskliga rättigheter till allt fler människor. Genom samarbetet läggs också en fast grund för ländernas ekonomiska välstånd.

Medlemskap ökar förutsägbarheten i de institutionella spelreglerna som kommer att råda i Sverige. Vårt lands förmåga att dra till sig investeringar och produktion ökar. Det gäller inte bara utländska investeringar utan

i hög grad också svenska. Både investeringsvolymen och kvaliteten på investeringarna blir högre. Ekonomins utvecklingskraft och basen för den skattefinansierade välfärden blir därmed tryggare och säkrare. Tilltron till stabiliteten i svensk ekonomisk politik och våra internationella ekonomiska relationer ökar, förutsättningarna för lägre räntor blir bättre och risken minskar för att den nuvarande återhämtningen bryts i förtid. I stället kan återhämtningen förstärkas och förlängas.

Miljöförstöringen känner inga nationsgränser. Internationellt samarbete och gemensamma beslut krävs för att identifiera och lösa problemen. Som medlem i EU kommer Sverige att stärka och öka inflytandet för den grupp länder som tar strid för miljön.

Ett nej i folkomröstningen och utanförskap i det europeiska samarbetet skulle på alla dessa områden innebära stora risker och sämre utveckling.

Den andra delen i strategin är att *minska underskotten i de offentliga finanserna* och minska statens lånebehov. Nästa steg måste syfta till att *balansera och minska den offentliga sektorns finansiella nettoskuld.* Saneringsprogrammet med besparingar, inkomstförstärkningar och strukturellt riktiga regeländringar fullföljs. Förutsatt att den starka uppgång som vi nu ser i svensk ekonomi fortsätter avser regeringen att tidigarelägga delar av programmet.

Eftersom det budgetår som följer på budgetåret 1994/95 enligt förslag från riksdagsutredningen omfattar 18 månader, dvs. perioden den 1 juli 1995 - den 31 december 1996, skulle en jämn fördelning av besluten avseende saneringsprogrammet leda till beslut om ca 15 miljarder kronor i förstärkningar. Det gäller den del av saneringsprogrammet som avser minskade transfereringar och ökade inkomster omfattande sammanlagt 46 miljarder kronor. Det är emellertid regeringens avsikt att tidigarelägga delar av saneringsprogrammet så att beslut fattas nästa budgetår inte bara avseende dessa 15 miljarder kronor utan därutöver minst 10 miljarder kronor. Regeringen kommer således i början av 1995 lägga förslag om *budgetförstärkningar om minst 25 miljarder kronor.* Eftersom riksdagen i och med denna proposition har förelagts förslag till beslut om drygt 19 miljarder kronor i budgetförstärkning kommer beslut därmed att ha fattats om drygt 44 av dessa 46 miljarder kronor.

Regeringen avser vidare att då lägga fram *förslag om 20 miljarder kronor i ytterligare budgetförstärkningar* så att saneringsprogrammets totala omslutning därmed ökas från 81 till ca 100 miljarder kronor (avseende nettobudgeteffekt för den offentliga sektorn i 1993 års penningvärde). Dessa tillkommande 20 miljarder kronor får genomslag på de offentliga finanserna senast 1999. Huvuddelen av detta bör åstadkommas dels genom ytterligare åtgärder för att minska underskottet i pensionssystemet, dels genom åtgärder för att hålla utgifterna för den offentliga konsumtionen realt oförändrade.

Mot bakgrund av det ansträngda samhällsekonomiska läget föreslår regeringen att rätten till delpension fr.o.m. 1 juli 1994 begränsas till att ge kompensation motsvarande 65 % av det inkomstbortfall som följer av en nedtrappning av arbetstiden på högst 10 timmar per vecka. Dessutom föreslås att åldersgränsen för delpension skall höjas från 60 till 62 år.

Höjningen av åldersgränsen avses få fullt genomslag vid årsskiftet 1994/95. Regeringens förslag beräknas ha minskat utgifterna för delpensionsförsäkringen med 2,1 miljarder kronor per år vid slutet av budgetåret 1998/99.

Statsskuldens ökning måste upphöra. Som närmare framgår av de beräkningar som redovisas i denna proposition är vid oförändrat saneringsprogram kravet för att hejda statsskuldens ökning som andel av BNP (nettoskuldkvoten) en BNP-tillväxt om ca 4 % i genomsnitt per år fr.o.m. 1996 t.o.m. 1999.

Tillväxttal om 4 % är historiskt sett höga. De är dock ingen omöjlighet med den starka uppgång vi nu ser, med de strukturella reformer som genomförts och som mognar ut med den ökade tillväxten, med en politik inriktad på fortsatta strukturella tillväxtbefrämjande reformer och goda villkor för företagande och produktion. De modeller som används i kalkylarbetet kan underskatta ekonomins flexibilitet och därmed även möjligheten att nå höga tillväxttal. Det är mycket svårt att i modellerna ta hänsyn till effekterna av bl.a. skattereformen, avregleringen av kreditmarknaden, arbetsmarknadsläget, den låga inflationen, den ökade internationaliseringen, senare års konkurrensfrämjande åtgärder, samt de många strukturella åtgärder som i övrigt genomförts i transfereringssystemen och inom kommuner och landsting. Det handlar om en interaktion mellan en serie dynamiska förlopp som är svår att beakta i kalkylerna.

Statsskuldens tillväxt är emellertid ett så allvarligt hot att den måste stoppas även vid en mindre gynnsam tillväxttakt än fyra procents BNP-ökning 1996-1999. Ränteoron under 1994 är liksom tidigare valutaoro allvarliga påminnelser om hur viktigt det är att ha säkerhetsmarginaler i den ekonomiska politiken.

Med en tidigareläggning av beslut om minst 10 miljarder kronor i det ursprungliga saneringsprogrammet och en utökning av saneringsprogrammet med ca 20 miljarder kronor kommer nettoskuldkvotens ökning att upphöra år 1999 inte bara i alternativet med 4 procents genomsnittlig tillväxt 1996-1999 utan även i alternativet med 3 procents tillväxt 1996-1999.

År 1995 kommer beslut ha fattats om drygt 44 miljarder kronor i reducerade transfereringar och ökade inkomster. Även de 35 miljarder kronor som motsvarar realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion fullföljs. Enligt nuvarande prognos kommer sålunda de reala utgifterna för den offentliga konsumtionen år 1995 att understiga målet om oförändrade reala utgifter för offentlig konsumtion med 8 miljarder kronor, dvs. sparmålet uppnås med en råge om 8 miljarder kronor i denna del utöver de 7 miljarder kronor som oförändrad real offentlig konsumtion innebär under ett år. Därmed har beslut fattats om 59 av saneringsprogrammets totalt 81 miljarder kronor.

Tillväxten måste därtill vara uthållig och ske i sådana former att våra långsiktiga produktionsmöjligheter inte minskar. Grunden har lagts under de gångna tre åren, men ett fortsatt gott kostnadsläge och reformer som

innebär såväl en tillväxtbefrämjande som en miljövänlig samhällsomvandling är nödvändiga även fortsättningsvis.

Genom att på detta sätt utnyttja uppgångsfasens ökade möjligheter till budgetsanering kan förutsättningarna ytterligare förbättras för fortsatt sänkta räntor, minskade räntemarginaler mot omvärlden och en lugn utveckling på de finansiella marknaderna. Återhämtningen förstärks, dess uthållighet säkerställs och vi bäddar för fortsatt konkurrenskraftiga produktionskostnader, ökad produktion och fler riktiga jobb. Hotet om en bestående hög arbetslöshet och det slöseri med mänskliga resurser detta skulle innebära avvärjs.

Om saneringsprogrammet inte fullföljs är risken däremot mycket stor för kraftigt minskat förtroende, stigande räntor, sjunkande investeringar med åtföljande låg tillväxt och permanent arbetslöshet. Då skulle basen för välfärdssystemen snabbt urholkas och dramatiska nedskärningar och/eller skattehöjningar tvingas fram. Levnadsstandarden skulle sjunka.

Saneringen av de offentliga finanserna har också en viktig *etisk dimension*. En snabb ökning av statsskuldräntorna intecknar utrymmet för offentliga utgifter för vård, omsorg och utbildning som kommande generationer disponerar. De skulle tvingas betala allt mer i skatt för en allt sämre välfärd.

Ett tredje led i den ekonomiska strategin är att *bevara den låga inflationen*. Detta är en förutsättning för en uthållig tillväxt och ökad sysselsättning liksom för en rättvis fördelning. Den ekonomiska politiken måste därför utformas så att den snabba ökningen av sysselsättningen kan ske utan accelererande löner och priser. Dagens förmånliga kostnadsläge måste bibehållas. Detta kräver att ekonomin är dynamisk och har god anpassningsförmåga. I synnerhet krävs att arbetsmarknaden i hela landet fungerar smidigt vid strukturomvandling. Vissa delar av ekonomin måste expandera snabbare än andra och människor stimuleras att, när de så önskar, flytta dem emellan. En låg inflation är vidare en förutsättning för att motverka godtyckliga och orättvisa inkomst- och förmögenhetsförändringar.

Med en snabb ekonomisk utveckling kan sysselsättningen öka så mycket att arbetslösheten halveras. För att detta skall vara möjligt är också en fortsatt reformering av arbetsmarknadspolitiken nödvändig.

I enlighet med denna strategi har ett stort antal åtgärder genomförts, systematiskt och över ett brett fält.

Villkoren för små- och nyföretagandet utvecklas i starkt positiv riktning vilket är centralt för dynamiken i näringslivet och för den regionala balansen. Avregleringar, ökad konkurrens, strategiska skattesänkningar, reformerad arbetsrätt, förbättrad kapitalförsörjning och insatser för att stimulera innovationer är några exempel på genomförda förbättringar. Arbetet skall drivas vidare under flera år.

En god regional fördelning av företagandet minskar risken för överhettning på lokala arbets- och bostadsmarknader och risken för kostnadsdriven inflation. Därmed läggs en grund för att de nya riktiga jobben växer fram över hela landet. Då tillvaratas också landsbygdens produktionsresurser.

Utbildning och forskning är strategiska tillväxtfaktorer. En omfattande satsning har skett med medel från de f.d. löntagarfonderna. Den utbyggnad av volym och kvalitet i högre utbildning som nu pågår skall drivas vidare. Det är med hög kompetens och hög teknologisk nivå - inte låga löner - som Sverige skall bygga sin långsiktiga konkurrensförmåga. Det är också i detta perspektiv som regeringens starka prioritering av den nya informationsteknologin skall ses. Av samma skäl har också betydande insatser gjorts för förbättrad samverkan mellan högskola och näringsliv och för att öka volymen industrirelaterad forskning.

Kraftfulla satsningar på kommunikationer och infrastruktur är en viktig del av regeringens långsiktiga politik för tillväxt och välfärd. Det ambitiösa arbetet på att förbättra Sveriges vägar och järnvägar som nu inletts fortsätter under nästa mandatperiod.

Reformeringen av skattesystemet skall fortsätta. Regeringen kommer att fortsätta att prioritera förändringar av sådana skatter som är särskilt skadliga för produktion och sysselsättning. Miljörelateringen av skatterna drivs vidare.

Det som skett i fastighets- och banksektorn under främst 1980-talet visar vikten av moral och hög etik. Utvecklingen mot en osund spekulationsekonomi hade flera orsaker, men en var otvivelaktigt samspelet mellan, å ena sidan, ändrade normer och etik och, å andra sidan, brist på institutioner som kunde tjäna som motvikt till kortsiktighet och överdrifter i det ekonomiska livet. Viktiga forskningsresultat av bl.a. 1993 års nobelpristagare i ekonomi Douglass C. North tyder på att utformningen av juridiska ramvillkor och sociala normer (institutioner) är av central betydelse för ett lands ekonomiska utveckling. I länder där goda institutioner inte förmår hålla osäkerhet, risk, och transaktionskostnader på en låg nivå begränsas också handels- och specialiseringsvinsterna. Att från generation till generation överföra allmänt accepterade sociala normer och spelregler är sålunda en billig metod för samhällsekonomisk effektivitet jämfört med en växande rättslig reglering av det ekonomiska livet. Samhällets förankring i en god etik är därför av central betydelse för en väl fungerande ekonomi. Denna insikt måste prägla politikens alla områden.

Ett led i strävandena att förstärka en sådan utveckling är åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Nya insatser görs på detta område. Under ledning av Riksåklagaren utarbetas ett förslag till väsentligt fördjupat samarbete på central nivå mellan åklagare, polis, skatteförvaltningen och exekutionsväsendet när det gäller att bekämpa ekonomisk brottslighet. En central grupp skall inrättas som också skall kunna samarbeta med Finansinspektionen och regionala myndigheter. Åklagare ute i länen som huvudsakligen arbetar med bekämpning av ekonomisk brottslighet kan samlokaliseras med polisens resurser för ekobrottsbekämpning. Genom dessa åtgärder kommer ökad slagkraft i kampen mot ekonomisk brottslighet att nås.

Den generella välfärdspolitiken ligger fast. Den riskspridning som de obligatoriska socialförsäkringarna innebär skall bevaras. Försäkringarna skall fortsätta att utvecklas i riktning mot ett starkare samband mellan

avgifter och förmåner. Samtidigt skall ett grundläggande skydd bibehållas.

De sociala försäkringssystemen har reformerats. Ett större mått av självrisk har införts och ersättningsnivåer sänkts. Därigenom har incitamenten för arbete, sparande och företagande förstärkts och de offentliga utgifterna reducerats. Den proposition om framtidens pensioner som inom kort läggs fram för riksdagen är i detta sammanhang av särskild betydelse. Genom att de s.k. skattekilarna sänks lönar det sig bättre att arbeta. Genom att ålderspensionssystemet blir styrt huvudsakligen av inbetalade avgifter blir det mera robust, särskilt som det är relaterat till löneutvecklingen och demografiska förändringar.

Regeringen har påbörjat en *valfrihetsrevolution i välfärdspolitiken*. Rätten att välja husläkare, daghem och skola är nu etablerad. Familjepolitiken kompletteras med vårdnadsbidrag och barnomsorgsgaranti. Människor i Sverige får ökad makt över de viktiga valen i livet. Valfriheten blir inte som tidigare förbehållen ett fåtal utan öppnas också för människor med vanliga inkomster. Konkurrensen mellan offentliga och enskilda alternativ stimulerar utveckling och förnyelse och innebär nya möjligheter för alla som arbetar inom vård, omsorg och utbildning.

Välfärdspolitiken gynnar alla men den betyder allra mest för de ensamma, fattiga, långtidssjuka och alla som inte själva har möjlighet att skapa en rimlig standard och som inte har någon som bryr sig om dem eller tar ansvar för dem. Att utveckla vården och den sociala omsorgen är därför centrala uppgifter i ett rättfärdigt och solidariskt samhälle.

Avskaffandet av operationsköerna är ett stort framsteg. Husläkarreformen lägger grunden till en både tryggare och effektivare sjukvård. Fortsatta reformer inom sjukvård och äldreomsorg är nödvändiga så att tryggheten ökar och resurserna utnyttjas effektivt. Arbetet på att reformera hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation inom utredningen samt att bedöma dess resursbehov fullföljs inom HSU 2000.

Kommunerna ansvarar för betydande delar av socialpolitiken. I många fall finns fortfarande möjlighet till kostnadsbesparingar och rationaliseringar. Stora nedskärningar i kommunernas sociala verksamhet som går ut över kvaliteten i den service som erbjuds gamla och sjuka är emellertid inte acceptabla. Staten har ett ansvar för uppföljning och utvärdering av utvecklingen inom den kommunala sektorn.

Regeringen har tagit flera initiativ för att öka den lokala demokratin och valfriheten för medborgarna. Medborgarnas inflytande och insyn stärks genom bl.a. förslagen till ny lag om kommunala folkomröstningar.

Samhällets glömda och mest utsatta grupper bör få ökad uppmärksamhet. Handikappreformen fullföljs. Förslag om en psykiatrireform har nyligen förelagts riksdagen.

Regeringens jämställdhetspolitik tar sin utgångspunkt i ambitionen att dela makt och ansvar mellan kvinnor och män. Förslag om bl.a. effektivare jämställdhetslag och pappamånad kan motverka oskäliga löneskillnader och innebära en effektivare användning av kvinnors utbildning och initiativkraft.

Regeringens fasta föresats att forma en långsiktigt hållbar utveckling mot ett samhälle med god miljö och att förhindra att miljöskulden ökar skall genomsyra arbetet även under nästa mandatperiod. En central uppgift är att uppnå en varaktigt hög tillväxt vars miljöeffekter är förenliga med naturens förmåga att bearbeta och tåla olika typer av miljöbelastning. Ingen ekonomisk tillväxt kan vara uthållig som inte också är miljömässigt uthållig. Minskad statsskuld får inte växlas mot ökad miljöskuld.

I kampen för en bättre miljö är det angeläget att ytterligare öka användningen av ekonomiska styrmedel. De stimulerar samhällets aktörer att själva ta kostnaderna och ansvaret för sina handlingar. Så kan samspelet mellan ekonomi och ekologi utvecklas.

Ett ökat internationellt miljösamarbete bl.a. inom ramen för EU gör det lättare att åstadkomma effektivare åtgärder mot miljöförstöringen. En utredning har tillsatts om ökad miljörelatering av skattesystemet.

Viktiga steg har tagits mot kretsloppssamhället främst genom införande av producentansvar - en utveckling som nu bör drivas vidare. En ny miljöbalk föreslås göra miljölagstiftningen mer effektiv. Arbetet på att säkerställa den biologiska mångfalden och stärka naturvårdens ställning har intensifierats och prioriteras även fortsättningsvis. Användningen av miljökonsekvensutredningar i ett tidigt skede bör ge en smidigare planeringsprocess och en långsiktigt hållbar tillväxt. En väl fungerande informationsteknologi kan främja miljöarbetet.

*De genomförda åtgärderna börjar nu ge resultat.* Svensk ekonomi återhämtar sig. Nyföretagandet ökar och produktion och investeringar i näringslivet expanderar. Hushållens optimism inför framtiden är stor och den privata konsumtionen växer. Läget på arbetsmarknaden ljusnar genom att sysselsättningen ökar. Budgetunderskottet och lånebehovet sjunker. Budgetförstärkningarna ger successivt större effekt.

En utveckling mot bättre tider har inletts. Denna kan emellertid omintetgöras om regeringens ekonomiska strategi inte fullföljs. Om skatter på företagande och sparande återinförs eller höjs eller om gjorda reformer inom arbetsrätten återställs försämras företagsklimatet igen. Om saneringsprogrammet inte fullföljs med kraft minskar förtroendet för svensk ekonomi.

Därför måste strategin drivas vidare. Detta sker nu genom fortsatt reformering av de sociala försäkringssystemen, t.ex. arbetslöshetsförsäkringen och förtidspensioneringen samt genom offensiva tillväxtsatsningar inom bl.a. informationsteknologin, kommunikationerna och innovationspolitiken. Det var med ansvarslösa beslut under 1970- och 1980-talen som dagens kris grundlades. Det är med ansvarsfulla beslut nu och de närmaste åren som regeringen lägger grunden för jobb och trygghet under resten av 1990-talet och nästa sekel.

# A Förutsättningar och resultat under den gångna mandatperioden

## 2 Krisen vi ärvde

Regeringen övertog från sin företrädare en svår ekonomisk kris, som snabbt förvärrades: Dess främsta kännetecken var låg tillväxt, stigande arbetslöshet, tilltagande finanskris och försämrade offentliga finanser. På alla dessa områden har nu situationen genom regeringens åtgärder först stabiliserats och därefter förbättrats.

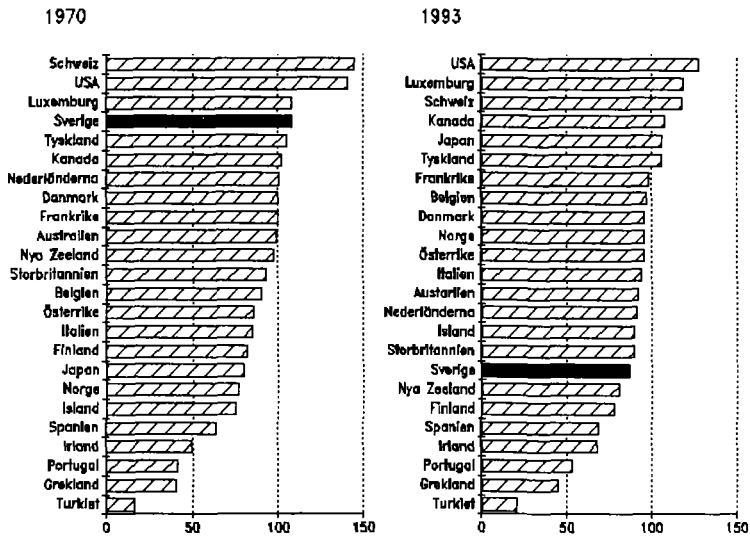
Roten till dagens problem ligger långt tillbaka i tiden. Det tidiga 1990-talets djupa ekonomiska kris har sin grund i en långsiktigt felaktig ekonomisk politik. Till detta kom så grava stabiliseringspolitiska missgrepp i slutet på 1980-talet. Efter en extrem överhettning följde en akut kris med närmast fritt fall för den svenska ekonomin.

Läget har nu stabiliserats och återhämtningen är påbörjad.

### 2.1 Krisens bakgrund. Utvecklingen 1970-1990

Under 1960-talet sista år började Sveriges ekonomiska utveckling avvika negativt från den i andra länder. BNP-tillväxten i Sverige har sedan 1970 halkat efter omvärldens. Sverige låg ännu 1970 bland de länder som hade den högsta *per-capita-inkomsten*. Sedan 1990 ligger dock Sverige klart under genomsnittet för OECD-länderna (diagram 2.1). Flertalet andra länder som 1970 hade en inkomst över OECD-genomsnittet ligger alltjämt över detta genomsnitt. Hade Sverige i stället under perioden 1970-90 drivit en politik som medfört samma BNP-tillväxt per invånare som i de andra OECD-länderna, skulle ett genomsnittligt svenskt hushåll haft drygt 120 000 kronor högre inkomst varje år. Dessa högre inkomster skulle ha kunnat finansiera både en större privat konsumtion och en bättre offentlig service än vad vi idag har råd med. Vi skulle dessutom haft bättre möjligheter att locka till oss och behålla internationellt rörliga investeringar och haft större marginaler i sysselsättningspolitiken inför yttre kriser. Jobben skulle ha varit flera. Priset för en felaktig strukturpolitik och de stabiliseringspolitiska missgreppen har med andra ord varit utomordentligt högt.

**Diagram 2.1 BNP per invånare i procent av OECD-genomsnittet, köpkraftskorrigerad**




*Källa*: OECD.

Under lång tid var villkoren inte tillräckligt goda och stabila för att behålla och utveckla en långsiktigt stark *privat industri- och tjänstesektor* i Sverige. En indikation på detta är att Sverige och dess tidigare så starka exportindustri endast under ett fåtal av de tjugo åren fram till 1990 förmådde skapa ett överskott i affärerna med utlandet. Riskerna uppmärksammades av långtidsutredningen redan i slutet av 1960-talet, men negligerades av den dåvarande socialdemokratiska regeringen. Tillkomsten av nya företag liksom tillväxten inom existerande småföretag var svag under de följande tjugo åren. Utvecklingen av företag med FoU-intensiva produkter var sämre än i många jämförbara länder.

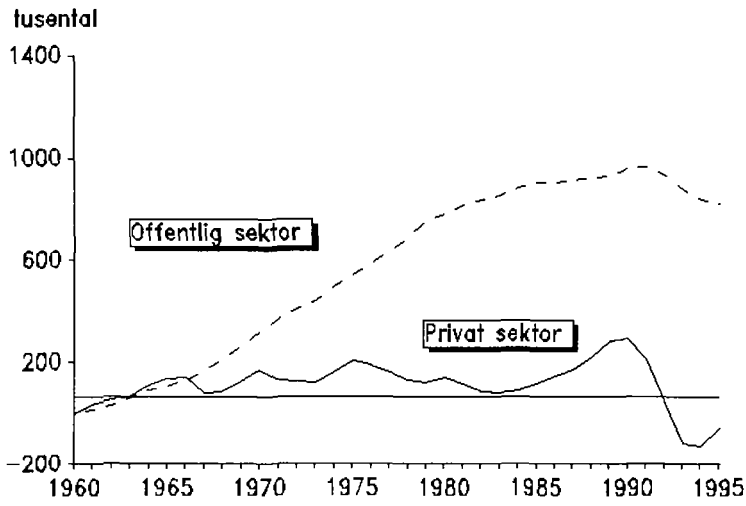
Investeringar uteblev genom att villkoren för företagande, särskilt vad gäller mindre och medelstora företag, missgynnade en tillfredsställande produktions- och sysselsättningsutveckling i privat sektor. Det gällde t.ex. skatter, arbetsrätt och incitamenten i socialförsäkringarna. Osäkerheten om Sveriges framtida relationer till Europeiska gemenskapen samt om den framtida energipolitiken bidrog också starkt till att Sverige förlorade kampen om de internationellt lättrörliga investeringarna. Direktinvesteringarna förlades i stor utsträckning till utlandet.

Politiken har därför under den gångna mandatperioden haft som ett huvudmål att så snabbt som möjligt lyfta bort detta arv av felaktig politik. Resultaten börjar också synas och den ekonomiska återhämtningen har inletts. Stora svårigheter återstår dock alltjämt.

Den öppna *arbetslösheten* har i Sverige varit låg jämfört med många andra länder. Sedan 1950 har emellertid ökningen i *sysselsättning* enbart skett genom expansion av den offentliga sektorn. En fortgående

sysselsättningsökning baserad på offentlig expansion är inte långsiktigt möjlig. Detta skulle kräva en successiv höjning av skattetryck eller offentlig upplåning, vilket i sin tur skulle riskera att ytterligare försvaga ekonomins utvecklingskraft. Finansieringsskäl sätter således stopp för en offentlig sysselsättningsökning. Under de senaste åren har minskningen i sysselsättningen huvudsakligen skett i den privata sektorn och politiken måste därför inriktas på att öka sysselsättningen där. Politiken under mandatperioden har således haft som ett mål att förbättra förutsättningarna för expansion av produktion och arbetstillfällen i den privata sektorn. Vi ser nu sedan 1993 en nedgång av antalet arbetslösa och en ökning av sysselsättningen. Även på denna front har alltså återhämtningen börjat.

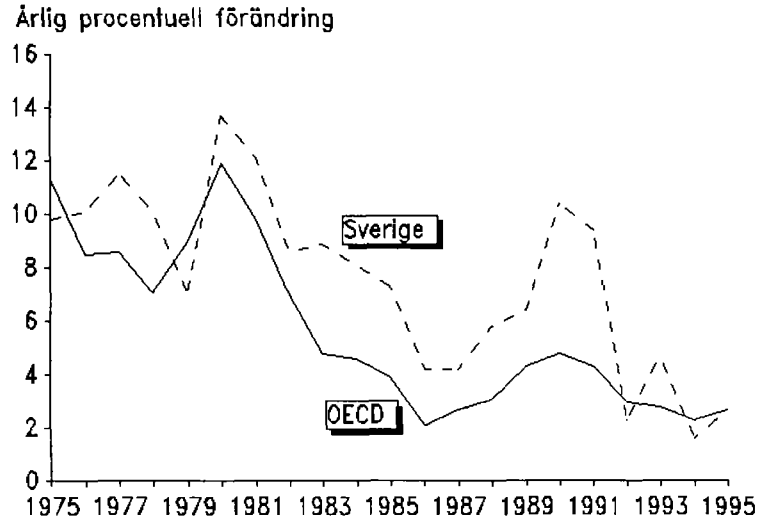
**Diagram 2.2 Sysselsättning i privat och offentlig sektor, 1960-1995.**
Kumulativ förändring




*Källa*: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sverige hade under praktiskt taget hela perioden 1975-1990 en *inflation* som översteg den i vår omvärld. Som en följd därav urgröptes landets konkurrenskraft och hushållens köpkraft i samband med återkommande kostnadskriser. Dessa resulterade i sin tur i arbetslöshet, konkurser och valutaoro. Idag är inflationen nere på på en historiskt och internationellt sett låg nivå.

**Diagram 2.3 Inflationen i Sverige och OECD-området 1975-1995**




*Anm.* De 16 största OECD-länderna vägda med BNP-vikter.
*Källa*: OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Inflationen under 1970- och 80-talen berodde till stor del på den ekonomiska politik som då fördes. I historiens ljus framstår i första hand överbryggningspolitiken efter den första oljekrisen och stabiliseringspolitiken under den andra halvan av 1980-talet som två lika kostsamma som fatala misstag. Regleringar och subventioner motverkade och försenade önskvärda och så småningom helt nödvändiga förändringar. Devalveringspolitikens övergående stimulans tilläts dölja behoven av långsiktiga tillväxtfrämjande åtgärder. Arbetsrätt och näringslagstiftning var inriktad på att i mångt och mycket tillfredsställa fack- och storföretagsintressen och motverkade därmed en effektivitetshöjande konkurrens. Utvecklingskraften och anpassningsförmågan var svag.

Bostäder och livsmedel var länge de främsta exemplen på starkt reglerade och subventionerade och därmed inflations- och kostnadsdrivande sektorer. Sverige blev ett land med hög prisnivå.

En svag stabiliseringspolitik och oförmåga att kontrollera den offentliga utgiftsutvecklingen, särskilt mot slutet av 1980-talet, medverkade till en överhettning på arbetsmarknaden. Även skattesystemet och socialförsäkringssystemen bidrog till bristen på arbetskraft och den därav följande lönekostnadsökningen.

*Lönebildningen* har varit ett problem i svensk ekonomisk utveckling i snart tre decennier. Lönekostnaderna har regelmässigt ökat mer än det löneutrymme som utgörs av produktivitetsutveckling och omvärldens inflation. Återkommande kostnadskriser följdes av devalveringar för att under något eller några år korrigera kostnadsläget. Bristande eftervård medförde snabbt överhettning med nya kostnadsproblem.

I takt med en vikande privat sysselsättning ökade den offentliga sysselsättningen. Ökningen var snabbare i Sverige än i de flesta jämförbara i-länder. Samtidigt försummades produktivitetshöjande organisations- och strukturförändringar i den offentliga verksamheten. De offentliga monopolen dominerade och bristande konkurrens försvagade ekonomins utvecklingsförmåga.

I dag har privat ägande och produktion återupprättats som tillväxtkraft och inom den offentliga sektorn pågår ett mycket omfattande rationaliseringsarbete. Dessutom prövas det offentliga åtagandet för produktion och ägande på ett förutsättningslöst sätt vilket bl.a. tagit sig uttryck i att kommittéer och andra utredningar har ett generellt direktiv (dir. 1994:23) att förutsättningslöst pröva det offentliga åtagandet inom respektive område.

För att finansiera den offentliga utgiftsexpansionen höjdes successivt *skatterna* till höga nivåer med stora skattekilar som följd. Skatte- och avgiftssystemen hade före skattereformen en utformning som starkt motverkade samhällsekonomiskt god hushållning: de höga marginalskatterna missgynnade hederligt arbete, utbildning och sparande och främjade skattefiffel och lånebaserad konsumtion. Företagsbeskattningen hade en utformning som motverkade omvandling och expansion i näringslivet, bl.a. genom att låsa in kapital i gamla företag.

Under 1980-talets andra hälft hade *stabiliseringspolitiken* en inriktning som ledde till stark överhettning. Löner och priser rusade i höjden och industriproduktion lämnade Sverige till förmån för gynnsammare villkor i andra länder. Osäkerheten om Sveriges relationer till den Europeiska gemenskapen bidrog ytterligare till den långsiktiga försvagningen av ekonomin.

I efterhand kan man konstatera att inte heller *penningpolitiken* var tillräckligt återhållsam, även om dess möjligheter var begränsade under fast växelkurs. Den nödvändiga avregleringen av kredit- och valutamarknaderna och omläggningen av skattepolitiken genomfördes i fel tidsföljd, vilket medförde en kraftig inhemsk kreditexpansion. Uppgången i fastighetspriser och priser på många andra tillgångar blev stark och nådde ohållbara nivåer. Kreditexpansionen, de alltför låga realräntorna och perversa skatteregler samverkade till en hög lånebaserad konsumtion och omfattande finansiella placeringar. Hushållens och företagens skuldsättning ökade kraftigt. Den svenska ekonomin var därför mycket sårbar när den internationella konjunkturen försvagades. Den realräntechock som följde med den tyska återföreningen slog mycket hårt.

Bubblan sprack när fastighetspriserna började falla och inflationen avtog, samtidigt som räntorna låg kvar på en hög nivå. Sveriges svåraste *finanskris* sedan 1920-talet blev ett faktum. I dag, efter omfattande insatser från regering och riksdag, har denna kris i praktiken närmast helt lösts upp.

OECD:s senaste rapport om Sverige (febr. 1994) sammanfattar också 1990-talets kris såsom i hög grad skapad av politiken under 1980-talet: "Dagens kris har inte minst förorsakats av 1980-talets felaktiga politik. Liksom i vissa andra länder skapade ordningsföljden av strukturreformer

oförutsedda problem. Avreglering av de finansiella marknaderna före avlägsnande av skatteincitamenten för lånefinansierad konsumtion och spekulativa investeringar skapade en "bubbelekonomi" med överhettade varu- och arbetsmarknader. När bubblan var på väg att spricka förstärkte den sedan länge nödvändiga skattereformen uppgången i hushållens sparkvot. Dessa händelser tilläts ha sin gång utan särskilt mycket korrigering från den makroekonomiska politiken. Den offentliga sektorns finanser uppvisade ett stort överskott under högkonjunkturen, men detta återspeglade snarare ekonomins överhettning och speciella faktorer än en underliggande förbättring. Sanningen är att det offentliga saldot, rensat från cykliska och exceptionella faktorer, förmodligen aldrig blev positivt och försämrades mycket snabbt under början av 1990-talet. Penningpolitiken var inriktad på att upprätthålla valutakursen och kunde därför inte utnyttjas för en kortsiktig stabilisering av ekonomin. Under överhettningen tillät inte utvecklingen av valutakursen att räntorna höjdes." (s 99).

I detta ekonomiska läge tog den nya regeringen över hösten 1991.

## 2.2 Den akuta krisen. Utvecklingen 1990-1993

Svensk ekonomis dåliga tillväxtförmåga på grund av grundläggande strukturproblem och höga skuldsättning under 1970- och 80-talen hade gjort ekonomin extremt sårbar för den internationella lågkonjunkturen och realräntechocken. Den snabba nedgången i Sverige under 1990-talets första år kan inte förstås utan den bakgrunden. Industriproduktionen sjönk kraftigt och minskningen av antalet industrisysselsatta var ännu större. Vart fjärde jobb inom industrin gick förlorat.

*Realräntechocken* medförde att många hushåll och företag fann att de hade större tillgångar, främst i form av fastigheter men även andra lånefinansierade tillgångar, än de hade råd med vid de nya högre realräntorna. Det var då rationellt för dessa hushåll och företag att börja sälja av tillgångar. Detta pressade framför allt fastighetspriserna. Fallet i fastighetspriserna kom i sin tur att snabbt försämra balansen mellan skulder och värdet av tillgångar, bl.a. hos övriga fastighetsägare. Detta tvingade många av dessa att även de sälja av tillgångar vilket pressade fastighetspriserna ytterligare. Hushåll och företag tvingades använda mer av inkomsterna för att klara ökade räntebetalningar. Utrymmet för konsumtion blev mindre och efterfrågan föll. De fallande fastighetspriserna drog med sig de banker som haft stor utlåning för placering i fastigheter, ofta till generösa villkor. Bankerna stramade kraftigt åt sin utlåning. Dessa åtgärder sammantaget medförde att ekonomin kom in i en deflationsspiral. Det inhemska efterfrågeläget förvärrades naturligtvis av att hushållssparandet samtidigt ökade som följd av ökade räntor och en ökad osäkerhet förorsakad av en utdragen internationell valutaoro i kombination med en allt svagare konjunktur.

Fastighetspriserna föll med 20-30 % från toppen 1990-1991 till botten 1993. Sedan dess har de stabiliserats. Det *privata finansiella sparandet*

har sedan 1990 ökat med över 20 % av BNP eller nästan 300 miljarder kronor. Även om efterfrågebortfallet kraftigt bromsades genom en exceptionell ökning av offentliga utgifter och minskning av offentliga inkomster kom dock det inhemska efterfrågebortfallet att orsaka snabbt minskad produktion och sysselsättning, vilket i sin tur bidrog till ytterligare budgetunderskott genom ökade utgifter för arbetslösheten.

Det bör noteras att denna minskade efterfrågan i allt väsentligt hänför sig till sparandeuppgången och inte minskade disponibla inkomster. Härvidlag skiljer sig Sverige och t.ex. Finland åt. De svenska hushållens *disponibla inkomster* sjönk endast under ett enda år, 1993. Sett under hela perioden 1990-1993 har hushållens disponibla inkomster faktiskt *ökat* med 3,5 %, trots att den totala produktionen har minskat med 5 %.

Nedgången i inflation, tillgångsvärden, konsumtion och sysselsättning har kraftigt försämrat *de offentliga finanserna*. Av försämringen beror ca 80 % på dessa faktorer. Därtill kommer att sammansättningen av ekonomin under nuvarande uppgångsfas förändrats på så sätt att sektorer med relativt låg skattebelastning växer snabbare än övriga. T.ex. är inte den snabbt växande exporten belagd med mervärdesskatt i motsats till inhemsk konsumtion. Detta är i sig både önskvärt och nödvändigt, men det innebär att återhämtningen i de offentliga finanserna kräver särskilda insatser.

Den fördelningspolitiska utvecklingen beskrivs närmare i bilaga 1.5. Bilagan visar att den utveckling mot ökad inkomstspridning som kännetecknade 1980-talet, bl a till följd av överhettningen på arbetsmarknaden och de uppdrivna priserna på aktier och fastigheter, bröts under perioden 1991 till 1994.

Många hushåll har drabbats hårt av arbetslöshet och på andra sätt påverkats av den ekonomiska krisen och de nödvändiga strukturförändringarna och budgetförstärkningarna. Trots detta visar bilagan att inkomstspridningen minskade något under regeringsperioden. En orsak till detta är att fallet i fastighetspriser och de höga realräntorna i stor utsträckning påverkat hushåll med relativt höga inkomster. Dessa hushåll har också mer än andra påverkats av det slopade grundavdraget i den statliga beskattningen och de nya egenavgifterna. Samtidigt har de ökade utbetalningarna av bostadsbidrag förstärkt inkomsterna för hushåll med låga inkomster.

Förbättringen av pensionärernas ekonomiska standard har också bidragit till att hålla tillbaka inkomstspridningen. Denna förbättring beror främst på att allt fler pensionärer får ATP och med högre belopp. Höjningarna av pensionstillskott och KBT har också betydelse. Pensionärerna har även påverkats mindre än andra grupper av många besparingar och skatte- och avgiftshöjningar. Som en följd av detta har pensionärernas inkomster förbättrats betydligt jämfört med andra grupper.

# 3 Regeringens kursomläggning

## 3.1 Regeringens åtgärder

När regeringen tillträdde i oktober 1991 hade den som mål att förändra och förnya Sverige. Så har också skett och på många områden har förutsättningarna för den fortsatta förnyelsen radikalt förbättrats.

I sin första regeringsförklaring angav regeringen *fyra stora uppgifter för arbetet under mandatperioden*: Att föra in Sverige i det europeiska samarbetet genom förhandlingar om medlemskap i den Europeiska gemenskapen; att bryta den ekonomiska stagnationen och återupprätta Sverige som tillväxt- och företagarnation, att förbättra vår välfärd och sociala omsorg genom en valfrihetsrevolution i välfärdspolitiken, och att forma en miljömässigt långsiktig och hållbar utveckling.

I budgetpropositionen 1994 *angavs målen i den ekonomiska politiken till nya riktiga jobb och tillförlitliga trygghetssystem* baserade på en samlad strategi för god och uthållig tillväxt. Det första målet innebär minst en halvering av arbetslösheten till slutet av 1990-talet, och bör ses som ett etappmål på vägen mot full sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. Det andra målet innebär att medborgarna skall kunna lita på att de system för trygghet och omsorg som det offentliga ansvarar för efter reformering kommer att fungera väl även i ett långt perspektiv.

På samtliga regeringsförklaringens fyra områden har betydande framsteg gjorts.

Två viktiga steg har tagits för *Sveriges deltagande i det europeiska samarbetet*: Först trädde EES-avtalet i kraft. Därefter har förhandlingarna om svenskt medlemskap i Europeiska unionen förts till ett lyckosamt slut med ett mycket gott förhandlingsresultat.

Utmaningarna på det *ekonomiska området* har varit enorma. De långsiktiga problemen, den internationella valutaoron, och återverkningarna på ekonomin av 1980-talets överhettade finansiella "bubbelekonomi" visade sig värre än de flesta kunnat ana. Mot denna bakgrund har under mandatperioden fattats ett vid en internationell jämförelse mycket stort antal genomgripande beslut. Grunden har lagts för hög och uthållig tillväxt, ökad sysselsättning i riktiga jobb och tillförlitliga trygghetssystem. Företagsklimatet har förbättrats kraftigt, och dagens ekonomiska uppgång kan ses som ett bevis på att politiken ger resultat.

Den ökade arbetslöshet som följt i krisens spår har på kort sikt motverkats genom kraftfulla insatser inom utbildningsområdet, arbetsmarknadspolitiken och utbyggnaden av infrastrukturen. De kortsiktiga åtgärderna har kompletterats med långsiktiga åtgärder. En ökad sysselsättning och fler investeringar i privat sektor är den enda långsiktigt hållbara lösningen på Sveriges ekonomiska problem.

Det är särskilt de *mindre och medelstora företagens* situation som har stått och står i fokus för regeringens politik. Förutom ett stort antal skattesänkningar inriktade särskilt på dessa företags behov, t.ex. den slopade skatten på arbetande kapital och den slopade dubbelbeskattningen på riskvilligt kapital, har ett innovationsstöd införts, lagregler förenklats

eller avskaffats och arbetsrätten moderniserats. Bl.a. har den tillåtna anställningstiden vid provanställning och arbetstoppar förlängts och turordningsreglerna ändrats. Syftet är att, mot bakgrund av arbetsmarknadsläget och inför konjunkturuppgången, underlätta expansionen för landets småföretag. Därmed blir det lättare för arbetslösa, inte minst ungdomar, att få jobb. Riskkapitalförsörjning på kommersiella villkor har förbättrats genom att 6,5 miljarder kronor förts över till sex s.k. riskkapitalbolag, 1,2 miljarder kronor tillförts nyföretagarlån och de regionala utvecklingsfonderna ersatts av utvecklingsbolag vilka genom en fördubbling av sitt kapital disponerar 2,5 miljarder kronor för riskfinansiering. Även Teknikbrostiftelserna vid universiteten bidrar till förnyelsearbetet. Konkurrensbegränsningar har tagits bort i den nya konkurrenslagen och genom EES-avtalet.

Förslag har lagts fram om en *avreglering av elmarknaden* så att alla säljare och köpare ges rätt att använda alla ledningar. Ett flertal på sikt effektivitetshöjande bolagiseringar har genomförts eller ligger som förslag hos riksdagen. Exempel finns bl.a. inom kommunikationsområdet: Posten, Telia, Vägverkets produktionsdivision och Domän. Även ett stort antal lyckade *privatiseringar* av statliga företag har gjorts. Det senaste exemplet är AssiDomän. 49 % av aktiestocken såldes under mars 1994. Nästan 600 000 personer tecknade och erhöll 35 % av aktierna i bolaget. Totalt har privatiseringarna av företag tidigare ägda av staten från 1992 t.o.m. april 1994 inbringat nära 14 miljarder kronor. Staten förbereder försäljning av delar av sitt innehav i Pharmacia AB.

*Finanskrisen* hotade att allvarligt och långsiktigt skada den svenska ekonomin. Genom statens åtagande 1992 att garantera bankernas möjligheter att kunna infria sina fordringar och genom den förda finanspolitiken, inte minst saneringsprogrammet, har räntorna successivt kunnat sänkas. Den lägre räntenivån och konjunkturförbättringen har lett till ökade intäkter i banksystemet och lägre reserveringsbehov för kreditförluster. Flera banker har genom nyemissioner kunnat stärka sitt kapital. Finanskrisen har kunnat övervinnas på kortare tid än vad som befarades i början av 1993.

Betalningssystemet är säkrat och Nordbanken (inklusive Gota Bank) har med statens hjälp genomgått en betydande omstrukturering och väntas visa vinst på verksamheten under 1994. Skattebetalarna bör kunna se fram emot att staten successivt återvinner mycket av tidigare bankstödsutlägg genom försäljning av Nordbanken och ett antal övertagna panter i form av fastigheter.

De *offentliga finanserna* förstärks genom beslut under mandatperioden om 62 miljarder kronor i minskade utgifter och drygt 28 miljarder i ökade skatteinkomster/avgifter. Ett flerårigt saneringsprogram har beslutats av riksdagen och det första året i programmet har genomförts, med viss marginal. De beslutade förstärkningarna av de offentliga finanserna motsvarar en långsiktig effekt på drygt 6 % av BNP. Därtill kommer återstående delar av saneringsprogrammet. Totalt ger detta drygt 150 miljarder kronor eller närmare 11 % av BNP.

Tabellen nedan visar enbart de beslut som förstärker statsfinanserna. Det finns också motverkande krafter. En del utgifter beror på omständigheter utanför den ekonomiska politikens kontroll. Dit hör utlägg för finanskrisen. Kostnaden för att rädda landets betalningssystem och förhindra krascher och kollapser som skulle ha fått oöverskådliga konsekvenser för enskilda människor, familjer och företag har uppgått till ca 60 miljarder kronor. Ett annat exempel på budgetförsvagning utanför den ekonomiska politikens sfär hänför sig till humanitära insatser i en orolig värld: Flyktingmottagningen, framförallt från det forna Jugoslavien, och bidrag till FN-insatser i Bosnien. De har varit och är lika nödvändiga som de varit omöjliga att planera för.

**Tabell 3.1 Budgetförstärkningar under mandatperioden**

| Budgetår | 92/93 | 93/94 | 94/95 | Full effekt |
|---|---|---|---|---|
| Höstprop. -91 och budgetprop. jan -92 | 11,3 | 13,2 | 15,1 | 15,1 |
| Kompl.prop. -92 | 1,1 | 3,5 | 5,0 | 13,8 |
| Krisprop höst -92 | 7,2 | 21,8 | 26,5 | 24,9 |
| Budgetprop. jan -93 | | 12,5 | 14,8 | 17,4 |
| Budgetprop. jan -94 (inkl. höstprop. -93 samt särpropositioner våren -94) | | | 9,8 | 19,5 |
| **Summa föreslagna och beslutade åtgärder** | **19,6** | **51,0** | **71,2** | **90,7** |

Tabellen tar upp de förslag som antagits av riksdagen samt förslag under våren 1994. Endast sådana förslag som är bestående har medtagits i kolumnen "Full effekt". Den besparing på biståndet om ca 1 miljard kronor som gjordes efter krisöverenskommelsen hösten 1992 är inte inkluderad, eftersom ambitionen är att biståndets andel av BNP åter skall ökas när det statsfinansiella läget så medger. Andra besparingar av engångskaraktär har också exkluderats. Av de dryga 90 miljarder kronor som budgetförstärkningarna omfattar, ingår 19,5 miljarder i det femåriga saneringsprogrammet. Redan innan detta beslutades hade alltså åtgärder vidtagits som förstärker statsfinanserna med drygt 71 miljarder. Saneringsprogrammet omfattar totalt 81 miljarder kronor på fem år, varav 46 miljarder kronor är budgetförstärkningar och 35 miljarder kronor hänför sig till posten realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion.

Ett annat sätt att presentera gjorda budgetförstärkningar är en departementsvis analys, som bättre illustrerar områdesvisa förändringar. Här nämns endast de största posterna för respektive departement.

**Tabell 3.2 Budgetförstärkningar departementsvis**
Miljarder kronor

| | Summa |
|---|---|
| **Finansdepartementet**<br>(minskade räntebidrag, avskaffade investeringsbidrag, minskade bidrag till kommunerna; höjd bensin- och tobaksskatt m.m.) | 38,4 |
| **Socialdepartementet**<br>(införd karensdag och sänkta ersättningsnivåer i sjukförsäkringen, samordning arbetsskade- och sjukförsäkring, sänkt ersättning för vissa pensionsförmåner; allmän sjukförsäkringsavgift) | 19,3 |
| **Arbetsmarknadsdepartementet**<br>(sänkt ersättningsnivå och återinförda karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen, avskaffade statsbidrag företagshälsovård, regeländringar beredskapsarbeten) | 8,4 |
| **Utbildningsdepartementet**<br>(sänkt internatbidrag o korttidsstöd, slopat bidrag för utrustning i gymnasier, utebliven höjning av studiebidrag o reduktion studiemedelsbelopp, studiebidrag endast 10 mån./studieår) | 2,4 |
| **Försvardepartementet**<br>(lägre anslag totalförsvaret) | 1,2 |
| **Justitiedepartementet**<br>(rationalisering inom polisen) | 0,5 |
| **Näringsdepartementet**<br>(minskning av diverse anslag inom turism, teknisk utveckling m.m.) | 0,4 |
| **Kommunikationsdepartementet**<br>(rationaliseringar inom väg- o banverket) | 0,2 |
| **Kulturdepartementet**<br>(minskade asylkostnader, sänkta dagbidrag för flyktingar) | 0,2 |
| **Utrikesdepartementet**<br>(lägre anslag till utrikesförvaltningen) | 0,1 |
| **Totalt under mandatperioden exkl. saneringsprogrammet** | **71,1** |
| **Saneringsprogrammet** | **19,5** |
| **TOTALT** | **90,7** |

Förändringarna i *välfärdspolitiken* är en integrerad del av den ekonomiska politiken. Omprövning av de offentliga åtagandena har varit nödvändiga för att garantera den framtida välfärden, både genom förändringarnas bidrag till saneringen av de offentliga finanserna och genom att systemen nu stimulerar till en utveckling som bättre främjar tillväxt och sysselsättning.

I stort sett samtliga *socialförsäkringar* har sålunda reformerats i syfte att hushålla med statens utgifter och öka företags och individers ekonomiska intresse för arbete, sparande och företagande. Bland annat har sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och lönegarantisystemet reformerats. Under våren 1994 läggs förslag om ett nytt mera försäkringsmässigt pensions-

system. Det innebär genomgripande förbättringar jämfört med det nuvarande ATP-systemet.

*Arbetmarknadspolitiken* har inriktats på aktiva åtgärder och flera nya kostnadseffektiva åtgärder har införts, t.ex. ungdomspraktik och arbetslivsutveckling, vilka har mottagits positivt. Politiken prioriterar de långtidsarbetslösa och ungdomarna.

*Kommuner och landsting* har genom ett nytt statsbidragssystem kunnat öka användning av konkurrens och nya arbetsformer. De har kraftigt förbättrat sin hushållning och samtidigt ökat kommuninnevånarnas valfrihet och kortat köer. Genom det nya statsbidragssystemet byggt på decentralisering och kommunalt självstyre anger statsmakterna en finansiell ram inom vilken kommunerna har större möjligheter än tidigare att utan statlig detaljreglering fullgöra sina uppgifter på det sätt de önskar. Statsmakternas roll blir att följa upp att nationella mål uppfylls. Den bättre hushållningen avspeglas i att kostnadsutvecklingen för första gången på mycket länge bringats närmare gränserna för vad samhällsekonomin medger.

Förutsättningarna för en *miljömässigt uthållig utveckling* har förbättrats. Ekonomiska styrmedel har introducerats i växande grad, bland annat för att minska användningen av blyad bensin och stimulera till miljövänligare bilar. Energibeskattningen har reformerats i syfte att göra miljöbeskattningen mer effektiv som miljöpolitiskt instrument, samtidigt som industrins konkurrenskraft stärkts. Arbetet med att ta fram miljöjusterade nationalräkenskaper och skattningar av miljöskulden har drivits på. En utredning om ökad miljörelatering av skattesystemet har tillsatts. I detta sammanhang behandlas frågan om s.k. skatteväxling, dvs. lägre skatt på arbete och högre skatt på verksamheter som belastar miljön. Ett viktigt steg mot kretsloppssamhället har tagits genom införandet av producentansvar. Förslag har lagts om en ny miljöbalk. Förslaget om ändringar i plan- och bygglagen och ny organisation för lantmäteri och fastighetsbildning innebär att myndighetsansvaret blir klarare på dessa områden.

Bred politisk enighet har kunnat nås om viktiga *institutionella förändringar*. Reformernas betydelse för stabiliteten i det framtida ekonomisk-politiska beslutfattandet kan knappast överskattas. Det gäller dels förslaget om *fyraåriga mandatperioder* som skall börja tillämpas från och med nästa mandatperiod, dels förslagen om *stramare budgetprocess i riksdagen*. En stramare budgetprocess i regeringskansliet har genomförts.

Politiken har också lagts om på ett antal andra områden:

Förutsättningarna för ökad *jämställdhet* har stärkts bland annat genom att en månad i föräldraförsäkringen förbehålls vardera föräldern, genom en skärpning av jämställdhetslagen, en starkare roll för JämO och insatser för att öka andelen kvinnliga chefer i näringslivet.

På socialpolitikens område har valfriheten ökat. *Handikappreformen* har förbättrat situationen för människor med grava funktionshinder. *Husläkarreformen* har gjort det möjligt för enskilda att själva välja sin

husläkare. Inom barnomsorgen har en *barnomsorgsgaranti* beslutats samtidigt som rätten att välja omsorgsform har tillkommit.

Förslag om införande av *vårdnadsbidrag* har lagts fram. Förslaget innebär ökad valfrihet för familjerna när det gäller omsorgen om barnen.

*Bostadspolitiken* har reformerats i grunden. Bostadsbyggandet har avreglerats och subventionerna minskas kraftigt. Nya förenklade byggregler för bl.a. bostädernas utformning har införts.

Stora insatser har vidtagits för att förbättra *utbildningens* kvalitet och effektivisera resursanvändningen i utbildningssystemet. Gymnasieskolan och den högre utbildningen har byggts ut. Inom den högre utbildningen tillkommer drygt 50 000 platser på några år. En omfattande satsning på forskning och forskarutbildning har gjorts möjlig med medel från de numera avskaffade löntagarfonderna. Betydande insatser har också gjorts för att förbättra kontakterna mellan högskolor/universitet och det lokala näringslivet.

*Regionalpolitiken* har reformerats och tillförts ökade medel. Det goda resultatet i medlemskapsförhandlingarna med EU förbättrar ytterligare möjligheterna till en balanserad och positiv utveckling i hela landet. Förnyelsen av regionalpolitiken innebär att förutsättningarna för företagande och landsbygdsutveckling har stärkts betydligt. Genom satsningarna på utbildning, kommunikationer m.m. förbättras förutsättningarna för en positiv utveckling av den svenska landsbygden. Kraftfulla satsningar på kommunikationer och infrastruktur är en viktig del i regeringens långsiktiga politik för välfärd, regional balans och tillväxt. Förbättringarna av kommunikationerna bidrar till en positiv utveckling av näringslivets konkurrenskraft och produktivitet. Dessa för svenska förhållanden unikt omfattande satsningar på infrastrukturen bidrar också aktivt till att förbättra miljön och sysselsättningsläget.

Utnyttjandet av modern informationsteknologi är ytterligare en viktig faktor som kan bidra till ekonomisk tillväxt och näringslivsutveckling. Sverige gör betydande investeringar i telekommunikationer och har för närvarande ett telenät med en betydande potential för utveckling av informationsteknologi för olika ändamål. Regeringen har därför tagit initiativ till att aktivt stimulera utnyttjandet och användningen av modern informationsteknologi på olika sätt i samhällslivet.

Villkoren för *jordbruket* har anpassats för att göra det svenska jordbruket konkurrenskraftigt i EU. Medlemskapsavtalet kommer att ge det svenska jordbruket samma förutsättningar som jordbruksföretag i övriga EU.

Moderniseringen av det svenska *försvaret* mot bakgrund av 1992 års försvarsbeslut fortgår.

Regeringen har tagit flera initiativ för att öka den lokala demokratin och valfriheten för medborgarna. Medborgarnas inflytande och insyn stärks genom bl.a. förslagen till ny lag om kommunala folkomröstningar, offentliga nämndsammanträden och skärpta jävsregler. Regeringen har tillsatt en särskild beredning för att främja den ideella sektorns utveckling.

*Kulturen* har givits bättre betingelser under regeringsperioden. Valfriheten i TV och radio har ökat kraftigt.

För *biståndet* har nya riktlinjer lagts fast som betonar demokrati, mänskliga rättigheter, marknadsekonomi och ett effektivt utnyttjande av biståndet. Samarbete med Central- och Östeuropa skall äga rum även efter utgången av nästa budgetår. Regeringen har aviserat att den skall återkomma med förslag till nytt samarbetsprogram.

Sänkningen av biståndsramen är temporär. U-landsbiståndet skall - i enlighet med vad riksdag och regering tidigare uttalat - åter uppgå till 1 % av BNI så snart Sveriges ekonomi så tillåter.

*Flyktingpolitiken* har lagts om. De restriktioner som den förra regeringen införde i december 1989 har avskaffats och nu tillämpas utlänningslagens skyddsregler fullt ut. Flyktingmottagandet har gjorts mer flexibelt och avsevärt mer kostnadseffektivt. Samtidigt har insatserna ökat kraftigt i närområdet till det forna Jugoslavien.

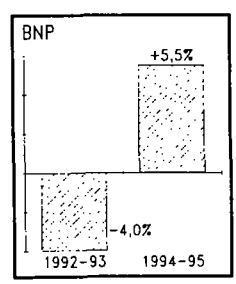
För att uppnå målen på det *kriminalpolitiska området* har betydelsefulla förändringar vidtagits i syfte att minska brotten och öka människors trygghet mot brott. Bland annat har den obligatoriska halvtidsfrigivningen avskaffats och straffen för narkotikabrott och rattfylleri skärpts. Samtidigt utformas kriminalvården mot ökad differentiering och förbättrade behandlingsprogram.

Det är av central betydelse för producenternas investeringsvilja, och ekonomisk verksamhet i allmänhet, att de ekonomiska villkoren för företagsamhet och hushåll är stabila och får verka långsiktigt. Ett upprivande av genomförda strukturförbättrande åtgärder skulle därför få mycket negativa konsekvenser för den svenska ekonomin och enskilda människor.

## 3.2 Politiken ger resultat

Läget i ekonomin har inte bara stabiliserats utan ekonomin är nu inne i en stark uppgång. Regeringens strategi att dra igång en exportledd expansion av det privata näringslivet fungerar. Grunden har lagts för ökad sysselsättning, sunda statsfinanser och tillförlitliga trygghetssystem. Den nedgång i näringslivet som regeringen ärvde har brutits och vänts till en uppgång.

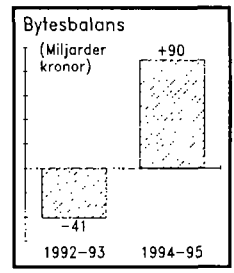
Utgångsläget var att det privata näringslivet vid övergången från 1980-talet till 1990-talet var på väg in i en djup, akut kris. Lönsamheten föll kraftigt och allt fler företag uppvisade allt större förluster. Antalet arbetstillfällen i privat sektor minskade genom omfattande permitteringar, men också genom att många företag helt enkelt slogs ut.




Från mitten av 1989 till slutet av 1993 föll sysselsättningen enbart inom industrin med drygt 260 000 personer. Det innebär att var fjärde industrianställd förlorade sitt jobb. Inom den privata tjänstesektorn har nedgången sedan sysselsättningstoppen varit drygt 140 000 personer. Antalet företagskonkurser har under lågkonjunkturåren 1991-1993 uppgått till 19 000 per år i genomsnitt, vilket är 3 gånger mer än vad som varit

normalt under den senaste 20-årsperioden. Framtidstron försvann och investeringarna pressades ned till en miniminivå. Produktionskapaciteten minskade. Motorn i svensk ekonomi var på väg att stanna.

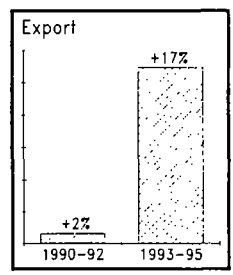
Regeringens politik bär nu frukt. Avgörande är att det privata näringslivet återvinner konkurrenskraft. Till en del har detta skett genom den ofrivilliga deprecieringen, men den är bara en del av det hela. Under lågkonjunkturen har omvandlingstrycket på företagen varit hårt. Ett omfattande rationaliseringsarbete har genomförts. Omstruktureringen av näringslivet är denna gång starkt målinriktad och mera djupgående än vad som skedde efter 1982 års devalvering. De rationaliseringar som genomförts inom företagen, och mellan företagen, genom nedläggningar och nystartande, ger bestående resultat även när kronan stärks och konkurrensfördelarna av dagens kronkurs eventuellt minskar. Konkurrensläget har skärpts, bl.a. som en följd av den nya lagstiftningen och av EES-avtalet. Även privatiseringen av statliga företag innebär ökad konkurrens.




*Produktivitetsökningen* inom industrin har varit 8 % i genomsnitt per år 1991-1993, vilket är avsevärt snabbare än under uppgången under 1980-talet och även snabbare än i vår omvärld. Även i år förväntas en god produktivitetstillväxt. Till en del har denna produktivitetsökning dock skett till priset av nedläggning av lågproduktiva tillverkningsenheter.

*Lönekostnaderna* har ökat långsamt, bl.a. som en följd av sänkningen av arbetsgivaravgifterna den 1 januari 1993. Arbetskraftskostnaderna per producerad enhet har jämfört med omvärlden sjunkit med nästan 30 % åren 1991-1994.

Den *exportledda uppgången* har varit på väg sedan slutet av 1992. Svenska företag har i hög grad lyckats utnyttja den internationella konjunkturen och erövrat marknadsandelar. Exporten har ökat med 17 % sedan slutet av 1992. Handelsbalansen gav ett överskott i fjol på 55 miljarder jämfört med ett genomsnitt på 26 miljarder kronor 1990-92. Exportorderingången ökade kraftigt under hela fjolåret.

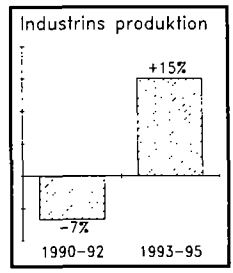



Nettot av *svenska direktinvesteringar* i utlandet mot utländska investeringar i Sverige, som för 1980-talet var ett nettoutflöde om 250 miljarder kronor, slog under 1993 om till ett positivt nettoinflöde för första gången på 25 år.

Speciellt anmärkningsvärd är det senaste årets *exceptionella exportframgångar* på de mycket konkurrensutsatta marknaderna i Stillahavsasien. Denna region har varit inne i en stark tillväxtfas under många år. I och med Kinas och Vietnams omläggning till marknadsekonomi och frihandel har regionens importefterfrågan och tillväxt under de senaste åren varit avsevärt högre än i OECD-området. Det svenska exportvärdet till länderna i Fjärran Östern — framför allt Japan, Kina, Hongkong, Singapore, Taiwan, Sydkorea, Thailand, Malaysia och Indonesien — steg sålunda med hela 56 % 1993 att jämföras med 19 % för den totala exporten. Regionen är Sveriges snabbast växande exportmarknad och närmare 10 % av exporten går nu till detta område att jämföras med 8,5 % till USA. Länderna har kommit att betecknas som mirakelekonomier med sin snabba exportledda tillväxt, men det är värt att lägga

märke till att de just därför också vuxit fram som stora kunder på grund av sin snabba ökning av importefterfrågan.

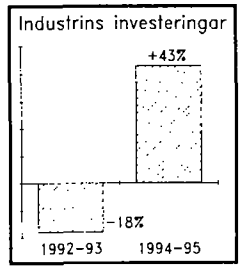
Från den svenska konkurrensutsatta sektorn sprider sig nu effekterna av återhämtningen i ekonomin som ringar på vattnet. Inte minst gäller detta *underleverantörerna* till exportindustrin. Det gäller också företag i den *privata tjänstesektorn* som har koppling till industrin. När produktionen nu kommer i gång ökar t.ex. även transporter och handel.




Den *positiva utvecklingen bekräftas* mycket tydligt av de senaste industri-och tjänstebarometrarna från Konjunkturinstitutet. Orderingången till industrin översteg markant företagens förväntningar under det första kvartalet 1994. Över en tredjedel av företagen rapporterade ökad orderingång. Det är den högsta andelen sedan mätningarna startade 1964. Inom tjänstesektorn har den uppgång som redan tidigare observerats för uppdragsverksamhet och delar av partihandeln nu spridit sig till bl.a. åkerier och detaljhandel.

Stärkandet av konkurrenskraften är en del av regeringens strategi. Den kompletteras med åtgärder som ökar förtroendet för den svenska ekonomins framtid både hos hushåll och företag. För företagen är de *strategiska skattesänkningarna* av stor vikt, särskilt förändringarna av företagsbeskattningen samt av arvs-, gåvo- och förmögenhetsbeskattningen. Genom dessa förändringar underlättas inte minst småföretagens expansion, vilket i sin tur bidrar till att skapa nya riktiga jobb. Härtill kommer omfattande avregleringar. Ett hundratal viktiga avregleringar har genomförts eller är på väg.

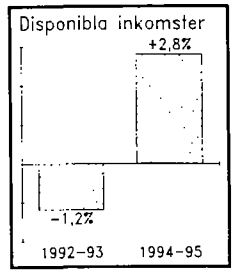
Även för företagen har de nödvändiga förändringarna inom *socialförsäkringssystemen* varit viktiga eftersom de medverkar till högre effektivitet. Genom att reformera incitament och sänka ersättningsnivåer bidrar åtgärderna till den nödvändiga saneringen av statsfinanserna.




Konkurrenskraftsförbättringen och vändningen i ekonomin medför att företagen börjar *investera*. Produktionskapaciteten har börjat öka.

När också *arbetsmarknaden* nu är på väg att förbättras kan hushållen se framtiden an med ökad tillförsikt, något som också bekräftas av olika undersökningar.

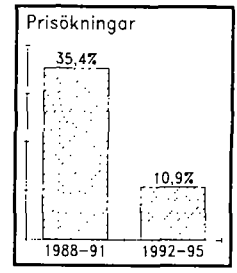
Det ökade *sparandet* har medfört att hushållen till betydande del sanerat sina skulder. Det privata sparandet kommer att fortsätta att ligga på en högre nivå än under 1980-talet, men hushållen kan även tillåta sig en ökad konsumtion.




Därmed kommer den *inhemska efterfrågan* att på nytt kunna ta fart. Återhämtningen börjar märkas för de mer hemmamarknadsinriktade företagen. Då får också sysselsättningsökningen en bredare bas, vilket är särskilt viktigt, eftersom det ökar sannolikheten för en icke-inflationistisk lönebildning och fler jobb i hela landet.

Näringslivets fortsatta expansion och produktivitetstillväxt stimuleras av den satsning på *utbildning* som nu genomförs. En ökad intagning till universitet och högskolor har skett, särskilda insatser har gjorts inom gymnasieskolan och komvux, liksom en förskjutning i arbetsmarknadspolitiken mot utbildning och prioritering av de *långtidsarbetslösas* situation. Genom den gradvis höjda utbildningsnivån kommer det också

att bli lättare för företagen att på ett effektivt sätt tillämpa den nya kunskap som kommer vårt land till del genom ett inflöde från andra länder.




*Inflationsmålet* har gjort klart för företag, arbetsmarknadens parter m.fl. att det inte längre går att övervältra snabba kostnadsökningar på kunderna. Inflationsförväntningarna har minskat kraftigt. Tillsammans med det ännu ansträngda arbetsmarknadsläget medför detta att lönekostnaderna för näringslivet under resten av 1990-talet kan förväntas stiga betydligt långsammare än tidigare. Samtidigt kommer det att finnas behov av nyrekrytering inom vissa branscher, vilket sannolikt kräver förskjutningar i anställningsvillkor och matchnings- och utbildningsinsatser. Processen kan underlättas av den trend i riktning mot decentraliserad lönebildning som under en längre tid pågått i Sverige under trycket av grundläggande ändrade förhållanden på arbetsmarknaden. Löneökningar kan i fortsättningen komma att i högre utsträckning baseras på produktivitetstillväxt. Detta är dock främst parternas på arbetsmarknaden ansvarsområde.

Många av de strukturella reformer som genomförts eller planeras kommer att förbättra *arbetsmarknadens funktionssätt* och bidra till att underlätta det privata näringslivets omvandling och utbyggnad. Exempel på detta är skattereformen, förändringarna inom sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna, sänkt ersättning i arbetslöshetsförsäkringen och reformeringen av arbetsrättslagstiftningen. Fortsatta ansträngningar måste göras för att ytterligare öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, såväl vad avser lönebildningen som i andra avseenden. Härigenom skapas bättre förutsättningar att nå hög tillväxt utan inflation.

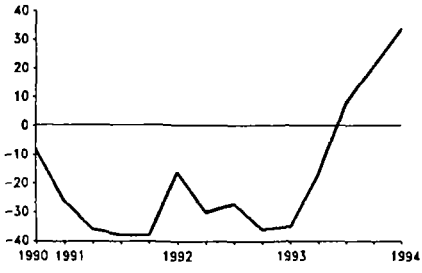
*Finanskrisen* hotade att allvarligt skada betalningssystemet. Genom den statliga bankgarantin och en stram finanspolitik var det möjligt att få ner räntorna. Det medförde bland annat att betalningssystemet kunde återhämta sig snabbare än de flesta kunnat ana. Därmed är också förutsättningarna goda för att kreditväsendet skall fungera bättre än under 1980-talets spekulationsyra och under krisen i början av 1990-talet.

Den stigande lönsamheten, det stadigt högre kapacitetsutnyttjandet, den växande inhemska efterfrågan, de lägre räntorna och de allt positivare framtidsförväntningarna hos hushållen gör att *investeringarna inom näringslivet*, och inte minst inom industrin, bör öka kraftigt under de närmaste åren. En förutsättning är dock att företagens försörjning med riskkapital fungerar tillräckligt väl. De omfattande nyemissioner som förekommit på Stockholmsbörsen tyder på att så är fallet. Främst har storföretagens kapitalbas därigenom breddats på ett sätt som skapar förutsättningar för en investeringsuppgång. För de små företagen har skatteförändringarna stor betydelse. Dessutom tillförs riskkapital via de speciella bolag som bildats i samband med utskiftningen av medel från löntagarfonderna.

Företagsklimatet i Sverige har förbättrats dramatiskt under de senaste åren. Villkoren för företagande är nu mer förmånliga och stabila i Sverige än de kanske varit under någon period tidigare under efterkrigstiden. Detta är också en av förutsättningarna för den produktions- och

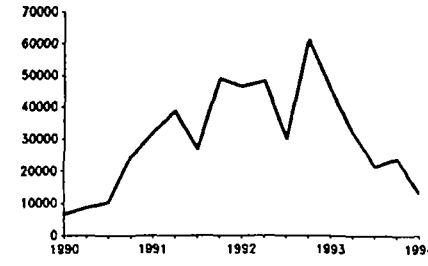
sysselsättningsexpansion som är nödvändig för att åstadkomma fortsatt stadigt förbättrade offentliga finanser och hejdad tillväxt i statsskulden.

**Partihandel totalt**
**Försäljningsvolym, hemmamarknad**
Nettotal



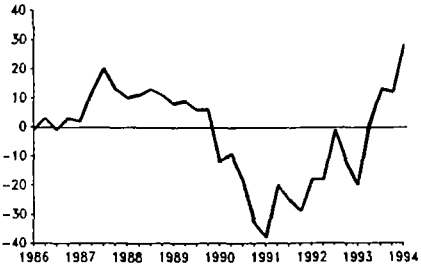

*Källa*: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

**Antal varsel**



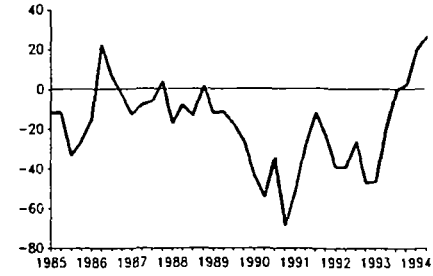

*Källa*: AMS

**Industrins orderingång**
Nettotal



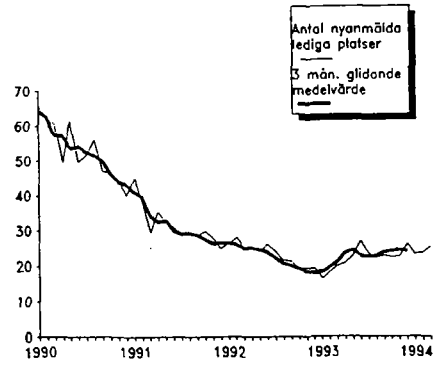

*Källa*: Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer.

**Hushållens förväntningar om Sveriges ekonomi**
Nettotal mellan andel som tror på förbättring resp. försämring under närmaste 12 månader



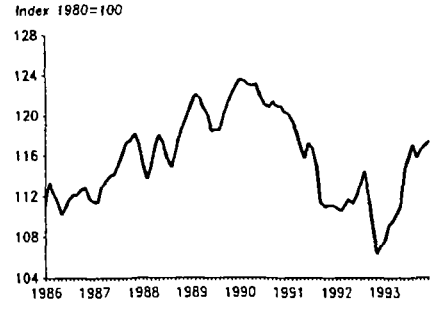

*Källa*: Statistiska centralbyrån

**Nyanmälda lediga platser**
**Säsongsrensad serie**
Tusental




*Källa*: AMS.

**Industriproduktionsindex**




*Källa*: Statistiska centralbyrån.

# B Dagsläget och framtiden

## 4 Den internationella utvecklingen

### 4.1 Det globala och det europeiska samarbetet

Världsekonomin har under de senaste åren präglats av två fenomen, dels instabilitet på finansiella marknader, dels flera nya viktiga avtal för ökad frihandel. Ränte- och valutaoron diskuteras senare.

Att flera frihandelsavtal kunnat föras i hamn 1992-94 kan tyckas förvånande med tanke på den lågkonjunktur som präglar Europa och Japan, och som USA befann sig i för bara ett par år sedan. Uppenbarligen är de protektionistiska krafterna i industriländerna trots allt inte övermäktiga när det kommer till kritan, inte ens i lågkonjunktur. Detta är självklart glädjande. Det spelar sannolikt roll att internationella handelsförhandlingar är så utdragna att konjunkturen hinner växla initiering och avslut. Det verkligt avgörande beslutet förefaller mot bakgrund av senare års erfarenheter därför snarast vara beslutet att starta en förhandlingsprocess. Protektionistiska strömningar visar dock sannolikt sin styrka under kommande år när ingångna avtal och förpliktelser att liberalisera skall tillämpas i praktiken.

Sett ur ett globalt perspektiv är det slutligt undertecknade Gattavtalet viktigast av dessa avtal. För dagen betydet avtalet mest för industriländerna, eftersom de står för de största andelen av världshandeln. För framtiden betyder dock avtalet sannolikt mer för u-länderna, eftersom det säkerställer en utvecklingsväg för dem byggd på exportledd tillväxt. Bl.a. innehåller avtalet ett avskaffande av restriktioner på u-landsexport av tekovaror senast år 2005. För Sverige innebär detta att de tekokvoter som vi får leva med som EU-medlem endast blir temporära. För Sverige som liten utrikeshandelsberoende nation innebär avtalet också i övrigt stora fördelar genom tullsänkningar på vår export, ett regelverk för den internationella tjänstehandeln och ett stärkt och enhetligt handelssystem i den nya världshandelsorganisationen World Trade Organization, WTO.

Till skillnad mot de andra avtalen är Gattavtalet globalt. De övriga är av regional karaktär. De regionala avtalen kan ses på två sätt, dels som ett första regionalt steg mot global frihandel, dels som motsatsen, dvs. ett uppgivande av ambitionen att skapa global frihandel och i stället som ett näst bästa alternativ för en mindre grupp länder att skapa regional frihandel. Vilken av dessa två synsätt som kommer att dominera är svårt att i dag säga med någon säkerhet. Samtidigt innebär såväl regional liberalisering som ansträngningar i riktning mot global frihandel att befintliga handelsrestriktioner avskaffas. Åtgärderna förstärker och kompletterar sålunda varandra. Sverige har ett intresse av att motverka en regionalisering av världshandeln och verka för att den europeiska integration är steg på vägen mot global frihandel.

I Nordamerika ingicks hösten 1994 NAFTA-avtalet, vilket banar väg för ökad frihandel mellan USA, Kanada och Mexico. Redan diskuteras

utvidgning av avtalet till länder i karibiska övärlden och några länder i Sydamerika, bl.a. Chile.

I Europa genomfördes enligt tidtabellen 1992 kontinentens sannolikt hittills mest omfattande liberaliseringsprogram i form av EG:s "Inre Marknad". Det följdes upp med EES-avtalet, som knyter EFTA-länderna ekonomiskt nära till EG. Avtalet ger Sverige och EFTA-länderna (utom Schweiz) fri varuhandel (utom med livsmedel och jordbruksvaror), fri rörlighet för individer, fri tjänstehandel och fri kapitalrörlighet. Den grad av medinflytande och gemensamt beslutsfattande som EFTA-länderna eftersträvade inom EES-avtalets ram gick dock inte att uppnå. Förutsatt att EU-avtalen med de fyra EFTA-kandidatländerna förverkligas införs frihandel 1995 i Västeuropa (exklusive Schweiz) för den sista återstående stora varugruppen, nämligen livmedel, jordbruksprodukter och fisk.

Ett stort antal avtal har ingåtts som syftar till ökad handel och djupare ekonomisk integration mellan Europas två delar. För Sverige är detta integrationsarbete av central ekonomisk och politisk betydelse. Vi har ett starkt egenintresse av att kunna påverka, driva på och hävda de nordiska intressena i sammanhanget.

Människorna i Baltikum, Ryssland samt Öst- och Centraleuropa är engagerade i ett gigantiskt samhällsbyggande. Det gäller inte bara att säkerställa fungerande demokratier och rättstater. Samtidigt som man måste stabilisera ekonomierna skall man skapa institutionella förutsättningar för en fungerande marknadsekonomi för snabbt växande välstånd. Under kommande år och årtionden är vår kanske viktigaste uppgift i Västeuropa att politiskt och ekonomiskt understödja dessa strävanden, bl.a. genom att som medlem i EU arbeta för en tätare integration av de tidigare kommunistiskt styrda staterna med Västeuropa. EU är den organisation som har störst potential politiskt och ekonomiskt att underlätta omställningen i öst. En uppgift för Sverige som medlem blir att driva på för att denna potential också utnyttjas maximalt.

I EU kommer Sverige att driva sin traditionella frihandels-och u-landsinriktade handelspolitik. Det är viktigt för Baltikum, Öst- och Centraleuropa och u-länderna, men i lika hög grad för Sverige självt. Under de 20 gångna åren av liberal frihandelsrevolution i världsekonomin har ett par miljarder människor i Asien, Latinamerika och östra Europa tagit steget in i marknadsekonomin. Borta är ekonomisk inåtvändhet och Sovjetinspirerad statlig planering. Entreprenörer, företag, och länder utnyttjar i växande utsträckning sina komparativa fördelar och möjligheter till stordriftsfördelar. Människorna i Asien har med ökade inkomster i dag tillgång till ett allt större urval av inhemskt producerade och importerade varor och tjänster. Samtidigt får den offentliga sektorn i dessa länder växande resurser för att tillfredsställa bl.a. sociala och utbildningspolitiska önskemål.

Det som sker inom EU är av avgörande betydelse för svensk ekonomi och välfärd. Detta gäller oberoende av vilka former Sveriges anknytning till den Europeiska gemenskapen kommer att ta sig. Vårt inflytande över denna utveckling är däremot helt beroende av ett svenskt medlemskap.

För EU är utvidgningen med nya medlemsländer och deras integrering i unionen en av de viktigaste näraliggande uppgifterna. De politiska överenskommelser som har träffats med Sverige, Finland, Norge och Österrike innebär att EU kan ha sexton medlemsländer den 1 januari 1995.

I EU:s arbete spelar frågan om sysselsättning och arbetslöshet vid fortsatt låg inflation en stor roll. De framsteg som arbetet med genomförandet av den inre marknaden innebar medförde under andra hälften av 1980-talet en viss sysselsättningsökning i Gemenskapen. En mera permanent förbättring av sysselsättningsläget har dock uteblivit. Arbetslösheten har därigenom blivit strukturell och ett flertal åtgärder krävs för att lösa problemen. Att åstadkomma bättre fungerande och mer flexibla arbetsmarknader liksom att förbättra utbildning och infrastruktur i övrigt, tillhör därför de viktigaste frågorna inom EU. Ett viktigt steg för att förbättra samarbetet i dessa frågor togs med den vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning som Kommissionen lade fram för Europeiska rådet i december 1993. Den följs nu upp genom en rad åtgärder, både nationellt och gemensamt. Vitboken baseras på tre huvudlinjer:

— Det krävs stabila makroekonomiska förhållanden, som stödjer marknadskrafterna,
— Det krävs strukturella åtgärder som förbättrar industrins konkurrenskraft och som möjliggör fullt utnyttjande av den inre marknaden (bl.a. transeuropeiska nätverk — TEN),
— Det krävs förbättringar av arbetsmarknadernas funktionssätt.

Arbetet med att utveckla formerna för det ekonomisk-politiska samarbetet pågår. Sverige är genom samarbetet mellan EU och EFTA redan delaktigt i EU:s arbete för ökad tillväxt och sysselsättning. Ett konkret resultat är att Europeiska Investeringsbanken (EIB) inom kort beräknas få möjlighet att finansiera projekt i EFTA-länderna. Sverige och banken har inlett diskussioner om finansiering av svenska projekt inom energi, miljövård och infrastruktur med anknytning till transeuropeiska nätverk. Vidare utvecklas samarbetet mellan EIB och den Nordiska investeringsbanken.

Sverige följer nära EU:s ekonomisk-politiska samarbete och utvecklingen av den ekonomiska och monetära unionen, EMU.

Under fas II av EMU, som inleddes den 1 januari 1994, skall samordningen av den ekonomiska politiken förstärkas. I denna fas gäller regler som syftar till att förhindra att medlemsländerna för en oansvarig finanspolitik. En särskild procedur vid alltför stora underskott i de offentliga finanserna skall tillämpas.

Europeiska Monetära Institutet (EMI) startade sin verksamhet vid årsskiftet. EMI har främst till uppgift att *förbereda* valutaunionen, dvs. den tredje fasen av EMU.

Även i OECD:s arbete spelar frågan om sysselsättning och arbetslöshet en stor roll. I en omfattande studie har orsakerna till arbetslösheten i

medlemsländerna ingående undersökts, och förslag till åtgärder skall läggas fram. Studiens slutsats är att den huvudsakliga orsaken till arbetslösheten i OECD-länderna är bristande förnyelse och anpassning. Detta gäller inte minst Europa. Studien kommer att behandlas vid OECD:s ministerrådsmöte i juni 1994, och den har också utgjort underlag för en sysselsättningskonferens mellan de sju stora industriländerna i Detroit i mars 1994. Sverige lägger stor vikt vid OECD:s sysselsättningsstudie, och särskilt vid att den skall ge ett konkret underlag för hur en politik som kraftfullt kan öka sysselsättningen skall se ut. Sverige samverkar här med de övriga nordiska länderna.

Även i det nordiska samarbetet har sysselsättningsfrågorna spelat stor roll, och Sverige har aktivt deltagit i och drivit detta samarbete framåt under året som ordförande i Nordiska Ministerrådet. De nordiska finans- och ekonomiministrarna lade våren 1994 fram rapporten "Nordiskt samarbete för ökad sysselsättning", där en lång rad åtgärder för ökad sysselsättning på nationellt och nordiskt plan presenterades. Vidare har infrastrukturinvesteringar av nordiskt intresse studerats, där både konkreta projekt och frågor om finansiering aktualiserats.

## 4.2 Den internationella konjunkturen

Konjunkturen i OECD-området är fortfarande starkt splittrad. Uppgången i *USA* har tilltagit i styrka under andra halvåret 1993 och sker nu på bred front. Företagens investeringar ökar kraftigt samtidigt som det höga bostadsbyggandet fortsätter. Den privata konsumtionen stiger gradvis på grund av att hushållens inkomster och förväntningar stiger i takt med den tilltagande sysselsättningen. Även i *Kanada* och *Storbritannien* förefaller återhämtningen vara befäst. I Storbritannien kan BNP komma att växa med uppemot 3 % 1994. Den för tillfället starkt konsumtionsdrivna uppgången dämpas successivt av en stramare finanspolitik och ersätts av en tilltagande investeringsuppgång.

Den svaga konjunkturutvecklingen i *Kontinentaleuropa* fortsätter. Regionen som helhet kan ha passerat bottenläget, men det saknas fortfarande säkra indikationer på att en återhämtning inletts. Den fortsatt låga aktiviteten har medfört att inflationen sjunkit ytterligare. I västra Tyskland skedde en viss återhämtning under det andra halvåret 1993. BNP väntas emellertid sjunka på nytt i början av 1994 på grund av minskad privat konsumtion. Först under senare delen av 1994 väntas en svag uppgång. I Frankrike sker sannolikt en återhämtning under 1994. Tilltagande nettoexport och stigande privat konsumtion väntas bli de drivande krafterna i uppgången.

I *Japan* går det ännu inte att skönja några tecken på att en vändning skulle vara nära förestående. Den rekordstarka yenen försvårar en exportledd konjunkturuppgång. Företagens vinster faller, vilket påverkar investeringar och sysselsättning negativt. Även den privata konsumtionen dämpas på grund av lägre tillväxt i löner och bonusutbetalningar.

Samtliga *nordiska länder* upplever en relativt stark återhämtning under 1994 och fortsatt god tillväxt förutses även under 1995. Arbetslösheten i de nordiska länderna påverkas dock ännu förhållandevis svagt av tillväxten även om sysselsättningen nu börjar öka i Sverige och Finland. Stark konkurrens på hemmamarknaden, en hög andel ledig kapacitet i näringslivet och en förväntad appreciering av valutorna bibehåller inflationen på en låg nivå.

*Penningpolitiken* står alltjämt i fokus för bedömningen av den ekonomiska utvecklingen. Kraften i uppgången under fjärde kvartalet 1993 fick den amerikanska centralbanken — Federal Reserve — att dra upp de korta räntorna för att hindra inflationen från att blossa upp. Farhågor för en inflationsuppgång drog upp också de långa räntorna. Även de europeiska räntorna påverkades.

Betydande räntesänkningar i samtliga Kontinentaleuropeiska länder har ännu inte genererat någon återhämtning. Mot bakgrund av den låga aktiviteten och det låga inflationstrycket anses realräntorna i flertalet europeiska länder höga. Det finns tydliga tecken på att inflationen avtar i Tyskland och att den kan närma sig 2 % 1995. Detta skapar, tillsammans med den finanspolitiska åtstramningen, utrymme för fortsatta räntesänkningar under prognosperioden och övriga europeiska länder kan därmed följa efter. En sådan lättnad ökar utsikterna för en återhämtning i tillväxten. Det kan därtill finnas ett visst utrymme för lägre långa räntor. I Japan är det penningpolitiska expansionsutrymmet mycket begränsat. Trots de mycket låga räntorna kan man dock inte utesluta ytterligare sänkningar av diskontot.

Det budgetförslag som godkändes av den amerikanska kongressen i början av augusti 1993 innebär att en betydande *finanspolitisk* åtstramning för perioden fram t.o.m. 1998 planeras.

Svaga offentliga finanser är ett problem för de europeiska länderna. Under 1994 stramas dock finanspolitiken åt i flertalet europeiska länder, vilket bör stärka marknadernas förtroende och bidra till lägre räntor. Konsolideringen lägger grunden för en mer balanserad ekonomisk utveckling i ett medelfristigt perspektiv, men innebär sannolikt på kort sikt att den inhemska efterfrågan försvagas. Den expansiva finanspolitiska inriktningen i Japan står i stark kontrast till åtstramningarna i flertalet länder i OECD-området. I början av februari lade den japanska regeringen fram det fjärde — och hittills största — stimulanspaketet inom loppet av 18 månader. Denna gång var skattesänkningar ett viktigt inslag vid sidan av infrastruktursatsningar.

Skuldsaneringsprocessen i den privata sektorn, främst hushållen, har varit ett grundläggande problem för många industriländer de senaste åren, bl.a. USA, Kanada, Storbritannien, Australien, Japan och de nordiska länderna. Med undantag för Japan framstår skuldsättningen inte längre som ett lika stort hinder för stigande privat konsumtion. Den höga arbetslösheten har dock en dämpande effekt på inkomster och konsumtionsbenägenhet. Ökad sysselsättning utgör nu den enskilt största ekonomisk-politiska utmaningen i Europa. Kostnaderna för arbetslösheten

är också en viktig förklaring till de svaga offentliga finanserna. Först 1995 väntas arbetslösheten börja minska totalt sett.

I Fjärran Östern exklusive Japan, vilket inkluderar de s.k. fyra tigrarna, dvs. Hongkong, Sydkorea, Taiwan och Singapore, samt Kina, Malaysia, Thailand och Indonesien, steg BNP med knappt 8 % 1993. I år väntas tillväxten i denna region uppgå till 7 %. På grund av överhettning nådde inflationen tvåsiffriga tal 1993, främst beroende på utvecklingen i Kina och Hongkong. Det åtstramningsprogram som infördes av den kinesiska regeringen i juli 1993 väntas bringa ned inflationen i Kina till ca 8 % i år samtidigt som tillväxten därmed också dämpas.

Sammantaget innebär prognosen att utsikterna för *OECD-området som helhet* ljusnat något under senare tid. BNP-tillväxten beräknas i år uppgå till 2,0 %, för att öka till 2,7 % 1995. Samtidigt förblir inflationstrycket lågt. Inflationen avtar till 2,4 % 1994 för att öka till 2,7 % 1995. Arbetslösheten i OECD-Europa stiger till drygt 11 % i år och blir även kvar på den nivån 1995. De tidigare redovisade stelheterna på den europeiska arbetsmarknaden bromsar fortfarande nedgången i arbetslösheten. I Nordamerika har arbetslösheten varit i avtagande sedan 1992. I USA förutses arbetslösheten falla till ca 6,5 % i år och drygt 6 % 1995 i takt med att konjunkturen förstärks. I Fjärran Östern exkl. Japan väntas högkonjunkturen bestå i flertalet länder. Den extremt kraftiga tillväxten i Kina väntas avta i år, men blir ändå så hög att den ligger i paritet med eller över andra länder i regionen.

De yttre konjunkturella förutsättningarna kommer att vara goda för den svenska ekonomin under de närmaste åren. Både Sverige och flertalet europeiska länder måste dock angripa strukturproblem som utgör hinder för en bättre sysselsättningsutveckling. En samverkan på olika områden ökar förutsättningarna för framgång.

# 5 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige 1994-1995

Den svenska ekonomin befinner sig nu i början av en återhämtningsfas. Exporten ökade snabbt under andra halvåret 1993 samtidigt som den inhemska efterfrågan stabiliserades. Under 1994 väntas en fortsatt kraftig exportuppgång medföra att den samlade produktionen av varor och tjänster stiger med ca 2,5 %. När även den inhemska efterfrågan börjar öka mer markant nästa år förutses BNP-tillväxten bli ca 3 %.

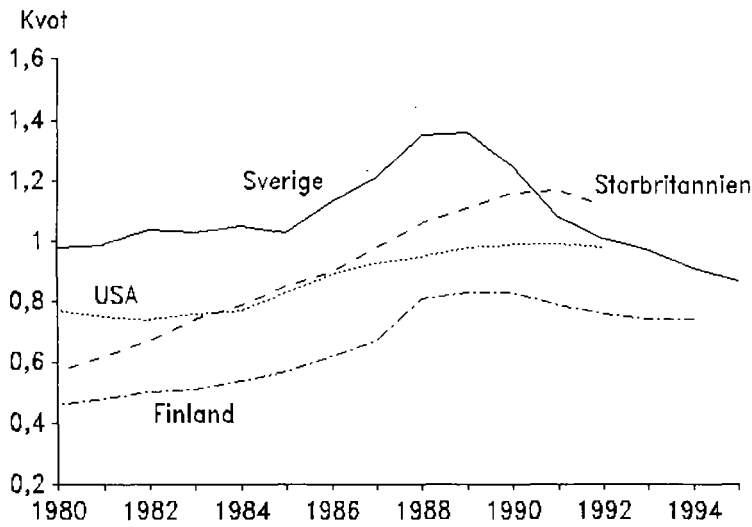
Konkurrensläget för den svenska industrin är starkt. Detta beror på den kraftiga produktivitetsutvecklingen de senaste två åren, en förhållandevis återhållsam löneutveckling, de sänkta arbetsgivaravgifterna samt deprecieringen. Konkurrenssituationen har tagit sig uttryck i betydande marknadsandelsvinster. Detta har successivt spridit sig till inhemska underleverantörer och lett till ökande optimism även hos övriga aktörer i ekonomin.

Också under prognosperioden kommer exporten att fungera som motor för ekonomins återhämtning. Det är i denna sektor som sysselsättningsexpansionen sker först. Detta bidrar till ökande inkomster och framtidstro hos hushållen. Den privata tjänstesektorn exporterar både direkt och indirekt som insatsleverantör till andra branscher. Totalt sett går närmare 30 % av tjänsteproduktionen direkt eller indirekt på export. Ökande investeringar i näringslivet leder till ytterligare aktivitet och sysselsättning i ekonomin.

Konjunkturinstitutets barometrar för såväl industrin som tjänstesektorerna tyder på en mycket positiv utveckling. Samtidigt har hushållens framtidsoptimism ökat kraftigt enligt SCB:s undersökningar. Detta kan också utläsas i statistiken för detaljhandeln, där utvecklingen varit positiv under årets första månader.

Den *privata konsumtionen* återhämtade sig märkbart under andra halvåret 1993. Hushållens anpassning av sina skulder till en nivå som bättre passar nya förutsättningar tycks ha varit snabbare i Sverige än i andra jämförbara länder och förefaller snart vara slutförd. (Diagram 5.1). Samtidigt har priserna på vissa tillgångsmarknader, t.ex. aktiemarknaden, ökat kraftigt. Priserna på egna hem synes ha stabiliserats.

**Diagram 5.1 Hushållens skuldsättning i förhållande till disponibel inkomst**




*Källor*: OECD, Statistiska Centralbyrån och Finansdepartementet.

Någon snabb ökning av konsumtionen är dock inte att vänta av flera skäl. De långsiktiga motiven för ett högt hushållsparande kvarstår. Realräntan efter skatt är historiskt sett mycket hög. Det tar också tid innan arbetslösheten sjunker till avsevärt lägre nivåer.

Den privata konsumtionen väntas öka i måttlig takt de närmaste åren, 1,2 % i år och 1,5 % nästa år.

*Bruttoinvesteringarna i näringslivet* väntas vända kraftigt uppåt i år. Tillväxten förutses bli närmare 10 % för att sedan accelerera till närmare 15 % under 1995. Inom industrin är investeringsexpansionen mycket stark med en sammanlagd ökning på nära 40 % i år och nästa år. Snabb produktionsökning, god lönsamhet samt en förutsedd fortsatt räntenedgång skapar förutsättningar för ökade investeringar. Ökade industriinvesteringar är nödvändiga för att den starka exportefterfrågan skall kunna mötas utan att påtagliga kapacitetsrestriktioner uppkommer i vissa branscher. Det är därför av vikt att också de långsiktiga förutsättningarna för industriverksamhet uppfattas som goda och stabila, så att investeringar verkligen kommer till stånd.

Också i andra delar av ekonomin ökar investeringarna successivt när hemmamarknaden återhämtar sig. De statliga investeringarna inom infrastrukturområdet, som ökar med sammantaget 25 % 1993-95, spelar en viktig roll för den totala investeringsutvecklingen. Trots den kraftiga expansionen i näringslivet väntas de *totala bruttoinvesteringarna minska* med ca 3 % i år på grund av den fortsatta nedgången i bostadsinvesteringarna. Nästa år beräknas de totala bruttoinvesteringarna öka med ca 9 %.

Den inhemska efterfrågan återhämtar sig successivt de närmaste åren. Fortfarande pågår dock anpassningar som verkar dämpande ytterligare en tid. *Bostadsbyggandet* fortsätter att minska. Anpassningen av den *kommunala konsumtionen* till de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna fortsätter. Sammantaget minskar den inhemska efterfrågan med någon tiondel i år för att nästa år öka med drygt 2 %.

I takt med att den inhemska efterfrågan tilltar kommer också *importen* att öka. Importen var under 1993 oväntat hög med tanke på efterfrågeläget samt att importvaror genom deprecieringen blivit relativt sett dyrare. I viss mån bör dessa relativpriseffekter verka hämmande på importutvecklingen under den närmaste tiden.

När arbetsmarknadsläget försvagades i början av 1990-talet dämpades *löneökningstakten* kraftigt. Detta mönster bröts dock 1993, då de totalt uppmätta timlönekostnaderna enligt viss statistik ökade snabbare än året före trots en betydande försämring av arbetsmarknadsläget. Detta inger oro inför utvecklingen på längre sikt. Andra statistikkällor anger dock en lägre löneökning 1993 än 1992, varför någon bestämd slutsats om löneutvecklingen ännu inte kan dras. Till en del består löneökningen av s.k. strukturell löneglidning som uppstår när sysselsättningen faller. Den genomsnittliga timlönen kan då stiga utan att någon enskild person får högre lön. Detta beror dels på att de som kvarstår i sysselsättning har högre genomsnittslön, dels på att utbetalda avgångsvederlag m.m. drar upp lönesumman utan att något arbete utförs. Enligt en preliminär undersökning av Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet förklarar denna effekt knappt 1 procentenhet av den fyraprocentiga ökningen 1993. Denna effekt bortfaller i år, varför löneökningarna väntas minska till 3 %. Efterfrågan på arbetskraft ökar successivt, vilket beräknas innebära en viss ökad löneglidning så att den genomsnittliga timlönen i ekonomin ökar med 3 1/4 % 1995.

**Tabell 5.1 Nyckeltal**
Årlig procentuell förändring

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|
| Timlön (kostnad) | 3,6 | 3,9 | 3,0 | 3,3 |
| KPI (dec.-dec.) | 1,9 | 4,1 | 1,9 | 2,8 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 2,3 | 4,7 | 1,6 | 2,7 |
| Disponibel inkomst | 2,7 | -3,9 | 2,1 | 0,7 |
| Sparkvot (nivå) | 7,4 | 7,2 | 8,1 | 7,3 |
| Industriproduktion | -0,7 | 1,8 | 8,5 | 6,1 |
| Relativ enhetsarbetskostnad | -3,7 | -25,9 | 0,2 | 1,6 |
| Handelsbalans (mdkr) | 34,3 | 55,2 | 90,2 | 109,0 |
| Bytesbalans (mdkr) | -38,7 | -2,1 | 33,6 | 55,9 |
| Bytesbalans ( % av BNP) | -2,7 | -0,1 | 2,2 | 3,5 |
| Öppen arbetslöshet ( % av arbetskraften) | 5,3 | 8,2 | 8,0 | 7,2 |
| Den offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP) | -7,4 | -13,4 | -10,5 | -9,2 |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Tabell 5.2 Försörjningsbalans**

| | Miljarder kr 1993 | Procentuell volymförändring | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| BNP | 1 449,5 | -1,9 | -2,1 | 2,4 | 3,0 |
| Import | 418,5 | 1,3 | -0,4 | 4,1 | 6,5 |
| **Tillgång** | **1 868,0** | **-1,0** | **-1,6** | **2,8** | **3,9** |
| Privat konsumtion | 792,8 | -1,9 | -3,8 | 1,2 | 1,5 |
| Offentlig konsumtion | 401,7 | -0,6 | -0,7 | -1,6 | -0,9 |
| Stat | 127,1 | 1,7 | 3,5 | -2,0 | 0,5 |
| Kommuner | 274,6 | -1,6 | -2,5 | -1,5 | -1,5 |
| Bruttoinvesteringar | 204,5 | -11,0 | -16,2 | -3,5 | 8,5 |
| Näringsliv | 109,9 | -15,6 | -16,3 | 9,4 | 13,9 |
| Bostäder | 60,4 | -6,4 | -28,3 | -41,0 | -7,0 |
| Myndigheter | 34,1 | 1,2 | 3,6 | -0,3 | 1,2 |
| Lagerinvesteringar[1] | -5,3 | 1,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 |
| Export | 474,3 | 2,2 | 7,2 | 10,0 | 8,0 |
| **Användning** | **1 868,0** | **-1,0** | **-1,6** | **2,8** | **3,9** |
| Inhemsk användning | 1 393,6 | -2,2 | -4,9 | -0,2 | 2,1 |

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

*Inflationstrycket* i den svenska ekonomin är för närvarande mycket svagt. Under loppet av 1994 beräknas konsumentpriserna öka med mindre än 2 %. Den appreciering av kronan som hittills skett i år, och som i viss mån förutsätts fortsätta, minskar också risken för ökade importpriser. Mätt som årsgenomsnitt beräknas KPI-ökningen uppgå till 1,6 % i år och 2,7 % nästa år.

*Arbetsmarknadsläget* förbättras under perioden. Nedgången i arbetslösheten begränsas dock av en förhållandevis stark produktivitetsutveckling, samt under 1994 av en kraftigt ökande medelarbetstid. Under den senare delen av året väntas den öppna arbetslösheten börja minska. Nästa år ökar behovet av arbetskraft ytterligare vilket leder till att den öppna arbetslösheten minskar från ca 8 % till drygt 7 % mätt som årsmedeltal. Antalet personer i konjunkturberoende åtgärder, som uppgår till drygt

6 % av arbetskraften, väntas börja minska under den senare delen av 1995.

*Bytesbalansen* visar successivt allt större överskott. Under 1995 beräknas detta uppgå till ca 3,5 % av BNP. En sådan storlek på bytesbalansöverskottet är vid en internationell jämförelse ovanlig. Det finns dock flera skäl till att Sverige bör ha ett överskott i nuvarande läge. Under en period med mycket låga bostadsinvesteringar är det rimligt att sparandet kanaliseras till utlandet. I samma riktning verkar den demografiska situationen under 1990-talet då andelen pensionärer med ett relativt sett lågt sparande minskar. Därtill kommer att det relativa resursutnyttjandet förmodligen är lägre i Sverige än i omvärlden.

Sammantaget innebär utvecklingen i ekonomin att BNP-tillväxten väntas bli närmare 2,5 % i år och 3 % under 1995.

# 6 Utvecklingen på längre sikt

## 6.1 Alternativ för den svenska ekonomin

Förutsättningarna för en hög och uthållig tillväxt är mycket gynnsamma. De strukturella reformer som genomförts de senaste åren — skattereformen, förändringar inom sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna, förändringar inom arbetsmarknadslagstiftningen, lägre företagsbeskattning, framför allt för småföretag, förändrade villkor för kommunerna m.m. — har förbättrat ekonomins funktionssätt och bäddat för en snabb återhämtning. Dessa åtgärders betydelse framstår tydligt nu när ekonomin börjar återhämta sig. En väl fungerande ekonomi är en nödvändig förutsättning för att kunna kombinera ett högt kapacitetsutnyttjande och hög sysselsättning med stabila priser.

Nedan presenteras tre alternativa scenarier med olika tillväxttakter för perioden efter 1995, dvs. åren 1996-1999. Syftet med scenarierna är att illustrera bl. a. arbetsmarknadens och de offentliga finansernas utveckling under några olika tillväxtalternativ i ett medelfristigt perspektiv.

Det bör betonas att scenarierna inte är prognoser. De senaste årens omfattande strukturella förändringar samt nuvarande stora obalanser på arbetsmarknaden och i de offentliga finanserna gör det extra osäkert att, på grundval av historiska erfarenheter, bedöma hur ekonomin utvecklas och reagerar.

Alla tre scenarierna förutsätter medlemskap i EU och att saneringsprogrammet enligt 1993 års reviderade finansplan genomförs. Liberaliseringen av världshandeln, det nya GATT-avtalet, den europeiska integrationen och en successivt starkare internationell konjunktur medför att tillväxten inom OECD-området beräknas till i genomsnitt kring 3 % åren 1996 - 1999. Sveriges exportmarknad inom samma länderområde väntas växa med drygt 6 %. I Fjärran Östern beräknas importefterfrågan, och därmed de svenska exportmöjligheterna, bli ännu starkare. Samma internationella utveckling, och därmed samma marknadstillväxt, har antagits i alla tre alternativen.

Skillnaderna mellan alternativen beror dels på den förda ekonomiska politiken, dels på arbetsmarknadens funktionssätt. Skillnaderna i politiken tar sig uttryck i att villkoren för företagande är gynnsammare och därmed tilltron till den svenska utvecklingen allt större i högtillväxtalternativen. Detta ger successivt högre investeringar. En god utveckling i näringslivet ökar också tilltron till den utvecklingen hos hushållen och därmed deras konsumtionsvilja. Genom fortsatta förändringar inom arbetsmarknadspolitikens och arbetslivets områden kan allt mera av arbetskraften mobiliseras; arbetskraftsutbudet blir större och tillväxtpotentialen högre. Lönebildningen är återhållsammare och därmed förstärks konkurrenskraften. Exporten blir högre och importen hålls tillbaka.

Alternativet med *2 procents tillväxt* per år illustrerar en utveckling där inga ytterligare strukturreformer genomförs utöver saneringsprogrammet. Tidigare genomförda strukturreformer antas inte ha någon stor effekt. Bl.a. av detta skäl samt med hänsyn till att löneökningarna 1993 kan anses vara högre än vad man skulle kunna förvänta sig vid rådande arbetsmarknadsläge antas arbetsmarknaden fungera sämre än tidigare, och sämre än vad som egentligen kan anses troligt. Rörligheten mellan yrken, branscher och företag är låg, delvis som följd av att arbetsmarknads- och utbildningspolitiken antas inte ge förväntade resultat. Flaskhalsar uppstår följaktligen snabbt med löneökningar och ett kompensationstänkande som sprider löneökningarna till hela ekonomin. Företagsklimatet uppfattas inte som tillräckligt gott, investeringarna blir lägre och hushållens tilltro till framtiden sämre. Prisstabiliseringspolitiken blir då inte heller trovärdig.

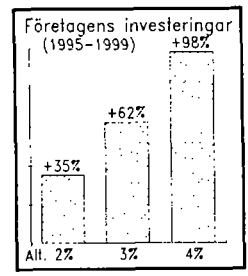
I alternativet med *3 procents tillväxt per år* illustreras ett förlopp där inga ytterligare strukturreformer genomförs, utöver de som ligger i saneringsprogrammet, samtidigt som arbetsmarknaden fungerar bättre än tidigare till följd av bl.a. skattereformens förändringar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt andra regelförändringar. Strukturreformerna beaktas dock på ett förhållandevis försiktigt sätt. Den begränsade löneflexibiliteten medför tendenser till inflationsdrivande löneökningar innan arbetslösheten sjunkit så att det politiska delmålet om halverad arbetslöshet uppnåtts.

För att uppnå alternativet med *4 procents tillväxt* per år krävs att saneringsprogrammet genomförs jämte fortsatta strukturella reformer inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken samt inom socialförsäkringarna. Detta förbättrar förutsättningarna för en icke-inflationistisk lönebildning och ett högt arbetsutbud. Sambandet mellan avgifter och förmåner inom socialförsäkringssystemen förstärks. Företagsklimatet uppfattas som gott, investeringsbenägenheten hög och hushållens tilltro tillframtiden är också hög. Arbetsmarknaden antas utmärkas av en hög grad av flexibilitet som följd av genomförda och tillkommande reformer. Prisstabiliseringspolitiken uppfattas som trovärdig vilket förebygger inflationsdrivande löneökningar och möjliggör lägre räntor.

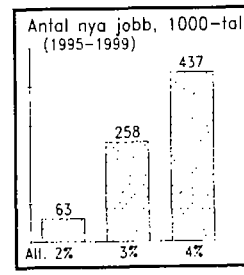
I tvåprocents-alternativet avbryts den ekonomiska expansionen i förtid av att flaskhalsar på arbetsmarknaden ger löneökningar som sprider sig till hela ekonomin redan vid hög arbetslöshet. Inflationsförväntningarna ökar och räntorna stiger. Osäkerheten hos såväl hushåll som näringsliv

tilltar. Tillsammans hämmar detta både konsumtions- och investeringsaktiviteten. Kapitalstockarna stiger betydligt långsammare än i alternativen ovan och tendenser till prisökningar uppstår snabbt. Bytesbalansen uppvisar betydande överskott, främst på grund av den privata sektorns osäkerhet om framtiden och därför höga sparande. Sysselsättningsökningen stannar vid 70-80 000 personer och arbetslösheten permanentas på en mycket hög nivå.

I scenariet med 3 % i genomsnittlig tillväxt ökar sysselsättningen med ca 270 000 personer mellan 1995 och 1999. Summan av öppen arbetslöshet och personer i konjunkturberoende åtgärder sjunker från ca 14 % i år till ca 10 % av arbetskraften år 1999. Lönsamheten och realräntorna utvecklas på ett tämligen gynnsamt sätt och möjliggör en investeringsökning på ca 11 % per år. Investeringskvoten, dvs. investeringarna som andel av BNP, uppgår slutåret till ca 18 %. Investeringstillväxten är central för produktions- och sysselsättningsökningen. En större kapitalstock, högre sysselsättningsnivå och stigande produktivitet möjliggör en långsiktigt växande produktionsnivå. Det stigande kapacitetsutnyttjandet medför risker för ökad inflation, främst i slutet av perioden. Utrikeshandeln genererar betydande överskott och bidrar till en förstärkning av den svenska kronan. Tillsammans med en måttlig inhemsk kostnadsutveckling resulterar detta i att den underliggande inflationen (mätt som nettoprisindex) understiger 2.5 % under hela perioden, även om konsumentprisindex som följd av främst subventionsminskningar ökar något mera.




Högtillväxtalternativet innebär en ökning av BNP med i genomsnitt ca 4 % per år. En kraftigt ökad optimism i hushållssektorn medför en fallande sparkvot och hög konsumtionstillväxt. Eftersom arbetsmarknaden är mycket flexibel, både vad gäller lönebildning och yrkesmässig rörlighet, kan den ekonomiska aktiviteten stiga utan att löner och priser accelererar. Därmed faller räntorna och investeringarna ökar mycket snabbt. Investeringskvoten stiger till ca 21 % år 1999. Den växande kapitalstocken är en förutsättning för en fortsatt balanserad expansion. Bytesbalansen visar överskott trots den kraftiga investeringsuppgången. Liksom i alternativet med 3 procents årlig tillväxt bidrar detta till en förstärkning av växelkursen. Sammantaget stiger ekonomins resursutnyttjande kraftigt. Sysselsättningen beräknas öka med ca 450 000 personer. Den öppna arbetslösheten och antalet personer i åtgärder mer än halveras.



**Tabell 6.1 BNP-tillväxt 1996-1999 enligt tre olika alternativ**
Procentuell förändring

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| 2 % | | | | |
| BNP | 3,1 | 2,3 | 1,6 | 1,0 |
| Bidrag från | | | | |
| konsumtion | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,8 |
| kapitalbildning | 2,4 | 1,8 | 1,0 | 0,3 |
| Varav investeringar | 1,8 | 1,4 | 0,9 | 0,6 |
| 3 % | | | | |
| BNP | 3,9 | 3,4 | 2,6 | 2,2 |
| Bidrag från | | | | |
| konsumtion | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,8 |
| kapitalbildning | 3,1 | 2,5 | 1,8 | 1,3 |
| Varav investeringar | 2,5 | 2,3 | 1,6 | 1,4 |
| 4 % | | | | |
| BNP | 4,9 | 4,2 | 3,6 | 3,3 |
| Bidrag från | | | | |
| konsumtion | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 1,0 |
| kapitalbildning | 4,0 | 3,1 | 2,6 | 2,1 |
| Varav investeringar | 3,5 | 3,2 | 2,7 | 2,3 |

*Källa*: Finansdepartementet

## 6.2 Den långsiktiga konsekvenskalkylen 1994/95 — 1998/99 och de totala offentliga finanserna

Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK:n) utgör ett av regeringens underlag inför långsiktiga utgifts- och inkomstbeslut. Beräkningarna i LK:n visar i första hand utvecklingen av statens inkomster och utgifter under perioden 1994/95—1998/99. Syftet med LK:n är att beräkna utgifter och inkomster till följd av *redan fattade beslut och gjorda åtaganden* under vissa antaganden om den ekonomiska utvecklingen. *LK:n är således inte någon prognos för den framtida utvecklingen.*

LK-beräkningarna och beräkningarna för hela den offentliga sektorn baseras på de tidigare redovisade alternativa kalkylerna för den ekonomiska utvecklingen, dvs. de tre alternativen med 2, 3 respektive 4 procents årlig genomsnittlig BNP-tillväxt fr.o.m. 1996.

Budgetavgiften till EU och andra kostnader och intäkter till följd av ett medlemsskap har inte tagits med i LK-beräkningarna. Ett utanförskap skulle också ha effekter på de offentliga finanserna. Inte heller detta har beaktats i LK-kalkylerna.

Den höjning av pensionsåldern som förutsätts ske enligt riksdagens beslut har inte heller beaktats.

Biståndet antas ligga kvar med oförändrad nominell nivå på 1994/95 års nivå. För stödet till Östeuropa har inga ytterligare medel beräknats efter det att nuvarande beslut löper ut.

Samarbete med Central- och Östeuropa skall äga rum även efter utgången av nästa budgetår. Regeringen har aviserat att den skall återkomma med förslag till nytt samarbetsprogram.

Sänkningen av biståndsramen är temporär. U-landsbiståndet skall - i enlighet med vad riksdag och regering tidigare uttalat - åter uppgå till 1 % av BNI så snart Sveriges ekonomi så tillåter.

Det program för sanering av de offentliga finanserna som regeringen presenterade i kompletteringspropositionen våren 1993 och som riksdagen fattade principbeslut om (prop. 1992/93:150, rskr. 447), har i sin helhet betraktats som ett redan fattat beslut och ligger således med i beräkningarna. Några ytterligare åtgärder utöver saneringsprogrammet har ej beaktats.

**Tabell 6.2 Budgetsaldo och statens lånebehov under LK-perioden**
BNP-tillväxt 2 %, 3 % och 4 %
Miljarder kronor, löpande priser

| | 1993/94 | 1994/95 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 2 %** | | | | | | |
| Budgetsaldo, mdkr | -197,5 | -150,7 | -143,8 | -137,7 | -132,5 | -131,1 |
| % av BNP | -13,4 | -9,7 | -8,7 | -7,9 | -7,3 | -6,9 |
| Lånebehov, mdkr | 239,6 | 195,7 | 179,0 | 172,8 | 166,0 | 166,9 |
| % av BNP | 16,2 | 12,6 | 10,9 | 9,9 | 9,1 | 8,8 |
| **Alternativ 3 %** | | | | | | |
| Budgetsaldo, mdkr | -197,5 | -150,7 | -138,7 | -117,8 | -97,3 | -84,3 |
| % av BNP | -13,4 | -9,7 | -8,4 | -6,8 | -5,3 | -4,4 |
| Lånebehov, mdkr | 239,6 | 195,7 | 175,3 | 146,6 | 120,5 | 99,3 |
| % av BNP | 16,2 | 12,6 | 10,7 | 8,4 | 6,6 | 5,2 |
| **Alternativ 4 %** | | | | | | |
| Budgetsaldo, mdkr | -197,5 | -150,7 | -130,5 | -102,1 | -80,2 | -62,9 |
| % av BNP | -13,4 | -9,7 | -7,9 | -5,9 | -4,4 | -3,2 |
| Lånebehov, mdkr | 239,6 | 195,7 | 161,8 | 124,4 | 93,3 | 69,9 |
| % av BNP | 16,2 | 12,6 | 9,8 | 7,2 | 5,1 | 3,6 |

*Källa*: Finansdepartementet.

I alternativet med två procents årlig tillväxt minskar budgetunderskottet endast i begränsad utsträckning under LK-perioden från knappt 200 miljarder kronor till ca 130 miljarder kronor eller ca 7 % av BNP. Statens lånebehov utanför statsbudgeten beror främst på arbetslöshetens utveckling och åtföljande lånebehov för att täcka det underskott som vid höga utgifter i arbetslöshetsförsäkringen uppstår i Arbetsmarknadsfonden. Eftersom arbetslösheten endast minskar i begränsad utsträckning vid två procents tillväxt ligger underskottet i Arbetsmarknadsfonden kvar på en hög nivå och det totala lånebehovet beräknas till ca 170 miljarder kronor motsvarande närmare 9 % av BNP. Statsskulden beräknas stiga från nuvarande knappa 1200 miljarder kronor till närmare 2 100 miljarder kronor.

I alternativet med tre procents tillväxt utvecklas budgetsaldot gynnsammare. Underskottet sjunker till ca 84 miljarder kronor vid periodens slut budgetåret 1998/99. Den högre tillväxten leder till högre sysselsättning

och lägre arbetslöshet och lånebehovet sjunker till knappt 100 miljarder kronor, ca 5 % av BNP. Statsskulden fortsätter att stiga men i långsammare takt och torde vid periodens slut uppgå till drygt 1900 miljarder kronor. *I LK-kalkylerna har inte beaktats åtgärder för att fortsätta förbättringen av statsfinanserna bortom saneringsprogrammet.*

I alternativet med den högsta tillväxten, 4 % per år, sjunker budgetsaldot ytterligare, till 63 miljarder kronor. Den gynnsamma ekonomiska utvecklingen medför att det ytterligare lånebehovet begränsas till 7 miljarder kronor och det totala lånebehovet följaktligen sjunker till 70 miljarder kronor, ca 3,5 % av BNP. Inte heller i detta alternativ har beaktats åtgärder för att förbättra statsfinanserna bortom saneringsprogrammet.

Det primära offentliga sparandet, dvs. exklusive ränteinkomster och- och utgifter, förbättras i alla alternativen bl.a. som en följd av saneringsprogrammet. Det är dock endast i alternativet med fyra procents tillväxt som ett överskott nås mot slutet av perioden (tabell 6.3).

**Tabell 6.3 Det primära offentliga sparandet**
Offentligt sparande exkl. ränte- och kapitalinkomster/utgifter
% av BNP

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alternativ 2 % | -10,5 | -8,5 | -6,7 | -4,4 | -2,6 | -1,8 |
| Alternativ 3 % | -10,5 | -8,5 | -6,0 | -3,5 | -1,4 | -0,1 |
| Alternativ 4 % | -10,4 | -8,5 | -5,4 | -2,3 | 0,3 | 2,1 |

Det privata sparandet är omfattande i alternativet med låg tillväxt beroende på låg investeringsnivå. Den låga aktiviteten medför att bytesbalansen visar överskott. Vid hög tillväxt med hög investerings- och konsumtionsnivå blir det privata sparandet och bytesbalansöverskottet lägre (tabell 6.4).

**Tabell 6.4 Finansiellt sparande och bytesbalans**
procent av BNP

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 2 %** | | | | |
| Offentligt sparande | -8,4 | -7,4 | -6,2 | -5,9 |
| Privat sparande | 12,6 | 11,7 | 10,2 | 9,7 |
| Bytesbalans | 4,2 | 4,2 | 4,0 | 3,8 |
| **Alternativ 3 %** | | | | |
| Offentligt sparande | -7,9 | -5,5 | -4,3 | -3,3 |
| Privat sparande | 12,1 | 9,5 | 8,1 | 6,8 |
| Bytesbalans | 4,2 | 4,0 | 3,8 | 3,5 |
| **Alternativ 4 %** | | | | |
| Offentligt sparande | -6,4 | -4,6 | -2,4 | -0,8 |
| Privat sparande | 10,1 | 7,7 | 4,7 | 2,5 |
| Bytesbalans | 3,7 | 3,1 | 2,3 | 1,7 |

# C Mål, förutsättningar och krav

Genom en samlad strategi för god och uthållig tillväxt skapas möjligheter att uppnå regeringens två centrala mål i den ekonomiska politiken: nya riktiga jobb och tillförlitliga trygghetssystem.

En god grund har lagts genom regeringens åtgärder för att sanera och omdana den svenska ekonomin. Efter de svåra omställningar som varit nödvändiga har en återhämtning inletts. Den svenska ekonomin står nu rustad på ett helt annat sätt än tidigare att ta vara på de möjligheter som uppgången ger.

Den tidigare diskussionen har visat att en genomsnittlig tillväxt på ca 3 % per år är fullt möjlig under de närmaste åren. Detta kommer också att medföra en betydande sysselsättningsökning. Arbetslösheten kommer att minska. Men regeringen har högre mål än så. Målet att minst halvera antalet öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder till decenniets slut kan enligt de gjorda beräkningarna inte uppnås med en tillväxt på 3 % per år. Tillväxten måste vara högre, ca 4 % per år, och detta utan att inflationen ökar. Det är dock regeringens avsikt att genom en fortsatt budgetsanering och åtgärder som förbättrar arbetsmarknadens sätt att fungera skapa förutsättningar för att stoppa skuldökningen och halvera arbetslösheten redan vid en tillväxt på 3 % per år.

För att nå en tillväxt på 4 % per år torde det vara nödvändigt med betydande ytterligare ansträngningar.

För att åstadkomma en utveckling som uppfyller de politiska målen krävs god internationell tillväxt. Tendenser till protektionism måste motverkas. För att fullt ut kunna utnyttja de internationella förutsättningarna krävs att Sverige blir medlem i den Europeiska unionen (EU). Medlemskap är också avgörande för investeringsutvecklingen och lägre räntor (kapitel 6).

Saneringen av statsfinanserna måste fullföljas så att ökningen av den offentliga skuldsättningen upphör (kapitel 7).

Produktionen av offentligt finansierade tjänster såsom vård och omsorg måste organiseras så att den ger bästa möjliga utbyte för skattepengarna. Fortsatt effektivisering är nödvändig för att medborgarna skall få ut så mycket och så god service som möjligt. Detta gäller oberoende av om produktionen sker i offentlig eller privat regi.

En låg inflation och en lönebildning som är förenlig med inflationsmålet är nödvändigt (kapitel 8). Genom ökad knytning mellan avgifter och förmåner kan skattekilarna och skattebelastningen på arbete minska och den eftersträvade sysselsättningsökningen nås (kapitel 9).

Det krävs också att arbetsmarknaden fungerar väl så att arbetsgivare och arbetssökande kan mötas och att anpassning till en föränderlig omvärld kan ske utan att prisstabiliteten äventyras (kapitel 10). Lönerna måste följa produktiviteten om jobben skall kunna bevaras och nya jobb tillkomma. Detta kräver att staten utformar välfärdssystemen så att det lönar sig att arbeta.

I kontrast till vad som sagts ovan är den ekonomiska politiken till en början mera passiv i tvåprocentsalternativet. Allt eftersom det blir tydligt att statsskulden fortsätter att galoppera och arbetslösheten permanentas på en hög nivå försämras emellertid förutsättningarna att bryta denna utveckling. Efter något eller några år blir det uppenbart att extrema insatser i form av besparingar och/eller skattehöjningar krävs för att sanera de offentliga finanserna. Det kommer att framstå som allt mer osäkert om huruvida sådana ingrepp är förenliga med en högre framtida tillväxt. En sådan ond cirkel blir mycket svår att bryta och stora och långvariga uppoffringar krävs av medborgarna.

I det följande diskuteras kraven på politiken inom olika områden för att undvika en sådan utveckling och i stället nå de uppställda målen i fråga om tillväxt, sysselsättning och offentliga finanser.

# 7 Medlemskap i EU

## 7.1 Inledning

Den 13 november 1994 skall Sveriges folk ta ställning till om Sverige skall bli medlem i EU eller om Sverige skall stå vid sidan om. Det är först den 13 november som frågan avgörs, och regeringen kan på intet sätt genom sitt nödvändiga förberedelsearbete för medlemskap föregripa utgången av folkomröstningen. Skulle det bli ett nej kommer Sverige, med alla de konsekvenser det ställningstagandet har, att vara utanför EU under överskådlig framtid.

Det svenska avtalet med EU om villkoren för ett svenskt medlemskap öppnar vägen för en ny fas i Sveriges ekonomiska utveckling. Avtalet är betydelsefullt för Sveriges ekonomi på både kort och lång sikt. Sveriges traditionellt stora beroende av den nära omvärldens ekonomiska politik och av internationell handel gör det naturligt för oss att försäkra oss om ett så nära samarbete som möjligt med de ekonomier som betyder mest för vår utveckling. Avtalet i sig innebär också att diskussionen om och analysen av medlemskapet nu kan fördjupas:

- Många missförstånd och feltolkningar av medlemskapets innebörd har undanröjts.
- Avtalet är i sig ett exempel på Sveriges möjligheter att hävda sina intressen och värderingar i det mellanstatliga samarbetet om EU:s fortsatta utveckling.
- Betydelsen av medlemskapet i EU kan ställas i relation till både den svenska ekonomins nuvarande läge och dess långsiktiga utveckling.

## 7.2 Det svenska avtalet med EU

Tisdagen den 12 april 1994 kom Sverige slutligt överens med den europeiska unionen om villkoren för ett svenskt medlemskap. Resultatet av förhandlingen motsvarade högt ställda förväntningar.

Avtalets omedelbara betydelse ligger i att det på viktiga punkter innebar en mer förmånlig behandling än vad som låg i EU:s ursprungliga regler och förhandlingsbud. På flera viktiga punkter förbättrar avtalet det ekonomiska utbytet av Sveriges medlemskap:

- EU inför nya regler för stöd för att främja utvecklingen i de glest befolkade norra delarna av Sverige.
- Sverige beviljas en infasning av avgiften till EU:s budget, som minskar den statsfinansiella belastningen med nästan tio miljarder kronor under de första åren. Den samhällsekonomiska vinsten av infasningen är väsentligt större än så på grund av att infasningen underlättar ekonomins och statsfinansernas återhämtning.

En viktig innebörd av avtalet är också att det demonstrerar Sveriges möjlighet att i viktiga avseenden förändra och förbättra EU-samarbetets villkor. Avtalet innebar flera för hela EU principiellt viktiga genombrott inom förhandlingens ram:

- Sveriges begäran att behålla frihandeln med de baltiska staterna tillgodosågs genom att hela EU tar samma steg.
- Deklarationerna på miljöns område signalerar en höjning av ambitionerna inom hela EU. I en gemensam deklaration understryks att en hög nivå för miljöskyddet skall vara utgångspunkten för gemenskapens olika åtgärder. EU utfäster sig att se över nuvarande EU-regler mot bakgrund av denna deklaration. Även en anpassning till EU:s regler innebär i vissa fall en skärpning av miljölagstiftningen.
- Det nya mål 6 inom regionalpolitiken avspeglar de andra staternas beredvillighet att ta hänsyn till enskilda medlemmars behov.

Förhandlingsresultatet korrigerar bilden av EU som en centralistisk och för små medlemmar okänslig sammanslutning. Medlemsstaternas vilja att gemensamt åstadkomma resultat sitter i högsätet.

Förhandlingen bekräftar att Sverige har en väsentlig roll att spela i EU:s och hela Europas fortsatta utveckling. Att de principiellt viktiga genombrotten kommit på frihandelns och miljöns område visar hur Sverige kommer att använda det inflytande som medlemskapet ger.

## 7.3 EU-medlemskapet och framtiden

De långsiktiga konsekvenserna av avtalet är de mest betydelsefulla. Under de senaste månaderna har flera utredningar om konsekvenserna av ett svenskt medlemskap i EU lagts fram. De samhällsekonomiska konsekvenserna behandlas i SOU 1994:6.

Utredningen drar slutsatsen att den långsiktiga ekonomiska utvecklingen gynnas av ett svenskt medlemskap i den europeiska unionen. Man varnar för hårdragna försök att siffersätta farorna av ett utanförskap, men tvekar inte om riktningen i fråga om väntade effekter.

> Vår bedömning är att effekterna genom den hårdare konkurrensen och genom ett ökat inslag av s.k. vertikala eller mer teknologiintensiva investeringar leder till långsiktigt högre tillväxttakt. Det innebär att de samlade investeringarna ökar genom att aktiviteten i ekonomin blir högre. Det drar med sig större investeringar i infrastruktur, bostäder och andra hemmamarknadsinriktade verksamheter. Effekten på de samlade investeringarna väger långt tyngre än följderna bara för direktinvesteringarna. I detta perspektiv förefaller en bestående höjning av tillväxttakten med en halv procentenhet inte som någon orimlig uppskattning, även om det saknas underlag för mer exakta prognoser (SOU 1994:6, s. 180).

En betydande del av en sådan BNP-ökning förbättrar de offentliga finanserna. En sådan högre tillväxt kommer således att leda till ökade offentliga intäkter. Ett medlemskap kommer med all sannolikhet att innebära att både svenska och utländska företag i högre grad än vid utanförskap förlägger investeringar till Sverige. Svenska företag kan fortsätta att investera i Sverige och samtidigt befinna sig inom EU. På samma sätt kan utländska företag få ett ökat intresse av att förlägga sin utbyggnad i Sverige. Produktionskapaciteten ökar och därmed möjligheten att nå målen om ökad sysselsättning och halverad arbetslöshet.

## 7.4 EU-medlemskapets effekter på kortare sikt

Även de kortsiktiga konsekvenserna för den svenska ekonomin av avtalet är betydelsefulla. Den svenska ekonomin befinner sig i återhämtningens början.

En fortsatt återhämtningen förutsätter förtroende för ekonomins framtid hos såväl investerare och placerare som hos löntagare och konsumenter. Ett beslut om medlemskap ökar förtroendet. Det återspeglas i lägre räntor. Medlemskapets positiva effekter på investeringarna ger redan på kort sikt en högre efterfrågenivå i Sverige, vilket bidrar till snabbare återhämtning.

En del av effekten av ett utanförskap kommer troligen via de finansiella marknaderna. Ett nej kan i första hand antas påverka både valutakursen och räntan negativt. Även på kort sikt kan det dessutom få effekt på investeringarna, t.ex. om potentiella investerare dröjer med sina beslut

i väntan på att medlemskapsfrågan avgörs. Såväl samhällsekonomin som de offentliga finanserna påverkas negativt. För de offentliga finansernas del kommer de negativa effekterna via högre kostnader för statsskulden och en utebliven minskning av arbetslösheten.

# 8 Sanerade offentliga finanser

## 8.1 Statsskuld och sysselsättning

Underskotten i de offentliga finanserna försämrar den offentliga sektorns finansiella förmögenhetsställning. Den svenska offentliga nettoskuldens andel av BNP ökar snabbt.

Det för i år beräknade offentliga underskottet på drygt 10 % av BNP utgör, med undantag för Grekland, det största underskottet bland alla OECD-länder. Om underskott av denna storleksordningen skulle bli bestående leder det till en galopperande statsskuld.

En stor och växande offentlig skuld är skadlig genom att den förväntade inflationen liksom den allmänna osäkerheten ökar. Riskerna för framtida skattehöjningar och utgiftsminskningar uppfattas som stora. En ökning av inflationsförväntningarna och osäkerheten leder till högre räntor och allmänt högre riskpremier, vilket dämpar såväl investeringarna som hushållens konsumtion. Lägre investeringar innebär lägre produktionskapacitet och ökar därmed riskerna för överhettning när efterfrågan stiger. Obalanserna på arbetsmarknaden permanentas med omfattande långtidsarbetslöshet, utslagning och sociala problem som följd.

En snabbt växande offentlig skuld medför också att räntebetalningarna i allt större utsträckning tränger ut andra offentliga utgifter. Därmed blir det svårt att upprätthålla tillförlitliga trygghetssystem. Även framtida generationer belastas, eftersom de genom skatter och reducerade offentliga utgifter får finansiera räntorna på den offentliga skulden.

Riksdagen har därför på regeringens förslag i 1992 års finansplan lagt fast målet att de offentliga finanserna skall balansera över en konjunkturcykel så att den offentliga skuldens andel av BNP på sikt minskar.

Mot denna bakgrund är det av yttersta vikt att den offentliga sektorns underskott reduceras så att en hållbar och trovärdig utveckling av den offentliga skuldsättningen uppnås. Endast under dessa förutsättningar kan räntorna sjunka och osäkerheten reduceras på ett sätt som befrämjar investeringarna, tillväxten, sysselsättningen och trygghetssystemen.
Saneringen av de offentliga finanserna bör ske på det sätt som preciserats i det av riksdagen antagna saneringsprogrammet. I ett längre tidsperspektiv är det önskvärt att arbetslösheten kan motverkas även genom allmänt lägre skatt på arbete. Uftsökningar och skattesänkningar måste emellertid finansieras fullt ut.

Skattehöjningar som leder till högre skattekilar innebär att tillväxt och sysselsättning motverkas. Därmed eroderas också den ekonomiska basen för konsumtion, trygghetssystem och välfärd. Skattetrycket och skattekilarna är redan i utgångsläget höga i ett internationellt perspektiv. De

nödvändiga budgetförstärkningarna måste således åstadkommas genom en kombination av utgiftsnedskärningar, inkomstförstärkningar och avgifter som motsvarar förmånerna, såsom angivits i saneringsprogrammet. Vidare krävs fortsatta strukturella reformer som leder till en varaktigt låg arbetslöshet vid hög förvärvsfrekvens. Trygghetssystemen kan på sikt säkras endast genom en växande privat sektor.

Eftersom räntekostnaderna stiger i takt med skuldökningen blir kraven på budgetförstärkningar och produktionshöjande strukturella reformer allt större ju längre tid som går innan de genomförs. Att vänta med sådana minskar därför den politiska handlingsfriheten och försvårar upprätthållandet av tillförlitliga trygghetssystem.

Den senaste konjunkturnedgången dämpades i stor utsträckning av de i Sverige förhållandevis starka automatiska stabilisatorerna, dvs. att transfereringar och arbetsmarknadspolitiska åtgärder höll uppe de disponibla inkomsterna trots en kraftig produktions- och sysselsättningsnedgång. Om inte ökningen av skuldens andel av BNP kan vändas till en minskning under nuvarande återhämtning kan dessa automatiska stabilisatorer sannolikt inte tillåtas verka fullt ut i nästa konjunkturnedgång. Då ökar risken för en djup konjunkturnedgång med ökad arbetslöshet m.m.

Vid nuvarande mycket stora underskott i de offentliga finanserna finns det inget utrymme för en allmänt expansiv finanspolitik. Det skulle i stället få en kontraktiv inverkan med högre räntor, lägre tillväxt och lägre sysselsättning. Länder som har väsentligt lägre underskott än Sverige bedöms varken av sig själva eller av internationella organisationer som OECD och IMF ha utrymme för en expansiv finanspolitik. Dessa bedömningar baseras på tidigare erfarenheter från olika OECD-länder. Det enda OECD-land som anses ha ett mera betydande utrymme för en expansiv finanspolitik är Japan, som enligt OECD:s beräkningar har ett strukturellt överskott i de offentliga finanserna på cirka 1 % a BNP.

De tre olika scenarierna för den ekonomiska utvecklingen fram till 1999 visar tillväxtens stora betydelse för de offentliga finanserna. Vid samtliga alternativ förutsätts att det ursprungliga saneringsprogrammet för de offentliga finanserna genomförs enligt 1993 års kompletteringsproposition och tidsprofil. Underskottet i det offentliga sparandet minskar i alla tre alternativen men det är endast i alternativ 4 % som skulden börjar minska som andel av BNP. Regeringen har, som tidigare angivits, för avsikt att fortsätta budgetsaneringen efter det att saneringsprogrammet genomförts i sin helhet.

## 8.2 De offentliga finanserna och saneringsprogrammet

Förslaget till saneringsprogram i den reviderade finansplanen 1993 innebar förstärkningar av de offentliga finanserna på ca 81 miljarder kronor, netto i 1993 års priser, fram till 1998. Minskade transfereringar och ökade inkomster skall leda till en förstärkning på 46 miljarder

kronor. Begränsning av den offentliga konsumtionen beräknades innebära en förstärkning på 35 miljarder kronor.

De minskade transfereringarna och de ökade inkomsterna fördelades enligt den reviderade finansplanen 1993 på följande sätt:

| | | |
|---|---|---|
| Minskade transfereringar till hushållen m.m. | | 26 |
| Miljarder kronor | | |
| * pensioner | | 8 |
| * arbetslöshetsförsäkringen m.m. | 10 | |
| * sjuk- och arbetsskadeförsäkringen samt avgifter inom sjuk- och tandvården | 4 | |
| * familjepolitiken | 1 | |
| * bostadssektorn | 3 | |
| Reformerat ATP-system | | 5 |
| Ökade inkomster | | 15 |
| * effektivare skatteindrivning | 4 | |
| * breddad bas för mervärdesskatten | 2 | |
| * miljö- och punktskatter | 8 | |
| * ny fastighetstaxering | 1 | |
| | | **46** |

Under hösten 1993, i budgetpropositionen 1994 samt i propositioner under våren har, i och med denna proposition, föreslagits följande åtgärder som är hänförliga till saneringsprogrammet.

| | Full effekt, netto (miljarder kronor) |
|---|---|
| * Indexering av miljö- och punktskatter | 6,7 |
| * Högre avgifter, lägre förmåner och ökade självrisker inom tandvårds-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringarna m.m. samt besparingar vad gäller läkemedel | 8,7 |
| * Effektiviserad skatteindrivning | 2 |
| * Begränsad delpension | 2,1 |
| Summa åtgärder som hänförs till saneringsprogrammet | 19,5 |

Ett led i saneringsprogrammet är effektivare skatteindrivning. Skattemyndigheterna har fått särskilda resurser för detta ändamål. Riksskatteverket skall se till att insatserna blir tillräckligt koncentrerade för att få effekt. En försiktig uppskattning baserad på RSV:s anslagsframställning ger vid handen att en effekt om 2 miljarder kronor bör kunna uppnås. Den centrala grupp för bekämpande av ekonomisk brottslighet som utreds under Riksåklagarens ledning kommer också att bidra till att saneringsprogrammet uppfylls på denna punkt.

De av riksdagen hittills beslutade samt av regeringen våren 1994 ytterligare föreslagna åtgärderna omfattar således ca 19,5 miljarder kronor av saneringsprogrammets 46 miljarder avseende reducerade transferingar och ökade skatter eller avgifter. Inom denna del av saneringsprogrammet har förslag lagts och beslut fattats som innebär en snabbare sanering än vad en jämn fördelning över den aktuella perioden på 4,5 år fr.o.m. budgetåret 1994/95 t.o.m. kalenderåret 1998 skulle ge.

För att fullfölja denna del av saneringsprogrammet krävs således beslut avseende ytterligare drygt 26 miljarder kronor. Enligt riksdagsutredningens förslag kommer 1995 års budgetproposition att omfatta 18 månader (den 1 juli 1995 till den 31 december 1996) som en följd av övergång till kalenderår som budgetår. Enbart ett genomförande av programmet i jämn takt innebär därför att en stor del av återstoden av saneringsprogrammet bör läggas fram i 1995 års budgetproposition samt i särpropositioner i anslutning till denna. Som senare redovisas avser regeringen därtill att tidigarelägga delar av programmet.

Saneringsprogrammet bör vidare följas upp löpande vad gäller åtgärdernas *faktiska* genomslag på de offentliga finanserna. Jämförelsenormen bör därvid vara ett jämnt genomförande under perioden den 1 juli 1994 till den 31 december 1998.

Genomslaget av hittills beslutade åtgärder beräknas uppgå till drygt 5,5 miljarder kronor år 1994, vilket är något mer än vid en jämn fördelning över perioden.

Genomslaget av hittills beslutade åtgärder år 1995 beräknas till drygt 13 miljarder kronor. För att uppnå ett belopp på 15 miljarder kronor år 1995 vilket skulle krävas vid ett jämnt genomförande måste de tillkommande åtgärderna således få ett genomslag på närmare 2 miljarder kronor år 1995. Regeringen avser att senast i budgetpropositionen 1995 föreslå åtgärder som ger minst detta tillkommande genomslag år 1995.

Saneringsprogrammets andra del, realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion, uppskattades i den reviderade finansplanen 1993 ge minskade utgifter med 35 miljarder kronor om jämförelse görs med en real ökning på 2 % per år (jämförelsenormen). Detta fördelar sig dels på statlig, dels på kommunal konsumtion.

Realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion definieras som att konsumtionen tillåts öka i samma takt som den för ekonomin genomsnittliga prisutvecklingen (BNP-deflatorn).

Oförändrade reala utgifter för offentlig konsumtion 1995 hade inneburit en 7 miljarder lägre nivå än vid en utveckling enligt jämförelsenormen. Enligt prognosen blir den faktiska nivån lägre. De reala utgifterna för offentlig konsumtion väntas nämligen understiga 1994 års nivå med 8 miljarder kronor i 1993 års prisnivå. Av saneringspgrogrammets beräknade 35 miljarder kronor har således 15 miljarder kronor uppnåtts. Även i detta avseende har saneringsprogrammet således påbörjats på ett tillfredsställande sätt.

Budgetunderskottet för innevarande budgetår, 1993/94, beräknas nu bli ca 197,5 miljarder kronor. Detta är ca 20 miljarder kronor mindre än enligt beräkningarna i budgetpropositionen 1994. Denna revidering

förklaras framför allt av engångsinkomster från försäljning av statliga bolag och av att den förbättrade kronkursen minskar utgifterna för statsskuldräntorna. Utöver detta torde utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder bli lägre. Budgetsaldot försämras med ca 10 miljarder kronor jämfört med föregående budgetår.

Lånebehovet för innevarande budgetår beräknas nu till 240 miljarder kronor. I budgetpropositionen uppgick motsvarande beräkning till knappt 272 miljarder kronor. Förbättringen på 32 miljarder förklaras framför allt av det bättre budgetsaldot men också av återbetalning av lån till Riksgäldskontoret.

Lånebehovet och budgetläget förbättras 1994/95. Budgetsaldot beräknas bli drygt 150 miljarder kronor och lånebehovet beräknas falla till ca 195 miljarder kronor. Det förbättrade läget förklaras framför allt av lägre utgifter, inklusive lägre ränteutgifter. Det förbättrade arbetsmarknadsläget medför också ett lägre lånebehov.

Statens finansiella sparande förbättras mellan kalenderåren 1993 och 1995 med ca 85 miljarder kronor från ett underskott på ca 250 miljarder kronor till ca 165 miljarder kronor. Det finansiella sparandet i AP-fonden respektive i kommunsektorn försvagas under samma period med knappt 40 miljarder kronor varför den totala förbättringen i de offentliga finanserna blir knappt 50 miljarder kronor.

De förbättrade statsfinanserna under 1994 och 1995 innebär att underskottet i de totala offentliga finanserna minskar med ca 4 procentenheter från ca 13,5 % av BNP 1993 till ca 9 % 1995. Förbättringen faller helt på staten. Detta är en större förbättring än som förutsågs både i finansplanen i januari i år och i kompletteringspropositionen för ett år sedan. Skattetrycket faller något men detta motsvaras av en större förändring på utgiftssidan, på grund av något bättre arbetsmarknadsläge, att bankstödet upphör och låg inflation.

## 8.3 Strukturella reformer inom socialförsäkringarna

### Strukturella reformer i andra länder

Strukturella reformer har stått högt upp på den politiska dagordningen i OECD-länderna under det senaste decenniet. Skälet till detta har varit att man funnit den ekonomiska utvecklingen otillfredsställande och syftet med reformerna har varit att göra ekonomierna mer öppna gentemot omvärlden och mer flexibla. Öppna och effektiva marknader för varor och tjänster, utsatta för såväl utländsk som inhemsk konkurrens är det bästa sättet att nå hög tillväxt och en god levnadsstandard.
Regeringarna har därför sökt identifiera strukturella stelheter och snedvridningar i syfte att genomföra förändringar. Även om det skiljer mycket i graden av reformsträvande från land till land är alla OECD-länder inbegripna i denna strukturanpassningsprocess. De svenska reformerna ligger således väl i linje med utvecklingen i övriga OECD-länder.

Med tanke på behovet av att minska graden av snedvridning, mellan arbete och fritid och mellan konsumtion och sparande, är det också en återkommande uppfattning i OECD-ländernas policydokument att budgetunderskotten skall minskas främst genom utgiftsbegränsningar och inte genom höjda skatter.

Privatiseringar har genomförts i en rad länder och fler förutses. Det rör sig om privatiseringar inom bank- och försäkringsverksamhet, telekommunikationer och post samt skeppsbyggnad.

Insikten om behovet av att öka effektiviteten i den offentliga sektorn har lett till en rad reformer som bl.a. syftar till att göra olika verksamheter mer marknadsanpassade, t.ex. genom att öka konkurrensen där så varit möjligt. En form för detta är att lägga ut produktion av tidigare offentligt producerade tjänster på privata entreprenörer.

**Reformering av de svenska socialförsäkringarna**

Under de senaste åren har en rad förändringar inom de offentliga utgiftssystemen skett även i Sverige. Uppmärksamheten har ofta koncentrerats på effekterna på de offentliga finanserna, men syftet är vidare än så. Målet är att skapa en väl fungerande ekonomi och lägga grunden för en uthållig tillväxt och välfärd. Omprövningen av den offentliga sektorns roll fyller således en dubbel funktion: dels för att bidra till att sanera de offentliga finanserna, dels att skapa drivkrafter för en god hushållning med ekonomiska resurser och förhindra att arbetslösheten varaktigt hamnar på hög nivå. För att uppnå målet om en halvering av arbetslösheten och en stabil ekonomisk bas för välfärdssystemen krävs att även den fortsatta saneringen av de offentliga finanserna utformas på detta sätt.

Reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen redovisas i avsnitt 12. Vissa viktiga reformområden redovisas kortfattat i det följande.

**Pensionsreformen**

OECD har påtalat behovet att reformera av pensionssystemen i en rad länder inklusive Tyskland, Frankrike, Österrike, Finland och Sverige. Pensionssystemen bör göras mer försäkringsmässiga, dvs. ett klarare samband mellan den enskildes inbetalningar och den pension han/hon senare erhåller bör skapas. I avsaknad av reformer skulle pensionsystemen i en rad länder bli en mycket stor belastning för de offentliga budgetarna framöver.

Förutsättningar för en genomgripande förändring av det svenska *ålderspensionssystemet* föreligger nu i och med Pensionsarbetsgruppens förslag. Det föreslagna systemet utgår från principen att hela livsinkomsten skall påverka pensionen, vilket förstärker sambandet mellan avgifter och förmåner samt skapar följsamhet till såväl samhällsekonomin som medellivslängden, samtidigt som grundtryggheten består. Det blir

också mera lönsamt att arbeta efter 65 års ålder. Stimulansen till arbete — den ekonomiska grunden för såväl detta som andra socialförsäkringssystem — förbättras. Det förslagna pensionssystemet inkluderar även ett betydande sparande bl.a. i form av individuellt premiereservsparande som förbättrar förutsättningarna för en god och uthållig tillväxt.

I den överenskommelse som hösten 1992 träffades mellan regeringen och socialdemokraterna ingick att den allmänna pensionsåldern successivt skulle höjas till 66 år. På grundval av denna överenskommelse föreslog regeringen i proposition 1992/93:155 om höjd pensionsålder en sådan höjning av pensionsåldern. I sitt betänkande 18992/93:SfU15 uttalade socialförsäkringsutskottet att det är en principiellt riktig åtgärd att höja pensionsåldern men att det med beaktande av det aktuella arbetsmarknadsläget inte var motiverat att redan den 1 oktober 1993 påbörja en höjning. Utskottet föreslog samtidigt att Pensionsarbetsgruppen skulle få i uppdrag att ytterligare bereda frågan. Riksdagen biträdde utskottets förslag.

Pensionsarbetsgruppen har i sitt betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) framlagt förslag till en genomgripande förändring av det allmänna pensionssystemet. Syftet är att göra systemet mer följsamt såväl mot samhällsekonomin som i förhållande till demografiska förändringar såsom förändringar i den förväntade livslängden. Grundläggande för det reformerade systemet är att pensionen skall baseras på hela livsinkomsten. Ett väsentligt inslag i förslaget är den flexibla pensionsåldern som bl.a. innebär att man genom fortsatt arbete även efter fyllda 65 år skall kunna förbättra sin intjänade pension. Allteftersom det reformerade systemet successivt får genomslag kommer det förbättrade ekonomiska utbytet av att stanna kvar längre i arbete i form av högre pension att medverka till en höjning av den genomsnittliga pensionsåldern.

Inom de närmaste årtiondena är det emellertid främst det nuvarande pensionssystemets regler som avgör utgiftsutvecklingen vad gäller utgående pensioner. Den allt högre medellivslängden i förening med sänkningen av den allmänna pensionsåldern med två år i mitten av 1970-talet samt de successivt växande förmånsnivåerna har inneburit en ökad ekonomisk belastning för de yrkesverksamma som finansierar de löpande pensionsutgifterna. Mot bakgrund av de samhällsekonomiska restriktionerna är det nödvändigt att kostnaderna för det nuvarande pensionssystemet minskas, utan att det leder till orimliga konsekvenser för den enskilde. Det är därför regeringens ambition att stegvis höja pensionsåldern inom det nuvarande pensionssystemet till 66 år.

### Sjuk- och arbetsskadeförsäkringen

Inom sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna har betydande förändringar genomförts. Arbetslinjen förstärks och investeringar i bättre arbetsmiljö samt andra förebyggande åtgärder blir mera attraktiva för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Införandet av en karensdag tillsammans med övriga ändringar av ersättningsnivåerna, samt en viss inverkan av

lågkonjunkturen, har haft en märkbar effekt på frånvaron. Enligt arbetskraftsundersökningarna har frånvaron minskat från 4,7 % av arbetskraften 1989 till 3,1 % 1993, motsvarande en minskning av frånvaron med 8 dagar.

Systemet med sjuklön för frånvaro kortare än 14 dagar ger arbetsgivarna kraftiga incitament att förbättra villkoren för det dagliga arbetet. Mer enhetliga ersättningsnivåer liksom samordningen av sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna minskar utrymmet att utnyttja skillnader mellan de olika försäkringarna.

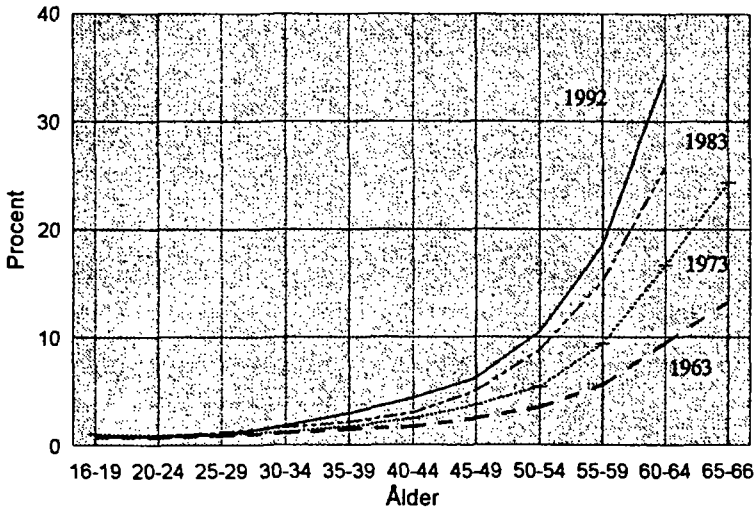
Vikten av strukturellt riktiga reformer inom socialförsäkringarna belyses av att sjukförsäkringen förstärkts med ca 5 miljarder kronor mellan 1991 och 1993 bl.a. som en följd av reducerade sjuktal. Inom arbetsskadeförsäkringen som tidigare uppvisade ett betydande och stigande underskott sker en förbättring på 7-8 miljarder kronor till år 1999.

Ett viktigt inslag i det fortsatta reformarbetet avseende socialförsäkringarna utgörs av den översyn av sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna som regeringspartierna och socialdemokraterna hösten 1992 kom överens om att genomföra.

**Förtidspensionen**

Förtidspension utgör liksom sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna en riskförsäkring avseende inkomstbortfall på grund av nedsatt arbetsförmåga före normal pensionsålder. Förtidspensioneringen har ökat trendmässigt och antalet förtidspensionärer uppgår nu till drygt 400 000. Mer än hälften av en genomsnittlig årskull har förtidspensionerats under senare år. Under 1993 nybeviljades drygt 62 000 förtidspensioner, vilket är det högsta antal som någonsin registrerats. Uppgången under de senaste åren förklaras bl.a. av att ett förhållandevis stort antal tidigare långtidssjukskrivna personer som inte bedömts som rehabiliteringsbara beviljats förtidspension i samband med att försäkringskassorna intensifierat rehabiliteringsarbetet. Utvecklingen indikerar att arbetsmarknaden i ökande utsträckning inte är tillräckligt flexibel för att möjliggöra nya reguljära arbeten för personer som av olika skäl förlorat eller av andra skäl inte kunnat upprätthålla tidigare arbeten.

**Diagram 8.1 Andelen förtidspensionärer av befolkningen i olika åldrar**




*Källa*: SOU 1994:20 Reformerat pensionssystem, betänkande av Pensionsarbetsgruppen.

Det trendmässigt ökande antalet förtidspensionärer ökar kostnaderna och försvagar den ekonomiska basen för såväl denna som andra delar av trygghetsssystemet. En reformering av förtidspensionen berördes endast i begränsad utsträckning i pensionsarbetsgruppens betänkande, SOU 1994:20. Förtidspensioneringen ses över inom ramen för sjuk- och arbetsskadeberedningens arbete. Vidare pågår för närvarande ett beredningsarbete inom regeringskansliet i syfte att finna åtgärder för att höja den genomsnittliga pensionsåldern. Avsikten med översynen är att förstärka arbetslinjen, bidra till att sanera de offenliga finanserna samt förbättra förutsättningarna för en god och uthållig tillväxt.

## Inledning

Kommunsektorn har successivt anpassat verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna. Åren 1993 och 1994 visar sektorn överskott i det finansiella sparandet. Överföringen av kommunalskattemedel har lagts om så att den tidigare tvååriga eftersläpningen av överföringen av kommunalskattemedel från staten till kommunerna upphör. År 1995 går inkomster och utgifter ungefär jämnt ut i kommunsektorn. Därefter förbättras det finansiella sparandet och kommunernas finanser konsolideras. Detta är nödvändigt, bl.a. med tanke på behovet av avsättningar för att möta gjorda pensionsåtaganden. Den kommunala skattekvoten, dvs. summan av kommunalskatt och statsbidrag, uppgick 1993-94 till i genomsnitt ca 23 % % av BNP. År 1995 beräknas den ligga på 20 % för att under perioden 1996-1999 uppgå till drygt 19 %.

Förändringarna inom kommunsektorn måste ses i ljuset av den kraftiga expansion som skedde framförallt på 1970-talet, ofta i strid med vad statsmakterna bedömde som lämpligt med hänsyn till den samhällsekonomiska balansen. De nu genomförda förändringarna i de ekonomiska förutsättningarna har utlöst en livaktig förnyelse i många kommuner och landsting.

Att döma av de undersökningar som initierats bl.a. av expertgruppen för studier i offenligt ekonomi (ESO) har den kommunala omställningen i väsentliga avseenden brutit en tidigare negativ produktivitetsutveckling så att produktiviteten i den kommunala sektorn numera ökar.

En av förklaringarna till 1970- och 1980-talens kommunala expansion låg i statsbidragens konstruktion. Olika bidrag gick till olika ändamål och förryckte därmed kommunernas prioriteringar. Därför har en översyn och reformering av bidrags- och utjämningssystemen haft hög prioritet i regeringens arbete. Sammanslagningen av de olika bidragen har lagt en väsentlig grund för en mer effektiv resursanvändning i kommunerna.

Det samlade statsbidraget — påsen — är ett inslag i arbetet att ge kommunerna möjlighet att anpassa verksamheten efter lokala krav och önskemål.

## Det kommunala förändringsarbetet

*Nya organisations- och styrformer*

Den nya kommunallagen 1992 gav kommuner och landsting möjlighet att organisera sin verksamhet på ett friare sätt. Den ökade organisatoriska friheten har medfört att flertalet kommuner och landsting genomfört förändringar i såväl nämnd- som förvaltningsorganisationen för att åstadkomma bättre samordning och ökad effektivitet i verksamheten. De nya styrformerna präglas i stor utsträckning av ett åtskiljande av

beställar- och finansieringsfunktion å en sidan och funktionen som producent å den andra.

*Nya verksamhetsformer*

I kommuner och landsting pågår för närvarande ett intensivt förändringsarbete. Kommuner och landsting möter i allt större utsträckning den nya ekonomiska situationen genom att utsätta verksamheter för konkurrens och genom att öka inslaget av marknadsorientering. Skilda lösningar prövas genom att kommuner och landsting inför alternativa produktionsformer. Det är framför allt i storstäder och förortskommuner samt i stora och mellanstora kommuner som nya produktionsformer införs.

Nya produktionsformer införs dels i egen regi i form av intraprenader och införandet av resultatenheter, dels i extern drift. Till den senare kategorin räknas t.ex. kommunala bolag, entreprenader, avknoppade företag, kooperativ mm. Därutöver har flera kommuner infört olika former av "kundval" inom t.ex. skola och omsorg. Syftet med ökade valmöjligheter är inte i första hand är att ge incitament till kostnadsbesparingar, utan att låta resurserna i högre utsträckning styras av användarnas önskemål.

Olika undersökningar indikerar att nya verksamhetsformer kan medföra betydande produktivitetsvinster samtidigt som servicen förbättras. Sannolikt finns fortfarande en icke oväsentlig besparingspotential i stora delar av den kommunalt finansierade verksamheten.

*Nytt statsbidragssystem*

Det kommunala självbestämmandet har förstärkts genom det nya statsbidragssystemet. Syftet med övergången till generella statsbidrag är att öka kommunernas möjligheter att utforma verksamheten efter lokala förhållanden och att stimulera förnyelse och utveckling av den offentliga sektorn.

Den statliga detaljstyrningen har successivt minskat. Parallellt med detta har vikten av uppföljning och utvärdering markerats starkare.

Utöver ökade möjligheter till nya organisations- och verksamhetsformer har förutsättningarna för samordning mellan olika verksamheter förbättrats genom förändrat huvudmannaskap. ÄDEL-reformen är ett viktigt exempel. För närvarande pågår förberedelser för kommunalisering av omsorgen om utvecklingsstörda. Därutöver har beslutats eller föreslagits olika reformer i syfte att öka valfriheten för medborgarna varav en husläkarreform hör till de mest väsentliga. Riksdagen har fattat beslut om regler för fri etablering för privatläkare och sjukgymnaster med rätt till ersättning från sjukförsäkringen. Inom barnomsorgen har privata entreprenörer fått lagfäst rätt att bedriva verksamhet med samma ersättning som kommunal barnomsorg. På skolområdet har beslutats att fristående skolor skall ha rätt till bidrag från kommunen, motsvarande

minst 85 % av kommunens genomsnittliga kostnad per elev. Regeringen har vidare föreslagit ökade möjligheter till entreprenader på gymnasieskolenivå.

**Incitamentens betydelse**

En viktig förutsättning för en väl fungerande offentlig sektor är att beslutsfattare på olika nivåer får motiv att effektivisera verksamheten. De strukturella reformer som regeringen genomfört eller påbörjat syftar just till detta. Ett sätt är att i ökad utsträckning låta hushållens egna val påverka resursfördelningen. Ett annat sätt är att genom ekonomiska styrmedel skapa överensstämmelse mellan samhällsekonomisk lönsamhet och lönsamhet på olika nivåer inom den offentliga sektorn. Ett tredje är att genom ändrat huvudmannaskap förbättra möjligheterna till samordning och lokala lösningar.

*Ädelreformen* är ett exempel på en reform som innehåller inslag av samtliga dessa systemförändringar. Reformen trädde i kraft den 1 januari 1992 och innebar att kommunerna fick ett samlat ansvar för långvarig vård och service till äldre och handikappade. Närmare 55 000 landstingsanställda har bytt arbetsgivare och mer än 20 miljarder kronor har omfördelats från landstingen till kommunerna.

Förutom förändringar i ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting innehåller Ädelreformen sådana förändringar som skall uppmuntra en större effektivitet. Det gäller bl.a. betalningsansvar för färdigbehandlade patienter. Samtidigt ingicks en överenskommelse om vårdgaranti.

Den tydligaste effekten är halveringen av antalet medicinskt färdigbehandlade som trots detta omhändertas av akutsjukvården och geriatriken, vilket visar att det ekonomiska incitamentet — betalningsansvaret — har haft avsedd effekt. Många av kommunerna har också genom en medveten omstrukturering av verksamheten lyckats förbättra resultatet i de övertagna verksamheterna.

Strukturpolitiska reformer är långsiktiga. Därför är det för tidigt att dra entydiga slutsatser om vad Ädelreformen totalt sett kommer att innebära. Reformens syfte är dock inte att kommunerna skall spara pengar genom att tillhandahålla färre tjänster eller tjänster med lägre kvalitet, utan framför allt att resurserna skall kunna användas bättre. Genom förändringar i incitamentstrukturen finns goda förutsättningar för att denna målsättning uppnås. De problem som hittills kunnat konstateras sammanhänger främst med frågor där ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting fortfarande är oklar.

# 9 Stabila priser

Stabila priser utgör ett centralt mål för både finans- och penningpolitiken. En stabil prisnivå är en förutsättning för att ekonomins resurser skall

utnyttjas väl. Tillväxten stimuleras genom att osäkerheten hos hushåll och företag minimeras. En rättvis inkomst- och förmögenhetsfördelning främjas.

## 9.1 Strukturpolitik för låg inflation

Strukturella åtgärder för att öka konkurrensen och förbättra ekonomins funktionssätt ökar förutsättningarna för att uppnå stabila priser vid låg ränta. De är därmed avgörande för möjligheterna till uthållig tillväxt och en ökning av sysselsättningen. Under regeringsperioden har flera viktiga förändringar genomförts som bidrar till låga prisökningar.

En ny skärpt konkurrenslagstiftning och EES-avtalet ökar och bidrar tillsammans med avregleringar till att få ned inflationen. Livsmedelssektorn var tidigare en inflationsmotor i svensk ekonomi. Tack vare de senaste årens förändringar är prisökningarna nu låga. Sedan hösten 1991 har prisnivån sjunkit med ca 10 % i relation till den genomsnittliga konsumentprisnivån.

Skattereformen har genom att göra det dyrare att låna minskat riskerna för en kreditdriven överhettning. Tillsammans med förändringarna i socialförsäkringarna och i arbetsrätten har skattereformen också minskat risken för löneinflation på arbetsmarknaden. En mer flexibel arbetsmarknad som motverkar en allmän lönestegring är angelägen för att förbättra möjligheterna till stabila priser i konjunkturuppgången.

## 9.2 Penning- och valutapolitiken

Utvecklingen på penning- och obligationsmarknaderna har varit relativt olika i skilda länder under senhösten och vintern. I USA, där konjunkturuppgången varit kraftfull, bromsades obligationsräntefallet upp och ersattes av en stigande trend. Önskemålet om att i tid motverka tendenser till ökande inflation har gjort att Federal Reserve börjat bedriva en mindre expansiv penningpolitik. Effekten därav har också märkts i Europa.

På valutamarknaden har tendensen under det senaste året varit att D-marken blivit svagare gentemot dollarn medan yenen stärkts. Inom ERM har stabiliseringen efter sommarens turbulens och vidgningen av bandgränserna bibehållits. De valutor som tidigare låg inom det snäva bandet ligger i stort sett kvar inom detta band. Den svenska kronan har stärkts jämfört med nivån i början av 1994.

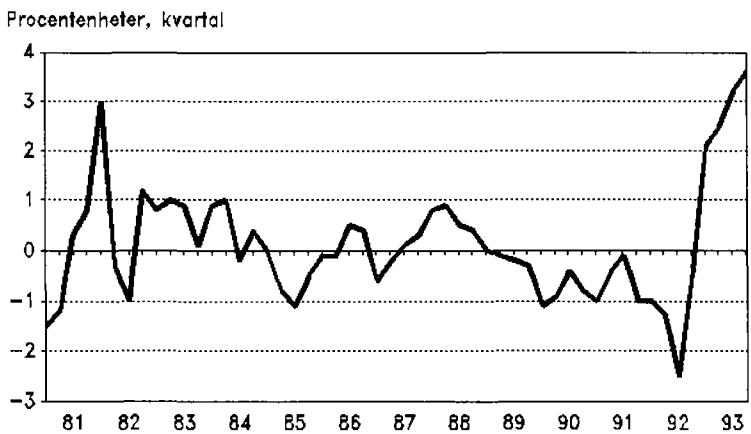
Målet för den svenska penningpolitiken är att fr.o.m. 1995 begränsa förändringen i konsumentpriserna till 2 % med en tolerans om +/- 1 procentenhet. Penningpolitikens möjligheter att åstadkomma önskade räntesänkningar beror på såväl den utländska och inhemska ekonomiska utvecklingen som den svenska finanspolitiken. Under året har Riksbanken fortsatt att sänka marginalräntan, från 7,75 % till 7,25 %. Sedan den första januari 1993 har marginalräntan sänkts med 3,75 procentenheter.

Under motsvarande period har den svenska 6-månadersräntan sjunkit med ca 2,1 procentenheter till 7,3 % och 10-årsräntan har sjunkit med ca 1 1/4 procentenheter till 8 3/4 %.

Inflationen (KPI) mätt från mars 1993 till mars 1994 var 1,8 %. Det finns tydliga tecken på att inflationsförväntningarna för de närmast kommande åren har sjunkit och ligger inom ramen för inflationsmålet. De lägre inflationsförväntningarna har medverkat till lägre räntor och visar sig i inflationsenkäter som redovisar allt lägre förväntad inflation. För en gynnsam inflationsutveckling talar också en jämfört med tidigare relativt svag penningmängdstillväxt och minskande utlåning till allmänheten.

De lägre räntorna och deprecieringen av kronan sedan november 1992 har en påtagligt expansiv effekt på den svenska ekonomin (diagram 9.1). Sedan Riksbanken tvingades överge försvaret av den fasta valutakursen har kronan deprecierats med ca 18 % i förhållande till ecu-index. Om hänsyn också tas till kursförändringarna gentemot främst dollar och yen är den effektiva deprecieringen närmare 22 %. Detta har givit en efterfrågestimulans via exporten men samtidigt en svag efterfrågan från hemmamarknaden. För att uppnå prisstabilitet på sikt skulle det vara önskvärt med en annan relation mellan växelkurs och ränta, dvs. i högre grad genom lägre räntor och i mindre grad genom en svag valutakurs. Efter en svag utveckling under hösten har kronan stärkts sedan i december mätt i ECU-index. Dollarkursen i svenska kronor ligger idag på samma nivå som i början av oktober, runt 8 kronor.

**Diagram 9.1 Ränte- och växelkursförändringarnas effekt på totala efterfrågan på ett års sikt, sammanvägning av ränte- och växelkursutvecklingen**
Procentenheter, kvartal




*Källa*: Riksbanken.

Möjligheterna att uppnå prisstabilitet är beroende av den samlade trovärdigheten hos penning- och finanspolitiken. Därför utgör saneringsprogrammet för de offentliga finanserna en viktig förutsättning för lägre

räntor och låg inflation. Om inte statsskuldens ökning bringas under kontroll kommer farhågorna för en inflationistisk utveckling att växa. Detta understryker vikten av att den ekonomiska politiken som helhet utformas så att den är förenlig med prisstabilitet.

Även om det finns exempel på små handelsberoende nationer som lyckats väl med att bevara ett stabilt penningvärde samtidigt som de haft en rörlig växelkurs finns det skäl för att Sverige på lång sikt bör sträva efter en fast växelkurs. En rörlig växelkurs ger upphov till osäkerhet om framtida växelkurser. Detta kan i sin tur skapa kompensationskrav i form av riskpremier vilka leder till högre räntor och priser.

## 9.3 Den finansiella sektorn

Bankernas resultat för 1993 visar att huvuddelen av bankkrisen är passerad och att utvecklingen i den finansiella sektorn är god. Resultaten har förbättrats och tre av de större affärsbankerna går med vinst. De förbättrade resultaten beror i huvudsak på sjunkande räntor och minskande kreditförluster, men en stor skillnad mellan in- och utlåningsräntor, höga provisionsintäkter på grund av hög aktivitet på finansmarknaderna samt rationaliseringar av verksamheten har också bidragit. Den kapitalisering av bankerna som skett tillsammans med förbättrade resultat gör att bankernas finansiella ställning inte längre utgör något hot mot kreditförsörjningen i konjunkturuppgången. Därmed har saneringen av finanssektorn efter 1980-talets överdrifter undanröjt ett hinder för utbyggnad av produktionskapaciteten och bidragit till att öka förutsättningarna för prisstabilitet.

Som ett resultat av den positiva utvecklingen inom finanssektorn ses Bankstödsnämndens organisation och uppgifter över för att anpassas till den nya situationen. Regeringen har nyligen i en skrivelse till riksdagen utförligt redogjort för situationen i banksektorn och statens åtgärder för att stärka det finansiella systemet (skr. 1993/94:238).

# 10 Skattepolitik för tillväxt och utveckling av välfärden

Skattepolitiken är en väsentlig del av regeringens ekonomisk-politiska strategi i arbetet för en uthålligt hög tillväxt och en ökning av sysselsättning och välfärd i det svenska samhället.

En uthålligt hög tillväxt förutsätter goda skattemässiga villkor för företagande, arbete och investeringar. Producenter och konsumenter bör ges incitament att beakta kostnaderna för negativ miljöpåverkan och stimuleras till hushållning med knappa naturresurser.

På sikt påverkas sysselsättningen positivt och arbetslösheten kan minska om skattekilarna på företagande och arbete reduceras.



*Rättelse:* S. 74 rad 13 Tillkommit: I de – – – pensionsålder.

Välfärden kan bevaras och vidareutvecklas genom en tillväxtbefrämjande skattepolitik och genom att enskilda individer, hushåll och företag ges förutsättningar att bättre ta tillvara olika konsumtions- och produktionsmöjligheter. Detta leder också till en samhällsekonomiskt rimligare avvägning mellan verksamheter som utförs i den formella respektive informella sektorn.

Regeringen har sedan sitt tillträde utformat sin skattepolitik med denna inriktning. Arbetet har bedrivits under två väsentliga förutsättningar.

En första förutsättning är den svenska ekonomins öppenhet med en stark integration i världsekonomin och ett allt starkare beroende av de internationella kapitalmarknaderna. De skattemässiga villkoren för företagande, arbete, konsumtion, investeringar och sparande i konkurrentländerna blir därmed av allt större betydelse.

Den andra viktiga förutsättningen för skattepolitiken utgörs av de försämrade offentliga finanserna under efterkrigstidens allvarligaste lågkonjunktur. Till betydande del är denna orsakad av tidigare decenniers ekonomisk-politiska misstag, inte minst på skattepolitikens område.

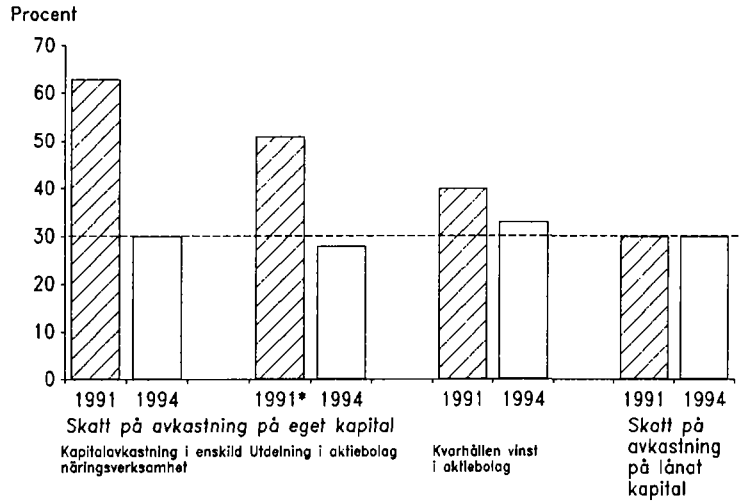
Vissa av regeringens åtgärder på skatteområdet har varit direkt betingade av problemen inom den finansiella sektorn. Fastighetsskatten på kommersiella lokaler har avskaffats för att stabilisera utvecklingen. Av delvis samma skäl och för att begränsa bostadskostnaderna har fastighetsskatten för flerfamiljshus detta år sänkts från 2,5 till 1,5 % av taxeringsvärdet. Vidare kan nämnas slopandet av den s.k. flyttskatten. Detta bidrar till en ökad flexibilitet på bostads- och arbetsmarknaden.

En rad åtgärder har vidtagits för att förbättra villkoren för näringslivets expansion och tillkomsten av nya riktiga jobb, särskilt i mindre och medelstora företag.

I ett första steg avskaffades 1991 förmögenhetsskatten på arbetande kapital och omsättningsskatten på aktier. Skatten på privat pensionssparande har sänkts. Den allmänna förmögenhetsskatten har reducerats och avvecklas fullt ut 1995. Samtidigt sänks den allmänna skattesatsen på kapitalinkomster till 25 %.

I ett andra steg har fr.o.m år 1994 överbeskattningen av bolagsinkomster tagits bort genom att dubbelbeskattningen av utdelade och kvarhållna vinster eliminerats. Det senare åstadkoms schablonmässigt genom att skatten på reavinster halverats. Av främst internationella skäl har denna för kapitalförsörjningen nödvändiga åtgärd utformats som en lättnad i ägarledet. Förändringarna innebär att 1990 års skattereform fullföljs genom större likformighet i beskattningen av bolagskapital i vid mening genom likabehandlingen av eget kapital och lånat kapital. Detta framgår av diagram 10.1 där skatten på olika kapitalinkomster, med beaktande av skatt i företags- och ägarleden, redovisas för 1991 och 1994.

**Diagram 10.1 Skatt på olika kapitalinkomster enligt 1991 och 1994 års skatteregler**




* 41 % vid utdelning på nyemitterade aktier med beaktande av bl.a. Annellavdrag.

*Källa*: Finansdepartementet.

Likformigheten i företagsbeskattningen har också förstärkts genom nya skatteregler för egenföretagare. Dessa har fått skattevillkor som väsentligen är likvärdiga med aktiebolagens. Nyföretagandet stimuleras genom att enskilda näringsidkare kan kvitta underskott under de första verksamhetsåren mot tjänsteinkomster.

Förändringarna inom kapital- och företagsbeskattningen har gjorts för att stimulera kapitalbildning och sysselsättning i näringslivet. Goda skattevillkor för företagens ägare, inte bara för företagen, är ett nödvändigt element i en tillväxtpolitik som lägger tyngdpunkten på ny- och småföretagande och betonar entreprenörsskapets betydelse.

Villkoren för produktion i Sverige har förbättrats även i andra avseenden. Ett exempel utgörs av sänkningen av arbetsgivaravgifterna som finansierats genom höjda konsumtionsskatter. Sänkningen av energiskatten för industrin, finansierad genom ett höjt skatteuttag på hushållens energikonsumtion, är ett annat exempel på en skatteväxling som förbättrar konkurrenskraften.

Som ett led i saneringsprogrammet har vissa miljö- och punktskatter indexerats, vilket eliminerar en annars automatisk urholkning av det reala skatteuttaget.

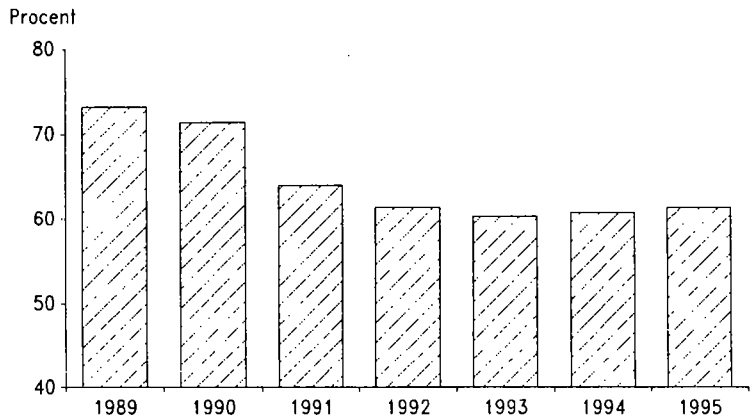
I det fastlagda saneringsprogrammet ingår ökade inkomster med 4 miljarder konor genom effektivare skatteindrivning. Också med hänsyn till tilltron till skattesystemet är det angeläget att skatter debiteras och betalas i enlighet med av riksdagen beslutade regler. Detta uppnås bl.a. genom en utbyggnad av skattemyndigheternas kontrollverksamhet vilket möjliggör en effektivare taxering. Regeringen har bl.a. i årets budgetpro-

position föreslagit vissa resurstillskott för innevarande och nästa budgetår.

På miljöskatteområdet kommer frågan om en ökad miljörelatering av skattesystemet att behandlas av en nyligen tillsatt parlamentarisk utredning. Utgångspunkten tas i en samhällsekonomisk värdering av befintliga miljö- och energiskatter, där effekterna på miljö, sysselsättning och näringslivets konkurrenskraft skall belysas. Med samma utgångspunkter skall utredningen vidare belysa förutsättningarna för en s.k. skatteväxling där ett höjt skatteuttag på miljöskadlig verksamhet kan kombineras med sänkt skatt på arbete.

De senaste årens utveckling av skattekilen på arbete — den andel av en ökning av bruttoinkomsten före alla skatter och avgifter som absorberas av höjda skatter och minskade bidrag — framgår av diagram 10.2.

**Diagram 10.2 Total marginaleffekt för beskattat arbete**




*Källa*: Finansdepartementet.

Förändringarna av skatterna på arbete reducerade skattekilen t.o.m år 1993, varefter en svag uppgång har följt. Den senare förklaras, förutom av det temporära borttagandet av grundavdraget vid statlig inkomstbeskattning under åren 1994 och 1995, av de just införda egenavgifterna till arbetslöshetsförsäkringen där förmånsanknytningen för närvarande är alltför svag. Ett rätt utformat pensionssystem kan bidra till en fortsatt sänkning av skattekilarna.

# 11 Arbetsmarknad och sysselsättning

Sedan överhettningen år 1990 har sysselsättningen minskat med drygt 550 000 personer. Sysselsättningen inom industrin började sjunka redan i slutet av 1989. Vid tidigare tillfällen med sjunkande sysselsättning i den

privata sektorn har antingen expansion inom den offentliga sektorn eller devalveringar tillgripits som motvikt. Detta är inte längre möjligt.

Den ekonomiska politiken lades om för att främja företagande och sysselsättning i privat sektor. Som exempel kan nämnas att under 1991 sjönk antalet sysselsatta i industri och privat tjänstesektor med ca 75 000 personer. En ungefär lika stor ökning kan förutses nästa år. Under mellantiden har arbetsmarknadspolitiken ställts inför svåra prov.

Politiken börjar nu ge resultat. Den öppna arbetslösheten minskar, liksom antalet långtidsarbetslösa. Antalet varsel sjunker kontinuerligt och antalet lediga platser ökar. Även om utvecklingen således går åt rätt håll är obalanserna på arbetsmarknaden fortfarande stora.

## 11.1 Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har tidigare varit utformad för goda konjunkturer med höga vakanstal, avbrutna av förhållandevis korta och grunda nedgångar. Den har samspelat med en ökning av den offentliga sektorns efterfrågan på arbetskraft, som på kort sikt kunnat dämpa arbetslösheten. I ett längre perspektiv har den offentliga sysselsättningen knappast påverkat arbetslöshetens nivå, utan framförallt bidragit till en högre förvärvsfrekvens. Vid 1990-talets ingång var det inte längre möjligt att skjuta de strukturella problemen på framtiden. Detta försvårade arbetsmarknadspolitikens uppgifter, samtidigt som de snabbt växande kostnaderna för åtgärderna förvärrade underskotten och undergrävde hushållens tillit till ekonomins utveckling.

För att arbetsmarknaden skall fungera väl krävs god anpassning både vad gäller pris och kvantitet. Löneanpassning måste möjliggöra flexibilitet såväl inom som mellan sektorer. Kompensationstänkande måste brytas. Det krävs också en smidig kvantitetsanpassning. En väl fungerande matchning av arbetssökande och lediga jobb, yrkesmässig rörlighet och en även i övrigt mer flexibel arbetsmarknad minskar såväl riskerna för överhettning och nya obalanser som kravet på lönedifferentiering.

Yrkesmässig rörlighet främjas av de ökade utbildningsinsatser som skett och sker både inom arbetsmarknadsutbildningen och det reguljära utbildningsväsendet. Rörligheten främjas av den slopade flyttskatten. Den nya tekniken, bl.a. informationsteknologin, ger idag helt andra förutsättningar att åstadkomma rörlighet genom att de geografiska avstånden blir mindre intressanta. Arbetsplatserna kan i högre grad än tidigare komma till människorna. Matchningen har fått bättre förutsättningar genom en utbyggd service hos arbetsförmedlingarna och de ökade resurser dessa fått, liksom av det slopade monopolet för den offentliga förmedlingen.

Regeringens åtgärder är inriktade på att hävda de aktiva åtgärdernas företräde och motverka långtidsarbetslöshet, och samtidigt minska arbetsmarknadspolitikens negativa statsfinansiella effekter som motverkar en uppgång i ekonomin och därmed sysselsättningen.

Arbetsmarknadspolitikens utformning har således omprövats i syfte att stimulera ett aktivt sökande, att stärka kompetensen genom utbildning och praktik, att upprätthålla en anknytning till arbetsmarknaden och att underlätta den flexibilitet vad gäller löner och yrkesmässig rörlighet som krävs för att möjliggöra fler reguljära arbeten samt att få fram kostnadseffektiva åtgärder.

Ersättningsnivån har sänkts vid arbetslöshet och vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den sänkta ersättningsnivån förstärker arbetslinjen genom att det blir mer lönsamt att snabbt ta ett reguljärt jobb även med en lägre lön jämfört med att vara öppet arbetslös eller att delta i åtgärder. Därmed underlättas överföring av arbetskraft från delmarknader som tidigare haft höga löner. Särskilt om lönen vid den tidigare anställningen varit hög som en följd av en tidigare stor efterfrågan på denna delmarknad utgör en lönejustering en ofrånkomlig del av en flexibel arbetsmarknad som möjliggör en låg arbetslöshet utan accelererande löner och priser.

Den lägre ersättningsnivån bör hålla tillbaka löneökningar som skulle riskera att försämra konkurrenskraften. Att vi nu har en rörlig växelkurs innebär inte att de negativa effekterna av sådana löneökningar kan undvikas. Sådana löneökningar riskerar i stället att leda till en sänkt kronkurs med ökade inflationsrisker som kan tvinga fram en penningpolitisk åtstramning från Riksbanken.

Åtgärder har vidtagits för att skapa utrymme för fler arbetssökande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt som utgiftsökningen i arbetsmarknadspolitiken motverkats. Viktiga exempel på nya åtgärder är ungdomspraktik och arbetslivsutveckling. Dessa åtgärder innebär att fler arbetslösa deltar i aktiva åtgärder och motverkar därmed passivisering. Fler ungdomar får arbetslivserfarenhet och äldre arbetslösa behåller kontakten med ett aktivt arbetsliv. Även regionalpolitiska åtgärder har vidtagits i syfte att skapa fler riktiga jobb.

Övergången till reguljära arbeten underlättas även av rekryteringsstöd samt, som en tillfällig åtgärd, ett generellt anställningsstöd (GAS) som främst syftar till att minska det omfattande övertidsuttaget och tidigarelägga anställningar i nuvarande konjunkturfas. Dessa och andra åtgärder som minskar företagens anställningskostnader bidrar till att öka arbetsmarknadens flexibilitet.

Arbetsrätten har reformerats för att frigöra de mindre företagens växtkraft och öka arbetsmarknadens anpassningsförmåga bl.a. genom ökade möjligheter till tidsbegränsad anställning. I samma syfte har det offentliga monopolet på arbetsförmedling avskaffats. Arbetsmarknadsutbildningen upphandlas numera i konkurrens vilket bidrar till effektiviseringar och lägre kostnader.

För att underlätta omstruktureringen av svensk ekonomi och ökad rörlighet har insatserna för att höja arbetskraftens kompetens betonats. Förutom kraftfulla satsningar som skapat fler platser inom gymnasieskolan, vid universitet och högskolor, i folkhögskolor, arbetsmarknadsutbildning och inom komvux har regeringen introducerat nya utbildningsformer såsom utbildningscheck, traineeutbildning och sommaruniversitet.

Därmed bereds en betydande del av de arbetslösa utbildning som stärker deras ställning på en arbetsmarknad där förändringarna i arbetslivet medför allt större krav på kompetens. Dessa insatser är också i framtiden av stor betydelse för att åstadkomma förflyttning av arbetskraft till delmarknader med mera långsiktiga sysselsättningsmöjligheter. Kompetenshöjande åtgärder motverkar också uppkomsten av inflationsdrivande flaskhalsar på arbetsmarknaden.

Ett annat inslag är att förmedlingsinsatser, utbildning och andra aktiva åtgärder i ännu högre grad inriktas på personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Därigenom förebyggs definitiv utslagning av arbetskraft samt minimeras risken för samhällsekonomiskt ofördelaktiga återverkningar på lönebildningen.

De reformer av arbetsmarknadspolitiken, arbetsrätten och arbetslöshetsförsäkringen som regeringen genomfört har lagt en god grund för sysselsättningsexpansion i det förbättrade konjunkturläge vi nu skönjer. För att underlätta den strukturella anpassningen av den svenska ekonomin krävs framledes en särskild bevakning av tendenser till flaskhalsar inom olika sektorer av arbetsmarknaden. Åtgärder för att undanröja riskerna för inflationsspridning från sådana sektorer blir viktiga de kommande åren.

## 11.2 Arbetsmarknad och fler riktiga jobb

Kroniskt hög arbetslöshet i en rad länder har inneburit att intresset har ökat för reformer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. OECD menar att arbetslösheten i många länder i stor utsträckning förklaras av strukturella faktorer och att mer flexibla, mindre reglerade arbetsmarknader ger den snabbaste sysselsättningstillväxten.

Åtgärder har vidtagits för att öka graden av löneflexibilitet (Australien, Nya Zeeland, Italien, Irland och Storbritannien) och många länder har också minskat graden av regleringar på arbetsmarknaden. Det senare har gjorts främst i de länder som tidigare gått längst på regleringsvägen (Grekland, Italien, Portugal och Spanien).

Dessutom har reformer genomförts i olika delar av välfärdssystemen i syfte att öka incitamenten att söka arbete eller att hålla fast det arbete man har (Belgien, Danmark, Nederländerna, Spanien och i viss utsträckning Australien, Kanada och Nya Zeeland). I exempelvis Danmark har man skärpt kraven för att erhålla arbetslöshetsersättning och utökat antalet dagar under vilka arbetsgivarna skall erlägga arbetslöshetsunderstöd. Trots genomförda förändringar menar OECD att behovet av reformer på europeiska arbetsmarknader fortsatt är mycket stort. I synnerhet finns det behov av att se över hur olika transfereringssystem samverkar och påverkar incitamentstrukturen.

För att nå målet om en så snabb sysselsättningsökning att arbetslösheten i Sverige minst halveras till decenniets slut måste arbetsmarknaden fungera bättre än under tidigare decennier. Detta kräver flexiblare lönebildning och ökad rörlighet. En väl fungerande matchningsprocess är

också viktig. Lönebildningen är väsentligen en uppgift för arbetsmarknadens parter. På dem vilar ansvaret för att konkurrenskraften inte urgröps men även att lönebildningen är så flexibel att den

a) ger människor möjlighet att behålla jobben,
b) ger de arbetslösa möjlighet att komma tillbaka i arbete igen, samt
c) ger de nytillträdande möjlighet att komma in på arbetsmarknaden.

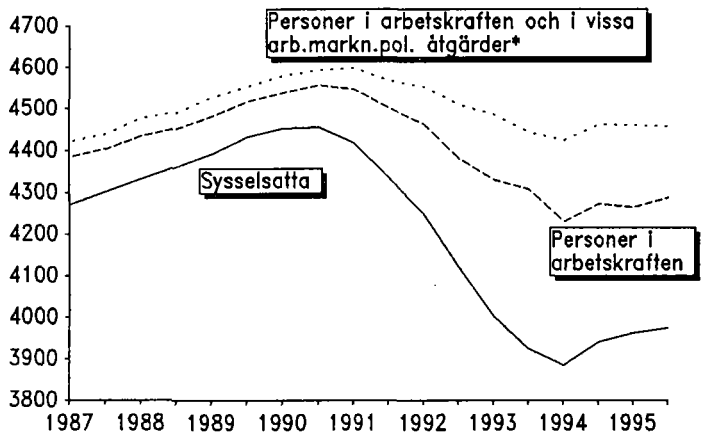
Det måste vidare vara möjligt för människor att gå över från delarbetsmarknader med låg efterfrågan till områden med hög efterfrågan utan att detta leder till kostnadsdrivande kompensationsspiraler.

Ett antal åtgärder har vidtagits för att förbättra arbetsmarknadens flexibilitet samtidigt som utgiftsökningen i arbetsmarknadspolitiken motverkats genom att nya åtgärder till lägre kostnad har införts. Ungdomspraktik och arbetslivsutveckling innebär samma eller lägre ersättningsnivå som vid öppen arbetslöshet, och understiger ersättningsnivån vid t.ex. beredskapsarbeten. Genom sådana åtgärder i stället för beredskapsarbeten stimuleras övergång till reguljära jobb eftersom dessa blir mer attraktiva än sysselsättning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Därmed minskas risken för att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna motverkar rörlighet och löneanpassning. Detta i sin tur minskar risken för att den totala arbetslösheten permanentas på en hög nivå.

Även den avgift på 1 000 kronor per månad som införts för ungdomspraktik bidrar till att begränsa nettokostnaden för arbetsmarknadspolitiken. Hänsyn måste också tas till att det vid en högre arbetslöshet är svårare att upprätthålla arbetslinjen genom övervakning och kontroll. Därmed ökar kravet på att det skapas ekonomiska incitament som stärker arbetslinjen och förebygger missbruk.

Ett viktigt inslag i en politik för fler riktiga jobb är att genom utbildningsinsatser i kombination med förmedlingsinsatser öka möjligheterna för enskilda människor att söka sig från delarbetsmarknader med hög arbetslöshet till delmarknader med låg arbetslöshet. Förutom den personliga tillfredsställelse som detta kan ge i många fall undviks lönedrivande flaskhalsar. Stora insatser har gjorts i detta avseende. Genom avskaffande av förmedlingsmonopolet bör förmedlingsprocessen bli effektivare. Stora utbildningssatsningar har gjorts för att upprätthålla de arbetslösas kompetens och kontakt med arbetsmarknaden och därmed öka deras möjligheter att komma tillbaks i arbete igen när konjunkturen förbättras. Av diagram 11.1 framgår att antalet personer som definitivt lämnat arbetskraften har kunnat begränsas till ca 100 000, trots att antalet sysselsatta har minskat avsevärt mer. För en betydande del av arbetskraften har de framtida sysselsättningsmöjligheterna förbättrats genom utbildning.

**Diagram 11.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden**
Antal personer i tusental




*Arbetsmarknadsutbildning, ungdomspraktik och arbetslivsutveckling.

*Källor*: Statistiska centralbyrån, AMS och Finansdepartementet.

## 11.3 Ungdomslöner

Arbetslösheten är särskilt hög för ungdomar såväl vid nuvarande som vid mera normala konjunkturlägen. Det finns flera olika anledningar till ungdomarnas relativt höga arbetslöshet. Ungdomar, liksom andra s.k. inträdargrupper som t.ex. invandrare, tenderar att ha en hög arbetslöshet eftersom de i förhållandevis stor utsträckning måste finna ett jobb och således inte enbart hålla kvar ett tidigare jobb för att undvika arbetslöshet. Under den rådande nedgången har antalet lediga platser varit mycket lågt, vilket särskilt försämrar sysselsättningsmöjligheterna för ungdomar och andra som är nya på arbetsmarknaden.

Ungdomar har i allmänhet kort eller ingen arbetslivs- och yrkeserfarenhet, vilket försvagar deras ställning på arbetsmarknaden särskilt vid en låg grad av löneflexibilitet. Systemet med turordningsprincipen "sist in — först ut" vid varsel om uppsägning gynnar den som haft ett jobb länge.

Arbetslösheten för ungdomar började stiga redan under 1990 och fortsatte att öka stadigt under 1991 och 1992. Speciellt hårt drabbade blev ungdomar i åldern 16-24 år där 75 000 personer eller 19,6 procent av arbetskraften gick arbetslösa under 1993. Samtidigt som arbetslösheten steg minskade antalet ungdomar som befann sig i arbetskraften. Mellan 1990 och 1993 minskade arbetskraftsdeltagandet från 68 % till 52 % för ungdomarna i åldrarna 16-24 år. Antalet personer i arbetskraften bland de äldre ungdomar minskade också men i något lägre takt. En orsakt till det minskade arbetskraftsdeltagandet är stark expansion av olika

utbildningar och ungdomspraktik. Samtidigt ökade andelen studerande som konsekvens av utbyggnaden av gymnasieskolan.

De relativt höga ungdomslönerna kan antas försvåra sysselsättningsmöjligheterna för ungdomar. Sedan slutet av 1960-talet har ålderslöneprofilen plattats ut i Sverige. Ungdomslönerna i relation till lönerna för vuxna ökade från slutet av 1960-talet fram till mitten av 1980-talet. Därefter finns det en tendens till ökade löneskillnader. Uppgången i relativlönerna var speciell kraftig för 18-19 åringar, vars lön uppgick till 55 % av vuxenlönen i slutet av 1960-talet. I mitten av 1980-talet hade relativlönerna ökat till närmare 80 % av vuxenlönen.

Länder med s.k. lärlingssystem med förhållandevis låga lönekostnader som t.ex. Tyskland och Österrike har en ungdomsarbetslöshet som inte är markant högre än den genomsnittliga arbetslösheten.

Hög ungdomsarbetslöshet är särskilt allvarlig med hänsyn till att ungdomar som står utan arbete går miste om den erfarenhet och den kompetensutveckling som uppnås genom arbete. Detta försämrar deras sysselsättnings- och inkomstmöjligheter även på lite längre sikt. En anpassning av de relativa ungdomslönerna utgör inte heller något påtagligt problem ur fördelningspolitisk synvinkel med hänsyn till att det gäller en begränsad tidsperiod då försörjningsbördan oftast är begränsad och att det är möjligheten att få ett reguljärt arbete snarare än lönen som avgör en ung persons möjligheter att uppnå en god ekonomisk standard. Genom en bra grund- och vidareutbildning undviks också att ungdomar fastnar i låglönejobb för längre tid.

Staten kan förbättra sysselsättningsmöjligheterna för ungdomar genom att regelsystemen, bl.a. inom arbetsmarknadspolitiken, utformas på ett sätt som inte förhindrar en anpassning av ungdomslönerna. Den lägre ersättningsnivån vid ungdomspraktik än vid beredskapsarbete liksom reglerna för kontantstöd och utbildningsbidrag utgör exempel på regler som skapar utrymme för en sådan löneanpassning. De faktiska lönerna bestäms emellertid genom kollektiva och individuella avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare, som därmed har ett stort ansvar för att lönebildningen sker på ett sätt som inte försvårar sysselsättningsmöjligheterna för ungdomar. Det kan därvid noteras att de faktiskt utbetalade lönerna för denna grupp i dag väsentligt överstiger de kollektivavtalsenliga lägstalönerna.

Konsekvenser av lagar och avtal på arbetsmarknadsområdet samt lönenivåns betydelse för ungdomars möjligheter att etablera sig är nu föremål för utredning. En särskild utredare har tillkallats med uppgift att beskriva och analysera ungdomars levnadsvillkor i ekonomiskt och socialt hänseende.

Utredaren har även till uppgift att klargöra ansvarsfördelning och samordningsbehov mellan stat och kommun beträffande offentliga åtgärder på arbetsmarknaden, riktade till ungdomar.

Vidare skall situationen på arbetsmarknaden för flickor, ungdomar med invandrarbakgrund samt utsatta ungdomar särskilt studeras.

Utredaren kommer att presentera sina förslag under juni 1994.

Tjänstebeskattningsutredningen har nyligen på regeringens uppdrag analyserat den privata tjänstesektorns utveckling. Ett betänkande har nyligen presenterats och remissbehandlas för närvarande. Utredningen hade också i uppdrag att belysa åtgärder med särskild inriktning på ungdomar. Denna fråga är dock relativt översiktligt behandlad i betänkandet. Det behövs därför ett kompletterande underlag som grund för fortsatta överväganden. En analys av för- och nackdelar med arbetsmarknadspolitiskt motiverade insatser på detta område framför allt gentemot ungdomar pågår därför nu inom Finansdepartementet.

I diskussionen om ekonomisk politik koncentreras analysen ofta till den del av produktion och konsumtion som registreras i nationalräkenskaperna och BNP. I sådana fall innebär analysen en begränsning i synsätt. För att få en fullständig bild och förståelse av ekonomins funktionssätt måste en analys av den BNP-registrerade delen av ekonomin kompletteras med analys av den informella sektorn, dvs. framför allt hushållens ekonomiska produktion och konsumtion som inte registreras på någon marknad. Detta görs också i t ex seriösa skatteekonomiska analyser. Icke desto mindre är det viktigt att framhålla betydelsen av goda ekonomiska förutsättningar för produktion och konsumtion i hushållen utan att för den skull på något sätt avvika från målen om bättre statsfinanser och ökad jämställdhet.

# 12 Åtgärder för att nå målen

Målen för regeringens ekonomiska politik är att genom en god och uthållig tillväxt bygga en stabil grund för välfärden och sysselsättningen. I denna strategi är under resten av 1990-talet två mål centrala: nya riktiga jobb och tillförlitliga trygghetssystem. Det första målet — nya riktiga jobb -innebär minst en halvering av arbetslösheten till slutet av 1990-talet, och bör ses som ett etappmål på vägen mot full sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. Det andra målet — tillförlitliga trygghetssystem - innebär att medborgarna skall kunna lita på att de system för trygghet och omsorg som det offentliga ansvarar för efter reformering kommer att fungera väl även i ett långt perspektiv.

Dessa mål är fullt möjliga att nå. Nödvändiga förutsättningar är emellertid en väl fungerande ekonomi, medlemskap i EU, sanering av de offentliga finanserna samt fortsatt prisstabilitet.

### Åtgärder för snabb sanering av de offentliga finanserna

Eftersom det budgetår som följer på budgetåret 1994/95 enligt förslag från riksdagsutredningen omfattar 18 månader, dvs. perioden den 1 juli 1995 - den 31 december 1996, skulle en jämn fördelning av besluten avseende saneringsprogrammet leda till beslut om ca 15 miljarder kronor i förstärkningar. Det gäller den del av saneringsprogrammet som avser minskade transfereringar och ökade inkomster på sammanlagt 46

miljarder kronor. Det är emellertid regeringens avsikt att tidigarelägga delar av saneringsprogrammet så att beslut fattas nästa budgetår inte bara avseende dessa 15 miljarder kronor utan därutöver minst 10 miljarder kronor. Regeringen kommer således i början av 1995 lägga förslag om *budgetförstärkningar om minst 25 miljarder kronor*. Eftersom riksdagen i och med denna proposition har förelagts förslag till beslut om drygt 19 miljarder kronor i budgetförstärkning kommer beslut därmed att ha fattats om drygt 44 av dessa 46 miljarder kronor.

Regeringen avser vidare att då lägga fram *förslag om 20 miljarder kronor i ytterligare budgetförstärkningar* så att saneringsprogrammets totala omslutning därmed ökas från 81 till ca 100 miljarder kronor (avseende nettobudgeteffekt för den offentliga sektorn i 1993 års penningvärde). Dessa tillkommande 20 miljarder kronor får genomslag på de offentliga finanserna senast 1999. Huvuddelen av detta bör åstadkommas dels genom ytterligare åtgärder för att minska underskottet i pensionssystemet, dels genom åtgärder för att hålla utgifterna för den offentliga konsumtionen realt oförändrade.

Mot bakgrund av det ansträngda samhällsekonomiska läget föreslår regeringen att, som närmare anges i det följande, begränsa rätten till delpension.

Statsskuldens ökning måste upphöra. Som närmare framgår av de beräkningar som redovisas i denna proposition är vid oförändrat saneringsprogram kravet för att hejda statsskuldens ökning som andel av BNP (nettoskuldkvoten) en BNP-tillväxt om ca 4 % i genomsnitt per år fr.o.m. 1996 t.o.m. 1999.

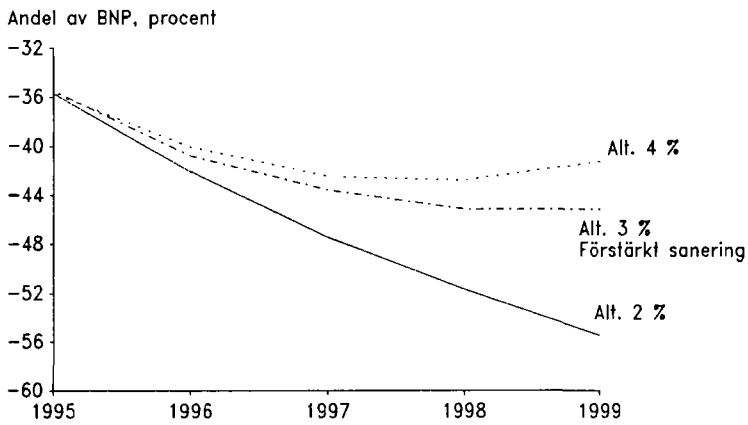
Tillväxttal om 4 % är historiskt sett höga. De är dock ingen omöjlighet med den starka uppgång vi nu ser, med de strukturella reformer som genomförts och som mognar ut med den ökade tillväxten, med en politik inriktad på fortsatta strukturella tillväxtbefrämjande reformer och goda villkor för företagande och produktion. De modeller som används i kalkylarbetet kan underskatta ekonomins flexibilitet och därmed även möjligheten att nå höga tillväxttal. Det är mycket svårt att i modellerna ta hänsyn till effekterna av bl.a. skattereformen, avregleringen av kreditmarknaden, arbetsmarknadsläget, den låga inflationen, den ökade internationaliseringen, senare års konkurrensfrämjande åtgärder, samt de många strukturella åtgärder som i övrigt genomförts i transfereringssystemen och inom kommuner och landsting. Det handlar om en interaktion mellan en serie dynamiska förlopp som är svår att beakta i kalkylerna.

Statsskuldens tillväxt är emellertid ett så allvarligt hot att den måste stoppas även vid en mindre gynnsam tillväxttakt än fyra procents BNP-ökning 1996-1999. Ränteoron under 1994 är liksom tidigare valutaoro allvarliga påminnelser om hur viktigt det är att ha säkerhetsmarginaler i den ekonomiska politiken.

Med en tidigareläggning av beslut om minst 10 miljarder kronor i det ursprungliga saneringsprogrammet och en utökning av saneringsprogrammet med ca 20 miljarder kronor kommer nettoskuldkvotens ökning att upphöra år 1999 inte bara i alternativet med 4 procents genomsnittlig

tillväxt 1996-1999 utan även i alternativet med 3 procents tillväxt 1996-1999 (diagram 12.1).

**Diagram 12.1 Den offentliga sektorns nettoställning 1995-1999**




*Källa*: Finansdepartementet.

År 1995 kommer beslut ha fattats om drygt 44 miljarder kronor i reducerade transfereringar och ökade inkomster inom programmet. Även de 35 miljarder kronor som motsvarar realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion fullföljs. Enligt nuvarande prognos kommer sålunda de reala utgifterna för den offentliga konsumtionen år 1995 att understiga målet om oförändrade reala utgifter för offentlig konsumtion med 8 miljarder kronor, dvs. sparmålet uppnås med en råge om 8 miljarder kronor i denna del utöver de 7 miljarder kronor som oförändrad offentlig real konsumtion innebär under ett år. Därmed har beslut fattats om 59 av saneringsprogrammets 81 miljarder kronor.

I LK-kalkylerna ingår beräknade statsinkomster från försäljning av Pharmacia AB. Nordbanken står närmast i tur. Intäkterna av dessa försäljningar väntas bli betydande. De avses i sin helhet användas för att reducera upplåningsbehovet.

I särskilda bilagor eller just presenterade särpropositioner föreslås ett antal permanenta eller engångsvisa budgetförstärkningar.

*Föräldraförsäkringen*: Förslag har lagts om en sänkning av ersättningsnivån till 80 % med undantag för den månad som förbehålls vardera föräldern där ersättningen även fortsättningsvis är 90 %. Därigenom minskar de offentliga utgifterna med ca 900 miljoner kronor per år.

*Lönegarantisystemet*: Utgifterna har ökat kraftigt samtidigt som det visat sig att systemet har missbrukats. Riksdagen har därför tidigare skärpt reglerna. Ytterligare förändringar har nyligen presenterats för riksdagen. Förslaget innebär bl.a. att den anställningstid som kvalificerar för ersättning begränsas till sex månader. Den samlade besparingseffekten

av de föreslagna regeländringarna beräknas minska utgifterna med ca 25 %, vilket motsvarar netto ca 300 miljoner kronor nästa budgetår.

*Pensionerna*: Det aviserade förslaget om ett reformerat pensionssystem är motiverat av strukturella skäl men inkluderar också en nettoförstärkning av de offentliga finanserna. Mot bakgrund av de samhällsekonomiska restriktionerna är det därutöver nödvändigt att kostnaderna för det nuvarande pensionssystemet minskas utan att det leder till orimliga konsekvenser för den enskilde. Det är därför regeringens ambition att vidta åtgärder för att höja den faktiska pensionsåldern med ett à två år, bl.a. genom att, i enlighet med riksdagens beslut, stegvis höja pensionsåldern inom det nuvarande pensionssystemet till 66 år. Detta sker i samband med att arbetsmarknadsläget under de kommande åren successivt förbättras. I de nu pågående fempartiförhandlingarna inför nästa veckas proposition om pensionssystemets reformering har denna ambition förts fram. Diskussionerna har inte lett till någon ändring av arbetsgruppens tidigare förslag i fråga om 65 års pensionsålder. Regeringspartierna avser då inte ensidigt förelägga riksdagen förslag om höjd pensionsålder.

*Delpensionen*: Mot bakgrund av det ansträngda samhällsekonomiska läget föreslår regeringen att rätten till delpension fr.o.m. 1 juli 1994 begränsas till att ge kompensation motsvarande 65 % av det inkomstbortfall som följer av en nedtrappning av arbetstiden på högst 10 timmar per vecka. Dessutom föreslås att åldersgränsen för delpension skall höjas från 60 till 62 år. Höjningen av åldersgränsen avses få fullt genomslag vid årsskiftet 1994/95. Regeringens förslag beräknas ha minskat utgifterna för delpensionsförsäkringen med 2,1 miljarder kronor per år vid slutet av budgetåret 1998/99.

*Skatteuppbörden*: Ett led i saneringsprogrammet är effektivare skatteindrivning vilket skall öka skatteintäkterna och minska fusket med ca 4 miljarder kronor per år till 1998. Riksdagen har för ökad skattekontroll beviljat skattemyndigheterna ett resurstillskott för kontrollarbete m.m. om ca 200 miljoner kronor. Riksskatteverket som fördelar medlen skall särskilt se till att insatserna blir tillräckligt koncentrerade för att ge avsedd effekt. De speciella problemen i landets största städer skall särskilt beaktas. Myndigheterna skall redovisa specificerade planer för insatserna och gentemot RSV förbinda sig att uppnå vissa bestämda resultat. RSV skall senast den 15 maj 1994 till regeringen redovisa hur styrning, samordning och uppföljning av insatserna för effektivare skattekontroll skall ske under innevarande och följande budgetår. Enligt en försiktig bedömning baserad på RSV:s anslagsframställning skulle en effekt om 2 miljarder kronor kunna uppnås.

*Miljöskatter*: Ökad användning av miljöskatter i syfte att stimulera en omvandling av ekonomin i mindre miljöbelastande riktning är ett viktigt inslag i regeringens politik.

Mot denna bakgrund läggs nu förslag om breddad NOX-avgift i syfte att begränsa utsläppen av kväveoxider. Förslag kommer att läggas fram om en differentiering av bensinskatten mellan s.k. miljöbensin och vanlig bensin.

Regeringen avser vidare att återkomma till riksdagen med ytterligare åtgärder i överensstämmelse med saneringsprogrammet för att förhindra att miljöskulden ökar.

Regeringen har nyligen förelagt riksdagen en proposition om vissa inkomst- och miljöskattefrågor. Genom förslaget förstärks budgeten med nästan 500 miljoner kronor budgetåret 1994/95.

*Inleveranser*: Styrelsen i Nordbanken har föreslagit att utdelning sker till staten med närmare 600 miljoner kronor. Ca 230 miljoner kronor därav avses täcka en förlust i Gota Bank och 360 miljoner kronor inlevereras till staten. Inleveransen från Vattenfall beräknas bli ca 500 miljoner kronor större än tidigare beräknats, vilket också engångsvis förstärker budgeten.

*Beredskapslagring*: Regeringen har i proposition 1993/94:141 lagt fram förslag om att den statliga beredskapslagringen av olja hos NUTEK skall upphöra och lagren avvecklas fram till år 1999. Nettoinkomsterna från oljeförsäljningen har i enlighet med riksdagens tidigare beslut hittills använts för totalförsvarsändamål. En total utförsäljning innebär dock att nettoinkomsterna blir avsevärt större än vad som tidigare bedömts. Mot bakgrund av det statsfinansiella läget bör de merinkomster som följer av en total utförsäljning jämfört med tidigare planering tillgodogöras statsbudgeten. Budgetförstärkningen kan beräknas uppgå till minst 500 miljoner kronor vid utförsäljningens slut.

Regeringen har därutöver vidtagit ytterligare åtgärder i samma syfte.

*Det offentliga åtagandet*: Regeringen har tagit ett viktigt steg mot en förutsättningslös och återkommande prövning av statliga utgiftsåtaganden genom ett beslut i mars 1994 om nya generella kommittédirektiv (dir. 1994:23). Direktiven innebär att varje kommitté förutsättningslöst skall pröva det offentliga åtagandet inom det område som kommittén utreder. De bakomliggande, egentliga målen som verksamheten är — eller varit — avsedd att främja skall vara den redovisade utgångspunkten för bedömningen om det är motiverat med just ett offentligt åtagande. Motiven och för- och nackdelar med ett offentligt åtagande skall bedömas, liksom för- och nackdelar utan ett sådant åtagande. På detta sätt får regeringen och riksdagen ett underlag för att ta ställning till och ompröva offentliga åtaganden.

*Avregleringar*: Ett snabbare sätt att nå liknande mål på konkurrensområdet är att undersöka om de regler som krävs för att avhjälpa s.k. marknadsmisslyckanden eller som införts med hänvisning till särskilda motiv som hälsa och säkerhet utformas så att de skapar dolda eller oönskade konkurrensbegränsningar till nackdel för konsumenter, företag eller skattebetalare. Näringsdepartementet har inom sitt område tagit initiativ och givit hög prioritet åt insatser för avreglering och reformer av regler med betydelse för företagsamheten beträffande arbetsrätt, skatter, avreglering av offentliga monopol m.m.

För att säkerställa att detta avregleringsarbete bedrivs i hög takt och med god kvalitet har regeringen tillkallat en delegation för att ta initiativ som främjar konkurrens och effektivitet hos företag och i offentlig sektor. Av delegationens arbete framgår att nämare 100 reformer bereds under denna mandatperiod. Inom kort kommer delegationen att avrapportera sitt

arbete som kommer att ligga till grund för fortsatta insatser under kommande mandatperiod.

**Fortsatta strukturförändringar i socialförsäkringssystemen**

*Förtidspensoner*: I en särskild bilaga föreslås ett antal förändringar av reglerna inom förtidspensioneringen. Under en lång följd av år har det skett en kraftig ökning av antalet förtidspensionärer. För närvarande förtidspensioneras mer än hälften av varje årskull eller ca 60 000 personer per år. Utvecklingen har bl a belysts av Pensionsarbetsgruppen. Även om en viss ökning de allra senaste åren kan antas bero av en snabbare handläggning på försäkringskassorna av de långa sjukfallen och således motsvaras av ett minskat antal långtidssjukskrivna torde det vara uppenbart att utvecklingen inte kan förklaras av ett sämre hälsoläge och försämrad arbetsmiljö. Ett bidragande skäl torde vara den svaga arbetsmarknaden, trots att förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl inte längre skall ske. Utvecklingen innebär att den genomsnittliga faktiska pensionsåldern har sjunkit till ca 59 år.

Förtidspensioneringen anges i saneringsprogrammet som ett område som måste förändras och där utgifterna måste sänkas. På samma sätt som goda resultat nåtts inom sjukförsäkringen när en passiv utbetalning av kontantstöd byts mot en aktiv rehabiliterande politik är det viktigt att förändra förtidspensioneringen, ur mänsklig synvinkel men också av statsfinansiella skäl. Det arbete med en översyn av förtidspensioneringen som pågår inom regeringskansliet kommer, i likhet med vad som skett inom sjukförsäkringen att, beröra ett flertal områden såsom ersättningsnivå och andra regler. Regeringen föreslår nu att antalet förtroendeläkare och deras arbetsinsats utökas kraftigt. Den enskilde förtroendeläkaren ges väsentligt vidgade möjligheter att medverka dels tidigt i bedömningen av rätt till sjuk- och rehabiliteringspenning dels i prövningen och efterkontrollen av förtidspensionsärenden. Regeringen bedömer att dessa åtgärder på sikt innebär väsentligt minskade utgifter inom socialförsäkringssystemet.

*Delpensioner*: Åtgärderna inom delpensionsområdet innebär både strukturella förbättringar och budgetförstärkningar.

*Sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna*: Ett viktigt ekonomiskt inslag i den fortsatta omläggningen av socialförsäkringarna är också de statsfinansiella och samhällsekonomiska aspekterna inom sjuk- och arbetsskadeberedningens arbetsområde. I uppdraget ingår även att se över förtidspensionssystemet.

*Pensionerna*: En särskild proposition kommer inom kort att föreläggas riksdagen om ett reformerat pensionssystem med utgångspunkt i pensionsarbetsgruppens förslag. De föreslagna regelförändringarna är mycket omfattande och syftar till att skapa en bättre överensstämmelse mellan ekonomiska förutsättningar och gjorda pensionsåtaganden. Ett beslut i bred parlamentarisk enighet kommer att starkt bidra till att undanröja dagens osäkerhet hos hushållen om hållbarheten i gjorda åtaganden.

Som påpekats ovan är det en nödvändig förutsättning för en uthållig återhämtning av den svenska ekonomin att *lönebildningen* fungerar smidigt. Den begynnande sysselsättningsökningen måste ske utan att lönekostnaderna accelererar. Som framgått ovan i kapitel 6 om de olika tillväxtscenarierna är en väl fungerande lönebildning strategisk. Detta är samtidigt ett område där erfarenheterna från tidigare perioder är nedslående.

En rad studier pekar på lönebildningens betydelse för en icke-inflatorisk tillväxt. Såväl EG:s *vitbok* om tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft som OECD:s arbetslöshetsstudie visar entydigt att en ökad rörlighet i olika avseenden är nödvändig om kampen mot arbetslösheten skall kunna bli framgångsrik. Båda studierna betonar vikten av de arbetssökandens beredvillighet att acceptera nya jobb och arbetsuppgifter, en yrkesmässig och en geografisk rörlighet samt en väl fungerande matchning mellan arbetssökande och lediga platser.

Under tidigare perioder har den svenska sysselsättningen kunnat hållas på hög nivå till priset av återkommande devalveringar och genom en lånefinansierad expansion av den offentliga sysselsättningen. Dessa utvägar står ej längre till buds. Ett tillkommande problem jämfört med tidigare konjunkturuppgångar är att återhämtningen av den svenska ekonomin nu startar från en mycket hög arbetslöshetsnivå.

Huvudansvaret för att arbetsmarknaden skall kunna anpassa sig till ständiga förändringar i omvärlden vilar på arbetsmarknadens parter. För att det skall vara möjligt att åstadkomma den kraftiga ökning av sysselsättningen som är önskvärd måste dessa medverka till ökad rörlighet och löneflexibilitet. Särskilt måste uppmärksammas sådana förändringar som medför att nytillträdande och arbetslösa släpps fram till nya jobb. Detta kan t.ex. ställa krav på anpassning av ingångs- och ungdomslönerna.

Även om huvudansvaret ligger hos arbetsmarknadens parter har även staten en viktig roll genom att skapa goda förutsättningar och regelsystem för en väl fungerande lönebildning. Genomförda förändringar i skattesystem, arbetsrätt och socialförsäkringssystem har just denna inriktning. De har numera utformats så att det skall löna sig bättre att arbeta. *Arbetsmarknads-och utbildningspolitiken* måste även fortsättningsvis utformas så att rätt utbildade personer så långt möjligt har chansen att finnas på rätt plats beredda att anta erbjudanden om riktiga jobb när efterfrågan nu skjuter fart. Utbildningspolitiken måste särskilt anpassas till de lågutbildades krav och önskemål samt behovet om återkommande fortbildning. Detta stället självfallet också krav på arbetsgivarna.

En central uppgift är att underlätta *matchningen* mellan lediga arbeten och tillgänglig arbetskraft. Det slopade monopolet för den offentliga arbetsförmedlingen medverkar till detta. Regeringen har beslutat om en översyn av arbetsmarknadspolitikens omfattning, inriktning och avgränsning. Regeringen avser vidare att se över kriterierna för att en arbetslös skall anses stå till arbetsmarknadens förfogande, för vad som

är ett lämpligt arbete m.m. samt den praxis som utvecklats vid tillämpningen av kriterierna. I översynen ingår även att belysa och i förekommande fall föreslå motåtgärder mot s.k. svartjobb och missbruk av arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska medlen.

Det i budgetpropositionen aviserade arbetet med att identifiera och där så är lämpligt föreslå åtgärder för att motverka uppkomsten av flaskhalsar pågår. Avrapportering och eventuella förslag kan väntas mot slutet av 1994.

Okonventionella insatser mot arbetslöshet och för att öka arbetskraftens kompetens är betydelsefulla. Ett exempel på sådana insatser är det arbete som bedrivs av de s.k. Förnyelseföretagen. Verksamheten går ut på att hjälpa arbetslösa att starta och driva företag under marknadsmässiga former.

Internationella erfarenheter visar att *arbetslöshetsförsäkringens* utformning har stor betydelse för lönebildningen och arbetsmarknadens funktionssätt. Regler som utformas så att den arbetslöse erbjuds ersättning under lång tid tenderar att ge upphov till permanent långtidsarbetslöshet. Vad som vid ett första påseende kan verka generöst visar sig vid närmare prövning utgöra en inkörsport till utslagning från arbetsmarknaden. Arbetslöshetsförsäkringen är inte heller avsedd att vara en permanent försörjningskälla utan ett tillfälligt stöd vid arbetslöshet. Den svenska försäkringen är utformad så att risk föreligger för en långvarig vandring mellan perioder med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och perioder med någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd. De flesta åtgärder kvalificerar nämligen för en ny period med a-kassa. OECD har i sin rapport om den svenska ekonomin nyligen pekat på detta problem. Riksdagens revisorer har gjort samma konstaterande och enhälligt understrukit betydelsen av att undanröja sådana långtidsarbetslöshetsskapande regler.

Regeringen har i en nyligen framlagd proposition föreslagit regelförändringar i arbetslöshetsförsäkringen som korrigerar för ovanstående brister. Förslaget innebär att den period under vilken ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitisk åtgärd kan varvas begränsas. Den sammanlagda perioden med a-kassa och åtgärd begränsas därmed normalt till ca två och ett halvt år.

Även det ovan nämnda förslaget för *lönegarantin* innebär sådana regelförändringar att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras.

### Andra åtgärder för att öka ekonomins utvecklingskraft

För att målet om snabb och hållbar ekonomisk utveckling skall kunna nås krävs en stor öppenhet för förändringar i allmänhet och inom arbetslivet i synnerhet. Genombrottet för *informationsteknologin (IT)* förändrar i grunden många av dagens villkor för företagande, arbetsliv och medborgarinformation. Transaktionskostnaderna och priset för information minskar högst väsentligt. Information kan göras tillgänglig oberoende av

tid och rum och i former och tillämpningar som också driver själva kunskapsutvecklingen framåt.

I flera länder tas nu initiativ för att främja utveckling och tillämpning av IT. Det är angeläget att Sverige med insatser såväl inom den offentliga sektorn som inom näringslivet även i fortsättningen tillhör de ledande nationerna. Goda förutsättningar finns, inte minst genom vårt väl utbyggda telekommunikationsnät och den avreglering som genomförts.

Det är mot denna bakgrund som regeringen har beslutat att inrätta en kommission för att främja tillämpningen av informationsteknologin. I propositionen Högre utbildning och forskning för kompetens och konkurrenskraft (prop 1993/94:177) föreslås att särskilda resurser skall avsättas för detta ändamål. Av de återstående medlen från de f.d. löntagarfonderna som Fond 92-94 förvaltar skall 13,70 % eller i dagsläget ca 1 miljard kronor avsättas till en stiftelse för att främja ökad användning av IT. Kapitalet får förbrukas på en relativt kort tid, dock lägst fyra år.

Regeringen har vidare i proposition 1993/94:206 nyligen lagt förslag om en ökning av det finansiella stödet till *innovationer*. Detta är ett led i det pågående arbetet att främja ny- och småföretagandet. Avsikten är att med detta finansiella stöd underlätta exploateringen av uppfinningar och innovationer i Sverige. En stiftelse, Innovationscentrum, skall bildas och tillföras 6,85 % av tillgångarna i Fond 92-94. Det motsvarar i dagsläget ca 500 miljoner kronor. Stiftelsen skall främst finansiera innovationer i ett tidigt skede, där bristen på kapital för närvarande är tillväxthämmande.

# Statsbudgeten och särskilda frågor

## 1 Statsbudgeten budgetåren 1993/94 och 1994/95

### 1.1 Beräkningsförutsättningar

Vid beräkning av statsinkomsternas utveckling är de antaganden som görs om inkomstutvecklingen i samhället av stor betydelse. Riksrevisionsverket (RRV) har under hand lämnat en beräkning av statsbudgetens inkomster. (Beräkningen i sin slutgiltiga utformning har RRV publicerat den 21 april 1994). En sammanfattning av beräkningen finns i bilaga 1.3. De antaganden som RRV räknat med redovisas i tabell 1. Regeringen räknar med delvis andra antaganden än RRV. Även dessa antaganden redovisas i tabell 1.

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

| | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | RRV | Regeringen | RRV | Regeringen | RRV | Regeringen |
| Lönesumma | - 1,5 | - 1,5 | 3,0 | 3,0 | 4,7 | 4,3 |
| Konsumentpriser årsgenomsnitt | 4,7 | 4,7 | 1,5 | 1,6 | 2,6 | 2,7 |
| Privat konsumtion, löpande priser | 2,2 | 2,2 | 4,0 | 4,0 | 5,7 | 5,4 |

I RRV:s beräkningar avseende budgetåren 1993/94 (statsbudgetens inkomster och utgifter) och 1994/95 (statsbudgetens inkomster) har verket tagit hänsyn till beslut som riksdagen fattat före den 24 mars 1994. RRV har även beaktat förslag från regeringen före denna tidpunkt. Regeringen har därutöver beaktat även de riksdagsbeslut som fattats under återstoden av mars samt de förslag från regeringen som lagts fram efter den 24 mars och fram till och med den 13 april. Det får ankomma på riksdagens finansutskott att göra justeringar för de ytterligare förändringar som regeringen inte har kunnat beakta.

### 1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1993/94

RRV presenterade den 21 april 1994 i sin budgetprognos nr 5 en ny beräkning av budgetutfallet för budgetåret 1993/94. Beräkningarna av inkomsterna för budgetåret 1993/94 redovisas också i verkets inkomstberäkning.

I statsbudgeten uppgår inkomsterna för innevarande år till 343 990 miljoner kronor. I sin inkomstberäkning beräknar RRV de totala inkomsterna för budgetåret 1993/94 till 368 936 miljoner kronor.

I det följande redovisas de förändringar av inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkning som regeringen funnit nödvändiga.

Till följd av vad som nyss anförts om den ekonomiska utvecklingen räknas inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* upp med 182 miljoner kronor. Den allmänna sjukförsäkringsavgiften uppbärs tillsammans med preliminär inkomstskatt och påverkar således inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt*. Avgiften skall därefter omföras till inkomsttiteln *Allmän sjukförsäkringsavgift*. Avgiften skall omföras månadsvis under inkomståret och med slutreglering andra året efter inkomståret. Omföringsmånad skall vara uppbördsmånad. Med anledning av detta räknas inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* ner med 9 366 miljoner kronor. Inkomsttiteln *Allmän sjukförsäkringsavgift* räknas upp med motsvarande belopp 9 366 miljoner kronor. Sammanlagt har inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* räknats ner med 9 184 miljoner kronor. Inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* räknas upp med 25 miljoner kronor till följd av vad som tidigare anförts om den ekonomiska utvecklingen.

Till följd av ny information om den ekonomiska utvecklingen räknas inkomsttiteln *Mervärdesskatt* ner med 500 miljoner kronor. Inkomsttiteln *Tobaksskatt* justeras av samma orsak ner med 12 miljoner kronor och inkomsttiteln *Skatt på spritdrycker* justeras ner med 15 miljoner kronor.

Sammanlagt innebär avvikelsen från RRV:s beräkning en nedskrivning av inkomsterna för budgetåret 1993/94 med 320 miljoner kronor. Regeringen beräknar således statsbudgetens inkomster för budgetåret 1993/94 till 368 616 miljoner kronor. Förändringarna i förhållande till RRV:s beräkningar framgår av tabell 2.

**Tabell 2. Avvikelser mot RRV:s beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1993/94**
Tusental kronor

| Inkomsttitel/Inkomsthuvud/Inkomstgrupp | | RRVs beräkning | Förändring enligt föredraganden |
|---|---|---|---|
| 1111 | Fysiska personers inkomstskatt | 4 926 000 | - 9 184 000 |
| 1121 | Juridiska personers inkomstskatt | 26 791 000 | 25 000 |
| 1222 | Allmän sjukförsäkringsavgift | 0 | 9 366 000 |
| 1411 | Mervärdesskatt | 115 300 000 | - 500 000 |
| 1421 | Tobaksskatt | 7 175 000 | - 12 000 |
| 1425 | Skatt på spritdrycker | 5 990 000 | - 15 000 |
| **Summa inkomster** | | **368 935 547** | |
| **Summa förändringar enligt regeringen** | | | **- 320 000** |
| **Summa regeringen** | | | **368 615 547** |

*Utgifter*

I statsbudgeten för innevarande år uppgår utgifterna till 549 662 miljoner kronor. RRV beräknar nu de totala utgifterna till 565 805 miljoner kronor. Verket prognosticerar utgifterna exkl. statsskuldräntor till 470 805 miljoner kronor för budgetåret 1993/94.

Enligt ovannämnda budgetprognos från RRV beräknas utgifterna för *statsskuldräntorna* till 95 000 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. Regeringen beräknar att utgifterna för statsskuldräntor kommer att uppgå till 93 000 miljoner kronor. Skillnaden mellan regeringens och RRVs prognos av räntorna på statsskulden förklaras till största delen av skillnader i räntenivåer vid de olika beräkningstillfällena. Regeringen beräknade i budgetpropositionen anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* till 96 000 miljoner kronor. Förändringen sedan statsbudgeten förklaras av höstens fallande räntor som lett till att de flesta emissioner av statsobligationer, som skett hittills under budgetåret, skett till överkurser och således lett till stora inkomsträntor som innebär att nettot på anslaget minskar.

Vad avser belastningen på övriga utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor så justerar regeringen upp anslaget *Räntebidrag m.m.* med 2 500 miljoner kronor. Anledningen är nya mera exakta beräkningar av Boverket framför allt när det gäller tidpunkten då lägre marknadsräntor första gången visar sig i räntebidragsärendena i form av lägre bidragsutbetalningar och effekterna av att fastighetsägarna såvitt gäller nya bidragsärenden fr.o.m. år 1992 har möjlighet att välja tidpunkt för den första bidragsutbetalningen. Till följd av att regeringen gör en annan bedömning än RRV vad avser kommunersättningar för kvotflyktingar justeras anslaget *Ersättning till kommuner för åtgärder för flyktingar m.m.* ner med 257 miljoner kronor. Samma anslag justeras även upp med 56 250 000 kronor till följd av regeringens beslut om att barn och barnfamiljer som sökte uppehållstillstånd före den första januari 1993, men som inte fått sina ärenden slutligt prövade, skall få stanna i Sverige.

Dessutom beräknar regeringen något högre utgifter för kvotöverföring med anledning av beslutet att överföra ytterligare skyddsbehövande (prop. 1993/94:51, 1993/94:SfU06, rskr. 1993/94:76 Om överföring och mottagande av flyktingar från f.d. Jugoslavien m.m.) och justerar därmed upp anslaget *Överföringar och andra åtgärder för flyktingar m.m.* med 18 miljoner kronor.

**Tabell 3. Räntor på statsskulden budgetåret 1993/94**
Miljarder kronor

| | Beräkning till grund för statsbudgeten | Nuvarande beräkning |
|---|---|---|
| Räntor på lån i svenska kronor | 61,5 | 49,8 |
| Räntor på lån i utländsk valuta | 24,3 | 23,3 |
| Valutaförluster, netto | 10,2 | 19,9 |
| **Summa** | **96,0** | **93,0** |

Regeringen beräknar att *anslagsbehållningarna på reservationsanslag* under innevarande budgetår kommer att öka med 3 180 miljoner kronor. Denna beräkning överenstämmer med RRV:s. Regeringen beräknar den totala anslagsbehållningen till 34 615 miljoner kronor, vilket inkluderar de indragningar av anslagsbehållningar på reservationsanslag som skett under budgetåret.

För *Beräknat Tillkommande utgiftsbehov, netto* tar RRV upp 1 miljard kronor. Regeringens beräkning överenstämmer med detta.

Sammantaget räknar regeringen därmed med att utgifterna under budgetåret 1993/94 kommer att uppgå till 566 123 miljoner kronor. Beräkningarna sammanfattas i tabell 4.

**Tabell 4. Statsbudgetens utgifter budgetåret 1993/94**
Miljoner kronor

| | Regleringsbrev[1] | RRV | Regeringen |
|---|---|---|---|
| Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor och exkl. beräkningsanslag | 444 922 | 472 985 | 475 303 |
| Statsskuldräntor | 96 000 | 95 000 | 93 000 |
| Förändring i anslagsbehållningar | 1 500 | - 3 180 | - 3 180 |
| Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto | 7 240 | 1 000 | 1 000 |
| **Summa** | **549 662** | **565 805** | **566 123** |

[1] Jämförelserna mellan anvisat belopp på utgiftssidan och beräknat utfall sker mot regleringsbrev då regeringen efter riksdagens beslut om statsbudget för budgetåret 1993/94 genomfört tekniska justeringar på myndigheternas förvaltningskostnadsanslag (jfr. prop. 1992/93:100, bil. 1, avsnitt 2.2.3, bet. 1992/93:FiU20, rksr. 1992/93:189).

## 1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1994/95

*Inkomster*

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 367 247 miljoner kronor för budgetåret 1994/95. I det följande redovisas de förändringar i beräkningarna av inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkningar som regeringen funnit nödvändiga.

Inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* räknas ner med 155 miljoner kronor till följd av vad som anförts om den ekonomiska utvecklingen. Med anledning av att hänsyn tagits till de effekter av kommunregleringarna som presenteras senare idag justeras inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* upp med 962 miljoner kronor. Vidare har inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* justerats ner med 57 miljoner kronor till följd av de förslag om ändrade skatteregler från fåmansbolag och enskilda näringsidkare m.m. som skatteministern presenterar senare idag. Vidare har inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* räknats ner med 2 755 miljoner kronor till följd av en tidigareläggning av den allmänna sjukförsäkringsavgiftens omläggning. Inkomsttiteln *Allmän sjukförsäkringsavgift* har räknats upp med motsvarande belopp, 2 755 miljoner kronor. Inkomsttiteln *Allmän sjukförsäkringsavgift* har med hänsyn till vad som anförts om den ekonomiska utvecklingen justerats ner med 2 miljoner kronor. Sammanlagt har inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* justerats ner med 2 005 miljoner kronor. Inkomsttiteln *Allmän sjukförsäkringsavgift* har sammanlagt räknats upp med 2 753 miljoner kronor.

Till följd av vad som nyss anförts om den ekonomiska utvecklingen justeras inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* upp med 181 miljoner kronor. Som en följd av förslaget till upplösning och beskattning av Landshypoteks reservfonder i det kreditmarknadsbolag som föreslås bildas per 1 januari 1995 justeras inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* upp med 26 miljoner kronor. Sammantaget har inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* justerats upp med 207 miljoner kronor.

Till följd av vad som anförts om lönesummans utveckling justeras inkomsttiteln *Beskattning av tjänstegruppliv* ner med 5 miljoner kronor. Samtidigt räknas inkomsttitel *Folkpensionsavgift* ner med 60 miljoner kronor och inkomsttiteln *Sjukförsäkringsavgift, netto* med 86 miljoner kronor. Av samma anledning justeras inkomsttiteln *Övriga socialavgifter, netto* ner med 13 miljoner kronor.

Med anledning av ny information om den ekonomiska utvecklingen räknas inkomsttiteln *Mervärdesskatt* ner med 500 miljoner kronor. Till följd av förslaget om ändrade avdragsregler för lätta lastbilar har

inkomsttiteln *Mervärdesskatt* räknats ner med 33 miljoner kronor. Sammanlagt har inkomsttiteln *Mervärdesskatt* räknats ner med 533 miljoner kronor.

Inkomsttiteln *Bensinskatt* har räknats upp med 22 miljoner kronor till följd av vad som tidigare anförts om konsumentprisernas utveckling. Med anledning av vad som tidigare anförts om den privata konsumtionens utveckling har inkomsttiteln *Tobaksskatt* justerats ner med 37 miljoner kronor. Av samma orsak har inkomsttiteln *Skatt på spritdrycker* räknats ner med 12 miljoner kronor, inkomsttiteln *Skatt på vin* ner med 7 miljoner kronor och inkomsttiteln *Skatt på maltdrycker* ner med 6 miljoner kronor. Inkomsttiteln *Energiskatt* har justerats upp med 23 miljoner kronor med anledning av vad som tidigare anförts om konsumentprisernas utveckling. Vidare har inkomsttiteln *Energiskatt* justerats upp med 530 miljoner kronor till följd av förslaget om ändrad miljöklassificering av oljeprodukter som skatteministern presenterar senare idag. Sammanlagt har inkomsttiteln *Energiskatt* justerats upp med 553 miljoner kronor. Inkomsttiteln *Skatt på spel* har räknats ner med 35 miljoner kronor till följd av regeringens förslag om slopad bingoskatt från 1 januari 1995. Med anledning av ny information om den ekonomiska utvecklingen har inkomsttitel *Ränteinkomster* på lån för bostadsbyggande räknats upp med 93,5 miljoner kronor. Av samma orsak har inkomsttiteln *Räntor på energilån* räknats upp med 3,4 miljoner kronor.

Fr.o.m. den 1 juli 1994 kommer Försvarsmakten att betala hyra för mark, vissa anläggningar och lokaler till Fortifikationsverket. Hyran skall bl.a. täcka de kapitalkostnader verket har för de fastigheter Försvarsmakten disponerar. Dessa fastigheter är finansierade med avkastningspliktigt statskapital. Därutöver gäller att Fortifikationsverket skall inleverera ett belopp motsvarande avskrivningarna på fastigheterna. I prop. 1993/94: 100 (bil. 1 och 5) beaktades denna omläggning för budgetåret 1994/95. En fortsatt invärdering har sedan skett under våren. Med anledning av detta räknar regeringen upp inkomsttiteln *Avskrivningar på fastigheter* med 39,5 miljoner kronor och inkomsttiteln *Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader* med 40,8 miljoner kronor.

Sammanlagt innebär detta att inkomsterna räknas upp i förhållande till RRV:s beräkningar med 913,2 miljoner kronor för budgetår 1994/95. Regeringen beräknar således statsbudgetens inkomster för budgetåret 1994/95 till 368 161 miljoner kronor. Förändringen i förhållande till RRV:s beräkningar framgår av tabell 5.

**Tabell 5. Avvikelser mot RRV:s beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1994/95**
Tusental kronor

| Inkomsttitel/Inkomsthuvud/Inkomstgrupp | | RRVs beräkning | Förändring enligt regeringen |
|---|---|---|---|
| 1111 | Fysiska personers inkomstskatt | 19 132 000 | - 2 005 000 |
| 1121 | Juridiska personers inkomstskatt | 24 831 000 | 207 000 |
| 1123 | Beskattning av tjänstegruppliv | 1 109 000 | - 5 000 |
| 1211 | Folkpensionsavgift | 37 205 000 | - 60 000 |
| 1221 | Sjukförsäkringsavgift,netto | 11 014 000 | - 86 000 |
| 1222 | Allmän sjukförsäkringsavgift | 4 038 000 | 2 753 000 |
| 1251 | Övriga socialavgifter, netto | 5 270 000 | - 13 000 |
| 1411 | Mervärdesskatt | 115 700 000 | - 533 000 |
| 1421 | Bensinskatt | 22 544 000 | 22 000 |
| 1424 | Tobakskatt | 7 693 000 | - 37 000 |
| 1425 | Skatt på spritdrycker | 6 100 000 | - 12 000 |
| 1426 | Skatt på vin | 3 244 000 | - 7 000 |
| 1427 | Skatt på maltdrycker | 3 050 000 | - 6 000 |
| 1428 | Energiskatt | 18 996 000 | 553 000 |
| 1454 | Skatt på spel | 130 000 | - 35 000 |
| 2332 | Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande | 2 957 700 | 93 500 |
| 2351 | Räntor på energisparlån | 110 761 | 3 421 |
| 5121 | Avskrivning av fastigheter | 580 000 | 39 500 |
| 5131 | Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader | 2 600 000 | 40 800 |
| **Summa inkomster** | | **367 247 456** | |
| **Summa förändringar enligt regeringen** | | | **913 221** |
| **Summa regeringen** | | | **368 160 677** |

Avslutningsvis redovisas förändringarna i indelningen av statsbudgetens inkomster i förslaget till statsbudget för budgetåret 1994/95 (tabell 6).

**Tabell 6. Förslag till förändringar i uppställningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1994/95**

| Inkomsttitel/Inkomsthuvudgrupp/Inkomstgrupp | | Förslag |
|---|---|---|
| 1122 | Avskattning av företagens reserver | Upphör |
| 2111 | Postverkets inlevererade överskott | Upphör |
| 2116 | Affärsverket svenska kraftnäts inlevererade utdelning och inleverans av motsvarighet till statlig skatt | Namnändring |
| 2119 | Affärsverket svenska kraftnäts inleverans av motsvarighet till statlig skatt | Upphör |
| 2325 | Räntor på Postverkets statslån | Upphör |
| 2547 | Avgifter för Post och Telestyrelsens verksamhet | Namnändring |
| 5143 | Avskrivning på ADB-utrustning | Upphör |

*Utgifter*

I det slutliga förslaget till statsbudget för budgetåret 1994/95 uppgår utgifterna till 518 830 miljoner kronor.

I årets budgetproposition upptogs utgifterna till 532 129 miljoner kronor. Av detta belopp svarade utgiftsanslagen exkl. statsskuldräntor för

430 629 miljoner kronor. Tillkommande utgiftsbehov samt minskning av anslagsbehållningar svarade sammantaget för 16 500 miljoner kronor. Räntorna på statsskulden beräknades uppgå till 85 000 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. Om riksdagen bifaller förslagen i propositionerna ökar de samlade utgiftsanslagen med ca 16 701 miljoner kronor. Detta belopp rymmer ett flertal utgiftsförändringar, varav de största är att hänföra till förändringar på anslaget *Räntebidrag m.m.*, regeringens förslag om införande av vårdnadsbidrag (prop. 1993/94:148 Vårdnadsbidrag) samt omläggningen av bostadstillägg till pensionärer (prop. 1993/94:173 Bostadstillägg till pensionärer).

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 t.o.m. 13 april 1994.

Anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* upptogs i budgetpropositionen för budgetåret 1994/95 till 85 000 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 bokföringsmässiga valutadifferenser till följd av ändrade växelkurser vid omsättning eller återbetalning av utlandslån. Regeringen beräknar nu belastningen på anslaget till 76 000 miljoner kronor. Förändringen sedan budgetpropositionen förklaras till största delen av ett lägre underskott i statsbudgeten, en stärkt kronkurs och fallande internationella räntor samt att överkurserna vid emissioner beräknas bli större. Regeringen gör en annan bedömning på anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* jämfört med Riksgäldskontoret som i sitt förslag till inkomst- och utgiftsstat för Räntor på statsskulden m.m. som redovisas i bilaga 1.4 redovisar 87 000 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 stopp-ränta, dvs den räntenivå som rådde det datum beräkningen genomfördes.

Sammantaget innebär detta att statsbudgetens utgiftsanslag för budgetåret 1994/95 uppgår till sammanlagt 447 330 miljoner kronor.

**Tabell 7. Räntor på statsskulden budgetåret 1994/95**
Miljarder kronor

| | Nuvarande beräkning |
|---|---|
| Räntor på lån i svenska kronor | 47,5 |
| Räntor på lån i utländsk valuta | 24,2 |
| Valutaförluster, netto | 4,3 |
| **Summa** | **76,0** |

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

I budgetpropositionen beräknades *förbrukningen av anslagsbehållningar* på reservationsanslag under budgetåret 1994/95 komma att uppgå till 4 500 miljoner kronor netto. De propositioner innebärande anslagsförändringar som därefter förelagts riksdagen motiverar ingen ändring av den beräkning som gjordes i budgetpropositionen. Därför räknar regeringen även nu med att anslagsbehållningarna minskar med 4 500 miljoner kronor under budgetåret 1994/95.

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 12 000 miljoner kronor. Denna post beräknas nu till minus 9 000 miljoner kronor. Den stora minskningen förklaras dels av att regeringen under våren förelagt riksdagen ett antal propositioner, vars anslagsbelastning i budgetpropositionen reserverats i tillkommande utgiftsbehov, dels av beräknade intäkter till följd av regeringens avsikt att sälja aktier i Pharmacia AB.

**Tabell 8. Statsbudgetens utgifter budgetåret 1994/95**
Miljoner kronor

| | Budget-propositionen | Ny beräkning |
|---|---|---|
| Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor | 430 629 | 447 330 |
| Statsskuldräntor | 85 000 | 76 000 |
| Förändring av anslagsbehållningar | 4 500 | 4 500 |
| Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto | 12 000 | - 9 000 |
| **Summa** | **532 129** | **518 830** |

## 1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1993/94 och 1994/95

Med hänvisning till redovisningen i det föregående beräknas utfallet av statsbudgetens inkomster och utgifter för innevarande budgetår och i förslaget till statsbudget för budgetåret 1994/95 enligt vad som framgår av tabellerna 9 och 10.

Beräkningen av budgetutfallet för innevarande budgetår ger vid handen att budgetunderskottet minskar med 19,6 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i budgetpropositionen. Nu förutses ett underskott om 197,5 miljarder kr.

För budgetåret 1994/95 beräknas budgetunderskottet nu till 150,7 miljarder kronor. Det innebär att budgetunderskottet nu beräknas bli 21,8 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen.

Statsinkomsterna för budgetåret 1994/95 uppskattas nu till 368,2 miljarder kronor. Detta innebär en ökning med 8,6 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen. Ökningen är i huvudsak en följd av en förbättring i konjunkturutvecklingen.

Utgifterna exkl. statsskuldräntor beräknades i budgetpropositionen till 447,1 miljarder kronor. Nu beräknas dessa utgifter till 442,8 miljarder kronor. Att utgifterna minskar förklaras till största delen av att regeringen räknar med att sälja aktier i Pharmacia AB.

Förändringarna av inkomsterna och utgifterna i förslaget till statsbudget för budgetåret 1994/95 i förhållande till budgetpropositionen har jag även sammanställt i särskild en specifikation.

**Tabell 9. Statsbudgetens saldo budgetåren 1992/93-1993/94**
Miljarder kronor

| | 1992/93 | 1993/94 | | |
|---|---|---|---|---|
| | Utfall | Budget-propo-sitionen | RRV | Ny be-räkning |
| Inkomster | 377,7 | 349,6 | 368,9 | 368,6 |
| Utgifter exkl. statsskuldräntor | 492,4 | 475,7 | 470,8 | 473,1 |
| Statsskuldräntor | 73,1 | 91,0 | 95,0 | 93,0 |
| **Saldo** | **- 187,8** | **- 217,1** | **- 196,9** | **- 197,5** |

**Tabell 10. Statsbudgetens saldo budgetåret 1994/95**
Miljarder kronor

| | *1994/95* | |
|---|---|---|
| | Budget-propo-sitionen | Ny be-räkning[1] |
| Inkomster | 359,6 | 368,2 |
| Utgifter exkl. statsskuldräntor | 447,1 | 442,8 |
| Statsskuldräntor | 85,0 | 76,0 |
| **Saldo** | **- 172,5** | **- 150,7** |

[1] Varje delpost är korrekt avrundad.

# 2 Underliggande budgetutveckling

Den underliggande utvecklingen av statsbudgetens saldo erhålls om det redovisade saldot korrigeras för effekter som är av tillfällig art eller hänger samman med ändringar i redovisningsprinciperna. Som bas används de förhållanden som skall gälla för budgetåret 1994/95. 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. 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.

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 statsobligationer till överkurser

**Tabell 11. Underliggande budgetsaldo för budgetåren 1992/93-1994/95**
Miljarder kronor, löpande priser

| | 1992/93 | 1993/94 | 1994/95 |
|---|---|---|---|
| Underliggande budgetsaldo | - 188,5 | - 200,6 | - 181,9 |
| Som andel av BNP (%) | 13,1 | 13,6 | 11,7 |

# 3 Budgetunderskott och statsskuld

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

Statsskuldförändringen under en given tidsperiod är lika med det totala, utifrån kommande lånebehov som staten har att finansiera samt effekterna av de tillfälliga bokföringstransaktioner av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret vidtar och som påverkar redovisningen av statsskuldens storlek. Riksrevisionsverket publicerar sex gånger per år, i sina budgetprognoser, en prognos över statens upplåningsbehov för pågående budgetår. Riksgäldskontoret publicerar månadsvis upplåningsbehovet för två månader framåt. Under innevarande budgetår har myndigheternas prognoser uppvisat betydande skillnader. Ett gemensamt arbete mellan myndigheterna för att utreda skillnaderna mellan myndigheternas respektive prognoser har inletts. Arbetet anses ha lett dels till att prognoserna har blivit mer överenstämmande, dels till att samarbetet mellan myndigheterna ökat. Det är angeläget att detta arbete fortsätter

även i framtiden och ambitionen bör vara att få ökad överenstämmelse mellan myndigheternas prognoser.

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 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 motsvarighet. Denna utgörs 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.

**Tabell 12. Lånebehov och statsskuld**
Miljarder kronor

| | 1992/93 | 1993/94 | 1994/95 |
|---|---|---|---|
| **Budgetunderskott** | **187,8** | **197,5** | **150,7** |
| Kassamässiga korrigeringar | - 8,6 | - | |
| Riksgäldskontorets nettoutlåning: | | | |
| CSN, studielån m.m. | 5,8 | 7,1 | 6,7 |
| Investeringslån till myndigheter | - | 2,5 | 5,5 |
| Finansiering av underskott i Arbetsmarknadsfonden inkl. ränta | 16,2 | 37,4 | 32,4 |
| Finansiering av underskott i Lönegarantifonden inkl. ränta | 2,4 | 1,4 | 0,7 |
| Byggnadsstyrelsen, Vasakronan AB m.m. | 2,1 | 13,6 | 0,5 |
| Lån till Sparbanken Fösta | 3,8 | - 3,8 | - |
| Köp av aktier i Securum | 1,0 | - | - |
| Rekonstruktion av Gota Bank, netto | - | 3,8 | - |
| Övrigt, netto | - 2,1 | - 11,5 | - 0,8 |
| Redovisningsteknisk korrigering[1] | - | - 8,4 | - |
| **Lånebehov** | **208,4** | **239,6** | **195,7** |
| Skulddispositioner | 41,2 | - 19,0 | - 4,0 |
| **Statsskuldförändring** | **249,6** | **220,6** | **191,7** |
| Statsskuld vid utgången av resp. budgetår | 960,6 | 1 181,2 | 1 372,9 |
| Som andel av BNP | 66,5 % | 80,1 % | 88,6 % |

*Anm:* Inbetalning markeras med minustecken.

[1]Redovisningen av Riksgäldskontorets utlåning har ändrats fr.o.m. budgetåret 1993/94. Inlåning från statsinstitutioner och fonder redovisas som en del av kontorets nettoutlåning i stället för som en del av statsskulden fr.o.m. den 1 juli 1993. Detta innebär att såväl posten Riksgäldskontorets nettoutlåning som statsskulden redovisningstekniskt minskar med 8 379 mkr engångsvis budgetåret 1993/94.

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

*Statsskuldens* förändring påverkas därutöver av transaktioner av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret gör. Dessa transaktioner, eller skulddispositioner, är ofta betingade av tidsförskjutningar mellan de kassamässiga betalningar statsskulden ger upphov till och redovisningen av dessa. Valutaomvärderingar utgör störst betydelse för skulddispositionerna. Valutaskulden 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 prognostiseras inte.

*Upplåningsbemyndigande*

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

# 4 Statliga garanti- och pensionsåtaganden

## 4.1 Redovisning av statens garantiåtaganden

I årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 1) redovisades att statens ram för garantiåtaganden per den 1 juli 1993 uppgick till ca 257 miljarder kronor, en ökning med ca 72 miljarder kronor jämfört med den 1 juli 1992.

Tabell 13 visar de förslag som regeringen efter den 1 juli 1993 lagt fram för riksdagen och som berör omfattningen av den statliga ramen för garantiåtaganden.

**Tabell 13 Föreslagna förändringar för statliga garantiåtaganden jämfört med vad som redovisades i prop. 1993/94:100 bil.1**
Miljoner kronor

| Proposition | Garantins ändamål | Nuvarande garantiram | Föreslagen garantiram | Förändring | Tidpunkt för förändringen |
|---|---|---|---|---|---|
| 1992/93:135 | GOTA Bank | 10 000 | 0 | - 10 000 | 1993-12-22 |
| 1992/93:135 | Retriva | 0 | 3 500 | + 3 500 | 1993-12-22 |
| 1992/93:135 | Sparbanks-stiftelserna | 4 200 | 5 500 | + 1 300 | 1994-02-17 |
| 1993/94:86 | Trafikleder i Stockholm | 600 | 11 500 | + 10 900 | 1994-05-15 |

Därutöver har riksdagen beslutat att fr.o.m. den 1 januari 1994, enligt regeringens förslag i prop 1993/94:76, införa en särskild statlig kredit-

garanti för sådana lån på kreditmarknaden som tas upp för att tillfälligt begränsa ränteutgifter på utestående fastighetslån (omfördelningslån). Ingen ram har specificerats för detta.

Finansutskottet har i sitt betänkande rörande regeringens redovisning i budgetpropositionen uttryckt att den kraftiga ökningen av kreditförlusterna borde föranleda mer utförliga analyser samt kommentarer och ett ställningstagande från regeringens sida till hur utvecklingen skall mötas (bet. 1993/94:FiU10, rskr. 1993/94:132). Regeringen avser bl.a. mot denna bakgrund att lämna en mer utförlig redovisning av de statliga garantiåtagandena och utvecklingen av dessa i 1995 års budgetproposition. Regeringen avser även att låta utreda vilka principer som framdeles bör läggas till grund för en bedömning av i vilka fall och till vilka ändamål statligt stöd i form av garantier bör lämnas. Härvid bör en analys av befintliga garantisystems effekter göras, liksom en prövning av principerna för registrering, redovisning och uppföljning m.m. av utställda resp. infriade garantier. Ett arbete vad gäller den ekonomiadministrativa hanteringen av garantigivningen har redan inletts av Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret. Vidare har Riksgäldskontoret i samband med överlämnandet av sin årsredovisning för 1992/93 slutredovisat regeringsuppdraget att redovisa en översikt av statlig grarantigivning och statliga lån till näringslivet.

## 4.2 Redovisning av statens pensionsåtagande och kostnader för statliga tjänstepensioner

**Regeringens bedömning:** Staten bör göra en samlad redovisning företrädesvis i årsredovisningen för staten av storleken på sitt pensionsåtagande. Myndigheter och andra arbetsgivare med statliga tjänstepensioner som inte själva svarar för de faktiska utgifterna för tjänstepensionsförmåner bör betala försäkringsmässigt beräknade pensionspremier.

I prop. 1991/92:150 bil. I:1 s. 58 uttalade regeringen sin avsikt att låta Riksrevisionsverket (RRV) och Statens löne- och pensionsverk (SPV) utreda frågan om statens pensionsåtagande. RRV och SPV har lämnat var sin slutrapport över uppdraget i februari 1994. De förslag som RRV och SPV lämnat kan i huvudsak läggas till grund för ändringar i redovisningen av statens pensionsåtagande och i beräkningen av kostnader för pensions- och vissa andra förmåner för myndigheter och andra arbetsgivare med statliga tjänstepensionsvillkor. Regeringen avser att tidigast i 1995 års budgetproposition lägga fram förslag i frågan.

Statens pensionsåtagande (pensionsskuld) bör framledes redovisas samlat, företrädesvis i årsredovisningen för staten. En uppdelning av redovisningen på anställningsmyndigheter bedöms medföra alltför stora administrativa svårigheter för att genomföras för närvarande. De

affärsverk och andra arbetsgivare som själva betalar utgifterna för tjänstepensions- och vissa andra förmåner bör dock redovisa sina åtaganden i dessa avseenden i sina bokslut.

Huvudregeln inom statsförvaltningen är att såväl lagstadgade arbetsgivaravgifter som tjänstepensions- och vissa andra avtalsstyrda förmåner finansieras genom det löneskostnadspålägg (LKP) som myndigheterna skall erlägga vid löneutbetalningar. Enligt beslut av regeringen (dir. 1993:89, jfr. prop. 1991/92:100 bil.1 s. 48, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128) har en särskild utredare tillkallats för att studera förutsättningar för och lämna förslag till ett system med arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter med inriktning att systemet skall motsvara det som gäller på den privata sektorn.

De avtalsstyrda förmåner som för närvarande finansieras genom LKP bör i stället bekostas med premier som skall motsvara ett försäkringsmässigt beräknat värde av de förmåner som intjänats under året.

Dessa förändringar kommer att stärka det kostnadsansvar för den egna verksamheten som myndigheterna har enligt systemet med rambudgetering.

En ändring från ett system där myndigheterna via LKP finansierar utgifterna för under året utbetalda pensioner till ett system där de erlägger kostnaden för under året intjänade pensionsrätter medför ändrade belastningar på förvaltningsanslagen. Dessutom gäller att skillnaden mellan utgifter och erlagda premier måste finansieras. Regeringen avser att i budgetpropositionen föreslå justeringar av anslagen med hänsyn till detta.

# 5 Årsbokslut för staten budgetåret 1992/93

Riksrevisionsverket (RRV) upprättar årligen ett årsbokslut för staten. Årsbokslutet omfattar de statliga myndigheterna inklusive affärsverken och myndigheterna under riksdagen. Riksbanken, som tillhör den senare kategorin, ingår dock endast med grundfonden på 1,1 miljarder kronor i enlighet med särskilt riksdagsbeslut. I balansräkningen för staten har fordringar och skulder i myndigheternas mellanhavanden med Riksgäldskontoret avseende löpande krediter och investeringslån eliminerats. Däremot saknas underlag för eliminering av fordringar och skulder i övrigt mellan myndigheter. Nedan redovisas en preliminär version av balansräkningen för budgetåret 1992/93. Den slutliga versionen av årsbokslutet för staten beräknas publiceras av RRV under maj 1994.

## 5.1 Balansräkning med noter

Balansräkningen för staten bygger på de tillgångar och skulder som redovisas i nämnda myndigheters bokslut. I dessa bokslut tas anläggningstillgångarna upp till anskaffningsvärden minskade med avskriv-

ningar. Kravet på myndigheterna att redovisa materiella tillgångar har hittills varit begränsat. Endast myndigheter vars verksamhet till övervägande del finansieras med avgifter (affärsverk och uppdragsmyndigheter) har varit skyldiga att i sin balansräkning ta upp sådana tillgångar. Inom myndigheterna nyttjas således tillgångar av betydande värde som inte funnits med i tillgångsredovisningen.

Bokföringsförordningen (1979:1212) fick en ny lydelse fr.o.m. den 1 juli 1991. Ändringen innebär bl.a. att kravet på tillgångsredovisning gäller alla myndigheter oavsett finansieringsform. De nya reglerna träder emellertid i kraft successivt. Räkenskapsåret 1992/93 gäller de för drygt 60 myndigheter av vilka många dessutom fått dispens från tillgångsredovisning. Fr.o.m. räkenskapsåret 1993/94 tillämpas de nya reglerna av i stort sett samtliga myndigheter.

I balansräkningen för staten redovisas också tillgångarna upptagna till beräknade nukostnader. Nukostnad definieras som en tillgångs nyanskaffningsvärde minskat med avskrivningar grundade på detta värde. I beloppen för nukostnad ingår såväl de bokförda tillgångarnas nukostnad som värdet av vissa icke bokförda tillgångar. Dessa uppgifter har RRV inhämtat genom enkät till ca 100 myndigheter. Det inkomna materialet har bearbetats och sammanställts i kolumnen för nukostnad i balansräkningen. Vissa uppgifter från några större myndigheter saknas. Bl.a. har underlag för beräkning av kapitalvärdet för tillgångar som används inom försvaret t.ex. flygplan och fordon inte kunnat erhållas. Däremot redovisas ett beräknat värde för försvarets byggnader och mark i nukostnadskolumnen i balansräkningen. Värdet av museisamlingar, bibiliotek m.m. ligger också utanför redovisningen. Den största tillkommande posten bland nukostnaderna är värdet av det statliga vägnätet, som har beräknats och tagits in i balansräkningen.

Statens nettoförmögenhet är lika med skillanden mellan tillgångarnas och skuldernas värde. Den negativa förmögenheten består i stort sett av ackumulerade nettounderskott i statsbudgeten. Nettoförmögenheten var positiv fram till slutet av 1970-talet för att därefter bli negativ och snabbt fallande fram till år 1986. Den fallande tendensen började då avta beroende på främst minskande budgetunderskott fram till 1991. Därefter har den fallande tendensen åter ökat. Per den 30 juni 1993 var den bokförda nettoförmögenheten -697,1 miljarder kronor. Balansräkningen återges i preliminär form i tabell 1.

**Tabell 1. Preliminär balansräkning för staten**
Miljarder kronor

| | Bokförda värden | | Beräknad nukostnad[1] | |
|---|---|---|---|---|
| | 1993-06-30 | 1992-06-30 | 1993-06-30 | 1992-06-30 |
| TILLGÅNGAR | | | | |
| *Materiella tillgångar*[2] | | | | |
| o Varulager och förråd | 9,2 | 9,2 | 14,4 | 9,6 |
| o Beredskapslager | 5,3 | 5,5 | 6,0 | 5,5 |
| o Skepp, maskiner och inventarier | 48,2 | 48,0 | 80,3 | 79,9 |
| o Byggnader och mark | 59,0 | 55,9 | 101,6 | 109,2 |
| o Statliga vägar[2] | | | 66,5 | 68,5 |
| | 121,7 | 118,6 | 268,8 | 272,7 |
| *Finansiella tillgångar* | | | | |
| o Aktier, långfristiga fordringar m.m.[3] | 83,3 | 72,6 | 83,3 | 72,6 |
| o Skattefordringar[4] | 11,4 | 8,1 | 11,4 | 8,1 |
| o Övriga fordringar[5] | 196,0 | 166,1 | 196,0 | 166,1 |
| o Likvida tillgångar[6] | 63,0 | 67,8 | 63,0 | 67,8 |
| | 353,7 | 314,6 | 353,7 | 314,6 |
| **Summa tillgångar** | **475,4** | **433,2** | **622,5** | **587,3** |
| SKULDER OCH KAPITAL | | | | |
| *Statsskulden*[7] | | | | |
| o Lån i Sverige | 613,4 | 641,3 | 613,5 | 641,3 |
| o Lån utomlands | 339,9 | 57,2 | 339,9 | 57,2 |
| | 953,3 | 698,5 | 953,4 | 698,5 |
| *Övriga skulder* | | | | |
| o Kortfristiga skulder[8] | 169,8 | 101,3 | 169,8 | 101,3 |
| o Långfristiga skulder[9] | 44,2 | 33,1 | 44,2 | 33,1 |
| | 214,0 | 134,4 | 214,0 | 134,4 |
| Donationskapital | 4,3 | 3,9 | 4,3 | 3,9 |
| *Verkskapital* | | | | |
| o Avsättningar, fonder m.m.[10] | 0,9 | 38,0 | 0,9 | 38,0 |
| *Statens nettoförmögenhet*[11] | | | | |
| - Vid budgetårets början | - 441,6 | - 316,4 | - 287,5 | - 64,6 |
| - Förändring under budgetåret | - 255,5 | - 125,2 | - 262,6 | - 222,9 |
| Därav verksamhetens nettoförändring[12] | - 196,6 | - 83,2 | | |
| Övriga kapitalförändringar | - 59,9 | - 42,0 | | |
| Vid budgetårets slut | - 697,1 | - 441,6 | - 550,1 | - 287,5 |
| **Summa skulder och kapital** | **475,4** | **433,2** | **622,5** | **587,3** |

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

[2] Värdet på de statliga vägarna har beräknats med investeringarna i vägnätet under den senaste 40-årsperioden som underlag. Som investering har räknats ianspråktagande av anslagsmedel för byggande av statliga vägar. Till detta värde har lagts

10% av anslagsmedel till drift av statliga vägar. Erfarenhetsmässigt bedöms nämligen en så stor andel av utnyttjade anslagsmedel användas till värdehöjande förbättringsarbeten. De på detta sätt beräknade investeringsbeloppen har omräknats till nukostnad med ledning av Vägverkets vägkostnadsindex. Det erhållna bruttobeloppet har sedan reducerats med avskrivningar beräknade på en 40-årig avskrivningstid. Anskaffningsvärdet för vägarna minskat med avskrivningar uppgår till 35,9 miljarder kronor.

[3] Därav utgör den del av statens aktieinnehav som förvaltas av Kammarkollegiet 26,7 miljarder kronor, *Riksgäldskontorets lån till Vattenfall AB 17,1 miljarder kronor* och Kammarkollegiets reversfordran på Förvaltnings AB Stattum 10,1 miljarder kronor.

[4] Skattefordringar redovisas av Tullverket med 6,5 miljarder kronor och av Riksskatteverket med 4,9 miljarder kronor. Enligt Riksskatteverkets bokslut uppgår skattefordringar som är föremål för indrivning till nominellt 24,3 miljarder kronor. Därav beräknas 20% flyta in.

[5] Under posten övriga fordringar redovisas kundfordringar, lånefordringar och periodavgränsningsposter. Ökningen mellan budgetåren är främst en följd av att Riksgäldskontoret fr.o.m budgetåret 1992/93 tillämpar kostnadsmässig redovisningsprincip och därmed redovisar upplupna ränteintäkter och orealiserade kursdifferenser. Lånefordringarna har tagits upp till nominella belopp och uppgår till 122,2 miljarder kronor. Härav svarar studielånen för 66,2 miljarder kronor och bostadslånen för 43,2 miljarder kronor.

[6] Av beloppet avser 26,3 miljarder kronor kortfristiga placeringar i värdepapper, varav 12,9 miljarder kronor är Bankstödsnämndens aktieinnehav i Nordbanken.

[7] Skulder inom staten har räknats bort från Riksgäldskontorets bokförda värden. Utlandslånen tas upp till den valutakurs som gällde på bokslutsdagen. Ökningen av skulden i utländsk valuta är en följd av den stora upplåning som skedde för att stötta valutareserven i samband med valutakrisen under hösten 1992.

[8] Av beloppet avser 19,7 miljarder kronor leverantörsskulder, 73,2 miljarder kronor periodavgränsningsposter och 76,9 miljarder kronor övriga kortfristiga skulder. Ökningen mellan budgetåren är främst en följd av att Riksgäldskontoret ändrat redovisningsprincip och nu redovisar upplupna räntekostnader. *Jfr not 5.*

[9] Av beloppet avser 13,0 miljarder kronor skuld till Gota Bank för utnyttjad men ej utbetald garanti och 14,1 miljarder kronor Televerkets avsättningar till pensioner.

[10] I posten ingår Riksförsäkringsverkets fonder, arbetsmarknadsfonden och arbetslivsfonden. Förändringen mellan åren är främst en följd av underskottet i arbetsmarknadsfonden som budgetåret 1992/93 blev 23,7 miljarder kronor. Fondens kapital är därmed förbrukat och skulden uppgår till 16,7 miljarder kronor. Efter beslut av regeringen har 8,3 miljarder kronor överförts från delpensionsfonden till arbetsskadefonden. Av beloppet har 3,1 miljarder kronor överförts till statsbudgeten *som en återbetalning av fondens lån. Arbetskadefondens skuld till statsbudgeten* uppgår därmed till 20,9 miljarder kronor. Från arbetslivsfonden har under budgetåret 5,0 miljarder kronor tillförts statsbudgeten. Affärsverkens avsättningar redovisas fr.o.m 1991/92 under posten Statens nettoförmögenhet.

[11] Statens nettoförmögenhet är lika med skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas värde. Förändringen av förmögenheten mellan två år motsvaras dels av statsbudgetens nettounderskott, dels av kapitalförändringar som främst avser invärdering samt upp/nedskrivning av finansiella tillgångar. Förmögenheten har även påverkats av de periodiseringsdifferenser mellan redovisade kostnader och finansiering från statsbudgeten som redovisas som årets kapitalförändring av Riksgäldskontoret och Bankstödsnämnden.

[12] Verksamhetens nettoförändring framkommer enligt följande.

| Miljarder kronor | |
|---|---|
| Statsbudgetens underskott | - 187,8 |
| Korrigering för transaktioner avseende utlåning och investering som påverkat poster i balansräkningen | - 8,8 |
| **Verksamhetens nettounderskott** | **- 196,6** |

## 5.2 Utveckling av en årsredovisning för staten

Statsbudgeten omsluter endast en del av statens verksamhet. Det innebär att statsbudgetens utfall inte ger en fullständig bild av det statsfinansiella läget, t.ex. vad gäller statens samlade resursförbrukning eller statens tillgångar och skulder.

Genom att samtliga myndigheter fr.o.m. innevarande budgetår tillämpar en ny redovisningsmodell blir det möjligt att, till skillnad från t.ex. den preliminära balansräkning som nyss redovisats, upprätta en årsredovisning för staten med ett konsoliderat årsbokslut baserad på vedertagna företagsekonomiska principer för koncernredovisning. Det ligger i regeringens intresse att ta tillvara alla möjligheter, i synnerhet i det ansträngda ekonomiska läget, att snarast förbättra kvaliteten på den ekonomiska uppföljningen och redovisningen. Utvecklingsarbetet bedrivs därför med ambitionen att kunna presentera en första årsredovisning för staten redan för innevarande räkenskapsår. I sammanhaget bör dock beaktas att en konsoliderad redovisning inte blir bättre än den kvalitet som den underliggande redovisningen har. Eftersom bl.a. vissa myndigheter inte tillämpar de nya redovisningsprinciperna fullt ut innevarande år och att vissa förenklingar gäller inledningsvis för invärdering av anläggningstillgångar till ett mindre värde eller med kort återstående livslängd kommer redovisningen inledningsvis att innehålla vissa brister. Den bör likväl kunna ge en bättre information om den statliga ekonomin än vad som nu kan presenteras. I det följande ges några utgångspunkter för det fortsatta arbetet med en årsredovisning för staten.

Årsredovisningen bör i någon form omfatta all den verksamhet som staten har ett väsentligt inflytande över. Det är dock inte meningsfullt att på en sådan övergripande nivå använda fullständiga konsolideringsmetoder. Utgångspunkten är i stället att endast konsolidera årsboksluten för samtliga myndigheter inom den juridiska personen staten. Konsolideringen av resultat- och balansräkningen för staten är därmed enkel på det principiella planet eftersom det kan göras genom en sammanläggning av myndigheternas resultat- och balansräkningar där de interna mellanhavandena mellan myndigheterna först eliminerats. Utifrån denna information skall en finansieringsanalys göras.

Värderingen av statens tillgångar och skulder i årsbokslutet utgår från de historiska anskaffningsvärdena enligt gängse företagsekonomiska

principer. Det kan dock diskuteras om en sådan värdering ger en tillräckligt bra bild av den statliga förmögenheten. Staten har t.ex. stora tillgångar i form av infrastrukturinvesteringar. Sådana investeringar har gjorts under en lång följd av år. Att enbart värdera dessa anläggningstillgångar med utgångspunkt från det historiska anskaffningsvärdet ger en vilseledande bild av den förmögenhetsmassa de representerar idag. Därför bör den traditionella redovisningen *kompletteras* med en redovisning som på ett bättre sätt beaktar förmögenhetsaspekterna, t.ex. genom att det beräknade nutida förmögenhetsvärdet presenteras i en separat kolumn i balansräkningen.

Med avgränsningen att endast konsolidera myndigheterna inom den juridiska personen staten hamnar flera organisationer som staten har ett väsentligt inflytande över utanför det konsoliderade bokslutet. Det gäller t.ex. statliga bolag, stiftelser och AP-fonden. Eftersom den ekonomiska utvecklingen och förvaltningen i flera av dessa organisationer på ett väsentligt sätt påverkar statens finanser bör årsredovisningen även inrymma uppgifter om sådana organisationer. Metoder för sammanställningen av dessa uppgifter är under utarbetande.

Utöver aggregerad information avseende hela staten bör motsvarande sammanställningar göras för olika *sektorer* i staten. Förutsättningar för att upprätta sådan sektorsredovisning övervägs också inom ramen för utvecklingsarbetet.

# 6 Den långsiktiga konsekvenskalkylen

En långsiktig konsekvenskalkyl (LK) redovisas i bilaga 1.2. I LK:n beräknas den offentliga sektorns inkomster och utgifter till följd av redan fattade beslut baserat på antaganden om bl.a. den ekonomiska utvecklingen. LK:n utarbetas av Finansdepartementet och bygger på material framtaget inom regeringskansliet, myndigheter och andra organisationer. RRV svarar normalt för sådana beräkningar och prognoser av inkomst- och utgiftsutvecklingen som finns i LK:n. Det finns också en nära koppling till de beräkningar och prognoser som RRV regelbundet tar fram rörande statens inkomster och utgifter. I likhet med LK:n är utgångspunkten för RRV:s inkomstberäkningar och budgetprognoser redan fattade beslut och gjorda antaganden.

För att rationalisera regeringskansliets arbete kommer regeringen att överväga om RRV framdeles bör ansvara för arbetet med framtagningen av LK:n. Som grund för detta ställningstagande avser regeringen att ge RRV i uppdrag att närmare utreda denna fråga. Uppdraget bör slutföras i sådan tid att eventuella ändringar kan genomföras inför 1995 års LK. I en situation där RRV tar fram LK:n bör regeringen, i likhet med bl.a. hur RRV:s inkomstprognoser idag behandlas, presentera en egen bedömning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter på medellång sikt.

För att underlätta för riksdagen i sitt beslutsfattande rörande enskilda utgiftsanslag, överväger regeringen att framdeles redovisa långsiktiga konsekvenskalkyler på anslagsnivå i kommande budgetpropositioner.

# 7 Finansfullmakten

Riksdagen har bemyndigat regeringen att för budgetåret 1993/94, om arbetsmarknadsläget kräver det, enligt vissa villkor besluta om utgifter intill ett sammanlagt belopp av 2 500 000 000 kronor (prop. 1992/93:150 bil.1, bet. 1992/93:FiU30, rskr. 1992/93:447). Regeringen har inte beslutat om några utgifter enligt denna finansfullmakt under innevarande budgetår.

För budgetåret 1994/95 har regeringen tidigare föreslagit (prop. 1993/94:100 bil. 11 resp. 1993/94:140) att 28 489 miljoner kronor anvisas till Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Därtill har regeringen beräknat att arbetsmarknadsfonden kommer att belastas med 11 112 miljoner kronor för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna arbetslivsutveckling och utbildningsvikariat. Under åttonde huvudtiteln, (Utbildningsdepartementet), har vidare beräknats 5 025 miljoner kronor för utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet av arbetsmarknadsskäl.

För dessa medel beräknades sammantaget i genomsnitt 400 000 personer per månad kunna erbjudas arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller utbildning. Erfarenheten från innevarande budgetår visar emellertid att det är svårt att nå de planerade volymerna. För närvarande deltar ca 240 000 personer i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Enligt den reviderade nationalbudgeten bedöms de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som högst omfatta 280 000 personer vid 1994 års slut. Genomsnittet för budgetåret 1994/95 bedöms bli 270 000.

Mot bl.a. denna bakgrund föreslår regeringen i denna proposition (se bil. 10) att anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder under tionde huvudtiteln anvisas med ett lägre belopp än vad regeringen föreslog i budgetpropositionen 1994, och vad riksdagen har beslutat. Regeringens reviderade förslag innebär att tionde huvudtitelns anslag Arbetsmarknadspolitiska åtgärder reduceras med 2 707 miljoner kronor och att den beräknade belastningen i arbetsmarknadsfonden reduceras med 389 miljoner kronor, dvs. en minskad belastning med totalt 3 096 miljoner kronor. Regeringen föreslår i stället att 1 600 miljoner kronor tillförs sjätte huvudtitelns anslag Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt (bil. 6). Vidare föreslås finansfullmakten öka med 1 500 miljoner kronor till 4 000 miljoner kronor. De medel som föreslås till en ökning av finansfullmakten skapar en beredskap så att den i 1994 års budgetproposition beräknade totala volymen på 400 000 platser i genomsnitt per månad vid behov kan uppnås. Härmed får också regeringen den flexibilitet som behövs för att vid behov anpassa de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till förändringarna på arbetsmarknaden.

Finansfullmakten bör i första hand kunna användas för att anpassa volymerna i de ordinare arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Vidare bör regeringen i samband därmed kunna göra vissa tillfälliga ändringar i gällande regelsystem.

Finansfullmakten bör också få användas för att tidigarelägga, utvidga eller påskynda investeringar som i övrigt finansieras med statliga eller kommunala medel. Den bör också få användas för att stimulera reparation, om- eller tillbyggnader liksom olika underhållsåtgärder. Bidraget skall syfta till att öka sysselsättningen. Bidragsprocenten bör fastställas med hänsyn till ändamålet, men normalt inte överstiga 30 % av kostnaderna.

Finansfullmakten bör också kunna disponeras för andra åtgärder som regeringen bedömer kan ge en omedelbar effekt på sysselsättningen. Bidraget bör i dessa fall normalt inte överstiga 50 % av kostnaderna.

De åtgärder regeringen vidtar med stöd av finansfullmakten bör vara sådana att de inte tränger undan ordinarie sysselsättningstillfällen. Kostnaderna får sammantaget inte överstiga beloppsramen 4 000 miljoner kr.

# 8 Styrning av statlig verksamhet

## 8.1 Inledning

Utformningen av budgetprocessen är av central betydelse för att styra statligt finansierad verksamhet och att förverkliga finanspolitikens målsättning att utnyttja de offentliga resurserna effektivt. Ett flertal förändringar har gjorts i syfte att strama upp budgetprocessen, och detta förändringsarbete måste drivas vidare.

Riksdagsutredningens förslag om en förändrad budgetberedning i riksdagen innebär, om förslagen antas av riksdagen, viktiga institutionella förändringar som kommer att påverka regeringskansliets arbete. De förändringar som nu föreslås är bl.a. övergång till en rambeslutsmodell för budgetberedning i riksdagen, som innebär att riksdagen i ett tvåstegsförfarande först tar ställning till helheten i regeringens budgetförslag och därefter till detaljerna. Vidare föreslås en övergång till kalenderbudgetår fr.o.m. år 1997.

Riksdagspartierna har också träffat en överenskommelse om att förlänga mandatperioden från tre till fyra år. Denna överenskommelse kan komma att visa sig vara av stor betydelse för möjligheterna till ökad långsiktighet i finans- och budgetpolitiken (prop. 1993/94:115).

Regeringen har de senaste två åren tillämpat en budgetberedning med ramteknik i regeringskansliet. Ramtekniken innebär att regeringen först gör en bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet för de offentliga utgifterna. Därefter görs en prioritering mellan olika politikområden och en fördelning av utgiftsutrymmet på departementsvisa utgiftsramar. För myndigheterna har utgiftsramar för förvaltningskostnader införts, där

myndigheterna nu är finansiellt ansvariga även för löne- och lokalkostnadsutvecklingen.

Ett genomförande av riksdagsutredningens förslag kommer att innebära att ramar för utgifter används på alla nivåer i budgetprocessen. Tillsammans med delegering av uppgifter och ansvar respektive utökad uppföljning och kontroll är rambudgeteringen ett viktigt inslag för en effektiv styrning på alla nivåer inom staten. Förändringarna i budgetprocessen är sammantaget av stor betydelse för möjligheterna att föra en avvägd och förutsägbar finans- och budgetpolitik och därmed för den reala och finansiella ekonomiska utvecklingen.

Behovet av att ompröva statligt finansierad verksamhet har ökat. Regeringen har i mars 1994 tagit ett viktigt steg mot en kontinuerlig prövning av statliga utgiftsåtaganden genom att nya generella kommittédirektiv (dir. 1994:23) har beslutats. Direktiven utgår från att statens verksamheter resultatstyrs. De innebär i korthet att varje kommitté förutsättningslöst skall pröva det offentliga åtagandet inom det område som kommittén utreder. Riktlinjer lämnas även för hur effekterna av genomförd verksamhet skall analyseras, liksom för redovisningen av hur utredningsförslagen skall finansieras.

Finansutskottet har understrukit riksdagens behov av utökade och förbättrade analyser av resultatet av de statliga insatserna på samhällsnivå (bet.1993/94:FiU10, rskr. 1993/94:132). Dessa analyser är viktiga för riksdagens uppföljning och utvärdering. Riksdagens intresse är främst inriktat på effekter, utfall och måluppfyllelse. I 1994 års budgetproposition anmäldes att regeringen avsåg att i årets kompletteringsproposition återkomma till riksdagen bl.a. med en närmare beskrivning av arbetet med att utveckla resultatstyrningen och budgetprocessen. Regeringen återkommer i det följande till de åtgärder som nu vidtas för en förbättrad styrning och kontroll av statlig verksamhet.

## 8.2 Åtgärder för en förbättrad styrning och kontroll av statlig verksamhet

### 8.2.1 Strategi för att stärka genomförandet av resultatstyrningen

I 1988 års kompletteringsproposition redovisades ett program för utveckling av styrningen av den statliga verksamheten - en *mål- och resultatorienterad styrning* skulle etableras.

Utgångspunkt för detta program var bedömningen att den offentliga sektorns andel av ekonomin inte längre kunde öka på samma sätt som tidigare. Målsättningarna med programmet kan sammanfattas i två begrepp, *omprövning* och *effektivitet*. Förutsättningar skulle skapas för att i budgetprocessen och i andra sammanhang omfördela resurser från mindre prioriterade verksamheter till andra mer prioriterade. De nya styrformerna skulle således leda till omprövningar och förändringar av statens åtaganden. De skulle också medverka till bättre effektivitet och

produktivitet i offentlig verksamhet. Ambitionerna med resultatstyrningen var att all statligt finansierad verksamhet skulle ställas inför ökade krav på resultat och effektivt resursutnyttjande.

*Målen ligger fast*

Den samhällsekonomiska utvecklingen innebär att de mål som redovisades år 1988 har fått ökad betydelse. Behovet av omprövning och förändring av statligt finansierad verksamhet har blivit allt viktigare, liksom målet att öka effektiviteten och produktiviteten.

De ursprungliga målen med resultatstyrningen ligger fast som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Hänsyn måste också tas till de krav på besparingar som aktualiseras av det ansträngda budgetläget. Resultatstyrningen bör leda till en tydligare rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter och en klarare ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna, organisationer och enskilda. Det skapar förutsättningar för en effektiv styrning av de verksamheter som staten finansierar.

Verksamhet där staten har intressen kan bedrivas av statliga myndigheter, bolag eller stiftelser. Den kan också bedrivas av någon annan huvudman utan direkt statlig medverkan. Val av verksamhetsform är en strategisk fråga som ankommer på riksdag och regering att fatta beslut om. Det gäller också val av finansieringsform. Dessa frågor är av stor betydelse för möjligheterna att tillämpa en effektiv resultatstyrning. Inför riksdagens och regeringens beslut i sådana frågor bör förutsättningarna för en väl fungerande resultatstyrning ges en bättre belysning.

Av avgörande betydelse för resultatstyrningen är förmågan att *formulera mål* för olika verksamheter. I alltför stor utsträckning bedrivs statligt finansierad verksamhet fortfarande utifrån tradition och beslut som fattades för lång tid sedan. Det krävs en kontinuerlig omprövning av det offentliga åtagandet och målen för all statligt finansierad verksamhet. Att göra detta för alla de verksamheter av olika karaktär som staten finansierar är en mycket omfattande och svår uppgift som innebär nya krav på riksdag, regering och på de kansliresurser som dessa förfogar över.

De som är ansvariga för att bedriva en verksamhet skall också normalt svara för *redovisning av resultaten*. Verksamheten måste således återrapporteras i resultattermer. Om t.ex. myndigheterna i sina anslagsframställningar tar befintlig verksamhet för given och endast diskuterar förändringar på marginalen är anslagsframställningarna av mindre värde i en resultatstyrning. Redovisningen av resultaten samt uppföljningar och utvärderingar måste användas vid riksdagens och regeringens prövning av verksamheten.

Resultatstyrning är en öppen styrmodell med ett decentraliserat beslutsfattande. I en sådan modell måste *ansvar* utkrävas och missförhållanden leda till *reaktion* och åtgärder, t.ex. sanktioner. Regeringen måste mer systematiskt använda de instrument den förfogar över för att försäkra sig om att de mål som riksdag och regering lagt fast blir uppfyllda. Bl.a.

måste den information som erhålls från revisionen leda till att åtgärder vidtas. Som regeringen angav i årets budgetproposition är statsmakternas möjligheter till insyn och kontroll av väsentlig betydelse i detta sammanhang.

Regeringen har fortlöpande informerat riksdagen om de åtgärder och de förändringar som har vidtagits sedan år 1988 för att förbättra och utveckla resultatstyrningen. Det finns nu skäl att göra en mer samlad bedömning av dessa förändringar och pröva vilka ytterligare åtgärder som erfordras för att stärka genomförandet och utveckla resultatstyrningen. Följande utgångspunkter bör gälla för detta arbete.

*Ett vidgat perspektiv*

Resultatstyrningen måste innebära en tydlig rollfördelning mellan de olika aktörerna. En sammanblandning av riksdagens, regeringens och de verksamhetsansvarigas olika roller skapar oklarheter. Det är riksdagen som mot bakgrund av de uppnådda resultaten fattar beslut om statens utgifter, målen med statsfinansierad verksamhet och de ekonomiska ramarna för de olika verksamheterna.

Regeringen har flera roller. I resultatstyrningen ställer regeringen krav på resultat av dem som skall utföra verksamheten. En förutsättning för att resultatstyrningen skall få ett kraftfullt genomslag är att styrningen så långt möjligt verksamhetsanpassas. Regeringens ansvar är dock vidare än så. Regeringen måste också bära det övergripande ansvaret för att verksamheten är effektiv och att den bedrivs med hög produktivitet och kvalitet. Regeringens ansvar omfattar även beslut i vissa organisations-, finansierings- och ledningsfrågor. Genom utnämningsmakten förfogar regeringen över ett viktigt instrument i resultatstyrningen. Regeringen har därutöver ansvar för att tillvarata statens verksamhetsmässiga och ekonomiska intressen. I denna roll måste regeringen bl.a. göra sektorsövergripande analyser och bedöma externa effekter av statsfinansierad verksamhet.

De verksamhetsansvarigas roll är att under tydligt resultatansvar och med stor självständighet i val av medel se till att verksamheten bedrivs effektivt samt att lämna underlag för riksdagens och regeringens beslut om framtida inriktning och omfattning av verksamheten.

Utvecklingen av resultatstyrningen har under de senaste åren i första hand avsett relationen mellan regeringen och myndigheterna. I årets budgetproposition redovisade regeringen att utvecklingen i huvudsak är positiv, men att vissa brister fortfarande finns i genomförandet av resultatstyrningen. Bl.a. redovisades att regeringens krav på både verksamhetens resultat och ekonomiskt resultat måste preciseras bättre. Myndigheternas resultatrapportering, framför allt redovisningen och analysen av effekter, måste också utvecklas.

Det finns nu anledning att påminna om de ursprungliga målsättningarna när det gäller resultatstyrningens omfattning och instrument. Riksdagsutredningens förslag innebär en ökad uppmärksamhet på relationerna

mellan riksdag och regering. Resultatstyrningen måste få större genomslag i all statligt finansierad verksamhet, liksom för verksamheter som inte är statligt finansierade men där staten är huvudman, har ett ägaransvar eller på annat sätt ett ekonomiskt intresse. Resultatstyrningen skulle då omfatta statens totala verksamhet, dvs. även s.k. sakanslag samt övriga transfereringar, bolag och stiftelser.

Riksdagen har understrukit att den främst är intresserad av redovisningar av effekter, utfall och måluppfyllelse av myndigheternas verksamhet och mindre av redovisningar av prestationer och produktivitet (bet. 1993/94:FiU10, rskr. 1993/94:132).

Regeringens avsikt är att på ett bättre sätt än tidigare ge riksdagen ett analytiskt underlag för bedömning av de s.k. *sakanslagen*, dvs. de anslag som myndigheterna disponerar och som inte avser myndigheternas förvaltningsanslag, och se till att en bättre uppföljning och utvärdering sker av effekterna av användningen av sakanslag. Det betyder inte att varje sakanslag skall följas upp eller utvärderas för sig; sakanslagen samverkar i viss utsträckning med varandra, men även med skattesystemet.

Hittills har riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning haft tillgång till löpande och systematisk information om resultatet och effekterna av de existerande *transfereringarna* till hushåll, företag m.fl. Resultatstyrningen behöver utvecklas till att omfatta samtliga transfereringar. Utvecklingen kan bl.a. ske genom att regeringen pekar ut de aktörer som skall ansvara för den löpande resultatinformationen till regeringen om effekter och måluppfyllelse av gjorda transfereringar.

Ca 75 % av *kommunernas och landstingens* verksamheter utgörs av statligt ålagda uppgifter. Statliga transfereringar utgår dels i form av generella inkomst- och kostnadsutjämningssystem, dels i form av specialdestinerade bidrag. Statens intresse gäller dels kommunernas finansiella ställning och den skattefinansierade verksamhetens del i det totala samhällsekonomiska utrymmet, dels inriktning och effektivitet i de ålagda uppgifterna. Statlig styrning av verksamheter i kommuner och landsting sker dels genom lagstiftning, dels genom fastställandet av det skattefinansierade utrymmet. Genom införandet av ett generellt bidragssystem har statens möjligheter att styra och följa upp tidigare öronmärkta bidrag ersatts av ett behov att hitta nya uppföljnings- och utvärderingsformer för kommunal verksamhet (se även bilaga 7, avsnitt 2). Här kommer man självklart in på frågor om förbättrade former för lokal demokrati, som dock ligger utanför denna framställning.

Statlig verksamhet som bedrivs i *affärsverk* eller som förts över till *bolag* styrs bl.a. genom lönsamhetskrav och utdelningskrav. Kontroll över bolagen utförs av de av bolagsstämman valda revisorerna. Även Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket kan utöva kontroll. Samhällsåtaganden regleras i särskilda avtal och avtalens efterlevnad kontrolleras av tillsynsmyndigheterna. Staten och dess företrädare bör, som ägare av de statliga tillgångarna, utöva en aktiv roll och utnyttja de styrningsmöjligheter som står till buds för att tillvarata statens ekonomiska och verksamhetsmässiga intressen. I detta ligger att ange tydliga krav på resultat och att en ändamålsenlig uppföljning och kontroll sker.

Viss statlig verksamhet bedrivs i av staten bildade eller finansierade *stiftelser*. Regeringens utgångspunkt är att denna form för statlig verksamhet skall användas restriktivt. Ett skäl till detta är att om staten medverkar vid bildandet av stiftelser avhänder den sig egendom samtidigt som möjligheterna att påverka verksamhetens inriktning och effektivitet är begränsade. Staten måste garanteras insyn och kontroll i de stiftelser som även i framtiden kommer att vara beroende av statligt stöd. Staten har möjlighet att styra de statliga stiftelserna genom utformningen av stiftelseförordnanden och avtal vid stiftelsebildningen. Dessutom kan staten kontrollera stiftelserna genom att utforma villkor knutna till en statlig finansiering av den löpande verksamheten och genom att utse styrelseledamöter. Insyn i och kontroll av stiftelsens verksamhet kan också fås genom den revision som fortlöpande bör ske av stiftelser i enlighet med statsmakternas beslut om statlig revision i bolag och stiftelser. I avsnitt 8.3 redogörs närmare för den utredning regeringen tillkallat för att göra en översyn av befintliga stiftelser som är beroende av statligt stöd.

Resultatstyrningen bör också beröra *statens inkomster*. Det bör närmare övervägas hur en löpande resultatinformation kan utformas för att följa upp och utvärdera de mål som i vissa fall satts upp av riksdagen för statens inkomster (jfr. bilaga 1.5).

Budgetprocessen kommer även i det fortsatta arbetet att utgöra kärnan i resultatstyrningen. Ökad uppmärksamhet måste dock ägnas åt att resultatorientera andra instrument, som lagstiftning, organisation, ledningsformer, utnämningsmakt, utbildning etc. De olika instrumenten måste utformas och tillämpas i samklang för att resultatstyrningen skall fungera tillfredsställande.

*Fortsatt arbete och tidsplan*

De ambitioner som nu finns om att utveckla resultatstyrningen är av sådan omfattning och spänner över ett så stort antal områden att ett mer systematiskt arbete bör initieras. För att ta fram underlag till regeringens vidare ställningstaganden i dessa frågor har en interdepartemental arbetsgrupp med representation från närmast berörda myndigheter bildats. Arbetsgruppens uppgift är att under år 1994 lägga fram förslag till åtgärder som utvecklar och stärker genomförandet av resultatstyrningen. Regeringen kommer i 1995 års budgetproposition att redovisa förslag till åtgärder och andra ställningstaganden som arbetet föranleder.

### 8.2.2 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser 1993

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

Innevarande budgetår har RRV uttalat sig om ca 390 organisationer. RRV:s revision har resulterat i 23 revisionsberättelser med invändning, vilket är något fler än föregående år. RRV har också avgett fler revisionsrapporter till styrelserna jämfört med föregående år.

Några myndigheter framhålls av RRV som goda exempel när det gäller årsredovisningens resultatredovisningsdel. Bland annat har Statens kärnkraftinspektion, Patent- och registreringsverket, Bohusläns allmänna försäkringskassa och Göteborgs allmänna försäkringskassa lämnat dokument som av RRV bedömts vara av god kvalitet.

Regeringskansliets revisionskontor gör motsvarande årliga granskning av bland annat departementen. Granskningen avseende räkenskapsåret 1992/93, som avslutades i februari 1994, resulterade i två granskningsrapporter där revisionskontoret hade invändningar.

I budgetpropositionen (1993/94:100 bil. 1) redogjorde regeringen för RRV:s iakttagelser som redovisats i 1993 års rapport om det ekonomiadministrativa läget i statsförvaltningen och revisionens resultat samt regeringens övergripande bedömning av dessa. Nedan följer en redovisning av de åtgärder som regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av revisionens iakttagelser. Redovisningen koncentreras till sådana iakttagelser där revisionen påvisat brister som är av mer principiell karaktär och de fall där myndigheter har fått revisionsberättelse med invändning. Åtgärder med anledning av RRV:s revision, som resulterat i invändningar inom Utbildningsdepartementets område, redovisas i ett separat avsnitt.

## Åtgärder med anledning av att RRV:s iakttagelser påvisat brister av mer principiell natur

*Frågor av generell karaktär*

RRV har bl.a. redovisat brister vad gäller *styrning och kontroll vid avveckling och annan ombildning av statlig verksamhet.* Ett effektivt ombildningsarbete i staten förutsätter att de statliga företrädarna agerar på ett sådant sätt att statens intressen tillgodoses fullt ut. Regeringen avser att vidta flera åtgärder för att undanröja de brister RRV påvisat. Regeringen avser bl.a. att utfärda generella riktlinjer till samtliga myndigheter rörande villkor för hel- och delvis avveckling eller annan ombildning i staten, bl.a. för medelshantering inkl. omhändertagande av tillgångar och skulder, ekonomisk redovisning och avrapportering till regeringen. Vidare överväger regeringen att inrätta en särskild stödfunktion som skall ha till uppgift att genom samråd och stöd åt såväl berörda myndigheter som departement bevaka att avveckling och annan ombildning av statlig verksamhet, inkl. överföring av verksamhet till andra huvudmän, sker på ett för staten som helhet ändamålsenligt sätt. Revisorskompetens från RRV bör knytas till funktionen.

RRV har vidare funnit att myndigheter bildat *bolag och stiftelser* utan att statsmakternas godkännande inhämtats. RRV konstaterar även att de

*principer för insyn i och kontroll* av bolag och stiftelser genom statlig revision som riksdagen beslutat om på regeringens förslag i 1993 års kompletteringsproposition inte fått genomslag. Även i detta fall avser regeringen att meddela samtliga myndigheter vad som gäller, bl.a. i fråga om rätten att äga eller bilda bolag och stiftelser i staten, rätten att ikläda staten ekonomiska förpliktelser mot sådana organisationer och vilka åtgärder myndigheterna har att vidta för att de beslutade principerna för revision skall genomföras.

En annan fråga som RRV aktualiserar är att RRV:s möjligheter att granska och uttala sig om årsredovisningar försvåras i de fall *åtkomst till data* i olika ADB-baserade informationssystem begränsats. Det ligger i regeringens intresse att den årliga revisionen kan genomföras på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Ett arbete har därför inletts inom Finansdepartementet med syfte att se över och förbättra förutsättningarna att vid revision få tillgång till behövliga redovisningsdata med hjälp av modern revisionsteknik.

Mot bakgrund av RRV:s iakttagelser vad gäller bristande *redovisning av statens aktieinnehav* angav regeringen i årets budgetproposition att resp. myndighet, inkl. departement, som företräder staten på bolagsstämma skall uppta aktieinnehavet i sin redovisning. Inom Finansdepartementet förbereds för närvarande, med stöd av andra departement, RRV och Kammarkollegiet, åtgärder för att förbättra redovisningen. I arbetet ingår en kartläggning av statens befintliga totala aktieinnehav. Bland annat på grundval av denna kartläggning görs en översyn av redovisningsprinciper och anvisningar. Vidare förbereds de åtgärder som krävs inför den 1 juli i år då resp. departement övertar redovisningsansvaret från Kammarkollegiet för de aktieinnehav i bolag som placerats direkt under departementet.

RRV pekar även på att myndigheters *byte av ADB-baserade redovisningssystem* har inneburit att berörda myndigheters rapportering till statens centrala redovisningssystem (riksredovisningen) mot anslag och inkomsttitlar ofta försämrats, med bl.a. en kvalitetsförsämring i underlaget för prognoser om statsbudgetens utfall som följd. En myndighet får i princip själv välja redovisningssystem, och har det fulla ansvaret för att de redovisningskrav som gäller för ekonomisk rapportering i staten uppfylls. Det är naturligtvis oacceptabelt att en myndighet försummar det ansvar den har för att förse statsmakterna med korrekt ekonomiskt beslutsunderlag om hur de statliga medlen använts.

Ett sätt att åtgärda bristerna skulle kunna vara att regeringen beslutar att samtliga myndigheter skall tillämpa ett visst, koncerngemensamt, redovisningssystem. Regeringen har dock inte för avsikt att inskränka myndigheternas nuvarande rätt att själva upphandla redovisningssystem, men utesluter inte en omprövning av denna rätt om det visar sig att dess tilllämpning leder till försämrad redovisning i staten. De problem som RRV noterat talar enligt regeringen för att myndigheter som avser att anskaffa nytt redovisningssystem behöver vägledning och ofta bättre kompetens inför och under upphandling för att bedöma de olika leverantörerna, systemens kvalitet och vilka systemmässiga anpassningar som behöver

göras för att klara de statliga redovisningskraven från den dag systemet tas i bruk. Inom Finansdepartementet pågår arbete med en ny förordning som bl.a. skall klargöra vilka övergripande krav som måste ställas på en myndighets redovisningssystem inkl. revisionella krav för att skapa ändamålsenliga möjligheter för granskning, hur samråd med RRV skall genomföras inför ett eventuellt byte av redovisningssystem samt vilka krav som gäller för anslutning av nytt, eller förändrat, redovisningssystem till riksredovisningssystemet.

Ett annat generellt problem RRV påpekat är att den *interna kontrollen* av användningen och redovisningen av de statliga medlen inom flera myndigheter är bristfällig. RRV efterlyser tydligare direktiv på området. Regeringen vill i sammanhanget ånyo understryka att ökad delegering ställer ökade krav på en väl utbyggd kontrollapparat. Detta gäller givetvis även *inom* myndigheter, och i synnerhet sådana myndigheter som hanterar stora statliga medelsflöden eller som har såväl central som regional/lokal organisation. Regeringen avser att låta utreda behovet av generella bestämmelser vad gäller krav på utbyggd internkontroll, inrättande av en internrevision m.m. vid bl.a. större myndigheter eller vid myndigheter med omfattande intern delegering.

RRV har även redovisat att regeringens krav på *resultatredovisningarnas innehåll och avrapporteringstidpunkter* inte alltid följts. Som redovisats i avsnitt 8.2.1 har en arbetsgrupp tillsatts för att stärka genomförandet av resultatstyrningen. I gruppens arbetsuppgifter ingår bl.a. att pröva vilka åtgärder som bör vidtas vid en bristande resultatrapportering till statsmakterna.

*Vissa frågor inom några departementsområden*

I en särskild rapport till *Försvarsdepartementet* pekar RRV bl.a. på följande.

Inom området löner och förmåner saknas tillförlitlig statistik. Regeringen har därför nyligen gett Försvarsmakten i uppdrag att redovisa lämpliga former för statistik, stödsystem, redovisningsprinciper och gemensamt definierade begrepp som möjliggör en rättvisande och rationell årlig uppföljning och analys av personalkostnaderna.

Flera hinder föreligger enligt RRV för en ändamålsenlig styrning och uppföljning av det civila försvaret. Inom Försvarsdepartementet har nyligen ett arbete inletts för att åtgärda detta. Arbetet syftar bland annat till att skapa redovisningsprinciper när det gäller beredskapslager och att ställa enhetliga krav på återrapportering för att härigenom underlätta styrningen och uppföljningen av det civila försvaret.

Den årliga budgetprövningen bör för de myndigheter inom Försvarsdepartementet som bedriver avgiftsfinansierad verksamhet, på ett tydligare sätt än hittills inbegripa balanserade överskott. Vidare bör vid sidan av formellt reglerad avgiftsfinansierad verksamhet en bättre budgetering ske av myndigheternas inkomster inom Försvarsdepartementets område. De redovisade inkomsterna är enligt RRV väsentligt högre

än de budgeterade. Regeringen har mot bakgrund av RRV:s iakttagelser gett berörda myndigheter i uppdrag att i anslagsframställningen för budgetåret 1995/96 dels redovisa och motivera balanserade överskott, dels budgetera inkomster med ledning av utfallen under budgetåret 1992/93 och - så långt det är möjligt - 1993/94.

I samband med att räntebeläggning av anslag införs fullt ut inom försvarets myndigheter fr.o.m. budgetåret 1994/95 pekar RRV på att räntebeläggningen bör utformas så att förskottsbetalningar till försvarsindustrin enbart grundas på affärsmässiga överväganden. Regeringen har den 17 mars 1994 gett Försvarsmakten och Försvarets materielverk i uppdrag att tillsammans och senast den 1 oktober 1994 redovisa och motivera planerade externa förskottsbetalningar.

Inom *Socialdepartementets* ansvarsområde har socialförsäkringsorganisationen, Riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassorna lämnat fullständiga årsredovisningar för budgetåret 1992/93 enligt förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning.

Som anförts i årets budgetproposition innehåller den revisionsberättelse som RRV avgivit avseende RFV och försäkringskassorna, inga invändningar. I en revisionsrapport konstaterar RRV i ett sammanvägt omdöme att resultatredovisningen i stort sett är tillfredsställande. Försäkringskassornas årsredovisningar håller genomgående god klass. Kommande resultatredovisningar bör dock enligt RRV i betydligt högre utsträckning redovisa de resultat som socialförsäkringsorganisationen presterat. Även resultatet av RFV:s egen verksamhet bör framgå. Regeringen anser att RFV bör utveckla resultatredovisningen i enlighet med RRV:s synpunkter, vilket RFV också avser att göra.

Inom *Kulturdepartementets* område har revisionsrapporter lämnats till Riksantikvarieämbetet (RAÄ) för brister i den interna kontrollen m.m. samt till Statens konstmuseer för brister i föremålshanteringen.

Riksantikvarieämbetet, som under en följd av år haft orena revisionsberättelser, har nu lämnat ett godtagbart bokslut. Fortfarande är dock ytterligare förbättringar nödvändiga. Regeringen kommer att ge RAÄ i uppgift att fr.o.m. budgetåret 1994/95 inkomma till regeringen med resultat- och projektredovisning per tertial i syfte att nå en bättre löpande uppföljning och kontroll.

När det gäller Statens konstmuseers brister i föremålshanteringen har museet vidtagit vissa åtgärder. Bland annat utvecklas förbättrade rutiner för föremålsregistrering. Vidare har nya mer ändamålsenliga förrådslokaler hyrts. Den kommande nybyggnaden av Moderna museet innebär också en väsentlig förbättring av förrådsutrymmen och hanteringen av föremålen.

Inom *Miljö- och naturresursdepartementets* område har ingen myndighet fått revisionsberättelse med invändning, men RRV har tillställt styrelsen för Statens naturvårdsverk, Statens strålskyddsinstitut och Statens lantmäteriverk särskilda rapporter. De påtalade bristerna gäller främst den interna kontrollen, bland annat bristfällig uppföljning av samfinansierade projekt, oklarheter i ansvars- och befogenhetsområden samt avsaknad av fungerande avstämningsrutiner mellan försystem och redovisning.

Regeringen anser att myndigheterna bör prioritera det ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet för att säkerställa en god informationskvalitet inför kommande årsredovisningar.

## Regeringens åtgärder med anledning av revisionsberättelser med invändningar

*Invändningar med anledning av att resultatredovisning saknats eller varit bristfällig*

*Styrelsen för Sverigebilden* har fått invändning på grund av att resultatredovisning inte lämnats. Enligt RRV är också *Statens haverikommissions* resultatredovisning bristfällig i väsentliga avseenden.

Regeringskansliet har haft överläggningar med båda myndigheterna och RRV, i syfte att utveckla resultatredovisningen för att därigenom förbättra uppföljningen av myndigheternas verksamhet.

I revisionsberättelsen för *Försvarshögskolan* konstateras att myndigheten i sin resultatredovisning inte har uppfyllt ett av återrapporteringskraven i 1992/93 års regleringsbrev. Återrapporteringskravet avsåg redovisning av utvecklingen av utbildningskostnaderna för olika kurstyper. Även regeringen kan konstatera att Försvarshögskolan inte har följt det som regeringen begärt i regleringsbrevet. På grundval av vad som kommit fram i dialog med myndigheten om dess möjligheter till resultatbeskrivning förutsätter regeringen att myndigheten redovisar de begärda uppgifterna i årsredovisningen för räkenskapsåret 1993/94. Vidare kommer regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 att ånyo ställa krav på återrapportering av den begärda uppgiften.

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

*Försvarets mediecenter* privatiserades under budgetåret 1992/93 (prop. 1992/93:162). I samband med överlåtelsen upphandlade myndigheten ett nytt ekonomisystem. RRV pekar på att beslutet om inköpet inte förankrats hos myndighetens styrelse och inte heller hos den presumtiva köparen. Då köparen inte övertog ekonomisystemet åsamkades statsverket en merkostnad. I revisionsberättelsen påpekades vidare att den löpande uppföljningen och styrningen av verksamheten brustit under budgetåret. I bokslutet gjordes större, ej tidigare identifierade nedskrivningar av balansposten "pågående arbete".

Regeringen har tagit intryck av innehållet i RRV:s revisionsberättelse men konstaterar samtidigt att Försvarets mediecenter inte längre existerar, varför någon åtgärd riktad mot denna myndighet inte är verkningsfull. Regeringen konstaterar vidare att ekonomisystemet alltjämt finns i statens ägo, närmare bestämt hos Myndigheten för avveckling av vissa verksam-

heter inom totalförsvaret. I denna myndighets uppgifter ingår bland annat att finna ett användningsområde för systemet, alternativt avyttra det.

I revisionsberättelsen för *AMU-gruppen*, som ombildades till aktiebolag den 1 juli 1993, (prop. 1992/93:152, bet. 1992/93:AU6, rskr. 1992/93: 175), har RRV för budgetåret 1992/93 bedömt att det inte finns tillräcklig grund för att uttala sig om huruvida årsredovisningen är rättvisande. RRV konstaterar bland annat att fullständiga specifikationer av ställningen på statsverkets checkräkning inte har upprättats. Vidare föreligger enligt RRV outredda differenser mellan saldo enligt specifikation till bokslutet av statsverkets checkräkning och saldo enligt redovisningssystemet. Informationen i AMU-gruppens årsredovisning strider dock inte mot av RRV kända förhållanden.

AmuGruppen AB har låtit utreda bristerna för de myndigheter inom AMU-gruppen som särskilt berörs. Utredningarna visar att några oegentligheter inte har begåtts, men att vissa rättelser måste göras i räkenskaperna. För att avsluta myndigheten kommer därför ett bokslut för budgetåret 1993/94 att lämnas, vilket sker med stöd av RRV.

Ombildningen av Televerket till Telia AB 1993 innebar att ett flertal avräkningar skedde mellan Telia AB och *Post- och telestyrelsen* (dåvarande Telestyrelsen, TSN). En ekonomisk fråga förblev dock oreglerad mellan Post- och telestyrelsen och Telia AB. Regeringen anser att det är av vikt att avräkningen sker under innevarande budgetår. Riksdagen har nyligen beslutat (prop. 1993/94:105, TU20, rskr. 1993/94:202) att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1993/94 anvisa ett anslag till Post- och telestyrelsen för reglering av den ekonomiska frågan mellan styrelsen och Telia AB.

*Trollhätte kanalverk* fick revisionsberättelse med invändning för räkenskapsåret 1992 på grund av osäkerhet i vissa balansposters värde. Osäkerheten var en följd av att slutlig avtalsmässig reglering inte skett mellan Trollhätte kanalverk och Statens vattenfallsverk avseende övertagna tillgångar och skulder i samband med Trollhätte kanalverks bildande den 1 januari 1992.

Genom ett avtal mellan Trollhätte kanalverk och Vattenfall AB den 21 december 1993 har slutlig reglering skett.

*Invändningar med anledning av allvarliga brister i förvaltning eller redovisning*

*Byggnadsstyrelsen* upphörde som myndighet den 1 oktober 1993. Avvecklingen genomförs av en särskild tillkallad utredare (dir. 1993: 105).

Byggnadsstyrelsen har fått revisionsberättelse med invändningar, dels mot förvaltningen, dels mot kvaliteten i årsbokslutet. Invändningarna avsåg bl.a. brister i redovisningen och i hanteringen av den s.k. egenregieverksamheten inom Byggnadsstyrelsen. Finansutskottet har tidigare fått en muntlig redogörelse i ärendet.

Byggnadsstyrelsen förvärvade, utan regeringens bemyndigande, under sommaren 1993 tre s.k. 50 000-kronorsbolag och överförde egenregiverksamheten till dessa bolag. Aktierna i bolagen såldes därefter till de personer som hade lett egenregiverksamheten inom Byggnadsstyrelsen. Genom transaktionerna kom tillgångar till betydande värden att avhändas staten och överföras till bolagen. Byggnadsstyrelsen begärde i efterhand regeringens godkännande av de ingångna avtalen. Regeringen avslog framställningen. Efter förhandlingar mellan berörda parter har under mars 1994 träffats avtal om bl.a. återgång av vissa av de genomförda aktieöverlåtelserna. De nu ingångna avtalen kan anses innebära en för staten gynnsam avveckling av egenregiverksamheten.

Regeringen gav i november 1993 RRV i uppdrag att, i nära kontakt med Justitiekanslern, genomföra en särskild granskning av verksamheten inom Byggnadsstyrelsen under i första hand år 1993. RRV lämnade i februari 1994 en starkt kritisk rapport. En kopia av rapporten tillställdes Justitiekanslern. Justitiekanslern har nu ett pågående tillsynsärende med anledning av rapporten.

Utöver uppdraget till RRV vidtog regeringen under hösten 1993 en rad åtgärder beträffande Byggnadsstyrelsen. Bland annat beslutade regeringen att Byggnadsstyrelsens inleverans av överskott skulle ske den 15 oktober 1993 i stället för den 1 september 1994. Den särskilt tillkallade utredaren fick dessutom genom regleringsbrev mycket snäva ramar i fråga om rätten att disponera medel i avvecklingsverksamheten. Regeringens godkännande erfordras om medel behöver tas i anspråk för annat än löner, hyra, normala löpande administrationskostnader samt vissa andra med avvecklingen förknippade kostnader.

*Närings- och teknikutvecklingsverket* (NUTEK) fick invändningar i revisionsberättelsen på grund av övervärdering av vissa balansposter, aktier, lånefordringar och beredskapslager. Regeringen för en uppföljningsdialog med NUTEK om lämpliga åtgärder med anledning av revisionsberättelsen. När det gäller konstaterade brister i NUTEK:s kontroll avseende strategisk lagring av olja, håller åtgärder på att vidtas på basis av resultatet från en intern utredning. Beträffande övervärdering av aktier i balansräkningen, utarbetar NUTEK en godtagbar modell för aktievärdering med stöd av RRV. Noterad övervärdering av lånefordringar i balansräkningen åtgärdas genom införande av en bättre avstämningsrutin mellan balansräkning och reskontra. Vidare förstärks verkets centrala ekonomiresurser under året.

*Rymdstyrelsen* har, enligt RRV, i sitt bokslut inte beaktat vissa erhållna inbetalningar. Genom diskussioner mellan Näringsdepartementet, RRV och Rymdstyrelsen har bakgrunden till inbetalningarna klarlagts. De ekonomiska transaktioner RRV har aktualiserat avsåg inbetalningar till myndigheten för statens räkning med anledning av försäljning av statens aktier i Nordiska Satellitaktiebolaget (NSAB). Rymdstyrelsens uppdrag har varit att för regeringens räkning förvara statens aktier i NSAB. De likvider som influtit till Rymdstyrelsen hänför sig inte till myndighetens normala verksamhet. Medlen har inlevererats till statsverkets checkräkning och redovisats på inkomsttitel.

*Statens institut för byggnadsforskning* (SIB) upphörde som myndighet den 1 januari 1994. En särskild tillkallad utredare har uppdraget att genomföra avvecklingen (dir. 1993/94:125). RRV:s iakttagelser om anslagsöverskridanden, bristande ekonomiadministrativa rutiner samt bristfällig redovisning av inventarier och anläggningstillgångar har diskuterats mellan Näringsdepartementet och ansvariga för avvecklingen. I avvecklarens uppdrag ingår att göra en slutredovisning för verksamheten vid SIB.

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

RRV har lämnat en invändning i sin revisionsberättelse över *Domstolsverkets* årsredovisning. Enligt RRV har reservationsanslaget D3. Utrustning till domstolar m.m. överskridits under budgetåret med cirka 12 miljoner kronor. Därefter har en felaktig omföring gjorts så att ramanslaget D2. Domstolarna m.m. har belastats. Ärendet har behandlats i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100, bil. 3).

Domstolsverket har yttrat sig över revisionsinvändningen till RRV. Av Domstolsverkets yttrande till RRV framgår bland annat att reservationsanslaget D3. Utrustning till domstolar m.m, vilket upphört från och med budgetåret 1993/94, använts för bland annat inredning och utrustning till nya lokaler inom domstolsväsendet. Under tidigare budgetår har en del av dessa utgifter, i den mån anslaget D3. Utrustning till domstolar m.m. inte räckt till, bekostats via förvaltningsanslaget D2. Domstolarna m.m. Enligt Domstolsverkets synsätt finns inga entydiga regler som hindrar att ramanslaget används till dessa ändamål.

Det anslag som överskridits har upphört från och med innevarande budgetår. Regeringen avser bl.a. mot denna bakgrund och att överskridandet har finansierats av myndigheten, inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av revisionsinvändningen.

*Försvarets materielverk* har överskridit beviljad anslagskredit för anslaget C2. Marinförband: Anskaffning av materiel. RRV anser att överskridandet har orsakats av bristfällig uppföljning och styrning av likviditetsläget inom huvudprogrammet Marinförband.

I budgetpropositionen (1993/94:100 bil. 5) redovisar regeringen åtgärder som vidtagits, ytterligare rationaliseringar och verksamhetsreduceringar samt senareläggning av planerad materielanskaffning, med anledning av de ekonomiska problemen i marinen.

Regeringen har den 17 mars 1994 i anvisningar inför myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1994/95 gett Försvarsmakten i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som Försvarsmakten härutöver har vidtagit för att förbättra den fortsatta uppföljningen och styrningen av likviditetsläget i den berörda verksamheten.

RRV har bedömt att *Länsstyrelserna i Värmlands och Norrbottens läns* hantering av medlen för regionala utvecklingsinsatser (anslag X/D2) står i strid med vad regeringen föreskrivit i regleringsbrevet. Länsstyrelserna

har använt medel från detta anslag för att finansiera utgifter för bl.a. administration. Vidare har Länsstyrelsen i Norrbottens län disponerat regionalekonomiska medel och s.k. bygdemedel för omlokalisering av den egna verksamheten. Länsstyrelsen i Norrbotten har på samma grund fått invändning vad avser hanteringen av regionalekonomiska medel och s.k. bygdemedel (vattenavgiftsmedel). RRV:s bedömning är att utgifter av denna typ alltid skall finansieras via de anslag som anvisats för myndighetens förvaltningskostnader.

RRV föreslår att det klart bör anges för länsstyrelserna hur medlen för regionala utvecklingsinsatser får användas.

Länsstyrelserna i Värmlands och Norrbottens län har till regeringen redovisat de förhållanden som lett fram till revisionens invändningar och bland annat hemställt om att regeringen prövar om bestämmelserna för anslaget till regionala utvecklingsinsatser och vattenavgiftsmedel behöver preciseras för att underlätta en framtida tolkning.

Regeringen har genom beslut den 14 april 1994 ålagt Länsstyrelsen i Värmlands län att återföra de medel som använts i strid mot föreskrifterna i regleringsbrevet under en treårsperiod fr.o.m. budgetåret 1994/95. Regeringen avser vidare att se över riktlinjerna för användningen av anslaget för regionala utvecklingsinsatser i kommande regleringsbrev.

Användningen av de så kallade bygdemedlen regleras i förordningen (1983:945) om avgifter enligt vattenlagen (1983:291), m.m. Frågan om hur reglerna för användning av vattenavgiftsmedel behöver preciseras, bereds för närvarande inom regeringskansliet. Härvid beaktas även de överväganden som framförts av riksdagens revisorer.

Länsstyrelserna skall vid användningen av de regionalpolitiska medlen vara uppmärksamma på att medlens användning står väl i överenstämmelse med statsmakternas intentioner med anslagen för regionala utvecklingsinsatser.

*Åtgärder med anledning av invändningar till myndigheter inom Utbildningsdepartementets område*

Inom Utbildningsdepartementets område omfattar RRV:s granskning 71 myndigheter, varav 37 universitet och högskolor, 15 skolmyndigheter och 19 övriga myndigheter.

Granskningen har lett till invändningar och påpekanden främst beträffande universitet och högskolor. Sex revisionsberättelser med invändningar har avlämnats, nämligen för universiteten i Stockholm, Göteborg och Linköping, för högskolorna i Falun/Borlänge och Skövde samt för Operahögskolan.

Såvitt avser universitets- och högskoleområdet konstaterar RRV att de flesta myndigheter har en rättvisande redovisning och att intresset för ekonomifrågor stadigt ökar. Detta har dock enligt RRV inte lett till att den löpande ekonomiadministrationen blivit bättre. På flera håll har ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter delegerats inom resp. myndig-

het. Trots omfattande utbildningsinsatser har den interna uppföljningen och kontrollen försämrats. RRV:s konkreta anmärkningar i revisionsberättelserna med invändning avser direkta felaktigheter i ekonomiadministrationen, bristande uppföljning och kontroll, otillräcklig styrning och ledning m.m.

Regeringen anser att RRV:s bedömningar och anmärkningar måste tas på stort allvar.

Regeringen menar sålunda att det måste ställas höga krav på ekonomiadministrationen i staten rent allmänt och på universitets- och högskolesektorn i synnerhet då det nya system för resurstilldelning som införts budgetåret 1993/94 inte kan fungera på avsett vis om inte ekonomiadministrationen är fullgod. I propositionen (1992/93:169) Om högre utbildning för ökad kompetens framhölls sålunda att det nya resursfördelningssystemet kommer att kräva en förstärkning av den ekonomiska kompetensen inom universiteten och högskolorna samt att behovet av bättre fungerande ekonomisk uppföljning och kontroll också accentueras av den ökade friheten (s. 8). Regeringen anser dock att det finns många tecken som tyder på att det förbättringsarbete som universitet och högskolor bedriver bl.a. med stöd av RRV successivt kommer att leda till en förbättrad situation.

Regeringen ser mot den givna bakgrunden mest allvarligt på de enskilda anmärkningar som avser den allmänna funktionen hos ekonomiadministrationen och bristande styrning och ledning. Vissa fall är fortfarande aktuella trots att invändningar från RRV lämnats redan föregående budgetår. Detta är anmärkningsvärt. Bristerna behöver rättas till senast under innevarande budgetår.

När det gäller felaktigheter i medelshanteringen som lett till direkta ekonomiska förluster för staten skall enligt regeringens mening vederbörande myndighet gottgöra statsverket för resp. förlust. Det gäller t.ex. inbetalning av mervärdesskatt i samband med extern finansiering och otillåten placering av medel på bankkonton.

Det är också mycket otillfredsställande att det förekommer att anställda vid universitetet och högskolor i sitt arbete beslutar om eller på annat sätt direkt påverkar frågor som rör bolag i vilka de själva som ägare eller på annat sätt har ett personligt ekonomiskt intresse. Gränsdragningen mellan ordinarie verksamhet och bisysslor behöver dessutom förtydligas och kontrollen därav skärpas.

Berörda myndigheter har i sina yttranden över RRV:s revisionsberättelser redovisat åtgärdsprogram och i övrigt lämnat kommentarer. Regeringen kommer i ett beslut senare idag att på samtliga punkter där RRV haft invändningar ange om de av myndigheterna redovisade åtgärderna m.m. är tillräckliga eller om ytterligare åtgärder behövs. Regeringen avser därvid bland annat föreskriva att Linköpings universitet under en övergångstid skall samråda med en särskild kommitté, som skall ha till uppgift att följa och stödja verksamheten och avge en rapport till regeringen om universitetets arbete med att förbättra ledningen och kontrollen och de ekonomiadministrativa funktionerna i allmänhet.

Vidare skall de fall då det enligt RRV kan föreligga jävsförhållanden mellan å ena sidan myndigheten och å andra sidan t.ex. bolag, överlämnas till Justitiekanslern för prövning.

Forskningsråden har enligt RRV olika bedömning av vad som skall anses utgöra förvaltningskostnader och därmed skall avräknas de medel som avsattes för detta ändamål. Regeringen anser att initiativ bör tas till ett arbete som syftar till att få fram en så enhetlig definition och tillämpning som möjligt.

Inom skolområdet har RRV påpekat att specialskolornas redovisningar av den särskilda återrapportering som angivits i regleringsbrev för 1992/93 är av skiftande kvalitet. Regeringen anser att en förbättring bör kunna komma till stånd till följd av att regeringen i 1994 års budgetproposition har beräknat medel för ekonomiadministrativa förstärkningar.

*Åtgärder med anledning av Regeringskansliets revisionskontors granskningsrapporter*

Departementen liksom RRV revideras av Regeringskansliets revisionskontor. I dessa revisioner har framkommit att vissa brister föreligger inom *Utrikesdepartementets* redovisning främst vad gäller utbetalningar och anslagsredovisning under budgetåret 1992/93.

Revisionskontoret konstaterar att flera fall av dubbelutbetalningar med åtföljande återbetalningar har förekommit under 1992/93. Bland annat har en dubbelutbetalning gjorts till FN-organet UNRWA om totalt 96 miljoner kronor.

Vad gäller anslagsredovisningen har bl.a. 300 miljoner kronor av misstag registrerats under fel huvudtitel, vilket har medfört att anslagsredovisningen i årsbokslutet inte blivit rättvisande.

Utrikesdepartementet har under budgetåret 1992/93 förändrat och förbättrat de interna ekonomiadministrativa rutinerna i syfte att undanröja denna och andra av revisionskontoret anmälda brister. Ett arbete har vidare nyligen inletts inom departementet som syftar till att under hösten 1995 införa ett helt nytt ekonomiadminstrativt system. Regeringen förutsätter att de åtgärder som vidtas för att förbättra de ekonomiadministrativa rutinerna ger önskat resultat.

## 8.3 Verksamheter som är beroende av statligt stöd

Regeringen föreslår i prop. 1993/94:9 att en stiftelselag skall införas. Lagförslaget innehåller en civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet samt bestämmelser om tillsyn. Riksdagen har beslutat att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1996 (bet. 1993/94:LU12, rskr. 1993/94:225). Den skall med vissa undantag tillämpas även på nu befintliga stiftelser.

I propositionens allmänna motivering (s. 54 f) tas frågan upp om s.k. anslagsstiftelser. Med dessa stiftelser menas av staten bildade anslagsbe-

roende men självägande organ. De omfattas inte av lagförslaget. Däremot ges sådana stiftelser enligt övergångsbestämmelserna rättskapacitet som stiftelser i lagens mening. I propositionen konstateras att frågan om en lämplig organisationsform för verksamheter som är beroende av statliga anslag men som inte bör bedrivas i myndighetsform bör övervägas utifrån andra utgångspunkter än som kan ske inom ramen för det nu föreliggande lagstiftningsarbetet. Samma bedömning görs för kommunernas och landstingens vidkommande.

I propositionen anförs även att övervägandena om lämplig organisationsform får göras i ett annat sammanhang samt att regeringen avser att senare ta initiativ till detta.

I prop. 1992/93:100 bil. 1 (s. 94 f) konstateras att myndigheter medverkat i bildande av bl.a. stiftelser genom att avsätta statliga medel utan att inhämta tillstånd från statsmakterna. Detta har gjorts i strid med regeringsformens bestämmelser. Det påpekas därvid att ett sådant förfarande inte kan accepteras och att statens åtaganden i dessa verksamheter måste omprövas. I samband därmed bör det statliga huvudmannaskapet begränsas. I de fall verksamheten som bedrivs är av centralt statligt intresse bör myndighetsformen vara den verksamhetsform som skall tillämpas. Det framhålls även att statlig verksamhet inte bör bedrivas i stiftelseform om inte särskilda skäl föreligger. Av propositionen framgår även att regeringen avser att lägga fram förslag om vilka tekniker som bör tillämpas för finansiering av organisationer som inte är statliga myndigheter men som får statliga bidrag för sin verksamhet. Riksdagen hade ingen erinran (bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93: 189).

Regeringen har mot denna bakgrund tillkallat en särskild utredare med uppgift att finna en lämplig form för finansiering av framtida verksamheter som fortlöpande är beroende av statligt stöd men som inte bör bedrivas i myndighetsform. Utredaren skall även klargöra hur behovet av statlig insyn och kontroll skall tillgodoses.

Uppdraget avser bl.a. att finna en alternativ form för framtida verksamhet motsvarande den som för närvarande bedrivs i form av s.k. anslagsstiftelser. Uppdraget omfattar däremot inte att överväga någon ny associationsform för detta ändamål. Utredaren skall även överväga om den föreslagna verksamhetsformen kan tillämpas på kommunal och landstingskommunal verksamhet.

Utredaren skall vidare göra en förutsättningslös översyn av befintliga stiftelser som fortlöpande är beroende av statliga medel och därefter lämna förslag bl.a. om hur verksamheten skall vara finansierad i framtiden. Därvid skall de bakomliggande, egentliga målen för verksamheten anges och en prövning göras av motiven för det offentliga åtagandet i respektive stiftelse.

Uppgiften att finna en lämplig form för finansiering m.m. av framtida verksamheter som fortlöpande är beroende av statligt stöd skall redovisas av utredaren före utgången av november 1994. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga under år 1995.

### 8.4.1 Drift- och kapitalbudget

Riksdagen har uppdragit åt regeringen att tillsätta en utredning med uppgift att se över hur utgifter för statliga investeringar skall tas upp i statsbudgeten och hur de skall redovisas (bet. 1992/93:FiU30, rskr. 1992/93: 447). Utredningen skulle bl.a. överväga hur investeringsbemyndiganden och andra liknande långsiktiga utgiftsåtaganden kan inkluderas i riksdagens budgetreglering. Utredningen borde enligt riksdagens uppfattning beakta såväl strävan att förbättra den statliga redovisningen som hur riksdagens beslutsunderlag skall utformas. Den borde också överväga omfattningen av den statliga budgeten.

Som regeringen redovisade i årets budgetproposition har ett sådant utredningsarbete inletts inom Finansdepartementet under innevarande budgetår. I arbetet, som omfattar budgetering och redovisning av statens inkomster, utgifter och förmögenhet, medverkar bl.a. närmast berörda myndigheter. I propositionen anmäldes att regeringen skulle återkomma successivt till riksdagen med en redovisning av resultatet av detta arbete. Ännu så länge föreligger inga förslag på området, men då frågan är av stor vikt har regeringen valt att redan nu lämna en mer övergripande redovisning av utredningsarbetets uppläggning.

I ett inledande skede prövas förutsättningslöst olika metoder att hantera frågeställningarna. En enkel lösning på behovet av att särredovisa investeringar skulle kunna vara att dela upp statsbudgetens anslag tydligare än hittills på anslag som avser investeringar och anslag som avser drift. Emellertid bör den koppling som också riksdagen gjort med övervägan-den om den statliga budgetens omfattning och behovet av en generell förbättrad ekonomisk redovisning till riksdagen, också tas som utgångspunkt för arbetet. Arbetet har därför inriktats mot mer genomgripande och långsiktiga lösningar.

Arbetet med att få en bättre budgetering och redovisning av statens totala verksamhet tar sin utgångspunkt i de möjligheter som de nya redovisningsprinciper som myndigheterna tillämpar från innevarande budgetår erbjuder och det utvecklingsarbete som pågår med att ta fram en årsredovisning för staten. Här avses sådana redovisningshandlingar som resultat- och balansräkning samt finansieringsanalys vilka inom övriga delar av samhället är ett naturligt underlag för beslut med ekonomiska konsekvenser. Särskilt finansieringsanalysen har stor relevans i samband med prövning av fördelning av utgifter på drift och investeringar. I utredningsarbetet ingår därför som en naturlig del att överväga om motsvarigheter till dessa redovisningsdokument kan användas i staten för planering och budgetering.

Vidare övervägs om de ekonomiska konsekvenser som statsbudgeten ger upphov till bättre kan presenteras om de tydliggörs i flera, men likväl sammanhängande, dokument eller avsnitt. T.ex. skulle den samhällsekonomiska påverkan av regeringens budgetförslag rörande den statliga

ekonomin kunna bedömas bättre än idag med hjälp av en budgeterad resultaträkning och finansieringsanalys för staten. Statens ekonomiska nettoställning skulle på motsvarande sätt kunna framgå av en budgeterad balansräkning.

Budgeterade resultat- och balansräkningar kan dock inte användas för att presentera, och utgöra grund för beslut om, regeringens budgetförslag om fördelning av resurser på olika ändamålsområden enligt regeringsformens förskrifter. I utredningsarbetet prövas i vad mån det är möjligt att hantera detta genom att med utgångspunkt i tekniken för finansieringsanalyser framställa ett sammanhållet budgetförslag. Budgetförslaget skulle likt finansieringsanalysen kunna indelas på väsentliga områden såsom drift, investeringar och transfereringar. Budgetförslaget skulle samtidigt kunna beskriva hur driftkostnaderna för statens totala verksamhet finansieras med avgifter, bidrag och anslag och hur investeringarna finansieras direkt med statlig upplåning, inomstatliga lån i Riksgäldskontoret och anslag. Budgetförslaget skulle också kunna innehålla ett finansiellt avsnitt som förklarar hur anslagen avses finansieras med skatter, avgiftsinkomster och med upplåning.

Ett nytt budgetsystem av denna typ som ger riksdagen efterfrågade möjligheter att styra omfattning av och inriktning på de statliga investeringarna kan utformas på flera olika sätt. Innan ett sådant system skulle kunna läggas fast krävs dock ett förhållandevis omfattande arbete, dels för att pröva möjligheterna att hantera det mer omfattande underlag som skulle komma att krävas i det nya systemet, dels för att se till att den omfattande statistik ifråga om den statliga ekonomin som behöver utarbetas kan integreras i ett nytt system. I arbetet måste också beaktas att de statliga myndigheternas budgetering och redovisning bör göras så okomplicerad som möjligt. Det är därför väsentligt att arbetet med ett framtida statsbudgetsystem bedrivs med erforderlig tid för överväganden, samordning och införande. Ambitionen är att regeringen successivt skall kunna presentera förslag på området så att de kan tillämpas fr.o.m. budgeten för år 1997 (förutsatt att riksdagen beslutar om övergång till kalenderår som budgetår i enlighet med Riksdagsutredningens förslag).

### 8.4.2 Övergång till kalenderår som budgetår

Riksdagsutredningen föreslår i sitt betänkande Reformera riksdagsarbetet 2 att statens budgetår läggs om till kalenderår. Övergången föreslås ske fr.o.m. kalenderåret 1997. För att ha beredskap för ett eventuellt beslut om övergång till kalenderbudgetår fr.o.m. 1997 krävs att regeringen redan nu vidtar vissa förberedande åtgärder. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har därför fått till uppgift att svara för beredningen av övergångsfrågorna. Övergången till kalenderår som budgetår innebär enligt utredningens förslag att regeringens budgetförslag 1995 kommer att avse 18-månadersperioden den 1 juli 1995 t.o.m. den 31 december 1996. De åtgärder som redan nu är nödvändiga att vidta är bl.a. att ge kompletterande direktiv till myndigheterna och att förändra tidpunkter

m.m. för regeringens budgetarbete. Regeringen kommer också att överväga och förbereda de författningsändringar m.m. som en övergång till kalenderbudgetår kräver.

### 8.4.3 Kartläggning och redovisning av statliga subventioner

Samspelet mellan den offentliga sektorn och den övriga samhällsekonomin har fått ökad betydelse, bl.a. i takt med att de offentliga utgifterna och inkomsterna har ökat. Statsbudgetens utgiftssida utgörs till stor del av transfereringar till hushåll, företag, kommuner, organisationer m.fl. Även statsbudgetens inkomstsida innefattar subventioner till betydande belopp i form av s.k. skatteutgifter. Det förekommer även statliga subventioner för de inkomster och utgifter som redovisas utanför statsbudgeten.

Det finns en rad olika studier om enskilda statliga subventioners omfattning. Det som för närvarande saknas är en sammanställning av samtliga statliga subventioner. Det finns inte heller någon entydig avgränsning och definition av subventionsbegreppet.

Riksdagen har tidigare uttalat att det bl.a. vore värdefullt med en kartläggning av de statliga subventionerna (bet. 1990/91:FiU30, rskr. 1990/91:386). Regeringen borde därför lämna en redovisning över vad som är möjligt att redovisa samt också lämna förslag till hur en subventionsrapport skulle kunna utformas.

Mot denna bakgrund har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att definiera och kartlägga de statliga subventionerna samt lämna förslag till hur de statliga subventionerna kan redovisas för riksdagen (dir. 1994:13).

Regeringen anser att det är av stor vikt att statliga subventioner studeras för att i första hand ge statsmakterna ett mer kvalificerat underlag för ställningstagande i frågor rörande fördelnings-, konkurrens-, finans- och budgetpolitiken samt frågor rörande de olika subventionernas och statsbidragens måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och möjligheter till missbruk resp. återvinning vid missbruk eller avtalsbrott.

### 8.4.4 In- och utbetalningstidpunkter för statliga betalningar

Regeringen har tidigare beslutat om principer för val av statliga betalningstidpunkter, vilka riksdagen har ställt sig bakom (prop. 1991/92:100, bil. 1, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128). Principerna är:

- In- och utbetalningstidpunkter bör väljas så att statens räntekostnader minimeras,
- Utbetalning bör ej ske före den tidpunkt då betalningsmottagaren skall erhålla medlen,

- Tidigareläggning av utbetalning bör ej tillämpas för att minska det aktuella bidraget eller utbetalningen,
- Senareläggning av inbetalning bör ej ske för att ge den betalningsskyldige kompensation för administration av statliga betalningar.

Regeringen har bl.a. i 1993 års kompletteringsproposition redovisat att Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket har genomfört en översyn av de statliga betalningstidpunkterna och även lämnat förändringsförslag. Regeringen anmälde i samma proposition att de förändringsförslag som är att hänföra till uppbördslagstiftningen vägs in i den pågående översynen på området (dir. 1993:22). Det står nu klart att de förändringsförslag som rör tidpunkter för betalningar av bl.a. pensioner, barnbidrag, dagersättningar och punktskatter behöver utredas ytterligare innan slutligt ställningstagande görs.

Riksgäldskontorets och Riksrevisionsverkets översyn behandlade även regleringsbrevens bestämmelser om betalningstidpunkter samt myndigheternas betalningsrutiner. Regeringen överväger med utgångspunkt från ovanstående principer för val av betalningstidpunkter, de betalningstidpunkter som anges i regleringsbreven. Vad gäller sådana betalningstidpunkter som styrs av myndigheterna själva beaktas i huvudsak kraven på kassahållning genom de incitament som den generella räntebeläggningen ger.

## 8.5 Budgetering av lokalkostnader

### 8.5.1 Budgetering av lokalkostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag

Myndigheterna har fr.o.m. den 1 juli 1993 ansvaret för sin egen lokalförsörjning. Budgeteringen av lokalkostnadsmedlen i myndigheternas förvaltningsanslag var tidigare baserad på Byggnadsstyrelsens avisering av hyra till myndigheterna. Byggnadsstyrelsen var också ansvarig för att anvisa myndigheten ändamålsenliga och effektiva lokaler. Genom att myndigheterna själva övertar ansvaret för lokalförsörjningen är det den enskilda myndighetens ansvar att välja lämpliga lokaler för verksamheten. Med ansvaret för lokalförsörjningen följer också ansvaret för att de medel som myndigheten har till sitt förfogande för bl.a. lokaler används på ett effektivt sätt.

Regeringen har vid ett flertal tidigare tillfällen redovisat för riksdagen inriktningen i arbetet med lokalförsörjningsfrågor, där avvecklingen av Byggnadsstyrelsen har varit en del. Budgeteringen av myndigheternas resurser för lokalanskaffning är en del i omläggningen av ansvaret för lokalförsörjningen. Hanteringen av denna fråga kan delas upp i tre områden:

- budgeteringen av anslagsbaserna i det nya lokalförsörjningssystemet

- årlig prisomräkning av anslagsbaserna
- justeringar av vissa anslag för budgetåret 1994/95

Lokalkostnadsdelen av myndigheternas utgifter beräknas för budgetåret 1994/95 uppgå till totalt ca 10 miljarder kronor. Budgeteringen av myndigheternas anslag för detta budgetår är baserad på de aviseringar som Byggnadsstyrelsen gjorde hösten 1992. Sedan dess har prisnivåerna på hyresmarknaden för lokaler sänkts. Därutöver har fastighetsskatten på lokaler slopats från den 1 januari 1993. Skatten som uppgick till 3,5 % av taxeringsvärdet ingick i Byggnadsstyrelsens underlag för avisering. I flertalet fall innebär detta att myndigheterna i samband med omförhandling av hyreskontrakt kan förväntas få lägre utgifter för lokaler. Vid i övrigt oförändrad medelstilldelning kommer en anpassning av det totala utgiftsutrymmet till dagens kostnadsläge vad gäller lokaler att innebära att ca 1 miljard kronor frigörs. I det följande redogörs för hur regeringen avser att hantera de tre områdena.

### 8.5.2 Budgetering av anslagsbaser i det nya lokalförsörjningssystemet

I det tidigare systemet budgeterades myndighetens resurser för lokaler med utgångspunkt i Byggnadsstyrelsens hyresaviseringar. Myndigheterna anvisas numera, i de flesta fall, medel via ramanslag vilket innebär att myndigheten själv beslutar om fördelningen av sina kostnader mellan löner, lokaler och övriga kostnader och att priskompensation ges med utgångspunkt i den allmäna prisutvecklingen på marknaden.

Genom att myndigheterna numera har ansvaret för sin lokalförsörjning inom den resursram som anvisats kan de omförhandla sina kontrakt eller byta hyresvärd i takt med att gällande hyresavtal löper ut. För myndigheter som anvisats lokaler i en av Byggnadsstyrelsen förvaltad fastighet upphör hyresavtalet, enligt regeringsbeslut den 26 november 1992, i samband med den fördjupade prövningen av myndighetens verksamhet i enlighet med då gällande budgetcykler.

Resurserna för lokaler under förvaltningsanslagen är som tidigare nämnts budgeterade utifrån Byggnadsstyrelsens aviseringar från hösten 1992. Byggnadsstyrelsens avisering har i princip utgått från en marknadsbaserad hyresprissättning baserad på de resultatkrav statsmakterna ställt och den totala kostnaden i verksamheten. Resultatkravet fastställde statsmakterna med utgångspunkt i en bedömning av vad som bedömdes vara en marknadsmässig nivå.

Hyresnivåerna på lokalmarknaden har sjunkit under 1990-talet och liksom vinsterna på fastighetsmarknaden. Byggnadsstyrelsens aviseringar under hösten 1992 speglar därmed inte på ett bra sätt den hyresnivå som i dag gäller på lokalmarknaden. Myndigheternas resurser för lokaler under anslagen är dock fortfarande baserade på Byggnadsstyrelsens underlag för prissättning och de hyresnivåer som gällde under slutet av 80-talet och de första åren på 90-talet. Betydande resurser kommer därför

att frigöras för myndigheterna i takt med att gällande avtal löper ut om inte en revidering av baserna i anslagen görs med utgångspunkt i nu aktuella marknadspriser.

En annan utgångspunkt för en revidering av lokalkostnadsmedlen är att standarden på lokaler varierar kraftigt mellan myndigheterna och därmed också den marknadsbaserade aviseringen från Byggnadstyrelsen som ligger till grund för beräkningen av myndigheternas anslagsbaser. Det innebär att myndigheter med samma lokalbehov har olika mängd resurser som bas för sin lokalanskaffning. Det innebär att de resurser som kan frigöras när myndigheterna själva ansvarar för sin lokalanskaffning kommer att fördelas ojämnt och vara beroende av vilka lokaler myndigheten tidigare har anvisats av Byggnadsstyrelsen. Även av detta skäl bör en revidering av basen i lokalkostnadsdelen av anslagen göras. Revideringen bör basera sig på en modell med fyra komponenter:

- behov av lokalyta per anställd eller annan volymfaktor
- antal anställda eller annan volymfaktor
- bedömd marknadshyra i aktuell region
- behov av ändamålsanpassning av lokalytan

För vissa unika ändamålsfastigheter som förvaltas av Statens fastighetsverk bör dock det tidigare budgeteringssystemet fortsätta att gälla i de fall där myndighetens verksamhet är helt integrerad med fastigheten.

Genom att basera budgeteringen av statens totala lokalanskaffningsbehov på ovanstående komponenter bör resurserna på ett tillfredställande sätt motsvara den i dag gällande prisnivån på den regionala lokalhyresmarknaden för ändamålsenliga lokaler. För myndigheterna innebär modellen att en enhetlig princip ligger till grund för budgeteringen av basen i anslagen och därmed ger tydliga förutsättningar för den egna lokalanskaffningen. Modellen innebär även att myndigheterna ges likartade förutsättningar att genom omförhandlingar, val av lokalisering och yteffektiviseringar frigöra resurser till verksamheten.

Regeringen avser att ge Statens lokalförsörjningsverk i uppdrag att utifrån ovan beskrivna modell ta fram ett underlag för budgeteringen av det totala utgiftsutrymmet samt revidering av basen för myndigheternas anslag inför 1995 års budgetproposition.

### 8.5.3 Årlig omräkning av myndigheternas lokalkostnader

Modellen för beräkning av basen för lokalkostnadsmedel i myndigheternas anslag som beskrivits ovan är tänkt att användas vid övergången till en ny budgeteringsprincip och t.ex. vid en fördjupad prövning av myndighetens verksamhet. Den årliga omräkningen av lokalkostnadsmedlen i anslagen måste däremot på samma sätt som för löner och övriga förvaltningskostnader vara baserad på den generella prisutvecklingen för dessa faktorer i landet. Detta för att myndigheternas resurser inte automatiskt skall urholkas i takt med inflationen. Den årliga omräkningen

av lokalkostnaderna bör vara baserad på två huvudsakliga komponenter. Den ena är den allmänna prisutvecklingen eftersom merparten av de kontrakt som tecknas är indexerade under löptiden. De index som används är t.ex. en viss andel av konsument- eller nettoprisindex. Den andra är utvecklingen av det generella marknadspriset på den del av lokalhyresmarknaden där myndigheten agerar. Utvecklingen av prisnivån på lokalhyresmarknaden har för myndighetens del en stor betydelse när kontraktets löptid går ut och myndigheten skall teckna nytt kontrakt.

Regeringen avser att ge Statens lokalförsörjningverk i uppdrag att årligen beräkna lokalomräkningsindex baserade på ovan beskrivna principer som grund för prisomräkningen av lokalkostnadsbasen i myndigheternas anslag.

### 8.5.4 Justering av vissa anslag för budgetåret 1994/95

Regeringen redogjorde i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 1) att någon ny beräkningsteknik för budgeteringen av lokalkostnaderna i enlighet med de principer som redovisades i föregående års budgetproposition (prop. 1992/93:100, bil. 1) inte har tillämpats för budgetåret 1994/95. Myndigheternas anslag är därigenom budgeterade utifrån Byggnadsstyrelsens tidigare avisering för budgetåret 1993/94. Denna avisering som gjordes på hösten 1992 avspeglar som tidigare nämnts inte dagens hyresnivå för kommersiella lokaler.

För de myndigheter som haft möjlighet att omförhandla sina hyreskontrakt inför budgetåret 1994/95 innebär detta förhållande att resurser har frigjorts. Regeringen gjorde i budgetpropositionen bedömningen att dessa slumpmässigt frigjorda resurser, till följd av det markanta prisfallet på hyresmarknaden, inte fullt ut bör tillfalla berörd myndighet. Statens lokalförsörjningsverk fick under hösten 1993 i uppdrag att följa utvecklingen.

Statens lokalförsörjningsverk har i en redovisning av uppdraget till regeringen den 11 mars 1994 redovisat sin bedömning av vilka myndigheter som är berörda och hur stora resurser som har frigjorts vid resp. myndighet. Totalt bedöms ca 30 myndigheter vara berörda och de frigjorda resurserna till följd av sänkningar av hyresnivåerna bedöms uppgå till ca 90 miljoner kronor. Därutöver är vissa myndigheter inom försvarsområdet berörda.

Regeringen avser att med Statens lokalförsörjningsverks rapport som utgångspunkt innehålla de medel för budgetåret 1994/95 som är frigjorda till följd av sänkningar av hyresnivåerna med utgångspunkt i ovan redovisade principer. De resurser som frigjorts endast genom omdisponeringar, dvs utan förändringar av hyresnivåerna, skall ej omfattas utan kvarstår till myndighetens disposition. Innehållandet av medel är enbart baserad på att de resurser som budgeterats under anslaget inte på ett tillfredställande sätt motsvaras av utgifter för lokaler för dessa myndigheter under budgetåret 1994/95. Åtgärden skall inte ses som att myndigheterna i en framtid inte skall få tillgodoräkna sig lokalbesparingar utan

enbart som en justering av anslagen för budgetåret 1994/95 i avvaktan på att den tidigare nämnda nya budgeteringsprincipen införs fr.o.m budgetåret 1995/96.

Regeringen aviserade i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100, bil. 5, s. 154) att vissa myndigheters anslag under fjärde huvudtiteln bör justeras i regleringsbrevet för budgetåret 1994/95. Dessa myndigheter erhöll en preliminär lokalkostnadskompensation för budgetåret 1993/94 i samband med att vissa försvarsfastigheter överfördes till dåvarande Byggnadsstyrelsen och därmed belastades med kapitalkostnader. En uppföljning av den preliminära hyreskompensationen har genomförts och ger vid handen att en del myndigheters anslag bör justeras upp medan andra anslag bör justeras ner.

Med anledning av vad som här sagts bör riksdagen bemyndiga regeringen att göra denna justering i årets regleringsbrev.

## 8.6 Budgeteffekter av ett eventuellt EU-medlemskap

Det avtal om svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU) som överenskommits mellan Sverige och EU:s medlemsländer kommer att föreläggas riksdagen samt bli föremål för en folkomröstning. Regeringen kommer senare att precisera budgeteffekterna av medlemskapet. Det statsfinansiella läget gör det dock angeläget att belysa några av de budgeteffekter som kan förutses.

Ett mycket stort antal faktorer påverkar nettoeffekten av ett eventuellt EU-medlemskap för statsbudgeten. De viktigaste budgeteffekterna på sikt är effekterna på såväl utgifts- som inkomstsidan av förbättrade samhällsekonomiska förutsättningar i form av bl.a. högre tillväxt och lägre ränteläge.

Härutöver finns ett antal poster som ger upphov till utgiftsökningar eller inkomstminskningar. Den största är avgiften till EU:s budget. Avgiften kan inte beräknas slutligt förrän en gemenskapsbudget som inkluderar Sverige fastställts. Den svenska avgiften 1995 kan dock preliminärt beräknas till ca 18,3 miljarder kr utifrån EU:s regelverk på budgetområdet med gemenskapsbudgetens nuvarande inkomststruktur för 1995 och nuvarande prognoser för den svenska ekonomin som grund. Med hänsyn till den uppnådda budgetlättnaden, den s.k. infasningen, beräknas avgiften netto till EU uppgå till ca 13,9 miljarder kr 1995. Effekten för statsbudgeten förväntas dock bli lägre. Medlemskapet innebär att vissa utgifter som idag finansieras över statsbudgeten blir föremål för unionens gemensamma politik och därmed finansieras över EU-budgeten. Detta innebär ett direkt avlyft för statsbudgeten och en finansiering av EU-avgiften i storleksordningen 5 miljarder kr. Kvarstående finansieringsbehov blir därmed ca 9 miljarder kr. Den långsiktiga budgeteffekten av avgiften till EU-budgeten är svårare att bedöma. Avgiftsinfasningen omfattar fyra år och uppgår till ca 4,4 miljarder kr 1995, ca 3,9 miljarder kr 1996, ca 0,7 1997 och ca 0,3 miljarder kr

1998. Allt annat oförändrat är alltså den svenska inbetalningen 4,4 miljarder kr högre 1999 i förhållande till 1995. Enligt budgetöverenskommelsen från EU:s toppmöte i Edinburgh i december 1992 får budgetens utgifter successivt stiga från 1,20 procent av EUs genomsnittliga BNI 1994 till 1,27 procent 1999, det sista året i överenskommelsen. Dessutom skall den i större utsträckning finansieras av de medlemsländer som har en BNI som överstiger genomsnittet. Båda dessa faktorer i överenskommelsen bidrar till att öka den svenska avgiften, utöver den avklingande infasningen, med i storleksordningen 2-3 miljarder kr fram till 1999.

Bland övriga budgeteffekter bör nämnas möjligt skattebortfall till följd av den inre marknaden (alkohol- och tobaksskatter), andra effekter av anpassningen till unionens regelverk (främst cigarettbeskattningen) samt budgeteffekter av EU-stöd till den svenska ekonomin (återflödet). En övergående budgeteffekt är inbetalningen av Sveriges kapitalandel (inklusive reserver) i Europeiska Investeringsbanken (EIB). Inbetalningarna äger i huvudsak rum under två och ett halvt år och innebär en omfördelning av statens tillgångar genom att medel deponeras hos banken. Samtidigt öppnas möjligheten för bl.a. staten att erhålla lån från EIB.

## 8.7 Konsekvenser för statsförvaltningen av ett eventuellt EU-medlemskap

Ett svenskt medlemskap i EU skulle innebära väsentliga förändringar för statsförvaltningens arbete. Som angavs i 1994 års budgetpropositionen har regeringen tagit initiativ till kartläggningar och analyser av de närmare konsekvenserna för svensk statsförvaltning av ett medlemskap i EU, under förutsättning att resultatet i folkomröstningen den 13 november 1994 möjliggör ett medlemsskap.

En särskild utredare redovisade i betänkandet Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80) dels en kartläggning av förutsättningarna för den svenska statsförvaltningens EU-arbete inom ett antal myndighetsområden, dels förutsättningarna för samverkan mellan departement och förvaltningsmyndigheter i det löpande EU-arbetet.

I syfte att följa upp utredningsarbetet uppdrog regeringen genom beslut den 30 september 1993 åt samtliga departement att, i samverkan med berörda förvaltningsmyndigheter, göra motsvarande kartläggningar inom sina ansvarsområden och överväga bl.a. ekonomiska konsekvenser, behov av organisatoriska förändringar samt uppgiftsfördelning mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Detta arbete slutredovisades i början av detta år.

Regeringen inrättade den 20 januari 1994 en arbetsgrupp inom Finansdepartementet som har till uppgift att, med utgångspunkt i bl.a. de redovisningar som departementen lämnat, göra en samlad analys av behovet av förändringar inom statsförvaltningen och lämna förslag till hur sådana förändringar bör genomföras. Övervägandena omfattar bl.a. vilka

krav som ställs på förvaltningens resurser, organisation, arbetsformer och styrning som en följd av EES och ett eventuellt svenskt medlemskap i EU. Arbetsgruppen har också uppgifter i anslutning till regeringens arbetsgivarpolitik och nya kompetensutvecklingskrav till följd av ett medlemskap samt till regeringens saneringsprogram för de offentliga finanserna.

Arbetsgruppen har gjort en inledande analys. Det är i huvudsak genom samlade insatser av regering, departement och förvaltningsmyndigheter som Sverige kan påverka inriktningen av verksamheten i EU:s beredande och beslutande organ förutom vad gäller bl.a. Europaparlamentet och EG-domstolen. Delar av statsförvaltningen får därmed nya uppgifter, vilket kommer att kräva vissa ytterligare resurser. Omfattningen av resursbehoven kan emellertid ännu inte närmare preciseras.

Ett medlemskap ger också möjligheter till besparingar. Statsförvaltningen kommer att kunna dra nytta av det arbete, den kunskap och de resurser som finns i EU:s institutioner och hos andra medlemsländer. De flesta departement pekar på olika slag av rationaliserings- och effektivitetsvinster som på kort eller längre sikt kan åstadkommas i statsförvaltningen vid ett svenskt medlemskap i EU. Omfattningen av dessa vinster är ännu inte möjliga att närmare beräkna.

De statsfinansiella villkoren i Sverige gör det till en självklar utgångspunkt att ett svenskt medlemskap i EU sammantaget inte får öka de administrativa kostnaderna i statsförvaltningen. Därmed är det nödvändigt att utnyttja varje möjlighet till rationalisering och effektivisering som kan uppkomma som en följd av ett EU-medlemskap. Vidare kan omprioriteringar behöva ske inom ramen för de samlade förvaltningskostnadsmedlen.

Vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EU fr.o.m. år 1995 kan det behöva ske omfördelningar mellan olika anslag på statsbudgeten under budgetåret 1994/95. Av denna anledning kan regeringen senare under året behöva återkomma till riksdagen med en begäran om ett sådant bemyndigande.

Ansvaret för genomförandet av den svenska EU-politiken ligger hos regeringen. Ett effektivt agerande i EU-sammanhang förutsätter en tydlig styrning från regeringens sida av förvaltningsmyndigheternas agerande och en snabb återrapportering av dessa myndigheters insatser i olika EU-organ.

För att underlätta ett sammanhållet svenskt agerande behövs en beslutsstruktur och en organisation som underlättar kontakter och samordning mellan regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna. Förutsättningarna och anpassningsbehoven varierar mellan olika departements- och sakområden.

Det är angeläget att utveckla styrningen och samordningen av ett svenskt agerande i EU:s olika organ. Utvecklingsarbetet innefattar bl.a. regler för att ge instruktioner och förordnanden, krav på återrapportering, uppbyggnad av informationssystem och val av beredningsform för olika ärenden. EES och ett svenskt medlemskap i EU ställer stora kompetenskrav på dem som skall företräda Sverige i förhandlingar och andra

sammanhang. Flertalet departement och myndigheter har redovisat behov av förstärkta kompetensutvecklingsinsatser. Centralt initierade utbildnings- och informationsinsatser för regeringskansliet och de mest berörda centrala förvaltningsmyndigheterna bör därför aktualiseras.

Det bör avslutningsvis understrykas att allt det arbete som redovisats under detta avsnitt inte föregriper ställningstagandet i frågan om svenskt EU-medlemskap, som avgörs i höstens folkomröstning. Alla förberedelser inför ett medlemskap kan inte anstå till efter folkomröstningen om det, vid ett ja i denna, skall vara möjligt för Sveriges del att redan från början av medlemskapet delta på ett effektivt sätt i EU-samarbetet.

# 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 det som regeringen har förordat om redovisning av nettoinkomsterna från utförsäljning av olja ur de statliga beredskapslagren,
4. godkänner beräkningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1994/95,
5. godkänner beräkningen av förändringar i anslagsbehållningarna för budgetåret 1994/95,
6. godkänner beräkningen av *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto* för budgetåret 1994/95,
7. antar förslaget till inkomst- och utgiftsstat rörande *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1994/95,
8. till *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanslag på 76 000 000 000 kronor,
9. bemyndigar regeringen att ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning,
10. bemyndigar regeringen att för budgetåret 1994/95, om arbetsmarknadsläget kräver det, besluta om utgifter i enlighet med vad som förordats intill ett sammanlagt belopp av 4 000 000 000 kronor,
11. bemyndigar regeringen att för budgetåret 1994/95 justera vissa anslag under fjärde huvudtiteln avseende lokalkostnader (avsnitt 8.5.4)

# Innehåll

Sammanfattning . . . . . 1
1 Sverige mot år 2000 — möjligheternas tid . . . . . 1

A Förutsättning och resultat under den gångna mandatperioden . . . . . 9
2 Krisen vi ärvde . . . . . 9
2.1 Krisens bakgrund. Utvecklingen 1970-1990 . . . . . 9
2.2 Den akuta krisen. Utvecklingen 1990-1993 . . . . . 14
3 Regeringens kursomläggning . . . . . 16
3.1 Regeringens åtgärder . . . . . 16
3.2 Politiken ger resultat . . . . . 22

B Dagsläget och framtiden . . . . . 28
4 Den internationella utvecklingen . . . . . 28
4.1 Det globala och det europeiska samarbetet . . . . . 29
4.2 Den internationella konjunkturen . . . . . 31
5 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige 1994-1995 . . . . 33
6 Utvecklingen på längre sikt . . . . . 37
6.1 Alternativ för den svenska ekonomin . . . . . 37
6.2 Den långsiktiga konsekvenskalkylen 1994/95-1998/99 och de totala offentliga finanserna 40

C Mål, förutsättningar och krav . . . . . 43
7 Medlemskap i EU . . . . . 44
7.1 Inledning . . . . . 44
7.2 Det svenska avtalet med EU . . . . . 44
7.3 EU-medlemskapet och framtiden . . . . . 46
7.4 EU-medlemskapets effekter på kortare tid . . . . . 46
8 Sanerade offentliga finanser . . . . . 47
8.1 Statsskuld och sysselsättning . . . . . 47
8.2 De offentliga finanserna och saneringsprogrammet . 48
8.3 Strukturella reformer inom socialförsäkringarna . . . 51
8.4 Förändringarna inom kommunsektorn . . . . . 56
9 Stabila priser . . . . . 58
9.1 Strukturpolitik för låg inflation . . . . . 59
9.2 Penning- och valutapolitiken . . . . . 59
9.3 Den finansiella sektorn . . . . . 61
10 Skattepolitik för tillväxt och utveckling av välfärden . . . . 61
11 Arbetsmarknad och sysselsättning . . . . . 64
11.1 Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik . . . . . 65
11.2 Arbetsmarknad och fler riktiga jobb . . . . . 67
11.3 Ungdomslöner . . . . . 69
12 Åtgärder för att nå målen . . . . . 71

1 Statsbudgeten budgetåren 1993/94 och 1994/95 . . . . . 80
1.1 Beräkningsförutsättningar . . . . . 80
1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1993/94 . . . . . 80
1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1994/95 . . . . . 84
1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1993/94 och 1994/95 . . . . . 88

2 Underliggande budgetutveckling . . . . . 89

3 Budgetunderskott och statsskuld . . . . . 90

4 Statliga garanti- och pensionsåtaganden . . . . . 92
4.1 Redovisning av statens garantiåtaganden . . . . . 92
4.2 Redovisning av statens pensionsåtagande och kostnader för statliga tjänstepensioner . . . . . 93

5 Årsbokslut för staten budgetåret 1992/93 . . . . . 94
5.1 Balansräkning med noter . . . . . 94
5.2 Utveckling av en årsredovisning för staten . . . . . 98

6 Den långsiktiga konsekvenskalkylen . . . . . 99

7 Finansfullmakten . . . . . 100

8 Styrning av statlig verksamhet . . . . . 101
8.1 Inledning . . . . . 101
8.2 Åtgärder för en förbättrad styrning och kontroll av statlig verksamhet . . . . . 102
8.2.1 Strategi för att stärka genomförandet av resultatstyrningen . . . . . 102
8.2.2 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser 1993 . . 106
8.3 Verksamheter som är beroende av statligt stöd . . . . 117
8.4 Finansiell styrning . . . . . 119
8.4.1 Drift- och kapitalbudget . . . . . 119
8.4.2 Övergång till kalenderår som budgetår . . . . . 120
8.4.3 Kartläggning och redovisning av statliga subventioner . . . . . 121
8.4.4 In- och utbetalningstidpunkter för statliga betalningar . . . . . 121
8.5 Budgetering av lokalkostnader . . . . . 122
8.5.1 Budgetering av lokalkostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag . . . . . 122

8.5.2 Budgetering av anslagsbaser i det nya lokalförsörjningssystemet . . . . . 123
8.5.3 Årlig omräkning av myndigheternas lokalkostnader . . . . . 124
8.5.4 Justering av vissa anslag för budgetåret 1994/95 . . . . . 125
8.6 Budgeteffekter av ett eventuellt EU-medlemskap . . . 126
8.7 Konsekvenser för statsförvaltningen av ett eventuellt EU-medlemskap . . . . . 127

*Förslag till riksdagsbeslut* . . . . . 130

# Reviderad nationalbudget 1994

# Reviderad Nationalbudget

Prop. 1993/94:150
Bilaga 1.1

## Förord

Den reviderade nationalbudget som härmed läggs fram, beskriver den internationella och den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1995.

Nationalbudgeten bygger på material från fackdepartementen samt från olika myndigheter och institutioner. För bedömningen av den internationella utvecklingen har materlal erhållits från bl.a. OECD. Beskrivningen av den svenska ekonomin baseras främst på underlag från Statistiska centralbyrån 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 analyser över den ekonomiska utvecklingen i ett medelfristigt perspektiv. Den traditionella prognosen för 1994 och 1995 kompletteras med tre alternativa scenarier över utvecklingen under 1996-1999. Det bör särskilt påpekas att de ytterligare besparingsåtgärder som nu aviseras i den reviderade finansplanen inte är beaktade i kalkylerna. Beräkningarna är gjorda med hjälp av Konjunkturinstitutets modeller KOSMOS och FIMO. Mot bakgrund av dessa scenarier behandlas i separata kapitel frågor kring statsskuldens utveckling och arbetsmarknadens funktionssätt.

Ansvarig för den reviderade nationalbudgeten är departementsrådet Håkan Frisén. Kalkylerna avslutades den 18 april 1994.

# 1 Inledning

## 1.1 Utvecklingen 1994—95

Den svenska ekonomin befinner sig nu i början av en återhämtningsfas. Exporten ökade snabbt under andra halvåret 1993 samtidigt som den inhemska efterfrågan började stabiliseras. Under 1994 väntas en fortsatt kraftig exportuppgång tillsammans med en ökad investeringsaktivitet i näringslivet medföra att den samlade produktionen av varor och tjänster stiger med ca 2,5 %. Under 1995 sker en viss ökning också av den inhemska efterfrågan vilket förstärker BNP-tillväxten till ca 3 %.

Enligt nationalräkenskaperna innebar det fjärde kvartalet 1993 en viss säsongsrensad nedgång av BNP jämfört med tredje kvartalet. Under 1994 finns dock åtskilliga signaler som tyder på att denna nedgång var av tillfällig natur. Konjunkturinstitutets barometrar för såväl industrin som tjänstesektorerna visar t.ex. en mycket positiv utveckling. Samtidigt har hushållens framtidsoptimism ökat betydligt enligt SCB:s undersökning rörande hushållens inköpsplaner (HIP). Detta kan också utläsas i statistiken för detaljhandeln, där utvecklingen varit stark under årets första månader.

Även om ekonomin nu åter börjar växa kommer två huvudproblem i svensk ekonomi att fortsätta vara framträdande under de närmaste åren. *Underskotten i de offentliga finanserna* är mycket betydande. Trots de omfattande åtgärder som vidtagits kommer förbättringen i det offentliga sparandet att vara begränsad under de närmaste åren, vilket innebär att statsskulden ökar snabbt. *Läget på arbetsmarknaden* förbättras något, men arbetslösheten kommer att vara fortsatt hög också år 1995.

Konkurrensläget för den svenska industrin är mycket starkt. Detta beror inte enbart på deprecieringen av kronan utan till väsentlig del också på den snabba produktivitetshöjningen de senaste två åren. Därtill bidrar också sänkningen av arbetsgivaravgifterna. Den förbättrade konkurrenssituationen genererade en stark exportexpansion under hösten. Exportökningen var en viktig anledning till den stigande optimism hos övriga aktörer i ekonomin som nu kan konstateras.

Också under prognosperioden kommer exporten att fungera som motor för ekonomins återhämtning. Det är i denna sektor som den kommande sysselsättningexpansionen först kommer till stånd, vilket bidrar till ökande inkomster och förstärkt framtidstro för hushållen. Delar av den privata tjänstesektorn får genom stigande export också direkt draghjälp som insatsleverantörer i olika former. Ökade investeringar leder till ytterligare aktivitet och sysselsättning i ekonomin.

En viktig fråga för den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren är *när* omfattande *kapacitetsrestriktioner* inom exportindustrin uppstår. I detta avseende är bilden olika för olika delar av industrin. Inom t.ex. verkstadsindustrin tycks det finnas möjligheter att öka utnyttjandegraden av anläggningar genom flera arbetsskift etc. Därtill finns troligen en potential till ytterligare produktivitetsförbättringar. Däremot kan stora delar av basindustrin relativt snabbt nå sitt produktionstak. Basindustrin är ofta

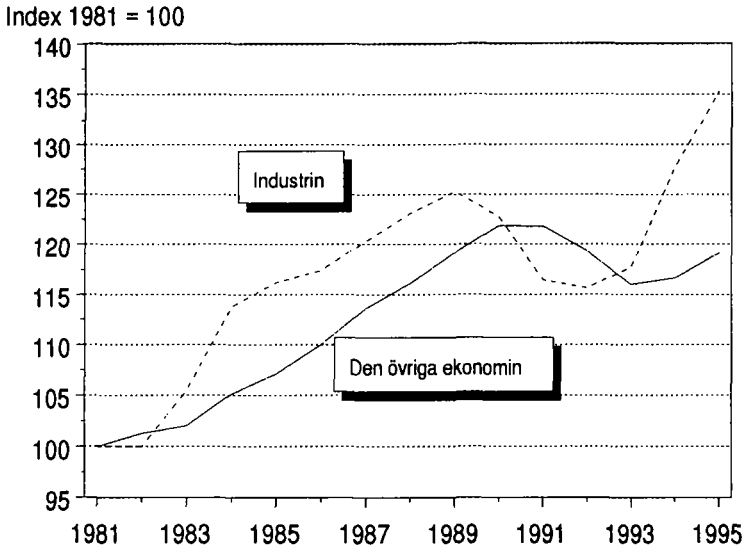
mycket kapitalintensiv och medger av såväl tekniska som ekonomiska skäl inte samma möjligheter till variation av utnyttjandegraden.

Att expansiva delar av ekonomin når sitt kapacitetstak är dock i sig självt inget problem. Det är snarare en naturlig del i den nödvändiga strukturomvandling som nu sker. Avgörande är istället att ekonomin fungerar på ett sådant sätt att kapacitetsutbyggnaden och omvandlingen verkligen kommer till stånd och att den sker utan att inflationen tilltar.

Det är således centralt att nödvändiga expansionsinvesteringar snabbt förverkligas. För detta krävs att realräntan inte är alltför hög samt att förtroendet för den ekonomiska politiken är fast. Att statsskuldens nivå och utveckling uppfattas som långsiktigt hållbar är i sin tur centralt för att räntenivån ska pressas ner och för att osäkerheten ska reduceras. Också de långsiktiga villkoren för industriell verksamhet i Sverige som formas genom Europapolitiken, energipolitiken, skattepolitiken etc. är av stor betydelse. Den ekonomiska politikens institutionella ramverk t.ex. avseende budgetprocessen i riksdagen är också av betydelse.

Samtidigt ställs höga krav på arbetsmarknadens flexibilitet både vad gäller relativa löner och arbetskraftens rörlighet. Genom en ökad flexibilitet underlättas överföringen av arbetskraft till industrin och till de expansiva delarna av den privata tjänstesektorn så att denna kan ske utan att de nominella löneökningarna i ekonomin som helhet tilltar. Höga nominella löneökningar skulle innebära en utveckling som är oförenlig med målet om låg inflation.

**Diagram 1.1 Produktion i industrin och i den övriga ekonomin**




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Även om den grundläggande bilden är att en återhämtning i ekonomin nu är på väg finns flera riskmoment. Ett sådant är utvecklingen av de internationella och de svenska räntorna. Utvecklingen hittills under våren har återigen visat att känsligheten för svensk del är mycket stor vid rörelser på de internationella finansiella marknaderna. Detta måste tolkas som att det tar lång tid att återvinna och bygga upp förtroendet för svensk ekonomi och att det fortfarande finns en betydande skepsis kvar beträffande stabiliteten i utvecklingen. Den successiva normalisering och nedgång av de svenska räntenivåerna som förutsätts i prognosen är därför ingalunda självklar. Skulle denna nedgång brytas i förtid får det avsevärd betydelse för återhämtningen av den inhemska efterfrågan, produktionen och sysselsättningen.

*Den internationella ekonomin*

Tillväxten i OECD-området var mycket låg under 1993. En allt bredare återhämtning kan emellertid skönjas. I USA accelererade tillväxten under senare delen av 1993. Också Kanada och Storbritannien har kommit långt i konjunkturuppgången. I Kontinentaleuropa har en långsam återhämtning börjat, även om utvecklingen i Tyskland väntas bli svag även i år. Den japanska ekonomin hålls någorlunda uppe av en expansiv ekonomisk politik. Den sammanlagda BNP-tillväxten i OECD-området beräknas uppgå till 2 1/4 % i år för att sedan öka till 2 3/4 % nästa år.
Inflationen sjönk successivt under 1993 i flertalet OECD-länder. Med undantag för USA är resursutnyttjandet lågt, vilket håller tillbaka prisökningarna också under 1994 och 1995.

Arbetslösheten har fortsatt att stiga i OECD som helhet, trots en minskning i USA. Speciellt oroväckande har utvecklingen varit i Europa. Också i Japan har arbetslösheten stigit den senaste tiden, även om nivån fortfarande är mycket låg sett i ett internationellt perspektiv. Den höga och stigande arbetslösheten har medfört att arbetslöshetsfrågan nu står högst på dagordningen inom såväl det europeiska som det internationella ekonomisk-politiska samarbetet.

Finanspolitiken i flertalet OECD-länder är inriktad på budgetkonsolidering på medellång sikt. Därigenom väntas underskotten i de offentliga finanserna avta under prognosperioden. Underskotten kvarstår dock på relativt höga nivåer, varför trenden mot allt större statsskulder fortsätter. Såväl statsskuldens höga andel av BNP som dess tillväxt utgör ett påtagligt problem, speciellt för de europeiska länderna.

Osäkerheten kring den internationella konjunkturen gäller främst utvecklingen av de europeiska räntorna. Oron på de finansiella marknaderna hittills under våren har accentuerat frågan om hur stark kopplingen mellan de europeiska och amerikanska räntorna är. I takt med att den amerikanska ekonomin närmar sig fullt resursutnyttjande är en penningpolitisk åtstramning logisk. Hittills har de stigande amerikanska räntorna också tenderat att driva upp de europeiska nivåerna, trots att det inte existerar några fundamentala realekonomiska grunder för en sådan upp-

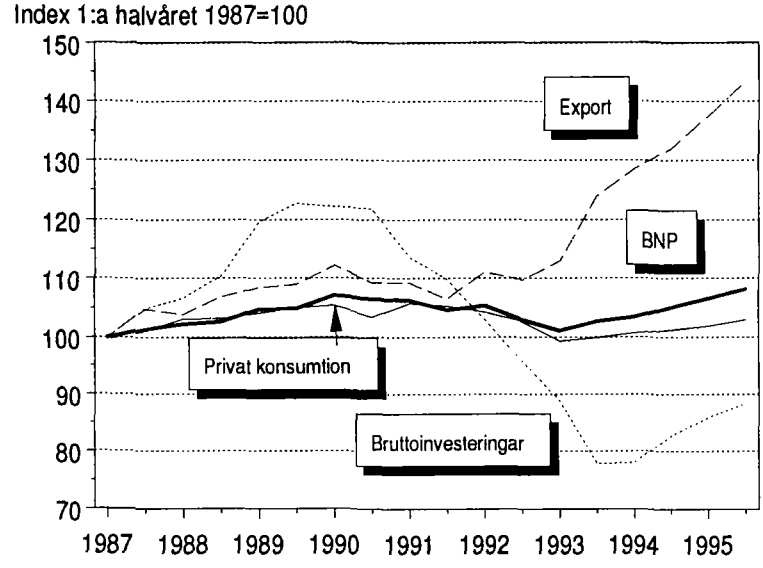
gång. I bedömningen har förutsatts att denna koppling mellan nordamerikanska och europeiska räntor i huvudsak är av tillfällig natur.

**Tabell 1.1 Prognosförutsättningar**
Årsgenomsnitt

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|
| BNP-tillväxt i OECD | 1,6 | 1,0 | 2,2 | 2,8 |
| Konsumentprisökning i OECD | 3,0 | 2,7 | 2,3 | 2,7 |
| Världsmarknadstillväxt[1] | -2,8 | -1,7 | 4,2 | 5,7 |
| Råoljepris (US-dollar per fat) | 19,3 | 17,3 | 14,2 | 15,8 |
| Dollarkurs (i kr.) | 5,8 | 7,8 | 8,1 | 8,3 |
| Ecu-index[2] | 101,7 | 123,0 | 120,0 | 116,5 |
| Tysk ränta 5-års statsobl. | 7,8 | 6,0 | 5,4 | 5,25 |
| Svensk ränta 5-års statsobl. | 10,4 | 8,0 | 7,0 | 6,5 |
| Svensk ränta 6-månaders ssvx. | 12,6 | 8,1 | 6,7 | 6,0 |

[1] Avser bearbetade varor i 14 OECD-länder.
[2] Ecu-index antas vara 118 den 31 december 1994 och 115 den 31 december 1995.
*Källor:* OECD och Finansdepartementet.

**Diagram 1.2 BNP, export, privat konsumtion och bruttoinvesteringar**
Säsongrensade halvårsdata




Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

*Svenska ränte- och valutaförutsättningar*

I de förutsättningar som ligger till grund för prognosen över den svenska ekonomin antas att en viss appreciering av kronan sker under 1994 och 1995. Detta motiveras av att kronan, sett från realekonomiska utgångspunkter, i nuläget sannolikt är undervärderad i ett långsiktigt perspektiv. Som diskuterats tidigare antas att den europeiska räntenivån fortsätter att

sjunka, framför allt de korta räntorna. Det förutsätts också att den höjda räntemarginalen mellan svenska och tyska räntor som uppstod under oroligheterna i mars och april månad i huvudsak var av tillfällig natur. Denna marginal antas sjunka ytterligare mot slutet av perioden. Således grundas prognosen för ekonomins utveckling på antagandet att de svenska räntorna faller något. Ränteturbulensen accentuerade dock de svenska räntornas stora känslighet för rörelser på de internationella marknaderna vilket i viss mån har påverkat ränteantagandena.

*Löner och inflation*

När arbetsmarknadsläget försvagades i början av 1990-talet dämpades *löneökningstakten* kraftigt. Detta mönster bröts dock 1993, då den totalt uppmätta genomsnittliga timlönekostnaden ökade snabbare än året före trots en betydande försämring av arbetsmarknadsläget. Denna signal om bristande flexibilitet i lönebildningen inger oro inför utvecklingen på längre sikt, då hög flexibilitet är en förutsättning för att en påtaglig minskning av arbetslösheten ska komma till stånd. Enligt den s.k. förtjänststatistiken var dock löneökningarna lägre 1993 än 1992, varför det ännu är svårt att bedöma hur flexibel lönebildningen är.

Den uppmätta löneökningen på 3,9 % kan till en del förklaras av den s.k. strukturella löneglidningen som uppstår när sysselsättningen faller. Den genomsnittliga timlönen kan då stiga utan att någon enskild person får högre lön. Detta beror dels på att de som kvarstår i sysselsättning normalt har högre genomsnittslön dels på att när hela företag slås ut är det också vanligen sådana som har låg produktivitet och lågt löneläge. En annan faktor som bidrar till den s.k. strukturella löneglidningen är ökande utbetalningar av avgångsvederlag etc., vilka höjer lönesumman utan att något arbete utförs. Enligt en preliminär uppskattning av Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet (presenteras i kap 15.1) torde denna effekt kunna förklara ca 1 procentenhet av den 4-procentiga ökningen 1993. Då denna effekt i stor utsträckning bortfaller i år förväntas löneökningstakten minska till ca 3 %. Nästa år förutses en betydande efterfrågeökning av arbetskraft inom industrin, vilket väntas medföra en viss ökad löneglidning. Den genomsnittliga timlöneökningen väntas därför öka marginellt till 3,25 %. Denna prognos är dock förhållandevis osäker då kunskapen är mycket begränsad om hur den svenska lönebildningen fungerar vid nuvarande arbetsmarknadsläge.

**Tabell 1.2 Löner och priser**
Årlig procentuell förändring

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|
| Timlön, kostnad | 3,6 | 3,9 | 3,0 | 3,3 |
| KPI dec.-dec. | 1,9 | 4,1 | 1,9 | 2,8 |
| NPI dec.-dec. | 2,9 | 3,9 | 1,2 | 2,0 |
| KPI årsgenomsnitt | 2,3 | 4,7 | 1,6 | 2,7 |
| NPI årsgenomsnitt | 4,2 | 4,3 | 1,3 | 1,9 |

*Anm.:* KPI = Konsumentprisindex, NPI = Nettoprisindex.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Inflationen i Sverige har nu kommit ner på en mycket låg nivå, såväl i ett historiskt som internationellt perspektiv. Inflationen mätt som förändringen av konsumentprisindex (KPI) under de senaste 12 månaderna understiger 2 %. Mätt som årsgenomsnitt väntas ökningen av KPI stanna vid 1,6 % 1994. Det låga resursutnyttjandet i ekonomin innebär ett mycket lågt kostnadstryck. Därtill bidrar en relativt hög produktivitetstillväxt, fallande räntor, skärpt konkurrenslagstiftning samt antagande om en viss appreciering av kronan. I motsatt riktning verkar höjda indirekta skatter samt förändringar i räntebidragen. Nästa år väntas ökningen i konsumentprisindex uppgå till 2,7 %. Nettoprisindex, som beskriver konsumentprisutvecklingen exklusive indirekta skatter och subventioner, väntas endast öka med 2,0 %.

**Tabell 1.3 Försörjningsbalans**

| | Miljarder kr. 1993 | Procentuell volymförändring | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| BNP | 1 449,5 | -1,9 | -2,1 | 2,4 | 3,0 |
| Import | 418,5 | 1,3 | -0,4 | 4,1 | 6,5 |
| **Tillgång** | **1 868,0** | **-1,0** | **-1,6** | **2,8** | **3,9** |
| Privat konsumtion | 792,8 | -1,9 | -3,8 | 1,2 | 1,5 |
| Offentlig konsumtion | 401,7 | -0,6 | -0,7 | -1,6 | -0,9 |
| Stat | 127,1 | 1,7 | 3,5 | -2,0 | 0,5 |
| Kommuner | 274,6 | -1,6 | -2,5 | -1,5 | -1,5 |
| Bruttoinvesteringar | 204,4 | -11,0 | -16,2 | -3,5 | 8,5 |
| Näringsliv | 109,9 | -15,6 | -16,3 | 9,4 | 13,9 |
| Bostäder | 60,4 | -6,4 | -28,3 | -41,0 | -7,0 |
| Myndigheter | 34,1 | 1,2 | 3,6 | -0,3 | 1,2 |
| Lagerinvesteringar[1] | -5,3 | 1,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 |
| Export | 474,3 | 2,2 | 7,2 | 10,0 | 8,0 |
| **Användning** | **1 868,0** | **-1,0** | **-1,6** | **2,8** | **3,9** |
| Inhemsk användning | 1 393,6 | -2,2 | -4,9 | -0,2 | 2,1 |

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

*Utrikeshandel*

Den mycket starka konkurrenskraften innebar att svenska företag kraftigt ökade sin varuexport under 1993, trots den svaga efterfrågetillväxten i omvärlden. Betydande marknadsandelsvinster gjordes bland traditionella

handelspartners inom OECD. Samtidigt har inbrytningen på de starkt expanderande marknaderna i Sydostasien varit påfallande. Speciellt kraftig har exportökningen till Kina varit. En högre grad av geografisk differentiering innebär att exportutvecklingen i framtiden blir mindre beroende av konjunkturvariationer inom OECD-området.

Exporttillväxten väntas bli än kraftigare i år då exporten av bearbetade varor bedöms öka med närmare 14 %. Andelsvinsterna väntas fortsätta i ungefär samma takt som 1993, samtidigt som marknadstillväxten tilltar betydligt. Under 1995 förstärks konjunkturen i OECD-området ytterligare. Ökningstakten i de svenska marknadsandelarna avtar dock markant. Effekterna av de kraftiga relativprissänkningarna 1993 har då minskat samtidigt som kapacitetsutnyttjandet inom vissa delar av den svenska industrin är så högt att fortsatta exportökningar endast kan ske i takt med att produktionskapaciteten byggs ut. Den totala exportuppgången väntas ändå uppgå till närmare 8 % 1995.

Den totala *varuimporten* steg förra året med 3 %, vilket var förvånansvärt mycket med tanke på det svaga inhemska efterfrågeläget samt deprecieringen. För bearbetade varor var ökningen närmare 5 %, samtidigt som den importvägda efterfrågan föll med drygt 1 %. Trots deprecieringen har således importbenägenheten ökat tämligen kraftigt. En förklaring skulle kunna vara att exportindustrins användning av importerade insatsvaror har ökat snabbare än vad som förutsätts vid beräkningen av den importvägda efterfrågan. I så fall skulle importefterfrågan underskattas i nuvarande situation med en kraftig exporttillväxt. Vidare kan det på kort sikt vara svårt att byta till inhemska leverantörer, vilket medför att effekterna av relativprisförändringar kommer med betydande eftersläpning. Under prognosperioden förutses emellertid en normalisering av importandelen genom att importen av bearbetade varor ökar långsammare än den importvägda efterfrågan. De svenska producenter som konkurrerar med importen väntas successivt kunna stärka sin marknadsposition. Den totala importen av varor och tjänster väntas växa med drygt 4 % i år och och ca 6,5 % nästa år.

Handelsbalansen visade 1993 ett överskott på närmare 4 % av BNP. Under prognosperioden förstärks detta successivt och väntas 1995 uppgå till ca 6,5 %, vilket är mycket högt såväl vid en historisk som en internationell jämförelse.

### *Inhemsk efterfrågan*

Den inhemska efterfrågan minskade 1993 med ca 5 % och den *privata konsumtionen* med närmare 4 %. Under andra halvåret skedde dock en märkbar återhämtning. En rad tecken tyder också på att framtidstron hos hushållen nu successivt förstärks. Skuldanpassningen har varit mer dramatisk i Sverige än i andra jämförbara länder och tycks nu gå mot sitt slut. Samtidigt har priserna stabiliserats på de flesta tillgångsmarknader och kurserna på aktiemarknaden har också ökat. Detta är viktiga orsaker till att den privata konsumtionen förutses öka de närmaste åren. Upp-

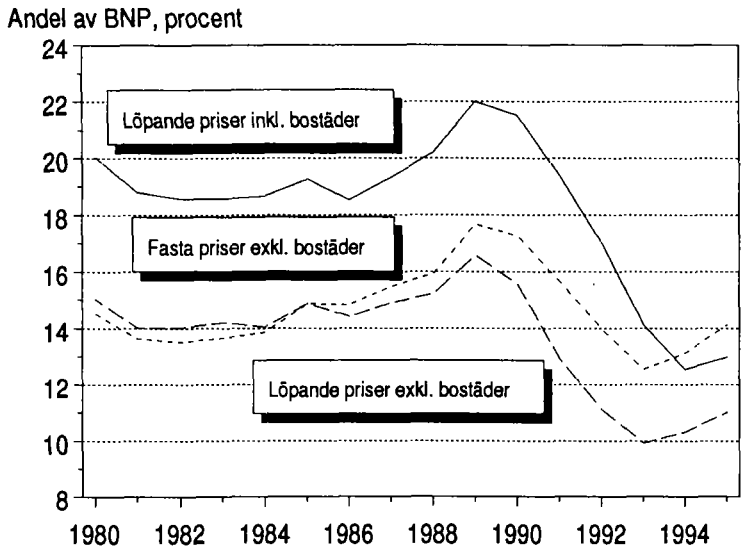
gången väntas dock av flera skäl bli måttlig. De långsiktiga motiven för ett högt hushållssparande kvarstår i hög grad. Realräntan efter skatt är historiskt sett mycket hög. Arbetslösheten kommer att vara betydande de närmaste åren samtidigt som den offentliga sektorns konsolideringsbehov innebär en begränsning av disponibelinkomsterna på medellång sikt, vilket redan nu torde verka dämpande på konsumtionsutvecklingen. Därtill kommer att vissa hushåll sannolikt fortfarande har mycket av skuldanpassningen framför sig.

Den privata konsumtionen förutses stiga med 1,2 % i år och 1,5 % nästa år. Hushållens realt disponibla inkomster beräknas öka med ca 2 % 1994 och med drygt 1/2 % 1995. Löneinkomsterna ger dock ett betydande positivt bidrag 1995 till realinkomsutvecklingen men motverkas till en del av realt minskande transfereringsinkomster. Hushållens sparkvot minskade 1993 jämfört med 1992. Ovanstående bedömning av inkomst- och konsumtionsutvecklingen innebär att sparkvoten återigen ökar i år för att sedan minska relativt kraftigt nästa år. Sambandet mellan inkomst och konsumtion är på kort sikt inte speciellt starkt då man kan förvänta sig att hushållen har en mer långsiktig inriktning av sina konsumtionsbeslut. Därtill störs analysen av inkomstutvecklingen av tekniska periodiseringseffekter vid årsskiftena. Den tämligen starka realinkomstutvecklingen i år beror till en del på att inflationen går ned.

*Den kommunala konsumtionen* minskade med närmare 3 % förra året. En betydande anpassning av konsumtionsnivån till de långsiktiga finansiella förutsättningarna gjordes därmed. Denna anpassning väntas fortsätta i år och nästa år genom att konsumtionen minskar med 1,5 % årligen. Trots fallande sysselsättning ökade den *statliga konsumtionen* kraftigt förra året. Detta förklaras av vissa tillfälliga inköp inom bl.a. försvaret. Nästa år väntas därför en större minskning ske än vad som ligger i det saneringsprogram som regeringen presenterade i 1993 års kompletteringsproposition.

*Bruttoinvesteringarna i näringslivet* väntas vända kraftigt uppåt i år. Tillväxten förutses bli närmare 10 % för att sedan accelerera till 15 % under 1995. Det är främst inom industrin som expansionen sker med en ökning på ca 17 % som tilltar till 22 % nästa år. Förutsättningarna för en investeringsexpansion är på kort sikt mycket gynnsamma. Den snabba produktionsökningen, god lönsamhet samt fallande räntor bidrar till detta. Dessutom sker ökningen från en mycket låg nivå. Ökade industriinvesteringar är nödvändiga för att den starka exportefterfrågan ska kunna mötas utan att alltför påtagliga kapacitetsrestriktioner uppkommer i vissa branscher. Det är därför av vikt att också de långsiktiga förutsättningarna för industriverksamhet uppfattas som goda och stabila, så att investeringar verkligen kommer till stånd i tillräcklig utsträckning. Också i andra delar av ekonomin ökar investeringarna successivt när hemmamarknaden återhämtar sig. Därtill spelar statliga investeringar inom infrastrukturområdet en viktig roll. Trots den kraftiga expansionen i näringslivet väntas de *totala bruttoinvesteringar minska* med ca 3 % i år genom den mycket kraftiga nedgången i bostadsinvesteringarna. Nästa år planar dessa emellertid ut vilket gör att bruttoinvesteringarna totalt sett ökar med ca 9 %.

**Diagram 1.3 Bruttoinvesteringar samt bruttoinvesteringar exklusive bostäder**
Fasta och löpande priser




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

En betydande import av insatsvaror under slutet av förra året medförde att lagerinvesteringarna för 1993 blev betydligt starkare än vad som förutsågs i den preliminära nationalbudgeten. Under prognosperioden förutses små förändringar av lagerinvesteringarna som därmed inte väntas ge något nämnvärt bidrag till efterfrågeökningen. I takt med att industriproduktionen gradvis tilltar ökar behovet av lager av insatsvaror och varor i arbete. I motsatt riktning verkar en fortsatt avveckling av de färdigvarulager som byggdes upp i den tidigare nedgångsfasen. Därtill kommer också fortsatta neddragningar av handelns lager.

**Tabell 1.4 Bidrag till BNP-tillväxten**
Procent av föregående års BNP

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Konsumtion** | **1,4** | **-1,2** | **-2,2** | **0,2** | **0,5** |
| Privat konsumtion | 0,6 | -1,0 | -2,0 | 0,7 | 0,8 |
| Offentlig konsumtion | 0,9 | -0,2 | -0,2 | -0,5 | -0,2 |
| **Kapitalbildning** | **-2,6** | **-0,7** | **0,1** | **2,2** | **2,4** |
| Bruttoinvesteringar | -1,9 | -2,3 | -3,0 | -0,6 | 1,3 |
| Lagerinvesteringar | -1,7 | 1,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 |
| Nettoexport | 1,0 | 0,3 | 2,9 | 2,6 | 1,0 |
| **BNP** | **-1,1** | **-1,9** | **-2,1** | **2,4** | **3,0** |

*Anm.:* På grund av avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den sammanlagda nedgången i BNP blev förra året 2,1 %. Den duala situationen i ekonomin åskådliggörs av att nettoexporten gav ett positivt

bidrag till tillväxten på hela 3 procentenheter. Den tilltagande exportökningen gör att nettoexportens bidrag blir av samma storleksordning också i år.

Det negativa bidraget från investeringarna avtar kraftigt samtidigt som konsumtionen stabiliseras. Sammantaget innebär detta att BNP-tillväxten i år väntas uppgå till ca 2,5 % för att sedan öka till ca 3 % 1995. Såväl konsumtionen som investeringarna ger då betydande positiva bidrag till tillväxten. Genom att exportexpansionen avtar något 1995, samtidigt som utvecklingen av den inhemska efterfrågan medför en tilltagande import, kommer nettoexportens positiva bidrag till tillväxten att dämpas kraftigt. Den väntade tillväxten i Sverige överstiger den i OECD-området som helhet med ungefär 1/4 procentenhet såväl 1994 som 1995.

**Tabell 1.5 Nyckeltal**
Årlig procentuell förändring

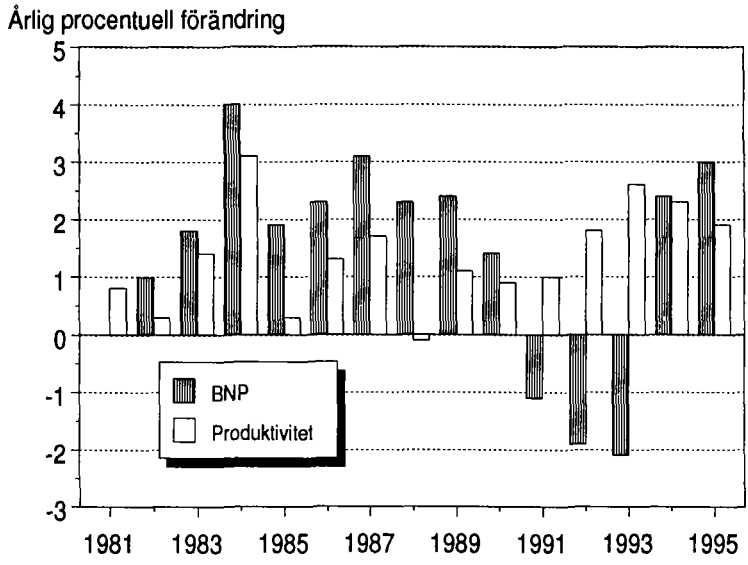
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|
| Disponibel inkomst | 2,7 | -3,9 | 2,1 | 0,7 |
| Sparkvot (nivå) | 7,4 | 7,2 | 8,1 | 7,3 |
| Industriproduktion | -0,7 | 1,8 | 8,5 | 6,1 |
| Relativ enhetsarbetskostnad | -3,7 | -25,9 | 0,2 | 1,6 |
| Handelsbalans (mdr. kr.) | 34,3 | 55,2 | 90,2 | 109,0 |
| Bytesbalans (mdr. kr.) | -38,7 | -2,1 | 33,6 | 55,9 |
| Bytesbalans (% av BNP) | -2,7 | -0,1 | 2,2 | 3,5 |
| Öppen arbetslöshet[1] | 5,3 | 8,2 | 8,0 | 7,2 |
| Arbetsmarknadspolitiska åtgärder[1] | 3,7 | 4,3 | 6,2 | 6,2 |

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

*Arbetsmarknaden*

Under senare delen av 1993 skedde en stabilisering av situationen på arbetsmarknaden. När ekonomin nu åter börjar växa skapas förutsättningar för en ökande sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. På kort sikt finns dock flera faktorer som håller tillbaka takten i förbättringen av arbetsmarknadsläget. Produktiviteten väntas fortsätta öka. Samtidigt stiger medelarbetstiden kraftigt i år, vilket dämpar behovet av nyanställningar. Dessutom finns det i nuläget en stor potential för ett ökad arbetskraftsutbud. När efterfrågan av arbetskraft börjar tillta kan man därför förvänta sig att utbudet också ökar.

**Diagram 1.4 BNP och produktivitet i Sverige 1981–1995**




*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Trots en viss expansion inom industrin fortsätter antalet sysselsatta i ekonomin som helhet att minska något i år. En successiv utbyggnad av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, mot de av riksdagen angivna ramarna, medför att den öppna arbetslösheten minskar något. Mätt som årsmedeltal faller den öppna arbetslösheten sålunda från 8,2 % 1993 till 8,0 % år 1994. Nästa år väntas sysselsättningen öka för första gången sedan 1990. Därmed fortsätter också den öppna arbetslösheten successivt att falla och väntas vid slutet av 1995 uppgå till ca 7 %. Även det totala antalet personer utanför reguljär arbetsmarknad (antalet öppet arbetslösa plus antalet personer i konjunkturberoende åtgärder) minskar 1995.

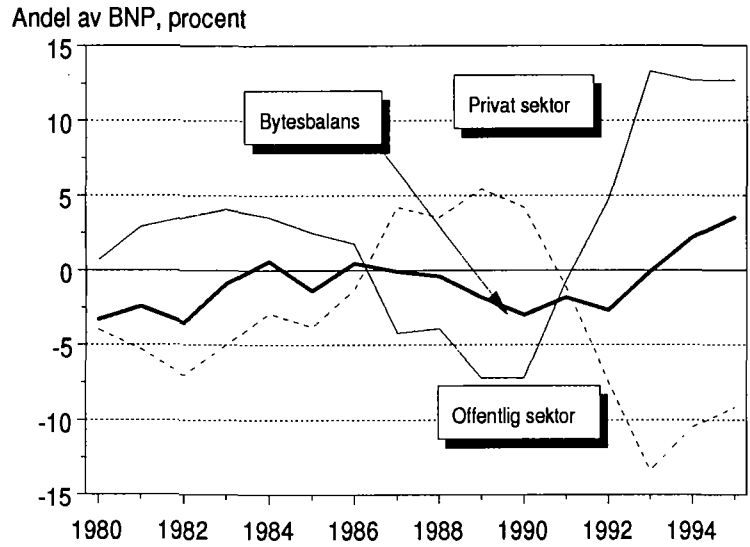
**Tabell 1.6 Sparande**
Procent av BNP i löpande priser

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|
| **Bruttosparande** | **13,9** | **13,6** | **14,5** | **16,3** |
| **Realt sparande** | **16,6** | **13,7** | **12,2** | **12,8** |
| Fasta investeringar | 17,0 | 14,1 | 12,4 | 12,8 |
| Lagerinvesteringar | -0,4 | -0,4 | -0,2 | 0,0 |
| **Finansiellt sparande** | **-2,7** | **-0,1** | **2,2** | **3,5** |
| Offentlig sektor | -7,4 | -13,4 | -10,5 | -9,2 |
| Hushåll | 5,0 | 5,5 | 6,2 | 5,6 |
| Företag | -0,3 | 7,7 | 6,5 | 7,1 |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den offentliga sektorns finansiella sparande försämrades kraftigt mellan 1990 och 1993, främst beroende på det allt svagare konjunkturläget. Denna nedgång var i sin tur i hög grad en konsekvens av ökningen i det privata sparandet som uppstod när konsumtion och investeringar drastiskt föll. De offentliga finanserna stärks successivt under 1994 och 1995. Förbättringen väntas bli något större än vad som angavs i den preliminära nationalbudgeten, men underskottet är alltjämt betydande. En lång period med stora underskott innebär en kraftig ökning av statsskulden. Därigenom ökar ränteutgifterna i framtiden och tränger ut andra offentliga utgifter eller tvingar fram en successiv ökning av skattetrycket.

**Diagram 1.5 Finansiellt sparande i privat och offentlig sektor samt bytesbalans**




*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Bytesbalansen utgörs definitionsmässigt av summan av det privata och offentliga finansiella sparandet. Eftersom det privata finansiella sparandet kvarstår på mycket höga nivåer innebär det förbättrade offentliga sparandet att också bytesbalansen förstärks de närmaste åren. Det finns dock flera skäl till att Sverige bör ha ett överskott i nuvarande läge. Bostadsinvesteringarna väntas under en längre tid vara extremt låga. Under en sådan period är det naturligt att sparandet till viss del kanaliseras till utlandet, vilket tar sig uttryck i ett bytesbalansöverskott. Den demografiska situationen under 1990-talet, där andelen pensionärer är förhållandevis låg, verkar också i samma riktning. Därtill kommer att det relativa resursutnyttjandet förmodligen är lägre i Sverige än i omvärlden. När detta

normaliseras kommer den svenska importen därför att växa snabbare än omvärldens efterfrågan på svensk export.

Nästa år börjar också det *reala sparandet* att öka genom den tämligen kraftiga investeringstillväxten. Sammantaget innebär detta att det totala bruttosparandet, dvs. reala investeringar plus bytesbalansen, som andel av BNP ökar med ca 3 procentenheter mellan 1993 och 1995, vilket utgör inledningen på en återhämtning från en ohållbart låg nivå.

## 1.2 Den svenska ekonomin i ett medelfristigt perspektiv

I den reviderade nationalbudgeten presenteras kalkyler avseende den ekonomiska utvecklingen t.o.m. år 1999. 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 spekulativt. Samband och erfarenheter baserade på historiska tidsserier med andra skatte- och regelsystem i ekonomin har begränsat värde i en situation som i så många avseenden avviker från tidigare perioder.

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 på arbetsmarknaden och för de offentliga finanserna belysas också i detta tidsperspektiv.

Ansatsen är att redovisa tre olika scenarier över ekonomins utveckling under perioden 1996—1999. Huvudsyftet med scenarierna är att illustrera hur ekonomin utvecklas i olika avseenden vid skilda tillväxttakter. T.ex. är obalanserna på arbetsmarknaden och i de offentliga finanserna fortfarande stora vid utgången av 1995. I scenarierna illustreras tillväxtens betydelse för hur dessa frågor utvecklas i ett längre tidsperspektiv. Syftet är alltså inte, i detta sammanhang, att i detalj ange vilka förutsättningar i form av ekonomisk politik m.m. som krävs för att åstadkomma en viss tillväxt.

### *Gemensamma förutsättningar*

Förutsättningarna för en hög och uthållig tillväxt måste i grunden betraktas som gynnsamma. Ett antal *strukturella reformer* har genomförts de senaste åren. Exempel på detta är skattereformen och senare genomförda sänkningar av skadliga skatter, förändringar inom sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna, förändringar inom arbetsmarknadslagstiftning, utökad konkurrenslagstiftning m.m. Genom dessa reformer har den långsiktiga tillväxtförmågan i ekonomin stärkts. Därtill kommer att resursutnyttjandet i ekonomin i utgångsläget är mycket lågt, genom att en betydande del av arbetskraften i utgångsläget saknar reguljär sysselsättning.

I samtliga tre alternativ förutsätts att *saneringsprogrammet* enligt 1993 års reviderade finansplan genomförs. En viktig del av detta är att utgifterna för den offentliga konsumtionen skall vara realt oförändrad under perioden, dvs. de nominella utgifterna får högst öka i takt med BNP-deflatorn. De ytterligare åtgärder som nu aviseras i 1994 års reviderade Finansplan är inte beaktade i föreliggande kalkyler. Ett *svenskt medlemskap i EU* utgör också ett centralt inslag i förutsättningarna.

Även 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 3% under periden 1996—1999. Marknadstillväxten för svensk export av bearbetade varor till dessa länder ökar därmed med i genomsnitt 6% per år under perioden. Därtill kommer att de sydostasiatiska ländernas expansion väntas fortsätta och deras betydelse för världsekonomin ökar alltmer. Inflationsbekämpningen inom OECD-länderna bedöms ha fortsatt hög prioritet varför den genomsnittliga konsumentprisutvecklingen väntas uppgå till 3 %.

*De tre scenarierna*

Skillnaden mellan de olika alternativen gäller arbetsmarknadens funktionssätt samt den ekonomiska politiken. Arbetsmarknadens flexibilitet är av avgörande betydelse för möjligheterna att påtagligt kunna sänka arbetslösheten utan att löneökningarna tilltar på ett inflationsdrivande sätt.

I alternativet med *medelhög tillväxt* illusteras ett förlopp där inga ytterligare strukturreformer, utöver saneringsprogrammet genomförs. Arbetsmarknaden fungerar dock något bättre än tidigare till följd av bl.a. skattereformen, förändringar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna m.m. Strukturreformernas effekter kan dock sägas vara försiktigt tolkade. Lönebildningen kännetecknas fortfarande av oförmåga att anpassa nominallönerna nedåt samt av en relativt stark följsamhet mellan olika sektorer.

**Tabell 1.7 Försörjningsbalans 1996—1999**
Genomsnittlig årlig procentuell förändring

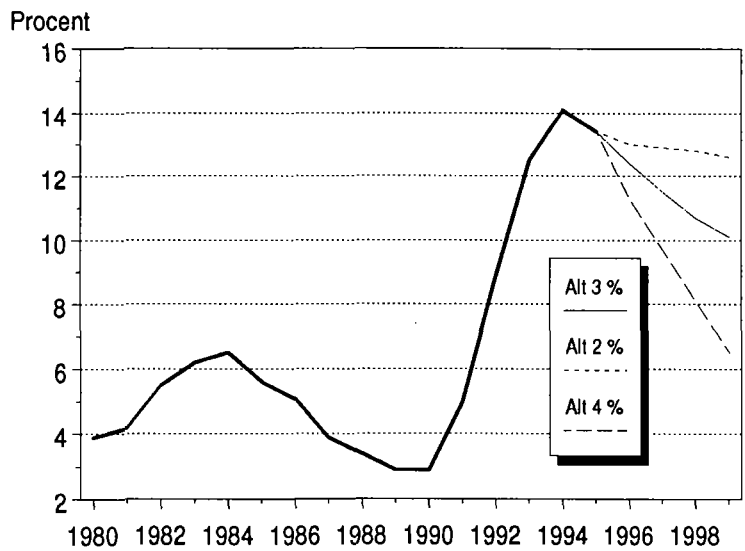
| | hög | medel | låg |
|---|---|---|---|
| BNP | 4,0 | 3,0 | 2,0 |
| Import av varor och tjänster | 9,4 | 8,1 | 6,9 |
| TILLGÅNG | 5,7 | 4,6 | 3,6 |
| Privat konsumtion | 2,3 | 1,9 | 1,8 |
| Offentlig konsumtion | -0,7 | -0,6 | -1,2 |
| Stat | -0,7 | -0,7 | -1,3 |
| Kommuner | -0,7 | -0,6 | -1,2 |
| Bruttoinvesteringar | 15,5 | 10,9 | 6,8 |
| Lagerinvesteringar[1] | 0,6 | 0,3 | 0,1 |
| Export av varor och tjänster | 7,4 | 7,1 | 6,4 |
| ANVÄNDNING | 5,7 | 4,6 | 3,6 |
| Inhemsk efterfrågan | 4,8 | 3,3 | 3,3 |

*Källa:* Finansdepartementet.

För att göra alternativet med *hög tillväxt* mer sannolikt krävs fortsatta strukturella reformer inom bl.a. arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Detta förbättrar förutsättningarna för en icke-inflationistisk lönebildning. Arbetsmarknaden antas utmärkas av en hög flexibilitet vilket innebär minskade inslag av nominallönestelhet nedåt samt en lägre grad av följsamhet mellan olika sektorer. Även andra aspekter av flexibilitet som kan medverka till snabbare reaktioner på över eller underskott på olika delarbetsmarknader är viktiga. Hög rörlighet, effektiv matchning etc. innebär att kraven på lönejusteringar mildras.

Alternativet med *låg tillväxt* illustrerar en utveckling där den ekonomiska återhämtningen bryts i förtid, främst på grund av en dåligt fungerande arbetsmarknad. Tidigare genomförda strukturreformer antas inte ha någon större effekt. Rörligheten mellan yrken, företag och branscher är låg, delvis som en följd av att arbetsmarknads- och utbildningspolitiken inte antas ge förväntade resultat. Detta tar sig uttryck i att stora löneökningar i de mest expansiva delarna av ekonomin snabbt sprider sig till samtliga sektorer, dvs. även till de som inte behöver nyrekrytera och därigenom attrahera en större arbetsstyrka. Inflationsförväntningarna tilltar då redan vid mycket höga arbetslöshetsnivåer och prisstabiliseringspolitiken uppfattas inte som trovärdig vilket leder till stigande räntor.

**Diagram 1.6 Öppet arbetslösa samt personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska ågärder 1980–1999**

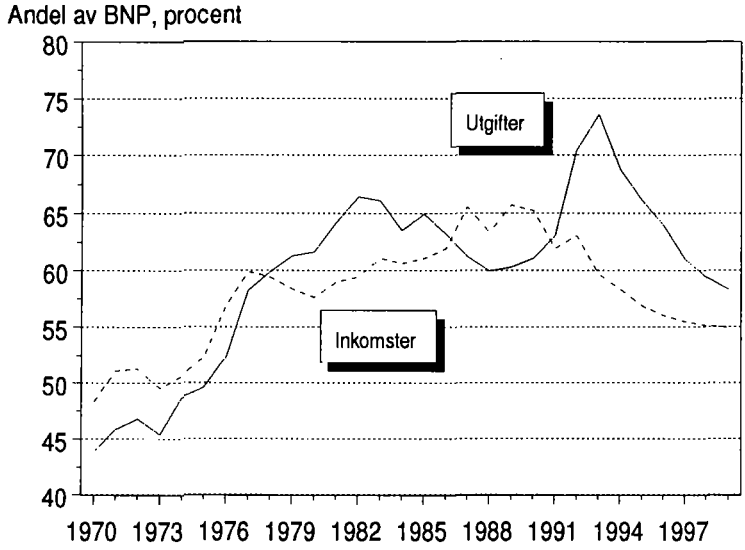



*Källa:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den genomsnittliga BNP-tillväxten uppgår i alternativet med medelhög tillväxt till ca 3% årligen, vilket motsvarar den genomsnittliga tillväxttakten i OECD-området under perioden. Det relativt svaga arbetsmarknadsläget håller tillbaka de nominella löneökningarna, som dock tilltar något i slutet av perioden. Därigenom begränsas också inflationstrycket och nettoprisindex ökar med ca 2,5% årligen. Den åtstramning av finanspolitiken som sker genom bl.a. saneringsprogrammet påverkar dock KPI på ett sådant sätt att ökningstakten beräknas bli ca 3%.

Ett successivt större förtroende för den ekonomiska politiken medför en viss nedgång av realräntorna. Detta i kombination med den relativt starka lönsamheten i näringslivet samt ett successivt ökande kapacitetsutnyttjande skapar förutsättningar för att den investeringsuppgång som inleds år 1995 förstärks under kalkylperioden. Därigenom blir investeringarna den efterfrågedel som ger det största bidraget till tillväxten.

**Diagram 1.7 Offentliga sektorns utgifter och inkomster**
3 %-kalkylen




*Källa:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Sysselsättningen i den offentliga sektorn minskar något under perioden. Därigenom måste en stark expansion av produktion och sysselsättning i den privata sektorn ske för att den sammantagna tillväxten i ekonomin skall bli 3%. Mot bakgrund av denna strukturomvandling samt att investeringsnivåerna blev starkt nedpressade under perioden 1990—1994 är inte kalkylens investeringsuppgång särskilt anmärkningsvärd. I själva verket utgör investeringarna en mindre andel av BNP 1999 än de gjorde 1990.

Hushållens inkomstutveckling begränsas under perioden genom saneringsprogrammet och uppgången stannar vid i genomsnitt drygt 1% per år. Den privata konsumtionen antas emellertid öka något snabbare. I takt med en sjunkande arbetslöshet förstärks också hushållens förtroende och därigenom antas att nettosparandet som andel av disponibel inkomst minskar från 7% 1995 till ca 4% 1999.

Den svenska exporten förutsätts kunna öka sina marknadsandelar avsevärt under perioden 1993—1995. Under perioden 1996—1999 kommer *exportutvecklingen* i huvudsak att följa den internationella marknadstillväxten. En viss fortsatt expansion av marknadsandelarna sker dock under 1996 och 1997. I takt med att det inhemska resursutnyttjandet successivt tilltar kommer ökningen av importefterfrågan att bli betydande. Detta innebär att nettoexportens bidrag till tillväxten under perioden blir svagt negativt.

Den skisserade utvecklingen av produktion och efterfrågan innebär att situationen på *arbetsmarknaden* gradvis förbättras. Under åren 1996 till 1999 skapas knappt 260 000 nya jobb. Nedgången i arbetslöshet begränsas dock av att potentialen för ett ökat arbetskraftsutbud är stort när efterfrågan på arbetskraft tilltar. Den öppna arbetslösheten kalkyleras att minska från drygt 7 % 1995 till ca 5,5 % år 1999. Detta kan ske samtidigt som de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärderna reduceras till ca 4,5 %. Fortfarande är alltså ca 10 % av arbetskraften utanför reguljär sysselsättning under det sista kalkylåret 1999.

**Tabell 1.8 Nyckeltal**

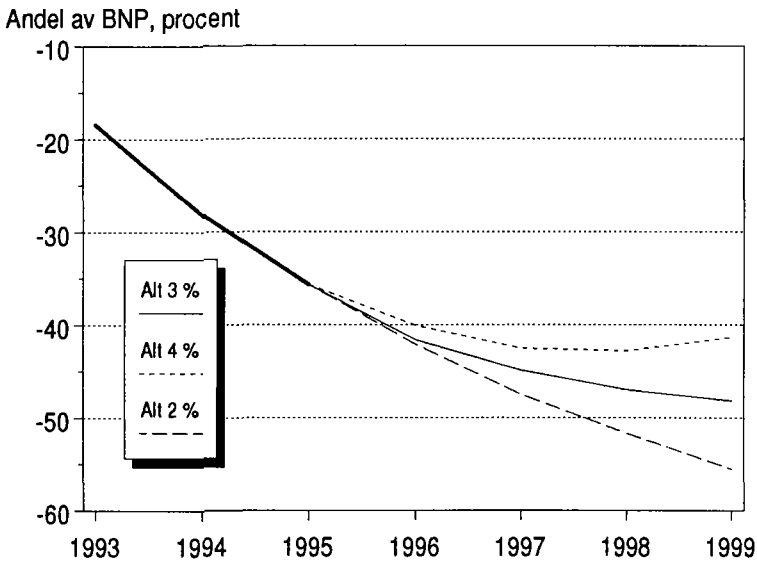
| | hög | medel | låg |
|---|---|---|---|
| *Årlig förändring, genomsnitt 1996—1999* | | | |
| Timlön | 3,5 | 4,0 | 5,6 |
| KPI, Årsgenomsnitt | 2,7 | 3,1 | 3,4 |
| Nettoprisindex | 2,0 | 2,4 | 2,9 |
| Real disponibel inkomst | 1,4 | 1,2 | 2,0 |
| Sysselsättning, personer | 2,6 | 1,6 | 0,4 |
| Produktion, näringsliv | 5,3 | 4,0 | 2,9 |
| varav industri | 6,7 | 5,3 | 3,7 |
| *Nivå år 1999* | | | |
| Öppen arbetslöshet[1] | 4,0 | 5,5 | 6,7 |
| Arbetsmarknadspolitiska åtgärder[1] | 2,5 | 4,6 | 5,9 |
| Hushållens sparkvot[2] | 3,0 | 3,9 | 6,7 |
| Finansiellt sparande i offentlig sektor[3] | -0,8 | -3,3 | -5,9 |
| Offentliga sektorns finansiella nettoskuld[3] | 41,3 | 48,2 | 55,5 |
| Bytesbalans[3] | 1,7 | 3,5 | 3,8 |
| Bruttosparande[3] | 22,5 | 21,0 | 18,8 |
| Exportnetto[3] | 3,5 | 5,2 | 5,6 |

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

*De offentliga finanserna* förstärks gradvis även om underskotten hela perioden är betydande. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn

visar ett underskott på drygt 3% år 1999. Den offentliga sektorns finansiella nettoskuld som andel av BNP ökar därför svagt även mot slutet av kalkylperioden. Den privata sektorns finansiella sparande minskar successivt. Företagens sparande är dock betydande även vid slutet av perioden, trots den relativt starka investeringsexpansionen.

**Diagram 1.8 Den offentliga sektorns finansiella nettoställning**




*Källa:* Finansdepartementet.

*Alternativet med hög tillväxt*

Den högre flexibiliteten avseende löner och rörlighet på arbetsmarknaden medger en snabbare tillväxt utan att inflationsdrivande löneökningar uppstår. Förtroendet för hållbarheten i den ekonomiska utvecklingen ökar, vilket leder till lägre realräntor och som följd därav en snabbare konsumtions- och investeringstillväxt.

BNP ökar i detta alternativ med i genomsnitt ca 4%. Tillväxten är i mycket hög grad driven av den kraftiga investeringsexpansionen, som ger ett bidrag till tillväxten på ca 3 procentenheter. Den starka sysselsättningsutvecklingen innebär att hushållens inkomster ökar snabbare än i 3%-kalkylen. Tillsammans med en något större sparkvotsnedgång innebär detta en kraftigare konsumtionsutveckling för hushållen.

Antalet reguljärt sysselsatta ökar i denna kalkyl med ca 440 000. Därmed sjunker arbetslösheten kraftigt. Den öppna arbetslösheten uppgår år 1999 till 4% av arbetskraften. Sysselsättningexpansionen medger också en avsevärd neddragning av de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Dessa utgör 1999 2,5% av arbetskraften. Summan av

öppen arbetslöshet och antal personer i konjunkturberoende åtgärder reduceras därmed från toppnivån 14,2% 1994 till 6,5% 1999, vilket motsvarar regeringens målsättning beträffande utvecklingen av arbetslösheten under 1990-talet. Den goda efterfrågan på arbetskraft innebär att den andel av befolkningen som tillhör arbetskraften ökar.

De offentliga finanserna förbättras markant i detta alternativ. Fortfarande finns dock ett sparandeunderskott vid slutet av perioden uppgående till knappt 1% av BNP. *Den offentliga sektorns finansiella nettoskuld minskar dock 1999 som andel av BNP* och uppgår till 41 % .

**Tabell 1.9 Bidrag till tillväxten**
Årligt genomsnitt 1996—1999

| | hög | medel | låg |
|---|---|---|---|
| Privat konsumtion | 1,2 | 0,9 | 0,9 |
| Offentlig konsumtion | -0,1 | -0,1 | -0,3 |
| Bruttoinvesteringar | 2,9 | 2,0 | 1,2 |
| Lagerinvesteringar | 0,5 | 0,3 | 0,0 |
| Nettoexport | -0,5 | -0,1 | 0,2 |
| BNP | 4,0 | 3,0 | 2,0 |

*Källa:* Finansdepartementet.

*Alternativet med låg tillväxt*

I alternativet med låg tillväxt accelerar löneökningarna i ett tidigt skede framförallt på grund av en dåligt fungerande arbetsmarknad med låg rörlighet. Löneökningar i de expansiva delarna av ekonomin sprider sig snabbt till övriga sektorer. Därigenom stiger inflationsförväntningarna vilket ger upphov till såväl stigande nominal- som realräntor.

Osäkerheten hos hushåll och näringsliv tilltar, vilket dämpar investerings- och konsumtionsbenägenheten. Därigenom stannar den årliga BNP-tillväxten vid i genomsnitt ca 2% under perioden.

Arbetslöshetsnedgången avbryts i ett tidigt skede och summan av de öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende åtgärder når inte under 12,5%, som andel av arbetskraften. Sverige hamnar därmed, liksom flera andra europeiska länder, i en situation med varaktigt hög arbetslöshet. De personer som lämnade arbetskraften under den kraftiga nedgången i ekonomin kan heller inte väntas komma tillbaka till arbetskraften vid en så låg efterfrågan på arbetskraft.

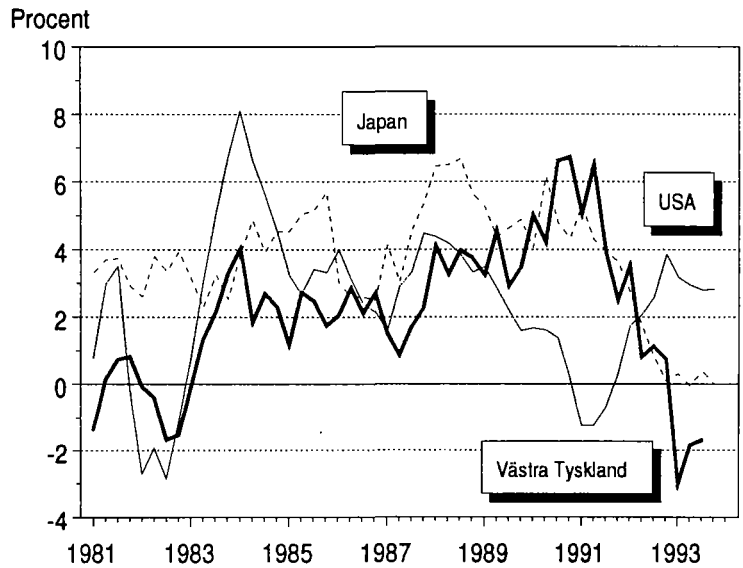
I detta alternativ förbättras de offentliga finanserna väsentligt långsammare och underskottet uppgår till ca 6% som andel av BNP. Därigenom *fortsätter den offentliga sektorns finansiella skuld att öka relativt snabbt som andel av BNP* under hela kalkylperioden. Saneringsprogrammet är alltså under dessa omständigheter helt otillräckligt för att ens hejda ökningen av skuldkvoten.

# 2 Den internationella utvecklingen

## 2.1 Allmän översikt

Konjunkturuppgången i OECD fortsatte under det andra halvåret 1993. Det är dock ännu för tidigt att tala om en bred återhämtning över hela OECD-området. Självbärande konjunkturuppgångar från inhemsk efterfrågan sker nu i länder som tillsammans svarar för ungefär hälften av OECDs totala produktion. Den senaste tidens statistik visar att tillväxten har accelererat i USA. Tillväxten under det fjärde kvartalet 1993 var den starkaste sedan uppgången inleddes för tre år sedan. Vid sidan av USA ligger övriga anglosaxiska länder först i konjunkturcykeln. Den japanska ekonomin, där BNP föll mot slutet av 1993, fortsätter däremot att utvecklas svagt. I Europa har en långsam konjunkturuppgång inletts.

**Diagram 2.1 BNP-tillväxt i USA, Japan och västra Tyskland**
Årlig procentuell förändring




*Källa:* OECD.

BNP i OECD beräknas öka med 2 1/4 % 1994 och med 2 3/4 % 1995. Detta innebär en viss upprevidering jämfört med bedömningen i den preliminära nationalbudgeten. Den främsta orsaken är att tillväxten i USA bedöms bli högre. Utvecklingen i Japan och i flertalet europeiska länder ser ut att ligga i linje med den tidigare prognosen. I OECD-Europa förutses en BNP-tillväxt på 1 1/4 % 1994 och 2 1/2 % 1995. Noteras kan att de nordiska länderna väntas få en högre tillväxt än genomsnittet i OECD såväl 1994 som 1995.

**Tabell 2.1 Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder**
Årlig procentuell förändring

| | Andel av OECD-områdets totala BNP[1] | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| USA | 36,0 | -0,7 | 2,6 | 3,0 | 3,8 | 3,2 |
| Japan | 19,2 | 3,9 | 1,3 | 0,1 | 0,6 | 2,5 |
| Västra Tyskland | 8,8 | 4,5 | 1,5 | -1,9 | 0,1 | 1,8 |
| Frankrike | 7,0 | 0,8 | 1,4 | -0,7 | 0,9 | 2,6 |
| Storbritannien | 5,5 | -2,1 | -0,5 | 2,0 | 2,9 | 2,9 |
| Danmark | 0,8 | 1,2 | 1,1 | 0,0 | 2,7 | 3,0 |
| Finland | 0,7 | -7,1 | -4,0 | -2,5 | 1,8 | 4,0 |
| Norge | 0,7 | 1,9 | 2,9 | 2,5 | 3,0 | 2,8 |
| Sverige | 1,3 | -1,1 | -1,9 | -2,1 | 2,4 | 3,0 |
| Norden[2] | 2,2 | -1,2 | 0,1 | 0,0 | 2,5 | 3,3 |
| OECD-Europa | 38,2 | 1,3 | 0,8 | -0,6 | 1,2 | 2,4 |
| **OECD-totalt** | | **1,0** | **1,6** | **1,0** | **2,2** | **2,8** |

[1] I procent av 1987 års BNP.
[2] Exklusive Sverige.
*Källor:* OECD och Finansdepartementet.

*USAs* ekonomi fortsätter att växa på bred front. Inflationstrycket är i dagsläget måttligt och det förefaller inte troligt att tillväxten bryts i förtid på grund av att den amerikanska centralbanken kraftfullt skulle behöva strama åt penningpolitiken. De räntehöjningar som genomförts den senaste tiden utgör knappast något hinder för en fortsatt stark tillväxt. De bör snarast ha positiv effekt, då risken för inflation på medellång sikt har minskat. Med tanke på den snabba tillväxttakten var en sådan normalisering av penningpolitiken nödvändig. I *Japan* har ett fjärde finanspolitiskt stimulanspaket presenterats. Detta bedöms innehålla mer substantiella åtgärder än de som har lagts fram tidigare. Därmed förbättras utsikterna för en uppgång kan inledas under året. I västra *Tyskland* förväntas BNP, efter en viss uppgång under det andra och tredje kvartalet 1993, åter att falla under den första delen av 1994 innan en mer stabil återhämtning inleds. Fallet i BNP är främst en följd av att hushållens disponibla inkomster kommer att minska förhållandevis kraftigt under året. Vad gäller de nordiska länderna är det främst synen på utsikterna för den *finska* ekonomin som ändrats. Det har kommit allt fler tecken som tyder på att en uppgång är nära förestående och att en mycket stark tillväxt kan förväntas under 1995.

*Inflationen* sjönk trendmässigt under 1993 i flertalet OECD-länder och utvecklingen mot lägre inflation har fortsatt under 1994. Med undantag av USA finns det gott om outnyttjad kapacitet inom OECD-området, vilket kommer att hålla prisökningstakten nere. I Kontinentaleuropa tyder allt på att inflationen fortsätter att sjunka. I de länder vars valutor deprecierats har det, med möjligt undantag av Storbritannien, ännu inte kommit några signaler om att inflationen tilltagit. Den svaga inhemska efterfrågan och det låga kapacitetsutnyttjandet är två förklaringar till detta. I Tyskland pekar alla faktorer, med undantag av penningmängdsutveck-

lingen, mot ett fallande inflationstryck under prognosperioden. Därmed finns Bundesbanks inflationsmål på högst 2 % inom räckhåll. I Storbritannien har inflationen ökat något den senaste tiden som en följd av den stigande inhemska aktiviteten. Konsumentpriserna i OECD väntas öka med 2,3 % 1994 och 2,7 % 1995. Detta är en viss nedjustering jämfört med tidigare bedömningar. I OECD-Europa väntas ökningstakten uppgå till knappt 3 % båda åren.

Trots sjunkande *arbetslöshet* i USA har arbetslösheten fortsatt att stiga i OECD som helhet. Inte minst har utvecklingen i Europa varit oroande. Även i Japan har en viss ökning noterats den senaste tiden, även om nivån internationellt sett är mycket låg. Den höga och stigande arbetslösheten har medfört att denna fråga står högt på dagordningen i det internationella ekonomisk-politiska samarbetet. Arbetslösheten väntas börja sjunka i OECD-området under 1994 och uppgå till knappt 8 % 1995. I Europa förutses en minskning först under 1995.

**Tabell 2.2 Konsumentpriser och arbetslöshet i vissa OECD-länder**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| KPI[1] | | | | | |
| USA | 4,2 | 3,0 | 3,0 | 2,8 | 3,5 |
| Japan | 3,3 | 1,7 | 1,3 | 0,5 | 1,0 |
| Västra Tyskland | 3,5 | 4,0 | 4,1 | 3,0 | 2,3 |
| Frankrike | 3,2 | 2,4 | 2,1 | 1,9 | 2,0 |
| Storbritannien | 5,9 | 3,7 | 1,6 | 3,0 | 3,6 |
| Danmark | 2,4 | 2,1 | 1,3 | 2,8 | 3,2 |
| Finland | 4,1 | 2,5 | 2,2 | 2,0 | 3,2 |
| Norge | 3,4 | 2,3 | 2,3 | 2,0 | 2,0 |
| Sverige | 9,3 | 2,3 | 4,6 | 1,6 | 2,7 |
| OECD-Europa | 4,7 | 3,8 | 3,1 | 2,9 | 2,9 |
| **OECD-totalt** | **4,2** | **3,0** | **2,7** | **2,3** | **2,7** |
| Arbetslöshet[2] | | | | | |
| OECD-Europa | 8,6 | 9,6 | 10,7 | 11,3 | 11,3 |
| OECD-totalt | 7,1 | 7,8 | 8,2 | 8,2 | 7,8 |

[1] Årlig procentuell förändring.
[2] Procent av arbetskraften.
*Källor:* OECD och Finansdepartementet.

*Den penningpolitiska hållningen* står alltjämt i fokus när den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren ska bedömas. I USA gäller frågan hur snabbt centralbanken Federal Reserve behöver höja styrräntorna. Arbetslösheten och kapacitetsutnyttjandet ligger nu på nivåer som historiskt sett har genererat inflation. Det förefaller dock inte finnas anledning till överdriven oro för detta i nuläget. Finanspolitiken kommer att stramas åt de närmaste åren samtidigt som bl.a. löneökningarna ligger på en låg nivå. I Japan är de korta räntorna rekordlåga, men fortsatta lättnader kan inte uteslutas om återhämtningen dröjer. I Europa har betydande räntesänkningar skett i samtliga länder. Detta har ännu inte varit tillräckligt för att generera någon starkare konjunkturuppgång. Med hänsyn till det svaga konjunkturläget och det låga inflationstrycket måste realräntorna i flertalet europeiska länder fortfarande bedömas som höga. De förbättrade

inflationsutsikterna och den stramare finanspolitiken i Tyskland förutses resultera i fortsatta lättnader i penningpolitiken under prognosperioden. Övriga europeiska länder skulle därmed kunna följa efter. Det borde också finnas utrymme för de långa räntorna att sjunka ytterligare något under prognosperioden.

Underskotten i de *offentliga finanserna* väntas minska i OECD-området under prognosperioden. Av de stora länderna förutses den mest markanta förbättringen ske i Storbritannien. Trots detta kommer de offentliga underskotten att kvarstå på höga nivåer de närmaste åren. Den trendmässiga ökningen av statsskulden kommer inte att brytas. Trots betydande budgetunderskott i Europa kommer *förändringen* i finanspolitiken att få en återhållande inverkan på ekonomin 1994 jämfört med 1993.

**Tabell 2.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande**
Kalenderår, procent av BNP

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|---|
| USA[1] | -2,5 | -3,4 | -4,5 | -3,6 |
| Japan | 2,9 | 3,0 | 0,7 | -1,0 |
| Tyskland | -2,1 | -3,2 | -2,6 | -4,0 |
| Frankrike | -1,5 | -2,1 | -3,9 | -6,0 |
| Storbritannien | -1,3 | -2,7 | -6,2 | -8,2 |
| Danmark | -1,5 | -2,2 | -2,5 | -4,3 |
| Finland | 5,3 | -1,5 | -6,1 | -9,1 |
| Norge | 2,5 | -0,2 | -2,8 | -3,2 |
| OECD-Europa[2] | -3,7 | -4,4 | -5,1 | -6,8 |
| **OECD-totalt[2]** | **-2,1** | **-2,9** | **-4,0** | **-4,6** |

[1] Exkl. kostnader för inlåningsförsäkringen.
[2] 1991 års BNP-vikter och köpkraftspariteter.
*Källa:* OECD.

*Skuldkonsolideringsprocessen* i den privata sektorn har de senaste åren dämpat den ekonomiska utvecklingen. Denna verkar nu till stor del vara avslutad och utgör därmed inte något betydande hinder för utvecklingen de närmaste åren. Detta beror på att hushållen minskat sin skuldsättning, att räntorna har sjunkit, samt att priserna på tillgångsmarknaderna har stigit under det senaste året. Det gäller inte minst kurserna på aktiemarknaderna. Dessutom har bostadspriserna i bl.a. USA och Storbritannien börjat att stiga medan de stabiliserats i t.ex. Finland.

De *ekonomiska förutsättningarna* för OECD-länderna har förändrats markant de senaste åren. Nya marknader har fått ökad betydelse för den internationella handeln, även om den interna OECD-handeln fortfarande dominerar. De asiatiska länderna exklusive Japan har mer än fördubblat sin andel av den totala exporten i världen sedan 1980, från ca 8 % till knappt 17 % 1993. Sydostasien är den region i världen som för närvarande uppvisar den snabbaste tillväxten och dessa länders betydelse för världsekonomin kommer att fortsätta att öka de kommande åren. Detta gäller som producenter av konsumtions- och investeringsvaror, men också som viktiga avsättningsmarknader för OECD-ländernas export. Regionen har genomgått en markant förändring i så motto att den intraregionalt

genererade tillväxten har varit så pass stark att OECD-ländernas betydelse för området har minskat avsevärt.

Vid sidan av Sydostasien kommer även de östeuropeiska länderna att på sikt spela en viktigare roll i världsekonomin. De länder i Östeuropa som prioriterat liberaliseringar och makroekonomisk stabilisering i ett tidigt skede av reformprocessen är de som snabbast kommer att integreras och bli viktiga aktörer i världshandeln.

Utöver tillkomsten av nya marknader har världshandeln gynnats av den fortsatta liberaliseringen av handeln. Detta förbättrar förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen på medellång och på lång sikt. Liberaliseringen har skett dels genom regionala frihandelsavtal t.ex. EES och NAFTA, dels genom det globala GATT-avtalet.

Till *osäkerhetsmomenten* i prognosen hör utvecklingen på de finansiella marknaderna. Att de långa räntorna i USA har börjat stiga kan förklaras av stigande inflationsförväntningar på medellång sikt. Marknadsaktörerna kan dock ha överreagerat. En alternativ tolkning är att en höjning av de korta räntorna i dagsläget borde resultera i lägre inflation på medellång sikt jämfört med om ingenting hade gjorts. Att de långa räntorna har stigit i Europa är däremot svårare att förklara med utgångspunkt i fundamentala faktorer. De långa räntornas nivå påverkas enligt teorin av inflationsförväntningar. Den senaste tidens utveckling i Tyskland, som fortfarande i hög grad styr räntenivån i Europa, borde snarare ha resulterat i fallande inflationsförväntningar. En förklaring skulle kunna vara att de finansiella marknaderna är segmenterade, med relativt täta skott mellan ränte- och valutamarknader. Om aktörerna på penning- och obligationsmarknaderna avlägger all valutakursrisk när de gör en placering i ett räntebärande instrument, skulle detta kunna förklara de europeiska räntornas följsamhet till de amerikanska den senaste tiden.

Frågan är alltså om en trend mot ökande långa räntor har inletts. Prognosen utgår ifrån att så inte är fallet utan att de stigande långa räntorna i Europa är en tillfällig reaktion. De långa räntorna förväntas därmed falla något under 1994. Om detta inte inträffar kommer naturligtvis återhämtningen att bli svagare.

Ett annat osäkerhetsmoment i Europa är hur hushållens konsumtion kommer att utvecklas under prognosperioden. Inkomsterna kommer i många länder att utvecklas svagt till följd av låga löneökningar, fallande sysselsättning och åtstramningar av de offentliga finanserna. Detta gäller inte minst Tyskland. Om hushållen inte skulle minska sitt sparande kommer tillväxten under pronosperioden bli svagare än beräknat.

Vad gäller USA kan inflationen komma att öka snabbare än i prognosen, vilket kan leda till att penningpolitiken mycket snabbt kommer att stramas åt. Det skulle ge en större dämpning av den ekonomiska aktiviteten 1995 än vad som förutses här.

På den positiva sidan finns möjligheter till snabbare räntesänkningar i Tyskland än förutsett. Dessutom kan styrkan och dynamiken i den europeiska uppgången ha underskattats.

Ett osäkerhetsmoment av en helt annan karaktär är utvecklingen i Ryssland. Den allmänt sett mycket osäkra situationen såväl ekonomiskt som

politiskt kan medföra allmän oro som kan sprida sig till t.ex. de finansiella marknaderna.

## 2.2 Ländergenomgång

### USA

Den ekonomiska aktiviteten steg dramatiskt i den amerikanska ekonomin under andra halvåret i fjol. I synnerhet gäller detta för det fjärde kvartalet då BNP-tillväxten uppgick till hela 7 % i årstakt. Uppgången, som länge varit påtagligt svagare än i tidigare konjunkturuppgångar, har först under detta kvartal nått en sådan styrka som varit vanlig tidigare. BNP-tillväxten för 1993 kom därmed att bli 3,0 %.

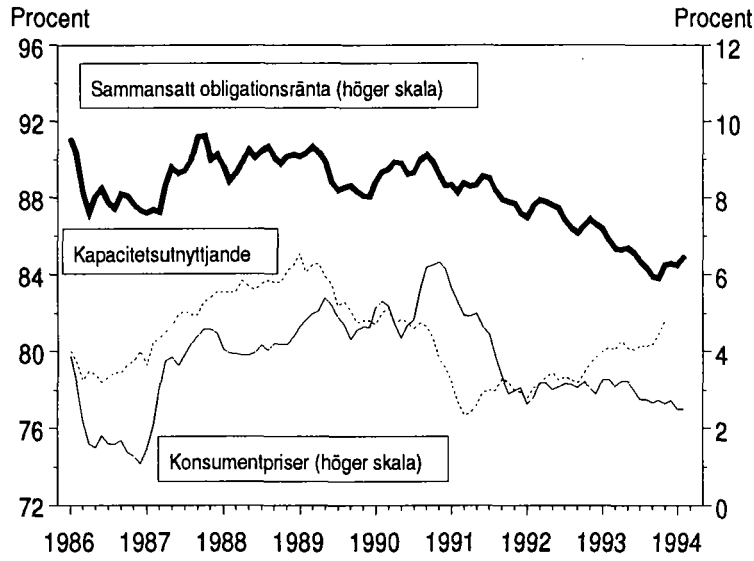
I dagsläget pekar så gott som alla indikationer i positiv riktning. På utbudsssidan av ekonomin ökar industriproduktion, kapacitetsutnyttjande och orderingång snabbt. På efterfrågesidan är det investeringarna samt den privata konsumtionen som främst bidrar till uppgången. Företagens goda vinstläge har stimulerat maskin- och anläggningsinvesteringarna, vilka ökade snabbt 1993. Bostadsinvesteringarna tilltog också i styrka under andra halvåret.

Hushållens konsumtion har fortsatt att öka, vilket bl.a. kan avläsas i detaljhandelsomsättningen, trots att disponibelinkomstutvecklingen var relativt svag. Den hittillsvarande ökningen i privat konsumtion har till stor del finansierats genom minskat sparande. Sparkvoten har emellertid sjunkit så mycket att utrymmet för fortsatta neddragningar nu tycks vara begränsat. Konsumtionsökningar under 1994 och 1995 måste därför i högre grad än tidigare härröra från inkomstökningar. Den totala sysselsättningen har börjat stiga vilket bör möjliggöra en sådan utveckling.

Pristrycket i den amerikanska ekonomin är måttligt för närvarande. Såväl konsumentpriser som löner visar en ökningstakt på strax under 3 % i dagsläget. Detta i kombination med de senaste årens rationalisering inom tillverkningsindustrin har fört med sig att enhetsarbetskostnaden minskat inom denna sektor — under 1993 med ca 2,5 % — vilket ökat industrins konkurrenskraft.

Finanspolitiken verkade i svagt åtstramande riktning under 1993. Administrationens budgetförslag avseende budgetåret 1995, som presenterades i februari i år, innebär en fortsättning av åtstramningspolitiken. Förslaget inkluderar utgiftsnedskärningar avsedda att möta utgiftstaken i 1994 års budget, som godkändes av kongressen i augusti 1993. Vad gäller Clintonadministrationens förslag till hälsovårdsreform är bl.a. frågorna beträffande statens roll i och finansieringen av det nya systemet ännu olösta. Trots detta väntas en lagstiftning bli klar under innevarande år.

**Diagram 2.2 Inflation, tillverkningsindustrins kapacitetsutnyttjande och långa räntor i USA**




*Källa:* OECD.

Efter att under nästan 18 månaders tid pendlat kring 3 % har de amerikanska korträntorna stigit sedan februari som svar på Federal Reserves höjning av styrräntorna. Höjningen måste betraktas som en naturlig konsekvens av den mycket snabba tillväxten under sista kvartalet i fjol. Det finns emellertid mycket få tecken på att den faktiska inflationen är på väg upp. Det är svårare att förklara varför långräntorna börjat stiga sedan slutet av 1993, om det inte beror på att marknadens inflationsförväntningar höjts.

Innevarande år väntas BNP-tillväxten öka till 3 3/4 % för att dämpas till drygt 3 % 1995. Tillväxten drivs i första hand av privat konsumtion och bostadsinvesteringar under såväl 1994 som 1995. Företagens investeringar ökar också relativt starkt båda åren. Penningpolitiken får en allt stramare inriktning, men avlastas till viss del av den finanspolitiska konsolideringen.

## Japan

Utvecklingen i Japan är i många delar rakt motsatt till den i USA. Hittills har mycket få signaler om en vändning i ekonomin registrerats.

Det finns problem inom flera sektorer av ekonomin. Företagen tyngs av låg inhemsk efterfrågan. Situationen har dessutom förvärrats avsevärt av yenens uppgång, som dämpat utlandets efterfrågan på japanska produkter och därmed naturligtvis påverkat företagens vinstmarginaler. Till

detta kommer att 1980-talet var en period då den japanska industrin investerade oerhört mycket. Det innebär att det finns god kapacitet idag och att en investeringsuppgång därmed är tämligen avlägsen.

Hushållen har dämpat konsumtionen till följd av en stigande, om än internationellt sett låg, arbetslöshet, lägre löneökningar och bonusbetalningar samt pressade bostadspriser. Trots relativt låga bostadspriser utgör bostadsbyggandet ett undantag från den annars dystra bilden. Utvecklingen i denna sektor är starkt påverkad av skatteförändringar, vilket gör det skattemässigt fördelaktigt att utnyttja marken för bostadsändamål.

En av huvudorsakerna till Japans besvärliga ekonomiska situation är att man lider av den finansiella anpassning som även andra länder, t.ex. USA, Storbritannien och de nordiska länderna, genomgått. Bankerna är fortfarande i en svår situation på grund av en stor andel osäkra fordringar med bl.a. fastigheter som säkerhet.

Handels- och bytesbalansöverskotten fortsätter att öka. De negativa volymeffekterna av apprecieringen har låtit vänta på sig, även om ökningstakten i exporten har dämpats. Handelsbalansöverskottet är större än någonsin, vilket stör relationerna med USA.

Finanspolitiken i Japan skiljer sig med sin kraftigt expansiva inriktning från flertalet länder i OECD-området. I februari presenterades det fjärde och hittills största stimulanspaketet i raden av åtgärder de senaste 18 månaderna. Storleken uppgår till 3,2 % av BNP och innehåller skattesänkningar till ca 1/3 samt i övrigt bl.a. infrastrukturinvesteringar. Sammantaget motsvarar alla paket drygt 10 % av BNP. Med ett antagande om ett femtioprocentigt genomslag på den totala efterfrågan innebär detta att BNP skulle ökat ca 5 % på grund av dessa stimulansåtgärder. Med tanke på den låga BNP-tillväxten det senaste året indikerar detta något om hur stor krisen egentligen är i japansk ekonomi. Penningpolitiken väntas vara fortsatt expansivt inriktad så länge inga klara tecken finns på en uppgång.

En återhämtning kan troligtvis inledas under första halvåret 1994, men BNP-tillväxten för året som helhet blir svag. Vid sidan av offentliga investeringar är det endast bostadsbyggande som bidrar till tillväxten under 1994. Först 1995 kan den privata konsumtionen och exporten ta fart samtidigt som företagens investeringar stabiliseras.

**Västeuropa**

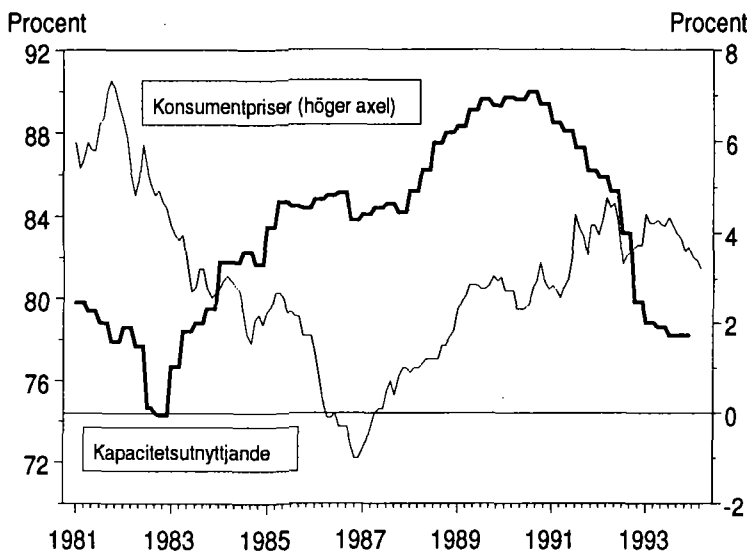
I *västra Tyskland* ökade BNP under andra och tredje kvartalet 1993, men föll återigen under det fjärde. Mätt som årsgenomsnitt minskade BNP med 1,9 %. Den inhemska efterfrågan minskade med drygt 2,5 %. Såväl export som import föll kraftigt under 1993. Fallet i importen var dock störst, vilket innebar att nettoexporten gav ett positivt bidrag till BNP-tillväxten. Någon uthållig uppgång i ekonomin bedöms fortfarande inte ha inletts. Det ekonomiska läget har dock stabiliserats.

Det finns vissa positiva tendenser inom industrin. Industriproduktionen minskade visserligen under 1993 med 7 % mätt som årsgenomsnitt, men har ökat något den senaste tiden. Också den underliggande trenden för

orderingången är sedan i höstas stigande. Det är efterfrågan från utlandet — främst från länderna utanför EU — som har ökat. Orderingången från hemmamarknaden fortsätter emellertid att falla. Kapacitetsutnyttjandet ökade något under sista kvartalet 1994, vilket inte inträffat på 3 år. Företagens investeringsbenägenhet är dock fortfarande låg, enligt olika enkätundersökningar.

Under inledningen av 1994 väntas BNP åter falla i de västra delstaterna innan en återhämtning kan inledas. Den främsta orsaken är en fallande privat konsumtion till följd av finanspolitiska åtgärder som begränsar inkomstutvecklingen för hushållen, sjunkande sysselsättning samt reallönesänkningar. Hushållens löneinkomster väntas t.o.m. minska i nominella termer. För 1994 som helhet väntas en oförändrad BNP-nivå. Först under 1995 förutses en mer påtaglig uppgång även om BNP-tillväxten fortsätter att understiga genomsnittet i OECD-Europa. Investeringarna bedöms då ge ett större positivt bidrag till BNP-tillväxten. Den privata konsumtionen kommer att vara fortsatt svag bl.a. till följd av en höjning av inkomstskatten när den s.k. solidaritetsavgiften återinförs.

**Diagram 2.3 Inflation och tillverkningsindustrins kapacitetsutnyttjande i västra Tyskland**




*Källa:* OECD.

Inflationsutsikterna har förbättrats den senaste tiden, trots den höga tillväxten i penningmängden. Inflationen på årsbasis föll under inledningen av året trots vissa höjningar av de indirekta skatterna. Penningmängdsmåttet M3 har sedan återföreningen i stort sett ständigt påverkats av såväl tekniska som tillfälliga faktorer. Det har därigenom förlorat i status som

en indikator för det framtida inflationstrycket. Den senaste tidens penningpolitiska utveckling tyder också på att Bundesbank fäster mindre avseende vid M3 än tidigare. Den underliggande inflationstakten ligger enligt Bundesbanks beräkningar kring 2,5 % i dagsläget.

Löneavtalen sluts nu på mycket låga nivåer. Det senaste avtalet som slöts inom metallindustrin ger löneökningar i årstakt på 1 %. Avtalet bedöms vara vägledande för övriga delar av industrin. Tillsammans med de produktivitetsvinster som förutses under 1994 innebär detta att enhetsarbetskostnaderna sjunker i industrin. Redan tidigare har regeringen beslutat om frysta löner i den offentliga sektorn. Inflationsmålet på 2 % väntas därför uppfyllas under 1995.

Fundamentala faktorer talar för lägre räntor. Inflationstakten har sjunkit, löneökningarna är låga och finanspolitiken har stramats åt. Därmed väntas de korta räntorna sjunka under 1994. Även de långa räntorna bör sjunka något.

Uppgången i *Storbritannien* fortsätter. Under 1993 växte BNP med 2 %, inflationen uppgick till endast 1,6 % och arbetslösheten minskade med ca 200 000 personer. Hushållens sparkvot har minskat från närmare 13 % i början av 1993 till under 10 % i dagsläget. Det är den privata konsumtionen som leder tillväxten. Den lättare penningpolitiken har härvid varit den drivande kraften.

Den senaste tidens konjunkturindikatorer har gett blandade signaler. Bland annat har detaljhandelns försäljning mattats av. Bilförsäljningen fortsätter emellertid att utvecklas starkt. Orderingången till industrin är hög och företagen planerar, enligt enkätundersökningar, för ökade investeringar under 1994. Förtroendet för den ekonomiska utvecklingen är högt i företagssektorn. Därmed väntas den hittills konsumtionsledda uppgången få stöd av investeringarna under 1994. BNP-tillväxten för såväl 1994 som 1995 beräknas till knappt 3 %. Hela tillväxten är inhemskt genererad.

Det största osäkerhetsmomentet i prognosen är hur hushållen reagerar på de skattehöjningar som inträder under 1994. Dessa görs bl.a. i form av icke inflationsjusterade skatteskalor, moms på energi, höjda punktskatter och skatt på försäkringar. Dessutom höjs egenavgiften till socialförsäkringarna med en procentenhet. I den mån höjningarna uppfattas som permanenta kan detta leda till en dämpning av konsumtionen. Motverkande faktorer är ökad sysselsättning, fortsatt låga räntor och allmänt positiva förväntningar bland konsumenterna, vilket kan dra ned sparkvoten något. Bedömningen är att hushållen kan bära dessa skattehöjningar och att den privata konsumtionen ökar med 2 % 1994.

De närmaste åren när kapacitetsutnyttjandet stiger och arbetslösheten sjunker blir avgörande för om Storbritannien kan etablera sig som ett låginflationsland. För att så är fallet talar främst den i hög grad avreglerade arbetsmarknaden, vilken borde vara tillräckligt flexibel för att inte generera en löneledd inflationsuppgång. Den brittiska ekonomin har dock historiskt visat sig vara påfallande inflationsbenägen. Inflationen väntas under 1995 närma sig den övre nivån i den brittiska centralbankens inflationsmål 1 — 4 %. Därmed kommer penningpolitiken att stramas åt under

1995. Det utesluter dock inte att ytterligare en liten sänkning av basräntan kan komma i samband med att skattehöjningarna genomförs i april 1994.

I *Frankrike* ökade BNP något under det andra halvåret 1993, vilket indikerar att en återhämtning i ekonomin har inletts. Uppgången är dock mycket svag. BNP föll mätt som årsgenomsnitt med 0,7 % 1993, främst till följd av ett kraftigt fall i investeringarna.

Den senaste tiden har det kommit en del positiva tecken. Såväl företagens och hushållens förväntningar har förbättrats något. Industriproduktionen har dock inte hittills visat någon stabilt uppåtgående trend, vilket heller inte detaljhandelsförsäljningen har gjort. Realräntorna fortsätter dessutom att vara höga, trots de betydande lättnader som skedde under 1993.

Under 1994 väntas en fortsatt dämpad uppgång i BNP. Uppgången leds av nettoexporten och den privata konsumtionen. Hushållens ekonomi får en viss stimulans genom en inkomstskattereform. En motverkande faktor är fortsatt fallande sysselsättning. Byggnadsinvesteringarna väntas öka under året till följd av en selektiv finanspolitisk stimulans. Sammantaget förutses en BNP-tillväxt på knappt 1 % 1994. Under 1995 väntas investeringarna öka på bredare front och BNP stiger med drygt 2 1/2 %. Räntorna följer de tyska ner i år, vilket allmänt bidrar till den ekonomiska uppgången. Den franska industrin behåller sin förhållandevis goda konkurrenskraft vilket väntas ge en stark exportutveckling.

Tillväxten kommer dock inte att vara tillräcklig för att förhindra att arbetslösheten stiger ytterligare under 1994. En nedgång kan förväntas först år 1995. Inflationstrycket förutses fortsätta att vara lågt de närmaste åren med en årlig prisstegringstakt kring 2 %.

## Norden

I *Danmark* stagnerade BNP-tillväxten under 1993 till följd av fallande bruttoinvesteringar och återhållen privat konsumtion. Utvecklingen under det fjärde kvartalet 1993 och hittills i år tyder på att en uppgång är på väg. Under fortsättningen av 1994 väntas denna befästas. Det gäller särskilt den inhemska delen av ekonomin där den privata konsumtionen stiger markant. Fjolårets skattereform innebar inkomstskattesänkningar för hushållen och därtill väntas också sparkvoten falla. Bruttoinvesteringarna ökar med 7 respektive 5 % under 1994 och 1995, medan nettoexporten faller något under båda åren. Sammantaget väntas BNP öka med drygt 2 1/2 respektive 3 % 1994 och 1995.

Arbetslösheten beräknas falla med ca en procentenhet per år till följd av uppgången i ekonomin och väntas uppgå till 10 1/2 % under 1995. Inflationstrycket är för närvarande lågt på grund av den höga andelen ledig kapacitet. Ökningen i konsumentpriserna väntas dock tillta något under prognosperioden, från 1 1/2 % till 3 % 1995.

I *Finland* har en återhämtning nu inletts efter tre års lågkonjunktur med ett sammanlagt BNP-fall på 12 %. Den ekonomiska tillväxten bedöms

uppgå till 2 % 1994 för att accelerera till 4 % under 1995. Utvecklingen beror på att spridningseffekterna från den dramatiska exportökningen till övriga delar av ekonomin blir allt tydligare. Därigenom stärks hushållens framtidsförväntningar samtidigt som investeringstakten ökar. Det finns möjligheter att prognosen för 1995 underskattar styrkan i uppgången i den inhemska delen av ekonomin.

De faktorer som ligger bakom denna gynnsamma framtidsutveckling är den kraftiga räntenedgången över hela avkastningskurvan, de måttliga löneökningarna för 1994 (i vissa sektorer även för 1995) och hushållens samt företagens optimistiska framtidsförväntningar. Till denna lista kan också läggas att det efter flera års ekonomisk kris finns ett uppdämt konsumtionsbehov och att BNP-gapet är stort.

Den privata konsumtionen fortsätter att minska under 1994 men förväntas växa med ca 4 1/2 % 1995. Bakom denna utveckling ligger en något fallande sparkvot samt en ökning av disponibelinkomsterna främst till följd av relativt kraftiga löneökningar i exportsektorn 1995. Finanspolitiken väntas vara fortsatt stram och den offentliga konsumtionen minskar under både 1994 och 1995. Uppgången i den inhemska delen av ekonomin under 1994 beror främst på en relativt stark tillväxt i bruttoinvesteringarna, efter ett sammanlagt fall på mer än 45 % sedan 1991, samt en lageruppbyggnad.

Exporten, som växte med 17 % 1993, fortsätter att öka under prognosperioden om än i avtagande takt, med 11 % 1994 och 7 % 1995. Faktorerna bakom uppgången är den kraftiga deprecieringen av den finska marken, betydande produktivitetsökningar i finländsk industri, ökande efterfrågan av råvaror på världsmarknaden samt den förbättrade världskonjunkturen under 1995. Importen växer något under 1994 till följd av en ökad import av investeringsvaror. Importen av konsumtionsvaror ökar först 1995 och bidrar tillsammans med investeringsuppgången till en total importökning på 10 %.

Den mycket höga arbetslösheten förväntas inte påverkas i särskilt stor utsträckning av produktionsuppgången. Arbetslösheten stiger, mätt som årsgenomsnitt, till 19 % under 1994 och faller 1995 med endast ca en procentenhet. Till följd av det låga kapacitetsutnyttjandet och den pressade situationen i den inhemska delen av ekonomin är inflationstrycket för närvarande lågt. Konsumentpriserna väntas dock öka med 3,2 % 1995. Ökningen beror i hög grad på den breddning av momsen som genomförs under andra halvåret 1994.

Den *norska* ekonomin fortsatte att växa under 1993 då en uppgång påbörjades även i fastlands-Norge. Under den kommande perioden bidrar såväl nettoexporten som den inhemska ekonomin till tillväxten. På den inhemska sidan är det särskilt den privata konsumtionen som ökar, till följd av bl.a. en fallande sparkvot. Flera indikatorer pekar nu på att skuldanpassningen är överståndеn. Den offentliga konsumtionen fortsätter att stiga i samma takt som den gjort under hela lågkonjunkturen medan däremot investeringarna faller, när de senaste årens oljeinvesteringar nu är avslutade. BNP bedöms öka med ca 3 % såväl i år som nästa år.

I likhet med de övriga nordiska länderna faller inte arbetslösheten i Norge — tillväxten till trots — mer än marginellt. Under 1994 och 1995 väntas inte arbetslösheten sjunka med mer än med en halv procentenhet. Detta förklaras delvis av en ökning i arbetskraftsutbudet som beror på den förbättrade konjunkturen och på vissa demografiska faktorer. Inflationstrycket är lågt även i Norge. Prisökningarna i konsumentledet väntas till och med dämpas något under 1994 och 1995, till ca 2 % efter att ha dragits upp under 1993 på grund av höjda indirekta skatter.

# 3 Utrikeshandel

Marknadstillväxten för den svenska exporten blev 1993 avsevärt svagare än vad som tidigare kunnat förutses och minskade med 1,7 %. Sveriges varuexport ökade emellertid snabbt under andra halvåret 1993 vilket innebar att volymökningen för helåret 1993 kom att uppgå till 9 % jämfört med 1992. Detta innebär att svensk exportindustri gjorde stora marknadsandelsvinster 1993. För 1994 har marknadstillväxten emellertid reviderats upp på grund av de något ljusare utsikterna för den internationella ekonomin. Andelsvinsterna tilltar i år, för att dämpas märkbart 1995. Exportuppgången väntas bli som störst i år då varuexporten ökar med drygt 10 %. År 1995 blir uppgången mindre, knappt 8 %.

Varuimporten skjöt fart under andra halvåret 1993 trots att nedgången i den inhemska efterfrågan fördjupades. Detta beror dels på att importinnehållet i industrins användning av insats- och investeringsvaror var ovanligt högt, dels på att det tar tid innan de förbättrade relativpriserna slår igenom på importvolymen. I år och nästa år fortsätter importen att stiga samtidigt som inhemsk efterfrågan ökar. Handelsbalansen förbättras ytterligare både 1994 och 1995 trots den höga importvolymen. Likaså kommer bytesbalansen att kontinuerligt förstärkas och förutses 1995 visa ett överskott på knappt 56 miljarder kronor, motsvarande 3,5 % av BNP.

## 3.1 Export och import

Marknadsandelsförlusterna för svensk export av bearbetade varor till OECD(14), Sveriges 14 viktigaste handelspartners, avstannade redan i början av 1992, dvs. innan deprecieringen av kronan. Relativpriset för svensk export av bearbetade varor hade då minskat sedan 1990. En mycket stark produktivitetsutveckling, sänkta arbetsgivaravgifter samt deprecieringen av kronan medförde att den relativa enhetsarbetskostnaden minskade med hela 26 % 1993. Industrins kraftigt förbättrade konkurrensläge innebar att marknadsandelarna kunde öka med drygt 6 %. Mätt i svensk valuta kom de svenska företagens prishöjningar förra året att stanna på 8,6 %, vilket innebar en sänkning av relativpriserna med 13,5 %. Också på marknaderna utanför OECD(14) var det andelsvinster snarare än marknadstillväxt som gjorde att exportframgången blev så stor 1993. I år och nästa år kommer marknadstillväxten dock att tillta och därmed i högre grad bidra till exportökningen.

**Tabell 3.1 Exportmarknadstillväxt, relativa priser, marknadsandelar och export av bearbetade varor**
Procentuell förändring

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Exportmarknadstillväxt** | | | | | |
| 14 OECD-länder | 0,5 | 2,8 | -1,7 | 4,2 | 5,7 |
| Totalt | 1,2 | 3,4 | -0,3 | 4,7 | 6,1 |
| **Priser** | | | | | |
| 14 OECD-länders exportpriser, SEK | 0,9 | -1,1 | 25,6 | 1,4 | 1,3 |
| Svenska exportpriser | 2,1 | -1,9 | 8,6 | 1,8 | 2,3 |
| Relativpris | 1,2 | -0,8 | -13,5 | 0,4 | 1,0 |
| **Marknadsandelar, volym** | | | | | |
| 14 OECD-länder | -5,1 | -2,1 | 6,3 | 8,7 | 3,8 |
| Totalt | -4,1 | -3,8 | 8,7 | 8,3 | 3,1 |
| **Exportvolym** | | | | | |
| 14 OECD-länder | -4,6 | 0,6 | 4,5 | 13,3 | 9,7 |
| Totalt | -2,9 | -0,5 | 8,4 | 13,4 | 9,4 |

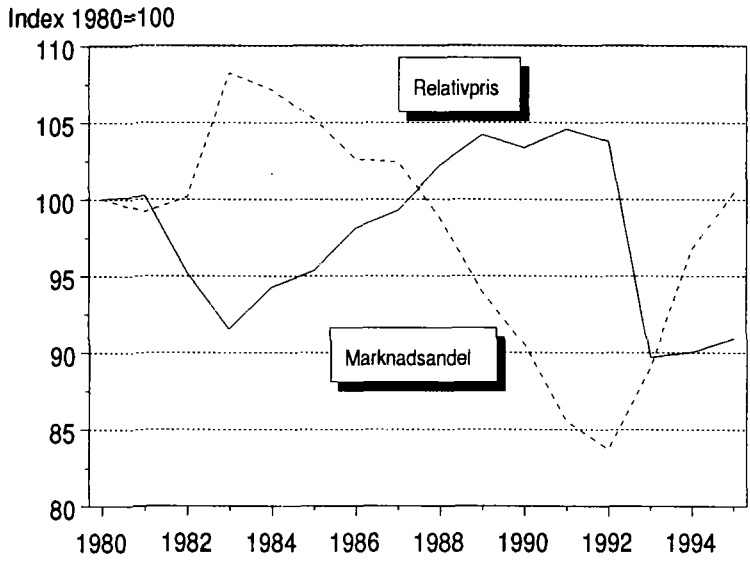
*Anm.:* Exportmarknadstillväxt avser en sammanvägning av importökningen av bearbetade varor i olika länder. Som vikter har använts ländernas andelar som mottagare av svensk export av bearbetade varor. OECD-ländernas importpriser vägs samman på motsvarande sätt.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, OECD och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

Varuexporten ökade kraftigt 1993 och steg med hela 9,0 % jämfört med föregående år. Ökningen tilltog under det andra halvåret, vilket framgår av att volymökningen för tredje och fjärde kvartalen uppgick till 14 % resp. 18 % jämfört med motsvarande kvartal 1992. Exportvolymen av bearbetade varor till OECD(14) ökade dock endast 4,5 % 1993, medan exporten till övriga länderaggregat, dvs. övriga OECD-länder och länder utanför OECD, steg med 14,3 resp. 27,5 %. Det är bl a i Fjärran Östern, som varit inne i en högkonjunktur de senaste åren och där tillväxten därmed varit avsevärt högre än i OECD-området, som de svenska företagen noterat sina största exportframgångar efter deprecieringen av kronan. Exportvärdet till länderna i Fjärran Östern, vilket bl a inkluderar Japan, Kina, de s.k. dynamiska asiatiska ekonomierna (Hongkong, Singapore, Taiwan, Sydkorea, Thailand och Malysia) samt Indonesien steg med hela 56 % 1993, jämfört med 19 % för den totala exporten. Exporten till Fjärran Östern utgjorde knappt 21 % av hela den svenska exportökningen. Det innebär att regionen ytterligare befäste sin position som Sveriges snabbast växande exportmarknad och att närmare 10 % av exporten nu går till detta område.

Motorfordon, telekommunikation och investeringsvaror är tunga inslag i verkstadsindustrins export, vilken utgör knappt hälften av den svenska varuexporten. Aktiviteten i dessa brancher har ökat snabbt. Exportvärdet steg med 20 % 1993 och har accelererat under inledningen av 1994. Skogsindustrin lider av en global överkapacitet men svensk industri kan genom sina kostnadsfördelar utnyttja sin kapacitet nästan fullt ut. Det är framför allt trävaruexporten som ökat kraftigt. Stålindustrin är i Europa starkt kringgärdad av Kol- och stålunionens regelverk, vilket i viss mån kan begränsa expansionsmöjligheterna för svansk stålindustri. Svensk

stålexport steg emellertid med drygt 20 % redan 1993 och leveranserna till exportmarknaden tycks snarast ha ökat i början av 1994. Läkemedel har på senare år blivit en viktig svensk exportvara. Värdet av läkemedelsexporten 1993 steg med knappt 40 %.

**Diagram 3.1 Marknadsandel och relativpris för exporten av bearbetade varor**




*Källor:* Konjunkturinstitutet, OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

En tilltagande aktivitet i viktiga delar av OECD-området innebär att marknadstillväxten för bearbetade varor nu bedöms öka något snabbare jämfört med PNB-prognosen. Det är främst uppgången i Nordamerika, Storbritannien och de nordiska länderna som förbättrar de sammantagna utsikterna för marknadstillväxten. Därtill kommer den bestående expansionen i Fjärran Östern.

Med en flytande växelkurs är det viktigt för de svenska exportföretagen att beakta valutakursens framtida utveckling när de sätter sina priser. Växelkursantagandet i den reviderade nationalbudgeten innebär att den svenska kronan apprecierar i effektiva termer med i genomsnitt 0,5 % under loppet av 1994 och med 1,25 % under loppet av 1995. Jämfört med antagandet i PNB i januari innebär detta en relativt kraftig förändring, främst för 1994. I PNB antogs en genomsnittlig depreciering av kronan med 2 % under 1994.

Apprecieringen innebär en markant press på priserna under perioden. Konkurrenternas priser inom OECD(14) väntas stiga relativt måttligt både 1994 och 1995. Den låginflationspolitik som etablerats i OECD-området har medfört att prisstegringstakten i ett historiskt perspektiv är mycket låg och väntas förbli så de närmaste åren. I kombination med en apprecierande valuta medför detta en begränsning av prishöjningsutrymmet för de

svenska exportföretagen. Prognosen innebär att företagen för en försiktig prissättningspolitik och att exportpriserna ökar måttligt under såväl 1994 som 1995, med endast smärre höjningar av relativpriserna och liten urholkning av konkurrenskraften som följd.

Marknadsandelsvinsterna stiger i år för att dämpas något 1995, vilket resulterar i en fortsatt kraftigt ökande exportvolym såväl 1994 som 1995. De största andelsvinsterna sker inom OECD(14), medan de väntas bli avsevärt lägre i resten av världen. Förloppsanalys av exporten indikerar att den mycket höga volymtillväxten under andra halvåret 1993 resulterar i att tillväxten mellan årsgenomsnitten för 1993 och 1994 blir hög, även om tillväxten under loppet av 1994 skulle bli relativt måttlig. Det existerar m a o ett betydande s k "överhäng" från 1993 som påverkar årsgenomsnittet för 1994. Efter att ha vuxit med drygt 8 % 1993 väntas den totala exporten av bearbetade varor stiga med hela 13,5 % 1994, varefter volymtillväxten återigen går ner till 8 % 1995 . Exporten av bearbetade varor till OECD(14) ökar i ungefär samma takt. Den totala svenska exporten inkl. tjänster ökar med 10 % i år och 8 % 1995.

Det finns ett flertal osäkerhetsmoment avseende den svenska exportutvecklingen och de svenska exportmöjligheterna. En fråga är i vilken utsträckning exportindustrin kommer att ha tillräcklig kapacitet, kanske främst under 1995, för att möta efterfrågeökningen utan att slå i kapacitetstaket. Denna fråga analyseras utförligt i kaptiel 4. Slutsatsen är att det är främst inom basindustrin som kapacitetsrestriktion kommer att göra sig gällande de närmaste åren. För övriga delar av industrin bedöms risken som liten att sådana problem ska uppstå.

De senaste åren har det uppmätta exportvärdet ökat snabbare än statistiken över industrins leveranser till exportmarknaden. Särskilt påtagligt var detta för år 1993 då exportvärdet ökade dubbelt så mycket som leveranserna. Därigenom råder en viss osäkerhet avseende tolkningen av exportökningar. En förklaring till skillnaden kan vara exporten innehåller en högre andel begagnade varor, främst investeringsvaror, som inte registreras i leveransstatistiken. Följden av detta skulle då vara att företagen säljer ut en del av sin industriella kapacitet, med negativ verkan på den svenska produktionspotentialen. En annan förklaring är att företagen i högre utsträckning än tidigare direktexporterar importvaror, s.k. reexport. Bägge förklaringarna innebär att exportens roll som motor för inhemsk produktion och sysselsättning kan ha överdrivits.

Bedömningen av importen av bearbetade varor baseras i hög grad på utvecklingen av den s.k. importvägda efterfrågan. De olika efterfrågekomponenterna vägs samman med avseende på genomsnittligt importinnehåll av bearbetade varor.

År 1993 föll den importvägda efterfrågan med drygt 1 %. Utvecklingen förklaras i huvudsak av kraftigt fallande maskininvesteringar och privat varukonsumtion. Nedgången motverkas emellertid av stigande varuexport.

**Tabell 3.2 Importvägd efterfrågan på bearbetade varor**
Bidrag till förändringen av importvägd efterfrågan, procentenheter

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Offentlig varukonsumtion | 1,3 | 0,8 | -0,1 | -0,2 | -0,2 |
| Privat varukonsumtion | 0,3 | -2,3 | -1,6 | 0,7 | 1,0 |
| Byggnadsinvesteringar | -0,2 | -0,3 | -0,7 | -0,5 | 0,0 |
| Maskininvesteringar | -3,2 | -3,2 | -1,6 | 0,9 | 2,6 |
| Export av bearbetade varor | -0,9 | -0,1 | 2,8 | 5,3 | 3,8 |
| Lagerförändringar | -2,1 | 2,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 |
| **Importvägd efterfrågan** | **-4,9** | **-3,1** | **-1,2** | **6,3** | **7,5** |
| **Import av bearbetade varor** | **-6,5** | **-0,8** | **4,7** | **4,6** | **7,2** |

*Anm.:* Beräkningarna av importvägd efterfrågan utgår från konstant importinnehåll.
*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

I år beräknas BNP växa med ca 2 1/2 %. Tillväxten genereras främst av en kraftig exportuppgång men också av en återhämtning av maskininvesteringarna och den privata konsumtionen. Den importvägda efterfrågan beräknas därmed stiga med drygt 6 %. År 1995 betyder varuexportökningen mindre för den importvägda efterfrågan, men detta uppvägs av att andra efterfrågekomponenter växer allt snabbare.

Normalt ökar importen av bearbetade varor snabbare än den importvägda efterfrågan. Detta fenomen kan ses som ett uttryck för den allt större internationella specialiseringen som karaktäriserar världshandeln. Andra centrala faktorer för importutvecklingen är förhållandet mellan priserna på importerade respektive hemmaproducerade varor och graden av kapacitetsutnyttjande i ekonomin.

**Tabell 3.3 Export och import av varor**

| | Miljarder kr. | Procentuell volymutveckling | | | Procentuell prisutveckling | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | 1993 | 1994 | 1995 | 1993 | 1994 | 1995 |
| *Varuexport* | | | | | | | |
| Bearbetade varor | 323,7 | 8,6 | 13,4 | 9,4 | 8,3 | 1,8 | 2,3 |
| Fartyg | 7,7 | 122,8 | -41,7 | -20,2 | 3,6 | 1,6 | 3,4 |
| Petroleumprodukter | 12,2 | 4,9 | -4,0 | 2,0 | 25,3 | 2,8 | 8,8 |
| Övriga råvaror | 44,6 | 6,7 | 5,2 | 1,7 | 9,7 | 7,7 | 9,3 |
| **Summa Varuexport** | **388,2** | **9,0** | **10,3** | **7,8** | **9,2** | **2,9** | **3,4** |
| *Varuimport* | | | | | | | |
| Bearbetade varor | 260,3 | 4,7 | 4,6 | 7,2 | 8,9 | 1,9 | 2,1 |
| Fartyg | 1,5 | -48,3 | 80,0 | 23,1 | 13,3 | -7,5 | 2,6 |
| Råolja | 17,0 | 6,0 | -6,0 | 3,7 | 18,1 | -8,0 | 6,3 |
| Petroleumprodukter | 12,0 | -6,6 | 8,0 | 2,0 | 23,7 | -11,0 | 2,9 |
| Övriga råvaror | 41,3 | -0,5 | 1,5 | 2,7 | 15,4 | 3,2 | 3,9 |
| **Summa Varuimport** | **332,2** | **3,0** | **3,6** | **6,1** | **10,9** | **1,5** | **2,8** |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under 1993 steg importen av bearbetade varor med knappt 5 %, vilket var betydligt snabbare än vad som förutsågs i den preliminära nationalbudgeten. De största ökningarna återfanns bland insats- och investeringsvaror. Det är både ovanligt och svårtolkat att importen och importefterfrågan utvecklas åt olika håll, i synnerhet som importens konkurrenskraft

påtagligt försvagats. Förklaringen kan dels vara att importinnehållet i exportindustrins användning av insats- och investeringsvaror var betydligt högre än vanligt, vilket kan bero på utslagning av svenska underleverantörer. En annan förklaring kan vara att förändrade relativpriser får effekt med viss tidsfördröjning, något som i sin tur är avhängigt olika kostnader och problem i samband med byte av leverantörer. Det är emellertid tveksamt om detta räcker för att förklara utvecklingen.

År 1994 och 1995 beräknas importen av bearbetade varor växa långsammare än importefterfrågan. Den gynnsamma relativprisnivån som deprecieringen av den svenska kronan och en måttlig utveckling av enhetsarbetskostnaden har inneburit, beräknas nu få mera påtagliga effekter på hemmamarknaden. Bedömningen förstärks dessutom av rekordnoteringar för såväl orderingången till hemmamarknaden som förväntningarna därom enligt Konjunkturinstitutets senaste konjunkturbarometer. Några resursrestriktioner finns heller inte i vare sig avseende realkapital eller arbetskraft, som begränsar möjligheterna för inhemska producenter att återta marknadsandelar på hemmamarknaden.

Importpriserna för bearbetade varor steg 1993 med i genomsnitt knappt 9 %, vilket i huvudsak förklaras av den svenska kronans depreciering. Den svaga inhemska efterfrågan medförde emellertid att såväl utländska exportörer som svenska importörer tvingades att sänka sina vinstmarginaler. Trots detta steg importpriserna med ungefär 7 procentenheter mer än hemmamarknadspriserna som ökade med drygt 2 %. I år och nästa år beräknas hemmamarknadspriserna utvecklas något snabbare än importpriserna. Detta beror delvis på den väntade apprecieringen av kronan. Relativpriset mellan import- och hemmamarknadspriser förblir dock betydligt högre än den nivå som rådde innan kronan började flyta.

## 3.2 Bytesbalansen

Handelsbalansen, dvs. nettot av varuhandeln med utlandet, förbättras kraftigt under 1994 och 1995 på grund av den svenska industrins större konkurrenskraft. Förstärkningen sker trots den väntade apprecieringen av kronan. Handelsbalansens saldo uppgick till 3,8 % av BNP 1993 och väntas öka till 6,8 % 1995.

Tjänstebalansen förbättrades märkbart mellan 1992 och 1993. Det berodde i första hand på en skarp minskning av underskottet i resevalutanettot, vilket föll med knappt 9 miljarder kronor. Utvecklingen förklaras av den svaga privata konsumtionen och försvagningen av den svenska kronan. Detta har lett till ett minskat resande från Sverige samtidigt som den utländska turismen i Sverige ökat. Förbättringen bedöms dock inte vara bestående. Redan under 1994 väntas resevalutanettot återigen försämras på grund av ökat svenskt resande och stigande privat konsumtion. Denna trend förstärks sedan ytterligare under 1995. Det ökande handelsbalansöverskottet medför att överskotten i sjöfarts- och transportnettona, vilka båda är nära relaterade till varuhandeln, stiger mot slutet av perio-

den. Sammantaget innebär detta att ränstesaldot väntas vara i ungefärlig balans både 1994 och 1995.

**Tabell 3.4 Bytesbalans**
Miljarder kr.

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Varuexport | 332,8 | 326,0 | 388,2 | 440,8 | 491,5 |
| Varuimport | 300,9 | 290,5 | 331,9 | 349,6 | 381,5 |
| Korrigeringspost | -1,3 | -1,2 | -1,0 | -1,0 | -1,0 |
| **Handelsbalans** | **30,5** | **34,3** | **55,2** | **90,2** | **109,0** |
| Sjöfartsnetto | 10,1 | 8,3 | 9,5 | 11,0 | 12,5 |
| Övriga transporter | 2,0 | 1,4 | 2,0 | 2,5 | 3,0 |
| Resevaluta | -21,7 | -22,8 | -13,9 | -15,5 | -19,0 |
| Övriga tjänster | -0,5 | -0,2 | 2,1 | 2,6 | 3,0 |
| **Tjänstebalans** | **-10,0** | **-13,3** | **-0,2** | **0,6** | **-0,5** |
| Löner[1] | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Avkastning på ɔital | -35,3 | -45,1 | -44,4 | -44,1 | -38,7 |
| därav | | | | | |
| räntenetto | -47,3 | -57,6 | -36,7 | -57,5 | -53,6 |
| direktinvesteringar | 12,8 | 13,3 | 12,7 | 14,5 | 16,3 |
| portföljaktier | -0,8 | -0,8 | -0,4 | -1,1 | -1,5 |
| Övriga transfereringar | -12,4 | -15,2 | -13,3 | -13,7 | -14,5 |
| **Bytesbalans** | **-26,6** | **-38,7** | **-2,1** | **33,6** | **55,9** |
| Andel av BNP | -1,8 | -2,7 | -0,1 | 2,2 | 3,5 |

[1] I överenskommelse med rekommendationer från IMF ingår inte längre löner som delpost i *övriga tjänster*. Dessa har lyfts ur och redovisas separat som faktorinkomster i bytesbalansen.
*Anm.:* P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Finansdepartementet.

Posten kapitalavkastning i bytesbalansen består dels av räntenettot, dels av avkastning på portföljaktier och direktinvesteringar. Under slutet av 1980-talet kom svenska företag att bygga upp ansenliga nettotillgångar utomlands genom direktinvesteringar. Trots en del felinvesteringar, bl a i fastighetssektorn, kommer avkastningen på dessa nettotillgångar att öka i takt med att konjunkturuppgången tilltar. Vidare har den förbättrade lönsamheten inom stora delar av svensk industri efter deprecieringen av kronan medfört att intresset för svenska portföljaktier ökat markant. Det innebär att det redan befintliga underskottet i avkastningen på portföljaktier kommer att växa under prognosperioden.

Det är viktigt att notera att statistiken avseende kapitalavkastningen för de senaste åren har reviderats kraftigt. Det är i första hand räntenettot som kommit att revideras på grund av bättre registrering av kupongräntebetalningar på statsobligationer till utlandet. Resultatet är att saldona avseende räntenettot, kapitalavkastningen och bytesbalansen försämrades kraftigt både 1992 och 1993. Räntenettot för 1994 och 1995 blir därför avsevärt lägre än vad som förutsågs i den preliminära nationalbudgeten i januari i år. Samtidigt med denna nivåmässiga försämring av räntenettot sker emellertid en trendmässig förbättring av nettot utifrån denna lägre nivå under både 1994 och 1995.

Räntenettot bestäms av det svenska och internationella ränteläget samt av storleken på den räntebärande nettoskulden gentemot utlandet. Beräkningen av räntenettot baseras på nettoskuldstocken vid årets början, vilket gör att förändringar i skulden under loppet av ett visst år påverkar räntenettot först året därefter. Nettoskuldens storlek bestäms av tre faktorer; landets finansiella sparande, eller med andra ord bytesbalanssaldot, investeringar i icke räntebeärande tillgångar (dvs. portföljaktier och direktinvesteringar) samt förändringar i växelkursen. Ett överskott i bytesbalansen ger utrymme för amortering av den räntebärande skulden. De senaste åren har växelkursförändringen haft stor betydelse då kronans depreciering innebär att den nettoskulden mot utlandet ökat kraftigt mätt i svenska kronor.

Räntenettot uppvisade en svag förbättring 1993 beroende på det sjunkande inhemska och internationella ränteläget. Räntenedgångens effekt på räntenettot motverkades emellertid av att den räntebärande utlandsskulden ökade kraftigt 1992, dels på grund av ett stort underskott i bytesbalansen, dels på grund av en stor negativ växelkurseffekt. Den antagna appreciering av den svenska kronan i år bidrar till en lägre skulduppbyggnad under loppet av året vilket i sin tur alltså påverkar nettoräntebetalningarna först nästa år. År 1995 kommer därför räntenettot att fortsätta stärkas trots att räntenedgången stannar av.

Sammantaget innebär detta att bytesbalansen i år uppvisar ett överskott uppgående till drygt 33 mdr kr, motsvarande 2,2 % av BNP. Överskottet stiger ytterligare mot slutet av prognosperioden och uppgår 1995 till knappt 56 mdr kr, eller 3,5 % av BNP. Den främsta orsaken till förbättringen är det stigande handelsbalansöverskottet, medan förändringarna i tjänste- och transfereringsbalanserna blir mindre. Bytesbalansöverskottet väntas bli något lägre än vad som förutsågs i PNB. I kombination med att den offentliga sektorns finanser blir bättre än vad som förutsågs i januari, tyder detta på att det privata finansiella sparandet kommer att vara lägre både 1994 och 1995. Förändringen i det finansiella sparandet förklaras av ett minskat totalt privat sparande, men också av ökade företagsinvesteringar, dvs. en omfördelning från finansiellt till realt sparande.

# 4 Industrin

## 4.1 Produktion och konkurrenskraft

En fortsatt god produktivitetstillväxt samt måttliga löneökningar bidrar till att svensk industris gynnsamma konkurrensläge består under perioden 1994 och 1995. En gradvis förbättrad internationell konjunktur samt en tilltagande inhemsk efterfrågan väntas medföra en kraftig industriell expansion. Det höga vinst- och efterfrågeläget stimulerar investeringsaktiviteten. Därigenom förutses en hög produktionstillväxt komma till stånd utan tendenser till överhettning.

**Tabell 4.1 Nyckeltal för industrin**
Procentuell förändring

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Industriproduktion** | **-5,5** | **-0,7** | **1,8** | **8,5** | **6,1** |
| varav | | | | | |
| basindustri | -1,3 | 2,4 | 4,1 | 5,2 | 3,3 |
| verkstadsindustri exkl. varv | -8,8 | -1,4 | 1,7 | 12,3 | 8,8 |
| övrig industri | -3,4 | -1,3 | 0,8 | 5,6 | 4,2 |
| *Konkurrenskraft* | | | | | |
| Lönekostnad per timme | 7,6 | 3,7 | 1,1 | 4,0 | 4,7 |
| Produktivitet | 0,9 | 6,7 | 9,1 | 3,5 | 2,5 |
| Enhetsarbetskostnad, (ULC) | 6,6 | -2,8 | -7,3 | 0,5 | 2,2 |
| 14 OECD-länders ULC, SEK | 4,6 | 0,9 | 25,0 | 0,3 | 0,6 |
| 14 OECD-länders ULC | 4,4 | 2,1 | 1,0 | 0,8 | 1,9 |
| **Relativ ULC, SEK** | **2,0** | **-3,7** | **-25,9** | **0,2** | **1,6** |

*Anm.:* Konkurrentländernas ULC (Unit Labour Cost, dvs. arbetskostnad per producerad enhet) och växelkurser är viktade med OECD:s konkurrentvikter, som tar hänsyn till konkurrensen med både export och hemmaproduktion på exportmarknaden. Konkurrensen gentemot länder utanför OECD-området är inte inkluderad.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Efter ett fall i industriproduktionen med sammanlagt 7 % under perioden 1990 till 1992 noterades en ökning 1993 med 1,8 %. Det var framför allt genom den starka exportutvecklingen som den negativa trenden kunde brytas. Den inhemska efterfrågan fortsatte emellertid att sjunka med en markant nedgång för bruttoinvesteringarna. Exportefterfrågan spred sig till hemmamarknaden under 1993. Mellan januari 1993 och januari 1994 steg orderingången från hemmamarknaden med 4 % (3 månaders glidande medelvärde), medan ökningen från exportmarknaden uppgick till 12 %. Förklaringen ligger sannolikt främst i större beställningar från exportföretagen till de svenska underleverantörerna.

Världsmarknaden för produkter från basindustrin har under de senaste åren karaktäriserats av ett stort utbudsöverskott vilket pressat ned priserna. Föregående år bottnade den internationella efterfrågan när framför allt den amerikanska ekonomin tog ytterligare fart. Den starka inhemska efterfrågan ledde till att de amerikanska leverantörerna delvis drog sig ur den europeiska marknaden, vilket öppnade vägen för de svenska produ-

centerna. Basindustrins produktion steg med 4 % under 1993. Producenterna gynnades också av den starkare konkurrenssituation som uppkommit till följd av valuta- och produktivitetsutvecklingen.

Inom verkstadsindustrin steg produktionen med knappt 2 % 1993. Produktionstillväxten för den exportinriktade elektroindustrin var fortsatt förhållandevis hög. Dess andel av tillverkningsindustrins förädlingsvärde har stigit från 11 till 13 % mellan 1991 och 1993. Inom metallvaruindustrin och transportmedelsindustrin var däremot produktionsutvecklingen svag under 1993. För transportmedelsindustrin förbättrades dock situationen under hösten. Den mer hemmamarknadsorienterade s.k. övrig industri, har inte kunnat utnyttja deprecieringsfördelarna på samma sätt som verkstads- och basindustrin. Produktionsökningen stannade där på ca 1 %.

År 1994 beräknas den totala industriproduktionen stiga med 8,5 %. En tilltagande efterfrågan i Sveriges viktigaste handelsländer väntas innebära en fortsatt stark exportutveckling. En fortsatt uppgång av efterfrågan på hemmamarknaden genom främst större industrinvesteringar, samt en återhämtning av den privata konsumtionen bidrar också till den kraftiga produktionstillväxten.

Maskinindustrin gynnas i år av att bruttoinvesteringarna ökar såväl internationellt som i Sverige. Transportmedelsindustrin förväntas främst öka produktionen av personbilar. Detta förklaras delvis av ett nytt produktprogram och en hög efterfrågan från de viktiga amerikanska och brittiska marknaderna, men även av att personbilsförsäljningen väntas öka också i Sverige. Däremot går elektroindustrin under 1994 in i en lugnare tillväxtfas. Sammantaget medför detta att verkstadsindustrins produktion beräknas växa med ca 12 % 1994.

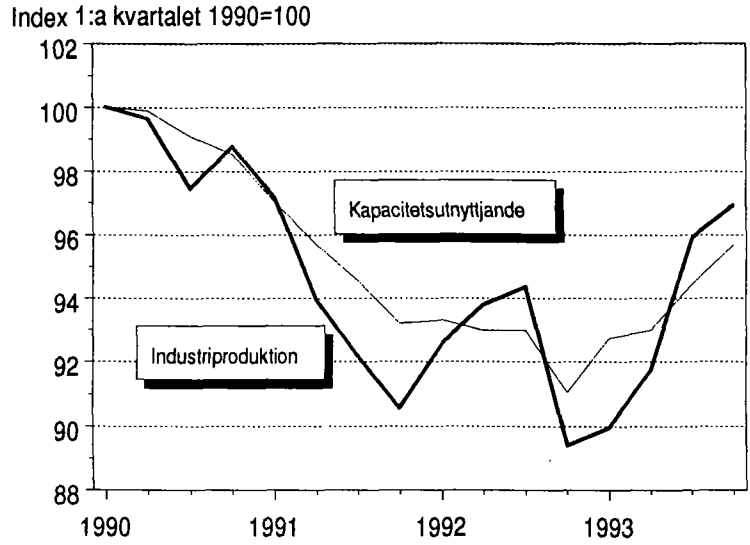
Produktionen inom basindustrin väntas också öka relativt kraftigt. Som leverantör av insatsvaror till framför allt verkstadsindustrin kan produktionen öka i samma takt. Basindustrin gynnas av en mycket stark konkurrenskraft och en tilltagande internationell efterfrågan. För s.k. övrig industri innebär den privata varukonsumtionsökningen att efterfrågan stiger. Tack vare det goda konkurrenskraftsläget kan branschen också väntas vinna marknadsandelar från utländska konkurrenter på den svenska marknaden.

Under 1995 förväntas en fortsatt ökning av industriproduktionen med drygt 6 %, framför allt som en följd av att den inhemska efterfrågan väntas stiga. Genom den låga tillväxten av basindustrins produktionskapacitet begränsas möjligheterna till fortsatt produktionstillväxt inom denna sektor under 1995. Istället är det övrig industri och verkstadsindustrin som beräknas svara för merparten av produktionsökningen.

Den snabba produktionsökningen och de senaste årens låga industriinvesteringar har ökat oron för att industrins kapacitetsreserver snart skall komma att tas i anspråk med ökad risk för flaskhalsar i produktionen. Enligt SCB har kapacitetsutnyttjandet inom industrin stigit från 80,3 % under det fjärde kvartalet 1992 till 84,4 % under det fjärde kvartalet föregående år. Jämfört med det första kvartalet 1989 då kapacitetsutnyttjandet nådde sin förra topp med över 90 % återstår således en stor produktions-

reserv. Därtill genererades överhettningen i slutet av 1980-talet främst på grund av arbetskraftsbrist, vilket nu inte förutsätts bli fallet.

**Diagram 4.1 Industriproduktion och kapacitetsutnyttjande**




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den relativt långsamma ökningen i industrins kapacitetsutnyttjande kan förklaras med den snabba produktivitetstillväxten. Den låga lönsamheten under perioden 1990-1992 medförde att ett mycket omfattande rationaliseringsarbete genomfördes inom industrin. Detta förklarar till en del den produktivitetsuppgång som registrerades 1993. De lågproduktiva delarna av industrin har sannolikt också slagits ut i större omfattning än de mer högproduktiva, vilket innebär att den genomsnittliga produktiviteten har ökat. Men uppgången i produktiviteten beror också på att företagen i en mindre utsträckning än vid tidigare lågkonjunkturer behållit sin personal.

Trots att industrins realkapitalstock minskade med knappt 2 % under 1991-1993 har produktionskapaciteten fortsatt att växa. Den möjliga produktionen, dvs. hur mycket som kan produceras med befintliga anläggningar, kan beräknas med utgångspunkt i produktion och kapacitetsutnyttjande. Jämfört med 1989 hade den möjliga produktionskapaciteten vuxit med ca 4 % fram till det fjärde kvartalet 1993. Med tanke på den låga investeringsnivån under 1992 och 1993 är utvecklingen förvånande. Förklaringen ligger sannolikt i ett bättre utnyttjande av befintliga anläggningar genom nya produktionsmetoder eller organisatoriska förändringar. Exempelvis lyckades de stora bilanläggningarna på bara några år halvera sammansättningstiden, vilket därigenom fördubblade deras produktionskapacitet trots att realkapitalet ökade betydligt mindre. Det visar att

industrins produktionskapacitet i lika hög grad bestäms av hur effektivt kapitalet utnyttjas som av storleken på kapitalet. Sannolikt finns det fortfarande en outnyttjad kapacitetspotential i redan befintliga produktionsanläggningar i många branscher.

Under perioden 1994-1995 beräknas industriproduktionen sammantaget öka med 14,5 %. Med utgångspunkt i kapitalkvoten, dvs. realkapitalstocken i förhållande till produktionen, kan man studera huruvida industrin närmar sig produktionstaket med risk för överhettningstendenser. En fallande kapitalkvot visar att produktionen ökar snabbare än kapitalstocken, vilket höjer kapacitetsutnyttjandet.

Med de prognosticerade investeringsökningarna fortsätter kapitalkvoten inom industrin att falla under 1995 och hamnar på en historiskt sett låg nivå. Ett sådant generellt betraktelsesätt skulle således tala för att industrin närmar sig produktionstaket under loppet av 1995. Exkluderas basindustrin från resten av industrin blir emellertid bilden en annan. Kapitalkvoten för industrin exklusive basindustrin indikerar inte att kapacitetsutnyttjandet är så högt att några betydande flaskhalsproblem behöver uppstå under 1995. Det stigande kapacitetsutnyttjandet är också en förutsättning för att investeringarna skall ta fart och möjliggöra en fortsatt produktionsexpansion. För basindustrin visar däremot kapitalkvotens utveckling att sektorn under 1995 kan hamna i en situation där flaskhalsar kan komma att göra sig gällande. Investeringarna väntas visserligen öka kraftigt i branschen under prognosperioden, men eftersom dessa huvudsakligen är av ersättningskaraktär höjer de inte kapaciteten nämnvärt. Genom att basindustrin agerar som pristagare på världsmarknaden väntas inte det höga kapacitetsutnyttjandet innebära någon risk för kraftiga inhemska prishöjningar.

Sammanfattningsvis torde sålunda risken för några generella kapacitetsbrister inom industrin under 1995 inte vara överhängande. Möjligheten finns att det allt bättre utnyttjandet av befintliga produktionsanläggningar medför att kapitalkvoten kan falla mer än vi beräknat utan att kapacitetsutnyttjandet behöver bli extremt högt. Till skillnad från 1980-talet kommer sannolikt också tillgången på kvalificerad personal under hela prognosperioden att vara tillfredställande, vilket ytterligare minskar risken för överhettningstendenser.

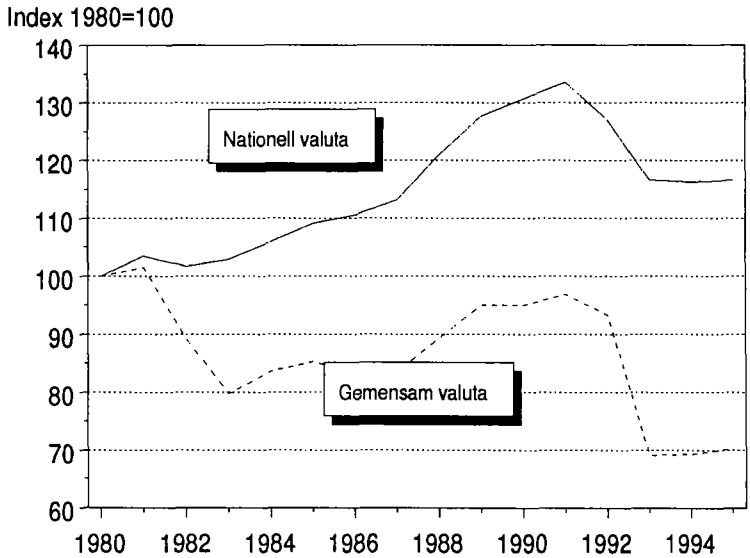
Kostnadsökningarna inom industrin översteg under perioden 1988-1991 varje år våra konkurrentländers. Medan kostnaden per producerad enhet i genomsnitt steg med 7 % per år i Sverige uppgick den till endast 2,7 % i våra konkurrentländer. Konkurrenskraften försämrades successivt. Härtill bidrog framför allt löneökningstakten i Sverige, vilken kraftigt översteg konkurrentländernas under denna tidsperiod.

För att återställa konkurrenskraften tvingades industrin till kraftiga rationaliseringar och produktivitetshöjande åtgärder. Under 1992 och 1993 steg produktiviteten med hela 16 %. Därtill blev löneökningstakten i förhållande till konkurrentländerna måttlig under båda åren. Sänkningen av arbetsgivaravgiften och borttagandet av två semesterdagar den 1 januari 1993 minskade industrins lönekostnader med 3,1 %. Sammantaget sjönk den svenska enhetsarbetskostnaden med 10 % under 1992-1993

samtidigt som den steg med 3 % i våra konkurrentländer. Även utan deprecieringen av kronan på hösten 1992 hade således konkurrenskraften, mätt som relativ enhetsarbetskostnad, återställts till 1988 års nivå.

Räknat i gemensam valuta, dvs. inklusive växelkursförändringar, minskade industrins enhetsarbetskostnad med 26 % gentemot våra 14 viktigaste konkurrentländer under 1993. Enbart växelkursförändringen svarar för 18 procentenheter.

**Diagram 4.2 Industrins arbetskostnad per producerad enhet i Sverige relativt 14 OECD-länder 1980-1995**




*Källor:* OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Konkurrenskraften är nu bättre än efter devalveringarna i början av 1980-talet. Det finns ett par faktorer som tyder på att konkurrenskraften kan bibehållas på en hög nivå också framledes. Företagen måste framöver ta hänsyn till att kronan kan stärkas. Det innebär att ett visst omvandlingstryck ändå kvarstår. Under överskådlig tid kommer tillgången till kvalificerad arbetskraft att förbli god. Därigenom motverkas de tendenser till en snabb ökning av lönekostnaderna som industrins konkurrenskraftläge skulle kunna ge upphov till. Vidare bör tillgången på arbetskraft och det gynnsamma vinstläget också stimulera till nyinvesteringar, vilket bör säkerställa en fortsatt produktivitetsökning.

Under prognosperioden beräknas produktivitetstillväxten avta. Låga maskininvesteringar under 1991-1993 innebär att ny produktivitetshöjande teknik introduceras i mindre omfattning de närmaste åren. Dessutom bedöms den kvarvarande rationaliseringspotentialen vara betydligt lägre än

för ett par år sedan. Produktiviteten väntas därför stiga med 3,5 % 1994 och med 2,5 % 1995. Lönekostnadsökningarna beräknas i år hamna på 4 %. Under 1995 beräknas den tilltagande efterfrågan på arbetskraft och det höga vinstläget bidra till att lönekostnaderna inom industrin ökar med knappt 5 %.

Sammantaget för prognosperioden 1994-1995 utvecklar sig kostnaden per producerad enhet i en takt som är ungefär lika hög som i konkurrentländerna. Mätt i gemensam valuta försämras dock konkurrenskraften något på grund av valutakursförändringarna. Dessa antas medföra att kronan apprecieras med 1,8 % gentemot konkurrentländernas valutor. Försämringen av konkurrenskraften under prognosperioden är dock obetydlig i jämförelse med den mycket gynnsamma konkurrenssituation som svensk industri befinner sig i. Under åren 1993-1995 beräknas förbättringen i industrins relativa enhetsarbetskostnad uppgå till ca 24 %. Det bör medföra marknadsandelvinster för svensk industri under hela prognosperioden. Speciellt kraftig beräknas konkurrenskraftsförbättringen bli gentemot Japan (51 %) och USA (35 %). Svensk industri konkurrerar med dessa länder främst på den amerikanska och den asiatiska marknaden. Således bör marknadspositionen kunna stärkas på dessa båda expanderande marknader.

## 4.2 Lönsamhet

Lågkonjunkturen i början på 1990-talet medförde en kraftig lönsamhetsförsämring. Trots att prisökningstakten både i Sverige och utomlands sjönk fortsatte kostnaderna i Sverige att stiga. År 1991 nådde industrins lönsamhet ett bottenläge när exportföretagen försökte kompensera den försämrade konkurrenskraften med minskade marginaler.

Den låga lönsamheten och kraftigt stigande realräntor bidrog till utslagning av industriföretag. År 1993 steg industrins vinstandel, mätt som driftöverskottet brutto som andel av förädlingsvärdet, till ca 33 %. Därmed steg lönsamheten till en högre nivå än den som rådde efter devalveringarna i början på 1980-talet. Lönsamhetsförbättringen beror till en del på kronans kraftiga depreciering. Kronförsvagningen har av exportföretagen kunnat utnyttjas till marginalförstärkningar. Mindre än hälften av det möjliga utrymmet för prisökningar har dock använts hittills.

En del av vinstförbättringen kan också förklaras av att industrin med en viss tidseftersläpning har kunnat anpassa de rörliga kostnaderna till den relativt långsamma prisökningstakten efter 1990. De två senaste åren har de rörliga kostnaderna per producerad enhet till och med minskat till följd av den mycket kraftiga produktivitetshöjningen och de avtagande lönekostnadsökningarna.

**Tabell 4.2 Industrins rörliga kostnader, produktpriser, marginaler per producerad enhet samt bruttoöverskottsandel**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Procentuell förändring per producerad enhet: | | | | | |
| Förbrukningskostnad | -0,4 | -1,9 | 3,9 | 3,1 | 4,1 |
| Lönekostnad[1] | 9,2 | -2,4 | -7,6 | 0,5 | 2,1 |
| Lönekostnad per timme | 9,0 | 3,4 | 1,1 | 4,0 | 4,7 |
| Produktivitet | -0,2 | 5,9 | 9,4 | 3,5 | 2,5 |
| *Summa rörlig kostnad* | 2,2 | -2,1 | 0,5 | 2,4 | 3,6 |
| Produktpris | 0,9 | -1,3 | 4,5 | 2,8 | 3,5 |
| **Bruttomarginal, nivå** | **7,6** | **8,4** | **11,8** | **12,0** | **11,9** |
| Marginalförändring | -1,0 | 0,8 | 3,4 | 0,2 | -0,1 |
| Bruttoöverskottsandel[2] | 22,2 | 24,2 | 33,4 | 34,3 | 34,4 |

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

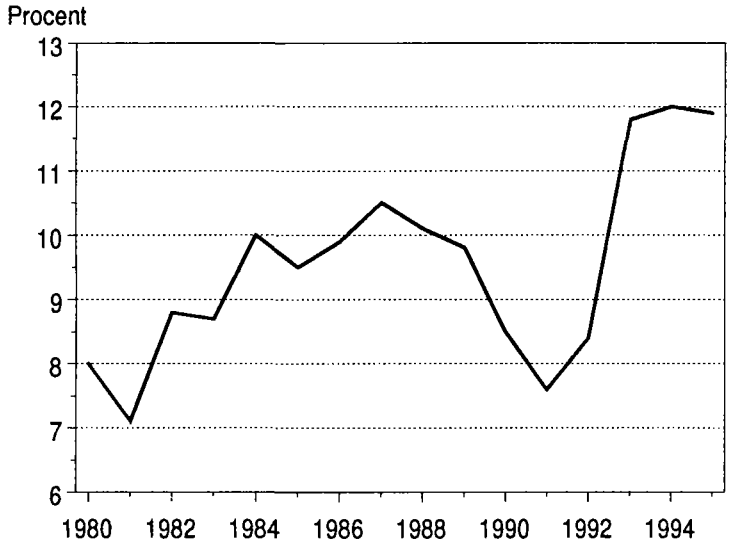
Importpriserna förutses stiga något mer än priset på de inhemska insatsvarorna under 1994 trots apprecieringen av kronan. Det innebär att insatsvarukostnaden ökar med 3,1 % i år. Det fortsatt kärva arbetsmarknadsläget förväntas medföra relativt måttliga lönekostnadsökningar under 1994, vilket tillsammans med en god produktivitetsutveckling ger en låg ökning av arbetskraftskostnaderna per producerad enhet. Sammantaget ökar därmed de rörliga kostnaderna med 2,4 %.

Kapacitetsutnyttjandet väntas i år förbli relativt lågt för stora delar av industrin. Det innebär att prishöjningstakten torde bli begränsad. Exportföretagen stärker dock sina marginaler ytterligare. Det kan förklaras av att basindustrin som pristagare på världsmarknaden följer med i den förväntade prisuppgången på basindustriprodukter. För exportföretag i andra branscher förutses oförändrade marginaler. Produktpriserna stiger med 2,8 % under 1994 vilket innebär att vinstandelen stiger ytterligare till ca 34 %.

Vinstläget beräknas bli oförändrat 1995. Stigande lönekostnadsökningar och en fallande produktivitetstillväxt medför att insatskostnaderna ökar med 4,1 %. Kronapprecieringen väntas visserligen leda till att importpriserna ökar långsammare än de inhemska priserna, men detta begränsar endast måttligt insatsvaruprisets ökningstakt. Exportföretagen förväntas höja priserna i takt med konkurrenterna vilket innebär sänkta marginaler under 1995 eftersom konkurrentländernas valutor samtidigt deprecieras gentemot kronan. Hemmamarknadsföretagen kan däremot i begränsad omfattning stärka sina marginaler.

Den höga lönsamheten under prognosperioden bör ses mot bakgrund av den urholkning av det egna kapitalet som skedde under lågkonjunkturen. Den höga vinstandelen ger industrin finansiellt utrymme att återställa och bygga ut produktionskapaciteten. Under prognosperioden förväntas också industrins investeringar öka kraftigt.

**Diagram 4.3 Industrins bruttomarginal 1980-1995**




*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den starka efterfrågetillväxten för *basindustrins* produkter under 1980-talet medförde en betydande utbyggnad av produktionskapaciteten i världen. Recessionen i Västeuropa dämpade sedan efterfrågan, vilket ledde till en betydande överkapacitet på världsmarknaden. De internationellt bestämda priserna föll kraftigt 1991-1992, vilket för basindustrin medförde att bruttomarginalen, dvs. bruttoöverskottet i procent av bruttoproduktionsvärdet, sjönk till endast 2,7 % 1992. Bruttomarginalen motsvarar i företagsstatistiken rörelseresultatet före avskrivningar i procent av omsättningen. Resultatet efter finansnetto blev till och med negativt.

Efterfrågan från Västeuropa förblev oförändrad under 1993 medan konsumtionen däremot steg i Nordamerika och i Asien. Världsmarknadspriserna planade ut och de svenska tillverkarna kunde utnyttja deprecieringens effekter till att höja exportpriserna och samtidigt öka exportvolymen. Exportframgångarna kunde främst noteras i Nordamerika och i Asien. Produktpriserna steg under året med 4,2 % samtidigt som de rörliga kostnaderna sjönk främst tack vare en kraftig produktivitetsförbättring. Lönsamheten mätt som bruttomarginalen steg därmed till knappt 8 % 1993.

Trots ett fortsatt globalt utbudsöverskott under prognosperioden väntas höjda priser. De svenska tillverkarnas konkurrenskraft är med nuvarande växelkurs mycket god såväl inom massa- och pappersindustrin som inom järn- och stålindustrin. Däremot är lönsamheten dålig för många av de utländska konkurrenterna. Detta förhållande väntas medföra att de svenska tillverkarna höjer priserna när efterfrågan stiger.

Under 1994 är det främst den starka konjunkturen i USA som höjer konsumtionen av basindustriprodukter. Nästa år väntas en bättre balans mellan utbud och efterfrågan komma till stånd när konjunkturen skjuter fart också i Västeuropa. Produktpriserna stiger med 6 % resp. 7 % 1994 och 1995. En fortsatt gynnsam produktivitetsutveckling samt relativt begränsade lönekostnadsökningar medför att de rörliga kostnaderna stiger betydligt långsammare än produktpriserna. Bruttomarginalen för basindustrin beräknas därmed stiga till historiskt höga 13 % under 1995.

# 5 Privata tjänster

Produktionen inom den privata tjänstesektorn beräknas växa under prognosperioden. Spridningseffekter från exportindustrin har medfört en ökad orderingång till delar av sektorn. Genom att tjänstesektorn i stor utsträckning är beroende av den privata konsumtionen beräknas uppgången för denna medföra att de flesta delbranscher får ökad tillväxt.

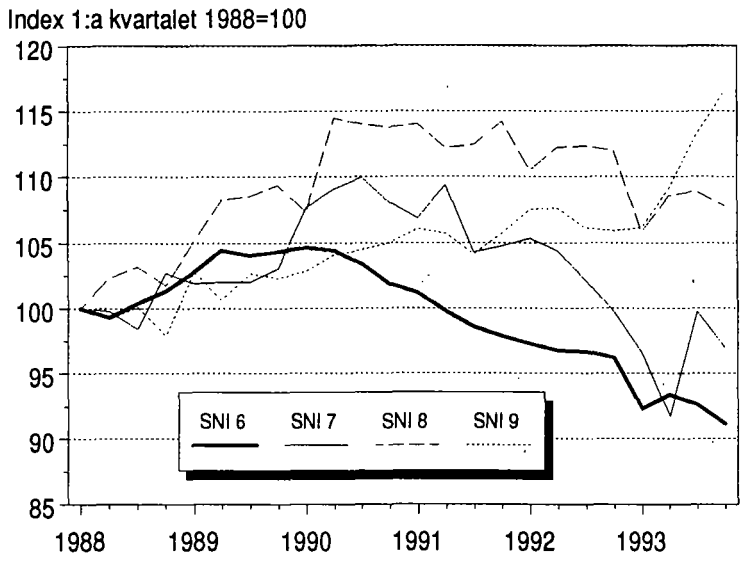
## 5.1 Konjunkturläget

Till den privata tjänstesektorn räknas tjänster där kostnaden till övervägande delen debiteras användaren. Tjänster som produceras av statliga och kommunala bolag och affärsverk kan således också ingå i den privata tjänstesektorn. Offentliga tjänster som produceras av stat och kommun och huvudsakligen finansieras genom skatter ingår däremot inte. Vissa verksamheter, exempelvis sjukvård, kan därför definitionsmässigt hamna i olika sektorer beroende på finansieringsform.

Den privata tjänstesektorn har ökat i betydelse det senaste decenniet. År 1993 sysselsatte den 1,5 miljoner personer vilket motsvarar 38 % av den totala sysselsättningen. Trots en nedgång i tjänsteproduktionen sedan 1990 fortsatte dess andel av den totala produktionen att öka ända fram till 1992. Detta beror på att industriproduktionen sjönk ännu mer under motsvarande tidsperiod. Nedgången i tjänsteproduktionen inföll senare än för industrin. De delar av tjänstesektorn som huvudsakligen levererar till industrin fick dock vidkännas lågkonjunkturen samtidigt som industrin. När den privata konsumtionen föll kraftigt under 1992 och 1993 fick detta återverkningar på stora delar av tjänstesektorn. Mot slutet av 1993 stabiliserades dock läget.

Beräkningar genomförda av NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket), visar att över 40 % av tjänsteproduktionen går till privat konsumtion. Exporten är också mycket viktig. Visserligen levererar sektorn bara 11 % av produktionen direkt till utlandet, men över hälften av produktionen används som insatsvara i andra branscher som i sin tur exporterar. Den indirekta användningen via export kan beräknas till 18 %. Sammanlagt exporteras således knappt 30 % av den privata tjänstesektorns produktion. Häri ligger förklaringen till att tjänstesektorn trots en mycket svag privat konsumtion inte föll tillbaka mer under 1993. Till följd av den kraftiga exportuppgång som förväntas innevarande år och återhämtningen av den privata konsumtionen kommer läget för tjänstesetorn under året att förbättras avsevärt.

**Diagram 5.1 Arbetade timmar i privat tjänstesektor**
Säsongrensade data




*Anm.:* SNI 6: Distribution; SNI 7: Kommunikation; SNI 8: Finansiella tjänster, fastighetsförvaltning, uppdragsverksamhet; SNI 9: Övriga tjänster.
*Källa:* Statistiska centralbyrån.

*Distributionstjänster (SNI 6)*, dvs. detaljhandel, partihandel, hotell och restaurang, är till en stor del beroende av den privata konsumtionsutvecklingen. Utvecklingen av företagsresandet är också väsentligt för i synnerhet restaurang- och hotellbranschen. Föregående år nådde konjunkturen för branschen som helhet botten och mot slutet av året kunde en viss uppgång märkas.

Inom detaljhandeln har minskningen varit störst för sällanköpsvaruhandeln, medan den mindre konjunkturkänsliga dagligvaruhandeln bara noterat en smärre nedgång. Utvecklingen väntas i år bli bättre för detaljhandeln genom en förbättring av den privata konsumtionen. Sysselsättningsläget förblir dock fortsatt svagt på grund av att de ökade volymerna kan klaras genom produktivitetsförbättringar.

För partihandeln försämrades konjunkturläget drastiskt 1991-1992. Det hänger samman med att partihandeln levererar till nästan samtliga sektorer i ekonomin. Partihandeln kan därför sägas utgöra en indikator på konjunkturutvecklingen. Under andra halvåret 1993 förbättrades läget för partihandeln då den samlade efterfrågan i ekonomin återigen ökade. Under prognosperioden väntas läget snabbt förbättras för den del av partihandel som är inriktad på industri och konsumtionsvaror, medan läget förblir dystert för handeln med byggvaror.

Hotellbranschen kännetecknas av en stor överkapacitet, förra året var t.ex. beläggningsgraden endast 39 %. Den 1 juli 1993 sänktes mervärdes-

skatten på hotell- och restaurangtjänster till 12 %. Tillsammans med kronans depreciering kommer detta gradvis att förbättra branschens situation. Sammantaget leder den ökade aktiviteten i ekonomin till att branschen som helhet (SNI 6) växer under 1994.

Delar av *kommunikationsbranschen (SNI 7)* har drabbats mycket hårt av lågkonjunkturen. Avregleringarna inom post och tele samt inom flyg har lett till stora produktivitetshöjningar. Därigenom har sysselsättningen kunnat minska. Tesen om teletjänstområdet som en framtidsbransch får inget stöd i aktuella data över sysselsättningsutvecklingen. Telebranschen generar dock tillväxt i andra branscher såsom uppdragsverksamhet, byggnadsindustri samt elektroindustri. Sannolikt kan branschen växa under kommande år genom ökande efterfrågan och en avtagande produktivitetsutveckling.

Åkerierna har också drabbats hårt av lågkonjunkturen. Antalet bilar har enligt Åkeriförbundet sjunkit från 39 000 toppåret 1990 till 34 000 vid årskiftet 1993/1994. Nedgången sammanfaller med den låga aktiviteten inom industrin och byggbranschen. Det senaste halvåret har emellertid utsikterna förbättrats betydligt. Enligt Konjunkturinstitutets senaste tjänstebarometer har andelen företag som uppger fullt kapacitetsutnyttjande stigit från 30 % tredje kvartalet 1993 till 41 % första kvartalet 1994. Industrins fortsatta tillväxt väntas påverka åkerinäringen positivt. Redan under det första halvåret 1994 förväntas antalet chaufförer öka.

Avregleringen av kreditmarknaden ledde till en snabb expansion för vissa branscher inom *SNI 8 (finansiella tjänster, fastighetsförvaltning, uppdragsverksamhet)* under slutet av 1980-talet. Det gäller framför allt bankverksamhet och uppdragsverksamhet som växte fram till 1990. De akuta svårigheter som följde på fastighetskrisen ledde därefter till en kraftig omstrukturering och rationalisering inom framför allt bankbranschen. Under 1993 uppgick bankernas kreditförluster till ca 50 miljarder kronor att jämföra med 70 miljarder året innan. En förbättrad intjäningsförmåga samt sänkta kostnader gav bankbranschen exklusive Gotabanken ett samlat nollresultat föregående år. Rationaliseringarna inom banksektorn förväntas i stort sett vara genomförda. Under 1993 bildades flera nischbanker. Dessa siktar inte på att konkurrera med de stora affärsbankerna inom alla verksamhetsområden utan riktar endast in sig på vissa delar. Den ökning av efterfrågan på finansiella tjänster som väntas de närmaste åren bedöms inte leda till en ökad sysselsättning.

Inom uppdragsverksamheten, som står för närmare 60 % av sysselsättningen inom SNI 8, ökade produktionen under det andra halvåret 1993. Andelen företag inom branschen som uppgav fullt kapacitetsutnyttjande i mars månad uppgick till 58 % enligt tjänstebarometern. Branschen, som i stor utsträckning levererar till andra delar av näringslivet, gynnas av industrins exportökningar. Efterfrågan på framför allt branschkompetent personal väntas öka under året inom teknisk konsultverksamhet, ADB-verksamhet samt inom juridisk uppdragsverksamhet. Också för byggkonsulterna verkar konjunkturbotten ha nåtts. Dessa har till en del kunnat kompensera dramatiskt fallande byggnadsinvesteringar med ökande anläggningsinvesteringar. Fortsatt stigande infrastrukturinvesteringar och en

uppgång i industribyggnationen medför ett nyrekryteringsbehov under 1994.

*Övriga tjänster (SNI 9)* är en sektor som präglas av servicekaraktär. Bland verksamheterna kan nämnas renhållning, reparation, tvätteri och rekreation. Branschens sysselsättning har ökat sedan 1988. En av förklaringarna till ökningen ligger i att verksamheter inom offentlig sektor som under senare år har lagts ut på entreprenad, exempelvis renhållning, registrerats inom SNI 9. Branschen riktar sig huvudsakligen mot hushållen, men även företagssektorn och turismen är viktiga avnämare. Branschen väntas i år få en fortsatt god utveckling i takt med en ökad efterfrågan från främst företagen. Branschen bedöms öka antalet sysselsatta när den privata konsumtionen åter tar fart.

Efter ett produktionsfall på över 2 % föregående år väntas konjunkturen sammantaget inom den privata tjänstesektorn vända uppåt i år. Enligt tjänstebarometern förefaller det som om produktionen ökar i nästan samtliga delbranscher 1994. Produktionen inom partihandel inriktad på byggnadsmaterial förväntas dock fortsätta att minska. Uppgången är starkast för den del av tjänstesektorn som levererar till exportindustrin. Det gäller framför allt uppdragsverksamheten och vissa delar av partihandeln. Uppgången i industriinvesteringarna blir kraftig under andra halvåret 1994. Redan under första halvåret har detta medfört en ökad beläggning inom uppdragsverksamheten, vilket syns på faktureringen för bl.a. byggkonsulterna.

För den del av tjänstesektorn som i något led är inriktad på produktion ämnad för inhemsk slutanvändning förväntas också en ökad försäljning under det första halvåret. Uppgången i den privata konsumtionen märks både inom parti- och detaljhandeln. Inom detaljhandeln väntas framför allt sällanköpsvaruhandelns försäljning öka under prognosperioden.

Totalt väntas produktionen i den privata tjänstesektorn stiga med drygt 2 % i år och med knappt 4 % 1995. Sysselsättningsuppgången bedöms inte bli lika markerad. Det innebär att produktiviteten ökar med drygt 1 % vardera året.

## 5.2 Strukturförändringar inom tjänstesektorn

I takt med att arbetslösheten har ökat har den privata sektorns förutsättningar att skapa sysselsättningstillfällen kommit alltmer i fokus. En mängd teoretiska argument kan anföras varför tjänstesektorn på sikt bör växa. Ibland hävdas att vid högre inkomstnivåer används en större andel av inkomsten till köp av tjänster. Internationella jämförelser visar emellertid att sambandet mellan utvecklingsnivå och andel sysselsatta i tjänsteproduktion inte är entydigt. Förklaringarna måste därför sökas djupare än så. Om ett land har komparativa fördelar inom tjänstehandeln leder detta normalt till att en större andel sysselsätts inom tjänstesektorn. Även skattesystemets utformning är sannolikt viktig för hur stor andel av ekonomin som tjänstesektorn utgör.

En annan förklaring till att tjänstesektorns andel av sysselsättningen skulle växa är att produktivitetsutvecklingen är lägre än inom industrin. Det skulle leda till att antalet tjänsteanställda ökar mer än de industrianställda vid en given efterfrågeökning i ekonomin. Tjänstesektorns möjliga expansion skulle också kunna bero på att industriföretagen i allt större utsträckning köper in vissa tjänster utifrån istället för att producera dem inom företaget. Denna faktor har förmodligen varit bland de viktigaste för den privata tjänstesektorns tillväxt under det senaste decenniet.

Tjänstesektorns tillväxt är inte isolerad från den övriga ekonomin utan är beroende av efterfrågetillväxten i ekonomin som helhet. För att kunna skapa fler arbeten inom tjänstesektorn med en svag inhemsk ekonomi krävs att tjänsteexporten ökar. Bl.a. har EES-avtalet ökat möjligheterna till export.

Den 1 januari 1994 började EES-avtalet att gälla. Grundtanken bakom avtalet är att skapa en gemensam marknad för samtliga EES-länder genom att undanröja kvarvarande handelshinder och skapa fri rörlighet för arbetskraft och kapital. Avtalet skapar möjligheter för svenska tjänsteföretag till expansion på den internationella marknaden, men ger också ökad utländsk konkurrens på den svenska marknaden.

Tjänstehandeln utgör normalt ca 20 % av den totala handeln. Tjänstehandeln begränsas dels genom naturliga geografiska hinder, men också genom internationella och nationella regleringar. Att tjänstehandeln är begränsade behöver emellertid inte innebära avsaknad av internationell konkurrens. Genom direktinvesteringar i Sverige kan utländska företag etablera sig och öka konkurrensen. Exempel på detta är s.k. franchiseföretag som har etablerats sig inom många sektorer. I de branscher där handel registreras framgår det tydligt att några är internationellt konkurrensutsatta.

I konsult- och maskinuthyrningssektorerna och inom kommunikationsektorn är importandelen relativt hög. Det tyder på att dessa sektorer till viss del är internationellt konkurrensutsatta. Inom parti- och detaljhandel samt inom post och televerk är importkvoterna däremot låga. En bransch som per definition är konkurrensutsatt är turism. Därigenom är också stora delar av hotell- och restaurangverksamheten konkurrensutsatt.

**Tabell 5.1 Importpenetrationskvot för den privata tjänstesektorn och för industrin**

| | Importpenetrationskvot | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1993 |
| Gruvor och mineralbrott, tillverkningsindustri | 41,0 | 45,5 | 40,7 | 44,0 |
| Parti- och detaljhandel | 2,9 | 4,2 | 1,1 | 3,0 |
| Samfärdsel | 14,0 | 12,8 | 12,9 | 16,5 |
| Post- och televerk | 2,8 | 5,9 | 5,0 | 5,3 |
| Uppdrag och leasing | 15,0 | 20,0 | 16,1 | 18,9 |
| Övriga privata tjänster | 0,1 | 0,1 | 0,8 | 0,4 |

*Anm.:* Importpenetrationskvoten = (import/(produktion+import-export))x100.
*Källa:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

NUTEK och Riksbanken har tillsammans med EFTA-sekretariatet utrett konsekvenserna av EES-avtalet för några av de viktigaste tjänstesektorerna. Resultaten tyder på att strukturförändringarna på kort sikt endast blir av begränsad omfattning. Konkurrensen ökar dock inom en rad branscher.

Turism, dvs. hotell, researrangörer m.fl., är en sektor som redan tidigare i stor utsträckning varit konkurrensutsatt. EES-avtalet kan emellertid underlätta svenska turistföretags etableringar i vissa länder. Banksektorn har redan tidigare anpassats till en hårdare internationell konkurrens genom bl.a. avskaffandet av valutaregleringen. Strukturförändringarna väntas därför bli små.

Transportsektorn har omgärdats av speciella regleringar. I och med EES-avtalet försvinner kvoteringen för internationell trafik. Cabotage, dvs. inhemsk transport som utförs av utländskt transportföretag, blir tillåten i hela EES-området, förutom i Österrike. Det är främst transporttjänster över gränserna som påverkas. Bortagandet av kvotssystemet kan förväntas leda till hårdare konkurrens för de svenska speditörerna, men också ger också möjligheter till ökad export av transporttjänster.

Den kanske viktigaste förändringen som har följt av EES-avtalet är den nya konkurrenslag som Sverige införde den 1 juli 1993. Lagen innebär en skärpning av främjandet av den fria konkurrensen på den svenska marknaden. Lagen påverkar främst distributionssektorn. Bl.a. skärps synen på horisontellt samarbete som idag förekommer bland vissa fackhandelskedjor. Inom dagligvaruhandel pågår stora strukturförändringar genom att utländska lågpriskedjor vinner stora marknadsandelar, vilket bör ha en prisdämpande effekt.

Partihandeln kan på sikt också genomgå stora strukturförändringar. Med gemensamma produktregler kan partihandelslagren minska avsevärt inom EES. När det gäller partihandel med livsmedel är förhållandena annorlunda. I och med att jordbruksprodukter lämnades utanför avtalet försvåras möjligheterna för utländska partihandlare inom dagligvaruområdet att leverera till Sverige. Först vid ett medlemskap i EU kan stora strukturella förändringarna väntas ske inom livsmedelsdistributionen.

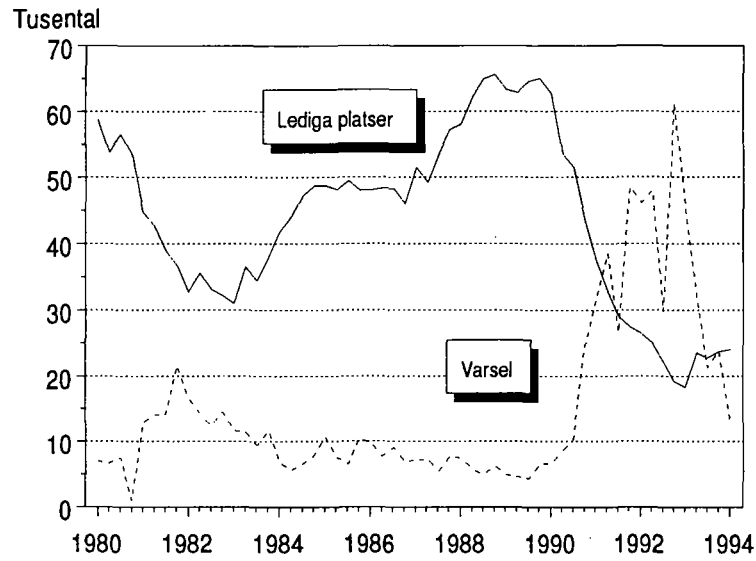
Vidare skärps reglerna för offentlig upphandling. Om stat, kommun eller landsting skall handla varor eller tjänster för över 200 000 ECU måste företag inom hela EES-området få möjlighet att lämna anbud. Det kan gälla upphandling av såväl tekniska konsulttjänster som renhållning. Frånsett att detta leder till högre konkurrens kan det diskuteras om detta gynnar svenska företag i förhållande till utländska konkurrenter. Avgörande blir de svenska tjänsteföretagens konkurrensförmåga.

I den mån den svenska marknaden för tjänster varit mer konkurrensutsatt än EG-marknaden kan EES-avtalet gynna de svenska producenterna, vilket skulle kunna medföra en ökad tjänstexport. Enligt NUTEK är det dock utifrån tillgänglig statistik svårt att avgöra konkurrensförmågan inom tjänstesektorerna. Sammantaget bedöms dock konkurrensen inom en rad branscher stärkas.

# 6 Arbetsmarknaden

Situationen på arbetsmarknaden har försämrats markant sedan högkonjunkturen kulminerade 1990. Antalet sysselsatta personer har fallit med nära en halv miljon, mätt som skillnaden mellan årsgenomsnitten 1990 och 1993. Uppgången i arbetslösheten har delvis begränsats av den kraftiga utbyggnaden av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, satsningar inom utbildningsområdet och ett minskat arbetskraftsutbud. Den öppna arbetslösheten steg till 8,2 % 1993, samtidigt som 4,3 % av arbetskraften deltog i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

**Diagram 6.1 Antal varsel och antal nyanmälda lediga platser**




*Anm.:* Det är endast serien över antal nyanmälda lediga platser som är säsongrensad.
*Källor:* Arbetsmarknadsstyrelsen och Finansdepartementet.

Lågkonjunkturen har nu definitivt passerat sitt bottenläge och den samlade produktionen växer 1994. En viss ljusning i efterfrågan på arbetskraft kan också skönjas, framför allt för tillverkningsindustrin. Inom industrin mer än fördubblades såväl antalet nyanmälda som antalet kvarstående lediga platser under det första kvartalet 1994 jämfört med samma period föregående år. Det totala antalet nyanmälda lediga platser ökade med ca 25 % under 1994 års första kvartal jämfört med samma period 1993. Uppgången sker dock från en mycket låg nivå, se diagram 6.1. En viss förbättring av arbetsmarknadsläget syns också i nedgången av antalet varsel. Under första kvartalet 1994 varslades ca 13 000 personer om uppsägning, vilket var ca 70 % lägre än samma period 1993. Läget på arbetsmarknaden bedöms ändock förbli fortsatt svagt under prognosperioden. Kombinationen av en relativt god produktivitetsutveckling och en

markant ökad medelarbetstid begränsar behovet av nyanställningar för att möta den högre produktionen 1994.

Antalet sysselsatta personer fortsätter att minska under 1994, om än i avtagande takt. Inom den konkurrensutsatta sektorn väntas sysselsättningen stiga 1994, vilket motverkas av fortsatta fall inom de sektorer som är beroende av hemmamarknaden. Den öppna arbetslösheten kommer emellertid att sjunka till 8 % som en följd av att olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder successivt byggs ut. Åtgärderna beräknas omfatta ca 280 000 personer vid årets slut. Summan av öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende åtgärder stiger till drygt 14 %, mätt som årsgenomsnitt.

År 1995 ökar antalet sysselsatta personer för första gången på fyra år. Hur stor effekt detta kommer att få på arbetslösheten är avhängigt av hur känsligt utbudet är för förändringar i efterfrågan på arbetskraft. I prognosen beräknas den öppna arbetslösheten sjunka till 7,2 % 1995, samtidigt som 6,2 % deltar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Då antas att åtgärderna börjar avvecklas under andra halvåret 1995 som en följd av att den reguljära sysselsättningen åter ökar. Summan av antalet öppet arbetslösa och antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder blir något lägre 1995 än 1994, men har fortfarande inte nått ner till 1993 års nivå.

Arbetsmarknadens funktionssätt kommer att vara avgörande för utvecklingen under resten av 1990-talet. I kapitel 15 analyseras detta närmare. Utgångsläget är dock ovanligt svårtolkat. För det första har statistikomläggningen av arbetskraftsundersökningarna (AKU) vid årsskiftet 1992/93 försvårat jämförelser över tiden. AKU har av allt att döma överskattat sysselsättningen 1992, vilket i så fall innebar att nedgången 1993 överdrevs i statistiken. Det kan heller inte uteslutas att en viss andel av deltagarna i åtgärderna ungdomspraktik (UP) och arbetslivsutveckling (ALU), där deltagarna defintionsmässigt inte skall räknas som sysselsatta, under 1993 ändå inkluderades i sysselsättningen. I så fall tenderar den egentliga sysselsättningsnedgången 1994 att bli mindre än vad som anges i denna prognos. För det andra är det ovanligt svårt att tolka produktivitetens utveckling. Sannolikt har deltagare i UP och ALU till en del bidragit till produktionen, varför den egentliga produktiviteten varit överskattad under lågkonjunkturen. Dessutom är det osäkert i vilken omfattning arbetsmarknadspolitiska åtgärder tränger ut den ordinarie sysselsättningen samt i vilken mån en expansion av åtgärderna har stimulerat utbudet av arbetskraft.

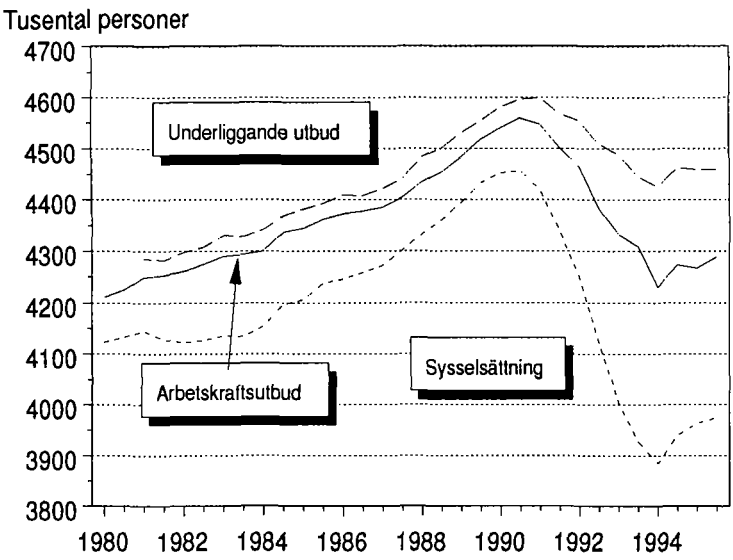
## 6.1 Sysselsättning och arbetskraftsutbud

Under lågkonjunkturen har företagen dragit ned antalet sysselsatta i en snabbare takt än produktionen. Den totala sysselsättningen började minska 1991 och därefter har nedgången successivt accelererat. Sysselsättningen sjönk med 485 000 personer eller med 11 % mellan årsgenomsnitten 1990 och 1993. I timmar sjönk sysselsättningen något mindre,

eftersom medelarbetstiden har ökat, bl.a. på grund av en kraftigt sjunkande sjukfrånvaro.

Antalet personer i arbetskraften började falla under 1991 i takt med att efterfrågan avtog. Nedgången har ökat successivt, men såsom framgår av diagram 6.2 var nedgången i sysselsättningen väsentligt större. Sammanlagt har antalet personer i arbetskraften, dvs. de som har eller aktivt söker ett arbete, minskat med 221 000 personer eller 5 % från 1990 till 1993. Om hänsyn tas till utbyggnaden av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder där deltagarna definitionsmässigt inte räknas till arbetskraften (arbetsmarknadsutbildning, UP och ALU) begränsas utbudsnedgången till 113 000 personer.

**Diagram 6.2 Sysselsättning och arbetskraftsutbud**




*Anm.:* Underliggande arbetskraftsutbud inkluderar deltagarna i åtgärderna arbetsmarknadsutbildning, UP och ALU i arbetskraften.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I lågkonjunkturen vid 1980-talets början anpassades inte antalet sysselsatta i samma utsträckning till produktionsutvecklingen som i 1990-talets lågkonjunktur. Denna s.k. labour-hoarding gjorde att en snabb produktionsökning var möjlig att genomföra utan ökad sysselsättning. Därigenom uppmättes en stark produktivitetsökning i början av återhämtningen. I dagsläget finns en betydligt lägre arbetskraftsreserv inom företagen. Även om den tekniska utvecklingen och omfattande rationaliseringsåtgärder ökat produktionsmöjligheterna vid ett givet antal anställda torde en mer varaktig produktionsökning i dagsläget medföra en snabbare och större sysselsättningsuppgång. Till en början stiger främst antalet arbetade timmar per sysselsatt. Medelarbetstiden steg med 1 % under 1993 till följd av ett ökat övertidsuttag och en kraftigt minskad sjukfrånvaro.

Medelarbetstiden förväntas fortsätta öka under 1994. Det hänger samman med en minskning av antalet semesterdagar och ett större övertidsuttag främst inom industrin. Att det finns en stor potential att öka arbetstiden för de redan sysselsatta kan utläsas i statistiken för antalet undersysselsatta, dvs. personer som skulle vilja arbeta mer men hindras av arbetsmarknadsskäl. Detta antal steg från 182 000 personer 1990 till 307 000 1993. I ett andra skede börjar antalet sysselsatta att stiga. Det totala antalet sysselsatta förväntas nå botten under det första halvåret i år. År 1995 växer det totala antalet sysselsatta personer, även mätt som årsgenomsnitt. Då beräknas framtidsförväntningarna ha stärkts så mycket att medelarbetstiden bör kunna reduceras något.

**Tabell 6.1 Antalet sysselsatta i olika branscher**
Tusental personer (i åldrarna 16-64 år)

| | Nivå | Förändring från föregående år | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| *Sysselsättning* | | | | |
| Jord- och skogsbruk | 141 | -6 | -5 | -2 |
| Industri | 841 | -62 | 26 | 30 |
| Byggnadsverksamhet | 272 | -30 | -24 | -1 |
| Privata tjänster | 1 561 | -67 | -9 | 46 |
| Kommunal verksamhet | 1 161 | -52 | -34 | -16 |
| Statlig verksamhet | 203 | -4 | -5 | -2 |
| **Totalt** | **4 185** | **-221** | **-52** | **56** |
| Arbetskraft, totalt | 4 423 | -103 | -69 | 26 |
| **Arbetslösa** | **236** | **120** | **-17** | **-30** |
| **% av arbetskraften** | **5,3** | **8,2** | **8,0** | **7,2** |
| Personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder | 165 | 184 | 263 | 264 |
| % av arbetskraften | 3,7 | 4,3 | 6,2 | 6,2 |

I prognosen över arbetsmarknadens utveckling 1994-1995 antas att åtgärderna kommer igång successivt 1994, men att det ändå tar hela kalenderåret att nå upp till "full åtgärdsvolym". Vid *slutet* av 1994 beräknas åtgärderna omfatta ca 280 000 personer.
För det andra halvåret 1995 finns inga beslut om åtgärder. I takt med en ökad reguljär sysselsättning antas att åtgärdsvolymen dras ned något.
*Anm.:* Det totala antalet sysselsatta 1992 inkluderar en korrigeringspost på 8000 personer.
*Källor:* Statistiska centralbyrån (AKU) och Finansdepartementet.

Antalet sysselsatta föll inom samtliga sektorer 1993, vilket framgår av tabell 6.1. Inom *industrin* upphörde dock sysselsättningen att sjunka under det andra halvåret. Sedan toppen i början av 1989 har industrisysselsättningen fallit med drygt 260 000 personer eller 26 %. Mot bakgrund av den lediga kapacitet som finns inom företagen och en ökad medelarbetstid beräknas produktionsökningen endast leda till en måttlig uppgång i antalet sysselsatta 1994. Under hösten 1994 väntas mer omfattande personalrekryteringar starta. Antalet sysselsatta inom *byggnadsverksamheten* beräknas fortsätta minska i samma takt 1994 som under 1992—1993 till följd av fallet i bostadsbyggandet och låga byggnadsinvesteringar inom näringslivet. Under 1995 förväntas sysselsättningsnedgången bromsas upp. Inom den *privata tjänstesektorn* bedöms sysselsättningen inom de

delbranscher som främst vänder sig mot industrin börja öka 1994, medan utvecklingen av de hemmamarknadsorienterade delbranscherna väntas bli svagare. Av tjänstesektorns produktion är minst 1/4 direkt sammankopplad med aktiviteten i industrin. År 1995 börjar sysselsättningen i hela tjänstesektorn åter att stiga. I den *kommunala sektorn* fortsätter anpassningen av verksamheten till de nya ekonomiska förutsättningarna. Sysselsättningen väntas falla i något långsammare takt 1994 jämfört med 1993. Nedgången bedöms successivt avta 1995.

**Tabell 6.2 Produktion och sysselsättning i timmar**
Årlig procentuell förändring

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Näringslivet** | | | | | | | |
| Produktion | 2,7 | 1,9 | -1,8 | -0,9 | -1,1 | 3,4 | 4,2 |
| Sysselsättning | 1,4 | 0,4 | -3,4 | -4,0 | -5,0 | 0,9 | 2,2 |
| Produktivitet | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 3,3 | 4,1 | 2,5 | 2,0 |
| *Industri* | | | | | | | |
| Produktion | 1,0 | -0,6 | -5,5 | -0,7 | 1,8 | 8,5 | 6,1 |
| Sysselsättning | -2,0 | -2,2 | -6,3 | -7,0 | -6,7 | 4,8 | 3,5 |
| Produktivitet | 3,1 | 1,6 | 0,9 | 6,7 | 9,1 | 3,5 | 2,5 |
| *Byggnadsverksamhet* | | | | | | | |
| Produktion | 7,7 | 0,3 | -0,2 | -0,7 | -8,5 | -8,0 | 1,0 |
| Sysselsättning | 5,7 | 0,0 | -2,3 | -9,5 | -10,2 | -8,5 | -0,5 |
| Produktivitet | 1,9 | 0,3 | 2,1 | 9,8 | 1,9 | 0,5 | 1,5 |
| *Privata tjänster* | | | | | | | |
| Produktion | 2,7 | 3,4 | 0,4 | -1,0 | -2,2 | 2,3 | 3,8 |
| Sysselsättning | 3,0 | 2,1 | -1,7 | -1,5 | -3,3 | 1,0 | 2,7 |
| Produktivitet | -0,3 | 1,3 | 2,1 | 0,6 | 1,2 | 1,3 | 1,1 |
| **Offentliga tjänster** | | | | | | | |
| Produktion | 2,2 | 2,0 | 0,3 | -2,4 | -2,8 | -0,4 | -0,7 |
| **Totalt** | | | | | | | |
| Produktion | 2,6 | 1,7 | -1,3 | -1,7 | -1,8 | 2,5 | 3,1 |
| Sysselsättning | 1,4 | 0,7 | -2,3 | -3,4 | -4,2 | 0,2 | 1,2 |
| Produktivitet | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 1,8 | 2,6 | 2,3 | 1,9 |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sammantaget beräknas det totala antalet sysselsatta fortsätta att minska 1994, till följd av fortsatta neddragningar inom byggnadsverksamheten och den kommunala sektorn. Det motverkas delvis av att antalet sysselsatta inom de konkurrensutsatta delarna av ekonomin börjar öka successivt under loppet av 1994. År 1995 beräknas det totala antalet sysselsatta öka med drygt 50 000 personer. Sysselsättningen stimuleras av de ändringar som genomförts i arbetsrättslagstiftningen, där prov- och visstidsanställning underlättats samt av det införda generella anställningsstödet (GAS) som subventionerar nyanställd arbetskraft. GAS innebär en sänkning av arbetsgivaravgifterna med 15 procentenheter för antalet anställda utöver den nivå som rådde i september 1993. Nedsättningen gäller under kalenderåret 1994.

Produktiviteten steg med 4 % inom näringslivet 1993. Den kan dock vara överskattad till följd av tidigare nämnda statistikproblem. I takt med att antalet sysselsatta börjar öka förväntas produktivitetsutvecklingen

bromsas något. Produktiviteten beräknas öka med knappt 2 1/2 % 1994 och 2 % 1995. En osäkerhet i bedömningen är huruvida produktivitetspotentialen inom industrin kan vara större än beräknat 1994 och att produktionsökningen i så fall kommer att föranleda en mindre uppgång i antalet arbetade timmar.

Hela nedgången av arbetskraftsutbudet under lågkonjunkturen förklaras av ett sjunkande arbetskraftstal, eftersom befolkningen i åldrarna 16—64 år samtidigt steg. Detta avspeglas också i en kraftig uppgång av de latent arbetssökande, dvs. de som vill och kan arbeta men inte aktivt söker arbete. År 1990 deltog 84 % av befolkningen i arbetskraften, vilket i ett historiskt perspektiv är ett högt arbetskraftsdeltagande. År 1993 hade AK-talet sjunkit till 79 %. Den största nedgången av AK-talet har skett bland de yngre åldersgrupperna, vilket förklaras av att de ovan nämnda utbildningsåtgärderna (arbetsmarknadsutbildning, UP och ALU) delvis är koncentrerade till ungdomar samt av ökningen av antalet studerande i den reguljära utbildningen. De som deltar i dessa åtgärder räknas inte in i arbetskraften.

Arbetskraftsutbudet väntas fortsätta falla 1994 med ca 1 1/2 % till följd av den fortsatt svaga efterfrågan på arbetskraft. Eftersom befolkningen i arbetsför ålder förväntas öka med ca 0,5 % per år innebär det en ytterligare neddragning av AK-talet. Av utbudsnedgången förklaras dock 2/3 av ett successivt ökat deltagande i de ovan nämnda arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, se tabell 6.3. År 1995, när antalet sysselsatta åter ökar, beräknas utbudet av arbetskraft stiga. Dels finner fler det mödan värt att aktivt söka arbete, dels antas att en avveckling av de arbetsmarknadspolitiska utbildningsåtgärderna inleds. De som lämnar dessa åtgärder kommer åter att räknas in i arbetskraften.

**Tabell 6.3 Procentuell förändring av arbetskraftsutbudet**
Därav bidrag från utbudspåverkande arbetsmarknadspolitiska åtgärder

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|
| **Arbetskraft** | **-2,3** | **-2,3** | **-1,6** | **0,6** |
| Därav bidrag från åtgärder: | | | | |
| Arbetsmarknadsutbildning | -0,6 | 0,8 | -0,3 | 0,0 |
| Ungdomspraktik | -0,5 | -0,8 | -0,3 | 0,2 |
| Arbetslivsutveckling | | -0,8 | -0,4 | 0,1 |

*Källor:* Arbetsmarknadsstyrelsen och Finansdepartementet.

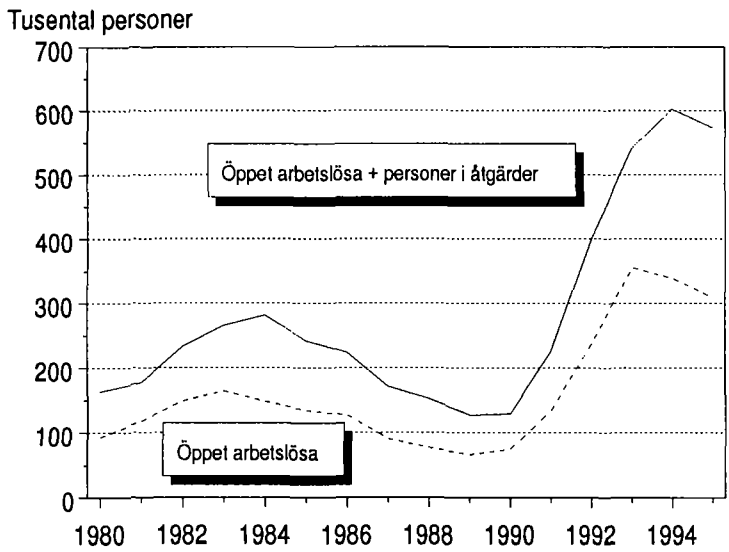
Det finns sannolikt en stor potential för fortsatta ökningar av arbetskraftsutbudet i ett medelfristigt perspektiv. Anpassningarna till de utbudsstimulerande strukturella reformer som genomförts de senaste åren, t.ex. skattereformen och sänkt ersättningsnivå i sjukförsäkringen, har troligen fördröjts av den svaga efterfrågan på arbetskraft. Utbudsökningarna förväntas ske både genom en trendmässigt ökad medelarbetstid från de personer som redan är sysselsatta samt ett inflöde av personer till arbetskraften. Uppgången i medelarbetstid de närmaste åren kommer sannolikt motverkas av en successiv återgång av andelen övertidstimmar till en lägre, mer normal nivå. Inflödet av personer till arbetskraften kan ske genom

att deltagare i åtgärder utanför arbetskraften, latent arbetssökande och andra får arbete eller blir aktivt arbetssökande. Dessutom leder en ökning av den faktiska genomsnittliga pensionsåldern till ett högre utbud, vilket bl.a. kan ske om färre erhåller förtidspension. Antalet nybeviljade förtidspensioner har ökat från 50 000 år 1991 till 62 000 personer år 1993. Under resten av 1990-talet torde antalet nya förtidspensioneringar kunna sjunka, med hänsyn till de stora volymer som uppnåtts under lågkonjunkturen.

## 6.2 Öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Den öppna arbetslösheten har ökat dramatiskt i Sverige under 1990-talet. I det överhettade arbetsmarknadsläge som rådde under 1989-1990 pressades den öppna arbetslösheten ned till rekordlåga 1 1/2 %, vilket var betydligt under den arbetslöshet som är förenlig med icke accelererande inflation (NAIRU). Sedan våren 1990 har den öppna arbetslösheten stigit kontinuerligt. I takt med att efterfrågan i ekonomin föll ökade arbetslösheten i en allt snabbare takt. Antalet öppet arbetslösa steg från 75 000 personer 1990 till 356 000 1993. Det motsvarar en ökning av den öppna arbetslösheten från 1,7 % till 8,2 %. Ökningen i arbetslösheten har samtidigt motverkats av att deltagandet i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder stigit kraftigt under samma period. År 1993 deltog ca 184 000 personer i sådana åtgärder, vilket motsvarar 4,3 % av arbetskraften.

**Diagram 6.3 Öppet arbetslösa samt personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder**




*Anm.:* Arbetslösheten är omräknad till 1993 års definition enligt AKU.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Arbetslösheten har ökat snabbare bland män än bland kvinnor, till skillnad från utvecklingen i början av 1980-talet. I början av 1994 var arbetslösheten ca 3 1/2 procentenheter högre bland män. Det förklaras av att sysselsättningen hittills fallit kraftigast inom industrin och byggnadssektorn som båda är mansdominerade näringar. Dessutom deltar relativt sett fler kvinnor i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Arbetslösheten är högst bland de yngre åldersgrupperna. Trots den snabba expansionen av åtgärder riktad mot ungdomar steg arbetslösheten 1993 till 19 % inom åldersgruppen 16-19 år och 18 % för 20-24 åringar, se tabell 6.4.

**Tabell 6.4 Relativ arbetslöshet i olika åldrar**
Procentandel av arbetskraften i respektive åldersgrupp

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 16-19 år | 4,6 | 4,1 | 4,0 | 3,5 | 3,4 | 5,1 | 7,5 | 11,6 | 19,2 |
| 20-24 år | 6,3 | 6,2 | 4,6 | 3,6 | 3,1 | 3,1 | 6,1 | 11,5 | 18,1 |
| 25-54 år | 1,9 | 1,9 | 1,5 | 1,3 | 1,1 | 1,2 | 2,3 | 4,5 | 7,1 |
| 55-64 år | 4,0 | 3,4 | 2,1 | 1,7 | 1,3 | 1,5 | 2,1 | 3,2 | 5,5 |
| **Totalt** | **2,8** | **2,7** | **2,1** | **1,8** | **1,5** | **1,7** | **2,9** | **5,3** | **8,2** |

*Anm.:* Siffrorna för åren 1985 och 1986 är inte helt jämförbara med värden för åren därefter på grund av omläggning av mätmetod i AKU från år 1987. Ännu en omläggning skedde januari 1993. För att skapa jämförbarhet är därför nivån preliminärt justerad fr.o.m. 1987.
*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Antalet långtidsarbetslösa har ökat på ett oroväckande sätt under denna lågkonjunktur. I Sverige definieras långtidsarbetslöshet som personer som varit öppet arbetslösa i mer än sex månader. Det skiljer sig från den gängse internationella definitionen där långtidsarbetslöshet uppkommer efter tolv månaders öppen arbetslöshet. Sverige kan därmed sägas ha en bredare definition. Å andra sidan måste personer som deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd vara öppet arbetslösa i ytterligare sex månader för att klassificeras som långtidsarbetslösa. Under föregående lågkonjunktur uppgick den genomsnittliga andelen långtidsarbetslösa av det totala antalet öppet arbetslösa till ca 30 %. Andelen långtidsarbetslösa har ökat kontinuerligt i denna lågkonjunktur. Andelen steg från 16 % 1990 till 32 % 1993. I början av 1994 hade långtidsarbetslösheten ökat till drygt 39 %.

Det vore önskvärt att kunna relatera den ovan redovisade andelen långtidsarbetslösa till uppgifter om hur många som varit utan en reguljär sysselsättning i mer än tolv månader. Dels skulle det kunna ge ett långtidsarbetslöshetsbegrepp i linje med omvärldens, dels visa hur hög rundgången mellan öppen arbetslöshet och olika åtgärder är.

Ju högre andelen långtidsarbetslösa blir, desto större är riskerna att arbetsmarknadens funktionsförmåga försämras och lönebildningen försvåras. Löneökningar dämpas i mindre grad av lång- än av korttidsarbetslöshet. Om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inriktas på de långtidsarbetslösa så minskar risken för att åtgärderna får samhällsekonomiskt ofördelaktiga effekter på lönebildningen i form av förhindrade eller för-

dröjda löneanpassningar. Fokuseringen på en aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige syftar just till att minimera långtidsarbetslöshet, passivisering och utslagning från arbetsmarknaden. Om arbetskraftsreservens kompetens kan höjas med hjälp av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna får de snarare en positiv effekt på lönebildningen genom att de som står utanför den reguljära sysselsättningen är/blir tillräckligt konkurrenskraftiga för att kunna påverka lönebildningen i en dämpande riktning.

**Tabell 6.5 Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder**
Tusental, genomsnitt per år

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Utanför arbetskraften* | | | | | | |
| Arbetsmarknads-utbildning | 40 | 42 | 39 | 59 | 86 | 53 |
| Ungdomspraktik | | | | | 22 | 58 |
| Arbetslivsutveckling | | | | | | 35 |
| *I arbetskraften* | | | | | | |
| Beredskapsarbete | 14 | 10 | 8 | 11 | 16 | 14 |
| Ungdomslag[1] | 10 | 5 | 3 | 10 | 9 | - |
| Avtalad inskolningsplats | 2 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 |
| Rekryteringsstöd | 5 | 3 | 2 | 5 | 14 | 9 |
| Utbildningsvikariat | | | | 1 | 8 | 10 |
| Företagsutbildning[2] | 3 | 4 | 3 | 4 | 6 | 3 |
| Åtgärder för arbets-handikappade[3] | 84 | 85 | 88 | 86 | 85 | 84 |
| **Totalt** | **158** | **150** | **145** | **179** | **250** | **267** |
| Andel av arbets-kraften[4] | 1,7 | 1,4 | 1,2 | 2,0 | 3,7 | 4,3 |

[1] T.o.m 30 juni 1989 ungdomslag. Den 1 juli 1989 — juni 1992 särskild inskolningsplats.
[2] Utbildning vid permitteringshot, flaskhalsutbildning m.m. Omräknat till heltidsutbildade.
[3] Samhall, lönebidrag, Arbetsmarknadsinstitutet och offentligt skyddat arbete.
[4] Samtliga åtgärder exkl. arbetshandikappade. Arbetskraften omräknad till 1993 års AKU-definition.
*Källa:* Arbetsmarknadsstyrelsen.

Omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har stigit i takt med arbetsmarknadens försvagning. Andelen personer i åtgärder (exkl. arbetshandikappade) uppgick till 4,3 % 1993, vilket är ca 3 procentenheter mer än under 1990, se tabell 6.5. Till skillnad mot tidigare lågkonjunkturer har tyngdpunkten förskjutits mot en större andel s.k. utbildningsinsatser. Av de ca 242 000 personer som deltog i någon arbetsmarknadspolitisk (exkl. företagsutbildning) åtgärd det första kvartalet 1994 avsåg drygt 80 % arbetsmarknadsutbildning, ALU eller UP. Därtill har den ordinarie utbildningen utökats av arbetsmarknadsskäl. Budgetåret 1992/93 utnyttjade 15 000 personer dessa extra utbildningsmöjligheter, främst i form av ett tredje gymnasieår. För innevarande budgetår beräknas ca 67 000 personer delta i den utökade ordinarie utbildningen. Denna nivå väntas öka ytterligare något under det kommande budgetåret.

Trots en produktionsökning 1994 beräknas arbetsmarknadsläget vara fortsatt svagt. I avsnitt 6.1 beskrevs den förväntade utvecklingen av antalet sysselsatta och utbudet av arbetskraft under prognosperioden. Ut-

vecklingen av den öppna arbetslösheten är dessutom avhängig av i vilken takt och till vilken nivå de arbetsmarknadpolitiska åtgärderna kan byggas ut. Den öppna arbetslösheten förväntas sjunka till 8 % i år. Då bedöms de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna omfatta 280 000 personer vid 1994 års slut. Detta är lägre än den politiska ambitionsnivå som uttrycks senare i denna proposition (bilaga 10) avseende mer än 300 000 personer under budgetåret 1994/95. Om Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) lyckas med att bygga ut åtgärderna till den politiska ambitionsnivån skulle det medföra att den öppna arbetslösheten sjunker kraftigt. Utvecklingen under 1992 och 1993 har emellertid visat på avsevärda trögheter när det gäller utbyggnaden av åtgärderna, varför det inte kan uteslutas att det blir svårt att nå de här prognosticerade åtgärdsvolymerna på 280 000 personer. Den hittills högsta registrerade åtgärdsvolymen nåddes under februari månad 1994 då ca 248 000 personer deltog i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder (exkl. företagsutbildning). I prognosen antas, som en följd av en ökad reguljär sysselsättning, att åtgärdsvolymen minskar något under det andra halvåret 1995. Samtidigt medför en ökad sysselsättning att den öppna arbetslösheten kan minska till 7,2 % 1995. Därmed kommer summan av den öppna arbetslösheten och andelen i åtgärder att sjunka från 14,1 % 1994 till 13,4 % 1995. Det förutsätter att det i genomsnitt deltar 263 000 respektive 264 000 personer i någon typ av åtgärd 1994 och 1995, vilket motsvarar 6,2 % av arbetskraften. I takt med en stigande ordinarie sysselsättning torde åtgärdernas mix ändras mot ett ökat inslag av matchningsåtgärder, dels i form av intensifierad arbetsförmedling, dels ett utökat inslag av åtgärder som mer direkt syftar till ett ordinarie arbete t.ex. rekryteringstöd.

Nedgången i arbetslöshet kan komma att kännetecknas av avsevärda trögheter även i ett medelfristigt perspektiv med förhållandevis god tillväxt. Det bör dock observeras att även om nedgången i den öppna arbetslösheten blir relativt måttlig, kommer allt fler personer successivt att sysselsättas på den ordinarie arbetsmarknaden.

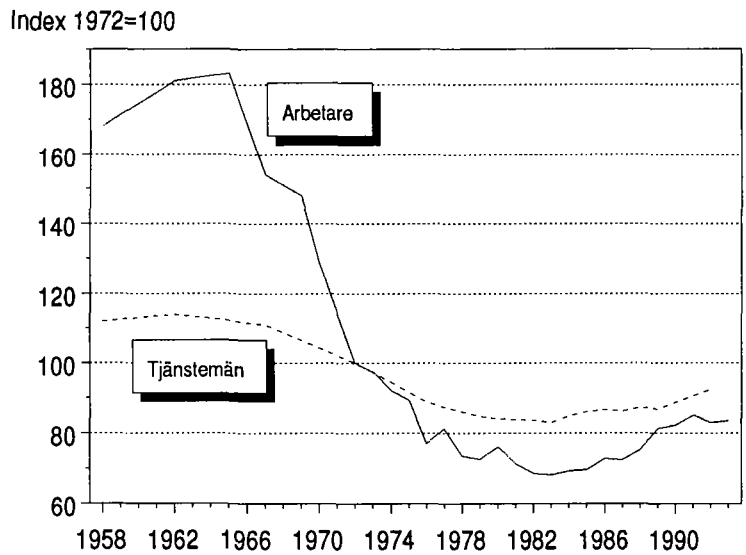
# 7 Löner

Flexibiliteten på arbetsmarknaden kommer att vara avgörande för utvecklingen under såväl prognosperioden som resten av 1990-talet. En mycket viktig faktor i detta sammanhang är lönebildningen. En fortsatt svag efterfrågan på arbetskraft kommer att hålla tillbaka löneökningarna något under prognosperioden. Svenska erfarenheter av hur lönebildningen fungerar vid detta arbetsmarknadsläge är emellertid begränsade, varför denna löneprognos måste betraktas som ovanligt osäker. Den genomsnittliga lönen beräknas öka med 3 % 1994 och 3 1/4 % 1995. De olikartade utvecklingstendenserna för ekonomins delar förväntas avspegla sig i lönebildningen. Industrins löner väntas öka med 1 resp. 1 1/2 procentenheter mer än genomsnittet under prognosperioden.

## 7.1 Lönebildningen i Sverige i ett historiskt perspektiv

Svensk lönebildning kännetecknas av nominallönestelheter nedåt, hög reallöneflexibilitet och små lönedifferenser. Utjämningen av lönerelationerna hänger samman med den centrala samordningen av lönebildningen, som har varit det mest utmärkande draget i det svenska löneförhandlingssystemet sedan 1950-talet.

**Diagram 7.1 Lönespridningen i Sverige**




*Anm.:* Lönespridningen visar hur mycket lönerna inom en grupp arbetstagare skiljer sig från medellönerna i gruppen. Före 1972 saknas individuppgifter för "arbetare" varför lönespridningen visar skillnaden mellan olika avtalsområdens medellöner och hela SAF-områdets.
*Källa:* Svenska Arbetsgivareföreningen.

Principerna för lönebildningen började förändras fr.o.m. 1960-talets mitt. Lönedifferentiering utifrån en värdering av arbetets art och svårighetsgrad förbyttes i låglönepolitiska satsningar som medförde en kraftig utjämning av lönerna. Av diagram 7.1 framgår att lönespridningen halverades för arbetare mellan 1965 och 1976. Successivt började arbetsgivarnas motstånd mot relativlönernas utveckling och mot centrala löneförhandlingar att öka. Under 1980-talet började lönespridningen åter stiga genom att de centrala låglönesatsningarna kompenserades alltmer via branschvisa och lokala avtal. Löneförhandlingar på flera olika nivåer drev upp de totala nominella löneökningarna i det överhettade arbetsmarknadsläge som rådde mot 1980-talets slut. En alltför hög löneökningstakt i förhållande till produktivitetsutvecklingen medförde att industrins konkurrenskraft urholkades.

## 7.2 Utvecklingen under 1990-1993

Den internationella tillväxten dämpades 1990, vilket bidrog till att förstärka exportnedgången. Efterhand försvagades den inhemska efterfrågan kraftigt. Läget på arbetsmarknaden försämrades därför successivt. Sysselsättningsfallet inom industrin startade redan i början av 1990. Löneökningstakten dämpades markant när hela arbetsmarknaden slöt tvååriga s.k. Rehnbergsavtal för 1991 och 1992. Totalt sett ökade lönerna i genomsnitt med 5,6 % 1991 och 3,7 % 1992. Under 1992 skedde en nedväxling av inflationstakten. Med hänsyn till den kraftiga försvagningen av arbetsmarknaden som ägde rum under loppet av 1991 och 1992 synes Rehnbergsavtalet ha lett till högre löneökningar 1992 än vad arbetsmarknadsläget i annat fall skulle ha gett upphov till. Däremot är det troligt att Rehnbergsavtalet medförde en större sänkning av löneökningstakten 1991 än vad som skulle inträffat i annat fall.

Enligt preliminära beräkningar ökade timlönerna med i genomsnitt 3,9 % 1993. De avtalsmässiga höjningarna inkl. s.k. överhäng från tidigare avtal uppgick till ca 1 % 1993, vilket innebär att löneglidningen svarade för ytterligare 3 procentenheter. Därmed tilltog löneökningstakten 1993 jämfört med 1992, samtidigt som arbetsmarknaden fortsatte att försvagas kraftigt. Traditionella löneekvationer baserade på historiska svenska data indikerar att löneutvecklingen är mycket mer känslig för arbetsmarknadsläget och att de nominella lönerna skulle varit avsevärt lägre eller t.o.m. sjunkit 1993.

Till en del förklaras de genomsnittliga löneökningarna 1992 och 1993 av en rad tillfälliga faktorer som följer av sammansättningsförändringar i sysselsättningen, avgångsvederlag, förmånliga villkor vid förtidspensionering och ändrad övertidsandel. Sammantaget betecknas dessa tillfälliga effekter här för *strukturell löneglidning*. I kapitel 15.1 analyseras den strukturella löneglidningen närmare. Uppskattningsvis förklaras knappt en procentenhet av löneutvecklingen 1993 av en strukturell löneglidning, vilket innebär att 3 % utgör en underliggande löneökning. Omfattningen

av den strukturella löneglidningen torde varit minst lika stor 1992, vilket innebär att den underliggande löneökningstakten tilltog från 2 1/2 % 1992 till 3 % 1993. Utvecklingen måste uppfattas som oroväckande då teorier om jämviktsarbetslöshet anger att löneökningstakten borde falla så länge arbetslösheten befinner sig över den naturliga arbetslöshetsnivån (NAIRU = non accelerating inflation rate of unemployment). Samtidigt råder det viss osäkerhet om löneutvecklingen utifrån olika statistikkällor. Uppgifter ovan om löneutvecklingen är baserade på förändringen av den utbetalda lönesumman och antalet arbetade timmar och denna statistik visar på en betydligt högre löneglidning än vad den s.k. förtjänststatistiken indikerar. Enligt den kortperiodiska lönestatistiken steg lönen sammantaget med 3 % 1993 och löneökningstakten sjönk mellan 1992 och 1993. Förtjänststatistiken inkluderar endast en del av de ovan nämnda tillfälliga effekterna. Statistiken är också relativt ny, varför det är svårt att värdera dess tillförlitlighet. Det kan dock inte uteslutas att den genomsnittliga löneutvecklingen utifrån lönesummeberäkningarna är överskattad 1993.

**Tabell 7.1 Timlöner och arbetskraftskostnader**
Årlig procentuell förändring

| | Samtliga löntagare | | | Industriarbetare | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Avtal | Löne-glid-ning | Timför-tjänst | Avtal | Löne-glid-ning | Timför-tjänst | Sociala kost-nader | Arbets-kraft-skostnader |
| 1980 | 7,8 | 1,7 | 9,5 | 6,1 | 3,2 | 9,3 | 0,8 | 10,2 |
| 1981 | 6,3 | 2,8 | 9,1 | 5,9 | 4,2 | 10,1 | 0,5 | 10,7 |
| 1982 | 4,6 | 1,7 | 6,3 | 4,1 | 3,5 | 7,6 | 0,2 | 7,8 |
| 1983 | 4,6 | 1,9 | 6,5 | 3,8 | 2,9 | 6,7 | 2,4 | 9,3 |
| 1984 | 5,6 | 2,4 | 8,0 | 6,2 | 4,1 | 10,3 | -0,1 | 10,2 |
| 1985 | 4,1 | 3,4 | 7,5 | 3,8 | 3,7 | 7,5 | 0,2 | 7,7 |
| 1986 | 6,0 | 2,5 | 8,5 | 3,9 | 3,5 | 7,4 | 0,0 | 7,4 |
| 1987 | 3,5 | 3,2 | 6,7 | | | 6,4 | 0,6 | 7,0 |
| 1988 | 4,2 | 2,5 | 6,7 | 3,4 | 5,0 | 8,4 | 0,0 | 8,4 |
| 1989 | 6,3 | 3,5 | 9,8 | 4,5 | 5,6 | 10,1 | 0,6 | 10,8 |
| 1990 | 6,1 | 3,7 | 9,8 | 2,8 | 6,7 | 9,5 | -0,6 | 8,8 |
| 1991 | 2,8 | 2,8 | 5,6 | 2,3 | 3,2 | 5,5 | 2,0 | 7,6 |
| 1992 | 2,6 | 1,1 | 3,7 | 2,6 | 1,9 | 4,5 | -0,3 | 4,2 |
| 1993 | 0,9 | 3,0 | 3,9 | 0,8 | 2,5 | 3,3 | -3,1 | 0,1 |
| 1994 | 1,3 | 1,7 | 3,0 | | | 4,0 | | 4,0 |
| 1995 | | | 3,3 | | | 4,7 | | 4,7 |

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

## 7.3 Utvecklingen under prognosperioden

När de nya avtalen slöts 1993 hade arbetsmarknadens parter delvis nya förutsättningar att ta hänsyn till. För det första kan en *rörlig växelkurs* göra det direkta sambandet mellan höga nominella löneökningar och försämrad konkurrenskraft otydligare. Det är därför viktigt att arbetsmarknadens parter uppfattar den ekonomiska politikens inriktning på prisstabi-

litet som trovärdig, så att de inte antar att en ofördelaktig kostnadsutveckling kommer att korrigeras av växelkursen. För det andra kan en *låg inflationstakt* tillsammans med nominallönestelheter nedåt och löneföljsamhet mellan olika sektorer försvåra de relativlöneförändringar som behövs för en effektiv omallokering av arbetskraften.

Under 1993 slöt nästan hela arbetsmarknaden nya tvååriga löneavtal. För 1994 medför avtalen en löneökning på ca 1 1/4 %. Att bedöma löneglidningen är förenat med ovanligt stor osäkerhet. Fyra frågor står i förgrunden: Den första frågan gäller hur känslig lönebildningen är för arbetsmarknadsläget. Den andra frågan rör hur anpassningsprocessen fungerar vid en låg inflationstakt i en ekonomi som tidigare haft tydliga nominallönestelheter nedåt. Den tredje frågan avser om de relativa lönerna kommer att anpassas med hänsyn till efterfrågan och utbud på olika delarbetsmarknader eller om löneföljsamheten kommer att vara fortsatt stor mellan sektorer, branscher och individer. Den fjärde frågan gäller hur stor den "omvända" strukturella löneglidningen kommer att vara när sysselsättningen successivt börjar öka igen.

Erfarenheterna från andra länder indikerar att långtidsarbetslösa har en mycket begränsad återhållande effekt på löneökningarna. Därmed finns det risk för att löneökningarna kan tillta även vid en förhållandevis liten minskning av arbetslösheten. Under 1993 steg andelen långtidsarbetslösa till 32 %, mätt som årsgenomsnitt. Denna andel har fortsatt att öka kontinuerligt och uppgick i början av 1994 till drygt 39 %. Detta kan jämföras med utvecklingen vid 1980-talets början då andelen långtidsarbetslösa som högst var ca 30 %. Trots den prognosticerade utbyggnaden av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är det sannolikt svårt att undvika en viss ytterligare uppgång av långtidsarbetslösheten under prognosperioden. De svenska erfarenheterna av hur lönebildningen fungerar vid hög arbetslöshet är mycket begränsade. Den höga löneökningstakt som uppmättes 1993, relativt arbetsmarknadsläget, inger oro i detta avseende. En viktig faktor är om långtidsarbetslöshet och därmed förknippade risker till definitiv utslagning kan begränsas genom en aktiv arbetsmarknadspolitik inkl. utbildning och omskolning av olika slag. Å andra sidan kan det inte uteslutas att omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder och därmed lägre öppen arbetslöshet kan fördröja och förhindra löneanpassningen.

Enligt teorier om jämviktsarbetslöshet skall anpassningen mot en lägre arbetslöshet ske, som nämnts, genom en kontinuerligt sänkt löneökningstakt. Om nominallönestelheter nedåt innebär ett golv för löneökningstakten kan marknadsmässiga relativlöneförändringar resultera i en tilltagande löneökningstakt när efterfrågan på arbetskraft åter ökar. Hushållens förväntningar av den framtida inflationsutvecklingen har sedan slutet av 1991 legat relativt konstant kring 2 %. Inflationsförväntningarna bland placerare på obligationsmarknaden var under samma period 1—2 procentenheter högre. Det är inte självklart att de inflationsförväntningar som styr förhandlingar och beslut rörande lönebildningen är lika låga som hushållens. Om dessa implicita inflationsförväntningar ännu inte justerats ned på samma sätt, men kommer att falla, tenderar det att ge successivt lägre löneökningar. Vid en varaktig inflationstakt på ca 2 % kan den

långsiktiga löneökningen väntas uppgå till ca 3 1/2 — 4 %, givet en rimlig långsiktig produktivitetstillväxt.

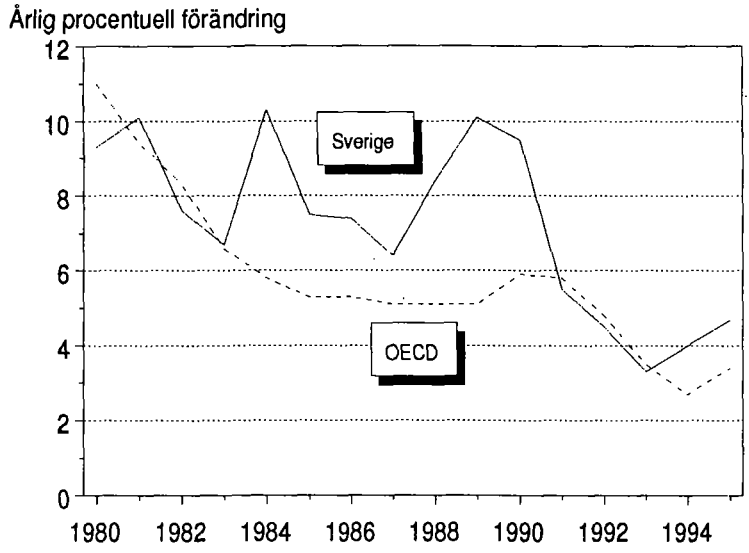
Den pågående utvecklingen mot mer lokalt bestämda löner kan väntas underlätta relativlöneförskjutningar. Bl.a. förstärks kopplingen till den enskildes produktivitetsutveckling vid en företagsvis lönebildning. Avvägningar mellan löne- och sysselsättningsutveckling inom företag eller branscher torde också vara tydligare ju mer lokal lönebildningen blir. Å andra sidan försämras förutsättningarna för centralt samordnade överenskommelser om löneåterhållsamhet av den typ som år 1990 åstadkoms genom Rehnbergsavtalet.

Sannolikt kommer en del av de faktorer som medför en strukturell löneglidning när sysselsättningen minskar att ge motsvarande lönesänkningar när sysselsättningen åter ökar. Sysselsättningens sammansättning ändras t.ex. genom att andelen yngre åter ökar och därtill torde avgångsvederlag inte längre betalas ut. Dessa effekter drar troligen ned löneökningstakten något 1995 (och även efter prognosperiodens slut). Uppskattningsvis kommer den genomsnittliga löneutvecklingen vara ca 1/2 procentenhet lägre 1995 till följd av en omvänd strukturell löneglidning.

Sammantaget beräknas de totala nominella löneökningarna till 3 % 1994 och 3 1/4 % 1995. Nedrevideringen av löneprognosen för 1994 jämfört med den preliminära nationalbudgeten förklaras av uppskattningarna av den strukturella löneglidningens storlek avseende 1993. I prognosen förväntas den underliggande löneökningstakten vara densamma år 1993 och 1994. När efterfrågan på arbetskraft ökar 1995 tilltar också löneökningstakten något, främst inom den konkurrensutsatta sektorn. Inom industrin väntas lönerna öka med 1 resp. 1 1/2 procentenheter mer än för ekonomin som helhet. Om löneutvecklingen inom industrin sprids till övriga sektorer blir sannolikt den genomsnittliga timlöneökningen högre än vad som är förenligt med en låg inflation, vilket i så fall riskerar leda till att den ekonomiska återhämtningen avbryts i förtid.

Inom OECD-området beräknas lönerna inom tillverkningsindustrin öka med knappt 3 resp. 3 1/2 % under prognosperioden. Den svenska industrins löner stiger därmed något snabbare. Tillsammans med effekter av deprecieringen av den svenska kronan, en stark produktivitetsutveckling och sänkta arbetsgivaravgifter medför löneutvecklingen att den relativa enhetsarbetskostnaden (RULC) ändå kan sjunka med mer än 20 % mellan 1992 och 1995. Utvecklingen under 1994 och 1995 innebär dock en viss försvagning av konkurrenskraften.

**Diagram 7.2 Nominell timlön inom industrin**




*Anm.:* OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden.

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

# 8 Inflation

## 8.1 Inflationstryck

Inflationstrycket i den svenska ekonomin är i dagsläget mycket lågt. Konsumentpriserna ökade under första kvartalet i år med 1,1 %. Exkluderas effekter av förändrade indirekta skatter och subventioner har priserna ökat med endast 0,6 %. Vanligtvis infaller en stor del av årets prishöjningar under just denna period. Under det senaste året har de svenska konsumentpriserna ökat med 1,8 %, vilket innebär att den registrerade inflationstakten i Sverige är bland de lägsta inom OECD-området. Detta är särskilt anmärkningsvärt med tanke på att kronan deprecierats med ca 20 % sedan november 1992.

Även om analysen utvidgas till att gälla investerings- och tillgångspriser blir tolkningen fortfarande att inflationstrycket är mycket lågt. Priserna på byggnadsinvesteringar har fallit under de senaste två åren och ett fortsatt fall väntas i år. Även maskininvesteringar sjönk i pris 1992 men ökade något under fjolåret. Tillgångspriserna föll hastigt under 1992, men under förra året skedde ett omslag. Småhuspriserna fall övergick i en stabilisering och inom vissa regioner rapporteras nu höjda priser. Aktiekurserna steg med drygt 50 % under loppet av förra året. Under början av 1994 har börskurserna fluktuerat kraftigt. I mitten av april låg kurserna i genomsnitt ca 5 % över nivån vid årsskiftet.

Att inflationen historiskt sett är mycket låg förklaras i huvudsak av tre faktorer, omläggningen av den ekonomiska politiken mot mer uttalad inflationsbekämpning, låg omvärldsinflation samt det faktum att den svenska ekonomin har genomlidit den allvarligaste lågkonjunkturen under efterkrigstiden. Under lågkonjunkturen har efterfrågan och inflationsförväntningarna pressats tillbaka samtidigt som företagens rörliga kostnader ökat i långsammare takt. Av särskilt intresse för fortsättningen är, förutom utvecklingen av omvärldsinflationen och inflationsförväntningarna, vilka effekterna blir av ett ökat kapacitetsutnyttjande resp. av kronans kraftiga depreciering under 1992 och 1993.

Den tudelning som i viss mån präglar ekonomin skulle kunna leda till att kapacitetsrestriktioner tämligen snabbt gör sig gällande inom exportindustrin. Sannolikheten för att industrin i allmänhet skall nå sitt kapacitetstak redan 1994 eller 1995 bedöms dock inte som stor, se kapitel 4. Basindustrin löper visserligen en viss risk att drabbas av utbudsbegränsningar, men i och med att denna sektor till stor del är världspristagare är risken liten att höjda priser skall sprida sig till övriga ekonomin. Även om flaskhalsar kan uppkomma också i andra delar av industrin är den nuvarande situationen väsentligt annorlunda jämfört med 1970- och 80-talet. Kopplingen mellan kapacitetsutnyttjande och inflation är sannolikt betydligt svagare än förut. När industrin tidigare slagit i kapacitetstaket har tillgången på arbetskraft varit starkt begränsad. Detta har resulterat i kraftigt ökande lönekostnader och inneburit att kapacitetsutvidgande investeringar blivit mindre attraktiva.

När nu industrin närmar sig kapacitetstaket utgör inte arbetsmarknadsläget någon begränsning. Trots den relativt kraftiga tillväxt som prognosticeras för 1994 och 1995 väntas företagen ta endast en liten del av den existerande arbetskraftreserven i anspråk. I kombination med fortsatt låga förväntade prisökningar väntas lönekostnaderna därför öka långsamt. De genomsnittliga löneökningarna beräknas uppgå till 3 % i år, för att nästa år stiga till 3 1/4 %. Produktiviteten inom näringslivet ökar under samma period med ca 2 % per år, vilket innebär att enhetsarbetskostnaden i genomsnitt ökar med 1 - 1,5 % per år. Produktivitetsförändringar antas dessutom slå igenom i konsumentpriserna med en viss eftersläpning. Den kraftiga produktivitetsökningen under förra året bidrar därmed ytterligare till att sänka inflationstrycket i år.

En annan viktig fråga gäller hur kraftig prisimpulsen kommer att bli av den tidigare deprecieringen av kronan. Kronans försvagning har medfört en automatisk höjning av relativpriset på importerade varor. För att försvara sina marknadsandelar har utländska exportörer och inhemska importörer dragit ned sina marginaler. Frågan är nu i vilken mån de kommer att återställa dessa under prognosperioden.

Särskilt betydelsefullt för hur de utländska exportörerna agerar är i vilken mån deras marginaler före deprecieringen var så höga att lönsamheten uppfattas som acceptabel även efter den marginalförsämring som nu skett. En annan faktor som sannolikt påverkar prissättningen är i vilken mån man räknar med att den reala svenska växelkursen i framtiden kommer att förstärkas. Detta kan ske antingen genom att den svenska inflationen blir högre än i omvärlden, eller genom att den nominella växelkursen stärks. I båda fallen skulle det bildas ett ökat utrymme för marginalhöjningar hos den utländske exportören.

Med hjälp av s.k. köpkraftspariteter och den faktiska växelkursen kan man beräkna hur den relativa prisnivån förhåller sig mellan olika länder. En sådan jämförelse ger vid handen att prisnivån på konsumtion (offentlig och privat) år 1992 var ca 45 % högre i Sverige än genomsnittligt inom EU. En del av denna skillnad beror på att den svenska mervärdesskatten är högre än i många andra länder. Med hänsyn taget till detta kvarstår dock en skillnad som sannolikt bidragit till att många utländska exportörer tidigare kunnat hålla högre priser på den svenska marknaden än i omvärlden. Det skulle således finnas ett utrymme för dessa att krympa sina marginaler samtidigt som lönsamheten hålls kvar på en acceptabel nivå.

Om de utländska exportörerna räknar med att kronan kommer att apprecieras eller att inflationen blir högre än i omvärlden finns samtidigt ett incitament för dem att under en övergångsperiod krympa sina marginaler på ett sätt som inte är långsiktigt hållbart. En sådan förstärkning av den reala växelkursen, skulle då medföra att relativpriset på importerade varor sjönk successivt, vilket i sin tur skulle medge en ökning av de utländska marginalerna till en långsiktigt mer hållbar nivå. Den snabba produktionsökning som prognosticeras inom svensk industri väntas i och för sig medföra en något snabbare prisuppgång inom denna sektor än i övriga ekonomin, men skillnaden gentemot omvärlden väntas ändå bli relativt

liten. Något större utrymme till förstärkningar av de utländska marginalerna torde inte skapas på detta sätt.

Den antagna apprecieringen av den svenska kronan på 4,5 % i år ger emellertid utländska exportörer möjligheten att stärka sina marginaler. En ganska liten del av apprecieringen under 1994 väntas därför komma svenska konsumenter tillgodo. Under 1995 väntas en mindre del av den antagna apprecieringen av kronan resultera i höjda utländska marginaler. Samtidigt är den antagna apprecieringen betydligt mindre 1995 (drygt 1 % under loppet av året), vilket innebär att importpriserna beräknas ge ett något större bidrag till konsumentpriserna detta år. Den kraftiga nedväxlingen av den svenska inflationen har också gjort det betydligt svårare för handelsledet i Sverige att vältra över de faktiska importprisökningar till konsumenterna.

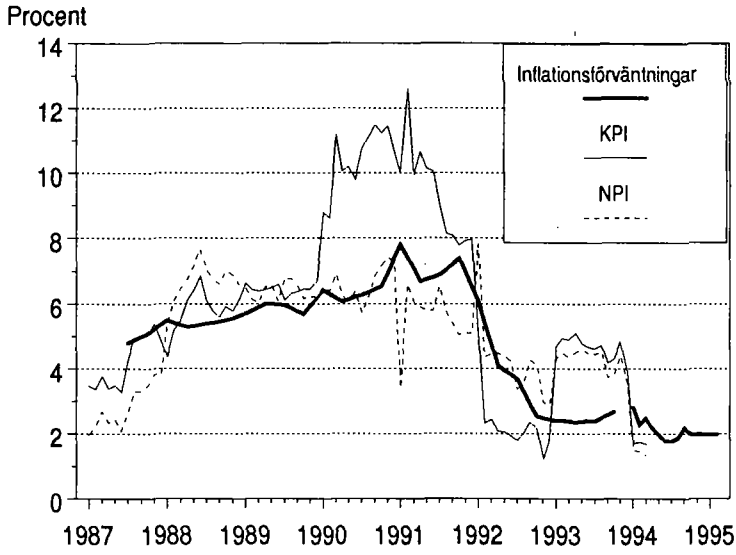
## 8.2 Inflationsförväntningar

Förväntningarna om den framtida inflationen är av stor betydelse för den faktiska utvecklingen. Låga inflationsförväntningar medför t.ex. att löntagarnas krav på nominallöneökningar sjunker samtidigt som arbetsgivarsidans motstånd mot kraftiga höjningar stiger. Det är därför av största vikt att Riksbankens och regeringens låginflationspolitik uppfattas som trovärdig.

Förväntningarna om framtida inflation kan uppskattas genom enkätundersökningar, men också genom att studera räntenivåer på olika typer av räntebärande tillgångar.

Statistiska centralbyrån mäter månatligen hushållens inflationsförväntningar. I diagram 8.1 visas överensstämmelsen mellan hushållens inflationsförväntningar och inflationen. Inflationsförväntningarna är förskjutna 12 månader för att underlätta jämförelsen. Som synes har förväntningarna på prisökningarna under de närmaste 12 månaderna sjunkit påtagligt sedan 1980-talet och under de två senaste åren legat mycket stabilt på mellan 2 och 3 %. Överensstämmelsen mellan inflationsförväntningarna och förändringen av konsumentprisindex är mindre än mellan förväntningarna och förändringen av den s.k. nettoprisindexen. Detta förklaras sannolikt av att hushållen har mycket svårt att förutsäga förändringar i indirekta skatter och subventioner. Sådana förändringar påverkar KPI men är bortrensade i NPI.

**Diagram 8.1 Hushållens inflationsförväntningar**




*Anm.*: Endast svar mellan 0 — 15 % har beaktats.
*Källa:* Statistiska centralbyrån.

Inflationsförväntningarna bland de största placerarna på den svenska obligationsmarknaden mäts av Aragon Securities Fondkommission. Den förväntade genomsnittliga inflationstakten under de närmaste 2 åren uppgår enligt den senaste mätningen till 2,8 %. Enligt denna undersökning har inflationsförväntningarna på två års sikt sjunkit kontinuerligt under det senaste året från drygt 4 % i februari 1993. Även förväntningarna om den genomsnittliga inflationen på 5 års sikt har sjunkit under det senaste året och uppgår enligt den senaste mätningen till 3,7 %. Resultatet bör emellertid tolkas med en viss försiktighet då urvalet är relativt litet.

Inflationsförväntningarna kan också uppskattas genom att studera nominella räntor under antagande om en viss realräntenivå. Skillnaden mellan den nominella räntan och den antagna realräntan kan ses som en indikation på den förväntade inflationen. Problemet är dock att uppskatta realräntan. Från 19 april emitterar emellertid Riksgäldskontoret s.k. realränteobligationer med en löptid av 20 år. Genom att jämföra avkastningskravet på en realränteobligation av en viss löptid med en motsvarande nominell obligation erhålls en indikation på inflationsförväntningarna.

Tidiga noteringar tyder på en realränta på ca 4 %. Då den nominella räntan på en 16-årig obligation samtidigt ligger på ca 9 % implicerar detta att den förväntade inflationen i genomsnitt kommer att uppgå till ca 5 %. Det är emellertid inte troligt att inflationsförväntningarna är så höga. Dels är uppgifterna om realräntan än så länge grundad på mycket få observationer, dels utgörs sannolikt skillnaden mellan nominell ränta

och realränta av fler komponenter än bara inflationsförväntningar, t.ex. en riskpremie.

Slutsatsen av ovanstående blir att inflationsförväntningarna är låga, både för i år och nästa år, men att priserna på längre sikt väntas stiga snabbare än vad som är förenligt med inflationsmålet. Detta mål innebär att KPI från och med 1995 tillåts öka med 2 % per år, +/- 1 procentenhet.

## 8.3 Inflationsprognos

Som tidigare berörts kan olika mått på inflationen studeras. Det mest använda måttet är konsumentprisindex. Det svaga inflationstrycket väntas resultera i att konsumentprisindex i år ökar med 1,9 %. Av detta förklaras 0,5 procentenheter av ökade indirekta skatter och minskade subventioner. Från 1 januari ökade energi-, koldioxid-, el-, alkohol- samt tobakskatten. Vidare sänktes räntebidragen till hyreshus, samtidigt som driftbidragen till trafikföretag minskade. Den 1 mars infördes moms på porto och 1 oktober genomförs en reformering av tandvårdsförsäkringen.

Boendekostnaderna väntas i år ge ett mycket litet bidrag till ökningen av KPI. Detta förklaras av att höjda hyror kompenseras av att räntekostnaderna för egnahem sjunker. Den sänkta räntekostnaden för egnahem förklaras till en del av att ränteläget nu är sådant att omläggning av bundna lån i regel sker till en lägre räntesats än tidigare. Därtill bidrar också den antagna fortsatta sänkningen av såväl rörliga som bundna bostadsräntor.

**Tabell 8.1 Konsumentpriser**
Årlig procentuell förändring

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|
| **KPI dec.-dec.** | **1,9** | **4,1** | **1,9** | **2,8** |
| **Nettoprisindex dec.-dec.** | **2,9** | **3,9** | **1,2** | **2,0** |
| Importpriser, totalt | -0,9 | 16,1 | 1,1 | 2,0 |
| Bostäder, totalt | 5,8 | 2,9 | 0,1 | 0,7 |
| *Indirekta skatter, bidrag i procentenheter* | -0,7 | 0,3 | 0,4 | 0,6 |
| Diverse taxor | 7,9 | 7,4 | 3,4 | 4,0 |
| Konkurrensutsatt svensk produktion | 0,0 | 1,9 | 2,5 | 4,1 |
| Arbetskraftskostnad i näringslivet | 1,7 | -0,1 | 0,4 | 1,4 |
| Vinstmarginal, bidrag i procentenheter | 0,7 | -1,0 | 0,7 | 0,6 |
| **KPI årsgenomsnitt** | **2,3** | **4,7** | **1,6** | **2,7** |
| **Nettoprisindex årsgenomsnitt** | **4,2** | **4,3** | **1,3** | **1,9** |
| **OECD (16) KPI** | **3,0** | **2,8** | **2,3** | **2,7** |
| Implicitprisindex | 2,6 | 6,1 | 2,7 | 3,8 |
| Basbelopp | 33 700 | 34 400 | 35 200 | 35 600 |

*Anm.:* Diverse taxor består av läkemedel, läkarvård, tandläkararvode, lotter m.m., TV-licens, post och tele samt resor och transporter. Nettoprisindex är KPI exkl. indirekta skatter och subventioner. Vid beräkning av basbeloppet 1994 har en avräkning skett för deprecieringens direkta effekter. OECD-länderna är sammanvägda enligt BNP-vikter.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det svaga arbetsmarknadsläget resulterar i att enhetskostnaderna inom näringslivet ökar mycket långsamt. Samtidigt förväntas den successiva återhämtningen av den privata konsumtionen medföra en ökning av marginalerna i handelsledet. Den antagna apprecieringen av kronan under loppet av året väntas medföra att en del av effekterna av den kraftiga deprecieringen under 1993 neutraliseras. Importprisbidraget i år väntas därmed bli relativt begränsat.

Nästa år väntas konsumentpriserna öka med 2,8 %, varav effekten av höjda indirekta skatter och minskade subventioner uppgår till ca 0,6 procentenheter. De prishöjande åtgärderna omfattar reducerade räntebidrag till hyreshus, slopande av den tillfälliga skattereduktionen i samband med bostadsreparationer, höjda patientavgifter samt höjt tak i högkostnadsskyddet. Dessutom sker under perioden 1995-98 en indexering av vissa punktskatter. Detta kommer att höja konsumentpriserna något. Ur inflationssynvinkel kommer dessa punktskatter att påminna om värdeskatter. Importpriserna väntas öka något snabbare än i år. Detta förklaras dels av att de internationella priserna stiger något snabbare, dels av att den antagna apprecieringen av kronan är mindre 1995 än 1994. I övrigt förklaras den ökande inflationen främst av tilltagande löneökningar samtidigt som produktivitetstillväxten avtar något. En dämpning av räntenedgången under 1995 innebär dessutom att boendekostnaderna väntas öka något mer än i år.

Konsumentprisindex är som redan nämnts den mest använda indikatorn på inflation. Det är emellertid inte något heltäckande mått. För det första registreras t.ex. i KPI en prisuppgång som uppkommer till följd av en växling från direkt till indirekt beskattning. En sådan prisuppgång är emellertid inte nödvändigtvis ett tecken på en obalans i ekonomin. Ur denna synvinkel är det mer relevant att studera nettoprisindex som visar konsumentprisutvecklingen rensad för indirekta skatter och subventioner. Såväl i år som nästa år påverkas KPI av sådana effekter, vilket medför att NPI ökar med endast 1,2 % i år och 2,0 % 1995.

I samband med övergången från fast till flytande växelkurs beslöts att ingen kompensation skulle utgå för den höjning av konsumentpriserna som orsakades av den initiala deprecieringen av kronan. Effekten av kronans depreciering mellan 18 november och 18 december 1992 skall därför inte tillåtas att påverka basbeloppet. Konjunkturinstitutet har fått i uppdrag av regeringen att beräkna denna effekt. Enligt deras beräkningar uppgick bidraget till KPI i oktober 1993 till 1,90 procentenheter och förväntas i oktober 1994 uppgå till 0,24 procentenheter. I uppräkningen av basbeloppet 1994, resp. i prognosen för 1995 har denna avräkning gjorts. Om KPI rensas för detta liksom för indirekta skatter och subventioner uppgår ökningstakten till 1,2 % i år och 2,3 % nästa år. Effekterna av den initiala deprecieringen torde ha klingat av till nästa år, vilket innebär att justeringen av KPI 1995 enbart avser effekten av förändrade indirekta skatter och subventioner.

Varken KPI eller NPI illustrerar emellertid prisutvecklingen för andra delar av ekonomin än den inhemska privata konsumtionen. För att få en bild av inflationsutvecklingen i ekonomin i stort kan andra mått, som inte

är lika snävt avgränsade, användas. De s.k. implicita prisindexen för inhemsk användning speglar den sammantagna prisutvecklingen för privat konsumtion, offentlig konsumtion, bruttoinvesteringar och lagerförändringar. Prisökningarna mätt på detta sätt väntas sjunka från ca 3,5 % förra året till ca 1,5 % i år. Nästa år beräknas en uppgång till drygt 3 %. Den relativt snabba prisutveckling 1995 som framkommer med detta mått är till viss del en följd av förändringar av indirekta skatter och subventioner. I denna prisindex antas dessutom boendekostnaderna totalt stiga i takt med hyresutvecklingen. Detta resulterar i en högre prisökningstakt än om boendet i eget hem skulle beräknas enligt KPI. Dessa faktorer påverkar emellertid även siffran för i år, vilket innebär att det relativt kraftiga omslaget mellan 1994 och 1995 kvarstår i hög grad.

**Tabell 8.2 Bidrag till skillnad i KPI-förändring mellan 1994 och 1995**

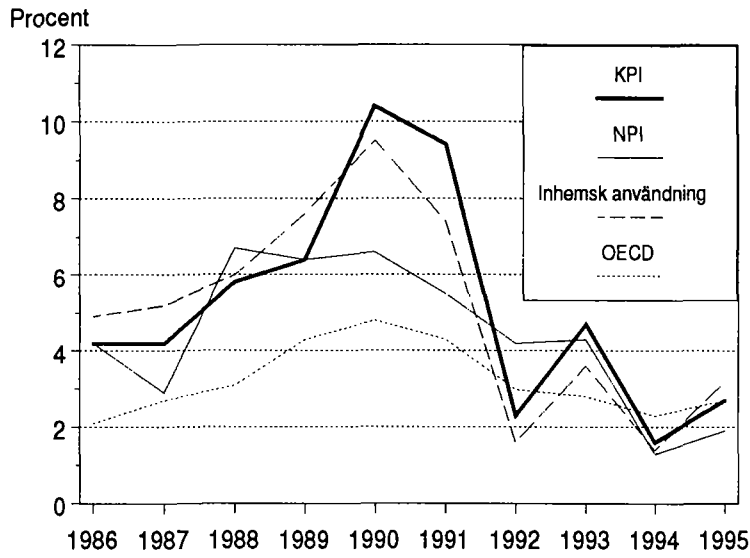
| | |
|---|---|
| Lönekostnader | 0,2 |
| Produktivitet | 0,2 |
| Boende | 0,2 |
| Indirekta skatter och subventioner | 0,2 |
| Importpriser | 0,2 |
| Övrigt | 0,0 |
| Totalt dec.-dec. | 0,9 |

*Källa:* Finansdepartementet.

Det finns flera orsaker till att inflationstakten väntas öka mellan 1994 och 1995. I tabell 8.2 redovisas bidragen till skillnaden i konsumentprisökning mellan 1994 och 1995. En del av förklaringen är att tillväxten ökar, vilket leder till höjda lönekostnader och en viss sänkning av produktivitetstillväxten. Som redan nämnts väntas ett större bidrag ifrån boendet, vilket delvis beror på att räntenedgången planar ut under 1995. Förändrade indirekta skatter och subventioner påverkar också konsumentpriserna något mer nästa år än i år. Vidare förklaras en del av skillnaden av att inflationstrycket är särskilt lågt i år. Exempel på detta är att importpriserna i år ökar mycket måttligt till följd av att kronan väntas stärkas betydligt snabbare i år än nästa år. Effekterna av den kraftiga produktivitetstillväxten under 1993 dröjer också kvar i år, vilket ytterligare dämpar pristrycket.

Generellt under perioden gäller att en stor del av de prognosticerade prishöjningarna utgörs av utökade handelsmarginaler. Det är dock inte säkert att handeln kommer att kunna genomföra dessa i den takt som beräknats. Genom ökad konkurrens till följd av exempelvis skärpt konkurrenslagstiftning och ett ökat inslag av lågprisbutiker, kan inflationen därför komma att bli lägre än prognosticerad.

**Diagram 8.2 Prisutvecklingen i Sverige och OECD**
Årliga procentuella förändringar




*Anm.:* Prisindex för inhemsk användning avser prisutvecklingen för privat konsumtion, offentlig konsumtion, bruttoinvesteringar samt lagerförändringar. Siffror gällande OECD avser de 16 största länderna, sammanvägda med BNP-vikter.

*Källor:* OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

# 9 Hushållens ekonomi och privat konsumtion

År 1993 sjönk hushållens realt disponibla inkomster med nära 4 % enligt preliminära nationalräkenskaper. Minskningen var 1/2 procentenhet större än vad som beräknades i den preliminära nationalbudgeten. Den privata konsumtionen sjönk också med knappt 4 %, så sparkvoten var i stort sett oförändrad. Mellan 1989 och 1993 har sparkvoten ökat med ca 12 procentenheter. Under de närmaste två åren utvecklas realinkomsterna positivt, med en uppgång på ca 2 % i år och med drygt 0,5 % nästa år. Den återhämtning av den privata konsumtionen som inleddes under andra halvåret 1993 väntas förstärkas under prognosperioden. Uppgången sker dock från en låg nivå och med ett sådant förlopp att sparkvoten stiger 1994 för att sedan gå ned 1995. Sparkvoten kommer dock att ligga kvar på en för svenska förhållanden hög nivå, se tabell 9.1.

**Tabell 9.1 Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande**

| | Miljarder kr. | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| *Löpande priser* | | | | |
| Löner | 641,3 | 632,0 | 650,9 | 680,1 |
| Företagarinkomster | 57,3 | 53,2 | 55,8 | 58,5 |
| Räntor och utdelningar, netto | -32,9 | -31,4 | -23,3 | -12,4 |
| Inkomstöverföringar från offentlig sektor | 348,7 | 374,1 | 387,9 | 394,7 |
| Övriga inkomster, netto | 111,0 | 119,1 | 128,1 | 136,0 |
| Direkta skatter, avgifter m.m | 287,6 | 292,2 | 303,1 | 320,5 |
| **Disponibel inkomst** | **837,7** | **854,7** | **896,2** | **936,4** |
| **Privat konsumtion** | **776,0** | **792,8** | **823,9** | **868,1** |
| **Sparkvot, nivå i %** | **7,4** | **7,2** | **8,1** | **7,3** |
| *Procentuell utveckling 1985 års priser* | | | | |
| **Disponibel inkomst** | **2,7** | **-3,9** | **2,1** | **0,7** |
| **Privat konsumtion** | **-1,9** | **-3,8** | **1,2** | **1,5** |

*Källor*: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## 9.1 Hushållens inkomster

Under åren 1991 och 1992 steg hushållens realinkomster med sammanlagt ca 7,5 % samtidigt som antalet sysselsatta minskade med över 6 %. Inkomstbortfallet genom minskad sysselsättning kompenserades till stor del av bidrag till arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Skattereformen 1991 och nedväxlingen av inflationen 1992, inkl. effekten av sänkt mervärdesskatt på livsmedel m.m., bidrog till den positiva inkomstutvecklingen.

Nedgången i sysselsättningen fortsatte under 1993. Uppgången av inflationen, inkl. effekter av höjda indirekta skatter, bidrog till att såväl timlönen som basbeloppet minskade realt. Ersättningen vid sjukdom, arbetslöshet och pension sänktes. Inkomstbeskattningen ökade till följd av avskaffat schablonavdrag, reducerad uppräkning av skiktgränsen för den

statliga inkomstskatten samt av att en egenavgift infördes i sjukförsäkringen. Den svaga utvecklingen av skatteunderlagen medförde, trots dessa regeländringar, att hushållens direkta skattebetalningar minskade i fasta priser, vilket ger ett positivt bidrag till realinkomsutvecklingen i tabell 9.2. Regeländringarna medförde att skattebetalningarna reducerades i mindre grad än de skattepliktiga inkomsterna (löner, pensioner m.m.). Sammantaget beräknas de realt disponibla inkomsterna ha minskat med ca 4 % 1993. Om återbetalningen av det tillfälliga sparandet inkluderas i inkomsterna 1992 blir inkomstfallet 1993 4,5 % eftersom jämförelsenivån höjs, se tabell 9.2.

För 1994 förutses att nedgången i sysselsättningen upphör och att arbetslösheten dämpas. Inflationstakten faller så att reallönen kan öka med nära 1,5 %, trots att den nominella timlönen stiger i lägre takt än 1993. Nedgången i inflationen leder också till att pensionsinkomsterna stiger relativt kraftigt i år. Detta sker trots att pensionerna reduceras av att deprecieringseffekten på konsumentprisindex (KPI) avräknats vid beräkning av pensioner och andra basbeloppsanknutna transfereringar. En sådan avräkning sker också för 1995.

**Tabell 9.2 Hushållens inkomster**

| | Miljarder kr. Löpande priser | Procentuell utveckling 1985 års priser | | | | Procentuellt bidrag till realinkomstutvecklingen | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| **Lönesumma exkl. sjuklön** | **634,9** | **-3,1** | **-5,6** | **1,5** | **1,7** | **-2,6** | **-4,3** | **1,1** | **1,3** |
| därav timlön | | 1,2 | -0,7 | 1,4 | 0,5 | 1,0 | -0,5 | 1,0 | 0,4 |
| sysselsättning | | -4,2 | -5,0 | 0,1 | 1,2 | -3,5 | -3,8 | 0,1 | 0,9 |
| **Inkomstöverföringar inkl. sjuklön** | **355,1** | **10,1** | **1,8** | **1,9** | **-0,9** | **4,1** | **0,8** | **0,9** | **-0,4** |
| Pensioner från offentlig sektor | 187,1 | 5,6 | -0,2 | 3,9 | 0,4 | 1,2 | -0,1 | 0,9 | 0,1 |
| Sjukförsäkring m.m. inkl. sjuklön | 57,4 | -8,0 | -13,0 | -5,9 | -3,7 | -0,6 | -0,9 | -0,4 | -0,2 |
| Arbetslöshetsbidrag m.m. | 43,5 | 95,0 | 28,3 | -1,6 | -5,4 | 2,7 | 1,5 | -0,1 | -0,4 |
| Övriga transfereringar | 67,1 | 10,7 | 3,1 | 4,8 | 0,9 | 0,8 | 0,3 | 0,4 | 0,1 |
| **Räntor och utdelningar, netto** | **-32,9** | | | | | **0,7** | **0,4** | **1,0** | **1,3** |
| **Övriga inkomster, netto** | **168,3** | **-1,3** | **-9,4** | **-1,0** | **-3,1** | **-0,3** | **-1,7** | **-0,2** | **-0,5** |
| **Direkta skatter och avgifter** | **287,6** | **-2,2** | **-3,0** | **2,1** | **2,9** | **0,8** | **1,0** | **-0,7** | **-1,0** |
| **Disponibel inkomst** | **837,7** | **2,7** | **-3,9** | **2,1** | **0,7** | **2,7** | **-3,9** | **2,1** | **0,7** |
| Tillfälligt sparande, netto | 5,6 | | | | | 0,3 | -0,7 | | |
| **Inkomster inkl. tillfälligt sparande** | **843,3** | | | | | **3,0** | **-4,5** | **2,1** | **0,7** |

*Anm.:* Lönesumma, inkomstöverföringar, räntenetto och skatter är deflaterade med konsumentprisindex (KPI). Disponibel inkomst och tillfälligt sparande är deflaterade med implicit prisindex för privat konsumtion (IPI). Skillnaden mellan KPI och IPI påverkar posten "övriga inkomster, netto".
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring införs den 1 juli 1994. Den finansieras delvis genom en egenavgift på 1 % av inkomster upp till 7,5 basbelopp (264 000 kr.). Egenavgiften, som är avdragsgill vid inkomstbeskattningen, utgår redan från den 1 januari 1994. Samtidigt höjdes den lägsta nivån i det kontanta arbetsmarknadsstödet KAS. Att arbetslöshetsförsäkringen blir obligatorisk medför också höjd ersättning för arbetslösa

som i dag inte är medlemmar i A-kassa, men som i övrigt uppfyller kraven i arbetslöshetsförsäkringen. En obligatorisk försäkring medför också att den nuvarande avgiften till A-kassan kan sänkas.

Beskattningen ökar genom att grundavdraget reduceras med ca 2 450 kronor fr.o.m. 1994 och slopas helt under 1994 och 1995 vid den statliga inkomstbeskattningen. Skatterna har fr.o.m. 1994 sänkts för enskilda näringsidkare och på avkastningen av aktier. Sammantaget stiger hushållens betalningar av skatter och avgifter realt med ca 2 % 1994, vilket ger ett negativt bidrag med 0,7 procentenheter till inkomstutvecklingen. Skattebetalningarna reduceras något av att hushållen väntas få ökade inkomster av slutskatteregleringen (nettot av fyllnadsinbetalningar, kvarskatt och överskjutande skatt), till följd av överuttag av preliminär skatt 1993. Sammantaget beräknas de realt disponibla inkomsterna stiga med ca 2 % 1994.

För 1995 medför den förväntade ekonomiska tillväxten att sysselsättningen ökar och arbetslösheten går ned. Uppgången i inflationen leder till att reallöneökningarna och de reala pensionsinkomsterna dämpas. Egenavgiften till arbetslöshetsförsäkringen höjs till 2 %. Budgetförstärkningar i den offentliga sektorn, inom ramen för saneringsprogrammet, förutses medföra en indragning från hushållen på ytterligare ca 5 miljarder kr. Sammantaget beräknas realinkomsterna öka med drygt 0,5 % 1995.

En orsak till den positiva inkomstutvecklingen för de närmaste åren är att det höga sparandet innebär en successiv förbättring av hushållens nettoinkomster av räntor och utdelningar. Från 1990, när underskottet i räntenettot var som störst, till 1995 beräknas räntenettot förbättras med ca 25 miljarder kr. Denna förändring motsvarar drygt 2,5 % av disponibel inkomst 1995.

De svenska socialförsäkrings- och bidragssystemen är viktiga förklaringar till att hushållens inkomster ökade under 1992, trots att sysselsättningen föll med över 4 %. En betydande del av inkomsterna utgörs av pensioner, som indexeras med prisutvecklingen. Inkomstbortfallet vid arbetslöshet kompenserades till ca 80 % av den offentliga sektorn 1992. Av tabell 9.2 framgår att den minskade sysselsättningen 1992 gav ett negativt bidrag på 3,5 procentenheter till realinkomstutvecklingen, vilket motverkades av ett positivt bidrag på 2,7 procentenheter av ökade arbetslöshetsbidrag m.m.

Genom de sänkta ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna 1993 fick det fortsatta sysselsättningsfallet större genomslag i realinkomstutvecklingen. Ökningen av den offentliga sektorns totala inkomstöverföringar till hushållen bromsades upp mellan 1992 och 1993. För 1995 förutses en real nedgång med ca 1 % i inkomstöverföringarna, se tabell 9.3.

Pensionsinkomsterna ökar åter realt de närmaste åren. I år dras också pensionsinkomsterna upp genom att förtidspensioneringen ökat när arbetsmarknadsläget försämrats. Basbeloppets reala värde beräknas stiga med 0,7 % i år och sjunka med 1,5 % nästa år. Denna utveckling är en effekt av förändringarna i inflationstakten mellan åren. Genom att basbeloppet

indexeras med föregående års inflation medför en sjunkande inflation att basbeloppets reala värde stiger. Vid stigande inflation inträffar det motsatta.

**Tabell 9.3 Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll**

| | Miljarder kr. Löpande priser | | | | Procentuell förändring 1985 års priser | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| **Pensioner** | **187,1** | **195,4** | **206,3** | **212,7** | **5,6** | **-0,2** | **3,9** | **0,4** |
| Folkpension inkl. KBT och delpension | 80,4 | 83,0 | 85,8 | 86,4 | 2,8 | -1,4 | 1,8 | -1,9 |
| Allmän tilläggspension | 96,4 | 101,4 | 108,9 | 114,3 | 7,2 | 0,5 | 5,7 | 2,2 |
| Tjänstepensioner | 10,3 | 11,0 | 11,6 | 12,0 | 13,5 | 1,8 | 4,2 | 0,7 |
| **Sjukförsäkring m.m.** | **51,0** | **47,9** | **46,1** | **45,4** | **-18,3** | **-10,4** | **-5,3** | **-4,1** |
| Sjukförsäkring | 20,7 | 17,9 | 18,6 | 19,7 | -36,6 | -17,2 | 2,2 | 3,3 |
| Föräldraförsäkring | 18,9 | 19,1 | 19,5 | 18,8 | 3,4 | -3,6 | 0,4 | -6,1 |
| Arbetsskadeförsäkring | 11,4 | 10,9 | 8,0 | 6,9 | -0,9 | -9,3 | -27,5 | -16,5 |
| **Arbetslöshetsbidrag m.m.** | **43,5** | **58,4** | **58,3** | **56,7** | **95,0** | **28,3** | **-1,6** | **-5,4** |
| AMU-bidrag | 13,0 | 12,4 | 12,9 | 12,8 | 106,6 | -8,9 | 2,0 | -3,1 |
| Arbetslöshetsförsäkring, KAS och lönegaranti | 30,5 | 46,0 | 45,5 | 43,9 | 90,4 | 44,2 | -2,6 | -6,1 |
| **Övriga transfereringar** | **67,1** | **72,4** | **77,2** | **79,9** | **10,7** | **3,1** | **4,8** | **0,9** |
| Barnbidrag | 16,7 | 17,6 | 17,8 | 18,0 | -0,5 | 1,0 | -0,7 | -1,5 |
| Studiebidrag m.m. | 7,5 | 8,2 | 9,3 | 9,6 | -13,5 | 5,5 | 11,2 | 0,3 |
| Bostadsbidrag | 7,4 | 8,7 | 8,8 | 9,1 | 6,0 | 12,2 | -0,5 | 0,4 |
| Socialbidrag m.m. | 9,5 | 11,8 | 14,5 | 14,5 | 19,2 | 19,3 | 21,1 | -3,0 |
| Övrigt | 26,1 | 26,0 | 26,7 | 28,8 | 28,7 | -4,7 | 1,0 | 5,0 |
| **Summa inkomstöverföring** | **348,7** | **374,1** | **387,9** | **394,7** | **8,1** | **2,5** | **2,1** | **-0,9** |

*Anm.:* Deflatering är gjord med konsumentprisindex.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Utgifterna inom sjukförsäkringen sjönk realt med över 36 % 1992 när arbetsgivarna övertog ansvaret för de första 14 dagarna i en sjukperiod. En karensdag infördes under arbetsgivarperioden från den 1 april 1993 och samtidigt sänktes ersättningsnivåerna vid längre sjukperioder. Inom arbetsskadeförsäkringen har villkoren för att en sjukdom ska klassas som arbetsskada skärpts sedan 1 januari 1993. Från den 1 juli 1993 skedde en samordning av arbetsskadesjukpenningen med sjukförsäkringen och därmed har ersättningsnivåerna sänkts.

Vårdnadsbidrag, som föreslås införas den 1 juli 1994, beräknas förstärka hushållen disponibla inkomster med drygt 2,5 miljarder räknat på årsbasis. Det motverkas delvis av att ersättningsnivån i föräldraförsäkringen föreslås sänkas från 90 % till 80 % från den 1 januari 1995.

Den 1 juli 1993 infördes fem karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen och ersättningsnivåerna sänktes med 10 procentenheter. Införandet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och höjningen av den lägsta nivån i KAS under 1994 medför att utgifterna i försäkringen inte minskar i takt med att arbetslösheten går ned. Det balanseras delvis, på längre sikt, av en viss skärpning av reglerna i försäkringen.

Det försämrade läget på arbetsmarknaden under 1992 och 1993 och ett ökat antal flyktingar har medfört att utgifterna för socialbidrag ökat kraftigt. Dessa utgifter fortsätter att stiga i år, för att sedan stabiliseras 1995.

Sammanfattningsvis bryts trenden med ökade inkomstöverföringar under prognosperioden. Det beror delvis på att ändringar i regelsystemen slår igenom, men också på att arbetslösheten minskar. Hushållens inkomstutveckling under 1994 och 1995 baseras i ökad utsträckning på utvecklingen av sysselsättning och reallöner.

## 9.2 Privat konsumtion och sparande

Den privata konsumtionen minskade 1993 med 3,8 %, vilket är mer än något annat år under efterkrigstiden. Under de senaste två åren uppgår minskningen sammanlagt till nära 6 %. Liksom 1992 minskade framför allt inköpen av olika typer av sällanköpsvaror, exempelvis bilar, radio, TV, möbler samt kläder. Hushållen minskade dessutom sitt utlandsresande kraftigt, delvis som en följd av kronans försämrade köpkraft.

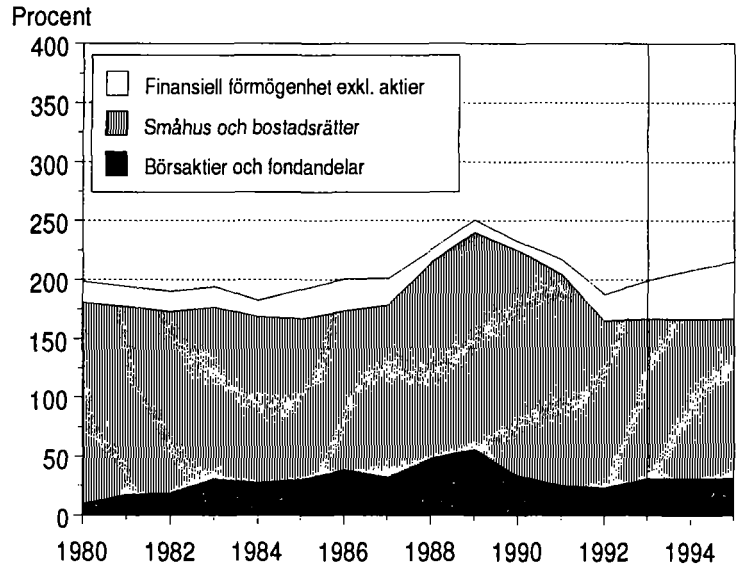
Under senare delen av 1993 inleddes dock en återhämtning av den privata konsumtionen. Fortfarande minskade inköpen av sällanköpsvaror från den egentliga detaljhandeln, men ökade inköp av bilar, dagligvaror och tjänster innebar att den totala privata konsumtionen ökade mellan första och andra halvåret 1993.

Tillgänglig information avseende det första kvartalet 1994 tyder på att återhämtningen fortgår. Detaljhandelns omsättning har ökat jämfört med 4:e kvartalet. Nybilsregistreringen har visserligen uppvisat en viss säsongrensad nedgång under januari och februari, men det är främst en spegling av att hushållens bilinköp avtog något under det 4:e kvartalet i fjol. Till följd av leveranstider finns en viss fördröjning mellan faktiskt köpbeslut och inregistering. Indikationer från bilbranschen tyder på att personbilsförsäljningen under första kvartalet ökat starkt.

En faktor som bidragit till återhämtningen av den privata konsumtionen är att ränteläget sjunkit högst avsevärt under det senaste året. För hushållen som grupp innebär i och för sig inte en räntenedgång någon förstärkning av inkomsterna. Därtill är hushållens räntebärande tillgångar för stora. Trots detta har de lägre räntorna medfört en rad positiva effekter för hushållen. Hushållens samlade förmögenhet krymper t.ex. inte längre. Efter att ha fallit under den senare delen av 1991 och hela 1992 har egnahemspriserna varit i stort sett oförändrade . Hushållens innehav av aktier har samtidigt ökat i värde. Under fjolåret steg kurserna med i genomsnitt 50 %. I kombination med att hushållens finansiella sparande under fjolåret uppgick till ca 80 mdr kr innebär detta att hushållens samlade förmögenhet, i relation till den disponibla inkomsten, ökade redan 1993, se diagram 9.1. I diagrammet beräknas de finansiella nettotillgångarna öka med hushållens finansiella sparande. Övriga tillgångar har antagits utvecklas i takt med den nominella disponibla inkomsten. Den höga nivån på hushållens finansiella sparande medför att förmögenhetskvoten stiger

successivt till en nivå som ligger över den som gällde under 1970-talet och början av 1980-talet.

**Diagram 9.1 Hushållens förmögenhetskvot**
Förmögenhet i relation till disponibel inkomst

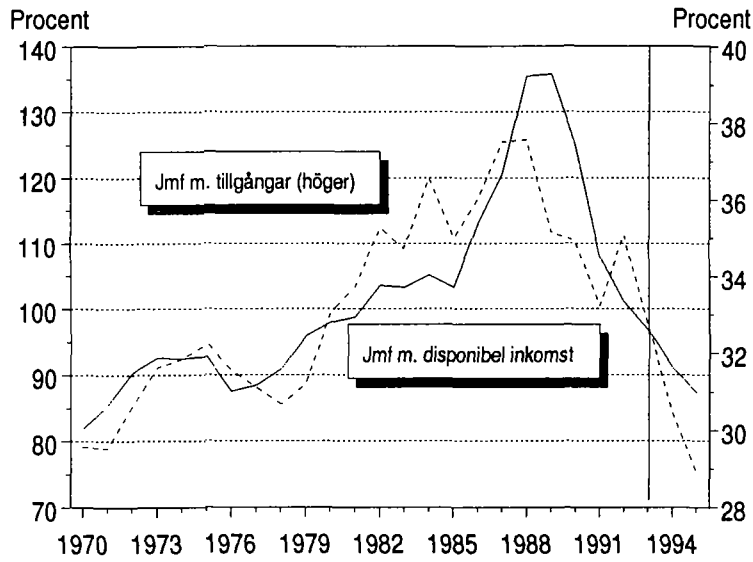



*Anm.:* Småhus värderade m.h.a. taxeringsvärden och köpeskillingskoefficienter. För 1992 och 1993 har använts prisutvecklingen för egna hem under loppet av åren enligt fastighetsprisindex.
*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Räntenedgången har också medfört att kostnaden för skulderna avtagit. Efter en kraftig ökning under slutet av 1980-talet minskade förra året hushållens bruttoränteutgifter efter skatt. Som andel av den disponibla inkomsten har utgifterna sjunkit alltsedan 1990 och väntas i år motsvara nivån 1985. Bakom de sjunkande ränteutgifterna ligger, utöver räntenedgången, en minskning av hushållens skulder. Under de senaste två åren har hushållen nettoamorterat dessa med ca 30 mdr kr. Med den skuldminskning som prognosticerats kommer hushållen vid slutet av prognosperioden att ha en skuldsättning jämförbar med nivån i början av 1970-talet. Detta gäller oavsett om man relaterar skulden till den disponibla inkomsten eller till de totala tillgångarna, se diagram 9.2. Frågan är om hushållen då uppnått en långsiktigt önskad skuldsättningsgrad. I jämförelse med 1970- och 1980-talet är realräntan nu betydligt högre. Ur denna synvinkel skulle jämviktsnivån kunna ligga ännu lägre, vilket skulle betyda att skuldanpassningsprocessen kommer att fortsätta. Det faktum att det tidigare rådde en kreditransonering talar dock för att den faktiska skuldsättningsgraden var lägre än den önskade. Sålunda är det mycket svårt att säkert säga var den långsiktiga jämviktsnivån ligger. Vid en internationell jämförelse förefaller den svenska skuldanpassningen ha varit ovanligt

snabb. I många andra länder har anpassningen varit betydligt mer utdragen.

**Diagram 9.2 Hushållens skuldkvot**
Skulder i relation till disponibel inkomst resp. totala tillgångar

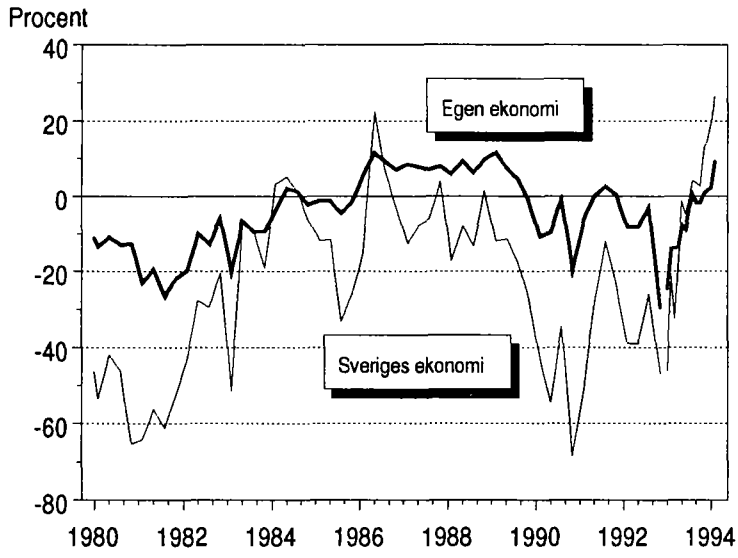



*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den kraftiga förbättringen av industrikonjunkturen är en annan faktor som bidragit till att hushållen ser allt mer positivt på framtiden. Utöver den kraftiga uppgången för den rena exportindustrin har nu spridningstendenser till övriga ekonomin börjat visa sig. Hemmamarknaden för industrin har börjat vända uppåt, vilket framgår såväl av SCB:s orderstatistik som av Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer för industrin. Även tjänstesektorerna börjar nu få del av uppgången. Enligt den s.k. tjänstebarometern har framför allt vissa delar av partihandel och uppdragsverksamhet kunnat registrera ökad fakturering. Förbättringen för näringslivet har bl.a. tagit sig uttryck i att antalet konkurser minskat snabbt. Under den senaste sexmånadersperioden har det totala antalet konkurser minskat med 23 % jämfört med motsvarande period året före. Detta påverkar sannolikt hushållens framtidstro och bidrar till att öka konsumtionsviljan.

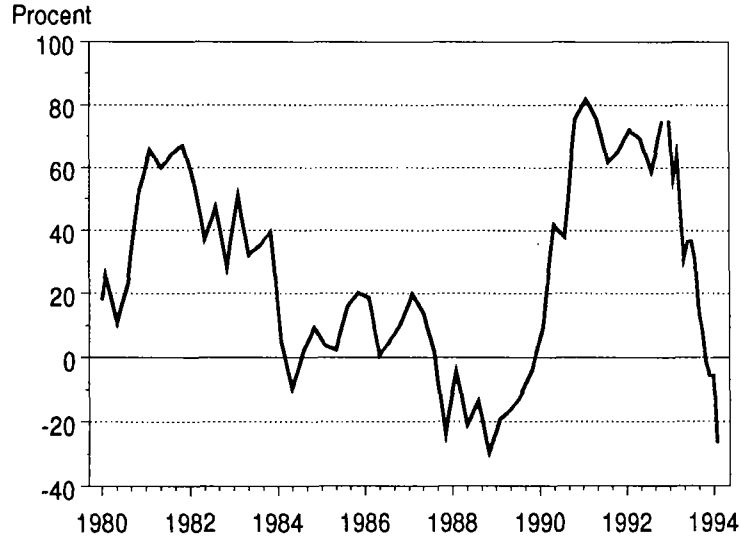
Att hushållen nu ser allt ljusare på framtiden framgår tydligt av olika enkäter. Enligt SCB:s enkät över hushållens inköpsplaner är nettoandelen hushåll som tror på en förbättring av situationen under de närmaste 12 månaderna nu närmast rekordhög. Detta gäller förväntningarna om den

**Diagram 9.3 Hushållens förväntningar om ekonomin om 12 månader**
Nettotal




*Anm.:* Andel svarande som tror på förbättring minus andel som tror på försämring.
*Källa:* Statistiska centralbyrån.

**Diagram 9.4 Hushållens förväntningar om arbetslösheten om 12 månader**
Nettotal




*Anm.:* Andel svarande som tror på ökning minus andel som tror på minskning.
*Källa:* Statistiska centralbyrån.

egna ekonomin, Sveriges ekonomi och arbetslöshetens utveckling. Aldrig tidigare har förväntningarna enligt denna undersökning varit så entydigt positiva, se diagram 9.3 och 9.4. För att hitta jämförbara värden får man titta på perioden 1985—1988. Under denna period ökade den privata konsumtionen med mellan 2,5 och 5 % per år, samtidigt som sparkvoten föll i snabb takt.

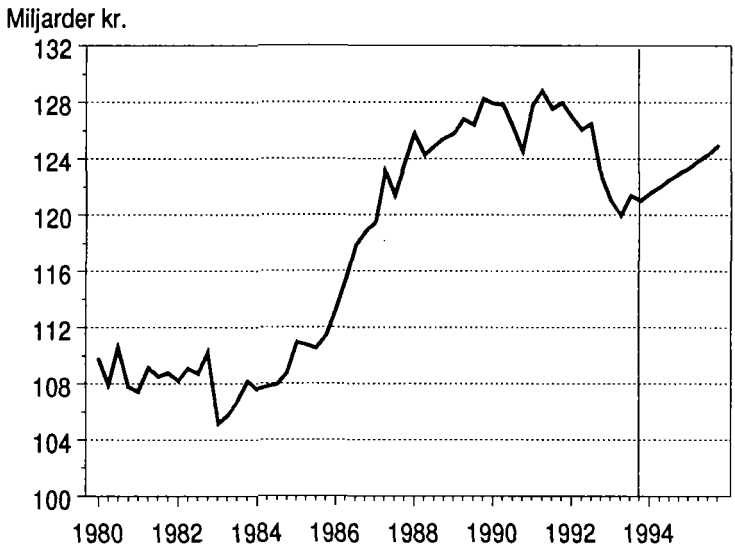
Att döma av denna undersökning skulle man sålunda kunna förvänta sig en avsevärd ökning av den privata konsumtionen, kombinerat med en snabb sänkning av sparkvoten. Ett antal faktorer talar dock för att den privata konsumtionsökningen ändå kommer att bli relativt måttlig. För detta talar bl.a. den för svenska förhållanden exceptionellt höga arbetslösheten. Internationella data tyder på att sparkvotens nivå samvarierar väl med arbetslöshetsnivån. Mot bakgrund av detta samband skulle den måttliga dämpning av arbetslösheten som prognosticeras innebära en svag sänkning av sparkvoten. Samtidigt är det inte orimligt att den mycket kraftiga ökningen av arbetslösheten i Sverige drivit hushållen till att dra ned sin konsumtion mer än vad som är långsiktigt önskvärt. Att arbetslösheten inte längre ökar innebär sannolikt en positiv signal till hushållen. Den enskilde individen kan mycket väl uppfatta risken för att drabbas av arbetslöshet som högre vid en relativt låg men ökande arbetslöshetsnivå än vid en högre men sjunkande nivå på arbetslösheten.

En annan orsak till att hushållens konsumtionsökning skulle kunna bli relativt måttlig är de svaga offentliga finanserna. Hushållen torde inte utesluta att de offentliga sparandeunderskotten kommer att föranleda åtgärder som dämpar ökningarna av de disponibla inkomsterna.

Av dessa skäl är det troligt att hushållen önskar ett högre buffertsparande än tidigare. Den höjning av realräntan efter skatt som skett jämfört med 1970- och 1980-talen innebär också att hushållens skulder sannolikt kommer att fortsätta att minska från dagens nivå.

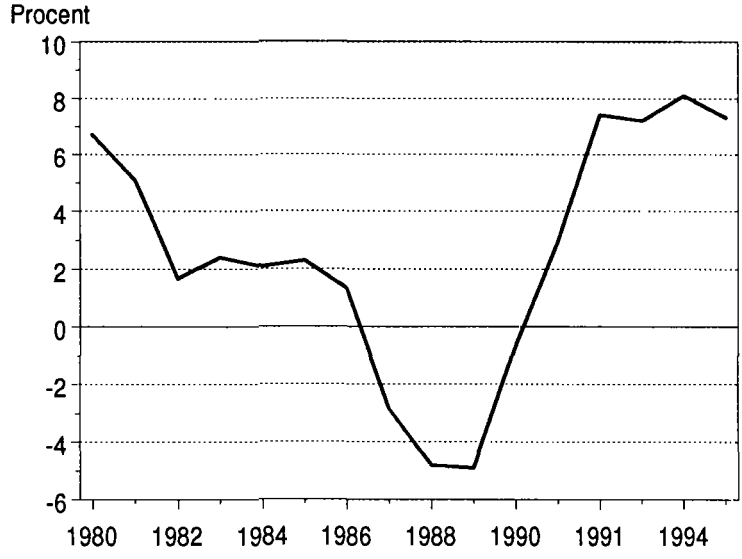
Prognosen över den privata konsumtionen är behäftad med stor osäkerhet. Det finns som nämnts ett antal faktorer som talar för att den privata konsumtionen kommer att växa starkt samtidigt som andra talar för motsatsen. I prognosen beräknas konsumtionsökningen som inleddes under det andra halvåret 1993 att fortsätta i år och nästa år. Ökningstakten blir dock relativt långsam jämfört med tidigare konjunkturuppgångar. I år väntas konsumtionen öka med 1,2 %, vilket innebär att sparkvoten stiger till drygt 8 %. Nästa år väntas sparkvoten sjunka något, i samband med att tillväxten av den privata konsumtionen uppgår till 1,5 %. Detta skall dock inte tolkas som att hushållen fr.o.m 1995 väntas inleda en hastig sänkning av sitt sparande. Att sparkvoten varierar under perioden 1993 till 1995 skall främst ses i ljuset av att den disponibla inkomsten väntas variera mellan dessa år. Ekonomisk teori talar för att hushållen strävar efter att hålla sin konsumtion på en långsiktigt optimal nivå. Denna nivå bestäms framför allt av de långsiktiga inkomstförväntningarna. Tillfälliga variationer i inkomstutvecklingen tar sig då uttryck i en förändrad sparkvot. I takt med att allt fler hushåll lyckas genomföra en anpassning av sin förmögenhetsställning är det dock troligt att hushållens sparande kommer att sjunka något även på längre sikt.

**Diagram 9.5 Privat konsumtion**
Säsongrensad nivå, 1985 års priser, kvartalsdata




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Diagram 9.6 Hushållens sparkvot**
Nettosparande i relation till disponibel inkomst




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

# 10 Investeringar

Förutsättningarna är goda för en uppgång i de totala bruttoinvesteringarna under de närmaste åren. En kraftig produktionstillväxt inom framför allt industrin samt fallande realräntor och en hög lönsamhet, lägger grunden till en kraftig investeringsökning inom näringslivet under 1994 och 1995. Osäkerheten om näringslivets framtidsförutsättningar bör också ha minskat i och med EES-avtalets ikraftträdande den 1 januari 1994. Vidare bör sänkningen av bolagsskatten och slopandet av dubbelbeskattningen stimulera investeringarna genom att kapitalförsörjning via nyemissioner underlättas.

**Tabell 10.1 Bruttoinvesteringar efter näringsgren**

| | Miljarder kr. 1993 Löpande priser | Årlig procentuell volymförändring | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Näringsliv | 109,9 | -13,9 | -15,6 | -16,3 | 9,4 | 13,9 |
| Offentliga myndigheter | 34,1 | 10,9 | 1,2 | 3,6 | -0,3 | 1,2 |
| Bostäder | 60,4 | -2,4 | -6,4 | -28,3 | -41,0 | -7,0 |
| **Totalt** | **204,4** | **-8,4** | **-11,0** | **-16,2** | **-3,5** | **8,5** |
| därav maskiner | 79,7 | -11,9 | -15,6 | -14,9 | 9,6 | 15,1 |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Trots att de offentliga myndigheternas investeringar ökade förra året, tilltog nedgången för de totala bruttoinvesteringarna. Till detta bidrog framför allt att nedgången i näringslivets investeringar sammanföll med en kraftig tillbakagång i bostadsproduktionen.

Det stigande resursutnyttjandet i exportindustrin tillsammans med ett stort behov av ersättningsinvesteringar väntas i år medföra en betydande ökning av näringlivets investeringar. Därtill tilltar de statliga infrastruktursatsningarna ytterligare. De totala investeringarna fortsätter dock att sjunka som en följd av att bostadsinvesteringarna minskar med närmare 40 %. Exkluderas dessa ökar investeringarna med 7 % under 1994.

Nästa år tilltar den ekonomiska aktiviteten både i Sverige och i omvärlden, vilket förutses innebära en kraftig ökning av näringslivets investeringar. De totala bruttoinvesteringarna beräknas öka med 8 % 1995. Maskininvesteringarna ökar kraftigt under hela prognosperioden samtidigt som tillväxttakten i byggnadsinvesteringarna förblir låg genom den överkapacitet på kommersiella lokaler som råder.

## 10.1 Näringslivets investeringar

Kombinationen av en djup lågkonjunktur, fastighetskris och en hög realränta, har lett till att näringslivets investeringar har minskat oavbrutet sedan 1989. Inom delar av industrin ökade emellertid investeringarna redan under 1993. Investeringsutvecklingen inom övrigt näringsliv var där-

emot mycket svag till följd av en bristande efterfrågan från hemmamarknaden samt en fortsatt besvärlig finansiell situation.

**Tabell 10.2 Bruttoinvesteringar i näringslivet**

| | Miljarder kr. 1993 Löpande priser | Årlig procentuell volymförändring | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Industri | 33,7 | -20,9 | -15,3 | -3,0 | 17,0 | 22,0 |
| Basindustri | 7,4 | -37,0 | -21,7 | 7,9 | 37,0 | 27,5 |
| Verkstadsindustri | 13,5 | -22,7 | -18,3 | 6,0 | 17,0 | 25,2 |
| Övrig industri | 12,8 | -6,3 | -9,2 | -15,5 | 5,6 | 14,1 |
| Statliga affärsverk | 15,3 | 2,8 | -18,6 | -8,5 | 15,8 | 3,7 |
| Övrigt näringsliv | 60,9 | -14,4 | -15,3 | -24,1 | 3,5 | 12,4 |
| **Totalt** | **109,9** | **-13,9** | **-15,6** | **-16,3** | **9,4** | **13,9** |
| därav byggnader | 39,0 | -10,1 | -11,6 | -17,6 | 6,0 | 6,7 |
| maskiner | 70,9 | -15,9 | -17,7 | -15,8 | 11,2 | 17,5 |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

*Industrins investeringar* har fallit med drygt 40 % mellan 1989 och 1993. Inom den exportinriktade verkstads- och basindustrin ökade emellertid investeringarna redan under 1993. Nedgången fortsatte dock inom den mer hemmamarknadsberoende s.k. övrig industri.

Statistiska centralbyråns investeringsenkät från februari indikerar en kraftig investeringsuppgång under 1994 även om de sektorsvisa skillnaderna är stora. Normalt sett underskattar också företagen investeringsökningen i en konjunkturuppgång. Det finns ett flertal faktorer som talar för en kraftig investeringsuppgång under prognosperioden. Kapacitetsutnyttjandet har ökat med drygt 4 procentenheter under loppet av 1993 och uppgick fjärde kvartalet 1993 till 84,4 %. Den prognosticerade produktionsuppgången innebär en fortsatt ökad utnyttjandegrad vilket successivt ökar behovet av kapacitetshöjande investeringar.

Vidare bör behovet av ersättningsinvesteringar vara stort. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar uppgår kapitalförslitningen till över 31 miljarder kronor i fasta priser varje år under perioden 1991—1995. De låga industrinvesteringarna 1992—1993 (ca 26 miljarder kronor per år) innebar därför att kapitalstocken minskade med över 2 % under samma period. Kapitalstocksmåttet är dock inte direkt översättbart till fysiska resurser i form av maskiner och anläggningar. Mätningen av kapitalstocken är baserad på historiska avskrivningstakter som kan variera över konjunkturcykeln. I en lågkonjunktur kan företagen välja att behålla gammal produktionsutrustning i väntan på att lönsamhet och resursutnyttjande återigen skall stiga. Måttet ger ändå en indikation på industrins långsiktiga behov av ersättningsinvesteringar.

Dessutom medför den höga lönsamheten inom industrin förbättrade möjligheter till egenfinansiering av investeringar. Soliditeten bör också stärkas i företagen vilket ger större kreditmöjligheter. Realräntorna är visserligen fortfarande höga men väntas sjunka under prognosperioden vilket bör stimulera till en positiv investeringsutveckling. Slopandet av dubbelbeskattningen bör underlätta möjligheterna till finansiering av nöd-

vändiga investeringar via kapitalskott från ägarna. Den med bl.a. denna faktor sammanhängande börsuppgången innebär högre implicita priser på kapitaltillgångar, vilket medför incitament till högre investeringar.

På grundval av ett snabbt stigande resursutnyttjande, de goda investeringsförutsättningarna samt investeringsenkäten beräknas industriinvesteringarna öka med 17 % under 1994. Under 1995 beräknas industriproduktionen öka med ytterligare 6 %, vilket ökar behovet av kapacitetshöjande investeringar inom industrin. Investeringsökningen bedöms därför uppgå till 22 % 1995. Förloppet är jämförbart med investeringsutvecklingen efter devalveringarna, 1981 och 1982. Investeringarna ökade först åren 1984—1985, när kapacitetsutnyttjandet stigit tillräckligt mycket för att motivera nyinvesteringar. Under dessa år steg investeringsvolymen med sammantaget över 37 %.

Investeringsutvecklingen under 1995 förutsätter dock att de grundläggande förutsättningarna för industriell verksamhet inte uppfattas som alltför osäkra. Avskrivningstiden för investeringar kan uppgå till 10—15 år. Det är i det perspektivet som utfallet om EU-omröstningen och hur industrin uppfattar detta kommer in.

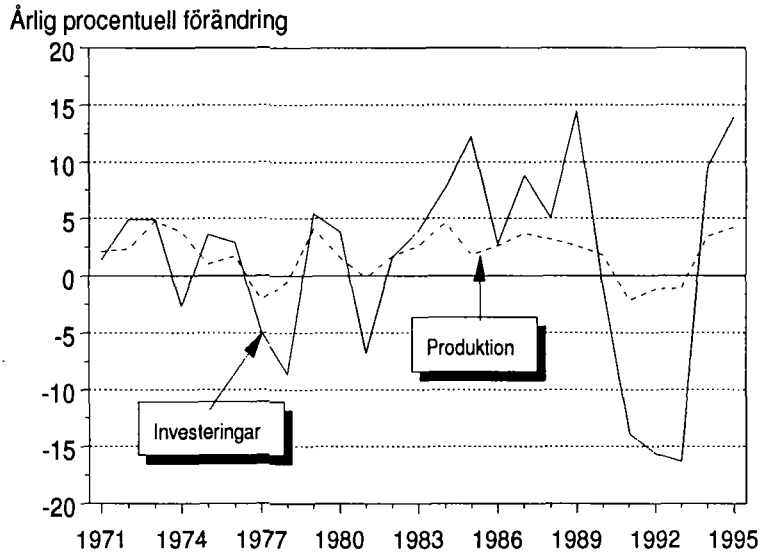
*Basindustrins investeringar* ökade redan föregående år. Under prognosperioden förväntas de öka kraftigt även om utgångsnivån är relativt låg. Investeringarna är främst av ersättningskaraktär även om en viss utbyggnad av kapaciteten också sker. I dagsläget råder en stor överkapacitet i Europa vilket motverkar mer omfattande nyinvesteringar. Inom *verkstadsindustrin* bedöms investeringarna öka med 17 % resp 22 % 1994 och 1995. Det är framför allt maskinindustrin och elektroindustrin som förväntas öka investeringarna. Under 1995 förväntas också en viss investeringsuppgång inom *s.k. övrig industri* när hemmamarknadsefterfrågan återhämtar sig. Det låga kapacitetsutnyttjandet samt en fortsatt gynnsam produktivitetsutveckling innebär dock att investeringsökningen förutses bli begränsad.

Investeringarna inom *det övriga näringslivet* uppvisar normalt sett inte lika stora svängningar som inom industrin. En delvis spekulationsledd uppgång under slutet av 1980-talet framför allt inom sektorn finans- och fastighetsförvaltning, men också inom varuhandel samt restaurang och hotell, har lett till en stor överkapacitet på lokaler. 1990—1993 föll investeringsvolymen mycket kraftigt vilket har inneburit att kapitalstockarna anpassats till en mer långsiktig nivå. Begränsande för en uppgång under prognosperioden är ett lågt kapacitetsutnyttjande men också ett finansiellt konsolideringsbehov. Enligt investeringsenkäterna fortsätter nedgången inom de flesta delsektorer också under 1994. Infrastruktursatsningarna och den ökande konkurrensen inom kommunikationsområdet förväntas dock leda till en kraftig investeringsökning inom samfärdsel både i år och nästa år. Under 1995 bedöms investeringarna öka som en följd av att aktiviteten inom ekonomin stiger. Speciellt tydligt är detta inom varuhandel liksom inom bank- och försäkringssektorn. Utgångsnivån är dock mycket låg. Fastighetsbolagen äger trendmässigt en allt större andel av industrilokalerna. Därmed bör industrins behov av nya lokaler under 1995 bidra till att fastighetsbolagens investeringar ökar. Sammantaget

innebär detta att investeringarna inom övrigt näringsliv stiger med drygt 3 % 1994 och med 12 % 1995.

Till följd av att en stor del av investeringarna under prognosperioden är av ersättningskaraktär är det främst maskininvesteringarna som väntas öka inom näringslivet. Sammanlagt ökar dessa med 11 % 1994 och med 18 % 1995.

**Diagram 10.1 Procentuell förändring av investeringar och produktion i näringslivet**




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## 10.2 Offentliga investeringar

Under 1993 sjönk de offentliga investeringarna, trots kraftiga statliga satsningar på att förbättra infrastrukturen. De kommunala investeringarna sjönk under 1993 genom ett minskat utbyggnadsbehov av kommunala anläggningar när aktiviteten inom både näringsliv och bostadsbyggande sjönk.

**Tabell 10.3 Offentliga investeringar**

| | Miljarder kr. 1993 Löpande priser | Årlig procentuell volymförändring | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Statliga myndigheter | 14,3 | 0,3 | 22,7 | 21,4 | -1,9 | 1,6 |
| Statliga affärsverk | 15,3 | 2,8 | -18,6 | -8,5 | 15,8 | 3,7 |
| **Staten** | **29,6** | **2,0** | **-5,2** | **4,0** | **7,2** | **2,8** |
| Kommunala myndigheter | 19,8 | 16,6 | -8,5 | -7,2 | 1,0 | 0,8 |
| Kommunala affärsverk | 3,3 | 11,0 | -3,4 | -33,5 | -12,4 | 1,2 |
| **Kommunerna** | **23,1** | **15,6** | **-7,6** | **-11,8** | **-0,7** | **0,9** |
| **Totalt** | **52,7** | **7,8** | **-6,3** | **-3,2** | **3,9** | **2,0** |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under våren 1993 beslutade Riksdagen att 98 miljarder kronor skall investeras i vägar och järnvägar 1994—2003. Tonvikten i infrastruktursatsningarna ligger på byggnation av vägar och järnvägar. Beslutet innebär att både Banverket och Vägverket får ökade resurser under prognosperioden.

Mellan 1991 och 1993 ökade *de statliga myndigheterna* investeringsvolymen med knappt 45 % främst som en följd av att Vägverket kraftigt expanderade verksamheten. Under prognosperioden förväntas volymerna plana ut på en mycket hög nivå. Vägverket ökar dock investeringarna ytterligare medan andra bolag som ingår i statistiken över statliga myndigheter reducerar investeringarna främst som en följd av effektivare lokalförsörjning. Vasakronans investeringar registreras efter den 1 oktober 1993 under näringslivets investeringar. Mellan 1993 och 1995 förutses investeringarna i gator och vägar stiga med ytterligare 10 %.

*De statliga affärsverken* förväntas öka investeringarna med 16 % 1994 och med 4 % 1995. Detta beror främst på kraftiga infrastruktursatsningar på järnvägar av SJ och Banverket medan de övriga affärsverken bedöms hålla investeringsvolymerna oförändrade.

*De kommunala investeringarna* samvarierar med utbyggnaden av nya bostadsområden och näringslivsinvesteringar. Nya bostads- och industriområden medför behov av kommunala investeringar i form av gator, vattenverk, elverk m.m. Den låga bostadsproduktionen i år samt de låga bygginvesteringarna inom näringslivet innebär att de kommunala affärsverken reducerar sina investeringar.

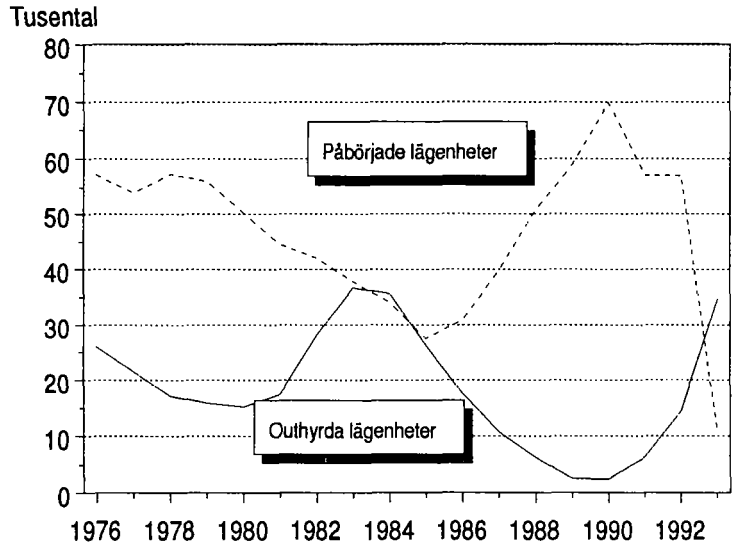
Försäljningen av kommunala anläggningstillgångar var enligt Kommunförbundet hög under 1993 men bedöms komma att dämpas i år. Genom effektiviseringen av verksamheten har de kommunala myndigheterna kunnat minska lokalbehovet. Samtidigt ökar behovet av renoveringar av befintliga lokaler om dessa skall kunna avsättas på den kommersiella marknaden. Kommunerna tillförs dessutom medel för reparation och ombyggnad, s.k. ROT-medel, från AMS under 1994 vilket har en uppdragande effekt på de kommunala investeringarna. Sammanlagt beräknas därför dessa plana ut under 1994 och 1995.

Oförändrade kommunala investeringar samt ökade statliga investeringsvolymer innebär att de offentliga investeringarna sammantaget stiger med ca 4 % 1994 och med 2 % 1995.

## 10.3 Bostadsinvesteringar

Förra året föll bostadsinvesteringarna mycket kraftigt. Antalet påbörjade lägenheter i *nyproduktion* uppgick till endast 10 800 vilket kan jämföras med närmare 70 000 påbörjade lägenheter år 1990.
Det finns ett flertal förklaringar till denna utveckling. Flera ungdomskullar har skjutit upp inträdet på bostadsmarknaden på grund av det osäkra arbetsmarknadsläget vilket minskat efterfrågan på bostäder. De fortsatt höga realräntorna efter skatt bidrar till låga bostadspriser vilket gör nybyggnation olönsamt. De successivt reducerade räntebidragen höjer boendekostnaden särskilt för nyproducerade bostäder. Detta motverkas dock till en viss del av sjunkande produktionskostnader.

**Diagram 10.2 Antal outhyrda lägenheter respektive antal påbörjade lägenheter**




*Anm:* Antalet outhyrda lägenheter avser den 1 mars respektive år till och med 1992, samt antalet outhyrda lägenheter i september 1993. Antalet påbörjade lägenheter omfattar både flerfamiljshus och småhus.
*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den lägre efterfrågan på bostäder framgår av statistiken över outhyrda lägenheter. Enligt SCB:s senaste mätning från september 1993 uppgick antalet outhyrda lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag till över

34 000. Inkluderas även andra upplåtelseformer var antalet ca 50 000 lägenheter. Vakansgraden, dvs. andelen lediga lägenheter i förhållande till det totala antalet lediga lägenheter, är dock med internationella mått fortfarande låg (3,3 %). Vakansgraden varierar mycket över landet. I storstadsregionerna och flertalet av universitetsstäderna är andelen outhyrda lägenheter mycket liten. Mycket små svängningar i efterfrågan kan därför medföra bostadsbrist på vissa expansiva orter.

Med början den 1 januari 1993 avvecklas de statliga räntesubventionerna till bostäder successivt. Bostäder i hyres- och bostadsrättsfastigheter skall, när avvecklingen är genomförd, få ett räntestöd som står i paritet till egnahemsboendets skattelättnader för ränteutgifter. De nya reglerna gav starka incitament till att tidigarelägga byggstarten för att erhålla stöd enligt 1992 års regler. För år 1992 angav SCB att 57 000 lägenheter påbörjades. Enligt Boverkets bedömning var 12 000 av dessa påbörjade endast i formell mening. Av dessa 12 000 igångsattes ca 9000 under 1993 vilket får effekt på investeringarna under 1994 och 1995. Det nya bostadsfinansieringssystemet har också styrt över efterfrågan mot mindre bostäder. Mellan 1992 och 1993 sjönk den genomsnittliga lägenhetsytan från 77 kvadratmeter till 61 kvadratmeter i flerbostadshus medan ytan i småhus minskade med 35 kvadratmeter.

Nedtrappningen av bostadssubventionerna tillsammans med borttagandet av investeringsbidraget den 1 januari 1993 ledde till att antalet registrerade påbörjade lägenheter sjönk till 10 800 föregående år. Förutsättningarna för en ökad nybyggnation bedöms trots minskade subventioner som relativt gynnsamma. Realräntorna efter skatt förväntas under prognosperioden falla ytterligare samtidigt som småhuspriserna på andrahandsmarknaden har stabiliserats. Sänkningen av fastighetsskatten på hyreshus den 1 januari 1994 från 2,5 % till 1,5 % bedöms också få en viss inverkan även om skatten endast i begränsad omfattning berör nyproduktionen. Produktionskostnaderna har sjunkit under det senaste året. Det gör att prisskillnaden mellan nyproduktion och priserna på andrahandsmarknaden har minskat. Därigenom kan produktion av lägenheter i attraktiva områden och på orter med begynnade bostadsbrist komma att öka. Arbetsmarknadsläget väntas förbättras vilket gör att de ungdomskullar som på senare år inte kunnat finansiera ett eget boende börjar söka sig ut på bostadsmarknaden i större utsträckning. Ett problem på bostadsmarknaden är dock låneinstitutens restriktiva hållning till finansiering av nyproduktion av bostäder.

Antalet nyproducerade lägenheter väntas mot slutet av prognosperioden närma sig en mer långsiktig jämviktsnivå. Boverkets långsiktiga bedömningar som bl.a. baseras på demografiska faktorer innebär ett behov på 25 000—30 000 lägenheter under resten av 1990-talet. Antalet registrerade byggstarter förväntas dock bara bli 12 000 1994 och 16 500 1995. En del av de lägenheter som endast formellt påbörjades år 1992 kommer att produceras under perioden 1993—1995. Därtill förutses en fortsatt neddragning av bostadsytan per lägenhet. Sammantaget medför detta att investeringarna i nya lägenheter sjunker med 60 % i år och med 3 % 1995.

**Tabell 10.4 Bostadsinvesteringar**

| | Miljarder kr. 1993 Löpande priser | Årlig procentuell volymförändring | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Nybyggnad | 38,6 | 0,8 | -15,8 | -29,9 | -58,0 | -3,0 |
| Flerbostadshus | 25,9 | 7,6 | -5,6 | -27,7 | -56,5 | -6,0 |
| Småhus | 12,7 | -7,4 | -30,1 | -34,0 | -61,1 | 3,9 |
| Ombyggnad | 21,9 | -8,6 | 14,2 | -25,7 | -15,1 | -10,0 |
| Flerbostadshus | 16,8 | -11,1 | 48,5 | -29,0 | -22,8 | -17,0 |
| Småhus | 5,1 | -4,4 | -41,1 | -12,2 | 10,3 | 6,1 |
| **Totalt** | **60,5** | **-2,4** | **-6,4** | **-28,3** | **-41,0** | **-7,0** |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

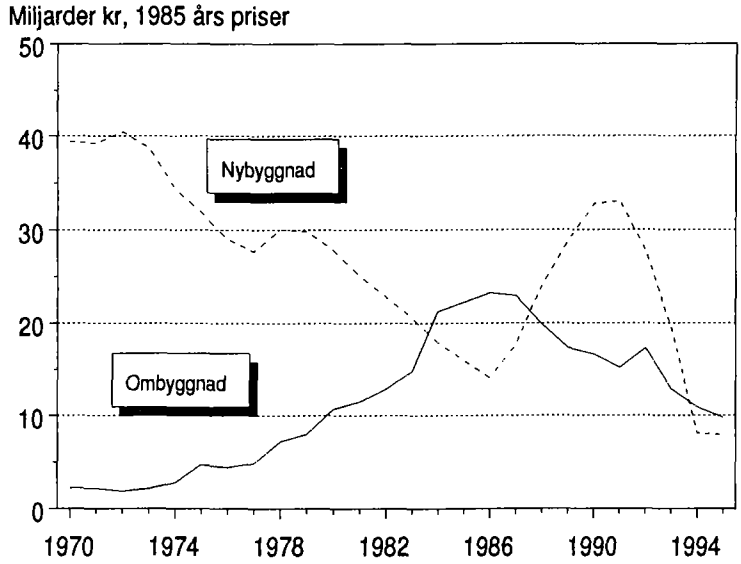
Utvecklingen vad gäller *ombyggnadsinvesteringar* är för närvarande svag. På samma sätt som för nybyggnation förändrades bostadsfinansieringssystemet för ombyggnation den 1 januari 1993, vilket gav starka incitament till att åtminstone formellt påbörja byggnadsarbetena före detta datum. Genom att låneunderlaget för räntebidrag täckte en större del av ombyggnadsarbetena i det gamla systemet framstår 1992 års regler som mycket fördelaktiga. Under 1993 har antalet påbörjade lägenheter för modernisering minskat delvis som en konsekvens av det stora antalet moderniseringar 1992 men också på grund av de lägre subventionerna.

Omfattningen av varje ombyggnad blir också allt mindre vilket kan bero på reducerade subventioner och en svag utveckling av hushållens disponibla inkomster. Hushållen accepterar endast mindre hyreshöjningar. Produktionskostnaden har sjunkit under det senare året vilket tillsammans med en lägre realränta delvis motverkar de minskande räntebidragen.

De ROT-åtgärder som vidtagits stimulerar ombyggnadsinvesteringarna. Det gäller bl.a. bidrag till ombyggnation av äldrebostäder samt till miljöförbättrande åtgärder på bostäder. Sålunda beräknas antalet påbörjade lägenheter för ombyggnad, historiskt sett, förbli relativt högt under hela prognosperioden. Volymerna fortsätter emellertid att falla som en följd av det stora antalet igångsättningar under 1992 och 1993 men också på grund av den minskande omfattningen av varje ombyggnad.

Bostadsinvesteringarna beräknas sammantaget falla med ca 40 % i år och med ytterligare 7 % 1995. I takt med stigande inkomster och en ökad hushållsbildning bör bostadsbyggandet kunna stiga igen från och med 1996. Den anpassning som nu sker till ett system, där en allt större del av bostadskostnaden skall bäras av den boende, bör dock leda till att byggandet under överskådlig tid framöver blir av mindre omfattning än under slutet av 1980-talet.

**Diagram 10.3 Bostadsinvesteringar**



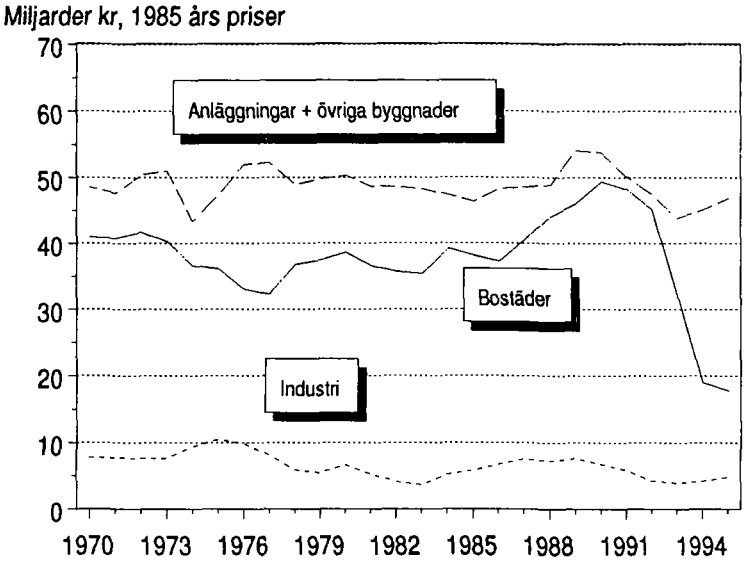

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## 10.4 Byggnadsverksamhet

Efter en trendmässig nedgång av byggnadsinvesteringarna under 1970-talet och under första häften av 1980-talet vände utvecklingen uppåt under slutet av decenniet. Expansionen inom den privata tjänstesektorn innebar ett behov av ett större antal arbetsplatser. Samtidigt fanns också ett uppdämt behov av nya bostäder i framför allt storstadsregionerna. Avregleringen av kreditmarknaden medverkade till en stark kreditexpansion, vilket tillsammans med att låneinstituten delvis tillämpade nya utlåningsprinciper, möjliggjorde en stark expansion. År 1990 föll efterfrågan på kommersiella lokaler och en starkt stigande realränta ledde till ett prisfall som ytterligare förstärkte nedgången av näringslivets investeringar åren därefter.

I och med att bostadsinvesteringarna under 1993 minskade kraftigt, föll byggnadsinvesteringarna med över 17 %. Infrastruktursatsningarna kunde bara i begränsad omfattning upprätthålla byggnadsverksamheten. Under våren 1993 beslutade riksdagen att 98 miljarder kronor skall investeras i vägar och järnvägar 1994—2003. Både Vägverket och Banverket hade dock redan tidigare inlett utbyggnaden av infrastrukturen. Arbetslösheten inom byggnadsindustrin fortsatte att stiga under året. I februari 1994 uppgick arbetslösheten inom Byggnadsarbetarförbundet till ca 31 % vilket var en uppgång med 5 procentenheter på ett år.

**Diagram 10.4 Byggnadsinvesteringar per sektor 1970—1995**




*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Nedgången i byggnadsverksamheten har medfört att marknadsstrukturen blivit mer koncentrerad. Antalet rikstäckande byggföretag har enligt Konkurrensverket reducerats från 12 till 4 mellan 1989 och 1993. Antalet små och medelstora företag fortsätter också att minska genom konkurser och förvärv. Konkurrensen har samtidigt ökat till följd av bl.a. en skärpt syn på konsortier och genom EES-avtalet. Den uppkomna marknadssituationen bör bidra till att byggpriserna får en dämpad utveckling under de närmaste åren.

Under 1994 ökar byggnadsinvesteringarna inom näringslivet återigen. Det är dock fortfarande de statliga affärsverken som står för ökningen medan det privata näringslivets byggnadsinvesteringar begränsas till följd av höga vakanstal på kommersiella fastigheter. Genom den mycket svaga utvecklingen av bostadsbyggandet förutses en fortsatt nedgång i byggnadsinvesteringarna 1994. Nedgången i den totala byggnadsverksamheten begränsas dock av att reparations- och underhållsverksamheten expanderar när ombyggnadsverksamheten minskar. Bidragande till detta är det 30-procentiga avdrag för arbetskostnader för underhållsåtgärder på bostadsfastigheter som kan erhållas under 1993 och 1994. Enligt preliminära uppgifter från Riksskatteverket inkom över 100 000 ansökningar om avdrag för deklarationsåret 1993. Dessutom ger bidragen till ROT-insatser för kommunala och statliga byggnader tillskott till reparationsverksamheten under 1994. Sammantaget minskar byggnadsverksamheten med ca 8 % 1994.

**Tabell 10.5 Byggnadsverksamhet**

| | Miljarder kr. 1993 Löpande priser | Årlig procentuell volymförändring | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Byggnadsinvesteringar | 124,7 | -5,2 | -7,1 | -17,3 | -14,6 | 1,6 |
| näringslivet | 39,0 | -10,1 | -11,6 | -17,6 | 6,0 | 6,7 |
| myndigheter | 25,2 | -0,6 | 1,8 | 12,3 | -0,6 | 2,0 |
| bostäder | 60,5 | -2,4 | -6,4 | -28,3 | -41,0 | -7,0 |
| Reparationer och underhåll | 73,1 | 0,8 | -2,7 | 6,5 | 2,8 | 0,9 |
| **Totalt** | **197,8** | **-3,4** | **-5,7** | **-9,6** | **-7,9** | **1,3** |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Ett stigande kapacitetsutnyttjande och en god lönsamhet i näringslivet leder till att byggnadsinvesteringarna ökar under 1995. Främst är det industrins byggnadsvolymer som ökar. Tillsammans med att reparationsverksamheten stiger något förutses därmed den totala byggnadsverksamheten öka svagt under 1995.

## 10.5 Lagerinvesteringar

**Tabell 10.6 Lagervolymförändringar**
Miljarder kr., 1985 års priser

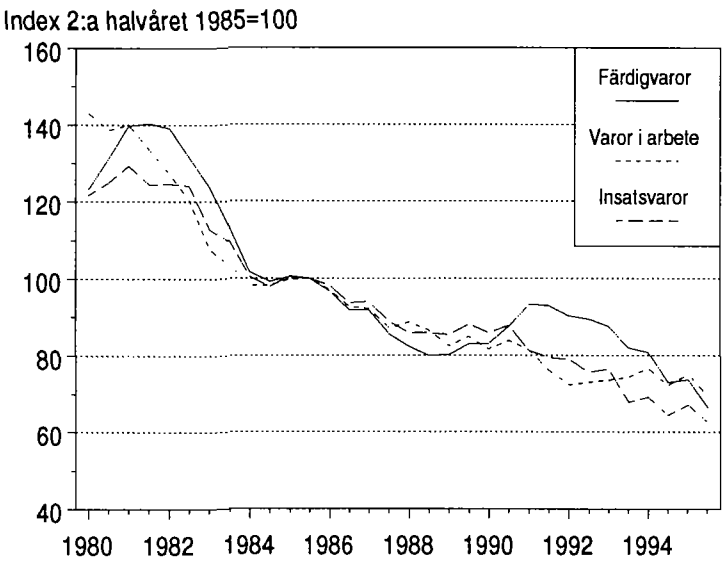
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Jord- och skogsbruk | -0,7 | 0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Industri | -10,4 | -2,7 | -0,5 | 1,1 | 0,4 |
| El- och vattenverk | -0,7 | 0,2 | -0,5 | 0,0 | 0,1 |
| Partihandel | -4,5 | -5,0 | -2,8 | -1,3 | 0,1 |
| Detaljhandel | -1,5 | 1,7 | 1,2 | -1,6 | -1,1 |
| **Totalt** | **-17,8** | **-5,6** | **-2,7** | **-1,7** | **-0,3** |
| BNP-bidrag | -1,7 | 1,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under 1993 sjönk lagerstockarna med knappt 3 miljarder kr. Detta var betydligt mindre än vad som förutsågs i den preliminära nationalbudgeten. Utvecklingen skall bl.a. ses i ljuset av den oväntade importökningen förra året. Importen av framför allt insats- och investeringsvaror steg snabbt, vilket har resulterat i en långsammare avveckling av industrins lager. Inom industrin skedde en oväntad och kraftig ökning av lagren av varor i arbete. Samtidigt intensifierades emellertid avvecklingen av insats- och färdigvarulagren. En tolkning av detta är att den ökade industriproduktionen inneburit en lagerneddragning, trots en omfattande import, av insatsvaror. När dessa befinner sig i produktionsprocessen klassificeras dessa som varor i arbete. Färdigvarulageravvecklingen, som dock blev mindre än vad som förutsågs i januari, hänger samman med ökade exportleveranser till följd av den förstärkta konkurrenskraften. Även parti- och den hårt pressade bilhandeln reducerade sina lager. Den svaga ut-

vecklingen i den privata konsumtionen medförde emellertid att detaljhandeln exkl. bilhandeln fick vidkännas en betydande lagerökning.

**Diagram 10.5 Lagerstockar i förhållande till produktion**
Industrin

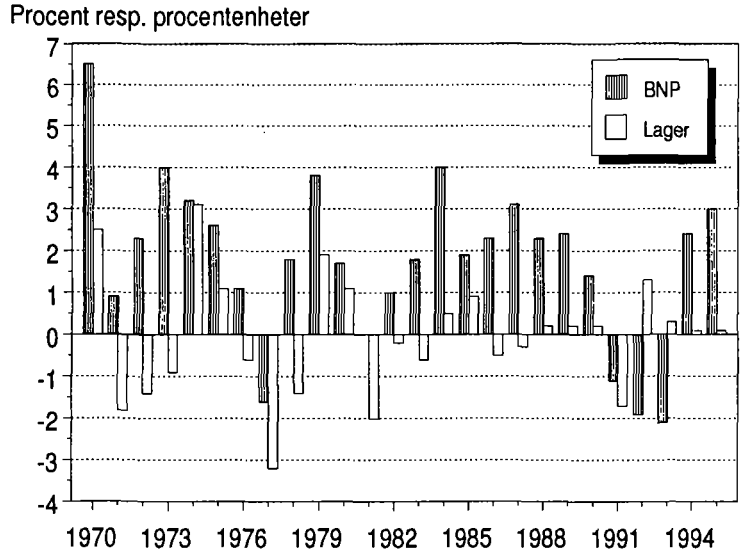



*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Grundhypotesen i den föreliggande prognosen är bl.a. att den relativt höga realräntan fortsätter att utgöra starka incitament för ytterligare effektivisering av kapitalanvändningen. Därför förutses industrins lagerstockar i förhållande till produktionen och detaljhandelns lagerstockar relativt den privata konsumtionen, de s.k. lagerkvoterna, att sjunka. Detta ligger också helt i linje med företagens intentioner. Den sammantagna lageravvecklingen 1994 och 1995 beräknas emellertid ske i något mindre utsträckning än tidigare.

År 1994 förväntas industriproduktionen åter skjuta fart, samtidigt som exportefterfrågan accelererar. Detta kan väntas leda till att avvecklingen av insatsvarulagren förbyts till en mindre uppgång och att lagren av varor i arbete fortsätter att öka, dock inte lika kraftigt som 1993. Exportefterfrågan medger goda möjligheter för företagen att fortsätta bantningen av färdigvarulagren. För industrin som helhet innebär detta en lageruppbyggnad. Den privata konsumtionen beräknas stiga med ca 1 % efter att ha fallit med nästan 6 % sedan 1991. Detta underlättar en önskad lagerneddragning inom framför allt detaljhandeln.

**Diagram 10.6 BNP-utveckling och lagerbidrag**




*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

År 1995 förutses en likartad utveckling. Inom industrin sammantaget förväntas en fortsatt lageruppbyggnad. Färdigvarulagren bedöms minska samtidigt som den fortsatta produktionsökningen beräknas kräva en lageruppbyggnad av såväl insatsvaror som varor i arbete. Utvecklingen i den privata konsumtionen medger en fortsatt reduktion av detaljhandelns lager.

Lagerpostens bidrag till BNP-utvecklingen har tidvis varit betydande. Under perioden 1993—1995 är emellertid lagerbidragen tämligen odramatiska. Förra året innebar den avtagande lageravvecklingen ett positivt bidrag till BNP-utvecklingen på 0,3 procentenheter. Prognosen för såväl 1994 som 1995 innebär att en successivt mindre lageravveckling genererar ett positivt bidrag på ca 0,1 procentenhet.

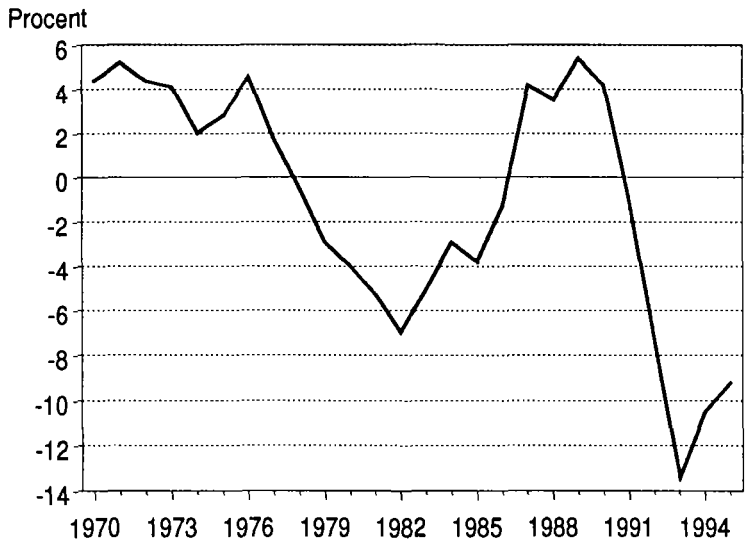
# 11 Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorns finanser har försämrats kraftigt från 1990, huvudsakligen till följd av övergången från en överhettad ekonomi till en djup lågkonjunktur. För 1993 uppgick underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande till motsvarande ca 13,5 % av BNP. Underskottet minskar successivt under prognosperioden och för 1995 beräknas det motsvara drygt 9 % av BNP, vilket emellertid i såväl i ett historiskt som ett internationellt perspektiv fortfarande är mycket stort.

## 11.1 Den konsoliderade offentliga sektorn

Under första hälften av 1970-talet hade den offentliga sektorns årliga finansiella sparandeöverskott motsvarande 3-5 % av BNP. Den svaga ekonomiska utvecklingen i slutet av decenniet och under de första åren av 1980-talet medförde en kraftig försämring av den offentliga sektorns finanser. När konjunkturen 1982 nådde botten visade det finansiella sparandet ett underskott motsvarande ca 7 % av BNP. Sparandet förbättrades sedan under den långa högkonjunkturen och 1990 uppnåddes ett finansiellt överskott motsvarande ca 4 % av BNP, se diagram 11.1.

**Diagram 11.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 1970—1995**
Andel av BNP




*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den starka förbättringen i de offentliga finanserna under 1980-talets andra hälft förklaras i huvudsak av att skattekvoten steg från 50 % 1985 till nära 56 % 1990, samt att ränteutgiftena minskade när den finansiella

ställningen förbättrades. Bakom ökningen av skattekvoten låg flera faktorer. De under perioden tilltagande löne- och prisökningarna, i kombination med de icke inflationsskyddade skatteskalorna, medförde att skatteuttaget ökade (s.k. "fiscal drag"). Tillväxten leddes av den högt beskattade privata konsumtionen, som under åren 1987 t.o.m. 1990 låg på en så hög nivå att hushållens sparkvot var negativ. Löneandelen ökade och vinstandelen i näringslivet sjönk till en ohållbart låg nivå 1990. Eftersom löner är avsevärt högre beskattade än vinster, särskilt på kort sikt, bidrog detta också till ökade skatteinkomster.

Denna konjunkturnedgång, med ett väsentligt sänkt kapacitetsutnyttjande och därmed ökad arbetslöshet, har medfört en synnerligen kraftig försämring av den offentliga sektorns finansiella sparande. Skatteinkomsterna har också minskat till följd av att vinstandelen i ekonomin och hushållens sparande stigit. Bankstödet drog upp utgifterna 1992 och 1993. Av nedgången i det finansiella sparandet mellan 1990 och 1993 på ca 250 miljarder kr. beräknas ca 200 miljarder kr. bero på ovannämnda faktorer, medan ca 10 miljarder kr. beror på försämringen av räntor och kapitalinkomster netto, se tabell 11.1. Förändringen av det justerade primära sparandet, som exkluderar samtliga ovanstående faktorer, begränsas således till ca 40 miljarder kr. mellan 1990 och 1993.

**Tabell 11.1 Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande**
Löpande priser, miljarder kr.

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Faktiskt finansiellt sparande | 57,1 | -16,3 | -107,0 | -194,5 | -156,9 | -146,9 |
| **Förändring** | | **-73,3** | **-90,8** | **-87,5** | **37,6** | **10,0** |
| därav | | | | | | |
| Konjunkturberoende inkl. skattebasförskjutningar och bankstöd | | -37,1 | -79,8 | -87,6 | 33,5 | 6,7 |
| Räntor och kapitalinkomster, netto | | -0,9 | 8,5 | -16,9 | -4,9 | -10,9 |
| Justerat primärt sparande | | -35,3 | -19,4 | 17,1 | 8,9 | 14,3 |

*Källa:* Finansdepartementet.

Från ett överhettat och därmed ohållbart läge i ekonomin 1990 sjönk BNP med 5 % fram t.o.m. 1993. Antalet öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade från 3 % till 12,5 % av arbetskraften. Samtidigt minskade den, för skattebaserna centrala, reguljära sysselsättningen med 11 % i stället för en normal trendmässig ökning. De svenska skatte-, försäkrings- och bidragssystemen medför att hushållen, vid en internationell jämförelse, i hög grad är skyddade från inkomstbortfall när produktionen och sysselsättningen viker. Inkomstbortfallet vid ökad arbetslöshet absorberas till ca 80 % av den offentliga sektorn i form av försämrat finansiellt sparande, medan endast 20 % drabbar hushållen i form av lägre disponibel inkomst.

Den i tabell 11.1 redovisade förändringen av det justerade primära sparandet avser således förändringen av sparandet exklusive effekter av änd-

rat konjunkturläge, bankstöd, vissa skattebasförskjutningar och ändrade ränteutgifter och kapitalinkomster. Denna restpost fångar härmed dels effekter av regeländringar beslutade av nuvarande och tidigare riksdagar, och dels effekter av ändrade förutsättningar avseende bl.a. befolkningssammansättning och bostadsbyggande.

Åren 1991 och 1992 sjönk det justerade primära sparandet med totalt ca 55 miljarder kr. Bakom denna nedgång låg en rad faktorer.

Inflationsnedväxlingen under 1992 beräknas ha försämrat den offentliga sektorns finansiella sparande med ca 7 miljarder kr., genom att skatteskalorna och basbeloppet justerades med 1991 års högre inflation.

Det omfattande och dyra bostadsbyggandet under slutet av 1980-talet bidrog till kraftiga ökningar av räntebidragen under 1991 och 1992. Beslutade besparingar i form av reducerade räntebidrag och slopade investeringsbidrag minskar de offentliga utgifterna för bostadsstödet först under 1994 och därefter.

Skattereformen var enligt preliminära beräkningar "underfinansierad" med ca 14 miljarder kr. avseende år 1992. Hälften av detta beror på att de budgetförstärkande dynamiska effekterna ännu inte uppkommit på grund av konjunkturläget. Resterande underfinansiering beror bl.a. på att bolags- och pensionfondsbeskattningen samt den särskilda löneskatten gett mindre inkomster än beräknat.

Övriga skatteändringar beräknas ha försvagat den offentliga sektorns sparande med ca 18 miljarder kr. mellan 1990 och 1992. Det beror bl.a. på att den tillfälligt höjda mervärdesskatten och den likaledes tillfälliga arbetsmiljöavgiften förstärkte sparandet 1990 och 1991. Dessa skattehöjningar upphörde 1992.

Volymökningar av offentlig konsumtion och investeringar tillsammans med stigande flyktingkostnader drog upp de offentliga utgifterna med ca 20 miljarder kr. mellan 1990 och 1992. Den offentliga konsumtionen var i fasta priser 2,5 % högre 1992 än 1990.

År 1993 stramades finanspolitiken åt. Skattehöjningar och besparingar i transfereringssystemen tillsammans med en betydande minskning i den kommunala konsumtionen medförde att det justerade primära sparandet steg med drygt 17 miljarder kr. mellan 1992 och 1993.

Den förväntade uppgången i ekonomin under prognosperioden leder till att den konjunkturberoende (inkl. bankstöd) försvagningen av det offentliga sparandet vänds till en förstärkning 1994 och 1995. Fortsatta budgetförstärkande regeländringar, neddragningar i den offentliga konsumtionen, samt minskade utgifter för bostadsstöd, bl.a. som en följd av lägre räntor och tidigare beslutade regeländringar, förbättrar också den offentliga sektorns sparande. Det kommer till uttryck genom att det justerade primära sparandet ökar. I andra riktningen verkar att räntenettot försämras till följd av den snabbt stigande statsskulden.

För 1994 beräknas underskottet i det finansiella sparandet uppgå till ca 157 miljarder kr. och för 1995 till ca 147 miljarder kr., motsvarande drygt 9 % av BNP. Kostnader och direkta intäkter vid ett eventuellt medlemskap i EU ingår inte i beräkningarna.

Den offentliga sektorns ränteutgifter har ökat från 68 miljarder kr. 1990 till 88 miljarder kr. 1993, huvudsakligen till följd av den ökande statsskulden. En del av skuldökningen är en följd av kronans depreciering sedan november 1992. Den försvagade kronkursen leder därmed också till höjda ränteutgifter för skulden i utländsk valuta. Den offentliga sektorn har emellertid också omfattande finansiella tillgångar, främst inom AP-fonderna. Direktavkastningen på dessa tillgångar var ännu 1993 större än räntekostnaderna, trots att den finansiella förmögenhetsställningen enligt finansräkenskaperna var negativ. Det beror bl.a. på att valutareserven inte ingår bland de finansiella tillgångarna, medan större delen av avkastningen på valutareserven tillfaller staten genom Riksbankens inlevererade överskott. Därtill är vissa tillgångar sannolikt lågt värderade i finansräkenskaperna samtidigt som redovisningsprinciperna av statsskuldsräntorna ger lågt redovisade ränteutgifter. Genom att vissa obligationslån, s.k. benchmarklån, emitteras till en kupongränta som inte överensstämmer med marknadsräntan, uppstår kursvinster eller kursförluster för emittenten beroende på det aktuella ränteläget. I det fallande ränteläget under det senaste året har de redovisade ränteutgifterna reducerats till följd av överkurser på obligationer. Därtill sker en viss eftersläpning från skuldökning till räntebetalningar.

**Tabell 11.2 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter**
*Löpande priser*

| | Miljarder kr. | | | |
|---|---|---|---|---|
| | *1992* | *1993* | *1994* | *1995* |
| **Inkomster** | **886,1** | **872,1** | **877,2** | **909,5** |
| Skatter och avgifter | 734,9 | 727,1 | 732,3 | 763,5 |
| Kapitalinkomster | 104,3 | 92,9 | 92,6 | 91,7 |
| Övriga inkomster | 46,8 | 52,1 | 52,4 | 54,3 |
| **Utgifter** | **993,1** | **1 066,6** | **1 034,1** | **1 056,4** |
| Transfereringar till hushåll | 348,7 | 374,1 | 387,9 | 394,7 |
| Subventioner m.m. | 122,7 | 161,5 | 109,1 | 106,3 |
| Ränteutgifter | 82,3 | 87,8 | 92,3 | 102,4 |
| Konsumtion | 400,3 | 401,7 | 402,9 | 408,8 |
| Investeringar | 39,2 | 41,5 | 41,9 | 44,3 |
| **Finansiellt sparande** | **-107,0** | **-194,5** | **-156,9** | **-146,9** |
| Primärt finansiellt sparande | -129,0 | -199,6 | -157,2 | -136,2 |
| *Procent av BNP* | | | | |
| Inkomster | 61,5 | 60,2 | 58,4 | 56,9 |
| Skatter och avgifter | 51,0 | 50,2 | 48,8 | 47,8 |
| Utgifter | 69,0 | 73,6 | 68,9 | 66,1 |
| Finansiellt sparande | -7,4 | -13,4 | -10,5 | -9,2 |
| Primärt finansiellt sparande | -9,0 | -13,8 | -10,5 | -8,5 |

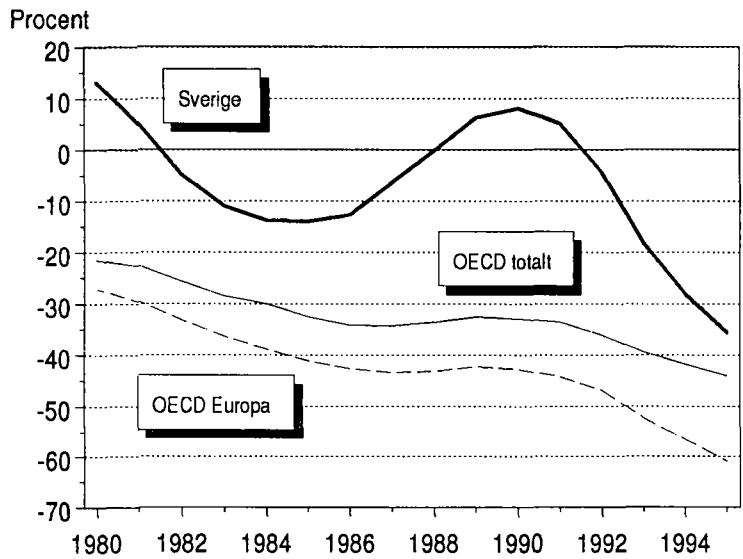
*Anm.:* I investeringar ingår investeringar i personalbostäder, lagerinvesteringar samt köp och försäljning av fastigheter och mark.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Nettot av kapitalinkomster och ränteutgifter försämras successivt under prognosperioden och blir negativt 1995, vilket framgår av tabell 11.2.

De stora sparandeunderskotten har lett till en försämring av den offentliga sektorns finansiella förmögenhet. År 1990 hade den offentliga sek-

torn en finansiell nettofordran motsvarande 8 % av BNP. Den sedan 1991 snabbt ökande statsskulden har medfört att den offentliga sektorn fått en nettoskuld, som vid utgången av 1993 beräknas till motsvarande ca 18,5 % av BNP. Andelen är dock fortfarande lägre än i många andra länder. Genom de fortsatt stora underskotten under prognosperioden närmar sig den svenska nettoskulden snabbt den genomsnittliga nivån för OECD-länderna, se diagram 11.2. Sveriges relativa position är dock något sämre än vad som framkommer i diagram 11.2, eftersom den offentliga sektorns pensionsåtaganden är förhållandevis stora i Sverige. Den offentliga skuldsättningen diskuteras mer utförligt i kapitel 14.

**Diagram 11.2 Den offentliga sektorns finansiella nettoställning**
Andel av BNP




*Källor:* OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

En viktig orsak till försämringen av de offentliga finanserna är att skatteinkomsterna minskat även i nominella tal. Det beror huvudsakligen på den svaga utvecklingen av skattebaserna, medan skattereformen och andra regeländringar haft mindre betydelse. Efter skattereformen 1991 har ett stort antal förändringar av skattereglerna vidtagits, av såväl strukturella som statsfinansiella skäl. Regelförändringarna avspeglas i viss utsträckning på makronivå av förändringar i skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP). Men det är inte bara förändringar i skatteregler som har betydelse för skattekvotens utveckling. Den beror också på hur skatteunderlagen utvecklas i förhållande till BNP. Även betalningsrutiner och redovisningsprinciper påverkar skattekvoten.

Som framgår av tabell 11.3 sjönk skattekvoten med ca 5,5 procentenheter från 1990 till 1993. Det motsvarar ett skattebortfall på ca 81 miljarder kr. räknat på 1993 års BNP-nivå, och utgör således ett mått på det

totala skattebortfallet exkl. effekt av ändrad BNP. Av detta beräknade skattebortfall beror ca 15 miljarder kr. på att myndigheterna sedan skattereformen inte längre betalar mervärdesskatt. Vidare beror 12 miljarder på sänkt arbetsgivaravgift till sjukförsäkringen, en kompensation till arbetsgivarna för övertagande av sjuklönekostnader. I båda dessa fall minskade också de offentliga utgifterna i motsvarande grad. Denna del av skattesänkningen är således neutral för den offentliga sektorns sparande. En del av skattekvotsnedgången, som har betydelse även för det offentliga sparandet, beror på högre sparkvot och högre vinstandel 1993 än 1990, samt på skillnaden i inkomster av slutskatteregleringen, vilket sammanlagt beräknas motsvara ett skattebortfall på ca 20 miljarder kr. Det är endast resterande skattebortfall på drygt 30 miljarder kr. som kan hänföras till effekter av regeländringar beslutade av nuvarande och tidigare riksdagar. Därav utgör en betydande andel bortfall av tillfälliga skatter, som gällde t.o.m. 1991.

Slutsatsen är således att av skattekvotsminskningen på ca 5,5 procentenheter mellan 1990 och 1993 beror knappt 2 procentenheter på budgetneutrala skatteändringar och ca 1,5 procentenheter på att en ohållbart låg sparkvot och vinstandel 1990 drev upp skatteinkomsterna det året samt på en skillnad i inkomster av slutskatteregleringen. Resterande dryga 2 procentenheter beror på regeländringar inkl. en effekt av att tillfälliga skatter upphört.

**Tabell 11.3 Skatter och avgifter**
Procentandel av BNP

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 22,1 | 19,5 | 19,4 | 19,7 | 19,9 | 19,8 |
| Företagens direkta skatter | 2,0 | 0,9 | 1,3 | 2,1 | 1,9 | 1,3 |
| Arbetsgivaravgifter | 16,6 | 16,7 | 15,7 | 13,6 | 13,3 | 13,1 |
| Mervärdesskatt | 8,3 | 8,8 | 8,0 | 8,4 | 7,5 | 7,5 |
| Övriga indirekta skatter | 6,8 | 6,9 | 6,7 | 6,3 | 6,3 | 6,1 |
| **Skatter och avgifter** | **55,8** | **52,8** | **51,0** | **50,2** | **48,8** | **47,8** |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Skattekvoten beräknas minska med ytterligare ca 2,5 procentenheter från 1993 till 1995. Orsakerna till den fortsatta nedgången av skattekvoten illustreras i tabell 11.3.

Hushållens betalningar av direkta skatter och avgifter är i stort sett oförändrade som andel av BNP under prognosperioden, trots att regeländringar medför en viss ökning av skatteuttaget. Det motverkas av att lönesummans andel av BNP sjunker med ca 1 procentenhet under perioden. Även de beskattade transfereringsinkomsterna minskar som andel av BNP mellan 1993 och 1995, vilket drar ned skattekvoten eftersom transfereringarna inte ingår i BNP. När transfereringarna sjunker dras skatteinkomsterna ned medan BNP inte påverkas. Den offentliga sektorns finansiella sparande påverkas dock naturligtvis positivt av att transfereringarna minskar.

Skatteuttaget för hushållen ökar genom att grundavdraget reduceras fr.o.m. 1994 och slopas helt vid den statliga inkomstbeskattningen under 1994 och 1995. En egenavgift till den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen har införts fr.o.m. 1994. Avgiften, som är avdragsgill vid inkomstbeskattningen, utgår på inkomster upp till 7,5 basbelopp (264 000 kr. 1994). Den är 1 % 1994 och höjs till 2 % 1995. Skatterna på enskild näringsverksamhet och på avkastningen av aktier har sänkts fr.o.m. 1994. År 1995 slopas förmögenhetsskatten och kapitalinkomstskatten sänks till 25 %.

Företagens skatteinbetalningar väntas minska 1994. Det beror till stor del på att företagsskatterna 1993 drogs upp av tillfälliga effekter. Dessutom innebär regeländringarna i företagsbeskattningen fr.o.m. 1994 en viss skattesänkning under 1994 och 1995, till följd av avsättning till periodiseringsfonder. Företagsskatterna sjunker ytterligare 1995 när avskattningen av reserverade vinstmedel upphör.

Inkomsterna av arbetsgivaravgifter minskade kraftigt 1993 som resultat av att avgiftsuttaget sänktes med 3,8 procentenheter. Att lönesummans andel av BNP sjunker under prognosperioden leder även till att arbetsgivaravgifternas andel av BNP minskar. Därtill kommer att vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder finansieras genom att arbetsgivarna får göra avdrag på arbetsgivaravgifterna. Det gäller systemet med utbildningsvikariat liksom det generella anställningsstödet (GAS), som subventionerar nyanställningar under 1994.

Mervärdesskatteintäkterna utvecklas svagt under prognosperioden, trots en ökning av den privata konsumtionen. Bostadsbyggandet, som är den andra större skattebasen för mervärdesskatten, minskar nämligen mycket kraftigt.

Flera punktskatter höjdes med 4 % vid årskiftet 1993/94. År 1995 sker en ytterligare höjning av punktskatterna genom att de ska räknas upp med inflationen under 1994. Fastighetsskatten för hyreshus har sänkts från 2,5 till 1,5 % fr.o.m. 1994 för att motverka den höjning av fastighetsskattebeloppet, som i annat fall skulle uppkomma genom de höjda taxeringvärdena. Nominellt oförändrade skattebelopp medför en trendmässig minskning av skattens andel av BNP.

Sammanfattningsvis kan konstateras att av nedgången i skattekvoten med 2,5 procentenheter mellan 1993 och 1995 är det en mindre del som beror på ändrade skatteregler. Det är i stället tillväxtens sammansättning och en del tillfälliga effekter, som ligger bakom den svaga utvecklingen av skatteinkomsterna.

Den offentliga sektorns utgifter har ökat kraftigt under konjunkturnedgången. Detta trots att utgifterna från 1991 och 1992 reducerats genom de förändringar som skett beträffande redovisningen av mervärdesskatt på myndigheternas inköp och arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen (se ovan). Utgifterna dras upp av kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken och arbetslösheten samt bankstödet. År 1993 uppgick utgifternas andel av BNP till ca 73,5 %, se tabell 11.4.

**Tabell 11.4 Offentliga sektorns utgifter**
Andel av BNP i procent

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | **61,0** | **63,0** | **69,0** | **73,6** | **68,9** | **66,1** |
| **Transfereringar till hushåll** | **20,4** | **21,8** | **24,2** | **25,8** | **25,8** | **24,7** |
| Pensioner | 11,3 | 12,0 | 13,0 | 13,5 | 13,7 | 13,3 |
| Sjukförsäkring m.m. | 4,4 | 4,2 | 3,5 | 3,3 | 3,1 | 2,8 |
| Arbetslöshetsbidrag m.m. | 0,8 | 1,5 | 3,0 | 4,0 | 3,9 | 3,5 |
| Övriga transfereringar | 3,8 | 4,1 | 4,7 | 5,0 | 5,1 | 5,0 |
| **Övriga transfereringar** | **5,9** | **6,6** | **8,5** | **11,1** | **7,3** | **6,7** |
| därav räntebidrag till | | | | | | |
| bostäder | 1,5 | 1,9 | 2,2 | 2,4 | 2,0 | 1,5 |
| bankstöd | | | 0,7 | 3,5 | | |
| **Räntor** | **5,0** | **5,1** | **5,7** | **6,1** | **6,1** | **6,4** |
| **Konsumtion** | **27,4** | **27,2** | **27,8** | **27,7** | **26,8** | **25,6** |
| **Investeringar m.m.** | **2,4** | **2,3** | **2,7** | **2,9** | **2,8** | **2,8** |

*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Utgifterna för arbetslösheten stabiliseras och bankstödet upphör under prognosperioden. Besparingar i transfereringssystemen och bostadsstödet får successivt genomslag i utgiftsutvecklingen. Den offentliga konsumtionen beräknas sjunka i volym de närmaste åren, och dess andel av BNP går ned från ca 27,5 % 1993 till ca 25,5 % 1995. Ränteutgifterna ökar emellertid och beräknas 1995 till motsvarande ca 6,5 % av BNP. Sammantaget beräknas utgiftskvoten gå ned till ca 66 % år 1995.

I en konjunkturnedgång tenderar den offentliga sektorns utgifter att öka som andel av BNP av flera skäl. Det beror inte bara på att utgifterna för arbetsmarknadspolitik och arbetslöshet stiger, utan också på att huvuddelen av de övriga utgifterna inte har någon direkt koppling till BNP-utvecklingen. Pensionerna och en del andra transfereringar följer prisutvecklingen och den offenliga konsumtionen drabbas inte av vikande efterfrågan vid en konjunkturnedgång. Därtill stiger kvoten mellan utgifter och BNP när BNP sjunker. Detta förhållande gäller inte skattekvoten eftersom huvuddelen av skatterna är proportionella mot BNP, dvs utvecklas i takt med BNP. Eftersom recessionen varit ovanligt djup och långvarig har gapet mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter blivit mycket stort.

## 11.2 Staten inkl. sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

Staten inkl. sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna omfattar, förutom den del av statens verksamhet som ingår i statsbudgeten, även fonder m.m. utanför budgeten, bl.a. Arbetsmarknadsfonden. Statliga affärsverk och bolag ingår däremot inte.

Bakom försämringen av den offentliga sektorns finansiella sparande mellan 1990 och 1993 ligger en ännu större nedgång av statens finansiella sparande. Det minskade från ett överskott på ca 19 miljarder kr. 1990 till

ett underskott på ca 251 miljarder kr 1993. Till ovan diskuterade faktorer, som förklarar försämringen av den offentliga sektorns finanser, kommer för statens del, att utbetalningen av kommunalskattemedel steg med ca 50 miljarder kr. mellan 1990 och 1993, medan den offentliga sektorns totala skatteinkomster minskade. Denna utveckling beror på det tidigare systemet med eftersläpning av utbetalningarna av kommunalskatt från staten.

Mellan 1993 och 1995 förbättras statens finansiella sparande med ca 86 miljarder kr., vilket kan jämföras med ca 48 miljarder kr. för hela den offentliga sektorn. Det större förbättringen för staten beror till stor del på att bidragen till kommunerna och utbetalningen av kommunalskattemedel minskar, vilket drar ned sparandet i kommunsektorn, samt nedgången i AP-fondens sparande. Underskottet i det statliga sparandet beräknas uppgå till ca 195 miljarder kr. 1994 och ca 165 miljarder kr. 1995. Exkluderas statens kapitalinkomster och ränteutgifter erhålls det primära sparandet, som 1995 beräknas visa ett underskott på ca 100 miljarder kr., se tabell 11.5.

**Tabell 11.5 Staten inkl. sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna**
Löpande priser. Exkl. statliga affärsverk och aktiebolag

| | Miljarder kr. | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| **Inkomster** | 443,4 | 443,8 | 448,8 | 483,3 |
| Skatter och avgifter | 380,2 | 390,3 | 393,5 | 426,4 |
| Kapitalinkomster | 40,9 | 28,6 | 30,6 | 31,2 |
| Övriga inkomster | 22,3 | 24,9 | 24,7 | 25,7 |
| **Utgifter** | **605,9** | **694,9** | **643,3** | **648,7** |
| Transfereringar till hushåll | 215,7 | 234,2 | 245,9 | 246,7 |
| Bidrag till kommuner | 79,3 | 92,1 | 76,8 | 69,0 |
| Övriga transfereringar | 103,7 | 142,5 | 88,1 | 84,7 |
| Ränteutgifter | 72,2 | 78,9 | 85,0 | 96,0 |
| Konsumtion | 118,1 | 127,0 | 125,7 | 129,7 |
| Investeringar | 16,8 | 20,2 | 21,7 | 22,6 |
| **Finansiellt sparande** | **-162,5** | **-251,1** | **-194,6** | **-165,4** |
| Procent av BNP | -11,3 | -17,3 | -13,0 | -10,4 |
| *Primärt finansiellt sparande* | -131,2 | -200,8 | -140,2 | -100,6 |
| *Procent av BNP* | -9,1 | -13,9 | -9,3 | -6,3 |

*Anm.:* I investeringar ingår även lagerinvesteringar samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den statliga konsumtionen har ökat kraftigt i volym sedan slutet av 1980-talet. Uppgången beror huvudsakligen på ökade inköp av varor och tjänster. År 1993 steg den statliga konsumtionen med 3,5 % i volym till följd av bl.a. ökade inköp avseende försvaret och förläggningkostnader för flyktingar. Den statliga sysselsättningen, och därmed lönekostnaderna i fasta priser, har utvecklats svagare. År 1992 började sysselsättningen minska och nedgången fortsatte under 1993. Denna utveckling väntas fortsätta under prognosperioden. Eftersom en del av de statliga utgifterna under 1993 var av tillfällig natur och därmed bortfaller 1994 beräknas

den statliga konsumtionsvolymen sjunka med 2 % i år. År 1995 ökar åter vissa inköp för försvarets räkning, vilket leder till att den statliga konsumtionen går upp med 0,5 % 1995.

## 11.3 Allmänna pensionsfonden

Den allmänna tilläggspensioneringen (ATP) finansieras till övervägande del genom avgifter till den Allmänna pensionsfonden (AP-fonden). AP-fonden har dessutom inkomster i form av avkastning på fondens tillgångar, som i slutet av 1993 uppgick till ca 550 miljarder kr. Inte sedan 1990 har avgiftsinkomsterna täckt pensionsutbetalningarna. En ökande andel av pensionerna finansieras med avkastningen på AP-fondens kapital. Det beror delvis på den svaga utvecklingen av lönesumman under de senaste åren, vilket dragit ned avgiftsinkomsterna. Men det finns också en trendmässig försvagning i ATP-systemet, eftersom antalet pensionärer med full ATP ökar starkt.

Av de skäl som diskuterats ovan har AP-fondens finansiella sparande minskat successivt från ca 47 miljarder kr 1990 till ca 32 miljarder kr. 1993. Sparandet sjunker ytterligare de närmaste åren och beräknas 1995 till knappt 21 miljarder kr., se tabell 11.6. Genom att det finansiella sparandet är positivt sker en fortsatt uppbyggnad av fondkapitalet, men räntenedgången under de senaste året innebär att avkastningen ändå sjunker.

**Tabell 11.6 Allmänna pensionsfonden**
Löpande priser

| | Miljarder kr. | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| **Inkomster** | **137,5** | **134,5** | **133,8** | **136,3** |
| Avgifter | 83,8 | 81,0 | 82,9 | 87,0 |
| Övriga inkomster | 53,7 | 53,5 | 50,9 | 49,3 |
| **Utgifter** | **97,9** | **102,6** | **110,1** | **115,5** |
| ATP | 96,4 | 101,4 | 108,9 | 114,3 |
| Övriga utgifter | 1,6 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| **Finansiellt sparande** | **39,6** | **31,9** | **23,7** | **20,8** |
| *Avveckling av löntagarfonder* | *21,5* | | | |

*Anm.:* Det i tabellen redovisade finansiella sparandet 1992 har inte reducerats med avvecklingen av löntagarfonderna.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## 11.4 Den kommunala sektorn

Den kommunala sektorn består av kommuner, landsting samt kyrkliga kommuner och kommunalförbund. De sistnämnda består av församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter. Den kommunala sektorn har varje år sedan mitten av 1980-talet haft underskott i det finansiella sparandet. År 1992 var det finansiella sparandet starkt positivt och uppgick

till 16 miljarder kronor. År 1993 steg sparandet ytterligare och beräknas ha uppgått till närmare 25 miljarder kronor. Förbättringen uppstod framför allt i kommunernas finanser, medan sparandet i landstings- resp. övrigsektorn i stort sett var oförändrat.

För år 1992 förklarades denna uppgång i sparandet dels av ökningen i skatteintäkter, dels av den historiskt låga ökningen av konsumtionsutgifterna. Skatteinkomsterna 1992 baserades på skatteunderlagen två år tidigare, då aktiviteten och inflationstakten i ekonomin var betydligt högre än 1992. Från 1993 har ett nytt system för utbetalning av kommunalskattemedel införts, vilket kommer att minska denna effekt. Den kommer dock inte att klinga av helt förrän efter 1994. Även för år 1993 är således de kommunala skatteinkomsterna högre, till följd av det gamla systemet för utbetalning av kommunalskatt.

År 1993 var summan av de skattefinansierade inkomsterna, dvs. skatter och statsbidrag, i stort sett på samma nivå nominellt som året innan.

Under både 1992 och 1993 har kommuner och landsting minskat sin konsumtionsvolym. År 1993 minskade även de nominella konsumtionsutgifterna, på grund av sänkta arbetsgivaravgifter.

År 1993 beräknas sysselsättningen i den kommunala sektorn ha minskat med ca 50 000 personer, motsvarande 4 % av den totala sysselsättningen i sektorn om 1,1 miljoner personer. Vidare ökade de utbetalda timlönerna i den kommunala sektorn under 1993 med 2,7 %, vilket innebär en avsevärt lägre ökningstakt jämfört med tidigare år, och även lägre än i ekonomin i sin helhet. Sammantaget minskade kommunerna sin konsumtion med 2 1/2 % i volym. På grund av sänkta arbetsgivaravgifter minskade utgifterna ytterligare även i nominella tal. Denna effekt motverkas dock av att de kommunala skatterna, till följd av finansieringsprincipen, reglerades i motsvarande mån.

Investeringsutgifterna minskade i kommunerna under 1993. Detta berodde dels på minskade volymer och dels på fallande priser på byggnadsinvesteringarna.

För innevarande år förväntas den kommunala sektorn få ett fortsatt mycket högt finansiellt sparande. Det beräknas till ca 13 miljarder kronor. År 1995 förväntas sparandeöverskottet minska till ca 1 miljard kronor. Uttryckt som andel av BNP faller det finansiella sparandet från 1 % till 0,1 % under 1994 resp. 1995.

Till följd av skatteunderlagens förändring ökar kommunernas skatteinkomster 1994 endast marginellt och nästa år förutses en minskning. Detta är en följd av att man går från det gamla systemet med eftersläpningar i statens utbetalningar av skatteinkomsterna. Statsbidragen till kommunerna ökar marginellt under 1994. Under 1995 utgår statsbidrag till kommunerna med samma belopp som under 1994.

De totala inkomsterna faller som andel av BNP under innevarande och nästa år, med sammanlagt 4 procentenheter.

Statsmakterna fastställer riktlinjer för den kommunala ekonomin. Det saneringsprogram som riksdagen antog 1993 syftar till att eliminera det strukturella underskottet i de offentliga finanserna. Ett av inslagen i saneringsprogrammet utgörs av att utgifterna för den offentliga konsumtionen

skall hållas realt oförändrade. Detta uttrycks som att konsumtionsutgifterna inte skall t.o.m. öka mer än den allmänna prisutvecklingen, mätt som BNP-deflatorn. Under de två närmaste åren bedöms de kommunala konsumtionsutgifterna t.o.m. öka något mindre än så.

För år 1994 och 1995 förväntas den kommunala konsumtionen fortsätta minska i volym, med 1 1/2 % årligen. Såväl kommuner som landsting omprövar och effektiviserar fortlöpande verksamheterna. Graden av avgiftsfinansiering antas också öka något. Denna anpassning till ett förändrat samhällsekonomiskt läge förväntas fortgå även under detta och nästa år. Detta leder till att den kommunala konsumtionen som andel av BNP faller med en dryg procentenhet, från 19 % år 1993 till knappt 18 % år 1995. År 1995 beräknas den kommunala sektorn sysselsätta lika många personer som den gjorde 1982.

**Tabell 11.7 Den kommunala sektorns inkomster och utgifter**
Löpande priser. Exkl. kommunala aktiebolag och stiftelser

| | Miljarder kr. | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| **Inkomster** | **399,2** | **397,6** | **381,3** | **370,4** |
| Skatter | 269,3 | 255,8 | 254,5 | 249,2 |
| Bidrag från staten och socialförsäkringssektorn | 79,3 | 92,1 | 76,4 | 69,8 |
| Övriga inkomster | 50,6 | 49,7 | 50,4 | 51,4 |
| **Utgifter** | **383,2** | **372,9** | **370,4** | **371,1** |
| Transfereringar till hushåll | 36,6 | 38,4 | 33,1 | 33,8 |
| Övriga transfereringar | 42,4 | 38,6 | 38,7 | 35,3 |
| Konsumtion | 282,0 | 274,6 | 278,4 | 280,3 |
| Investeringar | 22,2 | 21,3 | 20,2 | 21,7 |
| **Finansiellt sparande** | **16,0** | **24,7** | **10,9** | **-0,7** |
| *Procent av BNP* | | | | |
| Skatter och statsbidrag | 24,2 | 24,0 | 22,0 | 20,0 |
| Utgifter | 26,6 | 25,7 | 24,7 | 23,2 |
| Finansiellt sparande | 15,9 | 16,3 | 6,8 | -2,2 |

*Anm.:* I investeringar ingår förutom kommunala myndigheters investeringar även kommunala affärsverks investeringar, investeringar i personalbostäder samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.
*Källor:* Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Investeringarna beräknas minska under 1994, för att sedan stiga under 1995. Kommunernas övriga utgifter sjunker under 1994, beroende på att bostadsbidragen förstatligas, vilket medför att kommunernas utbetalningar till hushåll reduceras. Detta korrigeras genom motsvarande neddragning av statsbidragen. För år 1995 väntas framför allt utbetalningarna av socialbidrag minska, som en följd dels av sänkta utgifter för flyktingmottagning, dels av ett förbättrat ekonomiskt läge.

Det kommunala räntenettot följer det finansiella sparandet och förbättras därför betydligt under 1994, och i någon mån 1995.

Totalt faller de kommunala inkomsterna som andel av BNP med fyra procentenheter under perioden 1993—1995, medan utgifterna faller med 2 1/2 procentenheter. Fallet i inkomstandel förklaras till största delen av

omläggningen av det gamla systemet för utbetalning av kommunalskatt, vilket innebär att inkomstnivån för tidigare år är konstlat hög. Sammantaget kan utvecklingen därför beskrivas som en konsolidering av de kommunala finanserna inför en framtida anpassning av utrymmet för den skattefinansierade konsumtionen.

# 12 Kapitalmarknaden

Den internationella kapitalmarknaden har under det senaste året präglats av stor turbulens. Omfattande kapitalflöden har snabbt sökt sig till attraktiva marknader. Flödena genereras till stora delar av ett relativt begränsat antal större institutionella placerare med kort placeringshorisont. De finansiella analyser som dessa aktörer gör är därmed av avgörande betydelse för de enskilda marknadernas kortsiktiga utveckling.

Att det uppstår betydande kapitalflöden mellan olika delmarknader runt om i världen är i sig inget nytt fenomen. Utvecklingen har dock gått mot allt snabbare rörelser mellan marknaderna, till följd av avregleringar, teknologiska framsteg, marknadsinnovationer och en ökad integration av världsekonomin. Bank of International Settlements (BIS) gjorde en studie över valutamarknaden i april 1992. Enligt denna omsattes 1 000 miljarder dollar per dag på den internationella valutamarknaden i april 1992, vilket var drygt 350 miljarder mer än under föregående mätperiod i april 1989. Med stor sannolikhet har omsättningen fortsatt att öka. Det snabba informationsflödet och de enorma kapitalvolymer som kan mobiliseras, delvis via nya finansiella instrument, ställer givetvis högre krav på marknadernas funktionssätt men även på centralbankerna.

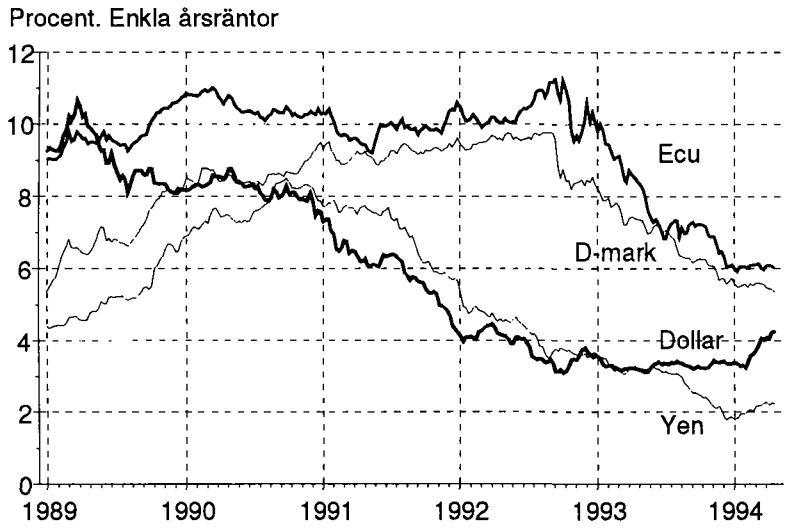
Den kraft som kan genereras av marknadsaktörerna visades med all tydlighet i samband med spekulationerna mot ERM-valutorna och under den senaste tidens internationella ränteoro. I svallvågorna efter ERM-kollapsen 1993 har krav på kontroll av internationella kapitalflöden framförts från vissa håll. Men de medel som har diskuterats i den internationella debatten, såsom valutaregleringar och transaktionsskatter, är förenade med betydande nackdelar och förslagen har inte vunnit allmän uppslutning.

## 12.1 Den internationella ränte- och valutakursutvecklingen

Efter ett par år med en svag internationell konjunktur börjar allt fler positiva signaler att synas. I den anglosaxiska delen av OECD-området är konjunkturuppgången sedan en tid ett faktum, ledd av en stark tillväxt i den amerikanska ekonomin. Även i Europa förefaller nu en långsam återhämtning ha inletts. I Japan är däremot konjunkturen fortfarande mycket svag.

I USA har konjunkturuppgången gynnats av en kraftigt expansiv penningpolitik. De reala penningmarknadsräntorna låg under en längre tid nära noll procent. I Europa har centralbankerna i allmänhet valt en betydligt försiktigare strategi, med påföljd att räntorna inte har fallit i den takt som skulle kunna motiveras av det svaga konjunkturläget. Gradvis har dock de europeiska räntorna sjunkit, en nedgång som till stor del har varit beroende av tyska penningpolitiska beslut.

**Diagram 12.1 6-månaders Euromarknadsräntor 1989–1994**




*Anm.:* Veckogenomsnitt, sista observationen avser 13 april 1994.
*Källa:* Finansdepartementet.

Räntedifferenserna mellan olika länder har skapat arbitragemöjligheter på den internationella kapitalmarknaden. I takt med att de långa räntorna föll, sökte investerarna avkastning genom att placera i långa obligationer och aktier, främst på den europeiska och asiatiska marknaden. En del aktörer tillgodogjorde sig en hävstångseffekt genom att låna kort och placera långt. Amerikanska kapitalförvaltare stod för en betydande del av denna handel. Exempelvis har amerikanska banker under en längre tid byggt upp stora portföljer med räntebärande statspapper som har finansierats till de låga korta räntorna.

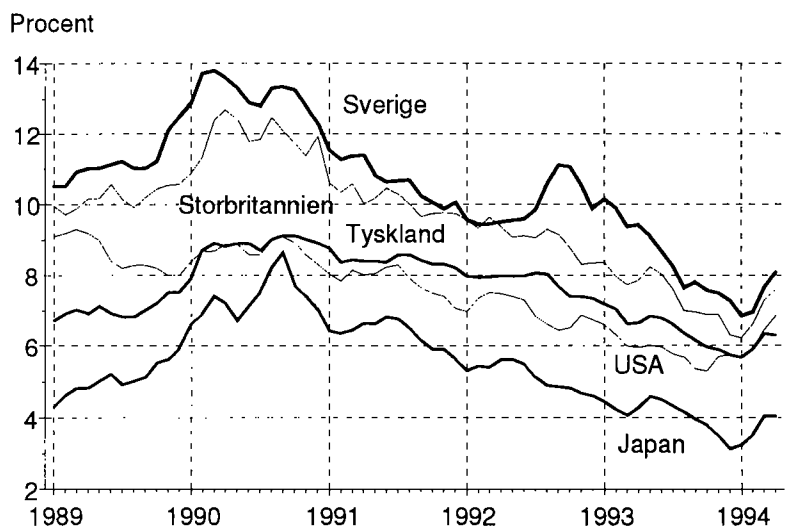
I inledningen av februari i år signalerade den amerikanska centralbanken, US Federal Reserve, om en mer neutral penningpolitik och höjde den korta penningmarknadsräntan med 0,25 procentenheter till 3,25 %. Det var uppenbart att en fortsatt expansiv inriktning på penningpolitiken i USA inte kunde motiveras i ett läge där tillväxten stimuleras av ökat sysselsättning och ökade investeringar. Genom en tidig penningpolititisk åtstramning ville centralbanken i tid förhindra att inflationsimpulser spreds i ekonomin.

Åtgärden utlöste en febril aktivitet på den internationella kapitalmarknaden, till viss del beroende på att finansierings- och placeringsmönstret med kort upplåning och placering i obligationer förenades med större risker. Stora volymer obligationer såldes ut och när efterfrågan på dessa värdepapper var begränsad steg de långa obligationsräntorna mycket kraftigt. Den sista mars hade den 10-åriga amerikanska räntan stigit närmare 1 procentenhet sedan inledningen av februari och låg på 6,7 %. Under perioden genomförde Federal Reserve ytterligare en uppjustering av den korta penningmarknadsräntan med 0,25 procentenheter till 3,5 %.

Det har diskuterats om den amerikanska åtstramningen genomfördes i rätt tid. Ännu är inflationstrycket i ekonomin lågt. Uppgången i de långa räntorna, som hade påbörjats redan innan centralbanken stramade åt, kunde dock tolkas som att inflationsförväntningarna gradvis hade ökad i takt med den oväntat starka tillväxten i ekonomin, vilket motiverade centralbankens åtgärd. Men trots den tidiga åtstramningen är det högst troligt att de långa räntorna har förpassats till en högre nivå. Historiskt sett har de långa räntorna alltid stigit efter att de korta räntorna börjat höjas. Inte en enda gång sedan 1950-talet har de långa räntorna, under åtstramningsperioden, fallit tillbaka till den nivå som gällde vid den inledande korträntehöjningen. Skillnaden mellan den nuvarande perioden och de tidigare är att den uppgång i de amerikanska långa räntorna vi sett under 1994 är mycket större.

De europeiska långa räntorna visade under februari och mars en enligt ekonomiska fundamenta förvånande följsamhet med de stigande amerikanska räntorna. Flera europeiska centralbanker besvarade den amerikanska räntehöjningen med en sänkning av sina styrräntor, men trots detta fortsatte de långa räntorna att stiga. Osäkerhet kring den tyska penningmängdsutvecklingen — den tyska penningmängden ökade kraftigt i början av året — bidrog till den europeiska uppgången. Utvecklingen skilde sig dock mellan länderna. Marknadsräntorna steg kraftigare i länder som står utanför det nuvarande ERM-samarbetet. Innan ränteoron bröt ut hade de långa räntorna fallit betydligt i dessa länder, men de var fortfarande att betrakta som högränteländer.

**Diagram 12.2 10-åriga obligationsräntor 1989—1994**




*Anm.:* Månadsgenomsnitt, sista observationen avser 13 april 1994.
*Källa:* Finansdepartementet.

Trots de stora rörelserna i de internationella långa räntorna har valutakurserna varit relativt stabila under orostiden. ERM-valutorna har successivt stärkts sedan justeringen av bandgränserna i ERM till 15 % under sommaren 1993. De incitament de gamla bandgränserna gav för spekulation har försvunnit och de valutor som tidigare handlades inom den smalare bandgränsen +/- 2,25 % är idag tillbaka inom eller nära de tidigare bandgränserna.

Till följd av att den europeiska konjunkturen fortfarande släpar efter den amerikanska har dollarn stärkts mot de flesta europeiska valutorna under det senaste året. D-markens försvagning gentemot dollarn har på sätt och vis varit en förutsättning för att ERM-valutorna har kunnat komma tillbaka inom de bandgränser som rådde före ERM-kollapsen. Skulle Bundesbank försökt bevara växelkursen mellan D-marken och dollarn skulle de tyska korta räntorna troligtvis legat på en mycket högre nivå i dagsläget. Med den roll som valutaankare som D-marken har, hade detta med stor sannolikhet inneburit att övriga europeiska länder antingen haft högre korta räntor eller fått se sina valutor försvagas kraftigt inom ERM-banden.

De möjligheter att föra en mer expansiv penningpolitik som, genom de vidgade bandgränserna, skapades för ERM-länderna, har inte utnyttjats. De europeiska centralbankerna har poängterat att de inte vill riskera den investering i förtroendekapital de gjorde genom inflationsbekämpningen under den fasta växelkursen. Den gemensamma uppslutningen kring denna politik har bidragit till att stärka ERM-valutorna. Skulle ett land medvetet försvaga sin valuta mot den nya bandgränsen kan konkurrenskraften komma att förskjutas mellan EU-länderna. En sådan politik skulle kunna leda till protektionistiska motdrag av övriga länder och urholka förtroendet för ERM-samarbetet.

Fortfarande kvarstår problem inom ERM. Konvergensen mellan ekonomierna är bristfällig på flera områden. D-marken är alltjämt ankare i det europeiska växelkurssamarbetet, trots att inflationen är högre i Tyskland än i övriga ERM-länder. Detta gör det svårt för vissa länder att få ned räntorna till nivåer som vore önskvärda med tanke på konjunkturläget. Problemen tar sig uttryck i den intressekonflikt som råder mellan å ena sidan en vilja till en snabbare uppgång i den egna ekonomin, å den andra sidan viljan att uppnå en utveckling som är förenlig med deltagande i ERM.

Givet förutsättningen om någorlunda stabila växelkurser har det diskuterats livligt både i ERM-länderna och i de skandinaviska länderna, vilken penningpolitisk strategi som varit att föredra, en försiktig eller en mer aggressiv. De två huvudlinjerna har representerats av Storbritannien och Tyskland. Med tanke på att penningpolitiken verkar med 1 till 1,5 års eftersläpning är det intressant att idag studera möjliga effekter av penningpoltiska åtgärder som härstammar från hösten 1992 och våren 1993.

Då pundet lämnade ERM i augusti 1992 genomförde Storbritannien kraftiga räntesänkningar. I 7 steg har Bank of England sänkt styrräntan från 12 % till 5,25 %. Under 1993 och inledningen av 1994 föll den långa räntan i Storbritannien på samma sätt som i övriga Europa. Detta

gav betydande stimulans till den konsumtionsledda uppgången i den brittiska ekonomin. Storbritanniens penningpolitik kunde sålunda betecknas som kortsiktigt framgångsrik. Ett problem i ekonomin är att de låga räntorna inte har påverkat investeringsaktiviteten i ekonomin nämnvärt, vilket är nödvändigt för varaktig tillväxt. Oroväckande är dessutom den senaste tidens försvagning av pundet, som kan generera inflationsimpulser via stigande importpriser. Dessutom har de brittiska långa räntorna stigit betydligt mer än motsvarande tyska under orosperioden februari till mars.

Tyskland har å sin sida fört en försiktigare politik som inneburit små räntesänkningar i långsamt tempo. Förutsättningarna har också varit annorlunda i Tyskland jämfört med de i Storbritannien. Trots den svaga tyska konjunkturen har inflationstakten legat på en relativt hög nivå. Prisutvecklingen i de östra delstaterna har stigit speciellt kraftigt sedan återföreningen. Dessutom har penningmängden ökat kraftigt. Sedan flera år tillbaka sätter Bundesbank upp ett mål för tillväxten i penningmängden mätt som M3. Fjolårets ökning stannade på 8,1 % och överskred målet på 4,5—6,5 % betydligt. Även årets mål, som satts till 4—6 procents penningmängdsökning, ser ut att överskridas med bred marginal. Detta har skapat en betydande osäkerhet kring den tyska penningpolitiken. Bundesbank har dock klargjort att den inslagna vägen med gradvisa räntesänkningar ska fortsätta i takt med att inflationen dämpas i ekonomin.

Lägre tyska räntor är nödvändigt för att stimulera aktiviteten i den tyska ekonomin och i övriga Europa. Det tycks i dagsläget finnas goda förutsättningar för en successiv nedtrappning av de tyska penningmarknadsräntorna, då den tyska inflationen sannolikt är under kontroll och förväntas fortsätta att sjunka under 1994. Detta skapar ett nödvändigt handlingsutrymme för Bundesbank. Huruvida detta innebär generellt lägre långa räntor i Europa är dock osäkert. Det torde dock vara mindre troligt att de europeiska långa räntorna ska påverkas av en fortsatt uppgång i amerikanska räntor. Fundamentala ekonomiska faktorer talar för en vidgad differens mellan amerikanska och europeiska räntor. Inflationen är i flertalet europeiska ekonomier låg med en årlig inflationstakt runt 2 %. Det finns därtill inga uppenbara indikationer på långsiktigt ökade inflationsförväntningar. Med dagens nominella räntor innebär det reala långa räntor runt 4 — 6 %, vilket är att betrakta som en mycket hög nivå, särskilt i nuvarande konjunkturfas. Sammantaget talar detta för en viss nedgång i de långa räntorna i flertalet europeiska länder. Vad den senaste tidens oro har visat är dock att förutsättningarna för lägre långa räntor tycks skilja sig betydligt mellan olika länder. Gemensamt för de länder som har drabbats av den största uppgången i de långa räntorna under orosperioden är stora underskott i de offentliga finanserna, tidigare perioder av hög inflation och stora underskott i bytesbalansen. Avgörande för lägre räntor i dessa länder är således att skapa tilltro till en stabilare statsfinansiell utveckling, vilket i sin tur ökar förtroendet för en långsiktig låginflationspolitik.

De flesta centralbanker som tidigare använt penningmängdsutvecklingen som ett intermediärt mål för att bedöma inflationsutvecklingen, har idag tonat ner dess betydelse för penningpolitiken. Sambanden mellan pen-

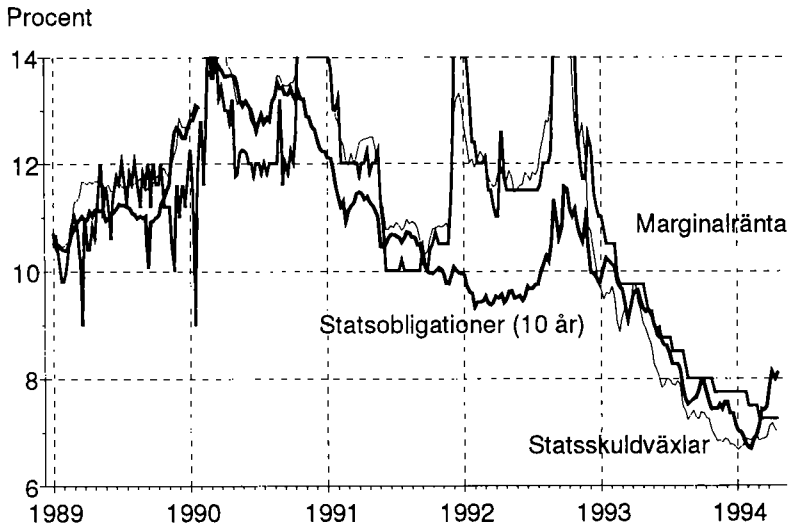
ningmängd och inflation har försvagats i takt med att nya betalningsmedel och placeringsformer, som kan jämställas med likvida medel, växer fram. I Tyskland har dessutom den underliggande förändringen i penningmängden störts av en rad tillfälliga faktorer, såsom tekniska förändringar i det tyska skattesystemet. Vid årsskiftet ändrades exempelvis skattereglerna för utlandsbaserade fonder, vilket gjorde det fördelaktigt att placera i Tyskland. En stor del av de inflöden som registrerades placerades i likvida tillgångar som räknas in i M3, vilket medförde en kraftig ökning i den tyska penningmängden.

Den japanska yenen har återigen hamnat i fokus på den internationella valutamarknaden, till följd av de spända handelsrelationerna mellan USA och Japan. Dollarn har sedan årsskiftet 1993/94 försvagats med ca 9 % mot yenen. Den höga yenkursen har successivt urholkat den japanska exportindustrins konkurrenskraft och har därmed bidragit till att hålla nere aktiviteten i den japanska ekonomin. Trots detta fortsätter det japanska handelsöverskottet att ligga på en hög nivå. På sikt ter sig den japanska valutans nuvarande kurs som väl stark. Den japanska regeringen har lanserat en rad stimulanspaket för att påskynda återhämtningen i ekonomin, det senaste och hittills största presenterades i februari. Centralbanken har bidragit med en expansiv penningpolitik, vilket har lett till att det japanska diskontot har sänkts till 1,75 %. Trappas handelskonflikten upp kan Japans centralbank väntas lansera ytterligare räntesänkningar vilket talar för en svagare yenkurs. Dessutom torde de högre räntorna i USA som gör dollarplaceringar mer attraktiva resultera i att yenen försvagas.

## 12.2 Den svenska ränte- och valutakursutvecklingen

Kronkursen och de långa räntorna har under senare tid varit alltmer påverkade av rörelserna på de internationella marknaderna. Utländska placerare har dessutom kommit att stå för en allt större del av omsättningen och ägandet av svenska räntebärande värdepapper. Vid utgången av februari 1994 hade utländska ägare ett innehav uppgående till 227 miljarder kronor i svenska räntebärande värdepapper. Under 1993 minskade visserligen utlänningarna det totala innehavet med 6 miljarder kronor, men fördubblade samtidigt innehaven av statsobligationer på bekostnad av innehaven av statspapper med kortare löptid. Denna omfördelning beror delvis på den positiva syn på ränteutvecklingen som rådde under fjolåret, men det är även en effekt av att Riksgäldskontoret ändrat relationen i upplåningen mellan statsskuldväxlar och statsobligationer. Totalt sett ägde utländska placerare ca 27 % av den utestående volymen på 470 miljarder kronor i statsobligationer vid utgången av februari. Den svenska marknaden är intressant ur flera perspektiv för utländska placerare men framför allt är den lättillgänglig samtidigt som den kännetecknas av hög likviditet. En hög likviditet är ofta en förutsättning för att en marknad överhuvudtaget skall kunna attrahera internationella investerare.

**Diagram 12.3 Ränteutvecklingen 1989–1994**




*Anm.:* 6-månaders statsskuldväxlar och 10-åriga statsobligationer. Veckogenomsnitt, sista observationen avser 13 april 1994.
*Källa:* Finansdepartementet.

Under i stort sett hela perioden sedan kronans ecu-koppling släpptes har de långa räntorna sjunkit. Under 1993 sjönk 10-årsräntan med 3 procentenheter till 6,98 % vid årsskiftet 1993/94. Fallet i de längre räntorna antyder att inflationsförväntningarna har minskat, men det är viktigt att komma ihåg att de förhållanden som rådde i november 1992 var extrema. Ränteläget var uppdrivet efter Riksbankens försök att skydda kronans värde. Nedgången fortsatte under januari 1994 men i början av februari började de långa räntorna stiga i linje med den internationella uppgången.

Den svenska ekonomin verkar vara extra känslig för oro på räntemarknaderna. Under det första kvartalet 1994 sjönk den långa räntan först ca 0,3 procentenheter för att sedan åter stiga ca 1,2 procentenheter. De relativt stora svängningarna i svenska räntor kan innebära att svenska räntebärande värdepapper får en högre riskpremie. Storleken på premien är dock svår att bedöma.

Kronan utvecklades positivt under våren 1993 för att åter försvagas efter svaga BNP-siffror under sommaren. Under hösten fortsatte kronan att vara svag. Alltfler bedömare konstaterade att kronan var undervärderad, men ingen förstärkning kunde skönjas. Inför årsskiftet sjönk omsättningen på kronmarknaden drastiskt vilket förklarades med hjälp av "årsskifteseffekten" av valutahandlare. Enligt denna ansats skulle stora aktörer på marknaden stängt sina kronpositioner inför bokslutsdagen och varit ovilliga att gå in i nya.

**Diagram 12.4 Kronans depreciering från nov. 1992**




*Anm.:* Dagsobservationer, sista observationen avser 13 april 1994.
*Källa:* Finansdepartementet.

Denna anomali skulle kunna förklara en del av den kraftiga optimism som spred sig i början av året på i stort sett alla de svenska marknaderna. Under januari stärktes kronan snabbt 6 % till 118,7 mot ecu-index, de långa räntorna föll 0,4 procentenheter, börsen steg med 12 % och marginalräntan sänktes.

Euforin dog ut då oroligheterna på de amerikanska marknaderna drabbade Europa. Nu befinner sig Sverige, tillsammans med övriga Europa, i en speciell situation. Hittills har de svenska räntorna följt med i den amerikanska ränteuppgången trots att den svenska ekonomin befinner sig i en annan fas av konjunkturutvecklingen. Frågan är nu om de svenska räntorna kan utvecklas i samklang med svenska förhållanden eller om de amerikanska räntorna kommer att fortsätta visa riktningen.

Penningpolitikens förutsättningar har komplicerats sedan kronan började flyta. I den nya situationen måste Riksbanken beakta ett antal indikatorer för att uppnå sitt prisstabilitetsmål. Detta definieras som en ökning av inflationen på 2 % från och med 1995, med en maximal avvikelse på en procentenhet. Två av de viktigaste indikatorerna som Riksbanken studerar är kronans kurs och de långa räntorna. Riksbanken har, likt Bundesbank, fört en försiktig räntesänkningpolitik. I långsam takt har marginalräntan tagits ned från 12,5 % till nuvarande nivå på 7,25 %. Sänkningarna har gjorts i perioder då kronan stärkts och, med undantag för de tre första, i steg om 0,25 procentenheter. Enligt Riksbankens egna beräkningar ger den nuvarande penningpolitiken en ungefärlig ökning av efterfrågan på 3,5 % på ett års sikt. Denna nivå betecknas som starkt expansiv men anses vara förenlig med inflationsmålet.

Riksbankens analyser tyder på att inflationsmålet kommer att uppfyllas

såväl under innevarande år som under 1995. Enligt enkätundersökningar stämmer denna uppfattning med marknadens bedömningar. Med tanke på att förändringar i korträntan påverkar inflationstakten först efter 1 — 1,5 år är det främst inflationsutvecklingen andra halvåret 1995 och senare som intresserar Riksbanken. För utvecklingen efter 1995 indikerar enkäter och den så kallade implicita terminsräntekurvan, som används för att skatta inflationsförväntningar, att inflationen kan komma att överskrida Riksbankens mål.

Sedan Sverige övergick till rörlig valutakurs har kronan deprecierats med ca 18 % till och med första kvartalet 1994. Försvagningen har lett till en ökad aktivitet i ekonomin till följd av den förbättrade konkurrenssituationen. Riksbanken framhåller dock risken för att exportsektorn får en för stark stimulans så att det snabbt uppkommer flaskhalsar i produktionen, vilket skulle kunna verka inflationsdrivande, samtidigt som den övriga ekonomin utvecklas svagt. Denna tudelning av ekonomin är inte önskvärd och Riksbanken strävar därför efter att ändra den penningpolitiska sammansättningen så att kronan stärks och ekonomin istället stimuleras via lägre räntor. Lägre räntor stimulerar hela ekonomin vilket skulle medföra att många av de problem som sammankopplas med kraftiga valutadeprecieringar undviks.

Utvecklingen framöver på den svenska räntemarknaden är svårbedömd. De korta marknadsräntorna kan förväntas falla i den utsträckning som Riksbanken fortsätter att sänka marginalräntan. Utvecklingen för de långa obligationsräntorna är dock mer osäker. Det låga inflationstrycket i ekonomin bör skapa utrymme för lägre långa räntor. Samtidigt har utvecklingen på obligationsmarknaderna sista tiden varit mycket turbulent och det är svårt att avgöra om finansiella flöden betingade av portföljjusteringar kan vara starka nog att upphäva inflationsutvecklingens inverkan på obligationsräntorna.

## 12.3 Statens upplåning

Statens lånebehov, netto, har under innevarande budgetår varit stort. Det totala lånebehovet för budgetåret 1993/94 beräknas till 246 miljarder kronor.

Riksgäldskontorets nyupplåning på den inhemska marknaden har dock varit liten i förhållande till lånebehovet. Anledningen till detta är att lånebehovet till stora delar har finansierats av Riksgäldskontorets tillgångar i Riksbanken som uppkom i samband med den valutaupplåning som kontoret genomförde för Riksbankens räkning under valutakrisen hösten 1992. Efter valutalånenormens avskaffande beslutades att dessa tillgångar kunde användas till finansiering av statsutgifter. Riksgäldskontoret har också fortsatt att låna i utländsk valuta under 1993 och 1994.

Den omedelbara effekten av en valutaupplåning blir att valutareserven ökar samtidigt som Riksgäldskontorets tillgångar i Riksbanken ökar. När Riksgäldskontoret finansierar lånebehovet genom att ta i anspråk medel i Riksbanken, måste, om likviditeten på marknaden önskas hållas

konstant, Riksbanken sterilisera detta flöde. När kontoret under innevarande budgetår använt sig av medlen i Riksbanken, har Riksbanken i viss utsträckning steriliserat flödet genom att bl.a. sälja Riksbankscertifikat. Beslut om likviditetshanteringen och valutareservens storlek tas emellertid separat och grundas på penningpolitiska överväganden. Den totala finansieringen av lånebehovet på den inhemska marknaden har genom Riksbankens likviditetsstyrning varit större än vad Riksgäldskontorets upplåningsaktiviteter indikerar.

Lånebehovet, netto, beräknas att vara fortsatt stort det närmaste budgetåret. Riksgäldskontorets tillgångar i Riksbanken från valutaupplåningen under hösten 1992 har förbrukats. Om valutaupplåningen, netto, skall hållas på ungefär nuvarande nivå, kommer Riksgäldskontoret till stor del behöva finansiera lånebehovet på den inhemska penning- och obligationsmarknaden.

Ett flertal faktorer talar dock för att det finns privat kapital som kan överföras till offentlig finansiering.

Den privata sektorn beräknas att ha ett positivt sparande för åren 1994 och 1995 uppgående till drygt 190 respektive 200 miljarder kronor. Prognosen vad avser bytesbalansen visar på ett överskott för åren 1994 och 1995 på 2,2 respektive 3,5 % av BNP.

Under 1993 fortsatte företagen att nettoamortera stora belopp i utländsk valuta, främst lån förmedlade av svenska banker. Detta innebar en påtaglig neddragning av den privata sektorns skuldsättning i utländsk valuta vilket resulterade i en nästintill balanserad ställning vad avser totala tillgångar och skulder i utländsk valuta vid årsskiftet 1993/94. Med en balanserad nettoställning bör företagens behov att fortsätta amortera vara begränsat under 1994.

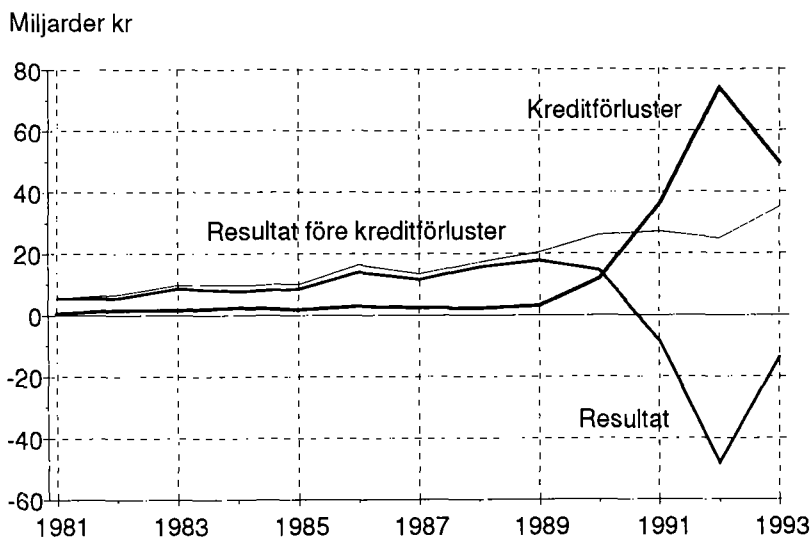
Utlandet har under 1993 nettoköpt statsobligationer denominerade i kronor för 64 miljarder kronor. Under årets två första månader har utlandet nettoköpt statsobligationer för 8,6 miljarder. Sammanlagt uppgick det utländska innehavet av statsobligationer till 127 miljarder kronor vid utgången av februari vilket motsvarade 27 % av den totala stocken. Huruvida innehavet av statsobligationer kommer att öka ytterligare under 1994 är dock svårbedömt.

Finansieringen av det statliga lånebehovet på den inhemska marknaden har under de senaste åren varit relativt kortfristig. Man kan förvänta sig att finansieringen av det statliga lånebehovet i fortsättningen kommer att vara inriktad mer mot långfristig upplåning. Konkurrensen om det långfristiga kapitalet på den svenska marknaden bör dock vara relativt begränsad under kommande budgetår. Bostadsinstituten, vars obligationer svarar för mer än hälften av den svenska obligationsmarknaden, förväntas inte öka emissionsvolymerna nämnvärt då efterfrågan på bostadskrediter förväntas vara låg.

## 12.4 Kreditmarknadens utveckling

Bankinstitutens situation förbättrades avsevärt under 1993. Kreditförlusterna minskade överlag samtidigt som intjäningsförmågan steg till en historiskt mycket hög nivå. Bankkoncernernas samlade rörelseresultat för 1993 var alltjämt negativt, ca -14 miljarder kronor, vilket dock var en avsevärd förbättring jämfört med året innan. Merparten av förlusterna härrörde från Gota Bank. Ett par banker kunde uppvisa rörelsevinst. Utsikterna till fortsatta resultatförbättringar 1994 får bedömas som goda.

**Diagram 12.5 Bankernas kreditförluster och resultat**




*Källa:* Finansdepartementet.

Bankernas kapitaltäckning har i flera fall kunnat stärkas genom lyckade nyemissioner. Vid utgången av 1993 uppgick kapitaltäckningen till drygt 11 % sammantaget och till omkring 13 % för de två större privata affärsbankerna. Kapitalsituationen är därmed sådan att bankerna har ett betydande utrymme för att möta även en växande kreditefterfrågan.

För bostadsinstituten har det senaste årets utveckling inte inneburit någon entydig förbättring. Intjäningsförmågan har dock överlag varit stark vilket i flera institut kunnat motverka fortsatt relativt stora kreditförluster. Det samlade rörelseresultatet var alltjämt positivt för 1993 och för de institut som ingår i bankkoncerner noterades överlag en resultatförbättring.

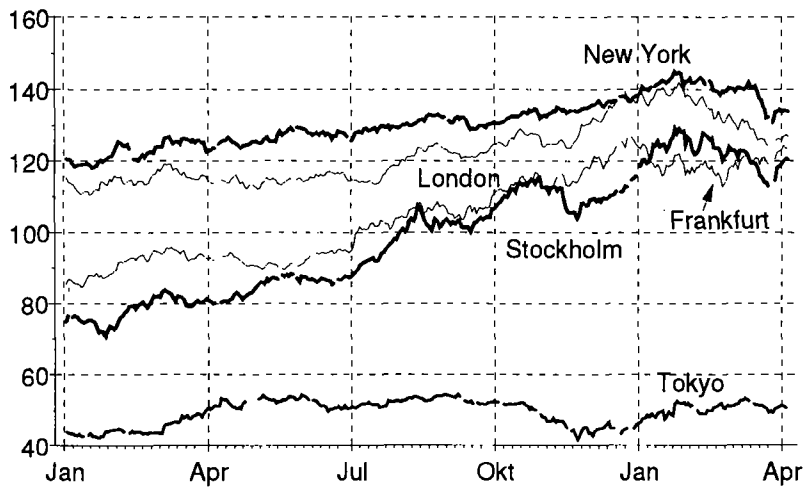
Regeringen har i en skrivelse till riksdagen nyligen lämnat en redogörelse för utvecklingen på kreditmarknaden m.m. (skr. 1993/94:238).

## 12.5 Utvecklingen på aktiemarknaden

Under 1993 var den internationella börsutvecklingen positiv trots den svaga konjunkturen, något som framför allt berodde på de sjunkande räntorna i Europa och USA. Förutom ränteutvecklingen har också den allt bättre amerikanska konjunkturen påverkat New York-börsen. Börsuppgången avstannade dock i samband med att räntorna vände uppåt i början av 1994. Speciellt för New York-börsen som steg med 13 % under 1993, är detta mönster tydligt. Där bröts flera års börsuppgång i samband med att penningpolitiken fick en mindre expansiv inriktning i februari 1994. New York-börsen sjönk med 3 % under de första tre månaderna av 1994.

**Diagram 12.6 Internationell börsutveckling 1993—1994**

Index ultimo 1989=100. Nationell valuta




*Anm.:* Dagsobservationer, sista observationen avser 13 april 1994.
*Källa:* Finansdepartementet.

De europeiska börserna påverkades av oron inom det europeiska valutasamarbetet under sommaren 1993. Efter att bandbredden ökats till 15 % förväntade sig aktiemarknaden att räntorna skulle falla. Lägre räntor skulle förbättra den europeiska konjunkturen och samtidigt göra aktier till mer intressanta placeringsalternativ jämfört med räntebärande papper. Detta gjorde att de europeiska börserna steg under stor omsättning under juli och augusti. I övrigt dominerades den europeiska börsutvecklingen av obligationsränteutvecklingen. Totalt under 1993 steg Londonbörsen med 20 % och Frankfurtbörsen med 47 %, för att under det första kvartalet 1994 sjunka med 10 % respektive 6 %.

Tokyobörsen har under 1993 haft både en stark yen och en svag konjunktur emot sig, vilket gjorde att Tokyobörsen endast steg med 3 % 1993. Under 1994 steg den japanska börsen med 10 % det första kvartalet. Den starka utvecklingen kan sättas i samband med att den japanska

regeringen presenterat omfattande stimulanspaket för att öka efterfrågan i ekonomin och på så sätt inleda en konjunkturuppgång.

I Sverige gav den fallande räntan tillsammans med starka vinstförväntningar för exportindustrin en starkt positiv börsutveckling 1993. Veckans Affärers index steg med 54 % under året. Efter en stark inledning av börsåret 1994 inträffade en avmattning i februari och mars på grund av stigande räntor.

Det senaste årets positiva börsutveckling förstärktes av ett betydande inflöde av utländskt kapital. Kapitalinflödet beror dels på den svaga kronan i sig och dels på dess effekter på exportföretagens vinster. Under 1993 nettoköpte utländska placerare svenska aktier för 31 miljarder kronor, att jämföra med 1992 då motsvarande siffra var 13 miljarder. Det utländska intresset för svenska aktier gör att utlandsägandet på Stockholmsbörsen har ökat kraftigt de senaste åren och i mars 1994 hade andelen utlandsägda aktier nått 25 %. Inflödet av utländskt kapital har inte minskat hittills under 1994 utan tycks snarare öka.

Omsättningen på Stockholmsbörsen har varit stor. Den ackumulerade börsomsättningen under 1993 var ca 321 miljarder vilket var en ökning med 93 % från år 1992. Omsättningshastigheten har ökat ytterligare under början av 1994.

Den stora volymen nyemissioner, börsintroduktioner och utförsäljningar har varit en kurspressande faktor för Stockholmsbörsen under 1994. Fram tills nu har emissioner av ett sammanlagt värde av 40 miljarder kronor aviserats och det finns prognoser som pekar på att sammantaget under året kommer aktier för 50 miljarder kronor att säljas ut. Denna siffra kan jämföras med 30 miljarder kronor 1993 och med volymer kring 10 miljarder kronor per år i slutet av 1980-talet.

# 13 Medelfristiga scenarier

## 13.1 Inledning

Det medellånga tidsperspektivet röner allt större uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska debatten. Detta är bl.a. en konsekvens av att den ekonomiska politiken i allt högre grad har inriktats på problem och frågeställningar som kräver en medelfristig analys, som t.ex. arbetsmarknadens och de offentliga finansernas utveckling.

I detta kapitel illustreras tre alternativa utvecklingsbanor för den svenska ekonomin under andra halvan av 1990-talet.

Obalanserna på bl.a. arbetsmarknaden och vad gäller de offentliga finanserna är så omfattande att de inte kan lösas upp i det korta perspektivet. I scenarierna illustreras därför bl.a. dessa variablers utveckling under några olika tillväxtalternativ i ett medelfristigt perspektiv. Alla tre utvecklingsbanorna förutsätter dels ett medlemskap i EU, dels att saneringsprogrammet för de offentliga finanserna genomförs. Hänsyn har dock ej tagits till de offentliga finansiella kostnader och intäkter som följer av ett medlemskap i EU.

Den internationella utvecklingen är densamma i alla tre scenarierna. Liberaliseringen av världshandeln, den europeiska integrationen och en successivt starkare internationell konjunktur medför att tillväxten inom OECD-området beräknas till i genomsnitt ca 3 % per år under perioden 1996—1999. Sveriges exportmarknad inom samma länderområde väntas växa med drygt 6 % per år. I Fjärran Östern beräknas importefterfrågan, och därmed de svenska exportmöjligheterna, bli ännu starkare.

Alternativen skiljer sig med avseende på den förda ekonomiska politiken och arbetsmarknadens funktionssätt. Detta medför varierande inslag av osäkerhet och förtroende för den svenska ekonomin och genererar bl.a. olika löne-, sysselsättnings-, sparande-, lönsamhets- och ränteutveckling. Dessa faktorer är i sin tur centrala för såväl konsumtions- som investeringsaktiviteten. Utrikeshandeln påverkas dels genom olika exportpriser vilket sammanhänger med den inhemska kostnadsutvecklingen, dels genom att olika aktivitetsnivåer och relativpriser påverkar importefterfrågan.

I alternativet med *medelhög tillväxt* illustreras ett förlopp där inga ytterligare strukturreformer, utöver saneringsprogrammet, kommer till stånd. Arbetsmarknaden antas, till följd av genomförda strukturella reformer, fungera bättre än tidigare. Lönebildningen kännetecknas emellertid fortfarande av oförmåga att anpassa nominallönerna nedåt. Flexibiliteten är begränsad, bl.a. genom att flaskhalsar initierar snabbt stigande löner och följsamheten mellan olika sektorer är relativt stark. Detta hotar att medföra tendenser till inflationsdrivande löneökningar innan arbetslösheten når ner till påtagligt lägre nivåer, vilket bl.a. förhindrar större räntesänkningar.

I alternativet med *hög tillväxt* åskådliggörs de krav och spänningar som uppstår för att fram till sekelskiftet, i enlighet med regeringens målsättning, nedbringa summan av öppet arbetslösa och personer i konjunkturbe-

roende åtgärder till 6—7 %, (se prop. 1993/94:25 sid 53 och prop. 1993/94:100 bilaga 1 sid 1). För att uppnå detta antas att ytterligare strukturella reformer, som förbättrar arbetsmarknadens och ekonomins funktionssätt, genomförs. Arbetsmarknaden antas även i övrigt vara flexibel så att arbetslösheten kan reduceras väsentligt utan att lönerna accelererar. Därtill förutsätts ett stort förtroende som begränsar osäkerheten i den svenska ekonomin.

Alternativet med *låg tillväxt* illusterar en utveckling där inga ytterligare strukturreformer, utöver saneringsprogrammet, genomförs. Vidare kännetecknas scenariet av att arbetsmarknadens funktionssätt försämrats bl.a. beroende på negativa effekter av den höga arbetslösheten. De tidigare genomförda strukturella reformerna antas endast ha begränsade effekter. Flexibiliteten blir därmed väsentligt sämre än i de andra alternativen, och sämre än vad som är mest sannolikt. Samtidigt förblir osäkerheten stor bl.a. till följd av den höga arbetslösheten och de svaga offentliga finanserna. I detta alternativ avbryts den ekonomiska expansionen i förtid av att flaskhalsar på arbetsmarknaden utlöser löneökningar som sprider sig till hela ekonomin redan vid höga arbetslöshetsnivåer. Inflationsförväntningarna tilltar och räntorna stiger. Osäkerheten hos såväl hushåll som i näringslivet i övrigt tilltar.

## 13.2 Förutsättningar

*Förutsättningarna för en hög och varaktig tillväxt måste i nuläget bedömas som gynnsamma.* De strukturella reformer som genomförts de senaste åren, t.ex. skattereformen och förändringar inom sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna har förbättrat ekonomins funktionssätt. Åtgärdernas betydelse framkommer dock först vid ett normalt eller högt resursutnyttjande. En väl fungerande ekonomi är ett nödvändigt villkor för att kunna kombinera ett högt resursutnyttjande med låg inflation.

I 1993 års kompletteringsproposition presenterades ett *program för att förstärka de offentliga finanserna.* Saneringsprogrammet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande under perioden 1994 till 1998 skall förstärkas med 46 miljarder kr. (i 1993 års prisnivå) genom regeländringar i skatte- och transfereringssystemen. Därtill skall utgifterna för den offentliga konsumtionen vara realt oförändrade, dvs. de nominella utgifterna får som mest öka i takt med den allmänna prisutvecklingen, BNP-deflatorn.

Saneringsprogrammet enligt 1993 års beslut uppfylls i kalkylerna. Till den del det existerar explicita beslut om förändringar i skatte- och transfereringssystemen har dessa beaktats i kalkylerna. Resterande belopp har införts genom direkta minskningar av hushållens och företagens inkomster. Den offentliga konsumtionen ökar i genomsnitt lika snabbt i löpande priser som tillväxten i BNP-deflatorn. De ytterligare åtgärder som aviseras i finansplanen är ej beaktade i dessa kalkyler.

*Penningpolitikens mål är prisstabilitet.* För år 1995 och framöver är Riksbankens inflationsmål att konsumentpriserna (KPI) inte skall öka mer

än 2 %, med en tolerans på en procentenhets avvikelse nedåt och uppåt. För penningpolitiken är det viktigt att avgöra om en förändring i den registrerade inflationen är tillfällig eller om den är en långsiktig process. Till följd av bl.a. deprecieringens prisimpulser är därför prisstabilitetsmålet fram till 1995 formulerat som att begränsa ökningen av den underliggande inflationen. Detta mått är inte entydigt definierat, utan flera olika alternativ har presenterats av Riksbanken. I flera fall är emellertid utgångspunkten konsumentprisindex rensat från indirekta skatter och subventioner, den s.k. nettoprisindexen (NPI) som publiceras månadsvis av Statistiska centralbyrån.

Under perioden 1996 till 1999 förutses att räntesubventionerna till bostäder minskar kraftigt. Samtidigt kommer statens inkomster av fastighetsskatt att öka, dels till följd av att nedsättningen av fastighetsskatten bortfaller för den mycket stora nyproduktionen från 1980-talets slut, dels till följd av ny fastighetstaxering för småhus år 1996. De två förstnämnda av dessa finanspolitiska åtstramningar, som beräknas höja konsumentprisindex med drygt 1/2 % per år, väntas inte föranleda vare sig höjda inflationsförväntningar eller reaktioner på penningmarknaden.

En betydelsefull faktor för tillväxtmöjligheterna i ett kort- och medelfristigt perspektiv är *den privata sektorns skuldsanering* efter 1980-talets skulduppbyggnad. En förklaring till den inhemska efterfrågans kraftiga nedgång under 1990-talets början är att hushållen och företagen strävade efter att minska sin skuldsättning och med ett ökat sparande förbättra sina balansräkningar.

Den privata sektorns finansiella sparande har stigit mycket kraftigt under de senaste åren, och låg 1993 på ca 13 % av BNP. Hushållens skulder är i relation till disponibel inkomst nu nere i nivåer jämförbara med mitten av 1970-talet. Dessutom har räntekostnaderna efter skatt sjunkit i förhållande till inkomsterna. En fortsatt sänkning av den privata sektorns skulder och ränteutgifter beräknas ske under 1994 och 1995 som ett resultat av fortsatta mycket stora finansiella sparandeöverskott. Av allt att döma tycks företagens och hushållens skuldanpassning ha kommit långt. Dessutom har anpassningen, i ett internationellt perspektiv, skett snabbt. Sammantaget innebär detta att skuldsaneringen bör vara i det närmaste avslutad 1995 och förutsättningarna för såväl konsumtions- som investeringsökningar bedöms som gynnsamma.

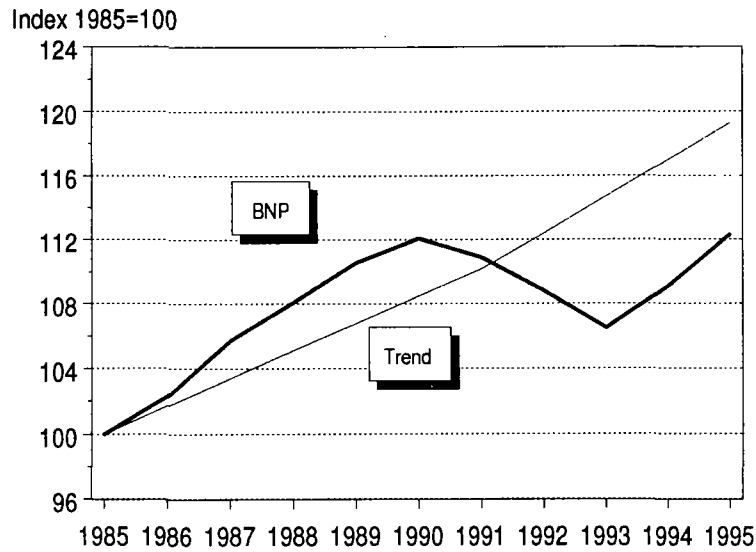
Avgörande för bedömningen av tillväxtmöjligheterna under resten av 1990-talet är dels storleken på *produktionsgapet* i utgångsläget, dels ekonomins långsiktiga tillväxtförmåga.

Produktionsgapet är skillnaden mellan den faktiska och den potentiella produktionen. Begreppet potentiell produktion används ibland i lite olika betydelser. I vissa sammanhang avses den produktion som är möjlig vid befintliga produktionresurser i form av arbetskraft och realkapital. Denna betydelse är mest användbar på kort sikt då realkapitalets storlek kan betraktas som konstant. SCB:s undersökningar om kapacitetsutnyttjande i industrin är ett exempel på användningen av ett sådant mått. Ekonomins långsiktiga produktionsförmåga beror bl.a. på teknisk utveckling, arbetskraftens kunskapsnivå, skatte- och transfereringssystemens utformning

och på realräntan. På längre sikt är det därför mer relevant att i stället för befintliga produktionsresurser avse de resurser som är möjliga att tillägna sig. Den innevarande lågkonjunkturen har inneburit en viss utslagning av produktionsanläggningar. Detta får en direkt påverkan på den potentiella produktionen i den första, kortsiktiga, meningen ovan. Däremot behöver det inte nödvändigtvis få någon betydelse på den potentiella produktionen i dess andra, långsiktiga, betydelse. Avgörande för detta är huruvida långsiktig kompetens och teknik går förlorad. I den följande diskussionen är det främst potentiell produktion i denna andra mening som avses.

Det finns betydande svårigheter när det gäller att avgöra nivån på den potentiella produktionen. I praktiken måste olika förenklade antaganden göras. Ett rättframt sätt är att anta att ekonomin på lång sikt växer i takt med en långsiktig trend. Ett sådant antagande innebär att avvikelser från trenden ses som tillfälliga störningar från ekonomins efterfrågesida. Dessa störningar antas dock inte få några långsiktiga effekter på ekonomins produktionsförmåga. I mer sofistikerade metoder för bestämning av potentiell produktion kan man också beakta permanenta störningar på ekonomins utbudssida. Finansdepartementet har i olika sammanhang använt den enklare metoden ovan. År 1991 har då använts som ett år med normalt kapacitetsutnyttjande. Dessutom har den långsiktiga tillväxttrenden antagits vara 2 %. Med dessa antaganden skulle produktionsgapet under 1993 vara närmare 8 %. Med de prognoser för åren 1994 och 1995 som presenterats tidigare skulle gapet 1995 ha minskat till ca 6,5 %.

**Diagram 13.1 Bruttonationalprodukt och trend 1985—1995**




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

En sådan bedömning grundar sig på två centrala förutsättningar. Den första förutsättningen är att skadeverkningarna av den djupa recessionen inte antas bli speciellt stora på lång sikt. Avgörande härvidlag är i första hand huruvida utslagning av arbetskraft kan undvikas. Risken finns att den långa perioden med hög arbetslöshet gör att den arbetslöshetsnivå som är förenlig med icke accelererande löneökningar stiger.

Den andra förutsättningen är att den långsiktiga tillväxtförmågan i ekonomin uppgår till ca 2 %. Detta innebär en viss ökning då den långsiktiga tillväxtförmågan den senaste 15-års perioden har uppgått till ca 1,7 %. Med tanke på de strukturella reformer som genomförts och som bör ha bidragit till att förbättra ekonomins funktionssätt är ovanstående antagande snarast försiktigt.

I ett sexårsperspektiv är informationsunderlaget otillräckligt för att utarbeta traditionella prognoser. Kalkylerna för åren 1996—1999 har gjorts med hjälp av den ekonometriska makromodellen KOSMOS, som utvecklats vid Konjunkturinstitutet. Modellen innehåller estimerade samband för utrikeshandeln, investeringar, privat konsumtion, pris- och lönefunktioner, efterfrågan på produktionsfaktorer och därmed också produktionsteknologin i näringslivet. De finansiella beräkningarna har parallellt gjorts med hjälp av modellen FIMO. I denna modell beräknas inkomster och utgifter för de sex institutionella sektorerna stat, socialförsäkring, kommun, hushåll, finansiella och icke-finansiella företag. Dessutom redovisas Sveriges transaktioner med utlandet. I FIMO förekommer inga skattade beteendesamband, utan framskrivning sker utifrån den reala ekonomins utveckling och regelsystemen för skatter, transfereringar m.m. Kalkylerna i KOSMOS och FIMO har genomförts i flera beräkningsomgångar och modifierats och kompletterats med exogena bedömningar. Det är uppenbart att estimerade samband innehåller ett något mer begränsat informationsvärde i en situation som i många stycken avviker från den period under vilken de är skattade. Behovet av kompletterande bedömningar har därför varit ovanligt stort. De finansiella beräkningarna i FIMO har gjorts med stöd av de sk. långsiktiga konsekvenskalkylerna som Finansdepartementets budgetavdelning utför, avseende utvecklingen för den offentliga sektorns finanser. I arbetet med tre alternativa scenarier är det såväl tekniskt som analytiskt lämpligt att först konstruera mitten-alternativet. I samband med beskrivningen av detta ges också i flera fall en allmän bakgrund och problemformulering.

## 13.3 Den internationella utvecklingen

Det föreligger i nuläget betydande skillnader mellan de stora industriländerna beroende på vilken konjunkturfas de befinner sig i. Detta förhållande väntas kvarstå även på några års sikt. Därmed påverkas de aggregerade tillväxtsiffrorna och ger ett förhållandevis utjämnat konjunkturförlopp för världsekonomin. I USA har produktionsgapet snabbt krympt och den ekonomiska politiken har stramats åt i syfte att något dämpa den starka tillväxten. BNP-tillväxten kommer därför att mattas av under 1995 och

1996. Samtidigt kommer tillväxten i Europa och Japan att successivt öka. Den utdragna lågkonjunkturen i dessa länder innebär att det i dagsläget finns gott om ledig kapacitet och ett stort produktionsgap. Därmed väntas *den ekonomiska återhämtningen successivt ta fart och en hög tillväxt* förutses under andra hälften av 1990-talet. Den årliga BNP-tillväxten i OECD under perioden 1995—1999 beräknas ligga närmare 3 %.

Inflationsbekämpning har givits hög prioritet i OECD sedan början av 1980-talet och inflationen har gradvis sjunkit med undantag av överhettningsåren i slutet av 1980-talet. Under 1990-talet har den svaga konjunkturutvecklingen varit en starkt bidragande orsak till den fortsatta inflationsnedgången. Utvecklingen de närmaste åren kommer att avgöra för många länder om de kan etablera sig som låginflationsekonomier eller ej. Historiska erfarenheter talar emot en sådan utveckling. Det förefaller svårt att definitivt bryta inflationsförväntningarna i länder som av tradition har varit inflationsbenägna. En annan faktor som talar emot detta är att inflationstrycket uppkommit från lönesidan vid allt högre arbetslöshetsnivåer i många länder. Trots en förväntad fortsatt hög arbetslöshet skulle inflationistiska tendenser trots allt kunna bestå. De faktorer som talar för ett förlopp med låg inflation under 1990-talet är bl.a. att en ökad internationell konkurrens, till följd av olika frihandelsavtal och internationell integration, kommer att hålla prisökningarna nere. Därtill bedöms inflationsbekämpningen ges fortsatt hög prioritet och bl.a. ta sig uttryck i form av förhållandevis självständiga riksbanker med målsättningar om prisstabilitet samt tillgång till penningpolitiska medel som kan säkra dessa mål. Dessutom kommer kvarvarande produktionsgap de närmaste åren att bidra till ett lågt inflationstryck. Slutligen kan den fokusering i det internationella ekonomiska samarbetet som riktats mot arbetslöshetsfrågorna leda till åtgärder som ökar arbetsmarknadens flexibilitet. I kalkylerna förutses inflationen under 1990-talet bli väsentligt lägre än under 1980-talet och den årliga prisstegringstakten i OECD beräknas till ca 3 %.

**Tabell 13.1 Utvecklingen i OECD 1993—1999**
Årlig procentuell förändring

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP OECD (16) | 0,9 | 2,2 | 2,8 | 2,9 | 2,6 | 2,8 | 2,8 |
| KPI OECD (16) | 2,7 | 2,4 | 2,7 | 3,1 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| Marknadstillväxt OECD (14) bearbetade varor | -1,5 | 4,2 | 5,7 | 6,7 | 6,3 | 6,1 | 6,1 |
| Exportpriser OECD (14) bearbetade varor | 1,2 | 1,9 | 2,4 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Timlöner OECD (14) tillverkningsindustrin | 3,5 | 2,7 | 3,4 | 4,7 | 4,7 | 4,5 | 4,5 |

*Källor:* OECD och Finansdepartementet.

*Liberaliseringen av världshandeln har fortsatt* under inledningen av 1990-talet, vilket medfört förbättrade förutsättningar för den ekonomiska utvecklingen på medellång och lång sikt. Liberaliseringen har genomförts dels genom olika regionala frihandelsavtal såsom EEA och NAFTA, dels genom det globala GATT-avtalet. Marknadstillväxten i OECD beräknas till mellan 6—7 % per år under andra hälften av 1990-talet. Möjligheter

finns dock att utvecklingen kan bli ännu bättre tack vare nya gynnsammare förutsättningar för världshandeln.

Vid sidan av vad som beslutats inom handelsområdet genom multilaterala överenskommelser och regelverk har nya marknader fått ökad betydelse för världsekonomin. De sydostasiatiska länderna har blivit allt viktigare handelspartners för OECD-länderna, främst som producenter av konsumtions- och investeringsvaror, men också som viktiga avsättningsmarknader för OECDs export. Dessa länders betydelse för världsekonomin kommer att fortsätta öka under 1990-talet. De östeuropeiska ländernas betydelse kommer också att öka i ett längre tidsperspektiv. På kort sikt kan dock det stora kapitalbehov som finns där leda till att realräntorna pressas upp.

Det har företagits en rad strukturella reformer under 1980-talet och 1990-talet i många länder i syfte att förbättra ekonomiernas funktionssätt. Det gäller bl.a. skattereformer och minskade subventioner till industrin. Detta bör leda till att ekonomierna utvecklas gynnsammare.

De offentliga finanserna har trendmässigt försämrats i OECD sedan 1970-talet. För varje lågkonjunktur har den offentliga skuldsättningen mätt som andel av BNP ökat. De kommande åren kommer att präglas av budgetkonsolidering i flertalet OECD-länder. Många länder har lagt fram medelfristiga konsolideringsprogram. En stor del av åtgärderna riktas mot hushållen genom såväl sänkta transfereringar som höjda skatter och avgifter. Effekten på efterfrågan av dessa åtgärder är oklar. Budgetåtstramningarna i sig själva har en dämpande effekt på ekonomin. Fallande realräntor och ökat förtroende för den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt kan emellertid medföra att den sammanlagda effekten blir den motsatta, dvs. ökad tillväxt, särskilt på medellång och lång sikt.

## 13.4 Den svenska utvecklingen

### Scenariet med medelhög tillväxt

*Lägre räntor och starkare krona*

Förtroendet för den svenska ekonomin förutses gradvis förstärkas och bytesbalansöverskotten blir betydande. Detta resulterar i att den långa realräntan successivt faller. Den korta statsskuldväxelräntan förväntas under perioden 1996—1999 inte förändras nämnvärt från 1995 års nivå.

Kostnadsnivån i utgångsläget är låg. Tillsammans med ökat förtroende för ekonomin och överskotten i utrikeshandeln, medför detta en gradvis förstärkning av den svenska kronan, med ca 1 % per år mot Sveriges viktigaste handelspartners.

**Tabell 13.2 Räntor och ECU-index**

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tysk ränta, 5-års statsobl.** | **6,0** | **5,4** | **5,3** | **5,2** | **5,2** | **5,2** | **5,2** |
| **Hög tillväxt** | | | | | | | |
| Svensk ränta, 5-års statsobl. | 8,0 | 7,0 | 6,5 | 5,7 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| ECU-index 31/12 | 126,1 | 118,0 | 115,0 | 113,5 | 112,0 | 110,6 | 109,1 |
| **Medelhög tillväxt** | | | | | | | |
| Svensk ränta, 5-års statsobl. | 8,0 | 7,0 | 6,5 | 6,0 | 5,7 | 5,7 | 5,7 |
| ECU-index 31/12 | 126,1 | 118,0 | 115,0 | 113,9 | 112,7 | 111,6 | 110,5 |
| **Låg tillväxt** | | | | | | | |
| Svensk ränta, 5-års statsobl. | 8,0 | 7,0 | 6,5 | 7,0 | 7,5 | 7,5 | 7,5 |
| ECU-index 31/12 | 126,1 | 118,0 | 115,0 | 114,4 | 113,9 | 113,3 | 112,7 |

*Källa:* Finansdepartementet.

*Lönebildningen fungerar inte speciellt bra*

Arbetsmarknaden antas fungera något bättre än vad som gällt under de senaste årtiondena till följd av de strukturella reformer som genomförts. Lönebildningen kännetecknas dock fortfarande av nominella stelheter nedåt (dvs. få nominella lönesänkningar), måttlig flexibilitet, relativt stark följsamhet mellan sektorer samt tydliga tendenser till löneökningar inom sektorer som växer och har höga vinster. Nominallönestelheter nedåt är extra bekymmersamma för resursfördelningen vid låg eller måttlig inflation, vilket diskuteras närmare i kapitel 15. Detta begränsar möjligheterna till nödvändiga förskjutningar i relativlönerna och undergräver därmed arbetsmarknadens flexibilitet.

Trots detta förutses, mot bakgrund av den höga arbetslösheten under perioden, att lönerna utvecklas relativt måttligt. Den goda lönsamheten inom näringslivet, främst inom industrin, leder till en snabbare löneutveckling där än inom andra sektorer. De fortsatt betydande underskotten i de offentliga finanserna och den begränsning av den offentliga konsumtionen som saneringsprogrammet utgör, bedöms begränsa löneökningarna inom stat och kommun. Dessa ändrade lönerelationer torde utgöra en marknadsmässig anpassning med hänsyn till den expansion som förutses inom såväl industrin som övriga delar av näringslivet.

*Vinsterna* fram till 1995 förutses bli höga, framför allt för industrin, vilket stimulerar investeringsaktiviteten. Löneandelen förutsätts emellertid stiga under perioden därefter. Nivån på vinstmarginalerna 1999 beräknas ändå vara hög i ett historiskt perspektiv.

Enhetsarbetskostnaden beräknas stiga med ca 2,5 % per år i genomsnitt. Samtidigt förutses företagen justera ned sina vinstmarginaler något, dels för att nuvarande fördelning mellan ersättning till kapital och arbetskraft är kraftigt påverkad av snabbt stigande exportpriser och lågkonjunkturens höga produktivitetsökningar, dels på grund av att avkastningen på räntebärande tillgångar, alternativplaceringen, förutses falla. Tillsam-

mans med appreciering av den svenska kronan, vilket dämpar importprisutvecklingen, begränsas *prisutvecklingen* i konsumentledet (KPI) till drygt 3 % per år. Exkluderas effekterna av ökat uttag av indirekta skatter och sänkta subventioner, som beskrevs i förutsättningsavsnittet, stiger de underliggande konsumentpriserna (NPI) med knappt 2 1/2 %. Priset på total användning och BNP-deflatorn ökar ungefär lika snabbt.

*Exporten växer snabbt*

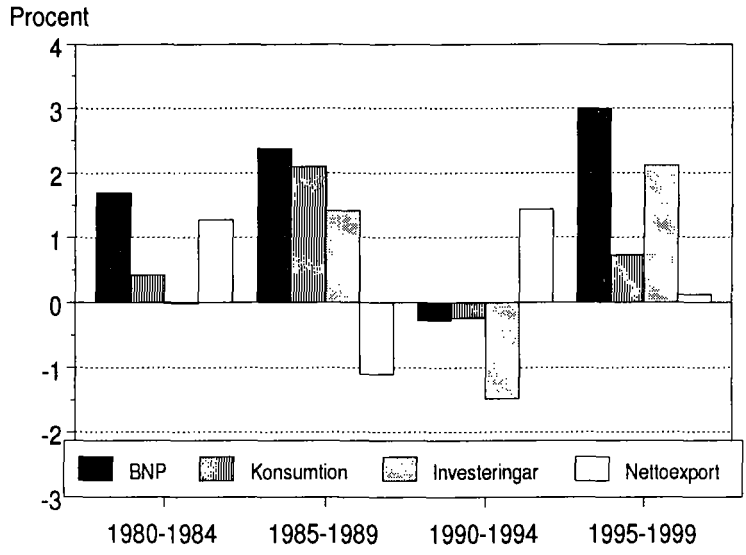
Inom OECD-området beräknas Sveriges exportmarknad för bearbetade varor växa med ca 6 1/2 % i genomsnitt under perioden 1996—1999. Importefterfrågan i länderna i Fjärran östern förväntas stiga ännu mera. De svenska relativpriserna, dvs. våra exportpriser i förhållande till våra konkurrenters exportpriser mätt i gemensam valuta, har fallit påtagligt. Detta är en effekt både av deprecieringen av kronan och av sänkta relativa enhetsarbetskostnader. En stor del av det förbättrade kostnadsläget har emellertid använts till att höja vinstmarginalerna. Detta skall bl.a. ses i ljuset av att den svenska exportindustrin sänkte relativpriserna under perioden 1990—1992 trots de kraftiga kostnadsökningarna.

Exporten förutses öka med i genomsnitt ca 7 % per år under perioden 1996—1999. Under de första åren efter 1995 fortsätter svenska företag att vinna marknadsandelar i världshandeln. Denna utveckling upphör och förbyts mot slutet av perioden till en mindre nedgång. Detta historiskt sett gynnsamma förlopp möjliggörs bl.a. genom en aggressiv prispolitik av exportföretagen, vilket innebär att kostnadsövervältringen på priserna hålls tillbaka genom sänkta vinstmarginaler. Resultatet blir, sett över hela perioden, i stort sett oförändrade relativpriser.

*Höga investeringar en förutsättning för tillväxt*

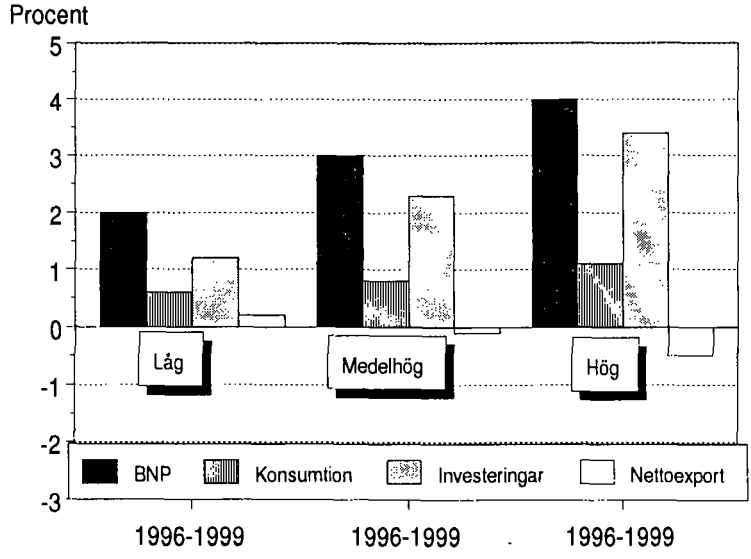
De fasta investeringarna föll kraftigt i början av 1990-talet. Investeringsnedgången var så stark, att den samlade kapitalstockens storlek inte kunde bibehållas. Därmed upprätthölls inte den totala produktionspotentialen. Utvecklingen är en logisk följd av den realräntechock som i stor utsträckning bidrog till den senaste lågkonjunkturen.

**Diagram 13.2 BNP-tillväxten och dess användning, alternativet med medelhög tillväxt**
Förändring i procent av BNP föregående år, 1985 års priser




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Diagram 13.3 BNP-tillväxten och dess användning 1996—1999**
Förändring i procent av BNP föregående år, 1985 års priser




*Källa:* Finansdepartementet.

Under perioden efter 1995 förutses ett gradvis ökat förtroende för den svenska ekonomin komma till uttryck bl.a. genom successivt fallande realräntor. Företagens vinstandelar liksom produktionstillväxten blir hög. Detta skapar goda förutsättningar för en kraftig tillväxt av näringslivets investeringar under åren framöver. Samtidigt fortsätter satsningarna på infrastrukturinvesteringar. De totala bruttoinvesteringarna beräknas öka med ca 11 % årligen och därmed vara den del av ekonomins efterfrågesida som expanderar snabbast. Kapitalstockarna växer och därigenom höjs ekonomins samlade produktionsförmåga.

Trots investeringsuppgången utgör de fasta investeringarna endast drygt 17 % av BNP 1999 jämfört med 22 % 1990, se diagram 13,8. Det finns flera anledningar till att denna andel av kapacitetsskäl inte behöver nå upp till 1990 års nivå.

Kapacitetsutnyttjandet i ekonomin stiger gradvis under perioden. Utnyttjandegraden av maskinkapaciteten beräknas öka så kraftigt att tendenser till bristsituationer och flaskhalsar i någon mån kan uppstå. Produktionen i förhållande till kapitalstocken av byggnader stiger kraftigt under perioden. Sedan 1970 har emellertid kapitalstocken av byggnader i förhållande till antal arbetade timmar stigit kraftigt. Detta innebär att "kvadratmeterytan per person" ökat. Det förefaller rimligt att anta att denna trend upphör och i stället förbyts till en svag nedgång. Därtill kommer att:

— Bostadsinvesteringarna beräknas bli mycket låga under perioden. Detta bedöms emellertid inte leda till bristsituationer, som i sin tur skulle kunna begränsa arbetskraftens rörlighet och därmed förhindra en ekonomisk expansion.

— De höga investeringsnivåerna under 1980-talets andra hälft för kommersiella kontorslokaler, hotell och restauranger m.m. får inte någon motsvarighet under 1990-talet.

— Större inslag av kunskapsintensiv industri kan i viss mån väntas medföra lägre investeringsbehov. Tillgången på arbetskraft är god, vilket kan innebära att arbetsintensiva verksamheter ökar sin andel av den totala industrin.

— Prisnivån på byggnadsinvesteringar drevs upp kraftigt under 1980-talets slut. Under perioden 1991 till 1995 väntas priserna på dessa investeringar falla med drygt 14 %. Därefter utvecklas de i paritet med den övriga ekonomin. Det kraftiga fallet i investeringskvoten t.o.m. 1994 beror således delvis på en priskomponent.

Den höjda produktionsförmågan, som uppbyggnaden av kapitalstockarna innebär, medför att efterfrågan i stor utsträckning kan mötas med svensk *produktion* i stället för import. Den offentliga produktionen förutses minska till följd dels av minskad offentlig konsumtion, dels av att den offentliga konsumtionen i allt mindre utsträckning förutses produceras in-

om den egna sektorn. Detta innebär att näringlivets produktionstillväxt måste överstiga BNP-tillväxten. Industrin bedöms växa snabbast, drygt 5 % per år. En allt starkare efterfrågan av tjänster från hushållssektorn, delvis som en följd av en överflyttning från den offentliga sektorn, medför att produktionen även inom det övriga näringslivet stiger relativt snabbt, knappt 3 1/2 % per år.

**Tabell 13.3 Produktion, produktivitet och investeringar, årsgenomsnitt 1996—1999**

| | hög | medel | låg |
|---|---|---|---|
| **Produktion** | | | |
| Näringslivet | 5,3 | 4,0 | 2,9 |
| Industri | 6,7 | 5,3 | 3,7 |
| Övrigt näringsliv | 4,6 | 3,4 | 2,4 |
| **Produktivitet** | | | |
| Näringslivet | 1,5 | 1,7 | 1,9 |
| Industri | 1,8 | 2,1 | 2,3 |
| Övrigt näringsliv | 1,2 | 1,4 | 1,6 |
| **Bruttoinvesteringar** | 15,5 | 10,9 | 6,8 |
| Industri | 18,7 | 13,7 | 7,6 |
| Övrigt näringsliv | 18,8 | 12,6 | 8,0 |
| Bostäder | 9,5 | 7,5 | 5,0 |
| Offentliga myndigheter | 5,5 | 4,5 | 3,7 |
| Maskininvesteringar | 19,6 | 13,6 | 8,8 |
| Byggnadsinvesteringar | 16,8 | 11,6 | 5,7 |

*Källa:* Finansdepartementet.

*Svag inkomstutveckling och fallande sparkvot*

Sparkvoten, som uppvisat dramatiska förändringar under andra hälften av 1980-talet och början på 1990-talet, stiger t.o.m. 1994 för att sedan falla tillbaka till ca 7 1/2 % år 1995. Sparandets utveckling måste ses i ljuset dels av den osäkerhet som skapats av stigande arbetslöshet och de växande offentliga finansiella underskotten och därmed oro kring bl.a. ersättningsnivåerna i morgondagens socialförsäkringssystem, dels det skuldanpassningsbehov som uppstod när de reala räntekostnaderna efter skatt steg kraftigt och tillgångspriserna föll.

En betydande del av sparandeuppgången är således hänförlig till reservationer på grund av förväntade framtida inkomstförsämringar. Beteendet att anpassa konsumtionen innan de försämrade inkomsterna trätt i kraft är rationellt. Det innebär att sparkvoten initialt ökar. När den förväntade inkomstneddragningen realiseras justerar hushållen inte sin konsumtionsvolym, istället anpassas sparandet till en lägre nivå. Hushållen har anpassat sina skulder snabbt. Räntekostnaderna efter skatt som andel av disponibel inkomst bedöms 1995 vara nere på 1984—1986 års nivå, vilket också motiverar en nedgång i sparandet som andel av inkomsterna. Konsumtionen av tjänster förutses utgöra en allt större andel av den totala

konsumtionen. Detta är till viss del en effekt av förskjutningar från offentlig till privat konsumtion.

Hushållens realt disponibla inkomster beräknas stiga med drygt 1 % per år. Löne-, pensions- och kapitalinkomsternas utveckling ger ett positivt bidrag. Kapitalinkomsterna ökar genom att sparandet förbättrar hushållens räntenetto, men också genom att företagens gynnsamma vinstläge delvis kanaliseras till hushållen via ökade aktieutdelningar. De direkta skatterna och saneringsprogrammet håller däremot tillbaka den reala disponibelinkomstutvecklingen.

Hushållens successivt ökade förtroende för den svenska ekonomin, fallande arbetslöshet och sjunkande realräntor medför en neddragning av sparkvoten. I samma riktning verkar också saneringsprogrammet, som delvis bör tolkas som en av hushållen förväntad inkomstneddragning.

Den privata konsumtionen bedöms öka med knappt 2 % per år. Sparkvoten inkl. nettoinvesteringar i egnahem faller gradvis och uppgår år 1999 till ca 4 %. Det finansiella sparandet som andel av disponibelinkomsten ligger högre, ca 5 1/2 %

**Tabell 13.4 Försörjningsbalansen med vissa nyckeltal enligt alternativet med medelhög tillväxt**
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Försörjningsbalans* | | | | | | | |
| BNP | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 3,9 | 3,4 | 2,6 | 2,2 |
| Import | -0,4 | 4,1 | 6,5 | 8,4 | 8,4 | 7,8 | 7,7 |
| *Tillgång* | *-1,6* | *2,8* | *3,9* | *5,2* | *4,9* | *4,2* | *3,9* |
| Privat konsumtion | -3,8 | 1,2 | 1,5 | 1,9 | 2,1 | 1,9 | 1,7 |
| Offentlig konsumtion | -0,7 | -1,6 | -0,9 | -0,9 | -1,0 | -0,9 | 0,0 |
| Stat | 3,5 | -2,0 | 0,5 | -0,9 | -1,0 | -0,9 | 0,0 |
| Kommuner | -2,5 | -1,5 | -1,5 | -0,9 | -1,0 | -0,9 | 0,0 |
| Bruttoinvesteringar | -16,2 | -3,5 | 8,5 | 15,6 | 12,7 | 8,3 | 6,9 |
| Lagerinvesteringar[1] | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Export | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 8,0 | 7,2 | 6,7 | 6,3 |
| *Användning* | *-1,6* | *2,8* | *3,9* | *5,2* | *4,9* | *4,2* | *3,9* |
| Inhemsk efterfrågan | -4,9 | -0,2 | 2,1 | 3,8 | 3,6 | 2,8 | 2,6 |
| *Nyckeltal* | | | | | | | |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 3,6 | 3,9 | 4,1 | 4,6 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 3,0 | 3,2 | 3,1 | 3,3 |
| NPI (årsgenomsnitt) | 4,3 | 1,3 | 1,9 | 2,3 | 2,4 | 2,3 | 2,5 |
| Öppen arbetslöshet[2] | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,5 | 6,1 | 5,8 | 5,5 |
| Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder[2] | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 5,9 | 5,4 | 4,9 | 4,6 |
| Exportnetto[3] | 3,7 | 5,9 | 6,8 | 6,6 | 6,2 | 5,8 | 5,2 |
| Bytesbalans[3] | -0,3 | 2,3 | 3,2 | 4,2 | 4,0 | 3,8 | 3,5 |
| Bruttosparande[3] | 13,4 | 14,4 | 16,0 | 18,6 | 19,8 | 20,6 | 21,0 |
| Bruttoöverskott i industrin[4] | 33,7 | 34,6 | 34,6 | 34,1 | 33,0 | 31,5 | 29,5 |

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
[2] Procent av arbetskraften.
[3] Procent av BNP.
[4] I procent av förädlingsvärdet till producentpris.
*Källa:* Finansdepartementet.

Saneringsprogrammet innebär bl.a. att utgifterna för den *offentliga konsumtionen* är realt oförändrade. Eftersom merparten av utgifterna för den offentliga konsumtionen utgörs av lönekostnader, vilka beräknas stiga snabbare än BNP-deflatorn ökar priset för den offentliga konsumtionen mer än BNP-deflatorn. För att utgifterna för den offentliga konsumtionen skall vara realt oförändrade krävs därför att volymen minskar. Saneringsprogrammet utgör därmed en "cash-limit" och innebär en utbytbarhet mellan löne- och sysselsättningsförändringar.

Den sänkta kommunala konsumtionen förutses delvis motverkas av att den privata konsumtionen av samma slags tjänster ökar. Denna typ av tjänsteproduktion är ofta arbetsintensiv. Om även produktionen av sådana tjänster flyttas över från den offentliga till den privata sektorn, oavsett om de är skattefinansierade eller ej, innebär det att den genomsnittliga produktiviteten i näringslivet faller. Denna sammansättningseffekt verkar således återhållande för produktivitetstillväxten i näringslivet.

När även den inhemska efterfrågan börjar stiga medför detta en ökad *importefterfrågan*. Andra faktorer som påverkar importutvecklingen är relativpriset mellan hemmamarknads- och importpriser samt kapacitetsutnyttjandet.

Den importvägda efterfrågan beräknas öka med ca 6% per år. Kapacitetsgapet från den senaste lågkonjunkturen krymper successivt och relativpriserna stiger något. Importen av bearbetade varor stiger med 9 % per år. Övriga varor och tjänster antas öka i något långsammare takt. Totalt sett förutses importen stiga med ca 8 %.

Detta innebär att nettoexportens bidrag till tillväxten är svagt negativ under perioden 1996—1999, -0,1 procentenheter. Icke desto mindre uppvisar kalkylen betydande överskott i utrikeshandeln beroende på dels att exporten i volym är större än importen, dels att exportprisnivån är högre än importprisnivån. Exportnettot, dvs. nettot av handeln med varor och tjänster, ökar från knappt 2 % av BNP 1992 till 7 % 1995. Därefter beräknas nettot sjunka till ca 5 % av BNP år 1999.

*Långsam förbättring av arbetsmarknadsläget*

Ett av huvudsyftena med de olika scenarierna är att illustrera arbetslöshetens utveckling under alternativa tillväxtbanor.

Antalet personer som aktivt sökt men inte lyckats få reguljär sysselsättning kan indelas i två huvudgrupper, dels de öppet arbetslösa och dels personer i olika konjunkturberoende åtgärder. I den sistnämnda gruppen klassificeras en del som sysselsatta, t.ex. beredskapsarbeten, medan utbildningsorienterade åtgärder inte räknas in i sysselsättningen, t.ex personer som deltar i arbetsmarknadsutbildning eller ungdomspraktik.

Ramen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bestäms av riksdagen. Det finns inga beslut som rör perioden 1996—1999. Oförändrad ekonomisk politik kan i strikt mening tolkas som att åtgärderna upphör när perioden för fattade beslut löper ut. Ett sådant antagande är inte realistiskt. I stället baseras kalkylerna på en regel som innebär att åtgärdernas

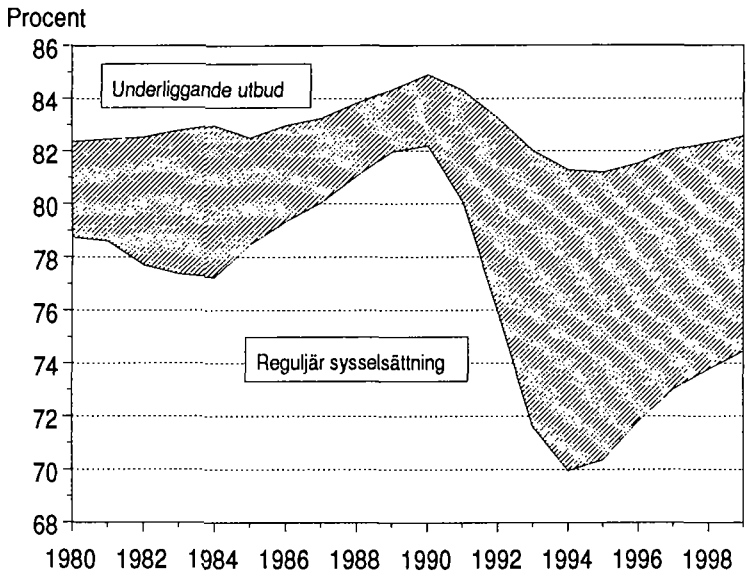
omfattning förändras något snabbare än förändringen i den öppna arbetslösheten. Denna relativa utveckling av öppet arbetslösa och personer i åtgärder är lämplig av lönebildningsskäl. Regeln är densamma i alla alternativen men resultaten blir olika till följd av olika utveckling av arbetslösheten.

Förändringar i arbetskraftsefterfrågan räknat i personer bestäms dels av produktivitetsutvecklingen, dels av produktionens förändring och slutligen av hur medelarbetstiden utvecklas. Förändringar i arbetslösheten beror dessutom på hur utbudet av arbetskraft utvecklas, som i sin tur bl.a. påverkas av utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken. Kalkylens resultat vad avser utvecklingen på arbetsmarknaden är starkt beroende av de bedömningar och antaganden som görs angående utbudets utveckling. Effekterna av olika strukturella reformer som har genomförts är mycket svårbedömda, vilket medför att utbudsutvecklingen är särskilt osäker. Det är därför inte osannolikt att summan av öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende åtgärder kan falla något snabbare än vad de olika scenarierna visar.

I alternativet med medelhög tillväxt beräknas ca 260 000 nya reguljära jobb skapas under perioden 1996—1999. Samtidigt ökar det underliggande utbudet, dvs. summan av sysselsatta, öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder utanför arbetskraften, med ca 140 000 personer. Antalet personer utan reguljärt arbete faller från 13 1/2 % av arbetskraften 1995 till ca 10 % år 1999.

I diagram 13.4 illustreras utvecklingen av det underliggande utbudet och den reguljära sysselsättningen. Differensen motsvarar summan öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Bedömningen av det underliggande utbudet är centralt för kalkylens arbetsmarknadsresultat. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet kännetecknades arbetsmarknaden av överhettning. Det är därför inte rimligt att det underliggande utbudet som andel av befolkningen i åldrarna 16—64 år skall nå upp till dessa nivåer igen. Dessutom växer sannolikt utbildningsbehovet successivt, vilket också kan bidra till att dämpa det underliggande utbudet. Åren 1985—1986 kännetecknades i många stycken av balans. Prognosen innebär att det underliggande utbudet successivt närmar sig den nivå som rådde dessa år.

**Diagram 13.4 Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16—64 år enligt alternativet med 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.

Potentialen att öka det underliggande utbudet är betydande. År 1993 fanns ca 140 000 personer som ville ha jobb men inte sökt något till följd av arbetsmarknadsskäl, s.k. latent arbetssökande. Det är en ökning med ca 103 000 personer jämfört med överhettningsåren 1989—1990. I timmar räknat är utbudspotentialen ännu större. Utöver de latent arbetssökande finns även personer som vill öka sin arbetstid men är förhindrade att göra detta av arbetsmarknadsskäl, s.k. undersysselsatta. Förra året fanns det ca 308 000 personer som var undersysselsatta, vilket är en ökning med 135 000 jämfört med överhettningsåren.

Medelarbetstiden steg under början av 1990-talet. Delvis är detta en effekt av minskat antal semesterdagar och sänkta ersättningsnivåer i sjukförsäkringen, men också en följd av ökat arbetstidsuttag i timmar per dag. Den sistnämnda effekten skall ses i ljuset av konjunkturcykeln. Initialt, när efterfrågan på arbetskraft börjar stiga, väljer arbetsgivarna att öka arbetstidsuttaget i stället för att nyanställa. Detta sammanhänger delvis med institutionella faktorer som trygghetslagstiftning, delvis med kostnader i samband med nyanställning, men också med en initial osäkerhet om uppgångens varaktighet. Under perioden 1996—1999 förutses en fortsatt svag neddragning av medelarbetstiden, vilket bidrar till ökad sysselsättning i antal personer.

*Den offentliga sektorns sparande ökar betydligt*

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn har under de senaste åren fallit dramatiskt. Anledningen till försämringen är konjunkturfallet i kombination med den finansiella krisen. Den kraftigt stigande arbetslösheten innebar ökade utgifter för olika former av arbetsmarknadspolitik. Lågkonjunkturen, sparandeunderskotten och den finansiella krisen medförde också att hushållens osäkerhet om framtiden ökade, vilket tog sig uttryck i att hushållens sparande växte betydligt. Under åren 1990—1993 steg hushållens sparande som andel av disponibelinkomsten med närmare 8 procentenheter, från -0,5 % år 1990 till 7,2 % år 1993. Även detta bidrog i hög grad till att skatteinkomsterna föll.

År 1995 väntas den offentliga sektorns inkomster uppgå till närmare 57 % av BNP. Utgiftskvoten beräknas samma år till ca 66 %, och det finansiella sparandeunderskottet blir då 9 % av BNP.

I detta scenario sjunker hushållssektorns sparande, som en följd av minskad osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen och genomförd skuldkonsolidering. Arbetslösheten faller och prisökningarna hålls nere. För den offentliga sektorns finanser innebär detta att inkomsterna ökar, samtidigt som utgiftsökningarna begränsas. Till detta kommer att saneringsprogrammet för de offentliga finanserna, presenterat och antaget av riksdagen våren 1993, genomförs under åren fram till 1998. I dessa beräkningar har saneringsprogrammet tekniskt lagts på den statliga sektorn, utom i den del det avser de kommunala konsumtionsutgifterna. Delar av saneringsprogrammet skall emellertid genomföras även inom socialförsäkringssektorn.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn förbättras betydligt under perioden 1996—1999. Slutåret har underskottet minskat till 65 miljarder kronor, eller 3,3 % av BNP. Förbättringen mellan 1995 och 1999 beror framför allt på att utgifternas andel av BNP minskar med 8 procentenheter, se tabell 13.5. Saneringsprogrammet 1993 bygger dels på specificerade besparingar och inkomstförstärkningar om 46 miljarder kronor i 1993 års prisnivå, vilket motsvarar 2,7 % av BNP år 1999, dels på att utgifterna för den offentliga konsumtionen skulle hållas realt oförändrade.

I detta alternativ förbättras det offentliga finansiella sparandet med sammanlagt 6 % av BNP. Knappt hälften av förbättringen är således hänförlig till saneringsprogrammets genomförande.

**Tabell 13.5 Den offentliga sektorns finanser**
Löpande priser

| | Miljarder kr. | Som andel av BNP, procent | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| **Inkomster** | **872** | **60,2** | **58,4** | **56,9** | **56,0** | **55,5** | **55,1** | **55,0** |
| Skatter och avgifter | 727 | 50,2 | 48,8 | 47,8 | 47,8 | 47,8 | 47,9 | 48,1 |
| Kapitalinkomster | 93 | 6,4 | 6,2 | 5,8 | 4,9 | 4,4 | 4,1 | 3,8 |
| Övriga inkomster | 52 | 3,6 | 3,5 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | 3,2 |
| **Utgifter** | **1 067** | **73,6** | **68,9** | **66,1** | **63,9** | **60,9** | **59,4** | **58,3** |
| Transfereringar till hushåll | 374 | 25,8 | 25,8 | 24,7 | 23,5 | 22,4 | 21,4 | 20,9 |
| Övriga transfereringar | 162 | 11,2 | 7,3 | 6,7 | 6,0 | 5,3 | 4,9 | 4,4 |
| Ränteutgifter | 88 | 6,1 | 6,1 | 6,4 | 6,8 | 6,4 | 6,9 | 7,0 |
| Konsumtion | 402 | 27,7 | 26,8 | 25,6 | 24,8 | 24,0 | 23,4 | 23,1 |
| Investeringar | 41 | 2,9 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 3,0 |
| **Finansiellt sparande** | **-195** | **-13,4** | **-10,5** | **-9,2** | **-7,9** | **-5,5** | **-4,3** | **-3,3** |
| - stat | -251 | -17,3 | -13,0 | -10,4 | -9,0 | -6,5 | -5,4 | -4,5 |
| - socialförsäkringssektorn | 32 | 2,2 | 1,6 | 1,3 | 0,8 | 0,4 | 0,1 | 0,0 |
| - kommunerna | 25 | 1,7 | 0,8 | 0,0 | 0,3 | 0,6 | 1,0 | 1,2 |
| Primärt finansiellt sparande | -200 | -13,8 | -10,5 | -8,6 | -6,0 | -3,5 | -1,4 | -0,1 |
| Nettoskuld | 266 | 18,4 | 28,2 | 35,7 | 41,6 | 44,9 | 47,0 | 48,2 |

*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Skatter och avgifter som andel av BNP — skattekvoten — ökar till år 1999 med en halv procentenhet från 1995 års nivå. Ökningen beror på att saneringsprogrammet även innefattar ökade inkomster till följd av effektivare skatteindrivning samt breddad bas för mervärdesskatten. Den stigande sysselsättningen innebär, om än marginellt, att inkomsterna av arbetsgivaravgifter växer som andel av BNP. De övriga inkomsterna beräknas falla som andel av BNP. Detta beror huvudsakligen på att ränteinkomsterna i AP-fonden minskar. Sammantaget minskar den offentliga sektorns inkomster med ca 2 procentenheter av BNP.

De samlade offentliga utgifterna faller betydligt mer, från 66 % av BNP 1995 till motsvarande 58 % år 1999. Utgiftskvoten återgår därmed till en nivå motsvarande den år 1979 (rensad för vissa tekniska omläggningar). Reduktionen av utgiftskvoten motsvarar år 1999 sänkta utgifter om drygt 150 miljarder kronor. Hushållstransfereringarna beräknas minska med 4 procentenheter av BNP och konsumtionsutgifterna med närmare 3 procentenheter. Inkomstöverföringarna till hushållen minskar till följd dels av ett förbättrat arbetsmarknadsläge, dels av de besparingar som ingår i saneringsprogrammet. De senare avser minskade pensioner, besparingar inom sjukförsäkringen, m.m. Den andra förklaringen till den sänkta utgiftskvoten är att konsumtionsutgifterna faller relativt BNP. Normen om realt oförändrad konsumtion appliceras i dessa beräkningar exklusive effekterna av arbetsmarknadspolitik. För kommunernas del betyder detta att minskningen av konsumtionsutgifterna blir större, eftersom beredskapsarbeten och utbildningsvikariat antas falla i takt med arbetslöshetens minskning. Effekten blir också realt lägre konsumtionsutgifter. Skillnaden motsvarar förändringen av arbetslösheten, och uppgår i detta alternativ till ca en halv procentenhet av den kommunala konsumtionen.

Normen om realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion kan uppnås genom att lönerna inom offentlig sektor ökar långsammare än inom näringslivet, genom att volymen minskar eller genom att konsumtionen i högre utsträckning finansieras genom avgifter. I dessa kalkyler har en kombination av dessa åtgärder antagits. Lönerna antas i detta scenario öka med ca en halv procentenhet mindre än timlönen i näringslivet. Volymminskningen uppgår i kalkylen till i genomsnitt 1 % per år. Därtill kommer att avgiftsfinansieringen ökar något.

De offentliga investeringarna ökar något som andel av BNP under perioden, vilket medför att deras andel av de totala offentliga utgifterna stiger än mer.

Av den offentliga sektorns övriga utgifter, är det i huvudsak subventioner som minskar från år 1995 till 1999. Detta sker dels i takt med den allmänna förbättringen av ekonomin, dels genom att saneringsprogrammet innefattar minskade utgifter för räntesubventioner. De senare minskar även som en följd av den lägre räntenivån, samt som följd av successivt sänkt bidragsandel för nybyggda hus i samband med räntebidragens avtrappning. Även transfereringarna till utlandet faller som andel av BNP, då de i dessa kalkyler ligger på en konstant nominell nivå.

Under hela beräkningsperioden visar de offentliga finanserna underskott, även om underskottet successivt avtar. Detta innebär att nettoskulden ökar i samma utsträckning, vilket medför att också räntebetalningarna stiger. Räntenettot, skillnaden mellan kapitalinkomster och ränteutgifter, sjunker under åren 1995—1999 med drygt 50 miljarder kronor, motsvarande 2,6 procentenheter av BNP. Den offentliga sektorns nettoskuld ökar från 36 % av BNP år 1995 till 48 % år 1999. Utvecklingen, som illustreras i diagram i kapitel 1, innebär att en allt större andel av de offentliga inkomsterna måste tas i anspråk för räntebetalningar. Det innebär också att utrymmet för övriga utgifter inom den offentliga sektorn sjunker i motsvarande mån. Räntebetalningarna som andel av de statliga utgifterna stiger i denna kalkyl från 16 % år 1995 till 24 % år 1999. Det skall i sammanhanget noteras, att skuldförändringen i dessa kalkyler enbart motsvarar det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Detta innebär att ingen hänsyn tas till värdeförändringar i tillgångar eller skulder.

Det primära sparandet, dvs. det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter, kan sägas beskriva den finansiella utvecklingen rensad för de effekter som uppkommer av tidigare års sparande, dvs. av förmögenhetsställningen. Det primära sparandet ökar under åren 1995—1999 med drygt 8 % av BNP. Av detta förklaras en tredjedel av saneringsprogrammets specificerade besparingar, medan den återstående delen kan sägas vara en underliggande utveckling, som även inkluderar effekter av tidigare års beslut. I avsaknad av andra politiska beslut under kalkylperioden, kan den återstående förbättringen också beskrivas som en effekt av den ekonomiska återhämtningen på de offentliga finanserna, inklusive bedömningen av befolkningssammansättning, etc.

I efterföljande kapitel 14 diskuteras olika faktorers betydelse för statsskuldens nivå och förändringstakt. Där anges schematiskt primärsaldo,

realränta, tillväxt samt ingående skuld som nyckelvariabler. I detta scenario med medelhög tillväxt är den implicita realräntan på den offentliga nettoskulden ca 4 % under perioden 1995—1999. Nettoskulden — som 1995 motsvarar 36 % av BNP — stiger år 1999 till 48 %. Tillväxten uppgår till i genomsnitt 3 %, vilket innebär ett successivt närmande till ett normalt kapacitetsutnyttjande. Primärunderskotten, som år 1995 uppgår till knappt 9 % av BNP, sjunker varje år som andel av BNP, men kommer först i slutet av perioden ned till noll. Om tillväxten efter sekelskiftet understiger den i detta alternativ, är risken stor att primärsparandet åter visar underskott. I de termer som redovisas i kapitel 14, innebär detta scenario att skuldnivån knappast är uthållig, dvs. att skuldkvoten inte stabiliseras. Resultaten är dock i hög grad beroende av antagandet om differensen mellan realränta och tillväxt för perioden efter sekelskiftet. Allmänt kan sägas att det krävs större primäröverskott för att skuldkvoten skall kunna stabiliseras eller sjunka om ekonomin efter sekelskiftet återgår till en lägre tillväxtbana.

I kalkylerna förbättras de statliga finanserna avsevärt, och svarar för huvuddelen av den totala förstärkningen av det offentliga sparandet. Det kommunala finansiella sparandet förbättras också, från knappt 1 miljard kronor 1995 till 22 miljarder kronor 1999. Denna utveckling är framför allt en följd av att utgifterna för konsumtion inom den kommunala sektorn faller något.

Utvecklingen av det kommunala finansiella sparandet sammanhänger med det beräkningstekniska antagandet om ett nominellt oförändrat bidrag från staten till kommunsektorn under hela perioden. Bidraget kan givetvis komma att justeras. Ett av syftena med de här redovisade beräkningarna, liksom med LK-kalkylen, är just att ge underlag för den fortsatta ekonomiska politiken.

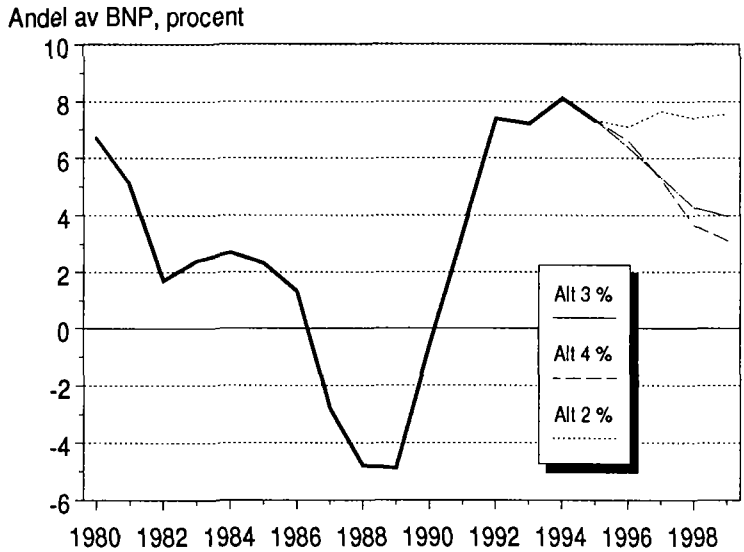
Socialförsäkringssektorn omfattar AP-fonden, arbetslöshetskassorna samt sjuk- och föräldraförsäkringarna. Det finansiella sparande som uppstår i sektorn är dock helt hänförligt till sparandet i AP-fonden. Sparandet i sektorn krymper till i stort sett noll i dessa beräkningar. Detta följer av att pensionsutbetalningarna varje år överstiger avgiftsinkomsterna. Eftersom ränteläget i detta scenario successivt sänks, blir följden att avkastningen på fondkapitalet sjunker.

*Hushållens sparande sjunker från en hög nivå*

Hushållssektorns nettosparande, dvs. den del av disponibelinkomsten som inte konsumeras, har under de senaste åren ökat mycket kraftigt. Detta beror delvis på den mycket kraftiga ökningen av realräntan efter skatt, som bl.a. bidragit till låga tillgångspriser och därmed ett behov av skuldanpassning. En ytterligare förklaring är en ökad osäkerhet om framtidsutsikterna, till följd av ökad arbetslöshet och de stora sparandeunderskotten i den offentliga sektorn. I takt med att konjunkturen förbättras och skuldanpassningen genomförs, minskar hushållens sparbehov. Sparkvoten, net-

tosparandet som andel av disponibelinkomsten, förväntas därför sjunka något, se diagram 13.5.

**Diagram 13.5 Hushållens sparkvot 1980—1999**




*Källor:* Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Under kalkylperioden 1996—1999 ökar hushållens faktorinkomster som andel av disponibelinkomsten med närmare 6 procentenheter, se tabell 13.6. Samtidigt faller inkomstöverföringarna från den offentliga sektorn, både på grund av det förbättrade sysselsättningsläget och på grund av saneringsprogrammets genomförande. Som andel av disponibelinkomsten minskar dessa inkomster med 5 procentenheter under perioden. Detta svarar samtidigt för ungefär hälften av förbättringen av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Nettosparkvoten som andel av disponibelinkomsten beräknas sjunka från 7,3 % år 1995 till ca 4 % år 1999. Det finansiella sparandet i hushållssektorn, dvs. hushållens nettosparande minus nettoinvesteringar, faller också. År 1999 uppgår nivån till 5,4 % av disponibelinkomsten, motsvarande 60 miljarder kronor.

**Tabell 13.6 Hushållssektorns finanser**
Löpande priser

| | Miljarder kr. | Bidrag till årlig procentuell förändring av disponibelinkomsten | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Faktorinkomster | 654 | 3,5 | 4,8 | 5,3 | 5,1 | 4,9 | 5,2 |
| Överföringar från offentlig sektor | 374 | 1,6 | 0,8 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,9 |
| Övrigt netto | 119 | 1,1 | 0,9 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| Skatter och avgifter | 292 | 1,3 | 1,9 | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 1,9 |
| **Disponibel inkomst** | **855** | **4,9** | **4,5** | **4,0** | **4,1** | **3,9** | **4,7** |
| **Privat konsumtion**[1] | **793** | **3,9** | **5,4** | **5,1** | **5,3** | **5,1** | **5,1** |
| Sparkvot[2] | 7,2 | 8,1 | 7,3 | 6,4 | 5,3 | 4,3 | 4,0 |
| Finansiellt sparande[2] | 9,3 | 10,4 | 9,6 | 8,4 | 7,2 | 5,9 | 5,4 |

[1] Förändring från föregående år, procent.
[2] Andel av disponibelinkomsten.
*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

*Företagsinvesteringarna ökar kraftigt och sänker därmed det höga sparandet*

Företagssektorns — som inkluderar både finansiella och icke-finansiella företag — bruttosparande har under de senaste åren legat högt. Samtidigt som investeringsaktiviteten sjunkit betydligt, har det finansiella sparandet växt.

Under den närmaste fem åren beräknas det finansiella sparandet i företagssektorn falla i takt med den ökande investeringsaktiviteten. Totalt sjunker sparandet från en nivå om drygt 7 % av BNP år 1995 till drygt 4 % år 1999, se tabell 13.12.

Driftsöverskotten brutto sjunker något under perioden, vilket motsvaras av en höjd löneandel. Vinstandelen faller med ca 3 procentenheter under perioden 1995—1999.

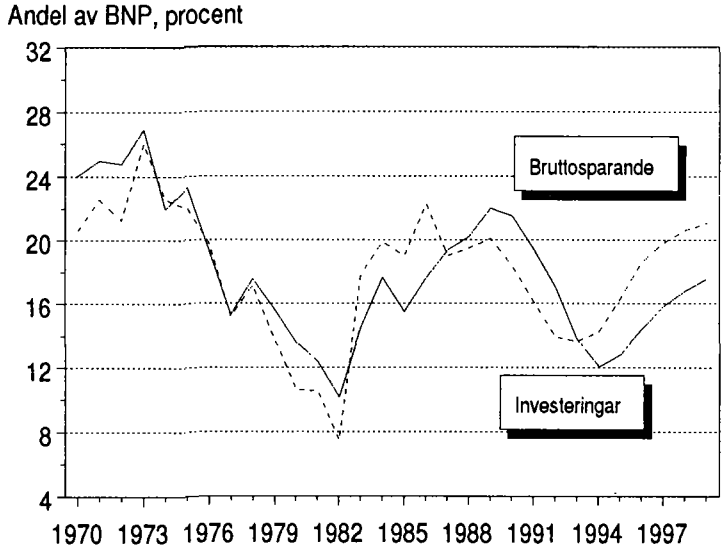
*Bruttosparande*

Bruttosparandet för hela den svenska ekonomin utgörs av summan av det finansiella sparandet — bytesbalansen, och det reala sparandet — lager- och bruttoinvesteringarna. Bruttosparandet har under de senaste åren fallit, främst som en följd av de minskade investeringarna.

Under perioden fram till 1999 stiger bruttosparandet i svensk ekonomi, som en följd av både ökad investeringsaktivitet och förbättrad bytesbalans. I alternativet med medelhög tillväxt ökar investeringarna allt eftersom efterfrågan stiger och räntorna sänks. Innebörden av detta är att produktionskapaciteten byggs ut och i sin tur möjliggör tillväxten. Under kalkylperioden 1996—1999 ökar bruttosparandet som andel av BNP med 5 procentenheter till ca 21 % av BNP. Så högt bruttosparande har inte noterats under en längre tid sedan mitten av 1970-talet, se diagram 13.6.

Bruttosparandet är inte orealistiskt högt i ljuset av det omslag i investeringarna som skett under de senaste åren.

**Diagram 13.6 Bruttosparande och investeringar 1970—1999**



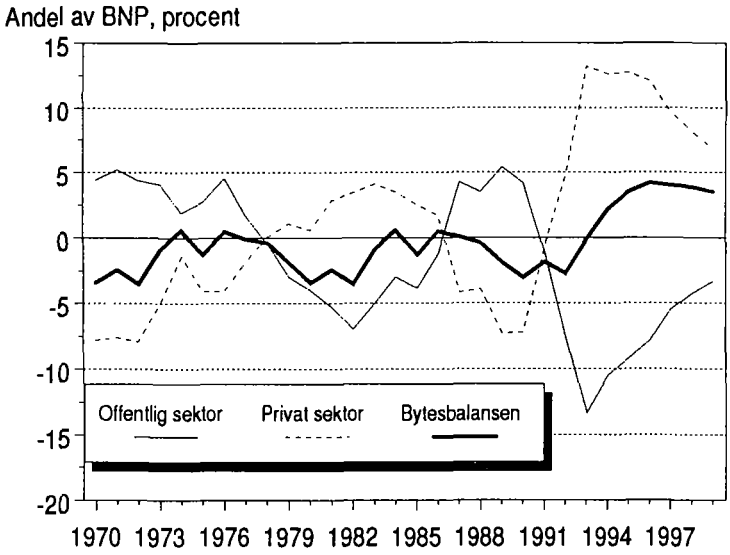

*Källor:* Riksbanken, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

*Bytesbalansen visar fortsatt överskott*

Bytesbalansen utgörs av summan av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn, hushållssektorn samt företagssektorn. Det finansiella sparandet i privat och offentlig sektor framgår i diagram 13.7. Bytesbalansen utvisar nettot av de löpande transaktionerna (dvs. exklusive kapitaltransaktioner) mellan Sverige och utlandet. Ett underskott i bytesbalansen betyder att Sverige lånar från utlandet.

Sedan mitten 1970-talet har bytesbalansen varit negativ i stort sett varje år. Underskotten har som mest uppgått till 3 % av BNP. Under 1994 och 1995 väntas bytesbalanssaldot visa ett överskott, som år 1995 beräknas uppgå till drygt 3 % av BNP. Förbättringen förklaras huvudsakligen av den stärkta handelsbalansen. I kalkylerna över utvecklingen 1996—1999 stärks bytesbalansen ytterligare i början av perioden. Därefter faller exportnettot och försvagar de samlade utrikesaffärerna något. Slutåret visar dock bytesbalansen ett överskott på ca 70 miljarder kronor, motsvarande 3,5 % av BNP, se tabell 13.13. Detta är en historiskt hög nivå, vilket också framgår av diagram 13.7.

**Diagram 13.7 Finansiellt sparande 1970–1999**




*Källor:* Riksbanken, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Det offentliga sparandet ökar under åren 1995–1999 med sammanlagt 6 procentenheter av BNP, medan det privata sparandet reduceras med ungefär lika mycket, dock från mycket höga nivåer. Företagssektorn minskar sitt sparandeöverskott mer än hushållen.

## Scenariet med hög tillväxt

I alternativet med hög tillväxt förstärks förtroendet snabbare än i 3 %-alternativet. Detta bedöms generera ett ännu större räntefall på långa sidan och en något kraftigare appreciering.

### *Lönebildningen fungerar väl*

För att alternativet med hög tillväxt skall realiseras måste såväl arbetsmarknaden som lönebildningen utmärkas av hög flexibilitet. Nominella stelheter och förhandlingsutfall som innebär kompensation för andra sektorers löneökningar är inte förenliga med utvecklingen i detta alternativ. Graden av flexibilitet på arbetsmarknaden beror också på andra faktorer än löneanpassning. Hög matchningsförmåga, geografisk rörlighet, adekvat utbildning och lättrörlighet mellan ekonomins sektorer är också av stor betydelse. I annat fall krävs det sannolikt mycket stora relativlöneför-

skjutningar, som riskerar att utlösa löne-lönespiraler, för att uppnå önskad rörlighet.

En utveckling med hög tillväxt antas delvis komma till stånd genom fortsatta strukturella reformer i syfte att ytterligare förbättra ekonomins funktionsförmåga. Väsentliga delar av denna politik antas, tillsammans med arbetsmarknadens parters agerande, vara inriktad mot att sänka den arbetslöshetsnivå som är förenlig med icke-accelererande löneökningar. Ett inslag i en sådan politik är att stärka s.k. outsiders (de som inte har reguljär sysselsättning) konkurrenskraft relativt de som har jobb, s.k. insiders.

Under perioden 1992—1993, då sysselsättningen föll kraftigt, uppstod en strukturell löneglidning, vilken beskrivs närmare i kapitel 15. I detta scenario ökar sysselsättningen mycket snabbt, nästan 440 000 nya jobb skapas från 1995 till 1999. Vid en så kraftig expansion är det rimligt att räkna med att produktivitetstillväxten är förhållandevis låg. Vidare förutsätts individuella skillnader i utbildning och erfarenhet i större utsträckning avspeglas i lönesättningen. En stor andel av de personer som inträder i reguljär sysselsättning antas vara ungdomar och arbetslösa med bakgrund i andra delar av ekonomin. Detta medför sannolikt att de nyanställdas ingångslöner många gånger understiger sektorns genomsnitt. Resultatet blir en negativ strukturell löneglidning så länge som sysselsättningsexpansionen pågår. Detsamma gäller produktivitetsutvecklingen. Därigenom, samt som en följd av låg faktisk och förväntad inflation, blir de nominella löneökningarna låga under perioden 1996—1999, särskilt vid en historisk jämförelse. Det är viktigt att skilja på å ena sidan löne- och produktivitetsnivå och å andra sidan utveckling i samma storheter. De nyinträdande på den reguljära arbetsmarknaden ger upphov till engångssänkningar så länge som sysselsättningen stiger kraftigt. Därefter finns det ingenting som indikerar att de nyinträddas utvecklingspotential och därmed möjligheter till reallöneökningar skulle vara sämre än genomsnittets.

Den sammanlagda löneökningen avtar under 1996 och 1997. Därefter förutses den snabba förbättringen av arbetsmarknadsläget dominera och resultera i måttliga löneökningar. Bakom de aggregerade siffrorna döljer sig skillnader i löneutveckling inom och mellan sektorer.

*Bruttoöverskottsandelen* är ungefär lika hög som i alternativet med medelhög tillväxt. Med tanke på det lägre ränteläget är emellertid investeringsförutsättningarna gynnsammare här. Växelkursen beräknas stärkas något snabbare i högtillväxtalternativet, vilket bl.a. är ett uttryck för ett större förtroende för den svenska ekonomins utveckling. Dessa faktorer, var och en för sig, bidrar till att hålla *inflationen* på en låg nivå. Konsumentpriserna bedöms öka med knappt 3 % per år. Den underliggande prisökningen, nettoprisindex, bedöms stanna vid 2 % i genomsnitt 1996—1999. Flera andra inflationsmått, t.ex. BNP-deflatorn, indikerar en ännu mer återhållsam prisutveckling.

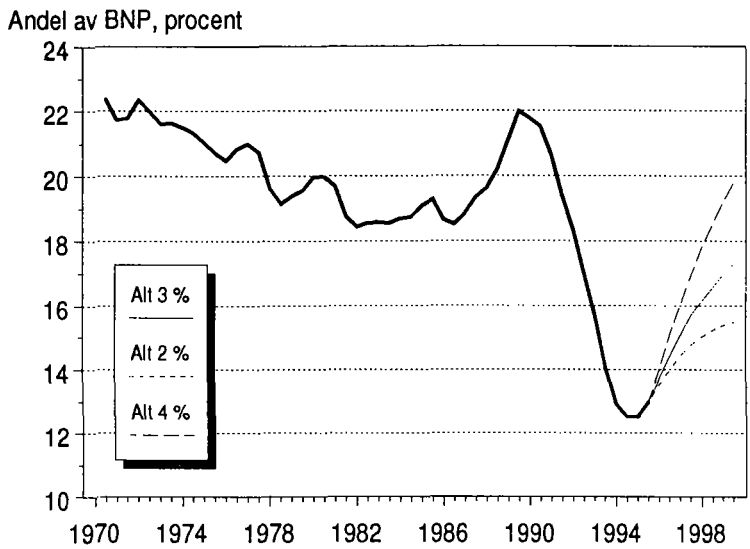
Relativpriserna för svensk *export* förväntas sjunka något under perioden 1996—1999, med ungefär samma vinstutveckling som i 3 %-alternativet. Detta möjliggörs genom lägre ökning av enhetsarbetskostnaden. Exporten

växer med knappt 7 1/2 % per år, vilket innebär att de svenska företagen vinner marknadsandelar i genomsnitt under perioden 1996—1999.

*Stark investeringsutveckling, ett villkor för hög tillväxt*

I detta scenario förutsätts att förtroendet för svensk ekonomi är mycket stort redan 1996. Detta uttrycks bl.a. i låga realräntor från och med år 1996. Liksom i 3 %-alternativet bidrar också lönsamhets- och produktionsutvecklingen samt fortgående infrastruktursatsningar till mycket gynnsamma förutsättningar för en hög investeringsaktivitet. Bruttoinvesteringarna bedöms behöva öka med närmare 16 % per år. Därigenom kommer inte kapacitetsrestriktioner, som kan utlösa prisökningar, att göra sig gällande. Sysselsättningsexpansionen inom framför allt näringslivet, exkl. industrin, medför en betydande uppgång för denna sektors investeringar. Investeringskvoten år 1999 understiger emellertid även i detta alternativ nivån 1990.

**Diagram 13.8 Investeringar i förhållande till BNP**
Löpande priser




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den växande kapitalstocken medför att produktionskapaciteten kraftigt stiger. *Produktionstillväxten* inom näringslivet stiger med drygt 5 % per år. Industriproduktionen stiger med knappt 7 % per år genom snabbt ökande efterfrågan från maskininvesteringar, varukonsumtion och varuexport. För att få till stånd den sysselsättningsökning som beskrivs i detta scenario krävs också en betydande expansion av ekonomins övriga nä-

ringslivssektorer. Till en del beror detta på att offentlig konsumtion i allt större utsträckning produceras i den privata sektorn. Tillsammans med den höga aktiviteten i ekonomin samt hushållens stigande tjänsteefterfrågan innebär detta att näringslivet exkl. industrin bedöms öka produktionen med drygt 4 1/2 % per år.

De realt *disponibla inkomsterna* beräknas växa med ca 1,5 % per år. Den reala lönesumman växer snabbare än i 3 %-alternativet men pensioner och transfereringar till arbetslösa växer långsammare. Framtidsförväntningarna och förtroende för ekonomin är högre samtidigt som räntan och arbetslösheten är betydligt lägre än i alternativet med medelhög tillväxt. Detta bidrar till en något snabbare neddragning av sparandet. Den *privata konsumtionen* förväntas stiga med knappt 2 1/2 % per år och sparkvoten falla till ca 3 % år 1999. Den finansiella sparkvoten sjunker till drygt 4 %.

**Tabell 13.7 Försörjningsbalansen med vissa nyckeltal enligt alternativet med hög tillväxt**
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Försörjningsbalans* | | | | | | | |
| BNP | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 4,9 | 4,2 | 3,6 | 3,3 |
| Import | -0,4 | 4,1 | 6,5 | 10,1 | 10,0 | 9,1 | 8,5 |
| *Tillgång* | *-1,6* | *2,8* | *3,9* | *6,4* | *5,9* | *5,3* | *5,0* |
| Privat konsumtion | -3,8 | 1,2 | 1,5 | 2,2 | 2,5 | 2,4 | 2,2 |
| Offentlig konsumtion | -0,7 | -1,6 | -0,9 | -1,1 | -0,7 | -0,8 | 0,2 |
| Stat | 3,5 | -2,0 | 0,5 | -1,1 | -0,7 | -0,8 | 0,0 |
| Kommuner | -2,5 | -1,5 | -1,5 | -1,1 | -0,7 | -0,8 | 0,3 |
| Bruttoinvesteringar | -16,2 | -3,5 | 8,5 | 21,9 | 17,0 | 12,8 | 10,2 |
| Lagerinvesteringar[1] | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Export | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 8,2 | 7,7 | 6,9 | 6,6 |
| *Användning* | *-1,6* | *2,8* | *3,9* | *6,4* | *5,9* | *5,3* | *5,0* |
| Inhemsk efterfrågan | -4,9 | -0,2 | 2,1 | 5,4 | 5,0 | 4,4 | 4,1 |
| *Nyckeltal* | | | | | | | |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | 3,5 | 4,0 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 2,3 | 2,7 | 2,8 | 3,0 |
| NPI (årsgenomsnitt) | 4,3 | 1,3 | 1,9 | 1,7 | 2,0 | 2,1 | 2,3 |
| Öppen arbetslöshet[2] | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,0 | 5,3 | 4,7 | 4,0 |
| Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder[2] | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 5,3 | 4,4 | 3,4 | 2,5 |
| Exportnetto[3] | 3,7 | 5,9 | 6,8 | 6,2 | 5,3 | 4,4 | 3,5 |
| Bytesbalans[3] | -0,3 | 2,3 | 3,2 | 3,7 | 3,1 | 2,3 | 1,7 |
| Bruttosparande[3] | 13,4 | 14,4 | 16,0 | 19,0 | 20,6 | 21,6 | 22,5 |
| Bruttoöverskott i industrin[4] | 33,7 | 34,6 | 34,6 | 33,8 | 32,8 | 31,3 | 29,5 |

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
[2] Procent av arbetskraften.
[3] Procent av BNP.
[4] I procent av förädlingsvärdet till producentpris.
*Källa:* Finansdepartementet.

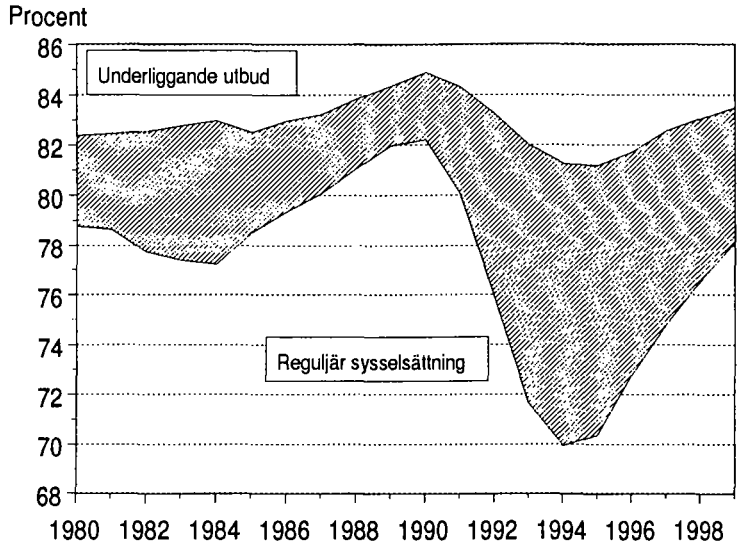
Den *import*vägda efterfrågan ökar naturligtvis snabbare i detta scenario och väntas stiga med ca 8 % per år. Relativpriset mellan hemmamarknads- och importpriser faller något de första åren, men ligger oförändrade

från 1995 års nivå i genomsnitt under perioden 1996—1999. Importen av bearbetade varor stiger med knappt 11 % per år. I jämförelse med 3 %-alternativet är importen i relation till den importvägda efterfrågan något lägre. Detta är delvis en följd av att investeringsexpansionen medför en kapacitetsuppbyggnad som möjliggör att de inhemska företagen kan möta en relativt sett större efterfrågan. Den totala importen ökar med ca 9 1/2 % per år. Den reala utrikesbalansen uppvisar negativa bidrag till tillväxten i storleksordningen 1/2 procentenhet. Liksom i 3 %-alternativet uppvisar kalkylen emellertid betydande exportnetton och bytesbalansöverskott. Exportnettot väntas år 1999 uppgå till ca 3 1/2 % av BNP.

*Snabb vändning nedåt i arbetslösheten och i åtgärdsvolymerna*

Den förhållandevis höga tillväxten innebär att det skapas ca 440 000 nya arbetstillfällen under perioden från 1995—1999. Det underliggande utbudet stiger med knappt 190 000 personer. Summan av personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och öppet arbetslösa beräknas falla till ca 6 1/2 % av arbetskraften år 1999.

**Diagram 13.9 Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16—64 år enligt alternativet med hög 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.

I diagram 13.9 framgår att det underliggande utbudet når upp till ca 83 1/2 % av befolkningen i åldrarna 16—64 år. Denna nivå indikerar att

produktionspotentialen har bibehållits, trots den djupa lågkonjunkturen, som en följd av framgångsrik arbetsmarknadspolitik och en allmänt flexibel arbetsmarknad. Sysselsättningen stiger mycket snabbare än i alternativet med medelhög tillväxt och når 1999 upp till 78 % av befolkningen. Denna kraftiga expansion möjliggörs delvis av en nedgång i medelarbetstiden, som väntas falla något snabbare än i 3 %-alternativet, vilket också är ett uttryck för att arbetsmarknaden är flexibel.

**Tabell 13.8 Arbetsmarknad**
1000-tals personer

| | 1995 | Förändring till 1999 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | hög | medel | låg |
| Sysselsatta | 3968 | 437 | 258 | 63 |
| Arbetslösa | 309 | -131 | -67 | -29 |
| Konjunkturberoende åtgärder | 264 | -149 | -57 | -8 |
| Utbud | 4277 | 306 | 191 | 34 |
| Underliggande utbud | 4458 | 189 | 137 | 20 |

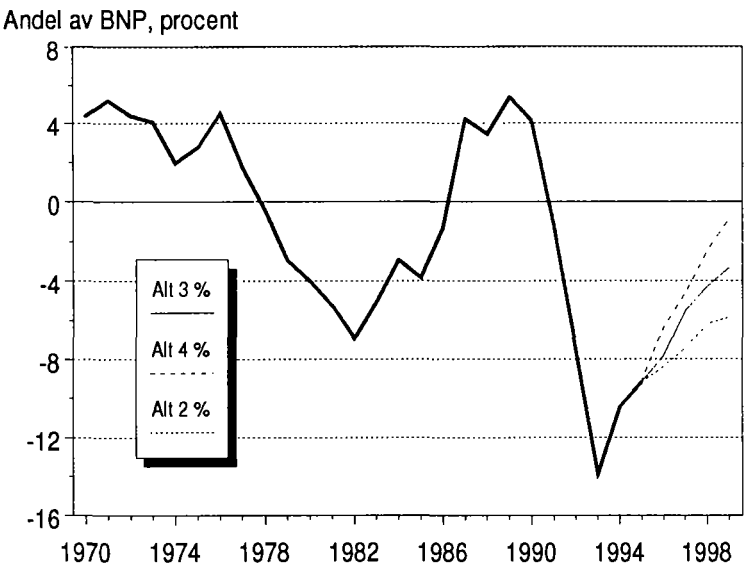
*Källa:* Finansdepartementet.

*Sparandet i offentlig sektor kan förbättras ytterligare*

Ett scenario med bättre fungerande arbetsmarknad och lönebildning och därmed följande högre tillväxt skulle innebära markant förbättrade offentliga finanser. Sparandeunderskottet i den offentliga sektorn uppgår i detta scenario till 0,8 % av BNP år 1999, se tabell 13.9 och diagram 13.10.

Sparandet är drygt 2 procentenheter starkare i alternativet med hög än det med medelhög tillväxt. Skillnaden är särskilt påtaglig för de statliga finanserna, men även den kommunala sektorn förbättrar sitt finansiella sparande betydligt.

**Diagram 13.10 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1990–1999**




*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

**Tabell 13.9 Den offentliga sektorns finanser vid alternativa tillväxttakter**
Löpande priser

| | Miljarder kr. | Andel av BNP 1999 | | | Genomsnittlig procentuell förändring 1995-1999 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | Alt 4% | Alt 3% | Alt 2% | Alt 4% | Alt 3% | Alt 2% |
| **Inkomster** | **872** | **54,3** | **55,0** | **57,8** | **4,4** | **4,4** | **5,4** |
| Skatter och avgifter | 727 | 47,7 | 48,1 | 49,8 | 5,6 | 5,5 | 6,1 |
| Kapitalinkomster | 93 | 3,6 | 3,8 | 4,8 | -6,3 | -5,3 | 0,3 |
| Övriga inkomster | 52 | 3,0 | 3,2 | 3,2 | 2,7 | 3,5 | 3,9 |
| **Utgifter** | **1 067** | **55,1** | **58,3** | **63,8** | **0,9** | **2,0** | **4,0** |
| Transfereringar till hushåll | 374 | 19,3 | 20,9 | 22,3 | -0,7 | 1,0 | 2,3 |
| Övriga transfereringar | 162 | 4,3 | 4,4 | 5,3 | -5,4 | -5,1 | -1,0 |
| Ränteutgifter | 88 | 6,4 | 7,0 | 8,9 | 5,8 | 7,7 | 14,1 |
| Konsumtion | 402 | 22,1 | 23,1 | 24,3 | 1,8 | 2,6 | 3,6 |
| Investeringar | 41 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 7,6 | 7,2 | 7,2 |
| **Finansiellt sparande** | **-195** | **-0,8** | **-3,3** | **-5,9** | **8,4** | **5,9** | **3,3** |
| - stat | -251 | -2,3 | -4,5 | -7,6 | 8,1 | 6,0 | 3,0 |
| - socialförsäkringssektorn | 32 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | -1,3 | -1,3 | -0,7 |
| - kommunerna | 25 | 1,6 | 1,2 | 1,1 | 1,6 | 1,2 | 1,0 |
| Primärt finansiellt sparande | -200 | 2,1 | -0,1 | -1,8 | 10,6 | 8,5 | 6,8 |
| **Nettoskuld** | **266** | **41,3** | **48,2** | **55,5** | **9,6** | **13,5** | **17,2** |

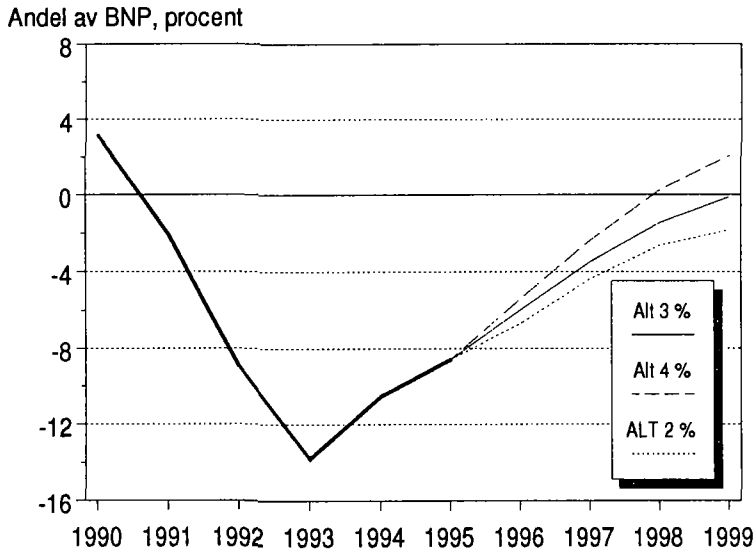
*Anm.:* Förändring, procentenheter 1995–1999.
*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Som framgår av tabellen är de offentliga inkomsterna, uttryckta som andel av BNP, något lägre i detta beräkningsalternativ. Dels beräknas skatteandelen bli något mindre till följd av den lägre konsumtionsandelen

och den minskade arbetslösheten, dels är den offentliga sektorns ränteintäkter mindre, då räntenivåerna sjunker något mer i detta alternativ. Den största förändringen jämfört med det tidigare presenterade scenariot inträffar dock på utgiftssidan. Den offentliga sektorns utgiftskvot, utgifterna uttryckta som andel av BNP, kalkyleras till att bli tre procentenheter lägre slutåret 1999, jämfört med alternativet med medelhög tillväxt. Detta illustrerar tillväxtens betydelse för att uppnå en normalisering av utgiftsandelen. För det första kan transfereringarna sänkas, då utgifterna för arbetslöshetsunderstöd och arbetsmarknadspolitik är lägre. För det andra minskar utgifterna för offentlig konsumtion som andel av BNP mer i detta alternativ än i alternativet med medelhög tillväxt. Detta är en naturlig följd av den högre tillväxten, då jämförelsen görs i förhållande till BNP. De reala utgifterna för offentlig konsumtion sänks mer i detta alternativ än i det med medelhög tillväxt. Anledningen till detta är att normen avseende de reala konsumtionsutgifterna avser utgifter exklusive förändringar till följd av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Eftersom arbetslösheten sjunker snabbare i detta alternativ, innebär det att de reala utgifterna för offentlig konsumtion sjunker mer, jämfört med alternativet med 3 % tillväxt. Scenariot med hög tillväxt medför emellertid att det i termer av sysselsättning finns fler anställda i den offentliga sektorn 1999, jämfört med alternativet med medelhög tillväxt, trots att de offentliga konsumtionsutgifterna är lägre som andel av BNP. Detta beror på att löneutvecklingen i offentlig sektor är långsammare i förhållande till BNP-deflatorn i detta scenario. Skillnaden mot näringslivets löneökning är betydligt större i detta alternativ.

Med det gradvis sjunkande underskottet i de statliga finanserna, ökar den offentliga sektorns nettoskuld betydligt långsammare. År 1999 uppgår nettoskulden till 41 % av BNP. Även om den offentliga sektorns nettoskuld ökar nominellt varje år även i detta alternativ, stiger den som andel av BNP allt långsammare. År 1998 avstannar ökningen och år 1999 sjunker skuldkvoten med drygt en procentenhet av BNP. I detta alternativ visas tydligt det starka beroendet av tillväxten för de offentliga finanserna. Det primära sparandet förbättras med närmare 11 % av BNP mellan åren 1995 och 1999, se diagram 13.11. Av detta svarar saneringsprogrammet för knappt 3 procentenheter. Kombinationen av realränta, tillväxt och primäröverskott visar att detta är en situation som i början av nästa sekel kan innebära en stadigt sänkt skuldkvot, givet differensen mellan realränta och tillväxt och givet fortsatta primäröverskott. Tillväxten överstiger i detta alternativ realräntan med i genomsnitt en halv procentenhet. Primäröverskottet slutåret motsvarar 2 % av BNP.

**Diagram 13.11 Primärt finansiellt sparande i offentlig sektor 1990—1999**




*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

*Sänkt hushållssparande bidrar till högre tillväxt*

Med den högre sysselsättningen ökar hushållens arbetsinkomster snabbare i detta scenario. Den lägre arbetslösheten medför att de offentliga inkomstöverföringarna blir lägre. Den disponibla inkomsten är dock högre

**Tabell 13.10 Hushållssektorns finanser vid alternativa tillväxttakter**
Löpande priser

| | Miljarder kr. | Andel av disponibel inkomst 1999 | | | Genomsnittlig procentuell förändring 1995-1999 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | Alt 4% | Alt 3% | Alt 2% | Alt 4% | Alt 3% | Alt 2% |
| Faktorinkomster | 654 | 86,7 | 84,3 | 85,2 | 6,9 | 6,4 | 7,8 |
| Överföringar från offentlig sektor | 374 | 35,1 | 37,2 | 37,6 | -0,7 | 1,0 | 2,3 |
| Övrigt netto | 119 | 14,2 | 14,2 | 12,8 | 3,3 | 3,7 | 2,0 |
| Skatter och avgifter | 292 | 36,0 | 35,8 | 35,6 | 5,3 | 5,4 | 6,4 |
| **Disponibel inkomst** | **855** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **3,9** | **4,2** | **5,3** |
| **Privat konsumtion** | **793** | | | | **5,1** | **5,1** | **5,2** |
| Sparkvot[1] | 7,2 | 3,1 | 4,0 | 7,6 | -4,2 | -3,3 | 0,2 |
| **Finansiellt sparande** | **9,3** | **4,3** | **5,4** | **9,2** | **-5,3** | **-4,1** | **-0,4** |

[1] Andel av disponibel inkomst resp. förändring i procentenheter.
*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

i reala termer. Sparkvoten är i detta alternativ något lägre. Detta hänger samman med den stärkta allmänekonomiska situationen, vilken medför att osäkerheten avseende den framtida privatekonomin minskar. Hushållens finanser vid alternativa tillväxtbanor redovisas i tabell 13.10.

*Ett högre bruttosparande och lägre bytesbalans vid ökad tillväxt*

Bruttosparandet i ekonomin beräknas vid en hög tillväxt uppgå till 23 % av BNP. I alternativet med medelhög tillväxt kalkyleras kvoten till 21 %. Skillnaden består i ett betydligt större realt sparande i detta alternativ, samtidigt som det finansiella sparandet är något lägre. Att det finansiella sparandet — bytesbalansen — är lägre i detta alternativ är en följd av att den starkare efterfrågan också medför ökad import, dvs. ett relativt lägre exportnetto. Det är ett uttryck för att både konsumtions- och investeringsefterfrågan är starkare i ekonomin. Resultaten framgår av tabell 13.13.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är i högtillväxtscenariot betydligt starkare. Skillnaden uppgår till drygt 2 procentenheter av BNP år 1999. Företagens finansiella sparande är dock nästan 4 procentenheter lägre, till följd av de högre investeringsutgifterna. Dessutom är hushållens finansiella sparande något mindre. Totalt uppgår därför bytesbalansens överskott till 1,7 % av BNP år 1999, vilket är 2 procentenheter lägre än i alternativet med medelhög tillväxt.

Bytesbalansens saldo vid olika tillväxt illustreras i diagram 13.14.

**Scenariet med låg tillväxt**

I alternativet med låg tillväxt ökar inflationsförväntningarna kraftigt redan i början av perioden. Både de långa och de korta *räntorna stiger* påtagligt. Bytesbalansöverskotten är betydande, men medför emellertid inte mer än en *svag appreciering* av den svenska kronan, ca 1/2 % mot våra viktigaste handelspartners eftersom inflationen och inflationsförväntningarna är högre än i övriga alternativ.

*Lönebildningen fungerar sämre än vad som förut varit fallet*

Detta scenario illustrerar en möjlig utveckling i det fall arbetsmarknaden fungerar mycket dåligt samtidigt som ekonomin utmärks av en fortsatt hög osäkerhet. I detta scenario är arbetsmarknadens bristande funktionsförmåga påtaglig och tar sig bl.a. uttryck i att s.k. insiders inflytande över lönebildningen är betydande. Löneförhandlingar under inslag av starka insiders drabbar de som står utanför den reguljära sysselsättningen i och med att lönerna drivs upp så kraftigt att efterfrågan på ytterligare arbetskraft reduceras påtagligt. Dessutom beräknas inslagen av nominella lönestelheter och kompensationstänkande generera resursfördelningsproblem, trots höga arbetslöshetsnivåer. Detta resulterar i att löneökningstakten stiger relativt kraftigt. Den höga löneökningstakten skapar höga

inflationsförväntningar och snabbt stigande räntor. Tillsammans med lönebildningens bristande anpassningsförmåga dämpar detta arbetskraftsefterfrågan och medför att sysselsättningsuppgången bryts och i stället planar ut på 1997 års nivå. Antalet personer utanför den reguljära arbetsmarknaden permanentas på en nivå kring 12—13 % av arbetskraften.

Genom de relativt kraftiga löneökningarna försämras det relativa kostnadsläget betydligt snabbare än i de övriga scenarierna. Trots betydande överskott i utrikeshandeln apprecieras kronan endast med 1/2 % per år på grund av den förhållandevis höga *inflationen* och inflationsförväntningarna. *Vinstnivåerna* pressas tillbaka av svagare efterfrågan och företagens strävan att begränsa marknadsandelsförluster såväl hemma som utomlands. Detta räcker emellertid inte för att hejda en märkbar uppgång i inflationen. Nettoprisindex, BNP-deflatorn och priset på total efterfrågan stiger med närmare 3 % i genomsnitt. Konsumentpriserna inkl. effekter av minskade räntesubventioner och höjd fastighetsskatt ökar med närmare 3 1/2 % per år.

Ökningen av enhetsarbetskostnaden medför relativprishöjningar för *exporten* och därmed fallande marknadsandelar. Exporttillväxten bedöms stanna på knappt 6 1/2 % per år.

Eftersom scenariet kännetecknas av fallande lönsamhet, höjda räntor och bristande tilltro till den svenska ekonomin blir *investeringsaktiviteten* betydligt svagare än i de övriga alternativen. Bruttoinvesteringarna beräknas öka med knappt 7 % per år och investeringskvoten kommer inte alls upp till de nivåer som rådde före 1991, se diagram 13.8. Kapacitetsutnyttjandet beräknas stiga så kraftigt att flaskhalsar i viss utsträckning gör sig gällande. Detta resulterar bl.a dels i inflation och dels i ökad import, vilket i sin tur reducerar arbetskraftsefterfrågan.

*Produktionstillväxten* hålls tillbaka och förväntas inom näringslivet uppgå till knappt 3 % per år. Produktivitetstillväxten bedöms dock öka snabbare än i de andra alternativen, vilket beror på den svaga sysselsättningsutvecklingen. Rekrytering av ny personal är ofta förknippad med olika kostnader, dels rent administrativa, dels genom att nyanställdas produktionsförmåga initialt ofta understiger genomsnittet på arbetsplatsen och därmed sänker produktiviteten.

*Hushållens realinkomster* förväntas öka med 2 % per år. Detta är delvis en effekt av snabbare lönestegringar, högre offentliga transfereringar, fallande vinstmarginaler som håller tillbaka inflationen och kraftigt förbättrat räntenetto som en följd av högt sparande.

Stabiliseringen av arbetslösheten på mycket höga nivåer och fortsatt betydande underskott i de offentliga finanserna medför sannolikt en betydande oro inför framtiden. Förtroendet för ekonomin är lågt och ränteläget stigande. Incitamenten för bibehållet eller ökat sparande är starka. Det är i denna situation inte rimligt att räkna med ett lägre sparande. Hushållen inser att den ekonomiska utvecklingen är ohållbar och förväntar sig sannolikt ytterligare finanspolitiska åtstramningar framöver. Sparkvoten bedöms därför förbli i huvudsak oförändrad under perioden och ligga på en nivå kring 7 1/2 %. Den finansiella sparkvoten stabilise-

ras drygt 9 %. Detta medför att konsumtionsutvecklingen begränsas till ca 1 1/2—2 % per år.

**Tabell 13.11 Försörjningsbalansen med vissa nyckeltal enligt alternativet med låg tillväxt**
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Försörjningsbalans* | | | | | | | |
| BNP | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 3,1 | 2,3 | 1,6 | 1,0 |
| Import | -0,4 | 4,1 | 6,5 | 7,4 | 7,3 | 6,6 | 6,5 |
| *Tillgång* | *-1,6* | *2,8* | *3,9* | *4,3* | *3,7* | *3,1* | *2,8* |
| Privat konsumtion | -3,8 | 1,2 | 1,5 | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 1,5 |
| Offentlig konsumtion | -0,7 | -1,6 | -0,9 | -1,5 | -1,8 | -1,7 | 0,3 |
| Stat | 3,5 | -2,0 | 0,5 | -1,5 | -1,8 | -1,7 | 0,0 |
| Kommuner | -2,5 | -1,5 | -1,5 | -1,5 | -1,8 | -1,7 | 0,4 |
| Bruttoinvesteringar | -16,2 | -3,5 | 8,5 | 11,3 | 8,0 | 4,8 | 3,0 |
| Lagerinvesteringar[1] | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | -0,2 |
| Export | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 7,6 | 6,5 | 6,0 | 5,5 |
| *Användning* | *-1,6* | *2,8* | *3,9* | *4,3* | *3,7* | *3,1* | *2,8* |
| Inhemsk efterfrågan | -4,9 | -0,2 | 2,1 | 2,7 | 2,3 | 1,5 | 1,2 |
| *Nyckeltal* | | | | | | | |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 5,1 | 5,7 | 5,7 | 6,0 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,3 |
| NPI (årsgenomsnitt) | 4,3 | 1,3 | 1,9 | 3,2 | 2,9 | 2,6 | 2,7 |
| Öppen arbetslöshet[2] | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,9 | 6,8 | 6,8 | 6,7 |
| Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder[2] | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 6,1 | 6,1 | 6,0 | 5,9 |
| Exportnetto[3] | 3,7 | 5,9 | 6,8 | 6,7 | 6,3 | 6,0 | 5,6 |
| Bytesbalans[3] | -0,3 | 2,3 | 3,2 | 4,2 | 4,2 | 4,0 | 3,8 |
| Bruttosparande[3] | 13,4 | 14,4 | 16,0 | 18,0 | 18,8 | 19,2 | 18,8 |
| Bruttoöverskott i industrin[4] | 33,7 | 34,6 | 34,6 | 33,3 | 31,3 | 29,3 | 26,8 |

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
[2] Procent av arbetskraften.
[3] Procent av BNP.
[4] I procent av förädlingsvärdet till producentpris.
*Källa:* Finansdepartementet.

*Importökningen* i förhållande till förändringen i den importvägda efterfrågan bedöms vara högre än i de andra alternativen, delvis till följd av en något lägre produktionskapacitet. Den svagare efterfrågeutvecklingen i detta alternativ medför dock att den totala importen ökar något mindre, med ca 7 % per år. Den reala utrikesbalansen ger positiva bidrag till tillväxten. Exportnettot och därmed också bytesbalansen uppvisar fortsatt mycket kraftiga överskott.

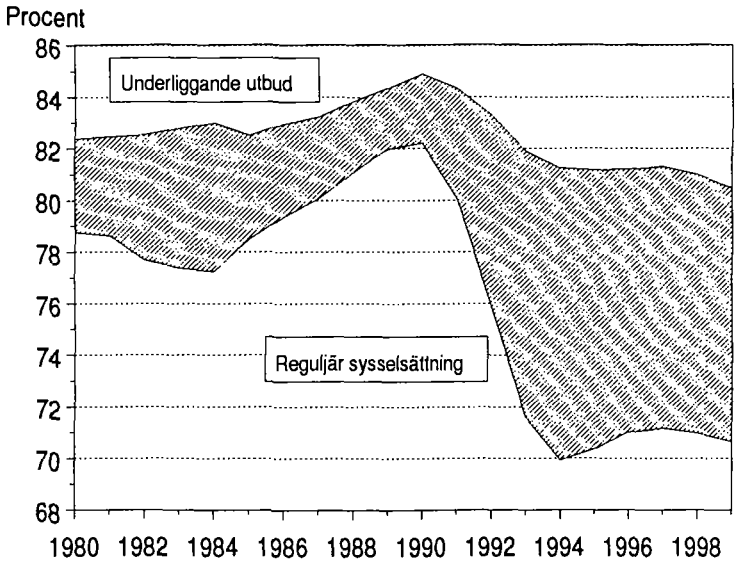
*Arbetslösheten permanentas på höga nivåer*

Den låga tillväxten medför att enbart drygt 60 000 nya jobb skapas. Samtidigt stiger det underliggande arbetsutbudet med ca 20 000 personer. Summan av de öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadsåtgärder

stabiliseras redan i början av perioden på mycket höga 12 1/2—13 % av arbetskraften.

I diagram 13.12 illustreras att det underliggande utbudet planar ut på en nivå kring 81 % av befolkningen. Den reguljära sysselsättningen stiger 1996 till ca 71 % av befolkningen och ligger kvar på denna nivå resten av perioden. Medelarbetstiden förutses vara i princip oförändrad från år 1995.

**Diagram 13.12 Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16—64 år, enligt alternativet med låg 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.

Utvecklingen i det underliggande utbudet indikerar i detta alternativ en bestående utslagning av ekonomins samlade produktionspotential bl.a. i form av en fortsatt hög förtidspensionering. Samtidigt utgör hushållens höga sparande till viss del en efterfrågepotential. Skulle hushållen omsätta delar av sparandet i konsumtion eller om ekonomin får vidkännas någon annan kraftig efterfrågeökning, riskerar den lägre produktionskapaciteten att snabbt medföra flaskhalsproblem, stigande inflation och tendenser till överhettning, trots mycket höga arbetslöshetstal.

*Det offentliga sparandet påverkas av tillväxten*

Den offentliga sektorns finansiella sparande blir märkbart sämre med en lägre tillväxt, se tabell 13.9.

I alternativet med låg tillväxt är inkomsterna i den offentliga sektorn som andel av BNP högre eftersom löneandelen i ekonomin är större. Detta genererar högre inkomster dels av direkta skatter, dels av arbetsgivaravgifter. Skattekvoten är i viss utsträckning känslig för olika antaganden om tillväxten samt hur denna är komponerad. Skattekvoten ökar med nivån på arbetslösheten, eftersom olika former av stöd till arbetslösa är beskattat och därmed bidrar till skatteinkomsterna (täljaren i uttrycket). Stödet i sig ingår emellertid inte i BNP (nämnaren). Om en individ i stället åter blir anställd, ökar BNP med lönen. Även om arbetsinkomsten är högre än transfereringsinkomsten, och därmed genererar större skatteinkomster, ökar nämnaren mer än täljaren, varför skattekvoten i detta fall sjunker. Även en höjd löneandel, dvs. sänkt vinstandel, innebär att skattekvoten stiger, eftersom löner är högre beskattade än vinster. I detta scenario, med lägre tillväxt, högre arbetslöshet och sänkt vinstandel, blir skattekvoten därför högre. Jämfört med alternativet med 3 % tillväxt, är skattekvoten nästan två procentenheter högre. Även ränteinkomsterna i offentlig sektor är större, då det allmänna inhemska ränteläget höjs. Totalt uppgår den offentliga sektorns inkomster år 1999 till knappt 58 % av BNP, ca 3 procentenheter mer än i alternativet med medelhög tillväxt.

De offentliga utgifterna ökar emellertid betydligt mer i detta alternativ. Skillnaden i utgiftsnivå mellan beräkningarna uppgår år 1999 till mer än 5 procentenheter av BNP. Transfereringarna till hushåll minskar även i denna beräkning som andel av BNP, sett från kalkylens första år till dess sista. Transfereringarna stiger dock såväl nominellt som i volym, medan BNP utvecklas svagare realt. Anledningarna är desamma som tidigare beskrivits, nämligen en sänkt arbetslöshet och genomförandet av saneringsprogrammet. Arbetslösheten sänks dock inte lika mycket i denna kalkyl, varför skillnaden mot medelalternativet blir större inkomstöverföringar till hushållen. Slutåret är transfereringarna till hushållen drygt en procentenhet av BNP högre, jämfört med alternativet med medelhög tillväxt.

I alternativet med låg tillväxt och hög arbetslöshet sjunker inte de kommunala konsumtionsutgifterna till följd av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på samma sätt som i de övriga alternativen. De reala utgifterna för den offentliga konsumtionen är därför högre i detta scenario. Dessutom kännetecknas arbetsmarknaden av stora kompensations- och följsamhetskrav. I dessa beräkningar antas därför de offentliga lönerna öka lika mycket som i den privata sektorn. Resultatet blir en motsvarande lägre offentlig sysselsättning. Skillnaden år 1999 uppgår till ca 25 000 personer.

Det högre allmänna ränteläget medför att även ränteutgifterna stiger mer i denna kalkyl och, liksom övriga högre utgifter, bidrar till att nettoskulden ökar snabbare. Den ökade skulden genererar i sin tur framtida räntekostnader. År 1999 uppgår ränteutgifterna i den konsoliderade offentliga sektorn till 9 % av BNP, i alternativet med medelhög tillväxt uppgår de till 7 %. Den offentliga sektorns nettoskuld beräknas 1999 till drygt 56 % av BNP, i alternativet med 3 % tillväxt beräknas den till 48 % av BNP.

Det primära finansiella sparandet förbättras med sammanlagt 7 % av BNP. Eftersom närmare 3 procentenheter av detta är hänförligt till 1993 års saneringsprogram, är den underliggande utvecklingen betydligt svagare än i de andra alternativen. Den förbättring som sker beror då på att tillväxten ändock uppgår till 2 % i genomsnitt, samt att arbetslösheten sjunker något. För uthålligheten i den offentliga nettoskuldsättningen innebär detta scenario ett avsevärt sämre utgångsläge inför nästa årtionde. Den ingående skuldkvoten är högre, differensen mellan realränta och tillväxt är större (ca 4 %) samt primärsaldot negativt. Sammantaget indikerar detta en situation där skuldkvoten tenderar att stiga, vilket i sin tur, via räntekostnader tränger undan övriga utgifter.

Sammantaget beräknas den offentliga sektorns inkomster vara 3 procentenheter högre relativt BNP, samtidigt som utgifterna beräknas vara 5,5 procentenheter högre jämfört med scenariot med medelhög tillväxt. Det finansiella sparandet blir därmed 2,6 procentenheter sämre vid en låg tillväxt.

Inom den offentliga sektorn är det framför allt den statliga sektorn som i kalkylerna är känslig för de olika antaganden som görs om tillväxten och dess sammansättning. Nettosparandet i staten blir 3 procentenheter mindre med en lägre tillväxtbana. Även AP-fonden, vars inkomster till största delen består av arbetsgivaravgifter, påverkas. Ränteintäkterna till fonden blir större i detta scenario, då ränteläget är högre. Det finansiella sparandet i AP-fonden blir därför något högre som andel av BNP. Den kommunala sektorns finansiella sparande är något svagare, både nominellt och som andel av BNP.

Det bör slutligen noteras att även vid en låg tillväxt ökar BNP varje år, samtidigt som arbetslösheten faller något. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn förbättras även vid en lägre tillväxt, sammanlagt med drygt 3 procentenheter från år 1995 till år 1999. I detta scenario svarar saneringsprogrammet för att en förbättring över huvud taget kommer till stånd. Utan saneringsprogrammet skulle den offentliga sektorns finansiella sparande med dessa förutsättningar försämras jämfört med utgångsläget 1995. Eftersom primärunderskotten minskar betydligt mer, förklaras skillnaden mellan alternativen av den offentliga nettoskuldens kostnader.

*Lägre tillväxt både orsakar och beror på hushållssparandet*

Hushållens faktorinkomster, dvs. i huvudsak inkomster av lön, ökar nominellt kraftigare i alternativet med en lägre tillväxt. Även reallöneutvecklingen är högre i detta scenario. Också transfereringarna från den offentliga sektorn är större, framför allt beroende på den högre arbetslöshetsnivån. Även om betalningarna av skatter och avgifter är högre relativt BNP, dvs. skattetrycket är högre, är dock hushållens disponibelinkomst större i denna kalkyl. Då osäkerheten om den framtida ekonomiska utvecklingen bedöms vara större i detta alternativ, sparar hushållen relativt mer av sina inkomster. Sparkvoten stiger därför till ca 8 % av disponibelinkomsten i slutet av perioden. År 1999 uppgår den privata konsum-

tionen till samma andel av BNP som i alternativet med medelhög tillväxt. Realt motsvarar detta dock en lägre konsumtionsnivå.

Även om hushållssektorns finanser i ett medelfristigt perspektiv kan beskrivas som gynnsamma, innebär utvecklingen i detta alternativ en stor risk för sänkta realinkomster framöver och hänger samman med dels den sänkta vinstandelen, som innebär ökad risk för framtida utslagning av arbetstillfällen, dels att de offentliga finanserna är fortsatt svaga i slutet av perioden. Detta förhållande är i sin tur en förklaring till det höga hushållssparandet.

*Om investeringarna ökar långsammare*

Vinstandelen i näringslivet beräknas sjunka i detta scenario. Driftsöverskotten i företagssektorn faller därmed under de nivåer som beräknas gälla under åren 1993—1995. Jämfört med 3 %-alternativet uppgår skillnaden till en procentenhet av BNP, se tabell 13.12. Nettot av företagens övriga inkomster och ränteutgifter faller också med en sänkt tillväxt. Detta följer av den högre räntenivån. Detta svarar för ytterligare en procentenhets skillnad i detta scenario.

**Tabell 13.12 Företagssektorns finanser vid alternativa tillväxter**
Löpande priser

| | Miljarder kr. | Andel av BNP 1999 | | | Genomsnittlig procentuell förändring 1995-1999 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | Alt 4 | Alt 3% | Alt 2% | Alt 4% | Alt 3% | Alt 2% |
| Vinstandel, näringsliv | 417 | 39,7 | 40,3 | 38,8 | -3,7 | -3,1 | -4,6 |
| Bruttosparande | 247 | 16,6 | 17,0 | 15,1 | 0,4 | 0,8 | -1,1 |
| Investeringar | 134 | 16,4 | 13,2 | 10,8 | 7,6 | 4,4 | 1,9 |
| **Finansiellt sparande** | **113** | **0,2** | **3,8** | **4,3** | **-7,2** | **-3,6** | **3,0** |

[1] Driftsöverskott som andel av förädlingsvärdet resp. total förändring, procentenheter.
*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den lägre efterfrågan i alternativet med låg tillväxt både medför och orsakas av en mer dämpad investeringsaktivitet. En låg efterfrågan innebär svagare incitament till kapacitetsutbyggnad, samtidigt som investeringarnas roll som efterfrågemotor blir mindre framträdande. Bruttoinvesteringarna beräknas uppgå till drygt 15 % av BNP, medan de i alternativet med medelhög tillväxt uppgår till 18 %.

Totalt innebär dessa kalkyler att det finansiella sparandet i företagssektorn beräknas uppgå till ca 4 % av BNP. Det är en halv procentenhet lägre än i scenariot med medelhög tillväxt.

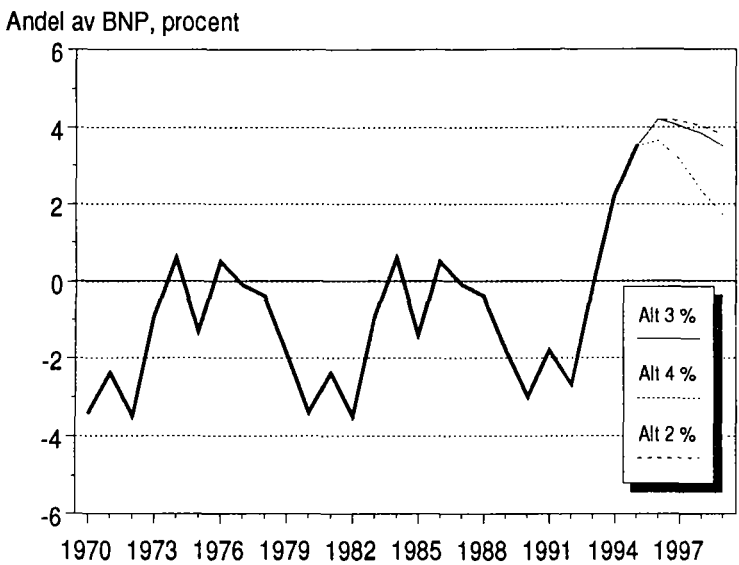
Bruttosparandet i den svenska ekonomin vid en lägre tillväxt uppgår år 1999 till ca 19 % av BNP. Detta är 2 procentenheter lägre än i 3 %-alternativet.

**Tabell 13.13 Bruttosparande och bytesbalans vid alternativa tillväxter**
Löpande priser

| | Miljarder kr. | Andel av BNP 1999 | | | Total förändring procentenheter 1995-1999 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | Alt 4% | Alt 3% | Alt 2% | Alt 4% | Alt 3% | Alt 2% |
| Bruttosparande[1] | 197 | 22,5 | 21,0 | 18,8 | 14,6 | 12,2 | 8,9 |
| Bruttoinvesteringar[1] | 199 | 20,8 | 17,5 | 15,0 | 19,4 | 13,9 | 9,3 |
| **Finansiellt sparande** | **-2** | **1,7** | **3,5** | **3,8** | **-1,8** | **0,0** | **0,3** |
| - offentlig sektor | -195 | -0,8 | -3,3 | -5,9 | 8,4 | 5,9 | 3,3 |
| - hushåll | 80 | 2,4 | 3,1 | 5,5 | -3,2 | -2,5 | -0,1 |
| - företag | 113 | 0,2 | 3,8 | 4,3 | -6,9 | -3,3 | -2,8 |
| Exportnetto | 55 | 3,5 | 5,2 | 5,6 | -3,1 | -1,3 | -0,9 |
| Nettofaktorinkomster | -49 | -1,3 | -1,2 | -1,3 | 1,6 | 1,8 | 1,6 |
| Övrigt netto | -9 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,4 | -0,5 | -0,4 |
| **Bytesbalans** | **-2** | **1,7** | **3,5** | **3,8** | **-1,8** | **0,0** | **0,3** |

[1] Genomsnitt, procentuell förändring 1995—1999.
*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

**Diagram 13.13 Bytesbalans 1970—1999**




*Källor:* Riksbanken, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den offentliga sektorns finansiella sparande blir svagare vid en lägre tillväxt. Det privata finansiella sparandet är emellertid mycket högre, vilket medför en starkare bytesbalans som andel av BNP.

Den starka bytesbalansen förklaras av att den lägre efterfrågan av såväl konsumtions- som investeringsvaror innebär en minskad import.

## 13.5 Sammanfattning

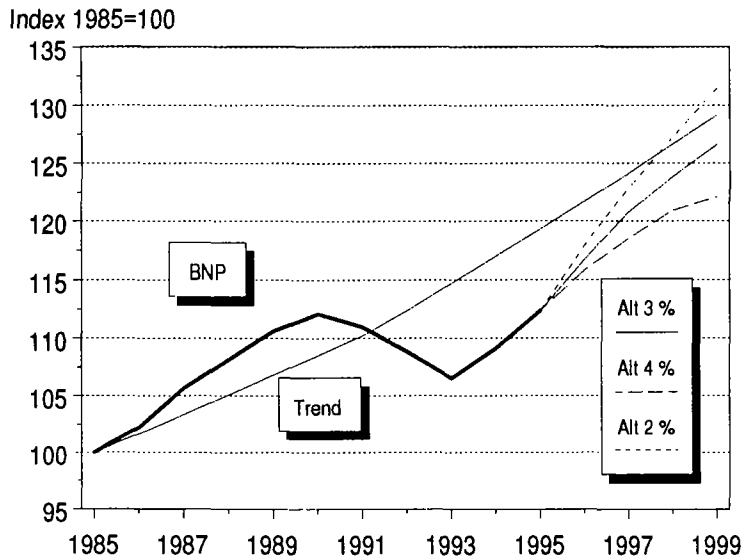
Förutsättningarna för en hög tillväxt bedöms som ovanligt gynnsamma. Ett antal strukturella reformer har genomförts de senaste åren i syfte att förbättra ekonomins funktionsförmåga. När ekonomin börjar växa kommer detta att manifesteras i högre produktionsförmåga och lägre inflation än tidigare. Därtill kommer att resursutnyttjandet i utgångsläget är lågt. Vidare förutses den internationella konjunkturen vända uppåt. Uppgången utomlands förstärks dessutom, att dels av andra länder också har genomfört strukturella förändringar, dels av liberaliseringen av världsmarknaden.

I alternativet med *medelhög tillväxt* stiger den samlade produktionen med i genomsnitt 3 % per år under perioden 1996 till 1999. Därmed motsvarar den svenska tillväxten vad som förutses för OECD-området som helhet. Tillväxten genereras till största delen av stigande bruttoinvesteringar, men också av privat konsumtion. Lönebildningen förutses fungera bättre än tidigare, men kännetecknas fortfarande av begränsad flexibilitet och lönestelheter nedåt. Detta medför tendenser till inflationsdrivande löneökningar redan vid höga arbetslöshetsnivåer. Summan av öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder faller förhållandevis sakta under hela perioden och motsvarar år 1999 ca 10 % av arbetskraften. Den offentliga sektorns utveckling är i hög grad beroende av tillväxten. Detta illustreras särskilt av skuldkvotens nivå och utveckling. I detta scenario går den offentliga sektorn varje år med stora underskott. Skulden växer, vilket i sin tur genererar framtida räntekostnader. Den förbättring av de offentliga finanserna som kommer till stånd beror till största delen på saneringsprogrammet. Skuldkvoten stabiliseras dock inte.

Scenariet med *hög tillväxt* präglas av att såväl hushållens som företagens förtroende för den ekonomiska utvecklingen är stort. Detta för med sig fallande realräntor och en stark investeringsledd tillväxt på 4 % per år. Optimismen inom hushållssektorn medför att sparkvoten kan falla och mer än halveras under perioden. Arbetsmarknaden och lönebildningen kännetecknas av hög flexibilitet, vilket medför att den ekonomiska aktiviteten kan stiga utan att inflationen tilltar. Summan av öppet arbetslösa och personer i åtgärder faller snabbt och uppgår vid periodens slut till ca 6 1/2 % av arbetskraften. Detta innebär att ekonomins samlade arbetskraftspotential bibehållits, trots den djupa lågkonjunkturen. De offentliga finanserna uppvisar allt mindre underskott och de två sista åren är det primära finansiella sparandet positivt. År 1999 sjunker även nettoskuldkvoten.

I alternativet med *låg tillväxt* avbryts den ekonomiska expansionen i förtid av stigande löner och priser redan vid höga arbetslöshetsnivåer. Detta utlöser ökade inflationsförväntningar, höjda räntor, sämre lönsamhet och ett försämrat förtroende för den ekonomiska utvecklingen. Den genomsnittliga tillväxten begränsas till 2 % per år. Tillväxten är i större utsträckning konsumtionsledd. Detta sammanhänger med att investeringarna dämpas. Vinstneddragningar dämpar i viss mån prisutvecklingen och därmed stiger hushållens reala inkomster snabbare. Det lägre förtroendet kommer emellertid till uttryck i en stabilisering av hushållssparandet på ca 7 1/2 % i förhållande till inkomsterna. Summan av öppet arbetslösa och personer i åtgärder permanentas på en nivå motsvarande ca 12 1/2 % av arbetskraften. De offentliga finanserna förbättras även i detta alternativ, men betydligt långsammare. Nettoskuldkvoten ökar varje år, om än i något avtagande takt.

**Diagram 13.14 Bruttonationalprodukt och trend 1985—1999**




*Källor:* Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I diagram 13.14 illustreras de tre tillväxtbanorna och en antagen långsiktig trend vid normalt resursutnyttjande. Fram till 1991 stiger denna kurva med knappt 2 % per år och därefter med 2 %. De strukturella reformer, främst skattereformen samt förändringar inom sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna, som genomfördes i slutet av 1980- och början av 1990-talet förklarar denna uppjustering. I ett sexårsperspektiv är det inte rimligt att betrakta skillnaden mellan trend och faktisk produktionsnivå som ett uttryck för ett underutnyttjande av tillgängliga resurser. I stället

handlar det om en mer permanent utslagning av produktionsfaktorer som innebär att trendens nivå inte kan uppnås inom överskådlig tid.

I alternativet med medelhög tillväxt krymper gapet varje år och är förhållandevis litet år 1999. Det underliggande arbetskraftsutbudet, se diagram 13.4, stiger också under hela perioden och är år 1999 i nivå med 1980-talets första hälft. I ljuset av detta och den allmänna osäkerheten i kalkylerna, är det inte möjligt att hävda att det skett en nämnvärd utslagning.

I alternativet med hög tillväxt mobiliseras arbetskraften snabbt. Därigenom undviks i allt väsentligt en permanent utslagning av potentiell produktionskapacitet. Detta tillsammans med effekterna av de strukturella reformer som har genomförts och förutsätts genomföras gör det rimligt att anta att trendtillväxten kan vara högre än 2 %. I termer av diagram 13.14 ska detta tolkas som att trenden ska luta kraftigare uppåt och inte, som figuren kan antyda, att slutpunkten skulle representera ett överhettat tillstånd. Det underliggande arbetskraftsutbudet, se diagram 13.9, beräknas vara i nivå med åren före överhettningen, vilket också indikerar att ekonomins produktionsförmåga har bibehållits.

I alternativet med låg tillväxt ligger produktionsnivån betydligt under trenden, dessutom växer skillnaden de sista åren av perioden. Samma bild framträder i diagram 13.12. Det underliggande arbetskraftsutbudet stabiliseras initialt på en låg nivå och vänder sedan nedåt. Sammantaget visar detta på en permanent utslagning av arbetskraft och samlad produktionsförmåga. Detta tar sig också uttryck i en bestående hög arbetslöshet. I termer av diagram 13.14 betyder utslagningen att trendlinjen skall skiftas nedåt för att ge en rättvisande bild av produktionsgapets utveckling.

# 14 Den offentliga skulden

## 14.1 Inledning

De stora statliga underskotten under senare år har lett till att den svenska offentliga sektorns finansiella förmögenhet har försämrats kraftigt (diagram 14.1). Även i ett internationellt perspektiv innebär de senaste årens utveckling en relativ försämring. Den offentliga sektorns skuldsättning har stigit i hela OECD-området under den senaste lågkonjunkturen, men utvecklingen är mer dramatisk i Sverige. Beträffande bruttoskulden ligger nu Sverige över genomsnittet för OECD-länderna. Den finansiella nettoskulden har ännu inte nått genomsnittet för OECD-länderna, men närmar sig snabbt. Sveriges relativa position är sämre om skulden mäts i bruttotermer, eftersom Sverige har förhållandevis stora pensionsåtaganden inom den offentliga sektorn.

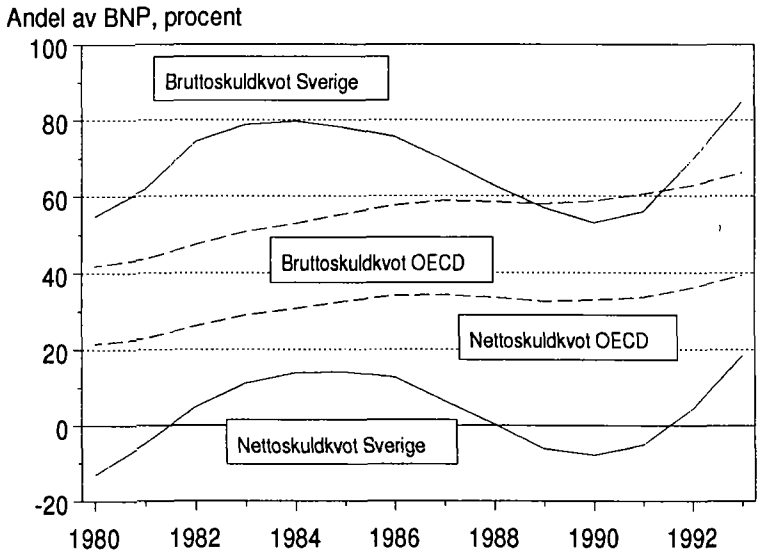
Efter att i många sammanhang varit något av en underordnad storhet i förhållande till de löpande budgetunderskotten har den offentliga sektorns skuldsättning kommit mer i fokus i den ekonomisk-politiska debatten. Bakom detta ligger flera faktorer. Skuldkvoten i Sverige och inom OECD-länderna har ökat trendmässigt under de senaste decennierna och enskilda länder har nått skuldnivåer som klart överstiger värdet av BNP. Vid sådana nivåer blir skulden genom sin egen dynamik svårhanterlig och kan på olika sätt skapa problem för den ekonomiska utvecklingen och politiken. Den trendmässiga ökningen av skuldandelen visar också att det finns betydande strukturella underskott orsakade av en systematisk tendens för utgifterna att överstiga inkomsterna på ett långsiktigt ohållbart sätt. Vidare har den ekonomiska integrationen i Europa och OECD-området ökat det ömsesidiga beroendet mellan länder. Ett uttryck för detta är EU:s EMU-planer som inneburit att referensvärden (konvergenskriterier) för såväl offentliga underskott som för offentlig skuldsättning blivit en del av diskussionen samt att länderna i sina konvergensprogram angett mål för den offentliga skuldens utveckling. EU har även understrukit att betydande mät- och definitionsproblem föreligger, i synnerhet vad gäller offentlig skuldsättning, på detta område.

### 14.1.2 Kapitlets disposition

I avsnitt 14.2 analyseras vilka faktorer som driver statsskuldsutvecklingen och vilka samhällsekonomiska effekter en stor och växande statsskuld har på kort och lång sikt. Diskussionen i detta avsnitt är principiell till sin karaktär. Detta innebär bland annat att ingen distinktion görs mellan statens skuld och den offentliga sektorns skuld. I praktiken ställs en skuldanalytiker inför en mängd olika skuldbegrepp. I avsnitt 14.3 diskuteras därför de vanligaste skuldbegreppen i den offentliga statistiken och deras ekonomiska relevans. Den svenska skuldutvecklingen tas upp till behandling i avsnitt 14.4. I detta avsnitt redovisas också finansiella beräkningar för skuldutvecklingen fram t.o.m. år 1999. I avsnitt 14.5 belyses inter-

nationella erfarenheter av en stor offentlig skuld. Erfarenheterna från skuldtyngda länder — Belgien och Irland — behandlas mer ingående. I kapitlets avslutande delar diskuteras den offentliga skuldsättningen utifrån ett EU-perspektiv.

**Diagram 14.1 Den offentliga sektorns skulder i Sverige och OECD 1980—1993**
Procent av BNP




*Källor:* Konjunkturinstitutet, OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## 14.2 Statsskuldsteori

### 14.2.1 Statsskuldens dynamik

Den kanske mest grundläggande frågeställningen vid en analys av statsskulden är att bedöma om utvecklingen är hållbar i ett längre tidsperspektiv. Om staten har slagit in på en ohållbar statsskuldsbana så måste skattetrycket höjas och/eller de offentliga utgifterna minskas. Alternativet är en statsfinansiell bankrutt eller möjligen en avveckling av skulden med hjälp av hyperinflation.

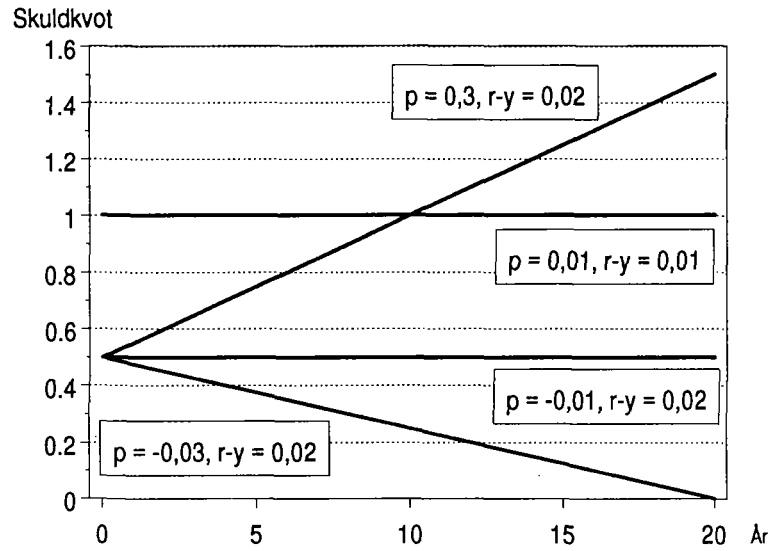
När är en statsskuldsutveckling uthållig? Tyvärr kan inte något enkelt svar ges. Det är endast möjligt att peka på några viktiga faktorer.

Det är skuldkvoten, dvs. statsskulden i förhållande till BNP, och inte statsskuldens absoluta nivå som är avgörande för statsskuldens uthållighet. Skuldkvotens utveckling över tiden är helt bestämd av tre faktorer — (i) storleken på de primära budgetsaldona som andel av BNP, (ii) skillnaden mellan realräntan på statsskulden och ekonomins tillväxttakt samt, (iii) storleken på den initiala skulden. Primära budgetsaldot är vad som återstår av budgetunderskottet efter att räntenettot har dragits bort. Skill-

naden mellan realränta och tillväxt bestämmer den ingående skuldens tillväxttakt i förhållande till tillväxten i BNP.

I diagram 14.2 illustreras tre fall med olika primärsaldokvoter. I en situation där differensen mellan realräntan och tillväxttakten är 2 % och den initiala skuldkvoten är 50 %, leder primärunderskott motsvarande i genomsnitt 3 % av BNP till en explosiv utveckling av skuldkvoten. Om istället staten uppnår primäröverskott som i förhållande till BNP uppgår till 3 % så minskar skuldkvoten över tiden. För att skuldkvoten skall ligga kvar på sin initiala nivå (50 %) krävs att staten uppnår primäröverskott på (i genomsnitt) 1 % av BNP per år. Ett primäröverskott som uppgår till 1 % av BNP motsvarade för Sveriges del 1993 ca 15 mdkr.

**Diagram 14.2 Skuldkvotens bestämningsfaktorer**




*Anm.:* Där p är primärunderskottets andel av BNP och r-y är skillnaden mellan realränta och tillväxt.

Storleken på ränte-tillväxtdifferensen är också viktig för en gynnsam utveckling av skuldkvoten. En stor och positiv differens gör att skuldkvoten växer snabbare än om den är mindre. Det är också lättare att finansiera en stor statsskuld när ränte-tillväxtdifferensen är liten — en skuldkvot lika med 100 % och en ränte-tillväxtdifferens som är 1 % har samma statsfinansiella konsekvenser som en skuldkvot på 50 % och en räntetillväxtdifferens motsvarande 2 % när primäröverskottens andel av BNP är 1 % (se diagram 14.2).

Vilken storlek kan man förvänta sig att ränte-tillväxtdifferensen har? Det finns goda såväl empiriska som teoretiska skäl att anta en positiv differens. Men varken den ekonomiska teorin eller de empiriska erfarenheterna är helt entydiga på denna punkt. Under 1970-talet var skillnaden mellan realränta och tillväxt negativ i de flesta OECD-länder. En orsak

till detta är att kreditmarknaderna i många länder, däribland Sverige, var hårt reglerade. De länder som i samband med första oljekrisen drog på sig en stor statsskuld kunde därför relativt enkelt förhindra en negativ skuldutveckling. När realräntan är hög och tillväxttakten låg krävs det mycket större statsfinansiella ansträngningar för att få till stånd en gynnsam statsskuldsutveckling. För Sveriges del har den senaste årens låga tillväxt i kombination med en hög implicit ränta (dvs. ränteutbetalningarnas andel av skuldvärdet) på statsskulden bidragit till den dramatiska skuldutvecklingen.

### 14.2.2 Ekonomisk teori

De samband som hittills har lyfts fram är ganska bokföringsmässiga till sin natur. I verkligheten finns det starka ekonomiska kopplingar mellan storheter som realränta, tillväxt, statsskuld och budgetunderskott. I detta avsnitt diskuteras olika ekonomiska teorier för hur en stor och växande statsskuld kan tänkas påverka ett lands ekonomi på kort och lång sikt.

#### *14.2.2.1 Långsiktiga effekter*

En utgångspunkt för en analys av statsskuldens långsiktiga effekter är teorin för statsskuldsneutralitet. Enligt denna teori har en stor statsskuld överhuvudtaget inga effekter på ekonomins funktionssätt. Förändringar i statens budgetsaldo ger upphov till ett ändrat sparbeteende i den privata sektorn som exakt motvarar budgetsaldoförändringen. Det totala sparandet, och därmed räntor och kapitalbildning, är opåverkade av statsskulden — en situation som i litteraturen går under beteckningen ricardiansk ekvivalens. Anledningen till att hushållen ökar sitt sparande när staten låter statsskulden växa är att de inser att de själva (eller deras barn) i framtiden, via skatter, måste betala räntor och amorteringar på skulden. Under vissa, ganska orealistiska, förutsättningar så kommer rationella framåtblickande individer att välja att förändra sitt sparande så att ekonomins totala sparande hålls oförändrat.

En förutsättning för att statsskuldsneutralitet skall gälla är att staten har tillgång till skatteinstrument som inte ger upphov till några negativa incitamentseffekter — s.k. klumpsummeskatter. Genom att utnyttja klumpsummeskatter kan staten, i princip, finansiera en mycket stor statsskuld utan att några reala beslut påverkas. Under förutsättningarna att klumpsummeskatter är tillgängliga, att ricardiansk ekvivalens gäller och att det inte finns några tvivelsmål om statens möjligheter att fullgöra sina betalningsåtaganden, vilka naturligtvis är lättare att fullgöra om staten kan använda klumpsummeskatter, så är det svårt att hävda att en stor statsskuld skulle ge upphov till några negativa samhällsekonomiska effekter.

Resonemanget förutsätter implicit att det handlar om en sluten ekonomi eftersom möjligheten till migration gör att alla skattesystem grundade på bosättningsort är förknippade med snedvridningseffekter. Detta gäller

eftersom en individ eller ett företag alltid kan undslippa ett lands statsskuld genom att flytta utomlands och samtidigt behålla sina obligationsfordringar på staten.

De flesta forskare är idag eniga om att hushållen reagerar med ökat sparande när statsfinanserna försämras, men inte så mycket att statsskuldsneutralitet gäller. Det finns dock en ganska stor spännvidd i uppfattningarna om hur kraftigt det privata sparandet reagerar på statsskuldsutvecklingen.

*Utträngningseffekter*

När ricardiansk ekvivalens inte gäller kommer en statsskuldsökning att leda till att det totala sparandet minskar, vilket tenderar att höja ränteläget och tränga ut privata investeringar. En effekt av en växande statsskuld är därför en krympande privat kapitalstock. I den mån som den statliga skuldackumulationen inte har finansierat offentliga investeringar med en (minst) marknadsmässig avkastning så resulterar skuldutvecklingen i en lägre ekonomisk tillväxt. I en öppen ekonomi där sparandet inte behöver vara lika stort som investeringarna resulterar budgetunderskott i en mindre ränteuppgång samtidigt som utlandsskulden växer.

I en *liten* öppen ekonomi som den svenska kan realräntan på lång sikt synas vara helt bestämd av omvärlden. För stora företag, som har tillgång till den internationella kapitalmarknaden, så är därför utträngningseffekterna av allt att döma ringa. För små företag, som inte har tillgång till den internationella kapitalmarknaden, är utträngningseffekter mer sannolika. Detta gäller i synnerhet i en situation där finansieringen av en stor och växande statsskuld har tvingat fram skattehöjningar som har ökat kostnaden att självfinansiera nya småföretag.

*Kreditrisker*

En stor och växande statsskuld ökar kreditrisken förknippad med placeringar i statspapper vilket i sin tur driver upp ränteläget. Det kan dels handla om en risk för att staten inte kan fullgöra sina betalningsåtaganden, dels en risk för att staten väljer att lätta på den reala skuldbördan genom att inflatera bort en del av den nominellt denominerade skulden.

En högre ränta på grund av en större kreditrisk kan generera ett skuldförlopp där räntehöjningar ökar statens räntebörda och därmed budgetunderskottet, vilket får statsskulden att växa ännu snabbare, vilket ger högre räntor osv. Om nivån på statsskulden är så hög att det bedöms finnas en stor känslighet för konjunkturstörningar kan *risken* för en lågkonjunktur i sig vara en tillräcklig förutsättning för att utlösa en "snöbollseffekt" — rationella placerare kräver en räntepremie för att hålla obligationer när de vet att en framtida lågkonjunktur kan äventyra deras fordringar. Detta ökar statens räntebörda idag och risken att hålla statsobligationer tilltar ytterligare, räntepremien ökar osv.

*Omfördelning mellan generationer*

Om ricardiansk ekvivalens inte gäller innebär en växande statsskuld en förmögenhetsomfördelning mellan generationer. De generationer som lever under statsskuldens uppbyggnadsskede är vinnare på bekostnad av de framtida generationer som skall betala räntor och amorteringar på skulden. En generation som vid sin födelse ärver en stor statsskuld (men inte motsvarande statsobligationer) som den sedan helt eller delvis amorterar ner har ju under sin livstid fått använda en del av sina inkomster till ränteutbetalningar till en äldre generation. Det är med andra ord endast en förändring i statsskuldens nivå som ger upphov till fördelningseffekter — en statsskuld som (per capita) är konstant över tiden är fördelningsmässigt neutral över generationer.

En växande statsskulds fördelningseffekter skall dock inte överbetonas. I den mån en statsskuld byggs upp och amorteras av samma personer finns inga fördelningseffekter av detta slag. Arvet från en äldre generation består inte heller enbart av en statsskuld utan också av realkapital, fordringar på utlandet, humankapital och teknologi. Värdet på dessa tillgångar är många gånger större än värdet på statsskulden (exemplet är hämtat från Ekonomikommissionens rapport, SOU 1993:16 sid. 146).

*Effekter på skattetryck och utgiftsnivåer*

Finansieringen av räntebetalningarna på en stor och växande statsskuld kräver antingen ett allt högre skattetryck eller sjunkande offentliga utgifter. Verklighetens skattesystem är inte av klumpsummenatur eftersom en extra samhällsekonomisk kostnad, en överskottsbörda, tillkommer för varje skattekrona som staten tar in. Det råder bland ekonomer ingen större enighet om hur stor denna extra kostnad är vid olika skattenivåer. De flesta ekonomer är dock eniga om att kostnaden per skattekrona ökar med ett stigande skattetryck. Slutsatsen är därför att vid en given utgiftsnivå ger en växande statsskuld förr eller senare upphov till allvarliga samhällsekonomiska skadeverkningar.
Istället för att finansiera räntebetalningarna på en stor statsskuld med höga skattesatser kan staten välja att vid ett bibehållet skattetryck minska de offentliga utgifterna — skattetrycket blir även i detta fall högre än vad som krävs för att finansiera den löpande verksamheten samtidigt som viktiga offentliga utgifter trängs ut.

*14.2.2.2 Kortsiktiga effekter av en hög statsskuld*

Hur skall den ekonomiska politiken bedrivas i ett kortare tidsperspektiv när nivån på statsskulden är hög? Är konjunkturläget inte alltför dåligt finns ingen anledning att avvika från ett långsiktigt program för en lägre nivå på statsskulden. Inte minst därför att en stor statsskuld begränsar det stabiliseringspolitiska utrymmet vid framtida lågkonjunkturer. I en kon-

junkturnedgång blir bilden genast mer komplicerad genom att det lätt uppkommer målkonflikter mellan lång- och kortsiktiga åtgärder — de kortsiktiga övervägandena talar ofta för en stimulans av efterfrågan och därtill kopplade budgetunderskott och ökning av statsskulden. Hur påverkas denna avvägning av nivån på statsskulden?

Ett argument för en mer expansiv finanspolitik är att om den höga statsskulden har uppkommit till följd av en djup konjunkturnedgång med lågt kapacitetsutnyttjande så skulle finanspolitik kunna bedrivas utan några omfattande utträngningseffekter. De mest optimistiska expansionisterna hävdar t.o.m. att en sådan strategi skulle kunna vara självfinansierad — en högre aktivitetsnivå leder till ökade skatteintäkter och minskade utgifter för arbetslöshetsunderstöd och dylikt. En alltför hårdför budgetsaneringspolitik kan också leda till att arbetslösheten permanentas på en högre långsiktig nivå vilket eroderar framtida skattebaser och ger upphov till nya utgifter.

Å andra sidan kan stora budgetunderskott och en växande statsskuld innebära att risken för en ohållbar utveckling ökar. Genomslaget av en expansiv finanspolitik kan då bli att ränteläget stiger vilket dels dämpar efterfrågeökningen dels innebär ytterligare ränteutgifter för staten. En annan anledning till ränteökningar är att en stor och växande statsskuld gör det svårare att bedöma inflationsutvecklingen vilket kan motivera en realränte-riskpremie. De åtstramande effekterna av en restriktiv finanspolitik skall heller inte överdrivas eftersom de kan motverkas med en expansiv penningpolitik. Effekterna av en expansiv penningpolitik är, enligt traditionell makroteori, som störst vid en rörlig växelkurs.

De långsiktiga effekterna på statsskulden är sålunda av central betydelse för stabiliseringspolitiken. Ett viktigt budskap i Ekonomi-kommissionens rapport var att ett långsiktigt saneringsprogram i kombination med en mer expansiv kortsiktig politik skulle minska osäkerheten vad gäller statsskuldsutvecklingen. Därmed skulle ränteläget och inflationsförväntningarna kunna hållas i schack. En viktig fråga är hur en regering i praktiken skall kunna binda upp sig och framtida riksmöten vid en långsiktig saneringsstrategi. Trovärdighetsproblemet är ännu mer påtagligt om staten av stabiliseringspolitiska skäl skjuter besparingar på framtiden — även om enighet råder vid ett visst tillfälle om framtida besparingar så uppstår i praktiken alltid tolkningsproblem när verkligheten förändras.

### *14.2.3 Optimal statsskuldspolitik*

Hur ser den optimala statsskuldspolitiken ut? Den neoklassiska teorin för skattesatsutjämning (*tax-smoothing*) är en normativ utgångspunkt för statsskuldpolitik. Denna teori säger att oavsett tidsprofilen för de offentliga utgifterna så bör ett lands skattesatser hållas konstanta över tiden. Skattesatserna sätts på en sådan nivå så att staten kan finansiera sitt långsiktiga utgiftsprogram. Genom att hålla skattesatserna konstanta över tiden minimerar staten beskattningens extra kostnad. Ändrar staten skattesatserna mellan olika perioder kommer marginalkostnaden för en ytterligare skat-

tekrona att vara olika i olika perioder, vilket är ineffektivt. De konstanta skattesatserna måste dock förändras om något oförutsett inträffar med skattebaser eller offentliga utgifter. Innebörden är att i perioder där utgifterna är stora skall staten tillåta budgetunderskott och när de är små skall budgeten överbalanseras. Ligger de offentliga utgifterna under en lång tidsperiod över sitt långsiktiga genomsnitt blir också den optimala statsskulden stor. Mycket välvilligt tolkat kan alltså Sveriges statsskuldsutveckling, från ett *'tax-smoothing'*-perspektiv, betecknas som optimal, om det är så att de framtida offentliga utgifterna ligger på en lägre nivå än vad de gör idag.

*'Tax-smoothing'*-teorin har också implikationer för hur stabiliseringspolitiken skall bedrivas — budgetunderskottet skall följa ett motkonjunkturellt mönster. *'Tax-smoothing'*-teorin ger alltså upphov till direkt Keynesianska politikrekommendationer.

Sett isolerad från andra överväganden så sätter *'tax-smoothing'*-teorin ingen övre gräns för statsskuldens storlek, men uteluter ändå en mängd statsskuldsbeteenden. Alla statsskuldsutvecklingar som kräver framtida skattehöjningar eller avvikelser från ett rimligt utgiftsprogram är att betrakta som inoptimala. Som en normativ teori är därför *'tax-smoothing'*-ansatsen värdefull.

## 14.3 Olika skulddefinitioner

I den allmänna debatten förekommer en mängd olika skulddefinitioner. Syftet med detta avsnitt är att diskutera de vanligaste definitionerna. Vilken definition som är lämplig beror framför allt på vad man vill belysa. Det finns också en mängd mätproblem kopplade till de olika skuldmåtten — de siffror som finns redovisade i finansräkenskaperna kan skilja sig ganska mycket från de ekonomiskt relevanta värdena.

I de flesta sammanhang diskuteras finansiella skuldbegrepp eftersom det är de finansiella problemen som står i fokus. Därmed bortses det ifrån att staten och kommuner förfogar över stora reala tillgångar. Anledningen till detta är främst att tillgångar som skolor, vägar, sjukhus etc. ger en mycket liten *direkt* pekuniär avkastning. Det reala kapitalet i den offentliga sektorn resulterar visserligen i en samhällsekonomisk avkastning, men denna avkastning kan inte finansiera de offentliga utgifterna. (Indirekt ger naturligtvis vissa tillgångar såsom infrastruktur och utbildningsväsende staten intäkter). Det faktum att offentliga tjänster inte prissätts på marknaden och i vissa fall är omöjliga att saluföra (s.k. kollektiva varor/tjänster) gör också värderingen av det reala kapitalet i den offentliga sektorn mycket osäker.

Att helt bortse från det reala kapitalet i den offentliga sektorn vid en utvärdering av dess finansiella ställning är ändå något missvisande, eftersom vissa intäkter ändå genereras. I ena änden av inkomstbringande aktiviteter finns de affärsdrivande verken som årligen inlevererar betydande överskott till staten, i den andra änden finns verksamheter där avgifter (t.ex. vid sjukhusbesök) endast täcker en liten andel av de totala kostna-

derna. Bilden kompliceras ytterligare av att staten kan omvandla reala tillgångar till finansiella genom utförsäljning.

I vissa sammanhang analyseras den finansiella skulden för staten isolerat, i andra sammanhang för den konsoliderade offentliga sektorn, dvs. staten, den kommunala sektorn och socialförsäkringssektorn tillsammans. En annan mycket viktig distinktion är den mellan finansiell bruttoskuld och finansiell nettoskuld där nettoskulden är skillnaden mellan finansiella skulder och finansiella tillgångar. Sammantaget finns det med andra ord fyra centrala finansiella skuldbegrepp: den statliga sektorns bruttoskuld, den statliga sektorns nettoskuld, den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld och den konsoliderade offentliga sektorns nettoskuld.

### 14.3.1 Bruttoskuld eller nettoskuld?

I tabell 14.1 redovisas den empiriska bilden avseende finansiella tillgångar och skulder enligt finansdepartementets preliminära beräkningar. Vägledande för dessa beräkningar är de bokförings- och värderingsprinciper som ligger till grund för finans- och nationalräkenskaperna. Storleken på skulden enligt de olika definitionerna är mycket olika. Störst är den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld på 1 231 miljarder (85 % av BNP). Minst blir skulden om den definieras som den offentliga sektorns nettoskuld (266 miljarder eller 18 % av BNP). Den stora skillnaden förklaras av att staten, men framför allt socialförsäkringssektorn i AP-fonderna, har stora finansiella tillgångar. När den offentliga sektorns finansiella uthållighet är föremål för analys är det nettoställningen som är det ekonomisk mest relevanta måttet. Det är ju möjligt att minska innehavet av finansiella tillgångar och amortera bruttoskulden.

**Tabell 14.1 Finansiell skuldsättning 1993 i den offentliga sektorn**
Miljarder kronor

| | Finansiella tillgångar | Finansiell skuld | Nettoskuld |
|---|---|---|---|
| Staten | 316 | 1132 | 816 |
| Kommuner | 100 | 99 | 1 |
| Socialförsäkrings-sektorn | 549 | 0 | -549 |
| Konsoliderad offentlig sektor | 965 | 1231 | 266 |

*Källa:* Statistiska centralbyrån, Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Den offentliga sektorns inkomster av kapital uppgick, enligt preliminära beräkningar, till 93 miljarder kr. och ränteutgifterna till 88 miljarder kr. Att den offentliga sektorn visar ett kapitalinkomstöverskott är ganska märkligt med tanke på att den finansiella nettoskulden samma år uppgick till 266 miljarder kronor. Förklaringen ligger i att kapitalinkomsterna inkluderar avkastning på andra tillgångar än de rent finansiella. Vidare är avkastningen på valutareserven upptagen som kapitalinkomst. Valutareserven ingår däremot inte på tillgångssidan i statens balansräkning. Sta-

tens innehav av aktier i allmänhet och av aktier i affärsverken (eller insats i statliga verk som det heter i finansräkenskaperna) är lågt värderade i förhållande till inlevererade vinster.

Utöver de explicita fordringar som innehavare av statspapper har på staten finns även implicita fordringar i form av framtida pensionsåtaganden och andra mer eller mindre förpliktande utfästelser om framtida transfereringar och subventionerad offentlig konsumtion. Staten har samtidigt en viktig implicit tillgång i sin beskattningsrätt.

Ytterligare ett skuldbegrepp definieras av konvergensvillkoren för deltagande i den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Där avses den konsoliderade bruttoskulden, dvs den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld minskad med den offentliga sektorns innehav av egna skuldförbindelser. Den principiella innebörden för svenskt vidkommande är att AP-fondernas innehav av statspapper skall räknas ifrån den konsoliderade sektorns bruttoskuld.

### 14.3.2 Statsskuld eller den konsoliderade offentliga sektorns skuld?

Det skuldbegrepp som oftast är föremål för diskussion är statsskulden. Enligt Riksgäldskontorets redovisning uppgick statsskulden till 831 miljarder kr 1993, vilket är drygt 500 miljarder kr mer än den konsoliderade offentliga sektorns finansiella nettoskuld. Återigen förklaras den stora differensen av AP-fondernas tillgångar och eftersom staten inte kan tillgodogöra sig dessa värden för konsumtionsändamål kan den statliga nettoskulden i vissa sammanhang vara ett relevant uthållighetsmått.

## 14.4 Skuldutvecklingen fram till år 1999

### 14.4.1 Historik

Den konsoliderade offentliga sektorn hade år 1982, då konjunkturen nådde botten, ett sparandeunderskott motsvarande ca 7 % av BNP. Nettoskulden uppgick samtidigt till ca 5 % av BNP. Konjunkturförbättringen bidrog till att underskottet nästan halverades till 1985. Offentliga sektorns nettoskuld fortsatte dock att stiga till drygt 14 % av BNP 1985 (se diagram 14.1). Mellan 1985 och 1990 förbättrades den offentliga sektorns finansiella sparande och under åren 1987—90 var primäröverskotten omkring 5 % av BNP. Nettoskuldkvoten sjönk under samma period till ca -8 % av BNP, dvs. den offentliga sektorns finansiella nettoställning var *positiv* 1990.

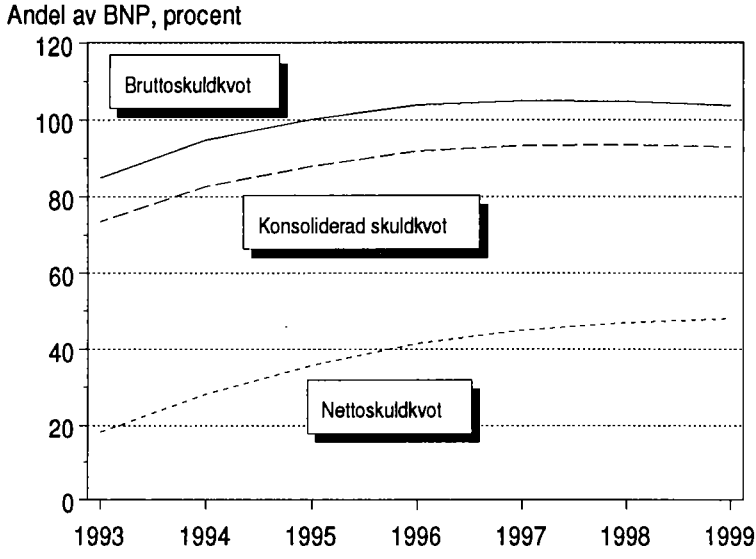
Den konsoliderade offentliga sektorns nettoskuld har efter 1990 ökat mycket snabbt. Som andel av BNP uppgick nettoskulden 1993 till 18,5 % vilket kan jämföras med 14 % år 1985, som var det högsta värdet efter lågkonjunkturen i början på 1980-talet. Mönstret är likartat, om än på en annan nivå, för bruttoskulden (se diagram 14.1).

### 14.4.2 Utvecklingen fram till år 1999

Finansiella beräkningar för skuldutvecklingen har genomförts för en genomsnittlig tillväxt på 2 %, 3 % och 4 % fram till 1999. Samtliga tre alternativ förutsätter att saneringsprogrammet genomförs. (Se kapitel 13 för en utförlig redovisning av beräkningarna).

Den konsoliderade offentliga sektorns nettoskuld fortsätter att växa under hela kalkylperioden när tillväxten är medelhög (3 %). År 1999 beräknas nettoskuldkvoten uppgå till 49 % av BNP samtidigt som det primära sparandet är lika med 0 % av BNP (se diagram 14.3). Storleken på det primära sparandet är otillräckligt för att nettoskuldkvoten skall kunna permanentas på 1999 års nivå efter år 1999. Skuldutvecklingen fram till 1998 i alternativet för medelhög tillväxt överensstämmer ungefär med den skuldutveckling som förutsågs i 1993 års reviderade nationalbudget.

**Diagram 14.3 Den offentliga sektorns skuldutveckling vid medelhög (3 %) tillväxt**



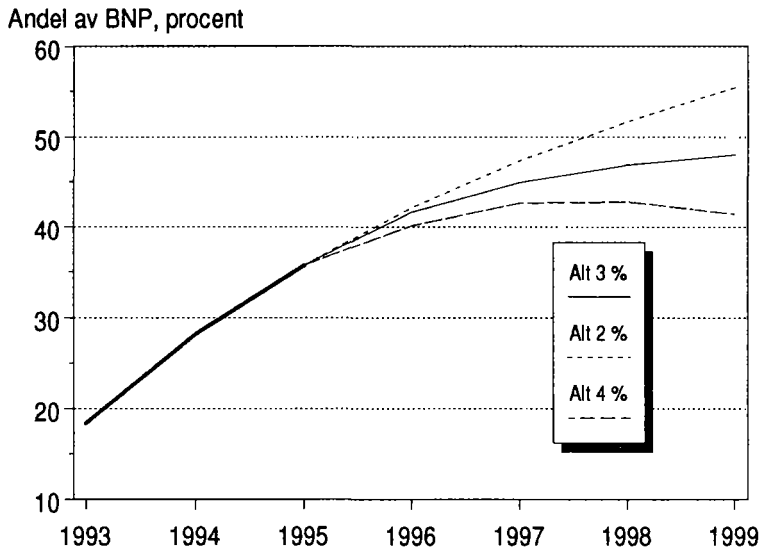

*Källa:* Finansdepartementet.

Under förutsättning att AP-fonderna köper statspapper i samma omfattning som tidigare kan den konsoliderade bruttoskulden (dvs. EU's skulddefinition) beräknas. Den konsoliderade bruttoskulden växer från ca 74 % 1993 till 94 % 1999 när tillväxten är medelhög. Den ligger därmed på en nivå som under hela kalkylperioden överstiger EU's konvergensvillkor.

Alternativet med medelhög tillväxt leder till att den dramatiska skuldtillväxten upphör vid sekelskiftet, men att den offentliga sektorns skuld ligger på en nivå som är betydligt högre än dagens. Risken för en okontrollerbar utveckling torde i detta fall vara mindre sannolik. Den höga ni-

vån på den offentliga skulden är dock ett allvarligt samhällsekonomiskt problem.

**Diagram 14.4 Den offentliga sektorns nettoskuldutveckling i tre olika tillväxtscenarier**




*Källa:* Finansdepartementet.

Vid låg genomsnittlig tillväxt (2 %) är läget mer problematiskt (se diagram 14.4). Den konsoliderade offentliga sektorn uppvisar primärunderskott motsvarande 1,8 % av BNP i en situation där betydande primäröverskott skulle krävas för en balanserad skuldutveckling. Alternativet för hög ekonomisk tillväxt (4 %) innebär en ganska gynnsam skuldutveckling under kalkylperiodens sista år — den konsoliderade offentliga sektorns nettoskuldkvot har då börjat minska samtidigt som primäröverskottet år 1999 uppgår till 2,1 % av BNP.

Oavsett vilket tillväxtalternativ som visar sig vara mest korrekt så kommer Sverige att gå in i 2000-talet med en betydande offentlig skuld. Några år av hög ekonomisk tillväxt är inte tillräckligt för att eliminera den offentliga skulden från agendan över Sveriges mest allvarliga ekonomiska problem. Den tendens till skuldstabilisering vid slutet av seklet som kan avläsas grafiskt i diagram 14.4 ska inte heller övertolkas — blir tillväxten lägre än 3 % under 2000-talets första år eller stiger realräntan kommer skuldkvoten att börja växa snabbare igen. Med en stor offentlig skuld är känsligheten för dylika förändringar mycket stor.

### 14.4.3 80-talets och 90-talets skuldutveckling — en jämförelse

Den ogynnsamma skuldutveckling som inleddes under 80-talets första år visade sig vara ganska lätt att bryta under andra hälften av 80-talet. De medelfristiga finansiella beräkningarna visar tydligt att 90-talets negativa skuldutvecklingstrend är betydligt svårare att vända.

Varför är det inte lika lätt denna gång? De faktorer som avgör den offentliga skuldens utveckling är, som nämndes i avsnitt 14.2.1, primärsaldots utveckling, storleken på den ingående skulden samt skillnaden mellan realränta och tillväxt.

En stor del av den snabba förstärkningen av den offentliga skuldutvecklingen under 80-talets senare del förklaras av att skattekvoten steg från 50 % år 1985 till ca 56 % 1990, vilket förbättrade primärsaldot. Bakom ökningen av skattekvoten under denna period ligger flera faktorer:

— De tilltagande löne- och prisökningarna i kombination med icke inflationsskyddade skatteskalor ökade skatteinkomsterna ("fiscal drag").

— Löneandelen ökade och vinstandelen i näringslivet sjönk kraftigt till en ohållbart låg nivå. Eftersom löner är avsevärt högre beskattade än vinster bidrog detta också till ökade skatteinkomster.

— Den privata konsumtionen låg under åren 1987—90 på en så hög nivå att sparkvoten var negativ. Därmed blev momsintäkterna också ovanligt stora.

Realräntan var obetydligt högre än tillväxten under hela 80-talet. En viktig förklaring till den dramatiska skulduppbyggnaden under första halvan av 90-talet är att skillnaden mellan ränta och tillväxt under denna tidsperiod är mycket hög. Skillnaden mellan implicit räntan på statsskulden och BNP-tillväxten var mellan 1981—90 i praktiken lika med noll. Motsvarande siffra för tidsperioden 1991—95 har beräknats till drygt 5 %. Ränteutgifterna, under slutet av 80-talet minskades också när den finansiella ställningen successivt förbättrades.

Utgångsläget för en minskning av skulden, efter den skulduppbyggnad som nu sker, skiljer sig på flera sätt från situationen på 1980-talet. För det första är förutsättningarna för stora primäröverskott sämre. Det nuvarande systemet för inkomstbeskattning innebär minskad progressivitet samtidigt som skatteskalorna justeras automatiskt i takt med inflationen. Starkare tillväxt och inflation leder därför inte i samma utsträckning som tidigare till förstärkta statsinkomster. Det kan tyckas att det gamla skattesystemet hade goda egenskaper som automatisk stabilisator, men man måste samtidigt komma ihåg att det ledde till ohållbart höga marginalskatter, eftersom dessa hade en tendens att stiga under varje konjunkturuppgång utan att falla tillbaka under tider av lågkonjunktur. Dessutom är de samhällsekonomiska kostnaderna i termer av effektivitetsförluster och förlorad tillväxtpotential hos ett progressivt skattesystem sannolikt av en annan storleksordning än dess eventuella förtjänster som automatisk stabilisator. Den mycket fördelaktiga utvecklingen av högt beskattade skattebaser under senare delen av 80-talet kommer inte att återupprepas i något av de medelfristiga alternativen. Arbetslösheten kommer, enligt kalkylerna, inte ner i de mycket låga tal som rådde på den överhettade arbets-

marknaden i slutet av 80-talet. För det andra är skillnaden mellan realränta och tillväxt större i de medelfristiga kalkylerna än under senare delen av 80-talet. För det tredje, så lämnade 80-talet efter sig en nettoskuldkvot som var avsevärt större än nettoskuldkvoten vid ingången till 80-talet (se diagram 14.1.).

### 14.4.4 Går det att inflatera bort den svenska statsskulden?

En stor statsskuld i kombination med stora budgetunderskott kan måhända öka lockelsen att sedelpressfinansiera underskotten. I och med att statsskulden till stor del är bestämd i svenska kronor så skulle den inflationsprocess som en ökad penningmängd ger upphov till också urholka skuldens reala värde.

Vinsterna av att inleda en inflateringsprocess är dock begränsade eftersom AP-fonderna har stora finansiella tillgångar som också förlorar sitt reala värde. Kostnaderna skulle däremot bli betydande — investeringsverksamhet, nyföretagande och produktion skulle hämmas av de osäkra förhållanden som följer av en ökning av inflationen. Den svenska statens trovärdighet som låntagare skulle undergrävas långt in i framtiden.

### 14.4.5 Real finansiering av statsskulden

Sveriges inflationshistorik och det dåliga statsfinansiella läget innebär att risken för högre inflationsnivåer, ur en placerares perspektiv, inte är försumbar. Av detta skäl betalar staten en realränta som är högre än den realränta som skulle gälla om inflationsmålet av marknaden uppfattades som fullt trovärdigt. Ett sätt för staten att bli av med räntepremien, och därmed lindra sin räntebörda, är att emittera reala obligationer, något som ofta har föreslagits av svenska akademiska ekonomer. Placerarna skulle då vara helt okänsliga för prisnivåförändringar. Även den nominella räntan på nominella obligationer kan tänkas falla, när en del av beståndet utgörs av reala obligationer. Det är ju framför allt placerare som förväntar sig en hög inflationsnivå som attraheras av reala obligationer, kvar att köpa nominella obligationer blir inflationsoptimisterna med låga inflationsförväntningar. Lägre inflationsförväntningar hos de som köper nominella obligationer innebär, rimligen, lägre nominella räntor. (Riksgäldskontoret emitterade, för första gången, den 19 april i år reala obligationer.)

## 14.5 Den internationella skuldutvecklingen

Utvecklingen av skuldkvoten har i OECD sedan början av 1970-talet varit trendmässigt stigande (diagram 14.1). Efter varje lågkonjunktur har den genomsnittliga skuldkvoten lagt sig på en högre nivå, och har nått nivåer som tidigare inte förekommit i fredstid. I den mån hög offentlig skuldsätt-

ning är ett problem kan det därför till stor del sägas vara gemensamt för industriländerna.

Från relativt låga nivåer i många länder steg skuldkvoten — bl.a. som en följd av de obalanser som orsakades av oljeprischockerna — mellan mitten av 1970-talet och mitten av 1980-talet. Mellan 1978 och (OECD-prognosen för) 1995 sker nära nog en fördubbling av den offentliga skuldsättningen i förhållande till BNP, från drygt 40 % till 76 %. Den största delen av denna ökning skedde under perioden 1980—85, följt av en utplaning under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet. Därefter började skuldkvoten åter stiga vid början av 1990-talet. Under samma period har räntebetalningarna på den offentliga skulden mer än fördubblats i förhållande till de offentliga utgifterna, från omkring 4 % till över 10 %.

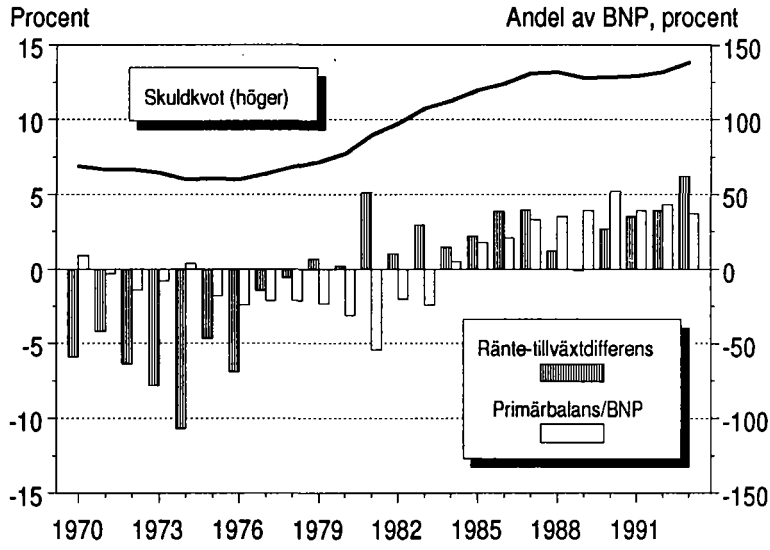
Utvecklingen av skuldkvoten är, till viss del, kopplad till konjunkturutvecklingen och dess betydelse för primärsaldot; konjunkturbottnarna kring 1981 (andra oljekrisen) och 1993 avspeglas tydligt i utvecklingen. Även differensen mellan real tillväxt och implicit real ränta på statsskulden är av betydelse för skuldutvecklingen. Under 1970-talet hade många länder en BNP-tillväxt som var klart högre än den implicita statsskuldsräntan, vilken ofta var negativ. Detta förhållande lättade skuldbördan.

### 14.5.1 Utvecklingen och politiken i enskilda länder

Sverige håller som en följd av den djupa lågkonjunkturen på att ackumulera en stor offentlig skuld. Ur ett svenskt perspektiv kan därför några högt skuldsatta länders erfarenheter i fråga om offentlig skuldsättning vara av särskilt intresse. Belgien är det mest skuldtyngda landet i OECD och har trots stora ansträngningar inte lyckats nedbringa sin skuldkvot. Denna har därför blivit ett svårt ekonomisk-politiskt problem för landet. Irland, däremot, har under ett antal år från en hög nivå väsentligt minskat sin skuldkvot.

*Belgien* hade redan vid ingången av 1970-talet en bruttoskuldkvot motsvarande 65 % av BNP (diagram 14.5). Belgien drabbades i samband med, framför allt, den andra oljeprischocken i slutet av 1970-talet av svåra ekonomiska obalanser. I början av 1980-talet bedrevs en aktiv stabiliseringspolitik som i hög grad skyddade landets ekonomi från nedgången i omvärlden. Resultatet av denna politik var bl.a. uppkomsten av stora budgetunderskott under de första åren av 1980-talet, med följden att skuldkvoten ökade snabbt. Samtidigt vidgades differensen mellan den implicita realräntan på statsskulden och tillväxten. Denna differens var i slutet av 1970-talet obetydlig och dessförinnan starkt negativ.

**Diagram 14.5 Utvecklingen av skuldkvoten och dess bestämningsfaktorer i Belgien**




*Anm.:* Ränte-tillväxtdifferensen är den implicita realräntan på den offentliga bruttoskulden minskad med den reala BNP-tillväxten.
*Källa:* EG-kommissionen.

Under 1980-talet har ansträngningar gjorts i Belgien för att sanera de offentliga finanserna. Landets utgiftskvot har sedan början av 1980-talet minskat från 56 % till 52 % av BNP. Under samma period har de offentliga inkomsterna som andel av BNP legat kring 45 %. Sedan mitten av 80-talet har primäröverskotten i den offentliga sektorn varit bland de högsta i OECD. I kombination med att den goda tillväxten under åren 1988—90 i stort sett eliminerade ränte-tillväxtdifferensen uppnåddes under perioden fram till 1992 därigenom en stabilisering av skuldkvoten kring 130 % av BNP. I samband med den nuvarande lågkonjunkturen började skuldkvoten stiga på nytt, bland annat för att den sjunkande tillväxttakten innebar en större ränte-tillväxtdifferens. 1993 var skuldkvoten uppe i 138 % av BNP. Vid sådana skuldkvotsnivåer blir känsligheten för ökningar i ränte-tillväxtdifferensen mycket stor.

Räntebetalningarna på den offentliga skulden motsvarar i dagsläget drygt 11 % av BNP, eller nära 20 % av de offentliga utgifterna vilket innebär en väsentlig utträngning av andra offentliga utgifter.

Under den pågående lågkonjunkturen har det inte varit möjligt att förhindra att skulden ånyo börjat öka, trots att primäröverskotten hela tiden hållits på en hög nivå. Vid en nivå på skuldkvoten som Belgiens är därför det stabiliseringspolitiska utrymmet starkt begränsat — inte ens de automatiska stabilisatorerna kan tillåtas slå igenom fullt ut under en lågkonjunktur. Enligt flera beräkningar (baserade på ränteläget medio 1993) skulle det krävas överskott på ytterligare 2,5 % av BNP för att uppnå en

stabilisering av skuldkvoten. Den nuvarande utvecklingen karakteriseras av många bedömare som ohållbar, med risk för en okontrollerbar "snöbollseffekt" med ständigt stigande skuldkvot — och därmed räntebörda — som inte kan hejdas med stora primäröverskott.

I Belgiens konvergensprogram, som presenterades 1992, anges som mål att skuldkvoten skall minska med 2 procentenheter per år mellan 1994 och 1996 genom att det primära överskottet successivt ökar till 7 % av BNP. Den implicita räntan på statsskulden antas i konvergensprogrammet fram till 1996 falla från 9,2 % till 8,8 %. Känsligheten för räntehöjningar är stor. Med en skuldkvot på 138 % av BNP innebär en ökning av den implicita skuldräntan med en procentenhet att budgetunderskottet ökar med 1,4 % av BNP.

Den höga skuldkvoten får även indirekta effekter på övriga delar av den ekonomiska politiken. Belgien har under senare delen av 1980-talet bedrivit en stram penningpolitik och skapat förtroende för den belgiska francen. Detta förtroende synes emellertid ömtåligt, sannolikt till viss del beroende på svårigheten att komma till rätta med skuldsituationen. I brist på framgångsrik sanering av de offentliga finanserna gav den nära kopplingen till D-marken inom det smala ERM-bandet trovärdighet åt den ekonomiska politiken. Belgien har efter vidgningen av ERM-bandet hållit fast vid hårdvalutapolitiken, men utan ERM som ankare har landets svårartade skuldsituation kommit mer i fokus i de finansiella marknadernas bedömningar av landet. Hittills har den belgiska francen — med något högre räntemarginaler mot D-marken än före augusti 1993 — kunnat hålla sig omkring det tidigare smala bandet. Möjligheterna att försvara växelkursen med hjälp av räntehöjningar är dock begränsat på grund av dessas negativa effekter på budgetunderskottet.

Irland har liksom Belgien en mycket hög skuldkvot. I förhållande till övriga EU-länder utmärks emellertid landet av att skuldkvoten minskade under slutet av 80-talet. Liksom i Belgien ökade skulden markant som en följd av stora budgetunderskott i början av 1980-talet. Skuldkvoten uppgick som mest till 116 % av BNP 1987. Vid denna tid inleddes en politik för att sanera de offentliga finanserna och minska skuldkvoten. Irland har sedan dess haft väsentliga primäröverskott i de offentliga finanserna. Mellan 1987 och 1993 minskade de offentliga utgifterna som andel av BNP från 50,4 % till 44,6 %. Under samma period föll skuldkvoten från 116 % av BNP till 92 %. Till denna utveckling bidrog även en stark real BNP-tillväxt, 4,9 % i genomsnitt 1987-93, vilket begränsade räntetillväxtdifferensen. Minskningen av skuldkvoten har bromsats av lågkonjunkturen men bedöms av OECD fortsätta under 1990-talet. Av betydelse i detta sammanhang — utöver en hög tillväxtpotential — är även att landet mottar stora överföringar från EU, vilket bidrar till att hålla uppe tillväxttakten. Den reala ökningen av BNP har under lågkonjunkturen aldrig understigit 2 %.

Givet en nominell BNP-tillväxt på 6 % per år skulle ett genomsnittligt underskott i de offentliga finanserna på 3,5 % av BNP år 2000, enligt OECD, minska skuldkvoten till 80 %. Motsvarande siffra vid ett underskott på 2 % per år är 70 % av BNP. Detta scenario förutsätter stabila

eller fallande statsskuldsräntor. Den stora skuldstocken — och därmed skuldtjänstkvoten — gör dock Irland fortsatt känsligt för högre långa räntor. Devalveringen av det irländska pundet 1992 ökade landets skuldbörda.

## 14.6 EU och den offentliga skuldsättningen

Frågan om betydelsen av den offentliga skuldsättningen och dess utveckling aktualiserades i samband med utarbetandet av EMU-planerna i början av 1990-talet. Ett väl fungerande monetärt samarbete ställer krav på finanspolitisk disciplin. En ohållbar statsskuldsutveckling i ett land i valutaunionen skulle genom olika typer av externaliteter kunna hota stabiliteten i unionen och förtroendet för den gemensamma valutan. Enligt Maastrichtfördraget (art. 104c) gäller för medlemsländerna under fas III ett bindande åtagande att "undvika alltför stora underskott". Under fas II gäller att länderna skall "sträva efter att undvika" alltför stora underskott. Dessa åtaganden är politiskt snarare än legalt bindande; bristande efterlevnad kan inte dras inför EU-domstolen.

För att främja den önskade disciplinen i fråga om underskott och skuldsättning finns olika åtgärder som syftar till att begränsa risken för en icke önskad utveckling:

i) Som en del av lagstiftningen i Maastrichtfördraget förbjuds medlemsländernas centralbanker att ställa krediter till regeringarnas förfogande. Därmed förhindras s.k. monetär finansiering av underskott och skulduppbyggnad. Fördraget förbjuder likaledes positiv särbehandling av myndigheter och offentliga institutioner hos banker och andra kreditinstitut.

ii) I det löpande ekonomisk-politiska samarbetet kommer utvecklingen av skuldkvoten att vara en del av den s.k. multilaterala övervakningen. I denna ingår bl.a konvergensprogrammen och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. I den multilaterala övervakningen utövas genom regelbundna diskussioner grupptryck i syfte att förmå medlemsländerna att leva upp till krav på en nationell statsskuldspolitik genom att följa gemensamt utformade rekommendationer om åtaganden i den ekonomiska politiken.

iii) Vidare finns regeln om s.k. *no bailing out*. Detta innebär att medlemsländerna förbinder sig att inte finansiellt undsätta ett land som genom *egen* förskyllan hamnat i betalningssvårigheter. Syftet är att ett land på de finansiella marknaderna ska få bära kostnaderna av en misskött ekonomisk politik genom riskpremier på dess statsobligationer, och att det inte skall kunna vältra över denna kostnad på de andra länderna som sköter sin ekonomiska politik. Ökad finanspolitisk disciplin i alla länder ska därigenom uppnås. Det ligger emellertid nära till hands att sätta frågetecken vid trovärdigheten i en sådan ordning mellan länder som deltar i ett så nära samarbete. De negativa effekterna för unionens medlemmar kan bli större om de tillåter en medlemsstat att gå i statsfinansiell bankrutt än om de hjälper landet i fråga.

iv) Det ursprungligen kanske skarpaste instrumentet för att uppnå överenskomna mål för den ekonomiska politiken är konvergenskriteriet om skuldkvotens storlek och utveckling. Ett land vars skuldkvot är högre än referensvärdet 60 % av BNP och/eller hotar att öka i en oroväckande takt, kan hållas utanför deltagande i valutaunionen med hänvisning till bristande konvergens. (Det bör framhållas att referensvärdet 60 % inte döljer någon uppfattning om lämplig nivå på skuldsättningen. Det motsvarar snarare den då (1990/91) genomsnittliga nivån på skuldkvoten i EG-länderna. Vid 5 % i nominell tillväxt leder ett budgetunderskott på 3 % av BNP till en konstant skuldkvot.)

Enligt fördraget skall skuldkvoten inte överstiga referensvärdet 60 %, om den inte "minskar tillräckligt och närmar sig referensvärdet i en tillfredsställande takt". En allmän tolkning idag av detta kriterium är att EU i bedömningen av skuldsättningen kommer att ta fasta mer på den trendmässiga utvecklingen än på nivån. Det innebär att en skuldkvot högre än 60 % kan komma att accepteras om den stabiliserats/minskats under ett antal år och förutsättningarna för en fortsatt minskning bedöms som goda. I dagsläget är det endast ett mindre antal medlemsländer som uppfyller kriteriet. Mot bakgrund av det rådande konjunkturläget kommer proceduren under 1994 sannolikt att tillämpas med stor återhållsamhet.

v) En särskild procedur (*excessive deficit procedure*) inrättas enligt fördragets art. 104c. Enligt proceduren skall gemenskapen följa efterlevnaden av målsättningarna för de offentliga finanserna i medlemsländerna och i detta sammanhang identifiera allvarliga avsteg (*gross errors*).

### 14.6.1 EU och politiken i enskilda länder

Hög och stigande skuldkvot samt mycket stora budgetunderskott strider mot medlemsländernas långsiktiga nationella egenintresse och därmed också mot de överenskomna normerna för ekonomisk politik i EU. Länderna kommer därför att utöva press mot varandra så att länder med stora underskott/hög skuldkvot korrigerar dessa.

En minskning av skuldkvoten med hjälp av en hög inflationstakt skulle strida mot EU:s överenskomna målsättning i fråga om prisstabilitet, varför en sådan strategi framstår som mindre sannolik. Med dagens fria kapitalrörelser skulle en sådan politik dessutom sannolikt slå igenom i växelkurs och räntenivåer, med ökad skuldbörda som följd.

Bland medlen för att minska skuldkvoten återstår därför framför allt (real) BNP-tillväxt och/eller primäröverskott i de offentliga finanserna. I policy-sammanhang kan EU förväntas lägga störst vikt vid strukturella förändringar, bl.a på arbetsmarknaden, och konsolidering av de offentliga finanserna genom överskott i primärbalansen. Detta som medel för att minska underskotten och stabilisera/minska skuldkvoten.

Enligt OECD:s prognos för 1995 hamnar Sverige — tillsammans med Belgien, Italien och Grekland — bland de europeiska länder som har en (brutto)skuldkvot för den konsoliderade offentliga sektorn klart över EU-genomsnittet. Om Irlands nuvarande utveckling består kan landet komma

att lämna denna grupp. EU:s ansträngningar i fråga om underskott och skuldsättning kan av naturliga skäl förväntas riktas mot dessa länder. För Sveriges vidkommande samanfaller EU:s målsättningar med den svenska regeringens egna målsättningar att stabilisera skuldutvecklingen.

Sammanfattningsvis är det ännu osäkert hur de nya instrumenten för ekonomisk-politisk samordning — allmänna riktlinjer, proceduren vid alltför stora underskott — kommer att tillämpas i praktiken. Sannolikt kommer agerandet att kännetecknas av återhållsamhet under den pågående lågkonjunkturen då alla medlemsländer — utom Luxemburg — dras med stora problem att uppfylla EU:s olika konvergensvillkor. Därefter torde uppmärksamheten komma att koncentreras på länder med höga underskott.

## 14.7 Sammanfattning

Oavsett vilket tillväxtscenario som i efterhand kommer att visa sig vara mest riktigt kommer den offentliga sektorn vid sekelskiftet att ha en, historiskt sett, mycket stor skuld som andel av BNP. Detta gäller oberoende av vilket skuldmått som används.

En stor skuld är på *lång sikt* farlig för samhällsekonomin därför att, (i) i frånvaron av ricardiansk ekvivalens leder en stor och växande skuld till ett lägre sparande vilket hämmar kapitalbildningen, (ii) det finns en risk för att staten hamnar i en situation där räntorna på statsskulden inte längre kan betalas, (iii) skattetrycket eller offentliga utgifter för annat än räntor når oacceptabla nivåer, uppåt respektive nedåt, på grund av att en betydande del av skatteintäkterna måste användas till ränteutbetalningar. På *kort sikt* begränsar en stor statsskuld det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet genom att en åtstramande finanspolitik måste bedrivas oavsett konjunkturläge. Med en stor och växande statsskuld är inflationen svårare att förutsäga, vilket tillsammans med de större kreditriskerna, driver upp avkastningskraven för placeringar i svenska statspapper.

Erfarenheterna från länder som under en längre tid har levt med en stor statsskuld är oroväckande. *Belgien* har trots betydande primäröverskott i statsbudgeten inte kunnat minska sin skuldkvot. *Irland* har lyckats bättre tack vare en hög ekonomisk tillväxt. En viktig orsak till de höga tillväxttalen är att *Irland* har mottagit stora överföringar från EU.

# 15 Arbetsmarknadens funktionssätt

Sverige har under en lång period haft låg arbetslöshet och hög förvärvsfrekvens. Den svenska arbetsmarknaden har därigenom utgjort en förebild i den internationella debatten. Viktiga förklaringsfaktorer är sannolikt en hög grad av reallöneflexibilitet och en *aktiv* arbetsmarknadspolitik. Efter den dramatiska försvagningen av arbetsmarknadsläget under lågkonjunkturen i 1990-talets början befinner sig Sverige nu i samma situation som stora delar av Västeuropa gjorde i början på 1980-talet. Erfarenheterna därifrån visar att arbetslösheten är trögrörlig nedåt, dvs. den tenderar att bli kvar på en hög nivå även när konjunkturen vänder uppåt. Detta har aktualiserat frågan om den svenska arbetsmarknadens funktionssätt och om arbetslösheten skall kunna falla på det sätt som skisseras i det ovan redovisade alternativet med hög tillväxt utan att löner och priser accelererar på ett ohållbart sätt.

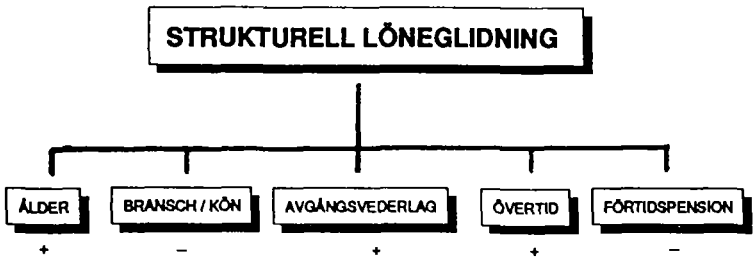
I det överhettade arbetsmarknadsläge som rådde under 1989—1990 pressades den öppna arbetslösheten ned till rekordlåga 1,5 %. Denna nivå understeg utan tvekan den jämviktsarbetslöshet som är förenlig med icke accelererande inflation (NAIRU = non accelerating inflation rate of unemployment). Sedan våren 1990 har den öppna arbetslösheten stigit, samtidigt som efterfrågan har fallit. År 1993 hade arbetslösheten ökat till 8,2 %. Totalt uppgick andelen arbetslösa tillsammans med den andel som deltog i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder till 12,5 % 1993. Därutöver har såväl de undersysselsatta som s.k. latent arbetssökande, dvs. de som vill och kan arbeta men inte aktivt sökt arbete, ökat kraftigt. Enligt teorier om jämviktsarbetslöshet skall löneökningstakten falla så länge arbetslösheten överstiger NAIRU. Det är därför anmärkningsvärt att löneökningstakten tilltog 1993 trots den dramatiska försvagningen av arbetsmarknadsläget. Den registrerade löneökningen uppgick då till 4 % — en oväntat hög ökning mot bakgrund av arbetsmarknadsläget och nedväxlingen i inflationstakt. Utvecklingen antyder att lönebildningen inte längre är så känslig för arbetsmarknadsläget som historiska samband ger vid handen. Å andra sidan finns det skäl att ställa frågan om den registrerade löneökningen till en del är ett statistiskt fenomen. Löneökningar kan ha registrerats i statistiken utan att detta motsvarats av en löneförhöjning för någon enskild individ. Slutsatserna om lönebildningens flexibilitet blir i så fall fundamentalt annorlunda.

## 15.1 Tillfälliga faktorers bidrag till löneutvecklingen

Inför arbetet med de kort- och medelfristiga beräkningarna har Finansdepartementet tillsammans med Konjunkturinstitutet på ett mer systematiskt sätt försökt att analysera eventuella tillfälliga faktorers bidrag till den uppmätta löneutvecklingen 1992 och 1993. Den sammantagna effekten av sådana faktorer kallas här *den strukturella löneglidningen*. Sådan löneglidning kan uppstå på grund av att sysselsättningens sammansättning ändras så att den genomsnittliga produktivitets- och lönenivån påverkas.

Dylika sammansättningseffekter uppstår bl.a. om de som anställs resp. avskedas har en annan genomsnittlig lön än de som kvarstår i sysselsättningen. Därtill kommer effekter från avgångsvederlag, förtidspensionering och förändringar i övertidsandelen.

**Diagram 15.1 Den strukturella löneglidningen**




*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

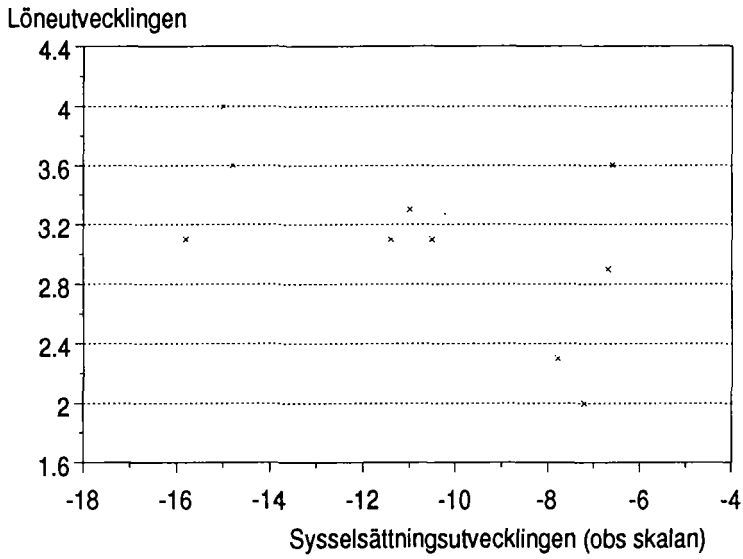
Vad gäller *ålders*faktorn har sysselsättningen gått ned kraftigt bland de yngre åldersgrupperna. Detta har medfört att den genomsnittliga lönen stigit, eftersom ungdomar vanligtvis har en lägre lön än genomsnittet. Samma effekt uppkommer om företag allmänt avskedar arbetskraft med låg lön, eller om hela företag med en genomsnittligt lägre lönenivå slås ut. Genom att jämföra en ovägd och standardvägd löneutveckling för tjänstemän beräknas förändringar i åldersstrukturen inom näringslivet svara för drygt 1 procentenhet av löneökningen 1993, vilket är något högre än 1992. Eftersom gruppen "arbetare" har en jämnare lönestruktur borde den sammantagna effekten för vara något lägre än 1 procentenhet 1993. Inom den offentliga sektorn finns indikationer att ålderseffekten är av samma storleksordning.

*Branscheffekten* verkar neddragande på den genomsnittliga löneutvecklingen. Sysselsättningen har fallit kraftigt inom främst industri- och byggbranschen, som båda har en högre lönenivå än genomsnittet inom näringslivet. Effekten dämpas dock av att sysselsättningen också fallit kraftigt inom handeln som har en, relativt sett, lägre lönenivå. Branscheffekten är beräknad genom att hålla branschstrukturen konstant mellan 1991—1992 och 1992—1993. Båda åren har en ändrad branschsammansättning i näringslivet dragit ned den genomsnittliga löneökningen i hela ekonomin med ca 1/4 respektive 1/2 procentenhet.

För att undvika en över- eller underskattning av branscheffekten i näringslivet på grund av olikheter *inom* industrins heterogena delbranscher gjordes samma beräkning för tillverkningsindustrin (SNI3) som för hela näringslivet. Om delbranschernas sammansättning hålls konstant mellan 1991—1992 och 1992—1993 ändras den genomsnittliga löneutvecklingen på ett försumbart sätt.

Den hypotes som indikerades i den preliminära nationalbudgeten, att löneutvecklingen skulle vara som störst inom de delbranscher i industrin där sysselsättningen fallit mest, har vare sig kunnat bekräftas eller förkastas. Det framkom inga tydliga mönster alls mellan löne- och sysselsättningsutvecklingen 1992 inom industrin. Ett visst samband kan urskiljas för 1993, se diagram 15.2.

**Diagram 15.2 Löne- och sysselsättningsutvecklingen inom industrins olika delbranscher 1993**




*Källor:* Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Även *kön*seffekten verkar neddragande på den genomsnittliga löneutvecklingen. Sysselsättningen har fallit mer bland män än bland kvinnor. Därmed har andelen män i sysselsättningen minskat med knappt 1 procentenhet sedan 1991. Eftersom män vanligtvis har en högre lön än kvinnor blir följdaktligen "könseffekten" negativ. Utifrån de lönerelationer som gällde 1991 kan könseffekten uppskattas till ca 1/4 procentenhet per år 1992 och 1993. Då det finns en risk att samma fenomen fångas upp i både faktorn "bransch" och faktorn "kön" är effekten under rubriken "kön" inte inkluderad i sammanräkningen av den strukturella löneglidningen.

De *avgångsvederlag* som betalats ut i samband med avskedanden har tillfälligt dragit upp lönekostnaderna i förhållande till antalet arbetade timmar. Underlaget för utbetalade avgångsvederlag är mycket bristfälligt, men indikationer från enskilda företag och branschorganisationer visar på relativt begränsade effekter 1993. Uppskattningsvis utgick ungefär lika stora avgångsvederlag 1992 som 1993. Därmed skulle avgångsvederlagen

främst ha bidragit till den uppmätta löneökningen 1992, medan utvecklingen 1993 endast påverkades marginellt.

I takt med att konjunkturläget förbättrats för den konkurrensutsatta sektorn och produktionen börjat öka har också *övertidsandelen* inom tillverkningsindustrin stigit något. Den genomsnittliga övertidsandelen steg från 3,2 % 1992 till 3,7 % 1993. Om övertidsersättningen antas vara 50 % högre än den vanliga lönen skulle den ökade övertidsandelen förklara drygt 1/4 procentenhet av löneutvecklingen 1993.

Under 1990-talet har antalet nybeviljade *förtidspensioner* ökat. År 1993 beviljades ca 62 000 personer förtidspension, vilket var knappt 4 000 fler än under 1992. De som förtidspensioneras har vanligtvis en lång sjukdomstid bakom sig och är vanligen 54—55 år. När dessa personer sjukskrivs kan en effekt på den registrerade löneutvecklingen uppstå genom att denna ålderskategori har en relativt sett högre lön. Deras bortfall får då till följd att den genomsnittliga lönen sjunker. Effekter från förtidspensionering ingår i ålderskomponenten. Ev. generösa villkor som givits i samband med förtidspensionering är inkluderade i avgångsvederlagen.

**Tabell 15.1 Beräkning av den strukturella löneglidningen 1992 och 1993**

| | 1992 | 1993 |
|---|---|---|
| Ålder | > 1/2 p.e. | > 1 p.e. |
| Bransch | < -1/2 p.e. | -1/2 p.e. |
| Avgångsvederlag + övertid | < 1/2 p.e. | < 1/2 p.e. |
| **Strukturell löneglidning** | **< 1 p.e.** | **< 1 p.e.** |

*Källor:* Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Det finns sålunda sammansättningseffekter till följd av det kraftiga sysselsättningsraset som kan förklara en del av löneutvecklingen både 1992 och 1993, men effekterna går delvis åt olika håll. Sammantaget beräknas maximalt 1 procentenhet förklaras av tillfälliga effekter. Detta innebär följaktligen att den "vanliga" eller "egentliga" löneökningen skulle uppgå till ca 2 1/2 % 1992 och 3 % 1993, dvs. den egentliga löneökningstakten skulle ha tilltagit 1993.

Olika statistikkällor indikerar emellertid olika löneutvecklingstakter 1993. Enligt den s.k. förtjänststatistiken uppgick löneökningen till 3 % 1993. Detta innebar en sänkt löneutvecklingstakt jämfört med 1992, enligt denna källa. Förtjänststatistiken inkluderar endast en del av de ovan nämnda tillfälliga effekterna. Statistiken är också relativt ny, varför det är svårt att värdera dess tillförlitlighet. Det kan därför inte uteslutas att den "egentliga" löneökningen var lägre än 3 % 1993.

En underliggande löneökningstakt på ca 3 % 1993 tyder på en ökad okänslighet för arbetsmarknadsläget i lönebildningen. Om den historiska känsligheten — såsom den kommer till uttryck i ekonometriska skattningar — fortfarande hade gällt, skulle lönerna ha sänkts i nominella termer 1993.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om den svenska arbetsmarknaden har den anpassningsförmåga och den flexibilitet som är nödvändig för att målet om en halvering av arbetslösheten skall kunna uppnås. Den för-

hållandevis höga löneökningen 1993 tyder på att så inte är fallet. Det blir då naturligt att ställa frågan hur arbetsmarknaden, genom olika åtgärder från politikers och arbetsmarknadens parters sida, kan förändras så att möjligheterna att uppnå de fastställda målen förbättras.

## 15.2 Hur kan arbetsmarknaden förändras?

Bekämpningen av arbetslösheten har, i takt med att andelen arbetslösa ökat, blivit ett allt viktigare inslag i industriländernas ekonomiska politik under de senaste åren. Enskilda länders åtgärder mot arbetslösheten — den nationella politiken — har möjlighet att bli mer verkningsfull om den vidtas i samklang med andra länder inom ramen för en gemensamt utarbetad strategi. Med denna utgångspunkt pågår också ett intensivt internationellt samarbete i syfte att bekämpa arbetslösheten. Inom ramarna för OECD, G7, EU, EFTA och det nordiska samarbetet har sålunda initiativ tagits för att finna gemensamma strategier mot arbetslösheten.

Samarbetet inom de olika organisationerna grundar sig i stor utsträckning på en gemensam syn på problemens natur och vad som krävs för att få bukt med dem. Det råder sålunda enighet om att arbetslösheten har *såväl konjunkturella som strukturella orsaker*. De flesta ekonomier uppvisar bristande förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar. Strukturproblemen har gjort det allt svårare att minska arbetslösheten med makroekonomiska åtgärder. Konkurrenstrycket från övriga delar av världen har ökat.

Utan genomgripande strukturella reformer och ökad konkurrenskraft föreligger allvarliga risker för en hög och bestående arbetslöshet bland industriländerna även när konjunkturen förbättras. Det råder samstämmighet om att fortsatt låg inflation och sunda offentliga finanser är avgörande förutsättningar för att det skall vara möjligt att få till stånd en tillväxt som minskar arbetslösheten, en tillväxt som i första hand måste genereras genom lägre räntor.

I EG-kommissionens Vitbok, som presenterades i slutet av 1993, anges en halvering av arbetslösheten fram till år 2000 som mål. Förbättrad konkurrenskraft och ökad tillväxt är nyckelbegrepp i den den strategi som ställs upp för att nå detta mål. Utbildning, forskning och infrastrukturinvesteringar utgör centrala medel för att stärka tillväxten och sysselsättningen på längre sikt. Det framhålls emellertid i Vitboken att för att det uppställda målet skall kunna nås krävs sannolikt en högre sysselsättningsintensitet i tillväxten, dvs. arbetskraftens andel i produktionen måste öka. Med en tillväxttakt uppgående till i genomsnitt 3 % årligen inom den Europeiska Unionen under resten av 1990-talet i kombination med en ökning av tillväxtens sysselsättningsintensitet med mellan en halv och en procentenhet — dvs. en reduktion av "gapet" mellan trendmässig produktionstillväxt och sysselsättningstillväxt från för närvarande 2 % till 1 á 1 1/2 % — skulle sysselsättningsmålet kunna förverkligas.

För att såväl en stark tillväxttakt som en ökning av sysselsättningsintensiteten skall kunna uppnås krävs att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras. Detta bör ske genom högre flexibilitet såväl vad gäller löner, yrke som anställningsformer. Den geografiska rörligheten bör också öka. För att uppnå detta framhålls utbildningsinsatser, matchningsåtgärder, liksom en i övrigt aktiv arbetsmarknadspolitik som viktiga instrument. Kostnaderna för arbetskraften, dvs. arbetsgivaravgifter och dylikt, bör enligt Vitboken sänkas.

Även för **Sverige** är den stora utmaningen under resten av detta decennium att radikalt sänka arbetslösheten. För att detta ska vara möjligt krävs en hög tillväxt, som dock inte kan stimuleras fram via en expansiv finanspolitik. Tvärtom måste en kraftfull konsolidering av de offentliga finanserna äga rum. Tillväxten måste istället genereras av låga realräntor, vilka endast kan etableras om de nominella räntorna faller, givet en relativt stabil inflationstakt kring 2 %.

Traditionellt har hög tillväxt drivit upp inflationstakten. Ökad efterfrågan på arbetskraft har fört med sig snabbare lönestegringar än vad som varit motiverat av produktiviteten. Stigande ekonomisk aktivitet har också höjt kapacitetsutnyttjandet, vilket bidragit till förstärkningar av vinstmarginalerna och till prisökningar.

Den svenska ekonomin har under de senaste decennierna uppvisat en hög grad av reallöneflexibilitet. När reallönerna hamnat på en så hög nivå att sysselsättningen allvarligt hotats har en korrigering skett. Reallönerna har fallit till en nivå där det återigen varit lönsamt att anställa arbetskraft. Problemet har dock varit att flexibiliteten uppnåtts främst via devalveringar, dvs. att inflationstakten hållits uppe.

Ett paradigmskifte har nu skett. En stark uppslutning råder om att den svenska inflationen ska hållas på en mycket låg nivå. Detta är kodifierat i riksbanksfullmäktiges inflationsmål. Den ekonomiska politiken i andra industriländer har också denna inriktning.

Visserligen medför det faktum att Sverige nu har rörlig växelkurs att den direkta kopplingen mellan löneutveckling och konkurrenskraft blivit otydligare. I stället finns dock inflationsmålet som penningpolitiskt "ankare". Inflationsdrivande löneökningar leder till högre räntor som på ett mer direkt sätt än tidigare dämpar aktiviteten i ekonomin.

För att en långsiktigt uthållig gynnsam ekonomisk utveckling ska vara möjlig att uppnå — och arbetslösheten radikalt reduceras — måste således hög ekonomisk tillväxt kombineras med låg inflation. Detta sätter arbetsmarknadens funktionssätt i fokus.

Den reallöneflexibilitet som krävs för att arbetsmarknaden ska fungera effektivt måste i framtiden primärt uppnås genom att nominallönerna varierar i tillräcklig grad. Det blir inte längre möjligt att genom en kraftig uppgång i inflationstakten pressa ned reallönerna och därigenom skapa ökad efterfrågan på arbetskraft.

Det i utgångsläget mycket stora antal människor som saknar ordinarie arbeten ställer speciella krav på marknaden. Kan de olika delarbetsmarknaderna utvecklas så att efterfrågan och utbud anpassas till varandra på ett sådant sätt att de nominella löneökningarna hålls nere och inflations-

målet uppnås? Kan dessutom löneföljsamheten mellan olika sektorer begränsas så att nödvändiga förskjutningar av relativlönerna kommer till stånd? Den traditionella svenska "löne-lönespiralen" måste brytas.

Arbetsmarknadens funktionsförmåga gäller dock inte bara frågan om löneflexibilitet. Det är också centralt att den yrkesmässiga och geografiska rörligheten är hög för att obalanser på olika delarbetsmarknader skall kunna elimineras. Om så är fallet behöver heller inte löneskillnaderna vara så stora för att den nödvändiga anpassningen till ändrade förutsättningar ska kunna komma till stånd. Här har utbildningen, både inom och utom ramen för arbetsmarknadspolitiken stor betydelse, särskilt på lång sikt. Ökad utbildning kan även medföra minskade löneskillnader. I ett kortare perspektiv är arbetsförmedlingens förmåga att "matcha" ihop efterfrågan och utbud mycket viktig.

Vid en varaktig inflationstakt på ca 2 % måste de långsiktiga nominella löneökningarna begränsas till ca 3 1/2 — 4 %, under antagande om en långsiktigt rimlig produktivitetsutveckling. Under de närmaste åren kan överskottet av arbetskraft väntas hålla tillbaka både de nominella och reala lönestegringarna. Vissa internationella erfarenheter tyder dock på att hög arbetslöshet har en svagare lönedämpande effekt ju längre den blir bestående. Det är därför oroväckande att den underliggande löneökningstakten inte tycks ha avtagit 1993 jämfört med 1992, i ett skede när arbetslösheten fortsatte att stiga kraftigt.

De historiska erfarenheterna i Sverige tyder på att nominallöneflexibiliteten nedåt är begränsad. Det finns dock vissa indikationer på att arbetsmarknaden framöver kan fungera effektivare än tidigare. En klar tendens finns till att kopplingen mellan löner och produktivitet stärks, bl.a. genom den omstöpning som förhandlingssystemet genomgår. Strukturella reformer har genomförts som bl.a. syftar till att minska låsningarna på arbetsmarknaden, t.ex. skattereformen, förändringarna av sjukförsäkringen, den sänkta ersättningen från A-kassan och möjligheten till förlängda provanställningar.

För att säkerställa möjligheten att kraftigt sänka arbetslösheten genom hög tillväxt med bibehållen låg inflationstakt är det emellertid önskvärt att få till stånd en ännu effektivare arbetsmarknad. I det följande ska — mot en internationell bakgrund — diskuteras några olika vägar för att uppnå detta.

Även om hög *tillväxt* kräver en väl fungerande arbetsmarknad, förutsätter också en väl fungerande arbetsmarknad hög tillväxt. Det finns ett starkt ömsesidigt beroende.

Om tillväxttakten är god uppstår dels en ökad efterfrågan på arbetskraft, dels en högre geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden. Långtidsarbetslösheten begränsas, vilket får gynnsamma effekter på lönebildningen. Anpassningen till strukturella förändringar blir mindre smärtsam. De fördelningspolitiska spänningarna dämpas av att det finns mer att fördela. Det statsfinansiella läget förbättras på grund av växande skattebaser och lägre utgifter.

De medelfristiga kalkyler som tidigare redovisats illustrerar mycket tydligt tillväxtens betydelse för att reducera arbetslösheten. En procents

högre tillväxt per år får under en fyraårsperiod ett mycket stort genomslag på arbetslösheten. Nivån sänks — enligt dessa beräkningar — sammantaget med ca 3 1/2 procentenhet. Samspelet mellan arbetsmarknadens funktionssätt och tillväxten i ekonomin måste sättas i centrum för analysen.

En vanligt förekommande tanke i arbetsmarknadsdebatten, bl.a. i EU:s Vitbok, är att en ökning av *löneflexibiliteten* kan bidra till lägre arbetslöshet. Därmed främjas yrkesmässig och geografisk rörlighet och den nödvändiga strukturella anpassningen till teknologisk utveckling, förändrade relativpriser och förskjutningar i preferenser m.m. underlättas. Ett motiv är också att sänkta löner för arbetskraft som har låg produktivitet öppnar upp en marknad för nya arbeten inom främst tjänstesektorn. Om arbetskraften blir tillräckligt billig kan exempelvis hushållen komma att efterfråga en rad tjänster inom hemmet. Det kan fler sysselsättas inom offentlig sektor, vid given utgiftsnivå. Allmänt blir produktionen av varor och tjänster mer arbetsintensiv. Detta brukar ibland benämnas "den amerikanska lösningen".

En ökad löneflexibilitet kan medföra fördelar i flera avseenden. Utvecklingen i USA tyder på att ekonomins anpassningsförmåga till ändrade förutsättningar förbättras och att nya arbetstillfällen skapas. Lägre relativa löner på vissa delarbetsmarknader leder naturligen till högre efterfrågan. "Vita" arbeten blir konkurrenskraftigare i förhållande till "grå eller svarta". Dessutom är det socialt en fördel att vara ute på arbetsmarknaden — även om lönen är låg — jämfört med alternativet att vara arbetslös.

Betydande nackdelar eller svårigheter med en sådan lösning finns dock, vilket också utvecklingen i USA visar på. Detta gäller särskilt om lönerna skulle bli väsentligt lägre för arbetskraft med låg produktivitet. Det kan uppstå en grupp människor som inte kan försörja sig på sin lön utan fastnar i en fattigdomsfälla eller i ett bidragsberoende. Konflikter kring fördelningpolitiken kan komma att skärpas. Den långsiktiga produktivitetsutvecklingen kan också hämmas genom att rationaliseringstrycket dämpas.

Det förtjänar dock speciellt att påpekas att löneflexibilitet inte är synonymt med växande löneskillnader. Om det råder utbudsöverskott inom en sektor med ett relativt högt löneläge, som exempelvis gäller för den svenska byggmarknaden för närvarande, medför ökad löneanpassning i denna del snarast en utjämning.

Ett frågetecken är emellertid hur stora löneskillnader som egentligen behövs för att generera en hög anpassningsförmåga på arbetsmarknaden och skapa nya arbetstillfällen? Ju större relativa förskjutningar som krävs desto svårare blir det att använda sig av denna typ av "lösning". Utbildningen kan här spela en viktig roll för att öka arbetsmarknadens flexibilitet och minska behovet av lönedifferentiering.

Om en ökad lönedifferentiering i huvudsak kommer till stånd via lägre ingångslöner mildras en del av de negativa effekter som annars uppstår. Ungdomar löper mindre risk än övriga grupper att permanent fastna i låglönearbeten utan kan använda dessa som en naturlig inkörsport till arbetsmarknaden. Försörjningsbördan är också vanligvis mindre.

Graden av löneflexibilitet är i huvudsak någonting som bestäms på arbetsmarknaden, som ett resultat av marknadskrafterna och överenskommelser mellan parterna, samtidigt som bl.a. skatte- och bidragsregler påverkar förutsättningarna. Redan nu kan tendenser skönjas till att utvecklingen är på väg mot ökad löneflexibilitet. Frågan är hur hastig processen kommer att bli och hur långt den kommer att gå. En ökad löneanpassning — även om löneskillnaderna då riskerar att tillta — skapar sannolikt förutsättningar för en gynnsammare samhällsekonomisk utveckling, bl.a. till följd av en förbättrad balans mellan efterfrågan och utbud på olika delarbetsmarknader.

En idé som ofta ventileras i både internationell och svensk debatt är att via *subventioner eller skattesänkningar* skapa incitament för ökad rörlighet och nya arbetstillfällen. Detta kan göras på olika sätt. Arbetskraftskostnaden kan sänkas via exempelvis lägre avgifter för okvalificerad arbetskraft, i syfte att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för dessa grupper. Förslag i denna riktning utgör ett viktigt inslag i Vitboken. Dessutom kan efterfrågan på vissa tjänster subventioneras via skatterabatter. Ett aktuellt exempel på detta är möjligheten att göra avdrag från fastighetsskatten om man anlitar hantverkare för reparationer i den egna bostaden.

Fördelarna med denna typ av åtgärder är uppenbara. Om kostnaden för viss arbetskraft blir lägre eller om vissa tjänster blir billigare ökar efterfrågan, vilket ger en sysselsättningsfrämjande effekt. Tillväxten av skattebaserna stimuleras, samtidigt som kostnaderna för arbetslösheten avtar. Det är dock inte sannolikt att dessa "dynamiska effekter" blir av sådan omfattning att de kompenserar för den budgetförsvagning som subventionerna eller skatterabatterna ger upphov till.

Om subventionering av arbetskraftskostnader eller om efterfrågan på arbetskraft klart begränsas till vissa grupper eller områden blir naturligtvis de negativa statsfinansiella konsekvenserna av mindre omfattning. Det kan också vara motiverat att skattemässigt gynna områden där skattekilar får en särskilt negativ effekt på efterfrågan. Mot detta ska ställas de avgränsningsproblem som uppstår.

Ett speciellt problem uppstår om subvention av arbetskraft med låg lön finansieras genom höjningar av inkomstskatten för övrig arbetskraft. I så fall skärps återigen marginaleffekterna, vilket tenderar att minska intresset för att arbeta och öka tendenserna till skatteplanering eller skattefusk. Tillväxten i ekonomin hämmas.

Under senare tid har i olika studier *arbetslöshetsersättningens* betydelse lyfts fram. Om ersättningen är alltför generös vad avser nivå och/eller tid försvagas incitamenten att söka sig tillbaka till den ordinarie arbetsmarknaden samtidigt som löneanpassningen fördröjs eller förhindras. Arbetsmarknadens funktionssätt försämras och långtidsarbetslösheten drivs upp.

Formellt sett är perioden för kontant arbetslöshetsersättning relativt kort i Sverige. Ett speciellt problem är i stället den sammankoppling mellan arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder som möjliggör permanent försörjning. Efter en period av ersättning och sedan åtgärd är man på nytt berättigad till ersättning. När denna period sedan är slut

kan man genom att delta i en ytterligare åtgärd kvalificera sig för förnyad ersättning osv. Enligt den arbetsmarknadspolitiska forskningen tenderar detta system att driva fram en utslagning från den ordinarie arbetsmarknaden.

En metod för att stimulera sysselsättningen skulle då vara att reducera arbetslöshetsersättningens nivå och/eller tid samt bryta länken mellan ersättning och åtgärder. Detta skulle innebära en stimulans att söka nytt arbete samt ökade incitament att acceptera ett arbete med lägre lön än man annars skulle göra, dvs. närmast en striktare tillämpning av det som i Sverige kommit att kallas arbetslinjen. Den arbetslöses kontakt med arbetsmarknaden skulle förbättras. Härmed kan arbetslöshetstiderna förkortas och rörligheten på arbetsmarknaden ökas. Resultaten från den arbetsmarknadspolitiska forskningen pekar mot positiva sysselsättningseffekter av sådana åtgärder. Nackdelarna finns på det sociala och fördelningspolitiska planet. Svårigheterna att försörja sig på arbetslöshetsunderstödet ökar. Antalet utförsäkrade — som blir beroende av socialbidrag — riskerar att stiga.

I såväl internationell som svensk debatt behandlas också frågan om att ändra *regelsystemet* på arbetsmarknaden för att på det sättet öka flexibiliteten. Motivet är att kostnaderna och riskerna för arbetsgivaren minskar om det blir lättare att utnyttja provanställningar och själv avgöra vilka som ska avskedas.

Fördelen med denna typ av avreglering på arbetsmarknaden är att arbetsgivarnas benägenhet att nyanställa sannolikt ökar, vilket i så fall kan få en dämpande effekt på arbetslösheten. En satsning kommer sannolikt att ske på arbetskraft med hög produktivitet, vilket främjar hög tillväxt och låg inflation. Om det blir lättare att både anställa och avskeda folk ökar flexibiliteten på arbetsmarknaden. Detta är särskilt positivt i en uppgångsfas när mer flexibilitet ger snabbare effekter och därmed motverkar långtidsarbetslöshet.

Nackdelen är att större förändringar av detta slag kan upplevas negativt i den bemärkelsen att de skapar otrygghet. Utslagningsprocesser kan komma att förstärkas om arbetsmarknaden inte är tillräckligt flexibel. Förutom de sociala problem som då blir följden, belastas också statsfinanserna. Ökade inslag av oseriöst företagande kan uppstå, vilket också får en snedvridande effekt på konkurrensen på marknaden.

Satsningar på förbättrad *infrastruktur* intar en framträdande plats i såväl EU:s s.k. vitbok som i övrig diskussion om sysselsättning och arbetsmarknad. Tanken är att denna typ av investeringar höjer regionens eller landets konkurrenskraft. Därmed kan produktion och sysselsättning öka. Utbyggnad av fysiska kommunikationer såsom vägar, broar, järnvägar liksom energinätverk och "informationsmotorvägar", dvs. bredbandsnät för elektronisk överföring, är exempel på detta.

Självklart är satsningar på förbättrad infrastruktur nödvändiga för att en hög ekonomisk tillväxt ska kunna upprätthållas. Försummas infrastrukturen uppstår flaskhalsar som både driver upp inflationen och dämpar tillväxten. Rörligheten på arbetsmarknaden försvåras, eftersom människors benägenhet att flytta till områden med brist på bostäder och kom-

munikationer och med i övrigt dålig service är låg. Incitamenten för kapacitetshöjande investeringar i näringslivet avtar. De negativa erfarenheterna från länder med bristfällig infrastruktur är entydig.

Att göra omfattande satsningar på infrastruktur är emellertid inte helt oproblematiskt. Dessa investeringar är vanligtvis kapitalintensiva. Effekten på tillväxten kan avta vid stora volymer. Per satsad krona skapas få nya arbetstillfällen direkt och det kan ta lång tid innan de indirekta effekterna gör sig gällande. En finansiering som medför ökade offentliga underskott är inte möjlig att genomföra utan negativa effekter på ekonomin i det statsfinansiella läge som Sverige befinner sig. Om privat finansiering kan mobiliseras undviks detta problem.

En slutsats som kan dras av internationell och svensk diskussion är att infrastrukturella satsningar är önskvärda och nödvändiga, men de måste ske i den takt som finansieringen medger. Man kan heller inte vänta sig några snabba effekter på arbetsmarknadens funktionssätt och på arbetslösheten.

Förbättrad *utbildning*, som utgör ett centralt element i Vitboken, underlättar ekonomins anpassning till nya förhållanden och höjer produktivitet och tillväxt i ett längre perspektiv. Människor med god utbildningsnivå har lättare att tillgodogöra sig och tillämpa de nya kunskaper som kommer fram. En ökad volym högutbildade bör också motverka de tendenser som i övrigt finns mot tilltagande lönespridning, eftersom värdet av utbildningspremien sjunker. Dessutom medför lönespridning i sig incitament till utbildning, som då blir ett medel för den enskilde att höja sin lönenivå.

En ökad utbildning gör också att matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden förbättras. Detta tenderar att minska arbetslösheten. I ett längre perspektiv kan också konkurrenskraften stärkas. Dessutom är vanligvis kostnaderna att bedriva utbildning låga, i förhållande till många andra typer av satsningar. Ett problem är att nå ut till och motivera de grupper som har störst behov. Det kan ta relativt lång tid innan utbildningssatsningar ger effekt på arbetsmarknadens funktionssätt och på tillväxten i ekonomin.

Den *traditionella arbetsmarknadspolitiken* är mer utbyggd i Sverige än i andra länder. Det kan konstateras att åtgärder av detta slag har många positiva effekter. I stället för att passivt ta emot bidrag hålls människor aktiva, vilket motverkar långtidarbetslöshet och utslagning. Kompetensnivån upprätthålls eller kan t.o.m. höjas via den utbildning som bedrivs. Ungdomar får möjlighet att skaffa sig arbetslivserfarenhet och kan lättare ta steget in på den reguljära arbetsmarknaden. Dessa effekter bidrar till att skapa en flexiblare och mer effektiv arbetsmarknad.

När omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna nått de nivåer som nu råder i Sverige uppstår dock vissa problem. Den administrativa apparaten blir omfattande. Åtgärderna tenderar att tränga ut reguljära arbeten. Incitamenten att söka sig ut på den ordinarie arbetsmarknaden kan försvagas. Alltför omfattande åtgärder kan också försvåra lönebildningen och verka inflationsdrivande. Dessutom blir belastningen hög på statsfinanserna.

För Sverige med nuvarande omfattande åtgärder kan en ytterligare utbyggnad av den traditionella arbetsmarknadspolitiken knappast ses som en framkomlig väg att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Däremot finns det många andra länder i Europa där en expansion av traditionell arbetsmarknadspolitik kan vara ett verkningsfullt medel att bekämpa främst långtidsarbetslöshet. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken röner också ett ökande intresse i omvärlden, bl.a. inom EU.

Den trend i *internationellt ekonomiskt samarbete* som syftar till att öppna upp marknader, öka integrationen, skärpa konkurrensen och förbättra produktionsfaktorernas rörlighet har långsiktigt mycket stor betydelse för möjligheterna att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, höja tillväxten och bekämpa arbetslösheten. Ett viktigt medel är därför att delta i det internationella ekonomisk-politiska samarbetet och försöka bidra till att en positiv utveckling i detta avseende säkerställs.

I en värld med hög arbetslöshet finns stora risker att protektionism breder ut sig. I så fall uppstår på sikt skadliga effekter på den ekonomiska tillväxten och på sysselsättningen. Särskilt kännbart blir detta för ett litet utrikeshandelsberoende land som Sverige.

Något enkelt recept för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt finns inte. Det är nödvändigt att förändringar sker på flera plan. Olika åtgärder får inte ställas mot varandra utan ska i stället ses som komplement. Ju fler åtgärder som kan sättas in, desto mindre långtgående behöver de vara på varje enskilt område för att uppnå en given total effekt.

Till en del kan regering och riksdag initiera de förändringar som behövs. I betydande utsträckning måste dock förnyelsen komma via arbetsmarknadens parter.

# Innehåll



**1 Inledning** 2
1.1 Utvecklingen 1994-95 2
1.2 Den svenska ekonomin i ett medelfristigt perspektiv 14

**2 Den internationella utvecklingen** 21
2.1 Allmän översikt 21
2.2 Ländergenomgång 26

**3 Utrikeshandel** 34
3.1 Export och import 34
3.2 Bytesbalansen 39

**4 Industrin** 42
4.1 Produktion och konkurrenskraft 42
4.2 Lönsamhet 47

**5 Privata tjänster** 51
5.1 Konjunkturläget 51
5.2 Strukturförändringar inom tjänstesektorn 54

**6 Arbetsmarknaden** 57
6.1 Sysselsättning och arbetskraftsutbud 58
6.2 Öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder 63

**7 Löner** 67
7.1 Lönebildningen i Sverige i ett historiskt perspektiv 67
7.2 Utvecklingen under 1990-1993 68
7.3 Utvecklingen under prognosperioden 69

**8 Inflation** 73
8.1 Inflationstryck 73
8.2 Inflationsförväntningar 75
8.3 Inflationsprognos 77

**9 Hushållens ekonomi och privat konsumtion** 81
9.1 Hushållens inkomster 81
9.2 Privat konsumtion och sparande 85

**10 Investeringar** 91
10.1 Näringslivets investeringar 91
10.2 Offentliga investeringar 94
10.3 Bostadsinvesteringar 96
10.4 Byggnadsverksamhet 99
10.5 Lagerinvesteringar 101

**11 Den offentliga sektorn** 104
11.1 Den konsoliderade offentliga sektorn 104
11.2 Staten inkl. sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna 111
11.3 Allmänna pensionsfonden 113
11.4 Den kommunala sektorn 113

**12 Kapitalmarknaden** 117
12.1 Den internationella ränte- och valutakursutvecklingen 117
12.2 Den svenska ränte- och valutakursutvecklingen 122
12.3 Statens upplåning 125
12.4 Kreditmarknadens utveckling 127
12.5 Utvecklingen på aktiemarknaden 128

**13 Medelfristiga scenarier** 130
13.1 Inledning 130
13.2 Förutsättningar 131
13.3 Den internationella utvecklingen 134
13.4 Den svenska utvecklingen 136
13.5 Sammanfattning 170

**14 Den offentliga skulden** 173
14.1 Inledning 173
14.2 Statskuldsteori 174
14.3 Olika skulddefinitioner 180
14.4 Skuldutvecklingen fram till år 1999 182
14.5 Den internationella skuldutvecklingen 186
14.6 EU och den offentliga skuldsättningen 190
14.7 Sammanfattning 192

**15 Arbetsmarknadens funktionssätt** 193
15.1 Tillfälliga faktorers bidrag till löneutvecklingen 1993 193
15.2 Hur kan arbetsmarknaden förändras? 197

# Tabeller


| | | |
|---|---|---|
| 1.1 | Prognosförutsättningar | 5 |
| 1.2 | Löner och priser | 7 |
| 1.3 | Försörjningsbalans | 7 |
| 1.4 | Bidrag till BNP-tillväxten | 10 |
| 1.5 | Nyckeltal | 11 |
| 1.6 | Sparande | 12 |
| 1.7 | Försörjningsbalans 1996-1999 | 15 |
| 1.8 | Nyckeltal | 18 |
| 1.9 | Bidrag till tillväxten | 20 |
| 2.1 | Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder | 22 |
| 2.2 | Konsumentpriser och arbetslöshet i vissa OECD-länder | 23 |
| 2.3 | Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande | 24 |
| 3.1 | Exportmarknadstillväxt, relativa priser, marknadsandelar och export av bearbetade varor | 35 |
| 3.2 | Importvägd efterfrågan på bearbetade varor | 38 |
| 3.3 | Export och import av varor | 38 |
| 3.4 | Bytesbalans | 40 |
| 4.1 | Nyckeltal för industrin | 42 |
| 4.2 | Industrins rörliga kostnader, produktpriser, marginaler per producerad enhet samt bruttoöverskottsandel | 48 |
| 5.1 | Importpenetrationskvot för den privata tjänstesektorn och för industrin | 55 |
| 6.1 | Antalet sysselsatta i olika branscher | 60 |
| 6.2 | Produktion och sysselsättning i timmar | 61 |
| 6.3 | Procentuell förändring av arbetskraftsutbudet | 62 |
| 6.4 | Relativ arbetslöshet i olika åldrar | 64 |
| 6.5 | Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder | 65 |
| 7.1 | Timlöner och arbetskraftskostnader | 69 |
| 8.1 | Konsumentpriser | 77 |
| 8.2 | Bidrag till skillnad i KPI-förändring mellan 1994 och 1995 | 79 |
| 9.1 | Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande | 81 |
| 9.2 | Hushållens inkomster | 82 |
| 9.3 | Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll | 84 |
| 10.1 | Bruttoinvesteringar efter näringsgren | 91 |
| 10.2 | Bruttoinvesteringar i näringslivet | 92 |
| 10.3 | Offentliga investeringar | 95 |
| 10.4 | Bostadsinvesteringar | 98 |
| 10.5 | Byggnadsverksamhet | 101 |
| 10.6 | Lagervolymförändringar | 101 |
| 11.1 | Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande | 105 |
| 11.2 | Den offentliga sektorns inkomster och utgifter | 107 |
| 11.3 | Skatter och avgifter | 109 |
| 11.4 | Offentliga sektorns utgifter | 111 |

| | | |
|---|---|---|
| 11.5 | Staten inkl. sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna | 112 |
| 11.6 | Allmänna pensionsfonden | 113 |
| 11.7 | Den kommunala sektorns inkomster och utgifter | 115 |
| 13.1 | Utvecklingen i OECD 1993-1999 | 135 |
| 13.2 | Räntor och ECU-index | 137 |
| 13.3 | Produktion, produktivitet och investeringar, årsgenomsnitt 1996-1999 | 141 |
| 13.4 | Försörjningsbalansen med vissa nyckeltal enligt alternativet med medelhög tillväxt | 142 |
| 13.5 | Den offentliga sektorns finanser | 147 |
| 13.6 | Hushållssektorns finanser | 151 |
| 13.7 | Försörjningsbalansen med vissa nyckeltal enligt alternativet med hög tillväxt | 156 |
| 13.8 | Arbetsmarknad | 158 |
| 13.9 | Den offentliga sektorns finanser vid alternativa tillväxttakter | 159 |
| 13.10 | Hushållssektorns finanser vid alternativa tillväxter | 161 |
| 13.11 | Försörjningsbalansen med vissa nyckeltal enligt alternativet med låg tillväxt | 164 |
| 13.12 | Företagssektorns finanser vid alternativa tillväxter | 168 |
| 13.13 | Bruttosparande och bytesbalans vid alternativa tillväxter | 169 |
| 14.1 | Finansiell skuldsättning 1993 i den offentliga sektorn | 181 |
| 15.1 | Beräkning av den strukturella löneglidningen 1992 och 1993 | 196 |

# Diagram


| | | |
|---|---|---|
| 1.1 | Produktion i industrin och i övriga ekonomin | 3 |
| 1.2 | BNP, export, privat konsumtion och brutto-investeringar | 5 |
| 1.3 | Bruttoinvesteringar samt bruttoinvesteringar exkl. bostäder | 10 |
| 1.4 | BNP och produktivitet i Sverige 1981-1995 | 12 |
| 1.5 | Finansiellt sparande i privat och offentlig sektor samt bytesbalans | 13 |
| 1.6 | Öppet arbetslösa samt personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspoitiska åtgärder 1980-1999 | 16 |
| 1.7 | Offentliga sektorns utgifter och inkomster | 17 |
| 1.8 | Den offentliga sektorns finansiella nettoställning | 19 |
| 2.1 | BNP-tillväxt i USA, Japan och västra Tyskland | 21 |
| 2.2 | Inflation, tillverkningsindustrins kapacitets-utnyttjande och långa räntor i USA | 27 |
| 2.3 | Inflation och tillverkningsindustrins kapacitets-utnyttjande i västra Tyskland | 29 |
| 3.1 | Marknadsandel och relativpris för exporten av bearbetade varor | 36 |
| 4.1 | Industriproduktion och kapacitetsutnyttjande | 44 |
| 4.2 | Industrins arbetskostnad per producerad enhet i Sverige relativt 14 OECD-länder 1980-1995 | 46 |
| 4.3 | Industrins bruttomarginal 1980-1995 | 49 |
| 5.1 | Arbetade timmar i privat tjänstesektor | 52 |
| 6.1 | Antal varsel och antal nyanmälda lediga platser | 57 |
| 6.2 | Sysselsättning och arbetskraftsutbud | 59 |
| 6.3 | Öppet arbetslösa samt personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder | 63 |
| 7.1 | Lönespridningen i Sverige | 67 |
| 7.2 | Nominell timlön inom industrin | 72 |
| 8.1 | Hushållens inflationsförväntningar | 76 |
| 8.2 | Prisutvecklingen i Sverige och OECD | 80 |
| 9.1 | Hushållens förmögenhetskvot | 86 |
| 9.2 | Hushållens skuldkvot | 87 |
| 9.3 | Hushållens förväntningar om ekonomin om 12 månader | 88 |
| 9.4 | Hushållens förväntningar om arbetslösheten om 12 månader | 88 |
| 9.5 | Privat konsumtion | 89 |
| 9.6 | Hushållens sparkvot | 90 |
| 10.1 | Procentuell förändring av investeringar och produktion i näringslivet | 94 |
| 10.2 | Antal outhyrda lägenheter resp. antal påbörjade lägenheter | 96 |
| 10.3 | Bostadsinvesteringar | 99 |
| 10.4 | Byggnadsinvesteringar per sektor 1970-1995 | 100 |

| | | |
|---|---|---|
| 10.5 | Lagerstockar i förhållande till produktion | 102 |
| 10.6 | BNP-utveckling och lagerbidrag | 103 |
| 11.1 | Den offentliga sektorns finansiella sparande 1970-1995 | 104 |
| 11.2 | Den offentliga sektorns finansiella nettoställning | 108 |
| 12.1 | 6-månaders Euromarknadsräntor 1989-1994 | 118 |
| 12.2 | 10-åriga obligationsräntor 1989-1994 | 119 |
| 12.3 | Ränteutvecklingen 1989-1994 | 123 |
| 12.4 | Kronans depreciering från nov. 1992 | 124 |
| 12.5 | Bankernas kreditförluster och resultat | 127 |
| 12.6 | Internationell börsutveckling 1993-1994 | 128 |
| 13.1 | Bruttonationalprodukt och trend 1985-1995 | 133 |
| 13.2 | BNP-tillväxten och dess användning enligt alternativet med medelhög tillväxt | 139 |
| 13.3 | BNP-tillväxten och dess användning 1996-1999 | 139 |
| 13.4 | Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16-64 år, enligt alternativet med medelhög tillväxt | 145 |
| 13.5 | Hushållens sparkvot 1980-1999 | 150 |
| 13.6 | Bruttosparande och bytesbalans 1970-1999 | 152 |
| 13.7 | Finansiellt sparande 1970-1999 | 153 |
| 13.8 | Investeringar i förhållande till BNP | 155 |
| 13.9 | Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16-64 år, enligt alternativet med hög tillväxt | 157 |
| 13.10 | Finansiellt sparande i offentlig sektor 1990-1999 | 159 |
| 13.11 | Primärt finansiellt sparande i offentlig sektor 1990-1999 | 161 |
| 13.12 | Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16-64 år, enligt alternativet med låg tillväxt | 165 |
| 13.13 | Bytesbalans 1970-1999 | 169 |
| 13.14 | Bruttonationalprodukt och trend 1985-1999 | 171 |
| 14.1 | Den offentliga sektorns skulder i Sverige och OECD 1980-1993 | 174 |
| 14.2 | Skuldkvotens bestämningsfaktorer | 175 |
| 14.3 | Den offentliga sektorns skuldutveckling vid medelhög (3 %) tillväxt | 183 |
| 14.4 | Den offentliga sektorns nettoskuldutveckling i tre olika tillväxtscenarier | 184 |
| 14.5 | Utvecklingen av skuldkvoten och dess bestämningsfaktorer i Belgien | 188 |
| 15.1 | Den strukturella löneglidningen | 194 |
| 15.2 | Löne- och sysselsättningsutvecklingen inom industrins olika delbranscher 1993 | 195 |

# Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1994/95 — 1998/99

# Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1994/95 - 1998/99

## Förord

Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK:n) som här presenteras visar utgifts- och inkomstutvecklingen under perioden 1994/95 - 1998/99 till följd av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. LK:n är således inte någon prognos över den framtida utvecklingen. Dess syfte är att utgöra ett av regeringens underlag vid utformningen av den långsiktiga utgiftsstrategin.

LK:n består av tre delar: en huvudtext, ett appendix samt en tabellbilaga. I huvudtexten redovisas en samlad konsekvensberäkning av den offentliga sektorns utgifter och inkomster utifrån tre olika antagandebilder för den ekonomiska utvecklingen. Huvudtexten är uppdelad i separata avsnitt för statsbudgeten, övriga staten, AP-fonden respektive kommunerna samt hela offentliga sektorn. I avsnitt 4 finns dessutom en redovisning över statens samlade utgifter på olika områden. I huvudtexten finns, förutom redovisningen av utvecklingen under LK-perioden, i de flesta avsnitt även en redovisning av utvecklingen under perioden 1988/89 - 1993/94.

I appendixdelen redovisas utgiftsutvecklingen för respektive departement under LK-perioden. I tabellbilagan återfinns sifferunderlaget för texter och diagram.

Framställningen bygger på material från departementen och myndigheter. Finansdepartementets ekonomiska avdelning svarar för de antaganden om den ekonomiska utvecklingen som ligger till grund för beräkningarna. De tre antagandebilderna redovisas mer utförligt i den reviderade nationalbudgeten, bilaga 1.1 i denna proposition.

LK-beräkningarna har gjorts på Finansdepartementets budgetavdelning. Departementsekreteraren Karin Lindgren har lett den grupp som arbetat fram LK:n. Riksdagsbeslut t.o.m. 13 april 1994 har beaktats. LK-beräkningarna avslutades den 19 april 1994.

Innehåll:

Prop. 1993/94:150
Bilaga 1.2

# Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1993/94 - 1997/98

Sammanfattning . . . . . 1

1 Den långsiktiga konsekvenskalkylen 1994/95-1998/99 . . . . . 9
1.1 Inledning . . . . . 9
1.2 Beräkningsmetod . . . . . 10
1.3 Samhällsekonomisk bakgrund . . . . . 14

2 Statsbudgetens utveckling . . . . . 21
2.1 Budgetsaldot . . . . . 21
2.2 Statsbudgetens inkomster 1988/89 - 1998/99 . . . . . 23
2.2.1 Historisk utveckling 1988/89 - 1993/94 i löpande priser . . . . . 24
2.2.2 Inkomstutveckling under LK-perioden, 1994/95 - 1998/99 . . . . . 25
2.2.3 Avgiftsinkomster från förvaltningsmyndigheter . . . . . 29
2.3 Statsbudgetens utgifter 1988/89 - 1998/99 . . . . . 30
2.3.1 Historisk utveckling 1988/89 - 1993/94 . . . . . 31
2.3.2 Utgiftsutvecklingen under LK-perioden, 1994/95 - 1998/99 . . . . . 32
2.3.3 Utgiftsstyrande faktorer . . . . . 35
2.3.4 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier . . . . . 36

3 Statens utgifter fördelade på politikområden, 1988/89 - 1998/99 . . . . . 41
3.1 Ålderspensioner . . . . . 47
3.2 Arbetsmarknadspolitik . . . . . 49
3.3 Sjuk- och arbetsskadeförsäkring m.m. . . . . 52
3.4 Statsskuldräntor. . . . . 55
3.5 Barnfamiljer . . . . . 57
3.6 Bidrag från staten till kommunsektorn . . . . . 59
3.7 Utbildning och forskning . . . . . 62
3.8 Försvar . . . . . 66
3.9 Kommunikationer . . . . . 68
3.10 Bostadsförsörjning . . . . . 71
3.11 Rättsväsendet inkl. skatt och tull . . . . . 73
3.12 Internationellt bistånd . . . . . 76
3.13 Invandring . . . . . 78
3.14 Vård och omsorg . . . . . 80
3.15 Närings- och jordbrukspolitik . . . . . 82

3.16 Central förvaltning . . . . . 85
3.17 Fritidsverksamhet och kultur . . . . . 86
3.18 Övriga utgifter . . . . . 88
3.19 Utrikesförvaltning och internationell samverkan . . . . . 89
3.20 Samhällsplanering och regional utveckling . . . . . 92
3.21 Miljöskydd, naturvård och energi . . . . . 94

4 Statens inkomster och utgifter utanför statsbudgeten exkl. AP-fonden under LK-perioden . . . . . 97
4.1 Arbetsmarknadsfonden . . . . . 98
4.2 Lönegarantifonden . . . . . 99
4.3 Delpensionsfonden . . . . . 100

5 Statens lånebehov och skuld . . . . . 102
5.1 Statsskuldens sammansättning . . . . . 102
5.2 Statsskuldens finansiering . . . . . 103
5.3 Statsskuldens utveckling under LK-perioden . . . . . 105

6 AP-fonden . . . . . 108

7 Budgeteffekter av medlemskap i EU . . . . . 112

8 Den kommunala sektorn . . . . . 114
8.1 Finansiellt sparande under LK-perioden . . . . . 114
8.2 Inkomster och utgifter år 1994 . . . . . 115
8.3 Inkomster . . . . . 116
8.3.1. Skatteinkomster . . . . . 116
8.3.2. Statsbidrag . . . . . 117
8.3.3. Inkomster under LK-perioden . . . . . 118
8.4 Utgifter . . . . . 119
8.4.1. Utgifter under LK-perioden . . . . . 120
8.5 Tillgångar och skulder år 1992 . . . . . 121

9 Offentliga sektorns finansiella sparande under LK-perioden . . . . . 123

10 Alternativa beräkningar . . . . . 126
10.1 Alternativ 2 % . . . . . 126
10.1.1. Samhällsekonomisk bakgrund . . . . . 126
10.1.2. Statsskulden och lånebehovet . . . . . 127
10.1.3. Statsbudgetens utveckling . . . . . 127
10.1.4. Övriga staten och AP-fonden . . . . . 128
10.1.5. Kommunsektorn . . . . . 129
10.1.6. Offentliga sektorns finansiella sparande . . . . 130
10.2 Alternativ 4 % . . . . . 130
10.2.1. Samhällsekonomisk bakgrund . . . . . 130
10.2.2. Statsskulden och lånebehovet . . . . . 131

10.2.3. Statsbudgetens utveckling . . . . . 131
10.2.4. Övriga staten och AP-fonden . . . . . 133
10.2.5. Kommunsektorn . . . . . 133
10.2.6. Offentliga sektorns finansiella sparande . . . . 134

Appendix, departementens verksamhetsområden . . . . . 136

Tabellbilaga . . . . . 155

# Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1994/95 - 1998/99

## Sammanfattning

### *Inledning*

Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK:n) arbetas fram för att utgöra ett av regeringens underlag vid beslut om utformningen av den långsiktiga utgiftsstrategin. Beräkningarna i LK:n visar bl.a. hur stor del av samhällets resurser som – givet redan fattade beslut och givet vissa antaganden om den ekonomiska utvecklingen – kommer att tas i anspråk av den offentliga sektorn, i första hand staten, under perioden 1994/95 - 1998/99. Syftet med LK:n är att beräkna utgifter och inkomster till följd av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. *LK:n är således inte någon prognos över den framtida utvecklingen.*

Beräkningarna i LK:n bygger på vissa antaganden om den ekonomiska utvecklingen och om ekonomins funktionssätt. Tre olika scenarier beskrivs i beräkningarna. Huvuddelen av texterna och beräkningarna baseras på det scenario där BNP-tillväxten blir i genomsnitt ca 3 % per år under LK-perioden. Två alternativa scenarier, där BNP-tillväxten antas bli i genomsnitt ca 4 % respektive ca 2 % årligen, beskrivs i avsnittet Alternativa beräkningar. De realekonomiska antagandena till alla tre scenarierna redovisas i avsnitt 1.3. I avsnittet Sammanfattning analyseras alla tre alternativen parallellt.

Antagandena i de tre scenarierna bygger på att Sverige är medlem i EU fr.o.m. 1 januari 1995. Avgiften till EU och andra kostnader/intäkter till följd av ett eventuellt medlemskap har emellertid inte tagits med i LK-beräkningarna utan beskrivs och utreds i ett särskilt avsnitt, Budgeteffekter av ett medlemskap i EU.

Det program för sanering av de offentliga finanserna på 81 miljarder kronor fram till år 1998 som regeringen presenterade i den förra kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150) och som riksdagen fattade principbeslut om våren 1993, har i sin helhet betraktats som ett redan fattat beslut och ingår således i beräkningarna.

Utvecklingen av de offentliga finanserna bestäms i LK-beräkningarna av de antaganden som görs om den ekonomiska utvecklingen. Trots de gynnsamma förutsättningarna, särskilt i alternativen med 3 % respektive 4 % tillväxt, blir underskotten fortsatt stora.

Därutöver innebär ett eventuellt EU-medlemskap en nettobelastning vilken, om den inte finansieras, leder till ett ökat budgetunderskott. Dessa budgeteffekter har inte beaktats i de LK-beräkningar som nu presenteras.

Ett eventuellt icke-medlemskap kan också leda till betydande effekter på de offentliga finanserna. Inte heller detta har beaktats i LK-beräkningarna.

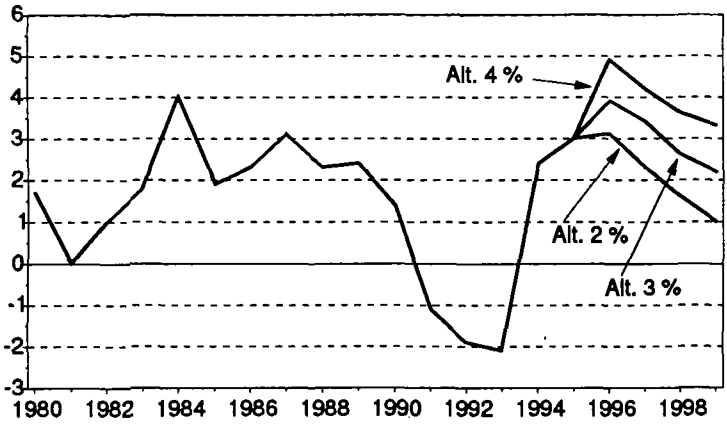
Den samhällsekonomiska bakgrunden skiljer sig åt i de tre olika alternativen. Skillnaderna förklaras enbart av inhemska faktorer: hur väl arbetsmarknaden fungerar och hur stort förtroendet är för den framtida ekonomiska utvecklingen och den förda politiken (för en fylligare beskrivning se även den reviderade nationalbudgeten, bilaga 1.1 i denna proposition). De internationella förutsättningarna antas vara desamma i alla tre beräkningarna.

I *alternativ 2 %*, dvs. där BNP beräknas växa med i genomsnitt ca 2 % årligen, fungerar lönebildningen dåligt och förväntningsbilden hos hushåll och företag präglas av fortsatt osäkerhet. Räntorna förväntas stiga. En svagare produktions- och sysselsättningsökning än i de två andra alternativen innebär att arbetslösheten ligger kvar på en mycket hög nivå - i slutet av LK-perioden beräknas den öppna arbetslösheten till-sammans med andelen personer som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder ligga på ca 12,5 % av arbetskraften.

I *alternativ 3 %*, där BNP antas växa med i genomsnitt ca 3 % årligen, är bedömningen av utvecklingen under LK-perioden baserad på ett gradvis ökat förtroende för ekonomin och den ekonomiska politiken, vilket möjliggör en fortsatt nedgång av räntenivåerna. Skuldsaneringsprocessen i hushåll och företag beräknas i allt väsentligt vara avslutad. Även fortsättningsvis kommer tillväxten att vara exportledd. När förtroendet för ekonomin gradvis ökar, stiger näringslivets investeringar och den privata konsumtionen. Arbetslösheten fortsätter att falla men beräknas ändå ligga på en för svenska förhållanden hög nivå mot slutet av LK-perioden. Den öppna arbetslösheten och andelen personer i olika åtgärder antas i alternativ 3 % minska från drygt 14 % 1994 till 10 % 1999.

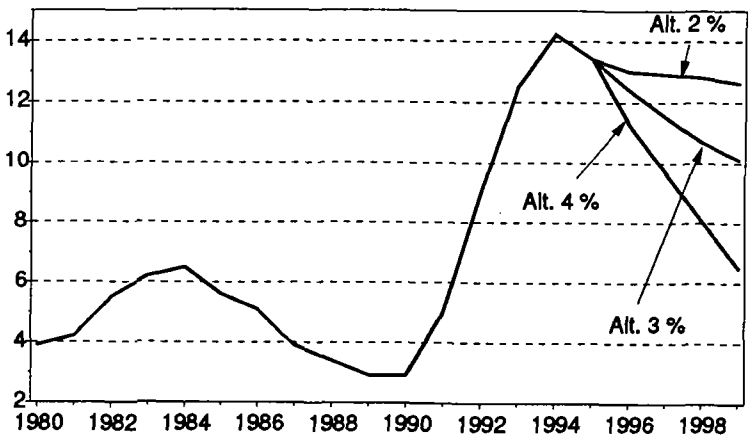
I *alternativ 4 %* möjliggör en väl fungerande arbetsmarknad ett större förtroende och bättre framtidsförväntningar utan att inflationsimpulser uppstår. Detta leder till en snabbare konsumtions- och investeringstillväxt. BNP växer med i genomsnitt 4 % årligen. En kraftigare tillväxt möjliggör en snabbare sysselsättningsuppgång och vid slutet av LK-perioden beräknas 4 % vara öppet arbetslösa och ytterligare 2,5 % omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Andelen personer utanför den reguljära arbetsmarknaden år 1999 är därmed 3,5 procentenheter lägre i alternativ 4 % än i alternativ 3 %. Alternativ 4 % bygger dessutom på ett implicit antagande om att fortsatta strukturella reformer genomförs som förbättrar ekonomins funktionssätt.

**Diagram 1 BNP-utvecklingen under perioden 1980 - 1999, alt. 2 %, 3 % samt 4 %.** Årlig procentuell förändring i 1985 års prisnivå.




*Källor:Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet*

**Diagram 2 Arbetslösheten* som andel av arbetskraften (%) under perioden 1980 - 1999, alt. 2 %, 3 % samt 4 %.**




* Med arbetslöshet avses summan av öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

*Källa:* Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

**Offentliga sektorns finansiella sparande**

Det *finansiella sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn* kännetecknas i alla tre alternativen av fortsatta betydande underskott under hela LK-perioden. Ju högre tillväxten antas vara, desto bättre beräknas inkomstutvecklingen bli och desto lägre blir utgifterna för främst arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetslöshetsunderstöd. I samtliga alternativ stiger ränteutgifterna successivt, om än i olika takt. Det första året i LK-perioden, dvs. 1994/95, beräknas det finansiella sparandeunderskottet i den offentliga sektorn till knappt 11 % av BNP. I alternativ 2 % respektive alternativ 3 % uppgår det finansiella sparandeunderskottet till ca 6,5 % respektive 4 % budgetåret 1998/99. I dessa två alternativ medför de stora negativa finansiella sparandet under lågkonjunkturen och LK-perioden att den offentliga sektorns nettoskuld ökar till 58 % respektive 51 % av BNP i slutet av LK-perioden. Även med de mycket gynnsamma förutsättningar som alternativ 4 % baseras på kommer hela offentliga sektorns utgifter att överstiga inkomsterna med 27 miljarder kronor 1998/99. Mätt som andel av BNP förbättras det finansiella sparandeunderskottet i den offentliga sektorn från knappt 11 % 1994/95 till ca 1,5 % 1998/99. Därmed uppgår den offentliga sektorns nettoskuld i alternativ 4 % till 44 % av BNP i slutet av LK-perioden.

Hela LK-perioden kommer sålunda att kännetecknas av fortsatt stora, om än minskande, underskott i det offentliga sparandet. Därmed kommer den finansiella nettoförmögenheten att snabbt försämras. Efter det överhettade läge som rådde i ekonomin vid 1980-talets slut hade den konsoliderade offentliga sektorn en finansiell nettofordran. De stora underskotten under lågkonjunkturen och LK-perioden medför att den offentliga sektorns nettoställning, dvs. skillnaden mellan tillgångar och skulder, försämras kraftigt som andel av BNP. En försvagning av den offentliga sektorns nettoförmögenhet är inget unikt för Sverige. Den offentliga sektorns skuldsättning har stigit inom hela OECD-området under den senaste lågkonjunkturen, men utvecklingen är betydligt mer dramatisk i Svergie. Den finansiella bruttoskulden överstiger sedan 1993 genomsnittet för OECD-länderna. Med hänsyn till underskotten i de offentliga finanserna under LK-perioden kommer sannolikt också nettoskulden överstiga genomsnittet i OECD. Sveriges relativa position är ännu sämre om hänsyn tas till att den offentliga sektorns pensionsåtagande är förhållandevis stora i Sverige.

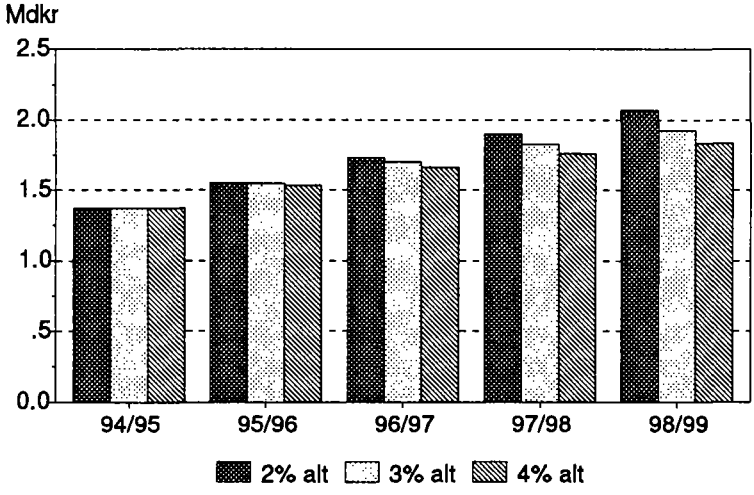
För de olika delsektorerna ser utvecklingen ut på följande sätt. Beträffande *statens inkomster och utgifter utanför statsbudgeten* (exkl. AP-fonden) visar beräkningarna i alternativen 2 % och 3 % att det framför allt är Arbetsmarknadsfonden som går med betydande underskott, vilket är ett resultat av den höga arbetslösheten. I alternativ 4 % antas att arbetslösheten bli lägre, vilket också minskar underskottet.

Trots en gynnsam demografisk utveckling under 1990-talet kommer allt större delar av *AP-fondens* ränteinkomster att tas i anspråk för de löpande pensionsutbetalningarna. Med ett antagande om 2 % tillväxt beräknas AP-fondens finansiella sparande bli ca 7,7 miljarder kronor under LK-

I alternativen 2 % och 3 % ökar *statsskulden* snabbare än i alternativ 4 %. Statsskuldens genomsnittliga procentuella ökning är för LK-perioden i alternativ 2 % ca 11 % per år. Den totala skulden beräknas uppgå till ca 108,5 % av BNP 1998/99 (skuldkvoten).

Motsvarande skuldökningstal för alternativ 3 % är ca 9 % samt skuldkvoten 100 % av BNP. För alternativ 4 % ökar statskulden med 7,5 % årligen och vid slutet av LK-perioden uppgår skulden till 94,5 % av BNP. Det är därmed endast i alternativ 4 % som skuldkvoten inte beräknas stiga under hela LK-perioden. Detta förklaras framför allt av en högre tillväxttakt i alternativ 4 % som genererar lägre underskott i statsbudgeten men också av att den lägre arbetslösheten gör att underskotten i Arbetsmarknadsfonden blir lägre i alternativ 4 %.

**Diagram 3 Utvecklingen av statsskulden under LK-perioden, alt. 2 %, 3 % samt 4 %.** Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

*Lånebehovet* är högst i alternativ 2 % och lägst i alternativ 4 %. I alternativ 2 % är det årliga nyupplåningsbehovet i stort sett oförändrat under LK-perioden och beräknas uppgå till 168 miljarder kronor 1998/99. I alternativ 3 % minskar nyupplåningsbehovet under perioden och uppgår 1998/99 till ca 100 miljarder kronor. I alternativ 4 % minskar nyupplåningsbehovet i en snabbare takt under hela perioden. Budgetåret 1998/99 uppgår således lånebehovet i alternativ 4 % till ca 70 miljarder kronor. Orsakerna är att tillväxten är högre och budgetunderskotten således lägre i både alternativ 3 % och alternativ 4 %, jämfört med alternativ 2 %. Även underskottet i Arbetsmarknadsfonden, vars storlek är en funktion av arbetslöshetens utveckling, påverkar lånebehovet. Som tidigare nämnt antas i alternativ 2 % den öppna arbetslösheten och

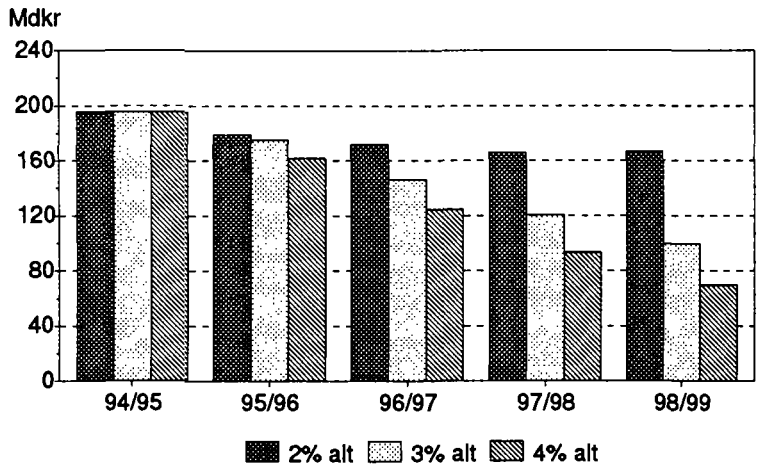
perioden sista år. Alternativ 2 % skiljer sig väsentligt från såväl alternativ 3 % som 4 %. Den primära förklaringen till det höga finansiella sparandet i alternativ 2 % är att det i detta alternativ antas högre realräntor än i de andra två alternativen. Detta antagande leder till att AP-fondens ränteinkomster är kraftigt högre än i de två andra alternativen. I alternativ 3 % beräknas det finansiella sparandet bli negativt, motsvarande ca - 1,6 miljarder kronor LK-periodens sista år. Avgiftsinkomsterna beräknas i samtliga alternativ finansiera ca 76 % av de totala ATP-utgifterna 1994/95, medan resterande del finansieras med fondens kapitalavkastning. Med ett negativt finansiellt sparande i slutet av LK-perioden innebär det att fr.o.m. sekelskiftet beräknas fondkapitalet i alternativ 3 % finansiera de löpande ATP-utgifterna. I alternativ 4 % beräknas AP-fondens negativa finansiella sparande bli aningen sämre under LK-periodens sista år än i alternativ 3 %, dvs. ca - 2 miljarder kronor. En parlamentarisk arbetsgrupp har nyligen lämnat ett betänkande med förslag till reformerat pensionssystem. Någon proposition har ännu inte lämnats i detta ärende. Den parlamentariska arbetsgruppens förslag har inte beaktats i LK-beräkningarna.

Budgetåret 1993/94 beräknas *kommunernas finansiella sparande* i samtliga alternativ uppgå till 22 miljarder kronor. Beräkningarna för perioden bygger på de mål om realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion som uttalades i förra årets reviderade finansplan. Det stora sparandet budgetåret 1993/94 förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningstakten som skett de senare åren i kombination med ökade skatteintäkter till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskattemedel. Budgetåret 1994/95 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 5 miljarder kronor när de tillfälliga effekter som förstärkt sektorns finanser under åren 1992 och 1993 uteblir.

I alternativ 2 % uppvisar kommunsektorn ett finansiellt sparande på 1 miljard kronor 1995/96. I detta alternativ ligger sparandet på mellan 1 och 19 miljarder kronor under LK-perioden. I alternativ 3 % försämras kommunernas finansiella sparande under 1995/96, men är fortfarande positivt och något högre än i alternativ 2 %. Under resten av LK-perioden uppvisar kommunsektorn ett positivt finansiellt sparande i detta alternativ på mellan 7 och 21 miljarder kronor. I alternativ 4 % uppvisar kommunsektorn ett finansiellt sparande på 3 miljarder kronor 1995/96. Under resten av LK-perioden ligger det finansiella sparandet i detta alternativ mellan 11 och 30 miljarder kronor. Det är framför allt mellan åren 1996 och 1998 som det enligt beräkningarna sker en kraftig förstärkning av det finansiella sparandet i alla alternativen. Till stor del förklaras förbättringen av skatteinkomsternas positiva utveckling samtidigt som kommunerna anpassar konsumtionen till det skattefinansierade utrymmet.

andelen personer som omfattas av åtgärder uppgår totalt till ca 12,5 % i slutet av LK-perioden medan den i alternativ 3 % beräknas till ca 10 %. I alternativ 4 % är motsvarande nivå ca 6,5 % budgetåret 1998/99.

**Diagram 4 Utvecklingen av lånebehovet under LK-perioden, alt. 2 %, 3 % samt 4 %.** Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

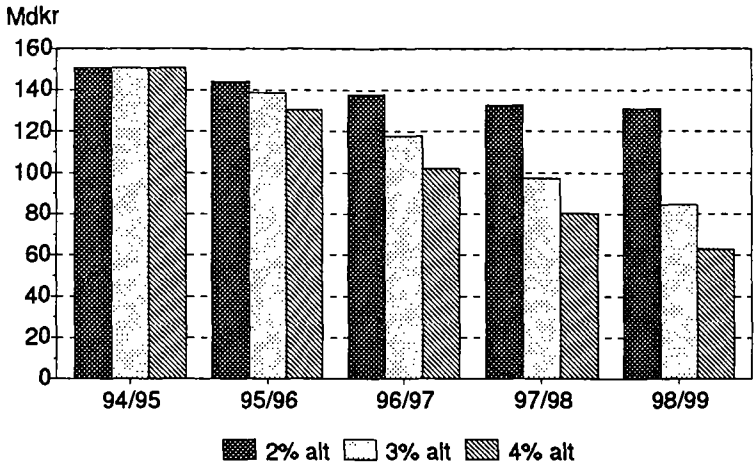
## Statsbudgetens utveckling

Sammantaget innebär inkomst- och utgiftsutvecklingen att *statsbudgetens saldo* i alternativ 2 % visar ett underskott på ca 131 miljarder kronor sista året i LK-perioden. Motsvarande nivå på underskottet beräknas för alternativ 3 % till ca 84 miljarder kronor samt till knappt 63 miljarder kronor i alternativ 4 % .

Att underskottet i alternativ 2 % är större än i alternativ 3 % beror i huvudsak på att räntenivån i alternativ 2 % är högre, vilket leder till högre statsskuldsräntor och lägre tillväxt och därmed också till lägre skatteinkomster. Vidare antas att arbetslösheten i detta alternativ ligger kvar på en högre nivå under hela LK-perioden jämfört med alternativ 3 %, vilket i sin tur leder till stora utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Skillnaden mellan alternativ 3 % och alternativ 4 % förklaras till största delen av en högre tillväxt och högre sysselsättning som genererar högre skatteinkomster, samt att den lägre arbetslösheten leder till att utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder är lägre i alternativ 4 %.

**Diagram 5 Utvecklingen av statsbudgetens saldo under LK-perioden, alt. 2 %, 3 % samt 4 %.** Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

# 1 Den långsiktiga konsekvenskalkylen 1994/95 - 1998/99

## 1.1 Inledning

Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK:n) är avsedd att utgöra ett av regeringens underlag inför beslut om utformningen av en långsiktig utgiftsstrategi. Beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen visar bl.a. hur stor del av samhällets resurser som - givet redan fattade beslut och givet en viss ekonomisk utveckling - kommer att tas i anspråk av eller fördelas av staten och övriga delar av den offentliga sektorn under perioden 1994/95 -1998/99.

*Det bör understrykas att beräkningarna inte är en prognos.* De är en framskrivning av den offentliga sektorns finanser givet att inga ytterligare ekonomisk-politiska beslut fattas under den kommande femårsperioden. Kalkylen ger därmed inte en fullständig och realistisk bild av den offentliga sektorns förväntade finansiella utveckling, utan är istället tänkt att tjäna som utgångspunkt för kommande prioriteringar och beslut.

Beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen bygger på vissa antaganden om den ekonomiska utvecklingen och om ekonomins funktionssätt. Tre olika scenarier har använts i beräkningarna. Avsnitt 2 till 9 samt beräkningarna i appendix baseras på det scenario där BNP-tillväxten antas bli i genomsnitt ca 3 % per år. I sammanfattningen, avsnitt 1, ansnitt 10 och i tabellbilagan behandlas alla tre alternativ. Antagandena för alla tre scenarier redovisas mer utförligt i avsnitt 1.3.

I avsnitt 2 till 9 behandlas först statsbudgeten. Beräkningar av budgetsaldo redovisas för femårsperioden, och dessutom redovisas motsvarande utfall för en period fem år bakåt i tiden. Därefter följer en genomgång av statens samlade utgifter fördelade på olika politikområden samt ett avsnitt om de statliga fonderna utanför budgeten. Beräkningar av lånebehov och statsskuld följs därefter av ett avsnitt om AP-fondens utgifter och inkomster. Budgeteffekter av ett eventuellt EU-medlemskap behandlas därefter i ett separat kapitel. Sedan följer ett avsnitt om den kommunala sektorns finanser och ett om hela den offentliga sektorns finansiella sparande. Slutligen presenteras avsnittet alternativa beräkningar. I appendix redovisas hur utgifterna för respektive departement utvecklas under perioden samt vilka faktorer som huvudsakligen styr denna utveckling. Under rubriken Alternativa beräkningar och i sammanfattningen redovisas effekterna på den offentliga sektorns finanser av de tre alternativa antagandebilderna för den ekonomiska utvecklingen. Sist återfinns en tabellbilaga där underlagen till samtliga diagram redovisas.

## 1.2 Beräkningsmetod

### Utgifter

Utgångspunkten är att beräkna utgifter till följd av *redan fattade beslut och gjorda åtaganden*. En konsekvens av denna beräkningsmetod är att många anslag antas utgå med realt oförändrade belopp under perioden.

Transfereringarna beräknas utvecklas i enlighet med de antaganden som görs om volymförändringar. För dessa anslag har den demografiska utvecklingen stor betydelse, t.ex. antalet födda barn och antalet pensionärer.

På liknande sätt är utgifterna för arbetsmarknadspolitik helt beroende av vilka antaganden som görs om arbetslöshets- och sysselsättningsutvecklingen. Antalet personer som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder beräknas i de tre scenarierna minska snabbare än den öppna arbetslösheten under perioden i enlighet med beräkningarna i den reviderade nationalbudgeten.

Under utgiftsposten tillkommande utgiftsbehov nettoredovisas sådana inkomst- och utgiftsförändringar, som inte kan redovisas under anslag eller inkomsttitel.

Beräkningen av statsskuldräntor baseras på den antagna ränteutvecklingen för hela LK-perioden. Nettoupplåningen i utlandet minskar under perioden och är lika med noll budgetåret 1998/99. Uppräkningen av utgifterna från fasta till löpande priser har gjorts enligt de antaganden om pris- och löneutvecklingen som redovisas i tabell 1.2.

### Inkomster

Inkomstberäkningarna baseras på Riksrevisionsverkets (RRV) beräkningar med utgångspunkt i den ekonomiska utveckling som redovisas i tabell 1.2.

På statsbudgetens inkomstsida redovisas i vanliga fall 85 % av utgifterna för sjukförsäkringen (inklusive föräldraförsäkringen) samt de totala utgifterna för arbetsskadeförsäkringen. Dessa utgifter redovisas i den långsiktiga konsekvenskalkylen genomgående på utgiftssidan vilket leder till att inkomsterna bruttoredovisas om inget annat anges. Till följd av denna bruttoredovisning stiger både inkomst- och utgiftsnivån. Korrigeringen påverkar dock inte budgetsaldot. Inkomstutvecklingen påverkas i hög grad av de ekonomiska beräkningsförutsättningarna. En hög nominell pris- och löneökningstakt, ökat bruttodriftsöverskott och en hög privat konsumtion ökar skatteinkomsterna till statsbudgeten.

Inkomstgränsen över vilken fysiska personer måste betala inkomstskatt är reallöneskyddad med konsumentprisindex plus två procentenheter med undantag för 1993 och 1994 då reallöneskyddet tillfälligt är borttaget.

**Speciella beräkningsförutsättningar**

Utgångspunkten för LK:n är, som tidigare nämnts, att beräkna utgifter och inkomster till följd av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. I vissa fall kan det dock vara svårt att avgöra vad som är att anse som ett fattat beslut. Exempelvis förutsätts i normalfallet att utgifter för flerårsprogram upphör allt efter som att programmen löper ut. På följande punkter bör det därför särskilt poängteras vilka förutsättningar som gällt vid beräkningarna och vilka tolkningar som gjorts av fattade beslut och gjorda åtaganden:

- Antagandena om den ekonomiska utveckling som ligger till grund för beräkningarna, är gjorda med förutsättningen att Sverige är medlem i EU från den 1 januari 1995. Avgiften till EU och andra kostnader/intäkter till följd av ett eventuellt medlemskap ingår däremot inte i kalkylerna.
- Det programm för sanering av statsfinanserna som riksdagen fattade beslut om våren 1993 och som skall genomföras under perioden 1993/94 - 1998/99 (Prop. 1992/93:150) betraktas i sin helhet som ett redan fattat beslut.

I de fall konkreta beslut finns om förändringar i skatteregler eller utgiftsnivåer har dessa lagts in under inkomsttitlar respektive utgiftsanslag. De besparingar inom saneringsprogrammet som är beslutade av regeringen och som påverkar hela offentliga sektorns finansiella sparande är: tandvård 0,5 miljarder kronor, läkemedel 0,3 miljarder kronor, minskad arbetslöshetsersättning 7 miljarder, sänkt ersättning i förädlrarförsäkringen 0,9 miljarder kronor samt indexering av punktskatter vilket beräknas ge ca 6,9 miljarder kronor under LK-periodens sista år, beräknat i 1994/95 års prisnivå. Besparingar i Arbetsmarknadsfonden slår negativt på statsbudgeten då egenavgiften som införs i A-kassan är avdragsgill. Detta leder till minskade skatteinkomster med ca 5 miljarder kronor samtidigt som det finansiella sparandet i Arbetsmarknadsfonden förbättras till följd av besparingarna med ca 12 miljarder kronor.

I de fall regeringen inte har lagt fram konkreta förslag har de planerade budgetförstärkningarna, oavsett om de ligger på inkomst- eller utgiftssidan, lagts under posten tillkommande utgiftsbehov och redovisas därmed i sin helhet på utgiftssidan.

För att uppnå målsättningen i saneringsprogrammet om realt oförändrade utgifter för statlig konsumtion, har en neddragning lagts in i tillkommande utgiftsbehov.

För att täcka även de delar av saneringsprogrammet som berör fonder utanför statsbudgeten, t.ex. AP-fonden har en neddragning av den totala offentliga sektorn gjorts enligt den uppdelning som publicerades i kompletteringspropositionen 1993. Besparingarna på arbetsmarknadsområdet beräknas enligt samma proposition, totalt till ca 10 miljarder kronor för 1998/99. Motsvarande besparingar inom pensionsområdet beräknas för samma år uppgå till ca 13 miljarder kronor.

I övrigt gäller följande för beräkningarna under LK-perioden:

Utgiftssidan:

- Utgifterna på statsbudgeten redovisas brutto, dvs. de inkluderar även utgifter som redovisas på budgetens inkomstsida, om inget annat anges.
- Beräkningarna redovisade i fasta priser är i 1994/95 års prisnivå om inget annat anges.
- Infrastruktursatsningar på vägar och järnvägar fortgår enligt en principbeslutad ram t.o.m. 1996/97. För de två återstående åren antas att riksdagen fattar nytt rambeslut. Investeringarna trappas successivt ner.
- Inga ytterligare utgifter utöver redan beslutade är beräknade för insatser i den finansiella sektorn.
- En förväntad nedgång i arbetslösheten under perioden antas medföra en minskning av resurserna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Beräkningarna avseende Arbetsmarknadsfonden överensstämmer med denna utveckling.
- Barnbidragen och andra anslag som inte är värdesäkrade har inte räknats upp med prisutvecklingen.
- Biståndsramen beräknas vara med nominellt oförändrad under beräkningsperioden. (Se även den reviderade finansplanen avsnitt 6.2)
- Medel för insatser i Östeuropa upphör 1995/96 till följd av att gällande beslut inte sträcker sig över hela LK-perioden. (Se även den reviderade finansplanen avsnitt 6.2).
- Antalet asylsökande antas bli 15 000 under 1994/95. Under perioden 1995/96 till 1998/99 baseras beräkningarna på antagandet att antalet asylsökande blir 20 000 personer per budgetår. Antalet personer som beräknas få permanent uppehållstillstånd och kommunplacering under 1994/95 är 50 000 - 55 000.
- Fastprisberäkning av anslag vars utveckling är beroende av räntenivån har erhållits genom att deflatera beräkningarna i löpande pris med KPI.
- Sjuktalet beräknas minska från 13 dagar år 1994 till 11,2 dagar för år 1999.
- Räntebidragen för ny- och ombyggander av bostäder har beräknats utifrån fallande räntenivåer under LK-perioden. I beräkningsförutsättningarna ingår även effekter av fattade beslut beträffande minskade räntebidrag och av ett reformerat räntebidragssystem.
- Åtgärder som låg i de mellan regeringen och socialdemokraterna överenskomna krispaketen hösten 1992 men som riksdagen inte fattat beslut om, ligger inte med i beräkningarna.
- De generella statsbidragen till kommunsektorn antas vara nominellt oförändrade under hela perioden.

Inkomstsidan:

- *Inkomsterna redovisas brutto och i löpande priser om inget annat* anges.
- Indexeringen av punktskatterna, dvs. uppräkningen av skattesatsen med inflationen, som beslutades av riksdagen våren 1994 och som utgör en del av regeringens saneringsprogram, upphör enligt propositionen 1998. Därefter beräknas att skatten tas ut med det belopp som gällde vid utgången av 1998. De punktskatter som inte regleras i ovan nämnda proposition har inte räknats upp med hänsyn till inflationen.
- Kommunalskattesatsen som använts vid beräkningarna fastställdes i december 1993 till 31,0533 %. Denna skattesats har sedan använts för hela beräkningsperioden.
- En bedömning av fastigheternas värde samt de taxeringar som sker under perioden är inlagda i beräkningarna. Den rullande taxering på fastighetsskatten, som har aviserats men inte beslutats, ingår således inte i inkomstberäkningen. Saneringsprogrammets besparing på fastighetsskatten ligger med som en neddragning av tillkommande utgiftsbehov och redovisas därmed på utgiftssidan.
- Inkomster från eventuella försäljningar av statliga företag ingår inte, med undantag för Pharmacia, i beräkningarna.

Den samhällsekonomiska bakgrunden och de tre alternativ som använts i LK-beräkningarna är hämtade från de medelfristiga kalkylerna i den reviderade nationalbudgeten (bilaga 1.1 i denna proposition). Skillnaden mellan de tre olika alternativen förklaras enbart av inhemska faktorer, framför allt hur väl arbetsmarknaden fungerar. De internationella förutsättningarna antas vara desamma, liksom den inhemska utvecklingen i utgångsläget. I alternativet med medelhög tillväxt är beskrivningen av hur den svenska ekonomin antas fungera mer utförlig. Denna beskrivning är till viss del också giltig för de två alternativa tillväxtscenarios som presenteras i detta kapitel.

Den offentliga sektorns finansiella utveckling bestäms dels av olika politiska beslut om inkomster och utgifter, dels av den samhällsekonomiska utvecklingen och slutligen av demografiska faktorer.

Såväl inkomster som utgifter är avhängiga den ekonomiska aktiviteten. Ju högre tillväxten är, desto högre blir också skatteinkomsterna. De viktigaste skattebaserna är lönesumman, som påverkas av löne- och sysselsättningsutvecklingen, och den privata konsumtionen. Tillväxtens *sammansättning* är därför också av betydelse för skatteintäkterna. På kort sikt innebär en större del löner och privat konsumtion i BNP ökade skatteinkomster. Samtidigt medför detta att vinstandelen reduceras, vilket kan begränsa investeringarna och därmed den framtida tillväxten.

De offentliga utgifterna exkl. räntor följer till stor del aktivitetsutvecklingen i ekonomin. En hög tillväxt medför - via ökad sysselsättning - att utgifter för t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetslöshetsunderstöd minskar. De offentliga utgifterna påverkar i sin tur efterfrågan i ekonomin. På kort sikt leder ökade offentliga utgifter till en högre efterfrågan och, om det finns ledig kapacitet i ekonomin, till en högre produktion. Ökade utgifter tenderar å andra sidan, i dagsläget med stora offentliga underskott, att trots ledig kapacitet ökar inte den samlade produktionen då räntenivån drivs upp, vilket hämmar tillväxten. På längre sikt påverkas tillväxten främst av produktivitetens utveckling.

**Internationella förutsättningar**

Den internationella ekonomin kännetecknades 1993 av att de stora industriländerna befann sig i vitt skilda konjunkturfaser. Uppgången leddes av USA och de övriga Anglosaxiska länderna, medan utvecklingen inom Kontinentaleuropa stabiliserades. I Japan väntas en fortsatt försämring av det ekonomiska läget 1994. Tillväxten inom OECD området beräknas till ca 2 % 1994 för att sedan tillta något. Under andra hälften av 1990-talet beräknas den internationella utvecklingen bli gynnsam. Då har de kontraktiva effekterna av de finansiella obalanserna till största delen ebbat ut. Finanspolitiken i flertalet OECD-länder kommer dock att vara inriktad på budgetkonsolidering på medellång sikt,

vilket kommer att vara en restriktion för tillväxten. Avregleringar och en ökad integration bör ändå möjliggöra en BNP-tillväxt på i genomsnitt 3 % per år under 1995-1999 inom OECD-området. Marknadstillväxten beräknas öka med i genomsnitt drygt 6 % per år under LK-perioden. En fortsatt prioritering av prisstabilitet förutses, varför KPI bedöms öka med ca 3 % per år.

Den internationella utvecklingen kan komma att bli avsevärt svagare om spänningarna mellan handelsblocken tilltar, med en ökad protektionism som följd. Det kan heller inte uteslutas att de olika anpassningsprocesser som pågår i många länder blir mer utdragna än vad som beräknats. En fortsatt relativt hög realränta i främst Kontinentaleuropa kan också komma att bromsa återhämtningen i förtid. Å andra sidan kan handeln komma att öka kraftigare. Dels kan de positiva effekterna från exempelvis GATT och EES-avtalet ha underskattats, dels kan de snabbt växande ekonomierna i Sydostasien få en ökande betydelse för Västeuropa.

**Utgångsläget**

Överhettningen i Sverige under 1980-talets andra hälft drev upp kostnadsläget och urholkade konkurrenskraften. När den internationella tillväxten dämpades drabbades den svenska exporten genom såväl en oförmånlig produkt- som ländersammansättning. Efter hand övergick kostnadskrisen till en efterfrågekris när den inhemska efterfrågan föll. Skattereformens ändrade avdragsmöjligheter, nedväxlingen av inflationstakten utan motsvarande nedgång i de nominella räntorna, tillgångsmarknadernas kollaps och ett försvagat arbetsmarknadsläge resulterade i en kraftig ökning av hushållssparandet. Hushållens sparkvot steg från - 5 % av den disponibla inkomsten 1989 till drygt 7 % 1993, vilket ledde till ett fall för den privata konsumtionen. En liknande skuldsaneringsprocess har skett inom företagen, vilket påtagligt dämpat investeringsviljan. Lågkonjunkturen medförde ett kraftigt omvandlingstryck i näringslivet. Omfattande rationaliseringar har lett till en stark produktivitetsutveckling. Detta har tillsammans med sänkta arbetsgivaravgifter och den kraftiga deprecieringen av den svenska kronan markant förbättrat konkurrenskraften. Den relativa enhetsarbetskostnaden, som är ett jämförande mått på konstnadsutvecklingen inom den svenska industrin och dess konkurrenter, sjönk med drygt 25 % 1993. Utvecklingen av ekonomin under 1993 kännetecknades av två parallella, mycket olikartade tendenser. Den konkurrensutsatta sektorn expanderade, medan den skyddade sektorn pressades tillbaka av den svaga inhemska efterfrågan. Exporten ökade mycket kraftigt under det andra halvåret 1993, samtidigt som en viss stabilisering av den inhemska efterfrågan kunde skönjas.

Den svenska ekonomin verkar därmed definitivt ha passerat sitt bottenläge efter den djupaste lågkonjunkturen under efterkrigstiden. BNP-nivån var 5 % lägre 1993 än 1990. Nedgången i den svenska ekonomin har varit betydligt djupare än i de allra flesta andra länder.

Under 1994 antas en fortsatt kraftig exportuppgång medföra att BNP ökar med drygt 2 %. När även den inhemska efterfrågan börjar öka stiger tillväxten till 3 % 1995. Även om ekonomin återhämtar sig kommer utvecklingen under återstoden av 1990-talet att präglas av underskotten i de offentliga finanserna och obalansen på arbetsmarknaden.

**Arbetsmarknadens funktionsförmåga är avgörande för utvecklingen under LK-perioden**

I varje prognos över 1990-talets svenska ekonomi kommer bedömningar om arbetsmarknadens flexibilitet att vara avgörande för vilken tillväxt som nås. Vissa perioder under 1970- och 1980-talen erhölls samtidigt relativ god tillväxt och låg arbetslöshet. Sverige har ansetts ha en hög grad av reallöneflexibilitet, dvs. reallönerna har varit mycket känsliga för förändringar i arbetsmarknadsläget. Under den senaste lågkonjunkturen har synen på lönebildningen i viss mån ändrats. Trots den dramatiska försvagningen av arbetsmarknadsläget har löneökningstakten tilltagit 1993. Det kan, till en mindre del, förklaras av statistiska effekter som uppstår när sysselsättningens sammansättning ändras kraftigt. Utvecklingen måste trots detta uppfattas som oroväckande.

Internationella erfarenheter från 1980-talet i Europa indikerar att arbetslösheten är trögrörlig, vilket innebär att den tenderar att fastna på en hög nivå även när konjunkturläget förbättras. Om utvecklingen skall se annorlunda ut i Sverige ställer det höga krav på löneflexibilitet och att arbetskraftens kompetens upprätthålls. Det faktum att Sverige nu har en rörlig växelkurs och en låg inflationstakt innebär delvis nya villkor att ta hänsyn till vid lönebildningen. Lönebildningen har tidigare kännetecknats av nominallönestelheter nedåt (få nominella lönesänkningar), vilket riskerar att försvåra önskvärda relativlönejusteringar. Kompetensen hos de arbetslösa kan upprätthållas genom omfattningen av och inriktningen på en aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige.

Skillnaden mellan de tre realekonomiska scenarios som LK-beräkningarna baseras på förklaras främst av antaganden om hur väl arbetsmarknaden fungerar.

I alternativ 2 % antas en bristande löneflexibilitet. Löneökningstakten tilltar under perioden, trots en bestående mycket hög arbetslöshet. Det förklaras av att s.k. insiders inflytande över lönebildningen ökar, vilket drabbar de som står utanför den reguljära sysselsättningen. Lönerna drivs upp så högt att efterfrågan på arbetskraft begränsas påtagligt. Lönebildningen kommer i alternativ 2 % också till stor del kännetecknas av kompensationstänkande, varför löneföljsamheten mellan olika sektorer stiger. Nedgången i arbetslöshet blir ytterst begränsad.

Utvecklingen kan dock bli en annan. I alternativet med medelhög tillväxt antas att en viss löneflexibilitet råder. Det finns fortfarande inslag av nominallönestelheter nedåt och en viss löneföljsamhet mellan sektorer. Efterfrågan på arbetskraft stiger med 270 000 personer under 1990-talets andra hälft. Nedgången i arbetslösheten begränsas dock av att arbets-

kraften ökar. Utbudsuppgången förklaras dels av att allt fler anser det mödan värt att söka arbete, dels av att de utbildningsinriktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder där deltagarna inte inräknats i arbetskraften dras ned successivt.

Om anpassningarna till en låg inflationstakt hos ekonomins alla aktörer går fortare och en mycket hög grad av reallöneflexibilitet råder kan lönebildningen komma att ta en tredje, gynnsammare bana. Förtroendet för den framtida ekonomiska utvecklingen förbättras därmed avsevärt. I alternativ 4 % beskrivs den ekonomiska utvecklingen i en situation då arbetsmarknaden är mer flexibel, där inga tendenser till flaskhalsar eller alltför höga löneökningar etc. uppstår. Alternativ 4 % baseras på ett antagande om den ekonomiska politik som kommer att föras, dvs. fortsatta strukurella reformer krävs för att möjliggöra en sådan utveckling.

**Utvecklingen under LK-perioden enligt alternativ 2 %**

I alternativ 2 % tilltar, som nämnts ovan, löneökningstakten under perioden trots den höga nivån på arbetslösheten. I detta alternativ med en dåligt fungerande arbetsmarknad präglas hushållens och företagens förväntningar av en fortsatt osäkerhet. Förtroendet för den ekonomiska politiken försämras, vilket resulterar i stigande räntor under LK-perioden. Därmed bromsas återhämtningen i ekonomin i förtid. En större osäkerhet hämmar investeringsutvecklingen ytterligare. Sparbenägenheten är fortsatt hög hos hushållen i ett historiskt perspektiv, vilket begränsar utvecklingen av den privata konsumtionen. Den samlade tillväxten uppgår till 2 % i genomsnitt per år.

Produktionsökningen generar en viss uppgång i efterfrågan på arbetskraft. Sysselsättningen stiger med ca 0,5 % i genomsnitt per år. Den svaga sysselsättningsökningen innebär att arbetslösheten fastnar på en mycket hög nivå - trots att BNP växer med ca 2 % i genomsnitt under sex år i följd. År 1999 är den öppna arbetslösheten tillsammans med andelen personer i åtgärder ca 12,5 % av arbetskraften. Utöver en sämre fungerande arbetsmarknad förklaras den svagare utvecklingen av arbetsmarknadsläget i alternativ 2 % av att en större del av produktionsökningen sker inom industrin, som med en högre genomsnittlig produktivitet än övriga ekonomin begränsar behovet av att öka sysselsättningen.

**Tabell 1.1 Nyckeltal över den ekonomiska utvecklingen 1993 - 1999 i alt. 2 %**

| Procentuell förändring från föregående år | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP, volym | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 3,1 | 2,3 | 1,6 | 1,0 |
| Export, volym | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 7,6 | 6,5 | 6,0 | 5,5 |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 5,1 | 5,7 | 5,7 | 6,0 |
| Utbetald lönesumma | -1,5 | 3,0 | 4,3 | 6,3 | 6,1 | 5,7 | 5,7 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,3 |
| Arbetslöshet, nivå | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,9 | 6,8 | 6,8 | 6,7 |
| Arbetsmarknads-politiska åtgärder, nivå | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 6,1 | 6,1 | 6,0 | 5,9 |

*Källa:* Finansdepartementet

## Utvecklingen under LK-perioden enligt alternativ 3 %

Komplexiteten i ekonomin och de olika processer som pågår parallellt gör varje bedömning av den medelfristiga utvecklingen mycket osäker. Bedömningen av utvecklingen 1996 - 1999 i alternativ 3 % är baserad på en relativt väl fungerande arbetsmarknad som medför ett ökat förtroende för ekonomin liksom för den ekonomiska politiken. Detta möjliggör en viss nedgång av räntenivåerna. Skuldsaneringsprocessen beräknas i allt väsentligt vara avklarad. Osäkerheten om den framtida utvecklingen kommer att avta hos såväl hushåll som företag. En flytande växelkurs för dock in ytterligare ett osäkerhetsmoment i bedömningen. Den svenska kronan antas fortsätta att apprecieras, i takt med att förtroendet för låginflationspolitiken befästs. Även fortsättningsvis kommer tillväxten vara exportledd. Den svenska exportindustrin kommer emellertid inte kunna fortsätta att vinna marknadsandelar i samma utsträckning, men en god internationell efterfrågan bäddar för en gynnsam exportutveckling. När förtroende för ekonomin gradvis ökar, stiger åter näringslivets investeringar och den privata konsumtionen. Den offentliga sektorns finansiella situation kommer att lägga en kraftig restriktion på den offentliga konsumtionens utveckling under hela perioden. Sammantaget beräknas BNP stiga med i genomsnitt 3 % per år. Inflationstakten uppgår till ca 3 % per år. Då förväntas ändrade indirekta skatter och subventioner bidra till KPI-utvecklingen med 0,6 procentenheter per år. Arbetslösheten fortsätter att falla, men kommer ändå att ligga på en för svenska förhållanden mycket hög nivå mot slutet av perioden. Summan av öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar från drygt 14 % 1994 till 10 % 1999.

Tabell 1.2 Nyckeltal över den ekonomiska utvecklingen 1993 - 1999 i alt. 3 %

| Procentuell förändring från föregående år | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP, volym | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 3,9 | 3,4 | 2,6 | 2,2 |
| Export, volym | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 8,0 | 7,2 | 6,7 | 6,3 |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 3,6 | 3,9 | 4,1 | 4,6 |
| Utbetald löncsumma | -1,5 | 3,0 | 4,3 | 5,6 | 5,6 | 5,3 | 5,7 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 3,0 | 3,2 | 3,1 | 3,3 |
| Arbetslöshet, nivå | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,5 | 6,1 | 5,8 | 5,5 |
| Arbetsmarknads-politiska åtgärder, nivå | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 5,9 | 5,4 | 4,9 | 4,6 |

*Källa:* Finansdepartementet

En genomsnittlig tillväxt på 3 % per år är fullt realistisk, sett från ekonomins produktionssida. Det finns extremt gott om ledig kapacitet i ekonomin i utgångsläget. Anpassningar till följd av de strukturella reformer som genomförts, t.ex. skattereformen samt sänkta ersättningsnivåer i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, har troligen fördröjts av den svaga efterfrågan. Det finns därför förutsättningar för en gynnsam utveckling av både produktivitet och arbetskraftsutbud under LK-perioden. Kalkylerna innebär en gradvis normalisering av kapacitetsutnyttjandet. Detta bör inte medföra någon större risk för störningar eller flaskhalsar av produktionen, men är dels avhängigt av hur stor utslagning av kapital som skett, dels investeringarnas omfattning och inriktning under perioden. Avgörande för den ekonomiska utvecklingen är också hur väl arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar (se ovan).

För att tillväxtpotentialen i ekonomin skall kunna utnyttjas krävs att en tillräckligt stor efterfrågan av inhemsk produktion skapas. En förutsättning för kalkylen är att regeringens saneringsprogram genomförs. Den offentliga konsumtionen antas därför minska med 1 % per år. Budgetbesparingar på 10 miljarder kronor per år begränsar utvecklingen av hushållens disponibla inkomster och därmed också den privata konsumtionen. Eftersom den totala konsumtionen hålls tillbaka på detta sätt krävs en desto kraftigare expansion av export och investeringar. I kalkylen blir en sådan expansion möjlig. Det krävs dock att den internationella tillväxten blir god, att Sverige blir medlem i EU, samt att arbetsmarknad och lönebildning fungerar väl så att det penningpolitiska målet om prisstabilitet kan upprätthållas.

## Utvecklingen under LK-perioden enligt alternativ 4 %

I alternativ 4 % fungerar arbetsmarknaden och lönebildningen bättre, vilket medför positivare framtidsförväntningar. Alternativet med hög tillväxt förutsätter dock fortsatta strukturella reformer som förbättrar ekonomins funktionsförmåga. Förtroendet för den ekonomiska politiken ökar ytterligare. Det möjliggör en kraftigare nedgång av framför allt obligationsräntorna, men också av de korta räntorna. Ljusare framtidsbild

resulterar i en något snabbare konsumtionsutveckling och en kraftigare expansion av investeringarna. Hushållens sparkvot faller successivt, från 8 % 1994 till 3 % 1999. Sammantaget kommer BNP att växa med i genomsnitt 4 % per år under LK-perioden.

Produktionsuppgången leder till en kraftig ökning av efterfrågan på arbetskraft. Sysselsättningen ökar med i genomsnitt 3 % per år, vilket påverkar lönesumman positivt. Arbetsmarknadens funktionsförmåga antas vara mycket god. Arbetskraftsbrist eller flaskhalsar uppkommer inte, utan lönebildningen och arbetsmarknaden beräknas vara så flexibel att arbetskraften kan omallokeras utan problem. I alternativ 4 % kommer lönespridningen att vidgas, eftersom en relativt stor del av sysselsättningsökningen sker inom den privata tjänstesektorn där produktiviteten och löneutvecklingen beräknas vara lägre än inom industrin. En viktig förutsättning är att kompetensen hos de personer som en period stått utanför den ordinarie arbetsmarknaden inte gått förlorad. Trots att utbudet av arbetskraft ökar med ca 2 % per år kommer den öppna arbetslösheten tillsammans med andelen personer som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder mer än halveras jämfört med 1994. År 1999 beräknas 4 % vara öppet arbetslösa och ytterligare 2,5 % delta i olika åtgärder.

**Tabell 1.3 Nyckeltal över den ekonomiska utvecklingen 1993 - 1999 i alt. 4 %**

| Procentuell förändring från föregående år | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP, volym | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 4,9 | 4,2 | 3,6 | 3,3 |
| Export, volym | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 8,2 | 7,7 | 6,9 | 6,6 |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | 3,5 | 4,0 |
| Utbetald lönesumma | -1,5 | 3,0 | 4,3 | 6,3 | 5,7 | 5,8 | 6,2 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 2,3 | 2,7 | 2,8 | 3,0 |
| Arbetslöshet, nivå | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,0 | 5,3 | 4,7 | 4,0 |
| Arbetsmarknads-politiska åtgärder, nivå | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 5,3 | 4,4 | 3,4 | 2,5 |

*Källa:* Finansdepartementet

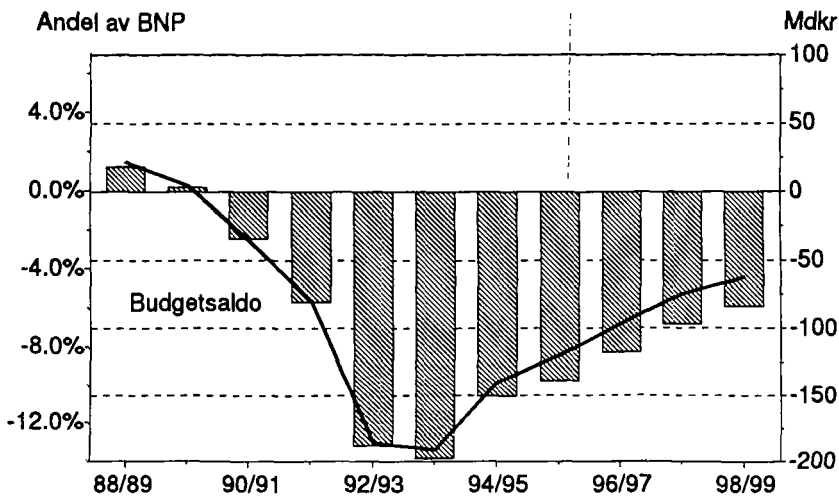
# 2 Statsbudgetens utveckling[1]

## 2.1 Budgetsaldot

Under budgetåret 1988/89 uppvisade statsbudgeten ett litet, men dock ett överskott. Mycket tack vare högkonjunkturen ökade inkomsterna snabbt under slutet av 1980-talet. Samtidigt lyftes vissa investeringar ut från statsbudgeten för att bl.a. finansieras via Riksgäldskontoret. Till följd av saldoförbättringen minskade även utgifterna för statsskuldräntor.

Under perioden 1989/90 till 1992/93 försämrades budgetsaldot återigen kraftigt. Den största försämringen skedde i samband med nedväxlingen till en lägre inflationstakt i kombination med en snabbt växande arbetslöshet mellan 1990/91 och 1992/93. Försämringen under hela perioden kan delvis förklaras av den sämre konjunkturen samt den finansiella krisen som lett till stora utgifter för insatser i det finansiella systemet.

**Diagram 2.1 Budgetsaldots utveckling under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i löpande priser och som procent av BNP




*Källa:* Finansdepartementet

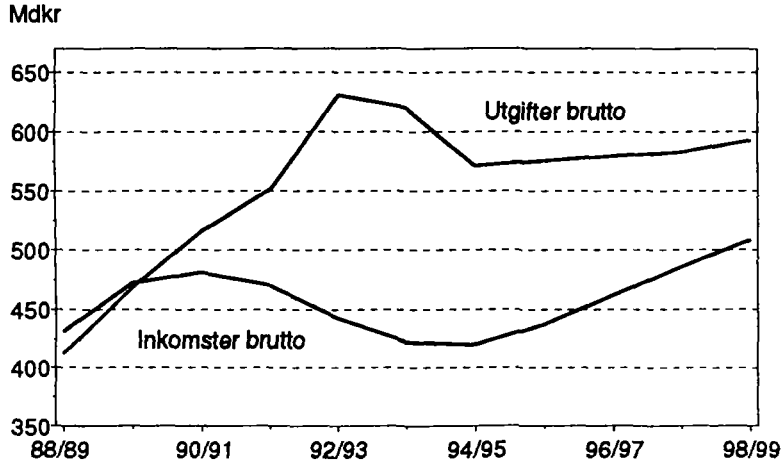
Under LK-perioden sker en minskning av underskottet från ca 151 miljarder kronor 1994/95 till ca 84 miljarder kronor 1998/99. Mätt som andel av BNP minskar budgetunderskottet från knappt 10 % till drygt 4 % under perioden. Budgetsaldot förbättras långsammare mot slutet av LK-perioden då man räknar med en viss avmattning av konjunkturen. Underskottet är, trots förbättringen, fortfarande betydande 1998/99 och

[1] I de följande avsnitten, dvs. 2 - 9, kommer endast alternativ 3 % att beskrivas. Beräkningsresultaten i alternativ 2 % och 4 % redovisas i kapitel 10.

statsskulden fortsätter att växa som andel av BNP under hela perioden. Förbättringen av budgetsaldot under LK-perioden förklaras främst av:

- Saneringsprogrammet för statsfinanserna som beräknas få full effekt 1998.
- att inga ytterligare utgifter för insatser i det finansiella systemet är beräknade under LK-perioden,
- successivt minskade utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser,
- antaganden om kraftigt minskande utgifter för asyl- och flyktingmottagning,
- antaganden om en låg räntenivå och hög tillväxttakt under LK-perioden.

**Diagram 2.2 Inkomster och utgifter, brutto, under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

Fram till och med budgetåret 1989/90 följdes utgifter och inkomster åt, dvs. budgetsaldot låg i stort sett kring noll. Från och med budgetåret 1990/91 fortsatte utgifterna att öka medan inkomsterna låg kvar på en relativt oförändrad nivå för att sedan långsamt börja falla. Utgiftsökningen förklaras delvis av att en stor andel av statens utgifter styrs av automatik vilket innebär att de följer någon ekonomisk variabel, t.ex. inflationen. Ökad inflation leder därmed automatiskt till ökade utgifter. (Se vidare avsnitt 2.3.3). Att inkomsterna började falla kan förklaras av skattereformen i kombination med en allt svagare konjunkturutveckling. Stigande arbetslöshet och fallande vinster i näringslivet bidrog till en kraftig minskning av skattebaserna. Budgetåren 1992/93 och 1993/94 var skillnaden mellan inkomster och utgifter som störst vilket även innebar att budgetunderskottet var som störst under dessa år. Mot slutet av LK-perioden beräknas inkomsterna återigen närma sig utgiftsnivån. Detta

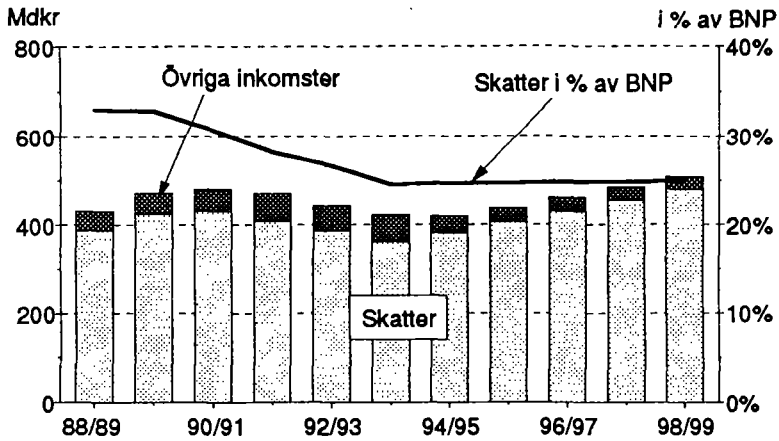
förklaras dels av en fortsatt stram finanspolitik som både minskar utgiftsnivån och ökar skatteinkomsterna, dels av en hög tillväxttakt och fallande arbetslöshet vilka båda bidrar till att skatteinkomsterna ökar.

## 2.2 Statsbudgetens inkomster 1988/89 - 1998/99

Statsbudgetens inkomster indelas i skatter, inkomster av statens verksamhet, inkomster av försåld egendom, återbetalning av lån samt kalkylmässiga inkomster. Skatteinkomsterna utgörs av fysiska och juridiska personers inkomstskatter, lagstadgade socialavgifter, skatt på egendom, mervärdesskatt samt övriga indirekta skatter. Med övriga inkomster menas därmed alla inkomster som inte är skatteinkomster. På statsbudgetens inkomstsida redovisas vidare 85 % av utgifterna för sjukförsäkringen (inklusive föräldraförsäkringen) samt de totala utgifterna för arbetsskadeförsäkringen. Dessa försäkringsutgifter uppgår till ca 52 miljarder kronor 1994/95. Inkomsterna redovisas fortsättningsvis brutto, om inget annat uppges.

På kort sikt leder hög nominell pris- och löneökningstakt till snabbt stigande inkomster, även om den reala tillväxten är låg. På lång sikt är det framför allt produktivitetsutvecklingen som avgör den ekonomiska tillväxten och därmed utvecklingen av inkomsterna.

**Diagram 2.3 Statsbudgetens skatteinkomster, brutto, och övriga inkomster under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i löpande priser.



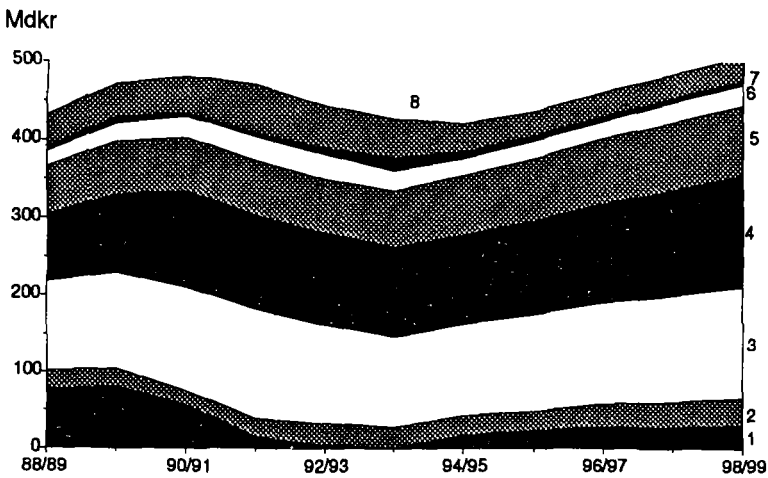

*Källor:* Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

Budgetåret 1994/95 beräknas skatterna utgöra ca 90 % av statsbudgetens inkomster. Statsbudgetens inkomster, brutto, ökar med i genomsnitt 4,9 % per år i löpande priser mellan 1994/95 och 1998/99. Inkomsterna utvecklas något långsammare än den nominella pris- och

löneutvecklingen vilket förklaras i huvudsak av att den besparing som görs på arbetsmarknadsområdet i enlighet med saneringsprogrammet leder till skattebortfall på statsbudgeten.

Skatternas och avgifternas andel av BNP, dvs. skatte- och avgiftskvoten, stiger svagt under perioden och uppgår till 25 % av BNP 1998/99. Detta förklaras till största del av antagandet om pris- och löneökningar samt att finansplanens program för budgetförstärkning ligger med i sin helhet vilket ökar skatte- och avgiftsinkomsterna netto med ca 7 miljarder kronor. Skatte- och avgiftskvoten hålls tillbaka av att BNP-tillväxten i stor utsträckning bl.a. uppnås genom att svensk export utvecklas framgångsrikt samtidigt som investeringsvolymen ökar. I det korta perspektivet innebär detta att inkomsterna utvecklas relativt konstant över perioden.

**Diagram 2.4 Statsbudgetens inkomster brutto under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i löpande priser.




1) Fysiska personers skatt
2) Juridiska personers skatt
3) Sociala skatter
4) Mervärdesskatt
5) Övriga indirekta skatter
6) Skatt på egendom och avräkningsskatt
7) Inkomster av statens verksamhet
8) Övriga inkomster

*Källor:* Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

### 2.2.1 Historisk utveckling 1988/89 - 1993/94 i löpande priser

Mellan 1988/89 och 1993/94 har statsbudgetens bruttoinkomster minskat med knappt 10 miljarder kronor i löpande priser. En viktig förklaring till de minskande inkomsterna är det försämrade konjunkturläget under

senare delen av perioden. De inkomstskategorier som ökar markant under perioden är egendomsskatterna, mervärdesskatten och övriga inkomster.

Egendomsskatterna ökar med i genomsnitt 6,0 % per år i löpande priser mellan 1988/89 och 1993/94. Ökningen förklaras bl.a. av att såväl stämpelskatten som den tillfälliga omsättningsskatten på värdepapper höjts under perioden. Inkomsterna från mervärdesskatten ökade mellan 1988/89 och 1993/94 med i genomsnitt 5,8 % per år i löpande priser. Detta förklaras, förutom av en snabb ökning av den privata konsumtionen under andra hälften av 1980-talet, även av den breddning av mervärdesskattebasen som var en del av skattereformen samt höjningen av mervärdesskattesatserna. Övriga inkomster ökar i genomsnitt med 28 % per år mellan 1988/89 och 1993/94. Ökningen förklaras av utförsäljningen av Assi Domän, OK Petrolium och SSAB som tillsammans ökar försäljningsinkomsterna med 11 miljarder kronor 1993/94.

Mellan 1990/91 och 1993/94 minskade bruttoinkomsterna med ca 59 miljarder kronor i löpande priser. Minskningen förklaras av ökad arbetslöshet, ökat sparande, omläggning av systemet för utbetalning av kommunalskatt, minskade arbetsgivaravgifter, nettobudgetering av mervärdesskatten samt skattereformen.

Statsbudgetens skatteinkomster mätt som andel av BNP minskade från 33 % till 24,5 % under perioden 1988/89 till 1993/94. Vilket förklaras av den allmänna nedgången av ekonomin.

### 2.2.2 Inkomstutveckling under LK-perioden, 1994/95 - 1998/99

Statsbudgetens samlade bruttoinkomster beräknas under LK-perioden öka med ca 88 miljarder kronor eller i genomsnitt 4,9 % per år, i löpande priser. Fysiska personers inkomstskatt beräknas öka med ca 16 miljarder kronor, i löpande priser, mellan 1994/95 och 1998/99 vilket motsvarar ca 18 % av den totala inkomstökningen. Juridiska personers inkomstskatt beräknas öka med knappt 10 miljarder kronor i löpande priser under samma tid. Inkomster av lagstadgade socialavgifter, brutto, svarar för drygt 26 miljarder kronor eller nära 30 % av den totala inkomstökningen. Inkomsterna av mervärdesskatt beräknas öka med 28 miljarder kronor vilket motsvarar ca 32 % av den totala inkomstökningen. Skatt på egendom ökar med ca 5 miljarder kronor i löpande priser över LK-perioden och inkomsterna från övriga indirekta skatter ökar med drygt 13 miljarder kronor i löpande priser. Inkomsterna av statens verksamhet beräknas minska med ca 4 miljarder kronor i löpande priser under LK-perioden.

*Fysiska personers inkomstskatt*

Inkomsterna av fysiska personers inkomstskatt är främst beroende av den nominella löneutvecklingen.

Inkomstgränsen över vilken statlig skatt utgår är reallöneskyddad med två procentenheter med undantag för 1993 och 1994, då reallöneskyddet tillfälligt är borttaget. Reallöneskyddet på två procentenheter återinförs 1995 vilket leder till att färre personer betalar statlig inkomstskatt. En högre reallönetillväxt än 2 % ökar det reala skatteuttaget genom att fler personer träffas av den högre skattesatsen ovanför inkomstgränsen. Under perioden 1995 till 1999 ökare den genomsnittliga pris- och löneutvecklingen med 5,4 % per år vilket således ökar skatteuttaget.

Fysiska personers inkomstskatt består av två delar, statlig och kommunal skatt. Nettot av uppbörd och kommunalskatteutbetalningar redovisas över statsbudgeten. Den 1 januari 1993 ändrades systemet för utbetalning av kommunalskatten för kommuner och landsting vilket ökar utbetalningarna och minskar inkomsterna på titeln fysiska personers inkomstskatt under en övergångsperiod. I det gamla systemet genomfördes utbetalning av kommunalskatt till kommunerna i två steg. Ett givet år utbetalades ett förskott till kommunerna, som baserades på den beskattningsbara inkomsten två år tidigare. Två år efter förskottsutbetalningen slutreglerades kommunalskatten. Detta innebar att statsbudgetens redovisning av fysiska personers inkomstskatt avsåg ett nettobelopp av bl.a. uppbörd av statlig och kommunal skatt som nämnts tidigare samt förskottsutbetalning och slutreglering av kommunal skatt. Nettobeloppet på statsbudgeten blev därmed också beroende av nominell löneutveckling två till fyra år tidigare. Med det nya systemet får kommunerna kommunalskattemedlen som baseras på en prognos, samma år som den preliminära inkomstskatten betalas in. Införandet av det nya kommunalskattesystemet och slutavräkning av det gamla systemet ger en periodiseringseffekt som ökar kommunalskatteutbetalningarna för 1993/94 och 1994/95. År 1995 beräknas det nya systemet löpa fullt ut dvs. den tidigare tvååriga eftersläpningen av kommunalskatteutbetalningarna upphör.

Nettoinkomsten av fysiska personers inkomstskatt ökar med ca 13 miljarder kronor i löpande priser under LK-perioden, från knappt 17 miljarder kronor 1994/95 till ca 30 miljarder kronor 1998/99. Under perioden ökar nettoinkomstskattens andel av statsbudgetens bruttoinkomst från 4 % 1994/95 till 6 % 1998/99. Ökningen beror dels på att bruttouppbörden ökar i takt med den nominella löneutvecklingen dels att löneutvecklingen överstiger reallöneskyddet under perioden. Kommunalskatteutbetalningarna följer i stort sett den nominella löneutvecklingen.

*Juridiska personers inkomstskatt*

Inkomsterna från juridiska personers inkomstskatt beror främst på hur näringslivets vinster efter bokslutsdispositionen utvecklas. I LK-beräkningarna baseras utvecklingen av inkomsterna från juridiska personers inkomstskatt på antaganden om bl.a. utvecklingen av driftsöverskottet i företagen, brutto, (exkl. egna hem) och privatkonsumtion som påverkar detaljhandeln. Dessa inkomster är i hög grad beroende av den ekonomis-

ka utvecklingen. Under inkomstgruppen juridiska personers inkomstskatt redovisas även effekter av upplösning av företagens reserver, s.k. avskattning, och beskattning av tjänstegrupplivförsäkringar. Avskattningen av företagens reserver beräknas till ca 5 miljarder kronor 1994 och upphör 1995.

Budgetåret 1994/95 beräknas juridiska personers inkomstskatt, netto, uppgå till knappt ca 26 miljarder kronor och utgöra ca 6,2 % av statsbudgetens bruttoinkomster. Inkomstskattens andel av statsbudgetens bruttoinkomster är i stort sett oförändrad över perioden. Inkomsterna av juridiska personers inkomstskatt beräknas under LK-perioden öka med ca 10 miljarder kronor i löpande priser eller i genomsnitt 8,3 % per år.

Ökningen under LK-perioden kan delvis förklaras av att antagandet om att företagens vinster ökar under LK-perioden.

*Lagstadgade sociala avgifter*

De lagstadgade sociala avgifterna följer, vid oförändrat avgiftsuttag, lönesummans utveckling. Denna i sin tur beror dels på timlön och dels på sysselsättningsgraden i ekonomin. Utvecklingen av socialavgiftsinkomsterna styrs således i mycket hög grad av den nominella och reala tillväxten i ekonomin. Det totala avgiftsuttaget framgår av tabell 3.2.

**Tabell 2.1 Lagstadgade socialavgifter**

| Procent av avgiftsunderlag | Avgiftsuttag 1993 | Avgiftsuttag 1994 | Antaget 1995-1999 |
|---|---|---|---|
| *Avgifter vilka helt redovisas på statsbudgeten* | | | |
| Folkpensionsavgift | 5,66 | 5,86 | 5,86 |
| Särskild löneskatt[1] | 17,69 | 17,89 | 17,89 |
| *Avgifter vilka nettoredovisas på statsbudgeten* | | | |
| Sjukförsäkringsavgift[2] | 8,27 | 8,43 | 8,43 |
| Arbetsskadeförsäkringsavgift[3] | 1,38 | 1,38 | 1,38 |
| *Avgifter vilka ej redovisas på statsbudgeten* | | | |
| ATP-avgift | 13,00 | 13,00 | 13,00 |
| Delpensionsavgift[4] | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Arbetsmarknadsavgift | 2,12 | 2,12 | 2,12 |
| Lönegarantiavgift | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Arbetarskyddsavgift | 0,17 | 0,17 | 0,17 |
| Avgift för sjöfolks pensionering[5] | 1,20 | 1,20 | 1,20 |
| **Summa** | **31,0** | **31,36** | **31,36** |

[1] Särskild löneskatt utgår på passiv näringsverksamhet, för lön och aktiv näringsverksamhet efter 65 års ålder samt för arbetsgivares pensionspremier. Ingår inte i "summan".
[2] Sjukförsäkringsavgiften höjs från 8,27 % till 8,43 % 1 januari 1994.
[3] Arbetsskadeförsäkringsavgift uppgår till 1,2 % 1 juli 1992 t.o.m. 31 december 1992. 1,38 % fr.o.m. 1 januari 1993.
[4] Delpensionsavgift uppgår till 0,50 % t.o.m. 30 juni 1992 fr.o.m. 1 juli 1992 sänks avgiften till 0,20 %.
[5] Avgift för sjöfolks pensionering betalas endast av arbetsgivare som sysselsätter sjömansskattepliktig personal. Ingår inte i "summa".

*Källor:* Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

En knapp tredjedel av avgiftsinkomsterna redovisas på statsbudgeten. Resten redovisas direkt till fonder utanför statsbudgeten. Den största av dessa är AP-fonden. Sjukförsäkrings- och arbetsskadeavgifterna redovisas netto på statsbudgetens inkomstsida, dvs. med avdrag för de utgifter som dessa avgifter finansierar. Detta betyder att underskott kan uppstå på respektive inkomsttitel om utgifterna överstiger avgiftsinkomsterna. I denna skrift har vi dock valt att redovisa sjukförsäkrings- och arbetsskadeavgifterna brutto.

Statsbudgetens inkomster av lagstadgade socialavgifter, brutto beräknas uppgå till ca 120 miljarder kronor budgetåret 1994/95. De på statsbudgetens inkomstsida redovisade utgifter för arbetsskade- och sjukförsäkringarna (inklusive föräldraförsäkringen) uppgår 1994/95 till 52 miljarder kronor och redovisas under avsnittet om statsbudgetens utgifter.

Under LK-perioden beräknas inkomsterna av lagstadgade sociala avgifter öka med ca 26 miljarder kronor i löpande priser eller i genomsnitt 5,1 % per år. De sociala avgifternas andel av statsbudgetens totala inkomster, bruttoinkomsten, är oförändrad över LK-perioden och uppgår till ca 28,5 %.

*Skatt på egendom*

Skatt på egendom utgörs av skatt på fast egendom, förmögenhetsskatt, arvs- och gåvoskatt samt stämpelskatt. Under budgetåret 1994/95 beräknas dessa skatter inbringa ca 22 miljarder kronor. Under LK-perioden beräknas inkomsterna av dessa skatter öka med ca 5 miljarder kronor i löpande priser eller i genomsnitt 5,1 % per år. Det är framför allt inkomsterna av fastighetsskatten som ökar. Detta beror dels på att egna hem (småhus) åsätts högre taxeringsvärde (+20 %) 1996 dels att den stora nyproduktionen av bostäder från slutet av 1980-talet respektive början av 1990-talet successivt fasas in i fastighetsskattssytemet. Nyproducerade bostäder är under de första fem åren befriade från fastighetsskatt. Nästkommande fem år betalas halv fastighetsskatt. Först efter tio år betalas full fastighetsskatt. Förmögenhetsskatten tas bort 1 jan 1995. Förmögenhetsskatten kommer in på fysiska personers inkomstskatt för att först efter två år omföras till den korrekta inkomsttieln. Detta leder till att inkomsterna på inkomsttiteln förmögenhetsskatt faller med ca 2 miljarder kronor först budgetår 1996/97.

*Mervärdesskatt*

Inkomsterna från mervärdesskatt är i hög grad beroende av den ekonomiska utvecklingen. Det är främst av den privata konsumtionens och investeringarna som styr utvecklingen av inkomsterna från mervärdesskatten.

Budgetåret 1994/95 beräknas inkomsterna av mervärdesskatt uppgå till ca 115 miljarder kronor. Under LK-perioden beräknas dessa inkomster

öka med 28 miljarder kronor i löpande priser eller med en genomsnittlig utveckling på 5,7 % per år, och följer därmed i stort sett den privata - konsumtionens utveckling under perioden. Mervärdesskattens andel av statsbudgetens bruttoinkomster ökar svagt över perioden från ca 27 % 1994/95 till ca 28 % 1998/99.

*Övriga indirekta skatter*

Övriga indirekta skatter ökar med drygt 13 miljarder kronor i löpande priser mellan 1994/95 och 1998/99 eller i genomsnitt ca 4,1 % per år. Ökningen förklaras till stor del av den indexering av punktskatterna, inflationsuppräkning, som ingår i regeringens saneringsprogram och som beslutats i riksdagen. Detta leder till att inkomsterna av övriga indirekta skatter ökar med ca 7,5 miljarder kronor under perioden i löpande priser (6,7 miljarder kronor i 1993 års prisnivå). Enligt beslut i riksdagen upphör indexeringen 1998 och tas därefter ut med det belopp som gäller vid utgången av 1998.

Flertalet av de övriga indirekta skatterna utgick tidigare med ett fast belopp för viss volym eller per enhet. Detta innebar att beskattningen realt sett minskade vid prishöjningar.

*Övriga inkomster*

Övriga inkomster består av inkomster från statens verksamhet (bl.a. rörelseöverskott, ränteinkomster, inkomster av statens aktier och offentligrättsliga avgifter), inkomster av försåld egendom och återbetalning av lån m.m. Dessa inkomster utgör tillsammans drygt 35 miljarder kronor eller drygt 8 % av statsbudgetens bruttoinkomster 1994/95. Under LK-perioden beräknas dessa inkomster minska med knappt 3 miljarder kronor eller i genomsnitt ca 3 % per år. Det förklaras av att bostadslåneräntan faller under hela LK-perioden, från 8,6 % 1994 till 5,8 % 1999 vilket i sin tur leder till att statens ränteinkomster på bostadslån och energisparlån faller. En beskrivning av inkomsterna från de offentligrättsliga avgifterna presenteras i avsnitt 3.2.3.

### 2.2.3 Avgiftsinkomster från förvaltningsmyndigheter

Stora delar av förvaltningsmyndigheternas verksamhet finansieras via olika typer av avgifter. Huvudsakligen kan två avgiftstyper identifieras, dels avgifter från uppdragsverksamhet dels offentligrättsliga avgifter. I normalfallet gäller full kostnadstäckning för myndigheternas uppdragsverksamhet. Med offentligrättsliga avgifter menas t.ex. avgifter för körkort.

Vanligen sker redovisningen av myndigheternas avgifter direkt under respektive myndighets utgiftsanslag, s.k. nettobudgetering. Detta kan

antingen vara ett ramanslag[2] eller ett obetecknat 1 000-kronorsanslag[3]. Med detta redovisningssätt disponerar vanligen myndigheterna själva avgifterna för finansiering av sina förvaltningskostnader. Härigenom syns inte den totala volymen på statsbudgeten utan endast ett nettobelopp.

Avgifterna kan också redovisas direkt mot en inkomsttitel. Eftersom myndigheterna i detta fall inte disponerar avgiftsinkomsterna måste därför förvaltningskostnaderna budgeteras brutto på statsbudgetens utgiftssida. Till skillnad mot nettobudgeteringen medför bruttobudgeteringen en fullständig redovisning av myndigheternas förvaltningkostnader eftersom beloppen ingår i statsbudgetens omslutning.

Under budgetåret 1993/94 beräknas förvaltningsmyndigheternas avgiftsuttag uppgå till 19,1 miljarder kronor. Av detta belopp utgör 14,5 miljarder kronor avgifter från uppdragsverksamheten. Cirka 30 % av de totala avgifterna budgetåret 1993/94 avser interna debiteringar inom koncernen staten. Uttaget av offentligrättsliga avgifter beräknas uppgå till 4,4 miljarder kronor.

Av statens totala avgiftsinkomster redovisas 1,4 miljarder mot inkomsttitel. Huvuddelen av dessa avgiftsinkomster, 3,2 miljarder, avser offentligrättsliga avgifter. Under senare år har bruttobudgeteringen ökat beroende på att riksdagen uttalat att bruttobudgeteringen i normalfallet bör tillämpas för offentligrättsliga avgifter.

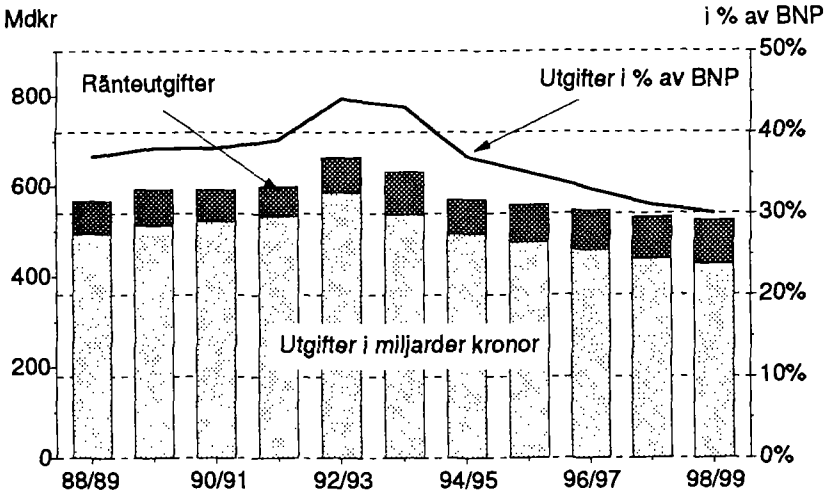
## 2.3 Statsbudgetens utgifter 1988/89 - 1998/99

Under budgetåret 1994/95 beräknas statsbudgetens utgifter uppgå till ca 570 miljarder kronor. Av dessa utgifter redovisas 85 % av sjukförsäkringssystemets utgifter samt de totala utgifterna för arbetsskadeförsäkringen på statsbudgetens inkomstsida. Sammanlagt uppgår dessa utgifter budgetåret 1994/95 till ca 52 miljarder kronor. Framställningen i följande avsnitt avser *statsbudgetens bruttoutgifter*, dvs. utgiftsnivån inkluderar de utgifter som redovisas på inkomstsidan, såvida inte annat anges. Analysen över utgiftsutvecklingen görs genomgående i fasta priser, såvida inte något annat anges. Med fasta priser avses 1994/95 års penningvärde.

[2] Ramanslaget förs upp på statsbudgeten med ett beräknat belopp. Ej förbrukade medel kan föras över till kommande budgetår.

[3] Detta anslag förs upp med ett formellt belopp (1 000 kronor) på statsbudgeten efter som anslaget inte kan belastas. Anslaget används ofta för uppdragsmyndigheten vilka i sin helhet är avgiftsfinansierade.

**Diagram 2.5 Statsbudgetens utgifter, brutto, under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Utgiftsnivån i fasta priser ökade varje år fram till och med budgetåret 1992/93 då utgifterna inklusive räntor på statsskulden nådde sin högsta nivån under perioden, på ca 664 miljarder kronor. Därefter började utgiftsnivån sjunka successivt och beräknas fortsätta sin nedåtgående trend under LK-perioden för att sista året uppgå till ca 525 miljarder kronor. Utgiftskvoten, dvs. utgifternas andel av BNP, var som högst under 1992/93. Därefter har utgifternas andel av BNP sjunkit och beräknas fortsätta sjunka hela LK-perioden ut. Budgetåret 1992/93 uppnåddes toppnoteringen ca 44 %. Utgiftskvoten beräknas sedan falla till ca 31 % 1998/99. Regeringens saneringsprogram ingår i beräkningarna från och med budgetåret 1994/95. Utgiftsutvecklingen som beskrivs nedan har påverkats respektive kommer att påverkas dels av regeringens redan fattade beslut, dels av utgiftsstyrande faktorer (se vidare kapitel 2.3.4.), samt diverse tekniska omläggningar.

### 2.3.1 Historisk utveckling 1988/89 - 1993/94

Statsbudgetens utgifter inklusive statsskuldräntor ökade med ca 2,2 % per år i 1994/95 års prisnivå priser under perioden 1988/89 - 1993/94. Ränteutgifterna ökade under samma tidsperiod realt med i genomsnitt 5,4 % per år. Detta trots de successivt förbättrade statsfinanserna under senare delen av 1980-talet.

I början av 1990-talet började budgetunderskottet återigen att öka. Budgetåret 1991/92 uppgick underskottet till 80 miljarder kronor och under 1992/93 mer än fördubblades underskottet vilket gjorde att utgifterna för statsskuldräntorna snabbt växte.

Statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor ökade realt under perioden 1988/89 - 1993/94 med i genomsnitt ca 1,7 % per år. Den reala BNP-tillväxten sjönk samtidigt i genomsnitt 0,8 % per år. Utgiftskvoten, statsbudgetens bruttoutgifter som andel av BNP, ökade från 37 % 1988/89 till 43 % 1993/94.

De utgifter som har ökat mest är utgifter för räntebidrag till bostäder, bidrag till kommuner för flyktingar, bidrag till det finansiella systemet utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och infrastruktur.

En utgiftspost som bidragit till ökningen är utgifter för stöd till den finansiella sektorn som enbart under 1992/93 uppgick till 36 miljarder kronor. Vidare har utgifterna för barnbidrag ökat samt utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ökningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inträffade framför allt under 1990-talets första år och förklaras naturligtvis av den stigande arbetslösheten.

Att utgifterna totalt sett inte ökat mer förklaras delvis av att utgiftsminskningar skett inom vissa områden t.ex. statsbidragen till kommunerna. Vidare har vissa affärsverks investeringsanslag lyfts ut från statsbudgeten och företagsstöden har successivt dragits ner.

För innevarande budgetår, 1993/94, beräknas utgiftsnivån uppgå till drygt 620 miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå, varav 95 miljarder kronor är räntor på statsskulden.

### 2.3.2 Utgiftsutvecklingen under LK-perioden, 1994/95 - 1998/99

*Utgiftsutvecklingen i 1994/95 års prisnivå*

Under LK-perioden, dvs. 1994/95 - 1998/99, beräknas statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor minska med i genomsnitt 3,6 % per år i 1994/95 års prisnivå, vilket innebär att utgiftsnivån exkl. statsskuldräntor sjunker med ca 67 miljarder kronor i 1994/95 års penningvärde mellan 1994/95 och 1998/99. En väsentlig förklaring till att utgifterna minskar totalt sett är att kalkylerna inkluderar det saneringsprogram som regeringen beslutat att genomföra. Saneringsprogrammet minskar utgiftsnivån med i grova tal 20 miljarder kronor 1998/99. Bortser man från dessa besparingar sjunker utgifterna exkl. statsskuldräntor med i genomsnitt 2,5 %.

En annan viktig förklaring till utgiftsminskningen är att räntebidragen till bostadsbyggande minskar kraftigt under LK-perioden. Räntebidragen minskar med ca 25 miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå under LK-perioden. Denna nedgång beror främst på antaganden om sjunkande räntenivåer och minskat bostadsbyggande. Därutöver påverkar även politiska beslut om besparingar och införande av ett reformerat räntebidragssystem. Utgifterna minskar vidare realt till följd av att de generella statsbidragen till kommunsektorn beräknas utgå med nominellt oförändrat belopp under LK-perioden. Utgifterna för flyktingmottagningen sjunker under LK-perioden p.g.a. antaganden om att flyktingtillströmningen kommer att sjunka kraftigt under perioden.

Inom Socialdepartementets område ökar utgifterna för barnbidrag nominellt, vilket beror på att antalet bidragstagare under LK-perioden ökar. Realt sett sjunker utgifterna för barnbidrag p.g.a. att bidragets storlek inte är realt värdesäkrat, dvs. bidragets storlek i kronor per barn antas vara oförändrat under perioden. Utgifterna för pensioner sjunker under perioden framför allt p.g.a. att antalet nytillkomnande pensionärer minskar under LK-perioden. Inom Utbildningsdepartementets område ökar utgifterna till följd av ett ökat antal högskoleplatser samt att utgifterna för studiemedel stiger då det är fler som tar nya lån än det är som betalar tillbaka gamla lån. Mellan 1994/95 och 1995/96 sjunker däremot utgifterna kraftigt. Detta beror på att de särskilda arbetsmarknadspolitiskt och utbildningspolitiskt motiverade insatserna som omfattade extra platser i gymnasieskolan, komvux m.m. och tilldelades i kompletteringspropositionen 1993 i syfte att förbättra situationen på arbetsmarknaden under 1994/95, överförs till Arbetsmarknadsdepartementet där de successivt avvecklas i takt med antagandet om att arbetslösheten sjunker.

*Utgiftsutvecklingen i löpande priser under LK-perioden*

I löpande priser beräknas statsbudgetens totala utgifter öka med i genomsnitt ca 1 % per år. Den genomsnittliga nominella ökningstakten för BNP beräknas bli 5,5 % per år.

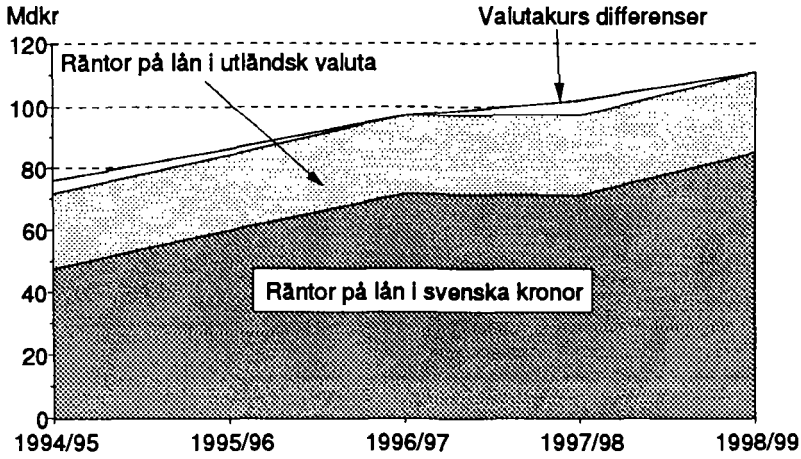
En konsekvens av att utgifterna ökar långsammare än BNP är att statsbudgetens utgiftskvot faller. För budgetåret 1994/95 beräknas utgifternas andel av BNP uppgå till 37,7 % och minska till 31,1 % 1998/99. Utgiftsutvecklingen påverkas framför allt av två motverkande faktorer; statsskuldräntorna och regeringens saneringsprogram. Statsskuldräntorna ökar kraftigt under perioden i genomsnitt 9,7 % per år, medan saneringsprogrammets besparingar, vilka inkluderar både beslutade och planerade åtgärder, gör att utgifterna totalt sett ändå faller något under perioden. Dessutom görs antaganden om en relativt långsam pris- och löneökningstakt under perioden, vilket leder till att utgiftsnivån i de prisindexerade systemen utvecklas långsamt. Detta medför således att indexbundna transfereringar som pensioner, sjukförsäkring och arbetsskador ökar relativt långsamt. Utgifterna, exklusive statsskuldräntor och den del av regeringens saneringsprogram vilken fortfarande saknar konkreta beslut, ökar i genomsnitt med ca 0,5 % under perioden.

*Utgifter för statsskuldräntor i löpande priser*

På grund av de fortsatt stora underskotten i statsbudgeten under LK-perioden ökar statsskulden varje år och trots antaganden om en relativt låg räntenivå stiger även utgifterna för räntor på statsskulden. En annan bidragande orsak till att räntorna ökar så pass kraftigt är att Riksgäldskontoret, framför allt under 1993/94, erhåller stora inkomster i

samband med emissioner av statsobligationslån, vilket leder till att ränteutgifterna för 1993/94 hålls nere tack vare inkomsträntorna. Lånen har emitterats med kupongräntor som avspeglar ränteläget då de ursprungligen emitterades för ett par år sedan. Med nuvarande räntenivåer betalar köparen överkurs till Riksgäldskontoret för att erhålla dessa lån som följaktligen har en hög nominell ränta. De inkomster som dessa överkurser genererar leder till minskade ränteutgifter under emissionsåret men istället högre ränteutgifter de följande åren, när den högre kupongräntan, dvs en i förväg bestämd ränta som utfaller ett visst antal gånger per år vanligtvis en gång, sedan betalas ut. Utgifterna för statsskuldräntor beräknas således öka från 76 miljarder kronor budgetåret 1994/95 till 110 miljarder kronor 1998/99, vilket motsvarar en årlig genomsnittlig procentuell ökning på ca 9,7 %. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga nominella ökningstakten per år för BNP under samma tidsperiod uppgår till 5,5 % per år och att statsskulden ökar med 8,8 % per år. I den samhällsekonomiska bakgrunden antas räntan på femåriga statsobligationer sjunka från ca 6,5 % till ca 5,5 % under LK-perioden. Detta innebär att utgifterna för räntor på statsskulden skulle ha varit ännu högre om nuvarande räntenivå hade antagits bestå under hela LK-perioden.

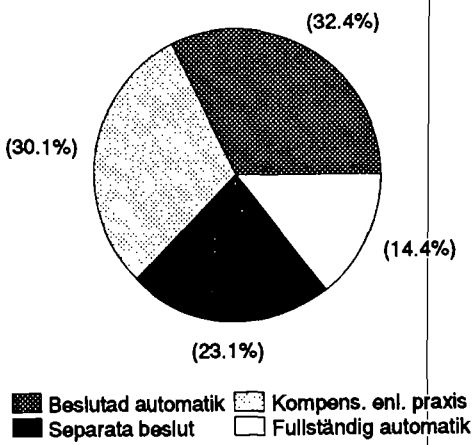
**Diagram 2.6 Utgifter för statsskuldräntor under perioden 1994/95 - 1998/99.**
Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Riksgäldskontoret

## 2.3.3 Utgiftsstyrande faktorer

**Diagram 2.7 Utgiftsstyrande faktorer 1994/95** Miljarder kronor




*Källa:* Finansdepartementet

För att illustrera vilka faktorer som styr statsbudgetens utgifter kan man grovt dela upp dem i fyra olika kategorier: fullständig automatik, beslutad automatik, kompensation för historisk prisutveckling och separata beslut.

Till fullständig automatik räknas endast *räntor på statsskulden*. Dessa svarar för drygt 13 % av utgifterna brutto och beräknas budgetåret 1994/95 uppgå till 76 miljarder kronor. Ränteutgifterna styrs av den historiska utvecklingen av statsbudgetens saldo, vilket avspeglas i statsskulden, samt av räntenivån, men även i viss mån av låneportföljens sammansättning.

Närmare 39 % av utgifterna på statsbudgeten, vilket 1994/95 motsvarar 223 miljarder kronor, klassificeras som beslutad automatik och styrs av något *automatiskt verkande regelsystem*. Dessa utgifter ökar automatiskt i takt med någon ekonomisk variabel såsom inflation, räntenivå eller löneutveckling, även om inga nya politiska beslut fattas. Dessutom påverkas dessa utgifter av volymutvecklingen. Pensionsutgifterna till exempel, styrs av inflationen och av antalet pensionärer. Utgifterna för sjukförsäkringen styrs av lönesumman i vilken ligger ett antagande om antalet sjukdagar. Andra exempel på stora utgifter som styrs av liknande automatik är räntebidragen till bostäder och föräldraförsäkringen. Alla dessa utgifter kan sägas vara föremål för beslutad automatik.

Ungefär 27 % av utgifterna eller 159 miljarder kronor, används för verksamheter som i efterhand *kompenseras för historisk prisutveckling*. Till denna kategori hänförs exempelvis den statliga förvaltningen, som får kompensation för historisk pris- och löneutveckling, s.k. PLO. I denna kategori ingår även försvaret som också får motsvarande kompensation,

dock uppdelad på flera komponenter (s.k. försvarsprisindex, FPI) än den statliga förvaltningen.

Återstoden, ca 121 miljarder kronor eller 21 % av statsbudgetens utgifter bestäms av *separata beslut*. De två största utgiftsposterna i denna kategori är allmänna barnbidrag och utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Investeringsutgifter för vägar och järnvägar betraktas också som separata beslut vilket kan sägas vara riktigt för det år besluten fattas. När investeringarna sedan genomförs, ofta under en följd av år, är de snarast att betrakta som fullständigt automatiska. Andelen separata beslut minskar något mellan 1994/95 och 1998/99. Detta förklaras huvudsakligen av att utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar och att barnbidragen faller realt p.g.a. att dessa ej skrivs upp med inflationen.

Det vore emellertid en alldeles för grov förenkling att säga att regering och riksdag enbart kan påverka utgifterna i kategorin separata beslut. Gränsdragningen mellan de olika kategorierna är inte knivskarp och hur stora delar som styrs av olika slags automatik respektive separata beslut avgörs till stor del av i vilket tidspespektiv utgifterna betraktas.

På kort sikt, t.ex. ett år, är inslaget av automatik stort även inom kategorin separata beslut. Pågående investeringsprogram kan som sagt betraktas som automatiska. Utgifterna för arbetsmarknadspolitik och för barnbidrag är formellt sätt föremål för separata beslut men bestäms i hög utsträckning av volymutvecklingen, dvs. antalet arbetslösa respektive antalet barn.

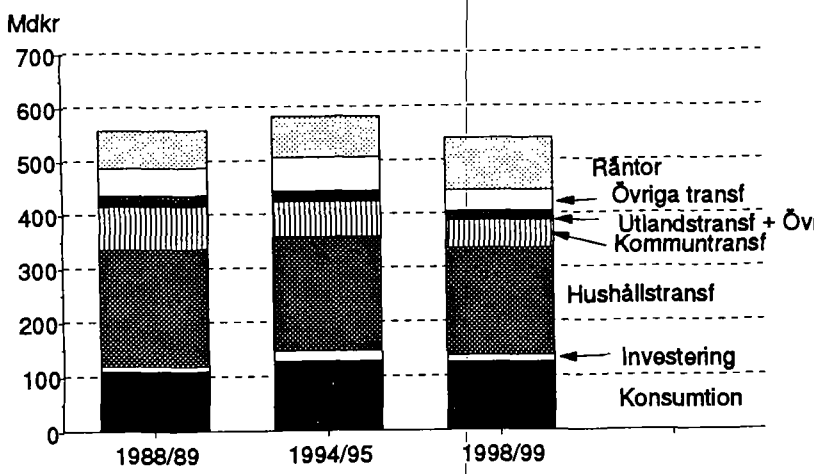
På längre sikt finns å andra sidan betydande utrymme för åtgärder och förändringar inom kategorierna beslutad automatik och kompensation för historisk prisutveckling. Det är troligen här de stora insatserna kan göras för att varaktigt påverka utgiftsutvecklingen. Riksdagen har alltid möjlighet att ompröva utgiftssystem och automatikkopplingar. Att exempelvis försvaret kompenseras för prisstegringar enligt praxis betyder givetvis inte att nivån på försvarsutgifterna inte kan ändras genom beslut.

Sammanfattningsvis kan sägas att endast en liten del av utgifterna styrs genom separata beslut, medan merparten endast kan påverkas genom ändringar i befintliga regelsystem. Huvuddelen av utgifterna bestäms av pris- och löneutvecklingen. Detta innebär att en ekonomisk utveckling med hög BNP-tillväxt och måttliga pris- och löneökningar ger en långsam ökning av statsutgifterna och fallande statlig utgiftskvot.

### 2.3.4 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier

I följande avsnitt görs en uppdelning av utgifterna i realekonomiska kategorier. Det innebär att utgifterna delas upp på konsumtion, investeringar, transfereringar och statsskuldräntor. Utgifterna inkluderar utgifter på inkomstsidan. Utgifterna i tillkommande utgiftsbehov har inte realfördelats och ingår således inte i saneringsprogrammet. Uppdelningen som görs överensstämmer i stort sett med det internationella nationalräkenskapssystemet SNA (System of National Accounts).

**Diagram 2.8 Realekonomisk fördelning för de totala utgifterna för budgetåren 1988/89, 1994/95 och 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

De kategorier som har ökat mest under perioden är utgifter för konsumtion och transfereringar till hushåll. Transfereringar till kommunerna sjunker betydligt under perioden och förklaras till dels av de kommunindragningar som gjordes 1992/93 på 7,5 miljarder och 1993/94 på 3 miljarder kronor dels av att bidragen till kommunerna antas nominellt oförändrade under LK-perioden. Övriga transfereringar minskar också kraftigt vilket förklaras av att utgifterna för räntebidrag sjunker kraftigt och investeringsbidrag försvinner under LK-perioden.

*Konsumtion*

Utgifterna för statlig konsumtion beräknas 1994/95 utgöra en knapp fjärdedel av statsbudgetens utgifter. Konsumtionsutgifterna består av löner och andra utgifter, framför allt för statlig förvaltning inkl. försvaret (även försvarsmateriel) och högskolan. Under perioden 1988/89 - 1994/95 ökade den statliga konsumtionen realt med i medeltal 3,8 % per år. De konsumtionsutgifter som ökat mest avser drift av vägar och järnvägar, arbetsmarknadsutbildning samt utgifter för förläggningskostnader för flyktingar.

Under perioden 1994/95 - 1998/99 beräknas de statliga konsumtionsutgifterna realt minska med i genomsnitt 0,3 % per år, vilket bl.a. förklaras av att vissa utgifter inom miljöområdet bortfaller mellan 1994/95 och 1995/96. Utgifterna minskar också till följd av att kostnaderna för flyktingmottagningen minskar p.g.a. att antagandet om antalet tillkommande flyktingar per år, mer än halveras mellan 1993/94 och 1994/95 och antas 1994/95 uppgå till 15 000 personer, samt att det sker

en fördröjning mellan det att flyktingarna anländer och att kostnaderna uppstår. Regeringens saneringsprogram innebär att utgifterna för statlig konsumtion skall vara realt oförändrade fram till 1998. Den utgiftsnedskärning som detta principbeslut innebär återfinns i nettoposten "tillkommande utgiftsbehov", och ingår således inte i den realekonomiska fördelningen.

*Investeringar*

Investeringsutgifterna beräknas 1994/95 utgöra ca 3,3 % av statsbudgetens utgifter. Endast de av statens egna investeringar som finansieras över statsbudgeten redovisas i denna kategori. Investeringar som finansieras över statsbudgeten och som går till andra sektorer i ekonomin redovisas som transfereringar till respektive sektor. Utgifter för byggnader och anläggningar samt materielinköp för civila ändamål betraktas som investeringar. De investeringar som finansieras över statsbudgeten är främst investeringar i vägar och järnvägar. Investeringarna inom affärsverken uppgår 1994/95 till omkring 15 miljarder kronor och minskar därefter med ca 5 miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå fram till 1998/99. Se vidare politikområdet Kommunikationer.

Från och med budgetåret 1992/93 finansierar de statliga myndigheterna sina investeringar för anläggningstillgångar för förvaltningsändamål via lån i Riksgäldskontoret. Samtliga myndigheter som berörs av den omläggningen kommer att vara inne i systemet fr.o.m. 1994/95. Sammanlagt innebär de tekniska förändringarna att endast en mindre del av statens anskaffningsutgifter för investeringar redovisas över statsbudgeten. Vid beräkningen av statens lånebehov tas givetvis hänsyn till investeringsutgifter såväl inom som utanför statsbudgeten (se även avsnitt 5).

*Transfereringar*

De sammanlagda transfereringarna beräknas 1994/95 uppgå till knappt två tredjedelar av statsbudgetens utgifter. Transfereringarna går främst till hushåll, kommuner och till utlandsbistånd. Dessutom redovisas övriga transfereringar där bl.a. transfereringar till företag ingår.

Under budgetåren 1988/89 - 1992/93 minskade utgifterna för företagsstöd samtidigt som transfereringarna till hushåll ökade kraftigt. De hushållstransfereringar som ökat mest är utgifter för sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och studiemedel. Därefter minskar utgifterna för sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen återigen i takt med att sjukpenningtalet faller över LK-perioden. Räntebidrag till bostäder, vilka till största delen klassificeras som transfereringar till företag, ökade också ralativt kraftigt 1988/89 - 1993/94.

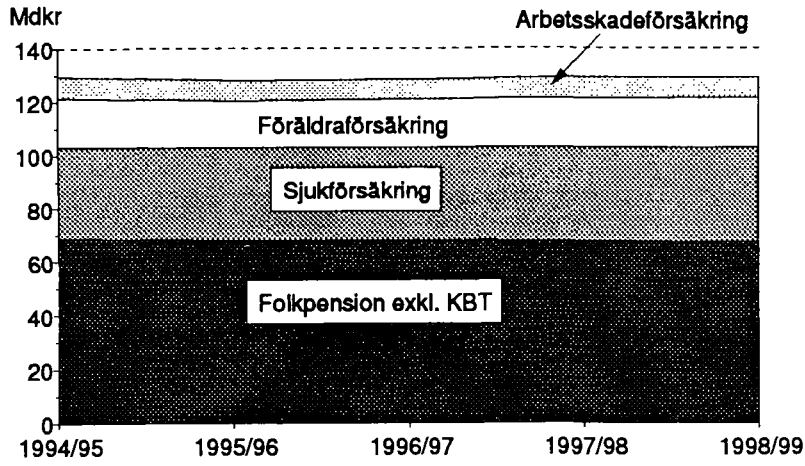
*Hushållstransfereringar* svarar för knappt hälften av statsbudgetens transfereringsutgifter. De största hushållstransfereringarna på stats-

budgeten är folkpensioner, sjuk- och föräldrapenning, allmänna barnbidrag, arbetsskadeersättningar och studiestöd. Av de utgiftsminskningar som annonserats inom kategorin transfereringar i regeringens saneringsprogram har utgiftsnedskärningar genomförts inom tandvård och läkemedel samt föräldraförsäkringen.

Hushållstransfereringarna sjunker realt under LK-perioden med i genomsnitt 1,7 % per år. Orsakerna till utvecklingen är bl.a. att utgifterna för pensioner minskar mellan 1994/95 och 1998/99 dels p.g.a. att antalet pensionärer successivt minskar under perioden, dels p.g.a. ökade intjänande poäng i ATP-systemet vilket minskar utgifterna för folkpensionen. Detta ökar dock i sin tur utgifterna inom ATP-systemet som ligger utanför statsbudgeten. Barnbidragen faller p.g.a. att bidraget per barn utgår med nominellt oförändrade belopp under perioden.

Sedan 1990 har sjukfrånvaron minskat, vilket till en del förklaras av lägre ersättningsnivåer men också reflekterar ett sämre arbetsmarknadsläge. Sedan 1992 har ett nytt begrepp införts. Istället för det gamla sjuktalet används nu sjukpenningtalet som motsvarighet till sjuktalet. Detta förklaras av införandet av arbetsgivarperioden, dvs. arbetsgivaren tar över kostnaden för de 14 första sjukdagarna. Sjukpenningtalet som har legat till grund för LK-beräkningarna faller från 13,0 dagar per år för 1994/95 till 11,5 dagar per år för 1998/99.

**Diagram 2.9 Transfereringar till hushåll uppdelat på folkpensioner, sjukförpenning, föräldrapenning och arbetsskadeersättningar under perioden 1994/95 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




[1] Folkpension exkl. KBT avser ålderspensioner och förtidspensioner.
[2] I utgifter för Folkpension exkl. KBT avses enbart utgifter på statsbudgeten.

*Källor:* Finansdepartementet, Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret

*Transfereringar till kommuner* minskar under LK-perioden realt med ca 10 % per år. De realt fallande utgifterna sammanhänger till största delen med att de generella statsbidragen till kommunsektorn antas vara nominellt oförändrade under LK-perioden, dvs. realt sjunkande. Dessutom minskar ersättningen till kommunerna för flyktingmottagningen kraftigt till följd av att kostnaderna för flyktingmottagningen beräknas minska under LK-perioden till följd av antaganden om en lägre flyktingtillströmning.

*Transfereringar till utlandet* består huvudsakligen av anslag till utvecklingsbistånd. I samband med uppgörelsen med Socialdemokraterna hösten 1992, gick regeringen tillfälligt ifrån målet om att biståndsramen skall utgöra en procent av BNI. Detta leder till att transfereringar till utlandet antas vara nominellt oförändrade under LK-perioden och således sjunker realt mellan 1994/95 och 1998/99.

*Övriga transfereringar* minskar kraftigt i 1994/95 års prisnivå. Det förklaras till största delen av antagandet om minskat bostadsbyggande, samt de besparingar som genomförts i och med övergången till ett nytt räntebidragssystem. Detta medför kraftigt minskade utgifter för ränte- och investeringsbidrag.

*Statsskuldräntorna*

Utgifterna för statsskuldräntorna ökar med i genomsnitt 6,4 % per år beroende på att de stora underskotten i statens budget under perioden genererar en kraftig ökning av statsskulden, vilket i sig innebär högre statsskuldräntor. Dessutom leder periodiseringseffekter till följd av emittering av statsobligationer till överkurser till att räntorna blir högre mot slutet av LK-perioden. (Se även avsnitt 2.3.2.)

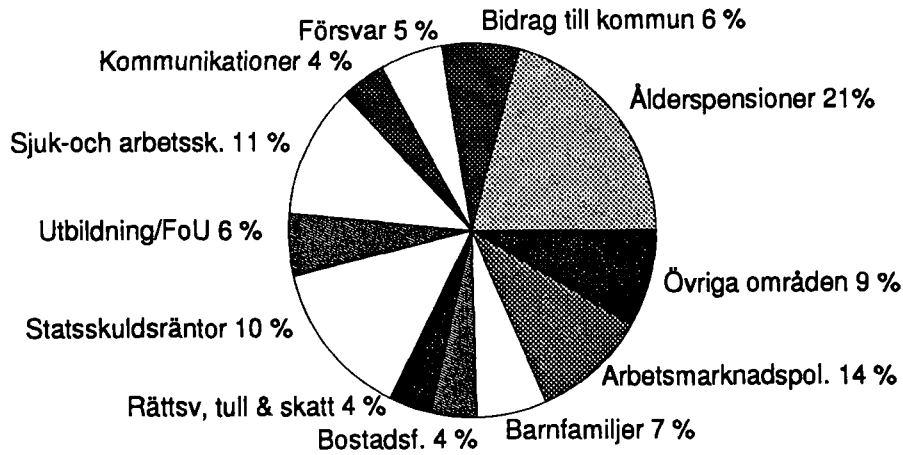
# 3 Statens utgifter fördelade efter politikområden 1988/89 - 1998/99

I detta avsnitt redovisas statens och socialförsäkringssektorns utgifter, *inklusive* räntor på statsskulden, fördelade på olika politikområden. Indelningen i politikområden är gjord i syfte att visa statens utgifter för avgränsade verksamheter och följer inte alltid den rådande departementsindelningen. Normalt redovisas statsskuldräntorna i löpande priser. För jämförbarhetens skull har räntorna i detta avsnitt räknats om till fasta priser och definieras här som ett eget politikområde. Ett sådant förfarande gör det möjligt att visa på statsskuldräntornas ökande andel av det totala samhällsekonomiska utrymmet. Redovisningen omfattar utgiftsutvecklingen under perioden 1988/89 - 1998/99 med en närmare analys av utvecklingen under LK-perioden.

Utgifterna redovisas i 1994/95 års prisnivå och utgiftsstruktur. Vissa tekniska anpassningar har därmed varit nödvändiga att göra för att uppnå jämförbarhet mellan utgifterna för respektive område under perioden. Den mest genomgripande tekniska anpassningen består i att föra över de tidigare specialdestinerade statsbidragen till det nya utjämningsbidraget från staten till kommunerna.

Fördelningen av statens utgifter på olika politikområden inkluderar förutom utgifter som redovisas på anslag även utgifter som redovisas på inkomsttitel liksom utgifter som redovisas utanför statsbudgeten, såsom utgifter för arbetsskadeförsäkringen, delpension och ATP. Beräkningarna inkluderar också de beslut om besparingar som är hänförliga till saneringsprogrammet, såsom förändringar av föräldraförsäkringen och åtgärder inom tandvårds- och läkemedelsområdet. I nedanstående diagram visas de olika politikområdenas andel av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter, inklusive utgifter för räntor på statsskulden, år 1994/95.

**Diagram 3.1 Statens och socialförsäkringssektorns utgifter fördelade efter respektive politikområde 1994/95.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Politikområdena ålderspensioner, arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt sjuk- och arbetsskadeförsärkring är de tre största utgiftsposterna. Därefter kommer statens utgifter för räntor på statsskulden som under budgetåret 1994/95 beräknas uppgå till ca 76 miljarder kronor (se tabell 3.1 och diagram 3.1). Statens utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppgår till ca 106 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 14 % av statens och socialförsäkringssektorns samlade utgifter.

Socialförsäkringssektorns utgifter (politikområdena ålderspensioner, sjuk- och arbetsskadeförsäkring samt barnfamiljer), beräknas under budgetåret 1994/95 uppgå till ca 294 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 39 % av statens och socialförsäkringssektorns samlade utgifter.

Utgifterna förväntas i genomsnitt öka årligen med 0,2 % i fasta priser under perioden 1988/89 - 1998/99. Under den första delen av perioden, fram till och med år 1993/94, ökade utgifterna med i genomsnitt 4,1 %, medan utgifterna beräknas *minska* med i genomsnitt 1,2 % under återstoden av LK-perioden.

Redovisningen av statens utgifter på respektive politikområde är dock inte komplett eftersom den inte inrymmer några uppgifter om skatteavvikelser. Med skatteavvikelser menas regler om olika undantag i skattelagstiftningen. Undantagen kan i vissa fall ha samma funktion som ett stöd till ett visst ändamål (skatteutgift) och i andra fall ha funktionen av ett extra uttag av skatt (skattesanktion). Ett exempel på skatteavvikelser är det tillfälliga avdraget för arbetskostnader för reparationer i bostäder. Med dessa motiv fyller en skatteavvikelse samma funktion som en transferering från statsbudgetens utgiftssida, dvs. anslag.

Till skillnad mot redovisningen av utgiftsanslagen redovisas inte skatte-

avvikelserna i statsbudgeten. Eftersom avvikelserna är reglerade i lagstiftning sker inte heller någon årlig prövning av skatteavvikelserna. Sammantaget innebär detta att regeringens och riksdagens arbete med prioriteringar av olika utgifter försvåras. Inom Finansdepartementet pågår ett arbete med en kartläggning och beräkning av skatteavvikelser.

I nedanstående tabeller visas politikområdenas utgiftsutveckling fördelade efter ökning respektive minskning under perioden 1988/89 - 1993/94 och 1994/95 - 1998/99.

**Tabell 3.1 Utgiftsutvecklingen 1988/89 - 1993/94 redovisad som genomsnittlig procentuell förändring per år.**

| Områden med utgiftsökning, genomsnittlig procentuell förändring per år | | Områden med utgiftsminskning, genomsnittlig procentuell förändring per år | |
|---|---|---|---|
| Näringsliv och jordbruk | + 28,2 | Sjuk- och arbetsskadeförs. m.m. | - 5,7 |
| Arbetsmarknadspolitik | + 22,2 | Samhällsplanering m.m. | - 5,2 |
| Invandring | + 19,7 | Bidrag fr. staten till kommunsekt. | - 4,8 |
| Bostadsförsörjning | + 13,4 | Vård och omsorg | - 4,1 |
| Kommunikationer | + 11,7 | Central förvaltning | - 3,6 |
| Miljöskydd naturvård m.m. | + 8,1 | Övriga utgifter | - 0,8 |
| Barnfamiljer | + 7,1 | Försvar | - 0,6 |
| Utrikesförvaltning m.m. | + 6,8 | | |
| Statsskuldräntor | + 6,2 | | |
| Utbildning och forskning | + 6,1 | | |
| Fritidsverksamhet och kultur | + 4,0 | | |
| Rättsväsendet | + 3,2 | | |
| Ålderspensioner | + 1,6 | | |
| Internationellt bistånd | + 0,4 | | |

**Tabell 3.2 Utgiftsutvecklingen 1994/95 - 1998/99 redovisad som genomsnittlig procentuell förändring per år**

| Områden med utgiftsökning, procentuell förändring per år | | Områden med utgiftsminskning, procentuell förändring per år | |
|---|---|---|---|
| Statsskuldräntor | + 6,4 | Bostadsförsörjning | - 38,6 |
| Sjuk- och arbetsskadeförs. | + 1,9 | Miljöskydd naturvård m.m. | - 19,0 |
| Ålderspensioner | + 1,4 | Invandring | - 12,6 |
| Försvar | + 0,1 | Vård och omsorg | - 6,7 |
| | | Kommunikationer | - 6,7 |
| | | Internationellt bistånd | - 4,0 |
| | | Arbetsmarknadspolitik | - 3,5 |
| | | Bidrag fr. staten till kommunsekt. | - 4,2 |
| | | Utbildning och forskning | - 2,6 |
| | | Näringsliv och jordbruk | - 2,4 |
| | | Rättsväsendet | - 1,2 |
| | | Barnfamiljer | - 1,2 |
| | | Samhällsplanering | - 1,0 |
| | | Central förvaltning | - 0,6 |
| | | Utrikesförvaltning m.m. | - 0,2 |
| | | Fritidsverksamhet och kultur | 0,0 |
| | | Övriga utgifter | 0,0 |

Under LK-perioden, 1994/95 - 1998/99, är det ett fåtal områden som i LK-beräkningarna får en utgiftsökning. Den största ökningen beräknas till 6,4 % för statsskuldräntor. Ökningen beror huvudsakligen på de stora budgetunderskotten under LK-perioden. Politikområdet sjuk- och arbetsskadeförsäkringen beräknas öka med 1,9 % och politikområdet ålderspensioner med 1,4 %. Det beror dels på ökade utgifter för ATP till följd av höjd pensionspoäng, dels på ökade utgifter för läkemedel och förtidspension (se även avsnitt 2.3.1).

De politikområden som beräknas få de största utgiftsminskningarna procentuellt sett under LK-perioden är bostadsförsörjning, - 38,6 % och miljö/naturvård med, - 19 %. Den främsta orsaken till utgiftsminskningen inom bostadssektorn är långsiktigt fallande räntenivåer och därutöver beslut om besparingar, införande av ett nytt bostadsfinansieringssystem samt minskat bostadsbyggande.

Under LK-perioden minskar utgifterna genomsnittligt med 19 % per år. Minskningen beror framför allt på att de 5-åriga programmen inom ny energiteknik upphör enligt tidigare beslut efter 1995/96 samt att man budgetåret 1994/95 beslutade om vissa engångsvisa budgetförstärkningar, bl.a. har flerårsbeslut inte fattats om ersättning för landskapsvård och kalkning. Vidare fördelas medel som avsattes i samband med energiskatteomläggningen för stöd till biobränslen och Östeuropa efter årliga beslut.

Utgiftsutvecklingen inom respektive område beror framförallt på de politiska prioriteringar som görs under perioden. På vissa områden är det dock endast regelverk och demografiska förändringar, s.k. volymautomatik, som styr utgifterna, utan att några nya politiska beslut har fattas (se även avsnitt 2.3.3).

Politikområdena i de följande avsnitten redovisade efter fallande

utgiftsandel budgetåret 1994/95. Måttet utgiftsandel anger politikområdets storlek i procent av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter inkl statsskuldräntor, budgetåret 1994/95.

**Tabell 3.3 Politikområdenas utveckling över tiden, mätt vid tre tillfällen i 1994/95 års prisnivå.**

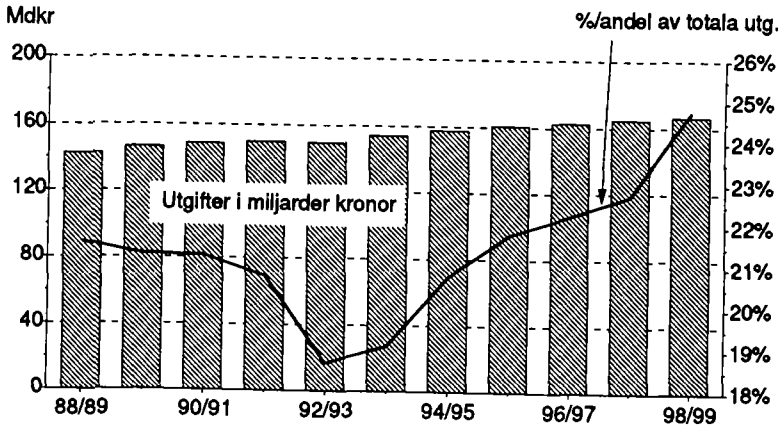
| LK-året 1988/89 | Mdkr | LK-året 1994/95 | Mdkr | LK-året 1998/99 | Mdkr |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Ålderspensioner | 142 | 1. Ålderspensioner | 157 | 1. Ålderspensioner | 166 |
| 2. Sjuk- och arbetsskadeförs. m.m. | 117 | 2. Arbetsmarknadspolitik | 106 | 2. Statsskuldräntor | 97 |
| 3. Statsskuldräntor | 69 | 3. Sjuk- och arbetsskadeförs. m.m. | 86 | 3. Sjuk- och arbetsskadeförs. m.m. | 93 |
| 4. Bidrag från staten till kommunsekt. | 63 | 4. Statsskuldräntor | 76 | 4. Arbetsmarknadspolitik | 92 |
| 5. Försvar | 42 | 5. Barnfamiljer | 51 | 5. Barnfamiljer | 49 |
| 6. Barnfamiljer | 37 | 6. Bidrag från staten till kommunsekt. | 46 | 6. Försvar | 41 |
| 7. Arbetsmarknadspolitik | 37 | 7. Utbildning och forskning | 42 | 7. Bidrag från staten till kommunsekt. | 41 |
| 8. Utbildning och forskning | 31 | 8. Försvar | 41 | 8. Utbildning och forskning | 38 |
| 9. Rättsväsendet | 24 | 9. Kommunikationer | 31 | 9. Rättsväsendet | 27 |
| 10. Bostadsförsörjning | 20 | 10. Bostadsförsörjning | 30 | 10. Kommunikationer | 23 |
| 11. Kommunikationer | 17 | 11. Rättsväsendet | 28 | 11. Internationellt bistånd | 12 |
| 12. Internationellt bistånd | 14 | 12. Internationellt bistånd | 14 | 12. Vård och omsorg | 7 |
| 13. Närings- och jordbrukspolitik | 10 | 13. Invandring | 11 | 13. Invandring | 7 |
| 14. Vård och omsorg | 9 | 14. Vård och omsorg | 9 | 14. Central förvaltning | 5 |
| 15. Central förvaltning | 6 | 15. Närings- och jordbrukspolitik | 6 | 15. Näringsliv- och jordbrukspolitik | 5 |
| 16. Invandring | 5 | 16. Central förvaltning | 5 | 16. Fritidsverksamhet och kultur | 5 |
| 17. Fritidsverksamhet och kultur | 4 | 17. Fritidsverksamhet och kultur | 5 | 17. Övriga utgifter | 5 |
| 18. Samhällsplanering | 4 | 18. Övriga utgifter | 5 | 18. Bostadsförsörjning | 4 |
| 19. Utrikesförv. och intern. samv. | 3 | 19. Utrikesförv. och intern. samv. | 4 | 19. Utrikesförv. och intern. samv. | 4 |
| 20. Övriga utgifter | 2 | 20. Samhällsplanering | 4 | 20. Samhällsplanering | 3 |
| 21. Miljöskydd, naturvård och energi | 1 | 21. Miljöskydd, naturvård och energi | 2 | 21. Miljöskydd, naturvård och energi | 1 |

*Källa:* Finansdepartementet

## 3.1 Ålderspensioner

Politikområdet ålderspensioner omfattar de förmåner som ingår i det allmänna systemet för ålderspensionering (allmän tilläggspension (ATP), folkpension inkl. tilläggsförmåner, kommunalt bostadstillägg, delpension m.m.) samt vissa statliga tjänstepensionsutgifter. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 157 miljarder kronor, vilket utgör knappt 21 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter. ATP-pensionerna utgör drygt hälften av utgifterna inom detta politikområde.

**Diagram 3.2 Utgifter för ålderspensioner under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Pensionsutgifterna styrs huvudsakligen av antalet ålderspensionärer, de totala ATP-poängen och den allmänna prisutvecklingen.

Utgifterna för ålderspensioner fortsätter öka under LK-perioden. Främst är det ATP-utgifterna som stiger i och med att en allt större andel av ålderspensionärerna tjänat in en allt högre rätt till ATP. Utgifterna stiger även till följd av den ökande livslängden. Antalet ålderspensionärer förväntas minska svagt under de närmaste åren. Några år in på 2000-talet kommer däremot den demografiska utvecklingen att innebära problem ur finansieringshänseende när antalet ålderspensionärer ökar.

Det nuvarande pensionssystemet har svagheter som på sikt kan hota dess uppgift att ge ekonomisk trygghet på ålderdomen. Nackdelarna med dagens system är i huvudsak följande:

* systemet kräver en hög ekonomisk tillväxt (minst 2 % per år)
* systemet har bristande följsamhet till den samhällsekonomiska utvecklingen (instabilt i finansieringshänseende)
* det direkta sambandet mellan avgifter och förmåner är svagt
* fördelningsprofilen är osystematisk
* systemet är oöverskådligt.

År 1993 beräknas inbetalda ATP-avgifter understiga utgående pensioner med 20 miljarder kronor som därmed kommer att finansieras med avkastning från AP-fonden. Skillnaden mellan avgifter och utgifter beräknas med anledning av bl.a. låg tillväxt och ökande medelbelopp för nytillkommande ATP-pensionärer fortsätta att öka under den närmaste perioden.

Den parlamentariska pensionsarbetsgruppen har nyligen lämnat ett förslag (SOU 1994:00) till utformning av ett *reformerat pensionssystem*. Enligt förslaget skall pensionerna i framtiden baseras på den samlade livsinkomsten, dvs. summan av de pensionsavgifter som inbetalats under hela den förvärsverksamma tiden. Pensionssystemet skall göras mer följsamt till den ekonomiska tillväxten i samhället. Den avgiftsbaserade delen av det reformerade pensionssystemet skall finansiera sig självt via arbetsgivar- och egenavgifter.

Systemet föreslås även innehålla riktade fördelningspolitiska inslag. Det nya systemet skall garantera en grundpension för dem som inte haft inkomster eller haft låga inkomster. Det skall även finnas särskilda regler om pensionsrätt för vård av barn m.m. Denna del av pensionssystemet skall skattefinansieras.

Gruppen föreslår vidare en rörlig pensionsålder på försäkringsmässiga villkor, med bl.a rätt att fr.o.m. år 1998 kvarstå i arbete till 67 års ålder. I samband med detta föreslås även att delpensionsförmånen avskaffas.

En proposition om huvudprinciperna för det nya pensionssystemet baserat på gruppens förslag avses läggas våren 1994. Förslagen i propositionen kommer att få avsevärda konsekvenser för de offentliga finanserna.

*Kommunalt bostadstillägg* (KBT) är en inkomstprövad förmån som kan lämnas till den som uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension, änkepension, omställningspension, särskild efterlevandepension eller hustrutillägg. Kostnaderna finansieras idag till 70 % med statsbidrag. Regeringen har i februari 1994 föreslagit att de kommunala bostadstilläggen för pensionärer förstatligas fr.o.m. den 1 januari 1995.

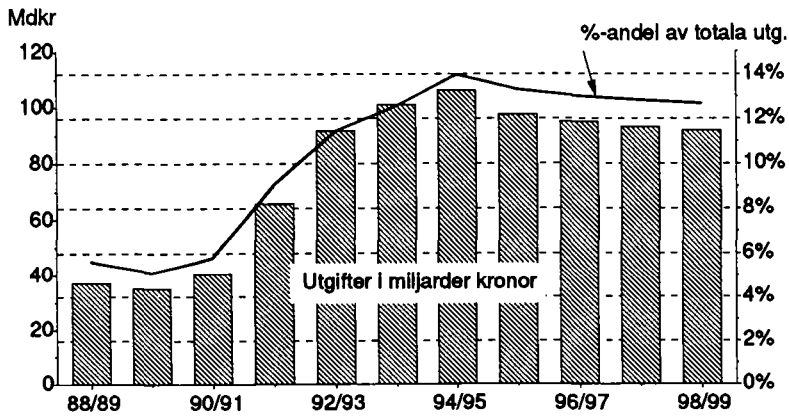
Under år 1993 ökade KBT-utgifterna med ca 19 % i löpande priser. Ökningen förklaras huvudsakligen av att ersättningsnivåerna höjts och att pensionärer i särskilda boendeformer blivit berättigade till KBT. Ytterligare ca 10 000 personer i särskilda boendeformer förväntas kunna få KBT. Dessa beräknas beviljas KBT under år 1994. Därutöver antas antalet KBT-tagare öka ytterligare något under år 1994 pga. minskat mörkertal (dvs. pensionärer som är berättigade till men ej tidigare ansökt om KBT).

## 3.2 Arbetsmarknadspolitik

Under politikområdet redovisas de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som finansieras över statsbudgeten, bidrag till Samhall AB, utgifterna för arbetsförmedlingar, arbetsmarknadsinstitut, länsarbetsnämnder och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Här ingår också utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som finansieras av arbetsmarknadsfonden liksom fondens utgifter för arbetslöshetsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd och permitteringslön. Vidare ingår de utgifter som belastar lönegarantifonden, arbetsmiljöfonden och arbetslivsfonden.

De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 106 miljarder kronor, vilket utgör ca 14 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter. Därutöver tillkommer 7,8 miljarder kronor som avsätts för extra utbildningsinsatser och underhåll av vägar av framför allt arbetsmarknadsskäl. Dessa utgifter redovisas på andra politikområden. Området arbetsmarknadspolitik är därmed det näst största politikområdet.

**Diagram 3.3 Statens utgifter för arbetsmarknadspolitik under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Under perioden fram t.o.m. 1993/94 har utgifterna ökat med ca 23 %. Den främsta orsaken är att de utgifter som finansieras av arbetsmarknadsfonden ökat betydligt. Under den kommande LK-perioden beräknas utgifterna minska med ca 4 % då de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna minskar i takt med arbetslösheten.

Den öppna arbetslösheten beräknas uppgå till ca 7,7 % budgetåret 1994/95. LK-kalkylen redovisar normalt konsekvenser av fattade beslut. En strikt tillämpning av denna princip skulle innebära att de arbetsmark-

nadspolitiska åtgärderna ligger kvar på en oförändrad nivå under LK-perioden, eftersom det konjunkturberoende anslaget är ett reservationsanslag som ändras genom särskilda beslut. En sådan tillämpning av LK-tekniken ger emellertid en orealistisk utveckling av den öppna arbetslösheten i förhållande till den totala arbetslöshetens utveckling. I LK-kalkylen antas därför att de konjunkturberoende åtgärdernas volym minskas i takt med arbetslösheten. Detta överensstämmer också med hur storleken på anslaget faktiskt bestäms.

Ca 45 % av statens utgifter för ändamålet arbetsmarknadspolitik m.m. avser kontantstöd som t.ex. arbetslöshetsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) och ersättning från lönegarantin. Ca 25 % avser ersättning med utbildningsbidrag vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning, ungdomspraktik eller arbetslivsutveckling. Av återstående utgifter avser merparten utbildningskostnader samt statsbidrag till statliga, kommunala och privata arbetsgivare vid anordnande av bl.a. beredskapsarbete, lönebidrag eller rekryteringsstöd.

De övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken är att öka andelen sysselsatta och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Ett förbättrat funktionssätt på arbetsmarknaden ökar rörligheten på arbetskraften vilket medför att obalanser mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft begränsas samt att kompetens- och produktivitetsutvecklingen på arbetsmarknaden befrämjas.

Omfattningen och inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna varierar med konjunkturen. I ett läge med hög efterfrågan på arbetskraft är arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgift att vidta åtgärder för att undvika kostnadsstegringar och/eller flaskhalsproblem p.g.a. arbetskraftsbrist. I en lågkonjunktur består uppgifterna främst i att upprätthålla de arbetslösas kompetens och arbetsförmåga genom utbildningsinsatser och tillfälliga arbeten. Oberoende av konjunkturläge är det dessutom en uppgift för arbetsmarknadspolitiken att främja sysselsättningen av arbetshandikappade och andra utsatta grupper.

De viktigaste instrumenten inom arbetsmarknadspolitiken är platsförmedling och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Platsförmedling har till uppgift att sammanställa och informera om de på arbetsmarknaden aktuella efterfråge- och utbudsförhållandena t.ex. vilka lediga platser som finns. Därigenom förbättras anpassningen och söktiderna för arbetstagare och arbetsgivare förkortas.

De olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna brukar indelas i två grupper nämligen utbudspåverkande och efterfrågepåverkande åtgärder. De utbudspåverkande åtgärderna syftar till att påverka utbudet av arbetskraft. Avsikten är att utbudet av arbetskraft skall anpassas till den rådande efterfrågan. Till denna kategori av åtgärder räknas olika typer av geografiska rörlighetsstimulanser och åtgärder som påverkar den yrkesmässiga rörligheten t.ex. arbetsmarknadsutbildning. De efterfrågepåverkande åtgärderna är i huvudsak av sysselsättningsskapande karaktär. Hit kan bl.a. räknas rekryteringsstöd, beredskapsarbeten och bidragsformer som normalt finansieras över andra huvudtitlar t.ex. bidrag till ombyggnad av skolor och äldrebostäder.

De åtgärder som avser att ge tillfällig sysselsättning och arbetslivserfarenhet kan anordnas inom hela arbetsmarknaden hos olika huvudmän. På senare tid har det skett en förskjutning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i den offentliga och den privata sektorn. Från att det tidigare varit en klar dominans av åtgärder inom den offentliga sektorn har nu andelen åtgärder som finns inom den privata sektorn ökat. Någon fullständig uppföljning av hur åtgärderna fördelas mellan olika sektorer finns inte men gjorda undersökningar ger följande ungefärliga fördelning:

| | Offentligt | Näringslivet | Övriga |
|---|---|---|---|
| Ungdomspraktik | 35 % | 58 % | 7 % |
| Rekryteringsstöd | 4 % | 95 % | 2 % |
| Utbildningsvik. | 79 % | 20 % | 1 % |
| Lönebidrag | 30 % | 30 % | 40 % |
| Arbetslivsutveckling | 37 % | 11 % | 52 % |
| Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning | 27 % | 73 % | ---- |

De konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärderna beräknas omfatta 6,2 % av arbetskraften budgetåret 1994/95. Åtgärderna som riktas till arbetshandikappade beräknas motsvara ca 1,7 % av arbetskraften. Extraresurserna inom utbildningsområdet beräknas kunna ge utbildning till 77 000 personer vilket motsvarar ca 1,8 % av arbetskraften.

Slutligen kan nämnas att arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning skall ses över. En kommitté har tillsatts vars arbete skall vara slutfört före utgången av år 1995.

## 3.3 Sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och förtidspension

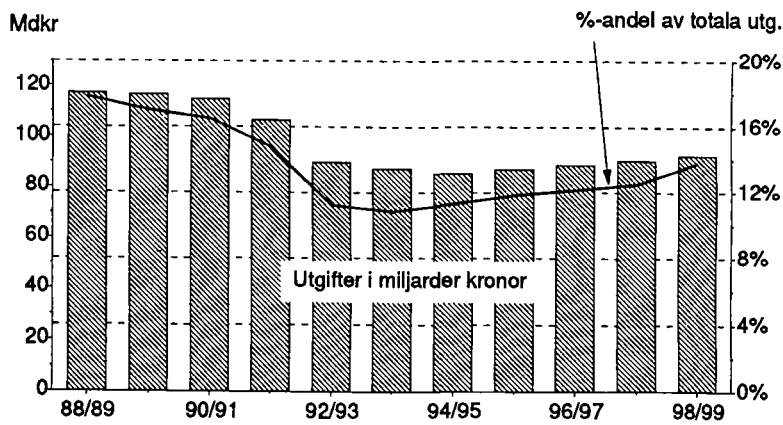
Under politikområdet redovisas socialförsäkringsförmåner som lämnas vid ohälsa i form av

* dagersättningar (sjukpenning, rehabiliteringsersättning och närståendepenning) och livränta till följd av arbetsskada
* kostnadsersättningar och bidrag (prisnedsättning eller kostnadsbefrielse vad avser läkemedel och förbrukningsartiklar, subvention av vuxentandvård, vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m.)
* förtidspension (folkpension, med pensionstillskott, bostadstillägg samt allmän tilläggspension).

Under detta område redovisas även administrationskostnaderna för socialförsäkringen som budgetåret 1994/95 uppgår till ca 4,9 miljarder kronor.

De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 86 miljarder kronor, vilket utgör knappt 11 % av statens och socialförsäkringssektorns utgifter.

**Diagram 3.4 Utgifter för sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och förtidspension under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Utgifterna inom området har under 1980-talet legat på en hög nivå för att sedan minska. Den stora minskningen budgetåret 1992/93 beror på arbetsgivarperiodens införande. Att utgifterna därefter beräknas vara konstanta förklaras av en rad föreslagna och vidtagna åtgärder som motverkar de övriga utgiftsstyrande faktorerna. Dessa faktorer är

sjukfrånvarons omfattning, löne- och prisutvecklingen, arbetslöshetens utveckling, nya och dyrare läkemedel m.m.

## Sjukförsäkringen

De senaste åren har omfattande regelförändringar genomförts inom systemet för sjukersättning. Inriktningen har varit att uppmuntra till arbete och rehabilitering. Förändringarna har omfattat såväl kostnadsansvar som kompensationsgrader. Dessa åtgärder har resulterat i minskade utgifter inom såväl sjukpenningförsäkringen som arbetsskadeförsäkringen. Vidare har besparingsåtgärder beslutats som för staten har inneburit minskade utgifter för läkemedel och tandvård.

I årets budgetproposition (prop. 1993/94:100, bil. 6) har regeringen föreslagit ytterligare besparingsåtgärder inom läkemedels- och tandvårdsområdena. Dessa åtgärder beräknas minska sjukförsäkringens utgifter med drygt 1 miljard kronor per helår.

## Arbetsskadeförsäkringen

För finansiering av arbetsskadeförsäkringen utgår arbetsgivaravgift med 1,38 % av avgiftsunderlaget. Försäkringens förmåner utgår i form av sjukpenning, vård och livräntor. Nyligen beslutade åtgärder inom arbetsskadeförsäkringen som påverkar utgifterna under LK-perioden är sänkt ersättningsnivå inom sjukförsäkringen, avskaffande av arbetsskadesjukpenningen och skärpt arbetsskadebegrepp. Dessa åtgärder kommer att reducera utgifterna för framför allt arbetsskadesjukpenning och gör att det finansiella sparandet i fonden förbättras under LK-perioden. Överföringen av medel från delpensionsfonden under budgetåret 1992/93 innebär att det ackumulerade underskottet i fonden minskade kraftigt. Fondens ackumulerade underskott per den 31 december 1993 uppgick till ca 22 miljarder kronor. Under slutet av LK-perioden beräknas underskottet i fonden uppgå till ca 16 miljarder kronor i löpande priser.

En särskild beredning - Sjuk- och arbetsskadeberedningen (1993:07) - har fått i uppdrag att lämna förslag till en ny ordning för lagfästa ersättningar vid sjukdom och arbetsskada innebärande bl.a. att sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna flyttas ut ur statsbudgeten. Beredningen skall bl.a. överväga om det är ändamålsenligt med skilda försäkringar vid sjukdom och arbetsskada eller om de kan integreras. I uppdraget ingår även att överväga om förtidspensioneringen bör ingå i det nya systemet. Beredningens arbete skall vara avslutat vid utgången av år 1994.

**Förtidspensionärer**

Antalet förtidspensionärer har ökat kraftigt under de senaste åren. Riksförsäkringsverket gör bedömningen att antalet förtidspensionärer kommer att fortsätta att öka under ytterligare några år.

Den kraftiga ökningen av antalet nybeviljade förtidspensioner år 1992 och 1993 kan delvis förklaras av försäkringskassornas arbete med att minska de långa sjukfallen. Detta har inneburit en tillfällig uppgång av antalet förtidspensionärer.

Sedan mitten av 1960-talet har antalet förtidspensioner stigit år från år. Orsakerna till detta är sannolikt flera. Sedan lång tid sker en förändring av arbetsmarknaden där okvalificerade arbeten försvinner. En konsekvens av detta har varit att konkurrensen på arbetsmarknaden skärpts och att förtidspension i många fall därför varit oundviklig. Slutligen finns det oklarheter i regelsystemet och ofta brister i det medicinska underlaget som ligger till grund för beslut om förtidspension.

Den nuvarande trenden inom förtidspensioneringen måste brytas både av kostnadsskäl och för att inte permanent utestänga människor från arbetsmarknaden. Förslag till åtgärder, som på kort sikt dämpar kostnadsutvecklingen och på lång sikt minskar antalet nybeviljade förtidspensionärer, bereds för närvarande inom regeringskansliet.

## 3.4 Statsskuldräntor

Utvecklingen av statsskuldräntorna förklaras främst av utvecklingen av nominella räntenivåer och statsskulden.

Beräkningsförutsättningar om den framtida ränteutvecklingen, BNP-tillväxt m.m. beskrivs i avsnitt 3.1 Samhällsekonomisk bakgrund. (Se även avsnitt 5, Statens lånebehov och skuld samt Finansplanens Särskilda frågor avsnitt 3, Budgetunderskott och statsskuld).

Givet dessa beräkningsförutsättningar/antaganden (alternativ 3 %) kommer statsskuldräntorna under LK-perioden (1994/95 - 1998/99) att öka i fasta priser med nästan 30 % i 1994/95 års prisnivå.

Statsskuldräntorna är den utgiftspost som växer i särklass snabbast av alla politikområden - en genomsnittlig årlig ökning med 6,4 % under perioden 1994/95 - 1998/99. Den kraftiga ökningen av ränteugifterna förklaras framför allt av att statsskulden ökar under hela beräkningsperioden. Budgetåret 1998/99 beräknas ränteutgifterna uppgå till 97 miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå. Riksgäldkontorets metodik vid emittering av statsobligationer bidrar till att ränteutgifterna periodiseras så att dessa ökar mot slutet av LK-perioden.

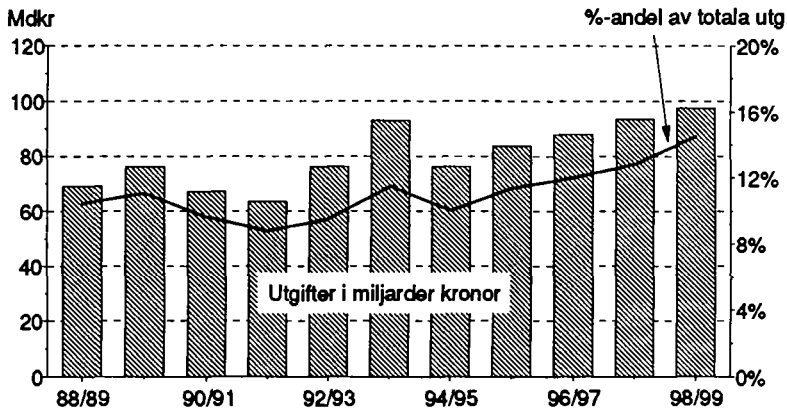
Vid samma tidpunkt kommer statens utgifter för politiområdet Sjuk- och arbetsskadeförsäkring att ligga på ungefär samma nivå, dvs. 93 miljarder kronor.

Praxis är egentligen att man anger statsskuldräntor i *löpande priser*. Anledningen till att räntorna här redovisas i fasta priser är enbart för att öka jämförbarheten med andra politikområden. I löpande priser ökar statsskuldräntorna från 76 till ca 110 miljarder kronor i 3 % alternativet. I 4 % alternativet uppgår statsskuldräntorna 1998/99 till 107 miljarder kronor i löpande priser. I 2 % alternativet ökar ränteutgifterna med hela 68 miljarder kronor i löpande priser, till ca 144 miljarder kronor vid LK-periodens slut 1998/99, alltså en nivåhöjning med nästan 90 %. Detta motsvarar en årlig ökningstakt på ca 17% i löpande priser. Den kraftiga ökningen förklaras i huvudsak av att räntenivåerna är högre i det scenario där ekonomin utvecklas svagare. Andra faktorer som bidrar till de höga ränteutgifterna är det negativa finansiella sparandet i Arbetsmarknadfonden samt att budgetunderskottet exklusive statsskuldräntor (det s.k. primärsaldot) utvecklas sämre i detta alternativ.

En stor nackdel med en hög andel statsskuldräntor vid minskade eller oförändrade totala utgifter är att statsskuldräntorna eroderar utgiftsutrymmet för andra politikområden. Ett annat allvarligt problem är att en växande statsskuld och därmed stigande ränteutgifter också begränsar näringslivets möjlighet att skaffa riskkapital till nödvändiga nyinvesteringar i den konkurrensutsatta sektorn.

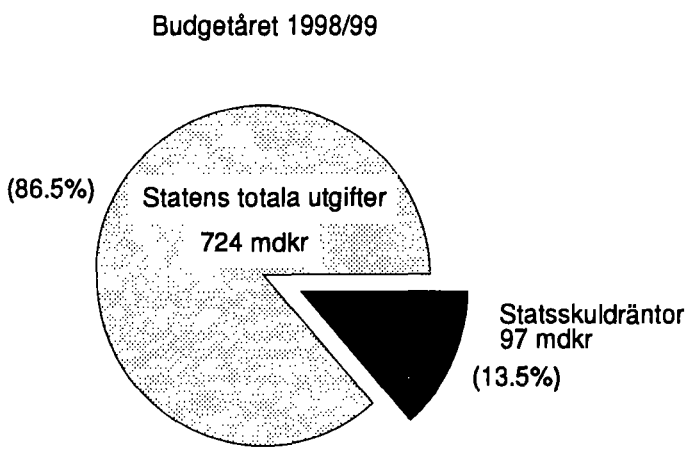
Med statens totala utgifter avses utgifter på statsbudgeten + utgifter utanför statsbudgeten.

**Diagram 3.5 A Statens utgifter för statsskuldräntor för perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

**Diagram 3.5 B Statsskuldräntornas andel av statens totala utgifter budgetåret 1998/99. Statens näst största utgiftspost efter ålderspensioner.**
Fasta priser i 1994/95 års prisnivå.

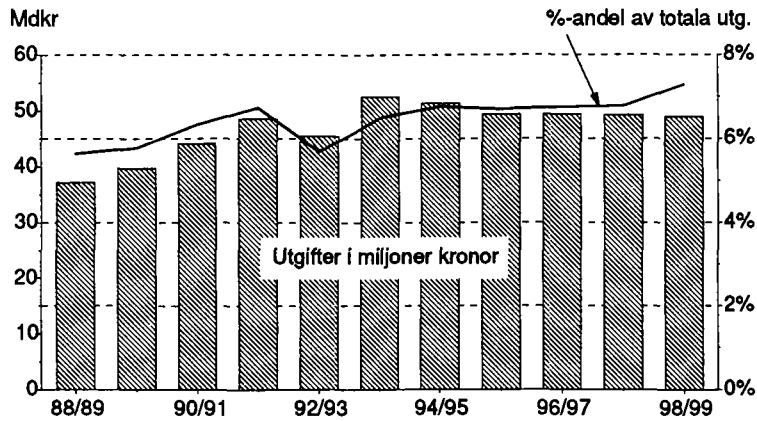



*Källa:* Finansdepartementet

## 3.5 Barnfamiljer

Under politikområdet barnfamiljer redovisas statens direkta ekonomiska stöd till barnfamiljer. Stödet utgörs främst av allmänna barnbidrag inkl. flerbarnstillägg, föräldraförsäkring, vårdnadsbidrag, bidragsförskott, bostadsbidrag, barnpensioner, vårdbidrag för barn med funktionshinder. Vidare finns ett särskilt stöd till ensamstående adoptivföräldrar samt bidrag till omkostnader vid adoption av barn från utlandet. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 51 miljarder kronor vilket utgör drygt 7 % av statens och socialförsäkringssektorns sammantagna utgifter.

**Diagram 3.6 Utgifter för ekonomiskt stöd till barnfamiljer under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

En stor del av utgifterna inom detta ändamålsområde påverkas av den demografiska utvecklingen. Senaste befolkningsprognos från SCB (februari 1994) visar på en minskning av antalet födda barn från 117 373 år 1993 till drygt 110 000 år 1999. Denna minskning påverkar direkt utgifterna för föräldrarpenning och vårdnadsbidrag. Barnbidragsutgifterna påverkas endast marginellt, eftersom de årskullar som försvinner ur bidragssystemet är mindre än de nytillkommande åtskullarna.

Regeringen har i februari 1994 föreslagit att ett skattepliktigt *vårdnadsbidrag* om 2 000 kronor i månaden införs för varje barn som fyllt ett men inte tre år, samt att de s.k. garantidagarna inom föräldraförsäkringen avvecklas (prop. 1993/94:148). Regeringen har vidare lagt fram förslag om vissa regelförändringar inom *föräldraförsäkringen (prop. 1993/94:147)*. Dessa som innebär bl.a. att ersättningsnivån i föräldraförsäkringen sänks från 90 % till 80 % av inkomsten för tio av föräldraförsäkringens tolv månader

I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100, bil. 6) har regeringen lagt fram förslag om förändringar i flerbarnstilläggssystemet som innebär att bidragsbeloppen till familjer med fem barn och fler sänks. Förslaget beräknas minska utgifterna med 55 miljoner kronor per år.

Utgifterna för *bostadsbidrag* har ökat kraftigt under senare år. Ökningen beror dels på att bostadsbidragen till hushåll med barn byggdes ut till följd av skatteomläggningen och fr.o.m. bidragsåret 1991 lämnas inom väsentligt vidgade bostadskostnadsgränser, dels på den allmänna situationen på arbetsmarknaden med en fortgående ökning av arbetslösheten och därmed lägre hushållsinkomster.

Inkomst- och bostadskostnadsutvecklingen har stor betydelse för utgifterna för bostadsbidrag. Utgifterna för år 1993 uppgår till ca 7,2 miljarder kronor och beräknas ligga kvar på denna nivå i början av LK-perioden. Utvecklingen under LK-perioden beror också på benägenheten att söka bostadsbidrag. En ökning av de bidragsberättigade med 10 % skulle innebära en utgiftsökning med 675 miljoner kronor. Regeringen har tidigare i vår (prop. 1993/94:00) lagt förslag om vilka regler som skall tillämpas för bidragsgivningen fr.o.m. år 1995.

*Bidragsförskott* lämnas till barn under 18 år, vars föräldrar lever åtskilda. Bidragsförskott lämnas vanligen med 40 % av basbeloppet. Statens kostnader för bidragsförskott beror i huvudsak på basbeloppets utveckling, antalet berörda barn och underhållsbidragens storlek. Av de totala utgifterna för bidragsförskott finansieras ca 29 % med inbetalningar från de underhållsskyldiga. Denna andel har de senaste åren sjunkit, vilket kan bero på att de underhållsskyldigas ekonomi försämrats till följd av lågkonjunktur och arbetslöshet.

De senaste årens ökning av utgifterna för bidragsförskott beräknas fortsätta även under LK-perioden. Ökningen beror på att det totala antalet bidragsberättigade barn förväntas öka. Inbetalningarna från de underhållsskyldiga antas ligga kvar på nuvarande nivå 29 %. En förändring med en procentenhet av denna andel skulle medföra att statens nettokostnader minskar/ökar med ca 50 miljoner kronor.

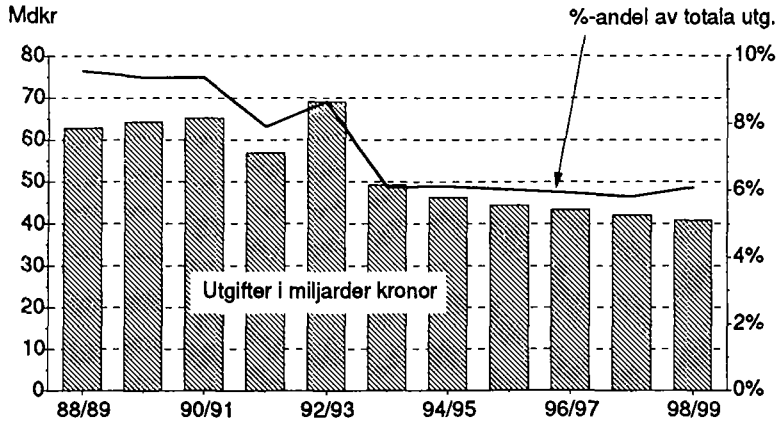
Den ekonomiska regleringen mellan särlevande föräldrar med barn och stödet till ensamföräldrar har varit föremål för ett långvarigt utredningsarbete. En särskild utredare har uppdrag att se över och lämna förslag till reformering av systemen för underhållsbidrag och bidragsförskott. Uppdraget skall redovisas under hösten 1994.

## 3.6 Bidrag från staten till kommunsektorn

Under ändamålet redovisas generella statsbidrag från staten till kommunsektorn. Dessa är bl.a. det statliga utjämningsbidraget till kommuner och skatteutjämningsbidraget till landsting.

De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 46 miljarder kronor, vilket utgör ca 6 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.7 Statens utgifter för bidrag från staten till kommunsektorn under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

I fasta priser minskar bidragen i genomsnitt med 4,2 % per år under perioden 1988/89 - 1998/99. Fluktationerna mellan åren 1990/91 - 1993/94 beror framförallt på tillkomsten av avräkningsskatten, förändringarna av skatteutjämningsavgifterna och övergången till ett nytt statligt utjämningssystem för kommunerna.

I beräkningarna har det statliga utjämningsbidraget till kommunerna antagits ligga på nominellt oförändrad nivå under LK-perioden 1994/95 - 1998/99. Skatteutjämningsbidragen till landsting följer automatiskt skatteunderlagets förändringar, eftersom bidragen är knutna till medelskattekraften. Tidigare år har den prognostiserade ökningen av bidraget i huvudsak finansierats av landstingen själva. Bidraget antas även för landstingen ligga kvar på nominellt oförändrad nivå.

### Statligt utjämningsbidrag till kommuner

Bestämmelser om statligt utjämningsbidrag till kommunerna finns i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner och förordningar-

na (1992:1591) om statligt utjämningsbidrag till kommuner och (1992:678) om skattesatser vid beräkning av skatteutjämningsbidrag och statligt utjämningsbidrag.

Ett viktigt syfte med utjämningsbidraget är att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Bidraget är ett komplement till kommunernas skatteinkomster och är inte kopplat till den verksamhet som den enskilda kommunen bedriver. Utjämningsbidraget består av tre delar:

- ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå,
- tillägg till respektive avdrag från bidraget på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden samt
- tillägg för befolkningsminskning.

Särskilda övergångsregler gäller för utjämningsbidraget åren 1993 och 1994. Övergångsreglerna innebär att ingen kommun år 1993, till följd av det nya statsbidragssystemet jämfört med ett referensbidrag som fastställts av regeringen i december 1992, skall få eller mista bidrag överstigande 1,5 % av kommunens beräknade sammantagna inkomster av kommunalskattemedel år 1993 och referensbidraget. För år 1994 får skillnaden mellan utjämningsbidraget för år 1994 och ett referensbidrag som fastställts av regeringen i december 1993, uppgå till högst 1,5 % av summan av de beräknade skatteinkomsterna år 1994 och referensbidraget. De huvudsakliga motiven för övergångsreglerna var dels att undvika alltför stora förändringar i enskilda kommuners bidrag, dels att åstadkomma en successiv infasning av det nya bidragssystemet.

Såväl utjämningen av strukturellt betingade kostnadsskillnader som utjämningen av skatteinkomster har nyligen varit föremål för utredning som redovisats i betänkandet Kostnadsutjämning mellan kommunerna (SOU 1993:53) respektive i rapporten Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68). Utredningarna har remissbehandlats. Vidare pågår en utredning om utjämningssystemet för landstingen (Fi 1993:14, dir 1993:63). För att kunna samordna förändringarna i utjämningen för kommuner och landsting och för att ytterligare överväga och utreda presenterade förslag har en parlamentarisk beredning tillkallats (dir 1993:137). Beredningen skall föreslå hur statsbidrags- och utjämningssystemen för kommuner och landsting bör vara utformade fr.o.m. år 1996. För år 1995 avses fördelningen av bidraget ske utifrån provisoriska regler. Detta innebär att bidrag utgår år 1995 med samma belopp som det preliminära bidraget för år 1994.

### Skatteutjämningsbidrag till landsting

Bestämmelser om skatteutjämningsbidrag till landsting finns i lagen (1992:671) om skatteutjämningsbidrag till landsting och förordningarna (1992:677) om skatteutjämningsbidrag till landsting och (1992:678) om

skattesatser vid beräkning av skatteutjämningsbidrag och statligt utjämningsbidrag.

Skatteutjämningsbidrag ges till landsting i syfte att utjämna skattekraft och garantera medborgarna likvärdig service oavsett i vilket landsting man bor. Varje landstings garanterade skattekraft anges i procent av medelskattekraften och omfattar följande delar:

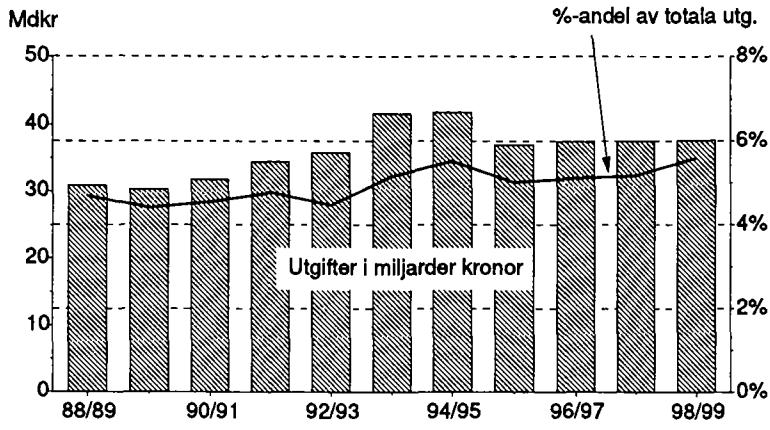
- grundgaranti,
- tillägg eller avdrag för åldersstrukturens inverkan på landstingets kostnader för sjukvård,
- tillägg för befolkningsminskning.

Skatteutjämningsbidraget för landsting och landstingsfria kommuner är för närvarande föremål för översyn av en särskild utredare. Den tidigare nämnda parlamentariska beredningen skall därefter föreslå hur systemen för landsting och kommuner skall vägas samman.

## 3.7 Utbildning och forskning

Under detta politikområde redovisas statens stöd till utbildning och forskning, dvs. grundskola, gymnasieskola, folkbildning, grundläggande högskoleutbildning, forskning och forskarutbildning samt studiestöd. Utgifterna uppgår till sammanlagt ca 42 miljarder kronor vilket motsvarar ca 6 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.8 Statens utgifter för utbildning och forskning under perioden 1988/89 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Utgifterna för utbildning och forskning har ökat fram till budgetåret 1994/95. Detta ingår särskilt arbetsmarknadspolitiska åtgärder med 5 miljarder kronor. Utökningen under LK-perioden beror främst på fler högskoleplatser. De ökade utgifterna uttrycker statsmakternas prioritering av detta ändamåls betydelse för tillväxt och arbetsmarknad.

### Skolväsendet

Bidraget till det kommunala skolväsendet ingår sedan 1/1 1993 i det statliga utjämningsbidraget till kommunerna. Därmed kan kommunerna själva avgöra hur stor del av kommunens resurser som skall satsas på kommunens skolväsende, avseende såväl grundskola, gymnasieskola som vuxenutbildning. Den genomsnittliga kostnaden i riket år 1992 var för en elev i grundskolan 47 800 kronor, för en elev i gymnasieskolan 54 500 kronor och för en elev i den kommunala vuxenutbildningen 18 200 kronor.

Syftet med de senaste årens decentralisering inom skolväsendet har varit att göra skolan mer mål- och resultatorienterad. Regering och

riksdag fastställer de nationella målen för skolan, bl.a. genom skollag och läroplaner. Enligt skollagen skall kommunen anta en skolplan, av vilken skall framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella målen. I skollagen regleras kommunernas skyldighet att anordna utbildning.

Riksdagen beslutade i december 1993 om riktlinjer för nya läroplaner och betyg för såväl det obligatoriska som det frivilliga skolväsendet (prop 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82, respektive prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93). Regeringen har den 17 februari 1994 fastställt läroplaner för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) samt för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Vidare har regeringen den 17 mars 1994 fastställt kursplaner för grundskolan och kommer under våren att fastställa programmål och kursplaner för kärnämnen inom de frivilliga skolformerna.

Hösten 1993 var antalet elever i *grundskoleåldern* 895 000. Pronoserna för elevutvecklingen fram till år 2 000 visar på en ökning av antalet elever i grundskoleåldern.

Under senare år har föräldrarnas rätt att välja grundskola ökat. Rätten är inskriven i skollagen. Föräldrarna kan välja mellan skolor i hemkommunen som drivs i kommual regi, en fristående skola eller en skola i en annan kommun.

Målsättningen för *gymnasieskolan* är att alla ungdomar skall genomgå en treårig gymnasieutbildning. Kommunen är skyldig att erbjuda varje 16-19-åring plats i antingen sin egen eller någon annan kommuns gymnasieskola. Eleven kan också välja en fristående gymnasieskola. En reformering av gymnasieskolan pågår och skall vara fullt genomförd läsåret 1995/96. Utvecklingen går i riktning mot en allt mer kursutformad gymnasieskola.

Från och med den 1 juli 1994 har fristående gymnasieskolor med utbildningar som regeringen förklarat motsvara gymnasieskolans utbildning på nationella program eller specialutformade program rätt till ersättning från elevens hemkommun (prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406). Regeringen kan även besluta om statligt stöd till kompletterande skolor.

*Den kommunala vuxenutbildningen* (komvux) består av grundläggande vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning samt påbyggnadsutbildning. Hösten 1993 studerade 140 650 elever i komvux. För *folkhögskolor och studieförbund* har regering och riksdag fastställt målen för den statsbidragsberättigade delen av folkbildningen. Statsbidraget ges till Folkbildningsrådet som ett samlat finansiellt stöd till folkbildningen. Det ankommer på Folkbildningsrådet att fördela anvisade medel mellan studieförbund och folkhögskolor.

**Utbildning och forskning vid universitet och högskolor m.m.**

I 1994 års budgetproposition föreslår regeringen ett fullföljande av det nya resurstilldelningssystem för grundutbildning samt forskning och

forskarutbildning som började tillämpas den 1 juli 1993. De förändringar som regeringen föreslår innebär att medel för lokalhyror skall ingå i anslagen till såväl grundläggande högskoleutbildning som till forskning och forskarutbildning fr.o.m. budgetåret 1994/95. Det innebär att anslaget G 2. Lokalkostnader m.m. vid universitet och högskolor m.m., försvinner fr.o.m. detta budgetår. Enligt redovisning i LK 93 skulle detta anslag öka fram till 1997/98 till följd av beslut om ett ökat antal studenter vid universitet och högskolor. Motsvarande ökning redovisas i LK 94 inom universitetens och högskolornas grundutbildningsanslag.

Fr.o.m. budgetåret 1994/95 skall lånefinansiering tillämpas av universitet och högskolor vid investeringar i anläggningstillgångar. Lånefinansiering tillämpas också för befintliga anläggningstillgångar, vars värde per den 31 juni 1994 konverteras till lån i Riksgäldskontoret. Det innebär att de medel som tidigare anvisats särskilt för investeringar i inredning och utrustning kommer att användas för att täcka amorteringar för de vid övergången lånefinansierade anläggningstillgångarna samt för nya lån. Inrednings- och utrustningsanslagen upphör därmed fr.o.m. budgetåret 1994/95.

Förändringarna under LK-perioden hänför sig dels till ökningar p.g.a. dimensioneringsförändringar och ett antal beslutade lokalförsörjningsprojekt, dels till minskningar av resurser för utrustning och inredning som följer av att byggprojekt blir klara. Medlen för inredning och utrustning minskar av detta skäl successivt fram till budgetåret 1997/98.

Budgetåret 1996/97 upphör den tillfälliga förstärkningen av medel för pedagogisk utveckling av högskolans lärare som anvisats universitet och högskolor fr.o.m. budgetåret 1992/93 (- 50 miljoner kronor). Samtidigt minskar den tidsbegränsade förstärkningen av medel för forskarutbildning av icke behöriga lärare med 25 miljoner kronor.

Likaså upphör budgetåret 1996/97 de tillfälliga förstärkningarna för distansutbildning och behörighetsgivande förutbildning som riksdagen anvisade med anledning av regeringens kompletteringsproposition 1993 (112 miljoner kronor).

Riksdagen beslutade våren 1993 om riktlinjerna för forskningspolitikens inriktning för treårsperioden 1993/94 - 1995/96.(prop 1992/93:170, bet. 1992/93:UbU15, rskr. 1992/93:388)

Det ökade internationella forskningssamarbetet tillmäts stor betydelse. Vissa omfördelningar görs alltjämt för att finansiera nya uppgifter och framförallt ökade kostnader för det internationella samarbetet. Sveriges deltagande i FoU-samarbete med EU regleras av EES-avtalet. Svenska statens kostnader för detta beräknas under budgetåret 1993/94 uppgå till 350 miljoner kronor.

För teknisk forskning och utveckling, som Näringsdepartementet ansvarar för, är forskningspolitiken inriktad på förnyelse och effektivisering genom omprioriteringar och vissa organisatoriska förändringar. Kraftfull satsning sker på forskning och utveckling kring nya basteknologier. Prioriterade områden är informationsteknologi, materialteknik och bioteknik.

Utgifterna för *studiehjälp* har för budgetåret 1994/95 beräknats till ca 2,2 miljarder kronor. Av dessa kostnader svarar studiebidraget för ca 94 %. Studiebidraget är beloppsmässigt samordnat med det allmänna barnbidraget, för närvarande 750 kronor per månad, och utgår under 10 månader per år.

*Studiemedelskostnaderna* är beroende av antalet studiemedelstagare, den andel av maximibeloppet för studiemedel som de studerande faktiskt utnyttjar (utnyttjandegrad), nivån på upplåningsräntan i Riksgäldskontoret, basbeloppets storlek, den ackumulerade skuldstocken, hur stora återbetalningarna blir samt hur stora avskrivningar av redan beviljade lån som måste göras.

Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Utgifterna för studiebidrag beräknas i löpande priser öka succesivt från 3 723 miljoner kronor under budgetåret 1994/95 till ca 4 100 miljoner kronor under budgetåret 1998/99. Ökningen beror på ökat antal studerande i högskolan samt vissa gjorda antaganden om en årlig uppräkning av basbeloppet.

Utgifterna för avskrivningar och räntesubventioner beräknas öka från ca 2 908 miljoner kronor under budgetåret 1994/95 till ca 3 732 miljoner kronor under budgetåret 1998/99, dvs. med ca 820 miljoner kronor. Utgifterna för lånedelen påverkas i hög grad av Riksgäldskontorets utlåningsränta. Varje procentenhets förändring av denna ränta innebär vid slutet av perioden en ökning eller minskning av utgiften för studiemedel med ca 580 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas utgiften för studiemedel i löpande priser stiga från 6 631 miljoner kronor budgetåret 1994/95 till ca 7 800 kronor budgetåret 1998/99 dvs. med ca 1 200 miljoner kronor.

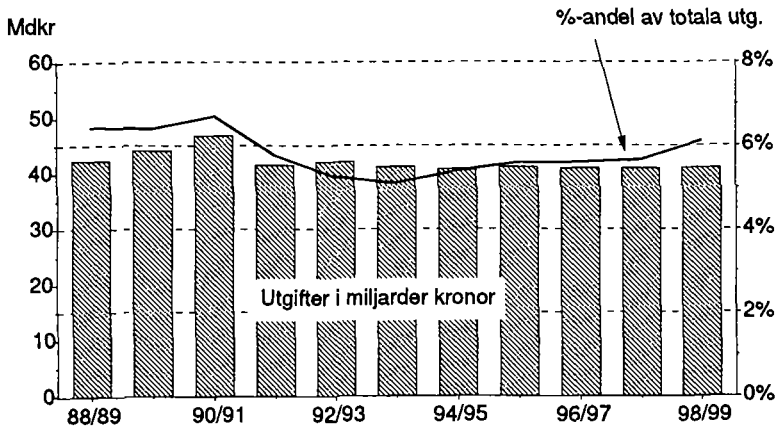
### Särskilda insatser

Särskilda arbetsmarknadspolitiskt och utbildningspolitiskt motiverade insatser föreslås under 1994/95 med sammanlagt 5 025 miljoner kronor. Åtgärderna omfattar extra platser i gymnasieskolan, komvux, folkbildningen och inom universitet och högskolor. Vidare föreslås försöksverksamhet med trainee-utbildning, utbildningscheck och sommaruniversitet. Extra resurser har även beräknats för studiestöd.

## 3.8 Försvar

I politikområdet försvar ingår all verksamhet inom totalförsvaret, dvs. totalförsvarets militära och civila del som finansieras över statsbudgeten. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till knappt 41 miljarder kronor, vilket utgör drygt 5 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter 1994/95 [1].

**Diagram 3.9 Statens utgifter för försvaret under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Inom totalförsvaret genomförs ett besparingsprogram som enligt 1992 års stabiliseringsproposition innebär en stegvis upptrappning till en årlig besparing om 1,2 miljarder fr.o.m. 1996/97. Härtill kommer ytterligare besparingar för totalförsvaret om 90 miljoner kronor i enlighet med vad som föreslås i 1994 års budgetproposition.

En väsentlig del av utformningen och inriktningen av 1992 års totalförsvarsbeslut avsåg att reparera den obalans som under senare år uppstått för det militära försvaret mellan angivna uppgifter och tilldelade resurser och mellan kvalitet och kvantitet. Ett återställande av en långsiktigt stabil balans i dessa avseenden krävde såväl en viss resursförstärkning som en omformulering av det militära försvarets mål och uppgifter. Dessutom krävdes en omfattande omstruktureringsprocess. I detta ingick att tillskapa och säkerställa ett utrymme för kvalitetshöjande åtgärder i den framtida organisationen.

[1] I texten och diagrammet ingår inte verksamhet inom civila delen av totalförsvaret som finansieras via delar av anslag under andra huvudtitlar än Försvarsdepartementets. För budgetåret 1994/95 motsvarar dessa medel sammanlagt 0,5 miljarder kronor.

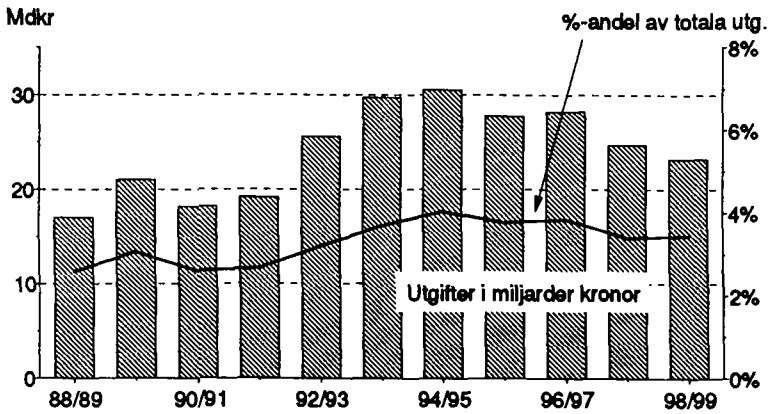
På grundval och med ledning av den allmänna färdriktning som utstakades i försvarsbeslutet har under tiden därefter ett antal utredningar utarbetat förslag som rör totalförsvarets pliktsystem, dess frivilligrörelse, ledningsorganisation, lagen om civilt försvar, materielförsörjning, m.m. Flera av dessa förslag har sedermera förelagts riksdagen för slutligt ställningstagande. I andra fall pågår beredning i regeringskansliet. Avseende ledningsorganisationen har riksdagen och regeringen med utgångspunkt i försvarsbeslutet fattat beslut om ett antal förändringar i organisation- och ansvarsförhållandena för myndigheterna inom främst totalförsvarets militära del. Myndigheten Försvarsmakten bildas den 1 juli 1994, likaså Fortifikationsverket. Samtidigt läggs myndigheterna inom nuvarande huvudprogram 1 - 4 samt Fortifikationsförvaltningen, Försvarets sjukvårdsstyrelse och Försvarets civilförvaltning ned. I budgetpropositionen 1993/94:100 bil.5 föreslår regeringen dessutom att Försvarets materielverk blir avgiftsfinansierad. Den främste uppdragsgivaren föreslås bli Försvarsmakten.

Såsom framgick av 1992 års försvarsbeslutsproposition (prop. 1991/92 :102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337) och vilket understryks ytterligare i både 1993 och 1994 års budgetpropositioner finns några klara identifierbara förutsättningar för ett genomförande av det långsiktiga försvarsbeslutet. Förutom det statsekonomiska åtagandet enligt försvarsbeslutet är det vidare av vikt att de i försvarsbeslutet initierade förändringarna kan fullföljas i den omfattning och takt som förutsatts. Enligt försvarsbeslutet skall anslagen för anskaffning av materiel räknas upp med en teknikfaktor om 1,5 % per år, förutom kompensation enligt försvarsprisindex. Teknikfaktorn är avsedd att i rimlig omfattning säkerställa planerad materielanskaffning. Försvarsbeslutet gav således upphov till en omfattande omställningsprocess i det svenska militära försvaret. Beslutet omfattade förändringar i hela kedjan från formuleringen av det militära försvarets uppgifter via krigs- och grundorganisationerna till antalet anställda och värnpliktssystemets utformning. Det hade, och har, även betydelse som grund för en fortsatt omstrukturering av den svenska försvarsindustrin.

## 3.9 Kommunikationer

Politikområdet omfattar investeringar i samt drift och underhåll av vägar och järnvägar, bidrag till sjöfart och luftfart samt till post- och telekommunikationer. Anslag till vägar och järnvägar omfattar XX % av anslagen inom politikområdet. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 31 miljarder kronor, vilket utgör knappt 4 % av statens totala utgifter.

**Diagram 3.10 Statens utgifter för kommunikationer under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Riksdagen beslöt år 1991 att inrätta ett särskilt reservationsanslag för infrastrukturinvesteringar budgetåret 1990/91. För budgetåret 1991/92 togs inga nya medel upp. Kvarvarande reservationsmedel förbrukades.
Under åren 1992 och 1993 har extra medel satsats inom transportsektorn i sysselsättningsfrämjande åtgärder.
Riksdagen fattar beslut om anslagsnivån ett år i taget samt bemyndigar regeringen att planera investeringar för ytterligare två år. Åren därutöver anger endast trafikverkens planerade investeringnivå inom den totala planeringsnivån på 98 miljarder kronor för 10-årsperioden 1994 - 2003.

### Infrastruktur

På förslag av regeringen beslutade riksdagen i juni 1993 om en långsiktig inriktning av infrastrukturens utbyggnad. Beslutet omfattade även ekonomiska ramar för perioden 1994 – 2003 samt ekonomiska ramar för den närmaste treårsperioden. Enligt riksdagsbeslutet upprättas planer för väg- och järnvägsinvesteringar för totalt 98 miljarder kronor för tioårsperioden 1994 - 2003. Investeringsplaneringen sker vid Vägverket, Banverket och länsstyrelserna.

Investeringarna i stomjärnvägar kommer under den kommande tioårsperioden att uppgå till ca 38 miljarder kronor. Investeringarna i stamvägar och övriga riksvägar beräknas till ca 41 miljarder och bärighetshöjande åtgärder i vägar till ca 7 miljarder kronor under den kommande tioårsperioden. Planeringsramen för investeringar i länstrafikanläggningar, dvs länsvägar, länsjärnvägar och kollektivtrafikanläggningar, uppgår till 9 miljarder kronor för tioårsperioden. Huvuddelar av investeringarna ligger under året 1993 och 1994. Därtill kommer investeringar i kollektivtrafiksystemet i Stockholm, Göteborg och Malmö inom ramen för de s.k. storstadsöverenskommelserna. Totalt utgör dessa investeringsbidrag ca 3 miljarder kronor.

Utöver de järnvägs- och väginvesteringar som finansieras genom anslag över statsbudgeten tillkommer de investeringar som finansieras genom avgifter på trafiken. Detta gäller utbyggnaden av Arlandabanan med privat kapital och Öresundsförbindelsen. Investeringar som är planerade att finansieras med avgifter på vägtrafiken gäller utbyggnaden av Ringen och Yttre tvärleden i Stockholm och väginvesteringarna i Göteborg, totalt ca 30 miljarder kronor. Sammantaget kommer 150 miljarder kronor att investeras i vägar och järnvägar under den kommande tioårsperioden. Investeringarna skall finansieras dels över anslag på statsbudgeten dels med avgifter.

**Avregleringar**

Inom kommunikationssektorn har under de tre senaste åren avregleringar genomförts för postväsendet, inrikesflyget och telemarknaden. Syftet med avregleringarna är att genom ökad konkurrens uppnå ökad effektivitet inom de olika verksamhetsområdena vilket ger förutsättningar för att upprätthålla service och volym över hela landet. På många områden har effektivitetsförbättringar med bättre service och lägre priser kunnat erbjudas kunderna.

Den 1 juli 1992 avreglerades den svenska inrikes luftfartsmarknaden. Avregleringen har hittills medfört ökad konkurrens framför allt på sträckor med omfattande trafikunderlag och många positiva effekter för resenärerna. Regeringen har vid ett flertal tillfällen uttalat att samhället har ett ansvar för regionalpolitiskt viktig flygtrafik. Riksdagen har beslutat att flygtrafik mellan Östersund och Umeå skall upphandlas. Skälet är att staten har ett uttalat ansvar för ett grundläggande flygtrafikutbud på sträckan med hänsyn till sjukvårdens organisation som motiverar särskilda insatser för att trygga en direkt flygförbindelse. Även inom den utrikes luftfarten har en avreglering skett genom att Sverige fr.o.m. augusti 1993 tillämpar EU/EG:s tredje luftfartspaket.

På post- och teleområdet har riksdagen stiftat lagar som bl.a. anger minsta godtagbara standard på verksamhetens service och vilka åtgärder som staten förfogar över för att upprättahålla den. Telelagen började gälla den 1 juli 1993. Samtidigt ombildades Televerket till aktiebolag.

Postlagen trädde i kraft den 1 mars 1994 och posten ombildades samtidigt till aktiebolag.

En successiv avreglering har skett på postområdet under åren. Den 1 januari 1993 avskaffades Postverkets ensamrätt på brevbefordran. Postmarknaden blev därmed helt avreglerad. Vidare har riksdagen beslutat att belägga brevförsändelser med mervärdeskatt i samband med att Posten ombildas till bolag. Den 1 juli 1994 upphör Postgirots ensamrätt på statliga betalningar.

Post- och telestyrelsen är ansvarig för myndighetsuppgifterna på post- och teleområdena och svarar dessutom för upphandlingen av vissa samhällsåtaganden på dessa områden som finansieras med ett särskilt anslag.

Vid Vägverket pågår ett arbete med att effektivisera organisationen. Syftet med omställningsarbetet är att verksamheten skall marknadsanpassas och utsättas för en fullständig konkurrens. Väghållningsdivisionen skall bli en kompetent beställare. Regeringen har nyligen lämnat förslag till riksdagen om en bolagisering av Vägverkets produktionsdivision per den 1 januari 1996.

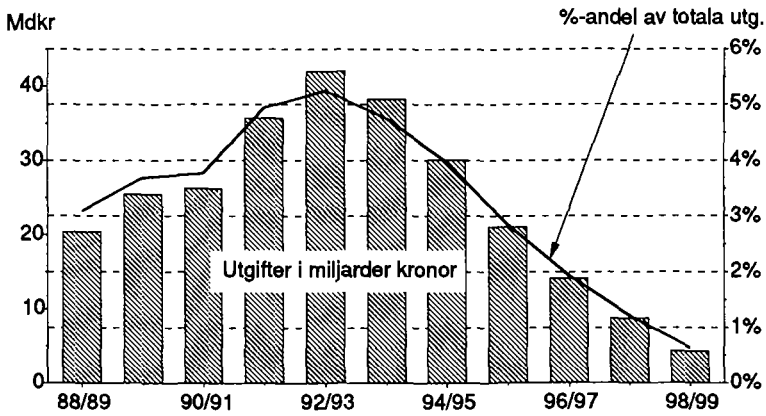
Regeringen har 1994 lämnat förslag till riksdagen om att AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning m.m. av vägtrafikfordon skall upphöra den 1 januari 1995.

Arbetet med avreglering av järnvägsmarknaden pågår. Riksdagen beslutade 1992 att ge LKAB trafikeringsrätt på malmbanan. Vidare sker fr.o.m. trafikåret 1993 upphandling av olönsam interregional järnvägstrafik i konkurrens. Andra aktörer än SJ kan därmed erhålla trafikeringsrätt på sträckor som de ges uppdrag att trafikera. Riksdagen godkände i slutet av 1993 den andra upphandlingen enligt de nya reglerna vilken omfattar trafikåret 1994. Den första och andra upphandlingsomgången har medfört besparingar på sammanlagt ca 110 miljoner kronor med ett trafikutbud på motsvarande nivå som tidigare. SJ har erhållit fortsatt entreprenad på i vissa fall fem år på järnvägsstäckor i det upphandlade nätet. Vidare har regeringen nyligen lämnat förslag till riksdagen om avregleringen av järnvägstrafiken samt riktlinjer för SJ:s verksamhet under åren 1994-1996.

## 3.10 Bostadsförsörjning

Politikområdet omfattar stöd i form av räntesubventioner för ny- och ombyggnad av bostäder, och s.k. RBF-stöd för underhåll och reparation av bostäder. För närvarande lämnas också ett tillfälligt stimulansbidrag för ombyggnad av äldrebostäder. Bland övriga stödformer kan nämnas bidrag för avhjälpande av höga radonhalter och fukt- och mögelskador i egnahem. Politikområdet omfattar också ett antal äldre stödformer som är under avveckling, däribland investeringsbidrag och tilläggslån, återstår fortfarande en del utbetalningar vilka ger anslagseffekt under perioden. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 30 miljarder kronor, vilket utgör ca 4 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.11 Statens utgifter för bostadsförsörjning under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Stöd i form av räntebidrag enligt äldre bestämmelser för ny- och ombyggnad av bostäder svarar fortfarande för huvuddelen av statens utgifter på detta område. De utgiftsbegränsande åtgärder som har genomförts eller beslutats för de närmaste åren innebär relativt utgångsläget att utgiftsnivån för dessa räntebidrag sänks i storleksordningen 10 - 15 %. Eftersom bidragen beräknas som skillnaden mellan en garanterad ränta och en beräknad marknadsränta kommer därför utgifterna att minska på grund av lägre marknadsräntor. För utvecklingen av utgifterna är det av stor betydelse att räntorna också kommer att vara låga 1995 och 1996 då stora och dyra årgångar skall anpassas till en ny räntenivå.

Från och med den 1 januari 1993 gäller nya regler för statens stöd vid ny- och ombyggnad av bostäder. Bidragssystemet har förenklats och bidragsunderlaget bestäms numera enligt en schablon. Räntesubventioner-

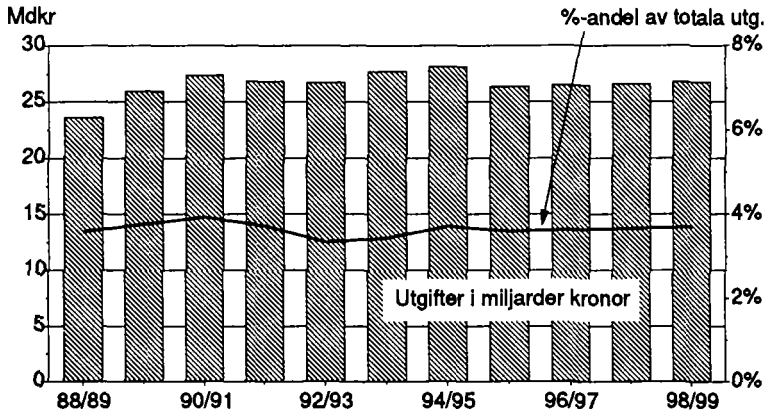
na minskas successivt efter fastställda regler både i det enskilda bidragsärendet för varje nytt år av bidragstiden och för varje ny årgång av ny- och ombyggnad. Härigenom kommer statens kostnader för stödet att minska under LK-perioden.

De garanti- och försäkringssystem som finns eller håller på att införas kommer successivt att avlasta staten kostnaderna för det stöd som nu ges för åtgärdande av fukt- och mögelskador i småhus.

## 3.11 Rättsväsendet inkl. skatt och tull

Politikområdet omfattar bl.a. polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården, rättshjälpen samt tull- och skatteväsendet. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 27 miljarder kronor, vilket utgör knappt 4 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.12 Statens utgifter för rättsväsendet inkl. skatt och tull under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Utgifterna har ökat kontinuerligt de senaste åren, främst p.g.a flera verksamheter inom politikområdet erhållit resursförstärkning genom politiska beslut. En redogörelse över beslutade besparingar inom rättsväsendet återfinns under följande textavsnitt för resp myndigheter.

### Övergripande mål m.m.

Verksamheten inom politikområdet är grundläggande för den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Det är rättsstatens uppgift att tillgodose den enskildes självklara krav på rättstrygghet, dvs. trygghet för liv, hälsa, integritet och egendom. Rättssäkerheten ställer krav på bl.a. likformighet och förutsebarhet i normgivning och rättstillämpning. Rättstryggheten uppnås främst genom effektivitet i brottsbekämpningen. Det övergripande målet för verksamheten är inom politikområdet således att förbättra och förstärka den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet, sköta skatteuppbörd enligt gällande lagstiftning samt tillse att medborgarnas civil- och skatterättsliga förpliktelser efterlevs. För kriminalpolitiken är

huvudmålet att minska brottsligheten och öka människors trygghet mot att utsättas för brott.

En annan given förutsättning för statliga myndigheter inom alla sektorer under LK-perioden, är att ytterligare öka verksamheternas produktivitet. Detta innebär att resursanvändningen genomgående måste bli effektivare för att uppnå ett bättre resultat med mindre eller oförändrade resurser.

### Polisen

Riksdagens har beslutat att en besparing på 500 miljoner kronor skall tas ut på polisväsendet under budgetåren 1993/94 - 1995/96. För budgetåret 1995/96 är besparingen beräknad i LK-kalkylen till 175 miljoner kronor. Regeringen har i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil.3) föreslagit att polisväsendet skall erhålla en anslagskredit som länen övergångsvis kan utnyttja för att upprätthålla den operativa nivån innan rationaliseringar har fått full effekt. Krediten skall beviljas av Rikspolisstyrelsen.

Regeringen har i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil.3) föreslagit att 30 miljoner kronor, avseende avdrag för produktivitetsförbättringar, skall dras från Polisväsendets ramanslag för budgetåret 1994/95.

Riksdagen har tidigare fattat beslut om att öka antagningen av aspiranter till Polishögskolan. I LK-kalkylen har beräknats ett tillskott av medel för polislöner avseende utexaminerade poliser från Polishögskolan under budgetåren 1994/95 resp. 1995/96.

### Åklagare och domstolar

Två utredningar, Åklagarutredningen och Domstolsutredningen har föreslagit ganska betydande förändringar för åklagar- och domstolsväsendet. Det gäller såväl arbetsuppgifter som arbetssätt. Vissa av Åklagarutredningens och Domstolsutredningens förslag har berörts i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 3). Förslagen bereds vidare inom Justitiedepartementet.

### Kriminalvården

Under åren 1992 och 1993 har beläggningen inom kriminalvårdens anstalts- och häktesorganisation ökat mycket kraftigt. Detta har tidvis medfört överbeläggning vid såväl anstalter som häkten. Vidare har den obligatoriska halvtidsfrigivningen avskaffats den 1 juli 1993. Numera gäller som huvudregel att minst två tredjedelar av strafftiden skall ha avtjänats innan frigivning kan ske. Den första februari 1994 har ändringar i rattfyllerilagstiftningen trätt i kraft, som bl.a. innebär skärpta straff för grovt rattfylleri och sänkt promillegräns för detta brott. För att möta

effekterna av beläggningsutvecklingen samt av de ändrade reglerna i fråga om villkorlig frigivning och rattfylleri pågår en utbyggnad av anstalts- och häktesorganisationen. I 1993 års kompletteringsproposition har redovisats en långsiktig planering för en utbyggnad med omkring 875 anstaltsplatser. Under budgetåren 1993/94 - 1996/97 kommer dessutom häktesorganisationen att tillföras närmare 300 platser.

**Skatteförvaltningen**

Genom fortsatt rationalisering inom skatteförvaltningen, bl.a. ytterligare utveckling av ADB-stöd och fortsatta förenklingar vad gäller privatpersoners självdeklarationer, kommer resursåtgången för nuvarande verksamhet att minska med ca 150 miljoner kronor under LK-periodens två första år.

Regeringen har förslagit att skatteförvaltningen fr.o.m. budgetåret 1995/96 tillförs 200 miljoner kronor per år för utbyggd kontrollverksamheten. De ökade insatserna på detta område är en del av arbetet med att sanera statens finanser, men de har också stor betydelse för olika myndighetens arbete med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Ett regeringsuppdrag har nyligen getts till Riksskatteverket att konstruera lämpliga uppföljningsinstrument i syfte att analysera effekterna av denna satsning.

**Exekutionsväsendet**

Inom exekutionsväsendet har den konjunkturbetingade ärendevolymen, t.ex. vad gäller vräkningar och exekutiva fastighetsförsäljningar, fortsatt även det senaste året. Regeringen har därför föreslagit att kronofogdemyndigheterna nu tillförs en förstärkning på 25 miljoner kronor.

Regeringen har nyligen lagt fram ett förslag till en skuldsaneringslag. I det föreslagna förfarandet skall ärenden om s.k. frivillig skuldsanering handläggas av kronofogdemyndigheterna.

**Tullverket**

En svensk anlutning till den Europeiska Unionen kommer i hög grad att påverka Tullverkets arbetsuppgifter och organisation.

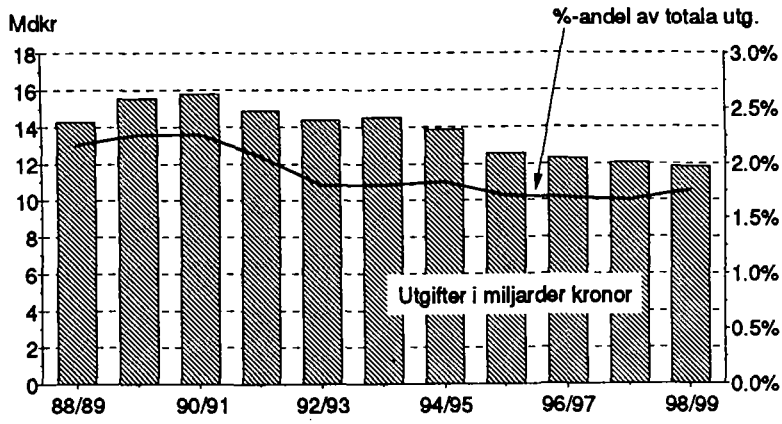
Vid den yttre gränsen - gränsen mot icke EU-medlemmar - kommer Tullverkets nuvarande uppgifter huvudsakligen att bestå. Vid gränserna mot EU-medlemmar, den s.k. inre gränsen, kommer i stort sett Tullverkets traditionella arbetsuppgifter att försvinna. För vissa varuområden såsom narkotika, vapen m.m. kommer ett visst kontrollbehov även vid den inre gränsen att kvarstå.

Ett EU-medlemsskap kommer att innebära ett minskat behov av resurser för Tullverkets framtida verksamhet.

## 3.12 Internationellt bistånd

Politikområdet omfattar internationellt utvecklingssamarbete (biståndsramen), biståndet till Central- och Östeuropa samt bidraget till EFTA:s fond för ekonomisk och social utjämning. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till 14 miljarder kronor, vilket utgör knappt 2 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.13 Statens utgifter för internationellt bistånd under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

### Bistånd till tredje världen

Biståndsramen för budgetåret 1994/95 är budgeterad till 13 360 miljoner kronor, vilket utgör ca 0,92 % av BNI. Ramen fördelas enligt regeringens förslag till internationella biståndsprogram med 25 % till utvecklingssamarbete genom SIDA med 48 % samt med 18 % till andra biståndsprogram såsom bl.a. U-krediter, forskningsstöd, näringslivsbistånd, stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnad. För administrationen av biståndet beräknas 3 % av biståndsramen.

Regeringen betonar vissa kriterier som vägledande för det svenska biståndets inriktning. Det innebär att agerandet hos mottagarna för svenskt bistånd vad gäller demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, utveckling av marknadsekonomi och effektiviteten i biståndet har betydelse för fördelning av biståndsmedlen.

Utveckling och förbättring av effektiviteten i det svenska biståndet är en prioriterad fråga. Som en uppföljning av utredningen om styrnings- och samarbetsformer i biståndet har en utredning om styrnings- och

beslutsvägar, organisation samt behov av kompetensutveckling utförts vid Utrikesdepartementet. Bland andra utredningar kan nämnas den som analyserat hur den svenska andelen av de multilaterala organens upphandling kan ökas.

### Samarbete med Central- och Östeuropa

Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa utgör en integrerad del av den svenska östpolitiken. Samarbetets syfte är att på olika sätt bistå länderna i den pågående samhällsomvandlingen och medverka till att de inlemmas i det dagliga internationella samarbetet på skilda områden.

Målsättningarna för det svenska östsamarbetet är att stödja demokratiska och marknadsekonomiska reformer samt åtgärder som bidrar till bevarandet och förbättrandet av miljön, särskilt i Östersjön. För de baltiska staterna tillkommer målet att bidra till att befästa deras nationella suveränitet.

Det bilaterala samarbetet inriktas på Sveriges geografiska närområde, dvs. Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland.

Kunskapsöverföring är den främsta stödformen i det bilaterala samarbetet. Genom SWEDECORP och Swedfund International AB och det på nordiskt initiativ upprättade baltiska investeringsprogrammet lämnas även stöd till små och medelstora företags verksamhet i Baltikum. För att ytterligare främja en utvidgad handel har en särskild exportkreditgarantiram om 1 miljard kronor inrättats. Ramen avser Baltikum men kan även användas för Ryssland.

Till länderna utanför närområdet kanaliseras insatserna huvudsakligen genom multilaterala organ, främst Internationella valutafonden, Världsbanken, Europeiska återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, OECD, Europarådet samt den s.k. G 24-gruppen.

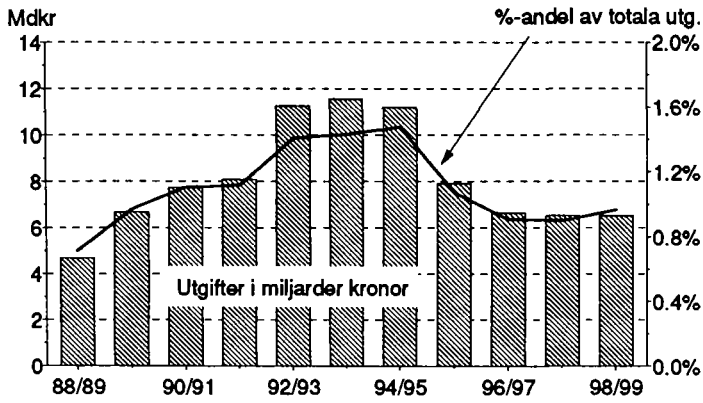
Budgetåret 1994/95 är det sista året i 1992 års beslutade treårsprogrammet om 1 miljard kronor per år. Regeringen låter nu göra en utvärdering av hela det hittillsvarande bilaterala samarbetet. Utvärderingen skall ingå i underlaget för regeringens och riksdagens ställningstaganden då det gäller utformning och innehåll i det fortsatta samarbetet efter budgetåret 1994/95. Riksdagen har bemyndigat regeringen att inom ramen för ett fortsatt samarbetsprogram för Central- och Östeuropa få göra utfästelser under budgetåret 1994/95 om högst 1 miljard kronor avseende budgetåret 1995/96.

## 3.13 Invandring

I politikområdet ingår i huvudsak tillståndsprövning avseende invandring och medborgarskap, överföring av flyktingar till Sverige, mottagande av asylsökande och flyktingar, ersättning till kommunerna för mottagande av flyktingar, åtgärder för invandrares integration i det svenska samhället samt åtgärder mot diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 11 miljarder kronor, vilket utgör ca 1 % av statens totala utgifter.

**Diagram 3.14 Statens utgifter för invandring under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

De två senaste budgetårens flykting- och invandringspolitik har präglats av konflikterna i f.d. Jugoslavien.

Under budgetåret 1992/93 sökte närmare 81 000 personer asyl i Sverige, huvudsakligen medborgare från republiker som ingått i den jugoslaviska federationen. Regeringen beslutade i juni 1993 att de asylsökande bosnier (omkring 40 000) som då befann sig i Sverige efter individuell prövning skulle kunna få permanent uppehållstillstånd. Samtidigt infördes viseringsplikt för medborgare från Bosnien - Hercegovina, eftersom många av de bosnier som sökte sig till Sverige kunde få skydd i närområdet. Detta ledde till en snabb minskning av antalet asylansökningar och troligen kommer antalet asylsökande innevarande budgetår bli i storleksordningen 15 000. De bosnier som väntas få uppehållstillstånd i Sverige kommer att föranleda en relativt stor följdinvandring av anhöriga.

Riksdagen har fattat beslut som gör det möjligt att innevarande budgetår överföra upp till 7 800 s.k. kvotflyktingar till Sverige, varav 7 300 från f.d. Jugoslavien.

Regeringen har i mars månad i år fattat vägledande beslut om uppehållstillstånd för somalier som väntas leda till att drygt 2 400 personer kommer att tas emot i kommunerna under budgetåret 1994/95. Regeringen beslutade vidare den 14 april att barn och barnfamiljer - huvudsakligen Kosovoalbaner - som sökt uppehållstillstånd före den 1 januari 1993 men som inte fått sina ärenden slutligt prövade, i princip skall få stanna i Sverige. Detta väntas leda till att ytterligare 20 000 personer kommer att beviljas uppehållstillstånd.

Mot den nu redovisade bakgrunden bedöms utflyttningen till kommuner av flyktinginvandrare med anhöriga tillfälligt bli mycket omfattande och sammantaget för innevarande och nästa budgetår ligga i storleksordningen 105 000 personer.

Beroende på hur konflikter yttrar sig och var de är lokaliserade, kan kraven på den svenska flyktingmottagningen variera kraftigt. Det räcker i det sammanhanget med att erinra om att början av 1980-talet var långt ifrån konfliktfritt, men att antalet asylsökande ändå höll sig på nivån 5000 - 10 000 per år. Det går alltså inte att prognostisera vad de närmaste budgetåren kan komma att medföra för tillströmning av asylsökande till Sverige. Planeringen får i stället utgå ifrån dagens nivåer, men skall samtidigt säkerställa beredskap för andra situationer.

Regeringens anslagsberäkningar för planeringsperioden baseras därför på ett antagande om att 15 000 - 25 000 personer per år kommer att söka asyl i Sverige. Invandrarverkets kapacitet för asylprövning har dimensionerats för handläggning av 25 000 asylärenden. Beroende på asyltillströmning, beslut om uppehållstillstånd och kommunutplaceringar kan det sammanlagda anslagsbehovet för perioden 1995/96 - 1998/99 komma att ligga i intervallet 20 till 24 miljarder kronor.

Riksdagen har nyligen beslutat i enlighet med regeringens förslag om förändringar i mottagandet av asylsökande (prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:188). Förändringarna börjar genomföras budgetåret 1994/95 och väntas leda till effektiviseringar i flyktingmottagandet och minskade anslagsbehov.

Hela invandrarpolitiken och invandrings- och flyktingpolitiken genomgår nu en parlamentarisk översyn som skall vara avslutad våren 1995. Denna översyn kan komma att ha stor betydelse för den framtida kostnadsutvecklingen.

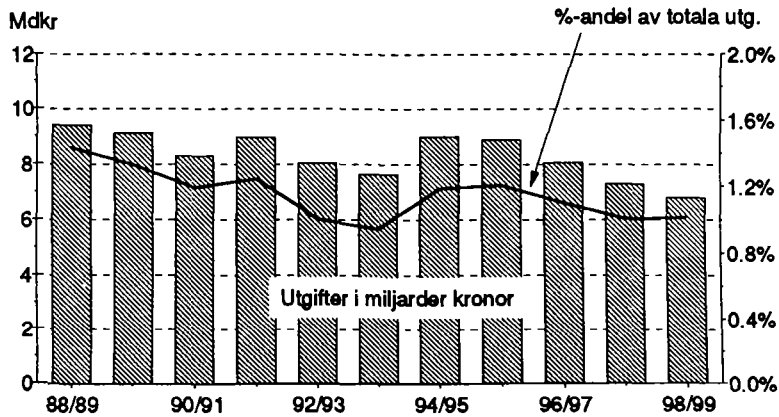
Åtgärder riktas mot främlingsfientlighet och rasism. För nästa budgetår har regeringen föreslagit att 32 miljoner kronor avsätts för sådana insatser. En kommission mot främlingsfientlighet och rasism kommer inom kort att tillkallas.

## 3.14 Vård och omsorg

Under politikområdet redovisas statens utgifter för vård och omsorg. I huvudsak består dessa av bidrag till hälso- och sjukvård, äldre- och handikappomsorg och missbrukar- och ungdomsvård samt administrationskostnaderna för statliga myndigheter inom dessa områden. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 9 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 1 % av statens totala utgifter.

Statens utgifter inom detta område utgör endast en liten del av de samlade offentliga utgifterna inom området då ansvaret för vård och omsorg i första hand är en kommunal angelägenhet. Tidigare specialdestinerade statsbidrag har i stor utsträckning slopats i samband med omläggningen år 1993 av statens bidrag till kommunsektorn.

**Diagram 4.15 Statens utgifter för vård och omsorg under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

En stor del av statens utgifter inom detta område består av tillfälliga stimulansbidrag för skilda ändamål. Dessa utgår under begränsad tid för att underlätta genomförandet av reformer. Bidragen varierar över tiden och under LK-perioden kommer några av bidragen att upphöra. Detta gäller för de stimulansbidrag som infördes i anslutning till Ädelreformen, Husläkarreformen och 1994 års Handikappreform. Större delen av utgiftsminskningen under perioden förklaras av att dessa tillfälliga stimulansbidrag minskar eller upphör.

Andra statsbidrag utgår till hälso- och sjukvården, missbrukarvården samt inom handikappområdet. De statliga administrationskostnaderna för myndigheter inom ändamålsområdet beräknas uppgå till ca 1,2 miljarder kronor per år. De flesta myndigheterna har en regelstyrd verksamhet i

form av handläggning av ärenden, tillsyn osv., samt ett ansvar för utvärdering, kunskapsförmedling och samordning.

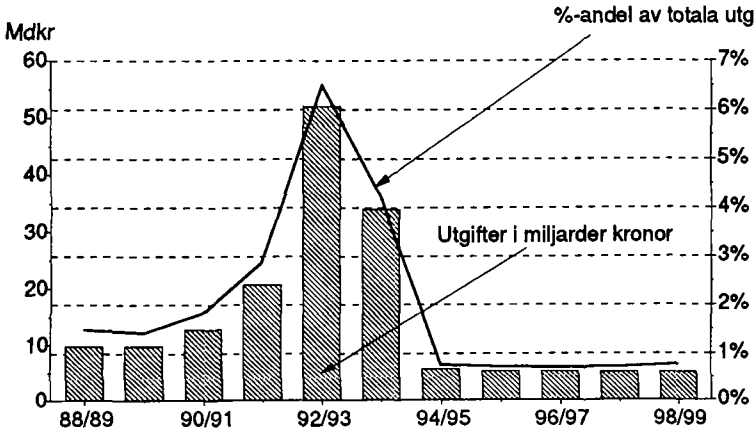
Inom handikappområdet ger staten bl.a. bilstöd till handikappade och föräldrar med handikappade barn till anskaffning och anpassning av motorfordon m.m. Ekonomiskt stöd ges även för merkostnader i samband med nedsatt funktionsförmåga och till personlig assistans för personer med stora funktionshinder.

Sistnämnda stöd infördes den 1 januari 1994 och utgifterna för statlig assistansersättning beräknas budgetåret 1994/95 uppgå till ca 2,5 miljarder kronor. I dagsläget är det svårt att bedöma utgiftsutvecklingen under de kommande åren. De faktorer som styr denna är antal ersättningsmottagare, antal beviljade timmar samt beslutad ersättningsnivå. För att förändra den högsta ersättningsnivån för assistansersättningen krävs separata beslut av regeringen.

## 3.15 Näringsliv och jordbruk

*Statens utgifter inom politikområdet går främst till olika former av* branschstöd, framför allt inom jordbrukssektorn men under de senaste åren också till stödinsatser inom det finansiella systemet, dvs bankstöd. Under LK-perioden är inga ytterligare utgifter inlagda för bankstödet. I övrigt ingår i verksamhetsområdet bl.a. småföretagsutveckling samt bransch- och konsumentstödjande myndigheter. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 6 miljarder kronor, vilket utgör ca 1 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.16 Statens utgifter för näringsliv och jordbruk under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Utgifterna har under perioden 1991/92 - 1993/94 dominerats av utgifter för framför allt bankstödet samt omställningen av jordbruket. För bankstödet beräknas utgifterna till ca 64 miljarder kronor för perioden 1991/92 - 1993/94. Statens utgifter är i stort oförändrade över LK-perioden.

### Näringsliv

Väsentliga drag i den näringspolitiska inriktningen är att främja ökad konkurrens genom bl.a. avregleringar, förvalta och avyttra statens aktier i olika företag, stödja näringslivsrelaterad forskning och utveckling samt näringslivets internationalisering.

Regeringen lade hösten 1991 fram ett samlat program för en ny småföretagspolitik, som bl.a. innebär förbättrad rättssäkerhet, förbättrad

konkurrens, sänkt skattetryck, tillskapande av en effektivare riskkapitalmarknad, förenkling av lagregler samt åtgärder för att underlätta nyetablering och Europakontakter. En stor del av detta program har nu genomförts.

Enligt propositionen om privatisering av statligt ägda företag skall 34 statliga företag säljas ut (prop. 1991/92:69, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92). Den tidigare angivna målsättningen att försäljningen skall inriktas på en genomsnittlig försäljningsvolym på ca 10 miljarder kr per år kvarstår.

Fasta spelregler och konkurrens på lika villkor är viktigt för att marknadsekonomin skall fungera. Den 1 juli 1993 trädde en ny, skärpt konkurrenslag i kraft. Arbetet med förenklad lagstiftning och enklare myndighetsregler, främst vad gäller effekterna för små och medelstora företag, har fortsatt hög prioritet. Under LK-perioden kommer Konkurrensverkets tillämpning av lagen att följas upp. Arbetet med att främja ökad konkurrens i den offentliga sektorn går vidare.

Riksdagens beslut att avskaffa det s.k. riksprovplatssystemet har medfört att de myndigheter som föreskriver hur farliga produkter skall hanteras börjat införa öppna system för provning och certifiering. Samtliga riksprovplatser planeras vara avvecklade till den 1 januari 1995.

Regeringen föreslår i propositionen om marknadskontroll för produktsäkerhet, m.m. (prop. 1993/94:161) att ansvaret för marknadskontrollen i Sverige blir områdesvis fördelat på befintliga tillsynsmyndigheter med Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) som samordnande organ. Organisationen för den svenska marknadskontrollen avses vara genomförd till den 1 juli 1994 och verksamheten skall finansieras i första hand med generella avgifter.

Konsumentpolitiken har varit föremål för en översyn. Ett betänkande - Konsumentpolitiken i en ny tid (SOU 1994:14) - har nyligen lagts fram. Regeringen avser att under våren ta ställning till förslagen i betänkandet bland annat om ett nytt miljömål för konsumentpolitiken.

**Jordbruk**

Riksdagen beslutade våren 1990 om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327). Omställningen av jordbruket genomförs med siktet inställt mot en bättre balans mellan produktion och efterfrågan inom landet i kombination med en satsning på alternativ till dagens livsmedelsproduktion.

Huvudfrågan för jordbruks- och livsmedelspolitiken har sedan de senaste åren varit att påbörja anpassningen av politken till ett medlemskap i EU och resultatet av GATT-avtalet.

Den nya skogspolitiken som trädde i kraft fr.o.m. 1 januari 1994 innebär en betydande avreglering och en ökad frihet för skogsägarna. Det statliga ekonomiska stödet till skogsbruket har minskat kraftigt och lämnas numera huvudsakligen till ädellövskogsbruk och vissa natur- och kulturvårdsåtgärder. Skogsstyrelsens och skogsvårdsstyrelsernas

organisation rationaliseras och har till stora delar anpassats till den nya skogspolitiken. Myndigheternas sektorsansvar för miljöfrågorna har markerats tydligt. Skogsvårdsorganisationens frö- och plantproduktion har bolagiserats.

**Konsekvenserna av en EU-anpassning**

Sverige siktar på en fullständig integrering med EG:s gemensamma jordbrukspolitik från den dag Sverige blir medlem. Ambitionen är att inga övergångsåtgärder skall behöva tillämpas sedan Sverige har blivit medlem samt att övriga konkurrensbegränsande åtgärder undanröjs, i båda fallen på basis av ömsesidighet.

Jordbruket och fisket hålls i stort sett utanför den integrationsprocess som blir följden av EES-avtalet. Ett EU-medlemskap kommer däremot att medföra stora förändringar med bl.a. anpassning till EG:s regelverk och deltagande i EG:s omfattande system. GATT:s Uruguayrunda på jordbruksområdet kommer globalt sett att leda till en successiv sänkning och omläggning av stödet till jordbruket samt en ny inriktning av stödet mot mindre produktionsdrivande stödformer. Sänkta handelssnedvridande exportstöd och gränsskydd skall på sikt ge en stabilare och mer livskraftig världsmarknad för jordbruksvaror.

Regelsystemen när det gäller den teknologiska infrastrukturen är ständigt föremål för översyn och måste utformas så att de inte medför hinder och kostnader för teknisk utveckling, företagande och handel. Många av de åtgärder som initieras inom detta område är föranledda av Sveriges närmande till EU.

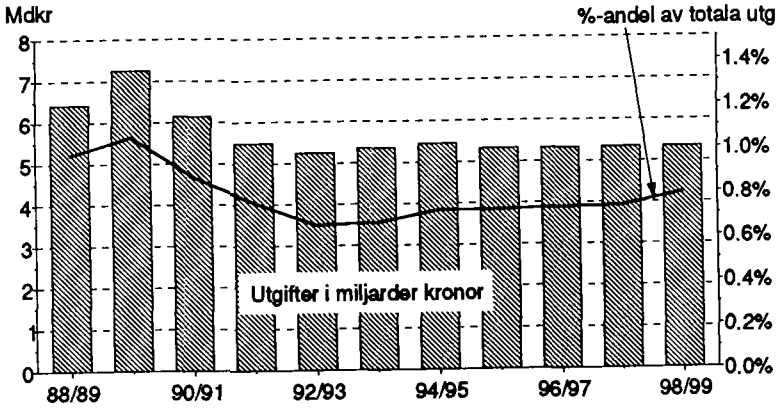
Mot bakgrund av utvecklingen inom EG:s konkurrensrätt kommer under LK-perioden att genomföras en uppföljning och resultatutvärdering med avseende på omfattningen och inriktningen av gruppundantagen i den nya konkurrenslag som trädde i kraft den 1 juli 1993.

## 3.16 Central förvaltning

I politikområdet ingår främst utgifter för kungliga hov- och slottsstaterna, Riksdagen, regeringskansliet, Sametinget, stabsmyndigheterna och länsstyrelserna.

De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 5 miljarder kronor, vilket utgör ca 1 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.17 Statens utgifter för central förvaltning under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Utgifterna inom detta område har minskat under de senaste åren. Anledningen är främst att anslaget för ADB-investeringar via Statskontoret har upphört, samt de besparingar som gjorts inom förvaltningen.

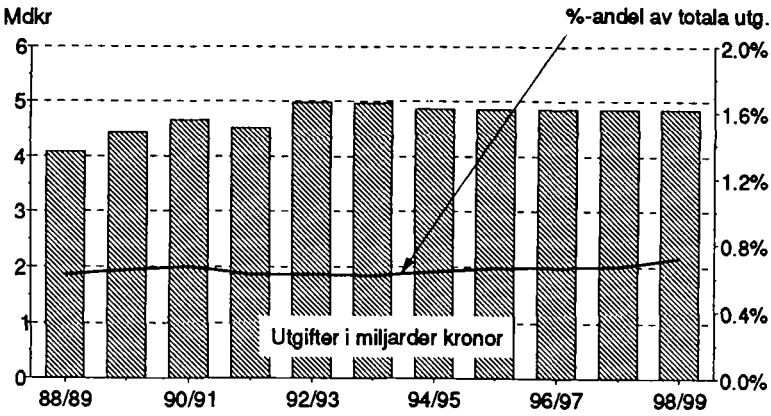
För närvarande pågår ett stort antal statliga utredningar som i större eller mindre utsträckning berör länsstyrelserna och deras verksamhet. Den viktigaste är den parlamentariska Regionberedningen (C 1992:06) som har i uppdrag att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Resultatet av Beredningens arbete avses redovisas under 1994.

## 3.17 Fritidsverksamhet och kultur

Inom ändamålsområdet för fritidsverksamhet och kultur anslås medel till kultur- och medieverksamhet, idrott, folkrörelser och kooperationen samt ungdomsfrågor.

De totala statsutgifterna för ändamålsområdet uppgår 1994/95 till ca 5 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 1 % av statens totala utgifter.

**Diagram 3.18 Statens utgifter för fritidsverksamhet och kultur under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Statens utgifter till ändamålet har ökat stadigt under de senaste åren. Den genomsnittliga ökningen har uppgått till ca 4 % årligen. Anslagsökningen kan delvis förklaras med att stödet till idrotten har ökat. Under LK-perioden är statens utgifter i stort sett konstanta.

Ett stort antal anslag inom området avser förvaltningskostnader. I övrigt består utgifterna bl.a. av produktionsstöd, konstnärsstöd och annat verksamhetsstöd på kultur- och medieområdet. Inom fritidsområdet består utgifterna framför allt av bidragen till föreningslivets verksamhet, exempel är bidrag till idrottsrörelsen, barn- och ungdomsverksamhet i övrigt, handikapporganisationer, humanitära ändamål, samt bidrag till bl.a. allmänna samlingslokaler inom folkrörelseområdet.

Tre parlamentariska kommittéer som arbetat med frågor om den framtida kulturpolitiken, har under våren 1994 avlämnat sina betänkanden. En fjärde parlamentarisk kommitté (Ku 1993:03) om kulturpolitikens inriktning, har till uppgift att bl.a. utvärdera den hittills förda politiken på kulturens område och lämna förslag om politikens framtida inriktning och utformning. Kommittén skall lämna förslag senast vid utgången av år 1994. Inom medieområdet har en parlamentarisk kommitté tillsatts (Ku 1993:10) med uppgift att undersöka behovet av statliga stödåtgärder till

dagspressen samt lämna förslag till framtida statligt engagemang. Uppdraget skall vara slutfört i november 1994. Dessutom har en särskild utredare tillkallats (Ku 1993:09) med uppdrag att kartlägga behovet av sektorsforskning om massmedierna och att utarbeta förslag om formerna för en sådan forskning. Arbetet skall redovisas i september 1994.

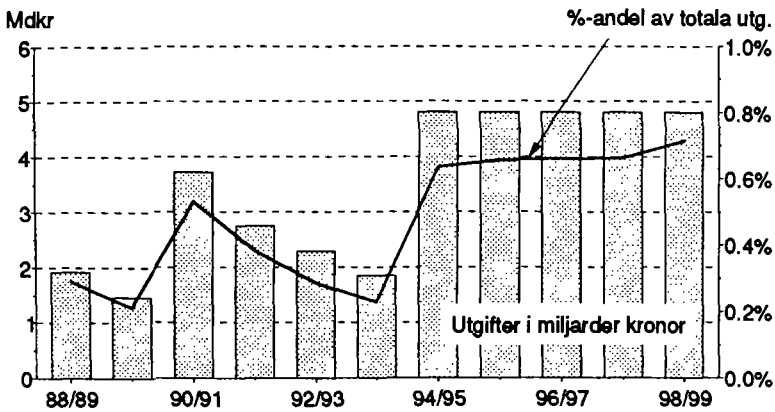
De totala statsutgifterna för fritidsverksamheten uppgår för budgetåret 1994/95 till ca 0,7 miljarder kronor. En särskild utredare (C 1992:05) har haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till de framtida principer som bör gälla för statens bidrag till folkrörelser och andra ideella organisationer. Betänkandet (SOU 1993:71) Organisationernas bidrag har varit föremål för remissbehandling. Regeringen avser att lägga fram en proposition till riksdagen under första halvåret 1994. Statens bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna behandlas i regeringens proposition 1993/94:135 Ungdomspolitiken. I denna anges bl.a. inriktningen för Statens ungdomsråds arbete med fritidsfrågorna samt föreslås vissa förändringar för att åstadkomma en ökad målrelatering av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna.

Principerna för statens stöd till allmänna samlingslokaler har nyligen utretts. I ett nyligen avlämnat betänkandet har förslag till vissa förändringar i det statliga bidragssystemet lämnat. Betänkandet är för närvarande ute på remiss, och en proposition beräknas lämnas till riksdagen tidigast under hösten 1994.

## 3.18 Övriga utgifter

Inom området har medel för täckande av merutgifter till följd av statliga löneavtal varit en dominerande post. Bidrag till politiska partier och till trossamfund är andra utgifter inom området. De mesta utgifterna under detta område utgår dock under rubriken oförutsedda utgifter. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 5 miljarder kronor, vilket utgör 1 % av statens och socialförsäkringssektorns utgifter.

**Diagram 3.19 Statens utgifter för de övriga utgifterna under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.



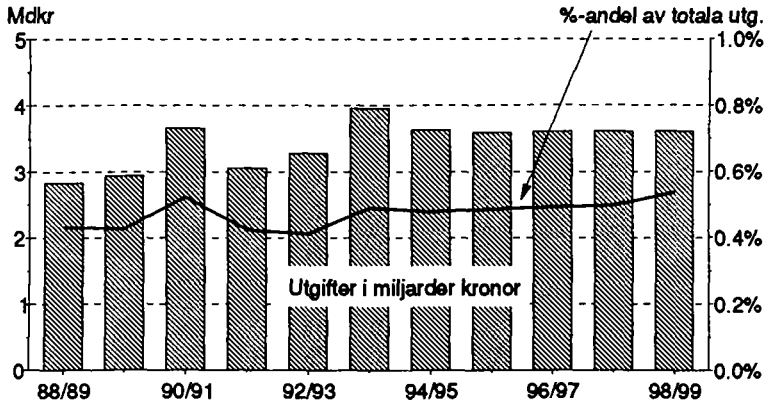

*Källa:* Finansdepartementet

Utgifterna var under slutet av 1980-talet stora till följd av den höga löneökningstakten. Under LK-perioden beräknas utgifterna i stort sett vara oförändrade.

## 3.19 Utrikesförvaltningen och internationell samverkan

Detta politikområde omfattar i första hand anslag som finansieras under tredje huvudtiteln Utrikesdepartementet. Därtill kommer vissa anslag under andra huvudtitlar som avser kostnader för deltagande i internationella organisationer. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 4 miljarder kronor, vilket utgör mindre än 1 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.20 Statens utgifter för Utrikesförvaltningen och internationell samverkan under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

### Utrikesförvaltningen

Urikesförvaltningen har under de senaste budgetåren, i första hand på grund av de sparbeting som ålagts den, undergått kännbara förändringar. Antalet utlandsmyndigheter uppgår nu till 103 stycken, att jämföra med 118 den 1 januari 1992. Till följd av de åtgärder som vidtagits för att uppnå sparbetinget innevarande budgetår, nämligen nedläggningar av myndigheter, andra tjänsteindragningar vid utlandsmyndigheter samt förändringar och minskningar i departementet i Stockholm, har drygt 100 tjänstemän sagts upp.

För att, med de personella och finansiella ramar som f.n. sålunda råder, klara av de utrikespolitiska ambitioner som statsmakterna fastlagt måste departementet fortsätta sitt rationaliseringsarbete.

## Internationella organisationer

Drygt 660 miljoner kronor budgetåret 1994/95 är bidrag till internationella organisationer, vid sidan om de bidrag som finansieras under biståndsanslagen. Därutöver anvisas 836 miljoner kronor för fredsbevarande verksamhet.

När det gäller Sveriges obligatoriska bidrag till här berörda internationella organisationers budgetar uttaxeras de enligt särskilda fördelningsnycklar.

Budgetåret 1993/94 överfördes anslaget för svenskt deltagande i fredsbevarande operationer från Försvarsdepartementets till Utrikesdepartementets huvudtitel. Riksdagen fattade vidare sommaren 1993 beslut om att ställa en väpnad styrka till FN:s förfogande i f.d. Jugoslavien. För att delfinansiera denna insats har regeringen beslutat att avveckla det svenska deltagandet i Unficyp (Cypern) och i Unifil (Libanon), vilket innebär en besparing på ca 210 miljoner kronor per år fr.o.m. budgetåret 1994/95.

Genom att den fredsbevarande verksamheten kraftigt utökats och till sin karaktär förändrats har utbildningsbehovet ökat, även för personal med civila och humanitära uppgifter.

Europeiska säkerhetskonferensen (ESK) har under de senaste åren förändrats från att ha varit en politiskt inriktad organisation med konferenskaraktär till en verksamhet som bl.a. omfattar permanenta förhandlingar och operativ verksamhet på olika nivåer. Detta har lett till administrativa och organisatoriska förändringar och därmed hörande ökade kostnader.

## Europeisk integration

Förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EU inleddes den 1 februari 1993 och avslutades i april 1994 med sikte på inträde år 1995. EU-medlemskapets olika beståndsdelar utgör en helhet som Sverige vill delta i och tillsammans med övriga medlemsländer fortsätta att utveckla vidare under regeringskonferensen år 1996. Sveriges plats är i det europeiska samarbetets centrum.

Avtalet mellan EFTA-länderna och EU om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES, trädde i kraft den 1 januari 1994. Avtalet, som ger de medverkande EFTA-länderna tillträdde till EU:s inre marknad, ger upphov till vissa kostnader för staten dels för gemensamma EFTA- och EES-institutioner, dels för s.k. programsamarbete liksom olika administrations- och förvaltningskostnader. Kostnaderna för EFTA:s fond för regional och social utjämning redovisas under politikområdet Internationellt bistånd. Fonden skall under en femårsperiod användas för olika projekt i Portugal, Grekland, Irland och Spanien inom områderna miljö, transport och utbildning. Sveriges bidrag till fonden beräknas år 1994 uppgå till 360 miljoner kronor.

## Utrikeshandel och exportfrämjande

Området utrikeshandel och exportfrämjande innefattar Kommerskollegium, Sveriges exportråd, Exportkreditnämnden, Krigsmaterielinspektionen samt medel för översättning av EG:s regelverk. Vidare ingår fr.o.m. budgetåret 1994/95 statens kostnader för verksamheter genom AB Svensk Exportkredit, nämligen statsstödd exportkreditgivning inkl. export av fartyg samt viss förmånlig kreditgivning till u-länder.

Området omfattar anslag om totalt ca 265 miljoner kronor. Den största enskilda posten utgörs av medel till Sveriges exportråd. Genom riksdagens beslut våren 1992 har lagts fast att det finns samhällsekonomiska motiv för fortsatt stöd till Exportrådet. Användningen av de statliga medlen har preciserats och en neddragning av dessa medel till hälften har skett under en treårsperiod med start budgetåret 1992/93. Den nuvarande inriktningen och anslagsnivån utgör en god grund för Exportrådets verksamhet även på sikt.

Regeringen har i februari 1994 presenterat förslag om renodling av Kommerskollegium till en handelspolitisk myndighet. Ansvaret för näringsrättsliga ärenden fördelas på andra myndigheter.

Kostnaderna för detta område är emellertid högre än de som ovan angivits, bl.a. genom att anslaget för Exportkreditnämnden (EKN) används för att i efterhand täcka utgifter för skadeersättningar under garantier utfärdade av EKN. Belastningen budgetåret 1992/93 var 370 miljoner kronor. På likartat sätt upgick kostnaderna för statsstödd exportkreditgivning genom AB Svensk Exportkredit, inkl. export av fartyg, till ca 75 miljoner kronor budgetåret 1992/93.

## Nedrustning och säkerhetspolitik

Inom politikområdet utrikesförvaltningen och internationell samverkan finns två anslag för nedrustning och säkerhetspolitik, nämligen Utredningar och andra insatser på det utrikespolitiska området samt Information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling.

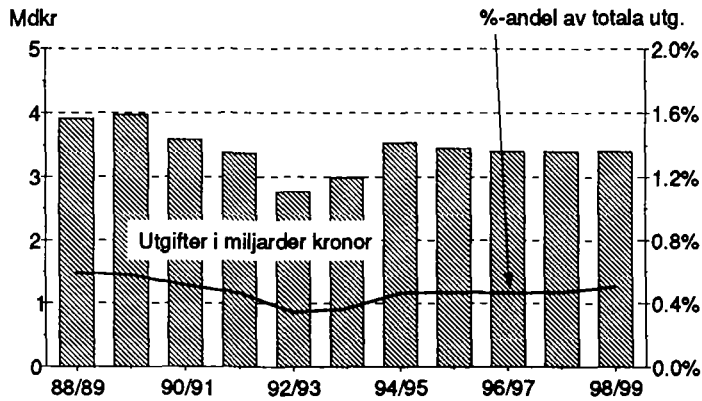
## Information om Sverige i utlandet

I och med att medel för radioprogramverksamheten för utlandet fr.o.m. budgetåret 1994/95 föreslås bli anvisade via rundradiokontot återstår inom detta område Svenska institutet och övrig information om Sverige i utlandet. En översyn har gjorts om samarbetet inom Sverigeinformationen, som förväntas medföra ökad samordning mellan berörda institutioner och organisationer inom ramen för en samrådsgrupp för Sverigeinformation.

## 3.20 Samhällsplanering och regional utveckling

Statens utgifter inom detta politikområde omfattar dels utgifterna för fastighetsdata och lantmäteri, dels de direkta regionalpolitiska anslagen. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 3,5 miljarder kronor, vilket utgör mindre än 0,5 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.21 Statens utgifter för samhällsplanering och regional utveckling under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Lantmäteriverksamheten omfattar fastighetsbildning, mätningsverksamhet och allmän kartläggning. Ca 70 % av verksamheten är avgiftsfinansierad. Centralnämnden för fastighetsdata har ansvaret för fastighetdatareformen som beräknas vara avslutad 1995. Det ADB-baserade systemet ersätter de manuella fastighets- och inskrivningsregistren. Förslag till principer för en ny organisation för fastighetsbildning, fastighetsregistrering, fastighetsdataverksamhet samt produktion av kartor och annan landskapsinformation behandlas för närvarande av riksdagen (prop. 1993/94:214).

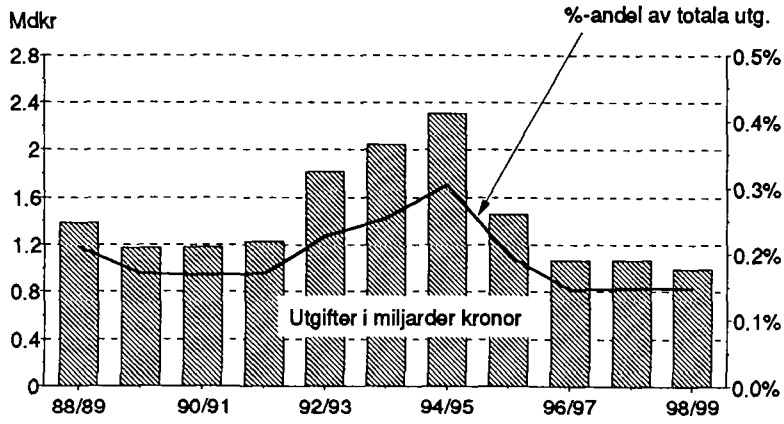
Regeringen har nyligen lämnat en regionalpolitisk proposition till riksdagen (prop. 1993/94:140). De regionalpolitiska stöden omfattar även fortsättningsvis medel för lokaliseringsbidrag, utvecklingsbidrag, lokaliseringslån, sysselsättningsbidrag, nedsatta socialavgifter, transportstöd, regionala utvecklingsinsatser och särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder. Under de senaste åren har en förskjutning skett från direkt företagsstöd till åtgärder för att förbättra de allmänna förutsättningarna för näringslivet. Det bör noteras att de åtgärder som betalas med medel från de regionalpolitiska anslagen, endast är en liten del av de åtgärder som sammantagna formar villkoren för regional balans. Många sektorer

har betydelse därvid, t.ex. kommunikation, utbildning, forskning, statsbidragsystem m.m.

## 3.21 Miljöskydd, naturvård och energi

Under politikområdet ryms utgifter för åtgärder som skall främja en långsiktig och hållbar utveckling mot ett samhälle med frisk luft och rent vatten, levande hav, sjöar och skogar. Energiområdet ingår också eftersom ett miljöanpassat energisystem är en viktig del i miljöstrategin. Utvecklingsinsatser för förnybar energi är en central del i den strategi för hållbar utveckling. De totala utgifterna för politikområdet uppgår under budgetåret 1994/95 till ca 2 miljarder kronor, vilket utgör mindre än 1 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

**Diagram 3.22 Statens utgifter för miljöskydd, naturvård och energi under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i 1994/95 års prisnivå.




*Källa:* Finansdepartementet

Under LK-perioden 1994/95 - 1998/99 minskar utgifterna genomsnittligt med 19 % per år. Minskningen beror framför allt på att de 5-åriga programmen inom ny energiteknik upphör enligt tidigare beslut efter 1995/96 samt att man budgetåret 1994/95 beslutade om vissa engångsvisa budgetförstärkningar, bl.a. har flerårsbeslut inte fattats om ersättning för landskapsvård och kalkning. Vidare fördelas medel som avsattes i samband med energiskatteomläggningen för stöd till biobränslen och Östeuropa efter årliga beslut.

### Miljöskydd

Regeringen har i propositionen Med sikte på hållbar utveckling; Genomförande av besluten vid FN:s konferens om miljö och utveckling - UNCED (prop. 1993/94:111) redovisat riktlinjer och strategi för Sveriges fortsatta arbete nationellt och globalt med miljö- och utvecklingsfrågorna.

I propositionen om riktlinjer för en fortsatt kretsloppsanpassning av samhället (prop. 1993/94:163) har regeringen lagt förslag om den fortsatta inriktningen av Kemikaliekontrollen. Regeringen aviserar i nämnda proposition en utredning om kemikalieinspektionens finansiering samt förslag till framtida finansieringsmodell. Resultatet av EU-förhandlingarna på kemikalieområdet har visat att vid ett eventuellt medlemsskap i EU kommer högsta tillämpade nivå på miljöskydd att gälla.

I regeringens proposition om en handlingsplan mot buller (prop. 1993/94:215) föreslås ett åtgärdsprogram vars avsikt är att åtgärda bullerstörningar som trafiken åstadkommer.

Regeringen har i propositionen om åtgärder mot klimatpåverkan, m.m. (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361) angett att en nationell strategi bör vara att koldioxidutsläppen från fossila bränslen stabiliseras i enlighet med FN:s klimatkonvention till 1990 års nivå år 2000 för att därefter minska. Åtgärdsprogram för att minska utsläppen av växthusgaser skall utgöra en integrerad del av det framtida samhällsbyggandet och i arbetet med att miljöanpassa olika samhällsaktiviteter.

Det femåriga programmet för sanering och återställning av miljöskadade områden löper t.o.m. budgetåret *1995/96* och *resultatet skall därefter utvärderas.*

I samband med energiskatteomläggningen år 1992 aviserades, som ett viktigt inslag i klimatstrategin, medel för insatser för bl.a. förnybar energi och miljöåtgärder i Östersjöområdet inkl. insatser för att förbättra kärnkraftssäkerheten. Det är ännu för tidigt att redovisa resultatet av hittills gjorda satsningar.

Regeringens förslag om en miljöbalk behandlas för närvarande av lagrådet.

**Naturvård**

Riksdagen har med utgångspunkt från propositionen om en strategi för biologisk mångfald beslutat om en svensk strategi med grundläggande principer för bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av biologiska resurser (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87).

I enlighet med riksdagens beslut om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327) ingår i miljömålen att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap, att bevara odlingslandskapets natur- och kulturvärden och den biologiska mångfalden. För närvarande pågår en utredning (Jo 1994:01) om svenskt program för stöd enligt EG:s förordning om miljövänliga jordbruksmetoder och bevarande av landskapet.

Regeringen lämnade våren 1992 tre uppdrag som syftar till att förbättra kunskapen om sambanden mellan ekonomi och miljö. Statens naturvårdsverk fick i uppdrag att utveckla ett system av miljöindex, som kan ge en samlad bild av tillståndet i de svenska ekosystemen. Statistiska centralbyrån fick i uppdrag att utveckla fysiska miljöräkenskaper samt att

förbättra och komplettera miljöstatistiken. Vidare fick Konjunkturinstitutet i uppdrag att redovisa de viktigaste sambanden mellan miljö och ekonomi och att ansvara för forskning och utveckling kring monetära räkenskaper.

**Energi**

Omstruktureringen av elmarknaden är en av de större arbetsuppgifterna inom energiområdet i nuläget. En proposition om en reformerad elmarknad Handel med el i konkurrens (prop. 1993/94:162) har i februari förelagts riksdagen.

En interdepartemental arbetsgrupp har lagt fram betänkandet Förändrad kraftvärmebeskattning (Ds 1994:24). Förslaget bereds inom regeringen under våren.

De energipolitiska programmen avseende solvärme, vindkraft och effektivare energianvändning har, efter att ha utvärderats av Nutek, av regeringen i 1994 års budgetproposition föreslagits fortlöpa enligt planerna.

Regeringen har i 1994 års budgetproposition även, som del av den energirelaterade klimatpolitiken, föreslagit fortsatta satsningar på energieffektivisering och ökat utnyttjande av förnybara energislag i Baltikum och Östeuropa.

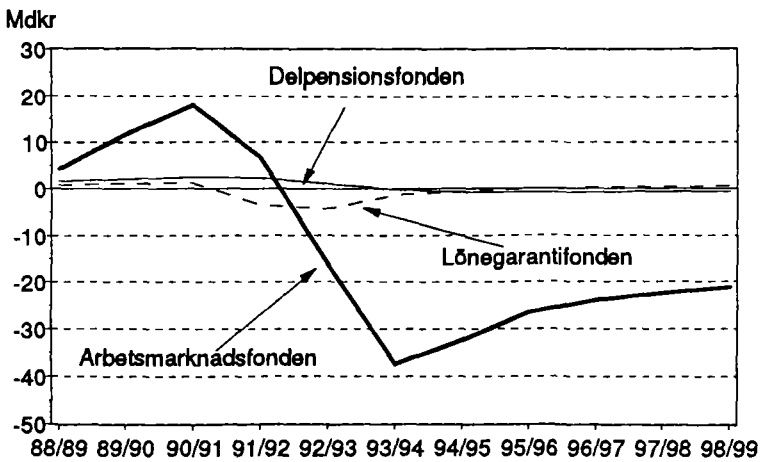
# 4 Statens inkomster och utgifter utanför statsbudgeten exkl. AP-fonden under LK-perioden

LK-beräkningarna avser i första hand statsbudgeten. Då kalkylerna skall ligga till grund för regeringens långsiktiga utgiftsstrategi för hela den offentliga sektorn måste beräkningarna också utsträckas till att omfatta även övriga delar av den offentliga sektorn. Statens utgifter och inkomster utanför statsbudgeten är en del av hela den offentliga sektorn. En sammanställning av den offentliga sektorn, ger en heltäckande bild av de offentliga finanserna och den offentliga sektorns resursanspråk. Det finansiella sparandet i staten förbättras under beräkningsperioden från ca 192 miljarder kronor 1994/95 till knappt - 111 miljarder kronor 1998/99. Förbättringen förklaras dels av att budgetunderskotten minskar över perioden, dels av att sysselsättningen stiger i slutet av perioden vilket minskar underskottet i Arbetsmarknadsfonden.

*Ytterligare en förklaring är att det av riksdagen beslutade saneringsprogrammet* ingår i sin helhet i beräkningarna (se vidare avsnitt 1.2 Beräkningsförutsättningar).

I detta avsnitt redovisas utvecklingen för övriga staten dvs. Arbetsmarknadsfonden, Lönegarantifonden och Delpensionsfonden. I kalkylen där de olika fonderna redovisas var och en för sig ingår endast de beslutade delarna av saneringsprogrammet. AP-fonden redovisas i avsnitt 6.

**Diagram 4.1 Finansiellt sparande i fonder som ingår i övriga statens saldo under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i löpande priser.




[1] Inkluderar endast de beslutade delarna av saneringsprogrammet

*Källor:* Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

Diagrammet visar att det framför allt är Arbetsmarknadsfonden som går med betydande underskott. Resterande fonder är i stort sett i balans i slutet av LK-perioden. Arbetsmarknadsfonden belastar statsskulden och sparandet i offentlig sektor. Arbetsmarknadsfondens underskott är ett resultat av den höga arbetslösheten.

Lönegarantifonden används för att finansiera den statliga lönegarantin vid konkurser. Fonden har ett underskott under första delen av 1990-talet, vilket förklaras av det försämrade konjunkturläget och det därigenom ökade antalet konkurser. Delpensionsfondens finansiella sparande är i stort sett oförändrat över LK-perioden.

## 4.1 Arbetsmarknadsfonden

Enligt LK-kalkylen minskar den öppna arbetslösheten fr.o.m. 1994. De konjunkturberoende arbetsmarknadsåtgärderna fortsätter däremot att öka i volym även i år och under första halvåret 1995. Därefter minskar åtgärderna i takt med den öppna arbetslösheten.

Vid sidan av det kontanta arbetslöshetstödet (a-kassa och KAS) finansieras även åtgärderna arbetslivsutveckling (ALU) och utbildningsvikariat via arbetsmarknadsfonden. Därtill finansieras en del av utbildningsbidragen över fonden. Budgetåret 1993/94 var detta belopp 5 miljarder kronor.

Arbetsmarknadsfonden genererar stora underskott. Det ackumulerade underskottet beräknas vid budgetårets (1993/94) slut uppgå till 54 miljarder kronor. Utifrån antaganden rörande arbetslöshet och tillväxt kommer fonden enligt 3 procentsalternativet att ha ett ackumulerat underskott på ca 180 miljarder kronor vid utgången av budgetåret 1998/99 utgång.

Det finansiella sparandet förbättras under kalkylperioden. Förbättringen beror såväl på utgiftsminskningar som inkomstförstärkningar. Utgiftsminskningarna beror främst på de förbättrade arbetsmarknadsläget och till viss del på de besparingar som gjorts genom sänkningen av ersättningsnivån i försäkringen.

Arbetsmarknadsfonden har finansierats dels med arbetsgivaravgifter dels med de försäkrades egenavgifter. Egenavgiftens andel av försäkringens kostnader har blivit mycket liten i och med ökningen av arbetslösheten. 1993 svarade egenavgiften för enbart ca 3 % av försäkringens utgifter. För att stärka finansieringen av försäkringen infördes fr.o.m. januari 1994 en allmän avgift på förvärsinkomster och samtidigt avskaffades den s.k. egenavgiften i arbetslöshetskassorna. 1994 är den allmänna avgiften 1 % av den pensionsgrundade inkomsten. 1995 höjs avgiften till 2 %. Till försäkringens fiansiering bidrar även en arbetsgivaravgift, vilken uppgår till 2,12 % av avgiftsunderlaget. Dessa intäkter räcker för att finansiera arbetslöshetsersättning till ca 240 000 personer per månad, vilket motsvarar mellan 5,5 % till 6 % av arbetskraften. Med 2 % avgift kommer den allmänna avgiften och arbetsgivaravgiften att

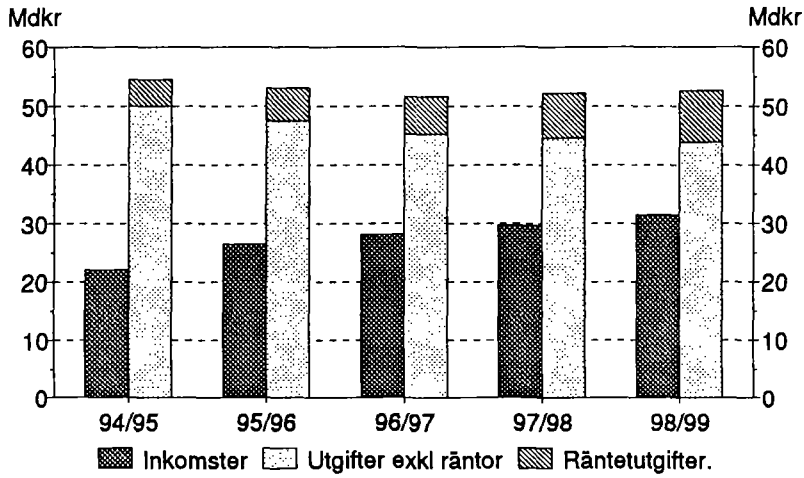
svara för ungefär 1/3 var av försäkringens kostnader vid dagens arbetslöshetsnivå.

Förslaget om en ny allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring innebär att andelen arbetslösa som får inkomstrelaterad ersättning kommer att öka. Utgifterna kommer årsvis öka i storleksordningen 3 miljarder kronor av denna anledning. Regeringen har också föreslagit en viss uppstramning av kvalificeringsregler och beräkning av normalarbetstid varför kostnaden på sikt beräknas bli oförändrad jämfört med dagens regler.

Det gynnsammare arbetsmarknadsläget och den stärkta finansieringen innebär att de stora underskotten minskar något. Inkomsterna budgetåret 1998/99 är i stort sätt i balans med utbetalningarna ur arbetslöshetskassorna avseende kontant understöd samt KAS. Den redan stora ackumulerade skulden medför dock att räntebetalningar ökar betydligt.

Räntebetalningarna, utbetalningarna till utbildningsbidrag och utbildningsvikariat innebär att underskottet fortfarande blir betydande.

**Diagram 4.2 Arbetsmarknadsfondens inkomster och utgifter inklusive ränta under perioden 1994/95 - 1998/99.** Miljarder kronor i löpande priser.




[1] Inkluderar endast de beslutade delarna av saneringsprogrammet.

*Källa:* Finansdepartementet

## 4.2 Lönegarantifonden

Genom lönegarantin svarar staten för arbetstagares löne- och pensionsfordringar, upp till ett visst maximibelopp, mot en arbetsgivare som har försatts i konkurs.

Lönegarantin finansieras genom en arbetsgivaravgift på 0,2 procent av lönesumman. Avgifterna förs till en Lönegarantifond som förvaltas av Kammarkollegiet.

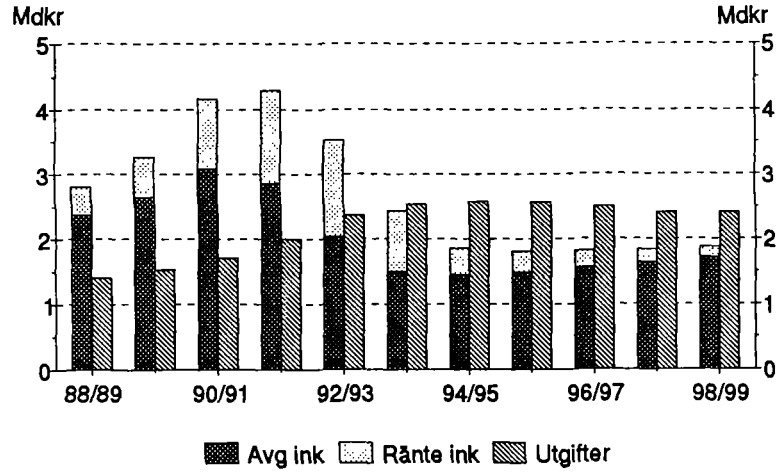
Utbetalningarna från fonden följer naturligen antalet inträffade konkurser. Under 1980-talet var antalet konkurser ca 5 000 - 6 000 per år. Antalet konkurser har under åren 1990 - 1992 ökat mycket kraftigt, men minskar nu igen.

Utbetalningarna från fonden beräknas för budgetåret 1993/94 bli ca 2 500 miljoner kronor, medan intäkterna väntas stanna vid ca 1 250 miljoner kronor. För att täcka underskottet disponerar fonden en rörlig kredit. Budgetåret 1993/94 uppgår den till 7 000 miljoner kronor. Det ackumulerade underskottet beräknas vid utgången av budgetåret till drygt 4 000 miljoner kronor. Regeringen föreslår nu att krediten sänks till 5 000 miljoner kronor för budgetåret 1994/95.

## 4.3 Delpensionsfonden

Delpensionsförsäkringen finansieras med arbetsgivaravgifter, som för innevarande år uppgår till 0,2 % av avgiftsunderlaget. Det finansiella sparandet i fonden beräknas under LK-perioden minska kraftigt. Fondens ränteinkomster har, tillsammans med avgiftsinkomsterna, fram t.o.m. år 1993 finansierat delpensionsutbetalningarna. Fr.o.m. budgetår 1993/1994 kommer emellertid de löpande utgifterna att överstiga de totala inkomsterna. Detta innebär att fondkapitalet kommer att tas i anspråk för att täcka de löpande utbetalningarna, vilket betyder att det finansiella sparandet blir negativt fr.o.m. budgetåret 1993/94. Vid LK-periodens slut beräknas det finansiella sparandet till ca - 0,6 miljarder kronor. Om det av riksdagen beslutade saneringsprogrammet hade beaktats i kalkylen skulle delpensionsfondens finansiella sparande ha uppgått till ca 1,8 miljarder kronor vid LK-periodens slut.

**Diagram 4.3 Delpensionsfondens inkomster och utgifter inklusive ränta under perioden 1988/89 - 1998/1999.** Miljarder kronor i löpande priser.




[1] Inkluderar ej saneringsprogrammet.

*Källa:* Finansdepartementet

Den kraftiga minskningen av ränteinkomsterna år 1993 förklaras till övervägande del av att under budgetåret 1992/93 överfördes 8,3 miljarder kronor av Delpensionsfondens tillgångar till Arbetsskadefonden. Detta innebär att det ackumulerade underskottet i Arbetsskadefonden har reducerats i motsvarande mån.

# 5 Statens lånebehov och skuld

## 5.1 Statsskuldens sammansättning

Den svenska statsskulden består huvudsakligen av summan av historiska budgetsaldon och över/underskott i fonder utanför budgeten. Därutöver har även Riksgäldskontorets nettokreditgivning till statliga myndigheter bidragit till statsskulden. Även Riksgäldskontorets s.k. skulddispositioner påverkar statsskuldens storlek. Den sista december 1993 uppgick statsskulden till 1 132 miljarder kronor. Av detta belopp var 135 miljarder kronor eller ca 12 % upplånat på privatmarknaden, 633 miljarder kronor eller ca 56 % var upplånat på den svenska penning- och obligationsmarknaden och 364 miljarder kronor eller ca 32 % var upplånat i utländsk valuta.

*Statens lånebehov* bestäms av följande faktorer:

- statens budgetsaldo
- kassamässiga korrigeringar
- Riksgäldskontorets utlåningsverksamhet
- finansiering av underskott i fonder som ligger utanför statsbudgeten

Statens negativa budgetsaldo är den i särklass viktigaste orsaken till uppkomsten av lånebehovet. Det är emellertid inte det redovisade budgetutfallet baserat på inkomst/utgiftsmässiga principer som är relevant för att fastställa upplåningsbehovet utan i stället dess kassamässiga motsvarighet, dvs. utfallet på statsverkets checkräkning i Riksbanken. Skillnaden mellan redovisat budgetutfall och rörelserna på statsverkets checkräkning betecknas kassamässiga korrigeringar. Dessa korrigeringar kan i allmänhet endast göras i efterhand när utfallen är kända. Därför återfinns posten "kassamässiga korrigeringar" enbart för de år där utfallet är fastställt. För LK-perioden gäller att de kassamässiga flödena antas vara identiska med budgetsaldot.

Under 1990-talet har skillnaden mellan underskottet i statsbudgeten och statens lånebehov ökat markant, vilket främst förklaras av stora underskott i Arbetsmarknadsfonden. För att täcka dessa underskott har Riksgälskontoret bedrivit upplåning som bidragit till lånebehovets storlek.

Riksgäldskontoret bedriver en omfattande utlåningsverksamhet till affärsverk och myndigheter. Som exempel på sådan utlåning kan nämnas myndigheternas lån för investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål och utlåning till Centrala Studiemedelsnämnden (CSN) för studielån. Bankstödsnämnden får under vissa förutsättningar ta upp lån i Riksgäldskontoret för att finansiera åtgärder för att stärka det finansiella systemet. Riksgäldskontorets utlåningsverksamhet påverkar inte statsbudgeten, men däremot lånebehovets storlek.

Till följd av ökad arbetslöshet har underskott i Arbetsmarknadsfonden uppstått. Underskottet beräknas till ca 32 miljarder kronor för budgetåret

1994/95. På grund av det försämrade konjunkturläget har även underskott i Lönegarantifonden uppstått. I detta fall sammanhänger underskottet med ett ökat antal konkurser.

Det beräknade totala upplåningsbehovet uppgår till ca 240 miljarder kronor 1993/94 och till ca 196 miljarder 1994/95.

*Statsskuldens förändring* påverkas, utöver av lånebehovet, av transaktioner av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret gör. Dessa transaktioner, eller skulddispositioner, uppstår ofta p.g.a. tidsförskjutningar mellan de kassamässiga betalningar som statsskulden ger upphov till och deras redovisning. Som exempel kan nämnas utbetalningar och regleringar av förskott för inlösen av obligationer och premieobligationsvinster. Valutaomvärderingar utgör en annan betydelsefull del av skulddispositionerna. Valutaskulden värderas löpande till aktuella valutakurser samtidigt som avräkningen mot statsbudgeten enbart avser de realiserade valutakursdifferenserna.

Statens valutaskuld ökade under hösten 1992, då Riksbanken i två omgångar begärde att Riksgäldskontoret skulle ta upp lån i utländsk valuta för Riksbankens räkning. Syftet med upplåningen var dels att stärka valutareserven, dels att underlätta svenska bankers finansiering i utländsk valuta. Den första omgången lån uppgick till ca 13 miljarder ecu, vilket vid dåvarande valutakurser motsvarade ca 100 miljarder kronor. Den andra omgången lån uppgick till ca 15 miljarder ecu, vilket motsvarade, med dåvarande valutakurser, ca 110 miljarder kronor. Dessa lån användes, efter valutalånenormens avskaffande, för finansiering av budgetutgifter. (Se nedan)

Till följd av att den svenska kronan har deprecierats har valutaskulden ökat. Detta återspeglas i beräkningen av skulddispositionerna, och förklarar 1992/93 års stora skulddispositioner.

## 5.2 Statsskuldens finansiering

Riksgäldskontoret upptar och förvaltar de lån som erfordras för att finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut. Upplåningen i svenska kronor sker på den svenska privatmarknaden samt penning- och obligationsmarknaden, där både svenska och utländska placerare är köpare. Upplåning i utländsk valuta sker utomlands.

Riksgäldskontorets övergripande mål är att inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer minimera kostnaderna för statsskulden. Upplåningen i utländsk valuta har tidigare begränsats av den s.k. valutalånenormen som innebar att staten inte skulle nettolåna i utländsk valuta.- Valutalånenormen avskaffades genom riksdagsbeslut den 16 december 1992. Denna har nu ersatts med riktlinjer från regeringen som anger hur stor statens nettoupplåning i utländsk valuta skall vara.

Betalningar till och från staten sker på statsverkets checkräkning i Riksbanken. Vid slutet av varje dag nollställs saldot på detta konto. De

dagar då de statliga betalningarna resulterat i ett nettounderskott överförs medel från Riksgäldskontorets checkräkning. De dagar då de statliga betalningarna resulterat i ett nettoöverskott sätts överskottet in på Riksgäldskontorets checkräkning. Saldot på Riksgäldskontorets checkräkning påverkas även då Riksgäldskontoret erhåller betalning för upptagna lån samt löser in och betalar räntor för dessa etc. Till Riksgäldskontorets checkräkning är en i dagsläget obegränsad kontokredit kopplad. Mot denna regleras checkräkningen så att saldot vid dagens slut är noll.

Regeringen har beslutat att kontokrediten under innevarande budgetår skall ersättas med finansiering på marknaden. Det innebär att nettosumman av de statliga betalningarna samt Riksgäldskontorets egna in- och utbetalningar till följd av emissioner, räntebetalningar etc. dagligen skall finansieras/placeras på marknaden med hjälp av kortfristiga låneinstrument. Beskrivningen i det följande utgår från den situation då kontokrediten används.

**Upplåningen på den svenska institutionsmarknaden**

Upplåning på den svenska institutionsmarknaden sker genom emissioner av statsobligationer och statsskuldväxlar. Varannan måndag emitteras obligationer och varannan torsdag emitteras växlar. I båda fallen erhåller kontoret likvid påföljande måndag. Emissionerna sker genom ett auktionsförfarande i vilket kontorets återförsäljare lämnar anbud. Resultatet meddelas marknaden via PMI-systemet (penningmarknadsinformations-systemet). Emissionsdatum, vilka volymer och vilka obligationslån som skall emitteras meddelas beroende på låneinstument, upp till tre veckor i förväg.

*Upplåning på privatmarknaden*

På privatmarknaden sker upplåningen genom premieobligationer, Riksgäldskonto och allemanssparande. Premieobligationer emitteras normalt två gånger per år. En premieobligationsemission pågår vanligtvis under två veckor. Under denna tid kan köparna teckna sig för obligationer. Kunden erlägger likvid i samband med teckningen. Bankerna betalar likvid för av dem sålda obligationer i två omgångar, en för försäljningen under var och en av veckorna. Riksgäldskonto är Riksgäldskontorets form av privatobligationer som har formen av s.k. nollkupongare, dvs. hela den intjänade räntan betalas ut vid obligationens förfall. Sparandet är kontobaserat, utan värdepapper. Sparande på allemanssparkonto sker via insättning på konto i bank. Likviden överförs därefter till Riksgäldskontoret.

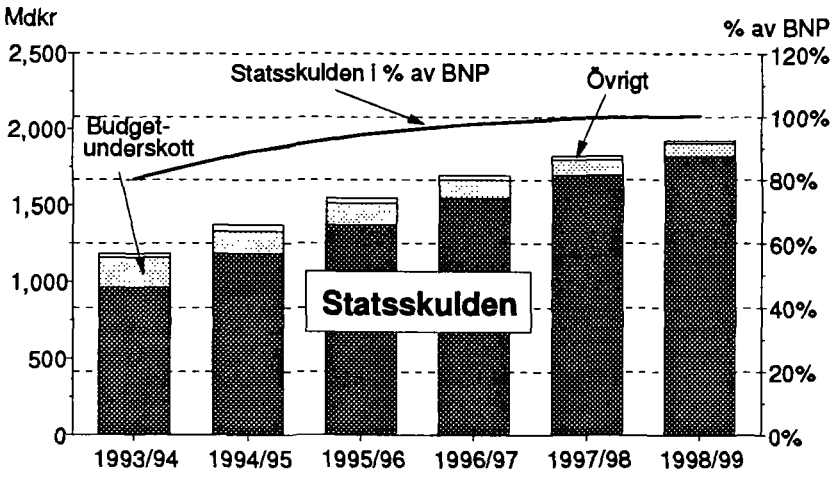
Riksgäldskontorets upplåning i utländsk valuta görs på den s.k. euromarknaden och på utländska nationella marknader. De vanligaste låneinstrumenten är statsskuldväxlar och obligationslån med banklån. Även andra upplåningsformer förekommer.
Emissionstekniken skiljer sig från den som används i Riksgäldskontorets emissioner i Sverige. Låntagaren (den svenska staten) presenteras i prospekt där placerare erbjuds att köpa värdepapper utgivna av Riksgäldskontoret. Försäljningen av värdepapperen ombesörjs av Riksgäldskontorets återförsäljare. De skuldskötseltekniker Riksgäldskontoret använder sig av omfattar olika s.k. derivatinstrument bl.a. skuldbytesavtal, optionsavtal och s.k. terminsavtal dvs. avtal om framtida betalningar där valutakursen bestäms i dag.

## 5.3 Statsskuldens utveckling under LK-perioden

Under LK-perioden beräknas en kraftig ökning av statsskulden ske, från drygt 1 370 miljarder kronor vid utgången av 1994/95 till drygt 1 920 miljarder kronor 1998/99. Ökningen förklaras i huvudsak av de stora underskotten i statsbudgeten. Under budgetåret 1998/99 kommer, enligt beräkningarna i LK-kalkylen, statsskulden att överstiga BNP, dvs. statsskuldens andel av BNP överstiger 100 %. Under budgetåret 1997/98 i LK-perioden erhålls ett positivt primärsaldo dvs. inkomsterna till statsbudgeten överstiger statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor. Värt att notera är att statsskulden som andel av BNP fortsätter att stiga under hela LK-perioden från ca 88,6 % till ca 100,1 %. Detta trots antaganden om en relativt hög tillväxt under andra halvan av 1990-talet samt en gynnsam utveckling på räntemarknaderna.

Dessutom visar utvecklingen i LK-beräkningarna att både statsbudgetens inkomster och utgifter utvecklas i positiv riktning, dvs. beräkningarna visar på en fallande utgiftskvot från 37,7 % till 31,1 % under perioden medan inkomsternas andel av BNP är i stort sett oförändrat under perioden. Skatte- och avgiftskvoten ökar dock något under perioden, från 24,5 % 1994/95 till 25 % 1998/99. Tempot i vilket statsskulden byggs upp avtar dock mot slutet av perioden. Mellan 1994/95 och 1996/97 är den genomsnittliga procentuella förändringen knappt 11,2 % per år medan förändringen mellan 1996/97 och 1998/99 uppgår till ca 6,4 % per år. Över hela LK-perioden är den genomsnittliga procentuella förändringen 8,8 % per år.

**Diagram 5.1 Statsskuldens utveckling under perioden 1993/94 - 1998/99, alt 3 %.**
Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

Skulduppbyggnaden innebär potentiellt högre skatter på framtida generationer. Till grund för LK-beräkningarna ligger, som beskrivits inledningsvis, endast redan fattade beslut. Det är dock viktigt att notera att det inte fattats något beslut om att de enskilda delarna, som summeras i årliga negativa budgetsaldon, skall tillåtas resultera i en skulduppbyggnad från knappt 600 miljarder kronor 1989/90 till drygt 1 920 miljarder kronor budgetåret 1998/99.

Om staten skall kunna amortera av på statsskulden, för att på så sätt minska denna börda, måste skillnaden mellan statens inkomster och statens utgifter exkl. räntor överstiga utgifterna för räntor på statsskulden.

En av farorna med en snabbt växande statsskuld är att räntebetalningarna i allt större utsträckning tränger undan andra angelägna budgetutgifter. Det kan därmed bli svårt att upprätthålla tillförlitliga trygghetssystem. Dessutom belastas kommande generationer eftersom de genom skatter och reducerade offentliga utgifter får finansiera räntor på statsskulden.

De beräkningar som gjorts avseende räntor på statsskulden för LK-perioden innebär att den andel av statsbudgetens utgifter som avser statsskuldräntor kommer att öka kraftigt under de närmaste budgetåren. Budgetåret 1994/95 uppgår statsskuldsräntornas andel av statsbudgetens utgifter till 13,3 % eller 4,8 % av BNP. För budgetåret 1998/99 är motsvarande andel 18,6 %, vilket motsvarar ca 5,7 % av BNP.

För att uppnå en situation där skuldkvoten i stället för att fortsätta att öka under hela perioden avtar, och till och med minskar något skulle underskottet i statsbudgeten för budgetåret 1998/99 behöva vara ca 13 miljarder kronor lägre än det beräknats till.

**Lånebehovets utveckling mellan 1994/95 och 1998/99**

Lånebehovet minskar något under LK-perioden från ca 12,6 % av BNP eller ca 196 miljarder kronor för budgetåret 1994/95, till ca 5,2 % av BNP eller ca 99 miljarder kronor för 1998/99. Den förbättring som sker beror på det minskande budgetunderskottet och det sjunkande underskottet i Arbetsmarknadsfonden. Utvecklingen av lånebehovet är liksom budgetsaldot starkt förknippad med vilken ekonomisk utveckling som antas gälla under perioden. Den starka tillväxt med ett relativt högt kapacitetsutnyttjande som antas, stärker skattebaserna och därmed ökar statsbudgetens skatteinkomster, samtidigt som den sjunkande arbetslösheten under perioden leder till att utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar. Även redan fattade politiska beslut påverkar utvecklingen av lånebehovet under LK-perioden. Beslut om att kraftigt skära ner utgifterna för räntebidragssystemet, dvs. minska subventionerna för bostadsbyggande. Dessutom att låta utgifterna minska och inkomsterna öka i enlighet med regeringens förslag i kompletteringspropositionen och riksdagens principbeslut våren 1993 att genomföra ett saneringsprogram inom den offentliga sektorn påverkar lånebehovets storlek. Att förbättringen av statens lånebehov inte blir större under perioden förklaras av att utgifterna för räntor på statsskulden ökar med i genomsnitt ca 10 % per år. Statsskulden och därmed även statsskuldsräntorna utvecklas således mycket oroväckande. Utvecklingen av statsskuldräntorna förklaras av ovan nämnda utveckling av statsskulden samt en periodiseringseffekt som uppstår p.g.a. att Riksgälskontoret under innevarande budgetår emitterat statsobligationer till överkurser, vilka innevarande år redovisas som inkomsträntor under posten räntor på statsskulden och som senare vid tidpunkten för lösen under LK-perioden redovisas som ökade utgifter för räntor, se vidare kapitel 2.3.2.

# 6 AP-fonden

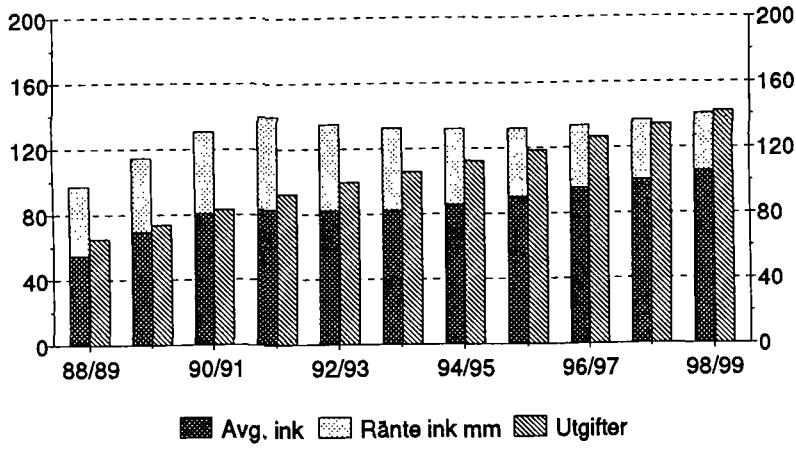
En parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp har nyligen lämnat ett betänkande med förslag till reformerat pensionssystem. Förslaget kommer, om det genomförs, att få avsevärda konsekvenser för de framtida ATP-pensionerna och därmed för AP-fonden (se även avsnitt 3.1). Eftersom ett huvudsyfte med LK-kalkylen är att redovisa ekonomiska konsekvenser av redan fattade beslut, och reformen ännu inte är beslutad, kommer följande genomgång av AP-fonden inte att beakta effekterna av den föreslagna reformen. Utgångspunkten för beräkningarna kommer därför att vara nuvarande regelverk.

ATP-utgifterna finansieras i huvudsak med arbetsgivaravgifter och avkastning på AP-fondens kapital. Under innevarande år uppgår ATP-avgiften till 13 % av avgiftsunderlaget. ATP-systemets förmåner utgörs huvudsakligen av ålderspension och förtidspension.

Den svaga utvecklingen av avgiftsunderlaget för ATP-avgifter i kombination med allt högre ATP-pensioner för nytillkommande pensionärer gör att ATP-systemets utgifter ökar väsentligt snabbare än inkomsterna. Trots en gynnsam demografisk utveckling under 1990-talet kommer allt större delar av AP-fondens ränteinkomster att tas i anspråk för de löpande pensionsutbetalningarna. Under budgetåret 1994/95 beräknas avgiftsinkomsterna finansiera ca 76 % av de totala ATP-utgifterna, medan resterande 24 % av utgifterna finansieras med fondens kapitalavkastning. Avgiftsfinansieringsgraden avtar under hela LK-perioden, vilket återspeglas i en trendmässig nedgång av det finansiella sparandet i AP-fonden (diagram 6.2). Under LK-periodens sista år beräknas det finansiella sparandet bli negativt. Detta innebär att fondkapitalet kommer att finansiera de löpande ATP-utgifterna fr.o.m. sekelskiftet. Om det av riksdagen beslutade saneringsprogrammet hade beaktats skulle det finansiella sparandet i AP-fonden ha varit positivt (ca 8,4 miljarder kronor) även vid LK-periodens slut.

AP-fondens inkomster och utgifter under LK-perioden redovisas i diagram 6.1. Inkomsterna är uppdelade på dels arbetsgivaravgifter, dels ränteinkomster.

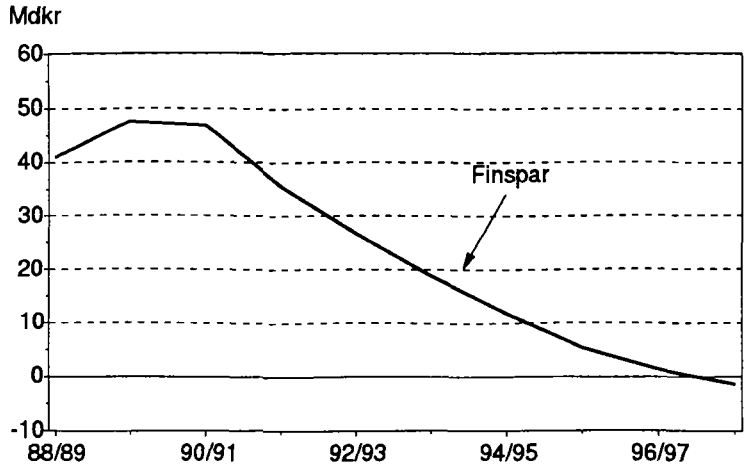
**Diagram 6.1 AP-fondens inkomster och utgifter under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

I diagram 6.2 redovisas AP-fondens finansiella sparande, vilket motsvaras av de årliga differenserna mellan totala inkomster och utgifter.

**Diagram 6.2 AP-fondens finansiella sparande under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i löpande priser.

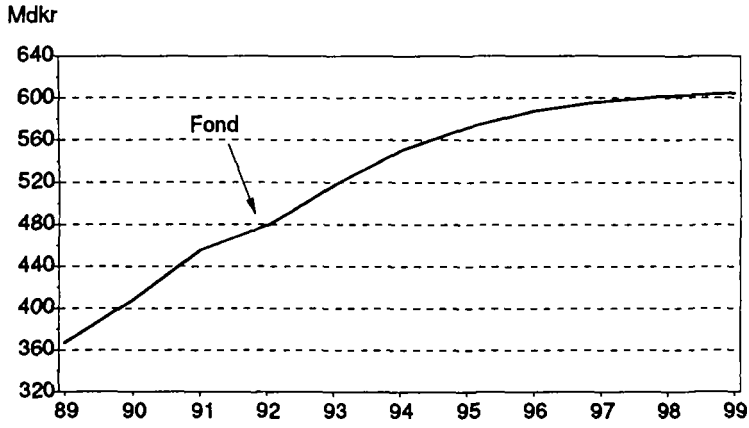



*Källa:* Finansdepartementet

Ur diagrammen 6.1 och 6.2 framgår att det finansiella sparandet i AP-fonden är positivt fram till LK-perioden sista år. Som ett resultat av detta kommer AP-fondens kapital att växa under hela LK-perioden vilket

framgår av diagram 6.3. Även om tillväxttakten avtar markant under slutet av perioden kommer tillskottet dock att vara positivt. Under LK-periodens sista år beräknas fondkapitalet uppgå till ca 610 miljarder kronor, vilket innebär en ökning med ca 66 % jämfört med år 1988.

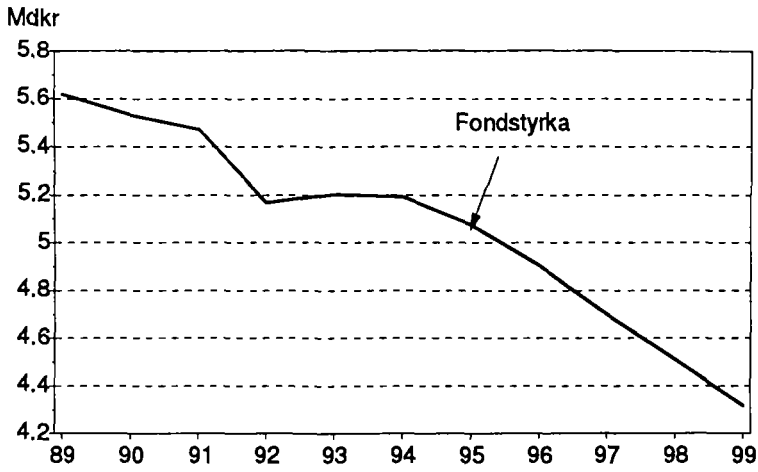
**Diagram 6.3 AP-fondens ställning, dvs. fondbehållning, under perioden 1988/89 - 1998/99.** Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

AP-fondens fondstyrka anger storleken på de löpande pensionsutbetalningarna i relation till fondens storlek. Fondstyrkan avtar trendmässigt under hela perioden vilket förklaras av att dels de årliga ATP-utbetalningarna ökar, dels det årliga nettotillskottet i form av finansiella sparande minskar successivt. I början av perioden täcker fondens tillgångar pensionsutbetalningar för ca 5,5 år framåt. År 1997 beräknas fondens tillgångar klara utbetalningar för drygt 4 år framåt.

**Diagram 6.4 Fondstyrkan i AP-fonden under perioden 1988/89 - 1998/99.**
Miljarder kronor i löpande priser




*Källa:* Finansdepartementet

# 7 Budgeteffekter av medlemskap i EU

## Effekter på statsbudgeten

Sverige och den Europeiska Unionen (EU) har kommit överens om ett avtal om svenskt medlemskap i EU. Avtalet kommer att bli föremål för folkomröstning den 13 november i år. Under förutsättning att avtalsförslaget godkänns av Europaparlamentet samt ratificeras av Sverige och medlemsländerna beräknas Sverige bli medlem i EU fr.o.m. den 1 januari 1995.

Medlemskapet i EU påverkar statsbudgeten i flera avseenden. De viktigaste budgeteffekterna av medlemskapet är på sikt effekterna på såväl utgifts- som inkomstsidan av förändrade samhällsekonomiska förutsättningar i form av bl.a. högre tillväxt och lägre ränteläge.

Ett antal poster innebär inkomstminskningar eller utgiftsökningar på statsbudgeten. Den största av dessa är avgiften till EU-budgeten. Andra poster är avgiften till Europeiska investeringsbanken (EIB), anpassningen till unionens regelverk samt skattebortfall till följd av den inre marknaden (alkohol- och tobakskatter). Därtill kommer budgeteffekter av EU-stöd till den svenska ekonomin. Regeringen kommer att redovisa närmare beräkningar av budgeteffekterna och deras finansiering senare.

### Sveriges avgift till EU-budgeten

Den svenska avgiften till gemenskapsbudgeten kan inte beräknas slutligt förrän en gemenskapsbudget som inkluderar Sverige fastställts. EG-kommissionen förväntas lägga fram en tilläggsbudget sedan samtliga ratifikationer avslutats. Inför denna tilläggsbudget kommer regeringen att närmare diskutera det ekonomiska underlaget för beräkningarna med EG-kommissionen. De beräkningar som kan göras i detta skede är en skattning utifrån förhandlingsresultatet, EU:s regelverk på budgetområdet (inkl. den ännu inte införlivade budgetöverenskommelsen från EU:s toppmöte i Edinburgh i december 1992), och nuvarande prognoser för den svenska ekonomin. Beräkningarna bygger på gemenskapsbudgetens inkomststruktur för 1995.

Den svenska avgiften kan utifrån dessa utgångspunkter, utan nedan redovisade infasning, beräknas till ca 18,3 miljarder kronor 1995.

Det avtal som träffats mellan Sverige och EU innebär att Sverige inledningsvis får lättnader i form av en infasning av budgetavgiften. Infasningen omfattar ett fast belopp om totalt 1 027 miljoner ecu under medlemskapets första fyra år, vilket med en kurs om 9 kronor per ecu motsvarar ca 9,3 miljarder kronor. Under medlemskapets första år uppgår budgetlättnaden till ca 4,4 miljarder kronor, under det andra året till ca 3,9 miljarder kronor, under tredje till ca 0,7 och under det fjärde året till ca 0,3 miljarder kronor.

Med hänsyn tagen till den överenskommna infasningen av den svenska avgiften kan avgiften för 1995 - dvs. det belopp som skall överföras från statsbudgeten till EU-budgeten - preliminärt beräknas till 13,9 miljarder kronor.

Medlemskapet innebär samtidigt att vissa utgifter som idag finansieras över statsbudgeten blir föremål för unionens gemensamma politik och därmed finansieras över EU-budgeten. Detta direkta avlyft kan beräknas till ca 5 miljarder kronor för 1995. Kvarstående finansieringsbehov för budgetavgiften blir därmed ca 8,9 miljarder kronor. När infasningsperioden är slut beräknas budgetbelastningen successivt ha stigit till ca 18 miljarder kronor 1999 efter det att hänsyn tagits till avlyften från den svenska statsbudgeten.

# 8 Den kommunala sektorn

Den kommunala sektorn omfattar borgerliga kommuner, landsting samt kyrkliga kommuner, dvs. församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter. Till sektorn räknas även den verksamhet som bedrivs i samarbete mellan kommuner eller landsting i form av kommunalförbund. Landstingens verksamhet har, framförallt under 1960-talet, byggts ut i snabbare takt än kommunernas. Därmed har landstingens andel av den kommunala sektorn ökat från ungefär 1/8 under 1950-talet till dagens andel på ca 1/3.

## 8.1 Finansiellt sparande under LK-perioden

Mellan åren 1985 och 1991 hade sektorn ett negativt finansiellt sparande på mellan 2 och 8 miljarder kronor per år. Inkomsterna täckte de löpande utgifterna medan en del av investeringarna finansierades med upplåning, försäljning av tillgångar eller neddragning av rörelsekapitalet.

Kommunsektorns finansiella sparande förstärktes under år 1992 då ett finansiellt överskott på 16 miljarder kronor uppstod. För år 1993 beräknas det finansiella sparandet ha uppgått till 25 miljarder kronor. De stora positiva resultaten förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningstakten som skett de senare åren i kombination med ökade skatteintäkter till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskattemedel.

År 1994 beräknas det finansiella sparandet komma att uppgå till 12 miljarder kronor. Anledningen till minskningen är de tillfälliga effekter som förstärkt sektorns finanser under åren 1992 och 1993. I tabell 8.1 redovisas den kommunala sektorns finansiella sparande åren 1994 - 1999 enligt LK-beräkningarna.

**Tabell 8.1 Den kommunala sektorns finansiella sparande**
Miljarder kronor i löpande priser

| År | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Finansiellt sparande | 12 | 0 | 4 | 11 | 19 | 24 |

*Källa*: Finansdepartementet

Beräkningen bygger på de krav på realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion som angavs i förra årets reviderade finansplan. Under åren 1995 och 1996 försämras det finansiella sparandet något, men är fortfarande positivt. Under resten av LK-perioden uppvisar kalkylen för kommunsektorn ett positivt finansiellt sparande på mellan 11 och 24 miljarder kronor. Det är framförallt mellan åren 1996 och 1998 som det enligt beräkningen sker en kraftig förbättring. Till stor del förklaras förbättringen av skatteinkomsternas förväntade positiva utveckling

samtidigt som konsumtionen antas anpassas till det skattefinansierade utrymmet.

Kommunsektorns inkomster antas öka med i genomsnitt 3,0 % per år under LK-perioden vilket kan jämföras med statens bruttoinkomstökning på 5,1 % per år under motsvarande period.

Förbättringen av det finansiella sparandet orsakas inte av någon minskning av den kommunala sektorns reala tillgångar under LK-perioden. I stället antas realinvesteringarna öka.

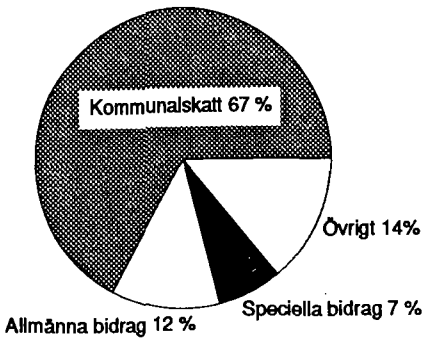
Givet att det kommunala skatteuttaget inte höjs och att de statliga överföringarna till kommunerna utvecklas restriktivt blir slutsatsen att den kommunala sektorn står inför betydande behov av ytterligare anpassning p.g.a. kravet på realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion. Handlingsutrymmet för kommuner och landsting kommer till stor del att bestämmas av möjligheterna att omfördela resurser, effektivisera och öka avgiftsfinansieringen.

## 8.2 Inkomster och utgifter år 1994

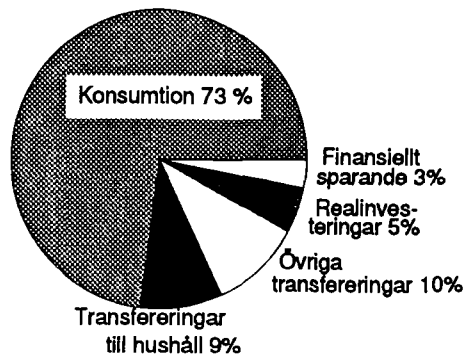
I diagram 8.1 redovisas den kommunala sektorns inkomster och utgifter år 1994.

**Diagram 8.1 Den kommunala sektorns inkomster och utgifter år 1994**

**Inkomster 383 miljarder kronor**




**Utgifter 383 miljarder kronor**




Utgifterna och inkomsterna i affärsdrivande verksamhet ingår inte i omslutningen. Däremot ingår driftöverskott från och subventioner till affärsdrivande verksamhet. Försäljning och avgifter t.ex. inom barnomsorg räknas från utgifterna. Som en följd av detta är såväl utgifterna som inkomsterna lägre än de kommuner och landsting har i sina räkenskaper.

*Källa*: Finansdepartementet

Kommunalskatten svarar för 67 % av sektorns totala inkomster, 256 miljarder kronor. Allmänna och specialdestinerade statsbidrag utgör 19 % av inkomsterna. Även dessa finansieras med skatter.

Av den kommunala sektorns utgifter utgörs 73 % av konsumtion. Transfereringarna uppgår till 19 % av utgifterna.

## 8.3 Inkomster

**Tabell 8.2 Den kommunala sektorns inkomster åren 1994 - 1999.**
Miljarder kronor i löpande priser.

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Inkomster | 383 | 371 | 383 | 397 | 413 | 430 |
| Skatter | 256 | 250 | 266 | 281 | 296 | 312 |
| Transfereringar | 76 | 70 | 65 | 63 | 62 | 62 |
| Allmänna statsbidrag | 46 | 46 | 46 | 46 | 46 | 46 |
| Specialdestinerade statsbidrag | 27 | 21 | 16 | 14 | 13 | 13 |
| Bidrag från socialförsäkring | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Räntor | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Övriga inkomster | 45 | 45 | 46 | 47 | 49 | 50 |

Utgifterna och inkomsterna i affärsdrivande verksamhet ingår inte i omslutningen. Däremot ingår driftöverskott från och subventioner till affärsdrivande verksamhet. Försäljning och avgifter t.ex. inom barnomsorg räknas från utgifterna. Som en följd av detta är såväl utgifterna som inkomsterna lägre än de kommuner och landsting har i sina räkenskaper.

*Källa*: Finansdepartementet

### 8.3.1 Skatteinkomster

Kommunernas och landstingens inkomster bestäms främst av skatteinkomsternas (skatteunderlag och utdebitering) och statsbidragens utveckling. Proportionerna mellan inkomstkällorna skiljer sig något mellan kommuner och landsting. Den största inkomstkällan är skatteinkomsterna som svarar för två tredjedelar av kommunernas, fyra femtedelar av landstingens och tre fjärdedelar av de kyrkliga kommunernas inkomster. Underlaget för skatteinkomsterna utgörs till ca 80 % av den samlade lönesumman och transfereringar knutna till denna (t.ex. sjukpenning). Resterande del utgörs i huvudsak av pensioner. Den kommunala sektorns inkomster är således nära knutna till hur löner och sysselsättning utvecklas.

Staten sköter uppbörd och taxering av alla skatteinkomster dvs. även de kommunala. Staten betalar enligt särskilda regler ut skattemedlen till kommuner, landsting och kyrkliga kommuner.

Från och med år 1993 infördes ett nytt system för utbetalning av kommunalskattemedel till kommuner och landsting.

Systemet innebär att utbetalningarna sker det år som inkomstbeskattningen avser och inte, som i det tidigare systemet, två år senare.

Detta medför att inkomster och utgifter kan budgeteras i samma pris- och löneläge. Utbetalningarna grundas på det senast kända skatteunderlaget i kommunen respektive landstinget. Underlaget räknas upp med den prognostiserade utvecklingen av skatteunderlaget för riket de efterföljande åren. Avräkning görs för varje kommun och landsting vid två tillfällen. En delavräkning görs när taxeringen under beskattningsåret är slutförd och en slutlig avräkning görs när taxeringen under året efter beskattningen är slutförd. Avräkningarna görs för varje kommun respektive landsting.

År 1994 sänktes grundavdraget. För de kommuner och landsting som år 1994 bibehöll eller sänkte sin skattesats i jämförelse med år 1993 avstod staten tillfälligt från att reglera denna ökning. Därmed har kommunsektorn tillfälligt tillförts 4,2 miljarder kronor detta år. Den genomsnittliga kommunala utdebiteringen antas oförändrad under LK-perioden.

### 8.3.2 Statsbidrag

Transfereringar från stat och socialförsäkring till den kommunala sektorn uppgår år 1994 till 76 miljarder kronor och svarar därmed för 20 % av sektorns inkomster. Även dessa finansieras med skatter. Sammantaget uppgår därmed skatteinkomsternas andel av den kommunala sektorns inkomster till 87 %.

Ett nytt statsbidragssystem för kommunerna har införts fr.o.m. år 1993. Tolv av de tidigare specialdestinerade statsbidragen, bl.a. bidragen till skola och barnomsorg avskaffades och ersattes av ett nytt utjämningsbidrag till kommuner. Även skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten avskaffades för att "rundgången" mellan staten och kommunerna skulle upphöra. Det nya systemet har givits en utformning som innebär att riksdagen fastställer en bidragsram för den kommunala sektorn med utgångspunkt i vad som bedöms vara förenligt med det samhällsekonomiska utrymmet.

För landstingen avvecklades sex specialdestinerade bidrag. Avräkningsskatten avvecklades och skatteutjämningsavgiften reducerades. Effekterna av dessa förändringar kvittades mot ramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen.

Dessutom infördes den s.k. finansieringsprincipen. Principen innebär att om staten vill ge kommuner och landsting nya uppgifter, avveckla uppgifter eller ändra ambitionsnivåer eller regler för befintliga åtaganden bör statsmakterna anvisa hur de skall finansieras. Finansieringsprincipen innebär också att statsbidragen bör minska om kommunsektorn i framtiden fråntas skyldigheter eller om de till följd av regeländringar får möjlighet att bedriva en effektivare verksamhet.

### 8.3.3 Inkomster under LK-perioden

I beräkningarna av den kommunala sektorns skatteinkomster har det antagits att den genomsnittliga kommunala utdebiteringen ligger oförändrad på 31,05 kronor per skattekrona under hela kalkylperioden. Skatteinkomsterna har reducerats med hänsyn till ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn till följd av regeländringar som påverkar skatteunderlaget.

De förväntade effekterna av förändringarna avseende kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT), bostadsbidrag, psykatrivården, barnomsorgsgarantin m.m. har beaktats. Förändringarna har inte antagits påverka kommunernas finansiella sparande. I beräkningarna har det statliga utjämningsbidraget till kommunerna antagits ligga på nominellt oförändrad nivå under LK-perioden 1994 - 1999. Beroende på övergångslösning av bidragen år 1995 har regleringar med hänsyn till finanseringsprincipen under LK-perioden gjorts på skatteunderlaget. Skatteutjämningsbidraget för landsting ligger på samma nivå åren 1995 - 1999 som år 1994, vilket även gäller ersättningarna från socialförsäkringssektorn till sjukvårdshuvudmännen (Dagmar m.m.).

I löpande priser ökar skatteinkomster och statsbidrag till kommunsektorn med i genomsnitt 3,1 % per år under LK-perioden.

Summan av skatteinkomster och statsbidrag till kommunsektorn i förhållande till BNP sjunker från 22 % år 1994 till 19 % år 1999. Detta innebär att den ökning som noterades under 1990-talets första år nu bryts. Nedgången förklaras dels av den effekt som det nya systemet för utbetalningar av skatteinkomster får vid en nedväxling av löne- och prisökningstakten och dels av de förväntade ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn.

Samtidigt bedöms statsbidragen utvecklas restriktivt under LK-perioden vilket svarar för en del av minskningen. Transfereringarna från stat och socialförsäkring har minskat i betydelse under 1980-talet. Med de bedömningar som görs i den långsiktiga konsekvenskalkylen kommer denna utveckling att fortsätta. I början av 1980-talet utgjorde de 30 % av inkomsterna, jämfört med 20 % år 1994. År 1999 beräknas transfereringarna utgöra 14 % av den kommunala sektorns totala inkomster.

Övriga inkomster som framförallt utgörs av kapitalförslitning, driftsöverskott från affärsdrivande verk och kommunsektorns interna transfereringar m.m. beräknas öka med i genomsnitt 2,2 % per år under perioden. Många av dessa poster återfinns även på utgiftssidan t.ex. de sektorsinterna transfereringarna och kapitalförslitningen, vilket gör att de till stor del kan betraktas som interna poster som inte påverkar det finansiella sparandet.

**Tabell 8.3 Den kommunala sektorns utgifter år 1994 - 1999.**
Miljarder kronor i löpande priser.

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Utgifter* | 371 | 371 | 379 | 386 | 394 | 406 |
| Konsumtion | 279 | 280 | 286 | 291 | 297 | 308 |
| Löner | 217 | 219 | 222 | 225 | 229 | 238 |
| Försäljning | -29 | -30 | -32 | -34 | -35 | -37 |
| Övriga kostnader | 91 | 91 | 96 | 100 | 103 | 107 |
| Investeringar | 20 | 22 | 23 | 25 | 27 | 29 |
| Bruttoinvesteringar | 22 | 23 | 24 | 26 | 28 | 30 |
| Nettoköp av fastigheter | -2 | -1 | -1 | -1 | -1 | -1 |
| Transfereringar | 72 | 69 | 70 | 70 | 70 | 69 |
| Transfereringar till hushåll | 33 | 34 | 35 | 35 | 35 | 35 |
| Övriga transfereringar | 39 | 35 | 35 | 35 | 35 | 34 |
| *Finansiellt sparande* | 12 | 0 | 4 | 11 | 19 | 24 |

Utgifterna och inkomsterna i affärsdrivande verksamhet ingår inte i omslutningen. Däremot ingår driftöverskott från och subventioner till affärsdrivande verksamhet. Försäljning och avgifter t.ex. inom barnomsorg räknas från utgifterna. Som en följd av detta är såväl utgifterna som inkomsterna lägre än de kommuner och landsting har i sina räkenskaper.

*Källa*: Finansdepartementet

Den kommunala sektorns totala utgifter motsvarar ungefär 25 % av BNP (1994). Den kommunala sektorns utgifter fördelar sig på konsumtion, investeringar och transfereringar. Den övervägande delen av utgifterna avser kommunal konsumtion, framförallt inom utbildning, vård och omsorg. Det börjar dock bli allt vanligare att kommuner lägger ut uppdrag på kommunala bolag och privata leverantörer. Så länge verksamheten bedrivs av kommuner och landsting redovisas de i regel i nationalräkenskaperna som kommunal konsumtion. När verksamheten läggs ut som uppdrag på kommunala bolag och externa producenter redovisas de som transfereringar.

Avgiftsfinansierad verksamhet reducerar den kommunala konsumtionen och redovisas i stället som privat konsumtion. Om verksamheten endast till en viss del avgiftsfinansieras redovisas den delvis som privat konsumtion och delvis som kommunal konsumtion. Om allt mer av verksamheten kommer att bedrivas av enskilda och finansieras av olika typer av avgifter eller kommunala skattemedel blir det otillräckligt att enbart uppmärksamma utvecklingen av den kommunala konsumtionen eller produktionen.

Huvuddelen av utgifterna för konsumtion består av löner och arbetsgivaravgifter, vilka under senare år har ökat i snabbare takt än priserna. Utgifterna för den kommunala konsumtionen tenderar därför att växa snabbare än nominell BNP även om den reala tillväxten är densamma för båda. Dessutom ingår förbrukning av material och kapitalförslitning i kommunal konsumtion. Från den kommunala konsumtionen dras inkomster från försäljning av varor och tjänster samt avgifter för tjänster.

Transfereringarna från kommunsektorn omfattar bl.a. bostadsbidrag, KBT, socialbidrag m.m. till hushållen och subventioner till företagen samt ränteutgifter. Fr.o.m. år 1994 har bostadsbidrag förstatligats och fr.o.m. år 1995 avses KBT förstatligas. Transfereringarna påverkas delvis av den samhällsekonomiska utvecklingen, bl.a. genom att en sämre inkomstutveckling för hushållen medför en ökning i antalet bidragssökanden vid givna bidragsnormer.

### 8.4.1 Utgifter under LK-perioden

Beräkningen bygger på de mål om realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion som uttalats i förra årets reviderade finansplan. Detta innebär att utgifterna för den offentligt skattefinansierade konsumtionen får öka högst i takt med den allmänna prisutvecklingen dvs. prisutvecklingen på bruttonationalprodukten.

Effektivisering och rationalisering pågår idag i betydligt större omfattning än på 1980-talet. Man ser över organisationen, samordnar verksamheter och försöker sänka kostnaderna genom anbudsupphandling och konkurrens.

Minskningar av den kommunala konsumtionen kan även ske genom att kommunala verksamheter läggs ner eller minskar i omfattning.

Kommunerna kan även höja sina avgifter för att fylla gapet mellan behov och resurser.

Den kommunala sektorns investeringar antas öka volymmässigt under LK-perioden. Kostnaden per enhet antas följa prisutvecklingen. Till detta bidrar det s.k. ROT-programmet. Utvecklingen skall jämföras med 1980-talet då investeringarna i nominella belopp rent av minskade vissa år.

Den kommunala sektorns utgifter för transfereringar till hushåll och företag utvecklades under 1980-talet i takt med övriga kommunala utgifter. Under LK-perioden antas dessa transfereringar växa i takt med prisutvecklingen, utom vad gäller de förväntade effekterna av förändringarna avseende KBT, bostadsbidrag, handikappreformen samt vissa förändringar på grund av ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Förändringarna antas dock inte påverka kommunernas finansiella sparande.

De kommunala utgifternas andel av BNP sjunker från en topp på 25 % år 1994 till 21 % år 1999. Under 1970-talet ökade de kommunala utgifterna snabbare än BNP. De kommunala utgifternas andel av BNP steg från 22 % år 1970 till 27 % år 1980. Under 1980-talet begränsades den kommunala utgiftsexpansionen och andelen reducerades till 25 % år 1991, trots att volymtillväxten för den kommunala konsumtionen översteg den reala BNP-tillväxten. En viktig förklaring till detta är att det relativa priset för den kommunala konsumtionen reducerades. Under LK-perioden förutses en fortsatt minskning av de kommunala utgifternas andel av BNP. Denna minskning uppstår som en följd av minskad real resurstillgång.

**Tabell 8.4 Balansräkning för den kommunala sektorn år 1992.**
Miljarder kronor i löpande priser.

| | |
|---|---|
| *Tillgångar* | 386 |
| Omsättningstillgångar | 79 |
| Likvida medel | 26 |
| Statsbidragsfordringar | 16 |
| Övriga kortfristiga fordringar | 37 |
| Anläggningstillgångar | 307 |
| Fastigheter och anläggningar | 243 |
| Fordon, maskiner och inventarier | 26 |
| Övriga anläggningstillgångar | 38 |
| *Skulder och eget kapital* | 386 |
| Kortfristiga skulder | 66 |
| Långfristiga skulder | 172 |
| Eget kapital | 148 |

Uppgifterna inkluderar affärsdrivande verksamhet. Däremot ingår inte verksamhet som bedrivs av kommunägda företag. Därutöver ingår den beräknade pensionsskulden.

*Källa:* Kommunernas finanser 1992, SCB

Kommunsektorns soliditet dvs. hur stor del av tillgångarna som finansierats med eget kapital uppgick år 1992 till ca 38 %. Soliditeten varierar dock mellan kommuner, landsting resp. kyrkliga kommuner. Lägst belåning av tillgångarna har de kyrkliga kommunerna där soliditeten år 1992 uppgick till ca 86 % och högst belåning av tillgångarna har landstingen som uppvisar en soliditet år 1992 på ca 14 %.

För närvarande pågår en omfattande korrigering av kommunernas och landstingens redovisning genom att allt fler redovisar pensionsåtaganden för anställda som en långfristig skuld. Pensionsskulden utgör det beräknade värdet av kommunernas och landstingens beräknade åtaganden för framtida pensionärer, förmåner till nuvarande pensionärer och intjänade delar av förmåner till framtida pensionärer.

Dagens kommunala avtalspensioner är som regel inte fonderade och utbetalningarna finansieras således allteftersom de förfaller.

Något tryggande av pensionslöftena genom fondavsättningar eller dylikt sker således inte. Löftena anses säkerställda genom den garanti som den kommunala beskattningsrätten innebär. Kommunala företag tryggar sina pensionsutfästelser genom tillgång till kommunal borgen eller genom avsättning till pensionsstiftelse. Det är ett så kallat fördelningssystem där dagens yrkesverksamma betalar dagens pensionärer.

Kommunerna och landstingens verksamhet har vuxit starkt under de senaste decennierna. Detta kommer enligt gjorda beräkningar att leda till att antalet pensionärer med kommunal pensionsrätt tredubblas om drygt 25 år och kommer då att uppgå till ca 600 000 pensionärer.

Den enskilda faktorn, utöver antalet kommunala pensionärer, som påverkar pensionsutbetalningarna mest är reallöneutvecklingen. En lägre kommunal reallöneökning medför en lägre pensionsskuldsökning.

För att täcka ökningen av pensionsskulden och för att investeringar skall finansieras utan att öka nettoupplåningen krävs ett finansiellt sparande som är positivt.

Kommunernas borgensförbindelser uppgick vid utgången av år 1992 till 192 miljarder kronor. Den största delen, ca 80 %, avsåg borgen för lån till kommunala bolag inklusive kommunägda bostadsföretag. Borgensförbindelser för statliga bostadslån uppgick till ca 9 %. Spridningen mellan kommunerna är mycket stor. Den viktigaste orsaken till variationen mellan kommunerna är skillnaden i innehav av kommunägda företag och bostadsföretag.

# 9 Offentliga sektorns finansiella sparande under LK-perioden

LK-beräkningarna avser i första hand statsbudgeten, men skall också ligga till grund för regeringens långssiktiga utgiftsstrategi för hela den offentliga sektorn. En samlad analys av den konsoliderade offentliga sektorns finansiella ställning är därför nödvändig för att ge en heltäckande bild över hur mycket resurser den offentliga sektorn förfogar över och hur mycket som förbrukas.

Den konsoliderade offentliga sektorn omfattar staten, AP-fonden och kommunsektorn, vilket i sin tur inkluderar primär- och landstingskommuner, kyrkokommunner och kommunalförbund. I beräkningarna av statens finansiella sparande inkluderas också vissa fonder som vanligtvis redovisas utanför statsbudgeten. Dessa benämns här Övriga staten.

Sedan 1980-talet har de offentliga finanserna försämrats på ett dramatiskt sätt. Under innevarande budgetår beräknas underskottet i det finansiella sparande uppgå till drygt 13 % av BNP, att jämföra med ett överskott på knappt 5 % 1989/90. Den kraftiga försvagningen förklaras främst av övergången från överhettning till djup lågkonjunktur och den finansiella krisen. Ett väsentligt lägre kapacitetsutnyttjande och nedväxlingen av inflationstakt har urholkat skattebaserna. Samtidigt har lågkonjunkturen framtvingat kraftiga ökningar av vissa utgifter för framför allt arbetsmarknadspolitiska åtgärder, arbetslöshetsunderstöd och stöd till banksektorn.

**Finansiellt sparandet i staten (inkl. Övriga staten)**

Statens finansiella sparande har försämrats kraftigt sedan 1980-talet. Budgetåret 1989/90 uppgick statens finansiella sparande till 29 miljarder kronor eller 2 % av BNP. Sparandets utveckling följer till stor del statsbudgetens utveckling, dvs. vid stora underskott i statsbudgeten försämras det finansiella sparandet. Utöver budgetsaldots försämring har det finansiella sparandet även påverkats av de fonder som inte redovisas på budgeten men som ingår i begreppet Övriga staten, t.ex. Arbetsmarknadsfonden och Lönegarantifonden. Dessa fonder har i samband med 1990-talets stigande arbetslöshet uppvisat allt större underskott och påverkar således statens sparande.

Under LK-perioden antas att arbetsmarknadsläget förbättras och tillväxten tilltar. Dessutom antas bl.a. att åtgärder vidtas i form av utgiftsnedskärningar och inkomstförstärkningar i enlighet med regeringens saneringsprogram. Detta leder till ett förbättrat finansiellt sparande i staten under hela LK-perioden från - 192 miljarder kronor 1994/95 till - 101 miljarder kronor för 1998/99 eller drygt 12 % respektive drygt 5 % av BNP.

**Finansiellt sparande i AP-fonden**

Den svaga reallöneutvecklingen under senare delen av 1980-talet innebar att ATP-utgifterna ökade snabbare än de inbetalda ATP-avgifterna. Som ett resultat av bl.a. detta har en allt större andel av AP-fondens ränteinkomster tagits i anspråk för de löpande pensionsutbetalningarna. Trots en gynnsam demografisk utveckling under 1990-talet kommer det finansiella sparandet i AP-fonden att försvagas. Under LK-periodens sista år beräknas AP-fonden för första gången att uppvisa ett negativt finansiellt sparande (ca - 1,5 miljarder kronor), vilket innebär att fondkapitalet kommer att behöva ianspråktas för de löpande pensionsutbetalningarna fr.o.m. sekelskiftet. AP-fondens finansiella sparande beräknas minska med ca 34 miljarder kronor i löpande priser mellan budgetåren 1988/89 och 1998/99.

Mot bakgrund av bl.a. ovanstående kommer pensionssystemet att ställas inför stora påfrestningar efter sekelskiftet. Situationen kommer att förvärras ytterligare till följd av att antalet pensionärer per yrkesaktiv kommer att öka kraftigt samtidigt som de genomsnittliga ATP-pensionerna kommer att öka till följd av att de nytillkommande pensionärerna tjänat in allt högre ATP-rätt.

En parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp (Pensionsarbetsgruppen) har nyligen presenterat ett betänkande med förslag till reformerat pensionssystem. Förslaget innebär bl.a. en starkare koppling mellan pensionsutbetalningar och ekonomisk tillväxt.

**Finansiellt sparande i kommunerna**

Mellan åren 1985 och 1991 hade den kommunala sektorn ett negativt finansiellt sparande på mellan 2 och 8 miljarder kronor per år. Inkomsterna täckte de löpande utgifterna medan en del av investeringarna finansierades med upplåning, försäljning av tillgångar eller neddragning av rörelsekapitalet.

Kommunsektorns finansiella sparande förstärktes under år 1992 då ett finansiellt överskott på 16 miljarder kronor uppstod. Budgetåret 1993/94 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 22 miljarder kronor. De stora positiva resultaten är emellertid tillfälliga och förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningstakten som skett de senare åren i kombination med ökade skatteintäkter till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskattemedel.

Budgetåret 1994/95 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 5 miljarder kronor när de tillfälliga effekter, som förstärkt sektorns finanser under åren 1992 och 1993, uteblir.

Under 1995/96 försämras det finansiella sparandet, men är fortfarande positivt. Under resten av LK-perioden uppvisar kommunsektorn ett positivt finansiellt sparande på mellan 7 och 21 miljarder kronor. Till stor del förklaras den successiva förbättringen av skatteinkomsternas positiva

utveckling samtidigt som anpassningen av konsumtionen till det skattefinansierade utrymmet sker.

**Finansiellt sparande i den konsoliderade offentliga sektorn**

Den offentliga sektorns finanser har försämrats markant sedan 1980-talet. Budgetåret 1989/90 uppgick den offentliga sektorns finansiella sparande till knappt 5 % av BNP. Under budgetåret 1994/95 överstiger den offentliga sektorns utgifter inkomsterna med 165 miljarder kronor. De offentliga finanserna uppvisar därmed ett underskott på knappt 11 % av BNP. Under LK-perioden förbättras det finansiella sparandet successivt, när tillväxten i ekonomin tar fart och kapacitetsutnyttjandet ökar. Trots den relativt gynnsamma bild som LK-kalkylerna baseras på är underskotten ändå betydande under LK-perioden. Under slutåret 1998/99 har underskottet i det finansiella sparandet mer än halverats och uppgår till knappt 4 % av BNP.

*Utgifterna* minskar relativt kraftigt under LK-perioden. Detta är både en effekt av direkta utgiftsneddragningar och en växande BNP. Saneringsprogrammets genomförande och minskade bostadssubventioner sänker transfereringsutgifterna till hushållen. Den offentliga konsumtionen hålls tillbaka, bl.a. genom restriktioner på kommunerna. När sysselsättningen ökar kan också utgifterna för arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsunderstöd sjunka. De stora underskotten i de offentliga finanserna kommer dock att öka skuldsättningen under hela perioden och tvinga fram allt större ränteutgifter.

Också *inkomsterna* minskar under LK-perioden, vilket begränsar förbättringen av det finansiella sparandet. Skattekvoten är dock i stort sett oförändrad under perioden. Eftersom sammansättningen av BNP påverkar hur mycket inkomsterna ökar, skulle en tillväxt som till större del bestod av konsumtion medfört högre skatteinkomster. Eftersom skattekvoten är oförändrad är det andra inkomster, t.ex. AP-fondens ränteinkomster, som ökar långsammare än BNP.

Hela LK-perioden kännetecknas av fortsatt kraftiga, om än minskande underskott i det offentliga sparandet. Därmed kommer den finansiella nettoförmögenheten att snabbt försämras. Efter det överhettade läge som rådde i ekonomin vid 1980-talets slut hade den konsoliderade offentliga sektorn en finansiell nettofordran. De stora underskotten under lågkonjunkturen och LK-perioden medför att den offentliga sektorns nettoskuld i stället beräknas uppgå till 51 % av BNP under slutet av LK-perioden 1998/99. En försvagning av den offentliga sektorns nettoförmögenhet är inget unikt för Sverige. Den offentliga sektorns skuldsättning har stigit inom hela OECD-området under den senaste lågkonjunkturen, men utvecklingen är mer dramatisk i Sverige. Den finansiella bruttoskulden i Sverige överstiger genomsnittet för OECD-länderna sedan 1993. Med hänsyn till underskotten i de offentliga finanserna under LK-perioden kommer sannolikt också nettoskulden överstiga genomsnittet i OECD. Sveriges relativa position är ännu sämre om hänsyn tas till att den offentliga sektorns pensionsåtaganden är förhållandevis stora i Sverige.

# 10 Alternativa beräkningar

De internationella förutsättningarna antas vara desamma i de tre alternativa beräkningarna. Skillnaderna mellan de tre antagandestrukturer, som LK-beräkningarna baseras på, ligger i inhemska faktorer: hur väl arbetsmarknaden fungerar och hur stort förtroendet är för den framtida ekonomiska utvecklingen och den förda ekonomiska politiken.

I det föregående har LK-beräkningar baserade på alternativet med en genomsnittlig årlig BNP-tillväxt om ca 3 % redovisats. I detta avsnitt redovisas alternativ 2 % respektive alternativ 4 %. Liksom alternativ 3 % är dessa två alternativ hämtade från den reviderade nationalbudgeten som utgör bilaga 1.1 i denna proposition.

## 10.1 Alternativ 2 %

### 10.1.1 Samhällsekonomisk bakgrund

I alternativ 2 % antas lönebildningen fungera sämre. Löneökningstakten tilltar under perioden trots den höga nivån på arbetslösheten. I detta alternativ med en sämre fungerande arbetsmarknad präglas förväntningsbilden hos hushåll och företag av en fortsatt osäkerhet. Förtroendet för den ekonomiska politiken är lägre än i alternativ 3 %, vilket resulterar i stigande räntor under LK-perioden. Därmed bromsas återhämtningen i ekonomin i förtid. En större osäkerhet hämmar investeringsutvecklingen ytterligare. Sparbenägenheten är fortsatt hög hos hushållen i ett historiskt perspektiv, vilket begränsar utvecklingen av den privata konsumtionen. Den samlade tillväxten uppgår till i genomsnitt 2 % per år. Den svagare inhemska efterfrågan resulterar i att den totala konsumtionens nivå i slutåret är drygt 9 miljarder kronor lägre i alternativ 2 % än i alternativ 3 % uttryckt i 1985 års prisnivå.

Produktionsökningen generar en viss uppgång i efterfrågan på arbetskraften. Sysselsättningen stiger med ca 0,5 % per år. Med hänsyn till en högre löne- och prisökningstakt utvecklas lönesumman realt svagare än i alternativ 3 %. I löpande priser kommer dock lönesumman under LK-perioden att utvecklas snabbare i alternativ 2 %, till följd av en högre inflation. Den svaga sysselsättningsökningen innebär att arbetslösheten fastnar på en mycket hög nivå - trots att BNP växer med ca 2 % under sex år i följd. År 1999 är den öppna arbetslösheten tillsammans med andelen personer i åtgärder ca 12,5 % av arbetskraften, vilket är 2,5 procentenheter högre än i alternativ 3 %. Utöver en sämre fungerande arbetsmarknad förklaras den svagare utvecklingen av arbetsmarknadsläget i alternativ 2 % av att en större del av produktionsökningen sker inom industrin, som med en högre genomsnittlig produktivitet än övriga ekonomin begränsar behovet av att öka sysselsättningen.

### 10.1.2. Statsskulden och lånebehovet

I alternativ 2 % ökar statsskulden fortare än i alternativ 3 %. Statsskuldens genomsnittliga procentuella utveckling för LK-perioden är ca 10,7 % per år och uppgår 1989/90 till knappt 109 % av BNP. Motsvarande årliga utveckling för BNP för LK-perioden är 5,3 %.

Lånebehovet i alternativ 2 % är större än i alternativ 3 %. Lånebehovet är i stort sett oförändrat under LK-perioden och uppgår till ca 167 miljarder kronor 1998/99. Den största orsaken till att ett relativt högt lånebehov kvarstår under perioden är att budgetsaldot förblir högt samt att underskottet i Arbetsmarknadsfonden förblir högt till följd av den fortsatta höga arbetslösheten.

### 10.1.3 Statsbudgetens utveckling

*Statsbudgetens saldo*

Den sammantagna inkomst- och utgiftsutvecklingen innebär att statsbudgetens saldo visar på ett underskott på ca 131 miljarder kronor sista året i beräkningsperioden. Jämfört med alternativ 3 % är budgetundeskottet ca 47 miljarder högre. Detta förklaras till största delen av att räntenivån är betydligt högre i 2 % alternativet och i enlighet med detta blir statsskuldräntorna ca 34 miljarder kronor högre i jämfört med alternativ 3 %. Den sämre fungerande arbetsmarknaden leder till att arbetslösheten förblir på en hög nivå och att utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte minskar under perioden.

*Statsbudgetens inkomster*

Inkomsterna, netto, på statsbudgeten ökar under perioden med ca 85 miljarder kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig procentuell ökning på 5,3 %. Värt att notera är att inkomsterna i alternativ 2 % ökar snabbare än i alternativ 3 % där motsvarande ökning är 5,1 %. Detta förklaras av att lönesummeutvecklingen är högre än i 3 % alternativet, vilket gör att bruttoskatten för fysiska personers inkomstskatt uppnår en genomsnittlig procentuell utveckling på 6,3 % per år. Motsvarande ökning i 3 % alternativet är 5,4 %. Motverkande faktor är att företagens vinster är lägre i alternativ 2 % vilket medför lägre inkomster från juridiska personer jämfört med alternativ 3 %.

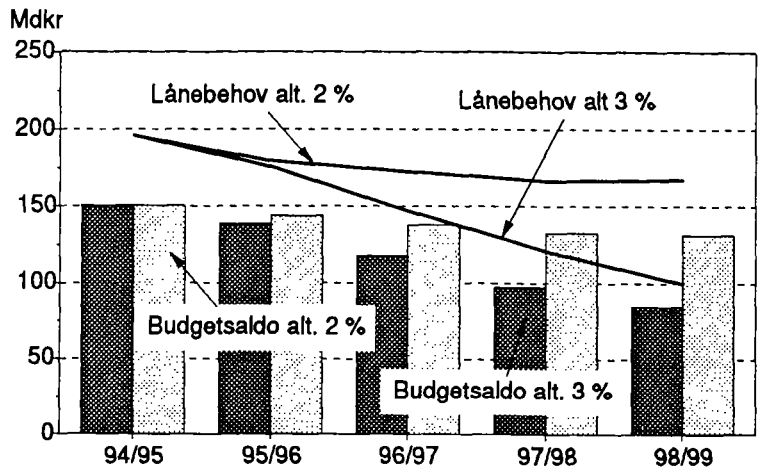
*Statsbudgetens utgifter*

Utgifterna, netto, exklusive statsskuldräntor minskar med ca 2 miljarder kronor mellan 1994/95 och 1998/99. Orsaken till att utgifterna inte minskar lika mycket som i 3 % alternativet är att utgifterna för arbets-

marknadspolitiska åtgärder förblir höga samt att basbeloppet är högre, vilket således leder till att utgifter för pensioner och studiemedel blir högre än i alternativ 3 %. En annan viktig förklaring är den stora skillnaden i räntenivå mellan de olika alternativen som bl.a. påverkar utgifterna för räntebidragen.

Statsskuldräntorna ökar med ca 68 miljarder kronor, dvs en genomsnittlig procentuell ökning på 17,3 % per år. Sista året i LK-perioden uppgår statsskuldräntorna till 144 miljarder vilket kan jämföras med räntorna sista året för 3 % alternativet som uppgår till 110 miljarder kronor. Den snabba ökningen av räntorna förklaras av det högre ränteläget och det större underskottet i statsbudgeten.

**Diagram 10.1 Budgetsaldo och lånebehov i alternativ 2 % och i alternativ 3 % under perioden 1994/95 - 1998/99.** Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

### 10.1.4. Övriga staten och AP-fonden

Det finansiella sparandet i staten förbättras svagt i alternativ 2 % jämfört med en stor förbättring i 3 % alternativet. Den genomsnittliga procentuella förbättringen 2 % är 4 % per år jämfört mot 15 % alternativ 3 %. Det finansiella sparandet i staten uppgår till - 162 miljarder kronor 2 % 1998/99 mot ca - 100 miljarder kronor i alternativ 3 %. Utvecklingen förklaras dels av en svagare förbättring av budgetsaldot, dels av att arbetslösheten förblir på en hög nivå under hela beräkningsperioden, vilket leder till att underskottet i Arbetsmarknadsfonden förblir högt i alternativ 2 % jämfört med alternativ 3 %.

Med ett antagande om 2 % BNP-tillväxt beräknas det finansiella sparandet i *AP-fonden* att förbättras med ca 6,0 miljarder kronor vid årets slut, relativt alternativet med 3 % BNP-tillväxt, under LK-periodens sista

år. Såväl inkomster som utgifter bli högre i 2 % alternativet än i 3 % alternativet. Nettoeffekten blir emellertid ett högre finansiellt sparande i 2 % alternativet. Detta förklaras primärt av att realräntan är väsentligt högre i 2 % alternativet.

### 10.1.5. Kommunsektorn

*Finansiellt sparande*

Budgetåret 1994/95 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 5 miljarder kronor. Minskningen förklaras av de tillfälliga effekter, som förstärkt sektorns finanser under åren 1992 och 1993.

Under 1995/96 försämras det finansiella sparandet och kommunsektorn uppvisar ett positivt finansiellt sparande på 1 miljard kronor. I alternativet med 3 % BNP-tillväxt är det finansiella sparandet något större under samma budgetår.

Under resten av LK-perioden uppvisar kalkylen för kommunsektorn ett positivt finansiellt sparande på mellan 6 och 19 miljarder kronor. Det är framförallt mellan åren 1996 och 1998 som det enligt beräkningen sker en kraftig förbättring. Till stor del förklaras förbättringen av skatteinkomsternas positiva utveckling samtidigt som konsumtionen antas anpassas till det skattefinansierade utrymmet.

*Inkomster under LK-perioden*

I löpande priser ökar skatteinkomster och statsbidrag till kommunsektorn med i genomsnitt 3,6 % per år under LK-perioden. Den högre ökningen jämfört med 3 % alternativet förklaras av den högre löne- och prisökningstakten som medför att kommunsektorns skatteinkomster ökar mer.

Summan av skatteinkomster och statsbidrag till kommunsektorn i förhållande till BNP sjunker från 21 % år 1994/95 till 20 % år 1998/99. Nedgången stämmer överens med den i 3 % alternativet.

Övriga inkomster som framförallt utgörs av kapitalförslitning, driftsöverskott från affärsdrivande verk och kommunsektorns interna transfereringar m.m. beräknas öka med i genomsnitt 2,6 % per år under perioden vilket är något bättre än 3 % alternativet.

*Utgifter under LK-perioden*

Den kommunala sektorns utgifter fördelar sig på konsumtion, investeringar och transfereringar. Den övervägande delen av utgifterna avser kommunal konsumtion, framförallt inom utbildning, vård och omsorg. Konsumtionsvolymen i kommunsektorn beräknas komma att minska med i genomsnitt 1,2 % per år under LK-perioden. Den större minskningen

jämfört med 3 % alternativet förklaras av den lägre tillväxten i ekonomin.

Transfereringarna påverkas delvis av den samhällsekonomiska utvecklingen, bl.a. genom att en sämre inkomstutveckling för hushållen medför en ökning i antalet bidragssökanden vid givna bidragsnormer. Utgifterna för transfereringar blir högre än i 3 % alternativet p.g.a. den ogynnsammare sysselsättningsutvecklingen.

De kommunala utgifternas andel av BNP sjunker från en topp på 25 % år 1994/95 till 22 % år 1998/99 vilket är något större andel av BNP som de kommunala utgifterna utgör i 3 % alternativet.

### 10.1.6. Offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande förbättras något under LK-perioden, men inte i samma utsträckning som i alternativ 3 och 4 %. Underskottet uppgår vid slutet av LK-perioden till 125 miljarder kronor, eller ca 6,5 % av BNP. Ackumulerat över LK-perioden är underskottet i de offentliga finanserna 127 miljarder kronor större i alternativ 2 % än i alternativ 3 %. Nettoskulden försämras till 58 % av BNP mot slutet av LK-perioden.

Ett svagare arbetsmarknadsläge håller uppe utgifterna för arbetsmarknadspolitik och arbetslöshet. Ränteutgifterna i det närmaste fördubblas under LK-perioden, mätt i löpande priser. Detta förklaras dels av att räntenivåerna är högre när ekonomin utvecklas svagare, dels att de allt större underskotten ackumuleras till en högre skuld.

Den offentliga sektorns inkomster gynnas på kort sikt av en högre inflationstakt som blåser upp skattebaserna. Den utbetalade lönesumman växer något snabbare i alternativ 2 % än i alternativ 3 %, trots en svagare sysselsättningsutveckling. Samtidigt påverkas inkomsterna negativt av en svagare utveckling av den privata konsumtionen i alternativ 2 %.

## 10.2 Alternativ 4 %

### 10.2.1 Samhällsekonomisk bakgrund

I alternativ 4 % fungerar arbetsmarknaden och lönebildningen bättre, vilket medför positivare framtidsförväntningar och att förtroendet för den ekonomiska politiken är större än i alternativ 3 %. Alternativet med hög tillväxt förutsätter dock fortsatta strukturella reformer som förbättrar ekonomins funktionsförmåga. Det möjliggör en kraftigare nedgång av framför allt obligationsräntorna, men också av de korta räntorna. Ljusare framtidsbild resulterar i en något snabbare konsumtionsutveckling och en kraftigare expansion av investeringarna. Hushållens sparkvot faller

successivt, från drygt 8 % 1994 till 3 % 1999. Sammantaget kommer BNP att växa med i genomsnitt 4 % per år under LK-perioden.

Produktionsuppgången leder till en kraftig ökning av efterfrågan på arbetskraft. Sysselsättningen ökar med i genomsnitt 3 % per år, vilket påverkar lönesumman positivt. Arbetsmarknadens funktionsförmåga antas vara mycket god. Arbetskraftsbrist eller flaskhalsar uppkommer inte, utan lönebildningen och arbetsmarknaden beräknas vara så flexibel att arbetskraften kan omallokeras utan problem. I alternativ 4 % kommer lönespridningen att vidgas, eftersom en relativt stor del av sysselsättningsökningen sker inom den privata tjänstesektorn där produktiviteten och löneutvecklingen beräknas vara lägre än inom industrin. En viktig förutsättning är att kompetensen hos de personer som en period stått utanför den ordinarie arbetsmarknaden inte gått förlorad. Trots att utbudet av arbetskraft ökar med ca 2 % per år kommer den öppna arbetslösheten tillsammans med andelen personer i olika åtgärder mer än halveras jämfört med 1994. År 1999 beräknas 4 % vara öppet arbetslösa och ytterligare 2,5 % omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder vilket är ca 3,5 procentenheter lägre 1999 i alternativ 4 % jämfört med alternativ 3 %.

### 10.2.2. Statsskulden och lånebehovet

I alternativ 4 % utvecklas statsskulden mer gynnsamt än i alternativ 3 %. Budgetåret 1998/99 uppgår statsskulden trots detta till 1 830 miljarder kronor, vilket motsvarar 94,5 % av BNP. Den genomsnittliga procentuella ökningen av statsskulden under LK-perioden är ca 7,5 % per år, vilket skall jämföras med utvecklingen i alternativ 3 % som är ca 8,8 % per år. Den stora skillnaden mellan alternativen är att i alternativ 4 % minskar skuldkvoten under 1998/99, medan den i alternativ 3 % fortsätter att stiga under hela perioden. Detta förklaras framför allt av att den högre tillväxttakten i alternativ 4 %, vilket förklarar att underskotten i statsbudgeten och arbetsmarknadsfonden är lägre i alternativ 4 %.

Lånebehovet för alternativ 4 % är lägre än i alternativ 3 %. För budgetåret 1998/99 är skillnaden 30 miljarder kronor och uppgår i alternativ 4 % till ca 70 miljarder kronor eller 3,6 % av BNP. Skillnaden kan framför allt förklaras av att underskottet i statsbudgeten är mindre och att underskottet i arbetsmarknadsfonden är lägre i alternativ 4 %.

### 10.2.3. Statsbudgetens utveckling

*Statsbudgetens saldo*

Den sammantagna inkomst- och utgiftsutvecklingen innebär att *statsbudgetens saldo* visar ett underskott på ca 63 miljarder kronor sista året i LK-perioden. Jämfört med alternativ 3 % är budgetunderskottet ca 21 miljarder kronor lägre. Detta förklaras till största delen av en snabbare

tillväxt som genererar högre skatteinkomster samt att den lägre arbetslösheten leder till att utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder är lägre.

*Statsbudgetens inkomster*

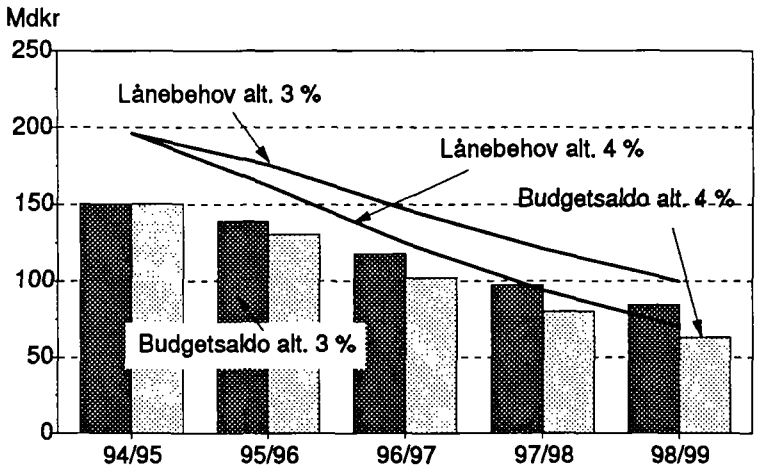
Nettoinkomsterna på statsbudgeten ökar under LK-perioden med ca 82 miljarder kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig procentuell ökning på 5,2 % per år i alternativ 4 %. Inkomsterna är i stort sett oförändrade i förhållande till alternativ 3 % där den genomsnittliga procentuella ökningen är 5,1 % per år. Ökningen förklaras delvis av att arbetslösheten minskar under perioden. Den högre sysselsättningen leder till att skattebaserna och lönesumman ökar. Detta leder i sin tur till att bruttoskatten för fysiska personers inkomstskatt ökar med i genomsnitt 5,4 % per år under perioden, samt att socialavgifterna, netto, ökar med ca 19 miljarder eller i genomsnitt 6,4 % per år.

*Statsbudgetens utgifter*

Utgifterna exklusive statsskuldräntor minskar med knappt 37 miljarder kronor eller med i genomsnitt 2,1 % per år. Förklaringen till att utgifterna minskar mer i 4 % alternativet är nästan uteslutande den lägre arbetslösheten, vilken leder till att utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar under perioden. Dessutom är basbeloppet något lägre vilket leder till lägre pensionsutbetalningar och lägre utgifter för studiemedel än i alternativ 3 %.

Statsskuldräntorna ökar med 31 miljarder kronor, dvs. en genomsnittlig procentuell ökning på 9 % per år. Detta är en något lägre ökningstakt än i 3 % alternativet vilket hänför sig till dels det lägre budgetunderskottet, dels till något lägre räntenivåer.

**Diagram 10.2 Budgetsaldo och lånebehov i alternativ 4 % och i alternativ 3 % under perioden 1994/95 - 1998/99.** Miljarder kronor i löpande priser.




*Källa:* Finansdepartementet

### 10.2.4. Övriga staten och AP-fonden

Det finansiella sparandet i staten förbättras med i genomsnitt 23 % per år under perioden i alternativ 4 %. Motsvarande förbättringar i alternativ 3 % uppgår till 15 % per år.

Den kraftiga förbättringen förklaras dels av ett lägre budgetunderskott, dels av en högre sysselsättningsnivå vilket i sin tur minskar underskottet i Arbetsmarknadsfonden i alternativ 4 % jämfört med alternativ 3 %.

Med ett antagande om 4 % BNP-tillväxt beräknas det finansiella sparandet i *AP-fonden* vid LK-periodens slut att uppgå till ca - 2,1 miljarder kronor.

Detta innebär en försämring motsvarande ca - 0,5 miljarder kronor jämfört med alternativet med 3 % tillväxt.

### 10.2.5. Kommunsektorn

*Finansiellt sparande*

Budgetåret 1994/95 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 5 miljarder kronor. Minskningen förklaras av de tillfälliga effekter, som förstärkt sektorns finanser under åren 1992 och 1993.

Under 1995/96 försämras det finansiella sparandet och kommunsektorn uppvisar ett positivt finansiellt sparande på 3 miljarder kronor. Även i alternativet med 3 % BNP-tillväxt är det finansiella sparandet positivt, men något lägre under samma budgetår.

Under resten av LK-perioden uppvisar kalkylen för kommunsektorn ett positivt finansiellt sparande på mellan 11 och 30 miljarder kronor. Det är framförallt mellan åren 1996 och 1998 som det enligt beräkningen sker en kraftig förbättring. Till stor del förklaras förbättringen av skatteinkomsternas positiva utveckling samtidigt som konsumtionen antas anpassas till det skattefinansierade utrymmet.

*Inkomster under LK-perioden*

I löpande priser ökar skatteinkomster och statsbidrag till kommunsektorn med i genomsnitt 3,1 % per år under LK-perioden. Ökningen stämmer överens med den i 3 % alternativet.

Summan av skatteinkomster och statsbidrag till kommunsektorn i förhållande till BNP sjunker från 22 % år 1994/95 till 19 % år 1998/99. Nedgången är i stort sett densamma som den i 3 % alternativet.

Övriga inkomster som framförallt utgörs av kapitalförslitning, driftsöverskott från affärsdrivande verk och kommunsektorns interna transfereringar m.m. beräknas öka med i genomsnitt 1,8 % per år under perioden vilket är något lägre utveckling än i 3 % alternativet.

*Utgifter under LK-perioden*

Den kommunala sektorns utgifter fördelar sig på konsumtion, investeringar och transfereringar. Den övervägande delen av utgifterna avser kommunal konsumtion, framförallt inom utbildning, vård och omsorg. Konsumtionsvolymen i kommunsektorn beräknas komma att minska med i genomsnitt 0,8 % per år under LK-perioden. Den lägre minskningen jämfört med 3 % alternativet förklaras av den högre tillväxten i ekonomin.

Transfereringarna påverkas delvis av den samhällsekonomiska utvecklingen, bl.a. genom att en sämre inkomstutveckling för hushållen medför en ökning i antalet bidragssökande vid givna bidragsnormer. Utgifterna för transfereringar blir lägre än i 3 % alternativet tack vare den gynnsammare sysselsättningsutvecklingen.

De kommunala utgifternas andel av BNP sjunker från en topp på 25 % år 1994/95 till 19 % år 1998/99 vilket är en något mindre andel av BNP som de kommunala utgifterna utgör i 3 % alternativet.

### 10.2.6 Offentliga sektorns finansiella sparande

Även med de mycket gynnsamma förutsättningar som alternativ 4 % baseras på kommer den offentliga sektorns finansiella sparande att uppvisa underskott under hela LK-perioden. Utgifterna överstiger inkomsterna med 27 miljarder kronor 1998/99, vilket emellertid är 44 miljarder kronor bättre än i alternativ 3 %. Mätt som andel av BNP

förbättras underskottet i det finansiella sparandet från knappt 11 % 1994/95 till ca 1,5 % 1998/99. Utvecklingen leder till att den offentliga sektorns nettoskuld ökar till 44 % av BNP mot slutet av LK-perioden, vilket är 7 procentenheter eller ca 121 miljarder kronor bättre än i alternativ 3 %.

Utgifterna faller snabbare än i alternativ 3 %. En viktig förklaring till att de offentliga finanserna ändock fortsätter att uppvisa underskott är de kontinuerligt ökande ränteutgifterna. Detta motverkas av att utgifterna för arbetslöshetsunderstöd och arbetsmarknadspolitik minskar avsevärt jämfört med alternativ 3 %.

Den snabbare sysselsättningsexpansionen medför att lönesumman växer kraftigare i alternativ 4 %. Därmed ökar också den offentliga sektorns inkomster. Inkomsterna gynnas också av att BNPs sammansättning ser annorlunda ut i detta alternativ. Med en större andel privat konsumtion genereras högre skatteinkomster än med en mer exportledd tillväxt.

# APPENDIX

## Departementens verksamhetsområden

I följande appendix ges en beskrivning av den reala utvecklingen inom de olika departementens verksamhetsområden samt de utgiftsstyrande faktorerna.

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Justitiedepartementet | 18 891 | 19 580 | 19 365 | 19 423 | 19 549 | 19 679 | 0,1% |
| 2. Utrikesdepartementet | 18 416 | 16 954 | 15 636 | 15 403 | 15 150 | 14 893 | -3,2% |
| 3. Försvarsdepartementet | 38 868 | 39 801 | 40 134 | 39 888 | 39 995 | 40 102 | 0,2% |
| 4. Socialdepartementet | 129 520 | 134 583 | 134 579 | 132 918 | 131 411 | 130 150 | -0,8% |
| 5. Kommunikationsdepartementet | 29 634 | 30 968 | 28 148 | 28 599 | 25 094 | 23 574 | -6,6% |
| 6. Finansdepartementet | 121 422 | 89 357 | 78 233 | 70 065 | 63 573 | 57 866 | -10,3% |
| 7. Utbildningsdepartementet | 37 450 | 38 051 | 33 251 | 33 361 | 33 434 | 33 419 | -3,2% |
| 8. Jordbruksdepartementet | 7 587 | 6 308 | 5 975 | 5 708 | 5 728 | 5 768 | -2,2% |
| 9. Arbetsmarknadsdepartementet | 42 116 | 45 092 | 42 888 | 41 439 | 39 710 | 38 345 | -4,0% |
| 10. Kulturdepartementet | 15 706 | 15 276 | 11 380 | 9 026 | 8 869 | 8 859 | -12,7% |
| 11. Näringsdepartementet | 4 490 | 3 984 | 3 802 | 3 571 | 3 505 | 3 379 | -4,0% |
| 12. Civildepartementet | 2 181 | 2 247 | 2 219 | 2 224 | 2 227 | 2 227 | -0,2% |
| 13. Miljö- och naturresursdepartementet | 2 153 | 2 406 | 1 627 | 1 604 | 1 607 | 1 607 | -9,6% |
| 14. Övrigt | 862 | 2 621 | 2 611 | 2 612 | 2 612 | 2 613 | -0,1% |
| **Summa utgifter i 1994/95 års prisnivå** | **469 296** | **447 228** | **419 848** | **405 841** | **392 464** | **382 481** | **-3,8%** |

*Källor:* Riksrevisionsverket, Finansdepartementet och respektive departement.
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | **18 891** | **19 580** | **19 365** | **19 423** | **19 549** | **19 679** | **0,1%** |
| **därav:** | | | | | | | |
| Polisväsendet | 10 656 | 10 815 | 10 697 | 10 762 | 10 850 | 10 850 | 0,1% |
| Domstols- och åklagarväsendet | 2 960 | 3 181 | 3 151 | 3 157 | 3 160 | 3 160 | -0,2% |
| Kriminalvård | 3 655 | 4 097 | 4 182 | 4 177 | 4 186 | 4 188 | 0,6% |
| Övrigt | 1 620 | 1 487 | 1 335 | 1 327 | 1 353 | 1 481 | -0,1% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Justitiedepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

## Utgiftsstyrande faktorer

Inom Justitedepartementets verksamhetsområde svarar myndigheterna inom polis-, åklagar-, domstolsväsendet och kriminalvården för mer än 90 % av departementets totala resurser. Dessa verksamheter är mycket personalintensiva. Rättsväsendet är i stor utsträckning regelstyrt. Brottsutvecklingen, anmälda brott, mängden mål och ärenden av olika slag samt målens svårighetsgrad är exemel på faktorer som påverkar rättsväsendets arbetsbelastning. De utgiftsstyrande faktorerna är främst pris- och löneutvecklingen. Utgifterna styrs också av nya politiska beslut.

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **18 416** | **16 954** | **15 636** | **15 403** | **15 150** | **14 893** | **-3,2%** |
| Utrikesförvaltningen | 1 572 | 1 606 | 1 612 | 1 622 | 1 631 | 1 636 | 0,5% |
| Internationellt utvecklingssamarbete | 13 319 | 12 457 | 12 141 | 11 898 | 11 636 | 11 374 | -2,2% |
| Övrigt | 3 353 | 2 891 | 1 883 | 1 883 | 1 883 | 1 883 | -10,2% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Utrikesdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

## Utgiftsstyrande faktorer

Inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde utgör internationellt utvecklingssamarbete den största enskilda utgiftsposten. Av de totala anslagen under Utrikesdepartementets huvudtitel föreslås för budgetåret 1994/95 knappt 75 % gå till bistånd till tredje världen. Lägger man till detta också insatserna för samarbetet med Central- och Östeuropa utgör det samlade biståndet ca 80 % av huvudtitelns anslag. Det totala anslaget för utvecklingsbistånd till tredje världen, den s.k. biståndsramen, föreslås i prop. 1993/94:100, bil. 4 uppgå till 13 360 miljoner kronor budgetåret 1994/95. Regeringen förslag innebär ett avsteg från ambitionen att ge 1 % ab BNI i utvecklingsbidrag. Avsteget är dock temporärt och så snart Sverges ekonomi tillåter skall biståndet åter utgöra 1 % av BNI. Från biståndsramen avräknas vissa asylkostnader och kostnader inom andra huvudtitlar.

Insatserna för samarbetet för Central- och Östeuropa utgörs av ett treårigt program uppgående till 1 miljard kronor per år. Budgetåret 1994/95 är det sista i det beräknade treårsprogrammet. Regeringen har dock under budgetåret 1994/95 bemyndigats att få göra utfästelser om högst 1 miljard kronor avseende budgetåret 1995/96.

Utrikesförvaltningens (dvs såväl departementets som de 103 utlandsmyndigheternas) förvaltningskostnader, som utgör ca 9,5 % av de totala anslagen under departementets huvudtitel, styrs främst av pris- och löneutvecklingen i Sverige och internationellt samt av kronkursens utveckling.

Många av Utrikesdepartementets anslag har tillkommit för att finansiera Sveriges deltagande i internationella organisationer eller internationellt överenskomna verksamheter. I de flesta fall avser dessa anslag obligatoriska bidrag till respektive organisations budget, vilka uttaxeras enligt en på förhand fastställd fördelningsnyckel. Utvecklingen av de olika organisationernas budgetar blir därmed en viktig utgiftsstyrande faktor. Bidragen uttaxeras i normalfallet i annan valuta än svenska kronor, vilket

innebär att även kronkursen är en viktig styrande faktor.

Utgifterna under övriga delar av departementets samlade anslag styrs främst av pris- och löneutvecklingen.

# IV. Försvarsdepartementet

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | ** | ** | |
| **därav:** | **38 868** | **39 801** | **40 134** | **39 888** | **39 995** | **40 102** | **0,2%** |
| Militärt försvar | 35 903 | 37 293 | 37 595 | 37 301 | 37 360 | 37 419 | 0,1% |
| Civilt försvar | 2 022 | 1 941 | 1 940 | 1 972 | 1 988 | 1 988 | 0,6% |
| Övrigt | 943 | 567 | 599 | 631 | 663 | 695 | 5,2% |

*Källor*: Riksrevisionsverket och Försvarsdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.
** Enligt de beräkningsnormer som används i LK:n blir utgifterna 39 995 miljoner kronor budgetåret 1997/98 och 40 102 miljoner kronor budgetåret 1998/99. (I enlighet med planeringsramen i 1992 års försvarsbeslut blir utgifterna 40 139 respektive 40 393 miljoner kronor)

## Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna styrs av femåriga försvarsbeslut. Budgetåret 1994/95 är det tredje året i försvarsbeslutsperioden och regeringen föreslår i prop. 1993/94:100, bil. 5 att totalförsvarets militära del tilldelas 36 512,0 miljoner kronor. För totalförsvarets civila del föreslås en ekonomisk ram om 2 281,3 miljoner kronor för budgetåret 1994/95. 1992 års stabiliseringsproposition (prop. 1992/93:50) innebär att anslagen inom totalförsvaret kommer att reduceras med ytterligare 600 miljoner kronor budgetåret 1996/97. Därmed reduceras totalförsvarets anslag med 1,2 miljarder per år fr.o.m. budgetåret 1996/97. Härtill kommer de besparingar som föreslås för totalförsvaret i 1994 års budgetproposition om 90 miljoner kronor.

Såsom en metod att i rimlig omfattning säkerställa planerad materielanskaffning räknas anslaget för materielanskaffning årligen upp med 1,5 %. Denna uppräkning sker utöver det system för priskompensation som tillämpas för det militära försvarets anslagsmedel där ett sammanvägt index som benämns försvarsprisindex, FPI, används.

På grund av införandet av kapitalkostnader för fast egendom kommer nuvarande konstruktion av försvarsprisindex, FPI, att behöva förändras från och med budgetåret 1995/96. Den delfaktor som idag avspeglar kostnadsutvecklingen för byggnader delas upp på en delfaktor för lokalkostnader och en delfaktor för investeringar i befästningar.

# V. Socialdepartementet

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **129 520** | **134 583** | **134 579** | **132 918** | **131 411** | **130 150** | **-0,8%** |
| Familjer och barn | 35 849 | 35 855 | 34 746 | 34 212 | 33 690 | 33 146 | -1,9% |
| Ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp och ålderdom | 82 188 | 85 471 | 86 658 | 86 353 | 86 122 | 85 895 | 0,1% |
| Hälso- och sjukvård | 1 662 | 1 591 | 1 776 | 1 569 | 1 375 | 1 192 | -7,0% |
| Omsorg om äldre och handikappade | 3 186 | 4 715 | 4 619 | 4 007 | 3 462 | 3 181 | -9,4% |
| Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikapolitik | 522 | 594 | 507 | 492 | 479 | 466 | -5,9% |
| Mynd. under socialdepartementet | 6 096 | 6 326 | 6 243 | 6 254 | 6 253 | 6 240 | -0,3% |
| Jämställdhetsfrågor | 17 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 0,0 % |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Socialdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

Utgifterna på femte huvudtiteln speglar endast delvis utvecklingen inom socialdepartementets verksamhetsområde. För att få en mer fullständig bild av utgiftsutvecklingen bör redovisningen kompletteras med den del av socialförsäkringssektorns utgifter som inte utgörs av statsbidrag. Dessa utgifter redovisas dels på statsbudgetens inkomstsida (85 % av utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkring och för ersättning vid närståendevård), dels i särskilda fonder utanför statsbudgeten (allmän tilläggspension [ATP], delpensionsförsäkring och arbetsskadeförsäkring).

**Statens och socialförsäkringssektorns utgifter i miljoner kronor, 1994/95 års prisnivå**

| | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|
| Statsbudgetens utgifter, anslag | 134 583 | 134 579 | 132 918 | 131 411 | 130 150 |
| Statsbudgetens utgifter, inkomsttitel* | 44 013 | 43 429 | 44 210 | 44 687 | 45 090 |
| Allmän tilläggspension (ATP) | 112 353 | 115 436 | 119 713 | 122 614 | 125 951 |
| Delpension | 2 570 | 2 477 | 2 349 | 2 212 | 2 170 |
| Arbetsskadeförsäkring | 7 352 | 7 355 | 7 461 | 7 617 | 7 725 |
| **Summa** | **300 871** | **303 276** | **306 651** | **308 541** | **311 086** |

*) 85 % av utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkring och ersättning vid närståendevård.

**Utgiftsutvecklingen för de största transfereringarna i miljoner kronor, 1994/95 års prisnivå**

| | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|
| Barnbidrag | 17.300 | 17.004 | 16.656 | 16.328 | 15.996 |
| Bostadsbidrag | 7.200 | 6.882 | 6.666 | 6.395 | 6.125 |
| Föräldraförsäkring | 18.173 | 17.236 | 17.802 | 18.218 | 18.524 |
| Sjukförsäkring | 33.599 | 34.123 | 34.476 | 34.620 | 34.788 |
| Arbetsskadeförsäkring | 7.352 | 7.355 | 7.461 | 7.617 | 7.725 |
| Förtidspension (inkl. ATP) | 39.125 | 40.291 | 41.315 | 42.389 | 43.705 |
| Ålders- och efterlevande pensioner inkl. ATP) | 143.500 | 145.128 | 147.419 | 149.586 | 151.346 |
| BPT | 8.700 | 10.220 | 10.220 | 10.220 | 10.220 |
| **Summa** | **275.223** | **278.239** | **282.015** | **285.373** | **288.429** |

## Utgiftsstyrande faktorer

Huvuddelen av Socialdepartementets budget utgörs av transfereringar främst till hushållen. För flertalet av dessa transfereringar garanteras en följsamhet i utbetalningarna relativt inflationen och löneutvecklingen. Basbeloppets storlek styr t.ex. utgiftsnivån för pensionsförmånerna medan utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkringen främst styrs av löneutvecklingen och antalet förvärvsarbetande. Härutöver utgör befolkningsutvecklingen den mest betydande utgiftspåverkande faktorn. Utvecklingen på arbetsmarknaden är ytterligare en faktor som påverkar utgifterna inom denna sektor.

Utgifterna för de familjepolitiska stöden styrs av en mängd faktorer. Demografisk utveckling och den allmänna pris- och löneutvecklingen är de faktorer som har störst betydelse för utgiftsutvecklingen. Även konjukturläget, främst arbetslöshetsnivån, har betydelse för utvecklingen av de inkomstrealeterade stödsystem inom familjepolitiken.

# VI. Kommunikationsdepartementet

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **29 634** | **30 968** | **28 148** | **28 599** | **25 094** | **23 574** | **-6,6%** |
| Infrastruktur | 26 921 | 28 107 | 25 367 | 25 818 | 22 313 | 20 793 | -7,3% |
| Sjö/luftfart | 786 | 800 | 800 | 800 | 800 | 800 | 0,0% |
| Post och tele | 758 | 1 012 | 932 | 932 | 932 | 932 | -2,0% |
| Kollektivtrafik | 772 | 675 | 675 | 675 | 675 | 675 | 0,0% |
| Övrigt | 385 | 374 | 374 | 374 | 374 | 374 | 0,0% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Kommunikationsdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

Fr.o.m kalenderåret 1993 ingår vissa statsbidrag till kommunerna i det nya generella statsbidragssystemet.

Riksdagen fattar beslut om anslagsnivån ett år i taget samt bemyndigar regeringen att planera investeringar för ytterligare två år. Åren därutöver anger endast trafikverkens planerade investeringsnivå inom den totala planeringsnivån på 98 miljarder kronor för 10-årsperioden 1994-2003.

## Utgiftsstyrande faktorer

För politikområdet kommunikationer är det främst prioriteringen av infrastrukturen samt avreglering och bolagisering av statlig verksamhet, som framöver kommer att vara de viktigaste utgiftsstyrande faktorerna.

Utgifter med anknytning till infrastrukturen har ökat i omfattning under senare år. Konsumtionsutgifterna avser bl.a. drift av statliga vägar. Investeringsutgifterna avser främst väg- och järnvägsinvesteringar.

Sedan år 1991 har riksdag och regering fattat beslut om mycket omfattande investeringar i vägar och järnvägar. Under år 1994 finansieras investeringar för 15 - 16 miljarder kronor med anslagsmedel. Detta är ungefär tre gånger så mycket som den genomsnittliga årliga investeringsvolymen under 1980-talet. Investeringarna har nu ökat till en andel av drygt 1 % av BNP.

Riksdagen beslutade i juni 1993 om en långsiktig inriktning för utbyggnad av infrastrukturen. Beslutet omfattar även ekonomiska ramar för perioden 1994 – 2003 samt ekonomiska ramar för den närmaste treårsperioden. Enligt beslutet upprättas planer för väg- och järnvägsinvesteringar samt kollektivtrafikanläggningar för totalt 98 miljarder kronor för tioårsperioden 1994 - 2003.

Därtill skall räknas de järnvägs- och väginvesteringar som finansieras genom avgifter på trafiken. Detta gäller utbyggnaden av Arlandabanan

med privat kapital och Öresundsförbindelsen. Investeringar som är planerade att finansieras med avgifter på vägtrafiken gäller utbyggnaden av Ringen och Yttre tvärleden i Stockholm och väginvesteringarna i Göteborg, totalt ca 30 miljarder kronor.

Sammantaget kommer ca 150 miljarder kronor att investeras i vägar och järnvägar under den kommande tioårsperioden finasierade med anslag och avgifter. För att möta lågkonjunkturen och minska arbetslösheten genomförs en större andel av investeringarna i 10-årsplanerna under de första åren i denna planperiod.

Underhållet av infrastrukturen är sedan länge eftersatt och de stora investeringar som nu genomförs kommer på sikt att ytterligare öka behovet av underhållsinsatser. Regeringen avser därför återkomma till riksdagen med analys och förslag till strategi för drift och underhåll i ett långsiktigt perspektiv i samband med att de långsiktiga investeringsplanerna skall revideras om tre år.

Övriga utgifter de närmaste åren inom kommunikationsdepartementets område påverkas bl.a. av statens köp av interregional järnvägstrafik, avtalsbundna bidrag till länsjärnvägar och bidrag till inlandsbanan. Anslagen till FoU har ökat fr.o.m. budgetåret 1993/94.

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **121 422** | **89 357** | **78 233** | **70 065** | **63 573** | **57 866** | **-10,3%** |
| Bidrag och ersättningar till kommunerna | 48 294 | 46 318 | 44 353 | 43 273 | 42 113 | 40 865 | -3,1% |
| Bostadsförsörjning | 34 817 | 30 005 | 20 916 | 14 005 | 8 704 | 4 196 | -38,8% |
| Övrigt | 38 311 | 13 034 | 12 964 | 12 787 | 12 756 | 12 805 | -0,4% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

## Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna inom Finansdepartementets område domineras av bidrag till bostadsbyggandet och kommunerna. Statens utgifter för räntesubventioner till bostadsbyggandet påverkas främst av subventionsräntans nivå, ny- och ombyggandets omfattning samt produktionskostnadernas storlek, när det gäller räntebidrag enligt äldre bestämmelser. Utgifterna består huvudsakligen av bidrag till ägare av flerbostadshus och småhus. I beräkningarna har det statliga utjämningsbidraget till kommuner antagits ligga i nominellt oförändrad nivå. Skatteutjämningsbidragen till landsting följer automatiskt skatteunderlagets förändringar, eftersom bidragen är knutna till medelskattekraften. Tidigare år har den prognostiserade ökningen av bidraget i huvudsak finansierats av landstingen själva. Bidraget antas även för landstingen ligga på nominellt oförändrad nivå. Utgiftsutvecklingen inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet har under senare år påverkats av ett antal större reformer, som i vissa fall inneburit helt nya arbetsuppgifter för myndigheterna. Genom en målmedveten satsning på att rationalisera den s.k. grundhanteringen har utgiftsutvecklingen för skattemyndigheterna kunna brytas under innevarande planeringsperiod, som sträcker sig t.o.m. budgetåret 1995/96. För kronofogdemyndigheternas del tillkommer den snabba ökningen av antalet mål och ärenden, som föranlett vissa resurstillskott och medfört att någon flerårig planeringsram inte kunnat bestämmas.

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **37 450** | **38 051** | **33 251** | **33 361** | **33 434** | **33 419** | -3,2% |
| Skolväsendet m.m. | 1 715 | 1 733 | 1 728 | 1 729 | 1 730 | 1 730 | -0,0% |
| Folkbildning | 1 979 | 1 933 | 1 933 | 1 933 | 1 933 | 1 933 | 0,0% |
| Universitet, högskolor, forskning[1)] | 18 875 | 18 932 | 19 246 | 19 512 | 19 559 | 19 554 | 0,8% |
| Studiestöd | 9 277 | 10 266 | 10 182 | 10 187 | 10 212 | 10 202 | -0,2% |
| Lokalförsörjning m.m.[2)] | 1 059 | | | | | | |
| Särskilda insatser | 4 545 | 5 187 | 162 | | | | -100,0% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Utbildningsdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.
[1)] Härav utgör 2 997 mkr för lokalkostnader som anvisats under Lokalförsörjning m.m. budgetåret 1993/94. Fr.o.m. budgetåret 1994/95 ingår medel för lokalkostnader i anslagen till universitet och högskolor.
[2)] M.a.a. ändrat system för finansiering av investeringar i anläggningstillgångar kommer anslaget att fördelas på universitet och högskolor fr.o.m. budgetåret 1994/95. Fördelningen görs i regleringsbreven.

## Utgiftsstyrande faktorer

Kostnadsutvecklingen för verksamheterna inom Utbildningsdepartementets område är till stor del beroende av pris- och löneutvecklingen.

Under LK-perioden sker dessutom en ökning av anslagen till utbildning och forskning vid universitet och högskolor som beror på redan fattade beslut om dimensionering

Det ökade internationella forskningssamarbetet beräknas medföra ökade utgifter under LK-perioden. Dessa kommer emellertid att finansieras genom omfördelningar av befintliga resurser och påverkar därmed inte den totala utgiftsutvecklingen.

Inom studiestödsområdet styrs utgiftsutvecklingen av olika faktorer som antalet studiestödstagare, utnyttjandegrad och nivån på de olika studiestöden. Antalet studiestödstagare på gymnasienivå är främst beroende av den demografiska utvecklingen. Inom det övriga utbildningsväsendet är antalet studiestödstagare huvudsakligen en följd av utbildningarnas dimensionering. Viktiga utgiftsfaktorer för studielånen är också den ackumulerade skuldstockens storlek och Riksgäldskontorets utlåningsränta. Skuldstocken beräknas till ca 58 miljarder kronor vid slutet av LK-perioden.

# IX. Jordbruksdepartementet

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **7 587** | **6 308** | **5 975** | **5 708** | **5 728** | **5 768** | **-2,2%** |
| Jordbruk och trädgårdsnäring | 4 323 | 3 240 | 2 970 | 2 893 | 2 904 | 2 907 | -2,7% |
| Livsmedel | 665 | 556 | 587 | 618 | 648 | 679 | 5,1% |
| Utbildning och forskning | 1 368 | 1 318 | 1 317 | 1 324 | 1 332 | 1 339 | 0,4% |
| Biobränslen | 285 | 275 | 275 | 50 | 50 | 50 | -34,7% |
| Övrigt | 945 | 919 | 826 | 823 | 794 | 793 | -3,6% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Jordbruksdepartementet

* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

## Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna består till över hälften av transfereringar, i första hand stöd till enskilda jordbrukare i samband med reformeringen av jordbrukspolitiken. Konsumtionsutgifterna avser förvaltningskostnader, av vilka Lantbruksuniversitetets kostnader utgör en stor del. De tekniska faktorer som är styrande för utgifternas utveckling är framför allt löne- och prisutvecklingen. Under perioden 1994/95-1998/99 beräknas transfereringarna till näringsidkare inom de areella näringarna inkl. företags- och branchstöd, minska med ca 0,6 miljarder kronor från ca 3,6 miljarder kronor till ca 3,0 miljarder kronor.

Utgiftsutvecklingen styrs inom Jordbruksdepartementets område främst av anpassning av politiken till ett medlemskap i EU. Ett EU-medlemskap kommer att medföra stora förändringar till följd av en anpassning till EG:s regelverk. En ökad användning av direktbidrag samt fortsatta marknadsinterventioner och exportsubventioner kommer att vara viktiga inslag i en gemensam jordbrukspolitik. Samtidigt kommer struktur-, regional- och miljörelaterade stöd att få ökad betydelse.

Det nyligen träffade GATT-avtalet kommer också att påverka utvecklingen inom området, bl.a. vad gäller utvecklingen av gränsskyddets nivå för jordbruksprodukter.

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **42 116** | **45 092** | **42 888** | **41 439** | **39 710** | **38 345** | **-4,0%** |
| Arbetsmarknad m.m | 26 723 | 28 647 | 26 615 | 25 341 | 23 612 | 22 247 | -6,1% |
| Arbetslivsfrågor | 12 890 | 13 431 | 13 306 | 13 181 | 13 181 | 13 181 | -0,5% |
| Regional utveckling | 2 503 | 3 014 | 2 967 | 2 917 | 2 917 | 2 917 | -0,8% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Arbetsmarknadsdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

För budgetåret 1994/95 har dessutom 5 025 miljoner kronor avsatts till Utbildningsdepartementet för extra insatser inom utbildningsområdet av hänsyn till läget på arbetsmarknaden. Vidare har 2 800 miljoner kronor avsatts till Kommunikationsdepartemnetet avseende underhållningsåtgärder för sysselsättnings och tillväxt.

## Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna för de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärderna får inte överstiga anvisade medel på ett reservationsanslag vars storlek främst grundar sig på arbetslöshetens utveckling.

Den beräknade utvecklingen av utgifterna under LK-perioden bygger på att den öppna arbetslösheten sjunker från 7,7 % budgetåret 1994/95 till 5,7 % budgetåret 1998/99. 6,2 % av arbetskraften omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1994/95. Budgetåret 1998/99 beräknas 4,7 % omfattas av åtgärder.

Kostnaden för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder varierar. Sammansättningen av åtgärderna påverkar därför det totala antalet personer som kan erbjudas en åtgärd inom anvisad medelsram. Utgifterna för de olika åtgärderna påverkas bl.a. av den allmänna löneutvecklingen, nivån på den arbetslöses tidigare inkomst och kostnaden för olika utbildningar.

Arbetslöshetsförsäkringens utgifter, som emellertid inte redovisas på statsbudgeten, utan i arbetsmarknadsfonden (avsnitt 4.1) bestäms framför allt av arbetslösheten bland kassamedlemmarna och deras tidigare inkomst Arbetslöshetsersättningen motsvarar högst 80 % av tidigare inkomst. Vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder finansieras också av arbetsmarknadsfonden. Det gäller arbetslivsutveckling, utbildningsvikariat och vissa utbildningsbidrag för arbetslösa. Omfattningen på dessa arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkar således den direkta belastningen på arbetsmarknadsfonden. För budgetåret 1994/95 beräknas arbetsmarknadsfonden belastats med ca 15,7 miljarder kronor för arbetsmarknadspolitiska

åtgärder.

Utgifterna under rubriken Arbetslivsfrågor avser i första hand sysselsättningsåtgärder riktade till arbetshandikappade. Även här bestäms utgifterna av politiska beslut, men löneutvecklingen och sammansättningen av de arbetslösa är av betydelse för hur många personer som kan få sysselsättning inom ramen för anvisade medel. Utgiftsminskningen under perioden beror på ett successivt minskat stöd till Samhall.

Cirka två tredjedelar av de utgifter som avsätts för *regional utveckling* uppförs som reservationsanslag. Det gäller bl.a. lokaliserings- och utvecklingsbidrag, regionala utvecklingsinsatser och särskilda regionalpolitiska infratsrukturåtgärder. Transportstöd, sysselsättningsbidrag och nedsatta socialavgifter styrs bl.a. av konjunkturen. Vid ett Svenskt EU-medlemskap kommer ca 2 400 miljoner kronor per år att tillföras arbetsmarknads- och regionalpolitiken från EU:s strukturfonder.

# XI. Kulturdepartementet

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **15 706** | **15 276** | **11 380** | **9 026** | **8 869** | **8 859** | **-12,7%** |
| Kultur och massmedia | 4 165 | 4 171 | 4 164 | 4 164 | 4 164 | 4 164 | -0,0% |
| Invandring | 11 479 | 11 104 | 7 215 | 4 861 | 4 704 | 4 694 | -19,4% |
| Övrigt | 62 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0,0% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Kulturdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

## Utgiftsstyrande faktorer

Ett stort antal anslag inom Kulturdepartementets område avser förvaltningskostnader och dessa styrs främst av löne- och prisutvecklingen. I övrigt består utgifterna bl.a. av produktionsstöd, konstnärsstöd och annat verksamhetsstöd på kultur- och medieområdet. Inom invandringsområdet avser utgifterna främst inkvartering och försörjningsstöd till asylsökande under den tid deras asylansökningar prövas samt statsbidrag till kommunerna som ersätter dem för de flyktingar som tas emot. Dessa utgifter bestäms i första hand av antalet asylsökande, asylprövningstidens längd samt av hur många uppehållstillstånd som beviljas.

Den grundläggande utgiftsstyrande faktorn inom invandringsområdet är tillströmningen av asylsökande. Kortsiktigt är möjligheterna att styra asyltillströmningen begränsade och kan främst ske genom viseringsplikt och "signaler" om vilka kategorier som beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Långsiktigt kan styrningen ske genom ändrad invandrings- och flyktingpolitik och genom mellanstatligt samarbete och genom internationella överenskommelser.

# XII. Näringsdepartementet

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **4 490** | **3 984** | **3 802** | **3 571** | **3 505** | **3 379** | - |
| **4,0%** | | | | | | | |
| Forskning och utveckling | 2 323 | 2 192 | 2 192 | 2 192 | 2 192 | 2 192 | 0,0% |
| Energi | 753 | 792 | 631 | 412 | 357 | 237 | -26,0% |
| Övrigt | 1 414 | 1 000 | 979 | 967 | 956 | 950 | -1,3% |

*Källor*: Riksrevisionsverket och Näringsdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

## Utgiftsstyrande faktorer

Inom Näringsdepartementets områden är de dominerande utgiftsstyrande faktorerna pris- och löneutvecklingen.

Stödet till forskning och utveckling är det mest anslagsberoende. Näringslivet medfinansierar delar av denna verksamhet.

Vad gäller verksamhetsområdet privatisering av statligt ägda företag, kvarstår tidigare angivna målsättning att verksamheten skall inbringa ca 10 miljarder kronor per år till statskassan under de kommande åren.

En ny treårsperiod för industrirelaterad forskning och utveckling har inletts efter riksdagens beslut våren 1993. De statliga satsningarna för industri- och näringslivsinriktad FoU uppgår till drygt 2 miljarder kronor per år. Sverige deltar i EU:s ramprogram för forskning och teknisk utveckling. I och med ikraftträdandet av EES-avtalet kommer Sverige att årligen betala programavgifter till EU-kommissionen. De direkta kostnaderna, i form av avgifter till EU, uppgår till ca 900 miljoner kronor årligen när programavgifterna nått sin fulla volym vilket beräknas inträffa år 1997. Av detta belopp kommer ca 500 miljoner kronor att belasta Näringsdepartementets budget. De utgiftsstyrande faktorerna är här utvecklingen av EU:s budget för FoU, Sveriges BNP samt kronans värde.

Den största delen av Sveriges satsningar på rymdverksamhet görs genom deltagande i European Space Agency (ESA). Deltagande i grundprogrammet och det vetenskapliga programmet är obligatoriskt medan deltagande i tillämpningsprogrammet är frivilligt. Sverige har i detta sammanhang tagit på sig utgifter på ca 2 miljarder kronor under de närmaste sex åren.

Inom energiområdet styrs utgifterna i stor utsträckning av fattade beslut om ekonomiska ramar för program för omställning och utveckling av energisystemet t.o.m. budgetåret 1995/96.

# XIII. Civildepartementet

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **2 181** | **2 247** | **2 219** | **2 224** | **2 227** | **2 227** | **-0,2%** |
| Länsstyrelserna | 1 700 | 1 795 | 1 792 | 1 797 | 1 800 | 1 800 | 0,1% |
| Övrigt | 481 | 452 | 427 | 427 | 427 | 427 | -1,4% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Civildepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

## Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna inom Civildepartementets område avser förvaltningskostnader för myndigheter. Pris- och löneutvecklingen är således en faktor av avgörande betydelse för kostnadsutvecklingen inom departementets ansvarsområden.

Statsbidrag till trossamfunden, påverkas inte av några automatiskt verkande faktorer. En förändring av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan kan emellertid på längre sikt påverka dessa statsbidrag.

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **2 153** | **2 406** | **1 627** | **1 604** | **1 607** | **1 607** | **-9,6%** |
| Miljövård | 1 417 | 1 652 | 910 | 892 | 893 | 893 | -14,3% |
| Strålskydd, kärnsäkerhet | 224 | 225 | 220 | 220 | 221 | 221 | -0,4% |
| Fastighetsdata och lantmäteri | 512 | 529 | 497 | 492 | 493 | 493 | -1,7% |

*Källor:* Riksrevisionsverket och Miljö- och naturresursdepartementet
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

## Utgiftsstyrande faktorer

Huvuddelen av utgifterna under denna huvudtitel avser konsumtion, som i sin tur till största delen består av lönekostnader. Övriga större utgifter under budgetåret 1994/95 avser investeringar i mark för naturvård, bidrag för kalkning av försurade sjöar och vattendrag, ersättning för landskapsvårdande åtgärder, Östersjöprogrammet samt åtgärder för att uppfylla internationella åtaganden. Medel som avsattes i samband med energiskatteomläggningen 1992 för stöd till biobränslen och Östeuropa fördelas efter årliga beslut och finns därför endast redovisade t.o.m. budgetåret 1994/95. En del av de statliga utgifterna inom Miljö- och naturresursdepartementets verksamhetsområde är avgiftsfinansierade.

Miljoner kronor 1994/95 års prisnivå

| | 93/94* | LK-perioden 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totala utgifter** | | | | | | | |
| **därav:** | **862** | **2 621** | **2 611** | **2 612** | **2 612** | **2 613** | **-0,1%** |
| Riksdagen m.m. | 798 | 864 | 864 | 864 | 864 | 864 | 0,0% |
| Hovet och Slotten | 64 | 70 | 70 | 70 | 70 | 70 | 0,0% |
| Regeringskansliet | 0 | 1 687 | 1 677 | 1 678 | 1 679 | 1 679 | -0,1% |

*Källor:* Finansdepartementet och Riksgäldskontoret
* RRVs prognos i 1993/94 års prisnivå.

I detta avsnitt redovisas verksamhets- och utgiftsområden i statsbudgeten som ej ingår i den departementsvisa redovisningen. Dessa områden är statschefen och regeringen, kungliga hov- och slottsstaterna, samt riksdagen dess myndigheter och regeringskansliet.

Fr.o.m. budgetåret 1994/95 redovisas ett sammanhållet anslag till Regeringskansliets departement, utredningar, Regeringskansliets förvaltningskontor mfl. anslag. Dessa redovisades tidigare under respektive departements huvudtitel.

# TABELLBILAGA

**Tabell I: Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1993 - 1999**

| Procentuell förändring från föregående år | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 2 %** | | | | | | | |
| BNP, volym | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 3,1 | 2,3 | 1,6 | 1,0 |
| Export, volym | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 7,6 | 6,5 | 6,0 | 5,5 |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 5,1 | 5,7 | 5,7 | 6,0 |
| Utbetald lönesumma | -1,5 | 3,0 | 4,3 | 6,3 | 6,1 | 5,7 | 5,7 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,3 |
| Arbetslöshet, nivå | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,9 | 6,8 | 6,8 | 6,7 |
| Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, nivå | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 6,1 | 6,1 | 6,0 | 5,9 |

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 3 %** | | | | | | | |
| BNP, volym | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 3,9 | 3,4 | 2,6 | 2,2 |
| Export, volym | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 8,0 | 7,2 | 6,7 | 6,3 |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 3,6 | 3,9 | 4,1 | 4,6 |
| Utbetald lönesumma | -1,5 | 3,0 | 4,3 | 5,6 | 5,6 | 5,3 | 5,7 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 3,0 | 3,2 | 3,1 | 3,3 |
| Arbetslöshet, nivå | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,5 | 6,1 | 5,8 | 5,5 |
| Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, nivå | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 5,9 | 5,4 | 4,9 | 4,6 |

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 4 %** | | | | | | | |
| BNP, volym | -2,1 | 2,4 | 3,0 | 4,9 | 4,2 | 3,6 | 3,3 |
| Export, volym | 7,2 | 10,0 | 8,0 | 8,2 | 7,7 | 6,9 | 6,6 |
| Timlön | 3,9 | 3,0 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | 3,5 | 4,0 |
| Utbetald lönesumma | -1,5 | 3,0 | 4,3 | 6,3 | 5,7 | 5,8 | 6,2 |
| KPI (årsgenomsnitt) | 4,7 | 1,6 | 2,7 | 2,3 | 2,7 | 2,8 | 3,0 |
| Arbetslöshet, nivå | 8,2 | 8,0 | 7,2 | 6,0 | 5,3 | 4,7 | 4,0 |
| Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, nivå | 4,3 | 6,2 | 6,2 | 5,3 | 4,4 | 3,4 | 2,5 |

*Källa:* Finansdepartementet

**Tabell II: Lånebehov och statsskuld**
Miljarder kronor, löpande priser
Inkluderar även ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 2 %** | | | | | | | | | | | |
| Budgetsaldo | 18,1 | 3,4 | -34,5 | -80,8 | -187,8 | -197,5 | -150,6 | -143,8 | -137,7 | -132,5 | -131,1 |
| Övr utlåning, Riksgälds-kontoret * | -3,2 | -1,7 | -9,4 | -7,9 | -20,6 | -42,1 | -45 | -35,2 | -34,5 | -33,5 | -35,8 |
| Lånebehov | -14,9 | -1,7 | 43,9 | 88,7 | 208,4 | 239,6 | 195,6 | 179,0 | 172,0 | 166,0 | 166,9 |
| Andel av BNP % | -1,3 | -0,1 | 3,2 | 6,1 | 14,2 | 16,2 | 12,6 | 10,9 | 9,9 | 9,1 | 8,8 |
| Statsskuld-förändring | -7,9 | -7,2 | 44,2 | 84,3 | 249,6 | 220,6 | 191,6 | 177,0 | 176,0 | 171,0 | 167,9 |
| Total stats-skuld | 589,7 | 582,5 | 626,7 | 711,0 | 960,6 | 1181,2 | 1372,8 | 1549,8 | 1725,8 | 1896,7 | 2064,6 |
| Andel av BNP % | 50,2 | 44,9 | 44,6 | 48,8 | 66,5 | 80,1 | 88,6 | 94,2 | 99,3 | 104,1 | 108,5 |

* Den största delen består av finansiering av underskottet i Arbetsmarknadsfonden

| | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 3 %** | | | | | |
| Budgetsaldo | -150,6 | -138,7 | -117,8 | -97,3 | -84,3 |
| Övr utlåning, Riksgälds-kontoret * | -45 | -36,6 | -28,8 | -23,2 | -15 |
| Lånebehov | 195,6 | 175,3 | 146,6 | 120,5 | 99,3 |
| Andel av BNP % | 12,6 | 10,7 | 8,4 | 6,6 | 5,2 |
| Statsskuld-förändring | 191,6 | 173,3 | 150,6 | 125,5 | 100,3 |
| Total stats-skuld | 1372,8 | 1546,1 | 1696,7 | 1822,2 | 1922,5 |
| Andel av BNP % | 88,6 | 94,1 | 97,6 | 99,5 | 100,1 |

Historiska åren är samma som alternativ 2 %.

* Den största delen består av finansiering av underskottet i Arbetsmarknadsfonden

**Lånebehov och statsskuld (forts)**
Miljarder kronor, löpande priser
Inkluderar även ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993

| | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 4 %** | | | | | |
| Budgetsaldo | -150,6 | -130,5 | -102,1 | -80,2 | -62,9 |
| Övr utlåning, Riksgälds-kontoret * | -45 | -31,3 | -22,3 | -19,1 | -7,0 |
| Lånebehov | 195,6 | 161,8 | 124,4 | 99,3 | 69,9 |
| Andel av BNP % | 12,6 | 9,8 | 7,1 | 5,1 | 3,6 |
| Statsskuld-förändring | 191,6 | 159,8 | 128,4 | 98,3 | 70,8 |
| Total stats-skuld | 1372,8 | 1532,6 | 1661,0 | 1759,3 | 1830,1 |
| Andel av BNP % | 88,6 | 93,2 | 95,5 | 95,8 | 94,5 |

Historiska åren är samma som alternativ 2 %.

* Den största delen består av finansiering av underskottet i Arbetsmarknadsfonden

*Källa:* Finansdepartementet

**Tabell III: Sammanfattning av beräkningsresultaten**
Miljarder kronor, löpande priser
Inkluderar även ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993. Delposter är var och en korrekt avrundade.

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 2 %** | | | | | | | | | | | |
| Inkomster, netto | 367,7 | 401,6 | 403,5 | 397,7 | 377,7 | 368,6 | 368,2 | 368,1 | 409,4 | 431,6 | 453,4 |
| Utgifter, netto exkl statsskuld-räntor | 296,4 | 334,4 | 377,0 | 418,5 | 492,4 | 473,1 | 442,8 | 438,9 | 437,0 | 435,0 | 440,5 |
| Statsskuldräntor | 53,2 | 63,7 | 61,0 | 60,0 | 73,1 | 93,0 | 76,0 | 91,0 | 110,0 | 129,0 | 144,0 |
| Andel av BNP % | 4,5 | 4,9 | 4,3 | 4,2 | 5,1 | 6,3 | 4,9 | 5,5 | 6,3 | 7,1 | 7,6 |
| Budgetsaldo | 18,1 | 3,4 | -34,5 | -80,8 | -187,8 | -197,5 | -150,6 | -143,8 | -137,7 | -132,5 | -131,1 |
| Andel av BNP % | 1,5 | 0,3 | -2,5 | -5,6 | -13,0 | -13,4 | -9,7 | -8,7 | -7,9 | -7,3 | -6,9 |

| | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 3 %** | | | | | |
| Inkomster, netto | 368,2 | 384,6 | 406,8 | 427,9 | 448,6 |
| Utgifter, netto exkl statsskuld-räntor | 442,8 | 437,3 | 431,6 | 423,1 | 422,9 |
| Statsskuldräntor | 76,0 | 86,0 | 93,0 | 102,0 | 110,0 |
| Andel av BNP % | 4,9 | 5,2 | 5,4 | 5,6 | 5,7 |
| Budgetsaldo | -150,6 | -138,7 | -117,8 | -97,3 | -84,3 |
| Andel av BNP % | -9,7 | -8,4 | -6,8 | -5,3 | -4,4 |

Historiska år är samma som i alternativ 2 %.

| | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 4 %** | | | | | |
| Inkomster, netto | 368,2 | 384,4 | 405,7 | 427,8 | 450,3 |
| Utgifter, netto exkl statsskuld-räntor | 442,8 | 434,9 | 424,8 | 411,0 | 406,2 |
| Statsskuldräntor | 76,0 | 80,0 | 83,0 | 97,0 | 107,0 |
| Andel av BNP % | 4,9 | 4,9 | 4,8 | 5,3 | 5,5 |
| Budgetsaldo | -150,6 | -130,5 | -102,1 | -80,2 | -62,9 |
| Andel av BNP % | -9,7 | -7,9 | -5,9 | -4,4 | -3,3 |

Historiska år är samma som i alternativ 2 %.

*Källa:* Finansdepartementet

**Tabell IV: Statsbudgetens inkomster och utgifter brutto**
Miljarder kronor, 94/95 års prisnivå
Inkluderar även ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alternativ 3 %** | | | | | | | | | | | |
| Inkomster, brutto | 592,8 | 597,8 | 554,2 | 512,8 | 466,3 | 431,2 | 420,2 | 424,7 | 435,3 | 443,5 | 450,1 |
| Utgifter, brutto exkl statsskuldräntor | 494,8 | 512,7 | 532,6 | 535,5 | 587,1 | 537,9 | 494,8 | 476,0 | 458,6 | 439,1 | 427,4 |

Historiska år är samma som i alternativ 2 %.

*Källa:* Finansdepartementet

**Tabell V: Statsbudgetens inkomster, brutto**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, löpande priser

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fysiska personers inkomstskatt | 76,6 | 81,3 | 56,7 | 14,9 | 3,6 | -4,3 | 17,1 | 23,9 | 28,8 | 28,7 | 30,3 |
| Juridiska personers inkomstskatt | 25,0 | 23,3 | 19,2 | 24,1 | 29,6 | 27,9 | 26,1 | 24,6 | 29,8 | 32,4 | 35,9 |
| Social-avgifter, brutto | 116,0 | 125,4 | 135,0 | 143,9 | 128,8 | 119,8 | 119,9 | 127,2 | 132,9 | 139,5 | 146,3 |
| Mervärdes-skatt | 86,6 | 100,2 | 123,4 | 120,0 | 117,8 | 114,8 | 115,2 | 121,1 | 128,0 | 135,5 | 143,2 |
| Övriga indirekta skatter | 62,1 | 68,3 | 68,0 | 69,7 | 68,7 | 71,7 | 75,9 | 79,9 | 83,5 | 86,7 | 89,0 |
| Skatt på egendom m.m. | 19,4 | 23,2 | 27,7 | 31,3 | 32,2 | 25,9 | 22,3 | 23,2 | 22,0 | 26,0 | 27,2 |
| Inkomster av statens verksamhet | 40,8 | 44,1 | 48,2 | 63,4 | 54,9 | 49,2 | 35,9 | 31,0 | 31,6 | 31,1 | 31,7 |
| Övriga inkomster | 4,9 | 6,2 | 2,7 | 3,0 | 7,0 | 17,0 | 7,8 | 5,9 | 4,9 | 5,2 | 4,4 |
| **Statsbudgetens totala inkomster brutto** | **431,4** | **472,0** | **480,9** | **470,3** | **442,6** | **422,2** | **420,2** | **436,8** | **461,5** | **485,1** | **508,0** |
| Summa skatte-inkomster | 387,6 | 424,5 | 430,5 | 407,8 | 386,2 | 361,2 | 382,3 | 405,9 | 431,1 | 455,2 | 478,6 |
| Övriga inkomster | 43,8 | 47,5 | 50,4 | 62,5 | 56,4 | 61,0 | 37,9 | 30,9 | 30,4 | 29,9 | 29,4 |

*Källa*: Finansdepartementet

**Tabell VI: Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, 94/95 års prisnivå

| | 88/89 | 94/95 | 98/99 | Genomsnittlig procentuell förändring per år 94/95 - 98/99 |
|---|---|---|---|---|
| Konsumtion | 109,7 | 127,4 | 124,8 | -0,5 % |
| Investeringar | 9,3 | 19,3 | 12,6 | -10,2 % |
| Transfereringar till hushåll | 127,6 | 157,6 | 143,3 | -2,3 % |
| varav redov på ink sidan | 87,5 | 52,0 | 52,7 | 0,3 % |
| Transf till kommunerna | 80,8 | 66,6 | 52,8 | -5,6 % |
| Transf till utlandet | 14,9 | 14,2 | 12,2 | -3,7 % |
| Övriga transfereringar | 50,9 | 63,7 | 39,2 | -11,4 % |
| Statsskuldräntor | 69,6 | 76,0 | 97,4 | 6,4 % |
| Övriga utgifter | 5,1 | 4,3 | 4,2 | -0,4 % |
| **Summa utgifter** [1] | **555,4** | **581,1** | **539,3** | **-1,8 %** |

[1] Exklusive utgifterna i tillkommande utgiftsbehov
*Källor:* Finansdepartementet, Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret

**Tabell VII: Transfereringar till hushåll uppdelat på folkpensioner, sjukförsäkring, föräldrapenning och arbetsskadeersättningar**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, fasta priser

| | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|
| Arbetsskadeförsäkring | 7,4 | 7,4 | 7,5 | 7,6 | 7,7 |
| Sjukförsäkring | 33,6 | 34,1 | 34,5 | 34,6 | 34,8 |
| Föräldraförsäkring | 18,2 | 17,2 | 17,8 | 18,2 | 18,5 |
| Folkpension exkl KBT | 68,5 | 68,2 | 67,9 | 67,7 | 67,4 |

*Källor:* Finansdepartementet, Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret

**Tabell VIII: Statens utgifter fördelade efter politikområden**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, 94/95 års prisnivå
Exklusive tillkommande utgiftsbehov och ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993.

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ålderspensioner | 142,1 | 146,3 | 148,2 | 149,6 | 149,4 | 154,0 | 157,3 | 160,3 | 162,7 | 164,7 | 166,4 |
| Arbetsmarknads-politik | 37,1 | 35,1 | 40,4 | 65,5 | 91,5 | 100,9 | 106,0 | 97,4 | 94,8 | 92,9 | 91,7 |
| Sjukförsäkring, arbetsskador | 117,2 | 116,7 | 114,7 | 106,4 | 89,9 | 87,4 | 85,7 | 87,2 | 88,9 | 90,6 | 92,6 |
| Statsskuldräntor | 69,0 | 76,1 | 67,3 | 63,4 | 76,2 | 93,0 | 76,0 | 83,6 | 87,7 | 93,3 | 97,4 |
| Barnfamiljer | 37,2 | 39,7 | 44,1 | 48,5 | 45,5 | 52,4 | 51,3 | 49,4 | 49,3 | 49,2 | 48,9 |
| Bidrag från staten till kommunsektor | 62,8 | 64,2 | 65,2 | 56,8 | 69,0 | 49,2 | 46,3 | 44,4 | 43,3 | 42,1 | 40,9 |
| Utbildning och forskning | 30,8 | 30,3 | 31,7 | 34,4 | 35,7 | 41,6 | 41,8 | 36,9 | 37,4 | 37,5 | 37,6 |
| Försvar | 42,3 | 44,0 | 46,7 | 41,5 | 42,0 | 41,1 | 40,8 | 41,1 | 40,8 | 40,9 | 41,0 |
| Kommunikationer | 17,0 | 20,9 | 18,2 | 19,2 | 25,5 | 29,7 | 30,5 | 27,7 | 28,2 | 24,7 | 23,1 |
| Bostads-försörjning | 20,4 | 25,4 | 26,2 | 35,6 | 42,0 | 38,2 | 30,1 | 21,0 | 14,1 | 8,8 | 4,3 |
| Rättsväsende inkl tull/skatt | 23,6 | 25,9 | 27,4 | 26,8 | 26,7 | 27,7 | 28,1 | 26,4 | 26,5 | 26,6 | 26,7 |
| Internationellt bistånd | 14,3 | 15,5 | 15,8 | 14,9 | 14,4 | 14,5 | 13,9 | 12,6 | 12,3 | 12,0 | 11,8 |
| Invandring | 4,7 | 6,7 | 7,7 | 8,1 | 11,3 | 11,6 | 11,2 | 7,9 | 6,6 | 6,5 | 6,5 |
| Vård och omsorg | 9,4 | 9,1 | 8,3 | 9,0 | 8,0 | 7,6 | 9,0 | 8,9 | 8,0 | 7,3 | 6,8 |
| Närings- och jordbrukspolitik | 9,8 | 9,8 | 12,8 | 20,7 | 52,0 | 34,1 | 5,8 | 5,4 | 5,3 | 5,3 | 5,3 |
| Central förvaltning | 6,4 | 7,3 | 6,1 | 5,5 | 5,2 | 5,4 | 5,5 | 5,3 | 5,3 | 5,3 | 5,3 |
| Fritidsverksamhet och kultur | 4,1 | 4,4 | 4,6 | 4,5 | 5,0 | 5,0 | 4,9 | 4,8 | 4,8 | 4,8 | 4,8 |
| Övriga utgifter | 1,9 | 1,5 | 3,7 | 2,7 | 2,3 | 1,8 | 4,8 | 4,8 | 4,8 | 4,8 | 4,8 |
| Utrikes-förvaltning och internationell samverkan | 2,8 | 2,9 | 3,7 | 3,1 | 3,3 | 3,9 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
| Samhälls-planering | 3,9 | 4,0 | 3,6 | 3,4 | 2,8 | 3,0 | 3,5 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |
| Miljöskydd, natur-vård och energi | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,8 | 2,0 | 2,3 | 1,5 | 1,1 | 1,1 | 1,0 |
| **Summa utgifter, brutto** | **658,2** | **687,0** | **697,6** | **720,8** | **799,5** | **804,1** | **758,4** | **733,7** | **728,9** | **725,4** | **723,9** |

*Källa:* Finansdepartementet

**Tabell IX: Utgifter för statsskuldräntor**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, löpande priser

| | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|
| Räntor på lån i utländsk valuta | 24,2 | 24,4 | 25,4 | 26,1 | 25,9 |
| Räntor på lån i svenska kronor | 47,5 | 59,7 | 71,6 | 71,2 | 84,9 |
| Valutakursdifferenser | 4,3 | 1,9 | -4,0 | 4,7 | -0,8 |
| **Totala ränteutgifter** | **76,0** | **86,0** | **93,0** | **102,0** | **110,0** |

*Källa:* Finansdepartementet

**Tabell X: Arbetsmarknadsfonden**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, löpande priser
Exklusive ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993.

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inkomster | | | | | | | 22,0 | 26,5 | 28,0 | 29,7 | 31,4 |
| Utgifter | | | | | | | 49,9 | 47,4 | 45,5 | 44,5 | 43,8 |
| Räntor | | | | | | | 4,5 | 5,6 | 6,4 | 7,6 | 8,8 |
| **Finansiellt sparande, inkl räntor** | **4,2** | **7,0** | **6,7** | **-10,8** | **-23,7** | **-37,4** | **-32,4** | **-26,5** | **-23,9** | **-22,4** | **-21,2** |

*Källa:* Finansdepartementet
*Anm:* För åren 88/89-93/94 redovisas endast finansiellt sparande inkl. räntor.

**Tabell XI: Delpensionsfonden**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, löpande priser
Exklusive ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993.

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inkomster | 2,4 | 2,8 | 3,1 | 2,9 | 1,9 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 1,6 |
| Utgifter | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 2,4 | 2,5 | 2,6 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,4 |
| Räntor | 0,5 | 0,7 | 1,1 | 1,4 | 1,6 | 1,1 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande, inkl räntor** | **1,4** | **1,9** | **2,5** | **2,3** | **1,1** | **-0,2** | **-0,9** | **-0,8** | **-0,8** | **-0,6** | **-0,7** |

*Källa:* Finansdepartementet

**Tabell XII: Lönegarantifonden**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, löpande priser
Exklusive ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993.

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Finansiellt sparande, inkl räntor** | **0,8** | **1,1** | **1,2** | **-3,5** | **-3,7** | **-1,4** | **-0,7** | **-0,06** | **0,3** | **0,4** | **0,5** |

*Källa*: Finansdepartementet

**Tabell XIII: AP-fonden**
**Alternativ 3 %**
Miljarder kronor, löpande priser
Exklusive ännu ej uppfyllda delar av det saneringsprogram som riksdagen fattade beslut om våren 1993.

| | 88/89 | 89/90 | 90/91 | 91/92 | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inkomster | 55,0 | 69,4 | 81,0 | 83,5 | 82,4 | 82,3 | 85,8 | 90,4 | 95,4 | 100,6 | 106,2 |
| Räntor | 42,6 | 45,3 | 49,7 | 56,1 | 52,7 | 50,3 | 45,9 | 41,6 | 38,0 | 35,9 | 34,4 |
| Utgifter | 65,4 | 73,8 | 83,3 | 92,8 | 99,6 | 106,0 | 112,5 | 118,7 | 126,3 | 134,1 | 142,2 |
| **Finansiellt sparande, inkl räntor** | **32,2** | **40,9** | **47,4** | **46,8** | **35,5** | **26,6** | **19,7** | **13,3** | **7,1** | **2,4** | **-1,6** |

*Källa*: Finansdepartementet

# Utdrag ur Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkningar för budgetåret 1994/95

**Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkning för budgetåret 1994/95**

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 1994/95 avseende de större inkomsttitlarna samt vissa speciellt konjunkturkänsliga inkomsttitlar. I anslutning till beräkningarna har även en ny prognos för budgetåret 1993/94 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 1992, dels från RRV:s aktiebolagsenkät.

Här presenteras en sammanfattning av beräkningsresultaten. I den av RRV utgivna publikationen Inkomstberäkningen våren 1994 lämnas kommentarer till förändringar för vissa titlar avseende budgetåret 1994/95, där RRV nu förordar förändringar. För att underlätta jämförelse med prognoserna i den reviderade nationalbudgeten presenteras i bilaga 1 också beräkningsresultaten kalenderårsvis för åren 1993–1995.

RRV:s inkomstberäkning från hösten 1993 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 Gert Jönsson, revisionsdirektör Per Östling, avdelningsdirektör Jörgen Hansson, revisor Peter Håkansson, revisor Johan Fall, revisor Urban Karlström och föredragande, avdelningsdirektör Birgitta Hallstener.

Stockholm den 21 april 1994

*Inga-Britt Ahlenius*

*Birgitta Hallstener*

# I. SAMMANFATTNING

**Förutsättningar**

Riksrevisionsverkets (RRV) förslag till reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1994/95 och den nu gjorda beräkningen av inkomsterna för budgetåret 1993/94 grundas på den ekonomiska politik som har kommit till uttryck i beslut av statsmakterna eller i förslag som har lagts fram av regeringen i propositioner som av oss är kända. 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 1994 och med Konjunkturinstitutet. På grundval härav har RRV utgått från följande grundläggande antaganden för beräkningarna:

| | 1992 | Förändr. jfr. med budget-prop. | 1993 | Förändr. jfr. med budget-prop. | 1994 | Förändr. jfr. med budget-prop. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Utbetald lönesumma[1)] | -1,5 | 0 | 3,0 | -0,7 | 4,7 | +0,3 |
| Pensioner[1)] | 2,5 | -1,1 | 4,8 | -0,3 | 3,2 | -0,8 |
| Konsumentprisindex årsmedeltal[1)] | 4,7 | 0 | 1,5 | -1,0 | 2,6 | -0,2 |
| Privat konsumtion, löpande priser[1)] | 2,2 | +0,1 | 4,0 | +1,0 | 5,7 | +0,2 |
| Privat konsumtion, fasta priser[1)] | -3,8 | +0,1 | 1,5 | +0,8 | 2,0 | 0 |
| Bostadslåneränta[2)] | 10,7 | 0 | 8,6 | 0 | 6,8 | +0,05 |
| Driftsöverskott exkl. egna hem[1)] | 13,6 | 0 | 3,3 | 0 | 9,2 | 0 |
| Basbelopp, kr. | 34 400 | 0 | 35 200 | 0 | 35 600 | -300 |

[1] Procentuell förändring från föregående år
[2] Avser budgetåren 1993/94 - 1994/95

I föreliggande beräkningar har hänsyn tagits till följande propositioner, regeringsbeslut och skrivelser:

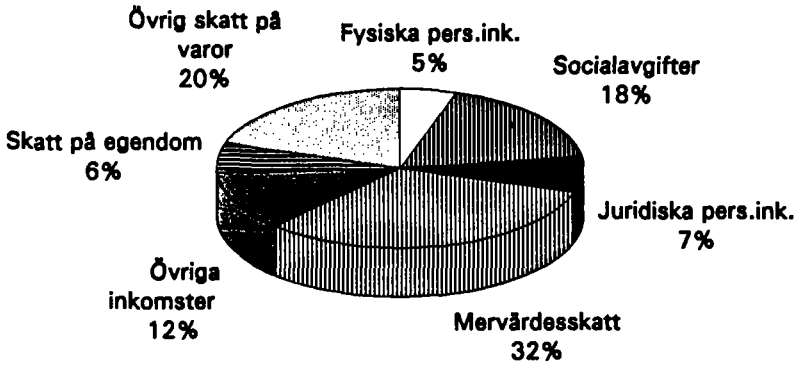
| | |
|---|---|
| 1993/94:99 | Ny mervärdesskattelag |
| 1993/94:100 | Finansplanen |
| 1993/94:119 | Kompensation för viss dieseloljeskatt |
| 1993/94:136 | Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker |
| 1993/94:141 | Beredskapslagring av olja för krigssituationer |
| 1993/94:147 | Jämställdhetspolitiken: Delad makt - delat ansvar |
| 1993/94:148 | Vårdnadsbidrag |
| 1993/94:160 | Ny myndighetsorganisation på radio- och TV-området |
| 1993/94:166 | Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994 1996 |
| 1993/94:167 | En effektivare fordonskontroll |
| 1993/94:177 | Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft |
| 1993/94:181 | Slopad årlig fordonsskatt för vissa äldre motorfordon |
| 1993/94:220 | Vissa socialförsäkringsfrågor |

Vidare grundas beräkningarna nu på aktuellare uppgifter för inkomstskatterna. RRV har även genomfört en enkät bland svenska aktiebolag under februari månad för att förbättra underlaget för beräkningen av juridiska personers inkomstskatt.

**Statsbudgetens totala inkomster budgetåret 1994/95**

Enligt de nu reviderade beräkningarna uppgår statsbudgetens inkomster till 367,2 mdkr. Det är 7,6 mdkr mer än vad som beräknades i budgetpropositionen. De största förändringarna på inkomsttitlar kommenteras under avsnittet utveckling av inkomsterna.

**Statsbudgetens inkomster**
**Budgetåret 1994/95**




**Totalt 367 miljarder kr.**

**Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster**

På de flesta inkomsttitlar på statsbudgeten redovisas endast inkomster. På ett mindre antal titlar redovisas även utgifter. För dessa titlar sker en nettoredovisning, dvs. saldot av inkomster och utgifter tas upp på statsbudgetens inkomstsida. I tabell 1 ges en sammanställning av bruttobeloppen budgetåren 1993/94 och 1994/95. I RRV:s prognosarbete ingår att för dessa titlar bedöma utvecklingen av bruttobeloppen för såväl inkomster som utgifter.

**Tabell 1. Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster budgetåren 1993/94 – 1994/95 (mkr)**

| Inkomsttyp/ huvudgrupp | | Inkomster (brutto) | | Utgifter (brutto) | | Inkomster på statsbudgeten (netto) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1993/94 | 1994/95 | 1993/94 | 1994/95 | 1993/94 | 1994/95 |
| 1000 | Skatter | 915 514 | 938 383 | 607 460 | 608 853 | 308 054 | 329 531 |
| varav | 1100* Skatt på inkomst | 361 155 | 367 269 | 323 016 | 316 403 | 38 139 | 50 866 |
| | 1200* Lagstadgade socialavgifter | 210 921 | 226 888 | 153 956 | 161 590 | 56 965 | 65 298 |
| | 1400 Skatt på varor och tjänster | 317 507 | 321 974 | 130 488 | 130 860 | 187 019 | 191 114 |
| 2000 | Inkomst av statens verksamhet | 30 040 | 29 126 | 0 | 0 | 30 040 | 29 126 |
| 3000 | Inkomster av försåld egendom | 11 332 | 32 | 0 | 0 | 11 332 | 32 |
| 4000 | Återbetalning av lån | 7 909 | 6 610 | 0 | 0 | 7 909 | 6 610 |
| 5000 | Kalkylmässiga inkomster | 32 838 | 22 815 | 21 238 | 20 866 | 11 600 | 1 949 |
| | varav 5200* Statliga pensionsavgifter, netto | 18 363 | 19 625 | 21 238 | 20 866 | – 2 875 | – 1 241 |
| **Summa** | | **997 634** | **996 966** | **628 698** | **629 719** | **368 936** | **367 247** |

* Omföringar mellan statsbudgetens inkomsttitlar är exkluderade.

Den största differensen mellan brutto- och nettoredovisningen finns på inkomsttypen 1000 Skatter. Inkomsterna på huvudgruppen 1100 består till största delen av preliminärskatter (statlig och kommunal inkomstskatt m.m.). Utgifterna ut-görs bl.a. av utbetalningar av kommunalskattemedel och överskjutande skatt. För huvudgrupp 1100 beräknas bruttoinkomsterna öka med 1,7 % mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95. Bruttoutgifterna beräknas minska med 2,0 % för budgetåret 1994/95.

Inkomsterna inom huvudgruppen 1200 består i huvudsak av arbetsgivaravgifter. I bruttoredovisningen ingår såväl ATP-avgifter som övriga arbetsgivaravgifter som överförs till fonder eller konton utanför statsbudgeten. Utgifterna utgörs av ut-betalningar till ATP-systemet och olika fonderingar inom den statliga sektorn. Vidare utbetalas sjukförsäkringsavgiftens andel av sjukförsäkringens kostnader. Bruttoinkomsterna för huvudgruppen 1200 beräknas öka med 7,6 % mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95. Utgifterna beräknas öka med 5,0 %.

Bruttoinkomsterna på huvudgruppen 1400 beräknas till 317,5 mdkr för budgetåret 1993/94 och bruttoutgifterna till 130,5 mdkr för samma år. Bruttoutgifterna utgör återbetalningar av mervärdesskatt. För budgetåret 1994/95 beräknas bruttoinkomsterna öka med 1,4 % och bruttoutgifterna öka med 0,3 % jämfört med budgetåret 1993/94.

**Periodiserad redovisning av fysiska och juridiska personers inkomstskatt**

I det föregående avsnittet behandlades brutto- och nettoredovisning på inkomsttitlarna. När det gäller 1111 Fysiska personers inkomstskatt och 1121

Juridiska personers inkomstskatt kvarstår ett flertal problem då inkomsterna skall analyseras utifrån ändringar i den ekonomiska miljön. Problemen hänger bl.a. ihop med de redovisningsprinciper som gäller för statsbudgeten.

Tre problemområden kan konstateras:

1) Budgetårsredovisningen
2) Kassamässigheten
3) Den samordnade uppbörden.

Budgetårsredovisningen innebär svårigheter då skatten skall analyseras utifrån förändringar i lönesumman, tillväxten i ekonomin eller förändringar av skatteregler. Samtliga dessa variabler använder sig av kalenderåret som tidsperiod.

Kassamässigheten innebär att inkomsttiteln visar inbetalningar av preliminärskatt, kvarskatt och fyllnadsinbetalningar samt utbetalningar av överskjutande skatt. Detta innebär att skattemedel som avser ett visst inkomstår kassamässigt finns utspritt över tre olika budgetår. Då skatten skall analyseras utifrån förändringar i den ekonomiska miljön bör man studera skatteintäkten, dvs. den skatt som har/kommer att debiteras som slutskatt för respektive inkomstår.

Den samordnade uppbörden innebär att ett flertal skatter betalas in på inkomsttitlarna för fysiska och juridiska personers inkomstskatt genom preliminärskatteinbetalningar m.m. för att sedan omföras med två års eftersläpning till "egna" inkomsttitlar. Detta gäller exempelvis för fastighetsskatt och förmögenhetsskatt, samt för egenföretagarnas egenavgifter och den särskilda löneskatt som betalas in av juridiska personer.

Således behövs ett alternativt angreppssätt då inkomstskatterna skall analyseras. Ett sådant angreppssätt skulle kunna vara en periodiserad redovisning av inkomsttitlarna. Denna redovisning renodlar den statliga inkomstskatt som debiteras under respektive inkomstår. Nedan presenteras en periodiserad redovisning av fysiska och juridiska personers inkomstskatt åren 1991–1995.

**Periodiserad redovisning av fysiska och juridiska personers inkomstskatter**

| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1111** | **Fysiska personers inkomstskatt** | **15 441** | **8 058** | **8 982** | **9 099** | **14 473** |
| | statlig inkomstskatt | 19 864 | 17 234 | 18 501 | 20 083 | 20 898 |
| | kapital | 672 | – 6 549 | – 6 225 | – 7 658 | – 4 284 |
| | varav skatt | 20 732 | 15 329 | 13 364 | 9 226 | 8 230 |
| | varav reduktion | – 20 061 | – 21 878 | – 19 588 | – 16 883 | – 12 514 |
| | övriga reduktioner | – 1 175 | 0 | – 1 243 | – 1 243 | 0 |
| | restfört | – 4 321 | – 3 138 | – 2 494 | – 2 550 | – 2 655 |
| | övriga skatter och avgifter | 401 | 512 | 442 | 467 | 515 |
| **Regleringar mellan stat och kommunsektorn** | | **0** | **0** | **9 760** | **10 218** | **13 941** |
| **1121** | **Juridiska personers inkomstskatt** | **19 665** | **19 317** | **27 550** | **24 925** | **23 935** |
| | förvärvsinkomster | 21 777 | 20 833 | 29 193 | 26 541 | 25 446 |
| | restfört | – 2 112 | – 1 516 | – 1 644 | – 1 616 | – 1 511 |
| **1122** | **Avskattning** | **5 000** | | | | |

Tabellen visar att fysiska personers statliga inkomstskatt minskade mellan 1991 och 1992. Detta beror på att brytpunkten för statlig inkomstskatt justerades upp med en historisk inflationstakt som var högre än vad inflationen kom att bli under 1992. Dessutom lades ett reallöneskydd om 2 % på den höga inflationsuppräkningen.

Efter 1992 beräknas skatten öka både 1993 och 1994. Detta beror bland annat på slopat schablonavdrag (fr.o.m. 1993), slopat grundavdrag för statlig förvärvsinkomst (fr.o.m. 1994), samt slopat reallöneskydd (1993 och 1994).

Fysiska personers kapitalskatt beräknas minska från 672 mkr till -6 549 mkr mellan åren 1991 och 1992. Detta beror till stor del på minskade reavinster.

Under 1992 lade riksdagen fast den så kallade finansieringsprincipen. Denna princip medför ett behov av ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Regleringarna kan i princip vara både positiva och negativa. De beslut (bl.a. slopat schablonavdrag och sänkt grundavdrag) som statsmakterna fattat ökar i praktiken kommunernas skatteunderlag. Detta innebär att regleringarna måste återföra pengar från kommunsektorn till staten. I praktiken redovisas regleringarna som en minskning av kommunalskatteutbetalningarna och påverkar således inkomsttiteln 1111 Fysiska personers inkomstskatt positivt, dvs. nettot på titeln ökar. Eftersom detta trots allt inte är en inkomstskatt har regleringarna brutits ut ur den periodiserade redovisningen och redovisas separat.

Juridiska personers inkomster beräknas öka kraftigt mellan 1992 och 1993. Detta beror dels på att företagens inkomster ökar pga. den förbättrade konjunkturen, dels på att skatteinkomsterna ökade tillfälligt med 4 mdkr 1993 när Fortia AB likviderades.

Fr.o.m. 1992 särskiljs inte 1122 Avskattning av företagens reserver. De inkomster som tidigare redovisats på inkomsttiteln 1122 kommer att fr.o.m. inkomståret 1993 att ingå i de inkomster som redovisas på 1121 Juridiska personers inkomstskatt. Förändringen görs därför att avskattningen också är skatt på inkomst.

**Utveckling av inkomsterna**

Statsbudgetens inkomster för budgetåret 1993/94 beräknas till 368,9 mdkr vilket är 19,3 mdkr mer än vad som beräknades i budgetpropositionen. För budgetåret 1994/95 ökar inkomsterna med 7,6 mdkr i förhållande till budgetpropositionen och beräknas därmed uppgå till totalt 367,2 mdkr

Mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95 beräknas inkomsterna minska med 1,7 mdkr (0,5 %). En förklaring till minskningen är att i prognosen för budgetåret 1993/94 finns engångsinbetalningar som t.ex. bolagiseringen av statens fastighetsförvaltning och försäljning av aktier i statsägda bolag. Dessa beräknas uppgå till 24,7 mdkr. Bortser man ifrån dessa engångseffekter ökar inkomsterna mellan budgetåren med 23 mdkr (6,2 %).

I efterföljande tablå redovisas de inkomsttitlar som har de största förändringarna för budgetåren 1993/94 och 1994/95 mellan beräkningarna till budgetpropositio-nen och RRV:s nuvarande beräkning (mkr). Orsakerna till dessa förändringar beskrivs i det följande.

| | 1993/94 Enligt RRV | Förändr. jfr. med budget-prop. | 1994/95 Enligt RRV | Förändr. jfr. med budget-prop. |
|---|---|---|---|---|
| **Totala inkomster** | **368 936** | **+19 320** | **367 247** | **+7 605** |
| Fysiska personer | 4 926 | + 1 810 | 19 132 | + 983 |
| Juridiska personer | 27 850 | + 2 854 | 25 940 | +1 120 |
| Socialavgifter | 56 965 | + 1 845 | 65 298 | +2 523 |
| Mervärdesskatt | 115 300 | +20 791 | 15 700 | +3 994 |
| Inkomster av försåld egendom | 11 332 | +11 187 | 32 | 0 |
| Övriga inkomster | 152 563 | - 455 | 141 145 | - 1 016 |

**Fysiska personers inkomstskatt**

Nettot på titeln Fysiska personers inkomstskatt beräknas för budgetåret 1993/94 till 4,9 mdkr, vilket är en ökning med 1,8 mdkr jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1994/95 beräknas nettot på titlen till 19,1 mdkr, vilket är en ökning med 1,0 mdkr jämfört med budgetpropositionen.

I tablån nedan redovisas en analys av orsakerna till förändringarna för budgetåren 1993/94 och 1994/95 (mdkr).

| | 1993/94 | 1994/95 |
|---|---|---|
| Ekonomisk utveckling | +1,9 | +0,7 |
| Regler | -0,1 | +0,3 |

Förändringar har skett i de antaganden om den ekonomiska utvecklingen som RRV bygger sina beräkningar på. Förändringar av lönesumman är här av central betydelse. Tablån på sidan 2 redogör för hur antagandena förändrats. Vissa korrigeringar har också gjorts utifrån ny utfallsinformation, bland annat med hänsyn till de egna inbetalningar av preliminär skatt som skett avseende inkomståret 1993. Vidare bedriver RRV ett kontinuerligt utvecklingsarbete med de modeller som utnyttjats för föreliggande beräkningar. Detta har bland annat inneburit vissa justeringar i RRV:s prognos över realisationsvinster under inkomst av kapital, samt vissa justeringar angående inkomsternas inbördes sammansättning.

Regler avser föreslagna regelförändringar angående utbetalning av skattemedel till kyrkokommuner (prop. 1993/94:100, bil 8). Under rubriken regler ingår också en mindre justering av den genomsnittliga kommunalskattesatsen, som skett till följd av att vissa kommuner förändrat sin kommunalskattesats från och med 1994.

**Juridiska personers inkomstskatt**

Nettot på titeln Juridiska personers inkomstskatt beräknas för budgetåret 1993/94 till 26,8 mdkr. Det är en ökning med cirka 6,6 mdkr jämfört med budgetpropositionen. För budgetåret 1994/95 beräknas nettot på titeln till 24,8 mdkr, vilket är en ökning med 5,7 mdkr jämfört med budgetpropositionen.

I tablån nedan redovisas en analys av orsakerna till förändringarna för budget-åren 1993/94 och 1994/95 (mdkr).

| | 1993/94 | 1994/95 |
|---|---|---|
| Ekonomisk utveckling | 3,1 | 0,6 |
| Bolagsenkät m.m.) | | |
| Teknisk justering | 3,5 | 5,1 |
| (ej saldopåverkande) | | |

Resultatet av RRV:s bolagsenkät reviderar upp prognosen för företagens taxerade inkomster för inkomståret 1993, vilket resulterar i en upprevidering av nettot för budgetåren 1993/94 och 1994/95. Utfallet från RSV:s preliminära redovisningar av in- eller utbetalda skatter t.o.m. februari månad tyder på samma bild som bolagsenkäten. Den största enskilda posten som påverkar beräkningarna utgörs av de höga extra egna inbetalningarna i februari 1994.

I antagandebilden är det främst privat konsumtion, lönesumman och KPI som har förändrats sedan föregående beräkning.

Den tekniska justeringen består i att de inkomster som tidigare redovisats på titel 1122 Avskattning av företagens reserver från och med budgetåret 1993/94 kommer att ingå i inkomsterna på inkomsttitel 1121 Juridiska personers inkomstskatt. Detta påverkar därmed inte statsbudgetens saldo. Ökningen på 1121 motsvaras av en minskning på 1122. Förändringarna 3,5 mdkr och 5,1 mdkr är dock större än vad 1122 beräknades till totalt i föregående prognos. Detta beror på att prognosen för avskattningen av företagens obeskattade reserver är beroende av prognosen för juridiska personers inkomstskatt.

**Lagstadgade socialavgifter**

Inkomsterna av lagstadgade socialavgifter, netto beräknas uppgå till 57,0 mdkr under budgetåret 1993/94 och till 65,3 mdkr under budgetåret 1994/95. I förhål-lande till budgetpropositionen innebär detta en ökning med 1,8 mdkr för bud-getåret 1993/94 och med 2,5 mdkr för budgetåret 1994/95. Ökningen beror främst på lägre utgifter för sjuk- och föräldraförsäkringen under inkomsttiteln Sjukförsäkringsavgift, netto.

**Mervärdesskatt**

Den beloppsmässigt största inkomsttiteln under Skatt på varor och tjänster är Mervärdesskatt. Inkomsterna av mervärdesskatt har räknats upp med 2,1 mdkr för budgetåret 1993/94 till 115,3 mdkr. För budgetåret 1994/95 beräknas inkomsterna av mervärdesskatt till 115,7 mdkr det är en ökning med 4,0 mdkr jämfört med budgetpropositionen. Uppjusteringarna har gjorts bl.a. till följd av utfall för 1993 och ändrade antaganden för den privata konsumtionen och maskin- och byggnadsinvesteringar.

**Inkomster av försåld egendom**

Inkomster av försåld egendom beräknas öka från 0,1 mdkr till 11,2 mdkr budgetåret 1993/94 jamfört med budgetpropositionen. Den största ökningen utgörs av försäljning av statens aktier i AssiDomän, SSAB och OK Petroleum. Dessa poster utgör tillsammans 11 mdkr.

**Tabell 2 Jämförelse mellan inkomster enligt budgetpropositionen och RRVs beräkning för budgetåren 1993/94 och 1994/95 (tkr)**

| Inkomsttitel | 1993/94 | | | 1994/95 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (-) | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (-) |
| **1000 Skatter:** | **300 398 850** | **308 053 750** | **7 654 900** | **321 528 515** | **329 530 833** | **8 002 318** |
| **1100 Skatt på inkomst:** | **33 535 000** | **38 139 000** | **4 604 000** | **48 783 000** | **50 866 000** | **2 083 000** |
| *1110 Fysiska personers inkomstskatt:* | *3 116 000* | *4 926 000* | *1 810 000* | *18 149 000* | *19 132 000* | *983 000* |
| 1111 Fysiska personers inkomstskatt | 3 116 000 | 4 926 000 | 1 810 000 | 18 149 000 | 19 132 000 | 983 000 |
| *1120 Juridiska personers inkomstskatt:* | *24 996 000* | *27 850 000* | *2 854 000* | *24 820 000* | *25 940 000* | *1 120 000* |
| 1121 Juridiska personers inkomstskatt | 20 189 000 | 26 791 000 | 6 602 000 | 19 138 000 | 24 831 000 | 5 693 000 |
| 1122 Avskattning av företagens reserver | 3 741 000 | 0 | -3 741 000 | 4 564 000 | 0 | -4 564 000 |
| 1123 Beskattning av tjänstegruppliv | 1 066 000 | 1 059 000 | -7 000 | 1 118 000 | 1 109 000 | -9 000 |
| *1130 Ofördelbara inkomstskatter:* | *2 025 000* | *2 025 000* | *0* | *2 096 000* | *2 096 000* | *0* |
| 1131 Ofördelbara inkomstskatter | 2 025 000 | 2 025 000 | 0 | 2 096 000 | 2 096 000 | 0 |
| *1140 Övriga inkomstskatter:* | *3 398 000* | *3 338 000* | *-60 000* | *3 718 000* | *3 698 000* | *-20 000* |
| 1141 Kupongskatt | 350 000 | 290 000 | -60 000 | 600 000 | 580 000 | -20 000 |
| 1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1143 Bevillningsavgift | 5 000 | 5 000 | 0 | 5 000 | 5 000 | 0 |
| 1144 Lotteriskatt | 3 043 000 | 3 043 000 | 0 | 3 113 000 | 3 113 000 | 0 |
| **1200 Lagstadgade socialavgifter:** | **55 120 000** | **56 965 000** | **1 845 000** | **62 775 000** | **65 298 000** | **2 523 000** |
| 1211 Folkpensionsavgift | 36 206 000 | 35 816 000 | -390 000 | 37 416 000 | 37 205 000 | -211 000 |
| 1221 Sjukförsäkringsavgift, netto | 6 645 000 | 7 615 000 | 970 000 | 8 623 000 | 11 014 000 | 2 391 000 |
| 1222 Allmän sjukförsäkringsavgift | 0 | 0 | 0 | 3 988 000 | 4 038 000 | 50 000 |
| 1231 Barnomsorgsavgift | 387 000 | 403 000 | 16 000 | 0 | 0 | 0 |
| 1241 Utbildningsavgift | 2 000 | 5 000 | 3 000 | 0 | 0 | 0 |
| 1251 Övriga socialavgifter, netto | 2 872 000 | 4 088 000 | 1 216 000 | 5 200 000 | 5 270 000 | 70 000 |
| 1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinstitutets verksamhet | 550 000 | 556 000 | 6 000 | 571 000 | 579 000 | 8 000 |
| 1281 Allmän löneavgift | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1291 Särskild löneskatt | 8 458 000 | 8 482 000 | 24 000 | 6 977 000 | 7 192 000 | 215 000 |
| **1300 Skatt på egendom:** | **25 850 350** | **25 930 350** | **80 000** | **22 288 215** | **22 253 333** | **-34 882** |
| *1310 Skatt på fast egendom:* | *17 026 350* | *17 026 350* | *0* | *14 679 215* | *14 646 333* | *-32 882* |
| 1311 Skogsvårdsavgifter | 110 000 | 110 000 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1312 Fastighetsskatt | 16 916 350 | 16 916 350 | 0 | 14 679 215 | 14 646 333 | -32 882 |
| *1320 Förmögenhetsskatt:* | *2 174 000* | *2 174 000* | *0* | *2 159 000* | *2 157 000* | *-2 000* |
| 1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt | 2 112 000 | 2 112 000 | 0 | 2 095 000 | 2 093 000 | -2 000 |
| 1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt | 62 000 | 62 000 | 0 | 64 000 | 64 000 | 0 |
| *1330 Arvsskatt och gåvoskatt:* | *950 000* | *950 000* | *0* | *950 000* | *950 000* | *0* |
| 1331 Arvsskatt | 800 000 | 800 000 | 0 | 800 000 | 800 000 | 0 |
| 1332 Gåvoskatt | 150 000 | 150 000 | 0 | 150 000 | 150 000 | 0 |
| *1340 Övrig skatt på egendom:* | *5 700 000* | *5 780 000* | *80 000* | *4 500 000* | *4 500 000* | *0* |
| 1341 Stämpelskatt | 5 700 000 | 5 780 000 | 80 000 | 4 500 000 | 4 500 000 | 0 |

| Inkomsttitel | 1993/94 Enligt budgetproposition | 1993/94 Enligt RRVs beräkning | 1993/94 Ökning ( ) Minskning (–) | 1994/95 Enligt budgetproposition | 1994/95 Enligt RRVs beräkning | 1994/95 Ökning ( ) Minskning (–) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1400 Skatt på varor och tjänster:** | **185 893 500** | **187 019 400** | **1 125 900** | **187 682 300** | **191 113 500** | **3 431 200** |
| *1410 Allmänna försäljningsskatter:* | *113 221 000* | *115 300 000* | *2 079 000* | *111 706 000* | *115 700 000* | *3 994 000* |
| 1411 Mervärdesskatt | 113 221 000 | 115 300 000 | 2 079 000 | 111 706 000 | 115 700 000 | 3 994 000 |
| *1420, 1430 Skatt på specifika varor:* | *59 795 500* | *59 758 500* | *–37 000* | *63 963 700* | *64 268 500* | *304 800* |
| 1421 Bensinskatt | 22 021 000 | 22 107 000 | 86 000 | 22 124 000 | 22 544 000 | 420 000 |
| 1422 Särskilda varuskatter | 0 | 10 000 | 10 000 | 0 | 0 | 0 |
| 1423 Försäljningsskatt på motorfordon | 1 160 000 | 1 311 000 | 151 000 | 1 340 000 | 1 512 000 | 172 000 |
| 1424 Tobaksskatt | 7 387 000 | 7 175 000 | – 212 000 | 7 625 000 | 7 693 000 | 68 000 |
| 1425 Skatt på spritdrycker | 6 183 000 | 5 990 000 | – 193 000 | 6 417 000 | 6 100 000 | – 317 000 |
| 1426 Skatt på vin | 3 150 000 | 2 900 000 | – 250 000 | 3 244 000 | 3 244 000 | 0 |
| 1427 Skatt på maltdrycker | 2 898 000 | 2 923 000 | 25 000 | 2 990 200 | 3 050 000 | 59 800 |
| 1428 Energiskatt | 15 800 000 | 16 150 000 | 350 000 | 19 090 000 | 18 996 000 | – 94 000 |
| 1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle | 500 | 500 | 0 | 500 | 500 | 0 |
| 1431 Särskild skatt på elektrisk kraft från kärnkraftverk | 120 000 | 120 000 | 0 | 142 000 | 142 000 | 0 |
| 1434 Skatt på viss elektrisk kraft | 1 015 000 | 1 015 000 | 0 | 928 000 | 928 000 | 0 |
| 1435 Särskild skatt mot försurning | 61 000 | 57 000 | – 4 000 | 63 000 | 59 000 | – 4 000 |
| *1440 Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:* | *200 000* | *200 000* | *0* | *200 000* | *200 000* | *0* |
| 1442 Systembolaget AB:s inlevererade överskott | 200 000 | 200 000 | 0 | 200 000 | 200 000 | 0 |
| *1450 Skatt på tjänster:* | *1 195 000* | *1 216 900* | *21 900* | *1 157 000* | *1 145 000* | *– 12 000* |
| 1451 Reseskatt | 75 000 | 108 900 | 33 900 | 0 | 0 | 0 |
| 1452 Skatt på annonser och reklam | 1 000 000 | 988 000 | – 12 000 | 1 027 000 | 1 015 000 | – 12 000 |
| 1454 Skatt på spel | 120 000 | 120 000 | 0 | 130 000 | 130 000 | 0 |
| *1460 Skatt på vägtrafik:* | *5 166 000* | *5 236 000* | *70 000* | *3 874 000* | *4 064 000* | *190 000* |
| 1461 Fordonsskatt | 3 874 000 | 4 082 000 | 208 000 | 3 874 000 | 4 064 000 | 190 000 |
| 1462 Kilometerskatt | 1 292 000 | 1 154 000 | – 138 000 | 0 | 0 | 0 |
| *1470 Skatt på import:* | *5 926 000* | *4 893 000* | *– 1 033 000* | *6 381 600* | *5 301 000* | *– 1 080 600* |
| 1471 Tullmedel | 5 926 000 | 4 893 000 | – 1 033 000 | 6 381 600 | 5 301 000 | – 1 080 600 |
| *1480 Övriga skatter på varor och tjänster:* | *390 000* | *415 000* | *25 000* | *400 000* | *435 000* | *35 000* |
| 1481 Övriga skatter på varor och tjänster | 390 000 | 415 000 | 25 000 | 400 000 | 435 000 | 35 000 |
| **2000 Inkomster av statens verksamhet:** | **30 163 768** | **30 040 507** | **– 123 261** | **29 248 710** | **29 126 263** | **– 122 447** |
| **2100 Rörelseöverskott:** | **12 946 413** | **12 998 433** | **52 020** | **13 028 268** | **13 337 989** | **– 309 721** |
| *2110 Affärsverkens inlevererade överskott:* | *824 015* | *968 830* | *144 815* | *496 789* | *408 600* | *– 88 189* |
| 2111 Postverkets inlevererade överskott | 98 802 | 210 000 | 111 198 | 0 | 0 | 0 |
| 2112 Televerkets inlevererade överskott | 220 500 | 229 000 | 8 500 | 0 | 0 | 0 |
| 2113 Statens järnvägars inlevererade överskott | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott | 177 083 | 202 200 | 25 117 | 161 589 | 93 000 | – 68 589 |

| Inkomsttitel | 1993/94 | | | 1994/95 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (-) | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (-) |
| 2116 Affärsverket svenska kraftnäts inlevererade utdelning | 194 320 | 277 600 | 83 280 | 200 000 | 285 000 | 85 000 |
| 2118 Sjöfartsverkets inlevererade överskott | 50 030 | 50 030 | 0 | 49 700 | 30 600 | - 19 100 |
| 2119 Affärsverket svenska kraftnäts inleverans av motsvarighet till statlig skatt | 83 280 | 0 | - 83 280 | 85 500 | 0 | - 85 500 |
| *2120 Övriga myndigheters inlevererade överskott:* | *356 720* | *380 700* | *23 980* | *172 868* | *670 100* | *497 232* |
| 2124 Inlevererat överskott av Riksgäldskontorets garantiverksamhet | 356 720 | 380 700 | 23 980 | 172 868 | 202 100 | 29 232 |
| 2125 Inlevererat överskott av åtgärder för att stärka det finansiella systemet | 0 | 0 | 0 | 0 | 468 000 | 468 000 |
| *2130 Riksbankens inlevererade överskott:* | *9 500 000* | *9 500 000* | *0* | *10 400 000* | *10 400 000* | *0* |
| 2131 Riksbankens inlevererade överskott | 9 500 000 | 9 500 000 | 0 | 10 400 000 | 10 400 000 | 0 |
| *2150 Överskott från spelverksamhet:* | *2 265 678* | *2 148 903* | *- 116 775* | *1 958 611* | *1 859 289* | *- 99 322* |
| 2151 Tipsmedel | 1 635 000 | 1 521 903 | - 113 097 | 1 296 000 | 1 200 289 | - 95 711 |
| 2152 Lotterimedel | 630 678 | 627 000 | - 3 678 | 662 611 | 659 000 | - 3 611 |
| **2200 Överskott av statens fastighetsförvaltning:** | **1 138 000** | **1 138 000** | **0** | **2 145 000** | **2 145 000** | **0** |
| *2210 Överskott av fastighetsförvaltning:* | *1 138 000* | *1 138 000* | *0* | *2 145 000* | *2 145 000* | *0* |
| 2214 Överskott av Byggnadsstyrelsens verksamhet | 1 138 000 | 1 138 000 | 0 | 2 145 000 | 2 145 000 | 0 |
| **2300 Ränteinkomster:** | **5 387 621** | **5 275 129** | **- 112 492** | **4 033 046** | **3 949 335** | **- 83 711** |
| *2310, 2320 Räntor på näringslån:* | *144 896* | *144 896* | *0* | *88 6138* | *8 613* | *0* |
| 2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen | 11 029 | 11 029 | 0 | 11 412 | 11 412 | 0 |
| 2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån | 104 | 104 | 0 | 93 | 93 | 0 |
| 2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten | 700 | 700 | 0 | 300 | 300 | 0 |
| 2321 Ränteinkomster på skogsväglån | 9 | 9 | 0 | 6 | 6 | 0 |
| 2322 Räntor på övriga näringslån Kammarkollegiet | 82 962 | 82 962 | 0 | 75 102 | 75 102 | 0 |
| 2323 Räntor på övriga näringslån Statens jordbruksverk | 1 800 | 1 800 | 0 | 1 700 | 1 700 | 0 |
| 2325 Räntor på Postverkets statslån | 48 292 | 48 292 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *2330 Räntor på bostadslån:* | *4 093 000* | *4 079 800* | *- 13 200* | *2 981 785* | *2 959 785* | *- 22 000* |
| 2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande | 4 091 100 | 4 077 000 | - 14 100 | 2 980 000 | 2 957 700 | - 22 300 |
| 2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer | 100 | 100 | 0 | 85 | 85 | 0 |
| 2334 Räntor på övriga bostadslån, Boverket | 1 800 | 2 700 | 900 | 1 700 | 2 000 | 300 |

| Inkomsttitel | 1993/94 | | | 1994/95 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (-) | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (-) |
| *2340 Räntor på studielån:* | *21 140* | *30 140* | *9 000* | *19 630* | *28 140* | *8 510* |
| 2341 Ränteinkomster på statens lån för univer sitetsstudier och garantilån för studerande | 140 | 140 | 0 | 130 | 140 | 10 |
| 2342 Ränteinkomster på allmänna studielån | 21 000 | 30 000 | 9 000 | 19 500 | 28 000 | 8 500 |
| *2350 Räntor på energisparlån:* | *167 800* | *166 508* | *-1 292* | *114 300* | *110 761* | *-3 539* |
| 2351 Räntor på energisparlån | 167 800 | 166 508 | -1 292 | 114 300 | 110 761 | -3 539 |
| *2360 Räntor på medel avsatta till pensioner:* | *7 000* | *7 000* | *0* | *6 000* | *6 000* | *0* |
| 2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering | 7 000 | 7 000 | 0 | 6 000 | 6 000 | 0 |
| *2370 Räntor på beredskapslagring:* | *575 659* | *575 659* | *0* | *539 958* | *539 958* | *0* |
| 2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar | 575 659 | 575 659 | 0 | 539 958 | 539 958 | 0 |
| *2380, 2390 Övriga ränteinkomster:* | *378 126* | *271 126* | *-107 000* | *282 760* | *216 078* | *-66 682* |
| 2383 Ränteinkomster på statens bosättningslån | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2385 Ränteinkomster på lån för studentkårslokaler | 60 | 60 | 0 | 60 | 50 | -10 |
| 2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler | 8 500 | 8 500 | 0 | 8 000 | 8 000 | 0 |
| 2389 Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder | 45 | 45 | 0 | 40 | 40 | 0 |
| 2391 Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering | 700 | 700 | 0 | 700 | 700 | 0 |
| 2392 Räntor på intressemedel | 6 875 | 6 875 | 0 | 6 875 | 5 990 | -885 |
| 2394 Övriga ränteinkomster | 184 946 | 184 946 | 0 | 161 085 | 161 298 | 213 |
| 2395 Räntor på särskilda räkningar i Riksbanken | 177 000 | 70 000 | -107 000 | 106 000 | 40 000 | -66 000 |
| 2396 Ränteinkomster på det av byggnadsstyrelsen förvaltade kapitalet | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **2400 Aktieutdelning:** | **1 867 836** | **2 367 836** | **500 000** | **2 455 238** | **1 705 238** | **-750 000** |
| *2410 Inkomster av statens aktier:* | *1 867 836* | *2 367 836* | *500 000* | *2 455 238* | *1 705 238* | *-750 000* |
| 2411 Inkomster av statens aktier | 1 867 836 | 2 367 836 | 500 000 | 2 455 238 | 1 705 238 | -750 000 |
| **2500 Offentligrättsliga avgifter:** | **5 877 656** | **5 385 153** | **-492 503** | **5 035 048** | **4 509 138** | **-525 910** |
| 2511 Expeditions- och ansökningsavgifter | 559 000 | 565 882 | 6 882 | 571 006 | 569 719 | -1 287 |
| 2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram | 7 500 | 9 100 | 1 600 | 6 500 | 7 500 | 1 000 |
| 2524 Bidrag för ungdomspraktik | 300 000 | 300 000 | 0 | 800 000 | 800 000 | 0 |
| 2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkningen | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 2528 Avgifter vid bergsstaten | 3 005 | 5 000 | 1 995 | 1 655 | 3 000 | 1 345 |
| 2529 Avgifter vid patent- och registreringsväsendet | 9 400 | 9 900 | 500 | 9 500 | 10 200 | 700 |
| 2531 Avgifter för registrering i förenings- m.fl. register | 19 050 | 19 050 | 0 | 9 550 | 9 550 | 0 |

| Inkomsttitel | 1993/94 | | | 1994/95 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (-) | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (-) |
| 2532 Avgifter vid kronofogdemyndigheterna | 905 000 | 835 565 | -69 435 | 1 038 000 | 930 500 | -107 500 |
| 2534 Avgifter för körkort och motorfordon | 1 088 764 | 670 400 | -418 364 | 1 088 764 | 670 199 | -418 565 |
| 2535 Avgifter för statliga garantier | 60 569 | 61 986 | 1 417 | 22 620 | 24 037 | 1 417 |
| 2536 Lotteriavgifter | 1 825 | 1 825 | 0 | 1 825 | 1 825 | 0 |
| 2537 Miljöskyddsavgift | 68 220 | 68 311 | 91 | 68 250 | 68 479 | 229 |
| 2538 Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel | 126 846 | 125 618 | -1 228 | 99 922 | 107 781 | 7 859 |
| 2539 Täktavgift | 30 000 | 30 000 | 0 | 30 000 | 30 000 | 0 |
| 2541 Avgifter vid Tullverket | 127 493 | 105 592 | -21 901 | 137 235 | 114 455 | -22 780 |
| 2542 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen | 4 500 | 4 500 | 0 | 4 500 | 4 500 | 0 |
| 2543 Skatteutjämningsavgift | 1 396 000 | 1 406 688 | 10 688 | 0 | 0 | 0 |
| 2545 Närradioavgifter | 3 330 | 3 330 | 0 | 3 330 | 3 330 | 0 |
| 2546 Lokalradioavgifter | 44 468 | 45 812 | 1 344 | 83 675 | 91 141 | 7 466 |
| 2547 Avgifter för Telestyrelsens verksamhet | 190 000 | 190 000 | 0 | 159 000 | 169 000 | 10 000 |
| 2548 Avgifter för Finansinspektionens verksamhet | 86 200 | 80 000 | -6 200 | 99 300 | 98 500 | -800 |
| 2549 Avgifter för provning vid riksprovplats | 8 000 | 8 000 | 0 | 3 000 | 3 000 | 0 |
| 2551 Avgifter från kärnkraftverken | 164 120 | 164 120 | 0 | 168 235 | 168 591 | 356 |
| 2552 Övriga offentligrättsliga avgifter | 674 365 | 674 473 | 108 | 629 180 | 623 830 | -5 350 |
| **2600 Försäljningsinkomster:** | **1 309 117** | **1 265 302** | **-43 815** | **1 190 631** | **1 303 639** | **113 008** |
| 2611 Inkomster vid kriminalvården | 176 749 | 176 749 | 0 | 198 500 | 198 500 | 0 |
| 2624 Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter | 84 615 | 84 615 | 0 | 84 615 | 84 615 | 0 |
| 2625 Utförsäljning av beredskapslager | 403 700 | 403 700 | 0 | 225 500 | 379 000 | 153 500 |
| 2626 Inkomster vid Banverket | 644 053 | 600 238 | -43 815 | 682 016 | 641 524 | -40 492 |
| **2700 Böter m.m.:** | **909 395** | **880 776** | **-28 619** | **937 479** | **911 924** | **-25 555** |
| 2711 Restavgifter och dröjsmålsavgifter | 530 682 | 485 473 | -45 209 | 535 752 | 491 352 | -44 400 |
| 2712 Bötesmedel | 378 648 | 395 238 | 16 590 | 389 657 | 408 502 | 18 845 |
| 2713 Vattenföroreningsavgifter m.m. | 65 | 65 | 0 | 70 | 70 | 0 |
| 2714 Sanktionsavgifter m.m. | 0 | 0 | 0 | 12 000 | 12 000 | 0 |
| **2800 Övriga inkomster av statens verksamhet:** | **727 730** | **729 878** | **2 148** | **424 000** | **1 264 000** | **840 000** |
| 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet | 727 730 | 729 878 | 2 148 | 424 000 | 1 264 000 | 840 000 |
| **3000 Inkomster av försåld egendom:** | **144 801** | **11 331 701** | **11 186 900** | **31 640** | **31 640** | **0** |
| **3100 Inkomster av försålda byggnader och maskiner:** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| *3110 Affärsverkens inkomster av försålda fastigheter och maskiner:* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* |

| Inkomsttitel | 1993/94 | | | 1994/95 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (–) | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (–) |
| *3120 Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner:* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* |
| 3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **3200 Övriga inkomster av markförsäljning:** | **1 000** | **1 000** | **0** | **1 000** | **1 000** | **0** |
| 3211 Övriga inkomster av markförsäljning | 1 000 | 1 000 | 0 | 1 000 | 1 000 | 0 |
| **3300 Övriga inkomster av försåld egendom:** | **143 801** | **11 330 701** | **11 186 900** | **30 640** | **30 640** | **0** |
| 3311 Inkomster av statens gruvegendom | 42 701 | 42 701 | 0 | 30 640 | 30 640 | 0 |
| 3312 Övriga inkomster av försåld egendom | 101 100 | 11 288 000 | 11 186 900 | 0 | 0 | 0 |
| **4000 Återbetalning av lån:** | **7 147 489** | **7 909 189** | **761 700** | **7 029 045** | **6 609 720** | **– 419 325** |
| **4100 Återbetalning av näringslån:** | **131 170** | **246 670** | **115 500** | **116 847** | **116 847** | **0** |
| *4110 Återbetalning av industrilån:* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* |
| *4120 Återbetalning av jordbrukslån:* | *28 343* | *28 343* | *0* | *26 969* | *26 969* | *0* |
| 4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen | 28 343 | 28 343 | 0 | 26 969 | 26 969 | 0 |
| *4130 Återbetalning av övriga näringslån:* | *102 827* | *218 327* | *115 500* | *89 878* | *89 878* | *0* |
| 4131 Återbetalning av vattenkraftslån | 229 | 229 | 0 | 240 | 240 | 0 |
| 4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten | 3 200 | 3 200 | 0 | 1 900 | 1 900 | 0 |
| 4135 Återbetalning av skogsväglån | 26 | 26 | 0 | 25 | 25 | 0 |
| 4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet | 92 572 | 208 072 | 115 500 | 80 913 | 80 913 | 0 |
| 4137 Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk | 1 800 | 1 800 | 0 | 1 800 | 1 800 | 0 |
| 4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier | 5 000 | 5 000 | 0 | 5 000 | 5 000 | 0 |
| **4200 Återbetalning av bostadslån m.m.:** | **3 502 150** | **4 002 900** | **500 750** | **4 001 900** | **3 502 375** | **– 499 525** |
| 4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande | 3 500 000 | 4 000 000 | 500 000 | 4 000 000 | 3 500 000 | – 500 000 |
| 4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer | 450 | 400 | – 50 | 400 | 375 | – 25 |
| 4214 Återbetalning av övriga bostadslån, Boverket | 1 700 | 2 500 | 800 | 1 500 | 2 000 | 500 |
| **4300 Återbetalning av studielån:** | **2 503 110** | **2 537 110** | **34 000** | **2 504 110** | **2 584 110** | **80 000** |
| 4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier | 110 | 110 | 0 | 110 | 110 | 0 |

| Inkomsttitel | 1993/94 | | | 1994/95 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (–) | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (–) |
| 4312 Återbetalning av allmänna studielån | 3 000 | 3 000 | 0 | 3 000 | 3 000 | 0 |
| 4313 Återbetalning av studiemedel | 2 500 000 | 2 534 000 | 34 000 | 2 501 000 | 2 581 000 | 80 000 |
| **4400 Återbetalning av energisparlån:** | **250 000** | **300 000** | **50 000** | **250 000** | **250 000** | **0** |
| 4411 Återbetalning av energisparlån | 250 000 | 300 000 | 50 000 | 250 000 | 250 000 | 0 |
| **4500 Återbetalning av övriga lån:** | **761 059** | **822 509** | **61 450** | **156 188** | **156 388** | **200** |
| 4514 Återbetalning av lån för studentkårslokaler | 180 | 200 | 20 | 170 | 180 | 10 |
| 4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler | 6 500 | 7 000 | 500 | 6 500 | 6 500 | 0 |
| 4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag | 4 000 | 4 000 | 0 | 3 500 | 3 500 | 0 |
| 4517 Återbetalning från Portugalfonden | 5 500 | 5 500 | 0 | 5 600 | 5 600 | 0 |
| 4519 Återbetalning av statens bosättningslån | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder | 100 | 130 | 30 | 90 | 130 | 40 |
| 4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor | 90 000 | 150 900 | 60 900 | 100 000 | 100 000 | 0 |
| 4526 Återbetalning av övriga lån | 654 779 | 654 779 | 0 | 40 328 | 40 478 | 150 |
| **5000 Kalkylmässiga inkomster:** | **11 760 900** | **11 600 400** | **– 160 500** | **1 805 000** | **1 949 000** | **144 000** |
| **5100 Avskrivningar och amorteringar:** | **14 671 900** | **14 475 400** | **– 196 500** | **3 490 000** | **3 190 000** | **– 300 000** |
| *5110 Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* |
| 5113 Statens järnvägars avskrivningar | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *5120 Avskrivningar på fastigheter:* | *13 800 000* | *13 390 000* | *– 410 000* | *580 000* | *580 000* | *0* |
| 5121 Avskrivningar på fastigheter | 13 800 000 | 13 390 000 | – 410 000 | 580 000 | 580 000 | 0 |
| *5130 Uppdragsmyndigheters komplementkostnader* | *10 000* | *72 500* | *62 500* | *2 900 000* | *2 600 000* | *– 300 000* |
| 5131 Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader | 10 000 | 72 500 | 62 500 | 2 900 000 | 2 600 000 | – 300 000 |
| *5140 Övriga avskrivningar:* | *861 900* | *1 012 900* | *151 000* | *10 000* | *10 000* | *0* |
| 5143 Avskrivningar på ADB-utrustning | 849 000 | 1 000 000 | 151 000 | 0 | 0 | 0 |
| 5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar | 12 900 | 12 900 | 0 | 10 000 | 10 000 | 0 |
| **5200 Statliga pensionsavgifter netto:** | **– 2 911 000** | **– 2 875 000** | **36 000** | **– 1 685 000** | **– 1 241 000** | **444 000** |
| 5211 Statliga pensionsavgifter netto | – 2 911 000 | – 2 875 000 | 36 000 | – 1 685 000 | – 1 241 000 | 444 000 |

| Inkomsttitel | 1993/94 | | | 1994/95 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (–) | Enligt budgetproposition | Enligt RRVs beräkning | Ökning ( ) Minskning (–) |
| **5300 Statliga avgifter:** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| 5311 Avgifter för företagshälsovård | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SUMMA INKOMSTER | **349 615 808** | **368 935 547** | **19 319 739** | **359 642 910** | **367 247 456** | **7 604 546** |

# Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m., budgetåret 1994/95

# Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m.



## Inledning

I regeringens proposition 1993/94:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95 upptogs under utgiftsanslaget XVI. Räntor på statsskulden, m.m. ett - efter samråd med Riksgäldskontoret - preliminärt beräknat belopp på 85 000 000 000 kronor. I bilaga 17 till budgetpropositionen angående Räntor på statsskulden, m.m. erinrades om att under senare år förslaget i budgetpropositionen reviderats i kompletteringspropositionerna och att avsikten därför var att återkomma till riksdagen med förslag till beräkning av anslag för statsskuldräntorna avseende budgetåret 1994/95.

Riksgäldskontoret får härmed överlämna förslag till beräkning av anslaget Räntor på statsskulden, m.m. budgetåret 1994/95. 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. 1989/90 - 1992/93*

Stasskulden 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 - 1992/93**
Miljarder kronor

| | 1989/90 | 1990/91 | 1991/92 | 1992/93 |
|---|---|---|---|---|
| Statsskuldens förändring | - 7,3 | 44,2 | 84,3 | 249,6 |

Trots en kraftig ökning av lånebehovet under 1990/91 och 1991/92 minskade de totala utgifterna för räntor på statsskulden m.m. dessa år. 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 emissioner 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 omperiodicering av ränteutgifter netto, till påföljande budgetår. Under

1992/93 bidrog stora inkomsträntor för behållningar innestående på kontokrediten i Riksbanken till följd av den omfattande valutaupplåningen till att hålla nere räntorna på lån i svenska kronor.

**Tabell 2 Räntor på statsskulden, m.m.**
Miljoner kronor

| | 1989/90 | 1990/91 | 1991/92 | 1992/93 |
|---|---|---|---|---|
| *Utgifter* | | | | |
| Räntor på lån i svenska kronor | 53 505,5 | 57 834,6 | 59 840,2 | 66 838,5 |
| Räntor på lån i utländsk valuta | 8 551,1 | 7 332,6 | 6 719,8 | 19 474,0 |
| Valutaförluster | 4 034,9 | 1 869,7 | 4 047,9 | 46 036,4 |
| Underkurs vid emission | 788,8 | 602,4 | 256,3 | 2 648,7 |
| Kursförluster | 449,8 | 407,4 | 1 330,8 | 2 831,6 |
| Depositioner på lån i utländsk valuta | | | 149,2 | 136,5 |
| **Summa utgifter** | **67 330,0** | **68 047,0** | **72 344,2** | **137 965,6** |
| *Inkomster* | | | | |
| Räntor på lån i svenska kronor | 1 272,9 | 3 130,9 | 3 576,3 | 6 173,4 |
| Räntor på lån i utländsk valuta | 299,5 | 346,0 | 410,6 | 429,4 |
| Valutavinster | 1 751,3 | 2 217,0 | 3 432,3 | 43 458,6 |
| Överkurs vid emission | 14,9 | 279,1 | 4 319,3 | 8 637,6 |
| Kursvinster | 261,3 | 994,8 | 438,6 | 6 136,8 |
| Preskriberade obligationer, kuponger och vinster | 33,9 | 45,9 | 124,3 | 39,6 |
| **Summa inkomster** | **3 633,8** | **7 013,7** | **12 301,5** | **64 875,5** |
| **Nettoutgifter** | **63 696,2** | **61 033,3** | **60 042,7** | **73 090,1** |

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 ägt rum för Riksbankens räkning och som kontoret sedermera fått ta i anspråk för att finansiera budgetunderskottet.

Riksgäldskontoret har under de senaste åren valt att koncentrera obligationsupplåningen till ett fåtal s.k. benchmarklån. Emissionerna sker genom att nya trancher öppnas i dessa lån. 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 budgeteffekter. Benchmarklånen har kupongräntor som avspeglar marknadsräntorna vid det tillfälle då de började emitteras. Om marknadsräntan vid senare emissionstillfällen understiger kupongräntan erhåller Riksgäldskontoret en överkurs, dvs pris över obligationens nominella kurs, som är lika

stor som nuvärdet av skillnaden mellan kupongräntan och marknadsräntan över obligationens löptid. Överkurserna redovisas som inkomster för kontoret vid emissionstillfället och minskar därmed anslagsbelastningen detta budgetår. När räntekupongerna senare inlöses ökar ränteutgifterna under lånens löptid i motsvarande mån. 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 omperiodiceringar till följd av överkurserna exkluderats skulle ökningen av utgifterna för statsskuldräntor under budgetåret 1992/93 ha varit större än den nu redovisade. Överkurserna uppgick till 6 miljarder kronor netto för budgetåret 1992/93.

*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 räntorna på statsskulden m.m. ca 16 procent av statsbudgetens totala upgifter, vilket motsvarar 6,5 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Ränteutgifterna kommer att öka snabbt de närmaste åren till följd av statsbudgetens underskott. Budgetåret 1996/97 kan räntorna beräknas uppgå till inemot 25 procent av statsutgifterna, motsvarande 7,5 procent av BNP.

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. Kontoret 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 administraitonen 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 bedömda. Till grund för denna beräkning ligger ett lånebehov för både innevarande och nästa

budgetår på ca 220 miljarder kronor. 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 täckas 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 20-30 miljarder kronor netto för 1994. Dessutom skall återstående del från det tidigare programmet, ca 8 miljarder kronor, lånas upp under 1994. För den fortsatta perioden finns inga volymmål angivna.

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. Riksgäldskontoret gör mot denna bakgrund bedömingen att det med nuvarande lånebehov skulle vara önskvärt om en betydande del av finansieringsbehovet kunde täckas med upplåning i utländsk valuta. Upplåningen begränsas dock högst reellt av att villkoren snabbt 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 50-70 miljarder kronor per år. Riksgäldskontoret gör bedömningen att upplåningen därutöver, dvs nettoupplåningen, inte kan uppgå till mer än 20-30 miljarder kronor utan att lånevillkoren försämras betydligt. Detta är också kontorets planeringsantagande för 1995.

Privatmarknadsupplåningen, dvs upplåningen mot Allemansspar, premieobligationer och Riksgäldskonto beräknas ge ett mindre nettotillskott i finansieringen av lånebehovet för 1993/94 och 1994/95. 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. Upplåningen mot statsobligationer kan t.ex. behöva dras upp från dagens volym på 11 miljarder kronor per månad till så mycket som 15-18 miljarder kronor per månad.

Riksgäldskontoret kommer under våren 1994, med början i april, att emittera realräntelån inom en ram av 10 miljarder kronor. Dessa emissioner skall utvärderas innan kontoret beslutar om nya emissioner. Skulle de nu planerade emissionerna tas väl emot kan realräntelån komma att emitteras i förhållandevis stor omfattning även fortsättningsvis. Om

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 endast i den utsträckning som följer av nuvarande försöksverksamhet, dvs upp till 10 miljarder kronor.

*Ränteutgifter m.m. 1993/94 och 1994/95*

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 1993/94 upptagits till 96 miljarder kronor och i budgetpropositionen 1994 har för budgetåret 1993/94 upptagits ett beräknat belopp av 91 miljarder kronor. I budgetpropositionen 1994 beräknades anslagsbelastningen för 1994/95 till 85 miljarder kronor. I tabell 3 redovisas inkomst- och utgiftsstat för i statsbudgeten för 1993/94 upptaget belopp och en nu reviderad beräkning samt förslag avseende budgetåret 1994/95.

**Tabell 3 Beräknade räntor på statsskulden, m.m.**
Tusental kronor

| | Enligt statsbudgeten 1993/94 | Reviderad beräkning 1993/94 | Förslag 1994/95 |
|---|---|---|---|
| *Utgifter* | | | |
| Räntor på lån i svenska kronor | 75 465 000 | 73 965 000 | 81 565 000 |
| Räntor på lån i utländsk valuta | 24 700 000 | 24 300 000 | 24 600 000 |
| Valutaförluster | 11 300 000 | 39 900 000 | 5 300 000 |
| Underkurs vid emissioner | 1 | 3 000 000 | 1 |
| Kursförluster | 1 | 2 500 000 | 1 |
| Depositioner på lån i utländsk valuta | 1 | 1 | 1 |
| **Summa utgifter** | **111 465 003** | **143 665 001** | **111 465 003** |
| *Inkomster* | | | |
| Räntor på lån i svenska kronor | 14 000 000 | 12 000 000 | 12 000 000 |
| Räntor på lån i utländsk valuta | 400 000 | 400 000 | 400 000 |
| Valutavinster | 1 000 000 | 20 000 000 | 1 000 000 |
| Överkurs vid emission | 1 | 16 000 000 | 11 000 001 |
| Kursvinster | 1 | 1 200 000 | 1 |
| Preskriberade obligationer, kuponger och vinster | 65 001 | 65 001 | 65 001 |
| **Summa inkomster** | **15 465 003** | **49 665 001** | **24 465 003** |
| **Summa nettoutgifter** | **96 000 000** | **94 000 000** | **87 000 000** |

Ränteutgifterna netto på lån i svenska kronor för budgetåret 1993/94 beräknas till i stort sett samma belopp som i statsbudgeten. Det generellt sett fallande ränteläget under budgetåret fram till februari 1994 har emellertid medfört kraftigt ökade överkurser vid emissioner. Detta sammanhänger med det tidigare omnämnda förfarandet att emittera s.k.

benchmarklån. Vid beräkningen till statsbudgeten var ränteläget sådant att över- och underkurser under budgetåret i stort sett beräknades ta ut varandra. Räntefallet hösten 1993 har dock medfört betydande överkurser vid de flesta emissionerna av statsobligationer hittills under budgetåret. För budgetåret 1993/94 beräknas nu överkurserna netto komma att uppgå till 13 miljarder kronor. För budgetåret 1994/95 beräknas överkurserna komma att uppgå till 11 miljarder kronor. Eftersom överkurserna motsvarar nuvärdet av skillnaden mellan marknadsräntan och kupongräntan över lånens hela löptid är omfattningen av dessa mycket beroende av ränteutvecklingen. Beräkningen av överkurserna för budgetåret 1994/95 är gjord utifrån räntenivåerna i mitten av april 1994. Skulle marknadsräntorna stiga eller sjunka med en procentenhet jämfört med denna nivå från och med 1 juli 1994 skulle överkurserna netto sjunka resp stiga med ca 10-12 miljarder kronor för budgetåret 1994/95.

Ränteutgifterna på lån i utländsk valuta för budgetåret 1993/94 beräknas i stort sett motsvara det upptagna beloppet i statsbudgeten. Däremot beräknas realiserade valutadifferenser resultera i en förlust på ca 20 miljarder kronor mot tidigare beräknade 10 miljarder kronor. Ökningen av valutaförlusterna netto härrör till största delen från förtida återbetalning av lån. Riksgäldskontoret har vid gynnsamma marknadstillfällen på detta sätt kunnat ersätta 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 1994 skulle för lånen i utländsk valuta leda till att ränteutgifterna, under i övrigt oförändrade förhållanden, förändras med ca 1,7 miljarder kronor under budgetåret 1994/95. En förändring av kronkursen med en procent medför på liknande sätt en förändring av valutadifferenserna netto med ca 1 miljard kronor för budgetåret 1994/95.

# Fördelningspolitisk redogörelse

# Fördelningspolitisk redogörelse

Regeringen har vid flera tillfällen sedan år 1991 för riksdagen redovisat särskilda fördelningspolitiska bedömningar. Riksdagen har framhållit (bet. 1992/93:FiU30, rskr. 1992/93:447) att en redovisning av bedömningarna bör kunna göras regelbundet, t.ex. i anslutning till den preliminära eller reviderade nationalbudgeten. I denna bilaga lämnas en sådan redogörelse.

Redogörelsen innehåller i den första delen bedömningar och beräkningar av hur inkomstfördelningen och hushållens marginaleffekter har förändrats under perioden 1991-1994. I en andra del redovisas två särskilda kartläggningar avseende dels fördelningseffekter av avgifter för offentlig service, dels effekter av växlingen till egenavgifter inom socialförsäkringen. Analyserna har genomförts av fördelningspolitiska gruppen vid Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Kartläggningen av fördelningseffekter av avgifter för offentlig service har genomförts i samarbete med sekretariatet för långsiktigt analysarbete vid Socialdepartementet.

# I FÖRÄNDRING I INKOMSTFÖRDELNING OCH MARGINALEFFEKTER 1991-1994

## 1 Inledning

Den ekonomiska politikens mål är att höja medborgarnas välfärd. Välfärdens fördelning är därför en av de viktigaste politiska frågorna, men också vilka effekter omfördelningssystemen kan få på samhällsekonomin bl.a. genom höga marginaleffekter. Den ekonomiska politiken syftar till att förbättra välfärden långsiktigt och även i andra avseenden än strikt ekonomiska. Det gäller inte bara fördelningen ett visst år, utan även fördelningen över livet och mellan generationer. Välfärden omfattar inte enbart ekonomiska resurser, utan även hälsa, utbildning, miljö osv.

Utvecklingen av välfärden följs i Sverige av en internationellt sett omfattande och uppmärksammad forskning och offentlig statistik. Det gäller Levnadsnivåundersökningen vid Institutet för social forskning, Undersökningen av levnadsförhållanden, Inkomstfördelningsundersökningen m.fl. undersökningar vid SCB. Uppföljningen av välfärdens förändring redovisas emellertid med en betydande eftersläpning. För närvarande finns det endast tillgång till uppgifter för 1991. Det saknas således statistiskt underlag för att följa den aktuella utvecklingen och konsekvenser av förändringar särskilt i de offentliga skatte- och transfereringssystemen.

I syfte att förbättra möjligheterna att göra ekonomiska konsekvensanalyser av ändrade regler för skatter och socialförsäkringar utvecklades gemensamt av SCB och regeringskansliet 1988-1990 en beräkningsmodell för hushållen. I denna s.k. mikrosimuleringsmodell efterbildas reglerna för inkomstskatter, socialförsäkringar och bidrag på statistiskt representativa modellbefolkningar. Modellen utvecklades efter förebilder i ett antal andra länders regeringskanslier. Den används främst till att ta fram underlag om nettobudget-, fördelnings- och marginaleffekter inför förändringar av reglerna inom skatte- och transfereringssystemen.

En metod som ofta används för att följa aktuella förändringar i hushållens inkomster är att beräkna utvecklingen för några typfamiljer. Dessa typfallsberäkningar har fått stort genomslag i debatten och påverkar uppfattningarna om både effekter av ändrade regler och av den allmänna ekonomiska utvecklingen. De visar vad som händer för enskilda hushåll med oförändrade förhållanden och kan ge indikationer på hur framför allt regeländringar kan påverka skilda hushållstyper.

Beräkningar för typfall kan emellertid inte säga särskilt mycket om den faktiska utvecklingen av inkomstfördelningen. Även med ett stor antal typfall kan dessa sammantaget inte representera hela befolkningen. Förändringar i den allmänna ekonomiska utvecklingen beaktas i allmänhet inte, t.ex. arbetslöshet och ökad lönespridning. Normalt tar man hänsyn

till endast vissa av alla regeländringar. Ändrat beteende beaktas sällan, t.ex. minskad sjukfrånvaro och ökad benägenhet att ansöka om bostadsbidrag. Därför riskerar man att överskatta förändringen för vissa grupper och underskatta den för andra.

Ett utvecklingsarbete har därför bedrivits inom Finansdepartementet för att med hjälp av beräkningsmodellen för skatte- och bidragsregler göra bedömningar av den samlade utvecklingen av inkomstfördelningen och marginaleffekterna fram till innevarande år. Kalkylantagandena baseras till stora delar på de ekonomiska prognoserna i nationalbudgeten resp. reviderade nationalbudgeten.

I denna bilaga presenteras en bedömning av inkomstfördelningen och marginaleffekternas utveckling under perioden 1991-1994. Beräkningarna belyser således den sammantagna effekten av den ekonomiska utvecklingen inkl. regeländringar. Bedömningen av utvecklingen baseras på en ny metod för framskrivning av inkomstfördelningen. Metoden kommer att utvärderas och förbättras under de kommande åren. Resultaten i denna första bedömning kan främst peka på trender och relativa förändringar och bör tolkas med försiktighet. Den baseras på osäkra prognoser av tillväxt, arbetsutbud, ränta och inflation. Framskrivningen av löneförändringar och annan inkomstutveckling görs med schabloniserade antaganden.

Redogörelsen avser således inkomstfördelningens samlade utveckling under perioden. En annan intressant fråga som emellertid inte analyseras avser de samlade fördelningseffekterna av den förda ekonomiska politiken jämfört med olika alternativa utformningar av politiken, inkl. det orealistiska specialfallet med helt oförändrade regler i alla system. Orsaken till att denna fråga inte kan analyseras är att det inte med en acceptabel grad av säkerhet kan göras beräkningar av den ekonomiska utvecklingen vid sådana alternativa utformningar. Kalkylerna över inflationen, arbetslösheten, reallönerna, det offentliga sparandet osv. omfattar i allmänhet endast utvecklingen vid den förda ekonomiska politiken och försöker således normalt inte beräkna utvecklingen vid alternativa politikutformningar.

Denna redogörelse av inkomstfördelningen och marginaleffekterna måste därför, i likhet med redovisningen i den reviderade nationalbudgeten, begränsas till att på bästa sätt försöka bedöma den samlade utvecklingen under perioden 1991-1994.

Redogörelsen avser enbart den årsvisa fördelningen av ekonomiska resurser. Andra förändringar som kan ha inträffat i välfärdsfördelningen, exempelvis i fördelning av ohälsa eller arbetsmiljö, fångas naturligtvis inte. Inte heller analyseras fördelningen över livet och mellan generationer. Visserligen finns det ofta betydande samband mellan den årsvisa inkomstfördelningen och fördelningen av välfärden i andra avseenden resp. fördelningen över livet. Förändringen av inkomstfördelningen mellan enstaka år kan dock inte mäta långsiktiga förändringar i fördelningen av välfärden. Ännu saknas kunskaper och metoder att beräkna sådana långsiktiga fördelningseffekter.

# 2 Fördelningspolitisk bedömning

## 2.1 Utvecklingen under 1980-talet

Trenden till utjämning av ekonomiska resurser, som pågått i Sverige mer eller mindre kontinuerligt sedan 1920-talet, bröts under 1980-talet. Utjämningen uppnåddes framför allt genom en samverkan mellan generella socialpolitiska reformer, hög sysselsättning och lönebildningen. En viktig förutsättning var den periodvis höga ekonomiska tillväxten, som gav utrymme för omfördelningspolitik.

Analyser av fördelningen av livsinkomster har förstärkt bilden av utjämning.[1] De pekar på att spridningen av livsinkomster var en tredjedel mindre än spridningen av årsinkomster. Utjämningen 1960-1980 har också minskat skillnaderna i fördelningen av livsinkomster mellan personer med olika familjebakgrund. Inkomstbeskattningens utjämningseffekter under längre tidsperioder är inte påtagligt annorlunda än för enstaka år. Inkomströrligheten har dessutom ökat något, dvs. sambanden mellan inkomsterna olika år har försvagats. Fortfarande var dock i slutet av denna period av utjämning, chanserna och livsinkomsterna i betydande grad beroende av familjebakgrund. Personer med arbetarbakgrund fick oftare lägre livsinkomster än personer från de övre samhällsskikten. Det fanns också ett starkt samband mellan årsinkomst och livsinkomst. Inkomstskillnader i åldersgruppen 30-60 år tycks i stor utsträckning återspegla skillnader i livsinkomster.

Sedan mitten av 1980-talet har inkomstfördelningen blivit allt ojämnare. SCB:s bilaga till 1992 års långtidsutredning (LU92) visade att ojämnheten 1990 var ungefär densamma som 1975. Samtidigt som ojämnheten ökat, har inkomsterna stigit för alla grupper. Ökningen har varit kraftigast för hushåll som redan har höga inkomster men hushåll med lägst inkomster har inte fått någon försämring. Ett annat viktigt kännetecken var också att gruppen ålderspensionärer förbättrade sina ekonomiska villkor relativt sett, medan ungdomar, ensamstående – särskilt ensamföräldrar – fick en svagare relativ utveckling.

Trendbrottet under 1980-talet tycks enligt bilagorna till LU92 kunna förklaras av flera faktorer. Högkonjunkturen och den påföljande överhettningen medförde en ojämnare fördelning av arbetsinkomster. Den ökade sysselsättningen för kvinnor innebar inkomstökningar för samboende, men inte lika starkt för ensamstående. Kapitalinkomster och realisationsvinster ökade för hushåll med tillgångar, av vilka flertalet är medelålders eller äldre. Omfördelningen genom skatter minskade, mätt i inkomsternas ojämnhet före och efter skatt. Marknadens inverkan på inkomstfördelningen fick således ett ökat inflytande samtidigt som marknadsinkomsterna blev mer ojämnt fördelade. Den ökade spridningen av marknadsinkomster tycks dock delvis motverkas av en ökad inkomströrlighet. De

[1] Björklund, A. (1992): Inkomstfördelningens utveckling. Bil. 8 till Långtidsutredningen 1992.

starka sambanden mellan årsinkomst och livsinkomst kan ha försvagats. Därmed är det oklart i vilken utsträckning de ökade skillnaderna i årsinkomster också kommer att föra med sig större skillnader i livsinkomster.

Förändringarna under 1980-talet är emellertid ganska måttliga både i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv. Trenden mot ökad ojämnhet i löner och disponibla inkomster är internationell. Den antas bero på teknologiska förändringar, konkurrensen från låglöneländer samt sänkta marginalskatter och sociala ersättningar. Ojämnheten i Sverige ökade mindre än eller lika mycket som i andra länder under 1980-talet, men dessutom från en betydligt jämnare utgångsnivå beträffande inkomstspridningen. Den relativa skillnaden mellan Sverige och andra länder har snarast ökat, mätt i den s.k. Gini-koefficienten. Sverige hade fortfarande i slutet av 1980-talet den kanske jämnaste inkomstfördelningen bland de länder man kan jämföra med. Orsaken anses främst ha varit den höga sysselsättningen och den omfattande omfördelningen genom skatter och sociala transfereringar. De ekonomiska förhållandena under senare delen av 1980-talet representerade dock inte ett stabilt läge.

SCB:s årliga statistik över inkomstfördelningen visar att trenden mot ökad ojämnhet förstärktes 1991. Spridningen i hushållens disponibla inkomster ökade kraftigt. En allt större andel av den totala inkomstsumman hamnade hos tiondelen hushåll med högst inkomster. Emellertid blir jämförelserna med tidigare år ganska osäkra på grund av omläggningarna i samband med skattereformen. En betydande del av förändringen kan vara skenbar och bero på att inkomster som tidigare inte bokförts i inkomststatistiken efter reformen inräknas och beskattas, vilket också var ett syfte med reformen. Det kan också vara kortsiktiga effekter av reformen, exempelvis att hushållen flyttade fram inkomster till 1991 för att nå skattefördelar. Enligt känslighetsberäkningar som utförts i samband med denna analys är ovanligt höga realisationsvinster den kanske viktigaste förklaringen till ökad inkomstspridning 1991.

## 2.2 Kris och återhämtning

Under de senaste åren har Sverige upplevt en ekonomisk nedgång utan motstycke i modern tid. Den ekonomiska krisen har medfört påfrestningar för det stora flertalet hushåll – genom arbetslöshet, svag reallöneutveckling, minskade värden på olika tillgångar eller genom nödvändiga förändringar i de sociala transfereringarna för att sanera de offentliga finanserna.

Genom att förändringarna i ekonomin och omläggningarna av de offentliga systemen är så genomgripande, finns det ringa erfarenheter till grund för att bedöma hur inkomstfördelningen har påverkats. Det är dock ingen tvekan om att de mycket kraftiga samhällsekonomiska förändringarna kan väntas få omfattande effekter på fördelningen av ekonomiska resurser, kanske större sammantagna effekter än vad som följer av de ändringar som genomförts i skattesystemet och de sociala ersättningarna. De totala

ekonomiska resurserna i samhället har minskat. Hushållens resurser har dock minskat mindre än den totala produktionen, genom ett ökande budgetunderskott. Tidigare undersökningar har funnit svaga samband mellan inkomstspridningen och faktorer i den allmänna ekonomiska utvecklingen. Inkomstförluster till följd av arbetslöshet för somliga går ofta hand i hand med sjunkande marknadsinkomster för andra, medan andra åter har sociala förmåner som ofta är värdesäkrade. De senaste årens ekonomiska förändringar är dock dels sällsynt kraftiga, dels delvis avvikande från gängse mönster vad gäller t.ex. sambanden mellan arbetslöshet och reallön. Detta minskar möjligheterna att förutse de samlade effekterna på inkomstfördelningen.

I Finansplanen 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 1.4) samt i LU92 (inkl. bil. 8) redovisades de grundläggande samband som finns mellan den samhällsekonomiska utvecklingen och inkomstfördelningen. Med utgångspunkt i denna redovisning lämnas följande översiktliga bedömningar av hur den ekonomiska utvecklingen 1991-1994 kan väntas påverka inkomstfördelningen.

*Hög inflationstakt* hämmar tillväxten, minskar utrymmet för fördelningspolitik och kan efter hand via ökad arbetslöshet leda till växande inkomstskillnader. Hög och varierad inflationstakt kan dessutom i kombination med andra faktorer medföra godtyckliga omfördelningar av förmögenheter. Inflationstakten per år beräknas i den reviderade nationalbudgeten till ca 2,9 % under perioden 1991-1994. En låg och stabil inflation kan bidra till en jämnare fördelning på längre sikt. På kort sikt torde effekterna vara mindre.

*Hushållens tillgångar och skulder samt ränteläget* fick under 1980-talet ökad betydelse för fördelningen av de ekonomiska resurserna. Kapitalinkomster fick exempelvis ökat förklaringsvärde till inkomstspridningen samtidigt som hushållens skulder och ränteutgifter ökade. Under 1990-talet har trenden vänt. Hushållens sparande har under senare år ökat mycket kraftigt och beräknas 1994 motsvara ca 7,9 % av den disponibla inkomsten. Hushållen amorterar sina lån. Räntorna steg mycket kraftigt under 1992, men de har därefter sjunkit till en nivå våren 1994 som är den lägsta på ca 25 år. Förändringarna i ränteläget, hushållens tillgångsvärden och sparande torde få stor betydelse både för inkomstfördelningen 1991-1994 och den långsiktiga inkomstfördelningen.

Hög ränta gynnar på kort sikt hushåll med banktillgodohavanden, men missgynnar hushåll med stora skulder. Den direkta effekten av kraftigt höjda räntor är att inkomsterna sänks mest för medel- och höginkomsttagare och särskilt för barnfamiljer. Både den reala och den nominella räntan kan antas ha betydelse. Räntan på statsskulden stiger också, vilket begränsar utrymmet för traditionell omfördelningspolitik.

Förändringar i hushållens tillgångsvärden påverkar förmögenhetsfördelningen, men också inkomstfördelningen. Under den andra hälften av 1980-talet ökade värdena på bl.a. aktier och fastigheter, vilket via realisationsvinster och utdelningar som nämnts ökade inkomstspridningen. Under senare år har värdet av det kapital hushållen investerat i ägda bostäder minskat. Ett högt ränteläge kan leda till förluster för de mest

förmögna hushållen, som förlorar på sänkta aktievärden och fastighetspriser. På kort sikt leder sådana förändringar i tillgångsvärden, skuldsättning och kapitalinkomster inkl. realisationsvinster/-förluster till stora svängningar i inkomstfördelningen. Vilka de bestående effekterna blir bestäms bl.a. av hushållens anpassningar genom sparande och omplaceringar av tillgångar och skulder.

Förmögenhetstillväxten genom sparandet kan långsiktigt bidra till en ökad inkomstspridning till följd av en ojämnare fördelning av kapitalavkastning och realisationsvinster. Ökat sparande kan å andra sidan öka tillväxten och därmed minska arbetslösheten och öka utrymmet för omfördelning till ekonomiskt svaga grupper.

*Löneutvecklingen* fick under 1980-talet något större inverkan på inkomstfördelningen. Reallönerna före skatt beräknas 1991-1994 öka med ca 2 %. Finansdepartementets analyser av SCB:s lönestatistik fram till 1992 visar att 1980-talets trend mot ökad lönespridning förefaller fortsätta i flertalet kollektiv i början av 1990-talet. Det gäller för anställda i staten, kommunerna, landstingen och för tjänstemän inom den privata sektorn. Framför allt ökar de högst avlönade i resp. kollektiv sina löner i förhållande till medianlönen. Endast inom LO-kollektivet är trenden bruten. Från 1990 minskar lönespridningen bland LO-grupperna, troligen främst som följd av den höga arbetslösheten bland bl.a. byggnadsarbetare. Lönespridningen 1989-1992 mellan män och kvinnor ökar både bland tjänstemän och arbetare och inom olika sektorer av arbetsmarknaden. Även löneskillnaderna mellan män och kvinnor kan dock komma att påverkas av att män oftare berörs av arbetslöshet.

Den höga arbetslösheten under senare år förefaller inte nämnvärt pressa ned reallönerna. En stark återhämtning i den konkurrensutsatta sektorn kan i stället medföra höjda löner för den attraktiva arbetskraften. Ökad övertid m.m. bland dem som har jobb kan väntas delvis förstärka en sådan tendens. Den höga arbetslösheten kan minska lönernas direkta betydelse på inkomstfördelningen.

*Arbetslösheten* ger inkomstförluster, minskar resurserna för annan utjämning, ökar riskerna för permanent utestängning från arbetsmarknaden och påverkar hälsan negativt. Arbetslösheten minskar också de förväntade framtida inkomsterna för dem som drabbas. I andra europeiska länder har ofta arbetslösheten utpekats som den viktigaste faktorn bakom växande inkomstklyftor. I Sverige har forskningen hittills inte kunnat påvisa något tydligt samband mellan arbetslöshetsnivå och inkomstspridning på hushållsnivå. Det kan bero på att arbetslösheten i allmänhet varit relativt låg, särskilt långtidsarbetslösheten, att ersättningarna varit höga och att förtidspensioner och socialbidragen fyllt ut inkomstbortfallen för många hushåll.

För perioden 1991-1994 kan arbetslösheten komma att få ett större genomslag i inkomstfördelningen. Vilka effekterna blir är bl.a. beroende av hur arbetslösheten är fördelad, hur försäkringsskyddet är för de berörda och hur långa arbetslöshetsperioderna är för olika grupper. I tidigare lågkonjunkturer har risken för arbetslöshet alltid varit större för lägre utbildade och låginkomsttagare. Nuvarande arbetslöshet drabbar

hårdare än tidigare ungdomar, fler män än kvinnor och även tjänstemän och akademiker. Ännu finns dock få indikationer på att andelen högutbildade bland de arbetslösa skulle ha ökat nämnvärt. Däremot har andelen arbetslösa med enbart gymnasieutbildning ökat.

*Höjda ATP-pensioner, sänkt sjukfrånvaro* m.fl. strukturella förändringar och beteendeförändringar får en betydande inverkan på inkomstfördelningen. Nytillkommande ålderspensionärer med hög ATP har ersatt avlidna pensionärer med låg eller ingen ATP. Förändringen berör inte enskilda individer, men leder till att inkomstfördelningen ändras. Pensionärerna skyddas dessutom mot många av de inkomstförluster de förvärvsarbetande riskerar. För dem som har kvar sitt arbete medför en minskande sjukfrånvaro att inkomstförlusterna på grund av sjukdom sjunker, dvs. före ändrade regler för sjukpenning. Inkomstfördelningen påverkas även av att antalet hushåll som ansöker om bostadsbidrag och kommunalt bostadstillägg (KBT) ökat kraftigt under de senaste åren.

*Sanerings- och krispaketen samt skattepolitiken* under de senaste åren har medfört betydande förändringar i de sociala transfereringssystemen och i skattesystemet. Förändringarna omfattar sänkta ersättningsnivåer i flertalet system, karensdagar, införande av egenavgifter men också ett stort antal ändringar i skattereglerna, höjda kommunala bostadstillägg till pensionärer osv. Eftersom hushåll som till stor del är beroende av sociala transfereringar ofta befinner sig i lägre inkomstskikt, medför minskade sociala transfereringar i statiska regelanalyser sänkta inkomster främst för låg- och medelinkomsttagare. Andra genomförda regeländringar – t.ex. slopade grundavdrag inom den statliga inkomstskatten, höjda pensionstillskott osv. – bidrar dock till en utjämning av inkomsterna.

## 2.3 Modellkalkyler av utvecklingen 1991-1994

Helt säkra uppgifter om den faktiska inkomstfördelningen 1994 kommer att finnas tillgängliga först under sommaren 1996 när SCB:s undersökningar redovisas. *Följande bedömningar bygger på en framskrivning av modellbefolkningen från 1991 – då senast tillgängliga data samlades in – till 1994. Framskrivningen grundas på de ekonomiska prognoserna i den reviderade nationalbudgeten.* Den visar förenklat hur inkomstfördelningen skulle se ut 1994 om varje hushålls inkomster i 1991 års modellbefolkning förändras på samma sätt som prognoserna över löner, ränteinkomster, ränteutgifter m.m. Ändrad befolkning, ökad arbetslöshet, minskad sjukfrånvaro samt ökade ATP-pensioner justeras med hjälp av prognoserna från SCB, AMS och RFV. För den nya inkomstfördelningen beräknas därefter skatter, egenavgifter, socialförsäkringsförmåner och andra bidrag enligt de regler som beslutats för resp. år. För att i någon mån kunna analysera vilken betydelse olika bakomliggande faktorer kan ha för den samlade förändringen av inkomstfördelningen genomförs kalkylen 1991-1994 i tre steg. Förändringen i de olika stegen är inte oberoende av varandra, utan visar endast hur olika komponenter i framskrivningen verkar.

Redovisningen avser hushållens disponibla inkomster. För att kunna jämföra hushåll med olika storlek och sammansättning justeras de disponibla inkomsterna hänsyn till försörjningsbörda. Justeringen med s.k. konsumtionsenheter baseras på Socialstyrelsens vägledande normer för socialbidrag. I dessa ges ensamstående vikten 1,16, gifta/samboende 1,92, barn 0-3 år 0,56, barn 4-10 år 0,66 samt barn 10-17 år vikten 0,76. Den ekonomiska standarden mäts således i disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Den disponibla inkomsten beräknas på hushållsnivå, men fördelningen redovisas på individnivå. Det betyder exempelvis att ett hushåll med två vuxna och tre barn räknas som fem observationer och inte som en.

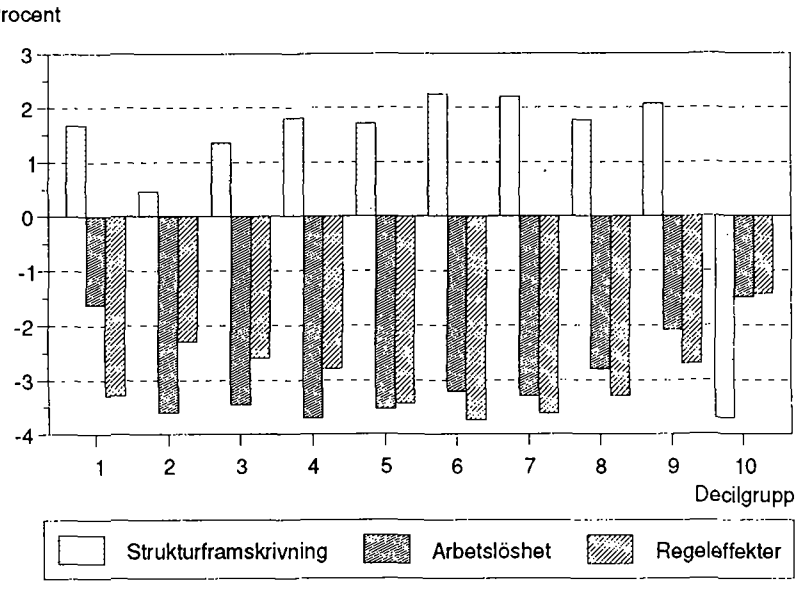
För att nå en större överensstämmelse med nationalbudgeten och bättre beakta hushållens ränteutgifter, har den disponibla inkomsten också korrigerats för s.k. driftsöverskott i eget hem. Varje hushåll med eget hem eller bostadsrätt har påförts en antagen hyresintäkt. Den har schablonmässigt beräknas med utgångspunkt i taxeringsvärdet resp. bostadens yta och belägenhet samt nationalbudgetens kalkyl av årligt driftöverskott. Från denna "hyresintäkt" dras de ränteutgifter hushållet betalat under året för lån till bostaden. Justeringen innebär att hushåll med högt värderade ägda bostäder och låga ränteutgifter får högre disponibla inkomster. Hushåll med exempelvis nyinköpta bostäder med lägre värden och höga ränteutgifter, får minskade disponibla inkomster. Om räntorna stiger, minskar de disponibla inkomsterna, särskilt för hushåll med ägda bostäder och hög belåning.

Decilindelning har gjorts för varje steg i kalkylen. Det betyder att alla hushåll rangordnats med hänsyn till justerad disponibel inkomst. Decilgrupp 1 innehåller den tiondel av hushållen som har de lägsta inkomsterna osv.

### 2.3.1 Strukturframskrivning

Genom strukturframskrivningen anpassas modellbefolkningen till ändrad sammansättning av befolkningen (ålder och kön), större andel ATP-pensionärer och ökade pensionsbelopp, ändrade förvärvsinkomster, minskade ränteinkomster resp. ränteutgifter på grund av lägre räntesatser och ökat sparande, minskad sjukfrånvaro m.m. Denna strukturframskrivning medför sammantaget en betydande utjämning av inkomstfördelningen mellan 1991 och 1994. I diagram 2.1 visas hur den justerade disponibla inkomsten förändras i varje decilgrupp. Förändringen mäts i varje steg i modellkalkylen för sig, dvs. jämfört med inkomstfördelningen i steget innan. De olika resultaten kan därför inte summeras. Det antas att alla berörda individer och hushåll har fått samma relativa förändring av inkomsterna och utgifterna, dvs. alla har minskat exempelvis sina ränteinkomster och ränteutgifter proportionellt lika mycket. Här beaktas också den beteendeförändring som innebär att allt fler hushåll ansöker om bostadsbidrag och KBT.

**Diagram 2.1 Real förändring av disponibel inkomst i olika steg i modellkalkylen 1991-1994. Samtliga hushåll decilindelade utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**




*Källa:* Finansdepartementet.

Ökningen av ATP-nivåerna bland pensionärer får en betydande effekt och har medfört inkomstökningar, främst för de hushåll i befolkningen som har genomsnittliga inkomster. När fler bidragsberättigade söker bostadsbidrag och KBT minskar inkomstspridningen. Skuldanpassningen och sänkta förmögenhetsvärden m.m. innebär att både hushållens kapitalinkomster, ränteutgifter och realisationsvinster beräknas ha minskat. Om ränteutgifterna minskar snabbare än ränteinkomsterna leder det med det använda inkomstbegreppet till att de disponibla inkomsterna ökar. Om en sådan konsolidering i första hand genomförs av hushåll med höga inkomster, ökar inkomstspridningen. Den kraftiga reduktion av hushållens realisationsvinster som ingår i de ekonomiska prognoserna 1991-1994 medför å andra sidan en kraftig minskning av de disponibla inkomsterna i den högsta decilgruppen. Detta bidrar till en minskad inkomstspridning.

### 2.3.2 Ökad arbetslöshet

När den ökade arbetslösheten efterbildas i analysens andra steg, ökar inkomstspridningen (diagram 2.1). Personer i modellbefolkningen som 1991 hade arbete och inkomster "görs arbetslösa" enligt den risk de har resp. år med hänsyn till ålder, kön, socio-ekonomisk grupp, inkomst, näringsgren och region. Arbetslöshetens nivå och fördelningning baseras på AMS statistik och prognoserna i den reviderade nationalbudgeten. För

dem som på detta sätt görs arbetslösa minskas lönerna m.m. och arbetslöshetsersättning beräknas i stället enligt gällande regler. I beräkningen ingår ett antagande att ungefär 75 % av alla tillkommande arbetslösa som hamnar under socialbidragsnormen ansöker om och får kompletterande socialbidrag.

Modellberäkningarna 1991-1994 pekar således på att arbetslöshetens fördelning m.m. bör väntas bidra till en ökad inkomstspridning. Enligt modellanalyserna beräknas arbetslösheten under 1994 beröra över en tredjedel av alla hushåll 20-64 år. För hela perioden 1991-1994 är naturligtvis denna andel högre. Hushållen beräknas 1994 jämfört med 1991 till följd av arbetslösheten förlora ca 86 miljarder kronor i reala förvärvsinkomster, medan de får sociala ersättningar på ca 44 miljarder. Nettominskningen efter skatt m.m. blir ungefär 26 miljarder kronor. Modellberäkningen tar inte hänsyn till om hushållen anpassat sig till arbetslösheten, exempelvis genom ökade studier.

### 2.3.3 Regeleffekter

Effekterna av ändrade regler för inkomstskatter och sociala transfereringar beräknas för den nya inkomstfördelningen – efter strukturframskrivning, beteendeförändringar och ökad arbetslöshet. Regeleffekterna kan inte bedömas för sig, utan måste ses tillsammans med andra förändringar som inträffat. Om regeleffekterna hade beräknats för en annan inkomstfördelning, som fanns vid en annan tidpunkt eller uppkommit genom ett annat ekonomisk förlopp, skulle resultatet delvis blivit annorlunda. De här redovisade effekterna av regeländringar avser enbart den direkta eller statiska effekten. *Ingen hänsyn tas således till att regeländringar kan påverka det ekonomiska förloppet och därmed bl.a. arbetslösheten, inflationen och ränteläget.* Redovisningen är därför högst partiell. Som nämnts inledningsvis beror detta på att det inte är möjligt att med acceptabel grad av säkerhet göra prognoser för den samhällsekonomiska utvecklingen vid alternativ utformning av den ekonomiska politiken.

När dessa partiella effekter av ändrade regler 1991-1994 beaktas i analysens tredje steg ökar inkomstspridningen något. Som framgår av diagram 2.1 beräknas regeländringarna vid denna statiska analys minska de disponibla inkomsterna med 3-4 % i flertalet decilgrupper, utom i den högsta där minskningen är mindre. I mikrosimuleringsmodellen för hushållens skatter och sociala transfereringar har huvuddelen av alla regeländringar under 1991-1994 införts. Vid jämförelsen har reglerna för 1991, t.ex. skiktgräns för statlig skatt, räknats upp till 1994 års nivå. Skillnaden som beror på om man räknar med 1991 eller 1994 års regler är netto en minskning av hushållens disponibla inkomster med 23 miljarder kronor i 1994 års penningvärde.

De statiska effekterna på inkomstfördelningen av ändrade regler är relativt måttliga. En huvudorsak är att olika regeländringar delvis tar ut varandra. Ändrade skatter och sociala ersättningar har främst berört hus-

håll i förvärvsaktiv ålder. De ligger ofta relativt högt i inkomstfördelningen. Pensionärer med låg eller ingen ATP, som ligger i lägre inkomstklasser, har erhållit viss kompensation för urholkningen av basbeloppet genom påslag på pensionstillskott och höjda KBT. Förändrade regler för inkomstprövning av bostadsbidragen fr.o.m. 1994 innebär att bidragens påverkan på inkomstfördelningen förstärks. Slopade grundavdrag vid statlig inkomstskatt samt egenavgifter berör främst medel- och höginkomsttagare, men däremot relativt få pensionärer. Sänkta kompensationsnivåer och karensdagar inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen minskar de disponibla inkomsterna, framför allt för hushåll i de mellersta inkomstgrupperna. Den sammantagna effekten av alla regeländringar gynnar således relativt sett pensionärer, medan andra familjetyper inkl. barnfamiljer får betydande relativa minskningar av de disponibla inkomsterna.

### 2.3.4 Sammanlagda effekter

Hushållen beräknas i den framskrivna inkomstfördelningen ha fått minskade disponibla inkomster per konsumtionsenhet 1991-1994 på i genomsnitt ca 4 %. I den reviderade nationalbudgeten anges en ökning av den disponibla inkomsten för hushållssektorn med ca 0,8 %. I inkomstfördelningen används emellertid ett per capita-mått, som också beaktar befolkningens sammansättning. Om motsvarande beräknades i nationalbudgeten, skulle de disponibla inkomsterna också minska under perioden eftersom befolkningen har ökat. I övrigt beror skillnaden på att inkomststatistiken och nationalräkenskaperna har olika definitioner av hushåll och inkomster och de kan inte jämföras direkt. I inkomststatistiken inräknas exempelvis faktiskt deklarerade inkomster från realisationsvinster samt pensionsutbetalningar. I nationalbudgeten påförs hushållen uppskattade inkomster per år från näringsverksamhet, kapital och pensionssparande, oavsett om de utbetalats under året eller betalas i framtiden. Därutöver ingår i framskrivningen av inkomstfördelningen av metodskäl inte fullt ut den ökning som inträffat av förtidspensioner, socialbidrag samt livräntor vid arbetsskada. Denna undertäckning av sociala ersättningar samt reduktionen av realisationsvinster beräknas svara för drygt 3 procentenheter av minskningen av hushållens inkomster vid framskrivningen.

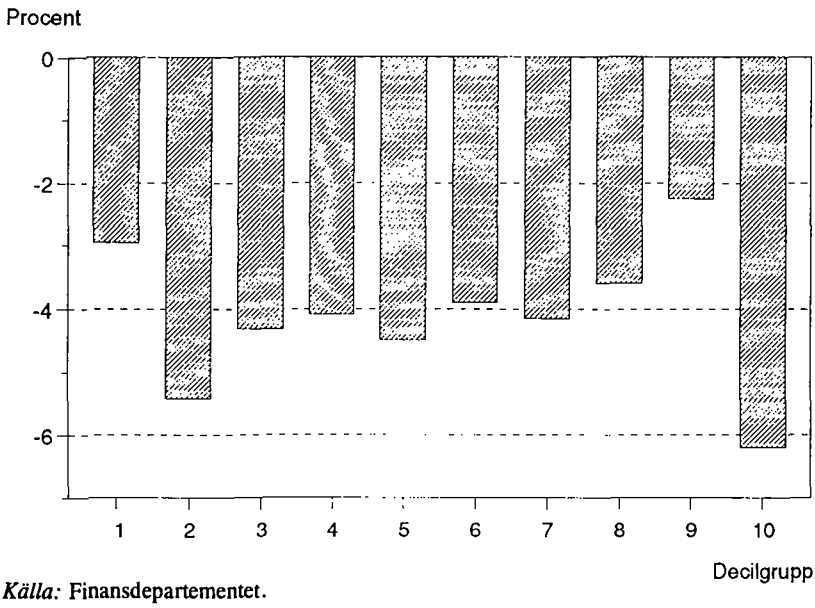
*För att bedöma den ekonomiska utvecklingen för hushållssektorn under perioden skall nationalbudgetens prognoser användas.* Framskrivningen av inkomstfördelningen syftar i första hand till att belysa den relativa skillnaden i utvecklingen mellan olika grupper.

Om modellkalkylerna rimligt väl efterbildar strukturförändringar, arbetslöshet och de statiska effekterna av regeländringar pekar de på att trenden under 1980-talet och 1991 mot ökade inkomstskillnader bröts 1992. Den största minskningen i disponibla inkomster beräknas för hushåll i decilgrupp 10 (diagram 2.2). Det vanligaste måttet på inkomstspridningen, Gini-koefficienten, beräknas ha minskat från 0,258 år 1991 till 0,250 år 1992. Det pekar på att den kraftiga uppgången 1991, korrigerad

för basbreddningar, delvis kan ha varit en tillfällig effekt av skattereformen och ovanligt höga realisationsvinster detta år. Mellan 1992 och 1994 visar modellkalkylen åter på en viss ökning av ojämnheten i inkomstfördelningen. Totalt för perioden 1991-1994 beräknas dock Gini-koefficienten ha minskat något. Under perioden 1982-1990 var ökningen, beräknad med samma metoder, i genomsnitt ca 1,4 % per år.

Motsvarande beräkning endast för åldersgruppen 30-60 år ger ett likartat resultat.

**Diagram 2.2 Sammanlagd real förändring av disponibel inkomst 1991-1994. Samtliga hushåll decilindelade utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**



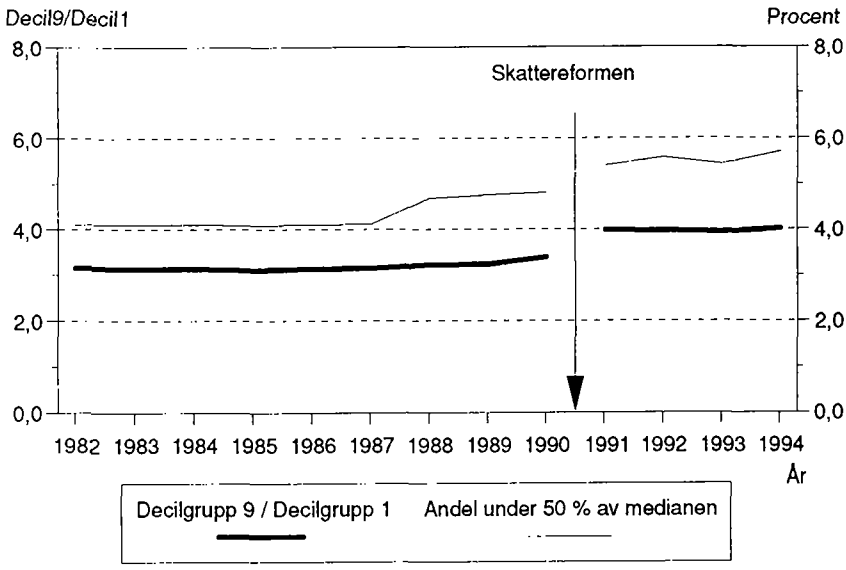

*Källa:* Finansdepartementet.

Utvecklingen av inkomsterna för de 10 % av hushållen med näst högst inkomst (decilgrupp 9) i förhållande till inkomsterna för de 10 % med lägst inkomst (decilgrupp 1) visas i diagram 2.3. År 1982 hade decilgrupp 9 i genomsnitt ungefär 3,1 gånger högre inkomst i förhållande till försörjningsbördan än decilgrupp 1. Fram till 1990 hade denna kvot ökat till 3,4. Genom skattereformen uppstår ett statistiskt brott som gör att tidsserierna för inkomstfördelningen inte kan jämföras. Framskrivningen pekar på en oförändrad kvot (ca 4,0) under perioden 1991-1994 mellan de disponibla inkomsterna i decilgrupp 9 jämfört med decilgrupp 1. Bilden blir i stort sett densamma om man beräknar kvoten mellan kvintilgrupp 5 och 1, dvs. de 20 % med högsta resp. lägsta inkomsterna.

Ett allt vanligare mått på omfattningen av relativ "fattigdom" är andelen hushåll vars disponibla inkomster med hänsyn till försörjningsbördan är lägre än 50 % av medianinkomsten i befolkningen. Denna andel ökade under 1980-talet från 4,1 % år 1982 till 4,8 % år 1990, mätt med det korrigerade måttet för disponibel inkomst och med individviktning (diagram 2.3). För perioden 1991-1994 beräknas andelen under

50 % av medianen förbli oförändrad eller öka något. Inte heller nivåerna i dessa andelar kan jämföras före och efter skatteomläggningen.

**Diagram 2.3 Genomsnittlig disponibel inkomst i decilgrupp 9 i förhållande till inkomsten i decilgrupp 1. Andel hushåll med disponibel inkomster under 50 % av medianinkomsten. Samtliga hushåll decilindelade utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet 1982-1990 samt framskrivning 1991-1994.**




*Källa:* Finansdepartementets beräkningar på HINK 1982-1991.

Gruppen ålderspensionärer beräknas ha fått en förhållandevis gynnsam utveckling under 1991-1994. Medan den genomsnittliga reala disponibla inkomsten beräknas ha minskat med ca 5,5 % för hushåll 20-64 år, har den förbättrats med ca 2 % för ålderspensionärerna. Barnfamiljer, särskilt samboende med barn, beräknas ha fått något större inkomstminskningar än genomsnittet under perioden. Barnfamiljer träffas i relativt hög grad av arbetslöshet och har dessutom ofta mindre marginaler att minska sina ränteutgifter. Samtidigt har ändrade skatter och sociala ersättningar berört barnfamiljer relativt kraftigt. Tendensen från 1980-talet att ensamförädldrarna får en svagare ekonomisk utveckling än andra familjetyper förefaller dock ha brutits.

Utvecklingen från 1980-talet, med efter hand allt större skillnader mellan hushåll i olika åldersklasser, beräknas ha fortsatt 1991-1994. De yngsta hushållen, 20-29 år, beräknas ha fått en dubbelt så stor minskning av den genomsnittliga disponibla inkomsten som hushåll 50-64 år. Huvudorsaken är att yngre hushåll i högre grad berörts av arbetslöshet.

En indelning i huvudregioner visar inga nämnvärda skillnader mellan olika regioner. Den använda modellbefolkningen ger dock begränsade möjligheter att analysera regionala förändringar.

### 2.3.5 Ålderspensionärernas standardutveckling

Som redovisats i undersökningen "De äldres ekonomiska standard år 1993" (Ds 1993:93) beräknas andelen ålderspensionärer med låg ekonomisk standard ha minskat 1990-1993. Undersökningen visar att flertalet av de 250 000 ålderspensionärer vars inkomster inte når upp till grundpensionsnivån inkl. KBT, har bättre ekonomiska villkor än vad den låga inkomsten indikerar. Exempelvis är den disponibla inkomsten ofta låg eftersom pensionären bor så billigt att man inte får fullt KBT eller så har man ett sparkapital som minskar KBT. Det visas vidare i undersökningen att gruppen ålderspensionärer under perioden 1978-1982 ökade sin standard i förhållande till personer i förvärvsaktiv ålder. Under återstoden av 1980-talet fram till 1990 förändrades inte pensionärernas genomsnittliga ekonomiska standard nämnvärt i förhållande till standarden för personer 18-64 år.

Under perioden 1991-1994 beräknas gruppen ålderspensionärer som nämnts ha fått en relativt gynnsam utveckling. Kalkylerna pekar på att 1994 års pensionärer genomsnittligt sett har ca 2 % högre real ekonomisk standard än vad 1991 års pensionärer hade. Ålderspensionärerna beräknas 1994 ha genomsnittliga disponibla inkomster med hänsyn till försörjningsbörda som motsvarar 95 % av genomsnittsbeloppet för hushåll 20-64 år mot 88 % år 1991. Beaktas skillnader i boendeutgifter m.m. har troligen skillnaden i ekonomisk standard minskat ytterligare mellan ålderspensionärerna och hushåll i förvärvsaktiv ålder. Det är värt att notera att ålderspensionärer 1994 beräknas ha ca 7 % högre disponibel inkomst än tvåbarnsfamiljer och mer än 35 % högre än trebarnsfamiljer, med den använda justeringen för försörjningsbördan. Detta kan jämföras med 1 % resp. 27 % högre standard år 1991.

Ett skäl till att pensionärernas genomsnittliga standard i dessa analyser är relativt god, är det använda måttet på disponibel inkomst. Ålderspensionärer med egna hem har mindre lån och därmed lägre ränteutgifter jämfört med yngre med egna hem. De får därmed ofta högre disponibel inkomst när man justerar för s.k. hyresvärde och drar av utgiftsräntor.

Den gynnsamma utvecklingen för pensionärskollektivet i förhållande till dem i förvärvsaktiv ålder beror på ett flertal faktorer. Den successiva ökningen av ATP-pensionerna, både till följd av fler pensionärer med ATP och högre pensionsbelopp, lyfter pensionskollektivets inkomster, medan arbetslösheten sänker inkomsterna för hushåll i förvärvsaktiv ålder. Skatteändringarna - t.ex. sänkt grundavdrag, slopat schablonavdrag och införda egenavgifter - träffar främst hushåll med förvärvsinkomster, och till ringa del pensionärer. Besparingarna i de sociala transfereringarna berör hushåll i förvärvsaktiv ålder i högre grad än pensionärer, som också delvis har kompenserats för urholkningen av basbeloppet m.m. genom höjda pensionstillskott och förbättrat KBT.

Denna förbättring för kollektivet pensionärer skall inte förväxlas med den individuella utvecklingen under 1991-1994, som varit betydligt lägre. Ökningen av disponibel inkomst på ca 2 % avser en jämförelse mellan två olika grupper ålderspensionärer vid två olika tidpunkter. Tidigare

analyser (Ds 1993:93) har visat att av standardökningen för pensionärskollektivet 1990-1993 till omkring 70 % berodde på en sammansättningseffekt i ATP-hänseende, dvs. nytillkomna pensionärer med hög ATP ersatte andra med låg eller ingen ATP. Även för perioden 1991-1994 torde denna sammansättningseffekt vara i samma storleksordning. Skulle denna effekt dras från i kalkylen, minskar skillnaden i förändring i disponibel inkomst mellan gruppen ålderspensionärer och hushåll i ålder 20-64 år från ca 7 till uppskattningsvis ca 2-3 procentenheter. Denna skillnad beror då främst på arbetslösheten och olika regeleffekter.

Som framhållits i undersökningen om de äldres ekonomi minskar dock den här använda metoden att mäta inkomster alltmer sin användbarhet vid jämförelser mellan olika grupper och över tiden. Genom en ökad avgiftsfinansiering får ålderspensionärerna numera själva betala mer för nödvändig vård och omsorg. Dessa egenbetalningar beaktas inte vid jämförelserna av ekonomisk standardutveckling, främst för att data saknas om vilka avgifter hushållen betalar (se vidare kap. 4). Om ökningen av avgifterna kunde beaktas i modellkalkylen 1991-1994 skulle pensionärernas utveckling möjligen bli något mindre gynnsam.

### 2.3.6 Förändringar i inkomstfördelningen

Sammanfattningsvis pekar modellkalkylerna på att den relativa inkomsten har förändrats för ett stort antal hushåll från 1991 till 1994. Många hushåll har fått sänkt ekonomisk standard till följd av arbetslöshet, höga utgiftsräntor, sänkta förmögenhetsvärden osv. Andra hushåll har klarat sitt arbete och kanske t.o.m. ökat sina arbets- och kapitalinkomster. Genom framskrivningen 1991-1994 ändras decilgruppernas sammansättning. Andelen barnfamiljer och ungdomar i de mittersta decilgrupperna har minskat medan andelen ökat i de lägre decilgrupperna. Ålderspensionärernas andel i de lägsta decilgrupperna har minskat, medan andelen ökat i de mittersta grupperna. Den ekonomiska krisen och ändrade regler har således medfört både en real minskning av de disponibla inkomsterna och en omfördelning av dem. Barnfamiljerna har flyttat nedåt i inkomstfördelningen, medan pensionärerna flyttat uppåt.

Ålderspensionärernas andel av den totala disponibla inkomstsumman har följaktligen ökat (tabell 2.1). Ungdomarnas och barnfamiljernas andel har minskat. Förändringarna i befolkningen har varit mycket små.

Även om således inkomströrligheten på gruppnivå kan bedömas ha varit betydande, pekar modellkalkylerna på att att inkomstspridningen har varit relativt oförändrad. Vilka som hör till de 10-20 % med lägst resp. högst inkomst har förändrats, men den andel av den sammanlagda inkomstsumman som finns hos de 10-20 % mest välbeställda förefaller inte ha ändrats nämnvärt.

**Tabell 2.1 Den totala disponibla inkomstsumman fördelad på olika "generationsgrupper" 1991 och 1994. Procent.**

| | Andel av inkomstsumman | | Andel av befolkningen 1994 |
|---|---|---|---|
| | 1991 | 1994 | |
| Ungdomar < 30 år | 11,7 | 10,8 | 12,4 |
| Barnfamiljer | 35,0 | 34,5 | 44,6 |
| Hushåll utan barn | 35,3 | 35,7 | 25,1 |
| Ålderspensionärer | 18,0 | 19,0 | 17,9 |
| **Totalt** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |

*Källa:* Finansdepartementet.

### 2.3.7 Känslighetsberäkningar m.m.

Det finns flera struktur- och beteendeförändringar som ännu inte kan efterbildas. Några exempel är hushållens ändrade placeringar av kapital (portföljval) och hela ökningen av förtidspensioner och socialbidrag. Inte heller den kraftiga ökningen av arbetslösheten kan efterbildas väl i alla avseenden. Det beror främst på att den löpande statistiken inte beskriver hur lång tid sammanlagt som personer varit arbetssökande, utan endast de uppdelade perioderna av arbetslöshet och olika åtgärder. Den kraftiga ökningen av antalet flyktingar har inte kunnat beaktas i framskrivningen av inkomstfördelningen. Det är troligt att om också dessa förändringar kunde efterbildas fullt ut, skulle inkomsterna 1994 bli något ojämnare fördelade än vad modellkalkylen visat.

Olika kalkyler har genomförts i syfte att bestämma hur känslig framskrivningen är för alternativa antaganden. Om exempelvis lönespridningen antas fortsätta att öka i samma takt som 1989-1992 genom att de högst avlönade (främst bland tjänstemännen) får en relativt högre löneökning, ger det kortsiktigt en svag ökning av den totala inkomstspridningen mätt i Gini-koefficienten. Om skuldsaneringen 1991-1994 är lika skevt fördelad till de högre inkomstskikten som 1990-1991, kommer dock inkomstspridningen att öka betydligt mer än vad modellkalkylen utvisar.

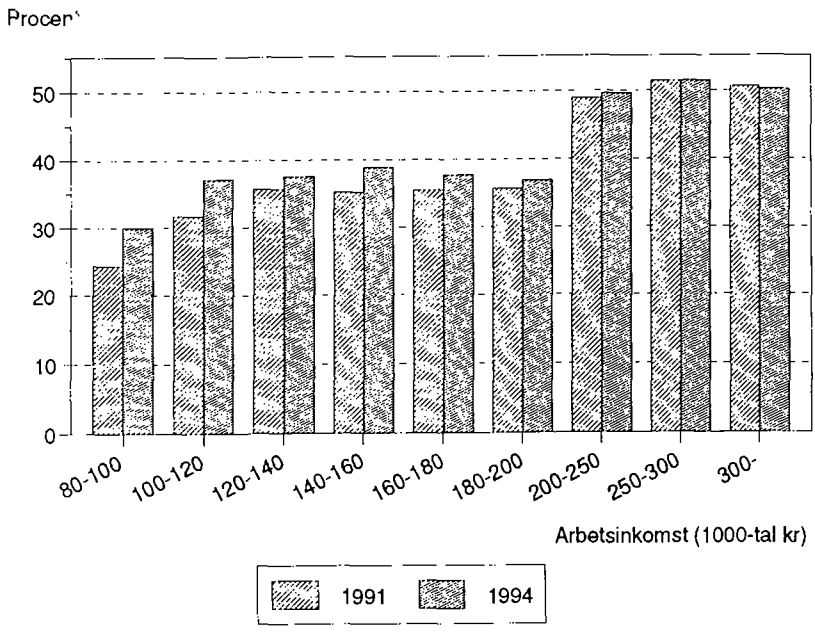
Modellkalkylerna har visat att resultaten är särskilt känsliga för antagandena om realisationsvinsternas utveckling. Sedan 1991 har värdet på egna hem sjunkit och antalet försäljningar har varit lågt. Börsens värde och omsättning har dock stigit sedan slutet av 1992. Bedömningar av realisationsvinsternas utveckling är osäkra. En känslighetsanalys har utförts med ett antagande om att realisationsvinsterna 1994 blir 10 miljarder kronor högre än vad som redovisats i bl.a. RRV:s prognoser. Därvid ökar inkomstspridningen till en nivå över 1991, mätt med Gini-koefficienten.

# 3 Marginaleffekter för helårs- och heltidsanställda

De offentliga systemen för omfördelning medför marginaleffekter både vid finansieringen och vid tilldelningen av ersättningar och bidrag. De sammanlagda marginaleffekterna i skatte- och transfereringssystemen som enskilda och hushåll i olika inkomstlägen och grupper möter vid ökade inkomster följs inom Finansdepartementet med olika metoder. Detta sker dels genom kalkyler av den totala marginaleffekten för arbetsinkomster varvid även socialavgifter och indirekta skatter beaktas, dels genom återkommande beräkningar i mikrosimuleringsmodellen av hushållens s.k. synliga marginaleffekter av inkomstskatt, inkomstberoende bidrag och barnomsorgsavgifter.

Följande kalkyler avser dessa synliga marginaleffekter 1991 och 1994. Beräkningarna baseras på de framskrivningar och antaganden som redovisats ovan. De visar således hur marginaleffekterna förändrats både till följd av en ändrad inkomstfördelning, ändrat beteende (t.ex. ökad benägenhet att söka bostadsbidrag) och ändrade regler. Om exempelvis inkomsterna sjunker för många hushåll genom arbetslöshet kan allt fler hamna i inkomstskikt med lägre marginalskatt, men högre marginaleffekt genom bostadsbidrag. I stort sett samtliga de förändringar i skatter, egenavgifter och sociala transfereringar som genomförts under perioden ingår i kalkylen.

**Diagram 3.1 Genomsnittliga marginaleffekter i olika inkomstklasser 1991 och 1994. Helårs- och heltidsanställda. Arbetsinkomst i 1994 års penningvärde.**




*Källa:* Finansdepartementet.

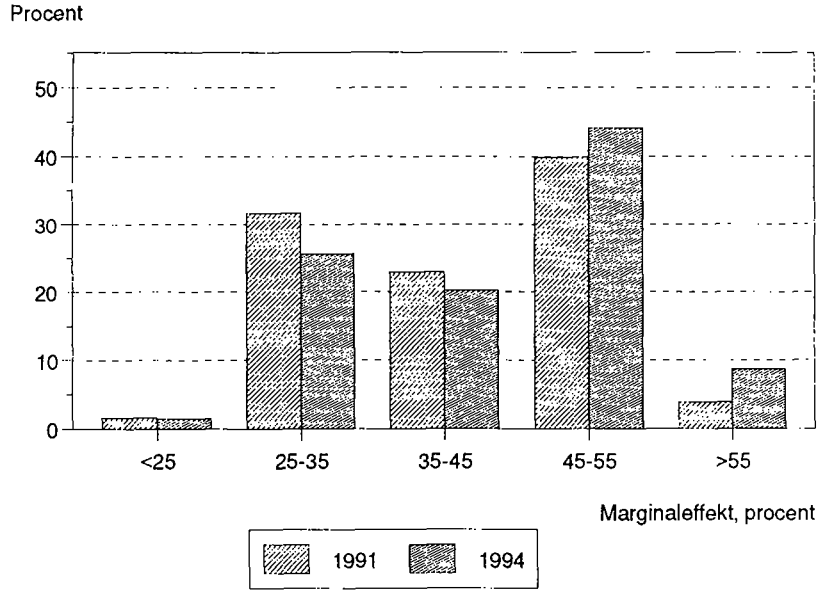
Marginaleffekten kan beräknas med olika definitioner och metoder. I denna kalkyl definieras marginaleffekten som den andel av en ökning av inkomst av förvärvsarbete på 1 000 kronor som går bort i ökad inkomstskatt och barnomsorgsavgift resp. minskat bostadsbidrag.

Beräkningen pekar på att de genomsnittliga marginaleffekterna för helårs- och heltidsarbetande ökat från ca 41,9 % 1991 till 44,0 % år 1994. Ökningen beror främst på ändrade skatteregler och de nya egenavgifterna. Ökningen var särskilt kraftig för låg- och medelinkomsttagare (diagram 3.1). I de högsta inkomstklasserna har den sammanlagda marginaleffekten endast ökat obetydligt, vilket torde bero på att egenavgifter inte betalas på inkomster över 7,5 basbelopp. Dessa värden är naturligtvis mycket lägre än före skattereformen.

Beräkningarna visar vidare att andelen helårs- och heltidsanställda med en sammanlagd marginaleffekt över 45 resp. 55 % har ökat mellan 1991 och 1994 (diagram 3.2). Däremot har andelen med låga marginaleffekter (25-35 %) minskat. Förändringarna beror till stor del på ändringar i inkomstskatten, dvs. slopat schablonavdrag och ändrade grundavdrag.[2]

Kalkylen underskattar möjligen förändringen 1991-1994, eftersom de höjningar som genomförts i barnomsorgstaxorna inte beaktats (se kap. 4).

**Diagram 3.2 Fördelning av marginaleffekter 1991 och 1994. Helårs- och heltidsanställda.**




*Källa:* Finansdepartementet.

[2] Dessa partiella kalkyler tar inte hänsyn till indirekta skatter, hur en inkomstökning påverkar förväntade sociala förmåner osv., vilket förklarar avvikelserna från de beräkningar som redovisas i finansplanen. Ett utvecklingsarbete pågår inom Finansdepartementet för att medge beräkningar av de totala marginaleffekterna i faktiska inkomstfördelningar.

## 3.1 Barnfamiljernas marginaleffekter

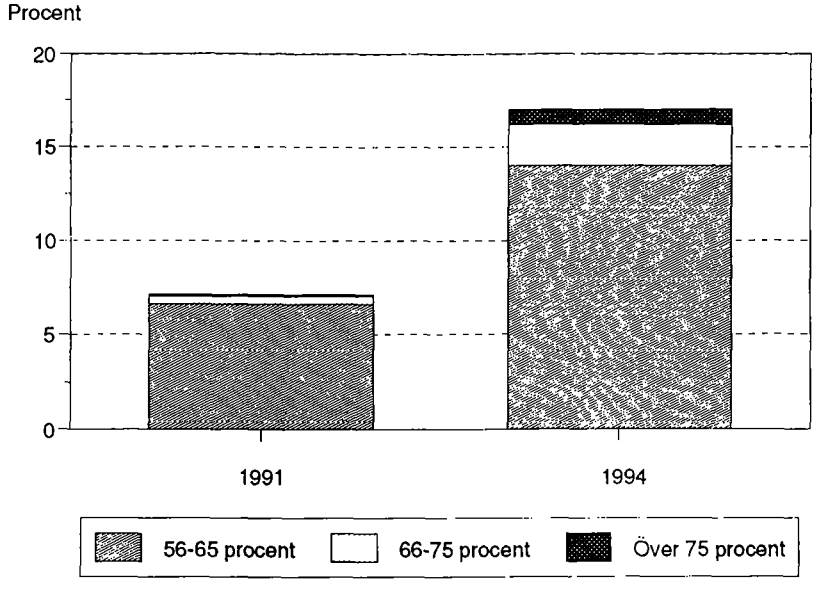
Om man endast ser till marginaleffekterna från inkomstskatten, bostadsbidragen och barnomsorgen är det framför allt barnfamiljerna som kommer upp i marginaleffekter över 55 %. De barnfamiljer som har marginaleffekter över 55 % – ungefär 17 % av alla barnfamiljer 1994 – kan delas in i tre olika grupper: en grupp med en sammanlagd marginaleffekt på ca 60 %, en annan grupp på ca 70 % och en tredje ca 80 %.

Den största av dessa grupper är den med en samlad marginaleffekt på ca 60 %. Gruppen består dels av den som enbart betalar kommunal inkomstskatt, men som ändå kommer upp i en samlad marginaleffekt omkring 60 % på grund av att de har både ett inkomstberoende bostadsbidrag och en inkomstberoende barnomsorgstaxa. Dels finns i denna grupp de som har inkomster över brytpunkten för statlig inkomstskatt och därigenom har en marginalskatt på ca 50 % och ovanpå detta en inkomstberoende barnomsorgstaxa.

Den näst största gruppen, den med en marginaleffekt på ca 70 %, består av hushåll som är berättigade till bostadsbidrag trots att någon av makarna har en inkomst över brytpunkten för statlig inkomstskatt. Den tredje och minsta gruppen, som endast består av ett fåtal hushåll, är de som förutom inkomster över brytpunkten för statlig skatt har både ett inkomstberoende bostadsbidrag och en inkomstberoende barnomsorgstaxa. Marginaleffekten för dessa blir ca 80 %.

Som visas i diagram 3.3 har andelen barnfamiljer i samtliga av dessa tre grupper ökat betydligt sedan 1991.

**Diagram 3.3 Andel barnfamiljer med samlad marginaleffekt över 55 % 1991 och 1994.**




*Källa:* Finansdepartementet.

För de barnfamiljer som har marginaleffekter över 55 % har de samlade marginaleffekterna i de flesta fall ökat mellan 1991 och 1994. Förutom effekten av egenavgifterna till sjuk- och arbetlöshetsförsäkringen har övergången till aktuell inkomst vid beräkning av bostadsbidragen medfört en ökning av marginaleffekten med 2 till 3 procentenheter. I många kommuner med inkomstberoende barnomsorgstaxor har dessutom den andel av hushållets inkomst som betalas i barnomsorgsavgift höjts.

# 4 Fördelningseffekter av egenavgifter för vård, omsorg och service

## 4.1 Bakgrund

I kompletteringspropositionen 1992/93 (prop. 1992/93:150 bil. 6) framhölls att det är rimligt att en del av den ökning av hushållens disponibla inkomster som kan förväntas vid en återhämtning av den svenska ekonomin tas i anspråk för en ökad grad av avgiftsfinansiering av den kommunala verksamheten. Ett utredningsarbete aviserades inom regeringskansliet avseende bl.a. de fördelningspolitiska effekterna av ökad avgiftsfinansiering. I det följande redovisas vissa delresultat av detta arbete.

Av praktiska skäl begränsas redogörelsen till äldreomsorgen och barnomsorgen. De utgör kostnadsmässigt merparten av den kommunala verksamheten. Det är också de områden där höjda avgifter oftast diskuterats och där effekterna direkt kan få betydande fördelningspolitiska verkningar. För andra verksamheter som exempelvis utbildning och tekniska tjänster finns speciella frågeställningar som inte ryms inom denna översikt. För hälso- och sjukvården skall en analys av egenbetalningens effekter enligt direktiven göras av kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation, HSU 2000.

Principerna för och nivåerna i avgiftssättningen varierar starkt mellan barnomsorgen och äldreomsorgen samt mellan skilda kommuner och landsting. Vissa avgiftsregler baseras på att den som utnyttjar tjänsten skall betala en stor andel av kostnaden med undantag för ett visst mindre fribelopp för egna utgifter. För andra tjänster betalas olika avgifter för samma tjänst, beroende på inkomst. Andra åter har samma avgift för olika tjänster, med särskilda skydd mot höga egenkostnader. Avgiftsprinciperna tycks inte tidigare ha haft något direkt samband med kostnaden för tjänsten eller med överväganden om effektiv styrning. De torde oftast ha utgått från en kombination av finansieringsmotiv och fördelningspolitiska hänsyn.

Kommunerna har ett begränsat resursutrymme framöver. Samtidigt väntas behoven och efterfrågan öka särskilt till följd av en ökad andel äldre, sociala förändringar som ökad andel ensamboende, växande anspråk till följd av allmänt höjd levnadsstandard samt den teknologiska utvecklingen. Möjligheterna att höja avgifterna för den vård, omsorg och service som tillhandahålls av kommunerna har därför diskuterats allt oftare under senare år.

Höjda avgifter skall bidra till att bromsa anspråken på skattefinansiering. Höjda egenavgifter syftar också till att förstärka elementen av marknadsmekanism. Konsumenten antas välja effektivare och undvika

onödig konsumtion till följd av avgiftens s.k. signaleffekt. Avgifterna kan användas som styrmedel för att överföra viss konsumtion från dyrare till billigare tjänster. Dessa viktiga syften med en omläggning kommer dock att behandlas här endast vad avser eventuella följdverkningar på fördelningen av konsumtionen.

### 4.1.1 Fördelningseffekter

Under de senaste åren har intresset ökat för fördelningseffekter av offentligt subventionerad konsumtion och avgiftsfinansiering. Ett flertal internationella och svenska studier har pekat på att icke kontanta subventioner främst gynnar barnfamiljer och äldre. Eftersom dessa grupper ofta ligger lägre i inkomstfördelningen, sker en utjämning när värdet av dessa subventioner inräknas. Särskilt den subventionerade hälso- och sjukvården utjämnar inkomstfördelningen genom att omfördela kostnaderna för den över livet och mellan grupper ojämna risken att bli sjuk eller handikappad. I en ESO-studie som avses presenteras i mitten av 1994 indikeras att den s.k. Gini-koefficienten sjunker kraftigt när värdet av offentliga subventioner av utbildning, barnomsorg, hälso- och sjukvård och äldreomsorg inräknas. Diskussionen har emellertid visat att fördelningsanalyser av offentlig konsumtion är mycket komplicerade både teoretiskt och empiriskt.

Utbyggnaden av offentligt finansierad vård, omsorg och service med låga egna avgifter har väsentligen haft fördelningspolitiska motiv. Målen har dock varit komplexa och varierat över tiden och mellan olika offentliga åtaganden. Fördelningsmålen har omfattat tillgången till de offentliga tjänsterna, egenbetalningen, kvaliteten och resultatet samt även en utveckling för social integration. Fördelningsmålen handlar således sällan om direkt årlig utjämning mellan olika inkomstskikt, utan oftare om utjämning av levnadsförhållanden över livet och mellan grupper med olika förutsättningar.

En fördelningsanalys måste ta hänsyn till de skillnader som finns i behov och risker mellan olika grupper och över livet – och som de offentliga systemen syftar till att kompensera. Somliga ärver anlag för sjukdom och ohälsa, andra anlag för god hälsa. Ekonomiska förhållanden, kost och uppfostran under barndomen påverkar den framtida hälsan och vårdbehoven. Uppväxtvillkoren har också stor inverkan på den framtida utbildningen, och därmed på livsinkomsterna. Hälsa och utbildning påverkar i sin tur yrke och arbetsförhållanden, och därmed arbetsrelaterade risker under livet. Ett tungt arbete tenderar dessutom att öka det framtida behovet av hjälp, vård och omsorg och kan förkorta livet.

Ofta samvarierar dessa egenskaper. Personer med god ekonomi har oftare god hälsa, hög utbildning, ett lågriskarbete samt en lång och givande ålderdom. Ekonomisk svaga har oftare ohälsa och högre vårdbehov, lägre utbildning, höga risker i arbetet samt större vård- och omsorgsbehov under ålderdomen. Ålderspensionärer har hög konsumtion av hälso- och sjukvård inkl. läkemedel och använder samtidigt kommunal

hemtjänst, färdtjänst osv. Barnfamiljer har på liknande sätt en omfattande konsumtion av barnomsorg, utbildning osv. En analys bör således fånga de sammanlagda effekterna av många offentliga system.

De offentliga subventionerna påverkar inkomstfördelningen både direkt och i framtiden. Genom den subventionerade barnomsorgen kan barnfamiljer öka sina förvärvsinkomster och därmed förbättra sin annars med hänsyn till försörjningsbördan ofta låga placering i inkomstfördelningen. Studenter hamnar långt ned i fördelningen under studietiden, men får sedan ofta högre inkomster än genomsnittet. Egentligen måste man således relatera fördelningen av subventioner till en helt annan inkomstfördelning utan subventioner, där också arbetsinkomsterna och skatterna fördelats annorlunda.

Därtill måste finansieringen av den offentliga servicen beaktas inkl. fördelningen mellan egenbetalning och skattefinansiering. Skattefinansieringen kan exempelvis innebära att hushåll med god ekonomi bidrar med långt större resurser än vad som motsvaras av värdet av deras konsumtion. Dagens fördelning av avgifter, konsumtionsvärde och finansiering borde således jämföras med fördelningen i ett alternativt och mer neutralt system där vård och omsorg finansieras genom marknadsbaserade försäkringar.

Vad som ytterligare komplicerar analysen är att man generellt sett bör ta hänsyn även till de dynamiska effekterna av både skattefinansieringen och avgifternas konstruktion. En stor skattekil genom finansieringen kan medföra en sämre allmän ekonomisk utveckling, vilket ger mindre resurser som kan läggas på service, vård och omsorg. Detta kan i sin tur särskilt drabba personer med både svag ekonomi och stora behov. Låga avgifter kan också leda till en överkonsumtion, exempelvis bland ekonomiskt välbeställda – som då får del av en större andel av de offentliga subventionerna än vad som skulle kunna motiveras av t.ex. deras hälsotillstånd. Subventionerad utbildning och barnomsorg kan å andra sidan långsiktigt medföra att arbetskraftens kompetens höjs och därmed bidra till en bättre ekonomisk utveckling. Väl utformade avgifter inom tandvården och den öppna hälso- och sjukvården kan medföra att sjukdomstillstånd behandlas tidigt eller förebyggs, vilket inte bara leder till bättre hälsa utan även bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och därmed högre välfärd. En allsidig analys borde således omfatta också en bedömning av hur hälsa och levnadsförhållanden i övrigt påverkas på sikt av en förändring av avgifterna till och konsumtionen av offentlig service, vård och omsorg.

### 4.1.2 Kunskapsläget

En allsidig analys av fördelningseffekterna av subventionerade offentliga tjänster och egenavgifter samt av konsekvenserna av ändrade avgifter förutsätter således tillgång till ett omfattande empiriskt underlag. Framför allt behövs tillgång till undersökningar som samtidigt mäter behov och efterfrågan, konsumtionsvolym, betalda avgifter samt individernas arbets-

tid och ekonomiska förhållanden. Uppgifter behövs vidare om hur avgiftsreglerna ser ut i dag samt motsvarande genomarbetade antaganden om hur de kan förändras inkl. olika modeller för högkostnadsskydd. Slutligen behövs underlag för att bedöma hur efterfrågan på vård och omsorg kan förändras efter en anpassning.

Sådana empiriska underlag saknas i stort sett helt i dag. Varken de som tar in avgifter eller ansvariga statistikmyndigheter samlar in användbara uppgifter om omfattningen av vård och service, värdet av konsumtionen samt vilka avgifter konsumenterna betalar i relation till inkomsten. Det är således mycket svårt att ge ens elementär information om var i inkomstfördelningen avgifterna betalas och än mindre analysera fördelningen av konsumtionens värde resp. bedöma tänkbara anpassningar vid ändrade avgifter. Trots den internationellt sett mycket omfattande offentliga verksamheten i Sverige under årtionden saknas fortfarande möjligheter till väl underbyggda analyser inom området.

Den följande redovisningen måste således i brist på relevant statistik utnyttja de få datakällor som finns och använda schabloniserade metoder för att illustrera effekterna. Den tvingas också behandla effekterna inom olika tjänstesektorer separat även om vi vet att systemen inte sällan berör samma personer. Därmed underskattas de kombinationseffekter som kan uppkomma för exempelvis äldre med hälsobesvär om avgifterna samtidigt höjs både inom hälso- och sjukvården och inom äldreomsorgen.

Endast ett fåtal av alla komplicerade frågor kommer således att kunna behandlas. Redovisningen skall därför betraktas som en första kunskapsinventering. Fortsatta analyser förutsätter att särskilda data samlas in om den offentliga konsumtionen, genom exempelvis omläggningar av olika statistikprodukter inom SCB. Sådana initiativ övervägs.

## 4.2 Barnomsorgens avgifter

### 4.2.1 Barnomsorgsavgifternas andel av totalkostnaden

Barnomsorgen har byggts ut kraftigt de senaste decennierna. År 1993 hade ungefär två tredjedelar av alla barn i åldern 1-6 år plats inom den kommunala barnomsorgen. Samtidigt betalar föräldrarna via avgifter i dag en något större andel än tidigare av den totala bruttokostnaden för barnomsorgen. Avgiftsfinansieringsgraden 1980 var 7 %. År 1992 betalade föräldrarna 12 % av den totala kostnaden för den kommunala barnomsorgen som uppgick till 39 miljarder kronor. Flera tecken tyder på att trenden mot ökad avgiftsfinansiering har fortsatt efter 1992. De avgifter föräldrarna betalar har fortsatt att öka i de flesta kommuner. Samtidigt visar en enkät till 100 kommuner som genomförts av Socialstyrelsen och SCB att stora besparingar genomförts inom den kommunala barnomsorgen. En beräkning av vilka effekter detta har haft på den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden kan göras först när kommunernas bokslut för 1993 resp. 1994 finns tillgängliga.

Avgiftsfinansieringsgraden inom barnomsorgen varierar dels mellan olika barnomsorgsformer, dels mellan olika kommuner. Den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden för hela barnomsorgen uppgick 1991 till drygt 11 %. För dag- och fritidshem var den drygt 10 %, medan den för familjedaghem uppgick till 15-16 %. Variationerna mellan olika kommuner var också stor. Den lägsta avgiftsfinansieringsgraden var ca 7 % och den högsta ca 20 %. Variationerna i avgiftsfinansieringsgrad kan bero på både variationer i avgifter och kostnader.

Tidigare undersökningar har visat att det inom den kommunala barnomsorgen endast finns ett svagt positivt samband mellan avgiftsfinansieringsgrad och servicenivå. Skillnader i de avgifter som föräldrarna betalar för barnomsorgen förefaller därför endast till begränsad del kunna förklaras av skillnader i kvaliteten på den service som föräldrarna köper.

### 4.2.2 Utnyttjandet av kommunal barnomsorg

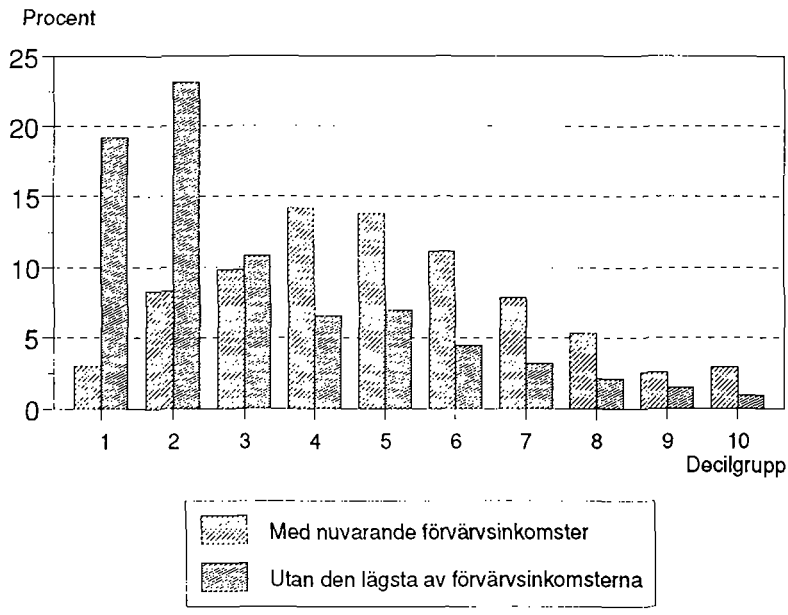
LO har i en studie visat att barnomsorgen i början av 1980-talet i högre utsträckning utnyttjades av akademiker- och tjänstemannafamiljer än av familjer som tillhörde LO-kollektivet. Skillnaden i utnyttjandegrad har enligt senare studier minskat under 1980-talet. En analys, utförd på SCB:s urvalsundersökning om hushållens inkomster år 1991 (HINK 91), tyder dock på att akademiker- och tjänstemannafamiljer fortfarande är något överrepresenterade inom den kommunala barnomsorgen.

Socialstyrelsen pekade i en rapport 1989 på att en förklaring till denna fördelningen kan vara att kvinnor i LO-kollektivet i större utsträckning arbetar på oregelbundna arbetstider. En ytterligare faktor av betydelse kan vara att utbyggnaden av barnomsorgen hade kommit längre i storstäder och tätorter där tjänstemannayrken är vanligare än i mindre orter och på landsbygden. Även olika gruppers inställningar till offentlig barnomsorg kan ha betydelse liksom tillgången till deltidsplatser på daghemmen. Men även avgifternas storlek pekades ut som en trolig förklaring till fördelningen.

Det finns emellertid inget entydigt samband mellan samhällsklass och hushållens ekonomiska standard. När man skall studera barnomsorgsavgifternas effekt på inkomstfördelningen är det därför mer relevant att undersöka hur utnyttjandet av barnomsorg varierar mellan olika hushåll när dessa sorterats i olika grupper utifrån ekonomisk standard.

En bearbetning av HINK 91 visar att andelen hushåll med barnomsorg är störst i de mellersta decilerna (diagram 4.1). Resultatet kan dock inte tolkas så att det är medelinkomsttagarna som i största utsträckningen drar fördel av barnomsorgen. Mycket talar i stället för att det till stor del är tack vare barnomsorgen som barnfamiljerna genom förvärvsarbete kan nå genomsnittliga inkomstnivåer med hänsyn till försörjningsbördan. För att kunna uttala sig om vilka inkomstgrupper som i första hand dragit fördel av barnomsorgens utbyggnad är det därför mer relevant att utgå från de inkomster som hushållen skulle ha haft om de inte hade haft tillgång till offentligt subventionerad barnomsorg.

**Diagram 4.1 Antal familjer med barn i kommunal barnomsorg i befolkningen i decilgrupper samt fördelningen efter en simulerad inkomstminskning. Decilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**




*Källa:* Finans- och Socialdepartementen, HINK 91.

Empiriska analyser både i Sverige och i andra länder visar att ökat pris på barnomsorgstjänster leder till en minskad efterfrågan. Graden av priskänslighet för de kommunala barnomsorgstjänsterna påverkas givetvis av bl.a. tillgången till andra tillsynsalternativ. Många föräldrar skulle, utan tillgång till kommunal barnomsorg, troligen ha möjlighet att välja alternativa omsorgsformer – om än dyrare och/eller av annan kvalitet. Tillgången till t.ex. farmor eller mormor som privat tillsynsform har dock minskat på grund av att allt fler kvinnor förärvsarbetar. Sammantaget innebär detta att det är svårt att beräkna hur mycket föräldrarnas arbetsinkomster skulle minska om det inte fanns någon offentlig subventionerad barnomsorg.

För att illustrera betydelsen av föräldrarnas inkomster har dock ett stiliserat experiment genomförts där arbetsinkomsten för en av föräldrarna satts till noll. För gifta/sammanboende antas att det är den av föräldrarna som har lägst inkomst som upphör att förvärvsarbeta. Även de ensamstående inkomster sätts till noll. Familjernas inkomstskatt och inkomstberoende bidrag har sedan räknats om.

Simuleringen visar att familjer med barnomsorg, utan dessa inkomster, förskjuts kraftigt nedåt i inkomstfördelningen (diagram 4.1). Inkomsterna från det förvärvsarbete som barnomsorgen delvis ger föräldrarna möjlighet till, har således stor betydelse för familjernas ekonomiska standard. Det är dock viktigt att komma ihåg att experimentet bygger på extremantagandet att det inte finns tillgång till alternativa barnomsorgsformer. Den troliga bilden av hur inkomsterna hos barnfamiljerna och inkomstför-

delningen skulle se ut utan offentligt subventionerade barnomsorg ligger därför någonstans emellan den faktiska och den som simulerats fram i detta experiment.

### 4.2.3 Barnomsorgsavgifternas utformning

Kommunerna tillämpar i huvudsak två olika typer av taxor:

- *Inkomstrelaterade taxor* där avgiften varierar beroende på familjens inkomst. Ungefär tre fjärdedelar av alla kommuner har någon form av inkomstrelaterad taxa. Eftersom inkomstrelaterade taxor är något vanligare bland större än bland mindre kommuner bor dock ca 83 % av alla barn med kommunal barnomsorg i kommuner med inkomstrelaterade taxor.
- *Enhetstaxor* där alla betalar samma avgift oavsett inkomst. I många kommuner finns emellertid möjlighet till speciella avgiftsnedsättningar för hushåll med låga inkomster, t.ex. ensamstående.

Två olika typer av inkomstrelaterade taxor förekommer. Den vanligaste är *procenttaxor* där avgiften beräknas som en viss procentandel av familjens inkomst upp till ett givet tak. I många kommuner har inkomsttaket satts till ett basbelopp per månad, vilket motsvarar drygt 35 0000 kronor innevarande år. Den andra typen är *stegvis inkomstrelaterad taxor* där varje trappsteg utgörs av ett inkomstintervall inom vilken en fast avgift tas ut. Avgiften för en barnomsorgsplats varierar dessutom beroende på antalet barn i familjen och i många kommuner även beroende på vistelsetid.

### 4.2.4 Avgifternas nivå

Den genomsnittliga avgiften inom den kommunala barnomsorgen ökade i reala termer med ca 23 % mellan 1980 och 1991. Beräkningen avser sammanlagda föräldraavgifter i förhållande till antalet platser. Ökningen beror inte enbart på ändringar i barnomsorgstaxorna utan påverkas även av bl.a. inkomstutvecklingen, ändringar i arbetstiderna och att familjedaghemmen, där det är betydligt vanligare att avgiften är direkt knuten till vistelsetiden, minskat i omfattning jämfört med daghemmen.

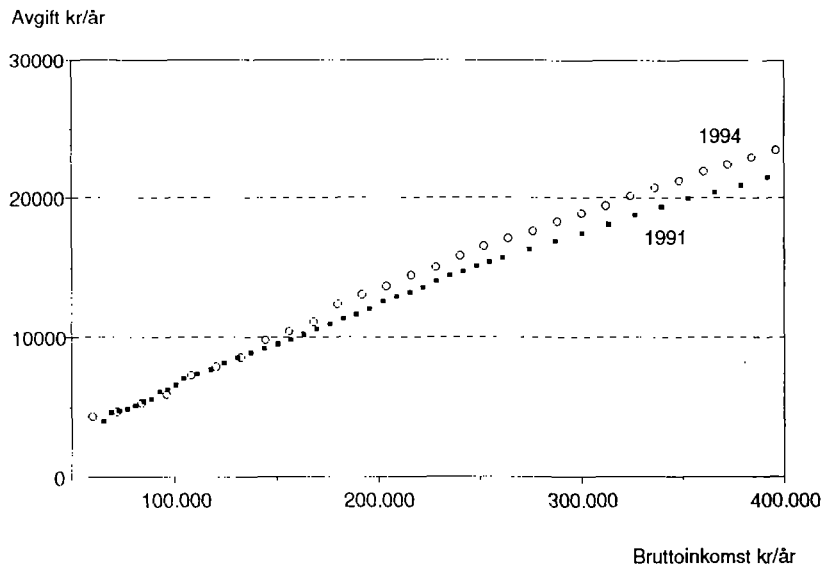
Både Kommunförbundets beräkningar av genomsnittliga barnomsorgsavgifter i rikets samtliga kommuner för fem olika typfamiljer och Finansdepartementets årliga kartläggning av avgifter i 50 representativa kommuner, tyder på att avgifterna inom barnomsorgen fortsätter att öka. Finansdepartementets kartläggning tyder dessutom på att syskonrabatterna genomsnittligt sett minskar. Genom att kombinera de vägda genomsnittliga avgifterna i olika inkomstintervall i Finansdepartementets kartläggning med den inkomstfördelning 1991 resp. 1994 som används i fördelningsstudien, har en uppskattning kunnat göras av den genomsnittliga

avgiftshöjningen på kommunala dag- och fritidshem under de senaste tre åren. Den pekar på att avgifterna har ökat realt med ca 6 % för en heltidsplats på daghem och med ca 11 % för en fritidshemsplats på heltid. Genomsnittlig avgift 1994 för en heltidsplats på daghem uppgår enligt denna undersökning till ca 1 500 kronor per månad. För familjer med två barn inom förskolan uppgår den genomsnittliga avgiften till ca 2 200 kronor per månad. För en fritidshemsplats uppskattas avgiften till ca 900 kronor per månad för ett barn och 1 400 kronor per månad för två barn.

Finansdepartementets kartläggning visar att avgiftshöjningarna 1991-1994 varit störst för de hushåll som har de högsta inkomsterna. För t.ex. hushåll med ett barn på daghem och med en årsinkomst under 140 000 kronor i 1994 års penningvärde har ingen real ökning skett av genomsnittlig avgift (diagram 4.2). För hushåll med en årsinkomst på t.ex. 400 000 kronor har avgifterna däremot stigit med drygt 8 %. En motsvarande analys med i stort sett samma resultat har även genomförts för fritidshemmen.

Att avgifterna i genomsnitt stigit mest för hushåll med höga inkomster beror till största delen på att många kommuner med procenttaxa valt att öka sina avgiftsintäkter genom att helt enkelt höja procentsatsen. En avgiftshöjning enligt denna modell har klara fördelar ur fördelningssynpunkt, men innebär samtidigt att marginaleffekterna från barnomsorgen ökar. För kommunerna innebär dessutom de höjda procentsatserna i barnomsorgstaxorna att avgiftsintäkterna stiger snabbare när hushållens inkomster ökar på grund av t.ex. ökade reallöner och minskad arbetslöshet.

**Diagram 4.2 Beräknad genomsnittlig årsavgift för ett barn på daghem 1991 och 1994. 1994 års penningvärde.**




*Källa:* Finansdepartementet.

### 4.2.5 Genomsnittlig avgift för olika inkomstklasser

Även när analysen utsträcks till att gälla alla barn inom den kommunala barnomsorgen finns ett klart samband mellan betalda avgifter och hushållets inkomster (tabell 4.1). Sambandet är dock svagare än det samband som finns inom en och samma hushållskategori, beroende på att avgifternas fördelning även påverkas av var i inkomstfördelningen flerbarnsfamiljerna återfinns och hur arbetstiderna varierar mellan olika inkomstgrupper.

Avgiftssummans fördelning i befolkningen följer i stort sett samma mönster som fördelningen av hushåll med barnomsorg (jfr tabell 4.1, kolumn 1, och diagram 4.1). En liten förskjutning upp i inkomstfördelningen kan dock skönjas beroende på att de med barnomsorg och hög inkomst betalar en något större andel av den totala avgiftsumman än de som har lägre inkomst (jfr tabell 4.1, kolumn 2).

Avgifterna som andel av disponibel inkomst bland hushåll med barnomsorg är dock relativt jämnt fördelad (jfr tabell 4.1, kolumn 3). Det är endast för den femtedel av hushållen med de högsta inkomsterna i förhållande till försörjningsbördan som andelen är klart mindre.

**Tabell 4.1 Betalda avgifter inom barnomsorgen 1991 för olika decilgrupper. Andel av den totala avgiftssumman och de olika decilgruppernas samlade disponibla inkomst. Decilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Procent.**

| Decilgrupp | Hela befolkningen Totala avgiftssummans fördelning | Hushåll med kommunal barnomsorg* | |
|---|---|---|---|
| | | Totala avgiftssummans fördelning | Avgift i % av disponibel inkomst |
| 1 | 2,7 | 6,4 | 5,3 |
| 2 | 8,0 | 8,2 | 4,7 |
| 3 | 11,0 | 9,5 | 5,2 |
| 4 | 17,2 | 9,8 | 5,0 |
| 5 | 19,0 | 10,4 | 5,6 |
| 6 | 15,2 | 10,5 | 4,9 |
| 7 | 11,4 | 10,0 | 4,6 |
| 8 | 7,8 | 11,7 | 5,0 |
| 9 | 3,6 | 11,3 | 4,4 |
| 10 | 4,1 | 12,2 | 3,6 |
| **Totalt** | **100,0** | **100,0** | **4,8** |

* Analysen omfattar endast hushåll med barnomsorg under ett helt kalenderår.
*Källa:* Finans- och Socialdepartementen, HINK 91.

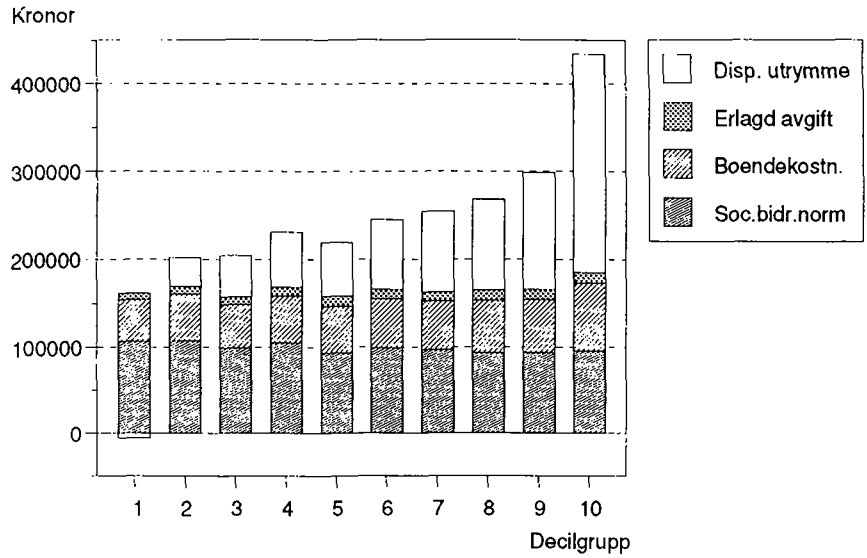
### 4.2.6 Disponibelt utrymme i olika inkomstklasser

Det utrymme som finns kvar när de disponibla inkomsterna reduceras med nuvarande barnomsorgsutgifter, en inkomst motsvarande socialbidragsnormen för vart och ett av hushållen och faktisk boendeutgift, uppgick år 1991 till totalt ca 31 miljarder kronor. De totala barnomsorgsavgifterna uppgick 1991 till ca 4 miljarder kronor.

Som framgår av diagram 4.3 är utrymmet ovanför socialbidragsnormen betydligt större i de högre decilerna än i de lägre. För hushåll i de lägre decilerna utgör redan nuvarande avgifter en betydande andel av det totala utrymmet ovanför socialbidragsnormen. För den lägsta decilen finns genomsnittligt sett inget utrymme alls kvar.

Utrymmet för ytterligare avgiftshöjningar bland hushåll med de lägsta inkomsterna är därför begränsat. Det teoretiskt sett maximala utrymmet för avgiftshöjningar, sett över alla inkomstklasser, kan förmodas vara mindre än hushållens disponibla utrymme ovanför socialbidragsnormen. Dels är kommunerna förhindrade att höja avgifterna över den nivå som motsvarar kommunens kostnader för barnomsorgen. Dessutom kan hushållens efterfrågan på barnomsorg förväntas minska om stora avgiftshöjningar skulle genomföras.

**Diagram 4.3 Erlagda barnomsorgsavgifter och disponibelt utrymme i olika decilgrupper. Hushåll med barnomsorg 1991.**




*Källa:* Finansdepartementet, HINK 91.

### 4.2.7 Direkta effekter av avgiftshöjningar

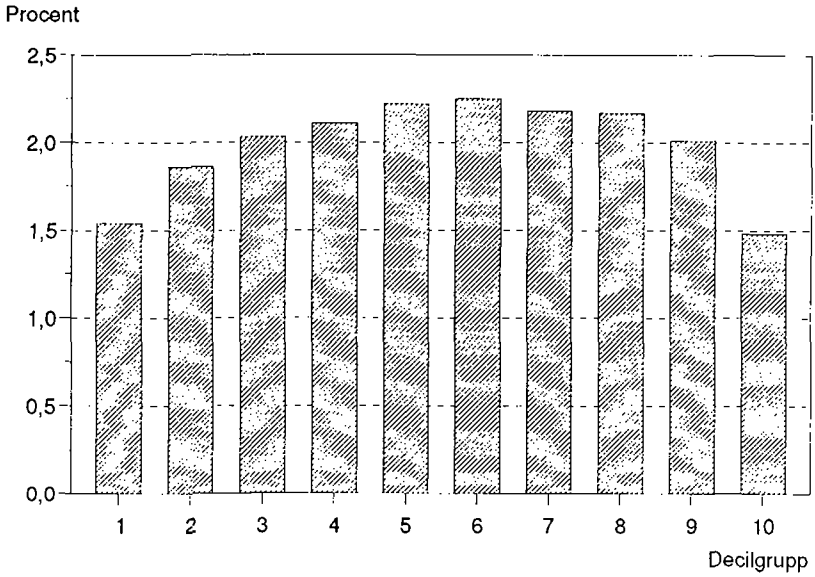
För att analysera den direkta effekten på inkomstfördelningen av ökade avgifter inom barnomsorgen har ett stiliserat experiment utförts. I detta har antagits att avgifterna, i de kommuner som tillämpar enhetstaxa, höjs med 60 % om de tar ut en avgift under medianen och med 46 % om avgifterna ligger över medianen. I de kommuner som har en inkomstberoende taxa antas i stället att avgifterna höjs med ett belopp motsvarande 2 % av hushållet bruttoinkomst. Ett tak för avgiftshöjningarna sätts dock vid inkomster motsvarande ett basbelopp per månad. Avgiftshöjningarna

är räknade utifrån 1991 års avgiftsnivåer och innebär en höjning av den totala avgiftsumman i var och en av de båda grupperna med ca 50 %. Sammantaget motsvarar detta en höjning av den totala avgiftssumman med ca 2 miljarder kronor.

En avgiftshöjning enligt denna modell innebär att avgiftshöjningarna som andel av disponibel inkomst blir något större i de mellersta decilerna (diagram 4.4). Tyngdpunkten i avgiftshöjningen ligger framför allt i decil 3 till 9.

Höjningens jämna fördelning och dess i förhållande till totala inkomsternas storlek relativt begränsade omfattning, innebär att spridningen av disponibel inkomst efter betald barnomsorgsavgift i befolkningen som helhet påverkas endast marginellt.

**Diagram 4.4 Genomsnittlig avgiftshöjning som andel av disponibel inkomst i olika decilgrupper. Decilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**




*Källa:* Finans- och Socialdepartementen.

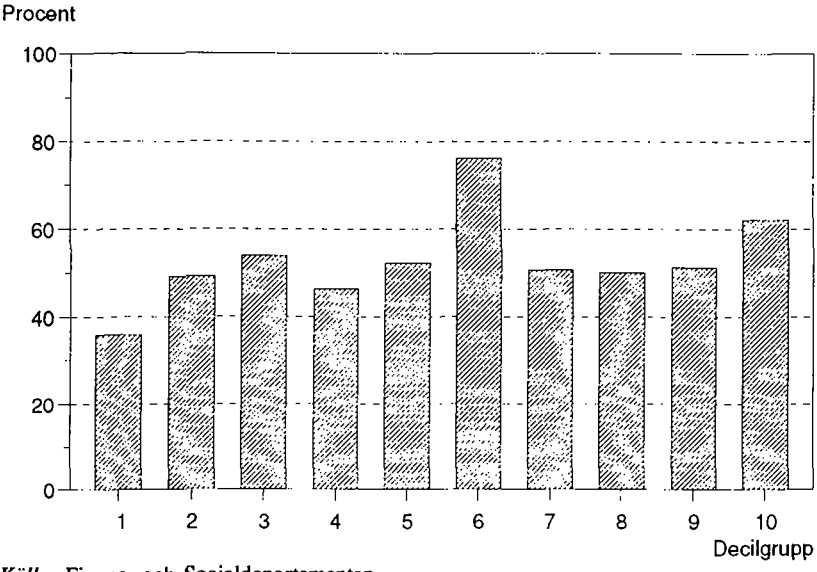
### 4.2.8 Avgiftshöjningarnas effekt på efterfrågan

Forskning som genomförts i både Sverige och andra länder visar att hushållens efterfrågan på barnomsorg är priskänslig. Erfarenheter från flera kommuner och analyser inom regeringskansliet av uppgifter om hushållens barnsomsorgskonsumtion i HINK 91, tyder på att priskänsligheten är större för fritidshem än för daghem. Eftersom många barnfamiljer skulle flyttas från de mellersta till de nedre delarna av inkomstfördelningen om de skulle sluta att förvärvsarbeta indikerar detta att en minskat utnyttjande av barnomsorgen allmänt kan leda till en något ökad inkomstspridning. Det finns emellertid ännu inga forskningsresultat som

visar hur efterfrågans priskänslighet varierar för hushåll med olika inkomst i förhållande till försörjningsbördan. Därtill saknas information om i vilken utsträckning personer skulle förvärvsarbeta vid högre avgifter. Det går därför inte att dra några mera exakta slutsatser om vilka effekter på inkomstfördelningen en minskad efterfrågan kan tänkas leda till.

Det privatekonomiska utbytet av förvärvsarbete varierar emellertid kraftigt mellan olika inkomstgrupper (diagram 4.5). Det har här definierats som förändring av disponibel inkomst efter barnomsorgskostnader, uttryckt som andel av förändringen i hushållets bruttoinkomst, när den i hushållet med lägst inkomst väljer att förvärvsarbeta. Det privatekonomiska utbytet och därmed även incitamentet till förvärvsarbete är genomsnittligt sett lägre i de låga decilerna.

**Diagram 4.5 Genomsnittligt privatekonomiskt utbyte av förvärvsarbete 1991 för den i hushållet som har lägst inkomst. Hushåll med barnomsorg minst elva månader. Decilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**




*Källa:* Finans- och Socialdepartementen.

## 4.3 Egenavgifter inom äldreomsorgen

Den kommunala äldreomsorgen omfattar olika former av tjänster, omsorg och vård. I denna genomgång behandlas de kostnadsmässigt mest omfattande delarna: hemtjänsten, färdtjänsten samt större delen av det som numera kallas särskilda boendeformer (ålderdomshem, sjukhem m.m.).

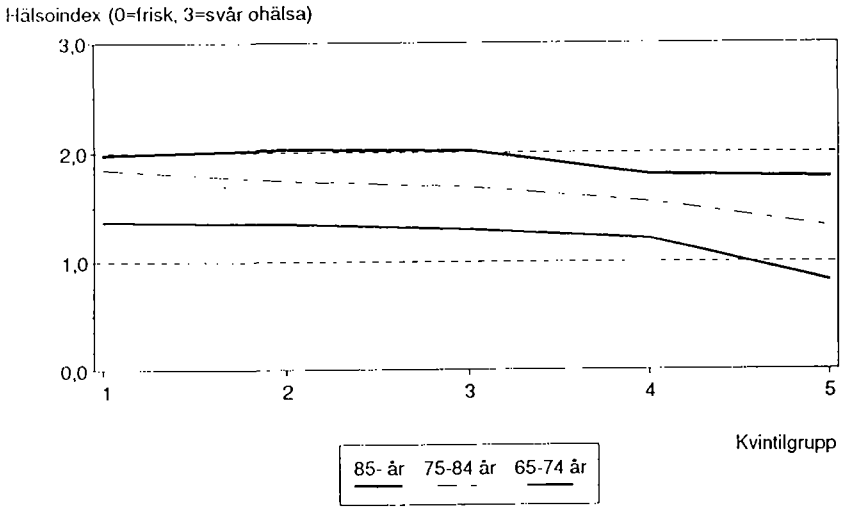
För år 1991, som är det senaste året för vilket det finns tillgängliga uppgifter, kan bruttokostnaden för äldreomsorgen uppskattas till 13 miljarder kronor för hemtjänsten, 1 miljard för färdtjänsten och 25 miljarder för de särskilda boendeformerna. Huvuddelen av kostnaderna finansierades med skattemedel. Detta år betalades ungefär 5 % av hemtjänstens,

8 % av färdtjänstens och 17 % av ålderdomshemmens kostnader med avgifter direkt från användarna.

### 4.3.1 Behoven av service, vård och omsorg

Behoven av äldreomsorg är starkt relaterade till ålder och kön. Ohälsa förekommer i störst omfattning bland de allra äldsta och denna grupp domineras av kvinnor. Vid en analys av avgiftssystemen inom äldreomsorgen är det dock i första hand relevant att granska i vad mån det finns något samband mellan å ena sidan de äldres hälsotillstånd som indikator på vård- och servicebehov och å andra sidan deras ekonomiska villkor. Egna bearbetningar, som har genomförts på Statistiska centralbyråns (SCB) databas *Undersökningen av levnadsförhållanden åren 1988 och 1989* (ULF 88/89), indikerar att givet kön och ålder minskade ohälsan, mätt med SCB:s hälsoindex, i takt med ökad ekonomisk standard. Sambandet illustreras i diagram 4.6 för ensamstående ålderspensionärer. I den mån en hög grad av ohälsa avspeglar ett stort omsorgsbehov tycks således ålderspensionärer med lägre inkomster ha mer omfattande behov av vård och omsorg än dem som har högre inkomster.

**Diagram 4.6 Genomsnittligt hälsotillstånd bland ensamstående ålderspensionärer i olika kvintilgrupper åren 1988 och 1989. Kvintilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**




*Källa:* Finansdepartementets beräkningar på ULF 88/89 (SCB).

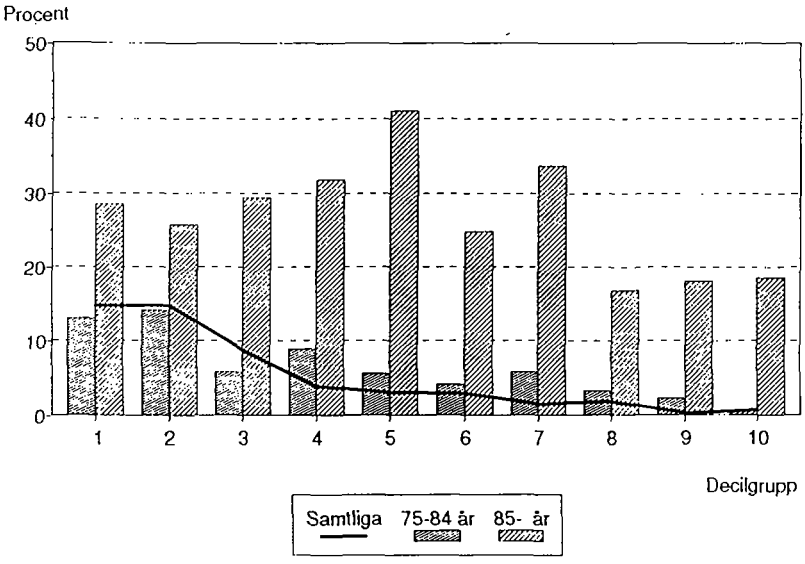
### 4.3.2 Konsumtionen av äldreomsorg

År 1992 bodde ca 7 % av alla personer i åldern 65 år och äldre i särskilt boende, dvs. på sjuk- och ålderdomshem, i servicehus, i servicelägenhet etc. Ungefär 15 % fick kommunal hemtjänst, medan färdtjänst utnyttjades

av 28 % av alla pensionärer. Konsumtionen av äldreomsorg följer de mönster som kan väntas utifrån skillnader dels i hälsotillstånd, dels möjligheter till hjälp från anhöriga. Omsorg i olika former utnyttjas således oftare av äldre än av yngre pensionärer och oftare av ensamstående än av samboende. Fler kvinnor än män utnyttjar omsorgen, bl.a. eftersom de förra uppnår högre ålder genomsnittligt sett och oftare blir ensamstående.

Egna bearbetningar av ULF 88/89 visar att flertalet av de pensionärer som vistades på ålderdomshem och sjukhem hörde till de 20-25 % som hade lägst jämförbar inkomst eller ekonomisk standard. Även inom resp. åldersgrupp var utnyttjandet större i de lägre inkomstklasserna, men detta inkomstsamband var betydligt svagare bland de allra äldsta (diagram 4.7). Flertalet av dem som fick hjälp i hemmet hade jämförelsevis låga inkomster, men i förhållande till institutionsvården var hemtjänstutnyttjandet jämnare fördelat mellan inkomstgrupperna, även om det också här fanns en tyngdpunkt hos dem med svagare ekonomi i de yngre åldersgrupperna. Också färdtjänsten användes framför allt av ålderspensionärer med inkomster under genomsnittet, men inom resp. åldersgrupp fanns inget tydligt inkomstsamband.

**Diagram 4.7 Andel institutionsboende ålderspensionärer i olika decilgrupper 1988 och 1989. Decilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**

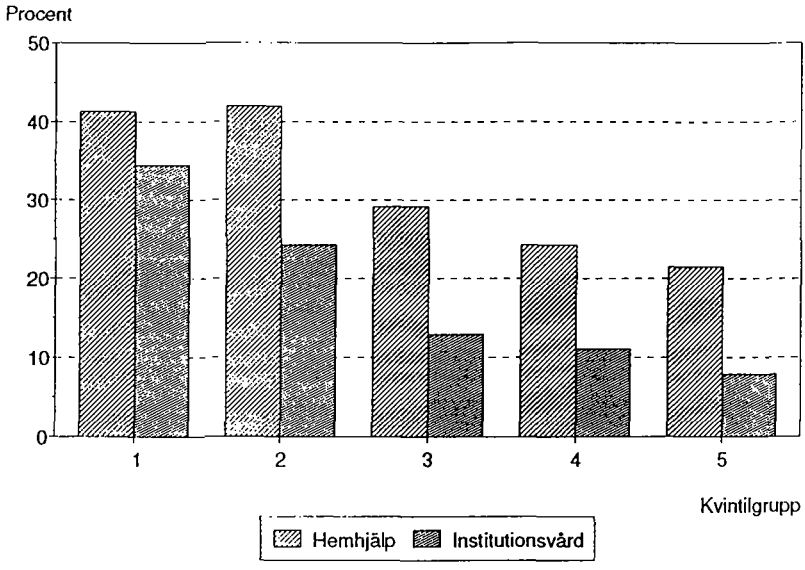



*Källa:* Finansdepartementets beräkningar på ULF 88/89 (SCB).

Huvudbilden är således att ålderspensionärer med förhållandevis låga inkomster använde äldreomsorgen i större utsträckning än ekonomiskt starka pensionärer. Detta förhållande gäller även om man beaktar skillnader i hälsotillstånd – som indikator på skillnader i vårdbehov – och i viss mån även skillnader i ålder. Exempelvis utnyttjades främst institu-

tionsboende och -vård, men även hemtjänst oftare av ekonomiskt svaga med svår ohälsa än av mer välbeställda med motsvarande hälsoproblem (diagram 4.8).

**Diagram 4.8 Andel ålderspensionärer i olika kvintilgrupper som åren 1988 och 1989 hade svår ohälsa och som fick äldreomsorg. Kvintilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**




*Källa:* Finansdepartementets beräkningar på ULF 88/89 (SCB).

### 4.3.3 Olika avgiftssystem i kommunerna

I samband med Ädel-reformen år 1992 och övriga omläggningar inom äldreomsorgen under senare år, har kommunerna givits stor frihet att själva bestämma hur avgiftssystemen ska konstrueras. Avgifterna får dock inte överstiga de faktiska kostnader som kommunerna har för verksamheten (självkostnadsprincipen) och någon särbehandling får inte förekomma. Dessutom skall den enskilde alltid få behålla tillräckligt med pengar – sedan all omsorg är betald – för att täcka sina personliga behov. Kommunerna får själva avgöra storleken på detta s.k. förbehållsbelopp (se nedan).

Socialstyrelsen har i en kartläggning av avgiftssystemen inom äldre- och handikappomsorgerna under år 1993 visat att det finns betydande skillnader i hur kommunerna har valt att utforma sina taxor. Den avgift som den enskilde får betala kan därför – för en likvärdig tjänst och för likartade villkor i övrigt – skilja sig avsevärt mellan kommunerna. Många kommuner är dock i färd med att se över sina avgiftssystem och det finns vissa tecken som tyder på att utvecklingen går mot mer likartade system.

Inom hemtjänsten tillämpar ungefär hälften av kommunerna taxor där avgiften beror på både pensionärens inkomst och hjälpinsatsens omfattning. Övriga kommuner använder system där avgiften bestäms antingen av enbart inkomstens storlek eller av enbart hjälpens omfattning eller så används en enhetstaxa. Utvecklingen går mot att allt fler kommuner använder avgifter som enbart är inkomstrelaterade. Högsta möjliga månadsavgift för hemtjänst varierar kraftigt mellan olika kommuner, med ett medianvärde på drygt 800 kronor.

För de tidigare ålderdomshemmen tillämpades oftast avgifter som – i form av en klumpsumma för såväl boende, kost och omvårdnad – i praktiken tog i anspråk huvuddelen av den del av den boendes inkomster som översteg förbehållsbeloppet (se nedan). Efter de senaste årens reformer har flertalet kommuner i stället gått över till system som innebär att personer i särskilda boendeformer betalar en särskild avgift för själva boendet och dessutom separata avgifter för var och en av de olika tjänster som konsumeras. "Hyrorna" har samtidigt gjorts KBT-berättigande. Månadshyran varierar mellan 600 och 4 400 kronor, med ett genomsnitt på drygt 1 900 kronor. Motsvarande hyresavgifter har också införts för ett stort antal av sjukhemmen, där månadshyran genomsnittligt sett ligger kring 1 400 kronor.

Oftast används Socialstyrelsens vägledande socialbidragsnorm som förbehållsbelopp för personliga behov utöver boendet, för dem som har en ordinär bostad (Detta belopp motsvarar i år drygt 3 400 kronor per månad för ensamstående.) För dem som bor i särskilda boendeformer ligger i allmänhet förbehållsbeloppet i intervallet 1 200–1 700 kronor per månad, där den undre gränsen svarar mot de 30 % av folkpensionen och pensionstillskottet samt 20 % av övriga inkomster (30/20-regeln), som var den bestämmelse som tidigare fanns för ålderdomshemmen.

Inom färdtjänsten utgörs den vanligaste avgiftskonstruktionen av en viss procent – oftast kring 20–30 % – av resekostnaden, ofta i kombination med ett visst minimi- resp. maximibelopp.

### 4.3.4 Avgifternas fördelning

Den del av äldreomsorgens kostnader som betalas direkt av användaren kan betraktas som en självrisk. Precis som vid fördelningsanalyser av andra delar av socialförsäkringssektorn är det av intresse att beskriva hur stor denna självrisk är i förhållande till den enskildes betalningsförmåga.

Det saknas emellertid riksrepresentativa uppgifter på individnivå som i ett sammanhang visar vilka vård- och omsorgsbehov pensionärerna har, hur mycket omsorg de konsumerar i förhållande till behoven och vilka avgifter de betalar i förhållande till sina betalningsmöjligheter. Därmed kan man inte med faktiska data beskriva hur dessa självrisker påverkar pensionärernas ekonomiska standard, var i inkomstfördelningen huvuddelen av avgifterna tas ut eller hur utrymmet för övrig konsumtion påverkas.

För att ändå i någon mån kunna belysa sambanden mellan pensionärernas ekonomisk standard och betalda avgifter har det varit nödvändigt att ta fram ett specialkonstruerat statistiskt underlag. En förenklad beräkningsmodell har därför utvecklats för att kunna analysera hemtjänstens område. Ett representativt antal av de pensionärer som finns i 1988/1989 års ULF-databas har slumpmässigt tilldelats en viss konsumtion av hemtjänst, i form av hjälpstimmar per månad. Konsumtionsprofilerna har hämtats från inventeringar av äldreomsorgen i Solna och Sigtuna gjorda åren 1987, 1989 och 1991. För varje kombination av kön och åldersgrupp och separat för ensamstående och samboende har tilldelningen styrts enligt principen att en hög grad av ohälsa enligt ULF ökar sannolikheten för en omfattande konsumtion av hemtjänst. Utifrån denna tilldelade konsumtion och utifrån de faktiska inkomster som 1988 och 1989 års pensionärer hade enligt ULF-databasen, beräknas sedan avgifter enligt den hemtjänsttaxa som Kommunförbundet föreslog för år 1992. Även om det inte är särskilt många kommuner som har valt att använda sig av just denna taxa bedöms den ändå vara rimligt representativ, eftersom den i likhet med omkring hälften av de taxor som faktiskt används i dagsläget är såväl inkomst- som insatsberoende.

De beräkningar som redovisas nedan visar därmed hur egenavgifterna för hemtjänsten skulle ha fördelats åren 1988 och 1989 om konsumtionen i riket per delgrupp varit densamma som i Solna och Sigtuna åren 1987, 1989 och 1991 och om alla kommuner hade tillämpat den taxa som föreslogs för år 1992. Kalkylerna som redovisas i detta avsnitt bör således i första hand betraktas som illustrationer av tänkbara förhållanden på riksnivå.

Vid en rangordning av hela 1988 och 1989 års svenska befolkning efter stigande ekonomisk standard finner man flertalet ålderspensionär i fördelningens nedre del. Större delen av hemtjänsten konsumeras därmed av personer i de lägre inkomstklasserna. Beräkningsmodellen visar att omkring tre fjärdedelar av de samlade avgifterna betalas av dem i totalbefolkningen vars inkomster ligger på den undre halvan (tabell 4.2, första kolumnen).

Hemtjänst förekommer företrädesvis bland ålderspensionärer som har förhållandevis låga inkomster. Men den använda taxan innebär att en person som har goda inkomster betalar mer för en viss hjälpinsats jämfört med den som har svag ekonomi. Därför visar beräkningsmodellen att huvuddelen av avgiftssumman betalas av dem som vid en rangordning av samtliga dryga 1,5 miljoner ålderspensionärer efter stigande ekonomisk standard hamnar i fördelningens mitt (tabell 4.2, andra kolumnen). Rangordnas i stället endast de ålderspensionärer som har hemtjänst, pekar kalkylen på att huvuddelen av avgiftssumman betalas av dem med inkomster över genomsnittet (tabell 4.2, tredje kolumnen). Avgiftssumman som andel av den samlade disponibla inkomsten är också större i de högre inkomstklasserna, men liten eller mycket liten i de lägsta klasserna (tabell 4.2, fjärde kolumnen).

Sett till hela den svenska befolkningen var således självrisken för hemtjänst koncentrerad till inkomstskalans nedre del. Inom pensionärskollek-

tivet hamnade självrisken i fördelningens mitt. Men för dem som utnyttjade hemtjänsten var självriskbetalningen progressiv, som ett resultat av den inkomstberoende taxan och att regeln om förbehållsbeloppet träder in för dem som annars skulle hamna under socialbidragsnormen efter betalda avgifter.

**Tabell 4.2 Beräknade avgifter i olika decilgrupper enligt Kommunförbundets föreslagna taxa för år 1992, för en tilldelad konsumtion av hemtjänst hos 1988 och 1989 års ålderspensionärer. Andel av den totala avgiftssumman och de olika decilgruppernas samlade disponibla inkomst. Decilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Procent.**

| Decil-grupp | Hela befolkningen | Alla ålderspensionärer | Ålderspensionärer med hemtjänst | |
|---|---|---|---|---|
| | Totala avgiftssummans fördelning | Totala avgiftssummans fördelning | Totala avgiftssummans fördelning | Avgift i % av disponibel inkomst |
| 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 2 | 16 | 8 | 4 | 2 |
| 3 | 25 | 8 | 7 | 4 |
| 4 | 19 | 16 | 7 | 4 |
| 5 | 14 | 13 | 10 | 5 |
| 6 | 8 | 14 | 11 | 5 |
| 7 | 5 | 13 | 11 | 5 |
| 8 | 6 | 8 | 16 | 6 |
| 9 | 4 | 8 | 16 | 6 |
| 10 | 4 | 10 | 18 | 4 |
| **Totalt** | **100** | **100** | **100** | **4** |

*Anm.:* Rangordningen efter stigande disponibel inkomst per konsumtionsenhet har gjorts dels för hela befolkningen (kolumn 1), dels för samtliga ålderspensionärer (kolumn 2), dels för de pensionärer som har hemtjänst (kolumnerna 3 och 4).

*Källa:* Finansdepartementets beräkningar på ULF 88/89 (SCB).

Några motsvarande beräkningar har inte gjorts för färdtjänsten och institutionsvården, men vissa bedömningar torde ändå kunna göras. Liksom hemtjänsten är utnyttjandet av färdtjänst koncentrerat till ålderspensionärer med lägre inkomster. Man kan därför anta att en motsvarande analys av egenbetalningen för färdtjänst skulle visa en likartad bild. Det är dock troligt att avgiftsbetalningarna för färdtjänsten har en mindre progressiv profil än avgifterna för hemtjänsten, eftersom färdtjänstavgifterna i huvudsak är beroende av resans kostnad och inte av den resandes inkomst.

Eftersom institutionsvård huvudsakligen berör de allra äldsta pensionärerna betalas avgifterna främst av personer med begränsad betalningsförmåga. Hur stor del av dessa avgifter som avser merkostnader som uppkommer genom nedsatt funktionsförmåga genom åldrande är dock inte klart. Därmed kan man i detta fall svårligen skilja mellan å ena sidan normala utgifter för boende, kost m.m. och å andra sidan den egentliga självrisken, dvs. avgiften för att täcka en viss del av dessa merkostnader.

### 4.3.5 Utrymmet för avgiftshöjningar

De sammanlagda avgiftsbetalningarna för hemtjänsten åren 1988 och 1989 beräknas, med den modell som har beskrivits ovan, till ca 700 miljoner kronor av de ca 11,5 miljarder som var den faktiska kostnaden 1989. Det maximala återstående avgiftsutrymmet det året uppskattas till drygt 2 miljarder kronor. Beaktas att ålderspensionärer med hemtjänst i stor utsträckning också betalade avgifter för färdtjänst, hälso- och sjukvård m.m., var det egentliga utrymmet mindre.

Beräkningen av avgiftsutrymmet är genomförd så att den disponibla inkomsten – efter avdrag för dels en schablonbostadskostnad[3], dels den hemtjänstavgift som redan betalades enligt Kommunförbundets föreslagna taxa – för var och en av hemhjälpstagarna har jämförts med det förbehållsbelopp (Socialstyrelsens vägledande socialbidragsnorm) som utgör en gräns för vars och ens betalningsmöjligheter. I beräkningen förutsätts också att avgiften för den enskilde inte får överstiga den kostnad som kommunen hade för verksamheten.

Som grupp betraktat betalade således de med hemtjänst en fjärdedel av det avgiftsutrymme som fanns tillgängligt. I de två lägsta inkomstklasserna betalade man hela sitt avgiftsutrymme, så där fanns inga ytterligare betalningsmöjligheter (diagram 4.9). Det kvarvarande avgiftsutrymmet (räknat i kronor) ökar för varje inkomstklass. Utrymmet för avgiftshöjningar fanns således främst i inkomstfördelningens övre del. Nära hälften av den avgiftsvolym som potentiellt skulle kunna ha tagits ut fanns hos de 20 % av hemhjälpstagarna som hade högst inkomster.

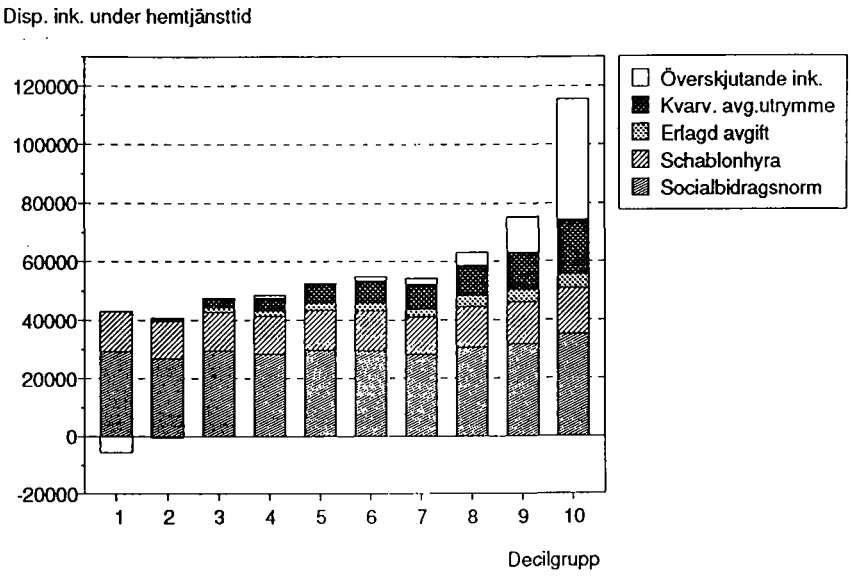
Många av dem som utnyttjade hemtjänsten befann sig nära socialbidragsnormen efter betald bostadskostnad (diagram 4.9). Kraftigt höjda avgifter överlag skulle därför bland annat ha inneburit att regeln om förbehållsbeloppet hade trätt in för stora grupper och omöjliggjort ytterligare uttag. För att kunna ha fått betydande intäktsökningar – i förhållande till den totala kostnaden för verksamheten – skulle kommunerna snarare ha varit hänvisade till att skärpa inslaget av inkomstprövning i sina taxor eller ändra förbehållsbeloppen. Denna slutsats bygger på en beräkning av det kvarvarande tillgängliga avgiftsutrymmet i olika inkomstklasser, bland de ålderspensionärer som enligt den tilldelning som har beskrivit ovan utnyttjade hemtjänsten åren 1988 och 1989.

Beräkningar av Socialdepartementet visar att avgiftssumman för institutionsvården åren 1988 och 1989 skulle ha blivit ungefär 2,5 miljarder kronor om alla ca 80 000 boende hade betalat hela sin disponibla inkomst utöver förbehållsbeloppet (30/20-regeln) i avgift. Det skall jämföras med

[3] ULF-databasen innehåller ingen uppgift om de äldres bostadskostnad. Vid beräkningen av utrymmet för hemtjänstavgifter har i stället de ensamstående pensionärerna schablonmässigt tilldelats en månadskostnad som svarar mot genomsnittshyran i landet för en lägenhet på ett rum och kök. Samboende pensionärer har på motsvarande sätt tilldelats medelvärdeshyran för tvårumslägenheter. Dessa hyresnivåer ligger i underkant av de månadskostnader som 1988 och 1989 års ålderspensionärer faktiskt hade genomsnittligt sett, men de bedöms ligga i rimlig närhet till de kostnadsnivåer som fanns i delgrupper med många hemhjälpstagare.

de 1,25 miljarder som de boende faktiskt betalade för ålderdomshemmen år 1989. Det återstående avgiftsutrymmet beräknas således ha varit omkring 1,25 miljarder kronor. Det förhållandevis begränsade utrymmet för ökad egenbetalning förklaras av att flertalet institutionsboende hade låga inkomster samt att pensionärer på ålderdomshem i allmänhet redan betalade en relativt stor del av sitt avgiftsutrymme.

**Diagram 4.9 Erlagda hemtjänstavgifter och kvarvarande avgiftsutrymme i olika decilgrupper. Ålderspensionärer med tilldelad konsumtion av hemtjänst åren 1988 och 1989. Decilindelning utifrån disponibel inkomst per konsumtionsenhet.**




*Källa:* Finansdepartementets beräkningar på ULF 88/89 (SCB).

Ovanstående kalkyler bygger dock på delvis inaktuella uppgifter, vilket gör det svårt att bedöma det aktuella utrymmet för höjda äldreomsorgsavgifter. För det första har de ekonomiska villkoren för gruppen ålderspensionärer förbättrats successivt sedan slutet av 1980-talet. I takt med att ATP-systemet "mognar" har varje års pensionärskollektiv högre genomsnittligt pensionsbelopp än vad föregående års pensionärer hade. För det andra har utnyttjandet av olika former av institutionsvård förändrats under senare år, bl.a. genom utbyggnaden av servicen för dem som bor i egen bostad eller i gruppboende. För det tredje har vissa avgiftsreglerna ändrats, bl.a. inom det som tidigare klassades som institutionsvård men som numera kallas särskilt boende, samtidigt som avgifterna inom hem- och färdtjänsten har höjts i vissa kommuner.

Det är självfallet ännu besvärligare att uppskatta dels den förväntade framtida konsumtionen och därmed också kommunernas totala kostnader för verksamheterna, dels storleken på det framtida avgiftsutrymmet. Visserligen väntas morgondagens pensionärer ha högre genomsnittliga pensioner och högre andra inkomster än vad dagens pensionärer har, men vård- och omsorgsbehoven och konsumtionen tycks ju framför allt före-

komma hos pensionärer med relativt låga inkomster. Avgörande blir således för det första huruvida betalningsförmågan utvecklas snabbare eller långsammare för just de grupper som har stora vård- och omsorgsbehov än för hela pensionärskollektivet, och för det andra om sambandet mellan vårdbehov och inkomst kan väntas bestå även framöver. Osäkerheten kring dessa frågor gör det svårt att bedöma om och i så fall när det kan uppkomma ett betydande nytt avgiftsutrymme.

För att bedöma de allra senaste årens utveckling av inkomsterna och betalningsförmågan för den grupp ålderspensionärer som utnyttjar hemtjänsten, har en enkel kalkyl gjorts. Av praktiska skäl har en annan databas använts för denna kalkyl, SCB:s inkomstfördelningsundersökning år 1991 (HINK91), och perioden 1991-1994 har studerats.

Under förutsättning att hemtjänstutnyttjandet bibehåller 1988 och 1989 års profil för olika köns- och åldersgrupper, visar kalkylen att delgrupper med många hemhjälpstagare (främst äldre kvinnor och äldre män) får en gynnsammare relativ inkomstutveckling än vad hela pensionärskollektivet får. Medan 1994 års hemtjänstgrupp beräknas ha 5-10 % högre reala bruttopensioner än vad motsvarande grupp hade år 1991, får hela kollektivet en förbättring som är ungefär hälften så kraftig. Även i absoluta tal får hemtjänstgruppen större inkomstökningar. Kalkylen visar således att det kan vara vanskligt att använda bruttopensionernas ökningstakt för hela pensionärskollektivet som indikator på avgiftsutrymmets utveckling.

Trots att även de disponibla inkomsterna beräknas öka under perioden, tycks den egentliga betalningsförmågan – dvs. den disponibla inkomsten med avdrag för socialbidragsnormen och kostnaden för boendet – minska något. Att detta netto minskar mellan åren 1991 och 1994 beror helt och hållet på ökade bostadskostnader.

Sammantaget indikerar denna enkla kalkyl att grupper med många hemtjänsttagare har haft en snabbare inkomstutveckling än pensionärer i allmänhet under perioden 1991-1994, men något ytterligare betalningsutrymme tycks ändå inte ha uppstått.

### 4.3.6 Tänkbara anpassningar vid höjda avgifter

Under senare år har utvecklingen inom främst hem- och färdtjänsten gått mot att färre personer får allt mer hjälp. Denna utveckling torde i första hand vara en effekt av många kommuner har dragit ned sina verksamheter och att man har valt att i högre grad än tidigare koncentrera den kvarvarande omsorgsvolymen på dem som har de största behoven. Men det är exempelvis också tänkbart att de avgiftshöjningar som har genomförts i vissa kommuner har inneburit en minskad efterfrågan.

Såvitt känt finns det emellertid inga studier som kan användas som underlag för en bedömning av möjliga anpassningar till höjda avgifter. Erfarenheter från olika kommuner indikerar dock att efterfrågan på omsorg i allmänhet är priskänslig, dvs. höjda avgifter leder till minskad efterfrågan. Vilka anpassningar som kan tänkas uppkomma torde dock bli beroende av hur bl.a. inkomstprövningen och ett eventuellt högkostnads-

skydd utformas. I praktiken är det således svårt att göra några generella bedömningar av vilka slags anpassningar som kan komma att ske om avgifterna höjs, vilken efterfrågan som faller bort i första hand samt hur de dynamiska fördelningseffekterna kan tänkas se ut.

### 4.3.7 Fördelningseffekter av höjda avgifter

Höjda egenavgifter innebär framför allt att betalningen för äldreomsorgen omfördelas i ett livscykelperspektiv. Den enskilde betalar mindre som förvärvsarbetande skattebetalare och mer som behövande pensionär. Från försäkringssynpunkt betyder höjda avgifter vidare att en ökad andel av de totala kostnaderna får betalas av dem som på grund av hög risk eller långt liv behöver hjälp, omsorg eller vård.

En sådan omläggning av betalningen över livet kan väntas öka den årsvisa spridningen i tillgängliga ekonomiska resurser i befolkningen, så länge som utnyttjandet av äldreomsorg är vanligast bland de personer som har lägst inkomster. Ett starkare inslag av inkomstprövning – eventuellt i kombination med ett särskilt högkostnadsskydd – skulle dock kunna ha en dämpande effekt på den årsvisa inkomstspridningen.

Huruvida en sådan omläggning också medför en ökad spridning av ekonomiska resurser över livet, bestäms av hur sambandet ser ut mellan livsinkomst och behov av äldreomsorg. Den kartläggning som här har inletts av fördelningen av ohälsa och omsorgsbehov bland de äldre indikerar att det finns ett samband mellan hälsotillstånd och betalningsförmåga. Det finns tecken som tyder på att vårdbehoven är större bland pensionärer med låga inkomster jämfört med dem som har höga inkomster, även med hänsyn taget till kön, ålder etc. Eftersom pensionens storlek i viss utsträckning också är ett mått på livsinkomsten, kan detta också tolkas som att det råder ett negativt samband mellan livsinkomster och vårdbehov.

Den direkta effekten av höjda egenavgifter inom äldreomsorgen skulle då medföra såväl ökad årsvis inkomstspridning som större spridning av ekonomiska resurser över livet. Därtill skulle de ekonomiska skillnaderna öka mellan befolkningsgrupper med olika risker. Möjligheterna till konsumtion av annat än omsorg under pensionärstillvaron skulle då bestämmas mindre av tidigare arbetsinsatser m.m. och mer av vilken självrisk man får betala om man behöver service, omsorg och vård.

Alla bedömningar av de direkta fördelningseffekterna av en avgiftshöjning måste dock kringgärdas med betydande reservationer, främst beroende på den notoriska bristen på dataunderlag. Till detta kommer att eventuella anpassningar till höjda avgifter knappast kan bedömas vare sig i omfattning eller i fördelningen mellan olika grupper.

# 5 Skatternas fördelning och marginalskatt med egenavgifter

En växling från skatter till egenavgifter ger ett flertal viktiga fördelar, bl.a. sänkta marginalskatter. Omläggningen medför dessutom att fördelningen av skatter förändras, vilket påverkar inkomstfördelningen både på kort och längre sikt. I samband med bl.a. förslaget till en reformerad arbetslöshetsförsäkring aviserades en kartläggning av dessa fördelningseffekter. I den följande redogörelsen beaktas främst inverkan på den årsvisa inkomstfördelningen och marginaleffekterna. Ett utvecklingsarbete pågår inom Finansdepartementet för att ta fram metoder för analyser i ett livscykelperspektiv.

## 5.1 Metod

De sammantagna effekterna av de nya avgifterna till sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har simulerats i fullfunktionsläge på inkomstfördelningen i modellbefolkningen 1994. Egenavgifterna har således antagits helt införda även för arbetslöshetsförsäkringen. Gällande och föreslagna inkomstunderlag, undre och övre inkomstgränser, avdragsrätt samt procentsatser har använts.

Egenavgifterna för sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen medförde inga samtidiga förändringar i socialavgifterna. Därmed antas bruttolönerna vara oförändrade och opåverkade av egenavgifterna.

Beräkningen av sammanlagda marginaleffekter avser hushållens synliga och faktiska marginaleffekter med hänsyn till både inkomstfördelningens struktur och gällande regler. Kalkylen har genomförts enligt de principer som redovisats i kap. 3. I de nya egenavgifterna finns ingen individuell koppling mellan sjukfrånvaro eller arbetslöshetsrisk, betalning och förmån. Egenavgifterna till sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen medför därför en ökad synlig marginaleffekt.

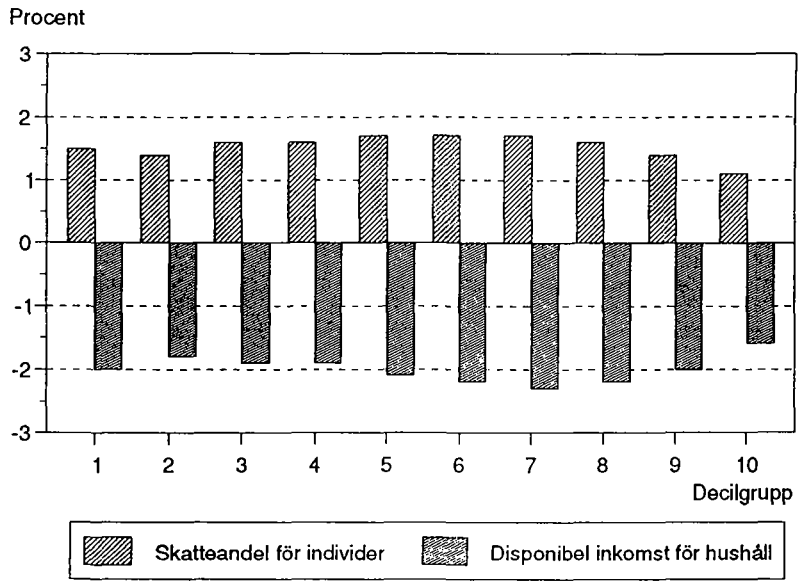
## 5.2 Förändring av skatteandelar och disponibel inkomst

De genomförda kalkylerna visar endast de direkta och statiska effekterna av egenavgifterna och således inte den sammantagna effekten resp. övriga skatteförändringar.

Förändringen har analyserats dels för individer 20-64 år som ändrad skatteandel, dels för alla hushåll som förändring netto i disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Individerna har delats in i deciler efter arbetsinkomster minus kostnadsavdrag och förändringen i skatt har relaterats till arbetsinkomsten. Hushållen har delats in efter disponibel inkomst per konsumtionsenhet och skatteförändringen beräknas som relativ ändring av disponibel inkomst per konsumtionsenhet.

Kalkylen visar att skatteandelen för alla individer ökar genom införda och föreslagna egenavgifter (diagram 5.1). Ökningen är högst i medelinkomstlägen. I den högsta inkomstklassen är ökningen förhållandevis liten i relation till inkomsten, vilket är en effekt dels av att avgiften är avdragsgill, dels av att egenavgifterna inte betalas för inkomster över 7,5 basbelopp. I absoluta tal betalar dock denna grupp mest avgifter. I kalkylen beaktas inte att förmånen beskattas vid en framtida utbetalning.

**Diagram 5.1 Förändring i skatteandel och disponibel inkomst i olika decilgrupper efter införda och föreslagna egenavgifter till sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring.**




*Källa:* Finansdepartementet.

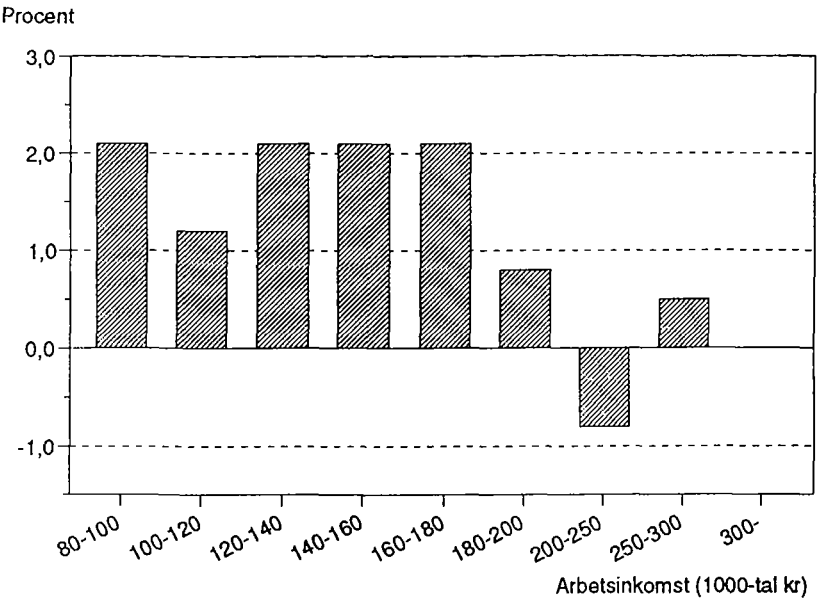
Hushållens disponibla inkomster justerade för försörjningsbörda minskar genomsnittligt något mer till följd av de nya egenavgifterna. Hushållsindelningen visar att höjningen i högre grad träffar inkomster strax över den genomsnittliga nivån. Även i denna indelning är effekten lägst för de 10 % hushåll med högst inkomst.

## 5.3 Marginalskatter

Analysen av marginalskatter har utförts för alla förvärvsarbetande exkl. pensionärer och hemmaboende ungdomar med en arbetsinkomst över ett basbelopp samt för personer med helårs- och heltidsarbete. Individerna har klassificerats efter arbetsinkomst. I denna inräknas förutom förvärvsinkomster också sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsstöd, KAS och utbildningsbidrag.

Beräkningen visar att det sammantagna resultatet av egenavgifterna för sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring är att den synliga marginaleffekten ökar något för förvärvsarbetande (diagram 5.2). Ökningen är störst i mellaninkomstlägen, medan individer i högre inkomstskikt får en mindre förändring av marginaleffekten. Bilden för helårs- och heltidsarbetande är likartad.

**Diagram 5.2 Förändring i marginalskatter i olika inkomstklasser efter införda och föreslagna egenavgifter till sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring.**




*Källa:* Finansdepartementet.

# Innehåll



FÖRDELNINGSPOLITISK REDOGÖRELSE

## I Förändring i inkomstfördelning och marginaleffekter 1991-1994


1 Inledning 3

2 Fördelningspolitisk bedömning 5
2.1 Utvecklingen under 1980-talet 5
2.2 Kris och återhämtning 6
2.3 Modellkalkyler av utvecklingen 1991-1994 9
2.3.1 Strukturframskrivning 10
2.3.2 Ökad arbetslöshet 11
2.3.3 Regeleffekter 12
2.3.4 Sammanlagda effekter 13
2.3.5 Ålderspensionärernas standardutveckling 16
2.3.6 Förändringar i inkomstfördelningen 17
2.3.7 Känslighetsberäkningar m.m. 18

3 Marginaleffekter för helårs- och heltidsanställda 19
3.1 Barnfamiljernas marginaleffekter 21


## II Särskilda kartläggningar


4 Fördelningseffekter av egenavgifter för vård, omsorg och service 23
4.1 Bakgrund 23
4.1.1 Fördelningseffekter 24
4.1.2 Kunskapsläget 25
4.2 Barnomsorgens avgifter 26
4.2.1 Barnomsorgsavgifternas andel av totalkostnaden 26
4.2.2 Utnyttjandet av kommunal barnomsorg 27
4.2.3 Barnomsorgsavgifternas utformning 29
4.2.4 Avgifternas nivå 29
4.2.5 Genomsnittlig avgift för olika inkomstklasser 31

4.2.6 Disponibelt utrymme i olika inkomstklasser 31
4.2.7 Direkta effekter av avgiftshöjningar 32
4.2.8 Avgiftshöjningarnas effekt på efterfrågan 33
4.3 Egenavgifter inom äldreomsorgen 34
4.3.1 Behoven av service, vård och omsorg 35
4.3.2 Konsumtionen av äldreomsorg 35
4.3.3 Olika avgiftssystem i kommunerna 37
4.3.4 Avgifternas fördelning 38
4.3.5 Utrymmet för avgiftshöjningar 41
4.3.6 Tänkbara anpassningar vid höjda avgifter 43
4.3.7 Fördelningseffekter av höjda avgifter 44

5 Skatternas fördelning och marginalskatt med egenavgifter 45
5.1 Metod 45
5.2 Förändring av skatteandelar och disponibel inkomst 45
5.3 Marginalskatter 46

# Justitiedepartementet

# JUSTITIEDEPARTEMENTET
(Andra huvudtiteln)

## B. POLISVÄSENDET

## B 5. Lokala polisorganisationen

### Bakgrund

Under denna anslagsrubrik har riksdagen efter förslag i årets budgetproposition för budgetåret 1994/95 anvisat ett ramanslag på 9 641 611 000 kronor (prop. 1993/94:100 bil. 3, bet. 1993/94:JuU19, rskr. 1993/94:229).

I samma budgetproposition behandlades även frågor med anknytning till omstruktureringar inom polisväsendet.

Regeringen har beslutat om ändring i förordningen (1980:759) om utbetalning av statliga tjänstepensionsförmåner och vissa socialförsäkringsförmåner, m.m. Ändringen innebär att myndigheterna fortsättningsvis är skyldiga att betala kostnader för pensionsersättningar för arbetstagare som i enlighet med trygghetsavtalet avgår frivilligt för att någon annan uppsagd eller uppsägningshotad arbetstagare skall få fortsatt anställning.

### Regeringens överväganden

Polisen kan förväntas utnyttja trygghetsavtalet i en ökad omfattning i anslutning till de organisatoriska förändringar som nu genomförs. De beräknade kostnaderna för pensionsersättningar för poliser som i enlighet med detta avtal avgår frivilligt för att någon annan uppsagd eller uppsägningshotad arbetstagare skall få fortsatt anställning skall belasta polisens ramanslag fr.o.m. budgetåret 1994/95.

För att underlätta för polisen att klara detta föreslår regeringen att ytterligare 90 miljoner kronor anvisas till polisen för nästa budgetår som en engångsanvisning.

### Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagsbeslut (prop. 1993/94:100 bil. 3., bet. 1993/94:JuU19, rskr. 1993/94:229) till Lokala polisorganisationen för budgetåret 1994/95 anvisar ett ramanslag på 9 731 611 000 kr.

# Samordning av insatserna mot ekonomisk brottslighet

Med anledning av ett tillkännagivande av riksdagen om insatserna mot den ekonomiska brottsligheten (bet. 1993/94:FiU1, rskr. 1993/94:100) uttalades i årets budgetproposition att regeringen i kompletteringspropositionen skulle redovisa vad som har gjorts och vad som därutöver bör göras för att förstärka och förbättra samordningen av polis- och åklagarmyndigheternas och skattemyndigheternas insatser (prop. 1993/94:100 bil. 8 s. 43).

Här skall till att börja med översiktligt redovisas de förslag regeringen den senaste tiden lagt fram om förstärkning av resurserna inom områden som direkt eller indirekt har betydelse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

Inom Justitiedepartementets område föreslogs i 1994 års budgetproposition satsningar på åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Sålunda föreslogs att åklagarväsendets resursram skulle förstärkas med 16,3 miljoner kronor för att möjliggöra en ökad satsning på bekämpande av ekonomisk brottslighet. Regeringen har innevarande budgetår avsatt 60 miljoner kronor inom polisens område i kampen mot den grövre brottsligheten, varav minst 30 miljoner kronor avser den ekonomiska brottsligheten. Detta är en prioritering som skall fortsätta budgetåret 1994/95. För sistnämnda budgetår har regeringen i planeringsdirektiv tilldelat polisen 50 miljoner kronor för detta ändamål.

Finansinspektionen har innevarande budgetår fått ett resurstillskott på 3,2 miljoner kronor och föreslogs i årets budgetproposition få ytterligare 2,6 miljoner kronor för att kunna möta ökade krav genom nyrekryteringar som stärker kompetensen inom myndigheten.

I budgetpropositionen och i förslag om tilläggsbudget för innevarande budgetår (prop. 1993/94:105) föreslogs en satsning på effektivare skattekontroll. För detta ändamål har nu 45 miljoner kronor anvisats skattemyndigheterna budgetåret 1993/94 och 150 miljoner kronor budgetåret 1994/95. Avsikten är att en ytterligare utbyggnad av kontrollverksamheten skall ske budgetåret 1995/96.

Av budgetpropositionen framgår också att formerna för bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten, bl.a. vad gäller samverkan mellan olika myndigheter, kommer att ägnas särskild uppmärksamhet från regeringens sida. Finansutskottet har i sitt betänkande (bet. 1993/94:FiU10) understrukit det generella behovet av att mål- och resultatstyrningen måste fungera i hela styrkedjan inom statsförvaltningen. Riksdagens intresse av rättsväsendet är således främst fokuserat på vilka effekter, utfall och måluppfyllelse anvisade medel har medfört.

Som framhålls i regeringens rapport om åtgärder mot ekonomisk brottslighet - Svart på vitt om ekobrott - är den avgörande frågan inte ytterligare resurser, utan hur befintliga resurser används.

Behovet av aktivt samarbete mellan ett antal myndigheter i arbetet med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten har uppmärksammats och betonats av statsmakterna sedan lång tid tillbaka. Regeringen gav den 11 april 1991 Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att i samråd

undersöka vilka åtgärder som bör vidtas för att statsmakternas prioriteringar och riktlinjer i fråga om bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten skall förverkligas. Myndigheterna redovisade uppdraget den 7 januari 1992 i rapporten Utredning angående vissa frågor om ekonomisk brottslighet.

I rapporten sägs bl.a. att de samråds- och kontaktmannagrupper som bildats och verkat sedan slutet av 1970-talet i stort sett verkar ha fungerat som avsett. Vissa av grupperna har enligt uppgift varit mycket aktiva medan andra har haft en mera begränsad betydelse. Enligt Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens mening har grupperna fyllt en viktig funktion som organ där olika frågor om samverkan kan tas upp. I rapporten betonas dock nödvändigheten av en för olika berörda myndigheter gemensam grundsyn på problemen, rationellt resursutnyttjande och bättre samarbete. Ändringar i resursfördelning, prioritering eller organisation bör föregås av information till andra berörda myndigheter i så god tid att det finns möjlighet att påverka.

En genomlysning av ekobrottsbekämpningen har nyligen redovisats av Riksdagens revisorer i rapporten Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället (rapport 1994.6). I rapporten framhålls bl.a. att man bör få till stånd en mera samlad styrning av samhällets insatser mot den ekonomiska brottsligheten.

Inom vissa sektorer har särskilda åtgärder vidtagits den senaste tiden för att stärka samarbetet. Riksdagen har nyligen på regeringens förslag beslutat om ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken. Tillsynen skall bl.a. underlättas genom att länsstyrelserna får tillgång till uppgifter ur utsökningsregistret om skatteskulder m.m. för innehavare av yrkestrafiktillstånd. Vidare har regeringen nyligen uppdragit åt samtliga länsstyrelser att på det regionala planet ansvara för samordningen mellan berörda myndigheter när det gäller tillsynen av restaurangbranschen. Samarbetet berör bl.a. polisen, skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna. En närmare samverkan mellan åklagare och polis har prövats inom ramen för Riksåklagarens specialoperation mot ekonomisk brottslighet (RÅSOP).

I februari 1994 överlämnade Riksåklagaren och Riksskatteverket till Justitiedepartementet promemorian RUBICON - Rutiner, brottsutredningar i konkurs, som har utarbetats av en arbetsgrupp med representanter för bl.a. Riksåklagaren, Riksskatteverket, kronofogdemyndigheterna, tillsynsmyndigheterna i konkurs, polisväsendet, Konkursförvaltarkollegiernas förening och Föreningen Auktoriserade Revisorer. Den innehåller många förslag till ändrade arbetsmetoder och bättre rutiner vad gäller samverkan mellan olika myndigheter och personer vid utredningar om brott vid konkurs. Förslagen syftar till att samspelet mellan polis, åklagare, konkursförvaltare, revisorer, tillsynsmyndigheter och skattemyndigheter skall bli så effektivt som möjligt. Regeringen utgår från att de ansvariga myndigheterna kommer att ta till vara resultatet av arbetsgruppens arbete och att promemorian blir föremål för den ambitiösa uppföljning som rekommenderas av arbetsgruppen.

Enligt promemorian finns det också behov av lagändringar och

lagöversyner i olika hänseenden. Flertalet av förslagen kommer att beredas vidare inom antingen Justitiedepartementet eller utredningsväsendet. Mycket talar för att t.ex. bestämmelserna om brott mot borgenärer i 11 kap. brottsbalken och straffbestämmelsen om osant intygande bör ses över. Förslaget om att edstemat för gäldenärens bouppteckningsed bör omfatta också räkenskapsmaterialet, kommer under våren att övervägas inom Justitiedepartementet tillsammans med flera andra konkursrättsliga frågor som har aktualiserats i olika sammanhang. Det gäller bl.a. förslag som har förts fram för att komma till rätta med de s.k. bekvämlighetskonkurserna och frågan om bouppteckningseden bör omfatta också gäldenärens tillgångar utomlands.

Tillsammans med de nu nämnda förslagen bereds de förslag på ett stort antal områden, bl.a. vad gäller konkurslagstiftningen, som lagts fram av en interdepartemental arbetsgrupp i rapporten Företagande & Konkurrens på likvärdiga villkor.

Justitieutskottet har behandlat frågan om samordning av insatserna mot ekonomisk brottslighet i betänkande 1993/94:JuU19. Justitieutskottet framhåller att ett nära samarbete mellan olika myndigheter är en förutsättning för ett effektivt bekämpande av den ekonomiska brottsligheten. Vidare har justitieutskottet uttalat sig om behovet av resursförstärkningar i framför allt storstadsregionerna. Justitieutskottet har med anledning av detta hemställt att medel tillskjuts för en utbyggnad av bekämpningen av ekonomisk brottslighet och för att höja effektiviteten. Riksdagen beslutade (rskr. 1993/94:229) den 13 april att bifalla vad justitieutskottet hemställt.

Den tidigare nämnda rapporten från Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen, och andra rapporter som på regeringens uppdrag har redovisats av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket bildar, tillsammans med exempelvis RÅSOP, ett erfarenhetsmaterial som har gjort det möjligt att nu besluta om ytterligare åtgärder.

Regeringen har den 10 mars 1994 bemyndigat chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en parlamentarisk utredning för översyn av den centrala polisorganisationen. I direktiven (dir. 1994:19) framhålls, liksom i budgetpropositionen, att kommitténs arbete inte får innebära att åtgärder inte vidtas för att effektivisera polisens verksamhet redan i ett kortare perspektiv.

Regeringen har därefter, den 14 april 1994, uppdragit åt Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket att, under ledning av Riksåklagaren, utarbeta ett förslag till väsentligt fördjupat samarbete på central nivå mellan Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, Rikskriminalpolisen och berörda delar av skatteförvaltningen och exekutionsväsendet när det gäller bekämpningen av ekonomisk brottslighet. En utgångspunkt skall därvid vara att Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, Rikskriminalpolisens ekorotel och personal med bl.a. rådgivande uppgifter och sambandsfunktion från skatteförvaltningen och exekutionsväsendet skall samlokaliseras till en central grupp för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Överåklagaren vid Statsåklagarmyndigheten skall därvid prioritera användningen av utredningsresurserna vid ekoroteln och

även i övrigt svara för den övergripande operativa ledningen inom gruppen.

Vidare skall förslag redovisas vad gäller formerna för samverkan mellan den centrala gruppen och andra organ med funktioner inom eller en verksamhet som annars har väsentlig betydelse för ekobrottsbekämpningen, såsom Finansinspektionen samt regionala myndigheter inom åklagarväsendet, polisväsendet, skatteförvaltningen och exekutionsväsendet.

Förslagen skall redovisas i form av en rapport från Riksåklagaren senast den 1 september 1994. Målet skall vara att den centrala gruppen skall kunna träda i verksamhet senast den 1 juli 1995.

Regeringen har samma dag också uppdragit åt Riksåklagaren att utreda om de åklagare inom länen som huvudsakligen arbetar med ekonomisk brottslighet kan lokaliseras till de orter där polisens resurser för ekobrottsbekämpning finns. Syftet med uppdraget är att kunna möjliggöra en regional eller lokal samverkan som motsvarar det fördjupade centrala samarbetet.

# Utrikesdepartementet

# Utrikesdepartementet
**(Tredje huvudtiteln)**

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. vad avser Utrikesdepartementets verksamhetsområde

## E. Utrikeshandel och exportfrämjande

### Beslutanderätten om löftesprovision inom det statsstödda exportkreditsystemet

Från anslaget betalas ersättning till AB Svensk Exportkredit (SEK) för skillnaden mellan ut- och upplåningsräntor samt för kursförluster inom ramen för systemet med statsstödda exportkrediter. Enligt SEK:s beräkningar bör kreditgivningen under budgetåret 1994/95 ge ett överskott vilket inbetalas till staten.

### Bakgrund

Avräkningen mellan staten och SEK regleras genom ett avtal mellan parterna från 1990. En komponent som påverkar nivån på belastningen/överskottet under anslaget är löftesprovisionen, dvs. den provision, i procentenheter årligen, som SEK debiterar för kreditbelopp som accepteras men ej betalas ut.

Löftesprovisionen vid marknadsmässiga krediter varierar beroende på kreditens struktur. Nivån på löftesprovisionen för det statsstödda systemet uppgår f.n. till 0,5 % och beslöts av riksdagen 1981 (prop. 1980/81:130, bet. 1980/81:NU58, rskr. 1980/81:425). Löftesprovisionen höjdes då från 0,1% till 0,5 %.

SEK har i en skrivelse till regeringen i februari 1994 föreslagit att löftesprovisionen inom det statsstödda systemet reduceras från 0,5 % till 0,25 %. SEK pekar i sin skrivelse på att anpassningen till marknadsmässiga räntor för de statsstödda krediterna påtagligt har minskat statens kostnader och att systemet idag lämnar ett överskott till staten. SEK framhåller också att den svenska nivån på löftesprovisionen ligger högt i en internationell jämförelse, vilket är en nackdel för svenska exportörer.

### Regeringens överväganden

Löftesprovisionen regleras inte i det internationella regelverk som styr statsstödda exportkrediter. Vissa länder använder löftesprovisionens storlek i

konkurrenshänseende. Nivån på löftesprovisionen blir mer betydelsefull ju längre utbetalningsperioden för krediten är. En viss löftesprovision är alltid motiverad, men nivån kan behöva variera över tiden. Det är därför viktigt för SEK att även i det statsstödda systemet kunna följa marknadens växlingar och behov samt att kunna anpassa löftesprovisionens storlek. Regeringen anser mot denna bakgrund att riksdagen bör bemyndiga regeringen att fatta beslut om storleken på löftesprovisionen inom det statsstödda systemet.

## Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

bemyndigar regeringen att besluta om storleken på löftesprovisionen inom det statsstödda exportkreditsystemet.

# Försvarsdepartementet

# Försvarsdepartementet
(fjärde huvudtiteln)

## 1 Övergång till kapitalkostnader för lokaler

Kapitalkostnader införs fr.o.m. den 1 juli 1994 för mark, vissa anläggningar och lokaler som Fortifikationsverket har ett tekniskt, juridiskt och ekonomiskt ansvar för.

I 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100, bil. 5, s. 17) har regeringen redovisat principerna för övergången till kapitalkostnader. Samtidigt har regeringen lämnat förslag till en preliminär kompensation av anslaget till Försvarsmakten.

För att det skall vara möjligt att införa ett system med kapitalkostnader måste först det befintliga beståndet invärderas. Invärderingen sker till bokfört värde. Utredningen avseende förvaltningen av försvarsfastigheter (FÖFA) invärderar för närvarande beståndet på cirka 17 000 objekt och 165 000 hektar mark. Inför 1994 års budgetproposition invärderade FÖFA delar av beståndet schablonmässigt till 11 255 miljoner kr, varav 2 000 miljoner kr utgjorde värdet för mark. FÖFA har därefter kompletterat invärderingen med de delar som inte invärderades inför 1994 års budgetproposition. Denna komplettering ger vid handen att det totala beståndet omfattar ett schablonmässigt värde på 11 769 miljoner kr, varav 2 016 miljoner kr utgör värdet för mark. Inför 1995 års budgetproposition kommer värdet på fastighetsbeståndet att slutligt vara invärderat.

Det invärderade beståndets värde kommer att utgöra ett avkastningspliktigt statskapital. Fortifikationsverket kommer att amortera av statskapitalet i den takt som beståndet skrivs av. Beloppet skall tillföras statsverkets checkräkning i Riksbanken och redovisas mot inkomsttitel. Fortifikationsverket kommer även att betala in ett belopp som motsvarar avkastningskravet till statsverkets checkräkning i Riksbanken och redovisa beloppet mot inkomsttitel. Fortifikationsverket skall finansiera kapitalkostnaden genom hyresintäkter.

Införandet av kapitalkostnader skall vara budgettekniskt neutralt. Principen för att uppnå ett neutralt system genomförs i två steg. I ett första steg reduceras myndigheternas anslag med nuvarande investeringsmedel för dels anskaffning av mark, dels om-, till- och nybyggnad eller anskaffning av sådana objekt som fr.o.m. den 1 juli 1994 skall lånefinansieras av Fortifikationsverket. I ett andra steg skall

myndigheternas anslag kompenseras för den hyreskostnadsökning som motsvaras av kapitalkostnaderna.

I 1994 års budgetproposition föreslog regeringen dels att Försvarsmaktens anslag A 1. skulle reduceras med 658 miljoner kr, dels att Försvarsmaktens anslag A 1. preliminärt skulle kompenseras med 1 480 miljoner kr, som motsvaras av avkastningskrav på statskapitalet (900 miljoner kr) och avskrivningskostnader på statskapitalet (580 miljoner kr).

Kompensationen av Försvarsmaktens anslag A 1. enligt 1994 års budgetproposition behöver emellertid justeras till följd av den komplettering av invärderingen som FÖFA har gjort. Vidare behöver övriga myndigheters anslag som berörs av införandet av kapitalkostnader kompenseras.

Försvarets radioanstalts anslag B 5. föreslås bli reducerat med de investeringsmedel som för närvarande finns på anslaget och som uppgår till 1,2 miljoner kr. Någon reducering av de övriga myndigheternas anslag behövs däremot inte till följd av att investeringsanslagen F 3. Anskaffning av anläggningar för gemensamma myndigheter, I 2. Anläggningar för räddningsskolorna m.m. och F 6. Anskaffning av anläggningar för Försvarets forskningsanstalt har upphört fr.o.m. budgetåret 1992/93.

Regeringen föreslår med anledning av vad som här sagts att Försvarsmaktens anslag A 1. justeras upp med 50,984 miljoner kr. Justeringen motsvaras av avkastningskrav på statskapitalet (20,868 miljoner kr) och avskrivningskostnader på statskapitalet (30,116 miljoner kr). Den totala kompensationen som föreslås för Försvarsmaktens anslag A 1. blir således 1 530,984 miljoner kr. Regeringen föreslår att övriga myndigheters anslag justeras upp med sammanlagt 29,316 miljoner kr. Justeringen motsvaras av avkastningskrav på statskapitalet (19,932 miljoner kr) och avskrivningskostnader på statskapitalet (9,384 miljoner kr).

I det följande redovisas de anslag som föreslås bli justerade till följd av att kapitalkostnader införs. Inom parentes redovisas justeringen som regeringen föreslog skulle ske för Försvarsmaktens anslag A 1. i 1994 års budgetproposition.

| Kompensation för införandet av kapitalkostnader | Avk.krav statskapital (tkr) | Avskrivnings-kostnader (tkr) | Kapitalkostnad (tkr) |
|---|---|---|---|
| A 1. Försvarsmakten m.m. | 20 868 (900 000) | 30 116 (580 000) | 50 984 (1 480 000) |
| B 3. Värnpliktsverket | 2 308 | 966 | 3 274 |
| B 4. Militärhögskolan | 5 961 | 2 590 | 8 551 |
| B 5. Försvarets radioanstalt | 7 239 | 3 635 | 10 874[1] |
| C 1. Överstyrelsen för civil beredskap: Civil ledning och samordning | 142 | 108 | 250 |
| G 2. Statens försvarshistoriska museer | 116 | 55 | 171 |
| G 3. Kustbevakningen | 4 166 | 2 030 | 6 196 |
| Totalt | 40 800 | 39 500 | 80 300 |

De avgiftsfinansierade myndigheterna Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt kommer också att få ökade hyreskostnader med anledning av att kapitalkostnader införs. Dessa ökade hyreskostnader skall täckas av de intäkter som den avgiftsfinansierade verksamheten ger. Försvarets materielverks kapitalkostnader på 26,646 miljoner kr ingår i det belopp på 50,984 miljoner som föreslås bli tillfört anslaget A 1. Försvarsmakten m.m. Försvarets forskningsanstalts kapitalkostnader på 9,939 miljoner kr är inräknade i den nyss angivna justeringen av Försvarsmaktens anslag A 1. med 9,689 miljoner kr. Återstoden, 0,25 miljoner kr, föreslås bli tillfört anslaget C 1. Överstyrelsen för civil beredskap: Civil ledning och samordning.

En slutlig invärdering av beståndet kommer att redovisas i 1995 års budgetproposition. Eventuella korrigeringar med anledning av den slutliga invärderingen kommer att göras inför budgetåret 1995/96.

[1] I enlighet med vad som redovisats ovan skall detta belopp reduceras med 1,2 miljoner kr.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

1. under fjärde huvudtitelns ramanslag A 1. Försvarsmakten m.m. för budgetåret 1994/95 anvisar 50 984 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100, bil. 5,

2. under fjärde huvudtitelns ramanslag B 3. Värnpliktsverket för budgetåret 1994/95 anvisar 3 274 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100, bil. 5,

3. under fjärde huvudtitelns ramanslag B 4. Militärhögskolan för budgetåret 1994/95 anvisar 8 551 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100, bil. 5,

4. under fjärde huvudtitelns ramanslag B 5. Försvarets radioanstalt för budgetåret 1994/95 anvisar 9 674 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100, bil. 5,

5. under fjärde huvudtitelns ramanslag C 1. Överstyrelsen för civil beredskap: Civil ledning och samordning för budgetåret 1994/95 anvisar 250 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100, bil. 5,

6. under fjärde huvudtitelns ramanslag G 2. Statens försvarshistoriska museer för budgetåret 1994/95 anvisar 171 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100, bil. 5,

7. under fjärde huvudtitelns ramanslag G 3. Kustbevakningen för budgetåret 1994/95 anvisar 6 196 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100, bil. 5,

8. att den civila planeringsramen för budgetåret 1994/95 fastställs till 2 381 628 000 kr.

# B 1. Fortifikationsverket

## Investeringar m.m.

Utredningen avseende förvaltning av försvarsfastigheter (FÖFA) har inkommit med kompletterande underlag till Fortifikationsverkets förenklade anslagsframställning för budgetåret 1994/95.

Behovet av lån i Riksgäldskontoret för investeringar i mark, vissa anläggningar och lokaler under perioden 1994/95 - 1995/96 beräknas till 1 000 miljoner kr per år. För budgetåret 1996/97 beräknas behovet av lån i Riksgäldskontoret för investeringar i mark, vissa anläggningar och lokaler till 900 miljoner kr.

Behovet av lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål beräknas till 30 miljoner kr för budgetåret 1994/95.

Ramen för upplåning i Riksgäldskontoret bör sättas något högre än det beräknade investeringsbehovet, eftersom det erfarenhetsmässigt inträffar förändringar i de olika byggprojekten. Regeringen föreslår därför att Fortifikationsverkets ram för upplåning för investeringar i mark, anläggningar och lokaler samt anläggningstillgångar för förvaltningsändamål fastställs till 1 100 miljoner kr för budgetåret 1994/95.

FÖFA föreslår att Fortifikationsverket skall genomföra följande lånefinansierade investeringar med kostnadsramar om 20 - 50 miljoner kr med byggstart budgetåret 1994/95: ombyggnad av militärrestaurang i Linköping, nybyggnad av helikopterhangar i Malmslätt, om- och nybyggnad för materielunderhåll i Kungsängen, ombyggnad av elförsörjning i Hårsfjärden, om- och tillbyggnad av kanslihus i Luleå samt nybyggnad av miloverkstäder i Visby och Eksjö. En anläggning för materielunderhåll kommer att byggas i Eksjö med en totalkostnad på 81 miljoner kr. FÖFA har i sin kompletterande anslagsframställning redogjort för ytterligare ett antal lånefinansierade investeringar med byggstart under budgetåret 1994/95.

## Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

bemyndigar regeringen att för budgetåret 1994/95 låta Fortifikationsverket ta upp lån i Riksgäldskontoret för investeringar m.m. intill ett sammanlagt belopp av 1 100 000 000 kr.

# Socialdepartementet

# Socialdepartementet
(Femte huvudtiteln)

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:221) om ändring i lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,
4. till förslagsanslaget *Förtidspensioner* för budgetåret 1994/95 anvisar ett belopp som är 40 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 6,
5. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1993/94:SfU23, rskr. 1993/94:204) och med återkallande av förslaget i prop. 1993/94:148 i denna del (p. 16), till *Allmänna försäkringskassor* för budgetåret 1994/95 anvisar ett ramanslag på 4 321 647 000 kr,
6. till *Alkohol- och drogpolitiska åtgärder* för budgetåret 1994/95 under femte huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 75 000 000 kr.

# 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## 2.1 Förslag till

## Lag om ändring i lagen (1994:221) om ändring i lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner i dess lydelse enligt lagen (1994:221) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | 1 § |
| Statsbidrag utgår till *en* kommun för att kompensera *denna* för de ökade kostnader som till *en* följd av bestämmelserna om *mervärdeskatt* uppkommer vid upphandling i jämförelse med egen verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Sådant bidrag till kommun utgår även då *en kommun* lämnar bidrag till näringsidkare för dennes verksamhet inom nämnda områden. | Statsbidrag utgår till kommun *och landsting* för att kompensera *kommunen och landstinget* för de ökade kostnader som till följd av bestämmelserna om *mervärdesskatt* uppkommer vid upphandling i jämförelse med egen verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Sådant bidrag till kommun *och landsting* utgår även då *kommunen och landstinget* lämnar bidrag till näringsidkare för dennes verksamhet inom nämnda områden. |
| Statsbidrag enligt första stycket utgår alltid då en kommun lämnar bidrag eller annan ersättning till sådant kommunalförbund som avses i kommunalförbundslagen (1985:894), om förbundets verksamhet inte medför skattskyldighet enligt mervärdesskattelagen (1994:200). | Statsbidrag enligt första stycket utgår alltid då en kommun *eller ett landsting* lämnar bidrag eller annan ersättning till sådant kommunalförbund som avses i kommunalförbundslagen (1985:894), om förbundets verksamhet inte medför skattskyldighet enligt mervärdesskattelagen (1994:200). |
| *Med kommun förstås i denna lag primärkommun och landstingskommun.* | *Statsbidrag enligt första stycket lämnas också till ett kommunalförbund eller ett beställarförbund som bedriver försöksverksamhet enligt lagen (1994:000) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst för att kompensera förbundet för de ökade kostnader som till följd av bestämmelserna om mervärdesskatt uppkommer vid upphandling från annan än kommun* |

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
| --- | --- |
| | *och landsting i jämförelse med kommunens och landstingets verksamhet inom sjukvård, tandvård och social omsorg.* |

## 2.2 Förslag till

## Lag om ändring i lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner skall ha lydelsen lag om särskilt bidrag till kommuner m.fl.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

## 2.3 Förslag till
## Lag om ändring i lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 1, 5, 7, 12 och 13 §§ lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring skall ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 1 § | |
| Delpension enligt denna lag kan efter ansökan utgå till förvärvsarbetande i åldern *60* - 64 år som minskar sin arbetstid. | Delpension enligt denna lag kan efter ansökan utgå till förvärvsarbetande i åldern *62* - 64 år som minskar sin arbetstid. |
| 5 §[1] | |
| Försäkrad, som från och med den månad då han fyller *60* år eller senare minskar sin arbetstid i förvärvsarbete, har rätt till delpension i enlighet med 6 - 13 §§ om han därefter arbetar i genomsnitt minst 17 och högst 35 timmar per arbetsvecka. Pension utgår längst till och med månaden före den då han fyller 65 år. | *En* försäkrad, som från och med den månad då han fyller *62* år eller senare minskar sin arbetstid i förvärvsarbete, har rätt till delpension i enlighet med 6 - 13 §§ om han därefter arbetar i genomsnitt minst 17 och högst 35 timmar per arbetsvecka. Pension utgår längst till och med månaden före den då han fyller 65 år. |

Delpension får ej utgå för månad, för vilken den försäkrade uppbär förtidspension eller ålderspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

| | |
|---|---|
| 7 §[2] | |
| Annan förvärsarbetande än som avses i 6 § är berättigad till delpension om han har minskat arbetstiden med i genomsnitt minst *hälften*. | Annan förvärsarbetande än som avses i 6 § är berättigad till delpension om han har minskat arbetstiden med i genomsnitt minst *en fjärdedel*. |

Vid tillämpning av första stycket skall beträffande förvärvsarbete i fåmansföretag och fåmansägt handelsbolag som avses i punkt 14 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen (1928:370) företagsledare och dennes make inte anses arbeta som anställda hos företaget eller annars under förhållanden som omfattas av 6 §. Med makar jämställs de som lever tillsammans, om de tidigare varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn.

[1] Senaste lydelse 1987:364.
[2] Senaste lydelse 1990:671.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 12 §[3] | |
| För försäkrad som avses i 6 § utgörs pensionsunderlaget av skillnaden mellan hans genomsnittliga förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen och den förvärvsinkomst som han efter arbetstidsminskningen kan antas ha tills vidare. Därvid tillämpas 8 § och 9 § andra stycket. | För *en* försäkrad som avses i 6 § utgörs pensionsunderlaget av skillnaden mellan hans genomsnittliga förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen och den förvärvsinkomst som han efter arbetstidsminskningen kan antas ha tills vidare. Därvid tillämpas 8 § och 9 § andra stycket. *Vid denna beräkning skall dock bortses från en minskning av arbetstiden som överstiger 10 timmar per arbetsvecka i förhållande till den försäkrades arbetstid innan delpension först beviljats.* |

Den försäkrades genomsnittliga förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen beräknas med ledning av dels de pensionspoäng för tilläggspension som han har tillgodoräknats för de närmaste fem åren före arbetstidsminskningen, dels det basbelopp som gällde vid arbetstidsminskningen. Därvid skall tilläggas en pensionspoäng för varje år. Har inkomsten något år understigit vad som motsvarar en pensionspoäng för det året, skall den försäkrade i stället tillgodoräknas motsvarande del av en pensionspoäng. I förekommande fall skall hänsyn tas även till pensionspoäng som den försäkrade skulle ha tillgodoräknats om han inte hade underlåtit att erlägga tilläggspensionsavgift. Vid beräkningen av den genomsnittliga förvärvsinkomsten bortses från de två år för vilka pensionspoängen är lägst.

Avviker försäkrads inkomst efter arbetstidsminskningen väsentligt från vad som kan anses vanligt för arbetet i fråga eller från vad som kan motiveras med hänsyn till minskningen av arbetstiden, särskilda arbetsförhållanden eller förändrade arbetsuppgifter, skall vid beräkning av denna inkomst bortses från sådana avvikelser.

| | |
|---|---|
| 13 §[4] | |
| För försäkrad som avses i 7 § utgörs pensionsunderlaget av *hälften* av hans genomsnittliga förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen. *Denna inkomst* beräknas enligt 12 § andra stycket. Överstiger den förvärvsinkomst, som den försäkrade efter arbetstidsminskningen kan antas tills vidare ha, *hälften* av den tidigare inkomsten, minskas pensionsunderlaget med hänsyn härtill. Vidare tillämpas 8 § och 9 § andra stycket vid beräkningen av pensionsunderlaget. | För *en* försäkrad som avses i 7 § utgörs pensionsunderlaget av *den andel* av hans genomsnittliga förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen *som motsvarar det antal timmar han minskat sin arbetstid i förhållande till det antal timmar han arbetade före arbetstidsminskningen. Förvärvsinkomsten före arbetstidsminskningen* beräknas enligt 12 § andra stycket. *Vid beräkningen skall dock bortses från en minskning av arbetstiden som överstiger 10 timmar per arbetsvecka i förhållande till den försäk-* |

[3] Senaste lydelse 1987:364.
[4] Senaste lydelse 1987:364.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
| --- | --- |
| | *rades arbetstid innan delpension först beviljades*. Överstiger den förvärvsinkomst, som den försäkrade efter arbetstidsminskningen kan antas tills vidare ha, *den andel* av den tidigare inkomsten *som motsvarar arbetstiden efter arbetstidsminskningen*, minskas pensionsunderlaget med hänsyn härtill. Vidare tillämpas 8 § och 9 § andra stycket vid beräkningen av pensionsunderlaget. |

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.
2. Äldre bestämmelser skall tillämpas för delpension som sökts före ikraftträdandet. Utan hinder av bestämmelserna i 1 och 5 §§ skall vidare äldre bestämmelser om den ålder vid vilken en försäkrad kan få delpension, tillämpas för delpension som sökts före den 1 januari 1995 och beviljats för tid med början före detta datum.
3. När äldre bestämmelser om beräkning av delpension skall tillämpas skall, vid ny beräkning av delpension, en minskning av arbetstiden med mer än 10 timmar per arbetsvecka i förhållande till den försäkrades arbetstid innan delpension först beviljats, beaktas endast om minskningen inte överstiger den arbetstidsminskning som delpension senast beräknats efter.

# 3 Särskilt bidrag för ökade kostnader till följd av bestämmelserna om mervärdesskatt

**Regeringens förslag:** Statsbidrag enligt lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner lämnas, förutom till kommuner och landsting, också till kommunalförbund och beställarförbund som handhar försöksverksamhet enligt föreslagen lag om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

**Skälen för regeringens förslag:** I prop. 1993/94:205 föreslås att en allmän försäkringskassa, ett landsting och en kommun skall kunna komma överens om att bedriva lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. För sådan försöksverksamhet skall krävas regeringens medgivande och regeringen skall kunna ställa villkor för verksamheten.

Finansiell samordning mellan de tre sektorerna innebär enligt förslaget att ekonomiska resurser avseende de tre berörda sektorerna förs samman till en gemensam s.k. finansiell ram att styras av parterna gemensamt eller i samråd. Ledningen av försökverksamheten skall som huvudregel förläggas till en från parterna fristående organisation. Om den kommun som skall delta i ett försök inte tillhör ett landsting, föreslås dock att ledningen för försöket skall kunna förläggas till kommunen.

Skall ledningen av försöksverksamheten förläggas till en fristående organisation, kan parterna enligt förslaget välja mellan att förlägga denna funktion till ett kommunalförbund som kommunen och landstinget bildar eller till ett beställarförbund bildat av kommunen, landstinget och den allmänna försäkringskassan. Ett beställarförbund är en ny offentligrättslig organisation. Likheten med kommunalförbund med direktion är dock stor.

Ledningsorganet för en försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst skall enligt propositionen ha ansvar för kostnaderna för de i försöket ingående sektorerna. Ledningen föreslås också få den övergripande uppgiften att besluta om mål och riktlinjer för de i försöket ingående verksamheterna samt att planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa. Bildas ett kommunalförbund eller ett beställarförbund för sådan försöksverksamhet kommer därför stora delar av den upphandling av tjänster och service inom sjukvård och social omsorg som annars handhas av en kommun eller ett landsting i stället att handhas av ett sådant förbund.

Enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt undantas sjukvård, tandvård och social omsorg från skatteplikt och avdrag får endast göras för ingående mervärdesskatt som hänför sig till förvärv för verksamhet som medför skattskyldighet enligt lagen. Kommuner och landsting får dock göra avdrag även för ingående skatt som hänför sig till en verksamhet

som inte medför sådan skattskyldighet. Motsvarande bestämmelser finns i den nya mervärdesskattelag (1994:200) som nyligen beslutats av riksdagen (prop. 1993/94:99, bet. 1993/94:SkU29, rskr. 1993/94:170).

Beskrivna bestämmelser medför ofta en ökad kostnad för kommuner och landsting vid upphandling av bl.a. sjukvård och social omsorg. För att kompensera sådana kostnader lämnas statsbidrag enligt lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner. Enligt den lagen lämnas statsbidrag till kommuner och landsting för de ökade kostnader som till följd av bestämmelserna om mervärdesskatt uppkommer vid upphandling i jämförelse med egen verksamhet inom berörda sektorer. Statsbidrag lämnas också till en kommun eller ett landsting som lämnar bidrag till näringsidkare för dennes verksamhet inom nämnda områden eller till ett kommunalförbund, om förbundets verksamhet inte medför skattskyldighet enligt lagen om mervärdeskatt.

Som tidigare anförts kan vid försök med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst stora delar av den upphandling av tjänster och service inom sjukvård och social omsorg som annars handhas av en kommun eller ett landsting i stället komma att handhas av ett kommunalförbund eller ett beställarförbund. Vid upphandling från annan än kommun eller landsting kan därvid uppkomma ökade kostnader till följd av bestämmelserna om mervärdesskatt. Regeringen anser därför att statsbidrag också bör lämnas till kommunalförbund och beställarförbund som handhar försöksverksamhet enligt den föreslagna lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst för att kompensera förbundet för dessa ökade kostnader. Detta föranleder en ändring av 1 § lagen om särskilt bidrag till kommuner i dess lydelse enligt lagen (1994:221) om ändring i nämnda lag liksom av rubriken till den lagen. Samtidigt bör en språklig justering av lagtexten göras så att begreppen primärkommun och landstingskommun ändras till kommun och landsting i enlighet med språkbruket i kommunallagen (1991:900).

# 4 Förtidspensioner

### Åtgärder för att begränsa ökningen av antalet förtidspensioner och höja den genomsnittliga pensionsåldern

Antalet förtidspensionärer har stigit kraftigt de senaste åren. I december 1991 fanns ca 367 000 förtidspensionärer. Under år 1992 steg antalet kraftigt till omkring 383 000. Den kraftiga ökningstakten kvarstod under år 1993 och antalet förtidspensionärer uppgick i december detta år till ca 402 000 personer.

Det är nödvändigt att ökningen av antalet förtidspensionärer bryts såväl av kostnadsskäl som för att inte permanent utestänga människor från arbetsmarknaden. Om ökningen av antalet förtidspensioner kan hejdas uppnås betydande samhällsekonomiska och humanitära vinster. Samtidigt

är det angeläget att förtidspensioneringens uppgift att ge ekonomiskt skydd vid en allvarlig och varaktig nedsättning av arbetsförmågan renodlas.

I 1993 års kompletteringsproposition bedömde regeringen i samband med saneringsprogrammet för den offentliga sektorns finanser att den genomsnittliga pensionsåldern bör höjas med ett år (prop. 1992/93:150, bet. 1992/93:FiU30, rskr. 1992/93:447). Vidare har riksdagen i ett annat sammanhang uttalat att åtgärder för att höja den genomsnittliga pensionsåldern bör vidtas (bet. 1992/93:SfU15, rskr. 1992/93:417).

I 1994 års budgetproposition har redovisats att den genomsnittliga pensionsåldern, definierad som den ålder vid vilken en person i genomsnitt beviljas delpension, ålderspension eller förtidspension, har fallit från 60,7 år 1985 till 59,0 år 1992 (prop. 1993/94:100 bil. 6).

Ett beredningsarbete med inriktning på att bryta den stigande trenden inom förtidspensioneringen pågår inom regeringskansliet. Inom kort kommer en interdepartemental arbetsgrupp som berett frågan att lämna en rapport. Utgångspunkt för arbetet är att beviljandet av förtidspension ofta är slutpunkten i en lång händelsekedja med långa och upprepade sjukperioder och rehabiliteringsförsök. Åtgärderna kommer därför inte enbart att inriktas på förtidspensioneringen utan även på tidiga åtgärder i sjukfallen inom sjukförsäkringen. För att bryta utvecklingen inom förtidspensioneringen krävs åtgärder för att göra regelsystemet för aktörerna inom socialförsäkringssystemet tydligare och för att förbättra det medicinska underlag som ligger till grund för beslut om sjukpenning och förtidspension.

Arbetsgruppen överväger förslag med följande innebörd:

- att tydliggöra att rätt till sjukpenning respektive förtidspension föreligger enbart om den nedsättning av arbetsförmågan som är aktuell klart kan tillskrivas rent medicinska orsaker,
- att det i samband med sjukskrivningar i ökad omfattning skall vara möjligt att inhämta bedömning från annan medicinskt sakkunnig än den behandlande läkaren,
- att utredning av den försäkrades arbetsförmåga och möjligheterna till rehabilitering i syfte att få en samlad bedömning i ökad omfattning bör ske där en sådan helhetsbedömning kan göras utifrån en samlad bred såväl medicinsk som annan kompetens, t.ex. vid diagnostiska centra, smärtmottagningar eller liknande inrättningar,
- att förtroendeläkarens arbetsinsats på försäkringskassan bör utökas så att denne i mycket högre utsträckning än hittills integreras i den ordinarie verksamheten samt ges reell möjlighet att medverka i tidiga skeden av bedömning av rätt till sjukpenning och rehabiliteringspenning samt inför prövning och vid efterkontroll av förtidspension,
- att förtroendeläkare skall bedöma sjukpenningärenden i samband med obligatorisk prövning av sjukpenningrätten efter viss tid,
- att försäkringskassan ges möjlighet att helt eller delvis sätta ned ersättning om den försäkrade utan giltig anledning inte medverkar i sådan åtgärd som syftar till att utreda behovet av och möjligheten till rehabilitering,

- att sjukbidragssystemet förändras,
- att obligatorisk efterkontroll av förtidspension införs.

Arbetsgruppens förslag kommer att remissbehandlas i sedvanlig ordning. Regeringens bedömning är dock att det är motiverat att i anslutning till arbetsgruppens förslag redan nu föreslå vissa åtgärder i syfte att höja den genomsnittliga pensionsåldern och minska utgifterna för förtidspensioneringen.

Bland annat med anledning av Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) aktualiseras frågor om förtidspensioneringens framtida utformning. Av stor betydelse för förtidspensioneringen är vidare det arbete som nyligen påbörjats av Sjuk- och arbetsskadeberedningen (S 1993:07). Denna beredning har till uppgift att utreda en ny ordning för lagfästa försäkringsersättningar vid sjukdom och arbetsskada som innebär att försäkringsutgifterna inte ingår i statsbudgeten. Inom ramen för beredningens uppgifter faller att överväga om förtidspensioneringen bör ingå i den nya ordningen eller bibehållas enligt hittillsvarande regler.

Enligt regeringens bedömning är det viktigt att insatserna för rehabiliteringsarbetet fortsätter och att de ansvariga utvecklar och förbättrar rehabiliteringsarbetet. Det är därvid viktigt att ta tillvara de erfarenheter som finns inom rehabiliteringsområdet och på olika sätt verka för att dessa erfarenheter omsätts i det praktiska utvecklingsarbetet. Detta arbete måste bedrivas parallellt med andra åtgärder som syftar till att reducera antalet nybeviljade förtidspensioner.

I avsnitt 5 redovisas vissa förstärkningar av försäkringskassornas resurser som bedöms begränsa utgifterna för förtidspension.

# 5 Allmänna försäkringskassor

**Regeringens förslag:** Till anslaget *Allmänna försäkringskassor* för budgetåret 1994/95 förs ytterligare 104 005 000 kr, som kompensation för administrationen av finansieringsbidraget för ungdomspraktikanter, som medel till försäkringskassornas Utvecklingsråd m.m. samt för förstärkning av förtroendeläkarnas insatser vad gäller medverkan i tidiga skeden av bedömning av rätt till sjukpenning och rehabiliteringspenning samt inför prövning av förtidspension och därmed bidra till att begränsa utgifterna för förtidspension.

*Finansieringsbidrag för ungdomspraktikanter*

Den arbetsgivare som efter den 1 januari 1994 upplåter en plats för ungdomspraktik hos sig skall, med vissa undantag, betala s.k. finansieringsbidrag som delfinansiering av åtgärden (prop. 1993/94:66, bet.1993/94:AU5, rskr.1993/94:102). Finansieringsbidraget skall under de första sex månaderna av en praktikperiod vara 1 000 kr per månad. Anvisningstiden för en praktikant kan förlängas ytterligare sex månader. Om detta sker hos samma anordnare skall finansieringsbidraget vara 3 000 kr per månad.

Arbetsmarknadsverket beräknar att det under ett år blir ca 200 000 ärenden med finansieringsbidrag. Riksförsäkringsverket beräknar att kostnaden för administrationen av finansieringsbidraget kommer att uppgå till ca 114 kr per ärende. Regeringen beräknar att medelsbehovet för administrationen av finansieringsbidraget kommer att uppgå till 23 mkr under budgetåret 1994/95. Regeringen erinrar i detta sammanhang om att det tidigare i prop. 1993/94:125 (avsnitt 5) har föreslagits att försäkringskassorna för detta ändamål skall tillföras 11,5 mkr under innevarande budgetår. Regeringen föreslog samtidigt att de allmänna försäkringskassorna skall ta till vara statens rätt avseende betalningen av finansieringsbidraget och föreslog en lag om ändring i lagen (1992:322) om ungdomspraktikanter. Regeringen föreslår nu att de allmänna försäkringskassorna tillförs ytterligare 23 mkr som kompensation för administrationen av finansieringsbidraget.

*Medel till försäkringskassornas Utvecklingsråd m.m.*

Statens arbetsgivarverk (SAV), Försäkringskasseförbundet (FKF), Försäkringsanställdas förbund (FF) och SACO har i ramavtal den 21 oktober 1993 om löner m.m. 1993-1995 för tjänstemän vid allmän försäkringskassa (RALF 1993-95), bilaga 10 överenskommit om bl.a. följande.

Utvecklingsrådet skall i enlighet med de riktlinjer som parterna närmare skall utarbeta, besluta om och finansiera eller medverka i och delfinansiera särskilda utvecklingsinsatser m.m. inom arbetsområdena kompetensutveckling, förändring och förnyelse, produktivitets-, effektivitets- och kvalitetsutveckling, jämställdhet, statistik m.m. som parterna enas om samt annat utvecklingsarbete som parterna avtalar om. Regeringen godkände avtalen den 22 december 1994.

Parterna har i avtalet överenskommit om att till Utvecklingsrådet avsätta de 5 188 000 kr som återstår att fördela enligt avtal den 10 november 1993 avseende det s.k. femte kvartalet. Medlen fonderas på lämpligt sätt som Utvecklingsrådet får ta ställning till.

Parterna enades samtidigt om att 817 000 kr bör tillföras försäkringskassorna som kompensation för fördyrande pensionskostnader vilket avser tjänstepensioner som betalats ut under två månader utan den reducering

som avtalats om under sommaren 1993. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att 6 005 000 kr tillförs försäkringskassorna budgetåret 1994/95.

*Förtroendeläkare hos försäkringskassan*

I 18 kap. 12 § i lagen (1962:381) om allmän försäkring anges bl.a. att det i försäkringskassan skall finnas en eller flera förtroendeläkare som skall biträda kassan i frågor som kräver medicinsk sakkunskap samt verka för ett gott samarbete mellan kassan och de läkare som är verksamma inom dess område.

Förtroendeläkarens uppgift är främst att på grundval av den behandlande läkarens intyg klarlägga och förklara för den handläggande tjänstemannen den försäkrades status och vid behov begära kompletterande uppgifter från den behandlande läkaren.

År 1991 fanns ca 370 förtroendeläkare vid landets försäkringskassor. Ca 330 av dessa var verksamma vid försäkringskassornas lokalkontor. Den sammanlagda arbetstiden under en vecka år 1991 utgjorde ca 1060 timmar, dvs. ca 3 timmar per förtroendeläkare och vecka. Uppräknat till halvtidstjänster motsvarade detta ca 60 förtroendeläkare. Finansieringen av ersättningen till förtroendeläkare sker över försäkringskassornas förvaltningsanslag.

Förtroendeläkaren är en av försäkringskassan anställd tjänsteman. Han gör sin bedömning på det material som försäkringskassans handläggare sammanställer och avses inte undersöka den försäkrade. Systemet med förtroendeläkare har blivit föremål för kritik från många försäkrade som har svårt att förstå hur en läkare kan uttala sig om deras sjukdom, symptom och arbetsförmåga utan att ha undersökt dem. Det förekommer vidare att försäkringkassans handläggare vid förfrågan om motiven för sina beslut enbart hänvisar till att förtroendeläkaren har uttalat sig och att det är därför som beslutet i fråga har fattats.

Av tillgänglig statistik framgår att många förtroendeläkare arbetar ett mycket begränsat antal timmar per vecka. Därvid bör beaktas att förtroendeläkarens arbetsuppgifter inte bara utgörs av bedömningar i ärenden rörande sjukpenning, rehabilitering och förtidspension utan även av bedömning av arbetsskador samt utbildning och information m.m. Mot bakgrund av den höga arbetsbelastning som varje förtroendeläkare har och den begränsade tidsinsatsen per vecka i genomsnitt finns det anledning tro att många försäkringsärenden, även sådana med komplexa diagnoser, idag avgörs utan att förtroendeläkarens bedömning har inhämtats.

Förtroendeläkarens arbetsinsats på försäkringskassan bör utökas så att denne i mycket högre utsträckning än hittills integreras i den ordinarie verksamheten samt att förtroendeläkaren ges reell möjlighet att medverka i tidiga skeden av bedömning av rätt till sjukpenning och rehabiliteringspenning samt inför prövning av förtidspension. Förtroendeläkaren bör också vara den som i vissa fall - framförallt när den försäkrade begär detta och med beaktande av reglerna i förvaltningslagen (1986:223) -

informerar den försäkrade om varför förtroendeläkaren bedömt arbetsförmågan på annat sätt än vad behandlande läkaren gjort. Avsikten är därvid inte att förtroendeläkaren skall överta den behandlande läkarens roll och efter en egen undersökning ge försäkringskassan råd om hur ärendet bör avgöras. Inte heller skall förtroendeläkaren överta tjänstemannens roll som beslutsfattare. Förtroendeläkaren skall utifrån det medicinska underlag som försäkringskassans handläggare har sammanställt göra en bedömning av t.ex. vilken komplettering som är nödvändig för att den medicinska utredningen skall bli fullständig.

För att ytterligare förstärka och förtydliga förtroendeläkarens roll som socialförsäkringens medicinske expert bör förtroendeläkarens arbetstid på försäkringskassan utökas så att den omfattar minst halvtid. En förtroendeläkare bör dock till viss del bedriva annan läkarverksamhet för att inte tappa kontakten med den egna professionen. I vissa undantagsfall bör dock heltidsanställning kunna förekomma.

Regeringen föreslår att försäkringskassorna tillförs 75 miljoner kronor för att kunna förstärka förtroendeläkarnas insatser i tidiga skeden av bedömning av det medicinska underlaget i ärenden rörande sjukpenning och rehabilitering samt inför prövning av förtidspension samt efterkontroll i förtidspensionsärenden. Det utökade anslaget beräknas tillföra försäkringskassorna ca 300 halvtidsanställda förtroendeläkare. Regeringen förutsätter därvid att det antal förtroendeläkare som idag finns bibehålls men att den genomsnittliga arbetstiden ökar kraftigt.

Regeringen förutsätter vidare att Riksförsäkringsverket noga följer upp förtroendeläkarverksamheten hos försäkringskassorna.

Inom regeringskansliet utreds som ovan nämnts för närvarande vissa frågor inom förtidspensioneringen, bl.a. frågan om förtroendeläkarens roll. Regeringen vill dock redan nu avsätta medel för att stärka förtroendeläkarens roll i samband med sjukskrivningar, rehabilitering och förtidspensionering.

Regeringens bedömning är att en ytterligare förstärkning av förtroendeläkarnas roll innebär väsentligt minskade utgifter i socialförsäkringssystemet samt ett effektivare rehabiliteringsarbete.

I budgetpropositionen 1994 beräknas folkpensionsutgifterna i form av förtidspension till 15 450 000 000 kr och ATP-utgifterna till 24 100 000 000 kr (prop. 1993/94:100 bil. 6). Förslaget beräknas innebära att de totala förtidspensionsutgifterna minskar med 100 miljoner kronor varav 40 miljoner kronor inom folkpensioneringen och 60 miljoner kronor inom ATP.

# 6 Medel för alkohol- och drogpolitiska åtgärder



**Regeringens förslag**: Med anledning av Alkoholpolitiska kommissionens slutbetänkande och den pågående europeiska integrationsprocessen anvisas 75 miljoner kronor för olika alkohol- och drogpolitiska ågärder under budgetåret 1994/95.

## Utgångspunkter

Med anledning av bl.a. avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) och de nyligen avslutade medlemskapsförhandlingarna om svenskt medlemskap i EU kommer den svenska alkohollagstiftningen framöver att förändras i vissa avseenden. I regeringens proposition 1993/94:136 om riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker tillkännages avsikten att avskaffa de nuvarande import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen när det gäller spritdrycker, vin och starköl. Dessa skall ersättas av ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. En ny myndighet för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn skall inrättas.

Sverige bedriver sedan lång tid tillbaka en restriktiv alkoholpolitik med det övergripande syftet att minska alkoholkonsumtionen och därmed alkoholskadorna i samhället. En vanlig uppskattning är att bortemot 300 000 svenskar dricker alkohol så att de får problem med sin hälsa, sitt arbete och sin familj. Det beräknas att ca 6 000 svenskar per år i förtid avlider på grund av alkoholen. Sverige måste därför även fortsättningsvis bedriva en aktiv alkoholpolitik för att ytterligare minska alkoholskadorna.

Grunderna för svensk alkoholpolitik lades fast i 1977 års alkoholpolitiska beslut. Riksdagen har därefter vid upprepade tillfällen uttalat sitt stöd för en fortsatt aktiv alkoholpolitik. Målet för alkoholpolitiken skall vara att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att sänka den totala alkoholkonsumtionen. Denna strategi bygger på omfattande kunskaper och beprövade erfarenheter av tillgänglighetens betydelse för utvecklingen av totalkonsumtionen och alkoholskadorna. En ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad konsumtion och ju mer alkohol som totalt dricks i ett samhälle, desto fler storkonsumenter kommer det att finnas och desto fler kommer att få skador av sitt drickande.

Detta synsätt har också anammats av Världshälsoorganisationen (WHO) och ligger till grund för Europaregionens handlingsplan (European Alcohol Action Plan) för att minska alkoholskadorna i Europa. Planen har antagits enhälligt av alla Europaregionens stater, inklusive samtliga EU-stater och målsättningen är att med år 1980 som basår minska alkoholkonsumtionen i dessa länder med minst 25 procent till år 2000.

Vid en internationell jämförelse har Sverige en relativt låg alkoholkonsumtion per capita, även om man tar hänsyn till den icke statistikförda konsumtionen. Till följd härav är också skadenivån lägre än i jämförbara

industriländer. EES-avtalet och ett eventuellt EU-medlemskap innebär dock att Sverige kommer närmare övriga Europa och därmed länder med en mindre restriktiv alkoholpolitik och med andra dryckesmönster och attityder till alkohol. Sett i ett längre tidsperspektiv kan det dessutom finnas risk för att våra höga svenska alkoholpriser kommer att påverkas nedåt på grund av marknadsanpassning och slopad gränskontroll. Det betyder att vi på lite längre sikt måste hitta alternativa strategier för att motverka effekterna av en försvagad prispolitik. Risken är annars att konsumtionen kommer att öka kraftigt.

Bl.a. mot den här bakgrunden har regeringen tillsatt den alkoholpolitiska kommissionen, som har haft som främsta uppgift att ta fram en strategi för att minska den totala alkoholkonsumtionen och begränsa alkoholens skadeverkningar. Det gäller därvid bl.a. förslag till hur det opinionsbildande och attitydpåverkande arbetet inom alkoholområdet kan förstärkas. Kommissionen har nyligen presenterat sina förslag för regeringen och slutbetänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling.

Med tanke på den integrationsprocess som pågår i Europa och det intensifierade sociala och kulturella utbyte som kan förväntas behövs enligt kommissionen framöver en kraftfull mobilisering på alkoholområdet för att ytterligare begränsa den totala konsumtionen, tränga tillbaka missbruket och motverka alkoholskadorna.

När det gäller narkotikasituationen i landet finns det en risk för negativa konsekvenser till följd av att gränskontrollen vid inre gränser upphör. Också inom EU-länderna görs en sådan bedömning, och det har därför inom EU förutsatts att kompensatoriska åtgärder av olika slag skall införas för att väga upp det bortfall i fråga om kontroll som den fria rörligheten innebär. Hit hör exempelvis ett ökat internationellt tull- och polissamarbete och en utveckling av teknik och arbetsmetoder hos berörda kontrollmyndigheter. Regeringen har mot denna bakgrund tillsatt en särskild kommitté med uppgift att bl.a. överväga formerna för att även fortsättningsvis kunna upprätthålla en kontroll när det gäller att bl.a. förhindra narkotikainförsel från ett annat EU-land. Kommitten skall vara färdig med sitt arbete till sommaren 1994.

## Övervägande och förslag

*Förstärkning av det förebyggande arbetet*

Brett syftande informations- och upplysningsverksamhet kommer tillsammans med restriktioner vad gäller priser och tillgänglighet också i fortsättningen att utgöra basen för de förebyggande insatserna på alkoholområdet. De generella förebyggande insatserna, som har hela befolkningen som målgrupp, kommer dock framöver att bli ännu viktigare än nu. De generella åtgärderna bör därför framöver få del av de härmed tillförda resurserna.

De generella åtgärderna bör dock kompletteras med en kraftfull satsning på individuella åtgärder i syfte att hindra att riskabla alkoholvanor övergår i ett missbruk. Tidig upptäckt och enkla behandlingsåtgärder (rådgivning, stödsamtal m.m.) har prövats inom framför allt hälso- och sjukvården med mycket goda resultat. Potentialen inom detta och andra verksamhetsområden förefaller mycket stor men har än så länge inte tillvaratagits i särskilt stor utsträckning. Betydligt större resurser än i dag bör därför omprioriteras och ägnas åt individuella insatser för att upptäcka riskabla alkoholvanor och förhindra att de utvecklas till ett missbruk. En sådan omorientering bör kunna visa sig vara kostnadseffektiv, dvs. leda till ett minskat behov av vård och behandling av missbrukare.

De individuellt inriktade, tidiga insatserna mot missbruk har dock för närvarande en mycket blygsam omfattning. Detta hänger enligt Alkoholpolitiska kommissionens uppfattning i första hand samman med följande omständigheter:

- Grundkunskaperna om alkoholens skadeverkningar är otillräckliga.
- Den egna inställningen till alkohol medför att man förhåller sig passiv.
- Sakkunnigt stöd saknas.
- Samarbetet mellan olika aktörer är outvecklat.
- Ansvarsförhållanden är oklara.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att åtgärder måste vidtas för att bättre kunna utnyttja den potential som finns. Initiativ bör tas både på central och lokal nivå. På central nivå är i första hand Folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen och den planerade alkoholmyndigheten berörda. De förväntas stimulera bl.a. högskolor och universitet, hälso- och sjukvård, arbetsliv, socialtjänst och försäkringskassor till olika slags insatser. Även olika kommersiella aktörer på alkoholområdet bör fås att ta ökat ansvar. De insatser som enligt kommissionen framstår som viktigast är bl.a följande:

- Grundkunskaperna för bl.a. sjukvårdspersonal, socionomer, lärare m.fl. yrkeskategorier bör förstärkas.
- Fortbildningsaktiviteter för redan yrkesverksamma bör utökas.
- De goda exempel som finns från bl.a. sjukvårdsområdet måste lyftas fram och ges spridning.
- Ytterligare försöksprojekt och metodutveckling bör uppmuntras och stödjas.
- Tidig upptäckt och tidiga missbruksförebyggande insatser inom arbetslivet måste uppmuntras.
- En stödfunktion, dit ickespecialisten på missbruk kan vända sig bör finnas.

Dessutom behövs förstärkta insatser när det gäller olika riskgrupper och risksituationer. Ungdomar måste uppmärksammas särskilt, liksom kvinnor i barnafödande åldrar. Frågan hur missbrukares barn och övriga anhöriga kan få ett bättre stöd är också av stor betydelse. Alkohol och trafik är ytterligare ett exempel på ett område där det behövs intensifierade insatser. Detta är bara några exempel på frågor som behandlats av

Alkoholpolitiska kommissionen och som regeringen avser bereda vidare inom regeringskansliet.

*Regionala och lokala satsningar på alkohol- och drogpolitiska handlingsprogram*

Tänkbara konsekvenser av ett EU-medlemskap för Sveriges vidkommande är att tillgängligheten till alkoholhaltiga drycker ökar och/eller att alkoholpriserna blir lägre. Det är då troligt att alkoholkonsumtionen framför allt bland ungdomar - om inga motåtgärder sätts in - kommer att öka väsentligt. Det måste därför finnas en hög handlingsberedskap inte bara nationellt utan också lokalt och regionalt för att snabbt kunna sätta in motåtgärder, om konsumtionen kraftigt skulle öka. Men redan som läget är i dag krävs åtgtgärder för att förmå ungdomar att senarelägga alkoholdebuten och minska alkoholkonsumtionen.

Arbetet med att motverka alkohol- och narkotikabruk bland ungdom kräver inte bara satsning kring en åtgärd eller en förstärkning av speciella resurser inom ett område. Problemets komplexitet kräver att arbetet ute i kommunerna på att motverka såväl bruk som missbruk av alkohol och narkotika bland ungdomar genomförs efter en genomtänkt plan där de olika aktörernas uppgifter klarläggs. Målet är en sammanhållen strategi från samhällets sida som är väl förankrad lokalt. Aktörerna är bl.a. socialtjänsten, skolan, fritidsförvaltningen, föreningslivet, polisen och primärvården. Viktigt är att främja drogfria miljöer och aktiviteter, att också på det lokala planet verka för en avglorifiering av alkohol och att föra en ansvarsfull politik vad gäller t.ex. serveringstillstånd.

Regeringen anser att det därför är viktigt att kommunerna i landet utvecklar särskilda lokala handlingsprogram och konkreta handlingsplaner som omfattar såväl allmänna som direkt riktade insatser för att förhindra alkohol- och narkotikamissbruk hos ungdomar. Dessa program måste hållas aktuella, kunna anpassas till en förändrad situation och tillämpas konsekvent.

När det gäller insatser för barn och ungdom framstår skolan av flera skäl som den viktigaste lokala aktören. Skolan kan nå ungdomar under hela deras uppväxttid, då de formas och utvecklar sin livsstil, då alkoholförtäring börjar bli intressant och lockande. Skolan har också möjlighet till ett naturligt och nära samarbete med elevens föräldrar. Det är därför angeläget att skolans insatser vad gäller att motverka alkoholbruk och drogmissbruk intensifieras framöver.

Det här är några av de tankar och förslag som den Alkoholpolitiska kommissionen framför i sitt slutbetänkande och som regeringen avser utveckla vidare i det fortsatta beredningsarbetet.

*En nationell ledningsgrupp bör bildas*

Samhällsinformationen bör spela en viktig roll i det alkoholskadeförebyggande arbetet även i fortsättningen. Den bör dock inte genomföras isolerat utan samordnas med andra aktiviteter. I nuvarande skede av

alkoholpolitiska förändringar finns det vidare starka skäl att ytterligare höja ambitionsnivån inom detta område.

Alkoholpolitiska kommissionen föreslår att Folkhälsoinstitutet ges i uppdrag att utarbeta en nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador och att tillskapa en nationell ledningsgrupp för det alkohol- och drogskadeförbyggande arbetet. Enligt regeringens mening bör detta arbete påbörjas redan under nästa budgetår. Med utgångspunkt från alkoholpolitiska kommissionens överväganden och förslag bör sålunda Folkhälsoinstitutet få i uppdrag att utarbeta en sådan samlad handlingsplan för att förstärka arbetet mot alkoholskador.

Kommissionens förslag avser vitt skilda frågeställningar och samhällssektorer och de berör en rad olika aktörer, vid sidan av Folkhälsoinstitutet. En grundläggande förutsättning för framgång i arbetet är emellertid att de olika delarna samspelar med varandra så att de kan komplettera och förstärka varandra.

För att fullgöra sitt uppdrag bör därför Folkhälsoinstitutet samla berörda statliga myndigheter, liksom kommun- och landstingsförbunden, i en *nationell ledningsgrupp för det alkohol- och drogskadeförebyggande arbetet*. I kommissionens betänkanden föreslås att en rad olika myndigheter får ansvar för att följa upp och genomföra skilda delar av det åtgärdsprogram som nu bör komma till stånd. Som kommissionen understryker kräver emellertid arbetet praktiskt taget genomgående ett nära samråd mellan de berörda myndigheterna och ofta även med kommun- och landstingsförbunden. En central funktion för den nationella ledningsgruppen blir därför att utgöra ett forum för en sådan fortlöpande avstämning. Till ledamöter av gruppen bör utses personer i ansvarig ställning inom respektive myndighet-/motsvarande.

Även om samordningen på nationell nivå är av stor betydelse, ligger huvuddelen av det praktiska arbetet på lokal och regional nivå. Avgörande för möjligheterna att förebygga en ökning av alkoholskadorna i det nya alkoholpolitiska läge som Sverige nu går in i blir att åstadkomma inte bara något av en nationell samling kring denna uppgift, utan framför allt en kraftsamling på den lokala och regionala nivån.

På regional nivå bör därför bildas motsvarande grupper med ansvar att regionalt genomföra olika drogpreventiva insatser som är lokalt och regionalt anpassade. Det är också viktigt att olika lokala idéer tas till vara och ges en nationell spridning. Det är därför viktigt att Folkhälsoinstitutet och den nationella ledningsgruppen har regelbundna kontakter med de regionala grupperna och att viss samordning av de olika aktiviteterna sker.

Om arbetet att begränsa alkoholskadorna skall lyckas, krävs medverkan från många aktörer även utanför den offentliga sektorn. En rad frivilliga organisationer kan och bör spela en betydelsefull roll i arbetet, liksom arbetsmarknadens parter, kyrkan, föräldrar och många andra. På olika sätt bör Folkhälsoinstitutet skapa fora för en fortlöpande dialog med företrädare för dessa frivilliga krafter. Även lokalt är det självfallet av stor betydelse att frivilliga krafter engageras i arbetet.

Folkhälsoinstitutet bör vidare ges i uppdrag att avge en årlig rapport till regeringen om utvecklingen på alkoholområdet, både om det förebyggande arbetet och om utvecklingen av alkoholkonsumtion och alkoholskador. Institutet bör också få ansvar för att en kvalificerad utvärdering av effekterna av de genomförda insatserna kommer till stånd.

En av Folkhälsoinstitutets uppgifter inom alkohol- och drogområdet är att ta fram och tillhandahålla basfakta och informationsmaterial. Institutet skall vidare stimulera, utveckla och stödja lokala drogförebyggande verksamheter som bedrivs av organisationer och myndigheter. Andra viktiga uppgifter är att initiera forskning och samla annan kunskap för att få fram underlag för samhällets fortsatta insatser inom det alkohol- och drogpolitiska området. Att utveckla nya och effektiva metoder för det förebyggande arbetet är också en central uppgift för institutet.

Med anledning av de förestående förändringarna på grund av den pågående europeiska integrationsprocessen kommer Folkhälsoinstitutets uppgifter när det gäller att få fram underlag för samhällets fortsatta insatser inom det alkohol- och drogpolitiska området att bli allt viktigare. Folkhälsoinstitutets bevakande, utredande och förslagsställande roll behöver därför förstärkas under den närmaste perioden framöver. Folkhälsoinstitutet måste noga kunna följa utvecklingen och om konsumtionsutvecklingen kraftigt ökar tidigt slå larm. Beredskapen för att vid behov sätta in ytterligare åtgärder måste vara god. Statistikförsörjningen inom området behöver förbättras. Genom olika enkäter och riktade undersökningar bör Folkhälsoinstitutet nära följa utvecklingen och tidigt rapportera till riksdag och regering om utvecklingen.

Som alkoholpolitiska kommissionen understryker är det angeläget, inte minst i det skede av förändringar inom detta område som vi nu är inne i, att forskningen kring olika aspekter av alkoholfrågan nu förstärks. Folkhälsoinstitutet bör ta initiativ till att ett samlat program för forskning inom alkoholområdet utarbetas, i samverkan med övriga forskningsfinansiärer och forskningsintressenter.

*En ny alkoholmyndighet*

Riksdagen har den 20 april 1994 godkänt regeringens förslag till riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker. När det nya systemet träder i kraft avskaffas de nuvarande import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen för spritdrycker, vin och starköl. Dessa skall ersättas av ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. En ny myndighet för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn avses bli inrättad från den 1 januari 1995. Regeringen avser att återkomma till hösten med en proposition med de lagförslag som behövs för införandet av det nya tillståndssystemet och inrättandet av den nya myndigheten.

Avsikten är att verksamheten vid den nya myndigheten skall finansieras genom ett avgiftssystem som utgår från principen om full kostnadstäckning. Avgifterna skall bestämmas genom en schablonmässig beräkning av kostnaderna för handläggningen av de olika tillståndsärenden som kan

komma ifråga samt efterföljande tillsyn och kontroll av verksamheten. En del av avgiften skall tas ut som ansökningsavgift. Det här är dock intäkter som kommer att finnas tillgängliga först sedan myndigheten etablerats och verksamheten ordentligt är igång. Initialt under planeringsperioden och under det första verksamhetsåret bör därför vissa av de härmed tillförda medel anslås för etablerandet av myndigheten till dess verksamheten är i full gång.

*Serveringsbestämmelser*

Alkoholpolitiska kommissionen har i sitt delbetänkande *Serveringsbestämmelser* (SOU 1993:50) föreslagit att kommunerna skall överta länsstyrelsernas hantering av serveringstillstånd till restauranger samt att vissa andra ändringar görs i lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) i syfte att minska krångel och detaljreglering och skapa tydligare regler och skärpta krav där det behövs. Den s.k. LHD/LVM- utredningen har också avlämnat ett betänkande *Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården* (SOU 1993: 31) där utredaren föreslår att länsstyrelsernas LHD-hantering skall kommunaliseras. Regeringen avser att till höstriksdagen tillsammans med övriga alkoholpolitiska förslag presentera en proposition med anledning av dessa båda betänkanden. Kostnader för vissa utbildnings- och informationsinsatser med anledning av föreslagna förändringar kommer att bli aktuellt under budgetåret 1994/95.

**Sammanfattning**

Regeringen har i det föregående redogjort för behovet av omfattande opinionsbildande och attitydförändrande alkoholpolitiska åtgärder med tanke på de förändringar som den pågående europeiska integrationsprocessen medför för Sveriges del. Dessutom behövs en handlingsberedskap i fall att alkoholkonsumtionen kraftigt skulle öka. Regeringen anser därför att 75 miljoner kronor bör användas under budgetåret 1994/95 för olika alkohol- och drogpolitiska åtgärder. Riksdagen bör anvisa ett nytt, särskilt anslag för ändamålet.

# 7 Förändrade regler för delpensionsförsäkringen

**Regeringens förslag**: Rätt till delpension grundas på högst tio timmars minskning av arbetstiden per vecka. Bestämmelserna skall tillämpas även för egenföretagare. En egenföretagare behöver minska sin arbetstid med i genomsnitt en fjärdedel för att bli berättigad till delpension.

Rätt till delpension tillkommer en försäkrad fr.o.m. den månad han eller hon fyller 62 år.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt nuvarande regler i lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring har förvärvsarbetande i åldern 60 - 64 år möjlighet att minska sin arbetstid och uppbära delpension. Delpensionen ersätter då en viss andel av inkomstbortfallet till följd av arbetstidsminskningen. För att delpension ska kunna utges krävs bl.a. att den försäkrade har haft pensionsgrundande inkomst under sammanlagt minst tio år fr.o.m. 45 års ålder. Dessutom ska den försäkrade ha arbetat under minst fyra månader under de senaste tolv månaderna före arbetstidsminskningen.

För anställda gäller att arbetstiden måste minskas med minst fem timmar i veckan och efter minskningen uppgå till minst 17 timmar i veckan. Egenföretagare måste minska sin arbetstid med i genomsnitt minst hälften och därefter arbeta i genomsnitt minst 17 timmar i veckan.

Kompensationsnivån inom delpensionsförsäkringen är 65 procent av inkomstbortfallet. Inkomsten före arbetstidsminskningen beräknas med utgångspunkt från genomsnittet av de tre högsta pensionspoängen bland de pensionspoäng som förvärvats under de senaste fem åren före delpensionsuttaget. Den genomsnittliga inkomsten räknas upp med aktuellt basbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Inkomstbortfallet bildas av skillnaden mellan den beräknade genomsnittliga inkomsten och den erhållna inkomsten efter arbetstidsminskningen.

Delpensionen är värdesäkrad genom anknytning till basbeloppet och är tillsammans med deltidsinkomsten pensionsgrundande för ATP. Delpensionsförsäkringen finansieras dels genom socialavgift, dels delpensionsfondens avkastning. Avgiften uppgår fr.o.m. den 1 juli 1992 till 0,20 procent av avgiftsunderlaget. När delpensionsförsäkringen infördes den 1 juli 1976 sattes avgiften till 0,125 procent av avgiftsunderlaget. Åren 1977 till 1979 var avgiften 0,25 procent och åren 1980 till 1992 (t.o.m. den 30 juni) var avgiften 0,5 procent. Delpensionsavgifterna har i stort sett täckt försäkringsutgifterna under åren 1976 - 1984. Fr.o.m. år 1985 har avgifterna tillsammans med fondavkastningen överstigit utgifterna i sådan mån att delpensionsfonden i slutet av år 1992 uppgick till 13,8 miljarder kronor.

Delpensionärernas andel av inskrivna försäkrade i åldrarna 60 - 64 år med sjukpenninggrundande inkomst varierade under åren 1985 - 1991 mellan 13 och 15 procent för att år 1992 stiga till ca 22 procent. Före år 1992 var det således var sjunde försäkrad i genomsnitt i de aktuella åldersgrupperna som använde sig av möjligheten att trappa ned sin arbetsinsats med hjälp av delpension. Fr.o.m år 1992 är det nära var fjärde person i åldrarna 60 - 64 år som har delpension. Avgiften till delpensioneringen betalas dock av alla försäkrade under hela den förvärvsaktiva tiden, vare sig de väljer att utnyttja möjligheten till delpension eller inte.

Sambandet mellan summan av inbetalad avgift och summan av utbetalad delpension för den enskilde individen blir därmed svagt. Detta kan illustreras av en beräkning av det antal år med erlagd delpensionsavgift som behövs för att täcka summan av en enskild individs delpension under

de fyra år som är den vanligaste perioden för uttag av delpension. Med en avgift på 0,5 procent, en real avkastning på 4 procent i fonden och med en jämn förvärvsinkomst över livet, krävs det ca 65 års förvärvsarbete (inkl. fyra års deltidsarbete samtidigt som delpension uppbärs) för att fondbehållningen ska räcka till det belopp den enskilde personen får i delpension.

Efter det att delpensionen införts den 1 juli 1976 har sammanlagt 57 074 personer i åldrarna 60 - 64 år beviljats delpension under kalenderåren 1977 - 1979. Under dessa tre kalenderår sjönk antalet nybeviljade förtidspensioner i de aktuella åldrarna från 17 940 år 1977 till 16 501 år 1979, dvs. med 1 439. Fr.o.m. den 1 januari 1981 (till den 1 juli 1987) sänktes kompensationsgraden från 65 till 50 procent av inkomstbortfallet. Inför denna förändring, dvs. under år 1980, ökade antalet beviljade delpensioner kraftigt från 18 243 år 1979 till 32 882. Samtidigt ökade år 1980 antalet beviljade förtidspensioner med ca 1 200. Detta visar att det inte alltid gäller ett tydligt samband i meningen att antalet beviljade förtidspensioner ökar när antalet delpensioner minskar och omvänt.

Mot bakgrund av det ansträngda samhällsekonomiska läge som råder finns det skäl att pröva om olika delar i socialförsäkringssystemen har en väl avvägd nivå och att stärka sambandet mellan avgift och förmån. Av dessa skäl anser regeringen att vissa förändringar bör göras vad avser delpensionsförsäkringen.

Delpensionsförsäkringens syfte är att ge äldre förvärvsarbetande möjlighet till en mjuk övergång till ålderspensioneringen. Under normala konjunkturer råder ett mycket svagt samband mellan delpensionsfrekvensen och förtidspensionsfrekvensen i de berörda åldersgrupperna. Eftersom regeringen nu bedömer att det finns förutsättningar för en god ekonomisk tillväxt i Sverige under de närmaste åren bör en begränsning av rätten till delpension kunna genomföras utan att utgifter övervältras på förtidspensioneringen.

Regeringen föreslår därför att delpensionen begränsas till att avse ersättning med 65 procent av det inkomstbortfall som följer av en minskning av arbetstiden med högst tio timmar per vecka. Som en följd av detta föreslås att en egenföretagare endast skall behöva minska arbetstiden med en fjärdedel i genomsnitt. Regeringen föreslår vidare att en försäkrad skall ha rätt till delpension först fr.o.m. det år han eller hon fyller 62 år. Dessa ändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 1994. Har ansökan om delpension gjorts före ikraftträdandet föreslås dock äldre beräkningsregler gälla. I fråga om vid vilken ålder en försäkrad skall vara berättigad till delpension föreslås en mjukare övergång. Äldre bestämmelser föreslås i detta hänseende tillämpas även för den som sökt delpension före den 1 januari 1995 och fått den beviljad för tid med början före detta datum.

Regeringens förslag beräknas reducera utgifterna för delpensioneringen med 0,1 miljarder kronor i slutet av budgetåret 1994/95. I slutet av de därpå följande budgetåren beräknas utgifterna, i 1994 års pris och med viss reallönehöjning, understiga kostnaden för en oförändrad delpensions-

försäkring med 0,5 miljarder, 1,1 miljarder, 1,7 miljarder och slutligen med 2,1 miljarder kronor. Antalet personer med delpension har i beräkningarna antagits öka år 1994/95 med ca 4 000 till ca 52 000 för att därefter successivt avta till ca 20 000 i slutet av budgetåret 1998/99. I beräkningen har vidare antagits en ökning med ca 3 000 till följd av ett större antal sökande budgetåret 1998/99 förutsatt att delpensionsförsäkringen avvecklas enligt Pensionsarbetsgruppens förslag i betänkandet Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20).

# Kommunikations-departementet

# Kommunikationsdepartementet

(Sjätte huvudtiteln)

## A. Infrastruktur

### A 15. Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt

**Regeringens överväganden**

Mot bakgrund av det eftersatta underhållet på statliga vägar samt den rådande arbetslöshetssituationen beslutade riksdagen år 1992 att anvisa ett reservationsanslag om totalt 3,7 miljarder kronor för underhållsåtgärder på vägar och järnvägar för sysselsättning och tillväxt. Våren 1993 anvisade riksdagen 1,2 miljarder kronor under samma anslag med särskild inriktning mot upprustning och förbättringar av länsvägar och länsjärnvägar. Riksdagen har tidigare denna vår beslutat att anvisa ytterligare 1,2 miljarder kronor för samma ändamål.

Trots dessa och en rad andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder råder fortfarande ett svårt arbetsmarknadsläge. Ytterligare insatser behöver vidtas som är inriktade mot projekt som kan påbörjas snabbt och där sysselsättningseffekten är hög. Dessa insatser måste göras i hela landet med hänsyn tagen till arbetsmarknads- och transportsituationen.

Dessa kortsiktiga och konjunkturberoende insatser bör göras som ett komplement till de långsiktiga och samlade insatser i investeringar i det nationella och regionala transportnätet som riksdagen och regeringen fattat beslut om.

Åtgärderna bör i huvudsak inriktas mot upprustning och underhåll av länsvägar för bl.a. bärighet och framkomlighet samt i viss omfattning till sådana riksvägar som har liknande förutsättningar och problem som angivna länsvägar. Detta har stor betydelse för bl.a. skogsindustrins transportmöjligheter. Dessa åtgärder medverkar också till en ökad trafiksäkerhet och minskad miljöpåverkan. För att få en så effektiv användning av medlen som möjligt i syfte att stärka regionernas transportnät bör också en mindre del kunna användas för de ändamål som gäller vid fördelning av medel till länstrafikanläggningar.

Regeringen föreslår därför att till anslaget Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt anvisas 1 600 000 000 kronor för budgetåret 1994/95 utöver de 1 200 000 000 kronor som riksdagen tidigare denna vår fattat beslut om (prop. 1993/94:100 bil. 7, bet.

1993/94:TU13, rskr. 1993/94:157). Därigenom kommer 2 800 000 000 kronor att stå till regeringens förfogande under budgetåret 1994/95.

Regeringen kommer att fördela medlen på länen inom ramen för ovan och i budgetpropositionen angivna riktlinjer.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (prop. 1993/94:100 bil. 7, bet. 1993/94:TU13, rskr. 1993/94:157) till *Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt* för budgetåret 1994/95 under sjätte huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 2 800 000 000 kronor.

## C. Luftfart

### Sky City vid Arlanda flygplats

**Regeringens förslag:**

Luftfartsverket skall ges rätt att under perioden 1994–1998 ställa ut en kapitaltäckningsgaranti till förmån för dotterbolaget LFV AirportCenter AB. Verket skall vidare inom den ram som tidigare beslutats för aktieteckning i LFV AirportCenter AB även ges rätt att lämna aktieägartillskott till bolaget.

**Bakgrund**

Luftfartsverket inledde under år 1986 ett arbete i syfte att uppföra en kommersiell anläggning mellan dåvarande inrikes- och utrikesterminalerna på Arlanda flygplats. Härigenom avsågs servicenivån för bl.a. flygresenärer och företag på flygplatsen höjas och Arlandas attraktionskraft som flygplats stärkas. Dessutom skulle verket erhålla intäkter genom exploatering av befintliga markområden och infrastruktur. Projektet hade till en början namnet Arlanda Centrum, vilket senare ändrats till Sky City.

Luftfartsverket har kontinuerligt informerat regering och riksdag om utvecklingen av projektet. En genomgående utgångspunkt för projektet har därvid varit att Sky City skall uppföras och förvaltas i egen företagsform och därmed ekonomiskt avgränsas från Luftfartsverkets övriga verksamhet.

Med stöd av riksdagens medgivande (prop. 1989/90:100 bil. 8, bet. 1989/90:TU25, rskr. 1989/90:284) bemyndigade regeringen våren

1990 Luftfartsverket att inom en ram på 80 miljoner kronor teckna aktier i ett bolag med uppgift att uppföra och förvalta anläggningen Sky City, samt att upp till ett belopp av 10 miljoner kronor gå i borgen för upplåning i bolaget. Detta bolag, LFV AirportCenter AB, bildades därefter hösten 1990 som helägt dotterbolag till Luftfartsverket med ett initalt aktiekapital på 1 miljon kronor.

Finansieringen av Sky City-anläggningen upphandlades genom anbud. Ett ramavtal träffades därefter i november 1990 med Försäkringsbolaget SPP, som dels innefattade finansieringen under byggnadstiden, dels ett erbjudande från SPP om finansiering på lång sikt. SPP blev därigenom huvudentreprenör och uppförde under åren 1991-1993 anläggningen Sky City vid Arlanda flygplats, vilken togs i bruk med början i september 1993.

Ramavtalet mellan Luftfartsverket och Försäkringsbolaget SPP från år 1990 innebar att SPP, som vid färdigställandet den 1 januari 1994 överlämnade anläggningen till verket, erbjöd sig att senast 15 månader efter färdigställandet förvärva hela anläggningen. SPP avses därefter att i ett särskilt förvaltningsavtal uppdra åt LFV AirportCenter AB att under minst 25 år förvalta Sky City-anläggningen, och i ett optionsavtal ge detta bolag rätt till förvärv av anläggningen vart femte år till ett pris som ger SPP en överenskommen realränta på sysselsatt kapital. Förvaltningsavgiften till SPP avses anpassas till förväntad resultatutveckling i förvaltningen av anläggningen. Detta innebär att en viss del av räntekostnaden för finansieringen skjuts framåt i tiden. Under de tio första åren avses därvid inte någon avskrivning av investeringsutgiften ske. I uppgörelsen ingår också att Luftfartsverket samtidigt med förvaltningsavtalets undertecknande skulle utfärda en avsiktsförklaring att, så länge koncernförhållandet med LFV AirportCenter AB består, skapa förutsättningar för att detta bolags verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att dess förpliktelser som förvaltare kan fullföljas.

Luftfartsverket, LFV AirportCenter AB och Försäkringsbolaget SPP har den 22 december 1993 tecknat ett tilläggsavtal varigenom dels SPP överlämnat anläggningen till byggherren Luftfartsverket per den 1 januari 1994, dels Luftfartsverket förbundit sig att överlåta byggnaden till SPP per den 1 maj 1994, varefter finansiering och förvaltning avses ske i enlighet med villkoren i det tidigare nämnda ramavtalet. I avvaktan på SPP:s förvärv har slutligen också Luftfartsverket medgivits anstånd med erläggandet av entreprenadsumman i enlighet med vissa villkor i ramavtalet.

Regeringen berörde i budgetpropositionen år 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 7, bet. 1992/93:TU19, rskr. 1992/93:245) att Luftfartsverket vid beräknande av sin ekonomiska utveckling under treårsperioden 1993-1995 valt att tills vidare inte låta Sky City-anläggningen på Arlanda påverka verkets balans- och resultaträkning. Regeringen förutsatte att denna fråga skulle klaras ut till bokslutet år 1993. Med anledning av detta inkom Luftfartsverket i november 1993 med en särskild skrivelse till regeringen, varigenom verket redovisade den tidigare beskrivna finansieringslösningen för anlägg-

ningen. Riksrevisionsverket har därefter för sin del begärt klarlägganden beträffande riskbilden i projektet och därmed redovisningen i Luftfartsverkets räkenskaper. Luftfartsverket har i skrivelse till regeringen i mars 1994 lämnat en slutlig redovisning av läget inkl. de begärda klarläggandena. Verket konstaterar i sin skrivelse att kostnaden för Sky City-anläggningen totalt uppgår till 1 800 miljoner kronor i aktuellt penningvärde. Det 25-åriga förvaltningsavtalets finansieringsmodell innebär som tidigare nämnts en förskjutning av kostnadsbelastningen för LFV AirportCenter AB så att denna under de första 12 åren blir lägre än vid en periodiserad redovisning och därefter högre. Vid en antagen inflation på i genomsnitt 4 % per år kan förskjutningen beräknas till ca 700 miljoner kronor. Förvaltningsavgiften till SPP uppgår till i genomsnitt ca 252 miljoner kronor per år. Intäkterna bedöms dock komma att överstiga kostnaderna under avtalstiden varför projektet bedöms få en positiv påverkan på Luftfartsverkskoncernens resultat.

Revisorerna i bolaget har påpekat det ansenliga åtagande som LFV AirportCenter AB iklätt sig genom förvaltningsavtalets utformning jämfört med bolagets begränsade egna kapital, och har därför föreslagit att bolaget begär förtydligande från SPP eller Luftfartsverket eller bådadera avseende riskfördelningen i avtalet.

Verket har mot denna bakgrund i skrivelsen hemställt om rätt att få utfärda en generell kapitaltäckningsgaranti till förmån för bolaget i syfte att säkra bolagets egna kapital. Garantin skulle omfatta fem år och verket beräknar därvid garantibehovet till ca 350 miljoner kronor.

Luftfartsverket hemställer vidare i skrivelsen om att, inom den tidigare nämnda ramen 80 miljoner kronor för teckning av aktier i LFV AirportCenter AB, även få rätt att ge s.k. aktieägartillskott till bolaget.

## Regeringens överväganden

Regeringen anser att den av Luftfartsverket redovisade finansierings- och förvaltningslösningen för Sky City-anläggningen vid Arlanda flygplats i allt väsentligt följer de inledningsvis nämnda riktlinjerna om att projektet skulle uppföras och förvaltas i egen företagsform och därmed ekonomiskt avgränsas från Luftfartsverkets övriga verksamhet. Regeringen delar också synen att Sky City-anläggningen har goda förutsättningar för att bidra till att öka Arlandas attraktivitet som flygplats och resecentrum och därigenom också bidra till Luftfartsverkets resultat och flygsektorns utveckling. De nu begärda bemyndigandena bör framför allt ses som tekniska justeringar för att medge en effektiv förvaltning och rimlig redovisning av anläggningen, och regeringen anser därför att Luftfartsverkets hemställan bör bifallas.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att ge Luftfartsverket rätt att under perioden 1994–1998 ställa ut en kapitaltäckningsgaranti till förmån för LFV AirportCenter AB,
2. bemyndigar regeringen att ge Luftfartsverket rätt att inom en ram på 80 000 000 kronor dels teckna aktier i, dels ge aktieägartillskott till LFV AirportCenter AB.

# D. Post och telekommunikation

## SOS Alarmering AB

**Regeringens förslag:**

- Regeringen bemyndigas att ingå ett nytt konsortialavtal rörande SOS Alarmering AB mellan svenska staten, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet genom Förenade Kommunföretag AB samt ett alarmeringsavtal mellan svenska staten och SOS Alarmering AB.

- För SOS Alarmering AB:s åtaganden betalar staten en årlig avgift till SOS Alarmering AB. Riksdagen har för detta ändamål för budgetåret 1994/95 anslagit 140 miljoner kronor. För täckande av investeringskostnaden för ny teknik vid centralerna i Stockholm, Göteborg och Malmö föreslås att staten som en engångssumma tillför bolaget ytterligare 80 miljoner kronor.

**Bakgrund**

SOS-tjänsten innebär att allmänheten i nödsituationer kan slå ett telefonnummer, för närvarande 90 000, och genom förmedling av telefonist komma i kontakt med önskat hjälporgan. Post- och telestyrelsen har nyligen beslutat att det gemensamma europeiska alarmeringsnumret 112 skall vara infört i Sverige den 1 juli 1996.

SOS-tjänsten infördes efter beslut av 1956 års riksdag (prop. 1956:1 bil. 27, bet. 1956:SU9, rskr. 1956:155). Behovet av en särskild SOS-tjänst var i första hand en följd av telenätets automatisering. Så länge telefonsamtal vidarekopplades av telefonist på en manuell telefonstation kunde man i en nödsituation lyfta telefonluren och begära "polis", "brandkår" osv. (de s.k. sociala namnanropen). Efter hand som telenätet automatiserades bortföll denna möjlighet och

allmänheten måste känna till telefonnumren till de olika hjälporganen, vilket i nödsituationer kunde vålla vissa problem. Genom riksdagsbeslutet år 1956 infördes ett för olika hjälporgan gemensamt telefonnummer (90 000), som skulle gälla över hela landet och genom vilket en person i nöd kunde komma i kontakt med önskat hjälporgan.

I syfte att samordna samhällets alarmeringsfunktioner och möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser bildades år 1972 SOS Alarmering AB (SOS Alarmering). SOS Alarmering ägdes till 50 % av Televerket och till 25 % vardera av Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Förhållandet mellan ägarna, såsom kostnadsansvaret, reglerades i ett konsortialavtal. Enligt avtalet fördelades kostnaderna enligt principen att Televerket svarade för 40 % av kostnaderna, anslutna landsting svarade tillsammans för 30 % av kostnaderna och anslutna kommuner tillsammans för 30 % av kostnaderna.

Våren 1991 godkände riksdagen ett nytt konsortialavtal för SOS Alarmering (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369). Staten, genom Televerket, tog i avtalet på sig ett jämfört med tidigare avtal ökat kostnadsansvar för 90 000-tjänsten fram till år 1994. Enligt konsortialavtalet från år 1991 skall kostnaderna för resp. SOS-central fördelas enligt följande: Televerket svarar för 50 % av kostnaderna, anslutna landsting svarar för 30 % av kostnaderna och anslutna kommuner svarar för resterande 20 % av kostnaderna. Parterna har för tiden efter år 1994 inte kunnat enas om en förändrad fördelning.

Riksdagen har bemyndigat regeringen att vid behov jämka den i konsortialavtalet fastställda kostnadsfördelningen (prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152). Beslutet ger förutsättningar att uppnå en mer affärsmässig relation mellan SOS Alarmering och berörda kommuner. Beslutet ger också möjlighet till en prissättning som är bättre anpassad till kostnaderna för enskilda tjänster, men den skall inte innebära någon övervältring av kostnaderna på staten eller landstingen.

Mot bakgrund av Televerkets ombildande till aktiebolag, Telia AB, den 1 juli 1993 samt den pågående och förväntade utvecklingen på telemarknaden beslutade riksdagen våren 1993 att statens aktier i SOS Alarmering skall förvaltas direkt av regeringen (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443).

*Det statliga ansvaret*

Ansvaret för samhällets alarmeringsfunktioner regleras bl.a. i räddningstjänstlagen (1986:1102). Räddningstjänsten skall enligt räddningstjänstlagen planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst skall samarbeta med varandra och se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen. I motiven till lagen

(prop. 1985/86:170 s. 42) uttalades att en av förutsättningarna för effektiva räddningsinsatser är att räddningsorganen larmas så tidigt som möjligt. Det är därför viktigt att det finns väl fungerande anordningar som ständigt kan ta emot larm. Lika viktigt är det att den som har tagit emot larmet också snabbt kan vidarebefordra det till det räddningsorgan som skall göra insatsen.

Staten har vidare ett ansvar för grundläggande telekommunikationer. Detta ansvar upprätthålls bl.a. genom att Post- och telestyrelsen, vid sin tillståndsgivning enligt telelagen (1993:597), föreskriver som villkor för teleoperatörer att de skall tillhandahålla 90 000-samtal med erforderlig säkerhet och att de utan avgift eller med högst en markering för abonnenterna skall förmedla telemeddelanden till samhällets alarmerings- och räddningstjänst. Post- och telestyrelsen har vidare möjlighet att enligt lagen (1993:599) om radiokommunikation vid beviljande av tillstånd att inneha och använda radiosändare förena tillståndet med villkor.

**Regeringens överväganden**

Televerkets ombildande till aktiebolag och överföringen av statens aktier i SOS Alarmering från Televerket till direkt förvaltning av staten har aktualiserat en översyn av statens roller inom bolaget, dvs. staten som kund till SOS Alarmering och staten som ägare till bolaget. Översynen har genomförts i samråd med de övriga ägarna. I det följande lämnas en redogörelse för de förändringar som regeringen föreslår med anledning av översynen.

Nuvarande konsortialavtal innebär att bolagets årliga underskott täcks av kunderna i proportionerna staten 50 %, landstingen 30 % och kommunerna 20 %. Denna underskottstäckning utgör ersättning för de tjänster kunderna erhåller. Vidare gäller enligt nuvarande avtal att eventuella överskott i bolaget går tillbaka till kunderna i form av minskade belopp för täckningen av bolagets underskott. Bolaget får således inte del i eventuella besparingar som sker.

Ersättningen till SOS Alarmering från staten uppgick år 1993 till ca 140 miljoner kronor.

Den tekniska utvecklingen och behovet av att säkerställa effektiv mottagning och analys av samtal på 90 000-numret gjorde att ägarna och styrelsen under slutet av 1980-talet fattade beslut om att investera i ny teknik för operatörerna vid SOS-centralerna. Under åren 1987 till 1992 har denna nya teknik, s.k. CoordCom-utrustning, installerats i 16 centraler. De centraler som återstår är centralerna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Statens andel av investeringarna uppgår i enlighet med konsortialavtalet till 50 %. För de redan installerade centralerna regleras statens andel av investeringarna genom ett leasingavtal med TeleCredit AB. Leasingkostnaderna ingår i den ovan nämnda ersättningen från staten. Statens andel av investeringar i ny teknik (CoordCom) för storstadscentralerna Stockholm, Göteborg och Malmö uppgår till 80 miljoner kronor.

I syfte att ge SOS Alarmering möjligheter till en sund affärsmässig utveckling och att skapa en tydligare kommersiell relation med staten som kund till SOS Alarmering föreslår regeringen att nuvarande konsortialavtal ersätts av ett nytt konsortialavtal och ett alarmeringsavtal mellan staten och SOS Alarmering. Den viktigaste förändringen till följd av detta är att bolagets ekonomiska handlingsutrymme avgörs efter affärsmässiga förhandlingar mellan bolaget och dess kunder. Detta ger kunderna bättre möjligheter än i dag att påverka servicenivå och innehåll på leveranserna från SOS Alarmering. Bolaget kan därmed utveckla de tjänster som kunderna har störst behov av. SOS Alarmering får vidare möjlighet att fungera som andra företag och behålla överskott i rörelsen. Detta skapar förutsättningar för en sund ekonomisk och finansiell utveckling av bolaget. Från ägarnas synvinkel skapas möjlighet att få en tillfredsställande ekonomisk avkastning på den förmögenhetsmassa som verksamheten har att förvalta.

Syftet med det nu föreslagna konsortialavtalet är att reglera förhållanden mellan ägarna såsom regler vid försäljning av aktier, borgensåtaganden och kapitaltillskott samt ägarnas målsättning för bolaget. Nedan lämnas en redogörelse för innehållet i förslaget till nytt konsortialavtal.

Överlåtelse av aktier får inte ske utan övriga aktieägares samtycke. Om samtycke har inhämtats skall de övriga ägarna erbjudas aktierna till det högsta av aktiens nominella belopp eller aktiens andel av SOS Alarmering-koncernens justerade egna kapital.

I den mån SOS Alarmering för finansiering som beslutats av dess styrelse inte själv kan erbjuda erforderliga säkerheter härför skall ägarna teckna borgen såsom för egen skuld. Ägarnas skyldighet att teckna borgen begränsas vid varje tillfälle till ett för ägarna gemensamt borgensåtagande om högst 25 miljoner kronor, varav statens andel begränsas till högst 12,5 miljoner kronor.

Om det för undvikande av likvidation av SOS Alarmering skulle krävas tillskott av kapital är ägarna överens om att detta skall tillskjutas i proportion till resp. parts andel av aktier och röster i SOS Alarmering. Skyldighet att tillskjuta kapital skall dock gälla längst till och med det räkenskapsår som avslutas den 31 december 1996.

Målsättningen för koncernen skall vara att uppvisa en uthållig lönsamhet. Vidare är det viktigt att koncernens effektivitet och finansiella styrka utvecklas gynnsamt. Ekonomiska nyckeltal för att följa upp detta är bl.a. nettomarginal, räntabilitet på sysselsatt kapital och soliditet. Utdelning till aktieägarna skall inte ske innan tillfredsställande soliditet uppnåtts i SOS Alarmering-koncernen.

Tvist som rör tillämpningen eller tolkningen av avtalet skall avgöras genom skiljedom i Stockholm enligt reglerna för Stockholms handelskammares Skiljedomsinstitut.

Avtalet gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 t.o.m. den 31 december 1996, varefter avtalet, såvida det inte sagts upp senast tolv månader

före angivet datum, skall gälla tills vidare med rätt för envar part att när som helst bringa avtalet till upphörande med iakttagande av en uppsägningstid om tolv månader.

*Alarmeringsavtal*

Det statliga ansvaret för SOS-tjänsten regleras i nuvarande konsortialavtal. Syftet med det nu föreslagna alarmeringsavtalet är att säkerställa en effektiv SOS-tjänst och att tillgodose behovet av alarmeringstjänster för den statliga räddningstjänsten. Nedan lämnas en redogörelse för innehållet i alarmeringsavtalet.

SOS Alarmering åtar sig i avtalet bl.a. att driva SOS-centraler som upprätthåller SOS-tjänsten i hela landet och att vid sådana centraler motta och behandla eller i förekommande fall vidarekoppla samtal från ett för hela landet gemensamt larmnummer samt att upprätthålla landstäckande radiokommunikation för alarmering och samverkan. Vidare åtar sig SOS Alarmering att förse SOS-centralerna med en organisation och en teknisk utrustning som möjliggör en säker och effektiv alarmeringsverksamhet.

För SOS Alarmerings åtaganden betalar staten en årlig avgift till SOS Alarmering på 137 miljoner kronor fr.o m. år 1995. Skulle konsumentprisindex stiga med mer än 5 % skall SOS Alarmering kompenseras med hänsyn till detta.

Avtalet löper från den 1 januari 1995 tills vidare med ett års uppsägningstid.

*Anslag för budgetåret 1994/95*

Riksdagen beslutade våren 1993 (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443) i samband med beslut om ombildning av Televerket till aktiebolag, att statens kostnader för ägandet i SOS Alarmering AB skulle belasta ett särskilt anslag.

För innevarande budgetår har ett reservationsanslag på 140 miljoner kronor anvisats för kostnader förenade med statens ägande i SOS Alarmering AB.

Efter förslag i årets budgetproposition har riksdagen nyligen beslutat om ett anslag på 140 miljoner kronor för dessa ändamål för budgetåret 1994/95 (prop. 1993/94:100 bil. 7, bet. 1993/94:TU17, rskr. 1993/94:199).

För täckande av investeringskostnaden vid centralerna i Stockholm, Göteborg och Malmö bör staten som en engångssumma kunna tillföra bolaget 80 miljoner kronor. Detta belopp motsvarar statens andel av investeringskostnaden i enlighet med nuvarande konsortialavtal. De övriga 50 % av kostnaderna svarar kommuner och landsting för. Detta innebär att anslaget för budgetåret 1994/95 för kostnader förenade med statens ägande i SOS Alarmering AB bör uppgå till sammanlagt 220 miljoner kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att godkänna ett nytt konsortialavtal avseende SOS Alarmering AB mellan svenska staten, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet genom Förenade Kommunföretag AB, i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angetts i det föregående,
2. bemyndigar regeringen att godkänna ett alarmeringsavtal mellan svenska staten och SOS Alarmering AB i huvudsaklig överenstämmelse med vad som angetts i det föregående,
3. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1993/94:TU17, rskr. 1993/94:199) till *Kostnader förenade med statens ägande i SOS Alarmering AB* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag på 220 000 000 kronor.

# Finansdepartementet

# Finansdepartementet
(Sjunde huvudtiteln)

## 1 Vissa anslagsfrågor inom sjunde huvudtiteln

### 1.1 E Statliga arbetsgivarfrågor

### E 8. Bidrag till kompetensutveckling på det statligt reglerade området

1994/95 Nytt anslag (förslag) 1 000

I prop. 1989/90:100 bil. 15 hemställde regeringen att riksdagen till *Bidrag till kompetensutveckling på det statligt reglerade området* för budgetåret 1990/91 skulle anvisa ett reservationsanslag på 300 000 000 kr. Bakgrunden till detta var att parterna i 1989 års ramavtal om löner för statstjänstemän m.fl. (RALS 1989-90) avsatt 300 miljoner kronor för att statsanställda skall kunna erbjudas en viss personalutbildning varje år. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 1989/90:AU18, rskr. 1989/90:213).

Den 1 juli 1993 fanns det 6 125 000 kr oförbrukat på detta anslag. Enligt uppgift från Statens arbetsgivarverk, som enligt regleringsbrev disponerar anslaget, kommer medel fortfarande att finnas kvar vid utgången av budgetåret 1993/94. Budgetåret 1993/94 är det tredje och sista året efter det budgetår då anslaget var uppfört på statsbudgeten som regeringen har dispositionsrätt till anslagsmedlen.

Eftersom det kommer att finnas ett behov att disponera anslagsmedlen även efter utgången av budgetåret 1993/94 bör anslaget ånyo föras upp i statsbudgeten. Detta kan ske med endast ett formellt anslagsbelopp eftersom någon ytterligare medelsanvisning inte behövs.

### 1.2 F Bostadsväsendet

### F 3. Räntebidrag m.m.

Medel för räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder och för vissa andra bidrag för bostadsändamål anvisas årligen under anslaget Räntebidrag m.m. på sjunde huvudtiteln. Anslaget, som är ett förslagsanslag, beräknas såvitt gäller räntebidrag bl.a. med ledning av sammanställningar över bidragsunderlag, garanterade räntesatser och subventionsräntesatser

för olika årgångar och bidragstagarkategorier (aviseringsstatistik) som Boverket upprättar en gång per halvår.

På basis av Boverkets aviseringsstatistik avseende räntebidragsutbetalningar under första halvåret 1993 angavs i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 8) behovet av medel under budgetåret 1993/94 för räntebidrag för ny- och ombyggnad till 30 080 miljoner kr och det totala medelsbehovet på anslaget till 30 900 miljoner kr. Belastningen på anslaget beräknades således bli 415 miljoner kr mindre än tidigare beräknat. Som huvudsaklig förklaring till minskningen angavs sjunkande marknadsräntor.

Nya beräkningar som Boverket gjort med ledning av verkets aviseringsstatistik avseende räntebidragsutbetalningar under andra halvåret 1993 tyder emellertid på att de beräkningar som tidigare gjordes på basis av första halvårets statistik kraftigt underskattat utgiftsbehovet för budgetåret 1993/94. Med utgångspunkt från faktiska utbetalningar av räntebidrag under andra halvåret 1993 på 16 706 miljoner kr beräknas nu utgifterna för sådana bidrag uppgå till sammanlagt 33 000 miljoner kr under budgetåret 1993/94. Den totala anslagsbelastningen beräknas därmed bli 33 800 miljoner kr för budgetåret 1993/94.

Orsakerna till avvikelsen mellan de båda beräkningarna är flera. En är att de kalkylmodeller som hittills använts inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till den faktiska tidpunkt då en lägre marknadsränta första gången visar sig i form av en lägre bidragsutbetalning. Den mera ingående analys som Boverket gjort av den senaste aviseringsstatistiken indikerar att denna tidpunkt ligger i genomsnitt tre månader senare än som hittills antagits i fråga om räntebidrag för bostadslån och i genomsnitt nio månader senare såvitt gäller räntebidrag för bottenlån. En annan orsak är att kalkylerna inte förutsåg effekten för anslagsbelastningen av möjligheten för de bidragstagare som får räntebidrag fr.o.m. år 1992 att välja tidpunkt för första räntebidragsutbetalningen. Boverkets analys av senaste aviseringsstatistiken visar att den första utbetalningen som belastar räntebidragsanslaget i ett nytillkommet ärende ofta gäller räntebidrag för mer än de normala tre månaderna i taget. Ytterligare en orsak är den under år 1993 genomförda övergången från halvårs- till kvartalsaviseringar av räntebidrag enligt äldre regler som inte hunnit slutföras i sin helhet under första halvåret 1993. Anslaget för budgetåret 1993/94 belastas därför med mer än en "normal" årsutgift för räntebidrag.

Till följd av vad som således framkommit om tidigare gjorda beräkningar har en ny beräkning också gjorts såvitt avser behovet av medel för räntebidrag under budgetåret 1994/95. Medelsbehovet under budgetåret 1994/95 för detta ändamål beräknas nu till 28 250 miljoner kr och det totala anslagsbehovet till 29 000 miljoner kr. Det i prop. 1993/94:100 bil. 8 för budgetåret 1994/95 föreslagna anslaget för räntebidrag m.m. på 25 600 miljoner kr bör därför höjas med 3 400 miljoner kr.

## 1.3 I Övriga ändamål

### I 9. Statliga ägarinsatser m.m. i Nordbanken

| | | |
|---|---|---|
| 1993/94 | Anslag[1] | 1 000 |
| 1994/95 | Förslag | 1 000 |

1. Anslaget Statliga ägarinsatser m.m. i AB Industrikredit och Nordbanken

Förberedelserna för en försäljning av statens aktier i Nordbanken har påbörjats. Hur lång tid denna process kommer att ta är ännu för tidigt att säga. Regeringen föreslår att anslaget Statliga ägarinsatser m.m. i Nordbanken förs upp i statsbudgeten för budgetåret 1994/95 med ett formellt belopp. Från anslaget bör bestridas utgifter som uppkommer vid förberedelser för och genomförande av försäljning av statens aktier i Nordbanken.

## 1.4 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. till *Bidrag till kompetensutveckling på det statligt reglerade området* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag på 1 000 kr,
2. under sjunde huvudtitelns förslagsanslag *Räntebidrag m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisa 3 400 000 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 8,
3. till *Statliga ägarinsatser m.m. i Nordbanken* för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanslag på 1 000 kr.

# 2 Kommunal ekonomi

## 2.1 Inledning

Kommunsektorn genomgår för närvarande stora förändringar. Riksdagen har under de senaste åren fattat flera beslut av stor betydelse för sektorn. Kommuner och landsting har successivt givits bättre förutsättningar att själva organisera, prioritera och utforma sin verksamhet. Möjligheterna till flexibilitet och till att kunna utforma verksamheten efter lokala förutsättningar har ökat. En försämrad samhällsekonomi har också drivit på den pågående förändringsprocessen. Begränsade resurser ställer större krav på förnyelse och effektivisering.

Ett nytt statsbidragssystem för kommuner har införts fr.o.m. år 1993. Samtidigt har ett stort antal specialdestinerade statsbidrag tagits bort, och därmed också de detaljstyrande regler som var förenade med många av dessa bidrag. Det nya systemet innebär vid fullt genomförande en relativt långtgående inkomst- och kostnadsutjämning och vidare att kommunen får hela bidraget utan särskilda villkor för användandet. Införandet har bl.a. skett utifrån målet om att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar dels genom att utjämna de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna, dels genom att ge största möjliga handlingsutrymme för kommunerna att själva utforma sin verksamhet. Ett arbete med att följa upp och utvärdera den kommunala ekonomin avseende bl.a. effekterna av systemomläggningen pågår.

Vidare har fr.o.m. år 1993 ett nytt system för utbetalning av kommunalskattemedel till kommuner och landsting införts.

En mer långsiktig stabilitet i skatte- och bidragssystemen bör eftersträvas för kommuner och landsting. En parlamentariskt sammansatt beredning har tillkallats med uppgift att lämna förslag som innebär att förutsättningarna för detta kan förbättras. Utredningsarbetet skall vara klart i sådan tid att en ny ordning kan gälla från år 1996.

Mot bakgrund av det pågående utredningsarbetet föreslår regeringen att det statliga utjämningsbidraget till kommuner för år 1995 skall utgå med samma belopp per kommun som det preliminära bidraget för år 1994. Vidare föreslås att bidraget med anledning av skattereformens effekter skall finnas kvar även år 1995.

Det utredningsarbete som har påbörjats kommer även att inriktas mot att finna en långsiktig lösning för hur de ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn skall göras. Tillkommande förändringar för åren 1994 och 1995 som föranleder en ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn bör i avvaktan på utredningsarbetets resultat regleras genom att kommunalskattemedlen justeras.

I denna proposition föreslås vidare riktlinjer för finansieringsprincipens fortsatta tillämpning.

Staten anger riktlinjer för den kommunala ekonomin. I detta ingår att vid den samhällsekonomiska bedömningen ange utrymmet för sektorns

skattefinansierade verksamhet. Utrymmet bestäms dels av det kommunala skatteunderlaget och kommunsektorns skatteuttag, dels av de statliga bidragen till sektorn. Regeringen föreslår inte någon begränsning av kommunernas och landstingens rätt att ta ut skatt men förutsätter trots det att den genomsnittliga kommunala utdebiteringsnivån inte höjs.

Med hänvisning till vad regeringen redovisat i den reviderade finansplanen om det ekonomiska läget bör även kommunsektorn dela ansvaret för att eliminera det strukturella underskottet i de offentliga finanserna. Det tar sig uttryck i att det inte finns utrymme för någon uppräkning av statsbidragen under de närmaste åren. De generella statsbidragen bör därför förbli nominellt oförändrade.

## 2.2 Kommunerna och de samhällsekonomiska förutsättningarna

Kommuner och landsting har en central roll för välfärden. De svarar för viktiga välfärdsuppgifter där vård, omsorg och utbildning dominerar. Kommuner och landsting har därmed fått en stor betydelse som arbetsgivare och tjänsteproducenter. Den kommunala sektorns omfattning och betydelse gör att staten måste kunna påverka den kommunala konsumtionsutvecklingen och finansieringen av verksamheten. Detta sker dels genom statlig ram- och/eller rättighetslagstiftning av den kommunala verksamheten, dels genom att staten anger det skattefinansierade utrymmet.

Ekonomisk tillväxt förutsätter förändring. Vissa delar av ekonomin - sektorer, branscher, företag - expanderar medan andra stagnerar eller minskar. Den ekonomiska politikens huvuduppgift är att skapa förutsättningar för att genom god och uthållig tillväxt bygga en stabil grund för välfärden och sysselsättningen.

Den nödvändiga förstärkningen av de offentliga finanserna har redan inletts och kommer att behöva fortgå under en följd av år. För att det skall skapas nya jobb krävs en hållbar utveckling av landets offentliga finanser. Behovet av fortsatt sanering av de offentliga finanserna och minskning av de offentliga utgifterna berör även den kommunala sektorn.

Skillnaderna i utdebitering mellan olika kommuner och landsting är för närvarande stora. De är främst betingade av skillnader i skattekraft, men också av skillnader i servicenivå, effektivitet, avgiftsnivå och olika ambitioner vad gäller konsolideringsgrad. Utgångspunkten för de närmaste åren är att den genomsnittliga kommunala utdebiteringsnivån inte bör höjas. En möjlighet till omfördelning av det kommunala skatteuttaget bör däremot finnas.

Statens ansvar för samhällsekonomin och verksamheten i stort inom kommunsektorn måste kombineras med respekt för den kommunala självstyrelsen.

En stor del av besparingarna i den offentliga sektorn har skett inom kommunsektorn. Det är konsekvenserna av den kraftiga expansion som

skedde framförallt på 1970-talet, ofta i strid med vad statsmakterna bedömde som lämpligt med hänsyn till den samhällsekonomiska balansen. De nu genomförda besparingarna har utlöst en livaktig förnyelse i många kommuner och landsting. Den ekonomiska situationen innebär att det även fortsättningsvis krävs omprövningar av kommunal verksamhet och kraftfulla åtgärder i syfte att höja produktiviteten och begränsa kostnaderna i sektorn som helhet. Förhållandena varierar dock mellan enskilda kommuner och landsting. En del kommuner och landsting har redan gjort stora besparingar och står därför inför relativt små fortsatta kostnadsneddragningar. Andra kommuners och landstings bidrag till den strukturella anpassningen har hittills varit blygsamma och dessa måste öka takten i volymneddragningarna de kommande åren.

Flera kommuner och landsting har inlett samarbete med länsarbetsnämnder för att undvika varsel och uppsägningar under åren 1994 och 1995. Hur sysselsättningen inom kommunsektorn därefter kommer att påverkas är oklart. Under våren har regeringen tillsammans med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet samt de tre stora personalförbunden haft ett seminarium kring kommunala sysselsättningsfrågor. Det ansågs därvid angeläget att ytterligare analysera sysselsättningsfrågan och framförallt de strukturella förändringar som drabbar vissa personalkategorier mer än andra.

Att döma av de undersökningar som bl.a. initierats av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har den kommunala omställningen de senaste åren i väsentliga avseenden brutit en negativ produktivitetsutveckling. Denna produktivitetsförbättring underlättar den anpassning till inkomsterna, som de kommunala kostnaderna måste genomgå.

Med hänsyn till vad regeringen tidigare har redovisat om målen för budgetpolitiken och till att medborgarnas behov av service på bästa möjliga sätt bör tillgodoses, måste arbetet med att öka produktiviteten i den kommunala verksamheten drivas vidare.

Om utrymme skall kunna skapas för angelägna reformer kan det också bli nödvändigt att öka avgiftsfinansieringen alternativt minska eller avveckla verksamheter som nu skattefinansieras.

### 2.2.1 Uppföljning av kommunal ekonomi

Förändringarna i statsbidragssystemet till kommunerna utgår från två grundläggande förhållanden. Det första är att kravet på samhällsekonomisk balans skall vara styrande för bedömningarna av det framtida skattefinansierade utrymmet för den kommunala sektorn. Det andra är att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn skall vara tydlig.

Samtidigt med omläggningen av bidragssystemet (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU:29, rskr. 1991/92:345) betonades att regeringen med jämna mellanrum bör ge riksdagen en samlad genomlysning av den verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting. Ett sådant underlag behövs för att regering och riksdag skall kunna göra en avvägning av det samhällsekonomiska utrymmet och fastställa utrymmet för den skattefi-

nansierade verksamheten i kommunsektorn. Ett annat viktigt syfte med uppföljningen är att bedöma kommunernas ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

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. En samlad överblick över de frågor som berör kommunerna har därför varit svår att få. Regeringen överväger därför att årligen göra en mer samlad redovisning. Ett förslag redovisas inom kort av Civildepartementet i form av en departementspromemoria.

Arbetet med uppföljning av den kommunala ekonomin pågår för närvarande inom Finansdepartementet. För att analyserna skall kunna fungera som beslutsunderlag är det av betydelse att de innehåller såväl en finansiell som en verksamhetsrelaterad uppföljning. Avsikten är att framdeles redovisa en övergripande ekonomisk analys i samband med budgetpropositionen.

I det följande görs en kortfattad redovisning av kommunernas (exkl. kyrkliga kommuner) och landstingens finansiella ställning. Redovisningen kompletteras med en kortfattad redovisning av en sektorsvis uppföljning för området barnomsorg.

*Resultaträkning*

Enligt tabell 2.1 visar kommunernas och landstingens samlade resultat en negativ förändring av det egna kapitalet för åren 1990 och 1991, medan förändringen var positiv för år 1992. Den positiva förändringen av det egna kapitalet år 1992 berodde på en betydande dämpning av kostnadsutvecklingen detta år, samtidigt som den goda inkomstutvecklingen år 1990 med en tvåårig eftersläpning av skattemedelsutbetalningarna gav höga skatteinkomster år 1992.

**Tabell 2.1 Resultaträkning för kommuner och landsting åren 1990 - 1992 i miljarder kronor**

| | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|---|---|---|
| *Kommuner* | | | |
| Verksamhetens nettokostnader (resultat 1) | - 112,3 | - 119,6 | - 139,4 |
| Resultat efter skatter och finansnetto (resultat 2) | 4,9 | 7,9 | 20,5 |
| Förändring av eget kapital (resultat 3) | - 0,7 | - 4,0 | 3,7 |
| *Landsting* | | | |
| Verksamhetens nettokostnader (resultat 1) | - 102,0 | - 104,5 | - 88,3 |
| Resultat efter skatter och finansnetto (resultat 2) | - 0,6 | 5,0 | 10,0 |
| Förändring av eget kapital (resultat 3) | - 4,2 | - 0,5 | 1,2 |

*Källa:* SCB, Kommunernas finanser

Kommunernas nettokostnader för verksamheten ökade med ca 20 miljarder kronor (ca 17 %) mellan åren 1991 och 1992. Detta förklaras huvudsakligen av den s.k. ÄDEL-reformen, som innebar att ansvaret för äldrevården överfördes från landstingen till kommunerna. ÄDEL-reformen innefattade även en skatteväxling mellan kommunerna och landstingen, vilket innebar att kommunernas skatteintäkter och generella statsbidrag ökade kraftigt år 1992. För landstingen innebar ÄDEL-reformen analogt att kostnaderna och intäkterna minskade.

*Balansräkning*

Av balansräkningen i tabell 2.2 framgår att för år 1992 uppgick kommunernas bokförda tillgångar till 282 miljarder kronor. Totalt ökade kommunernas tillgångar med drygt 22 miljarder kronor mellan åren 1991 och 1992. De ökade totala tillgångarna i kommunerna har i huvudsak finansierats med en ökad skuldsättning. År 1992 ökade skulderna med 28 miljarder kronor. Skuldökningen beror på att många kommuner började redovisa sin pensionsskuld från år 1991.

Balansräkningen för landstingen visar att år 1992 uppgick de bokförda tillgångarna till ca 79 miljarder kronor. Sett till den studerade perioden, dvs. åren 1990 - 1992, har landstingens tillgångar ökat något, men jämfört med kommunerna har ökningen varit väsentligt mindre.

Landstingens skulder har ökat drastiskt under de tre studerade åren. Skuldökningen mellan år 1991 och år 1992 är ca 23,6 miljarder kronor, vilket är en ökning med mer än 50 %. I likhet med kommunerna beror skuldökningen i landstingen på att allt fler landsting börjat redovisa pensionsskulderna under åren 1990 - 1992.

**Tabell 2.2 Balansräkning för kommuner och landsting åren 1990 - 1992 i miljarder kronor**

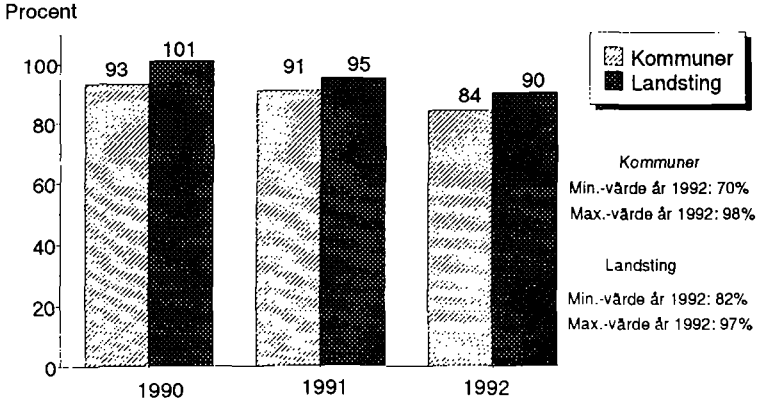
| | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|---|---|---|
| *Kommuner* | | | |
| Tillgångar | 244,3 | 260,3 | 281,9 |
| Skulder | 99,5 | 137,1 | 165,2 |
| Eget kapital | 144,8 | 123,3 | 116,7 |
| **Summa skulder och eget kapital** | **244,3** | **260,3** | **281,9** |
| *Landsting* | | | |
| Tillgångar | 72,1 | 78,3 | 79,3 |
| Skulder | 26,3 | 44,7 | 68,3 |
| Eget kapital | 45,8 | 33,6 | 11,0 |
| **Summa skulder och eget kapital** | **72,1** | **78,3** | **79,3** |

*Källa:* SCB, Kommunernas finanser

## *Finansiella nyckeltal*

Från resultat- och balansräkningen kan olika finansiella nyckeltal beräknas. I diagrammen 2.1 och 2.2 visas två sådana nyckeltal.

**Diagram 2.1 Nettokostnadernas andel av totala skatteintäkter och generella bidrag**



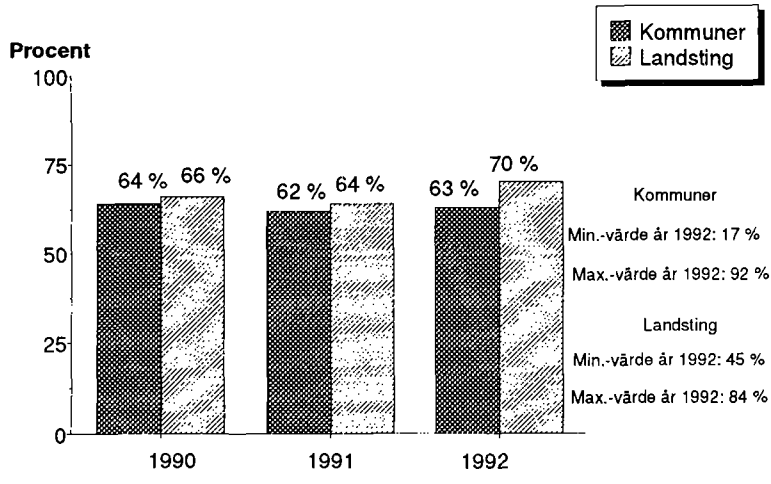
*Nettokostnadernas andel av de totala skatteintäkterna* visar hur stor andel av de totala skatteintäkterna (inklusive generella statsbidrag) som används för att finansiera verksamhetens nettokostnader. Om nettokostnaderna överstiger skatteintäkterna måste skillnaden finansieras på annat sätt, t.ex. genom lån eller minskning av rörelsekapitalet.

Av diagram 2.1 framgår att år 1992 finansiellt sett var ett bra år både för kommunerna och landstingen. För kommunernas del återstod 16 % av skatteintäkterna för att täcka underskott i finansnetto och avskrivningar, medan motsvarande andel för landstingen uppgick till 10 %. Variationen mellan olika kommuner respektive landsting var emellertid stor. För kommunernas del varierade nettokostnadernas andel av totala skatteintäkter och statsbidrag för år 1992 mellan 70 % och 98 %. Motsvarande variation för landstingen samma år var mellan 82 % och 97 %.

Som tidigare nämnts berodde de positiva resultaten år 1992 främst på den gynnsamma inkomstutvecklingen år 1990, som med en tvåårig eftersläpning av skattemedlen innebar höga skatteinkomster år 1992, och på att år 1992 skedde en dämpning av kostnadsutvecklingen.

Åren 1990 och 1991 var däremot nettokostnadernas andel av skatteintäkterna större. Dessa två år återstod 7 % respektive 9 % av kommunernas skatteintäkter då verksamhetens nettokostnader finansierats. En liknande utveckling gällde även för landstingen.

**Diagram 2.2 Soliditet, exklusive pensionsskuld**




*Soliditetsmåttet* visar den långsiktiga betalningsförmågan, dvs hur stor del av de egna tillgångarna som har finansierats med eget kapital, och om det finns beredskap för framtida resultatförsämringar.

I diagram 2.2 har soliditeten beräknats exklusive pensionsskulden. För den studerade treårsperioden framgår att kommunernas soliditet i stort

sett är oförändrad från år till år. En liknande utveckling av soliditetsmåttet gäller även för landstingen.

Variationen mellan olika kommuner respektive landsting var däremot stor för år 1992. I kommunerna var soliditeten exklusive pensionsskulden som lägst 17 % och högst 92 %. För landstingens del varierade soliditeten mellan 45 % och 84 %.

*Sektorsvis uppföljning*

En viktig utgångspunkt för de sektorsvisa uppföljningarna är de övergripande nationella mål som finns för respektive sektor. I det följande redovisas kortfattat en uppföljning för barnomsorgsområdet.

*Barnomsorg*

Under perioden 1985 t.o.m. 1993 har tre viktiga riksdagsbeslut fattats som rör den offentligt finansierade barnomsorgen.

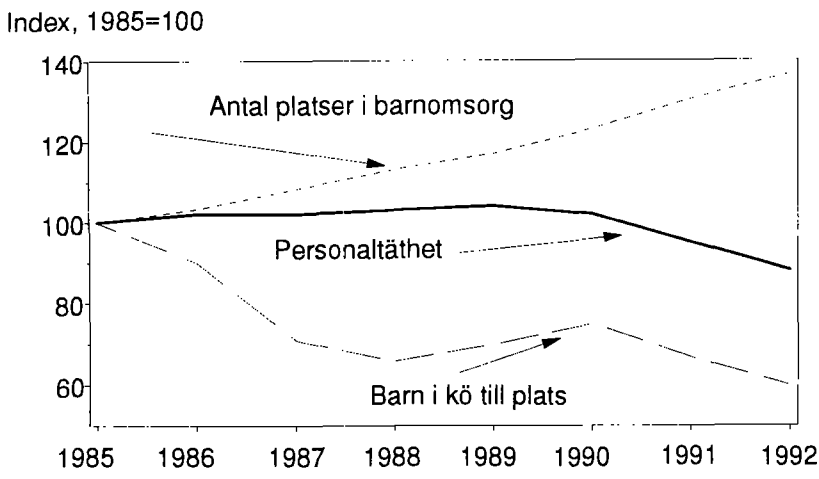
År 1985 fattade riksdagen ett principbeslut (prop. 1984/85:209, bet. 1985/86:SoU5, rskr. 1985/86:27) om att alla barn över ett och ett halvt års ålder fram till skolstarten skulle få delta i en organiserad förskoleverksamhet senast år 1991.

År 1992 togs i den s.k. valfrihetspropositionen (prop. 1991/92:65, bet. 19991/92:SoU12, rskr. 1991/92:85) tidigare hinder för fri etablering och fritt utnyttjande av olika former av barnomsorg bort.

År 1993 antog riksdagen regeringens proposition (prop. 1993/94:11, bet. 1993/94:SoU11, rskr. 1993/94:117) Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, där bl.a. kommunernas skyldighet att tillhandahålla barnomsorg för barn i åldrarna 1 till och med 12 år skärps genom ändringar i socialtjänstlagen (1980:620). Beslutet innebär en utvidgning av de förslag som fördes fram år 1985 genom att åldersgränsen för rätt till barnomsorg sänktes till 12 månader och att även skolbarnsomsorgen blir en kommunal skyldighet.

I diagram 2.3 visas hur antalet platser i barnomsorg, antal barn i kö till plats i barnomsorg samt personaltätheten har utvecklats mellan åren 1985 och 1992.

**Diagram 2.3 Barnomsorgens utveckling åren 1985 - 1992**




*Källa:* SCB, statistiska meddelanden och barnomsorgsundersökningarna

Av sammanställningen i diagram 2.3 framgår att det har skett en kraftig utbyggnad av barnomsorgen sedan principbeslutet fattades år 1985. Med barnomsorg menas i diagrammet antal platser i daghem och familjedaghem för barn i åldrarna 0 - 6 år. Mellan åren 1985 och 1992 ökade dessa platser från ca 298 000 till ca 407 000, vilket motsvarar en ökning med 37 %.

Samtidigt som antalet platser i barnomsorgen har ökat, har antalet barn i kö till plats i barnomsorg minskat. Kön till plats i daghem och familjedaghem för barn i åldrarna 0 - 6 år har under perioden 1985 t.o.m. 1992 minskat från ca 83 600 till ca 50 500, vilket är en minskning med 40 %.

Uppgifterna om antalet barn i kö är hämtade från barnomsorgsundersökningarna. Dessa nivåtal överskattar troligen det verkliga antalet barn i kö till plats i barnomsorg. För en närmare beskrivning av hur kösiffror skall tolkas hänvisas till prop. 1993/94:11 Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.

Personaltätheten, mätt som antal årsarbetande personal per 100 barn i daghem, har i princip varit oförändrad från år 1985 fram till år 1990. Därefter har personaltätheten minskat. Framför allt minskade personaltätheten år 1992 då den uppgick till 20,4, vilket kan jämföras med 24,3 år 1989. Minskningen i personaltätheten från år 1985 till år 1992 är 12 %.

I tabell 2.3 redovisas kostnader per heltidsbarn under åren 1990 till 1992.

**Tabell 2.3 Kostnad per heltidsbarn i barnomsorg (daghem, deltidsförskola och skolbarnomsorg) under åren 1990 - 1992, 1990 års priser.**

| År | Bruttokostnad | Personalkostnad | Övriga kostnader (lokalkostnader) |
|---|---|---|---|
| 1990 | 69 300 | 52 000 | 17 300 |
| 1991 | 69 200 | 51 400 | 17 800 |
| 1992 | 68 400 | 49 700 | 18 700 |

*Källa:* Svenska kommunförbundet, Socialstyrelsen och SCB: Jämförelsetal för socialtjänsten

Bruttokostnaden per heltidsbarn i barnomsorg, i detta fall daghem, deltidsförskola och skolbarnomsorg, minskade i fasta priser under åren 1990 - 1992 med ca 1 000 kronor, från 69 300 kronor till 68 400 kronor. Detta motsvarar en kostnadsminskning med drygt 1 %. Uppdelat på personalkostnader och övriga kostnader framgår av tabell 2.3 att personalkostnaderna utgör över 70 % av de totala bruttokostnaderna.

I likhet med resultaten för de finansiella nyckeltalen är variationen mellan olika kommuner stor även vad gäller de verksamhetsrelaterade uppgifterna. Skillnaden mellan högsta och lägsta bruttokostnad per heltidsbarn för år 1992 var över 50 000 kronor.

### 2.2.2 Den kommunala ekonomin åren 1994 - 1999

**Regeringens bedömning:** Med hänsyn till det samhällsekonomiska läget bör statsbidragen till kommuner och landsting under år 1995 förbli nominellt oförändrade.

**Skälen för regeringens bedömning:** Saneringen av de offentliga finanserna kan som tidigare nämnts inte ske utan att också de finansiella förutsättningarna för kommunsektorn påverkas. De stora krav på budgetsanering som regeringen tidigare redovisat i den reviderade finansplanen måste få effekter även för den kommunala sektorn. Det är därför av stor vikt att kommunföreträdarna, de enskilda kommunerna och landstingen känner ett ansvar för helheten i den svenska ekonomin. Det är trots allt först när hela den offentliga sektorns finanser har stabiliserats och förbättrats som staten kan ge kommuner och landsting de långsiktiga planeringsförutsättningar som eftersträvas.

Ett av regeringens underlag inför beslut om utformningen av en långsiktig utgiftsstrategi är den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK).

LK-beräkningen bygger på de mål om realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion som uttalades i förra årets reviderade finansplan. Detta innebär att utgifterna för den offentligt skattefinansierade konsumtionen får öka högst i takt med den allmänna prisutvecklingen, dvs. prisutvecklingen för bruttonationalprodukten.

Huvuddelen av utgifterna för konsumtion består av löner och arbetsgivaravgifter, vilka under senare år har ökat i snabbare takt än priserna. Utgifterna för den kommunala konsumtionen tenderar därför att växa snabbare än den nominella utvecklingen av BNP även om den reala tillväxten är densamma för båda.

Effektivisering och rationalisering pågår idag i betydligt större omfattning än på 1980-talet. Man ser över organisation, samordnar verksamheter och försöker sänka kostnaderna genom anbudsupphandling och konkurrens.

Minskningar av den kommunala konsumtionen kan även ske genom att kommunala verksamheter läggs ned eller minskar i omfattning.

Kommunerna kan även höja sina avgifter för att fylla gapet mellan behov och resurser. Det är rimligt att en del av den ökning av hushållens disponibla inkomster som kan förväntas vid en återhämtning av den svenska ekonomin tas i anspråk för en ökad grad av avgiftsfinansiering av den kommunala verksamheten. Varje kommun bör därför noga pröva och utveckla sin avgiftspolitik. I detta arbete måste en avvägning mot såväl fördelningspolitiska konsekvenser som samhällsekonomiska effektivitetsaspekter göras. De fördelningspolitiska effekterna med inriktning mot att belysa möjligheten att öka avgiftsbeläggningen och höja de redan nu existerande avgifterna som uppstår i samband med ett sådant förfarande redovisas i bilaga 1:5 avsnitt 4.

Mellan åren 1985 och 1991 hade kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på mellan 2 och 8 miljarder kronor per år. Inkomsterna täckte de löpande utgifterna medan en del av investeringarna finansierades med upplåning, försäljning av tillgångar eller neddragning av rörelsekapitalet.

Kommunsektorns finansiella sparande förstärktes under år 1992 då ett finansiellt överskott på 16 miljarder kronor uppstod. För år 1993 beräknas det finansiella sparandet ha uppgått till 25 miljarder kronor. De stora positiva resultaten förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningstakten som skett de senare åren i kombination med ökade skatteintäkter till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskattemedel.

År 1994 beräknas det finansiella sparandet komma att uppgå till 12 miljarder kronor. Anledningen till minskningen är de tillfälliga effekter som förstärkte sektorns finanser under åren 1992 och 1993. I tabell 2.4 redovisas den kommunala sektorns finansiella sparande åren 1994 - 1999 enligt LK-beräkningen.

**Tabell 2.4 Den kommunala sektorns finansiella sparande**
(Miljarder kronor i löpande priser)

| År | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Finansiellt sparande | 12 | 0 | 4 | 11 | 19 | 24 |

*Källa:* Finansdepartementet

Beräkningen bygger på det krav på realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion som angavs i förra årets reviderade finansplan och som återfinns i saneringsprogrammet. Under åren 1995 och 1996 försämras det finansiella sparandet något, men är fortfarande positivt. Under resten av LK-perioden uppvisar kalkylen för kommunsektorn ett positivt finansiellt sparande på mellan 11 och 24 miljarder kronor. Det är framförallt mellan åren 1996 och 1998 som det enligt beräkningen sker en kraftig förbättring. Till stor del förklaras förbättringen av skatteinkomsternas förväntade positiva utveckling samtidigt som konsumtionen antas anpassas till det skattefinansierade utrymmet.

I beräkningarna av den kommunala sektorns skatteinkomster har det antagits att den genomsnittliga kommunala utdebiteringen ligger oförändrad på 31,05 kronor per skattekrona under hela kalkylperioden.

År 1994 sänktes grundavdraget. Det leder till en ökning av det kommunala skatteunderlaget. För de kommuner och landsting som år 1994 bibehöll eller sänkte sin skattesats i jämförelse med år 1993 avstod staten tillfälligt från att reglera denna ökning. Därmed har kommunsektorn tillfälligt tillförts 4,2 miljarder kronor detta år.

Däremot har skattemedlen reducerats med hänsyn till andra regeländringar som påverkar skatteunderlaget.

Förbättringen av det finansiella sparandet orsakas inte av någon minskning av den kommunala sektorns reala tillgångar under LK-perioden. I stället antas realinvesteringarna öka. Till detta bidrar det s.k. ROT-programmet. Utvecklingen kan jämföras med 1980-talet då investeringarna i nominella belopp rent av minskade vissa år.

Transfereringarna från kommunsektorn omfattar bl.a. bostadsbidrag, kommunalt bostadstillägg för pensionärer (KBT) och socialbidrag till hushållen m.m. Fr.o.m. år 1994 har bostadsbidragen förstatligats och fr.o.m. år 1995 avses även KBT att förstatligas. Transfereringarna påverkas delvis av den samhällsekonomiska utvecklingen, bl.a. genom att en sämre inkomstutveckling för hushållen medför en ökning av antalet bidragssökanden vid givna bidragsnormer.

Den kommunala sektorns inkomster är nära knutna till hur löner och sysselsättning utvecklas, men även kostnaderna påverkas.

Den kommunala sektorn har således, som helhet och i jämförelse med andra sektorer i samhället, acceptabla ekonomiska förhållanden. Förhållandena kan dock variera kraftigt mellan enskilda kommuner och landsting. Som tidigare har framförts finns inte förutsättningar att sanera de offentliga finanserna enbart genom reduktion av statens konsumtion eller statens transfereringar till hushåll och företag. Tilldelningen av

ekonomiska resurser till kommuner och landsting måste därför utvecklas mycket restriktivt. Således bör även kommunsektorn delta i ansträngningarna att eliminera det strukturella underskottet i de offentliga finanserna under perioden. Det innebär att det inte finns utrymme för någon uppräkning av statsbidragen år 1995. Nominellt oförändrade statsbidrag är den högsta nivå som bör vara aktuell t.o.m. år 1999.

## 2.3 Bidrag till kommuner

### 2.3.1 Det statliga utjämningsbidraget till kommuner år 1995

**Regeringens förslag:** Det statliga utjämningsbidraget till kommuner skall för år 1995 utgå med samma belopp per kommun som det preliminära bidraget för år 1994.

**Bakgrunden till regeringens förslag:** Sedan år 1993 utges ett statligt utjämningsbidrag till kommuner. Bidraget har till syfte att utjämna de ekonomiska förutsättningarna mellan kommuner. Under åren 1993 och 1994 gäller särskilda övergångsregler som begränsar effekterna av bidragsomläggningen.

Det nya utjämningsbidraget till kommuner grundas på ett förslag som lades av Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98). I samband med beslutet om införandet av utjämningsbidraget beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över den s.k. strukturkostnadsutjämningen i utjämningsbidraget. Utredaren avlämnade sitt förslag i juni 1993. Utredarens betänkande Kostnadsutjämning mellan kommunerna (SOU 1993:53) har remissbehandlats. En arbetsgrupp inom Finansdepartementet har i en rapport, Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68), beskrivit några olika alternativ till hur inkomstutjämningen i utjämningsbidraget kan förbättras. Även denna rapport har remissbehandlats.

Svenska kommunförbundet yttrade sig över båda dessa utredningar i ett sammanhang och framhöll därvid vikten av att en samlad bedömning görs av strukturkostnadsutjämningen och inkomstutjämningen och att frågorna bör bli föremål för en parlamentarisk beredning. Man framhöll vidare att fördelningen av bidraget år 1995 bör ske utifrån provisoriska regler. Detta provisorium bör enligt förbundet vara en "frysning" av 1994 års bidrag.

Landstingsförbundet angav i sitt remissyttrande att de ovan nämnda utredningarna och den pågående Landstingsekonomiska utredningen (Fi 1993:14) måste bedömas i ett sammanhang och först då samtliga utredningar är klara.

Landstingsekonomiska utredningen skulle enligt de ursprungliga direktiven (dir. 1993:63) vara slutförd den 31 augusti 1994. Genom

tilläggsdirektiv (dir. 1994:3) har av skäl som nedan anges utredningstiden avkortats till den 16 maj 1994.

En parlamentariskt sammansatt beredning (Fi 1993:24) har tillkallats med uppdrag att senast den 31 oktober 1994 föreslå hur statens bidrag till kommuner respektive landsting och utjämningen av de ekonomiska förutsättningarna mellan dem skall utformas från och med år 1996 (dir. 1993:137). Enligt direktiven skall beredningens arbete utgå från tidigare utredningar som presenterats i fråga om kostnads- respektive inkomstutjämningen. Strukturkostnadsutredningens betänkande och rapporten om inkomstutjämning samt remissyttrandena angående dessa har överlämnats till beredningen. Enligt direktiven till beredningen skall också Landstingsekonomiska utredningens förslag utgöra ett av underlagen för beredningens slutliga förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Mot bakgrund av förbundens yttranden föreslår regeringen att utjämningsbidraget till kommuner för år 1995 utgår med samma belopp per kommun som det preliminära bidraget för år 1994.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör bemyndigas att, utifrån det preliminära bidraget år 1994, fastställa utjämningsbidraget per kommun för år 1995. Därvid skall hänsyn tas till att två kommundelningar görs vid kommande årsskifte. Eftersom bidraget år 1995 föreslås vara detsamma som 1994 års preliminära utjämningsbidrag kommer någon del- eller slutavräkning, enligt 8 och 9 §§ lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner, således inte att ske av 1995 års utjämningsbidrag.

De ekonomiska regleringar som följer av verksamhetsförändringar, och som normalt bör ske genom en förändring av bidragsramen för utjämningsbidraget, föreslås för år 1995 ske på samma sätt som övriga ekonomiska regleringar, dvs. med ett invånarrelaterat belopp (kronor per invånare). Eftersom bidragsramen för utjämningsbidraget vid ingången av år 1996 inte kommer att omfatta de ekonomiska regleringar som följt av verksamhetsförändringar bör bidragsramen för år 1996 justeras härför.

I vissa län kan skatteväxling från landsting till kommuner komma att genomföras år 1995. Utjämningsbidraget för kommunerna i de län som genomför en skatteväxling år 1995 bör då ökas med ett lika stort belopp som skatteutjämningsbidraget till landstinget i respektive län minskas. Vid beräkning av skatteutjämningsbidraget bör därvid den högsta skattesats som får användas för det berörda landstinget ändras motsvarande skatteväxlingssatsen. Ökningen av utjämningsbidraget för kommunerna i dessa län bör ske så att summan av ökade skatte- och bidragsinkomster blir i princip lika per invånare för kommunerna i länet. Hur långtgående denna utjämning kan göras beror på storleken på det belopp varmed skatteutjämningsbidraget för berört landsting minskar. Lika belopp av ökade skatte- och bidragsinkomster per invånare är dock inte möjligt i län där någon kommuns egna skattekraft överstiger landstingets garantinivå. Ingen kommun skall få minskade bidragsinkomster till följd av skatteväxlingen. Eventuella oönskade ekonomiska effekter av föreslaget kan

beaktas i de fall kommunerna inom ett län beslutar att övergångsvis göra en s.k. mellankommunal utjämning.

Enligt särskild lagstiftning finns dessutom möjligheten att i stället för skatteväxling reglera en huvudmannaskapsförändring ekonomiskt genom att den huvudman som lämnar ifrån sig uppgifter behåller beskattningsrätten och istället lämnar bidrag till den nye huvudmannen.

### 2.3.2 Del- och slutavräkning av statligt utjämningsbidrag vid kommundelningar

Vid kommande årsskifte görs två kommundelningar. Fråga har uppkommit hur del- och slutavräkning av det statliga utjämningsbidraget enligt 8 och 9 §§ lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner bör göras för åren 1993 och 1994. I januari 1995 skall det göras en slutavräkning för år 1993 och en delavräkning för år 1994. Slutavräkningen för år 1994 görs i januari 1996.

Av bl.a. administrativa och praktiska skäl anser regeringen att de nämnda avräkningarna bör göras mot de gamla, dvs. de odelade, kommunerna trots att dessa i formell mening upphör den 1 januari 1995. Det får sedan ankomma på de nybildade kommunerna att i den ekonomiska reglering som görs i övrigt vid kommundelningarna fördela de fordringar eller skulder som uppstår vid avräkningarna.

Det förfarande som här har beskrivits föranleder ingen lagändring.

### 2.3.3 Bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem m.m.

**Regeringens förslag:** De kommuner som år 1994 fick särskilda bidrag över statsbudgeten med anledning av skattereformens effekter skall få bidrag med samma belopp år 1995.

**Skälen för regeringens förslag:** I syfte att dels underlätta övergången till det nya statsbidragssystemet för kommunerna, dels övergångsvis reglera vissa effekter av skattereformen har riksdagen för budgetåren 1992/93 och 1993/94 anvisat särskilda medel. De anvisade medlen, sammantaget 1 900 miljoner kronor, innebär en återföring till kommunerna av den likviditetsindragning som gjordes år 1992 genom att den allmänna skatteutjämningsavgiften tillfälligt höjdes med 25 öre per skattekrona. Regeringen fick i det sammanhanget riksdagens bemyndigande att efter generella principer utge bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem. Bidragen skulle fördelas med hänsyn tagen till de enskilda kommunernas skattekraftsutveckling.

För åren 1993 och 1994 har regeringen av de anvisade medlen beviljat bidrag med 781 respektive 790 miljoner kronor för att övergångsvis

mildra effekterna för de kommuner vars skatteunderlag relativt sett påverkats mest negativt av skattereformen. Bidragen har fördelats med hänsyn tagen till varje kommuns skattekraftsutveckling före och efter skattereformens genomförande. Kommuner som har haft en så hög egen skattekraft att de har fallit utanför det nya statsbidragssystemet har inte fått något bidrag.

Mot bakgrund av den "frysning" av det statliga utjämningsbidraget till kommunerna som regeringen har föreslagit för år 1995 gör regeringen bedömningen, att även de bidrag som år 1994 har fördelats med anledning av skattereformens effekter bör "frysas". Således föreslår regeringen att de kommuner som år 1994 fick bidrag med anledning av skattereformens effekter även skall få bidrag år 1995. Bidrag bör utges med samma belopp som år 1994.

För ändamålet föreslår regeringen att ett nytt anslag om 790 miljoner kronor förs upp i statsbudgeten för budgetåret 1994/95.

## 2.4 Ekonomiska regleringar

### 2.4.1 Ekonomiska regleringar andra halvåret 1994 mellan staten och kommunsektorn

**Regeringens förslag:** Vid utbetalning av kommunalskattemedel för andra halvåret 1994 skall kommunalskattemedlen för kommunerna minskas med 1 186 kronor per invånare i kommunen den 1 november år 1993. För de kommuner som för år 1994 har höjt sin utdebitering skall för andra halvåret 1994 minskningen uppgå till 1 480 kronor.

Vid utbetalning av landstingsskattemedel för andra halvåret 1994 skall landstingsskattemedlen för landstingen minskas med 349 kronor per invånare i landstinget den 1 november år 1993. För de landsting som för år 1994 har höjt sin utdebitering skall för andra halvåret 1994 minskningen uppgå till 531 kronor.

För de landstingsfria kommunerna skall kommunalskattemedlen för andra halvåret 1994 vid utbetalningen minskas med 1 535 kronor per invånare i kommunen den 1 november år 1993. För de landstingsfria kommuner som för år 1994 har höjt sin utdebitering skall för andra halvåret 1994 minskningen uppgå till 2 011 kronor.

**Skälen för regeringens förslag:** I 1992 års kompletteringsproposition föreslogs att en s.k. kommunal finansieringsprincip fortsättningsvis borde tillämpas i förhållandet mellan staten och kommunsektorn. Riksdagen har biträtt denna princip (bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345).

Riksdagen har beslutat om en ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn till följd av ett antal åtgärder med ekonomiska effekter för kommunsektorn, senast med anledning av regeringens prop.

1993/94:29 om vissa ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn (bet. 1993/94:FiU2, rskr. 1993/94:35).

I princip bör den ekonomiska regleringen ske i form av en ändring av statsbidragsramen. Hittills har med nuvarande bidragskonstruktion denna regleringsmetod använts endast för ändringar av kommunernas verksamhet. Reglering till följd av åtgärder som påverkar det kommunala skatteunderlaget m.m. har övergångsvis gjorts genom att skattemedlen justerats med ett tillägg eller avdrag per invånare.

Regeringen kommer i ett senare avsnitt - 2.5.1. Finansieringsprincipens tillämpning - att bl.a. föreslå riktlinjer för hur åtgärder som påverkar det kommunala skatteunderlaget m.m. bör beaktas framöver. Mot bakgrund av pågående utredningar bör dock sådana åtgärder även för år 1995 regleras genom att skattemedlen justeras med ett tillägg eller avdrag per invånare.

Med hänsyn till de föreslagna övergångsreglerna för utjämningsbidraget till kommunerna för år 1995 bör även de ekonomiska regleringar som följer av verksamhetsförändringar andra halvåret 1994 och år 1995 tillfälligt ske genom att skattemedlen justeras med ett tillägg eller avdrag per invånare.

*Slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1992*

Från den slutavräkning för kommuner och landsting som avser år 1992 och som skall betalas ut under år 1994, skall med vissa justeringar ett belopp räknas av som motsvarar dels de ökade utbetalningar som följer av att utbetalningssystemet lagts om (nivåförändringen), dels de minskade statsinkomster som år 1994 följer av att avräkningsskatten slopats fr.o.m. år 1993. De nämnda justeringarna görs för att inte en dubbel ekonomisk reglering mellan staten och kommuner respektive landsting skall uppstå till följd av de regleringar som görs av de preliminära skattemedlen för år 1994.

De justeringar som kunde beaktas vid detta tillfälle var de som var kända när lagreglerna fastställdes rörande slutavräkningen. Sedan dess har ytterligare åtgärder som berör skatteunderlaget och därmed uppräkningsfaktorn för år 1994 beslutats.

De tillkommande förändringarna har således påverkat nivåförändringen (uppräkningsfaktorn för år 1994) och hade om de varit kända när lagen beslutades, sammantaget medfört en minskning av den återstående avräkningslikviden för år 1992.

Förändringarna skulle kunna beaktas genom ändring i lagen (1993: 1362) om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1992 och ändring i lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994. Av praktiska skäl föreslås dock ingen sådan ändring eftersom de tillkommande regleringarna för år 1994 som skulle ha gjorts av de preliminära skattemedlen kan "kvittas" mot den uteblivna korrigeringen av slutavräkningen. Samma förfarande tillämpades för år 1993.

I det följande redovisas de tillkommande ekonomiska förändringarna som "kvittas" på så sätt.

Beslut har fattats av riksdagen om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m. (prop. 1993/94:11, bet. 1993/94:SoU11, rskr. 1993/94:117) vilket bl.a. medför att kommunerna skall tillhandahålla barnomsorg för barn mellan 12 och 18 månader i samma omfattning som för barn mellan 18 månader och 3 år. Förändringen som träder i kraft den 1 juli 1994 medför bl.a. att de ytterligare föräldrar som förväntas utnyttja denna barnomsorg också ökar sitt förvärvsarbete och därmed betalar mera i skatt. Denna förändring ökar det kommunala skatteunderlaget.

Fortsatt reformering av företagsbeskattningen (prop. 1993/94:50, bet. 1993/94:SkU15, rskr. 1993/94:108) innebär bl.a. ändrade regler för beskattning av enskilda näringsidkare fr.o.m. den 1 januari 1994. Denna förändring minskar det kommunala skatteunderlaget.

En ny allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (prop. 1993/94:80, bet. 1993/94:AU6, rskr. 1993/94:101) avses finansieras bl.a. genom en egenavgift som skall vara avdragsgill vid taxeringen. Den nya försäkringen träder i kraft fr.o.m. den 1 juli 1994. Denna förändring minskar det kommunala skatteunderlaget.

En översyn av tjänsteinkomstbeskattningen m.m. (prop. 1993/94:90, bet. 1993/94:SkU10, rskr. 1993/94:104) har gjorts som medför att avdraget för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa i utlandet har blivit närmare anpassat till vad som gäller för motsvarande avdrag vid inrikes förrättning. Förändringen trädde i kraft den 1 januari 1994 och innebär en sänkning av avdragen. Denna förändring ökar det kommunala skatteunderlaget.

Sammanfattningsvis innebär det ovanstående att kommunalskattemedlen för inkomståret 1994 inte justeras med ett belopp per invånare utan i stället "kvittas" mot den uteblivna korrigeringen av slutavräkningen.

*Tillkommande regleringar för år 1994*

Efter fastställandet av regleringsbeloppen för år 1994 har det tillkommit flera av regeringen föreslagna förändringar som gör ytterligare regleringar för år 1994 mellan staten och kommunsektorn nödvändiga. För en del av dessa förändringar föreligger ännu inte något riksdagsbeslut när denna proposition tillställs riksdagen. Förslag till ekonomiska regleringar omfattar dock alla av regeringen framlagda förslag t.o.m. kompletteringspropositionen.

Statsbidraget för bostadsbidrag för år 1993 skall utges med 100 % av kommunernas kostnader för statsbidragsberättigade bostadsbidrag (prop. 1992/93:63, bet. 1992/93:BoU5, rskr. 1992/93:99). Orsaken är den minskning av utjämningsbidraget som gjordes för år 1993 på grund av ett antagande om förstatligande av bostadsbidragen från detta år. En återreglering från kommunerna till staten skall dock ske med hälften av skillnaden mellan de totala kostnaderna för statsbidragsberättigade

bostadsbidrag år 1993 och den ursprungliga prognostiserade kostnaden 4 570 miljoner kronor. Skillnaden har tidigare bedömts uppgå till 1 000 miljoner kronor, varav halva beloppet har utgjort underlag för en ekonomisk reglering. Skillnaden har ökat ytterligare, och beräknas nu till 1 564 miljoner kronor, utöver de 1 000 miljoner kronor som tidigare har reglerats. Av detta belopp bör för år 1993 och år 1994 hälften återföras från kommunerna till staten, vilket innebär att sammantaget för dessa två år bör 1 564 miljoner kronor regleras år 1994.

Utvidgad lagreglering gäller på barnomsorgsområdet från den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:11, bet. 1993/94:SoU11, rskr. 1993/94:117). Bl.a. skärps kommunens skyldighet att tillhandahålla barnomsorg för barn i åldrarna 1 till och med 12 år genom ändringar i socialtjänstlagen. Förändringarna beräknas medföra ökade kostnader för kommunerna med 350 miljoner kronor. För andra halvåret 1994 bör hälften av detta belopp, dvs. 175 miljoner kronor föras från staten till kommunerna.

I årets budgetproposition föreslås ändrade bestämmelser för hemspråksundervisning (prop. 1993/94:100 bil. 9). Enligt förslaget skall fr.o.m. läsåret 1994/95 rätten till undervisning i hemspråk begränsas till att omfatta sju år, med undantag för elever med övriga nordiska hemspråk samt samiska, tornedalsfinska och zigenska elever. Kommunernas kostnader beräknas till följd av detta minska med 120 miljoner kronor, varav hälften bör regleras för år 1994.

I årets budgetproposition lämnas också förslag beträffande ersättning för elever i specialskolan och sameskolan (prop. 1993/94:100 bil. 9). Fr.o.m. läsåret 1994/95 föreslås kommunerna betala en ersättning till staten för en elev i de statliga motsvarigheterna till grundskolan - specialskolan och sameskolan - med ett belopp motsvarande den genomsnittliga kostnaden i riket för en elev i grundskolan. Den nya ersättningen medför en ökning av de statliga intäkterna med 24 miljoner kronor per budgetår, varav hälften bör återföras till kommunerna. Orsaken till att hälften bör återföras är att den nya ersättningen bör ses som ett tillrättaläggande i förhållande till den kostnadsrelation som gällde vid övergången till skolans sektorsbidrag, då staten och kommunerna i stort delade lika på kostnaderna. För andra halvåret 1994 bör därmed 6 miljoner kronor föras från staten till kommunerna.

Skatteutjämningsbidragen till landstingen följer automatiskt skatteunderlagets förändringar, eftersom bidragen är knutna till medelskattekraften. Tidigare år har den prognostiserade ökningen av bidraget i huvudsak finansierats av landstingen själva. För år 1994 görs detta genom att skattemedlen minskas med visst belopp per invånare. Bidragsökningen mellan år 1993 och år 1994 beräknades i 1993 års kompletteringsproposition till 175 miljoner kronor. Det nu kända utfallet för år 1994 innebär i stället en minskning med 260 miljoner kronor. Differensen uppgår således till 435 miljoner kronor. Detta belopp bör återföras från staten till landstingen.

De ovan redovisade ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn för år 1994 avser verksamhetsförändringar. Utöver dessa ekonomiska regleringar redovisas i det följande ekonomiska regleringar

mellan staten och kommunsektorn för år 1994 till följd av regeringen föreslagna förändringar som påverkar skatteunderlaget för den kommunala sektorn.

Regeringen har föreslagit en ny lag om vårdnadsbidrag (prop. 1993/94: 148). Den nya lagen, som enligt förslaget träder i kraft den 1 juli 1994, innebär i huvudsak att vårdnadsbidrag lämnas med 2 000 kronor per månad för barn som har fyllt ett men inte tre år och som inte har plats i offentligt finansierad barnomsorg. Vårdnadsbidraget föreslås skattepliktigt som intäkt av tjänst. Införandet av ett vårdnadsbidrag beräknas föranleda ökade skatteinkomster för kommunsektorn med 900 miljoner kronor per helår. För år 1994 bör hälften av detta belopp regleras, vilket innebär att från kommunerna (exkl. kyrkliga kommuner) och landstingen återförs 434 miljoner kronor till staten.

Regeringens förslag om fortsatt reformering av arbetslöshetsförsäkringen (prop. 1993/94:209) innebär bl.a. att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk. Förändringarna träder i kraft fr.o.m. den 1 juli 1994 och innebär att det kommunala skatteunderlaget ökar för år 1994. Kommunernas och landstingens skatteinkomster beräknas till följd av detta öka andra halvåret 1994 med 269 miljoner kronor, vilket bör regleras.

Sammanställning av ekonomiska effekter för kommunsektorn år 1994 av beslutade och föreslagna ändringar (miljoner kronor)

**Tidigare beslutade regleringar för år 1994:**

| | |
|---|---|
| Schablonavdrag | + 5 683 |
| Allmän sjukförsäkringsavgift | - 1 897 |
| Sjukförsäkringsförmåner | - 1 435 |
| Pensionsnivå | - 906 |
| Pensioneringstidpunkt | + 118 |
| Återreglering av pensioneringstidpunkt (1993) | - 48 |
| Återreglering av pensioneringstidpunkt (1994) | - 118 |
| Arbetsgivaravgift | + 7 330 |
| Särskild löneskatt | + 170 |
| Avgifter för vård i sjukhem m.m. | + 816 |
| Särskilt grundavdrag | - 209 |
| Bostadsbidrag | + 500 |
| Automatiken i skatteutjämningssystemet | + 175 |

**Tillkommande regleringar år 1994:**

| | |
|---|---|
| *Verksamhetsförändringar* | |
| Återreglering av bostadsbidrag | + 1 564 |
| Barnomsorgsgaranti | - 175 |
| Hemspråksundervisning | + 60 |
| Avgifter för elever i specialskolan och sameskolan | - 6 |
| Automatiken i skatteutjämningssystemet (korr.) | - 435 |
| *Skatteunderlagsförändringar* | |
| Vårdnadsbidrag | + 434 |
| Fortsatt reformering av arbetslöshetsförsäkringen | + 269 |
| **Summa att reglera** | 11 890 |
| varav från | |
| kommuner | 8 502 |
| landsting | 3 221 |
| kyrkliga kommuner | 167 |

Regleringen av de tillkommande beloppen bör som nämnts göras på samma sätt som den tidigare fastställda regleringen för år 1994. Med hänvisning till det redovisade bör det belopp med vilket skattemedlen skall minskas för andra halvåret 1994 ändras från 760 kronor per invånare till 1 186 kronor per invånare för kommuner, från 389 kronor per invånare till 349 kronor per invånare för landsting och från 1 149 kronor per invånare till 1 535 kronor per invånare för kommuner som inte ingår i ett landsting.

För de kommuner och landsting som har höjt utdebiteringen för år 1994 tillkommer ett avdrag andra halvåret 1994 med 294 kronor per invånare för kommuner, 182 kronor per invånare för landsting och 476 kronor per invånare för landstingsfria kommuner. Detta gäller dock inte om en kommun eller ett landsting har höjt skattesatsen år 1994 till följd av skatteväxling i samband med huvudmannaskapsförändring.

Förslaget föranleder en ändring i lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994.

För de kyrkliga kommunerna får de tillkommande förändringarna av skatteunderlaget år 1994 effekt först år 1996, varför den nuvarande beslutade ekonomiska regleringen för år 1994 inte ändras.

### 2.4.2 Ekonomiska regleringar år 1995 mellan staten och kommunsektorn

**Regeringens förslag:** Vid utbetalning av kommunalskattemedel för inkomståret 1995 skall kommunalskattemedlen för kommunerna minskas med 1 086 kronor per invånare i kommunen den 1 november år 1994. Vid utbetalning av landstingsskattemedel för inkomståret 1995 skall landstingsskattemedlen för landstingen minskas med 349 kronor per invånare i landstinget den 1 november år 1994.

För de landstingsfria kommunerna skall kommunalskattemedlen för inkomståret 1995 vid utbetalningen minskas med 1 435 kronor per invånare i kommunen den 1 november år 1994.

För de kyrkliga kommunerna skall skattemedelsfordran vid ingången av år 1995 minskas med 3,2 %.

**Skälen för regeringens förslag:** Huvuddelen av de ändringar som regleras år 1994 är av permanent karaktär och skall således regleras även år 1995. Därvid skall hänsyn tas till helårseffekter.

Riksdagen har godkänt att den statliga delen av finansieringen av gymnasiereformen inleds budgetåret 1993/94 (prop. 1991/92:100 bil. 9, bet. 1991/92:UbU10, rskr. 1991/92:190). För år 1994 har 150 miljoner kronor tillförts det statliga utjämningsbidraget till kommunerna. För år 1995 skall ytterligare 300 miljoner kronor tillföras kommunerna.

Enligt riksdagens beslut om valfrihet i skolan (prop. 1992/93, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406) skall det offentliga stödet till fristående gymnasieskolor, med utbildningar som kan anses motsvara gymnasieskolans utbildning på nationella program eller specialutformade program, lämnas av hemkommunen. Förändringen av bidragsgivningen träder i kraft från och med budgetåret 1994/95 och det tillkommande beloppet uppskattas till 34 miljoner kronor. För år 1994 inräknades hälften av detta belopp, dvs. 17 miljoner kronor, i utjämningsbidraget. För år 1995 bör ytterligare 17 miljoner kronor tillföras kommunerna.

Riksdagen har fattat beslut om familjerådgivning (prop. 1993/94:4, bet. 1993/94:SoU10, rskr. 1993/94:58). Från den 1 januari 1995 skall kommunerna vara skyldiga att sörja för att den som önskar får tillgång till familjerådgivning. Skyldigheten förs in i socialtjänstlagen och innebär ökade kostnader för kommunerna med 100 miljoner kronor, vilket bör regleras. För landstingen innebär förändringen en avlastning av frivilliga åtaganden.

Regeringen har föreslagit att det kommunala bostadstillägget, KBT, skall ersättas med ett statligt bostadstillägg till pensionärer fr.o.m. den 1 januari 1995 (prop. 1993/94:173). Kostnaderna för det statliga bostadstillägget beräkas år 1995 uppgå till 10 300 miljoner kronor. Enligt dagens regler för KBT svarar staten för 70 % och kommunerna för 30 % av de statsbidragsberättigade kostnaderna. Till följd härav bör 3 090 miljoner kronor, vilket motsvarar 30 % av 10 300 miljoner kronor, föras från kommunerna till staten.

De ovan redovisade ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn för år 1995 avser verksamhetsförändringar. I det följande redovisas ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn för år 1995 till följd av riksdagen beslutade eller regeringen föreslagna förändringar som påverkar skatteunderlaget för den kommunala sektorn.

Fr.o.m. inkomståret 1994 skall en sänkning av grundavdraget ske (prop. 1992/93:50, bet. 1992/93:FiU1, rskr. 1992/93:134). Sänkningen leder till en ökning av det kommunala skatteunderlaget och skulle redan fr.o.m. år 1994 ha reglerats genom att 4 142 miljoner kronor förts till staten från kommuner och landsting. Riksdagen har dock beslutat (prop. 1992/93:150, bet. 1992/93:FiU29, rskr. 1992/93:430) att staten tillfälligt under år 1994 skall avstå från denna reglering för de kommuner och landsting som år 1994 bibehåller eller sänker sin skattesats i jämförelse med år 1993. För år 1995 bör som avsetts en ekonomisk reglering genomföras.

Regeringen har föreslagit att ersättningsnivån för föräldrapenning från den 1 januari 1995 skall sänkas från 90 % till 80 % av den sjukpenning-

grundade inkomsten för tio av de tolv månader som föräldrapenning kan utges (prop. 1993/94:147). Förslaget innebär att kommunsektorns skatteintäkter beräknas minska med 300 miljoner kronor. Även detta belopp bör regleras genom att för år 1995 föra 289 miljoner kronor från staten till kommunerna och landstingen.

Utöver de här redovisade ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn för år 1995 skall ytterligare ett antal ekonomiska regleringar göras till följd av riksdagen beslutade förändringar som påverkar skatteunderlaget för den kommunala sektorn. Dessa förändringar har av skäl som redovisats ovan i avsnitt 2.4.1 reglerats på annat sätt för år 1994. Fr.o.m. år 1995 bör dock de nämnda förändringarna bli föremål för ekonomisk reglering genom ett tillägg eller avdrag per invånare.

*Tillkommande regleringar mellan staten och de kyrkliga kommunerna år 1995*

För de kyrkliga kommunerna får de ändringar som inkomståret 1993 påverkade det kommunala skatteunderlaget inte genomslag förrän år 1995, 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. I sammanställningen nedan redovisas tillkommande ändringar som föranleder ekonomisk reglering mellan staten och de kyrkliga kommunerna år 1995.

**Sammanställning av ekonomiska effekter för de kyrkliga kommunerna år 1995 av beslutade ändringar (miljoner kronor)**

| | |
|---|---|
| Schablonavdrag | + 396 |
| Allmän sjukförsäkringsavgift | - 132 |
| Sjukförsäkringsförmåner | - 75 |
| Pensionsnivå | - 65 |
| ISURV | - 24 |
| Särskilt grundavdrag | - 15 |
| **Summa** | **+ 85** |

Med anledning av de tillkommande ändringarna bör för de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran vid ingången av år 1995 minskas med 3,2 %.

Sammanställning av ekonomiska effekter för kommunsektorn år 1995 av beslutade och föreslagna ändringar (miljoner kronor)

**Tidigare beslutade regleringar för år 1995:**

| | |
|---|---|
| Schablonavdrag | + 5 683 |
| Allmän sjukförsäkringsavgift | - 1 897 |
| Sjukförsäkringsförmåner | - 1 435 |
| Pensionsnivå | - 906 |
| Pensioneringstidpunkt | + 118 |
| Återreglering av pensioneringstidpunkt (1994) | - 118 |
| Arbetsgivaravgift | + 7 330 |
| Särskild löneskatt | + 170 |
| Avgifter för vård i sjukhem m.m. | + 816 |
| Särskilt grundavdrag | - 209 |
| Bostadsbidrag | + 782 |
| Automatiken i skatteutjämningssystemet | + 175 |
| Barnomsorgsgaranti | - 350 |
| Hemspråksundervisning | + 120 |
| Avgifter för elever i specialskolan och sameskolan | - 12 |
| Automatiken i skatteutjämningssystemet (korr.) | - 435 |
| Vårdnadsbidrag | + 867 |
| Fortsatt reformering av arbetslöshetsförsäkringen | + 538 |

**Tillkommande regleringar år 1995:**

| | |
|---|---|
| *Verksamhetsförändringar* | |
| Gymnasiereform | - 300 |
| Fristående gymnasieskolor | - 17 |
| Familjerådgivning | - 100 |
| KBT | + 3 090 |
| | |
| *Skatteunderlagsförändringar* | |
| Grundavdrag | + 4 142 |
| Föräldraförsäkring | - 289 |
| Företagspaket | - 1 349 |
| Tjänsteinkomstbeskattning | + 209 |
| Arbetslöshetsförsäkring | - 4 090 |
| Barnomsorgsgaranti | + 169 |
| Schablonavdrag | + 396 |
| Allmän sjukförsäkringsavgift | - 132 |
| Sjukförsäkringsförmåner | - 75 |
| Pensionsnivå | - 65 |
| ISURV | - 24 |
| Särskilt grundavdrag | - 15 |
| | |
| **Summa att reglera** | 12 787 |
| varav från | |
| kommuner | 9 489 |
| landsting | 3 046 |
| kyrkliga kommuner | 252 |

## 2.5 Övriga frågor

### 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning

**Regeringens förslag:** Finansieringsprincipen skall tillämpas för hela kommunsektorn. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Som huvudregel skall gälla att principen inte omfattar frivillig verksamhet. Principen omfattar inte statliga beslut om åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Effekterna av sådana åtgärder skall däremot beaktas vid den bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen.

Ekonomiska regleringar mellan staten och de kyrkliga kommunerna görs i särskild ordning.

**Bakgrunden till regeringens förslag:** Sedan år 1993 tillämpas den s.k. finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn. Principen har sitt ursprung i ett förslag som lämnades av Kommunalekonomiska kommittén i betänkandet Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer (SOU 1991:98).

Principens innebörd skulle enligt kommittén vara att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om staten fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare skall staten på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.

Kommitténs förslag om införande av finansieringsprincipen behandlades i 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150 del II). Föredragande statsråd anslöt sig i allt väsentligt till kommitténs uppfattning om principen men ansåg, till skillnad från kommittén, att det saknades skäl att i lag uttryckligen lägga fast principen.

I såväl kommittébetänkandet som propositionen angavs vissa riktlinjer för hur principen var tänkt att tillämpas.

Riksdagen tog inte explicit ställning till finansieringsprincipen. Däremot uttalade finansutskottet (bet. 1991/92:FiU29) att man ville understryka vad som anförts i propositionen om principen.

Därefter har finansieringsprincipen tillämpats vid flera tillfällen för statliga beslut som direkt har påverkat kommunernas och landstingens verksamhetskostnader. På liknande sätt har hänsyn också tagits till statliga åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Det gäller t.ex. åtgärder som påverkar det kommunala skatteunderlaget.

Tillämpningen har inte varit problemfri. Det har föranlett finansutskottet att uttala (bet. 1993/94:FiU2) att osäkerheten om vad finansieringsprin-

cipen innebär har med tiden blivit betydande och att därför tolkningen och tillämpningen av densamma bör klargöras bättre.

Finansieringsprincipen och liknande ekonomiska regleringar har hittills tillämpats med ledning av vad som uttalades i Kommunalekonomiska kommitténs betänkande och 1992 års kompletteringsproposition. I det följande görs en sammanfattning av vad som anfördes i betänkandet resp. propositionen.

*Kommunalekonomiska kommitténs betänkande*

Reformer och utvidgade åligganden, som medför utgiftsökningar för kommuner eller landsting, bör finansieras antingen genom att staten ökar statsbidragen eller genom att staten fattar beslut som möjliggör besparingar. Om regering och riksdag fattar beslut som gör att kommuner och landsting kan bedriva den obligatoriska verksamheten billigare skall staten minska statsbidraget i motsvarande mån. Bidraget bör också kunna minskas om staten genom att upphäva en avgiftsrestriktion ger nya möjligheter till avgiftsfinansiering av en viss verksamhet.

Principen skall endast tillämpas för bindande statliga beslut om ändrade regler för verksamheten. Kommunala merutgifter till följd av demografiska förändringar, den teknologiska utvecklingen samt pris- och löneutvecklingen bör således inte omfattas av principen. En prövning av om dessa faktorer skall påverka statsbidraget bör i stället ske i samband med de samhällsekonomiska bedömningar som också skall göras vid fastställandet av bidragets storlek. Vägledningar och allmänna råd är i regel inte bindande och skall därför inte föranleda någon justering av statsbidraget. I vissa fall har dock myndigheter bemyndigande att utfärda för kommunsektorn bindande föreskrifter. I dessa fall skall finansieringsprincipen tillämpas.

Det finns i regel inte anledning att särbehandla kommuner och landsting när det gäller skatter och avgifter, som alla arbetsgivare skall betala.

En allmän riktlinje skall vara att reglering av ekonomiska konsekvenser enligt finansieringsprincipen inte kan tas upp till ny prövning efter ikraftträdandet av en regeländring. En sådan prövning bör dock kunna komma i fråga vid väsentliga över- eller underskattningar eller för effekter som inte avsetts eller förutsetts.

*1992 års kompletteringsproposition*

Föredragande statsråd anslöt sig i allt väsentligt till kommitténs uppfattning om riktlinjerna för finansieringsprincipen. Här redovisas de förtydliganden och avvikelser som uttalades i propositionen vad gäller riktlinjer för tillämpningen.

Finansieringsprincipen bör tillämpas om staten vill ge kommuner och landsting nya uppgifter, avveckla uppgifter eller ändra ambitionsnivåer eller regler för befintliga åtaganden. Staten bör anvisa hur kostnadskrä-

vande förändringar skall finansieras. Det kan ske genom minskade krav inom obligatoriska eller reglerade områden eller genom ökade statsbidrag. Statsbidragen bör minska om kommuner och landsting fråntas skyldigheter eller om de till följd av regeländringar får möjlighet att bedriva en effektivare verksamhet.

Principen bör inte tillämpas retroaktivt. Om en uppenbar felbedömning uppmärksammas eller prejudicerande beslut ändrar förutsättningarna för den ekonomiska regleringen kan det dock vara rimligt att ta upp frågan till förnyad prövning i samband med överläggningarna om det samhällsekonomiska utrymmet.

Principen måste tillämpas så att ett effektivt resursutnyttjande stimuleras. Det innebär att det många gånger kan vara rimligare att beräkna effekterna utifrån en marginalkostnad i stället för en genomsnittskostnad.

När finansieringsprincipen tillämpas skall det generella statsbidraget ökas eller minskas på samma sätt som när bidraget anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna.

*Tillämpning*

Sedan införandet har finansieringsprincipen tillämpats vid ett flertal verksamhetsförändringar som föranletts av statliga beslut. Dessutom har som nämnts, på liknande sätt tagits hänsyn till statliga åtgärder som inte direkt tagit sikte på, men som ändå fått direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn, t.ex. åtgärder som påverkar det kommunala skatteunderlaget.

För kommunernas del har som huvudregel verksamhetsförändringar reglerats mot statsbidragsramen. Undantag har av tekniska skäl måst göras för retroaktiva regleringar och för genomförandeåret när en verksamhetsförändring trätt i kraft under löpande kalenderår. I dessa fall har regleringen gjorts med ett invånarrelaterat (kronor per invånare) avdrag från eller tillägg till skatteinkomsterna. Denna metod har också tillämpats för att reglera de ekonomiska effekterna av sådana statliga åtgärder som inte direkt tar sikte på verksamhetsförändringar.

För landstingens del har alla ekonomiska regleringar gjorts med kronor per invånare. Att även verksamhetsförändringar reglerats på detta sätt beror på att nuvarande skatteutjämningssystem för landstingen inte befunnits vara lämpligt att använda som regleringsinstrument. Detta är ett av skälen till den nu pågående översynen av systemet.

Även för de kyrkliga kommunerna har åtgärder som inte varit verksamhetsbetingade medfört ekonomiska effekter. Eftersom dessa kommuner inte uppbär något statsbidrag har regleringarna gjorts gentemot skatteinkomsterna genom ett procentuellt avdrag från skattemedelsfordran.

Bortsett från problem som är att hänföra till själva processen har svårigheterna vid tillämpningen av finansieringsprincipen eller liknande tillämpningar bestått i att avgöra vilka förändringar som skall regleras och med vilket belopp varje enskild reglering i så fall skall göras.

**Skälen för regeringens förslag:** Den praktiska tillämpningen av finansieringsprincipen och liknande tillämpningar har givit såväl negativa som positiva erfarenheter som bör läggas till grund för den fortsatta tillämpningen. Det är ännu för tidigt, bl.a. mot bakgrund av pågående utredningsarbete avseende skatter och bidrag, att i alla delar slå fast vilka riktlinjer som bör gälla i fortsättningen. Vissa förtydliganden och förändringar bör dock redan nu kunna göras för att i görligaste mån minska den osäkerhet som finansutskottet har påpekat. Ett kvarstående problem är att varken utjämningssystemet för kommunerna eller för landstingen är lämpat för att göra de ekonomiska regleringar som erfordras på det sätt som vore önskvärt, dvs. genom justering av statsbidragsramen. I avvaktan på den översyn av utjämningssystemen som nu pågår måste, som tidigare redogjorts för i avsnittet om ekonomiska regleringar, temporära lösningar tillgripas även för år 1995.

De överväganden och förslag som regeringen här kommer att redovisa skall ses mot bakgrund av vad som uttalats i Kommunalekonomiska kommitténs betänkande och 1992 års kompletteringsproposition. Det som förordades i propositionen bör även i fortsättningen vara utgångspunkt för finansieringsprincipens tillämpning. De förtydliganden som presenteras nedan innebär enligt regeringens mening inte några principiella avsteg från vare sig den ursprungliga avsikten med finansieringsprincipen eller den hittillsvarande tillämpningen.

Finansieringsprincipen skall tillämpas för hela kommunsektorn, dvs. såväl kommuner (borgerliga och kyrkliga) som landsting.

Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på verksamheter. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Principen omfattar inte statliga åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Konsekvenserna av sådana åtgärder skall däremot beaktas vid den samhällsekonomiska bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen. I det sammanhanget bör redovisas vilka åtgärder som ingår i bedömningsunderlaget och åtgärdernas förväntade ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn.

Som huvudregel bör gälla att principen inte omfattar frivilliga verksamheter. Om ett statligt beslut t.ex. innebär att medel avsatta för frivillig verksamhet kan frigöras får hänsyn tas till detta i samband med bedömningen av det skattefinansierade utrymmet och fastställandet av statsbidragsramen.

Reglering skall enbart göras för direkta ekonomiska effekter. Indirekta ekonomiska effekter får beaktas i samband med bedömningen av det skattefinansierade utrymmet och fastställandet av statsbidragsramen.

Alla ekonomiska regleringar till följd av principens tillämpning bör göras genom att statsbidragsramen minskas eller ökas. I undantagsfall kan en annan regleringsmetod behöva övervägas. Det gäller t.ex. vid retroaktiva regleringar och verksamhetsförändringar under löpande kalenderår. En annan regleringsmetod måste också väljas om principen tillämpas för kyrkliga kommuner, eftersom dessa för närvarande inte

erhåller några statsbidrag. För dessa kommuner bör detta också gälla de ekonomiska effekterna av sådana statliga åtgärder som inte direkt tar sikte på verksamhetsförändringar.

I varje proposition där förslag lämnas om åtgärder som påverkar kommunsektorns verksamhet och ekonomi skall en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om finansieringsprincipen är tillämplig. Sådana bedömningar bör föregås av överläggningar mellan företrädare för i sakfrågan ansvarigt departement och företrädare för kommuner och landsting. Om finansieringsprincipen bedöms vara tillämplig skall också preliminärt regleringsbelopp redovisas. Beslutet om regleringar bör dock om möjligt fattas samlat vid ett tillfälle inför varje nytt år. Regleringsbelopp bör redovisas för varje enskild beslutad åtgärd. Beslut om olika åtgärder som medför mindre ekonomiska effekter kan föras samman till ett regleringsbelopp.

Regleringarna skall göras i den pris- och volymnivå som gäller vid ikraftträdandet av förändringen. Etappvisa regleringar kan dock bli aktuella för verksamhetsförändringar som sträcker sig över flera år. Skulle ett regleringsbelopp i efterhand i väsentlig grad visa sig vara felaktigt, får detta beaktas senare i samband med bedömningen av det skattefinansierade utrymmet och fastställandet av statsbidragsramen.

### 2.5.2 Mervärdesskatten i kommuner och landsting

**Regeringens bedömning:** Kommunernas och landstingens utvidgade rätt till avdrag för ingående mervärdesskatt bör slopas fr.o.m. år 1995. Ett nytt system för konkurrenskorrigering inom de verksamheter som kommunerna inte får göra avdrag för enligt mervärdesskattelagens allmänna bestämmelser bör införas från samma tidpunkt. Regeringen kommer senare i år att återkomma med förslag om slopandet samt hur ett sådant system bör utformas.

**Skälen för regeringens bedömning:** År 1991 infördes en rätt för kommuner och landsting att göra avdrag för all ingående mervärdesskatt. Denna utvidgade avdragsrätt infördes för att utjämna mervärdesskattens snedvridande effekter vid val mellan arbete i egen regi och upphandling.

Ett särskilt statsbidrag infördes också för att kompensera för den indirekta mervärdesskatt som belastar kommunerna och landstingen vid upphandling från näringsidkare inom de till mervärdesskatt undantagna områdena sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning.

Kommunerna och landstingen ersatte staten bland annat för denna utvidgade avdragsrätt genom en avräkningsskatt. Avräkningsskatten slopades fr.o.m. år 1993 samtidigt som utjämningsbidraget till kommuner och ersättningen till sjukvårdshuvudmännen minskades i motsvarande mån.

I syfte att, ur mervärdesskattesynpunkt, likställa kommunal verksamhet som utförs i egna lokaler med motsvarande verksamhet som utförs i hyrda lokaler infördes även bestämmelser om att en fastighetsägare kan bli frivilligt skattskyldig till mervärdesskatt vid uthyrning till en kommun eller ett landsting.

Kompensationsordningen har visat sig vara förknippad med en del problem och brister. För det första är kommunernas och landstingens ersättning till staten för den utvidgade avdragsrätten inte kopplad till det totalbelopp som denna innebär för staten. Inte heller ökar återföringen till staten i takt med att avdragsrättens värde ökar. För det andra är utformningen av kompensationssystemet, med oinskränkt avdragsrätt för ingående mervärdesskatt, inte förenlig med EU:s bestämmelser. Det nuvarande kompensationssystemet för kommuner och landsting kan således inte behållas vid ett svenskt EU-medlemskap. För det tredje leder kompensationsordningen till vissa konkurrenssnedvridande effekter.

I betänkandet Vissa mervärdeskattefrågor II - Offentlig verksamhet (SOU 1993:75) görs bedömningen att kompensationsordningen för kommuner och landsting har fått konkurrenssnedvridande effekter. Utredaren föreslår därför att den utvidgade avdragsrätten för kommuner och landsting bör upphöra att gälla. Även det särskilda statsbidraget som utgår när en kommun eller ett landsting upphandlar tjänster som avser sjukvård, tandvård, social omsorg eller utbildning bör slopas enligt utredaren. Likaså bör, enligt utredaren, reglerna om att fastighetsägare kan bli frivilligt skattskyldiga till mervärdesskatt vid uthyrning till en kommun eller ett landsting upphöra att gälla.

Utredaren föreslår att konkurrensproblemen bör lösas genom att en intern korrigering införs i kommuner och landsting. En sådan intern korrigering innebär att en bokföringsmässig belastning görs av kommunernas och landstingens kostnader vid produktion av en tjänst i egen regi för att likställa denna med upphandling av motsvarande tjänst.

Merparten av remissinstanserna anser att den föreslagna metoden för konkurrenskorrigering inte leder till de avsedda effekterna och avstyrker därför metoden.

Det har vid olika tillfällen även framförts att uttagsbeskattning av kommunal verksamhet kan tillämpas för att korrigera för konkurrenssnedvridningar. Kommittén för indirekta skatter övervägde i sitt betänkande (SOU 1989:35) metoden men kunde konstatera att man på grund av tillämpningsproblem inte kunde förorda denna metod som ett realistiskt alternativ.

Regeringen delar uppfattningen att kommunernas nuvarande utvidgade avdragsrätt bör slopas. En ny ordning för konkurrenskorrigering bör dock enligt regeringens uppfattning inte bygga på metoden med intern korrigering.

Det är viktigt att snarast uppnå full konkurrensneutralitet också för icke mervärdesskattepliktiga områden i fråga om vård, omsorg och utbildning. Därvid bör en så enkel teknik som möjligt användas. Väljs någon form av uttagsbeskattning kan det bli svårt att tillämpa den redan år 1995.

Omfattningen av de problem som framkommit och olika sätt att lösa dessa måste övervägas ytterligare.

Vissa utgångspunkter för ett system som skall gälla från år 1995 bör dock redan nu kunna anges. Kompensationsordningen för ingående mervärdesskatt i verksamheter som ej medför skattskyldighet bör inte kopplas till mervärdesskattesystemet. Detta är en förutsättning för att ordningen skall harmoniera med EU:s bestämmelser. Det innebär att kommuner och landsting behandlas enligt mervärdesskattelagens bestämmelser enbart vad gäller skattepliktiga verksamheter.

Systemet för konkurrenskorrigering bör bygga på kommunal självfinansiering genom att en särskild regleringsfond för mervärdesskatt tillskapas. Kommuner och landsting bör avräkna den ingående mervärdesskatt som ej omfattas av mervärdesskattelagens bestämmelser från fonden. Inom ramen för fonden bör också ett bidrag utges som motsvarar det nuvarande särskilda statsbidraget. Fonden bör finansieras genom tillskott från kommuner och landsting. Tillskotten bör inte vara kopplade till respektive kommuns eller landstings faktiska avdrag för ingående mervärdesskatt. De totala avdragen från och bidragen till fonden måste i ett sådant system motsvaras av lika stora tillskott. Separata fonder för kommuner respektive landsting bör övervägas liksom differentierade nivåer på bidraget.

Ett slopande av den utvidgade avdragsrätten för mervärdesskatt bör föranleda en ekonomisk reglering mellan staten och kommunerna respektive landstingen. Även till denna fråga avser regeringen att återkomma senare.

### 2.5.3 Avtalspensioner i kommuner och landsting

**Regeringens bedömning:** Ett utredningsarbete avses påbörjas inom Finansdepartementet i samarbete med företrädare för kommunsektorn med målsättningen att utreda vilka åtgärder som bör vidtas för att få en likartad hantering av pensionsutfästelserna för kommun- och landstingsanställda.

Kostnadsersättningar för lärarpensioner m.m. under budgetåret 1995/96 bör utgå vid sidan om det generella statsbidragssystemet genom att staten fortsätter med direkta utbetalningar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Pensionsskulden utgör det beräknade värdet av kommunernas och landstingens åtaganden för framtida pensionärer, förmåner till nuvarande pensionärer och intjänade delar av förmåner till framtida pensionärer.

För närvarande pågår en omfattande korrigering av kommunernas och landstingens redovisning genom att allt fler redovisar pensionsåtaganden för anställda som en långfristig skuld. Konsekvenserna för kommuner och landsting av att beakta kostnaden för avtalspensionen när den uppstår kan

innebära överlikviditeter som kan uppfattas som utrymme för skattesänkningar eller ökad konsumtion.

Detta beror på att dagens kommunala avtalspensioner som regel inte är fonderade och utbetalningarna finansieras allteftersom de förfaller. Något tryggande av pensionslöftena genom fondavsättningar eller dylikt sker således inte. Löftena anses traditionellt sett säkerställda genom den garanti som den kommunala beskattningsrätten innebär. Kommunala företag tryggar sina pensionsutfästelser genom tillgång till kommunal borgen eller genom avsättning till pensionsstiftelse.

En enhetlig redovisning av de kommunala pensionsåtagandena skulle öka sektorns trovärdighet i förhållande till omvärlden och ge rätt signaler om sektorns ekonomiska ställning och villkor. Detta också med hänsyn till den ökande konkurrens som kommuner och landsting utsätts för.

Kommunernas och landstingens verksamhet har vuxit starkt under de senaste decennierna. Detta kommer enligt gjorda beräkningar att leda till att antalet pensionärer med kommunal pensionsrätt tredubblas om drygt 25 år och kommer då att uppgå till cirka 600 000.

Den enskilda faktor, utöver antalet kommunala pensionärer, som påverkar pensionsutbetalningarna mest är reallöneutvecklingen. En lägre kommunal reallöneökning medför en lägre pensionsskuldsökning.

Ett utredningsarbete avses påbörjas inom Finansdepartementet i samarbete med företrädare för kommunsektorn med målsättningen att utreda vilka åtgärder som bör vidtas för att få en likartad hantering av pensionsutfästelserna för kommun- och landstingsanställda.

Fr.o.m. år 1991 överfördes lärare m.fl. till kommunalt reglerade tjänster (respektive tjänster i fristående skolor). Som en provisorisk del av regleringen av kostnaderna för förändringen avtalades att staten längst t.o.m. budgetåret 1994/95 skulle ersätta de faktiska utbetalningarna för pensionerna. Därefter skulle bidrag ges efter en genomsnittskostnad till kommunerna och inarbetas i det dåvarande sektorsbidraget till skolan. Numera har sektorsbidraget till skolan slopats och inarbetats i det statliga utjämningsbidraget till kommuner.

Diskussioner pågår med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om hur kommuner och landsting skall få ersättning för detta ändamål i framtiden. I avvaktan på en permanent lösning bör kostnadsersättningar för lärarpensioner m.m. under budgetåret 1995/96, utgå vid sidan om det generella statsbidragssystemet genom att staten fortsätter med att ersätta de faktiska utbetalningarna för pensionerna.

Eftersom tanken bakom överförandet av lärarna m.fl. till kommunalt reglerade tjänster var att kommuner respektive landsting skall ha hela arbetsgivaransvaret, uttalades år 1990 att ersättningarna skall beräknas med utgångspunkt i kollektivavtalens lydelse vid årsskiftet 1990/91. Av samma skäl skall garantipensioner som beslutats fr.o.m. den 1 april 1994 inte ingå i de förmåner för vilka kostnadsersättning betalas.

## 2.6 Upprättade lagförslag

Inom Finansdepartementet har upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994,
2. lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995,
3. lag om ändring i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner.

Lagförslagen finns i *bilaga 7.1*

Förslagen 1 och 2 avser i och för sig en fråga som får anses falla inom Lagrådets granskningsområde. Förslagen är dock av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets yttrande inte är påkallat. Förslag 3 avser sådana frågor där Lagrådets yttrande inte behöver inhämtas.

## 2.7 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994,
2. antar regeringens förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner,
4. bemyndigar regeringen att utge bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem i enlighet med vad regeringen förordar (avsnitt 2.3.3),
5. godkänner det som regeringen förordar om tillämpningen av finansieringsprincipen (avsnitt 2.5.1),
6. till *Bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem m.m.* för budgetåret 1994/95 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag på 790 000 000 kronor.

# 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994 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 1994 kommunalskattemedlen minskas med *760* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1993 och landstingsskattemedlen med *389* kronor per invånare i landstinget den 1 november 1993. | 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 1994 kommunalskattemedlen minskas med *1 186* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1993 och landstingsskattemedlen med *349* kronor per invånare i landstinget den 1 november 1993. |
| För en kommun som inte ingår i ett landsting skall kommunalskattemedlen minskas med *1 149* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1993. | För en kommun som inte ingår i ett landsting skall kommunalskattemedlen minskas med *1 535* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1993. |
| 2 §[2] | |
| Har en kommun, ett landsting eller en kommun som inte ingår i landsting för år 1994 fastställt en högre skattesats än den som har gällt för år 1993 skall den minskning av kommunal- eller landstingsskattemedel som avses i 1 § i stället göras med *1 054* kronor, *571* kronor respektive *1 625* kronor. Detta gäller dock inte om höjningen av skattesatsen avser att täcka ökade kostnader som uppkommit på grund av en omfördelning av uppgifter mellan landsting och kommunerna inom landstinget. | Har en kommun, ett landsting eller en kommun som inte ingår i landsting för år 1994 fastställt en högre skattesats än den som har gällt för år 1993 skall den minskning av kommunal- eller landstingsskattemedel som avses i 1 § i stället göras med *1 480* kronor, *531* kronor respektive *2 011* kronor. Detta gäller dock inte om höjningen av skattesatsen avser att täcka ökade kostnader som uppkommit på grund av en omfördelning av uppgifter mellan landsting och kommunerna inom landstinget. |

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

[1] Senaste lydelse 1993:1363.
[2] Senaste lydelse 1993:1363.

## 2 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995

Härigenom föreskrivs följande.

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 1 086 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994 och landstingsskattemedlen med 349 kronor per invånare i landstinget den 1 november 1994.

För en kommun som inte ingår i ett landsting skall kommunalskattemedlen minskas med 1 435 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.

2 § Vid utbetalning av en församlings eller en kyrklig samfällighets fordran enligt 4 a § fjärde stycket lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall fordran vid ingången av år 1995 minskas med 3,2 procent.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

## 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner

Härigenom föreskrivs att det i övergångsbestämmelserna till lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner skall införas en ny punkt, 9, av nedan angivna lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | *9. I fråga om bidragsåret 1995 uppgår utjämningsbidraget till det preliminära utjämningsbidraget för år 1994, i förekommande fall justerat med hänsyn till skatteväxlingar. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer utjämningsbidraget.* |

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994 och tillämpas i fråga om bidragsåret 1995.

[1] Senaste lydelse 1993:779.

# Innehållsförteckning



1. Vissa anslagsfrågor inom sjunde huvudtiteln 1
1.1 E Statliga arbetsgivarfrågor 1
1.2 F Bostadsväsendet 1
1.3 I Övriga ändamål 3
1.4 Förslag till riksdagsbeslut 3

2. Kommunal ekonomi 4
2.1 Inledning 4
2.2 Kommunerna och de samhällsekonomiska förutsättningarna 5
2.2.1 Uppföljning av kommunal ekonomi 6
2.2.2 Den kommunala ekonomin år 1994-1999 13
2.3 Bidrag till kommuner 16
2.3.1 Det statliga utjämningsbidraget till kommuner år 1995 16
2.3.2 Del- och slutavräkning av statligt utjämningsbidrag vid kommundelningar 18
2.3.3 Bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem m.m. 18
2.4 Ekonomiska regleringar 19
2.4.1 Ekonomiska regleringar andra halvåret 1994 mellan staten och kommunsektorn 19
2.4.2 Ekonomiska regleringar år 1995 mellan staten och kommunsektorn 25
2.5 Övriga frågor 30
2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning 30
2.5.2 Mervärdesskatten i kommuner och landsting 34
2.5.3 Avtalspensioner i kommuner och landsting 36
2.6 Upprättade lagförslag 38
2.7 Förslag till riksdagsbeslut 39

*Bilaga 7.1* 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994 40
2 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995 41
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner 42

# Utbildningsdepartementet

# Utbildningsdepartementet
## (Åttonde huvudtiteln)

## Inledning

I regeringsförklaringen 1991 slog regeringen fast att en av dess huvuduppgifter var att stärka Sverige som kunskapsnation. Förändringar aviserades såväl inom skolan som den högre utbildningen och forskningen.

Den långsiktiga målsättningen för skolpolitiken är att göra den svenska skolan till den bästa i Europa under 1990-talet. Skolans förmåga att ge alla elever en solid och bestående kunskapsgrund är av grundläggande betydelse för det svenska samhällets utveckling.

Regeringens skolpolitik har följt tre huvudlinjer.

För det första, att stärka kvaliteten i skolans undervisning. För det andra, att lägga en grund för ett verkligt och mer vitalt föräldra- och elevinflytande i skolan. För det tredje, att fullfölja utvecklingen mot ökad decentralisering av beslut och ansvar i skolan och uppmuntra till mångfald och lokala lösningar.

Utifrån dessa tre huvudprinciper har sedan regeringsskiftet 1991 en lång rad reformer genomförts.

Under våren 1992 och våren 1993 lade regeringen fram två valfrihetspropositioner, 1991/92:95 om *valfrihet och fristående skolor*, 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*. Där lades ett nytt bidragssystem för fristående grundskolor och gymnasieskolor fast. Likaså öppnades möjligheten för kommunerna att lägga ut delar av gymnasieundervisningen på entreprenad. Dessutom förstärktes elevernas rätt att välja inte bara mellan fristående skolor utan även mellan hemkommunens grundskolor.

Dessa reformer har mötts av ett stort intresse. Aldrig tidigare har så många elever och föräldrar gjort aktiva val av skola som idag. På mindre tid än två år har dessutom antalet godkända fristående grundskolor ökat från cirka 80 till över 250 stycken. Även när det gäller fristående gymnasieskolor har ett ökande intresse kunnat konstateras under senare tid.

Detta är viktiga strukturella reformer för att vitalisera skolväsendet och öka elevernas och föräldrarnas inflytande och engagemang i skolarbetet.

Genom besluten om nya läroplaner och nya betygssystem, har ytterligare betydelsefulla steg tagits för att stärka kvaliteten i skolan.

Med de nya läroplanerna ställs tydligare och mer omfattande kunskapskrav på eleverna och skolan än tidigare. Varje skola åläggs ett särskilt ansvar för att alla elever når upp till en minsta kunskapsnivå i var-

je ämne. Nationella kunskapstester och andra initiativ för att utvärdera och följa upp undervisningens kvalitet kommer att genomföras. Särskild vikt läggs med de nya läroplanerna på baskunskaper. Språkundervisningen ges ett större utrymme.

Ett nytt, kunskapsrelaterat betygssystem för grundskolan införs stegvis från och med läsåret 1995/96. Varje elev och familj tillförsäkras skriftlig information om studieutvecklingen minst från och med det femte skolåret.

De nya läroplanerna innebär att viktiga steg tas för att förverkliga mål- och resultatstyrningen i skolan. En omfattande avreglering har genomförts. Den statliga styrningen har gjorts tydligare men mer avgränsad i och med att läroplanerna tydligare än förut fokuserar de långsiktiga målsättningarna och riktlinjerna för skolans arbete. Däremot ges varje skola stor frihet att själva välja arbetsmetoder och tillvägagångssätt.

Den nya treåriga, programbaserade gymnasieskolan genomförs nu i alltfler kommuner. Vid sidan av de nationella programmen har en särskild lärlingsutbildning införts. Genom utvecklingen mot en mer kursutformad gymnasieskola skapas bättre förutsättningar för förnyelse och ett varierat utbud. Eleverna ges större rätt att själva sätta samman en utbildning utifrån skolans kursutbud och det egna intresset. Ett nytt kunskapsrelaterat betygssystem som ger eleven betyg efter varje genomgången kurs börjar införas från och med nästa läsår.

Samtidigt har villkoren för den högre utbildningen och forskningen förändrats på ett avgörande sätt. I prop. 1992/93:1 Frihet för kvalitet lades följande tredelade reformstrategi fast:

- Frigörelse av statliga universitet och högskolor från central detaljstyrning.
- Stimulans av från staten fristående universitet och högskolor.
- Förändrat, icke-statligt huvudmannaskap för vissa universitet och högskolor.

Denna strategi genomförs nu snabbt. Fr.o.m. den 1 juli 1993 har de statliga universiteten och högskolorna frigjorts från statlig detaljreglering. Studenternas val och kvalitetskrav får genom ett nytt resurstilldelningssystem stor betydelse för universitetens och högskolornas utveckling. Statens ansvar för den högre utbildningen utövas i form av långsiktiga s.k. utbildningsuppdrag till universiteten och högskolorna.

Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping överförs i stiftelseform den 1 juli 1994. Prövning av enskilda utbildningsanordnares rätt att utfärda examina har lagreglerats. Högskolor har tillerkänts examensrätt enligt de nya reglerna.

En nyinrättad myndighet, Kanslersämbetet, svarar för att kvaliteten i den högre utbildningen håller en internationellt hög nivå.

Parallellt har den högre utbildningens kapacitet byggts ut väsentligt. Sedan hösten 1991 har den högre utbildningens omfattning ökat med cirka 30 procent.

Ytterligare ett väsentligt inslag i förstärkningen av Sverige som kunskapsnation är den forskningspolitik som riksdagen beslutade om våren 1993. Två huvudprioriteringar angavs för forskningspolitiken:

* Koncentrerade forskningssatsningar inom strategiska områden.
* Ett förstärkt samspel mellan universitet och högskolor å ena sidan och näringslivet och samhället i övrigt å den andra.

Därutöver prioriterades ytterligare tre viktiga områden:

* Ökad förnyelseförmåga inom forskningen vid universiteten och högskolorna.
* Förstärkt rekrytering av forskare.
* Vidgad internationell samverkan.

En unik utbyggnad av svensk forskning har nu inletts. 10 miljarder kronor från de tidigare löntagarfonderna skall användas för att stärka den svenska forskningen. Tre nya starka forskningsfinansiärer har etablerats: en stiftelse för strategisk forskning inom teknik, naturvetenskap och medicin, en stiftelse för miljöstrategisk forskning samt en särskild uppgift inom Riksbankens Jubileumsfond för stöd till kulturvetenskaplig forskning.

*Ett program för att fördubbla examinationen inom forskarutbildningen* mellan åren 1990 och 2000 har initierats. Betydande resurser har tillskjutits för att finansiera flera doktorander. Särskilda s.k. teknikbrostiftelser har inrättats för att underlätta affärsmässig tillämpning av forskningens resultat.

Vid den slutgiltiga avvecklingen av löntagarfonderna föreslår regeringen att medel skall tillskapas för en vidgad internationalisering av utbildningen och forskningen, stöd åt mindre och medelstora högskolors forskning i samarbete med näringslivet, forskning på vårdområdet och insatser för att öka användningen av informationsteknologin.

*Regeringen avser att i särskild ordning anvisa erforderliga medel till* de nationella anläggningarna för budgetåret 1994/95.

Regeringen har vidare föreslagit en rad åtgärder för att öka kapaciteten på den eftergymnasiala utbildningen, bl.a. att den kvalificerade eftergymnasiala yrkesutbildningen bör ges nya former och att ett särskilt statsbidragssystem införs för sådan utbildning.

Utbildnings- och forskningssystemen måste ständigt utvecklas för att svara mot den nya tidens krav. Genom Utbildningsdepartementets utvecklingsprojekt Agenda 2000 - kunskap och kompetens för nästa århundrade, stimuleras en bred diskussion om det svenska samhällets långsiktiga kompetensbehov och om utbildningens och forskningens villkor och roller.

I analysen pekas på ytterligare förändringar i fyra avseenden:

* Utbildningsväsendets kapacitet behöver långsiktigt byggas ut.
* Incitamenten för kunskapsutnyttjande och kompetensutveckling behöver förstärkas.
* Utbildnings- och forskningsstrukturen behöver utvecklas.
* Den kontinuerliga kompetensutvecklingen måste ges goda utvecklingsmöjligheter.

På dessa områden måste det fortsatta reformarbetet på utbildnings- och forskningsområdet nu inriktas om Sverige framgångsrikt skall kunna konkurrera med omvärlden.

## A 9. Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m.

**Regeringens förslag:** Särskilt statsbidrag skall ges till kommunerna för utbildningsinsatser för arbetslösa i form av ett tredje gymnasieår och extra utbildningsplatser i komvux. Medel skall också ställas till förfogande i form av utbildningscheckar för utbildningsanordnare utanför skolväsendet för utbildningsinsatser för arbetslösa. Statens skolverk skall informera om och administrera insatserna.

Sammanlagt beräknas 1 421 400 000 kronor för dessa åtgärder, dvs. sammanlagt 1 469 587 000 kronor under anslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** De senaste tre budgetåren har riksdagen efter förslag från regeringen beslutat om utbildningsinsatser för arbetslösa genom särskilda medel för ett tredje gymnasieår för elever som har gått ut gymnasieskolan med endast en tvåårig gymnasieutbildning samt till extra platser i komvux.

I 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 9 s. 14) bedömde regeringen att det finns behov av särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa även under budgetåret 1994/95. I budgetpropositionen aktualiserades också nya utbildningsinitiativ som kan bidra till ökad kompetens på kort sikt i dagens arbetsmarknadsläge men som också förväntas ha långsiktig strukturell betydelse. Regeringen angav följande riktvärden för planeringen av insatserna mot arbetslösheten:

- 26 100 platser i gymnasieskolan samt
- 28 000 platser i komvux och med utbildningscheck.

*Gymnasieskolan*

Regeringen anser det synnerligen väsentligt att alla elever från tvååriga linjer som önskar gå ytterligare ett år i gymnasieskolan också erbjuds detta. Innevarande budgetår har enligt uppgifter från Statens skolverk ca 26 000 utbildningsplatser utnyttjats för det tredje året i gymnasieskolan.

Innevarande läsår beräknas ca 30 000 elever lämna gymnasieskolan efter tvååriga utbildningar. Det finns dessutom ca 15 000 elever som slutade en tvåårig linje våren 1993 och som innevarande läsår inte går ett tredje år.

Eftersom regeringen tidigare har anslagit medel för ett tredje gymnasieår bör utbildningserbjudanden då ha nått flertalet av dem som tidigare har gått ut en tvåårig linje och som har haft behov av en komplette-

ring. Under 1994/95 bör därför i första hand de elever som i år går ut en tvåårig linje erbjudas ett tredje gymnasieår. Även de ungdomar som gick ut gymnasieskolan med en tvåårig utbildning våren 1993 eller våren 1992 och som inte har gått ett tredje utbildningsår bör om det finns plats kunna beredas denna utbildning. Regeringen bedömer att det i budgetpropositionen angivna antalet 26 100 platser i gymnasieskolan är till fyllest.

Kommunerna bör liksom innevarande år i första hand erbjuda sådan utbildning som tillsammans med den tidigare genomgångna utbildningen nivåmässigt motsvarar en treårig gymnasieutbildning. Även utbildning i språk, såväl svenska som främmande språk, samt naturvetenskapliga och tekniska ämnen bör prioriteras.

Ersättningen till kommunerna för platserna i gymnasieskolan bör vara 30 000 kronor per helårsplats.

*Komvux*

Skolverket beräknar att utbildningsinsatser för arbetslösa motsvarande ca 25 000 heltidsplatser kommer att ha genomförts i komvux under innevarande budgetår. Ett par hundra arbetslösa vuxna har också fått utbildning genom statens skolor för vuxna (SSV).

Enligt regeringens bedömning bör sammanlagt 28 000 platser avsättas för utbildningsinsatser för arbetslösa på lägst gymnasial nivå, varav 20 000 platser inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Kommunerna har enligt skollagen ett grundansvar för att tillgodose behoven av utbildning i komvux. Dessa tillkommande resurser skall alltså användas för nya platser.

Liksom under innevarande budgetår bör utbildning i språk, både svenska och främmande språk, samt i naturvetenskapliga och tekniska ämnen prioriteras. Utbildningen skall liksom hittills i regel avse heltidsstudier under minst en termin.

Ersättningen till kommunerna för platserna i komvux bör vara 22 800 kronor per helårsplats. Om Skolverket väljer att tilldela även SSV utbildningsplatser för distansutbildning för arbetslösa, skall ersättningen utgöras av ett lägre belopp.

*Utbildningscheckar*

Tanken med utbildningscheck är att möjliggöra insatser från olika utbildningsanordnare vid sidan av skolväsendet. Regeringen bedömer att omfattningen av utbildning som finansieras genom utbildningscheckar bör vara 8 000 platser.

Skolverket skall informera om möjligheten att finansiera utbildning med hjälp av utbildningscheckar och på så sätt aktivera de utbildningsanordnare som vill medverka. Viktigt är också att tänkbara elever informeras om möjligheten att få utbildning genom utbildningscheck.

Utbildningscheckarna skall t.ex. avse utbildning i främmande språk. Goda språkkunskaper är viktigt på alla områden och språkutbildning är

också en ämnessektor där det finns ett stort utbud och många utbildningsanordnare. Studierna skall vara på lägst gymnasienivå. Utbildningen skall omfatta minst en termin på heltid eller två terminer på halvtid. Omfattningen av den lärarledda undervisningen skall vara jämförbar med liknande utbildning i komvux eller vid högskola och universitet.

Intresserade utbildningsanordnare skall anmäla till Skolverket hur många utbildningscheckar de kan åta sig att utnyttja. Skolverket fördelar utbildningscheckarna till utbildningsanordnarna som sedan har att rekrytera arbetslösa vuxna till studierna. Systemet med utbildningscheckar bör enligt regeringens mening inte omfatta det offentliga skolväsendet.

Utbildningsanordnare kan vara fristående skolor, studieförbund, folkhögskolor samt universitet och högskolor. Skolverket skall också kunna godkänna andra utbildningsanordnare för utbildningscheckar, exempelvis utbildningsföretag. För att bli godkända av Skolverket skall utbildningsanordnarna ha en stabil verksamhet och en god kvalitet. De skall därför ha kompetenta lärare för utbildningen samt förete en plan för utbildningen omfattande innehåll, uppläggning och utbildningsmål. Skolverket skall också bedöma om utbildningsanordnaren kan fullfölja sitt utbildningsåtagande. Skolverket skall ha tillsyn över verksamheten.

Ersättningen för utbildningscheckarna bör vara 22 800 kronor per helårsplats.

Det ankommer på regeringen, enligt bemyndigande i studiestödslagen (2973:349) och lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, att bestämma vid vilka läroanstalter och för vilka utbildningar som studiestöd kan utgå. Sådana godkända läroanstalter och utbildningar har förtecknats i en bilaga till studiestödsförordningen (1973:418). Studiestöd bör kunna utgå till studerande vars utbildning finansieras med en utbildningscheck. En bestämmelse om detta bör inom ramen för det tidigare nämnda bemyndigandet kunna tas in i studiestödsförordningen.

*Kostnader, omfördelning av resurser m.m.*

Sammanlagt beräknas kostnaderna för de extra utbildningsinsatser som nu föreslås till 1 421 400 000 kronor. För att uppnå flexibilitet skall Skolverket kunna göra omfördelningar mellan utbildningsplatserna i gymnasieskolan och inom komvux, men även mellan dessa utbildningar och utbildning som finansieras genom utbildningscheckar. För informationsinsatser och administration m.m. till utbildningsanordnare och andra intressenter bör Skolverket få disponera högst 1 500 000 kronor av anslaget. En motsvarande minskning av utbildningsplatserna skall i så fall göras av verket.

*Uppföljning*

Liksom under innevarande budgetår bör dessa utbildningsinsatser för arbetslösa följas upp. Det är viktigt att åstadkomma en tillförlitlig bild av insatserna. En volymkontroll bör även i år göras så att de statliga bi-

dragen inte används för verksamhet som huvudmannen ändå borde eller skulle bedriva.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

1. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1993/94:UbU7, rskr. 1993/94:208) till *Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisar ett anslag på 1 469 587 000 kr.

# B. Folkbildning

## B 1. Bidrag till folkbildningen

**Regeringens förslag:** Av arbetsmarknadspolitiska skäl beräknas medel för statsbidrag om 390 710 000 kr för 8 900 extra platser inom folkhögskolan. Därutöver beräknas 100 miljoner kronor för särskilda kurser för arbetslösa förlagda till studieförbund eller till folkhögskolor.

**Skälen för regeringens förslag:** I 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 9 s. 78 och 80) har regeringen redovisat omfattningen och sin bedömning av den folkbildningsverksamhet som av arbetsmarknadspolitiska skäl bedrivs med särskilda medel. Regeringen har därvid även meddelat sin avsikt att föreslå särskilda medel för budgetåret 1994/95.

Under innevarande budgetår har Folkbildningsrådet erhållit 100 miljoner kronor för insatser mot arbetslösheten. Folbildningsrådet har fördelat 90 miljoner kronor av dessa till studieförbunden och 10 miljoner kronor till folkhögskolorna. Rådet redovisar ca 60 000 deltagare och 336 000 studietimmar i studieförbunden för dessa medel. Riksdagen anslog också med anledning av det kärva arbetsmarknadsläget 438 920 000 kronor för anordnande av 10 000 extra utbildningsplatser inom folkhögskolan. Folkbildningsrådet bedömer att folkhögskolorna under innevarande budgetår kommer att utnyttja dessa medel för 10 000 extra platser.

Med hänsyn till det fortsatt kärva arbetsmarknadsläget föreslår regeringen att 390 710 000 kronor anvisas för att 8 900 extra platser skall kunna tillkomma inom folkhögskolan under budgetåret 1994/95. Därutöver föreslår regeringen att 100 miljoner kronor anvisas för särskilda kurser för arbetslösa anordnade av studieförbund eller folkhögskolor. I likhet med innevarande budgetår bör utbildningsinsatser i svenska och i främmande språk prioriteras. Det är även angeläget med utbildningsinsatser i naturvetenskapliga och tekniska ämnen.

Regeringen föreslår att riksdagen

2. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1993/94:KrU13, rskr. 1993/94:177) till *Bidrag till folkbildningen* för budgetåret 1994/95 anvisar ett anslag på 2 356 038 000 kr.

# C. Universitet och högskolor m.m.

## Förstärkt intern kontroll och rådgivning i ekonomiadministrativa frågor

Det nya regelsystem som gäller för universiteten och högskolorna med ny högskolelag och högskoleförordning, samt formerna för resurstilldelning och anslagssystem ställer stora krav på de ansvariga organen på olika nivåer inom respektive universitet och högskola. Det är nödvändigt att de förfogar över tillräckliga instrument för en samlad planering och uppföljning av både verksamhet och ekonomi. Den utpräglade utvecklingen mot uppföljning snarare än förhandskontroll av resursinsatser eller de processer som verksamheten består av understryker ytterligare det nämnda behovet. I bilden ligger också de krav som ställs på grund av att universitet och högskolor i många fall är mycket stora och komplexa myndigheter.

Det största universitet beräknar sin ekonomiska omslutning till 3 400 miljoner kr. Den minsta högskolan räknar med 11 miljoner kr. 18 universitet och högskolor beräknar den ekonomiska omslutningen till mer än 100 miljoner kr. Vid jämförelse med industri- eller handelsföretag bör man då observera att produktionen i sig inte återspeglas i ett ekonomiskt värde i form av de varor som passerar genom företaget. Om studenternas alternativkostnader för studier beaktas rör det sig om fördubblingar, tredubblingar eller mer om man vill sätta ett korrekt ekonomiskt mått på hela verksamheten.

Utbildningen och forskningen vid universiteten och högskolorna ställer stora och delvis speciella krav på ledning och intern kontroll. Detta beror på verksamhetens starka heterogenitet med många områden av olika slag, dess personberoende, den ofta ovanligt tydliga karaktären av tjänsteproduktion samt den komplexa finansieringsbilden med många finansiärer som har olika intressen av verksamhetens resultat. Delar av verksamheten är vidare extremt beroende av dyrbar utrustning, varför investeringsbeslut som får stor ekonomisk betydelse under lång tid är vanliga och ofta i realiteten måste fattas på låga administrativa nivåer, dvs. i nära anslutning till verksamhetens bedrivande.

Karaktären av fri forsknings- och utbildningsorganisation i kombination med nödvändigheten att fungera som statlig myndighet leder till att många speciella frågeställningar uppkommer i fråga om regeltillämpningar. Det är därför med tillfredsställelse regeringen genom underhandsuppgifter från kommittén (Dir. 1993:143) för uppföljning av 1993

års universitets- och högskolereform har kunnat konstatera att man på många håll vidtagit åtgärder för att skapa tydliga regler med klara ansvarsförhållanden inom resp. myndighet.

Liksom andra statliga myndigheter revideras universitet och högskolor av Riksrevisionsverket (RRV). Vid flera universitet och högskolor finns eller planeras nu också en förstärkt internrevision. RRV:s granskning har som regeringen tidigare redovisat givit anledning till många invändningar och påpekanden. I sex fall har invändningar föranlett orena revisionsberättelser avseende räkenskapsåret 1992/93. Åtskilliga revisionsrapporter antyder också andra problem. I flera fall rör det sig om återkommande anmärkningar eller äldre förhållanden som tidigare inte uppmärksammats av revisionen.

Revisionen har inte bara en kontrollerande funktion utan också en betydande roll som rådgivare till universitetens och högskolornas ledning. I en sådan organisation som universitet och högskolor är den rådgivande funktionen inte minst viktig. Den kan påtagligt medverka till att stärka ledningen och förbättra dess möjligheter att styra organisationen och att genomföra förändringar.

Regeringen anser mot den redovisade samlade bakgrunden att det är angeläget att förstärka och bredda den interna kontrollen och rådgivningsfunktionen vid universitet och högskolor. Detta bör ske genom att krav ställs på att samtliga universitet och högskolor skall ha en internrevision för granskning av förvaltningen och redovisningen samt för medverkan med råd i den löpande ekonomiadministrativa verksamheten i enlighet med god sed på området. Denna internrevision skall för att markera vikten av dess arbete och för att dess resultat skall anhängiggöras på högsta nivå arbeta direkt åt styrelsen. Arbetet kan organiseras antingen genom köp av tjänster, som utförs av auktoriserade revisorer, eller genom att en intern reviorsorganisation med motsvarande kompetens inrättas inom myndighten direkt under styrelsen. Denna förstärkning och breddning av den interna revisionen och rådgivningen ändrar inte till någon del RRV:s uppgifter och ansvar i förhållande till regeringen eller universitet och högskolor. I de flesta fall bör en förstärkt samverkan mellan den externa och interna revisionen kunna öka den totala effektiviteten i uppföljningen av de administrativa systemen.

Insatser av nämnt slag bör påbörjas senast den 1 juli 1994 och bekostas av universiteten och högskolorna inom ramen för deras befintliga resurser. Det bör ankomma på regeringen att fatta beslut om i vilken form det skall införas en skyldighet för universitet och högskolor att förstärka den interna kontrollen och rådgivningen i ekonomiadministrativa frågor på av regeringen nämnt sätt.

**Regeringens förslag:** Utbildningsuppdragen för det odontologiska området minskas för Göteborgs och Umeå universitet samt för Karolinska institutet. För det medicinska området minskas utbildninguppdraget för Uppsala, Lunds och Göteborg universitet samt för Karolinska institutet.

I 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 9) behandlade regeringen förutsättningarna för de beslut om de treåriga utbildningsuppdragen för universiteten och högskolorna som är en följd av det nya anslagssystemet. Vidare betonades att principen skall vara att de treåriga utbildningsuppdragen skall ligga fast och att universiteten och högskolorna själva får bestämma fördelningen av antalet platser på olika utbildningsområden inom de ramar som anges i respektive utbildningsuppdrag och som fastställs av regeringen. Vid beslut om de treåriga utbildningsuppdragen angavs emellertid att regeringen inte då kunde bedöma hur utbildningsuppdragen för tandläkar- och läkarutbildning borde formuleras. Dessa utbildningar är inriktade mot en så speciell del av arbetsmarknaden att det finns speciella skäl för regering och riksdag att kräva särskilt underlag innan ställning tas. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen med förnyat underlag vilket härmed presenteras.

*Tandläkarexamen*

Som regeringen angav i budgetpropositionen finns det nu mycket som tyder på ett överskott på tandläkare. De utbildningsuppdrag som tidigare fastställts för det odontologiska utbildningsområdet bör därför minskas totalt sett. De förslag som regeringen nu lägger fram innebär en minskning av nyantagningen med i genomsnitt närmare 40 % från och med budgetåret 1994/95 jämfört med förslagen i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169). Hänsyn har då tagits till att de tidigare utbildningsuppdragen innebar en möjlighet till en ökad antagning i förhållande till de ramar som tidigare fastställts av riksdagen. De budgetmässiga konsekvenserna av förslagen framgår av de skilda grundutbildninganslagen för Göteborgs och Umeå universitet samt för Karolinska institutet. Enligt regeringens mening bör någon nedskrivning inte ske vid Lunds universitet som nyligen startat tandläkarutbildningen och har betydligt färre platser än de andra universiteten.

Förslagen i budgetpropositionen innebar även att utbildningstiden för tandläkarexamen förlängs från fyra och ett halvt år till fem år och att den femåriga utbildningen skall ge rätt till legitimation och därmed obegränsad rätt att utöva yrket. De studenter som är antagna enligt den nuvarande studieordningen skall ha rätt att fullfölja sin utbildning inklusive allmäntjänstgöring. Regeringen förutsätter således att landstingen kommer att anordna särskilda tjänster för allmäntjänstgöringen yt-

terligare några år och att dessa skall erbjudas i direkt anslutning till tandläkarexamen. De studenter i den gamla studieordningen som frivilligt önskar gå över till den nya femåriga utbildningen skall kunna göra detta och därmed direkt efter den avslutande tionde terminen erhålla legitimation som tandläkare. Regeringen förutsätter att universiteten och Karolinska institutet planerar sin verksamhet så att denna möjlighet skall finnas och regeringen har beräknat resurserna efter detta.

Närmare underlag för regeringens ställningstagande till minskningen av utbildninguppdragen finns tillgängligt i ärendet hos Socialdepartementet (S 94/656/S Tandhälsans utveckling hos olika befolkningsgrupper, B. Wittorp).

*Läkarexamen*

Regeringen tillsatte i januari 1994 en arbetsgrupp med uppgift att bedöma den framtida efterfrågan på läkare. Arbetsgruppen har nyligen lagt fram en rapport (Den framtida efterfrågan på läkare m.m.) med olika beräkningar av efterfrågan på läkare. Arbetsgruppen konstaterar att antalet läkare ökar kontinuerligt fram till omkring år 2010. En eventuell minskning av antagningen till läkarutbildningen påverkar läkarkårens storlek först om tio år och då endast marginellt. Arbetsgruppen har beräknat tillgång och efterfrågan på läkare med olika antaganden om examination och ekonomiskt utrymme för hälso- och sjukvården m.m., men tar själv inte ställning till de olika alternativen.

Bedömningen av efterfrågan på läkare är vansklig. Samtidigt som antalet arbetslösa läkare för första gången på många år nu ökar finns enstaka vakanta tjänster för specialistutbildade läkare, främst i glesbygden. I februari 1994 var antalet arbetslösa läkare som uppbär arbetslöshetsersättning 264. Ett annat mått på hur arbetsmarknaden för läkare har förändrats är antalet utannonserade block för allmäntjänstgöringen (AT). Antalet AT-block som utannonserats under 1994 - 813 block - är närmare 50 färre än för 1993. Antalet examinerade från universiteten och högskolorna har däremot inte minskat utan uppgick till knapp 800 under 1993. Därtill kommer ett visst antal läkare med utländsk läkarexamen som också efterfrågar AT-tjänst för att få svensk legitimation. Denna grupp står för tillfället utanför den officiella statistiken om arbetslösa läkare.

Ett av underlagen för att bedöma den framtida efterfrågan på läkare är att jämföra antalet läkare per invånare med andra europeiska länder. Det finns betydande risker med sådana jämförelser eftersom det också finns stora skillnader mellan de europeiska länderna i organisation och finansiering av sjukvården. Det kan emellertid konstateras att det i många länder finns en betydande arbetslöshet bland läkare, både i länder med hög och med låg andel läkare per invånare. Dessa jämförelser leder också fram till slutsatsen att efterfrågan på läkare inte låter sig beräknas efter något objektivt mätbart "behov" utan snarare är ett resultat av nationella prioriteringar.

Den viktigaste frågan när det gäller att bedöma den framtida efterfrågan på läkare är antaganden om det ekonomiska utrymme som samhället medger för expansion av hälso- och sjukvården. Regeringen har tidigare i den reviderade finansplanen redovisat sina krav på budgetsanering och samtidigt slagit fast att detta måste få effekter även för den kommunala sektorn.

Av det tillgängliga underlaget drar regeringen den slutsatsen att de nu beslutade utbildninguppdragen för de medicinska områdena är för omfattande och att en minskning av dessa bör ske. Regeringen föreslår därför att Uppsala, Lunds och Göteborgs universitet samt Karolinska institutet får minskade utbildningsuppdrag så att antalet nyantagna studenter kan minskas från och med budgetåret 1994/95 med totalt 120. Linköpings universitet har nu ett mindre utbildninguppdrag än övriga universitet och berörs inte av förändringarna. Eftersom det fortfarande finns vakanta tjänster i de fyra norrlandslänen bör en minskning inte heller ske vid Umeå universitet.

Regeringen kommer att ytterligare analysera det befintliga beräkningsunderlaget och följa utvecklingen av de olika antaganden som ligger till grund för beräkningsalternativen. Om det skulle visa sig nödvändigt med ytterligare nedskärningar återkommer regeringen med sådana förslag i nästa års budgetproposition.

De förslag till minskade utbildninguppdrag som regeringen nu lägger fram leder till ett minskat anslagsbehov till de berörda universiteten och Karolinska institutet med sammanlagt 20 152 000 kronor för budgetåret 1994/95 och ytterligare 17 718 000 kronor för budgetåret 1995/96. Konsekvenserna för de enskilda anslagen redovisas nedan. Samtidigt vill regeringen erinra om att det ankommer på resp. universitets och högskolas styrelse att avgöra den exakta fördelningen mellan de olika utbildningsområdena.

## C 1. Uppsala universitet: Grundutbildning

| | | |
|---|---|---|
| 1993/94 | Anslag | 531 500 000 |
| 1994/95 | Förslag | 703 160 000 |

Med anledning av vad som ovan anförts föreslår regeringen att en minskning nu sker av utbildningsuppdraget för det medicinska området.

Det högsta antal helårsprestationer inom det medicinska utbildningsområdet som universitetet bör kunna få ersättning för under treårsperioden har beräknats till 2 650.

Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget till Uppsala universitet för budgetåret 1994/95 fastställs till 703 160 000 kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

3. till *Uppsala universitet: Grundutbildning* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag som är 2 031 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9.

## C 3. Lunds universitet: Grundutbildning

| | | |
|---|---|---|
| 1993/94 | Anslag | 870 889 000 |
| 1994/95 | Förslag | 1 161 410 000 |

Med anledning av vad som ovan anförts föreslår regeringen att en minskning nu sker av utbildningsuppdraget för det medicinska området.

Det högsta antal helårsprestationer inom det medicinska utbildningsområdet som universitetet bör kunna få ersättning för under treårsperioden har beräknats till 3 700.

Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget till Lunds universitet för budgetåret 1994/95 fastställs till 1 161 410 000 kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

4. till *Lunds universitet: Grundutbildning* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag som är 4 062 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9.

## C 5. Göteborgs universitet: Grundutbildning

| | | |
|---|---|---|
| 1993/94 | Anslag | 637 435 000 |
| 1994/95 | Förslag | 859 134 000 |

Med anledning av vad som ovan anförts föreslår regeringen att en minskning nu sker av utbildningsuppdraget för de medicinska och odontologiska områdena.

Det högsta antal helårsprestationer inom de medicinska och odontologiska utbildningsområdena som universitetet bör kunna få ersättning för under treårsperioden har beräknats till 3 800.

Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget till Göteborgs universitet för budgetåret 1994/95 fastställs till 859 134 000 kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

5. till *Göteborgs universitet: Grundutbildning* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag som är 4 928 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9.

## C 9. Umeå universitet: Grundutbildning

| | | |
|---|---|---|
| 1993/94 | Anslag | 456 821 000 |
| 1994/95 | Förslag | 594 774 000 |

*Odontologiska utbildningsområdet*

Med anledning av vad som ovan anförts föreslår regeringen att en minskning nu sker av utbildningsuppdraget för det odontologiska området.

Det högsta antal helårsprestationer inom det odontologiska utbildningsområdet som universitetet bör kunna få ersättning för under treårsperioden har beräknats till 1 100.

Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget till Umeå universitet för budgetåret 1994/95 minskar med 1 449 000 kronor.

*Bildmuseet*

Som anmälts under elfte huvudtiteln anslaget B 33. Bidrag till vissa museer m.m. delar regeringen riksdagens uppfattning att den konstbildande verksamhet som bedrivs vid Bildmuseet i Umeå är av stor betydelse för den nordligaste regionen i Sverige. Museet utgör även en viktig basresurs för bl.a. utbildningarna i estetiska ämnen och museologi.

Umeå universitet bör som ett särskilt åtagande fr.o.m. budgetåret 1994/95 svara för utveckling och drift av verksamheten vid Bildmuseet. Utöver 1 000 000 kronor som riksdagen beslutat skall tillföras Bildmuseet bör verksamheten genom omprioritering tillföras ytterligare 500 000 kronor. Därför bör Umeå universitets anslag till grundutbildning ökas med 1 500 000 kronor fr.o.m. budgetåret 1994/95.

Som en följd av det minskade utbildningsuppdraget inom det odontologiska området samt för utveckling och drift av verksamheten vid Bildmuseet föreslår regeringen att anslaget till Umeå universitet för budgetåret 1994/95 fastställs till 594 774 000 kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

6. godkänner att Umeå universitet får som särskilt åtagande att svara för utveckling och drift vid Bildmuseet,

7. till *Umeå universitet: Grundutbildning* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag som är 51 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9.

## C 13. Karolinska institutet: Grundutbildning

| | | |
|---|---|---|
| 1993/94 | Anslag | 269 008 000 |
| 1994/95 | Förslag | 316 691 000 |

Med anledning av vad som ovan anförts föreslår regeringen en minskning av utbildningsuppdraget.

För budgetåret 1994/95 bör institutet kunna räkna med ersättning för högst 3 000 helårsstudenter.

Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget till Karolinska institutet för budgetåret 1994/95 fastställs till 316 691 000 kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

8. till *Karolinska institutet: Grundutbildning* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag som är 7 683 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9.

## C 20. Dramatiska institutet: Grundutbildning

| | | |
|---|---|---|
| 1993/94 | Anslag | 30 487 000 |
| 1994/95 | Förslag | 43 452 000 |

Budgetåret 1992/93 påbörjades ett förändringsarbete vid Dramatiska institutet (DI) som bl.a. resulterat i nya utbildningsprogram, fler studenter och förstärkt kvalitet i utbildningen. De vidtagna förändringarna har hittills finansierats inom ramen för resurser som DI disponerar.

DI har emellertid i framställning till Utbildningsdepartementet, efter det reguljära budgetarbetet, hemställt om en höjning av takbeloppet för budgetåret 1994/95 för en utökning av utbildningsuppdraget med sex helårsstudenter.

Med anledning av regeringens förslag till samlad lokalisering av de konstnärliga utbildningarna i Stockholm i proposition Utbildning och forskning - Kvalitet och konkurrenskraft (prop. 1993/94:177) kommer DI inte att kunna genomföra en tidigare planerad minskning av sina lokalkostnader, vilket var en förutsättning för slutlig finansiering av förnyelsearbetet.

Regeringen föreslår därför att takbeloppet för DI höjs med 1 620 000 kronor för budgetåret 1994/95 motsvarande en utökning av utbildningsuppdraget med sex helårsstudenter. Ersättningen per helårsstudent är

beräknad enligt det belopp som redovisats i 1994 års budgetproposition, dvs. 269 760 kronor.

Regeringens förslag till nya principer för tilldelning av resurser till konstnärliga och idrottliga högskoleutbildningar (prop. 1993/94:177) innefattar förslag till justeringar av takbeloppet och ersättningen per helårsstudent och helårsprestation. Som en följd av den här föreslagna utökningen av utbildningsuppdraget kommer vissa justeringar av ersättningsnivåerna att behöva göras i budgetarbetet för budgetåret 1995/96.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

9. till *Dramatiska institutet: Grundutbildning* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag på som är 1 620 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9.

## C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.

**Regeringens förslag:** Medel anvisas för sommaruniversitet/sommarhögskola, basår och distansutbildning för att bereda ytterligare ca 21 500 studenter plats vid universitet och högskolor budgetåret 1994/95.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna utbildningssatsningarna bedöms kunna bidra till ökad kompetens på kort sikt i dagens arbetsmarknadsläge men förväntas också kunna ha långsiktig strukturell betydelse.

**Sommaruniversitet/sommarhögskola, basår, distansutbildning m.m.**

Regeringen har i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 9 s. 14) aktualiserat nya utbildningsformer som bedöms kunna bidra till ökad kompetens på kort sikt i dagens arbetsmarknadsläge men som också förväntas kunna ha långsiktig strukturell betydelse.

Ett av dessa förslag innebär att universitet och högskolor skall erbjuda utbildning även sommartid. Sommarverksamheten skall omfatta kurser om lägst 5 och högst 10 poäng ur universitetens och högskolornas ordinarie kursutbud. För vissa lärare bör möjligheten att undervisa sommartid ge bättre förutsättningar att kombinera en inte obetydlig undervisningsskyldighet med engagemang i forskningen. Ett erbjudande om utbildning hela året är ett sätt att möta den stora tillströmningen utan att sänka kvaliteten i utbildningen även då studenttillströmningen bl.a. till följd av arbetsmarknadsläget, är extremt stort. Som planeringsförutsättning gäller att ca 20 000 studenter skall kunna beredas plats. Vid förfrågan har universitet och högskolor hittills redovisat att de kan ta emot

åtminstone 14 000 studenter. Förberedelser pågår för att bereda ytterligare studenter plats. Upp till takbeloppet bör ersättning utgå enligt samma principer som för utbildningsuppdrag (jfr prop. 1993/94:100 bil. 9). Utöver takbeloppet utgår ersättning exkl. lokalhyror.

Ordinarie regler för behörighet och urval skall gälla. Studiemedel utgår enligt gällande bestämmelser även sommartid.

På detta sätt ökar flexibiliteten i utbildningssystemet. Fler studenter kan beredas utbildning samtidigt som kvaliteten upprätthålls och befintliga resurser utnyttjas bättre genom att utbildning kan erbjudas under en större del av året.

Ett andra förslag innebär att ytterligare basårsutbildning anordnas budgetåret 1994/95. Basårsutbildningen syftar framför allt till att ge framtida studenter den behörighet som krävs för högre studier inom naturvetenskap och teknik.

Denna utbildning anordnades vid vissa universitet och högskolor budgetåret 1992/93 med 1 200 platser. Genom beslut av regering och riksdag tillkom 1 500 platser för budgetåret 1993/94. Avsikten är att denna nivå skall bibehållas under treårsperioden fram t.o.m. budgetåret 1995/96.

Skolverket och Verket för högskoleservice (VHS) har regeringens uppdrag att initiera åtgärder inom skolans och den högre utbildningens område som syftar till att öka ungdomars intresse för utbildning med teknisk och naturvetenskaplig profil. Inom ramen för detta uppdrag skall VHS följa utvecklingen inom basårsutbildningen. De erfarenheter som hittills redovisats av utbildningen budgetåret 1992/93 är goda. Huvuddelen av dem som antogs till utbildningen har godkänts och gått vidare till studier vid universitet och högskolor.

Beträffande distansutbildning uttryckte regeringen i 1994 års budgetproposition sin avsikt att stimulera en utveckling av distansutbildningen genom att särskilt främja denna utbildningsform vid de universitet och högskolor som tar egna initiativ i den vägen. Samtidigt föreslogs att under anslaget C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m., anslagsposten 3. Distansutbildning 64 433 000 kronor skulle anvisas för ändamålet 1994/95.

De medel som anvisades för distansutbildningsändamål 1993/94 beräknades kunna ge utrymme för cirka 1 500 nya utbildningsplatser. Hittills har omkring 1 250 nya platser skapats genom dessa satsningar.

Regeringen ser sommaruniversitet/sommarhögskola, basår och distansutbildning som åtgärder vilka kompletterar varandra och som bör kunna bereda sammantaget ca 21 500 studenter utbildningsplats, utöver vad som föreslagits i budgetpropositionen. Genom dessa åtgärder bör studenterna kunna ges större valmöjlighet beträffande olika studiers innehåll och omfattning.

Under anslaget F 4. Försöksverksamhet med trainee-utbildning redovisas förslag till s.k. trainee-utbildning. För sådan trainee-utbildning som anordnas av universitet och högskolor bör även medel under förevarande anslag kunna tas i anspråk.

För dessa ändamål har regeringen sammanlagt beräknat 199 000 000 kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

10. till *Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* anvisar ett reservationsanslag som är 199 000 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9.

# E. Studiestöd m.m.

**Regeringens förslag:** För de föreslagna extra platserna inom skolväsendet, folkbildningen och den högre utbildningen anvisas ytterligare medel till studiestöd med totalt 2 875,9 miljoner kronor. Vidare anvisas till Centrala studiestödsnämnden (CSN) ytterligare 15 miljoner kronor för administration av de utökade resurserna för studiestöd. Under anslaget E 1. Centrala studiestödsnämnden ställs till regeringens disposition 6,3 miljoner kronor för förmedling av fortlöpande information till studerande utomlands.

**Skälen för regeringens förslag:** Under anslaget A 9. Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m. föreslås ytterligare resurser motsvarande 26 100 platser för ett tredje gymnasieår för ungdomar som har genomfört en tvåårig gymnasieutbildning. De ökade kostnaderna för studiehjälp beräknas till 176,175 miljoner kronor.

Under samma anslag föreslås en utökning av platserna i komvux och för ett system med utbildningscheckar med tillsammans 28 000 platser. Under anslaget B 1. Bidrag till folkbildningen föreslås en förstärkning motsvarande 8 900 platser i folkhögskolan. Under ett nytt anslag F 4. Försöksverksamhet med trainee-utbildning föreslås 1 000 platser för trainee-utbildning. Resurser bör också avsättas för studiestöd i form av särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Dessa kostnader beräknas till 2 603,73 miljoner kronor.

Under anslaget C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. föreslås att resurser anvisas för ytterligare 1 500 basårsplatser samt för 20 000 platser i sommaruniversitet. Kostnaderna för studiemedel beräknas till 96 miljoner kronor.

I 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 9 s. 268) redovisades att från anslaget E 1. Centrala studiestödsnämnden m.m. hade förts bort 11 miljoner kronor som anvisats som förstärkning av CSN:s organisation för hantering av främst den ökade ärendemängden avseende särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) under budgetåret 1993/94. Regeringen anmälde sin avsikt att senare i samband med kompletteringspropositionen för 1994/95 pröva behovet av förstärkningar

vid CSN för budgetåret 1994/95. Regeringen föreslår nu att CSN anvisas ytterligare 15 miljoner kronor för administration av de föreslagna utökade resurserna för studiestöd under budgetåret 1994/95.

Antalet ungdomar som på egen hand valt att studera utomlands har ökat kraftigt under senare år, från ca 2 500 år 1989 till ca 15 000 under budgetåret 1993/94. Till detta skall också läggas de ca 5 000 som studerar utomlands inom ramen för sin svenska utbildning, t.ex. genom ERASMUS eller Nordplus.

Den som väljer att studera utomlands kan i många hänseenden ha en mer utsatt situation än studerande i Sverige. Bristen på kontakt med och information om vad som händer i hemlandet bidrar härtill. Enligt regeringens mening finns det därför anledning att från statens sida medverka till att de studerande utomlands ges en fortlöpande information om Sverige.

Regeringen avser därför att ge CSN i uppdrag att närmare utreda på vilket sätt och i vilka former en sådan information skall kunna förmedlas till de studerande utomlands. Möjligheten att öka spridningen av på marknaden redan förekommande informationsmaterial genom t.ex. rabatter till de studerande bör därvid i första hand prövas. Det bör därefter ankomma på regeringen att närmare besluta i frågan. Regeringen föreslår att 6,3 miljoner kronor ställs till regeringens disposition under ramanslaget E 1. Centrala studiestödsnämnden m.m. för ändamålet under budgetåret 1994/95.

**Regeringens förslag:** Ränta på studielån skall inte tas ut under tid då en låntagare fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst.

**Skälen för regeringens förslag:** Studielån som tagits efter den 1 januari 1989 löper med ränta. Ränta uttas även under tid då en låntagare fullgör värnpliktstjänstgöring. Det finns ett antal värnpliktiga som inte får rycka in direkt efter gymnasieutbildningen. En del av dem väljer då att börja en högskoleutbildning eller någon annan utbildning. När värnpliktstjänstgöringen sedan fullgörs, kommer de som uppburit studielån under studietiden att belastas av en större återbetalning än de som inte fullgör värnplikttjänstgöring eller de som fullgör den innan högskolestudierna påbörjas. Regeringen anser att den värnpliktige skall befrias från att betala ränta på studielån under den tid då han fullgör sin grundutbildning enligt värnpliktslagen (1941:967). Motsvarande bör gälla för den som fullgör sin grundutbildning enligt lagen (1966:413) om vapenfri tjänst. Kostnaden för åtgärden är i detta sammanhang obetydlig. Regeringens förslag bör lagtekniskt genomföras så att det i studiestödslagen (1973:349) tas in ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att ränta inte skall tas ut på studielån under tid då låntagaren fullgör grundutbildning enligt de berörda pliktlagarna.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

11. antar regeringens förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1973:349),

12. under åttonde huvudtitelns ramanslag *E 1. Centrala studiestödsnämnden* för budgetåret 1994/95 anvisar 21 300 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9,

13. under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *E 3. Studiehjälp m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisar 176 175 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9,

14. under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Studiemedel m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisar 96 000 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9,

15. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Vuxenstudiestöd m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisar 2 603 730 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 9.

# Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1973:349)

Härigenom föreskrivs att det i studiestödslagen (1973:349)[1] skall införas en ny bestämmelse, 8 kap. 1 a §, av följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | **8 kap.** |
| | *1 a §* |
| | *Regeringen får föreskriva att ränta inte skall utgå på studielån under den tid då låntagaren fullgör grundutbildning enligt värnpliktslagen (1941:967) eller lagen (1966:413) om vapenfri tjänst.* |

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

[1] Lagen omtryckt 1987: 303.

# F. Övriga ändamål

## F 4. Försöksverksamhet med trainee-utbildning

Nytt anslag (förslag) 22 800 000

**Regeringens förslag:** Särskilt bidrag skall utgå för 1000 trainee-utbildningsplatser.

**Skälen till regeringens förslag:** Utbildningen vänder sig till arbetslösa som genomgått gymnasieskola, men skall också ses som en försöksverksamhet syftande till mera stadigvarande inslag i utbildningssystemet. Syftet är att kombinera arbetsplats- eller företagspraktik och kvalificerad teoretisk utbildning som anordnas av universitet, högskola, komvux eller av andra utbildningsanordnare. Regeringen ser trainee-utbildningen som en utveckling av kombinationer mellan praktik och teori på hög nivå av intresse även bortom de arbetsmarknadspolitiska motiven. Trainee-utbildningen skall vara en lärlingsutbildning på eftergymnasial nivå och bör omfatta ett år. Den teoretiska utbildningen skall öka den arbetssökandes kompetens inom ett ämne som är relevant för praktiken på företaget. Därmed skapas en möjlighet även för mindre och medelstora företag att kunna rekrytera högkvalificerad arbetskraft vilka i sin tur får möjligheter till kompetensutveckling i en omfattning som annars bara förekommer på stora företag. Under anslaget E 5. Vuxenstudiestöd m.m. har medel för studiestöd i form av vuxenstudiestöd för arbetslösa beräknats för trainee-platserna.

Regeringen kommer att tillsätta en särskild utredare för att bereda frågor om kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. Regeringen avser att ge utredaren i uppdrag att administrera denna trainee-utbildning med avseende på bl.a. samordning mellan berörda myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare och trainee-sökande, fördelning av medel samt administration, granskning, utvärdering och uppföljning av det nya utbildningsalternativet.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

16. till *Försöksverksamhet med trainee-utbildning* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag på 22 800 000 kr.

| Författningsrubrik | Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivnings-bemyndigande | Celexnummer för bakomliggande EG-regler |
|---|---|---|
| Studiestödslagen (1973:349) | 8 kap. 1 a § | |

# Jordbruksdepartementet

# Jordbruksdepartementet

(Nionde huvudtiteln)

## C. Skogsbruk

### C 6. Åtgärder i fjällnära skogar

Nytt anslag (förslag) 1 145 000

I anslutning till 1993 års skogspolitiska beslut slopades skogsvårdsavgiften som finansierade flera bidrag till skogsbruket. Bidrag har tidigare lämnats för bl.a. särskilda skogsvårdsinsatser i norra Sverige. Medel för detta ändamål har anvisats över nionde huvudtitelns anslag Särskilda skogsvårdsinsatser i norra Sverige. Anslaget anvisades budgetåret 1987/88 och var ett reservationsanslag. Medlen under anslaget förbrukades aldrig helt, utan vid utgången av budgetåret 1990/91 återstod ca 1,1 miljoner kronor. Skogsstyrelsen har föreslagit att ett häremot svarande belopp får disponeras för att påskynda upprättandet av fördjupade verksamhetsplaner i fjällnära skogsområden i enlighet med riksdagens beslut år 1990.

Regeringen föreslår mot bakgrund av detta att riksdagen på nytt anvisar ett anslag för det ändamål som angetts i det föregående med ett belopp som motsvarar den utgående reservationen på det äldre anslaget, vilken inte längre kan disponeras av regeringen.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

till *Åtgärder i fjällnära skogar* för budgetåret 1994/95 anvisar ett anslag på 1 145 000 kr.

## F. Djurskydd och djurhälsovård

I prop. 1993/94:100 bil.10 har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1994/95 under angivna anslagsrubriker föra upp följande belopp:

F 3. Distriktsveterinärorganisationen: Uppdragsverksamhet 1 000 kr
F 4. Bidrag till distriktsveterinärorganisationen 75 055 000 kr
F 5. Bidrag till avlägset boende djurägare för veterinärvård 6 000 000 kr

Regeringen återkommer nu till dessa frågor.

## F 3. Distriktsveterinärorganisationen: Uppdragsverksamhet

| | | |
|---|---|---|
| 1992/93 | Utgift | 2 983 |
| 1993/94 | Anslag | 1 000 |
| 1994/95 | Förslag | 1 000 |

Anslaget tas upp med ett formellt belopp av 1 000 kr till uppdragsverksamhet vid Statens jordbruksverk för djurens hälso- och sjukvård.

Statens jordbruksverk är chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen och skall bl.a. säkerställa genomförandet av skärpta djurskyddskrav och verka för ett gott hälsotillstånd bland husdjuren.

Jordbruksverket har som chefsmyndighet ansvaret när det gäller ledning av och samordning inom distriktsveterinärorganisationen. Verket ansvarar bl.a. för central budget, löne- och taxesättning, arvodesuppbörd, tjänstetillsättningar, avtalsfrågor och de förhandlingar som behövs.

Länsstyrelsen svarar för distriktsveterinärorganisationen i länet och utövar tillsyn över andra praktiserande veterinärers verksamhet samt leder och samordnar åtgärder mot djursjukdomar.

Distriktsveterinärorganisationen är avpassad främst för att tillgodose behovet av sjuk- och hälsovård hos djur inom animalieproduktionen och hos hästar som används i jord- och skogsbruket. Om det finns djurskyddsskäl eller där annan veterinärvård inte kan anvisas, är en distriktsveterinär skyldig att även utöva djursjukvård för övriga husdjur. Distriktsveterinärorganisationen skall, i samarbete med bl.a. den av lantbruksnäringen organiserade hälsokontrollverksamheten, medverka vid förebyggande åtgärder.

Regeringen bemyndigade den 8 maj 1991 chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av veterinärväsendet (dir. 1991:35). I utredningens uppdrag ingick att analysera nuvarande behov av veterinär verksamhet och vilka behov som kan väntas i framtiden. Utredningen överlämnade i september 1992 betänkandet Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering (SOU 1992:88). Betänkandet remissbehandlades.

Statens jordbruksverk har därefter genomfört en översyn av distriktsveterinärorganisationen i syfte att från såväl ekonomiska som verksamhetsmässiga utgångspunkter effektivisera och i andra avseenden förbättra organisationen. En rapport överlämnades till Jordbruksdepartementet i oktober 1993. Rapporten har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i departementet (dnr 93/1791).

*Veterinärväsendets framtida huvudmannaskap*

**Regeringens bedömning:** Det statliga huvudmannaskapet för distriktsveterinärorganisationen behålls tills vidare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utredningen Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering som överlämnades till regeringen i

september 1992 innehöll förslag om en avveckling av det statliga huvudmannaskapet för den veterinära fältverksamheten. Utredningen föreslog vidare att distriktsveterinärorganisationen bör avvecklas och beroende på lokala förhållanden ersättas med antingen privata veterinärer eller bolag eller av fältverksamhet bedriven av hushållningssällskap eller husdjursföreningar. Behovet av veterinära insatser i samband med uppgifter av officiell karaktär bör enligt utredningen tillgodoses genom långtidsavtal med veterinärstationen, privatpraktiker eller andra veterinära motparter.

Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är det ingen som av principiella skäl är av annan uppfattning än utredningen. Orsakerna till att flera remissinstanser avstyrker utredningens förslag till en privat fältverksamhet är i stället praktiska och ekonomiska hänsynstaganden. Några remissinstanser anser att en privat fältorganisation innebär en risk för djurskyddet. AB Trav och Galopp anser att smittskyddsarbetet skulle försvagas om veterinärerna ersattes av privata veterinärer med anmälningsplikt. Statens veterinärmedicinska anstalt anser att huvudmannaskapet inte är det väsentligaste, utan det viktigaste är att det finns en fungerande fältverksamhet i hela landet. Denna åsikt delas av flera remissinstanser, bl.a. Lantbrukarnas riksförbund. Jordbruksverket anser att utredningsförslaget visserligen är principiellt intressant, men praktiskt ogenomförbart.

Staten har det yttersta ansvaret för att det i hela landet finns ett väl fungerande veterinärväsende, som kan bekämpa och förebygga allmänfarliga, smittsamma djursjukdomar och som kan upprätthålla en tillfredsställande veterinär service i djurglesa områden. Ett statligt huvudmannaskap garanterar en enhetlig och rikstäckande fältorganisation och ger veterinärerna en relativt fristående ställning i förhållande till jordbruksnäringen vilket kan vara av betydelse. Det föreligger heller inte någon risk för jävssituationer när veterinären skall agera i smittskydds- eller djurskyddsärenden.

Sveriges närmande till EU medför att veterinärerna får en ny roll anpassad till de krav som EU ställer. En stor del av EG:s regelverk inom den veterinära sektorn omfattas av EES-avtalet. Vårt närmande till EU kan i detta sammanhang därför ses i två faser, nämligen dels tiden efter den 1 juli 1994 då den veterinära delen av EES-avtalet träder i kraft, dels tiden efter den 1 januari 1995 då regeringen har som målsättning att Sverige skall vara medlem i EU.

När EU:s inre marknad trädde i kraft den 1 januari 1993 upphörde de nationella gränskontrollerna inom EU. Gränskontrollen vid import till EU av bl.a. djur från ett land utanför EU behålls dock. För att motverka risken för spridning av djursjukdomar vid handeln inom EU har EU fattat beslut om åtgärder av kompensatorisk art. Den veterinära gränskontrollen har ersatts av en kontroll i ursprungsbesättningen i nära anslutning till transporten till ett annat EU-land. Kontrollen utförs av en s.k. officiell veterinär som därefter utfärdar ett friskintyg. Jordbruksverket anför i sin översyn att distriktsveterinärorganisationen lämpar sig väl för sådana officiella uppgifter. Regeringens och Jordbruksverkets uppfattning är att distriktsveterinärer och länsveterinärer i de flesta fall bör vara de veterinärer som skall utföra officiella uppgifter.

Regeringen anser därför att det statliga huvudmannaskapet för distriktsveterinärorganisationen tills vidare bör behållas. En utvärdering av veterinärväsendets organisation skall ske då närmare erfarenheter av ett svenskt EU-medlemskap vunnits. I samband härmed kommer regeringen att överväga frågan om det framtida huvudmannaskapet för den veterinära fältorganisationen.

*Åtgärder för att förbättra distriktsveterinärorganisationens effektivitet*

**Regeringens förslag:** Under budgetåret 1994/95 anvisas 15 miljoner kronor för inrättande av ytterligare ca 50 veterinärstationer.

**Jordbruksverkets förslag:** Enligt Jordbruksverket kan en effektivare organisation åstadkommas genom att utöka antalet veterinärstationer där två eller fler veterinärer är verksamma. Behovet av att anlita vikarier vid en sådan veterinärstation är litet. För närvarande är kostnaderna för att anlita vikarier en ekonomisk belastning för organisationen. I dag finns ca 50 veterinärstationer i Sverige. Verkets förslag innebär att ytterligare ca 50 veterinärstationer inrättas och ett fullt utbyggt och rikstäckande nät av veterinärstationer erhålles. Jordbruksverket anser att särskilda medel måste anslås för ändamålet. Medlen är avsedda att användas för inköp av stationernas basutrustning. Verket föreslår att amorteringsfria lån med låg ränta, till vilka specificerade villkor för verksamheten är knutna, skall lämnas för inrättande av veterinärstationer. Lånen föreslås uppgå till högst 250 000 kr för en nyetablerad flerveterinärstation och högst 150 000 kr för en nyetablerad tvåveterinärstation. Då geografiska skäl så motiverar kan det vara nödvändigt att en distriktsveterinär får placering på annan plats än på stationen. Inom ramen för de medel som anslås för veterinärstationen i fråga skall då erforderliga medel betalas ut även till denne. Jordbruksverket beräknar den totala engångskostnaden för inrättandet av veterinärstationer till 15 miljoner kronor.

**Remissinstanserna** är genomgående positiva till förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen finner att vissa åtgärder nu bör vidtas för att förbättra distriktsveterinärorganisationens effektivitet. Enligt regeringens uppfattning finns flera fördelar med att bedriva distriktsveterinärverksamheten vid veterinärstationer där flera veterinärer tjänstgör. Denna verksamhetsform innebär fördelar för såväl djurägarna, veterinärerna som för staten som arbetsgivare. Inte minst viktigt är att nyutbildade veterinärer med begränsad träning i och erfarenhet av djursjukvård kan introduceras i yrket av erfarna kollegor. Förutsättningar skapas därmed för att åstadkomma såväl den eftersträvade samverkan mellan olika veterinärkategorier som bättre arbetsförhållanden för veterinärerna samtidigt som behovet av externa veterinärer för vikariat minskar. Kostnaderna för externa vikarier har i den nuvarande distriktsveterinärorganisationen utgjort så stor del som 37 % av årsbudgeten. För djurägarna innebär utbyggnaden av veterinärstationer en

fortsatt god service och tillgång till en förhöjd kompetens hos distriktsveterinären.

Regeringen delar inte Jordbruksverkets uppfattning att distriktsveterinärerna skall ta personliga lån för att utrusta stationerna med den nödvändiga basutrustningen. Arbetsgivaren bör svara för att sådan utrustning finns. Regeringen föreslår därför att statliga medel för inrättandet av veterinärstationer skall anslås. Regeringen bedömer att de av Jordbruksverket angivna beloppen för utrustning till nyetablerade fler- och tvåveterinärstationer, 250 000 kr resp. 150 000 kr, är rimliga. Det bör vara en uppgift för Jordbruksverket att ange villkoren för användningen av medlen för stationernas basutrustning. Regeringen samtycker till verkets förslag att medel i vissa fall skall kunna avsättas också för enskilda distriktsveterinärer med annan stationeringsort inom ramen för de medel som avsatts för den station som veterinären i fråga rent administrativt är knuten till. Medel om högst 50 000 kr per station bör även kunna avsättas för redan etablerade stationer för inköp av datautrustning.

De förslag som lämnats i det föregående avses leda till en minskning av distriktsveterinärorganisationens driftskostnader och därmed till en minskning av det statliga bidraget. En besparing på anslaget Bidrag till distriktsveterinärorganisationen kan därför genomföras för budgetåret 1995/96 med 10 miljoner kronor.

Regeringen instämmer i Jordbruksverkets bedömning att ytterligare ca 50 veterinärstationer bör inrättas. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att 15 miljoner kronor anvisas för detta ändamål.

*Finansieringsfrågor*

**Regeringens förslag:** Finansieringen av distriktsveterinärorganisationen läggs om den 1 juli 1995 genom att djursjukvårdsavgiften avskaffas och att ett ökat veterinärarvode skall erläggas av djurägaren.

**Jordbruksverkets förslag:** Jordbruksverket lämnar i sin översyn ett förslag till finansiering av distriktsveterinärorganisationen. Organisationens totala verksamhetskostnad uppgår för närvarande till ca 230 miljoner kronor. Detta inkluderar inte kostnader för sociala avgifter på de arvoden som betalas av djurägaren. Av de totala kostnaderna finansieras ca 80 miljoner kronor över statsbudgeten och ca 40 miljoner kronor som betalas av djurägarna i form av djursjukvårdsavgifter. Resterande belopp, dvs. ca 110 miljoner kronor, betalas av djurägarna i form av arvoden direkt till distriktsveterinärerna.

I Jordbruksverkets förslag ingår även förslag om principer för distriktsveterinärernas lönesättning och om uppbörden av arvodena från djurägarna. För att sänka statens kostnader föreslås att en lägre andel av lönen i fortsättningen betalas ut i form av fast statlig lön och att en större andel betalas av djurägaren i form av prestationsrelaterade arvoden. Jordbruksverkets förslag baseras på

en fast tjänstelön per månad på i genomsnitt 2 000 kr. Till detta kommer beredskapsersättning, uppdragstillägg och andra tillägg samt den s.k. jämförelselönen vid viss ledighet. Särskilda löneplanstillägg skall lämnas vid behov i veterinära glesbygdsdistrikt. Av beskattningstekniska skäl föreslås att uppbörden av arvoden hanteras centralt av Jordbruksverket.

Jordbruksverket anför att de totala kostnaderna för distriktsveterinärorganisationen efter de nu förordade förändringarna kan beräknas till 250 miljoner kronor per år. Denna summa inkluderar då också sociala avgifter beräknade på distriktsveterinärernas hela inkomst och som tidigare alltså erlagts bara delvis. Löneplanstillägget för distriktsveterinärer som arbetar i glesbygd anges sammanlagt till 6 miljoner kronor och behovet av bidrag för avlägset boende djurägare för veterinärvård anges till 5 miljoner kronor. Jordbruksverket föreslår att 70 miljoner kronor av kostnaderna skall finansieras över statsbudgeten, medan samtliga övriga kostnader skall täckas av intäkterna i verksamheten, varav merparten i form av arvodesavgifter från djurägarna. Jordbruksverket beräknar intäkter på ca 11 miljoner kronor från tillkommande arbetsuppgifter i samverkan med andra myndigheter och organisationer.

Jordbruksverkets förslag innebär att veterinärtaxeförordningen (1975:539) skall ses över samt att den statliga djursjukvårdsavgiften skall tas bort. Som skäl för borttagande av djursjukvårdsavgiften anges att avgiften inte är baserad på arten eller omfattningen av den veterinära insatsen utan endast debiteras per veterinärbesök. Därför har kostnadsläget för av distriktsveterinär utförda enkla åtgärder ökat så att djurägarna i stället vänt sig till annan djursjukvård. Jordbruksverket beräknar att de föreslagna åtgärderna kommer att innebära att djurägarnas bruttokostnader för djursjukvården inom animalieproduktionen kommer att öka med 11 %.

**Remissinstanserna:** Förslaget om slopande av djursjukvårdsavgifterna kommenteras genomgående positivt.

**Skälen för regeringens förslag:** Statens budgeterade årliga kostnader för distriktsveterinärorganisationen minskar i det av Jordbruksverket presenterade förslaget från ca 80 miljoner kronor till ca 70 miljoner kronor, dvs. en minskning med 10 miljoner kronor per år. De minskade kostnaderna kan hänföras främst till de beskrivna rationaliseringarna i organisationen, som innebär personalminskning genom ett minskat behov av externa vikarier, samt till en minskning av distriktsveterinärernas fasta tjänstelön.

Kostnaderna för de sociala avgifterna på distriktsveterinärernas arvodesdel ligger på djurägarna som också bär ansvaret för att betalning faktiskt sker. Med regeringens förslag bör dessa kostnader tas ut i form av ökade arvodeskostnader. En ytterligare höjning av de arvoden som djurägaren betalar till distriktsveterinären införs även för att kompensera veterinärerna för den sänkta tjänstelönen.

I 8 a § veterinärtaxeförordningen föreskrivs att vid varje förrättning som utförs av en distriktsveterinär betalas en särskild djursjukvårdsavgift, vars storlek bestäms av regeringen. Djursjukvårdsavgifterna har för budgetåret 1992/93 uppgått till ca 35,7 miljoner kronor. Regeringen delar Jordbruksver-

kets uppfattning att djursjukvårdsavgiften bör avskaffas. Verkets förslag innebär dock att djurägaren skall betala ett höjt arvode till distriktsveterinären. Jordbruksverket beräknar att djurägarnas bruttokostnader för djursjukvården inom animalieproduktionen med den föreslagna ordningen ökar med ca 11 %. Detta kan jämföras med att kostnaderna skulle ha ökat med ca 17 %, om de sociala avgifterna hade lagts ovanpå de kostnader som djurägarna har i dag utan samtidig förändring av den nuvarande distriktsveterinärorganisationen med en bibehållen djursjukvårdsavgift. Regeringen bedömer att den kostnadsökning som drabbar djurägarna måste betraktas som skälig och inte bör inverka menligt på jordbrukets lönsamhet och på djuromsorgen.

Regeringen beräknar för budgetåret 1994/95 att kostnaderna för den löpande verksamheten i fråga om djurens hälso- och sjukvård uppgår till 114 180 000 kr. Regeringens beräkningar beträffande lönekostnaderna för distriktsveterinärorganisationen baserar sig på preliminära uppgifter.

Av det belopp som anvisas över statsbudgeten för finansiering av distriktsveterinärorganisationen under budgetåret 1994/95 utgör 52,7 miljoner kronor, medel som jordbruket tillförs i form av budgetmedel (prop. 1990/91:100 bil. 11 s. 10–12).

Regeringen har för avsikt att inom kort ge Riksrevisionsverket ett utredningsuppdrag i fråga om vissa organisationsfrågor. Bl.a. bör utredas hur den regionala och lokala organisationen skall utformas och hur uppbördssystemet skall konstrueras.

När det gäller den geografiska placeringen av veterinärstationerna vill regeringen understryka behovet av att Jordbruksverket samråder med såväl regionala som lokala myndigheter och med berörda organisationer.

### Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner det som regeringen förordar om grunderna för anslag till inrättande av veterinärstationer,
2. godkänner det som regeringen förordar om riktlinjerna för finansiering av distriktsveterinärorganisationen,
3. godkänner att djursjukvårdsavgiften avskaffas vid utgången av juni 1995,
4. till *Distriktsveterinärorganisationen: Uppdragsverksamhet* för budgetåret 1994/95 anvisar ett anslag på 1 000 kr.

## F 4. Bidrag till distriktsveterinärorganisationen

| | | |
|---|---|---|
| 1992/93 | Utgift | 73 014 687 |
| 1993/94 | Anslag | 75 055 000 |
| 1994/95 | Förslag | 88 734 000 |

Under anslaget anvisas medel för bidrag till distriktsveterinärorganisationen och viss veterinärutbildning samt stöd vid inrättandet av veterinärstationer.

### Regeringens överväganden

Med hänvisning till vad regeringen anfört under punkten F 3 beräknar regeringen bidraget till 88 734 000 kr. Av detta belopp avser 15 miljoner kronor inrättande av erforderligt antal veterinärstationer.

Anslaget har beräknats med utgångspunkt i en real minskning av utgifterna om 1,9 %.

### Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

till *Bidrag till distriktsveterinärorganisationen* för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanslag på 88 734 000 kr.

## F 5. Bidrag till avlägset boende djurägare för veterinärvård

| | | |
|---|---|---|
| 1992/93 | Utgift | 5 742 028 |
| 1993/94 | Anslag | 6 000 000 |
| 1994/95 | Förslag | 6 000 000 |

Under anslaget anvisas medel för att minska avlägset boende djurägares kostnader för veterinärvård. Länsstyrelsen disponerar medlen i enlighet med vad som framgår av veterinärtaxeförordningen (1975:539).

### Statens jordbruksverk

Med hänsyn till utfallet för de senaste budgetåren föreslår Jordbruksverket oförändrat anslag med 6 miljoner kronor.

### Regeringens överväganden

Regeringen anser att beloppet 6 miljoner kronor är väl anpassat till den belastning som varit på anslaget under de senaste budgetåren.

### Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

till *Bidrag till avlägset boende djurägare för veterinärvård* för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanslag på 6 000 000 kr.

# Arbetsmarknads-departementet

# Arbetsmarknadsdepartementet
(Tionde huvudtiteln)

## Arbetsmarknaden

Välfärden bestäms bl.a. av hur många som arbetar, hur mycket var och en arbetar samt hur effektivt arbetet bedrivs. Dagens problem i ekonomin har delvis sina rötter i 1970-talet men skapades i hög utsträckning av att Sverige under senare delen av förra decenniet prissatte sig ur världsmarknaden. Kostnadsökningarna ledde till begränsade framtidsinvesteringar. Strukturproblemen växte både i offentlig och privat sektor. Inflations- och spekulationsekonomin förödde möjligheterna till en robust och bestående utveckling på arbetsmarknaden. Det gick inte längre att kortsiktigt gömma problemen med devalveringar eller att satsa på en ännu större och lånefinansierad offentlig sektor med därav följande krav på skattehöjningar.

Den akuta finans- och kostnadskrisen har nu passerats. Orderingång, export och industriproduktion växer. Produktiviteten stiger snabbt. Konkurrensläget för den svenska industrin är starkt. Omläggningen av den ekonomiska politiken börjar ge resultat. Djupgående brister i den svenska ekonomin har röjts undan. En grund har lagts för en ny period av tillväxt, fler arbeten och företagande.

Det finns nu tecken även på arbetsmarknaden som tyder på att en vändning har inletts. Arbetslösheten minskar. Varslen om personalinskränkningar sjunker kontinuerligt. Inom industrin uppgick varslen under första kvartalet 1994 till ca 1/4 av omfattningen motsvarande period år 1991. Efterfrågan på arbetskraft har börjat öka.

Även om utvecklingen går åt rätt håll är obalanserna på arbetsmarknaden stora. Hanteringen av problemen rymmer svåra avväganden och kräver ansvarsfulla beslut som rör hela ekonomin. Målet är långsiktig styrka för fler och bestående arbeten.

Näringslivets och samhällets anpassning till de nya ekonomiska realiteter, som den snabba strukturomvandlingen skapar, avgör vårt framtida välstånd. Anpassning är inte en engångsprocess utan måste pågå kontinuerligt. Det land och det folk som har viljan och förmågan att ta till *sig och utveckla ny kunskap och tillika anpassa den ekonomiska struk*turen, institutioner och lönebildning till nya förutsättningar kan stärka sin absoluta och relativa välfärdsnivå.

Ökningen av sysselsättningen måste, på grund av obalanserna i den offentliga sektorn och för att bli bestående, ske inom näringslivet – i en privat sektor i hård konkurrens med andra länder under snabb dynamisk utveckling. Kapital och arbetskraft måste därför i allt högre utsträckning

verka med produkter och tjänster med stort kunskapsinnehåll och ökande förädlingsvärde.

**Bakgrund**

Den kraftiga överhettningen i den svenska ekonomin mot slutet av åttiotalet kulminerade under år 1990. Sedan dess har antalet sysselsatta sjunkit med 485 000 personer. Inom näringslivet har antalet sysselsatta minskat med drygt 400 000 personer. Den öppna arbetslösheten har under motsvarande period ökat med närmare 270 000 personer, eller med drygt hälften av sysselsättningsminskningen. Många andra har lämnat arbetsmarknaden främst genom utbildning eller genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Trots mer omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser än någonsin tidigare uppgick den öppna arbetslösheten under år 1993 till i genomsnitt 8,2 %. Samtidigt fick i genomsnitt 4,3 % av arbetskraften del av någon konjunkturberoende arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den ordinarie utbildningen har också byggts ut kraftigt under perioden.

Dessa siffror illustrerar sammantaget på ett dramatiskt sätt att utvecklingen under 1980-talet inte var långsiktigt hållbar. Den vilade på spekulation och inflation och ledde bl.a. till den djupa finans- och byggkrisen. Det blev efter hand klart att vägen tillbaka – innan sysselsättningen skulle stabiliseras och vända uppåt igen – skulle bli lång och besvärlig. Utvecklingen speglar också att den svenska konjunkturnedgången, som förstärktes av den kraftiga internationella avmattningen, har varit djupare och långvarigare än på flera årtionden.

Den privata köpkraften var under åren 1988–1990 osedvanligt hög eftersom hushållens sparande var negativt, dvs. de konsumerade mer än de tjänade. Hushållen betalar nu tillbaka främst genom att amortera skulderna med omkring åtta procent av inkomsterna.

Den för svenska förhållanden mycket höga arbetslösheten har lett till stora mänskliga och samhällsekonomiska påfrestningar. Regeringen har aktivt angripit problemen på tre fronter.

För det första – vilket är helt avgörande för utvecklingen av samhällsekonomin och sysselsättningen – har en serie ekonomiskpolitiska åtgärder inletts för att korrigera kostnadsläget, sanera statens finanser och skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk utveckling och nya varaktiga arbeten.

För det andra har regeringen gjort mycket betydande satsningar på utbildning, forskning och förbättrad infrastruktur. En rad åtgärder har vidtagits för att underlätta och stimulera företagande och nyetableringar. Alla dessa åtgärder är långsiktigt verkande investeringar för att främja hela samhällsekonomins förmåga till omvandling, utveckling och förnyelse.

För det tredje har de akuta arbetslöshetsproblemen mötts med en målmedveten och aktiv arbetsmarknadspolitik av aldrig tidigare uppnådd omfattning. Den reguljära utbildningen har också byggts ut av arbets-

marknadsskäl. Resurserna till traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökats markant. Nya åtgärder, som har gjort det möjligt för Arbetsmarknadsverket (AMV) att ge ett stort antal arbetslösa meningsfull sysselsättning eller praktik, har introducerats. Därmed har arbetsmarknadspolitiken kunnat motverka arbetslösheten långt utöver vad som hade varit möjligt med de tidigare åtgärderna.

De största förändringarna inom arbetsmarknadspolitiken är införandet av arbetslivsutveckling (ALU) och ungdomspraktik, två kostnadseffektiva åtgärder som har fått mycket stor omfattning. Vidare har en genomgripande reformering av arbetslöshetsförsäkringen inletts - ett förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring fr.o.m. den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:209) har helt nyligen överlämnats till riksdagen. Lönegarantireglerna har stramats upp i två omgångar. De arbetsrättsliga normerna har anpassats för att bättre motsvara förutsättningarna och behoven hos små företag. Ett generellt anställningsstöd (GAS) har införts för att tidigarelägga nyanställningar på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadspolitiken har således tilldelats större resurser än någonsin. Det kan emellertid konstateras att även om antalet berörda personer har varit högre än någon tidigare konjunkturnedgång har Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), under innevarande budgetår, inte kunnat utnyttja beviljade resurser. Insatserna drogs av olika skäl ner alltför kraftigt under förra våren och sommaren och det har funnits trögheter som försenat uppgången till den av regeringen beräknade omfattningen. Antalet personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har inte nått den nivå som beräknades för budgetåret i genomsnitt. Samtidigt måste det observeras att ju längre konjunkturnedgången varat, desto svårare har arbetsförmedlingens arbete blivit. Påfrestningarna på personal och administration har ökat.

Utvecklingen åskådliggör att det finns kvantitativa gränser - administrativa och marknadsmässiga - för att via arbetsmarknadspolitiska medel, och med höga kvalitetskrav, begränsa den öppna arbetslösheten. Parallellt med utbyggnaden av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har regeringen därför ökat antalet platser inom den reguljära utbildningen och högskolan. Till exempel har högskoleutbildningen ökat med 30 % eller med ca 45 000 personer. Detta skall jämföras med en obetydlig förändring under hela 1980-talet sammantaget. Mycket betydande satsningar har som tidigare nämnts gjorts på åtgärder för att underlätta företagandet, på reparations-, om- och tillbyggnadsarbeten s.k. ROT, infrastruktur, offentligt byggande samt regionalpolitik. Insatserna görs över hela landet.

### Undanträngning och rundgång

Den stora omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har lett till farhågor för dels rundgång mellan upprepade perioder med

åtgärder och arbetslöshet, dels undanträngningseffekter på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadspolitiken har under de senaste åren givits större resurser och utnyttjats mer än någonsin tidigare. Det har varit nödvändigt för att motverka det stora bortfallet av arbetstillfällen. Utslagning måste förhindras och det gällde framför allt i fråga om ungdomarna att snabbt nå stor omfattning på åtgärderna. Det har inte kunnat åstadkommas med de traditionella åtgärderna eller de alternativa förslagen. Extraordinära insatser har krävts för att motverka långtidsarbetslöshet och ungdomsarbetslöshet.

Det är ofrånkomligt, med den omfattning som insatserna har, att den reguljära arbetsmarknaden påverkas i viss omfattning. Undanträngningen har, enligt ett flertal oberoende utvärderingar och bedömningar, emellertid varit begränsad. Arbetsförmedlingen har snabbt lärt sig att hantera de nya verktygen och har varit uppmärksam på problemet. Missförstånd och missbruk har i stor utsträckning kunnat undvikas. Ambitionen skall alltid vara att åtgärderna dels inte skall ersätta eller tränga undan reguljära arbeten, dels inte låsa fast arbetskraft i åtgärder när det finns alternativ på den reguljära arbetsmarknaden.

När det gäller rundgången - att personer går från arbetslöshet till åtgärd och sedan återigen till arbetslöshet eller ny åtgärd - har den i vissa fall varit ofrånkomlig på grund av den mycket låga efterfrågan på arbetskraft på den reguljära arbetsmarknaden. Risken är stor att många arbetssökande utan åtgärder fastnar i långtidsarbetslöshet med uppenbar risk för utslagning. De förslag som nyligen har lämnats i propositionen om den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen är ägnade att motverka rundgångsproblemen.

Åtgärder som förhindrar utslagning är långsiktigt effektiva. Ungdomspraktiken och ALU-insatserna har därvidlag varit verkningsfulla. Utvecklingen måste nu följas noga så att insatserna inte motverkar den ökande efterfrågan från den reguljära arbetsmarknaden.

Det är mot den bakgrunden som den s.k. ALU-delegationens insatser för att utöka omfattningen och få rätt inriktning på ALU kommer att behövas. I skrivelse den 15 april 1994 har delegationen redogjort för de initiativ som tagits och den verksamhet som redan påbörjats. ALU har i de flesta fall rönt stor uppskattning bland deltagarna och verksamheten har lett till många goda projekt utan att den reguljära arbetsmarknaden har störts. Inte minst gäller detta inom miljöområdet där olika ALU-projekt bör få fortsatt hög prioritet.

## Återhämtningen har börjat

Från en totalt raserad grund år 1991 har nu lagts ett fast underlag för tillväxt och fasta arbeten. Återhämtningen i ekonomin har inletts. Inflationen är låg. Export och produktion stiger. Industriinvesteringarna väntas öka markant. Finans- och bankkriserna påverkar fortfarande

negativt men är i allt väsentligt lösta. Läget på arbetsmarknaden håller successivt på att stabiliseras. Varslen om uppsägningar och antalet konkurser minskar kraftigt. Antalet företagare ökar. Övertidsuttaget är omfattande. Inflödet av lediga platser växer. Sysselsättningsminskningen kan förväntas övergå i en ökning under loppet av år 1994 och i genomsnitt kan en ökad sysselsättning emotses mellan åren 1994 och 1995. Arbetslösheten har passerat sin toppnivå.

Vändningen på arbetsmarknaden sker från en situation med en unikt stor minskning i sysselsättningen och en historiskt sett hög arbetslöshet. Situationen ställer stora krav på utformningen av arbetsmarknadspolitiken under de kommande åren. Långsiktskalkylerna tyder på att det krävs många år av hög tillväxt för att återvinna de förlorade arbetstillfällena. Tillskottet av nya arbeten måste ske inom näringslivet för att återhämtningen skall bli bestående.

Erfarenheten visar att kapacitetstaket i många industriföretag kan komma att nås snabbt när efterfrågan stiger. De senaste årens nedskärningar och omorganisationer av produktionen gör att detta kan ske hastigare än tidigare. Enligt konjunkturbarometern i mars har redan vart tionde verkstadsföretag brist på yrkesarbetare och i vart femte företag råder brist på tekniska tjänstemän. Kapacitetstaket har i vår nåtts bland en tredjedel av företagen inom industrin mot vart femte för ett år sedan. Denna utveckling ställer stora krav på företagen.

Näringslivet måste nu utnyttja möjligheterna att ersätta det höga övertidsuttaget med nyanställningar och dessutom ta chansen att investera och tidigarelägga nyanställningar så att ökningen av efterfrågan kan mötas med intrimmad personal och produktionsapparat.

AMS genomför nu en bred informationskampanj riktad till arbetsgivarna i detta syfte. I kampanjen ingår att sprida kännedom om möjligheterna och utvecklingen på arbetsmarknaden. Kampanjen redovisar bl.a. möjligheterna till GAS och rekryteringsstöd för nyanställning samt informerar om den förändrade arbetsrättslagstiftningen. En fördel med ungdomspraktiken är att arbetsförmedlingen har fått bredare kontakter med företagen. Det underlättar arbetet med aktiva företagskontakter när konjunkturen vänder. ALU har givit upphov till en mångfald av idéer och initiativ.

## Riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken under budgetåret 1994/95

De övergripande mål och riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken som regeringen redovisade i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 11) bör ligga fast. Dessa innebär att ett övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken är att arbetsmarknadens funktionsförmåga skall förbättras så att obalanser mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft begränsas. Riktlinjerna bör vara:

- förebygg långtidsarbetslöshet och utslagning,
- utnyttja den reguljära arbetsmarknaden och stimulera rekryteringen till näringslivet,
- effektivisera medelsanvändningen, och
- öka jämställdheten på arbetsmarknaden.

I 1994 års budgetproposition angavs mer detaljerat vad riktlinjerna innebär. Vad som särskilt måste uppmärksammas är de långtidsarbetslösa och invandrarna. Den spontana efterfrågan från den reguljära arbetsmarknaden kommer de närmaste åren inte att vara tillräcklig för att påverka långtidsarbetslösheten och de svagare gruppernas sysselsättningsmöjligheter i nödvändig utsträckning. I en uppåtgående konjunktur kommer de med utbildning och god yrkeserfarenhet att snabbt återgå till arbetsmarknaden. De som har bristfällig utbildning eller som saknar efterfrågad erfarenhet riskerar längre arbetslöshet. Denna grupp skall vara den mest prioriterade vid beviljande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I gruppen finns såväl ungdomar, invandrare som något äldre arbetskraft. Invandrarna är de som har den svagaste anknytningen till arbetsmarknaden och lättast blir långtidsarbetslösa. Invandrarna måste därför ägnas särskild uppmärksamhet.

Den av riksdagen nyligen beslutade invandrarpraktiken kan bli ett verkningsfullt instrument för att ge invandrarna den praktik, erfarenhet och språkliga träning som behövs för att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

## Omfattningen på åtgärderna under budgetåret 1994/95

Regeringen föreslår, utifrån den bedömning som har lämnats i den reviderade finansplanen, att 25,8 miljarder kronor anvisas under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för budgetåret 1994/95.

I sin prognos våren 1994 över utvecklingen på arbetsmarknaden under åren 1994 och 1995 pekar AMS på de positiva inslagen i den ekonomiska utvecklingen. Utgångsläget är mycket bekymmersamt men såväl ökad sysselsättning som sjunkande arbetslöshet kan förväntas under loppet av åren 1994 och 1995. För att under det kommande budgetåret kunna begränsa den öppna arbetslösheten till en nivå kring 8 % behöver enligt AMS de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna omfatta minst ca 250 000 personer i genomsnitt per månad.

I den reviderade finansplanen gör regeringen bedömningen att den öppna arbetslösheten kommer att minska under nästa budgetår. Detta förutsätter att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna hålls på en fortsatt hög nivå samt att de 77 000 platserna inom det reguljära utbildningsväsendet, vilka motiveras av arbetsmarknadsskäl utnyttjas.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har i den reviderade nationalbudgeten bedömts omfatta 270 000 personer i genomsnitt per månad under budgetåret 1994/95. Det är något lägre än vad som beräknades i

1994 års budgetproposition. Det skall emellertid observeras att de föreslagna medlen under anslaget och i arbetsmarknadsfonden, medger en omfattning av 293 000 personer. Detta förutsätter dels att anordnare och arbetsgivare är beredda att ställa erforderligt antal platser till förfogande, dels att de arbetssökande är beredda att ta erbjudna studieplatser, praktikarbeten etc.

Medel föreslås således för åtgärder för ytterligare 30 000 personer i genomsnitt per månad utöver den i den reviderade nationalbudgeten beräknade nivån. Dessa platser motsvar 0,7 procent av arbetskraften. Sammantaget ger de arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärderna samt investeringar inom länsvägnätet möjlighet för ca 380 000 arbetslösa personer i genomsnitt per månad att delta i en åtgärd.

Det är nu av största vikt att alla berörda; de arbetssökande, arbetsförmedlingen samt företagare och anordnare av åtgärder, gör sitt yttersta för att utnyttja konjunkturuppgången och med stöd av de tillgängliga åtgärderna medverkar till att så många som möjligt kan lämna arbetslösheten och gå till reguljära arbeten på den öppna arbetsmarknaden.

Regeringens uppfattning är således att ambitionerna i fråga om resurserna till konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte nu bör frångås. Däremot finns det fog för att delvis ompröva inriktningen av åtgärderna och beredskapen för att sätta in åtgärderna. AMS har, som tidigare har framhållits, inte nått upp till den förväntade omfattningen av åtgärder under innevarande budgetår. Detta visar på en viss tröghet och mättnad i fråga om de traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. En ökning har dock skett under våren 1994. En viss anpassning bör ske av de medel som inledningsvis anvisas under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för budgetåret 1994/95. Dessa bör uppgå till 25 767 miljoner kronor. Dessutom bör en viss justering ske av omfattningen på arbetslivsutvecklingen och utbildningsvikariaten.

För att kunna hålla en mycket hög beredskap, för den händelse att arbetsmarknadsläget förbättras långsammare än förutsett, bör dessutom finansfullmakten ökas från sedvanliga 2 500 miljoner kronor till 4 000 miljoner kronor. Förslag om detta har redovisats i det föregående under Statsbudgeten och särskilda frågor (bil. 1). Det innebär att de totala resurser som kan ställas till förfogande för arbetsmarknadspolitiska åtgärder i stort sett motsvarar den i 1994 års budgetproposition beräknade nivån för nästa budgetår.

Av största vikt är en successiv anpassning till de förändrade förutsättningarna på arbetsmarknaden. Alla tillfällen att placera arbetssökande och att fylla vakanserna måste tas till vara. De långtgående rationaliseringarna inom främst industrin har gjort att kapacitetstaket i en del områden snabbt kan komma att nås. Det kan på kort tid uppstå flaskhalsar som förhindrar en möjlig ökning av produktionen. Den senaste konjunkturbarometern tyder på detta och skärper kraven på arbetsmarknadsutbildning som väl svarar mot kommande personalbehov.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen en modifiering av de kostnader och den omfattning som regeringen beräknade i 1994 års budget-

proposition för åtgärder under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Mot bakgrund av arbetslöshetssituationen har regeringen tagit en rad initiativ i syfte att förbättra det eftersatta underhållet på statliga vägar samt den. Riksdagen beslutade år 1992 att anvisa ett reservationsanslag om totalt 3,7 miljarder kronor för underhållsåtgärder i vägar och järnvägar för sysselsättning och tillväxt. Våren 1993 anvisade riksdagen 1,2 miljarder kronor under samma anslag med särskild inriktning mot upprustning och förbättringar av länsvägar och länsjärnvägar. Riksdagen har tidigare denna vår beslutat att anvisa ytterligare 1,2 miljarder kronor för samma ändamål.

Trots omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder behöver ytterligare insatser vidtas som är inrikade mot projekt som kan påbörjas snabbt och där sysselsättningseffekten är hög. Dessa insatser måste göras i hela landet med hänsyn tagen till arbetsmarknads- och transportsituationen.

Åtgärderna bör i huvudsak inriktas mot upprustning och underhåll av länsvägar för bl.a. bärighet och framkomlighet **samt i viss omfattning till sådana riksvägar som har liknande förutsättningar och problem som angivna länsvägar.** Detta har stor betydelse för bl.a. skogsindustrins transportmöjligheter. Dessa åtgärder medverkar också till en ökad trafiksäkerhet och minskad miljöpåverkan. Regeringen har därför under sjätte huvudtiteln föreslagit att ytterligare 1 600 000 000 kr anvisas till anslaget Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt. Därigenom kommer 2 800 000 000 kr att stå till regeringens förfogande för dessa ändamål under budgetåret 1994/95. Dessa åtgärder beräknas med indirekt effekt ge ca 13 000 årsarbeten.

Det är i en uppåtgående konjunktur utomordentligt viktigt att matchningen mellan arbetssökande och lediga platser fungerar väl. Då kan företagen höja sin avsättning och produktion utan kapacitetsproblem på grund av brist på lämplig arbetskraft och då kan de arbetssökande, vare sig de deltar i åtgärder eller inte, ges möjlighet att utan onödigt dröjsmål komma ut i reguljärt arbete. Utvecklingen av metoder och arbetsorganisation inom arbetsförmedlingen måste därför fortsätta.

Regeringen återkommer under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder med en närmare beräkning av omfattningen och kostnaderna.

Den fortsatt höga omfattningen på åtgärderna ställer stora krav på arbetsförmedlingen. Regeringen föreslår därför en fortsatt tillfällig förstärkning av arbetsförmedlingen med 395 miljoner kronor. Det är 75 miljoner kronor mer än det behov som regeringen anmälde i 1994 års budgetproposition.

Regeringen föreslår också under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder vissa regeländringar. Förslagen, som avser bl.a. akademikerpraktiken och rekryteringsstödet, syftar till att bättre ta till vara den högutbildade arbetskraften och utnyttja denna kompetens för att förstärka och utveckla näringslivet. Akademikerpraktiken föreslås förlängd från högst tre till högst sex månader. Rekryteringsstöd bör få lämnas under högst tolv månader vid anställning av högskoleutbildade i små

företag som saknar den kompetensen. Bidrag till utbildning i företag föreslås dessutom få lämnas för utbildning av delägare i företag, som inte har ett väsentligt inflytande i företaget.

# A. Arbetsmarknad m.m.

## A 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader

**Regeringens förslag:** AMS tilldelas under budgetåret 1994/95 engångsvis sammanlagt 15 miljoner kronor för administration av den i prop. 1993/94:209 Den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen föreslagna inkomstrelaterade ersättning som skall lämnas inom KAS-systemet.

**Skälen för regeringens förslag:** I den helt nyligen till riksdagen avlämnade propositionen 1993/94:209 Den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen föreslår regeringen att en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet skall lämnas från de s.k. KAS-regionerna. I propositionen föreslås att de kallas arbetsmarknadskassor. Förslaget innebär att fler personer kommer att vända sig till arbetsmarknadskassorna för ersättning och att bedömningen av ersättningsärendena blir mer resurskrävande. Ersättningen skall tills vidare betalas ut av försäkringskassorna. I propositionen aviserar regeringen fortsatta överväganden bl.a. om arbetsmarknadskassornas organisatoriska hemvist och om hur kostnaderna för dessa kassor skall täckas. Regeringen kommer att under hösten 1994 förelägga riksdagen förslag i dessa avseenden med sikte på ikraftträdande den 1 januari 1995.

Redan fr.o.m. den 1 juli 1994 måste således arbetsmarknadskassorna ha en kapacitet för att kunna hantera de nya ersättningsärendena. AMS har bedömt att förslagen i prop. 1993/94:209 innebär investeringar och kostnader av engångskaraktär på 9,9 miljoner kronor. De årliga driftkostnaderna beräknar AMS till 10,5 miljoner kronor.

Regeringen föreslår därför att AMS tilldelas dels 9,9 miljoner kronor för investeringar och kostnader av engångskaraktär, dels 5,1 miljoner kronor för driftkostnader under tiden den 1 juli - den 31 december 1994. Finansieringen av driftkostnaderna fr.o.m. den 1 januari 1995 liksom kostnaderna för försäkringskassorna kommer att behandlas i samband med den aviserade propositionen hösten 1994 om arbetsmarknadskassornas organisatoriska hemvist m.m.

Riksdagen har med anledning av förslaget i 1994 års budgetproposition under anslaget Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader för budgetåret 1994/95 anvisat ett ramanslag på 2 861 516 000 kr (bet.

1993/94:AU11, rskr. 1993/94:189). Regeringen föreslår nu en ökning av anslaget med 15 miljoner kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen
med ändring av riksdagens beslut (bet. 1993/94:AU11, rskr. 1993/94:189) till *Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader* för budgetåret 1994/95 anvisar ett ramanslag på 2 876 516 000 kr.

## A 2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

### 1 AMS

I skrivelse den 25 februari 1994 har AMS gjort en bedömning av utvecklingen på arbetsmarknaden under budgetåret 1994/95. AMS bedömning har tidigare redovisats.

När det gäller åtgärderna anför AMS att den beräknade omfattningen i 1994 års budgetproposition inte kommer att kunna uppnås. AMS pekar på svårigheterna att uppnå den beräknade omfattningen på ungdomspraktikplatser och arbetslivsutveckling. Vidare anser AMS att det i en konjunkturuppgång finns risk för att ungdomspraktikplatser ersätter reguljära arbetstillfällen. Mot den bakgrunden anser AMS att arbetsmarknadsutbildning och rekryteringsstöd bör få större utrymme bland åtgärderna och att åtgärder som riskerar att tränga ut reguljära arbetstillfällen successivt tonas ned.

I en skrivelse den 23 mars 1994 föreslår AMS att beslutsramen för avdrag för utbildningskostnader vid utbildningsvikariat utvidgas eller avskaffas, och att utbildningsvikariat kan inrättas på deltid.

De förslag från AMS och andra myndigheter och organisationer m.fl. angående arbetsmarknadspolitiska åtgärder i olika delar av landet som har kommit in till regeringen men inte berörs i det följande tillstyrks inte.

### 2 Regeringens överväganden

#### *2.1 Inledning*

För nästa budgetår har riksdagen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder anvisat ett reservationsanslag på 28 608 931 000 kr (prop. 1993/94:100 bil. 11, bet. 1993/94:AU11, rskr. 1993/94:189). Av dessa medel har 1 940,6 miljoner kronor inte fördelats på arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan regeringen har fått riksdagens bemyndigande att besluta om användningen av medlen.

I den nyligen avlämnade regionalpolitiska propositionen (prop. 1993/94:140) föreslår regeringen att vissa regionalpolitiska insatser skall finansieras av medel under detta anslag. Förslaget innebär att 800 miljoner kronor av de ej fördelade medlen får disponeras av länsstyrelserna för extraordinära tillväxtfrämjande insatser och att Norrlandsfonden får ett tillskott till kapitalet med 120 miljoner kronor.

I följande tabell redovisas fördelat på konjunkturberoende åtgärder, av regeringen beräknade kostnader och antal personer i åtgärd i genomsnitt per månad under budgetåret 1994/95 (Bå 94/95). I första kolumnen visas den fördelning av kostnaderna under budgetåret 1994/95 som föreslogs i 1994 års budgetproposition (BP 94) och i andra och tredje kolumnerna den fördelning av kostnaderna och antalet personer i genomsnitt per månad under nästa budgetår som föreslås i förevarande proposition (KP 94).

| Åtgärd | BP 94 Bå 94/95 Kostnad tkr | KP 94 Bå 94/95 Kostnad tkr | KP 94 Antal personer per månad |
|---|---|---|---|
| Arbetslivsutveckling, kringkostnader | 445 000 | 420 000 | |
| Kostnader för ALU-delegationens verksamhet | 5 000 | 5 000 | |
| Ungdomspraktik | 7 275 029 | 5 656 967 | 70 000 |
| Akademikerpraktik | 292 864 | –[1] | –[1] |
| Starta-eget-bidrag | 460 800 | 460 800 | 4 000 |
| Särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning | 4 811 470 | 4 811 470 | 42 100 |
| Utbildningsbidrag vid särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning | 4 662 008 | 4 662 008 | |
| Arbetsmarknadsutbildning i det reguljära utbildningsväsendet | 1 076 536 | 1 076 536 | 13 400 |
| Elevsocial verksamhet vid arbetsmarknadsutbildning | –[2] | –[2] | |
| Bidrag till utbildning i företag | 1 521 852 | 1 433 460 | 15 000 |
| Vidgad arbetsprövning | 201 970 | 201 970 | 2 200 |
| Jobbsökaraktiviteter | 402 892 | 402 892 | 5 500 |
| Utredningskostnader | 9 672 | 9 672 | |
| Resebidrag m.m. | 52 275 | 75 000 | |
| Beredskapsarbete | 1 511 667 | 1 511 667 | 10 000 |
| Rekryteringsstöd | 3 453 000 | 3 453 000 | 30 000 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Insatser för flyktingar och invandrare | 476 296 | 476 296 | 5 000 |
| Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder | 10 000 | 10 000 | |
| Ej fördelade medel | 1 940 600[3] | | |
| Kulturmiljövård | - | 300 000 | 1 800 |
| Regionalpolitiska insatser | - | 800 000 | 4 300 |
| **Summa** | **28 608 931[3]** | **25 766 738[4]** | **203 300** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Åtgärder som betalas från arbetsmarknadsfonden | | | |
| Arbetslivsutveckling | 8 832 000 | 8 280 000 | 75 000 |
| Utbildningsvikariat | 2 280 000 | 2 442 857 | 15 000 |
| Summa | 11 112 000 | 10 722 857 | 90 000 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Åtgärder under andra huvudtitlar av arbetsmarknadsskäl | | | |
| Utbildning i det reguljära utbildningsväsendet av | 5 025 000 | 5 025 000 | 77 000 |
| Investeringar i vägar | 1 200 000 | 2 800 000 | 13 000 |
| Summa | 6 225 000 | 7 825 000 | 90 000 |

[1] Akademikerpraktiken räknas i denna proposition in i ungdomspraktiken.

[2] Medel för verksamheten har inräknats i medlen för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen.

[3] I den regionalpolitiska propositionen (prop. 1993/94:140) har regeringen föreslagit att 120 miljoner kronor av dessa medel skall anvisas till stiftelsen Norrlandsfonden.

[4] Av de totala medlen får högst 250 miljoner kronor användas för otraditionella insatser.

Som framgår av tabellen föreslås nu ett i förhållande till 1994 års budgetproposition lägre belopp under anslaget. Beaktas bör emellertid att hela anslaget för innevarande budgetår inte kommer att utnyttjas vilket betyder att förslaget innebär en betydande förstärkning av resurserna. De medel som inte tas upp här har i stället föreslagits dels i prop. 1993/94:140 för förstärkning av Norrlandsfonden, dels under sjätte huvudtiteln för bärighetsförbättringar av det lågtrafikerade vägnätet (bil. 6) och dels under Statsbudgeten och särskilda frågor (bil. 1) som en höjning av finansfullmakten.

*2.2 Inriktningen*

Som tidigare har anförts anser regeringen att justeringar bör göras av de i 1994 års budgetproposition beräknade kostnaderna för och omfattningen av vissa av åtgärderna som finansieras från anslaget samt av arbetslivsutveckling och utbildningsvikariat. De två sistnämnda åtgärderna finansieras inte från anslaget utan från den s.k. arbetsmarknadsfonden. Som också har nämnts tidigare gör regeringen bedömningen att det under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för budgetåret 1994/95 inledningsvis bör anvisas 25 767 miljoner kronor.

Regeringen har vid sin revidering av omfattningen på åtgärderna eftersträvat en inriktning som är anpassad till en ökande efterfrågan på arbetskraft samtidigt som de skiftande behoven hos de arbetssökande så långt möjligt skall kunna tillgodoses.

I ett förbättrat läge på arbetsmarknaden med en ökad efterfrågan på personal till reguljära arbeten är det i första hand åtgärder som ungdomspraktik och arbetslivsutveckling (ALU) som bör kunna begränsas.

Dessa åtgärder har varit mycket verkningsfulla under lågkonjunkturen och har på kort tid nått en stor omfattning, som inte hade varit möjlig med traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En betydande omfattning på åtgärderna behövs även under nästa budgetår för att motverka och förhindra uppkomsten av främst långtidsarbetslöshet. Under försommaren beräknas ca 100 000 ungdomar lämna universitet, gymnasieskola och andra utbildningar. Regeringen bedömer därför att ungdomspraktiken måste ha stor omfattning i början av budgetåret medan den kan avtrappas under senare delen av budgetåret 1994/95. Regeringen beräknar behovet av platser i dessa åtgärder under nästa budgetår till i genomsnitt per månad högst 70 000 för ungdomspraktik och högst 75 000 för ALU. Trots neddragningen kommer dessa två åtgärder ändå att vara de mest omfattande under nästa budgetår och överstiga den genomsnittliga omfattning som hittills har uppnåtts under innevarande budgetår. Neddragningen av ALU-platserna föranleder också en justering av kringkostnadsmedlen exkl. ALU-delegationen från 445 miljoner kronor till 420 miljoner kronor. Akademikerpraktiken som i 1994 års budgetproposition har beräknats för sig ingår nu i det beräknade antalet platser för ungdomspraktik.

I fråga om arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet har antalet platser räknats upp med 2 000 i genomsnitt per månad. Detta har kunnat ske inom ramen för oförändrade medel på grund av att en bättre uppföljning av faktiska kostnader givit en annan kostnadsbild. Arbetsmarknadsutbildningen är den åtgärd vid sidan av starta-eget-bidraget som bäst har motsvarat den beräknade omfattningen under innevarande budgetår. Efter en trög start i början av budgetåret har arbetsmarknadsutbildningen nu (april 1994) nått upp till en nivå som överstiger det beräknade genomsnittet för budgetåret. Arbetsmarknadsutbildningen måste även i fortsättningen prioriteras högt. Det är

emellertid av stor vikt att utbildningen planeras på ett sådant sätt att ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden i hög utsträckning följer efter genomgången utbildning. I en uppåtgående konjunktur är det särskilt viktigt att företagen har en väl utbildad arbetskraft som genom sin kompetens kan underlätta och påskynda återhämtningen.

Antalet utbildningsvikariat har hittills under budgetåret legat på en högre nivå än någonsin tidigare. För att även i fortsättningen kunna hålla en hög omfattning på åtgärden bör den utökas med 1 000 platser i genomsnitt per månad. Regeringen vill här betona att ökade ansträngningar måste göras för att utnyttja utbildningsvikariaten som en väg att tidigarelägga anställningar inom *näringslivet*. Det är också bl.a. mot denna bakgrund som regeringen strax kommer att föreslå en förstärkning av arbetsförmedlingen och möjligheter till informationsinsatser till företagen för att påskynda nyrekryteringar. Regeringen beräknar kostnaden för utbildningsvikariaten till 1 710 miljoner kronor och avdragen från arbetsgivaravgifterna som i vissa fall kan medges för utbildningskostnader beräknas till 733 miljoner kronor.

För åtgärder inom kulturmiljövård föreslås 300 miljoner kronor vilket beräknas ge ca 1 800 årsarbetsplatser. Åtgärderna avser upprustningar av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, bl.a. vallonbruk i Uppland, väderkvarnar på Öland samt industriminnen företrädesvis i Norrland och Bergslagen. Denna typ av åtgärder lämpar sig väl att utföra så länge tillgången på reguljära arbeten är begränsad. Medlen bör disponeras av Riksantikvarieämbetet. Regeringen kommer att under elfte huvudtiteln (bil. 11) närmare beskriva hur dessa medel skall användas.

Sammantaget ger de föreslagna medlen under anslaget möjlighet för i genomsnitt 203 300 personer per månad att delta i olika åtgärder.

Till detta kommer ett stort antal platser (sammanlagt 90 000) i ALU och utbildningsvikariat som inte finansieras från anslaget. Vidare innebär den kraftfulla satsningen på investeringar i vägnätet som regeringen har föreslagit under sjätte huvudtiteln, och som finansieras genom en omföring från detta anslag, ytterligare ca 8 000 arbetstillfällen i genomsnitt per månad.

De medel som föreslås till en ökning av finansfullmakten skapar en beredskap så att den i 1994 års budgetproposition beräknade totala volymen på 400 000 platser i genomsnitt per månad vid behov kan uppnås.

Regeringen vill i detta sammanhang erinra om de beslut som riksdagen tidigare under innevarande budgetår har fattat om ROT-insatser (bet. 1993/94:AU5, rskr. 1993/94:102 och bet. 1993/94:AU21, rskr. 1993/94:148), sammanlagt 2 100 miljoner kronor. Besluten kommer huvudsakligen att ge effekt under nästa budgetår. Sysselsättningseffekten av dessa beslut kan beräknas till i genomsnitt 11 000 arbetstillfällen per månad.

Arbetslivsutvecklingen och utbildningsvikariaten finansieras, som nyss nämnts, inte från anslaget utan från arbetsmarknadsfonden. Hittills har inga egentliga restriktioner funnits i fråga om omfattningen och kost-

naderna för åtgärderna. Regeringen anser emellertid att vissa ramar bör anges för det sammanlagda utnyttjandet av dessa båda åtgärder. Dessa ramar skall inte överskridas. Ramen för omfattningen bör vara högst 90 000 platser i genomsnitt per månad och ramen för kostnaderna högst 10 723 miljoner kronor för hela budgetåret.

### *2.3 Förstärkning av arbetsförmedlingen*

**Regeringens förslag:** AMS får disponera högst 395 miljoner kronor av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för tillfällig personalförstärkning vid arbetsförmedlingen under budgetåret 1994/95.

**Skälen för regeringens förslag:** I 1994 års budgetproposition anmälde regeringen behovet av en fortsatt tillfällig förstärkning av personalen vid arbetsförmedlingen. Högst 320 miljoner kronor av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder borde få disponeras av AMS för personalförstärkning. Riksdagen (bet. 1993/94:AU11, rskr. 1993/94:189) utgick från att regeringen skulle återkomma med förslag i kompletteringspropositionen.

Arbetsförmedlingen har för att kunna möta den ökade belastningen förstärkts. Den konjunkturuppgång som vi nu ser framför oss kommer emellertid inte att innebära några omedelbara lättnader för arbetsförmedlingen. Det stora antalet långtidsarbetslösa och andra utsatta sökande kräver särskild uppmärksamhet och stora resurser. Samtidigt måste den ökande aktiviteten i samhällsekonomin utnyttjas till fullo för att ge de arbetslösa en möjlighet att återgå till produktivt arbete. Arbetsförmedlingen har här en viktig uppgift.

Det gäller nu att förmå arbetsgivarna att tidigarelägga anställningar som kommer att behövas inom en nära framtid och att växla in övertid mot nya medarbetare. Det generella anställningsstödet (GAS) är en stödform som verkar i den riktningen. En annan stödform som har samma syfte är rekryteringsstödet. Utbildningsvikariat kan utnyttjas av den som i stället för uppsägning väljer att stå väl rustad med en kompetent arbetskraft vid konjunkturuppgången.

Både läget på arbetsmarknaden och behovet av att stimulera arbetsgivarna att utnyttja möjligheterna till tidigareläggning av anställningar och öka personalens kompetens motiverar en fortsatt möjlighet till tillfällig förstärkning av arbetsförmedlingen. Regeringen föreslår därför, att av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder högst 395 miljoner kronor får användas för tillfällig förstärkning av arbetsförmedlingen under nästa budgetår. Av de nu föreslagna medlen bör minst 75 miljoner kronor användas för lön till personal som har förutsättningar för och skall påverka arbetsgivarna att tidigarelägga anställningar. En

mindre del av den föreslagna tillfälliga personalförstärkningen bör avsättas för utvärdering av arbetsförmedlingens resultat och åtgärdernas effektivitet inkl. arbetslöshetsersättningarna.

### *2.4 Informationsinsatser*

**Regeringens förslag:** Högst 5 miljoner kronor av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder får disponeras för informationsinsatser om åtgärder som syftar till att tidigarelägga anställningar. Dessutom får högst 5 miljoner kronor under samma anslag användas för informationsinsatser om den allmänna arbetslöshetsförsäkring som föreslås införd fr.o.m. den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:209).

**Skälen för regeringens förslag:** Den kommande konjunkturuppgången skall utnyttjas till fullo för att snabbt få ned arbetslösheten. Regeringen har nyss föreslagit (avsnitt 2.3) en betydande möjlighet för AMS att tillfälligt förstärka personalen vid arbetsförmedlingen för att bl.a. tidigarelägga nödvändiga nyanställningar. Regeringen beviljade den 27 januari i år AMS 5 miljoner kronor för att genomföra omfattande informationsinsatser om åtgärder som verkar i den riktningen. Genom åtgärder som t.ex. anställning med rekryteringsstöd, det generella anställningsstödet (GAS) och förändringarna i arbetsrätten kan återgången till ordinarie arbeten påskyndas. Informationen om dessa åtgärder bör därför intensifieras.

I den helt nyligen till riksdagen avlämnade propositionen 1993/94:209 Den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen föreslår regeringen att en allmän arbetslöshetsförsäkring införs fr.o.m. den 1 juli 1994. Förslaget innebär bl.a. att en inkomstrelaterad ersättning skall lämnas från KAS-systemet. Denna genomgripande reformering av kontantstödet vid arbetslöshet kräver omfattande informationsinsatser.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder under budgetåret 1994/95 får sammantaget disponeras högst 10 miljoner kronor för information i nu nämnda avseenden.

### *2.5 Förlängd akademikerpraktik*

**Regeringens förslag:** Akademikerpraktiken förlängs från tre till högst sex månader. Ett finansieringsbidrag på 1 000 kr per månad skall betalas av anordnaren vid akademikerpraktik.

**Skälen för regeringens förslag:** Akademikerpraktiken infördes den 1 juli 1993. Akademiker i åldern 25 - 29 år med en avslutad högskoleutbildning om minst 120 poäng har genom åtgärden möjlighet till praktik i tre månader. Erfarenheterna av den hittillsvarande verksamheten, 889 personer anvisade i mars 1994, visar på en viss tveksamhet, som främst torde bero på den korta anvisningstiden, tre månader.

Möjligheterna för vårt näringsliv att hävda sig i en allt hårdare internationell konkurrens kräver en kompetent arbetskraft. De ungdomar som vi nu utbildar vid våra universitet och högskolor är en viktig resurs som kan bidra till att vända utvecklingen i rätt riktning. Att underlätta för dessa ungdomar att komma in på arbetsmarknaden är därför viktigt. Den nuvarande praktikperioden på tre månader har visat sig alltför kort.

Regeringen föreslår därför att praktikperioden för akademikerpraktik förlängs till högst sex månader. Åtgärden kan följas av ett rekryteringsstöd om högst sex månader. Antalet platser bör beräknas till 2 000 och kostnaderna för dessa rymmas inom ramen för kostnaderna för ungdomspraktiken.

När regeringen i prop. 1993/94:66 förordade att ett finansieringsbidrag skulle införas vid ungdomspraktiken, föreslogs ingen motsvarande avgift för akademikerpraktiken. På sikt skulle emellertid också denna åtgärds finansiering övervägas. Regeringen föreslår nu att även anordnaren vid akademikerpraktik bör åta sig en delfinansiering av praktiksystemet. Finansieringsbidraget bör uppgå till 1 000 kr per månad.

### *2.6 Bidrag till utbildning i företag*

**Regeringens förslag:** Bidrag till utbildning i företag får lämnas också för utbildning av den som äger en del i ett litet eller medelstort företagen och som arbetar i verksamheten utan att vara anställd där. Den som berörs får inte ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.

**Skälen för regeringens förslag:** Bidrag enligt förordningen (1984:518) om bidrag till utbildning i företag får lämnas till arbetsgivare som tillhandahåller utbildning åt *de anställda* för att upprätthålla och främja sysselsättningen. Utbildning av *arbetsgivare* och *företagare* som inte är anställda i företaget berättigar inte till bidrag.

Bidraget till utbildning i företag bör emellertid också kunna lämnas vid utbildning av den som direkt eller indirekt äger del i ett litet eller medelstort företag, som arbetar i verksamheten utan att vara anställd, och som inte har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Genom att bidrag kan lämnas även för denna grupp ges företag med få anställda möjlighet att få del av stödformen på samma villkor som andra företag.

**Regeringens förslag:** Bidragstiden för rekryteringsstöd för högskoleutbildade är högst tolv månader vid anställning av den som har avslutat en högskoleutbildning om minst 120 poäng och som får anställning i ett litet företag som saknar denna kompetens. Stödet lämnas som en försöksverksamhet med högst 50 % av lönekostnaderna.

**Skälen för regeringens förslag:** Som tidigare har föreslagits (avsnitt 2.5) bör akademikerpraktiken utökas till högst sex månader. Praktiken ges till nyutexaminerade högskoleutbildade.

Regeringen föreslår nu, som en försöksverksamhet under nästa budgetår, ett rekryteringsstöd som skall underlätta för arbetslösa högskoleutbildade *med arbetslivserfarenhet* att återgå till den reguljära arbetsmarknaden.

En arbetsgivare som anställer en arbetslös högskoleutbildad med en avslutad utbildning om minst 120 poäng som inte bör anvisas akademiker- eller ungdomspraktik bör kunna få ett rekryteringsstöd för högskoleutbildade för den anställde. Stödet bör få beviljas vid anställning i små företag som saknar högskolekompetensen i fråga.

Internationellt sett har motsvarigheter till ett rekryteringsstöd för högskoleutbildade slagit väl ut. Projekt för kompetenshöjning i små och medelstora företag finns i bl.a. Frankrike, Tyskland och Holland. Företag som anställer personal inom FoU (forskning och utveckling) får ett ca 50-procentigt stöd under ett till två års tid. I Tyskland anställdes under perioden 1985 - 1988 totalt 20 000 personer i FoU-verksamhet med detta stöd. I Frankrike fick två tredjedelar av de stödanställda arbete efter stödperioden.

Många små företag har behov av en ökad kompetens i form av civilingenjörer, tekniker, civilekonomer, exportsäljare etc. Dessa företag saknar emellertid ofta kunskap om vad kvalificerad högskoleutbildad arbetskraft kan bidra med för att förstärka och utveckla företagen.

Den typ av kvalificerade insatser det är frågan om ger utdelning oftast på lite längre sikt. Det kan t.ex. handla om produktutveckling, design, teknisk utveckling eller marknadsutveckling för redan befintliga produkter. Ett stöd för anställning av högskoleutbildade bör därför inte vara alltför kortvarigt. Bidragsperioden bör vara högst tolv månader och lämnas i form av rekryteringsstöd.

Med tanke på stödets längre varaktighet bör det lämnas med högst 50 % av den totala lönekostnaden. Stödet kan inte föregå eller lämnas direkt efter en annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Stödet bör ingå som en del i en utvecklingsplan för att öka kompetensen i företaget. Arbetsförmedlingen bör kunna samarbeta med t.ex. ut-

vecklingsbolag, länsstyrelsernas regionalpolitiska enheter, näringslivskontor eller motsvarande i dessa frågor.

Kostnaderna för stödet bör rymmas inom de medel som har beräknats för rekryteringsstöd under nästa budgetår. Försöksverksamheten kommer att utvärderas.

### *2.8 Ungdomspraktik*

En gemensam arbetsgrupp mellan Arbetsmarknadsdepartementet och AMS ser över möjligheterna att förenkla åtgärdsreglerna. Arbetsgruppens första uppgift har varit att se över reglerna för ungdomspraktiken. Vissa justeringar har efter en inkörsperiod kunnat göras utan att de grundläggande riktlinjerna för åtgärden ändrats. En ny förenklad förordning om ungdomspraktikanter skall börja gälla fr.o.m. den 1 juli 1994. Förenklingarna kommer att avse frågor bl.a. om förutsättningarna för anvisningar, praktik på deltid, anvisningstiderna och definitionen på funktionshinder.

### *2.9 Rekryteringsstöd*

Regeringen beslutade den 14 april 1994 att införa mer flexibla anvisningsregler för platser med rekryteringsstöd. Rekryteringsstöd kan nu lämnas till en arbetsgivare som anställer en arbetssökande som anvisas av länsarbetsnämnden om den arbetssökandes sysselsättningssituation inte kan lösas på annat sätt. Tidigare skulle den som anvisades en plats med rekryteringsstöd, med vissa undantag, ha varit arbetslös i minst tre månader eller minst en månad om personen var yngre än 25 år.

Genom den nu genomförda ändringen blir det möjligt för arbetsförmedlingen att använda rekryteringsstödet på ett mer offensivt sätt. Förmedlingen kan t.ex. anvisa en person till en plats med rekryteringsstöd direkt efter annan åtgärd, om det underlättar nyanställning. Flexibiliteten kan också användas för att ytterligare underlätta prioriterade gruppers tillträde till den reguljära arbetsmarknaden.

De mer flexibla anvisningstiderna till rekryteringsstödet kommer att följas upp och omprövas när läget på arbetsmarknaden har förbättrats.

Regeringen har även beslutat att äldre arbetslösa, om det finns synnerliga skäl, skall kunna anvisas till platser med rekryteringsstöd i högst tolv månader inom *hela arbetsmarknaden*. Tidigare kunde den äldre arbetskraften anvisas till anställning med rekryteringsstöd i högst tolv månader endast inom *kommuner och landsting*.

Regeringen anser att anställningar måste underlättas framför allt inom näringslivet. Dessutom måste äldre arbetslösa få en ökad möjlighet att komma tillbaka till arbetslivet. Över hälften av de arbetslösa äldre är långtidsarbetslösa. Arbetslösheten innebär att erfaren arbetskraft inte tas till vara. Dessutom medför t.ex. förtidspensioneringar av medicinska skäl, vilket kan bli alternativet, stora kostnader för samhället.

## 3 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner att högst 395 000 000 kr av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder får användas för tillfällig personalförstärkning vid arbetsförmedlingen (avsnitt 2.3),
2. godkänner att högst 10 000 000 kr av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder får användas för informationsinsatser (avsnitt 2.4),
3. godkänner regeringens förslag om akademikerpraktik (avsnitt 2.5),
4. godkänner regeringens förslag om bidrag till utbildning i företag (avsnitt 2.6),
5. godkänner regeringens förslag om försöksverksamhet med rekryteringsstöd för högskoleutbildade (avsnitt 2.7),
6. godkänner vad regeringen har anfört om förenklade regler inom ungdomspraktiken (avsnitt 2.8),
7. godkänner vad regeringen har anfört om en flexiblare användning av rekryteringsstödet (avsnitt 2.8),
8. med ändring av dels riksdagens beslut (bet. 1993/94:AU11, rskr. 1993/94:189), dels regeringens förslag i prop. 1993/94:140, under tionde huvudtitelns reservationsanslag *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* för budgetåret 1994/95 anvisar ett reservationsanslag på 25 766 738 000 kr.

## Lönegaranti- och arbetsmarknadsfonderna

### *1.1 Lönegarantifonden*

**Regeringens förslag:** En rörlig kredit får disponeras i Riksgäldskontoret om högst 5 000 miljoner kronor under budgetåret 1994/95 för utbetalningar enligt lönegarantilagen.

**Skälen för regeringens förslag:** En arbetstagare som blir utan lön på grund av att arbetsgivaren har försatts i konkurs kan i vissa fall få ersättning från lönegarantifonden enligt lönegarantilagen.

På grund av det stora antalet konkurser under de gångna åren har utbetalningarna från lönegarantifonden varit mycket omfattande varför intäkterna inte räckt för att finansiera utbetalningarna. Ett stort underskott har uppstått i fonden. Underskottet beräknas uppgå till ca 4 miljarder kronor vid utgången av budgetåret 1993/94. Underskottet har finansierats via en rörlig kredit hos Riksgäldskontoret. För budgetåret 1993/94 uppgår denna kredit till 7 miljarder kronor.

Under år 1993 har ett ordentligt trendbrott skett i utvecklingen av såväl antalet som storleken av konkurserna. Från och med hösten 1993 har antalet konkurser varit avsevärt lägre än samma månad ett år tidigare. Minskningen av konkurser har främst skett hos de större företagen varför antalet anställda som är berörda av konkurser har minskat ännu kraftigare. Utbetalningarna av lönegaranti för budgetåret 1993/94 bedöms komma att nära halveras jämfört med budgetåret innan.

Regeringen bedömer att konkurserna på grund av den förbättrade kostnadssituationen och konjunkturvändningen kommer att fortsätta att minska och att utbetalningarna från lönegarantifonden under budgetåret 1994/95 kommer att uppgå till ca 1 400 miljoner kronor. Till utgiftsminskningen bidrar även den uppstramning av villkoren i lönegarantireglerna som gjordes år 1993 och den ytterligare uppstramning som föreslagits riksdagen under våren 1994 (prop. 1993/94:208). Denna senare förändring uppskattas medföra en utgiftsminskning på 400 till 500 miljoner kronor.

Det redan uppkomna underskottet (skulden) belastar utgiftssidan med ränteutgifter på drygt 200 miljoner kronor per år.

Lönegarantifonden finansieras via en arbetsgivaravgift på 0,20 % av arbetsgivarens lönekostnader. För budgetåret 1994/95 väntas inkomsterna uppgå till ca 1 300 miljoner kronor. Underskottet för budgetåret 1994/95 blir således relativt begränsat.

Kammarkollegiet disponerar för närvarande en rörlig kredit om högst 7 000 miljoner kronor i Riksgäldskontoret för lönegarantikostnader. För budgetåret 1994/95 bör denna kredit uppgå till högst 5 000 miljoner kronor.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

medger att en rörlig kredit får disponeras i Riksgäldskontoret om högst 5 000 000 000 kr under budgetåret 1994/95 för utbetalningar enligt lönegarantilagen.

*1.2 Arbetsmarknadsfonden*

**Regeringens förslag:** En kredit får disponeras i Riksgäldskontoret om högst 100 miljarder kronor för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslöneersättningen samt för kontant arbetsmarknadsstöd och vissa utbildningsbidrag.

**Skälen för regeringens förslag:** Utgifterna för arbetsmarknadsfonden bestäms huvudsakligen av nivån på arbetslösheten och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Av betydelse är också ersättningens

storlek och antalet ersättningsberättigade bland de arbetslösa (inkl. åtgärder). Arbetslösheten väntas i höst att minska. Jämfört med budgetåret 1993/94 blir dock arbetslöshetsnivån (inkl. åtgärder) fortfarande något högre budgetåret 1994/95. Regeringen bedömer att utgifterna (exkl. ränteutgifter) under budgetåret kommer att uppgå till ca 55 miljarder kronor.

En mindre del av kostnaderna hänför sig till den föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen, som skall införas fr.o.m. den 1 juli 1994. Denna innebär att alla som har haft en fast förankring på arbetsmarknaden omfattas av en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Kostnadsökningen till följd av detta uppskattas till drygt 2 miljarder kronor.

Merparten av utgifterna för arbetslöshetsersättningarna beräknas avse den inkomstrelaterade ersättningen från arbetslöshetskassorna och arbetsmarknadskassorna, ca 37 miljarder kronor under budgetåret 1994/95. Utbetalningarna av grundbeloppet i KAS beräknas till drygt 1 miljard kronor och för permitteringslöneersättning 200 miljoner kronor. Dessutom finansieras åtgärderna arbetslivsutveckling (ALU) och utbildningsvikariat via arbetsmarknadsfonden. Utöver detta förs pengar från fonden för att finansiera utbildningsbidrag för dem som deltar i arbetsmarknadsutbildning och skulle ha varit berättigade till en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning om de hade varit öppet arbetslösa. Sammantaget beräknas dessa åtgärder belasta arbetsmarknadsfonden med ca 16 miljarder kronor.

Arbetslöshetsförsäkringen finansierades t.o.m. år 1993 med dels en socialavgift, benämnd arbetsmarknadsavgift, dels en avgift från arbetslöshetskassorna, benämnd finansieringsavgift. Under budgetåret 1992/93 bidrog arbetsmarknadsavgiften med 13,1 miljarder kronor medan finansieringsavgiften bidrog med 1,2 miljarder kronor. Socialavgiften har inte ändrats utan den är densamma under det kommande budgetåret, dvs. 2,12 % av arbetsgivarens lönekostnader.

För att bl.a. komma till rätta med de stora underskott som finns i arbetslöshetsförsäkringen infördes i januari 1994 en allmän avgift för att finansiera de kontanta stöden vid arbetslöshet. Samtidigt avskaffades finansieringsavgiften. Den allmänna avgiften tas fr.o.m. januari 1994 ut med 1 % av förvärvsinkomster. Den 1 januari 1995 höjs avgiften till 2 %. Denna avgift innebär en inkomst av ca 11 miljarder kronor budgetåret 1994/95. Finansieringen av de kontanta stöden vid arbetslöshet kommer fr.o.m. år 1995, då avgiften är 2 %, att ske med ungefär lika delar arbetsgivaravgift och allmän avgift på förvärvsinkomster.

Även på utgiftssidan har kostnadsminskningar genomförts under innevarande budgetår, genom fastställandet av den högsta kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen till 80 % av tidigare inkomst samt de återinförda fem karensdagarna. Samtidigt har förändringar gjorts som medfört ökade utgifter, t.ex. höjningen av grundbeloppet i KAS och den lägsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen vid årsskiftet 1993/94. Sammantaget har detta medfört kostnadsminskningar på ca 4,5 - 5 miljarder kronor. I förslaget om en allmän arbetslöshetsförsäkring finns

även förändringar som medför minskade kostnader. Dessa besparingar kommer dock främst få effekt först på längre sikt eftersom generösa övergångsregler föreslås.

Mot de sammanlagda utgifterna på ca 55 miljarder kronor skall ställas de beräknade inkomsterna under nästa budgetår på ca 25 miljarder kronor. Utgifterna kommer således att överstiga inkomsterna med ca 30 miljarder kronor. Till detta belopp skall även läggas ett redan befintligt underskott i arbetsmarknadsfonden som beräknas att uppgå till ca 54 miljarder kronor vid ingången av budgetåret 1994/95. Härtill kommer räntekostnader på ca 4,5 miljarder kronor för budgetåret 1994/95. Vid utgången av budgetåret 1994/95 kommer arbetsmarknadsfonden att redovisa ett underskott på nära 90 miljarder kronor.

Arbetsmarknadsfonden måste således förstärkas. Riksförsäkringsverket disponerar för närvarande en rörlig kredit i Riksgäldskontoret om högst 55 miljarder kronor för de ändamål som skall finansieras från arbetsmarknadsfonden. Krediten bör utökas till högst 100 miljarder kronor och Riksgäldskontoret bör med hänsyn till att skulden kommer att vara långvarig ges möjlighet att hantera arbetsmarknadsfondens upplåning på ett sätt som ger bästa möjliga villkor.

Från och med den 1 juli 1994 kommer inkomsterna från den allmänna avgiften för finansiering av kontanta förmåner vid arbetslöshet att överföras från statsbudgetens inkomsttitel Fysiska personers inkomstskatt till arbetsmarknadsfonden med en tolftedel av den beräknade årsavgiften per månad. En slutreglering kommer att göras när taxeringsutfallet är känt.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

medger att en kredit får disponeras i Riksgäldskontoret om högst 100 miljarder kronor för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslöneersättningen samt för kontant arbetsmarknadsstöd och vissa utbildningsbidrag.

# B. Arbetslivsfrågor

## B 5. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade

### 1 AMS

I skrivelsen den 25 februari 1994 har AMS föreslagit att medelsramen för otraditionella insatser ökas till 60 miljoner kronor samt att en mindre del av denna ram skall få användas för projektledning och andra liknande kostnader som hänför sig till specifika projekt och som inte normalt skall finansieras med ordinarie förvaltningsmedel.

Vidare har AMS föreslagit att bidragsnivån vid skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) för samtliga målgrupper skall kunna uppgå till högst 100 % av lönekostnaden för de anvisade arbetstagarna.

AMS har också begärt att den uppdragsfinansierade verksamheten med Arbetslivstjänster under anslaget B 4. Yrkesinriktad rehabilitering: Uppdragsverksamhet skall få undantas från bestämmelserna i kapitalförsörjningsförordningen (1992:406) i fråga om överskott, som uppstår i verksamheten. Enligt den nämnda förordningen får det ackumulerade överskottet i en avgiftsfinansierad verksamhet balanseras i ny räkning förutsatt att det uppgår till högst 10 % av verksamhetens omsättning. AMS förslag innebär att verksamheten skulle få behålla ett överskott på 15 % av omsättningen.

AMS har återkommit med vissa förslag om bidrag till arbetsbiträde åt handikappade, m.m., som regeringen tidigare har redovisat i 1994 års budgetproposition.

## 2 Regeringens överväganden

### *2.1 Otraditionella insatser*

**Regeringens förslag:** Medelsramen för s.k. otraditionella insatser höjs med 20 miljoner kronor till 50 miljoner kronor budgetåret 1994/95.

**Skälen för regeringens förslag:** AMS begäran om en höjning av medelsramen för s.k. otraditionella insatser från 30 till 60 miljoner kronor budgetåret 1994/95 har motiverats med att styrelsen redan under våren 1994 fått ansökningar från länsarbetsnämnderna om medel till olika projekt på sammantaget ca 65 miljoner kronor. Exempelvis finns ansökningar om medel till samverkansprojekt mellan AMV, försäkringskassan, kommunen och landstinget om verksamhet för sökande med psykiska funktionshinder, projekt för att rehabilitera handikappade skogsarbetare och projekt som gäller informationsteknologi och handikapp.

Regeringen föreslår att medelsramen för s.k. otraditionella insatser höjs från 30 miljoner kronor till högst 50 miljoner kronor budgetåret 1994/95. Det är angeläget att nya medel och metoder att rehabilitera människor med funktionshinder till arbete kan prövas och utvecklas. Samtidigt är det viktigt att projektens ekonomi och möjligheter prövas noga. Det är väsentligt att medlen används till åtgärder som ligger klart utanför det befintliga regelsystemet. De får således inte användas för att vidga målgrupper, höja beloppsgränser eller på annat sätt ändra villkoren i de befintliga stödsystemen. Medlen bör användas så att de ger minst samma sysselsättningseffekt som vid användning till lönebidrag.

AMS skall särskilt redovisa hur medel till s.k. otraditionella insatser används och vilka sysselsättningseffekter som uppnås. Liksom för insatser av icke traditionellt slag under anslaget A 2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör en mindre del av medlen få användas för projektledning och andra liknande kostnader, som hänför sig till specifika projekt och som inte normalt skall finansieras inom ramen för ordinarie förvaltningsmedel.

*2.2 Enhetliga bidragsregler vid skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare*

**Regeringens förslag:** Vid skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare tillämpas som en försöksverksamhet under tidsperioden den 1 juli 1994 - 30 juni 1996 ett system med flexibla bidrag enligt samma regler som gäller för bidrag vid anställning med lönebidrag.

**Skälen för regeringens förslag:** Vid anställning med lönebidrag tillämpas sedan den 1 juli 1991 ett system med flexibla bidrag, som innebär att bidragsnivån bestäms utifrån den arbetshandikappade sökandens behov och förutsättningar beträffande arbetsförmåga och graden av funktionsnedsättning. Den som har en betydande nedsättning av arbetsförmågan på grund av en funktionsnedsättning skall kunna omfattas av ett högre lönebidrag än den som kan göra en större arbetsinsats. Bidragets storlek skall således inte bestämmas av arbetsgivarens ekonomiska möjligheter att svara för lönekostnader utan av den arbetshandikappade sökandens förutsättningar. Lönebidraget kan högst motsvara lönekostnaden, upp till ett visst högsta belopp, för den arbetshandikappade anställde. Högsta lönesumma som får ligga till grund för bidrag är 13 700 kronor per månad. Även lagstadgade sociala avgifter är bidragsgrundande.

Till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare kan nu anvisas sökande med socialmedicinska arbetshandikapp. För stödformen gäller föreskrifterna i förordningen (1985:276) om statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare. Enligt dessa föreskrifter kan bidrag lämnas med högst 75 % av lönekostnaden för den arbetshandikappade anställde. Riksdagen har nyligen beslutat (prop. 1993/94:100 bil. 11, bet. 1993/94:AU12, rskr. 1993/94:190) att målgruppen för denna form av skyddat arbete även skall kunna omfatta personer som är berättigade till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personer med psykiskt betingade handikapp. Den sistnämnda gruppen bör kunna definieras och avgränsas på samma sätt som skett för psykiskt handikappade i överenskommelser mellan AMS och Samhall om rekrytering till Samhall av prioriterade grupper. För de

nytillkomna grupperna skall bidrag kunna lämnas med upp till hela lönekostnaden.

En följd av regeländringarna blir att bidraget för socialmedicinskt arbetshandikappade i skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare särregleras genom att en begränsning till högst 75 % av lönesumman gäller för den nämnda gruppen arbetshandikappade.

Regeringen förordar nu att systemet med flexibla lönebidrag tillämpas fullt ut även för socialmedicinskt arbetshandikappade i skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare och att bidragsreglerna vid anställning med lönebidrag och sådant arbete samordnas. För detta arbete gäller dock liksom för annat skyddat arbete att lagen (1982:80) om anställningsskydd inte är tillämplig på dem som anvisats sådant arbete. För båda stödformerna bör gälla att en bedömning av den arbetshandikappade personens förutsättningar skall avgöra bidragets nivå. Också för socialmedicinskt arbetshandikappade som bereds offentligt skyddat arbete bör således göras en individuell prövning av sökandens förutsättningar och den med hänsyn till dessa förutsättningar lämpliga bidragsnivån.

Regeringen förutsätter att ett mer enhetligt bidragssystem med möjlighet att lämna bidrag med upp till hela lönekostnaden även för socialmedicinskt arbetshandikappade i offentligt skyddat arbete inte annat än i undantagsfall skall innebära höjda bidragsnivåer i dessa fall. En mer omsorgsfull prövning av den enskildes förutsättningar bör i många fall kunna leda till en lägre bidragsnivå än den för närvarande ofta schablonmässigt tillämpade 75-procentsnivån.

Att en ändamålsenlig prövning kan komma till stånd får visst stöd i den utvärdering av det flexibla lönebidraget, som nyligen redovisats av Riksrevisionsverket (rapport RRV 1994:4). Denna tyder på att bidragsnivåerna i det flexibla lönebidraget, mot bakgrund av lågkonjunkturen m.m., kunnat hållas på en låg nivå. Dock finns en klar risk - inte minst i ett svårt arbetsmarknadsläge - att höjningen av bidragsgränsen för socialmedicinskt arbetshandikappade kan få till följd att den genomsnittliga bidragsnivån höjs och att därmed färre kan sysselsättas för anvisade medel. Regeringen föreslår därför att möjligheten att lämna bidrag med mer än 75 % av lönesumman för socialmedicinskt arbetshandikappade i skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare skall prövas på försök under tidsperioden den 1 juli 1994 - 30 juni 1996. Regeringen avser att uppdra åt AMS att särskilt redovisa utvecklingen av bidragsnivåer, kostnader m.m. för skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare.

**Regeringens förslag**: Skolungdomar med funktionshinder skall få utbildningsbidrag till kostnader i samband med inskrivning vid Ami, när de deltar i vägledningsveckor inför studie- och yrkesval, som har anordnats av en arbetsförmedling eller ett arbetsmarknadsinstitut.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har med anledning av en motion i frågan (motion 1993/94:A233) tagit upp ersättningen till funktionshindrade skolungdomar, som deltar i särskilda informations- och vägledningsaktiviteter, s.k. vägledningsveckor, anordnade av af/Ami. Ersättningen avser reskostnader och uppehälle. Dessa vägledningsinsatser är ett led i AMV:s arbete med unga handikappade. Studie- och yrkesvägledning för skolungdomar är en angelägenhet för skolan. Det har emellertid visat sig att alla kommuner eller skolor inte har ansett sig kunna bekosta de handikappade ungdomarnas resor och uppehälle i samband med deltagande i vägledningsveckor.

Arbetsmarknadsutskottet konstaterar (bet. 1993/94:AU12) att AMV:s insatser syftar till att tidigt, som regel mellan årskurserna åtta och nio, ge vägledning till skolungdomar med funktionshinder för att underlätta övergång från skola till arbetsliv eller fortsatta studier. Det sker ofta i nära samverkan mellan skolans syo-konsulenter eller SIH-konsulenter eller yrkesvalslärare. Af/Ami har utvecklat särskilda vägledningsveckor där ungdomar ges möjlighet till fördjupad vägledning i grupp, oftast förlagda till Ami-S med särskild kompetens på resp. handikappområde. Utskottet bedömer att dessa vägledningsveckor är av mycket stort värde för att underlätta övergången från skola till arbetsliv. Det är, enligt utskottet, självfallet angeläget att alla ungdomar som behöver denna insats också kan få den. Enligt utskottets mening bör regeringen undersöka om det går att lösa det problem som tas upp i motionen. Detta har riksdagen som sin mening gett regeringen till känna (bet. 1993/94:AU12, rskr 1993/94:190).

Enligt regeringens mening har ungdomar med funktionshinder särskilt stort behov av information och vägledning inför studie- och yrkesval. Utöver information om utbildningsvägar och arbetsmarknad behöver de i högre grad än andra ungdomar få kännedom om olika arbetens krav och möjligheter, om kompensatoriska tekniker, arbetshjälpmedel m.m. Det är också angeläget att vägledningsinsatserna påbörjas i ett tidigt skede och således redan före valet till gymnasieskolan.

Studie- och yrkesorientering för skolungdomar är en angelägenhet för skolan. Insatser som AMV:s vägledningsveckor får dock anses gå utöver vad skolan har skyldighet att erbjuda och finansiera för dessa elever. Inte heller de regelverk som gäller inom arbetsmarknadspolitikens område ger utrymme att bekosta insatser för skolungdomar. In-

skrivna vid Ami får utbildningsbidrag enligt de regler som gäller vid arbetsmarknadsutbildning. Enligt förordningen (1987:406, omtryckt 1993:723) om arbetsmarknadsutbildning kan handikappade ungdomar, som inte fyllt 20 år, beviljas arbetsmarknadsutbildning, förutsatt att de är eller riskerar att bli arbetslösa och är arbetssökande. Ungdomar på grundskolans högstadium eller i gymnasieskolan kan inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som avses i förordningen. För att funktionshindrade skolungdomar skall kunna få kostnader i samband med vägledningsveckor betalda behöver därför regelsystemet ändras.

Regeringen föreslår därför att ungdomarna skall kunna få utbildningsbidrag som inskrivna vid Ami, då de deltar i vägledningsveckor inom ramen för AMV:s insatser för unga handikappade. Bidraget bör avse kostnader för resor och uppehälle - i normalfallet kostnad för boende och måltider - under deltagandet. Det förhållandet att ungdomarna fortsätter sin utbildning i ungdomsskolan och således inte är arbetslösa eller arbetssökande skall inte hindra att bidraget kan beviljas. Upp till 300 ungdomar årligen beräknas delta, vilket innebär en omfattning på ca 500 deltagarveckor. Kostnaden beräknas uppgå till högst ca en miljon kronor och inryms i anslaget.

I sammanhanget kan regeringen erinra om att AMV också i vissa andra avseenden gör insatser för funktionshindrade skolungdomar genom att lämna bidrag till arbetshjälpmedel eller arbetsbiträde, som dessa ungdomar behöver i samband med praktisk arbetslivsorientering och annan praktik.

## 3 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner att högst 50 000 000 kr av under anslaget *Särskilda åtgärder för arbetshandikappade* anvisade medel får användas till s.k. otraditionella insatser (avsnitt 2.1),
2. godkänner förslaget om försöksverksamhet med ändrade regler för statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare i enlighet med vad regeringen förordar (avsnitt 2.2),
3. godkänner vad regeringen förordar om utbildningsbidrag till handikappade skolungdomar, som deltar i vägledningsveckor (avsnitt 2.3).

# Kulturdepartementet

# Kulturdepartementet

(Elfte huvudtiteln)

## 1 Kulturverksamhet m.m.

### 1.1 Kulturmiljövård

I prop. 1993/94:140 om bygder och regioner i utveckling har regeringen redovisat att det är angeläget att finna olika vägar att stödja regional utveckling. Kultur i olika former har stor betydelse för en regions livskraft och utveckling. Ett rikt kulturliv och en levande kulturmiljö kan bidra till att göra en plats attraktiv som bostadsort och kan därmed påverka lokalisering av företag liksom möjligheten att rekrytera kvalificerad arbetskraft.

Regeringen har den 3 mars 1994 som uppföljning av riksdagens beslut om extra ROT-åtgärder för budgetåret 1993/94 beslutat om ett extra anslag på 195 miljoner kronor till Riksantikvarieämbetet att användas för upprustning av kulturhistoriskt värdefulla miljöer och byggnader. Ett antal angelägna projekt har därför nu kunnat komma igång. Även med detta väsentliga tillskott finns det fortfarande behov av upprustningsåtgärder i den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Regeringen finner det därför motiverat att för budgetåret 1994/95 ytterligare 300 miljoner kronor bör anslås till s.k. ROT-åtgärder i byggnader och miljöer av kulturhistoriskt värde. I bilaga 10 till denna proposition har redovisats att medlen bör anvisas över Arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel.

Det finns inom kulturmiljövården en god beredskap att komma i gång med ytterligare ett antal större och mindre upprustnings- och restaureringsprojekt. Exempel på projekt som kan igångsättas utan större dröjsmål är vissa av vallonbruken i Uppland, andra industriminnen, företrädesvis i Norrland och Bergslagen, väderkvarnar på Öland m.m.

De projekt som kan få en långsiktigt positiv effekt för den regionala utvecklingen skall prioriteras. Det kan vara projekt av rent museal karaktär som kan gynna kulturturismen. Det kan också vara bebyggelse som kan användas för kulturella arrangemang, utbildningsverksamhet, social verksamhet o. dyl., men också till vanliga arbetsplatser eller bostäder.

Det är väl känt att kulturområdets småskaliga projekt kan ge omedelbara sysselsättningseffekter. De kan också ges den spridning över landet som eftersträvas. De föreslagna extra medlen kan komma att skapa omkring 1 800 nya jobb för olika yrkeskategorier inom ombyggnads- och upprustningsverksamheten. Siffran bygger på Boverkets beräkningar att en miljon kronor i stöd till kulturhistoriskt värdefulla byggnader ger 5-6 nya årsarbeten.

Riksantikvarieämbetet bör samråda med Arbetsmarknadsstyrelsen om medlens fördelning över riket.

Beslut om medel för byggnadsvård och kulturmiljövård kan sedan budgetåret 1993/94 delegeras från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsernas kulturmiljöenheter. På länsstyrelserna arbetar man med inriktningen att se till länets hela utveckling och ta till vara dess resurser. På länsstyrelserna känner man väl till olika regionala projekt och vad de har för potential ur olika aspekter. Dessutom har man ett upparbetat kontaktnät och ett nära samarbete med landsting, kommuner, länsmuseer, olika lokala organisationer, företag och intressenter. Detta gör att länsstyrelserna kan styra de medel man har till förfogande på ett effektivt sätt.

I prop. 1993/94:100 bil. 14 föreslog regeringen att länsstyrelsernas kulturmiljöenheter skulle ges medel för handläggningen av nya arbetsuppgifter inom bl.a. byggnadsvården, landskapsvården, kyrkorestaureringar och arkeologiområdet. Riksdagen (bet. 1993/94:BoU13, rskr. 1993/94:211) har delvis avvisat regeringens förslag på denna punkt. På en del länsstyrelser kan detta komma att skapa vissa problem för en smidig hantering av de extra insatserna. Regeringen förutsätter att länsstyrelserna därför nu prövar de möjligheter till intern omfördelning av resurserna för handläggning, som uppgifterna inom kulturmiljövården kan komma att kräva.

## 1.2 B 33. Bidrag till vissa museer m.m.

Museiutredningen (Ku 1993:05) som har haft i uppdrag att överväga frågan om den statliga museipolitikens räckvidd bl.a. mot bakgrund av förslag som i olika sammanhang förts fram om statligt ansvarstagande eller statligt stöd till nya museer har nyligen överlämnat sitt betänkande Minne och bildning – Museernas uppdrag och organisation (SOU 1994:51). Regeringens avsikt var att i anslutning till behandlingen av utredningens förslag ta upp frågan om stöd till bl.a. Bildmuseet i Umeå.

Riksdagen har emellertid på grundval av två motioner redan beslutat att anvisa 1 miljon kronor under detta anslag till verksamheten vid Bildmuseet i Umeå under budgetåret 1994/95 (bet.1993/94:KrU26, rskr. 1993/94:196).

Riksdagen har bl.a. noterat att ett särskilt avtal träffats mellan Statens konstmuseer och Bildmuseet i augusti 1993. Syftet med detta är att de båda museiorganisationerna i samverkan skall stärka konstbildningsarbetet i övre Norrland genom att göra Bildmuseet till ett regionalt konstcentrum. Genom samarbetet får Statens konstmuseer möjlighet att göra sina samlingar tillgängliga för en ny publik under betryggande omständigheter.

Riksdagen har vidare redovisat att den konstbildande verksamhet som bedrivs vid Bildmuseet är av stor betydelse för den nordligaste regionen i Sverige. Regeringen delar denna uppfattning, men anser att den ekonomiska insatsen måste finansieras. Regeringen har därför för avsikt att beakta detta i budgetpropositionen för budgetåret 1995/96.

Bildmuseet har Umeå universitet som huvudman. Museet spelar en viktig roll för de estetiska utbildningarna vid universitetet och utgör dessutom en väsentlig basresurs för den museologiutbildning som universitetet är ensamt i landet om att bedriva. Då museet utgör en väl integrerad del av universitetets verksamhet bedömer regeringen det vara naturligt att medlen i stället beräknas under åttonde huvudtitelns anslag C 9. Umeå universitet: Grundutbildning. Detta föreslås även på annan plats i förevarande proposition (bil. 8). I konsekvens härav bör anslaget Bidrag till vissa museer m.m. föras upp i statsbudgeten med ett motsvarande lägre belopp.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (bet.1993/94:KrU26, rskr. 1993/94:196) till *Bidrag till vissa museer m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisar ett anslag på 101 938 000 kr.

# 2 Invandring m.m.

## 2.1 Behovet av kommunplatser i flyktingmottagandet

Regeringen bedömde i budgetpropositionen att sammanlagt drygt 100 000 flyktingar behövde tas emot i kommunerna under budgetåren 1993/94 och 1994/95. Kommunmottagandet innevarande budgetår antogs komma att omfatta 51 000–52 000 personer, främst bosnier, som i huvudsak skulle tas emot under senare delen av budgetåret. Regelsystemet för utbetalning av den statliga ersättningen till kommunerna innebär att utbetalningarna till största delen belastar budgetåret 1994/95. Budgetåret 1994/95 väntades ytterligare 50 000 personer flytta ut i kommunerna, med koncentration till budgetårets första del.

Utflyttningen av bosnier från förläggningar till kommuner har hittills skett i den omfattning och takt som förutsattes i budgetpropositionen. Däremot tyder mycket på att anhöriginvandringen från Bosnien-Hercegovina inte kommer att bli så omfattande som tidigare antagits. Mot bakgrund av detta skulle en reviderad bedömning av behovet av kommunplatser – med i övrigt oförändrade förutsättningar – minska kommunmottagandet till sammanlagt 87 000 för de båda budgetåren.

Regeringen har emellertid den 14 april i år beslutat om en särskild förordning som innebär att barn och barnfamiljer som ansökt om uppehållstillstånd före den 1 januari 1993 och som inte fått ansökan slutligt prövad, skall beviljas uppehållstillstånd om inte särskilda skäl talar emot detta. Regeringens beslut bedöms leda till att drygt 20 000 personer, varav nästan hälften barn, kommer att få permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det rör sig huvudsakligen om Kosovoalbaner, vilka skall tas emot av kommunerna inom

ramen för flyktingmottagandet. Till allra största delen sker detta kommunmottagande under budgetåret 1994/95.

Regeringens vägledande beslut i mars om att ge permanent uppehållstillstånd till fyra somalier medför att huvuddelen av de drygt 1 700 somalier, som i dag vistas på flyktingförläggningar, under de närmaste månaderna kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd och skall tas emot i kommunerna. Till detta kommer viss följdinvandring av anhöriga vilket gör att man bör räkna med totalt ca 2 400 kommunmottagna somalier.

Totalt beräknas de av regeringen fattade besluten leda till att det behövs i storleksordningen 5 000 fler kommunplatser budgetåret 1994/95 än vad som angavs i budgetpropositionen.

## Anslagsberäkning

I budgetpropositionen för budgetåret 1994/95 har regeringen beräknat medelsbehovet för anslaget D 5. Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m.m. till 7 632 141 000 kronor.

Med i det föregående angivna utgångspunkter och ett antagande om att huvuddelen av flyktingarna kommer att tas emot i kommunerna under andra halvåret 1994 och första kvartalet 1995 beräknas anslagsbehovet budgetåret 1994/95 för ersättningar till kommunerna bli 500 miljoner kronor högre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Beräkningarna avser schablonersättningar, men även kostnaderna för handikappade och för barn utan egna vårdnadshavare skulle kunna öka något. Det kan också uppstå ett behov av att utöka anslagsposten för extraordinära kostnader utöver de 150 miljoner kronor som föreslagits i budgetpropositionen.

För 1995/96 kan anslagskonsekvenserna av de ökade kommunutflyttningarna komma att uppgå till 1,1 miljarder kronor i ersättningsutbetalningar till kommunerna. Samtidigt kommer dock anslagsbehovet att minska jämfört med tidigare beräkningar som en följd av lägre anhöriginvandring av bosnier än som tidigare har antagits.

Samtidigt som anslagsbehovet för kommunersättningar ökar, bör de beslut regeringen fattat leda till en viss minskning av förläggningskostnaderna. Handläggningstiderna bör i vissa ärenden kunna kortas genom den särskilda förordningen och praxisbeslutet vad gäller somalier. Det gäller särskilt i ärenden som nu ligger hos Invandrarverket och som verket med tillämpande av tidigare regler och praxis inte bifallit. I dessa fall bortfaller den handläggningstid som annars skulle ha åtgått för Utlänningsnämndens behandling av ett överklagande. Under förutsättning att det finns tillgängliga kommunplatser kan då utflyttning från en förläggning ske väsentligt snabbare med minskad förläggningskostnad som följd. I de fall den beslutade förordningen innebär att en asylsökande, som annars skulle avvisats, får stanna, bortfaller också kostnaden för verkställighet av avvisningsbeslutet.

Överslagsvis kan man räkna med att sådana kostnader som nu aldrig kommer att uppstå, minskar utgiftstrycket med 150 miljoner kronor. Netto-

effekten på statsbudgeten totalt budgetåret 1994/95 till följd av regeringens beslut den 14 april blir därmed (500-150=)350 miljoner kronor. Regeringen avstår emellertid från att föreslå riksdagen neddragningar på förläggningsanslaget eller andra anslag, eftersom utvecklingen av dessa anslag överhuvudtaget är osäker.

**Förslag till regeringsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

under elfte huvudtitelns förslagsanslag *Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisar 500 000 000 kronor utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 12.

## 2.2 Mottagandet av asylsökande

I prop. 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m. föreslog regeringen att rätten till bistånd enligt den föreslagna lagen om mottagande av asylsökande m.fl. skulle upphöra när en ansökan om uppehållstillstånd avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skulle verkställas. Rätten till bistånd skulle enligt förslaget dock kvarstå för den tid som skäligen behövdes för verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning. Motsvarande bestämmelser finns i den nu gällande lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl.

I sitt betänkande (1993/94:SfU11) med anledning av nämnda prop. 1993/94:94 föreslog socialförsäkringsutskottet att 11 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. skulle få en sådan lydelse att det därigenom klargjordes att statens kostnadsansvar omfattade även tiden för verkställigheten. Utskottets lagförslag innebar att en asylsökande som fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning men som på annat sätt än genom att hålla sig undan försvårade verkställigheten, skulle komma att ha rätt till bistånd av Invandrarverket under obegränsad tid. Utskottet uttalade samtidigt att utskottet förutsatte att, i den mån ekonomiska sanktionsmöjligheter erfordrades gentemot utlänningar som på annat sätt än genom att hålla sig undan försvårade verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, regeringen skulle återkomma med förslag om det.

Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 1993/94:188).

Statens invandrarverk har i skrivelse den 28 mars 1994 framhållit att en absolut rätt till bistånd fram till det att utlänningen lämnat landet avsevärt kommer att försvåra verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning. Verket pekar i skrivelsen också på att det i lagen finns möjligheter att sätta ned och under vissa förutsättningar dra in det ekonomiska biståndet för den som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd och att åtminstone samma sanktionsmöjligheter borde finnas gentemot den som inte medverkar till avvisning.

Regeringen bedömer att det är nödvändigt att någon form av ekonomiska sanktionsmöjligheter finns för det fall att utlänningen vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att verkställigheten skall kunna genomföras. Det kan t.ex. gälla den som vägrar att medverka till att söka en passhandling som krävs för återresan. Sanktionsmöjligheterna bör ansluta till dem som finns för asylsökande som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon form av organiserad verksamhet eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 10 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. bör ändras i enlighet härmed.

I prop. 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m. föreslog regeringen att driften av alla förläggningar skall vara öppen för entreprenad och att Invandrarverket aktivt skall arbeta för att öka inslaget av entreprenad. I propositionen angavs vidare bl.a. att skyldighet för personal hos privata entreprenörer att iaktta tystnadsplikt borde skrivas in i entreprenadavtalen. Mot bakgrund av att personalen på en förläggning endast i begränsad omfattning får del av integritetskänsliga uppgifter gjorde regeringen i propositionen bedömningen att sekretessfrågorna, åtminstone tills vidare, borde kunna lösas avtalsvägen.

Socialförsäkringsutskottet uttalade i sitt betänkande 1993/94:SfU11 (s. 16) med anledning av två motioner att det enligt utskottets mening är nödvändigt att tystnadsplikten för privat anställda regleras i lag så att ett brott mot tystnadsplikten kommer att kunna straffbeläggas. Utskottet ansåg att inte minst riskerna för flyktingspionage måste tas på största allvar. Utskottet ansåg därför att regeringen snarast borde återkomma till riksdagen med ett förslag till en sådan lagreglering och hemställde att riksdagen med bifall till motionerna som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om tystnadsplikt.

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1993/94:188).

Med hänsyn till vad riksdagen uttalat i denna fråga föreslår regeringen att en lagstadgad tystnadsplikt för privatanställd förläggningspersonal införs.

I lagen om mottagande av asylsökande m. fl. bör därför införas en bestämmelse av innebörd att den som är eller har varit verksam inom förläggningsverksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Statens Invandrarverk inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden. Det kan t.ex. vara fråga om ett aktiebolag, en frivilligorganisation eller en fysisk person som driver en förläggning efter att ha slutit ett entreprenadavtal med Invandrarverket. Genom den föreslagna bestämmelsen kommer tystnadsplikt att gälla för de anställda på företaget eller organisation eller hos den fysiska personen beträffande sådant som de genom sin verksamhet får veta om utlänningar som vistas på förläggningen. Den nya paragrafen bör placeras sist i lagen.

De förslag till lagändringar som läggs fram i detta ärende har inte varit föremål för sedvanlig remissbehandling. Mot bakgrund av ändringarnas begränsade omfattning och enkla beskaffenhet och då det är synnerligen angeläget att förslagen kan träda i kraft den 1 juli 1994 anser regeringen att förslagen kan läggas fram i förevarande skick. Med hänsyn till förslagens enkla

beskaffenhet får också Lagrådets hörande anses sakna betydelse. Något yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

## 2.3 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

*dels* att 10 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas en ny paragraf, 24 §, samt före 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|

10 §

För den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd kan dagersättning enligt 17 § sättas ned, dock inte till den del den är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Sådan nedsättning kan även göras för ensamstående person som fyllt 16 men inte 18 år.

Om utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 även efter det nedsättning skett enligt första stycket utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd, kan bostadsersättning enligt 16 § sättas ned helt, om utlänningen erbjuds plats på en förläggning, och dagersättning enligt 17 § sättas ned helt, om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

*Bestämmelserna i andra stycket om nedsättning av bostadsersättning och dagersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.*

**Tystnadsplikt**

24 §

*Den som är eller har varit verksam inom förläggningsverksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Statens Invandrarverk enligt 2 §, får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden.*

# Näringsdepartementet

# Näringsdepartementet
(Tolfte huvudtiteln)

## 1 Exposition 1997 Stockholm

### Bakgrund

Stockholms stad och Stockholms Handelskammare har initierat ett projekt - Exposition 1997 Stockholm - för att i Stockholm genomföra en kombinerad internationell utställning och mässa för näringsliv, vetenskap och kultur. Expositionen avses äga rum 7 juni - 31 augusti 1997, dvs. jämnt 100 år efter Allmänna Konst- och Industriutställningen i Stockholm 1897.

Exposition Stockholm 1997 AB, som ägs gemensamt av Stockholms stad och Stockholms Handelskammare, har kommit in till regeringen med en ansökan om ett räntebelagt villkorslån från staten på 375 miljoner kronor, vilket skulle utbetalas med 200 miljoner kronor under andra halvåret 1996 och med 175 miljoner kronor under första halvåret 1997. Återbetalning av lånet skall enligt ansökan ske i december 1997. En liknande ansökan har riktats till Stockholms stad. Expositionsbolaget har således begärt villkorslån som uppgår till sammanlagt 750 miljoner kronor. Expositionen, som av projektets ledning bedöms få en omslutning på 1 445 miljoner kronor, skall enligt ansökan inte vara beroende av bidrag utan förväntas ge ett överskott och även ha rimliga reserver. Ett eventuellt överskott avses användas för bildande av en fond för ekologisk forskning i Östersjöområdet. Villkorslånen behövs emellertid för att lösa den finansiella överbryggningen mellan de stora kostnader som uppkommer i uppbyggnadsfasen av projektet och de intäkter som till största delen kommer in under den tid Expositionen pågår.

I ansökan anges att målet med Expositionen är att göra denna till en riksangelägenhet, där Sverige skall visa upp vad näringsliv, vetenskap och kultur förmår. Expositionen förväntas enligt arrangörerna dra till sig besökare från såväl Sverige som övriga Europa, särskilt Östersjöområdet. Den nationella manifestation av förnyelse, framtidstro och inspiration som arrangörerna avser att uppnå med Expositionen förväntas av dessa även medföra att Sverige kan markera sin ställning i det nya Europa, i synnerhet i Östersjöområdet, på ett sådant sätt att omvärlden skall uppfatta Sverige som ett attraktivt investeringsland.

**Regeringens bedömning**

Regeringen delar bedömningen att "Expositionen 1997 Stockholm" kan skapa betydande möjligheter att på bred front marknadsföra Sveriges näringsliv, vetenskap och kultur. Detta kan visa omvärlden att Sverige är en avancerad kunskapsnation samtidigt som det svenska näringslivets internationella styrka betonas. Sammantaget kan detta medföra att Sverige uppfattas som ett attraktivt investeringsland för både svenska och utländska företag. Därtill kommer att ett projekt av Expositionens karaktär sannolikt även kommer att ge vissa direkta samhällsekonomiska effekter som t.ex. ökad produktion och ökade skatteinkomster beroende bl.a. på den ökning av antalet utländska besökare som förväntas ske. En långsiktig effekt kan vara att Expositionen marknadsför Sverige som turistland, vilket skulle kunna generera en ökad turism till Sverige.

Det är vidare regeringens uppfattning att det är nödvändigt med en statlig eller annan offentlig lånefinansiering eller garanti för att täcka det finansieringsbehov som finns för att genomföra Expositionen, bl.a. med tanke på de väsentliga kommersiella risker som åtminstone finns i initialskedet av projektet. En sådan finansiering är troligen också ägnad att ge projektet internationell trovärdighet och legitimitet.

Staten bör således medverka till en finansiering av projektet, men detta bör ske i form av en kreditgaranti i stället för villkorslån. Beloppet på kreditgarantin kan dock, med beaktande av det bedömda finansieringsbehovet, sättas lägre än det ansökta beloppet för villkorslånet. Statens risktagande vid en garanti bör vidare minskas i möjligaste mån. Kalkylerna för Expositionen är på nuvarande planeringsstadium osäkra och översiktliga, vilket också påpekas av revisionsföretaget Öhrlings & Reveko i en rapport som genomförts på Näringsdepartementets uppdrag. Ett utfärdande av en kreditgaranti bör därför endast kunna ske om vissa villkor är uppfyllda vid vissa angivna tidpunkter, vilket bör reducera statens risktagande väsentligt. Exempel på sådana villkor är att ett tillfredsställande antal intressenter och utställare från alla delar av landet är engagerade genom avtal, programpunkterna definierats mer i detalj, fungerande planerings- och kostnadsredovisningssystem har byggts upp, preciserade kostnadskalkyler dokumenterats och reviderade prognoser avseende entréer och hyresintäkter framlagts samt reviderad och detaljerad finansieringsanalys presenterats. Ett ytterligare villkor för statens medverkan bör vara att Stockholms stad beslutar att medge ett villkorslån eller annan likvärdig finansiering till Expositionen av minst samma omfattning som staten. Det innebär att staten och Stockholms stad påtager sig ett ansvar för eventuella kreditförluster i proportion till sina resp. finansieringsinsatser.

En garantiavgift bör utgå. Kontrolltidpunkterna för om villkoren uppfyllts bör vara i augusti 1994, i augusti 1996 i samband med det första eventuella utnyttjandet av garantin och slutligen i januari 1997, då resterande del av garantin skall utnyttjas. Staten bör även utse en revisor i Expositionsbolaget.

Förutsättningen är naturligtvis också att verksamheten inte orsakar oacceptabel inverkan på miljö eller trafik i området.

Det bör ankomma på regeringen att närmare utforma villkoren för en kreditgaranti till Exposition 1997 Stockholm AB.

**Förslag till riksdagsbeslut**

Regeringen föreslår att riksdagen

bemyndigar regeringen att teckna avtal med Exposition 1997 Stockholm AB om utfärdande av en kreditgaranti intill ett belopp om högst 300 miljoner kronor.

## 2 Fortsatt giltighet av lagen (1982:315) om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser

Riksdagen antog år 1982 lagen (1982:315) om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser (prop. 1981/82:112, bet. 1981/82:NU35, rskr. 1990/91:291). Enligt lagen har staten rätt att utse en ledamot och en ersättare för denne i styrelsen för sådana allmännyttiga stiftelser som har tillgångar överstigande 5 miljoner kronor. Högst tio stiftelser får, enligt lagen, samtidigt omfattas av sådan representation. Lagen gällde ursprungligen till utgången av juni 1985. Tidsbegränsningen av lagen var föranledd bl.a. av att stiftelsernas ställning och verksamhet utreddes av stiftelseutredningen (Ju 1975:01).

Lagens giltighet har därefter förlängts tre gånger (senast genom SFS 1991:427). Skälet till detta har främst varit att slutgiltig ställning till frågan om offentlig styrelserepresentation enligt regeringen borde tas först när det förelåg en av riksdagen antagen stiftelselag.

Regeringen beslutade den 16 september 1993 en proposition om en ny stiftelselag (prop. 1993/94:9). Den nya stiftelselagen innebär bl.a. att alla stiftelser som berörs av styrelserepresentationslagens tillämpningsområde utan undantag blir bokföringsskyldiga och skyldiga att upprätta en på bokslutet grundad årsredovisning. De blir också skyldiga att ha kvalificerad revisor och såväl årsredovisningen som revisionsberättelsen blir offentlig. Om stiftelsen i det enskilda fallet t.ex. inte följer kravet på att årsredovisningen skall vara offentlig, skall tillsynsmyndigheten alltid ha möjlighet att ingripa. Detta innebär att vem som helst har goda möjligheter att skaffa sig en inblick i hur stiftelserna sköts.

Mot bakgrund av det sagda ansåg regeringen i propositionen att systemet med offentlig styrelserepresentation nu kunde upphöra. Regeringen förordade i propositionen att stiftelselagen skulle träda i kraft den 1 januari 1995. Det bedömdes därvid inte nödvändigt att förlänga giltigheten för lagen om offentlig styrelserepresentation efter den 1 juli 1994.

Riksdagen har därefter den 13 april 1994 antagit den föreslagna lagen men beslutat att ikraftträdandet av den uppskjuts ett år till den 1 januari 1996 (bet. 1993/94:LU12, rskr. 1993/94:225).

Lagen om statlig styrelserepresentation upphör sålunda att gälla den 30 juni 1994. Mot bakgrund av att stiftelselagen träder i kraft den 1 januari 1996 bedömer regeringen det nu lämpligast att giltigheten av lagen om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser förlängs med ytterligare ett och ett halvt år fram till utgången av år 1995.

Lagförslaget är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

### Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1982:315) om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser.

### Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1982:315) om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser.

Härigenom föreskrivs att lagen (1982:315) om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser, som gäller till utgången av juni 1994, skall fortsätta att gälla till utgången av år 1995.

# Civildepartementet

# Civildepartementet
(trettonde huvudtiteln)

## Uppföljning av den kommunala verksamheten

Stora förändringar sker inom den kommunala sektorn. Kommunernas och landstingens verksamhet minskar nu till följd av den samhällsekonomiska situationen. Verksamhetsformer ändras, förändringar sker i huvudmannaskapet för vissa verksamheter och på flera områden införs en valfrihet för medborgaren. De stora och snabba förändringarna har medfört ett större behov av att mer löpande följa utvecklingen av den kommunala verksamheten - på ett övergripande plan.

Finansutskottet erinrade vid behandlingen av den kommunalekonomiska propositionen (prop. 1991/92:150, del II) om behovet av en övergripande uppföljning av samspelet mellan stat och kommun i finansiellt hänseende. I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 67) uttalade regeringen att utvecklingen mot en minskad statlig reglering av den kommunala verksamheten i kombination med en lägre ökningstakt för de kommunala intäkterna gör det nödvändigt för riksdagen och regeringen att mera samlat kunna följa och utvärdera verksamheten i landets kommuner och landsting. Av intresse för statens uppföljning är bl.a. hur verksamheten utvecklas i förhållande till de nationella målen, hur ekonomin utvecklas, hur efterfrågan på olika områden förändras och utvecklingen av effektivitet och produktivitet.

Stat-kommunberedningen (C 1990:B) har haft i uppdrag att utveckla formerna för uppföljning av kommunernas verksamhet. En arbetsgrupp kommer inom kort att redovisa resultatet i form av en departementspromemoria. I rapporten kommer utvecklingen av kommunernas och landstingens verksamhet under 1993 att beskrivas i form av nyckeltal, redovisningar av gjorda studier och redogörelser för särskilda frågor. Uppföljningen sker på nationell nivå - uppgifter för enskilda kommuner och landsting redovisas inte. Syftet med rapporten är att teckna en helhetsbild av hur den kommunala verksamheten relaterar sig till olika nationella mål som regering och riksdag har uppställt för vissa viktiga verksamhetsområden, att ge en översiktlig bild av kommunernas och landstingens ekonomiska ställning samt att belysa effektivitetsfrågor, kvalitetsutveckling och demokratiaspekter. Avsikten är att denna rapport skall vara den första i en årligen återkommande redovisning till riksdagen.

Regeringen kommer att i särskilda former inhämta synpunkter på hur redovisningen kan utvecklas för att underlätta för riksdagen att följa utvecklingen inom den kommunala sektorn.

# C. Konsumentfrågor

## C 1. Konsumentverket

Regeringen har den 10 februari 1994 beslutat prop. 1994/95:123 med förslag till skuldsaneringslag m.m. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1994.

Kommunerna har enligt socialtjänstlagen (1980:620) ett övergripande ansvar för att ge den enskilde stöd och hjälp i olika situationer. I skuldsaneringslagen (1 §) preciseras denna skyldighet när det gäller privatekonomisk rådgivning till skuldsatta personer.

Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil. 14 s. 55) föreslagit att 10 miljoner kronor anvisas för att ställas till Konsumentverkets förfogande för åtgärder i samband med lagens ikraftträdande i form av bl.a. utbildnings- och informationsinsatser.

I budgetpropositionen och i propositionen med förslag till skuldsaneringslag m.m. har regeringen aviserat att ytterligare medel bör avsättas för åtgärder inom den kommunala sektorn i samband med skuldsaneringslagens ikraftträdande.

Regeringen bedömer att kommunerna i reformens inledningsskede kan behöva stöd med syfte att effektivisera och förstärka den kommunala verksamheten inom området budgetrådgivning och skuldsanering med anledning av den nya lagen. Flertalet kommuner bedriver i dag budgetrådgivning och många bedriver även skuldsaneringsverksamhet. Behovet av stöd torde därför variera från kommun till kommun.

För ändamålet föreslår regeringen att 15 miljoner kronor som en engångsanvisning anvisas över anslaget C 1. Konsumentverket. Medlen bör fördelas och disponeras av Konsumentverket i samråd med Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet.

Det bör ankomma på regeringen att närmare precisera hur stödet skall fördelas.

### Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under trettonde huvudtitelns ramanslag *Konsumentverket* för budgetåret 1994/95 anvisar 15 000 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 14.

# Miljö- och Naturresursdepartementet

# Miljö- och naturresursdepartementet
(Fjortonde huvudtiteln)

Prop. 1993/94:150
Bil. 14

## Huvudsakligt innehåll

Inom Miljö- och naturresursdepartementets verksamhetsområde lämnas förslag till vissa ändringar i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Den nedre gränsen för avgiftsskyldighet föreslås sättas vid pannor som årligen producerar 25 gigawattimmar (GWh) energi, i stället för som nu 50 GWh. Genom denna ändring kommer ytterligare ca 500 pannor som årligen släpper ut ca 10 000 ton kväveoxider att omfattas av avgiftsplikt. Stationära förbränningsmotorer för energiproduktion föreslås bli avgiftspliktiga. När mätdata saknas skall det i viss utsträckning vara möjligt att beräkna avgiften med utgångspunkt från uppmätta utsläpp under avgiftsåret med ett tillägg på 50 %.

Sänkningen av den nedre gränsen för avgiftsskyldighet föreslås ske stegvis, så att pannor som producerar mer än 40 GWh blir avgiftsskyldiga den 1 januari 1996 och pannor med en produktion över 25 GWh blir avgiftsskyldiga den 1 januari 1997. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

## En utvidgning av systemet med kväveoxidavgift

## 1 Inledning

Som ett led i arbetet med att begränsa utsläppen av kväveoxider i enlighet med riktlinjer som beslutats av riksdagen infördes den 1 januari 1992 ett system med avgifter för kväveoxidutsläpp vid energiproduktion. Avgiftsskyldigheten omfattar stora produktionsanläggningar och betalas med 40 kr per kg utsläppta kväveoxider. Avgiftsmedlen återförs till de avgiftspliktiga i relation till den mängd energi de producerar (nyttiggjord energi).

Mot bakgrund av behovet av ytterligare åtgärder mot kväveoxidutsläppen tillkallades våren 1993 en särskild utredare (dir. 1993:59) med uppgift att bl.a. belysa förutsättningarna för och effekterna av en breddning av det nuvarande avgiftssystemet till mindre energiproduktionsanläggningar och förbränningsprocesser inom industrin. Utredaren har i sitt betänkande, Morot och piska för en bättre miljö

(SOU 1993:118), lämnat förslag till ändringar i lagen om miljöavgift. Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 14.1*. Vidare finns betänkandets lagförslag i *bilaga 14.2* samt en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena i *bilaga 14.3*.

I detta sammanhang behandlas frågan om att bredda avgiftssystemet till mindre energiproduktionsanläggningar, införa avgiftsplikt för stationära förbränningsmotorer och komplettera reglerna om schablonberäkning av avgift. Regeringen beslöt den 17 mars 1994 att inhämta *Lagrådets* yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 14.4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 14.5*. I regeringens lagförslag har en redaktionell ändring gjorts jämfört med det till Lagrådet remitterade förslaget.

## 2 Bakgrund

Enligt nu gällande regler omfattar systemet med kväveoxidavgift stora pannor för energiproduktion med en tillförd energi av minst 50 gigawattimmar (GWh) och en tillförd effekt av minst 10 megawatt (MW). Även gasturbiner för energiproduktion är avgiftspliktiga. Systemet omfattar pannor inom industrin som är jämförbara med sådana som används för ren energiproduktion. Direkt processförbränning, exempelvis i ugnar för smältning eller upphettning av processråvaror eller mellanprodukter omfattas inte av systemet. Skogsindustrins sodapannor och lutpannor är inte heller avgiftspliktiga. Bestämmelserna finns i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion, förordningen (1991:339) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion och i föreskrifter som meddelats av Statens naturvårdsverk.

Avgiften tas ut med 40 kr per kg utsläppta kväveoxider. Om mätning görs kontinuerligt beräknas avgiften på grundval av de uppmätta utsläppen. Om mätning inte sker eller om mätningen inte fyller uppställda krav tillämpas en schablon för avgiftsuttaget, som grundas på energiinnehållet i det tillförda bränslet. Schablonen medför en hög avgift, vilket gör det fördelaktigt att säkerställa funktionen hos mätutrustningen så att avgiften kan beräknas på verkliga utsläpp.

Avgiftsmedlen återbetalas till de avgiftsskyldiga via Naturvårdsverket, som administrerar avgiftssystemet. Återföringen grundas på den nyttiggjorda energiproduktionen i de avgiftspliktiga enheterna.

## 3 En utvidgning av tillämpningsområdet

Kväveoxidavgiften har visat sig vara ett kostnadseffektivt styrmedel. Trots den korta tid systemet har tillämpats har det medfört stora minskningar av utsläppen. De tekniska svårigheter som diskuterades innan det infördes, främst i fråga om kravet på kontinuerlig utsläppsmätning, har visat sig möjliga att hantera. Systemet har också tilldragit sig stor internationell uppmärksamhet.

Enligt regeringens mening är det mot den angivna bakgrunden naturligt att ta upp frågan om en utvidgning av systemet med kväveoxidavgift. I

betänkandet Morot och piska för en bättre miljö, föreslår den särskilde utredaren en breddning av systemet till att omfatta dels vissa industriprocesser, dels pannor med en energiproduktion över 25 GWh per år. Förbränningsmotorer för energiproduktion föreslås också bli avgiftspliktiga. Vidare föreslås ändringar i reglerna om schablonberäkning av avgiften. Utredaren anser att man i fråga om anläggningar för avfallsförbränning bör kunna frångå principen att återföringen skall grundas på den nyttiggjorda energin, om avsättningssvårigheter för energin föreligger. Slutligen redovisas de erfarenheter som nu finns från tillämpningen av systemet.

Regeringen föreslår i det följande att en breddning av systemet till att omfatta mindre pannor genomförs och att reglerna om schablonberäkning av avgiften kompletteras. När det gäller anläggningar för avfallsförbränning anser regeringen att problem med avsättningssvårigheter för sådana anläggningar inte bör medföra att principerna för kväveoxidavgiften ändras.

När det gäller industriprocesserna föreslår utredaren att systemet med kväveoxidavgift utvidgas till att omfatta sodapannor, sulfitpannor och mesaugnar inom massa- och pappersindustrin, värmningsugnar och koksverk inom järn- och stålindustrin samt raffinaderiprocesser, inklusive Statoil Petrokemis tillverkning av eten och propen i Stenungsund. En utvidgning av systemet enligt utredarens förslag skulle innebära att ytterligare utsläpp på ca 24 000 ton kväveoxider skulle omfattas av avgiften.

Utsläppen av kväveoxider från industriprocesser har minskat under senare år. Utsläppen måste dock fortsätta att minska för att komma ned till nivåer som inte ger upphov till en märkbar påverkan på miljö och hälsa. Regeringen delar mot den bakgrunden utredarens bedömning att ytterligare åtgärder måste vidtas för att målsättningarna avseende kväveoxidutsläpp skall uppfyllas. Som utredaren har visat finns det inom de angivna industrisektorerna en betydande potential för en kostnadseffektiv minskning av utsläppen, dvs. inom ramen för en kostnad på 40 kr per kg utsläppta kväveoxider. Systemet med kväveoxidavgift skulle i dessa fall vara ett verkningsfullt komplement till övriga åtgärder. Flera av de anläggningar som skulle omfattas har redan installerat utrustning för kontinuerlig mätning av kväveoxidutsläppen till följd av bestämmelserna i Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av utsläpp av kväveoxider och svaveloxider till luft från förbränning i fasta anordningar (SNFS 1991:4).

Innan förslag läggs fram om att inordna dessa industrisektorer i avgiftssystemet krävs dock, som påpekas av utredaren, en viss kompletterande analys. Skogsindustrin har stora utsläpp av kväveoxider, som nästan uteslutande härrör från sodapannor, sulfitpanor och mesaugnar. När det gäller sodapannor finns det i dag eller utvecklas åtgärder som reducerar utsläppen till en kostnad som understiger 40 kr per kg utsläpp. För skogsindustrins sulfitpannor och mesaugnar är kunskaperna dock otillräckliga om vilka utsläppsreduktioner som är möjliga till en rimlig kostnad. Vidare måste klargöras hur kväveoxidutsläppen ska kunna minskas utan att den önskvärda utvecklingen

mot en slutning av skogsindustrins processer påverkas negativt.

Regeringen har för avsikt att utreda dessa frågor och återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder.

I det nyssnämnda betänkandet redovisas de erfarenheter som finns av systemet från år 1992, dvs. det första avgiftsåret. Under denna period minskade utsläppen av kväveoxider från de berörda anläggningarna från ca 159 milligram per megajoule (mg/MJ) tillförd energi till ca 103 mg/MJ. Från 163 anläggningar (av totalt 185) för vilka utredningen hade tillgång till information minskade utsläppen från ca 21 000 ton till ca 13 500 ton. Av minskningen kan uppskattningsvis 50 % hänföras till kväveoxidavgiften. När avgiften infördes förutsågs (prop. 1989/90:141) en utsläppsminskning till följd av avgiften på i storleksordningen 2 000 ton per år.

Det är av avgörande betydelse att mätsystemen fungerar och ger tillförlitliga resultat. Utredaren redovisar att kraven på mätutrustningens tillgänglighet har varit uppfyllda i nästan samtliga fall och att mycket få mätsystem har visat sig ha allvarliga fel vid kontroller. Osäkerheten när det gäller att fastställa de faktiska årliga utsläppen uppskattas till ± 5 - 10 % av utredaren.

Regeringen konstaterar att avgiftssystemet hittills har fungerat mycket bra och medfört större utsläppsminskningar än vad man ursprungligen trodde. I Naturvårdsverkets fortsatta arbete med avgiftssystemet bör frågan om att begränsa kvarstående osäkerheter när det gäller mätvärden prioriteras. Vidare finns det en viss osäkerhet när det gäller frågan om det uppkommer bieffekter som en följd av långtgående åtgärder för att minska kväveoxidutsläppen, exempelvis genom att utsläppen av andra föroreningar ökar. Naturvårdsverket har i sitt remissvar över betänkandet angett att man är beredd att utreda denna fråga. Regeringen anser att det finns skäl att uppmärksamma problemet och avser att återkomma till frågan.

När det gäller systemets administration anser utredaren att tiden mellan deklaration och slutredovisning bör förkortas. För närvarande gäller att den slutliga debiteringen av avgifter, efter avdrag för belopp som skall återföras, sker under hösten året efter avgiftsåret. Utbetalningar i fall då återföringen överstiger avgifterna sker senast den 1 december samma år. Regeringen instämmer i att det är angeläget att tiden blir så kort som möjligt. En förkortning av tiden bör dock inte övervägas innan den föreslagna breddningen av systemet har trätt i kraft.

# 4 Avgiftsskyldighet för mindre pannor

**Regeringens förslag:** Avgiftsskyldigheten utvidgas till att omfatta produktionsenheter med en energiproduktion på minst 25 GWh per år i stället för som nu minst 50 GWh. Därigenom kommer ytterligare ca 500 pannor med årliga utsläpp av ca 10 000 ton kväveoxider att omfattas av avgiftsplikt. Den nu gällande begränsningen till pannor med en tillförd effekt av 10 MW tas bort. Dessutom inordnas stationära förbränningsmotorer i avgiftssystemet.

Utdvidgningen föreslås ske stegvis, så att pannor som producerar minst 40 GWh per år blir avgiftspliktiga den 1 januari 1996 och pannor som producerar minst 25 GWh blir avgiftspliktiga den 1 januari 1997.

**Utredarens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag. Utredaren föreslår att utvidgningen av avgiftssystemet skall träda i kraft den 1 januari 1996.

**Remissinstanserna:** Förslaget att sänka gränsen för avgiftsplikt till 25 GWh per år tillstyrks av *Närings- och teknikutvecklingsverket*, *Statens naturvårdsverk*, *Kommunförbundet*, *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag*, *Landstingsförbundet*, *Svenska Gasföreningen*, *Svenska Kolinstitutet* och *Naturskyddsföreningen*. *Värmeverksföreningen* avstyrker förslaget. Föreningen anser att kraven på mätning och mätutrustning måste mjukas upp om mindre enheter skall omfattas och att de mindre pannorna bör behandlas som en särskild grupp vid återföringen av avgiftsmedel. Liknande synpunkter framförs av *Kraftverksföreningen*, som anser att en kompletterande gräns för avgiftsskyldighet på 5 - 6 MW tillförd effekt bör tillämpas. *Industriförbundet*, *Skogsindustrierna*, *Kemikontoret* och *Jernkontoret* avstyrker i ett gemensamt yttrande en utvidgad avgiftsplikt. Främst hänvisas till kostnaderna för mätutrustningen. Liknande synpunkter framförs av *Sågverkens riksförbund* och *Svenska Bioenergiföreningen*.

**Skälen för regeringens förslag:** När kväveoxidavgiften infördes var utgångspunkten att även mindre pannor i princip borde ingå i systemet. För beräkning av avgiften krävs dock att utsläppen mäts kontinuerligt med utrustning som uppfyller höga krav. Det konstaterades att kostnaden för en mätutrustning som uppfyller dessa krav måste stå i rimlig relation till den vinst som pannägaren kan göra genom att begränsa utsläppen och minska miljöavgiften. Enligt bedömningar som gjordes av Miljöavgiftsutredningen i betänkandet Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken (SOU 1989:83) kunde den årliga kostnaden beräknas till ca 350 000 kr per anläggning, inklusive kostnaderna för tillsyn och kontroll.

Utredaren konstaterar att de mätsystem som installerats har fungerat mycket bra och haft hög tillgänglighet (över 95 %). Enligt utredaren beräknas den årliga kostnaden för mätning inom en nära framtid uppgå till ca 110 000 kr per år, alltså mindre än en tredjedel av kostnaden enligt den bedömning som gjordes år 1988. Detta förutsätter att kostnaden för ett komplett mätsystem minskar från 500 000 - 700 000 kr, som är priset i dag, till ca 250 000 kr. Utredaren bedömer att denna prisutveckling är sannolik med hänsyn till de kostnadsreducerande åtgärder som nu är tekniskt möjliga utan att mätsystemens tillförlitlighet och pålitlighet påverkas beaktansvärt.

En sänkning av gränsen för avgiftsskyldighet till 25 GWh per år skulle leda till att antalet pannor för vilka avgift betalas skulle öka med ca 500. Dessa pannor släpper för närvarande ut ca 10 000 ton kväveoxider per år. Genom olika åtgärder upp till en kostnad motsvarande 40 kr per kg kväveoxider finns en potential för att minska utsläppen med upp till 5 500 ton.

Regeringen anser med hänsyn till vad som nu har framkommit om kostnaderna för mätning och om de möjliga utsläppsminskningarna att avgiftssystemet bör utvidgas i enlighet med utredarens förslag. Någon åtskillnad mellan små och stora pannor i fråga om återföring bör inte tillämpas. Likaså bör stationära förbränningsmotorer som används för energiproduktion ingå i avgiftssystemet. Utsläppen från sådana motorer kan vara betydande om de inte förses med effektiv reningsutrustning. Den gräns på 10 MW i tillförd effekt som i dag gäller för att en produktionsenhet skall vara avgiftspliktig har i praktiken inte visat sig ha någon betydelse. Den bör därför tas bort.

För pannor med mindre energiproduktion än 25 MWh per år kan det av kostnadsskäl inte krävas att mätutrustning installeras. De kan därför inte inordnas i avgiftssystemet. Även för dessa pannor finns dock en potential för stora utsläppsminskningar till rimliga kostnader, t.ex. genom installation av s.k. låg-NOx-brännare. Det finns enligt regeringens mening skäl att överväga åtgärder av annat slag för att begränsa utsläppen från dessa pannor.

Utredaren har föreslagit att den utvidgade avgiftsskyldigheten skall gälla från den 1 januari 1996. Regeringen anser att det är viktigt att pannägarna ges tillräcklig tid för att installera mätutrustning innan de blir avgiftsskyldiga. Detta gäller särskilt de mindre pannorna inom det intervall på 25 - 50 GWh som nu föreslås omfattas av avgiftsplikt. För dessa pannor är mätkostnaderna av särskilt stor betydelse relativt sett och en utveckling mot lägre kostnader för mätning särskilt betydelsefull. Regeringen föreslår mot den bakgrunden att utvidgningen av systemet sker stegvis, så att pannor med en energiproduktion mellan 40 och 50 GWh görs avgiftspliktiga den 1 januari 1996. För pannor med en produktion mellan 25 och 40 GWh bör avgiftsplikt gälla från den 1 januari 1997. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen och erfarenheterna vid utvidgningen av systemet, särskilt när det gäller kostnaden för och tillgången på mätutrustning.

# 5 Schablonberäkning av avgift

**Regeringens förslag:** Om utsläppen normalt mäts med en utrustning som uppfyller kraven, skall den schablonberäkning som måste ske när utrustningen tillfälligt är ur funktion under högst 60 dygn få grundas på data från utsläppsmätningar under jämförbara driftförhållanden med ett tillägg på 50 %.

**Utredarens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt betänkandet bör schablonberäkningen grundas på genomsnittliga utsläpp under de senaste sex månaderna då mätvärden finns tillgängliga. Någon begränsning av den tid då schablonberäkning får användas föreslås inte.

**Remissinstanserna:** Förslaget tillstyrks av *Värmeverksföreningen. Naturvårdsverket* tillstyrker förslaget men anser att det bör anges att den nya schablonberäkningen bara skall få användas för pannor där mätning av utsläppen normalt sker. Enligt verket bör utgångspunkten för schablonberäkningen vara tidigare mätningar under jämförbara driftförhållanden. Det bör inte vara möjligt att stänga av mätutrustningen när utsläppen är höga och utnyttja den nya schablonen.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nu gällande schablonregeln för beräkning av avgift när data från mätningar inte finns tillgängliga grundas på energimängden i det tillförda bränslet. Schablonberäkningen medför att avgiften blir hög och regeln innebär därför ett starkt incitament för anläggningsägaren att säkerställa att mätutrustning installeras och används. Den har också tillämpats i mycket begränsad omfattning i deklarationerna till kväveoxidavgift.

Funktionsstörningar som leder till att data från mätningar inte finns att tillgå för korta perioder är dock svåra att undvika även i ett välskött system. Det är därför rimligt att det finns en mindre sträng schablon som kan tillämpas för produktionsenheter där mätning normalt sker. Utredaren har föreslagit att utsläppen skall få beräknas till 150 % av de genomsnittliga utsläppen per megajoule tillfört bränsle under de senaste sex månaderna som mätdata finns tillgängliga. En förutsättning är att en mätutrustning finns installerad som uppfyller uppställda krav.

Regeringen anser att förslaget bör genomföras. Med hänsyn till vad Naturvårdsverket anfört bör den nya schablonregeln utformas på ett något annorlunda sätt än som föreslås av utredaren. Under förutsättning att en mätutrustning finns installerad som uppfyller uppställda krav bör schablonberäkningen få grundas på utsläpp som uppmätts under jämförbara driftförhållanden under kalenderåret. Det nya beräkningssättet bör få tillämpas under högst två månader per kalenderår.

Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1995.

# 6 Upprättat lagförslag

Inom Miljö- och naturresursdepartementet har upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Lagförslaget finns i *bilaga 14.6.*

# 7 Författningskommentar

## Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

**2 §**

Genom den nya punkten 3 i första stycket görs stationära förbränningsmotorer som används för energiproduktion avgiftspliktiga.

**3 §**

Begränsningen till produktionsenheter med en tillförd effekt på minst 10 MW har tagits bort. Samtidigt utvidgas tillämpningsområdet till att omfatta produktionsenheter som har en uppmätt, nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst 25 GWh.

**5 §**

Genom det nya tredje stycket införs en ny metod för schablonberäkning av utsläppen. Schablonberäkning används när mätning enligt andra stycket inte kan ske, exempelvis vid funktionsstörningar hos mätutrustningen.

Utsläppen får enligt den nya regeln under högst 60 dygn per kalenderår beräknas till en och en halv gånger den mängd kväveoxider, räknat som kvävedioxid, som i genomsnitt uppmätts under en lika lång tid med jämförbara driftförhållanden under samma kalenderår. En förutsättning för att metoden skall få användas är att en mätutrustning finns installerad som uppfyller uppställda krav. Vidare gäller således den begränsningen att den nya schablonberäkningen får tillämpas sammanlagt högst 60 dygn per kalenderår. Om mätutrustningen är ur funktion en längre tid måste alltså den andra metoden för schablonberäkning användas när det gäller den överskjutande tiden. Utsläppen anses då liksom tidigare motsvara 0,6 gram kväveoxider per megajoule tillfört bränsle om produktionen skett i en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.

Beräkningen enligt den nya metoden skall ske med utgångspunkt från en lika lång tid under kalenderåret då utsläppsmätning skett enligt kraven i andra stycket och då driftförhållandena varit jämförbara. Med det senare avses främst förbränningsförhållandena och det använda bränslet. I praktiken innebär detta också att om särskild utrustning använts eller särskilda åtgärder vidtagits för att begränsa utsläppen under den tid som utsläppsmätningen avser, måste förhållandena i detta avseende vara desamma under den period som schablonberäkningen skall avse.

*Ikraftträdande*

De nya reglerna om schablonberäkning i 5 § träder i kraft den 1 januari 1995. I övrigt träder reglerna i kraft den 1 januari 1996. Avgift tas dock inte ut för kalenderåret 1996 om energiproduktionen i produktionsenheten under året understiger 40 GWh.

# 8 Förslag till riksdagsbeslut

Rergeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion *(bilaga 14.6)*.

Den 1 januari 1992 infördes i Sverige ett system enligt vilket miljöavgift tas ut på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Avgiftsplikten gäller för pannor eller gasturbiner med en minsta tillförd effekt av 10 megawatt (MW) och en nyttiggjord energiproduktion av minst 50 gigawattimmar (GWh) under ett kalenderår. Avgiftens storlek är 40 kronor per kilo utsläpp av kväveoxider.

Regeringen bemyndigade den 13 maj 1993 chefen för Miljö- och naturresursdepartementet att tillkalla en särskild utredare med huvuduppgifterna att dels utreda förutsättningarna för och effekterna av en breddning av nuvarande avgiftssystem för kväveoxidutsläpp från energiproduktionsanläggningar, dels lämna förslag till finansiering av pågående kalkningsverksamhet. I utredningen skulle också ingå bl.a. att överväga behovet av tekniska förändringar av avgiftssystemet samt dispensmöjligheter.

Utredningen tillsattes och inledde sitt arbete i augusti 1993.

I ett tidigare avlämnat delbetänkande - "Finansiering av kalkningsverksamhet" - har utredningen redovisat alternativa förslag till finansiering av kalkningsverksamheten. Övriga till utredningen hörande frågor redovisas i detta betänkande.

Riksdagen beslutade 1988 att de svenska utsläppen av kväveoxider bör minska med 30 procent mellan åren 1980 och 1995. Utsläppen har under perioden 1980 - 1992 minskat från ca 425 000 till 384 000 ton per år, vilket motsvarar ca nio procent.

Den största utsläppskällan är vägtrafiken, som svarar för omkring 159 000 ton per år. Från förbränning och industriprocesser - de verksamheter som är föremål för utredningens prövning av möjligheterna att utvidga avgiftssystemets tillämpningsområde – uppgår utsläppen sammantaget till ca 68 000 ton per år.

Utredningen har kartlagt vilka åtgärder som vidtagits och som planeras med anledning av avgiftssystemet, vad åtgärderna för att minska och följa upp utsläppen kostat, vilka resultat som uppnåtts i form av utsläppsminskning och om avgiftssystemet haft några bieffekter därutöver. Av utvärderingen framgår bl.a. att utsläppen av kväveoxider från de anläggningar som berörs av kväveoxidavgiften har minskat från ca 159 mg/MJ tillförd energi till ca 103 mg/MJ tillförd energi. Av minskningen kan ungefär hälften direkt hänföras till $NO_x$-avgiftens införande. Från de 163 (av totalt 185 st) anläggningar som utredningen haft tillgång till information från har utsläppen sammantaget minskat från ca 21 000 ton till ca 13 500 ton.

Kostnaderna för att reducera utsläppen genom förbränningstekniska åtgärder varierar beroende på bränsleval med i medeltal mellan 4 och 52 kr/kg. Motsvarande kostnad vid reningsåtgärder varierar mellan 10 och 50 kr/kg.

När det gäller förutsättningarna att utvidga avgiftssystemets tillämpningsområde till mindre energiproduktionsanläggningar än de som för närvarande ingår har utredningen övervägt tre olika långt gående steg;

- att sänka avgiftsplikten från en minsta årlig energiproduktion om 50 GWh till 25 GWh (oavsett anläggningens effekt),
- att utsträcka avgiftsplikten till alla anläggningar med en effekt större än 1 MW, samt
- att utsträcka avgiftsplikten till alla energiproduktionsanläggningar.

Efter en genomgång av beståndet av olika slags anläggningar och driftförhållanden har utredningen funnit att det finns goda förutsättningar att sänka den nuvarande nedre gränsen för avgiftsplikt från 50 GWh till 25 GWh. Genom denna åtgärd kan upp till ca 500 pannor med ett sammantaget årligt utsläpp av ca 10 000 ton kväveoxider komma att ingå i avgiftssystemet förutom de som redan är avgiftspliktiga. För den gruppen av anläggningar är det, enligt utredningens mening, rimligt att ställa krav på kontinuerlig mätning av utsläppen.

Även fasta förbränningsmotorer bör ingå i avgiftssystemet.

Det finns - bl.a. med hänsyn till kravet på konkurrensneutralitet - skäl som talar för att även mindre anläggningar blir avgiftspliktiga. Utredningen förordar trots det inte att sådana anläggningar förs till avgiftssystemets tillämpningsområde. Det vore inte rimligt att kräva kontinuerlig mätning av utsläppen från dessa anläggningar så länge som mätningskostnaderna är av den storleksordning som nu kan förutses. Ett inordnande skulle därigenom behöva ske baserat på en schablonmässig bedömning av deras utsläpp. För att få sänkt utsläppsavgift skulle i så fall krav få ställas på att anläggningsägarna genom antingen frivillig kontinuerlig mätning eller installation av typgodkända låg-$NO_x$-brännare kan styrka lägre utsläpp. Det skulle i sin tur innebära att man lämnade den för avgiftssystemet gemensamma nämnare som den kontinuerliga utsläppsmätningen utgör. Vidare skulle en omfattande registrering av ett mycket stort antal mindre pannor behöva göras för att dessa sedan skulle hanteras i ett administrativt system.

Utredningen understryker emellertid vikten av att energiproduktionsanläggningar av olika storlek inte behandlas olika på ett sätt som snedvrider konkurrensen dem emellan. Det är därför angeläget att de olika miljöpolitiska styrmedel som står till buds utformas så att den kombinerade effekten av dem motverkar den snedvridning - till förmån för de mindre anläggningarna- som riskerar bli resultatet av att endast de större anläggningar som ingår i avgiftssystemet blir belastade med kostnader för att minska kväveoxidutsläppen och att kontinuerligt mäta dem.

När det gäller att avgöra i vilken utsträckning det skulle vara ändamålsenligt att utvidga avgiftssystemets tillämpningsområde till att också omfatta industriella processer redovisar utredningen ett antal utgångspunkter för sina överväganden;

- det måste finnas teknologiska förutsättningar att påverka utsläppen för att det ekonomiska incitament som en avgift utgör skall ha någon verkan,
- med hänsyn till att många av de processer som kan bli aktuella att ingå i avgiftssystemet redan har prövats eller kommer att prövas enligt miljöskyddslagen gäller det att avgöra om avgiften kan komma att bli ett verkningsfullt kompletterande styrmedel,

- ett inordnande i avgiftssystemet kan underlättas av att det för många processer redan finns krav på mätning av kväveoxidutsläppen,
- hänsyn måste tas till hur ett inordnande i avgiftssystemet skulle komma att påverka företagens konkurrensvillkor och utvecklingsbetingelser samt
- vikten av att ett visst mått av homogenitet kan upprätthållas mellan dem som ingår i avgiftssystemet med hänsyn i första hand hur utsläppen mäts och hur återbetalningen beräknas.

Med dessa utgångspunkter har utredningen gått igenom förutsättningarna för att i avgiftssystemet inordna de processer som finns inom massa- och pappersindustrin, järn- och stålindustrin, cementindustrin, glasindustrins, raffinaderierna och övrig petrokemisk industri samt gruvindustrin. Dessa industrier släpper sammantaget årligen ut kväveoxider på närmare 25 000 ton.

Genomgången av de olika branschernas verksamhetsvillkor och de tekniska och ekonomiska möjligheterna att minska utsläppen av kväveoxider har lett till att utredningen föreslår att avgiftssystemet tillämpningsområde utvidgas till att omfatta

- massa- och pappersindustrins sodapannor, sulfitpannor och mesaugnar,
- järn- och stålindustrins värmningsugnar och koksverk samt
- raffinaderierna inklusive Statoil Petrokemis tillverkning av eten och propen i Stenungsund.

Sammantaget svarar dessa förbränningsprocesser för årliga kväveoxidutsläpp av omkring 14 000 ton.

Innan sodapannor och mesaugnar - som svarar för ca 8 400 ton av utsläppen - inordnas i avgiftssystemet förutsätts att det genom kompletterande analys klargörs hur det skall ske så att inte utvecklingen mot slutning av massaindustrins processer påverkas negativt.

Ett genomförande av utredningens förslag till utvidgad tillämpning av avgiftssystemet till både mindre energianläggningar och industriella förbränningsprocesser innebär att utsläpp av omkring 24 000 ton kväveoxider kommer att avgiftsbeläggas utöver nuvarande ca 14 000 ton.

Utredningen har också tagit upp vissa frågor om avgiftssystemets tillämpning och administration i övrigt. Utredningen föreslår med anledning därav att

- det införs en möjlighet att, som ett alternativ till nuvarande schablonregel för bestämning av utsläppsavgift när mätdata saknas, fastställa avgiften till en och en halv gånger den avgift som motsvarar normalvärdet,
- utsläppsavgift skall betalas för stationära förbränningsmotorer på samma villkor som andra energiproduktionsanläggningar,
- det bör införas vissa möjligheter för regeringen att lämna dispens eller att sätta ned utsläppsavgiften,
- det för energiproducerande anläggningar, vars huvudsakliga syfte är att bränna avfall, införs en möjlighet att basera återbetalningen av avgiftsmedel på summan av nyttiggjord energi och den energi som kyls bort till följd av att den inte kan avsättas,

- det genomförs vissa förändringar som syftar till att avkorta handläggningstiden från det att företagen lämnat in sina deklarationer tills dess att in- och återbetalning av avgifterna verkställs och slutredovisas.

I betänkandet redovisas de ändringar av gällande lagtext som krävs för att genomföra utredningens förslag.

Förslagen förutsätter - efter beslut av regering och riksdag - dels att Statens Naturvårdsverk får i uppdrag att utforma de tillämpningsföreskrifter m.m. som behövs för att genomföra förslagen, dels att det finns tillräcklig tid för att anskaffa och installera den mätningsutrustning som behövs för att mäta kväveoxidutsläppen från de tillkommande anläggningarna och i övrigt förbereda ett införande. Mot den bakgrunden förordar utredningen att den föreslagna breddningen av avgiftssystemet tillämpningsområde träder i kraft först ett och ett halvt eller två år efter att riksdagen beslutat om breddningen.

Förutom överväganden och förslag rörande breddning och tillämpning av avgiftssystemet för kväveoxidutsläpp redovisar utredningen vissa förslag rörande kalkningsverksamhetens administration. Således föreslås

- anslagstekniska förändringar syftande till en bättre uppföljning av anslagsförbrukningen under budgetåret,
- att den nu vanligt förekommande ordningen med förskottsutbetalning av bidrag till kalkningen upphör samt
- att det bör uppdras åt länsstyrelserna att till Statens Naturvårdsverk redovisa en upphandlingsstrategi för länets kalkningsverksamhet och vilket rollspel den förutsätter. Med utgångspunkt i en sådan redovisning bör verket pröva om nu gällande författningar utgör ett ändamålsenligt ramverk för en effektiv upphandling av kalkningsinsatserna.

## Lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen 1990:613 om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion samt 1 - 5 och 8 §§ lagen skall ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| *Lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion* | *Lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion och vissa industriprocesser* |
| 1 § Miljöavgift betalas till staten enligt denna lag för utsläpp av kväveoxider från förbränningsanläggningar för energiproduktion. *Med energiproduktion avses både el- och värmeproduktion.* Avgiftsbeloppen skall tillgodoföras de avgiftsskyldiga enligt 8 §. | 1 § Miljöavgift betalas till staten enligt denna lag för utsläpp av kväveoxider från förbränningsanläggningar för energiproduktion *och från industriprocesser enligt 2 - 4 §§*. Avgiftsbeloppen skall tillgodoföras de avgiftsskyldiga enligt 8 §. |
| 2 § Avgiften beräknas för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning. Med produktionsenhet avses | 2 § Avgiften beräknas för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning *eller industriell process.* Med produktionsenhet avses |
| 1. panna i vilken varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer,<br>2. gasturbin. | 1. panna i vilken varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer,<br>2. gasturbin,<br>*3. stationär förbränningsmotor,*<br>*4. sodapanna, lutpanna eller mesaugn inom massa- och pappersindustrin,*<br>*5. värmningsugn eller koksverk inom järn- och stålindustrin,*<br>*6. ugn för raffinering eller sönderdelning (krackning) av olja eller andra kolväten.* |
| *Avgift tas inte ut på utsläpp från förbränning i sodapannor eller lutpannor.* | |

3 § Avgift tas ut för produktionsenhet med en *tillförd effekt av minst 10 megawatt och en uppmätt, nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst 50 gigawattimmar.*

3 § Avgift tas ut för produktionsenhet med en *nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst 25 gigawattimmar. För produktionsenheter som inte framställer varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer tas avgift ut om minst 30 gigawattimmar energi tillförs under redovisningsperioden.*

4 § Avgiften skall betalas av den som *framställer elektrisk kraft eller värme.* Avgiftsskyldigheten inträder när utsläpp av kväveoxider sker från produktionsenheten.

4 § Avgiften skall betalas av den som *bedriver sådan verksamhet som innebär användning av i 2 § angivna produktionsenheter.* Avgiftsskyldigheten inträder när utsläpp av kväveoxider sker från produktionsenheten.

5 § Avgift tas ut med 40 kronor per kilogram utsläppta kväveoxider, räknat som kvävedioxid. Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning, som uppfyller särskilda krav enligt föreskrifter av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, får beräkna avgiften på grundval av mätvärdena. Görs inte en sådan mätning skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.

5 § Avgift tas ut med 40 kronor per kilogram utsläppta kväveoxider, räknat som kvävedioxid. Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning, som uppfyller särskilda krav enligt föreskrifter av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, får beräkna avgiften på grundval av mätvärdena. Görs inte en sådan mätning skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.

*För de fall att mätning inte kan ske, men sådan mätutrustning som uppfyller kraven enligt första stycket har installerats, får utsläppen beräknas som en och en halv gånger det antal gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört*

*bränsle som i genomsnitt uppmätts under de senaste sex månader för vilka mätvärden finns tillgängliga.*

8 § Avgiftsmedel som inte tas i anspråk för en myndighets verksamhet enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall årligen tillgodoföras de avgiftsskyldiga och efter ansökan fördelas mellan dem. Fördelningen av det belopp som skall tillgodoföras skall grundas på varje sökandes andel av den för samtliga sökande samlade nyttiggjorda energiproduktionen i de avgiftspliktiga produktionsenheterna.

8 § Avgiftsmedel som inte tas i anspråk för en myndighets verksamhet enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall årligen tillgodoföras de avgiftsskyldiga och efter ansökan fördelas mellan dem. Fördelningen av det belopp som skall tillgodoföras skall grundas på varje sökandes andel av den för samtliga sökande samlade nyttiggjorda energiproduktionen i de avgiftspliktiga produktionsenheterna.

*För industriprocesser som inte framställer varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer, skall återbetalningen grundas på den tillförda energin omräknad med en faktor som motsvarar det genomsnittliga förhållandet mellan tillförd och nyttiggjord energi för de anläggningar som ingår i avgiftssystemet under närmast föregående redovisningsperiod.*

---

Denna lag träder i kraft, i fråga om 5 § den 1 juli 1994, och i övrigt den 1 januari 1996.

# Förteckning över remissinstanser och sammanställning av remissyttranden över betänkandet SOU 1993:118

## 1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet inkommit från Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC), Statens naturvårdsverk (SNV), Jernkontoret, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Naturskyddsföreningen, Sveriges Industriförbund, Skogsindustrierna, Värmeverksföreningen (VVF), Svenska kraftverksföreningen, Svenska Petroleuminstitutet (SPI), Kemikontoret, Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO), Svenska Gasföreningen (SGF), Svenska Kolinstitutet och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO).

## 2 Allmänt om avgiftssystemet

**Statens naturvårdsverk** finner i likhet med utredningen att avgiften aktivt bidragit till en kraftig sänkning av NOx-utsläppen från avgiftsbelagda verksamheter. **Sågverkens Riksförbund** anser att det bör övervägas om inte avgiftssystemet för kväveoxidutsläpp vid energiproduktion kan avvecklas. I andra hand borde, menar förbundet, biobränsle undantas från avgiftsplikt. Även **Skogsindustrierna** anser att det nuvarande avgiftssystemet bör avskaffas eftersom, menar förbundet, dess effekter inte står i rimlig proportion till dess kostnader. **Svenska Petroleuminstitutet** anser att dagens system med avgiftsbeläggning av raffinaderiernas ångpannor och hetvattenpannor är principiellt felaktigt eftersom utsläppsvillkoren fastställs genom koncession. **Värmeverksföreningen** har analyserat nuvarande system och funnit att utsläppen från de större enheterna minskat mer än från de mindre. Det innebär, menar Värmeverksföreningen, att ägarna av de mindre pannorna genom systemets konstruktion betalar till de större pannornas ägare. **Sveriges Industriförbund, Kemikontoret, Skogsindustrierna och Jernkontoret** skriver i ett gemensamt yttrande att den nuvarande lagen är ett exempel på näringslivets svårigheter att få till stånd rimligt fasta spelregler inom bl.a. miljöområdet.

## 3 Förslaget att sänka den nedre gränsen för avgiftsplikt från 50 GWh till 25 GWh och att inkludera stationära förbränningsmotorer

**Naturvårdsverket** tillstyrker den föreslagna utvidgningen av avgiftssystemet och finner det naturligt att inkludera stationära förbränningsmotorer. Även **NUTEK** tillstyrker förslaget och anför att en bred bas för systemet är att eftersträva. Verket påpekar också att återbetalningssystemet borde studeras för att komma till rätta med att medel överförs mellan vissa branscher/sektorer. **Svenska Kommunförbundet** är positivt till att användningen av miljöavgifter på kväveoxidutsläpp vidgas till att omfatta mindre produktionsanläggningar. **Svenska Kolinstitutet** accepterar en

utvidgning av avgiftssystemet till mindre energiproduktionsanläggningar liksom **Svenska Gasföreningen** som anser att förslaget är ett steg i rätt riktning. **Landstingsförbundet** tillstyrker förslaget och anser att det är en bra väg att genom s.k. morötter ge incitament för att ytterligare reducera utsläppen. Förbundet anser dock att de föreslagna åtgärderna borde ha vägts mot andra åtgärder, både ur miljö- och kostnadssynpunkt. **Naturskyddsföreningen** är positiv till en utvidgad användning av ekonomiska styrmedel för att reducera utsläppen av kväveoxider. Föreningen anser dock att förslaget inte går tillräckligt långt med tanke på vad Sverige förbundit sig till enligt kväveoxidprotokollet. **Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag** anser att den föreslagna förändringen är en rimlig avvägning mellan strävan att minska kväveutsläppen och risken att snedvrida konkurrensen mellan större och mindre företag. **Sveriges industriförbund, Kemikontoret, Skogsindustrierna och Jernkontoret** skriver i ett gemensamt yttrande att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget är otillräckligt analyserat vilket gör betänkandet ofullständigt som beslutsunderlag. Vidare hävdar förbunden att det finns risk för att verksamheter kan hamna i en situation där kväveoxidavgiften tar i anspråk så stor del av rörelsemarginalen att den blir direkt betungande. **Svenska bioenergiföreningen** anser att förslaget bör bordläggas tills frågan om skatt respektive avgift behandlats bättre och billigare instrument framtagits som ger högre säkerhetsgrad för erlagda skatter och avgifter. **Sågverkens riksförbund** avstyrker förslaget och menar att om det föreslagna systemet ändå genomförs bör biobränslen undantas. Svenska **Renhållningsverksföreningen** hävdar att förslaget kommer att leda till att mindre anläggningar får en oacceptabelt stor relativ kostnad för mätningar. **Kraftverksföreningen** är i princip positiv till en utvidgning av NOx-avgiftssystemet men menar att kostnaderna för mätning och mätutrustning blir orimligt stora för mindre enheter.

## 4 Förslaget att utvidga avgiftssystemet till att omfatta industriprocesser

**Naturvårdsverket** anser att avgiften bör utvidgas till att omfatta NOx-utsläpp från vissa industriprocesser enligt utredningens förslag. Verket menar att systemet därefter bör vara öppet för successiv utvidgning. Även **Naturskyddsföreningen** anser att det är mycket positivt att utredningen förordar att flera industrier omfattas av det utvidgade avgiftssystemet. **Svenska Kommunförbundet** stöder också införandet av miljöavgifter på kväveoxidutsläpp från industriprocesser. **NUTEK** anser att alternativa möjligheter till att skapa incitament till kvävereduktion inom industrin bör analyseras. NUTEK anser vidare att det finns flera svårigheter med att infoga industrin i avgiftssystemet och förslaget därför inte bör fullföljas. **Svenska Kolinstitutet** finner det mycket tveksamt att utvidga tillämpningsområdet att omfatta även industriella processer, dels av internationella konkurrensskäl, dels på grund av praktiska svårigheter. **Svenska Bioenergiföreningen** anser att avgiften för många verk kommer att vara betungande och att det finns en risk att de mindre pannornas konkurrenskraft försämras gentemot stora pannor.

Föreningen anser att biobränslen bör undantas systemet. **Svenska Renhållningsverksföreningen** anser att det bör skapas två separata ekonomiska system för NOx-avgiften, ett för energiproducerande anläggningar och ett för industriprocesser. **Kraftverksföreningen** anser att industripannor bör hållas utanför avgiftssystemet eftersom pannorna prövas enligt miljöskyddslagen. **Värmeverksföreningen** föreslår att om industriprocesser skall inkluderas i systemet, detta delas upp i pooler omfattande de skilda branscherna och anläggningsstorlekarna. På så sätt kan systemet användas utan risk för överföring av kapital mellan branscherna och företagen inom varje pool bedöms efter samma förutsättningar. Liknande synpunkter framförs av **NUTEK. Sveriges industriförbund, Kemikontoret, Skogsindustrierna och Jernkontoret** skriver i ett gemensamt yttrande att systemet får effekter som strider mot företagens berättigade anspråk på rättssäkerhet och att prövningen enligt miljöskyddslagen är överlägsen som styrmedel. **Svenska Petroleuminstitutet** avstyrker förslaget och anser att om raffinaderierna ändå ska ingå i systemet bör reglerna om NOx-mätare utformas så att de mest kostnadseffektiva och ekonomiska lösningarna kan användas.

## 5 Mätning och förslaget till ny schablonregel

**Naturvårdsverket** konstaterar att nuvarande system medför vissa orättvisor för de anläggningar som behövt tillgripa schablon. Verket föreslår därför att schablonregeln ändras men anser att den nya schablonberäkningen bara skall få tillämpas för pannor där mätning brukar ske. **Svenska Renhållningsverksföreningen** tillstyrker utredningens förslag. **Sågverkens riksförbund** bedömer att flertalet sågverk kommer att anse att kostnaderna för mätning och drift av mätsystem är så stora att man väljer att betala en schablonavgift som helt saknar styreffekt. **Värmeverksföreningen** anser att det inte är acceptabelt att mätkostnaden i vissa fall kan ligga i samma storleksordning som den förväntade intäkten. **Kraftverksföreningen** menar att det är orimligt att kräva samma typ av mätutrustning och mätföreskrifter för de mindre pannorna som gäller för de stora.

## 6 Återföring av avgiftsmedel till avfallsförbränningsanläggningar

**Naturvårdsverket** delar inte utredningens uppfattning att man vid avfallsförbränning i vissa fall skall få tillgodogöra sig den bortkylda energimängden. Förslaget missgynnar, menar verket, de anläggningar som löst sina avsättningsproblem. Även **Naturskyddsföreningen** är starkt kritisk till utredningens förslag och skriver att det är katastrofalt ur effektivitets- och miljösynpunkt att införa ett incitament för att producera värme som det inte efterfrågas. **Svenska Renhållningsverksföreningen** tillstyrker utredningens förslag.

## 7 Administrativa frågor

**Naturvårdsverket** föreslår att regeringen i förordning lägger fast att verket skall redovisa sina administrativa kostnader och innehållet belopp för senare fördelning, varvid prövningen av vilka medel som skall återföras kan tas bort. Verket anser att det är orealistiskt att förkorta handläggningstiden så mycket som utredningen föreslår. **Svenska Renhållningsverksföreningen** föreslår att fristen för inlämnande av NOx-deklaratationen förlängs till den 15 februari. Vidare föreslår föreningen att om skillnad i mätresultat uppkommer vid ackrediterad kontroll skall anläggningsägaren justera sitt instrument så att det överensstämmer med den ackrediterade mätningen.

## 8 Övrigt

**Naturvårdsverket** diskuterar vissa bieffekter av att minimera NOx-utsläppen och menar att en reglering av bieffekter kan antingen ske genom tillämpning av miljöskyddslagen eller genom att avgiftssystemet på lämpligt sätt anpassas. Verket är berett att utreda hur en sådan anpassning ska ske och föreslå regeringen att nödvändiga ändringar i reglerna för NOx-avgift. Även **Svenska Gasföreningen** konstaterar att det finns ett behov att utreda och värdera bieffekterna för att förhindra att en miljöpåverkan byts mot en annan. Svenska Gasföreningen anser också att en höjning av NOx-avgiften kan övervägas i syfte att göra fler åtgärder för ytterligare minskning av NOx-utsläppen lönsamma. **Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag** förordar att ikraftträdandet sker första två år efter det att riksdagen beslutar om förändringen.

# 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 5 §§ lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion skall ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| **2 §** | |
| Avgiften beräknas för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning. Med produktionsenhet avses | Avgiften beräknas för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning. Med produktionsenhet avses |
| 1. panna i vilken varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer, | 1. panna i vilken varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer, |
| 2. gasturbin. | 2. gasturbin, |
| | *3. stationär förbränningsmotor.* |
| Avgift tas inte ut på utsläpp från förbränning i sodapannor eller lutpannor. | |
| **3 §** | |
| Avgift tas ut för produktionsenhet med *en tillförd effekt av minst 10 megawatt och* en uppmätt, nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst *50* gigawattimmar. | Avgift tas ut för produktionsenhet med en uppmätt, nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst *25* gigawattimmar. |
| **5 §** | |
| Avgift tas ut med 40 kronor per kilogram utsläppta kväveoxider, räknat som kvävedioxid. | |
| Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning, som uppfyller särskilda krav enligt föreskrifter av regeringen eller | Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning, som uppfyller särskilda krav enligt föreskrifter av regeringen eller |

myndighet som regeringen bestämmer, får beräkna avgiften på grundval av mätvärdena. *Görs inte en sådan mätning skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.*

myndighet som regeringen bestämmer, får beräkna avgiften på grundval av mätvärdena.

*Görs inte en sådan mätning skall utsläppen beräknas på följande sätt. Om mätutrustning som avses i andra stycket har installerats, får utsläppen under högst 60 dygn per kalenderår beräknas som en och en halv gånger den mängd kväveoxider, räknat som kvävedioxid, som i genomsnitt uppmätts under en lika lång tid med jämförbara driftförhållanden under samma kalenderår. I annat fall skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.*

---

Denna lag träder i kraft, i fråga om 5 § den 1 januari 1995, och i övrigt den 1 januari 1996. Avgift tas dock inte ut för kalenderåret 1996 om den uppmätta, nyttiggjorda energiproduktionen i produktionsenheten under det kalenderåret understiger 40 gigawattimmar.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1994-04-12

**Närvarande:** justitierådet Per Jermsten, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad

Enligt en lagrådsremiss den 17 mars 1994 (Miljö- och naturresursdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1960:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Per Bergman.

*Lagrådet* lämnar förslaget utan erinran.

# Förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 5 §§ lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion skall ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| **2 §** | |
| Avgiften beräknas för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning. Med produktionsenhet avses | Avgiften beräknas för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning. Med produktionsenhet avses |
| 1. panna i vilken varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer, | 1. panna i vilken varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer, |
| 2. gasturbin. | 2. gasturbin, |
| | *3. stationär förbränningsmotor.* |
| Avgift tas inte ut på utsläpp från förbränning i sodapannor eller lutpannor. | |
| **3 §** | |
| Avgift tas ut för produktionsenhet med *en tillförd effekt av minst 10 megawatt och* en uppmätt, nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst *50* gigawattimmar. | Avgift tas ut för produktionsenhet med en uppmätt, nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst *25* gigawattimmar. |
| **5 §** | |
| Avgift tas ut med 40 kronor per kilogram utsläppta kväveoxider, räknat som kvävedioxid. | |
| Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning, som uppfyller särskilda krav enligt föreskrifter av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, får beräkna avgiften på | Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning, som uppfyller särskilda krav enligt föreskrifter av regeringen eller myndighet som regeringen be- |

grundval av mätvärdena. *Görs inte en sådan mätning skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.*

stämmer, får beräkna avgiften på grundval av mätvärdena.

*Görs inte en sådan mätning skall utsläppen beräknas på följande sätt. Om mätutrustning som avses i andra stycket är installerad, får utsläppen under högst 60 dygn per kalenderår då mätning inte skett beräknas som en och en halv gånger den mängd kväveoxider, räknat som kvävedioxid, som i genomsnitt uppmätts under en lika lång tid med jämförbara driftförhållanden under samma kalenderår. I annat fall skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.*

---

Denna lag träder i kraft, i fråga om 5 § den 1 januari 1995, och i övrigt den 1 januari 1996. Avgift tas dock inte ut för kalenderåret 1996 om den uppmätta, nyttiggjorda energiproduktionen i produktionsenheten under det kalenderåret understiger 40 gigawattimmar.

# Innehållsförteckning



Bilaga 14 till kompletteringspropositionen

1. Inledning . . . . . 1
2. Bakgrund . . . . . 2
3. En utvidgning av tillämpningsområdet . . . . . 2
4. Avgiftsskyldighet för mindre pannor . . . . . 5
5. Schablonberäkning av avgift . . . . . 7
6. Upprättat lagförslag . . . . . 8
7. Författningskommentar . . . . . 8
8. Förslag till riksdagsbeslut . . . . . 9

Bilaga 14.1 Sammanfattning av betänkandet SOU 1993:118 . . . . 10
Bilaga 14.2 Betänkandets lagförslag . . . . . 14
Bilaga 14.3 Förteckning över remissinstanser och sammanställning av remissyttranden över betänkandet SOU 1993:118 . . 17
Bilaga 14.4 Lagrådsremissens lagförslag . . . . . 21
Bilaga 14.5 Lagrådets yttrande . . . . . 23
Bilaga 14.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion . 24

# Innehållsförteckning

# Innehåll



Propositionens huvudsakliga innehåll 1

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95 3

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 april 1994 17

**Bilagor:**

Bilaga 1 Reviderad finansplan m.m.
Bilaga 1.1 Reviderad nationalbudget 1994
Bilaga 1.2 Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1994/95-1998/99
Bilaga 1.3 Utdrag ur Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkningar för budgetåret 1994/95
Bilaga 1.4 Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m. budgetåret 1994/95
Bilaga 1.5 Fördelningspolitisk redogörelse
Bilaga 2 Justitiedepartementet
Bilaga 3 Utrikesdepartementet
Bilaga 4 Försvarsdepartementet
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 Miljö- och naturresursdepartementet