

Regeringens proposition

1989/90:150

med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten

för budgetåret 1990/91, m.m.

(kompletteringsproposition)



Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 april 1990 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Allan Larsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91 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 budgetöverskottet för *budgetåret 1989/90* blir ca 3,2 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i årets budgetproposition. Alltså förutses nu ett överskott om 15,3 miljarder kronor.

För *budgetåret 1990/91* beräknades i budgetpropositionen ett underskott på statsbudgeten om 0,4 miljarder kronor. De nya beräkningarna visar ett underskott på 0,5 miljarder kronor.

I propositionen redovisar regeringen i en reviderad finansplan sin bedömning av hur den ekonomiska politiken bör utformas. En skärpning föreslås av den ekonomiska politiken med syfte att stabilisera ekonomin och stimulera tillväxten. En tidsbegränsad höjning av mervärdeskatten med en procentenhet föreslås. Förslag lämnas också om ett tvåårigt kommunalt skattestopp och reglering av effekterna av skattereformen för kommunerna.

Som särskilda bilagor till propositionen har fogats bl.a. en reviderad nationalbudget för år 1990 med kalkyler för den svenska ekonomin åren 1990-1991 samt en långtidsbudget för budgetåren 1990/91-1994/95.

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

Föredragande: statsråden Larsson, Hjelm-Wallén, Thalén, Löow, Sahlin, Johansson

Proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)

Statsrådet Larsson anför:

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1989/90:100) förelagt riksdagen ett förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91. I de delar där förslaget innehöll endast beräknade belopp har regeringens förslag därefter redovisats i särskilda propositioner.

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

Statsrådet Larsson föredrar den reviderade finansplanen samt redogör för statsbudgetens utgifter och beräknade inkomster under nästa budgetår, m.m. Statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Larsson, Löow, Sahlin och Johansson föredrar de ifrågavarande förslagen inom utrikes-, social-, finans-, arbetsmarknads- samt civildepartementens verksamhetsområden. Anförandena redovisas i underprotokollet för resp. departement.

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

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

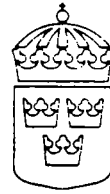
Regeringen beslutar vidare att de anföranden som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen enligt följande: **Prop. 1989/90:150**

Reviderad finansplan m.m.	Bilaga 1
Utrikesdepartementet	Bilaga 2
Socialdepartementet	Bilaga 3
Finansdepartementet	Bilaga 4
Arbetsmarknadsdepartementet	Bilaga 5
Civildepartementet	Bilaga 6

Reviderad finansplan

Regeringens proposition

1989/90:150



Bilaga 1

Reviderad finansplan

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 1990

Föredragande: statsrådet Larsson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition) såvitt avser reviderad finansplan, m.m.

1 Handlingsprogram för tillväxt, sysselsättning och välfärd

1.1 1980-talets framsteg

Den svenska ekonomin utvecklades under 1980-talet i många avseenden positivt. Den brist på framtidstro som kännetecknade de första åren av 1980-talet ersattes av en stark tro på möjligheten att utveckla och förbättra vår ekonomi, vår sysselsättning och vår välfärd.

Näringslivet har byggts ut och industriinvesteringarna har fördubblats. Arbetskraftsutbudet och sysselsättningen har ökat kraftigt och arbetslösheten har pressats ned. Det stora budgetunderskottet har ersatts med balans i statsfinanserna. Tillväxten har varit stabil och skapat nya resurser. Den har gett utrymme både för ökad privat köpkraft och förbättrad offentlig service, t.ex. i form av vård och omsorg. Därutöver har utrymme skapats för att inleda ett omfattande miljöpolitiskt reformarbete.

Men framtidstron och framstegen har samtidigt skapat problem. Ambitionerna har successivt vuxit och blivit större än vad som rymts inom ramen för tillväxten. Det har medfört att ekonomin under de senaste åren blivit överhettad. Detta har via lönebildningen lett till stigande inflation, försvagad tillväxt och ett otillräckligt sparande.

1.2 Problembilden

- *Hög inflation.* Produktionskostnaderna i Sverige har stigit bl.a. som en följd av snabbt ökande löner. Med den höga inflationen har följt en ränteuppgång som bl.a. har en negativ inverkan på investeringsutvecklingen. Under 1990 beräknas den genomsnittliga löneökningstakten i Sverige komma att uppgå till minst 8 1/2%, medan ökningen i de viktigaste konkurrentländerna i genomsnitt stannar vid 5%. Därtill utvecklas produktiviteten i dessa länder bättre än hos oss. Därmed fortsätter det svenska näringslivets konkurrenskraft att försämrast. Detta innebär ett allvarligt hot mot sysselsättningen, i första hand i den konkurrensutsatta sektorn, i andra hand i övriga delar av ekonomin.

- *Svag tillväxt.* Tillväxten i ekonomin har avtagit under de senaste åren. Visserligen har antalet arbetade timmar ökat kraftigt, men samtidigt har produktionen per arbetstimme, produktiviteten, vuxit mycket långsamt. Det beror bl.a. på att tjänstesektorn ökat i betydelse och där har produktiviteten utvecklats ogynnsamt. Men förklaringen måste också sökas i andra faktorer, t.ex. i skattesystemet.

- *Lågt sparande.* Det totala sparandet i den svenska ekonomin är otillräckligt, vilket återspeglas i ett stigande underskott i bytesbalansen. Till viss del är underskottet en följd av gällande redovisningsnormer. Till en annan del är underskottet ett uttryck för en snabb och angelägen ökning i näringslivets investeringar. Men även om man tar hänsyn till dessa faktorer, är sparandet för litet för att tillgodose de behov som finns av investeringar i näringsliv, infrastruktur och bostäder.

1.3 Alternativen i den ekonomiska politiken

Om den nuvarande utvecklingen i ekonomin tillåts fortsätta kommer marknadskrafterna i form av högre räntor och hög inflation att sköta åtstramningen. I så fall drabbas produktion och investeringar i Sverige. Även hushållen kommer att drabbas av påfrestningar, särskilt de hushåll som lever på knappa marginaler. En åtstramning av detta slag är en utdragen process som leder till ökad arbetslöshet och sjunkande reallöner. En sådan åtstramning försvagar också den offentliga sektorns finanser och tvingar fram omfattande nedskärningar i statens och kommunernas verksamhet.

För att förhindra en sådan utveckling – med stagnation i ekonomin och kraftigt stigande arbetslöshet som följd – måste beslutsamma åtgärder vidtas. Det är inte realistiskt att tro att man kan åstadkomma en förändring genom enstaka åtgärder. Det krävs samordnade insatser över ett brett fält för att stimulera arbete och sparande, bekämpa inflationen och hävda det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft. Det gäller att både anpassa efterfrågan till de tillgängliga resurserna och mobilisera nya resurser för de mest angelägna behoven.

Det måste också göras fullständigt klart att de nuvarande problemen skall lösas genom en intern anpassning av utbud och efterfrågan och genom att ekonomins funktionssätt förbättras. Att göra avsteg från valutapolitikens mål är uteslutet. Sverige har ett starkt intresse att delta i det internationella

ekonomiska samarbetet och det ligger i vårt eget intresse att handla så att vi förblir en trovärdig samarbetspartner.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

1.4 Handlingsprogram för tillväxt, sysselsättning och välfärd

Ett brett handlingsprogram bör nu genomföras för att stärka ekonomin och värna om sysselsättning och välfärd. Programmet innehåller följande tio punkter:

1 Skattereform som stimulerar arbete, sparande och tillväxt

Regeringen har nyligen för riksdagen redovisat förslag till ett nytt skattesystem. *Skattereformen* är den enskilda åtgärd som har störst inverkan på den ekonomiska utvecklingen framöver.

Den kommer att stimulera arbete och sparande och leda till en mera ändamålsenlig användning av arbete och kapital. Fördelning av produktionsresurser och val av ersättningsform kommer i mindre utsträckning att styras av skatteeffekter. Olika verksamheter får konkurrera på mer jämbördiga villkor. Skattereformen utgör därmed ett mycket viktigt inslag i regeringens politik för en ökad produktivitet och tillväxt.

2 Avtal som dämpar inflationstakten och ger reallöneökningar

För att bryta inflationsutvecklingen och säkra reallönerna måste lönebildningen bättre anpassas till den reala tillväxten. För att underlätta för parterna att nå en bred överenskommelse med denna inriktning tillsattes i februari en särskild förhandlingsgrupp. Syftet var att i samband med skattereformen få till stånd en radikal dämpning av de nominella lönernas ökningstakt. På så sätt skulle reallönerna kunna hävdas och köpkraften förbättras.

Det förslag till *stabiliseringsavtal* som förhandlingsgruppen lade fram fick stöd från organisationer som representerar större delen av arbetsmarknaden. Några organisationer avvisade förslaget.

Förhandlingar har nu inletts med utgångspunkt från de prisklausuler som ingår i avtalen för 1990. Det finns anledning att understryka att prisklausulerna formulerades före beslutet om 1990 års skattereform. Den skatteväxling som genomfördes vid årsskiftet i form av sänkt inkomstskatt och höjda indirekta skatter berättigar inte till någon ytterligare kompensation. Det samma gäller självfallet för den skatteväxling som sker vid nästa årsskifte.

Förhandlingsgruppens förslag bör tjäna som ram för de kommande avtalen för 1991. Uppgörelser utöver den nivå som ligger i förhandlingsgruppens förslag leder enbart till ökad inflation, ytterligare försämrad konkurrenskraft och förlust av arbetstillfällen.

Regeringen är fast besluten att få till stånd en rejäl nedväxling av takten i löne- och prisutvecklingen i samband med skattereformen. Avtal bör träffas i så god tid att näringsliv och offentlig sektor får klarhet om förutsättningarna för 1991 och att detta kan påverka budgetering och prissättning. Förhandlingsgruppen står till regeringens och parternas förfogande för de fortsatta kontakter som kan bli nödvändiga för att få till stånd sådana avtal som ligger inom den samhällsekonomiska ramen.

Priserna har hittills från årets början stigit med 6,5 %. 2,9 procentenheter av denna prisstegring är en följd av skatteomläggningen och har finansierat sänkningen av inkomstskatten. Denna del av prisstegringen påverkar inte Sveriges internationella konkurrenskraft på det sätt som den underliggande inflationen gör.

Den underliggande prisstegringen beräknas vid slutet av 1990 uppgå till 7 %. Detta är emellertid en alltför hög inflationssiffra och utvecklingen måste brytas.

Regeringen har nyligen avvecklat det tillfälliga prisstoppet. Detta ingick som en del i ett åtgärdsprogram som innefattade bl.a. ett lönestopp. Då detta program inte förverkligades bör inte heller prisstoppet upprätthållas.

För att mer varaktigt dämpa inflationen krävs åtgärder som förbättrar ekonomins funktionssätt. I en proposition till riksdagen har regeringen lämnat förslag som innebär att den inhemska marknaden för jordbruksprodukter stegvis avregleras. Förutsättningar skapas därmed för en effektivare resursanvändning inom jordbruket och lägre prisökningar på jordbruksprodukter.

Inom flera andra sektorer har åtgärder vidtagits för att avveckla hindrande regleringar och främja konkurrens. Kreditmarknaden har avreglerats och valutaregleringen avskaffats. Vidare har avregleringar skett på transport- och telekommunikationsområdet. Beslut har också fattats om att ta bort handelshinder på textil och konfektionsområdet. Handeln inom Norden med byggmaterial har underlättats genom att produkter godkända i ett nordiskt land får säljas i övriga länder.

4 Åtgärder för att förnya arbetslivet och förbättra produktiviteten

En viktig förklaring till den svaga resurstillväxten är att produktiviteten har ökat långsamt under 1980-talet och särskilt de senaste åren. Det gäller i synnerhet inom tjänstesektorn. Den svaga tillväxten är allvarlig, eftersom just produktivitetsökningen på längre sikt bestämmer utrymmet för reallöneförbättringar.

Tidigare redovisade åtgärder för att främja konkurrens och avveckla regleringar bidrar till en högre produktivitet. En väl utvecklad infrastruktur är också betydelsefull i detta sammanhang.

Den ökade *integrationen i Västeuropa* öppnar möjligheter till betydande ekonomiska vinster. När handelshinder rivs skärps konkurrensen samtidigt som stordriftsfördelar kan tas tillvara. Sverige önskar delta i integrationen inom de ramar som ställs av vår utrikes- och säkerhetspolitik. Förhandlingar avses påbörjas under första halvåret 1990 mellan EFTA-länderna och EG i syfte att träffa avtal som möjliggör en långtgående delaktighet i den västeuropeiska integrationen.

Det är nödvändigt att både i näringsliv och i offentlig sektor nu *ägna ökad uppmärksamhet åt att förnya arbetslivet och därmed också förbättra produktiviteten*. Det är en gemensam uppgift för parterna på varje arbetsplats att ägna tid, kraft och resurser åt en sådan förnyelse av produktionen som ger de anställda ökat ansvar, förstärker deras engagemang och ger ett bättre ekonomiskt utbyte av arbetet.

Regeringen avser att ge produktivitsdelegationen och arbetslivsfondens styrelse i uppdrag att gemensamt utforma förslag till riktlinjer för produktivitsbefrämjande aktiviteter som når ut brett i hela arbetslivet. Även arbetsgivarna bör bidra till sådana insatser för att stärka kompetensen och höja produktiviteten. Regeringen kommer att inbjuda arbetsmarknadens parter till överläggningar om detta.

Arbetet med att förbättra produktiviteten och utveckla mått och uppföljningsmetoder är av stor betydelse inom den offentliga sektorn. Som ett led i en förbättrad målstyrning av den offentliga verksamheten har regeringen för avsikt att skärpa resultatkraven.

Ett sådant resultatkrav bör gälla produktiviteten. Det bör riktas både till de statliga myndigheterna och till kommuner och landsting. För det kommande året bör den kommunala sektorn vidta *åtgärder som förbättrar produktiviteten med minst 2 %*. För de statliga myndigheterna gäller ett produktivitetskrav på 5% under tre år. Det bör ankomma på respektive myndighet att mäta och redovisa resultatet av sitt arbete.

Regeringen kommer, som ett led i denna målstyrning, att förstärka resultatuppföljningen gentemot de statliga myndigheterna. Ökad vikt kommer i detta sammanhang att läggas vid produktivits- och effektivitetsutvecklingen.

5 Åtgärder för att stimulera till ökade arbetsinsatser

Utbudet av arbetskraft har under de senaste åren ökat mycket kraftigt, både mått i antal personer och i antal arbetade timmar. Enbart under 1988 och 1989 ökade arbetskraften med 105 000 personer. Medelarbetstiden per vecka har under samma period ökat med 0,4 timmar. Denna ökning är ett resultat av att efterfrågan varit god och att de utbudsstimulerande åtgärderna i arbetsmarknadspolitiken varit framgångsrika. Utbudet har dock inte varit tillräckligt för att möta den stora efterfrågan.

Regeringen har därför vidtagit en rad åtgärder för att ytterligare stimulera utbudet av arbetskraft. I den proposition om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet, som regeringen presenterade för riksdagen i december, återfinns en rad förslag som är ägnade att förbättra rehabiliteringen och stärka arbetslinjen i socialförsäkringssystemet.

Riksdagen har nyligen fattat beslut om de föreslagna åtgärderna, vilka träder i kraft under våren och senast den 1 juli i år. Det gäller *arbetslivsfondens verksamhet, försäkringskassornas nya möjligheter att få till stånd yrkesinriktad rehabilitering för långvarigt sjukskrivna, förbättrade möjligheter för förtidspensionerade att återgå till arbetslivet, m.m.*

På grundval av riksdagens beslut kommer regeringen att ange *preciserade mål och riktlinjer för riksförsäkringsverket och försäkringskassorna* när det gäller att erbjuda rehabilitering som alternativ till långa sjukskrivningar och tidiga förtidspensioneringar. Genom de beslutade åtgärderna skapas väsentligt bättre möjligheter för människor som vill förvärvsarbeta, att vara kvar i eller komma tillbaka till arbetslivet. Belastningen på socialförsäkringen bör minska med motsvarande en sjukdag under nästa budgetår. Det motsvarar i storleksordningen 13 000 helårsarbetande. Här finns alltså en möjlighet att både öka välfärden och begränsa den snabba utgiftsexpansionen i socialförsäkringssystemen.

Riksdagen har också fattat beslut om en ändring av reglerna för reducering av studiemedlen vid förvärvsinkomst. Det minskar marginaleffekterna och *underlättar därmed för studerande att förvärvsarbeta* vid sidan om studierna.

För att underlätta för *flyktingar att snabbare komma ut på arbetsmarknaden* har regeringen lagt fram förslag till riksdagen om ett nytt ersättningssystem till kommunerna för flyktingverksamhet och en reformerad svenskundervisning. De förstärkta förmedlingsinsatserna bibehålls även nästa år och ytterligare medel avsätts för särskilda insatser för flyktingar.

Pensionsberedningens förslag om rätt att arbeta till 67 års ålder remissbehandlas för närvarande. De ekonomiska *villkoren för att fortsätta arbeta efter 65 års ålder* har förbättrats. Som en ytterligare åtgärd föreslås en höjning av pensionen vid uppskjutet uttag av ålderspension från 0,6 till 0,7 % för varje månad som pensioneringen skjuts fram mellan 65 och 70 år.

Arbetsmiljön skall förbättras och rehabiliteringsarbetet förstärkas. Regeringen avser att i en särskild proposition till hösten, med rehabiliteringsberedningens och arbetsmiljökommissionens förslag som grund, lägga fram förslag med denna inriktning. I det sammanhanget kommer också frågan om samordningen mellan sjukpenning och arbetsskadeförsäkring att behandlas.

Regeringen avser vidare att föreslå *lagfäst sjuklön* för de första 14 dagarna av varje sjukperiod från och med den 1 januari 1991. Härigenom ges arbetsgivarna starkare ekonomiska motiv för att aktivt söka förbättra arbetsmiljö och arbetsorganisation. Regeringen avser också att föreslå att lagstadgade sociala avgifter tas ut även på sjuklönen. Kostnaderna för sjuklönen och de sociala avgifterna neutraliseras genom en motsvarande sänkning av arbetsgivaravgiften.

Beslutet om *förlängning av semestern* med två dagar under 1991 genomförs som planerat. Med hänsyn till den svaga tillväxten bör genomförandet av den ytterligare förlängningen av semestern anstå tills vidare. Möjligheterna att i ökad utsträckning uppskjuta redan sparad semester underlättas.

6 Åtgärder för att dämpa överhettningen i storstäderna

För att dämpa överhettningen inom byggsektorn har regeringen föreslagit att den investeringsavgift som infördes våren 1989 i Stockholms- och Uppsalaområdena skall utvidgas till att omfatta Göteborgsområdet (prop. 1989/90:96). Förslaget innebär vidare en höjning från 10 % till 30 % och en förlängning till utgången av år 1991. Höjningen liksom utvidgningen till Göteborgsområdet gäller byggnadsarbeten som påbörjas efter den 8 februari 1990. Riksdagen har ännu inte tagit slutlig ställning till förslaget. Vid utskottsbehandlingen har framhållits att regeringen noga bör följa utvecklingen i de berörda regionerna och återkomma med förslag till motverkande åtgärder om utvecklingen skulle bli sådan att skatten skulle medföra ej önskvärda effekter. Mot bakgrund av att åtgärden redan börjat ge avsedd effekt och en dämpning av överhettningen i Göteborgsområdet inträtt bör tillämpningen i Göteborgsområdet kunna begränsas till att gälla endast fram till hösten 1990. Regeringen avser att återkomma med förslag om en sådan begränsning.

Tjänstesektorn utgör en stor och växande del av ekonomin i storstadsområdena. Den har genom sin expansion bidragit till överhettningen på arbetsmarknaden. Genom skattereformen breddas basen för uttag av mervärdesskatt, vilket kommer att få en dämpande effekt på expansionstakten i vissa delar av tjänstesektorn.

7 Åtgärder för att begränsa offentlig konsumtion

Under 1980-talet har den kommunala konsumtionen i reala termer ökat med i genomsnitt ca 2 % per år. Tillväxten har varit betydligt högre än den ökning om högst 1 % per år som riksdagen har uttalat sig för. Den totala kommunala utdebiteringen har under 1980-talet ökat med över 2 kr per skattekrona. Höjningen har i första hand skett inom landstingen, där utdebiteringen ökat med 1:35 kr.

Det är angeläget att kommunalskatterna inte fortsätter att öka, eftersom en ytterligare höjning av de kommunala skattesatserna bl.a. kan komma att äventyra de effekter som skattereformen syftar till.

För att säkerställa skattereformen och för att anpassa den kommunala expansionen till det samhällsekonomiska utrymmet föreslås ett *kommunalt skattestopp för 1991 och 1992*. Under denna tid kommer reglerna för statsbidrag till kommunerna att ses över liksom finansieringen av den kommunala verksamheten i stort. Även andra åtgärder kommer att vidtas i syfte att minska detaljstyrningen av kommunerna och möjliggöra en bättre hushållning med resurserna.

När det gäller *den statliga konsumtionen* har ökningen varit betydligt långsammare än för den kommunala konsumtionen. I nuvarande läge måste även de statliga myndigheterna medverka och anpassa verksamheten efter tillgängliga resurser.

8 Åtgärder för att dämpa den privata konsumtionen

Den privata konsumtionen kommer under 1990 sannolikt att öka snabbare än produktionen. Under 1991 kan konsumtionen komma att svara för hela tillväxten. Riksdagen har nyligen beslutat att *skatten på vin, sprit, öl och tobak skall höjas* för att hålla tillbaka konsumtionen. Skatten höjs med sammantaget motsvarande ca 900 milj.kr.

Vidare föreslås att uttaget av *mervärdesskatt* höjs från 19 till 20 % från den 1 juli 1990 t.o.m. den 31 december 1991. Detta innebär en förstärkning av statsfinanserna med netto 5 700 milj. kr. under det kommande budgetåret och med sammanlagt 9 600 milj. kr. under hela den tid höjningen skall gälla.

Statsbudgetens utgifter består till ca 80 % av transfereringar, vilka utvecklas enligt automatiskt verkande regler. Det finns ett betydande utgiftstryck i den offentliga sektorn, framför allt i de stora transfereringssystemen. En fortsatt svag ekonomisk tillväxt utgör ett hot mot välfärdssystemen.

Den planerade *barnbidragshöjningen* bör genomföras i två etapper. Den första etappen bör genomföras den 1 januari 1991, då barnbidraget höjs från 6 720 kr. till 9 000 kr. per barn, dvs. med 34 %. Den andra etappen bör genomföras den 1 januari 1992, då barnbidraget höjs med ytterligare 1 020 kr. till 10 020 kr. Barnbidragen skulle därmed komma att höjas med nästan 50 % på två år.

Den planerade *utbyggnaden av föräldraförsäkringen från och med den 1 juli 1990 bör skjutas upp*. Föräldraförsäkringen har sedan 1982 byggts ut från 9 månader till 12 månader med full ersättning. Sverige har idag Västeuropas mest förmånliga föräldraförsäkring. Den fortsatta utbyggnaden får ske när de ekonomiska förutsättningarna har förbättrats. Detta är en fortsatt högt prioriterad reform.

Som ett led i finansieringen av försäkringssystemet bör *egenavgifterna till arbetslöshetsförsäkringen höjas*. Deras andel av finansieringen bör öka från 5 till 10%. Regeringen avser att senare lägga fram förslag om egenavgifternas storlek.

Regeringen avser att återkomma till *utgiftspolitiken på längre sikt* i samband med att den tar ställning till riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt med anledning av Långtidsutredningen 1990 (SOU 1990:14) och remissyttrandena över denna.

9 Åtgärder för att öka hushållens sparande

Hushållens sparande behöver stimuleras för att öka det finansiella utrymmet för investeringar. Den av regeringen föreslagna *skattereformen* skapar väsentligt bättre betingelser för hushållens sparande och dämpar benägenheten att låna. Denna reform bör ge gynnsamma effekter på hushållens sparande.

Därutöver bör den nuvarande *åldersgränsen i allemanssparandet* avskaffas. Åldersgränsen är idag 16 år och den innebär att barn och ungdomar inte kan delta i denna form av sparande. Vidare bör *skattereglerna för pensions-sparande* ändras så att det skall kunna administreras också av andra finansiella företag än försäkringsbolag, t.ex. banker.

10 Förbättrade spelregler på arbetsmarknaden och en aktiv arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadens förhandlingssystem har under senare år utsatts för ökade påfrestningar. Förhandlingar har allt oftare varit förenade med hot om stridsåtgärder. I några fall har omfattande konflikter brutit ut.

Det är nu angeläget att se över spelreglerna på arbetsmarknaden. Förhandlingsarbetet måste kunna löpa smidigare. Respekten för ingångna avtal måste stärkas. En särskild utredare har därför tillkallats för att se över dessa frågor. Arbetet skall avrapporteras under hösten 1990.

Genom de åtgärder som regeringen nu föreslår skall den negativa utvecklingen för den svenska ekonomin brytas, samhällsekonomin förstärkas och sysselsättningen hävdas. På kort sikt innebär detta emellertid omställningsproblem, både i näringslivet och inom den offentliga sektorn, vilka får effekter på arbetsmarknaden.

Denna omstrukturering måste genomföras på ett sådant sätt att människors vilja till arbete tas till vara. Arbetslösheten skall inte vara ett medel i den ekonomiska politiken. I stället skall aktiva åtgärder vidtas för att underlätta omställningen. Arbetsmarknadspolitikerna skall även framöver vara inriktad på åtgärder som har långsiktiga effekter, framför allt åtgärder för att förbättra yrkesutbildningen och kompetensen i arbetslivet. Handlingsberedskapen är hög och betydande resurser finns redan avsatta för dessa ändamål.

1.5 Effekter av de föreslagna åtgärderna

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1

De föreslagna åtgärderna skall verka över ett brett fält i det gemensamma syftet att dämpa inflationen, hävda sysselsättningen och möjliggöra en välfärdspolitik som omfattar alla, men som ger mest till den som bäst behöver samhällets insatser.

Åtgärderna skall medverka både till att anpassa konsumtionsefterfrågan till tillgängliga resurser och till att mobilisera nya resurser för de mest angelägna behoven. Effekterna av de efterfrågepåverkande åtgärderna kommer att visa sig redan under det närmaste året. De åtgärder som vidtas för att förbättra ekonomins funktionssätt och öka tillväxten verkar i huvudsak på längre sikt. Det hindrar dock inte att också de kommer att få positiva effekter på kort sikt.

Utbudet av arbetskraft. Även om arbetskraftsdeltagandet redan nu är mycket högt, bör de redovisade åtgärderna för att stimulera utbudet av arbetskraft ha positiva effekter. Det är emellertid inte möjligt att nu göra några mera preciserade kalkyler, bl.a. av det skälet att utbudet är starkt beroende av efterfrågeläget.

Löne- och prisbildningen. Genom skatteomläggningen skapas nya förutsättningar för lönebildningen, vilket bör leda till en lugnare löne- och prisutveckling. Med det föreslagna stabiliseringsavtalet kan kostnadsstegringarna dämpas under 1991 och förväntningarna om fortsatt hög inflation reduceras. Möjligheterna att tillgodose behovet av arbetskraft kommer successivt att förbättras redan under 1990 och 1991. Därmed kan löneglidningen komma att dämpas.

Effekterna på privat och offentlig konsumtion. Den privata konsumtionen förväntas öka under nästa år med 1,5 % (2,3 i alternativet med högre löneökningar). Skattereformen medför en uppgång i de disponibla inkomsterna. Denna motverkas delvis av de redan beslutade eller föreslagna efterfrågedämpande åtgärderna. Den offentliga konsumtionen kommer att öka väsentligt långsammare under 1991 som en följd av kommunalskattestoppet.

Effekterna på statsbudgeten. De föreslagna åtgärderna leder till en förstärkning av statsbudgeten med ca 8 miljarder kr. budgetåret 1990/91 vid i övrigt oförändrade antaganden.

Effekterna på produktivitet och tillväxt. Skattereformen, utbudsstimulanserna, insatserna för att stimulera produktivitet i arbetslivet, m.m. kommer att få gynnsamma effekter på tillväxten. En avgörande förutsättning för tillväxten är dock att pris- och löneökningstakten sänks. Arbetsmarknadens parter har här ett stort ansvar.

Effekter på sparandet. Den samlade effekten på sparandet, framför allt betingad av ändringarna i skattesystemet, kommer att vara betydande och få snabbt genomslag. Hushållens sparkvot förbättras 1990 och kommer ytterligare att förbättras under 1991.

Genom de åtgärder som här redovisats förbättras förutsättningarna att återställa den balans och styrka som den svenska ekonomin hade för några år sedan och skapa de nya resurser som krävs för att tillgodose medborgarnas behov och önskemål.

De parlamentariska förhållandena har under senare år gjort det svårt att genomföra åtgärder, som är ekonomiskt nödvändiga, men – på kort sikt – politiskt impopulära. Det har gällt såväl under 1989 som under de första månaderna 1990.

Den ekonomiska utvecklingen innebär stora risker för en utdragen kostnadskris med höga räntor och stigande arbetslöshet. Detta gör det nödvändigt att nu åstadkomma ett samarbete över partigränserna kring den ekonomiska politiken. Regeringen har därför haft överläggningar med företrädare för andra riksdagspartier. Regeringen har i dessa överläggningar konstruktivt prövat olika förslag och försökt väga samman åtgärderna så att insatserna blir både genomförbara och verkningsfulla.

2 Den internationella ekonomin

Utvecklingen i OECD-länderna

Industriländernas ekonomier har de senaste tre åren vuxit med mellan 3,5 och 4,5 % per år. I år och nästa år väntas en viss avmattning ske; produktionen i OECD-området beräknas öka med mellan 2,5 och 3 %, såväl i år som nästa år. Det är främst i Nordamerika och Storbritannien samt i Norden som tillväxten mattas.

Tidigare farhågor för att dämpningen i den *amerikanska* ekonomin skulle slå över i en regelrätt lågkonjunktur har inte besannats. Snarare har riskerna för en ökad inflation åter kommit i förgrunden. Ökade lönekostnader – i kombination med en försämrad produktivitetsutveckling – kan bli inflationsdrivande. Penningpolitiken har efter en tids uppmjukning nu lagts om i något mer restriktiv riktning. BNP-tillväxten i Förenta Staterna bedöms mot denna bakgrund bli omkring 2 % i år och nästa år.

Den *japanska* ekonomin fortsätter växa i snabb takt. Även här förutses dock en viss dämpning, från en produktionstillväxt på knappt 5 % förra året till drygt 4 % i år och nästa år. Inom vissa sektorer har flaskhalsproblem uppkommit, framför allt till följd av brist på arbetskraft. Under första kvartalet i år föll aktiekurserna på Tokyobörsen med ca 30 %, samtidigt som yenen försvagades med drygt 10 % gentemot den amerikanska dollarn. Försvagningen av yenen ledde till att diskontot höjdes med 1 procentenhet i mars i år. Bakom denna utveckling ligger bl.a. ett minskat bytesbalansöverskott samt förväntningar om ökad inflation i Japan. Därför är sannolikt en ytterligare skärpning av penningpolitiken att vänta. Även fortsättningsvis är det i första hand den inhemska efterfrågan som växer.

I *Kontinentaleuropa* förutses en fortsatt stark efterfrågetillväxt. En bedömning av de ekonomiska effekterna av utvecklingen i Östeuropa kan i nuläget inte göras på ett meningsfullt sätt. Det är dock sannolikt att den genomgripande reformprocessen efter hand kommer att leda till kraftigt ökade investeringar och konsumtion. Utvecklingen kan emellertid komma att variera mycket mellan olika länder.

Den förutsedda tyska återföreningen kan väntas ge en särskilt expansiv effekt på den västtyska ekonomin. Redan i utgångsläget är kapacitetsutnytt-

jandet i Förbundsrepubliken det högsta på över tjugo år, och oro har uttryckts för att de pågående löneförhandlingarna skall resultera i ett ökat inflationstryck. Slutsteget i den pågående skattereformen innebär vidare att finanspolitiken i år är expansiv. Den västtyska centralbanken kan därför väntas föra en stram penningpolitik i syfte att begränsa inflationsriskerna.

Även på många andra håll i Västeuropa bedöms inflationsriskerna vara så allvarliga att ytterligare skärpningar i penningpolitiken inte kan uteslutas. Mot denna bakgrund är det rimligt att förvänta sig en fortsatt hög internationell räntenivå.

Arbetslösheten väntas ligga kvar på ca 6,5 % i OECD-området. I Europa förväntas arbetslösheten förbli högre än detta genomsnitt.

Den senaste tidens utveckling på valutaområdet motverkar en fortsatt minskning av de internationella betalningsobalanserna. Yen-kursens ihållande svaghet och dollarns relativa styrka kommer – om de består – att leda till att de japanska och amerikanska över- respektive underskotten ökar. Bytesbalansöverskottet i Förbundsrepubliken kan emellertid förutses minska som följd av den ekonomiska expansion som den tyska återföreningen väntas medföra.

Internationellt samordnade åtgärder för att minska obalanserna och reducera risken för finansiell oro och en uppåtgående räntespiral är även i fortsättningen av stor vikt.

Om ingen anpassning av de externa obalanserna kommer till stånd kan det komma att sätta handelssystemet under stark press. Speciellt i en situation med dämpad tillväxt finns det risk för att de protektionistiska kraven såväl inom handels- som investeringsområdet tilltar. Fortsatta ansträngningar för att åstadkomma ett positivt resultat i de pågående GATT-förhandlingarna är därför ytterst angelägna.

Tabell 1 Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder 1988-1991
Årlig procentuell förändring; volym

	1988	1989	1990	1991
Förenta staterna	4,4	3,0	1 3/4	2 1/4
Japan	5,7	4,9	4 1/2	4
Västeuropa	3,6	3,4	2 3/4	2 3/4
OECD totalt	4,3	3,5	2 3/4	2 3/4

Östeuropa och Sovjetunionen

De östeuropeiska länderna genomgår omvälvande politiska och ekonomiska förändringar. Inslagen av marknadsekonomi ökar i alla länder, men stora skillnader finns i den takt med vilken processen framskrider.

Att efter årtionden med central planering övergå till marknadsekonomi är komplicerat. Avgörande för den ekonomiska utvecklingen är att prisreformer kommer till stånd; priserna måste i större utsträckning reflektera faktiska kostnader. Dessutom måste regelsystem, ägandeformer etc. förändras. Övergångsproblemen är många och risken för ekonomisk tillbakagång eller

stagnation på kort sikt är påtaglig. På något längre sikt är förutsättningarna gynnsamma för en god ekonomisk utveckling.

I syfte att stödja reformprocessen i Östeuropa har ett flertal initiativ tagits från olika västländer. Sverige har anslagit totalt 1 miljard kr. över en treårsperiod att användas för olika stödinsatser. Sverige deltar också i den internationella samordningen av stödet till Östeuropa, bl.a. inom ramen för den s.k. 24-gruppen (OECD-länderna).

För att utvidga stödet till Östeuropa inleddes i januari 1990 förhandlingar om en europeisk utvecklingsbank, "European Bank for Reconstruction and Development" (EBRD). Sverige deltar även i dessa förhandlingar. Bankens syfte är att underlätta de östeuropeiska ländernas övergång till marknadsekonomi. Sverige har också lämnat ett räntefritt lån på 65 milj. kr. till den internationella fond som upprättats till stöd för den polska valutan.

Utvecklingsländerna

I utvecklingsländerna uppgick BNP-tillväxten 1989 till ca 3,5 %. Det var en klar dämpning jämfört med året innan, vilket främst förklaras av minskad tillväxt i Asien, särskilt i Indien och Kina. Tillväxten har emellertid också varit fortsatt svag i Afrika och Latinamerika.

I utvecklingsländerna begränsas den ekonomiska tillväxten i första hand av strukturella faktorer; låg utbildning, dålig hälsa, avsaknad av infrastruktur etc. Den lägre ekonomiska tillväxten under senare år har i Afrika och Latinamerika också att göra med den strama politik som förts för att minska skulderna och med att utbudsorienterade reformer inte vidtagits i tillräcklig omfattning.

I de allvarligt skuldyngda medelinkomstländerna var tillväxten år 1989 ännu svagare än föregående år. Åtgärder för att genom frivilliga överenskommelser med bankerna och med stöd från Internationella valutafonden och Världsbanken minska skulderna har vidtagits, men de omfattar hittills bara ett fåtal länder. Utvecklingen under de senaste åren har inneburit att de offentliga kreditorerna tagit på sig en markant större del av den samlade finansieringsbördan. Väsentligt ökade insatser från de internationella institutionerna skulle innebära betydande risker för deras finansiella ställning.

Konsekvenser för Sverige

Även om en viss dämpning av den internationella konjunkturen är att vänta i år och nästa år innebär den förutsedda internationella utvecklingen en fortsatt förhållandevis hygglig tillväxt. De internationella marknadsförutsättningarna för den svenska exporten är sålunda goda.

Prisökningarna i våra viktigaste konkurrentländer understiger klart den svenska inflationen. Om denna utveckling fortsätter innebär det att den svenska näringslivets internationella konkurrenskraft försämras ytterligare. Detta medför fortsatta svenska marknadsandelsförluster och en ytterligare försvagning av den svenska exportutvecklingen.

Utvecklingen i Östeuropa kan på sikt komma att få betydande positiva effekter för den svenska ekonomin. Behovet av investeringar i infrastruktur och för att förbättra miljön är idag mycket stort i dessa länder. På dessa om-

råden hävdar sig svenskt näringsliv väl. Svenska företag kan också förväntas ta del i den ekonomiska uppbyggnaden av Östeuropa genom etableringar på platsen.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

3 Den svenska ekonomin

3.1 Utvecklingen 1990 och 1991

I de bedömningar av den svenska ekonomin som här redovisas har hänsyn tagits till det handlingsprogram för tillväxt, sysselsättning och välfärd som nu föreslås. I handlingsprogrammet ingår åtgärder som ger en långsammare kostnadsökning för företagen. Därmed begränsas förlusterna av marknadsandelar. Investeringsfallet hejdas också av att nedgången i lönsamheten dämpas och av en lägre räntenivå. Samtidigt påverkas produktivitetstillväxten positivt av skattereformen och av de konkurrensbefrämjande åtgärder som vidtas. Skattereformen har också gynnsamma effekter på arbetskraftsutbudet. Dessa effekter förstärks ytterligare av åtgärder inom andra områden. Hushållens köpkraft begränsas bl.a. av momshöjningen medan det kommunala skattestoppet håller tillbaka den kommunala expansionen. Effekterna av de efterfrågedämpande åtgärderna kommer att visa sig redan under det närmaste året. De åtgärder som vidtas för att förbättra ekonomins funktionssätt och öka tillväxten är mer långsiktiga till sin verkan. Även på kort sikt kommer de emellertid att få positiva effekter.

Tillväxten i den svenska ekonomin blev under 1989 betydligt lägre än i omvärlden, 2,1 % att jämföras med 3,5 %. Den ogynnsamma utvecklingen berodde i hög grad på den snabba inhemska kostnadsökningen. Svenska företag förlorade marknadsandelar till sina utländska konkurrenter. Härigenom steg exporten långsamt, samtidigt som importen ökade. Kostnadsökningarna orsakades av det överhettade arbetsmarknadsläget och den mycket låga produktivitetstillväxten.

Sverige väntas släpa efter omvärlden också i år. Tillväxttakten dämpas ytterligare, och beräknas hamna under 1 %. Visserligen avtar överhettningen på arbetsmarknaden, men den svenska lönenivån stiger ändå betydligt mer än i konkurrentländerna. Marknadsandelsförlusterna fortsätter. Obalanserna i ekonomin visar sig bl.a. i ett allt större underskott i bytesbalansen.

Även 1991 blir ett år med låg tillväxt. Visserligen leder skattereformen till ett extra köpkraftstillskott för hushållen på ca 2 % och marknaden för svensk export väntas expandera något snabbare än i år. Svenska företag förlorar dock ytterligare marknadsandelar och investeringskonjunkturen mattas. Avgörande är vad som händer med lönerna. Om de ökar långsamt, stimuleras den konkurrensutsatta sektorn och BNP kan komma att stiga något mer än i år. Förutsättningar skapas då för en snabb återhämtning. Fortsätter däremot löneökningarna att ligga på en högre nivå än i omvärlden, fördjupas obalanserna ytterligare. Detta kommer att yttra sig i en betydande uppgång av arbetslösheten.

Tabell 2 Försörjningsbalans

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

	Miljarder kr. löpande priser 1989	Procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	
				Alt 1	Alt 2
Privat konsumtion	634,0	0,7	1,1	1,5	2,3
Offentlig konsumtion	319,9	1,9	1,5	0,8	0,4
Bruttoinvesteringar	256,8	9,5	3,0	2,0	-1,0
Lagerinvesteringar	3,3	0,6	-0,1	-0,3	-0,3
Export	397,5	3,4	2,1	3,5	2,9
Import	390,4	6,8	4,1	4,0	3,5
BNP	1 221,2	2,1	0,8	0,9	0,5
Inhemsk efterfrågan	1 214,1	3,4	1,7	1,2	0,8

¹Förändring i procent av föregående års BNP

Preliminära uppgifter tyder på att de genomsnittliga *löneökningarna* förra året blev ca 9 1/2 %, dvs. nästan dubbelt så höga som i omvärlden. Bedömningen för i år ligger på 8 1/2 %, vilket förutsätter att eventuella omförhandlingar *inte* leder till nya påslag och att löneglidningen blir måttlig.

Löneutvecklingen under 1991 är svårbedömd. Inte minst gäller det genomsnittet av skattereformen på lönebildningen. De beräkningar som redovisas i den reviderade nationalbudgeten utgår därför från två olika alternativ för pris- och löneutvecklingen. För att det svenska relativa kostnadsläget skall förbättras, krävs att lönestegringstakten sänks till nivån 3 %, vilket är utgångspunkten för alternativ 1 i beräkningarna. Om däremot den hittillsvarande trenden består, verkar en genomsnittlig löneökning på ca 8 % vara ett rimligt antagande, vilket förutsätts i alternativ 2.

Konsumentpriserna beräknas stiga med nästan 7 % under loppet av 1990, om man bortser från skattereformens effekter på prisnivån. Om dessa effekter inkluderas tillkommer en ökning på ytterligare nära 3 procentenheter. Konsumentprisindex skulle därmed stiga med inemot 10 % under 1990.

För nästa år bestäms utvecklingen i hög grad av vad som händer med lönerna. Under loppet av året beräknas priserna stiga med knappt 3 respektive knappt 6 % i de två alternativen. Till detta kommer finansieringen av det andra steget i skattereformen som medför att konsumentprisindex stiger med ytterligare 3,5 %.

Tabell 3 Löner och priser

	1989	1990	1991	
			Alt 1	Alt 2
Timlöner, totalt	9,4	8,5	3	8
KPI, dec-dec	6,7	9,8	6,2	9,4
exkl skattereformen		6,9	2,7	5,9
KPI, årsgenomsnitt	6,5	10,0	7,3	9,1
exkl skattereformen	-	7,4	3,7	5,5

Hushållen får en lika stor ökning av sina disponibla inkomster i år som förra året, ungefär 2 %. Både löner och priser stiger snabbt, samtidigt som inkomstskatterna sänks. Hushållens optimism om framtiden har dämpats påtagligt det senaste halvåret. Den räntecuppgång som har ägt rum tillsammans med den successiva begränsningen av avdragsrätten för skuldräntor förefaller ha gjort hushållen mindre benägna att ta nya lån. Sparkvoten kan därför väntas fortsätta att stiga. Konsumtionsuppgången antas mot denna bakgrund stanna på ca 1 % 1990.

Nästa år fortsätter köpkraften att växa förhållandevis mycket beroende på skattereformen. Den stigande tendensen för sparkvoten väntas fortsätta. Ökningen av den privata konsumtionen beror i hög grad på löneökningstakten. Vid den högre löneökningstakten bedöms den privata konsumtionen växa med 2,3 % medan den ökar med 1,5 % om löneökningarna dämpas. I ett längre perspektiv undergräver höga löneökningar utrymmet för privat konsumtion.

Tabell 4 Hushållens ekonomi

	Miljarder kr, löpande priser 1989	1989	1990	1991	
				Alt 1	Alt 2
Disponibel inkomst	611,7	2,1	2,5	2,7	4,2
Privat konsumtion	634,0	0,7	1,1	1,5	2,3
Sparkvot. nivå	22,3	-3,6	-2,2	-1,4	-0,7

Den offentliga konsumtionen steg med 1,9 % 1989. Svårigheter att rekrytera arbetskraft begränsade den kommunala expansionen. I år förutses en ökning av den kommunala konsumtionen med 1,2 %. Kommunernas ansträngda finansiella situation och en fortsatt stram arbetsmarknad verkar återhållande på tillväxten. Den statliga konsumtionen förutses öka med över 2 % beroende på tillfälliga stora inköp. Antalet anställda vid de statliga myndigheterna beräknas fortsätta att minska.

Under 1991 förutses den offentliga konsumtionen växa med ca 1/2 %. Dämpningen av tillväxten är i hög grad en följd av det kommunala skatte-stopp som föreslås.

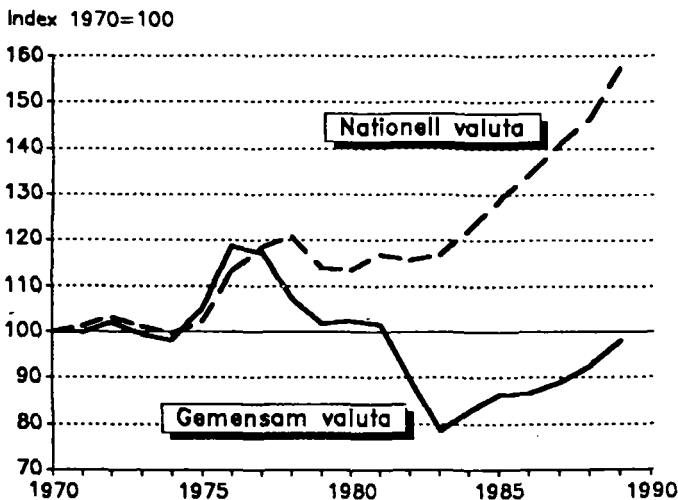
Bruttoinvesteringarna ökade 1989 med nästan 10 %. Tillväxten i industriinvesteringarna var över 16 %. Ett högt kapacitetsutnyttjande, god lönsamhet under flera år och en stark efterfrågan drev på utvecklingen. Arbetskraftsbristen medförde att framför allt rationaliseringsinvesteringarna blev omfattande. Under 1990 väntas bl.a. de höga räntorna, en försämrad lönsamhet och förväntningar om en fortsatt oförmånlig kostnadsutveckling medföra att industriinvesteringarna stiger betydligt långsammare. Om löne-kostnaderna fortsätter att stiga snabbt och vinsterna sjunker ytterligare torde investeringarna minska nästa år.

Överhettningen i byggsektorn har länge varit besvärande. Genom höjningen av investeringsskatten samt genom momshöjningen på annat byg-

gande än bostäder, väntas en nedgång i byggnadsinvesteringarna, särskilt 1991. Totalt beräknas bruttoinvesteringarna öka med 3 % 1990 och med 2 % 1991, i alternativet med låga löneökningar. Fortsätter lönerna att stiga snabbt, påverkas sannolikt investeringsklimatet så pass mycket i negativ riktning att en volymnedgång inträffar.

Konkurrenskraften – mätt som arbetskraftskostnaden per enhet i Sverige och de viktigaste konkurrentländerna – har försämrats kontinuerligt sedan devalveringen 1982, se diagram 1. Arbetskraftskostnaderna har stigit betydligt mer i Sverige än i omvärlden samtidigt som produktivitetstillväxten varit lägre. Detta accentuerades under 1989, vilket började påverka lönsamheten under andra halvåret. Om utvecklingen fortsätter, är en markant lönsamhetsförsämring trolig 1990.

Diagram 1
Sveriges relativa enhetsarbetskostnad i nationell och gemensam valuta



Källor: US Department of Labor, statens industriverk och OECD

Trots en god internationell konjunktur utvecklades *exporten* svagt 1989, särskilt i slutet av året. Exportens produkt- och marknadsinriktning var ogynn- sam och relativpriserna steg. Exportindustrin förlorade marknadsandelar. Under 1990 är tillväxten i avnämjarländerna fortsatt tämligen hög, medan exporten från Sverige växer långsamt.

Importvolymen steg kraftigt 1989, men dämpas 1990 till följd av en svag utveckling i den privata konsumtionen och en mindre ökning av industriin- vesteringarna. Utrikeshandeln fortsätter att ge ett negativt bidrag till BNP- tillväxten.

Om inte en lönedämpning kommer till stånd fördjupas kostnadskrisen yter- terligare 1991. I accelererande takt förlorar svenskt näringsliv marknadsan- delar på export- och hemmamarknaderna.

Tabell 5 Bytesbalans
Miljarder kr, löpande priser

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

	1989	1990	1991	
			Alt 1	Alt 2
Handelsbalans	15,8	12,0	10,8	12,0
Tjänstebalans	- 9,9	-10,2	-13,4	-14,2
Avkastning på kapital	-26,5	-38,2	-52,5	-54,5
Transfereringar	-12,7	-14,3	-15,7	-15,7
Bytesbalans	-33,4	-50,7	-70,8	-72,4
Procent av BNP	- 2,8	- 3,8	- 4,9	- 4,9

Handelsbalansen visar ett fortsatt men minskande överskott. Redan 1989 blev överskottet ett par miljarder kr. lägre än väntat. En nedåtgående trend för exportpriserna förklarar delvis det minskade handelsbalansöverskottet. Exportvolymens utveckling bidrar också till försämringen.

Underskottet i *bytesbalansen* växer snabbt. Resevaluta- och transfereringsnettot visar betydande underskott, men den post i bytesbalansen som utvecklats mest ogynnsamt är räntebetalningarna till utlandet. De växer både till följd av ökad utlandsupplåning och till följd av ett högre internationellt ränteläge.

De privata utlandslånen finansierar stora direktinvesteringar utomlands och köp av utländska aktier. Dessa investeringar skapar ett jämförelsevis litet inflöde från utlandet i form av kapitalavkastning. Utdelningsnettot för aktier och direktinvesteringar visar för 1989 ett överskott på endast ett par miljarder kr. Avkastningen från företagens direktinvesteringar i utländska dotterbolag återinvesteras till största delen utomlands. Dessa vinstmedel registreras inte i Sveriges bytesbalans.

Det finns skäl att skilja på en situation där bytesbalansunderskottet primärt är en följd av hög konsumtion och där det är resultatet av höga investeringar. I det senare fallet bör intäkterna från investeringarna täcka räntorna från det kapital som lånats upp, oavsett om svenska företag har investerat i Sverige eller i utlandet. Det som är oroande i den nuvarande situationen är dels att bytesbalansen väntas fortsätta att försämrast även när investeringarna i Sverige minskar, dels de långsiktiga effekterna på den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i Sverige av de omfattande utlandsinvesteringarna.

En utredningsman har tillkallats med uppgift att belysa hur de återinvesterade vinstmedlen på direktinvesteringar utomlands bör beaktas i ett ekonomiskt-politiskt perspektiv och föreslå eventuella förändringar i den statistiska redovisningen.

Både förra året och i år hålls tillväxten i ekonomin uppe av konsumtion och investeringar, medan utrikeshandeln ger ett kraftigt negativt bidrag, se tabell 6. Ett markant fall sker i investeringarna. Därmed fördjupas obalanserna.

Arbetslösheten var mycket låg 1989. Mellan olika delar av landet finns betydande skillnader i efterfrågesituationen på *arbetsmarknaden*. Arbetslösheten har emellertid minskat kraftigt i hela landet under flera år och är i alla län nere på betydligt lägre nivåer än under 1970- och 80-talen.

Tabell 6 Bidrag till BNP-tillväxten
Procent av föregående års BNP

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
						Alt 1	Alt 2
Konsumtion	3,1	2,8	1,6	0,9	1,0	1,0	1,3
Investeringar	-0,4	1,2	1,6	2,5	0,6	0,2	-0,5
Nettoexport	-0,4	-1,1	-0,9	-1,3	-0,8	-0,3	-0,3
BNP	2,3	2,9	2,3	2,1	0,8	0,9	0,5

Den svaga tillväxten i ekonomin gör att efterfrågan på arbetskraft kommer att stiga i långsammare takt framöver. Trots gynnsamma effekter av skattereformen och av andra åtgärder som vidtas, bedöms arbetskraftsutbudet växa långsammare än under de senaste åren. Arbetslösheten väntas dock komma att stiga från 1,4 % 1989 till 1,6 % 1990 och till 2 % respektive 2,3 % i de båda alternativen 1991.

Produktivitetstillväxten har under den senare delen av 1980-talet varit mycket svag. Det har bidragit till överhettningen på arbetsmarknaden. Skattereformen och de åtgärder som i övrigt vidtagits för att höja produktivitetstillväxten kan förväntas få en viss positiv effekt mellan 1990 och 1991. Åtgärderna är emellertid långsiktiga till sin karaktär. Den positiva effekt de får på produktivitetstillväxten motverkas av att produktionstillväxten inom näringslivet sannolikt dämpas utan att detta till att börja med får någon större effekt på sysselsättningen.

Tabell 7 Arbetsmarknad, arbetskraftsutbud och produktivitet
Procentuell förändring respektive nivå i procent

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
						Alt 1	Alt 2
Produktivitet	1,8	1,5	-0,4	0,7	0,4	0,7	0,6
Sysselsättning i timmar	0,5	1,5	2,7	1,5	0,4	0,3	-0,1
Arbetskraftsutbud i timmar	0,3	1,2	2,4	1,3	0,7	0,7	0,6
Arbetslöshet, nivå	2,2	1,9	1,6	1,4	1,6	2,0	2,3

Efter en uppgång med drygt 2 procentenheter under 1989 fortsatte räntorna att stiga med ytterligare 1,5-2 procentenheter under det första kvartalet i år. Ränteuppgången förorsakades av hög inflation, förstärkt oro för den inhemska ekonomiska utvecklingen och fortsatt stigande internationella räntor. Räntedifferensen mellan Sverige och omvärlden har vidgats och uppgick i början av april till drygt 3,5 procentenheter jämfört med drygt 2 procentenheter vid årsskiftet. Till följd av de stigande marknadsräntorna i februari höjde riksbanken i mars diskontot med 1,5 procentenheter till 12,0 procent. Under den senaste tiden har räntenivån på penningmarknaden sänkts.

Det höga ränteläget och osäkerheten om den framtida ekonomiska utvecklingen har medverkat till att aktiekurserna fallit under årets första månader. Kursnedgången förstärktes av en svagare resultatutveckling än väntat

för företagen under 1989 samt en dämpad utveckling på de internationella börserna. Fram till och med mitten av april hade aktiekurserna i genomsnitt fallit med ca 10 %.

Prop. 1989/90:150

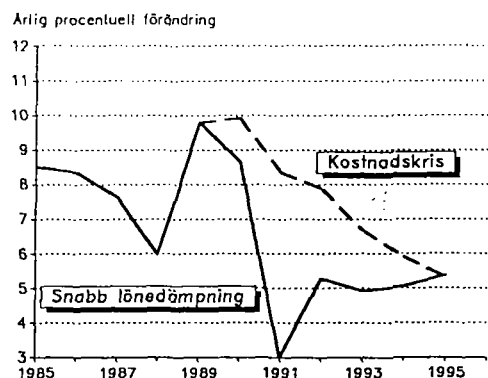
Bilaga 1

3.2 Några utvecklingsvägar till 1995

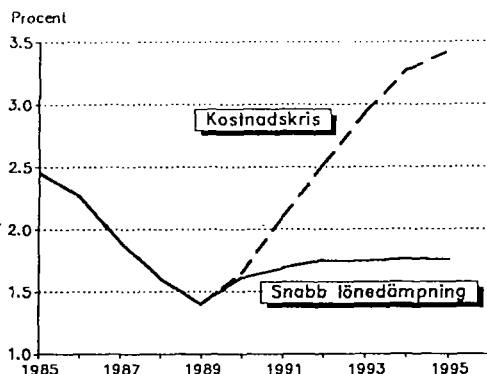
I Långtidsutredningen 1990 analyseras flera olika utvecklingsvägar för den svenska ekonomin under åren 1990-1995. I ett av alternativen förutsätts en förhållandevis långsam löneanpassning. När lönerna ökar 1991 med nästan lika mycket som 1990 och ökningen därefter fortsätter om än i långsammare takt drabbas svenskt näringsliv av en allvarlig *kostnadskris*. Med en fortsatt snabb löneökningstakt kommer vinstnivåer och investeringar att falla. Ingen återhämtning sker heller före 1995. Tillväxten i ekonomin blir i genomsnitt för perioden ca 1,2 % per år. Arbetslösheten beräknas stiga kraftigt och vid mitten 1990-talet nå upp i nivåer runt 3,5 %. Därmed undergrävs förutsättningarna för framtida reallönetillväxt och välfärd.

Diagram 2

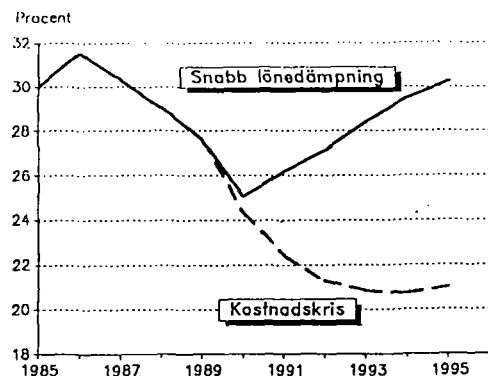
Timlön i ekonomin som helhet 1985–1995



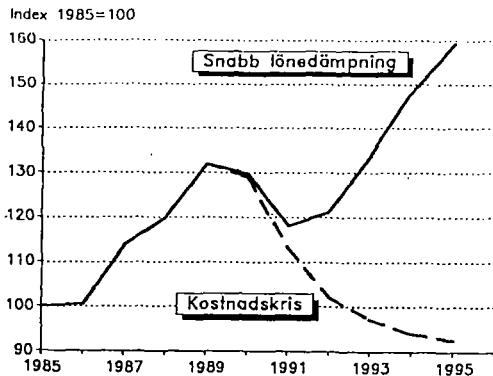
Arbetslöshet i procent av arbetskraften 1985–1995



Bruttovinstandel i industrin 1985–1995



Investeringar i industrin 1985–1995

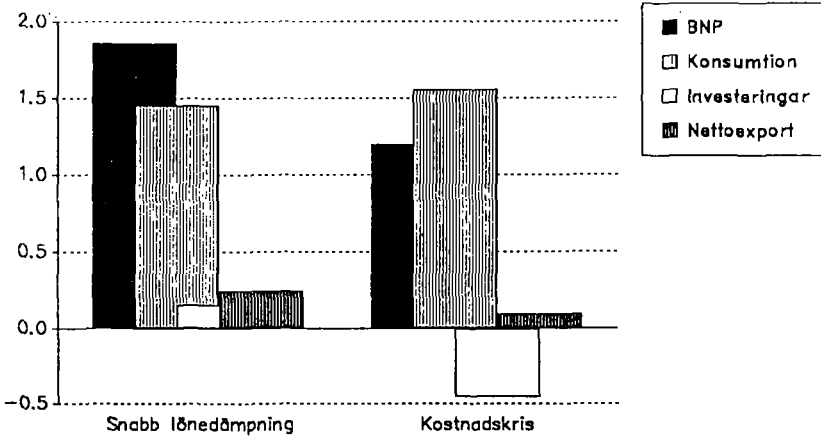


De positiva effekterna av en *snabb lönedämpning* – där löneökningstakten kommer ner till 3 % – redan 1991 åskådliggörs i ett annat alternativ. Även i detta fall kommer vinster och investeringar att falla 1991. Men nedgången blir inte lika stor och förutsättningar skapas för en snabb återhämtning. Redan 1991 skjuter exporttillväxten fart. Tillväxten i ekonomin uppgår till 2,2 % per år 1992-1995. Det blir därmed möjligt att undvika en stor uppgång av arbetslösheten.

En avgörande skillnad mellan de båda alternativen är att en snabb lönedämpning leder till högre investeringar samt till en positiv omsvängning i utrikeshandeln. Därmed läggs en grund för fortsatt ekonomisk tillväxt och balans i utrikesbetalningarna.

Diagram 3
Bidrag till BNP-tillväxten 1990–1995

Förändring i procent av BNP
Årliga genomsnitt, 1985 års priser



Källa: Finansdepartementet

4 Den ekonomiska politiken

4.1 Problemen

Priser och löner stiger alltför snabbt i Sverige, vilket hotar sysselsättning och välfärd. Inflationen skapar orättvisor. De som har kunskaper och resurser kan med inflationens hjälp öka sina förmögenheter och inkomster medan vanliga löntagares standard försämras.

Löne- och prisökningarna är betydligt högre än i våra konkurrentländer, vilket innebär att svenskt näringslivs konkurrenskraft urholkas. Exporten hämmas samtidigt som importerade varor får allt lättare att hävda sig på den inhemska marknaden. Därmed försämras bytesbalansen. Räntorna pressas också upp, vilket drabbar hushållen, staten, kommunerna och näringslivet. De långsiktiga tillväxtbetingelserna försämras.

En viktig förklaring till de alltför höga nominella löneökningarna är det

överhettade läge som under flera år rått på den svenska arbetsmarknaden. Det har i många branscher och regioner varit brist på arbetskraft. Arbetsgivarna har bjudit över varandra för att fylla vakanser och de löneavtal som slutits har i kombination med en ökande löneglidning lett till alltför stora lönekostnadsökningar. Konfliktvarsel och även genomförda stridsåtgärder har förekommit.

Sparandet i ekonomin – inte minst hos hushållen – är otillräckligt. Det visar sig bl.a. i ett växande underskott i bytesbalansen. Även om en del av underskottet kan hänföras till återinvesterade vinstmedel – och således inte är att hänföra till överkonsumtion – inger bytesbalansunderskottet oro.

Ett tredje väsentligt problem i ekonomin – vid sidan av inflationen och det otillräckliga sparandet – är den låga tillväxten. I år väntas exempelvis BNP stiga med mindre än 1 % och även nästa år blir uppgången svag. Den blygsamma tillväxt som äger rum härstammar från en ökning av den totala arbetstiden. Produktionen per arbetad timme – produktiviteten – ökar däremot nästan inte alls.

En ekonomi med växande obalanser är sårbar. Oförutsedda störningar – vare sig de är internationellt eller inhemskt genererade – kan få mycket stora återverkningar på ekonomin.

En dämpning av konjunkturen är trolig 1990 och 1991. En lägre investeringstillväxt är en viktig orsak. Avmattningen sker till stor del inom den utlandskonkurrerande sektorn. Därmed hotas på sikt utrikesbalans och tillväxt.

Det finns en betydande risk att den nuvarande utvecklingen, om den tillåts fortsätta, leder till en ny kostnadskris för den svenska ekonomin. Det skulle medföra en mycket låg tillväxt under första hälften av 1990-talet, en svag industriproduktion, ett fall i industriinvesteringarna och en påtagligt stigande arbetslöshet.

För att förhindra en sådan utveckling måste den ekonomiska politiken målmedvetet inriktas på att bryta den nuvarande pris- och kostnadsökningen samtidigt som arbete och sparande stimuleras. Privat och offentlig konsumtionsefterfrågan måste dämpas och den utlandskonkurrerande sektorn stärkas. En åtstramning av finanspolitiken måste genomföras samtidigt som riktade insatser görs mot överhettning och åtgärder vidtas för att öka utbudet av arbetskraft samt för att främja en bättre produktivitetsutveckling.

4.2 Skattepolitiken

Regeringen har nyligen lagt fram förslag om en genomgripande reform av det svenska skattesystemet. Den kommer att påverka förutsättningarna för pris- och lönebildningen och stabiliseringspolitiken. Reformen är också ägnad att öka produktivitetstillväxten och att i övrigt förbättra ekonomins funktionssätt.

Skattesatserna sänks, en mer likformig beskattning införs och avdragen begränsas. Därigenom finns förutsättningar att ge Sverige ett nytt och enklare skattesystem, som hävdar sig väl i internationell jämförelse och kommer att ha stor betydelse för utvecklingen under 1990-talet.

En isolerad och långtgående sänkning av marginalsatserna skulle skapa

oacceptabla fördelningseffekter. Därför innehåller skattereformen en rad inslag som verkar i utjämnande riktning. Ett sådant inslag är övergången till en mer likformig beskattning. Nuvarande olikformigheter – t.ex. lågt beskattade löneförmåner och kapitalinkomster – har i hög grad utnyttjats av personer med höga inkomster. Det nya skattesystemet blir också mer robust när de principer som styr dess utformning är entydiga och likformiga.

Basen för mervärdesskatten breddas. Mervärdesskatten bidrar därmed till finansieringen av de sänkta inkomstskattesatserna. Energi och tjänster beläggas med mervärdesskatt. Miljöskatter och miljöavgifter, baserade bl.a. på utsläpp av koldioxid, svavel och kväve införs och bidrar till att negativ miljöpåverkan dämpas. Den ökade beskattningen av tjänster kan förväntas dämpa överhettningen, särskilt i storstäderna.

Skattereformen kommer att leda till att arbete och sparande stimuleras. Utbudet av arbetskraft ökar när inkomstskattesatserna sänks. Även sparandet ökar när det blir mindre förmånligt att ta lån.

Skattereformen kommer också att leda till en mera ändamålsenlig användning av arbete och kapital. Fördelningen av produktionsresurserna och valet av ersättningsform kommer i mindre utsträckning att styras av skatteeffekter. Olika verksamheter får konkurrera på mer lika villkor. Kapital kommer också i mindre utsträckning att låsas in i historiskt lönsamma företag. Kontant lön som ersättning för arbete diskrimineras inte längre skattemässigt jämfört med tidigare lågbeskattade och obeskattade löneförmåner som t.ex. fri bil, traktamenten, lån med låg ränta från arbetsgivare, lunchsubventioner och konvertibla skuldebrev. Därmed motverkas skatteplanering.

Skattereformen bidrar sålunda till en bättre fungerande ekonomi. Ett ökat utbud av arbete och kapital kommer till stånd. Samtidigt kommer produktiva resurser att användas på ett mer effektivt sätt. Skattereformen utgör därmed ett mycket viktigt inslag i regeringens politik för ökad tillväxt.

Ett mer effektivt och rättvist skattesystem är också en förutsättning för en väl fungerande fördelningspolitik. Ett huvudsyfte med den skattereform som nu genomförs är att öka rättvisan. Skatteuttaget kommer i större utsträckning än tidigare att baseras på den skattskyldiges faktiska inkomster. Inkomster av arbete kommer att beskattas lika oberoende av ersättningsform. Olika former av kapitalinkomster kommer också att likställas vid beskattning. Åtgärder vidtas också i syfte att förebygga skatteplanering, såsom att begränsa möjligheterna att göra avdrag för reaförluster, underskott och ränteutgifter. En viktig del i reformen är särskilda åtgärder i syfte att stödja bl.a. barnfamiljerna, exempelvis höjda barnbidrag och bostadsbidrag.

Regeringen avser att följa upp skattereformen med utredningar och förslag till lagstiftning inom områden, som av tidsskäl utelämnats i det nyligen överlämnade förslaget. Skatteregler skall utformas för bl.a. tillgångar i utländsk valuta samt beskattning av bostadsrätter och bostadsrättsföreningar. Även fortsättningsvis skall en likformig beskattning eftersträvas. Avsikten är att utforma ett skattesystem som så effektivt som möjligt finansierar offentliga utgifter och samtidigt bidrar till en jämn fördelning.

Skattereformen är mycket omfattande. Den kommer att få stora effekter på hushållens och företagens ekonomiska situation och förändra förutsättningarna för ekonomins funktionssätt. Effekterna av reformen måste följas

upp noggrant. Mot denna bakgrund bör en bred utvärdering av skattereformen genomföras bl.a. avseende fördelningseffekter och förändringar i beteenden.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

4.3 Stabiliseringspolitiken

Åtgärder för att dämpa efterfrågan

För att snabbt få till stånd en dämpning av den inhemska efterfrågetillväxten föreslås att mervärdeskatten tillfälligt höjs med en procentenhet från och med 1 juli 1990 t.o.m. utgången av 1991. Det innebär en förstärkning av statsfinanserna med sammanlagt ca 10 miljarder kr. Från och med den 8 maj i år höjs också skatten på vin, sprit och tobak med sammantaget motsvarande ca 900 milj. kr.

En ytterligare utbyggnad av föräldraförsäkringen, som förutsetts från och med den 1 juli 1990, bör skjutas upp. Den fortsatta utbyggnaden får ske när de ekonomiska förutsättningarna har förbättrats. Den höjning av barnbidraget, som tidigare har aviserats, bör genomföras i två etapper. Barnbidraget föreslås höjas den 1 januari 1991 från 6 720 kr. till 9 000 kr. per barn och år från och med den 1 januari 1992 till 10 020 kr.

Genom att dela upp den aviserade höjningen av barnbidraget i två etapper reduceras statsutgifterna under det kommande budgetåret med 865 milj. kr. Senareläggningen av utbyggnaden av föräldraförsäkringen innebär att statsutgifterna för det kommande budgetåret reduceras med ytterligare 1 400 milj. kr. Helårseffekten av dessa åtgärder motsvarar 3 680 milj. kr.

De s.k. egenavgifterna till arbetslöshetskassorna bör höjas för att lämna ett ökat bidrag till försäkringssystemens finansiering. Avgifternas andel av finansieringen bör öka från 5 till 10 %.

För att dämpa överhettningen inom byggsektorn har regeringen föreslagit att den investeringsavgift som infördes våren 1989 i Stockholms- och Uppsalaområdena skall utvidgas till att omfatta Göteborgsområdet (prop. 1989/90:96). Förslaget innebär vidare en höjning från 10 % till 30 % och en förlängning till utgången av år 1991. Höjningen liksom utvidgningen till Göteborgsområdet gäller byggnadsarbeten som påbörjas efter den 8 februari 1990. Riksdagen har ännu inte tagit slutlig ställning till förslaget. Vid utskottsbehandlingen har framhållits att regeringen noga bör följa utvecklingen i de berörda regionerna och återkomma med förslag till motverkande åtgärder om utvecklingen skulle bli sådan att skatten skulle medföra ej önskvärda effekter. Mot bakgrund av att åtgärden redan börjat ge avsedd effekt och en dämpning av överhettningen i Göteborgsområdet inträtt bör tillämpningen i Göteborgsområdet kunna begränsas till att gälla endast fram till hösten 1990. Regeringen avser att återkomma med förslag om en sådan begränsning.

Pris- och lönebildningen

För att bryta inflationsutvecklingen och säkra reallönerna måste lönebildningen bättre anpassas till den reala tillväxten. I syfte att få till stånd en uppgörelse om en radikal dämpning av löneökningstakten tillsatte regeringen

tidigare i år en särskild förhandlingsgrupp. Gruppens rekommendationer, som lämnades i början av april, innebär att garantireglerna avseende prisutvecklingen under 1990 skulle formuleras om med hänsyn framför allt till skattereformen. Gruppens rekommendationer innebär vidare att löneökningar i form av engångsbelopp skulle utgå i augusti 1990 samt att löneavtalet för 1991 skulle slutas på en nivå som är förenlig med samhällsekonomisk balans. Det innebär att de senaste årens löneökningstakt måste sänkas till en avsevärt lägre nivå.

Förhandlingsgruppens förslag fick stöd från organisationer, som representerar större delen av arbetsmarknaden. Alla parter har emellertid inte accepterat gruppens rekommendation.

Förhandlingar har nu inletts med utgångspunkt från de prisklausuler som ingår i avtalen för 1990. Det finns anledning att understryka att prisklausulerna formulerades före beslutet om 1990 års skattereform. Den skatteväxling som genomfördes vid årsskiftet i form av sänkt inkomstskatt och höjda indirekta skatter berättigar inte till någon ytterligare kompensation. Samma gäller självfallet för den skatteväxling som sker vid nästa årsskifte.

Förhandlingsgruppens förslag bör tjäna som ram för de kommande avtalen för 1991. Uppgörelser utöver den nivå som ligger i förhandlingsgruppens förslag leder enbart till ökad inflation, ytterligare försämrad konkurrenskraft och förlust av arbetstillfällen.

Regeringen är fast besluten att få till stånd en rejäl nedväxling av takten i löne- och prisutvecklingen i samband med skattereformen. Avtal bör träffas i så god tid att näringsliv och offentlig sektor får klarhet om förutsättningarna för 1991 och att detta kan påverka budgetering och prissättning. Förhandlingsgruppen står till regeringens och parternas förfogande för de fortsatta kontakter som kan bli nödvändiga för att få till stånd sådana avtal som ligger inom den samhällsekonomiska ramen.

Som ett led i ansträngningarna att bryta de allför snabba pris- och kostnadsökningarna införde regeringen ett tillfälligt pris- och hyresstopp i februari i år. Detta ingick som en del i ett åtgärdsprogram som också innefattade bl.a. ett lönestopp. Då detta program inte förverkligades bör inte pris- och hyresstoppet upprätthållas. För att varaktigt bekämpa inflationen krävs åtgärder av annat slag.

4.4 Åtgärder för tillväxt

Ett centralt mål för den ekonomiska politiken är en hög och stabil tillväxt. Med en hög ekonomisk tillväxt kan välfärden öka. Utrymmet för både privat konsumtion och offentliga insatser blir större. Tillväxten är en förutsättning för att nå de välfärds mål som satts upp. Exempelvis blir det med god tillväxt lättare att bevara pensionssystemet intakt samt att upprätthålla en väl fungerande hälso- och sjukvård. Ökad tillväxt ger också större utrymme för åtgärder som främjar god miljö och livskvalitet.

Den ekonomiska tillväxten har under de senaste åren varit klart lägre i Sverige än i OECD-området som helhet. Den låga tillväxttakten har i betydande utsträckning sin grund i en mycket svag produktivitetsutveckling. Den ekonomiska politiken måste mot denna bakgrund vara inriktad på att stimu-

lera tillväxten. Åtgärder som ökar arbetskraftsutbudet och investeringarna samt höjer produktiviteten utgör därför viktiga inslag i den ekonomiska politiken.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

Åtgärder för att förbättra produktiviteten

Produktiviteten i den svenska ekonomin, dvs. produktionen per arbetad timme, måste höjas. Ökad uppmärksamhet bör ägnas åt produktivetsfrågorna både i näringsliv och offentlig sektor. Produktiviteten kan främjas bl.a. genom insatser för att skärpa konkurrensen och minska regleringar i ekonomin. Genom att skapa goda villkor för forskning och utveckling och genom att se till att en modern infrastruktur skapas kan statsmakterna bidra till produktivetsökningen.

Den gemensamma marknad som växer fram inom EG har bl.a. till syfte att skapa förutsättningar för en snabbare ekonomisk tillväxt. När handelshinder rivs kan stordriftsfördelar tas till vara och produktiviteten bli högre. Ett svenskt deltagande i den gemensamma marknaden kommer att ha väsentliga positiva effekter på den ekonomiska tillväxten. Beslut har fattats om att påbörja förhandlingar mellan EFTA-länderna och EG. Målet för dessa förhandlingar är för EFTA-länderna att nå en långtgående delaktighet i den västeuropeiska integrationen.

Som ett led i ansträngningarna att förbättra ekonomins funktionssätt läggs *jordbruks- och livsmedelspolitiken* om. I en proposition till riksdagen har regeringen lämnat förslag som innebär att den inhemska marknaden för jordbruksprodukter stegvis avregleras. Jordbruket ges därmed bättre förutsättningar att utvecklas till en livskraftig näring. När resursanvändningen blir mer effektiv skapas förutsättningar för lägre prisökningar på jordbruksprodukter. Stora överskott produceras och exporteras för närvarande med förlust. Samtidigt har vissa effekter av jordbrukspolitiken varit negativa ur miljösynpunkt. Med de förslag som regeringen lämnat förbättras förutsättningarna för att få till stånd ett effektivt och miljövänligt jordbruk.

Satsningar på *forskning och utveckling* är angelägna för att höja samhällets produktiva förmåga och skapa gynnsamma förutsättningar för en ökad tillväxt i förening med omsorg om miljön. Regeringen har i en forskningspolitisk proposition (1989/90:90) redovisat förslag som är avsedda att förbättra förutsättningarna för den grundläggande vetenskapliga produktionen vid universitet och högskolor. Utbildningen av nya forskare skall förbättras. Förslagen i den forskningspolitiska propositionen har en stark internationell och miljöpolitisk profil.

Företagens och den offentliga sektorns insatser för *kompetensutvecklingen* i arbetslivet bör utvecklas. En utredning skall bedöma omfattning, inriktning och resultat av de insatser som görs och lämna förslag till hur man skall kunna få till stånd ett större utbyte av de resurser som sätts in.

En förbättrad produktivitet kan också främjas av en aktiv *näringspolitik*. Regeringen har i en näringspolitisk proposition (1989/90:88) föreslagit att nya regionala riskkapitalbolag inrättas, som skall kunna medverka med ägarkapital för stöd till nyföretagande och utveckling. Staten föreslås vidare samläsa sitt ägande av företag i ett förvaltningsbolag för att dels aktivare kunna

utöva sin ägarroll, dels kunna medverka i strukturella lösningar och därmed förbättra tillväxtpotentialen.

Infrastrukturen inom transport- och kommunikationsområdet är väsentlig för den ekonomiska utvecklingen och tillväxten. Ökad näringslivsmedverkan och avgiftsfinansiering av infrastrukturinvesteringar skall utredas. I tillägg till reguljära insatser bör en fond med 5 miljarder kr inrättas för investeringar i järnvägar och kollektivtrafik. Med hänsyn till överhettningen inom bygg- och anläggningssektorn är avsikten att fonden skall kunna användas först när det är lämpligt från stabiliseringspolitisk utgångspunkt. Regeringen avser att utforma reglerna för användning av fondmedlen.

Produktivetsfrågorna bör ägnas ökad uppmärksamhet i arbetslivet bl.a. genom att produktivetsdelegationen och arbetslivsfondens styrelse ges i uppdrag att gemensamt utforma förslag till riktlinjer för produktivetsbefrämjande aktiviteter som når ut brett i hela arbetslivet. Även arbetsgivarna bör bidra till sådana insatser för att stärka kompetensen och höja produktiviteten. Regeringen kommer att inbjuda arbetsmarknadens parter till överläggningar om detta.

Arbetet med att förbättra produktiviteten och utveckla mått och uppföljningsmetoder är av stor betydelse inom den offentliga sektorn. Som ett led i en förbättrad målstyrning av den offentliga verksamheten har regeringen för avsikt att skärpa resultatkraven. Under det kommande året bör den kommunala sektorn vidta åtgärder som förbättrar produktiviteten med 2 %. För de statliga myndigheterna gäller ett produktivetskrav på 5 % under tre år. Det bör ankomma på respektive myndighet att mäta och redovisa resultatet av sitt arbete.

Åtgärder för att öka arbetskraftsutbudet

Den politik som regeringen har fört under senare år för att stimulera till ett ökat arbetskraftsutbud måste fullföljas. Särskilt betydelsefull i detta sammanhang är skattereformen som genomförs fullt ut 1991. Men även andra åtgärder kan ha stor betydelse.

I den proposition angående rehabiliteringsåtgärder m.m. som regeringen presenterade för riksdagen i december återfinns en rad förslag som är ägnade att *ge nya möjligheter för långtidssjukskrivna och förtidspensionerade* att återgå till arbetslivet. Åtgärderna syftar i första hand till ökad välfärd för de människor som med lämpliga rehabiliteringsinsatser kan återgå till arbetslivet, men bör också leda till att belastningen på socialförsäkringen minskar med motsvarande en sjukdag under nästa budgetår. Detta motsvarar ca 13 000 helsårsarbetande.

Arbetslivsfonden kommer att ha en viktig roll när det gäller att förnya arbetslivet, förbättra arbetsmiljöer och rehabilitera människor. Vidare får socialförsäkringarna bättre möjligheter att genom aktiva åtgärder minska utslagningen från arbetslivet och hjälpa människor som inte är i arbete att få sysselsättning. Ett uttryck för detta är att försäkringskassorna skall kunna köpa yrkesinriktade rehabiliteringstjänster från bl.a. arbetsmarknadsinstitutionen med betalning från sjukförsäkringsanslaget. Lönebidrag skall kunna lämnas till arbetsgivare som anställer förtidspensionerade. Förtidspensionen skall kunna hållas vilande i fem år och förtidspension skall inte längre kunna beviljas enbart av arbetsmarknadsskäl.

I syfte att ge arbetsgivarna starkare ekonomiska motiv för att aktivt söka förbättra arbetsmiljö och arbetsorganisation avser regeringen i höst föreslå att *lagfäst sjuklön* från och med den 1 januari 1991 införs för de första 14 dagarna av varje sjukperiod. Regeringen avser också att föreslå att lagstadgade socialavgifter tas ut även på sjuklönen. Kostnaderna för sjuklön och sociala avgifter neutraliseras genom en motsvarande sänkning av arbetsgivaravgifterna.

Pensionsberedningens förslag om rätt att arbeta till 67 års ålder remissbehandlas för närvarande. Åtgärder bör vidtas för att *förbättra de ekonomiska motiven att fortsätta arbeta efter 65 år*. En höjning föreslås bl.a. ske av pensionen vid uppskjutet uttag av ålderspension från 0,6 % till 0,7 % för varje månad som pensioneringen skjuts fram mellan 65 och 70 år.

I den praktiska tillämpningen har bedömningen av rätten till förtidspension för äldre kommit att bli allt mer flytande. Pensionsberedningen har i sitt betänkande "Förtidspensionering och rörlig pensionsålder" lämnat förslag om att de s.k. äldrereglerna lagfästas till 60 år. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Chefen för socialdepartementet avser att återkomma i denna fråga.

Mot bakgrund av arbetskraftsbristen föreslås en tillfällig *ändring i semesterlagen* som skall göra det möjligt för en arbetstagare att få semesterersättning utan att semesterledighet tas ut. Möjligheterna att ytterligare uppskjuta redan sparad semester förbättras. Den av riksdagen beslutade förlängningen av semestern med två dagar 1991 genomförs som planerat. Den ytterligare förlängningen skjuts dock upp.

Regeringen avser i en särskild proposition till hösten, med arbetsmiljökommissionens och rehabiliteringsberedningens förslag som grund, att stimulera till förbättringar av dåliga arbetsmiljöer, motverka utslagning och effektivisera rehabiliteringsarbetet. Därigenom stärks *arbetslinjen i socialförsäkringen*.

Arbetsgivarnas och myndigheternas *ansvar för rehabilitering* kommer i detta sammanhang att närmare preciseras. Arbetsgivarna bör ges ett mera omfattande och lagfäst ansvar i rehabiliteringsarbetet.

Möjligheterna att ytterligare förbättra sjukförsäkringssystemets förutsättningar att främja en aktiv rehabilitering bör prövas. Därvid bör övervägas vilka möjligheter som finns för att skapa ett mera direkt samband mellan sjukförsäkring och sjukvård, t.ex. genom att låta försäkringskassorna köpa även medicinska rehabiliteringstjänster. Ersättningssystemet inom sjukförsäkringen och frågan om samordningen av sjukpenning och arbetsskadesjukpenning bör behandlas i detta sammanhang.

Även de *arbetsmarknadspolitiska åtgärderna* bör i ökad utsträckning inriktas på att stimulera utbud och tillväxt. Passiva åtgärder skall begränsas. Arbetsförmedlingen skall effektiviseras ytterligare, bl.a. genom att arbetsvägledarna ges ökat ADB-stöd. De s.k. jobb-sökar-aktiviteterna, som hittills tillämpats på försök och i begränsad omfattning, ges utökade resurser och blir ett mer naturligt inslag i verksamheten. Arbetsförmedlingen skall tillämpa ett utåtriktat arbetssätt. Arbetsmarknadsverket bör också tilldelas ytterligare medel för att säkerställa att den i budgetpropositionen föreslagna utbildningsvolymen i arbetsmarknadsutbildningen kan bibehålls.

De deltidsarbetslösa utgör fortfarande en stor outnyttjad arbetskraftsresurs. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet har tagit upp *överläggningar om deltidsproblematiken* med arbetsmarknadens parter. Om inte snabba resultat kan uppnås kommer regeringen att överväga särskilda åtgärder.

En begränsad försöksverksamhet med ett särskilt *stimulansbidrag* kommer att startas *inom arbetsmarknadsutbildningen* till deltagare som genomgår utbildningar inom verkstadsindustrins bristområden och därefter får anställning i utbildningsyrket.

En utredning skall tillsättas för att göra en *översyn av olika bidrags- och åtgärdssystem* i arbetsmarknadspolitiken och föreslå förändringar för att stärka motiven för arbete. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet kommer att ta upp förhandlingar med arbetsmarknadens parter om rätt till ledighet för att pröva annat arbete i rehabiliteringssyfte.

Försöksverksamheten med *flexibla lönebidrag* har pågått en tid och i begränsad omfattning. Erfarenheterna hittills har dock visat sig så positiva att verksamheten nu föreslås bli utvidgad till att omfatta hälften av Sveriges län. En övergång till flexibla lönebidrag bör på sikt innebära att den genomsnittliga kostnaden för bidraget minskar, och att man därmed får utrymme att stödja flera arbetslösa handikappade. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om att införa flexibla lönebidrag i hela landet sedan ytterligare utredning gjorts.

Som ett led i insatserna för att öka arbetskraftsutbudet har regeringen, för att underlätta för flyktingar att snabbare komma ut på arbetsmarknaden, lagt fram förslag om *ett nytt ersättningssystem till kommunerna för flyktingverksamheten* och en reformerad svenskundervisning. De förstärkta förmedlingsinsatserna bibehålls även nästa år och ytterligare medel avsätts för särskilda insatser för flyktingar.

Riksdagen har också fattat beslut om en *ändring av reglerna för reducering av studiemedel* vid förvärvsinkomst. Det minskar marginaleffekterna och underlättar därmed för studerande att förvärvsarbeta vid sidan av studierna.

Åtgärder för att öka hushållens sparande

Hushållens sparande behöver stimuleras för att öka det finansiella utrymmet för investeringar och skapa tillväxt och balans i ekonomin. Den av regeringen föreslagna skattereformen kommer att i grunden förändra förutsättningarna för hushållens sparande. Det blir betydligt dyrare att låna eftersom skatten, enligt förslaget, bara reduceras med 30 % av ränteutgifterna. Motsvarande skattelättnad uppgick förra året normalt till 47 % och kunde i början av 1980-talet uppgå till 80 %. Skatten på ränteinkomster föreslås bli 30 %. Skattereformen torde därigenom komma att medverka till en avsevärd ökning av hushållens sparande främst genom att det blir mindre förmånligt att låna.

Utöver skattereformen bör ytterligare åtgärder vidtas. Den nuvarande åldersgränsen – 16 år – i allemanssparandet bör avskaffas, så att denna sparform öppnas även för barn och ungdomar.

Regeringen avser vidare att föreslå att skattereglerna för pensionssparande förändras till att omfatta även annat sparande än sparande i försäk-

4.5 Fördelningspolitiken

Fördelningen av de ekonomiska resurserna i Sverige är mycket jämn, sett både i historiskt och internationellt perspektiv. En viktig förklaring till detta är den solidariska lönepolitiken. En väsentlig roll spelar också den generella välfärdspolitik. Ett effektivt socialt skyddsnät ger försörjning vid sjukdom, ålderdom, arbetslöshet m.m.

Avgörande för förutsättningarna att bedriva en effektiv fördelningspolitik är dock den allmänekonomiska utvecklingen. Tydligast är detta kanske när det gäller den fulla sysselsättningen. En politik för full sysselsättning förutsätter god konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt och balans i ekonomin. Ett misslyckande på denna punkt, med hög arbetslöshet som följd, skulle drabba de allra svagaste i ekonomin.

En hög inflation undergräver förutsättningarna för god tillväxt och full sysselsättning. Men inflationen har också starkt negativa effekter på samhällsmoralen och på fördelningen av ekonomiska resurser; omfattande godtyckliga förmögenhetsförändringar har skett under 1970- och 1980-talen.

För att fördelningspolitiken skall kunna bedrivas framgångsrikt krävs också en god ekonomisk tillväxt. Endast genom ökade arbetsinsatser – eller genom ett större utbyte från de insatser som görs – kan utrymme skapas för högre reallöner. Men ekonomisk tillväxt är avgörande också för det generella välfärdssystemets fortlevnad. Om tillväxten i ekonomin på längre sikt blev lika låg som för närvarande skulle ingrepp i det sociala skyddsnätet bli oundvikliga. Inte heller skulle något utrymme finnas för kortare arbetstider.

Krisen i början på 1980-talet medförde ökade klyftor genom att arbetslösheten och inflationen var hög samtidigt som reallönerna sjönk. Krispolitikens uppgift var både att öka den ekonomiska tillväxten och att fördela kostnaderna rättvist.

Den ekonomiska återhämtning som skett sedan dess har bidragit till en välståndsökning som kommit det stora flertalet till del. Sysselsättningen har ökat samtidigt som arbetslösheten sjunkit till en mycket låg nivå. Reallönerna har också ökat. Tillräckligt mycket resurser har skapats för att bygga ut de sociala välfärdssystemet. Ett flertal reformer inom socialförsäkringen har genomförts.

Det finns goda skäl att i större utsträckning uppmärksamma förmögenhetsfördelningens betydelse för levnadsstandarden. Under 1980-talet har förmögenheterna blivit mer ojämnt fördelade. Det är delvis en tillfällig effekt av den snabba värdestegring på aktier som skett från de mycket låga nivåer som rådde under krisåren. Men inflationen i kombination med bl a avdragsreglerna i skattesystemet och vissa inslag i bostadspolitik har också bidragit till en ojämn förmögenhetsfördelning.

Fördelningspolitiken kommer under 1990-talet att ställas inför problem. Det ökade beroendet av omvärlden påverkar möjligheterna att bedriva en starkt utjämmande lönepolitik. En snabb strukturomvandling medför stora omställningskrav för de grupper som har de sämsta förutsättningarna, t.ex.

äldre med låg utbildning. Arbetsorganisation och vuxenutbildning får därmed växande fördelningspolitisk betydelse.

Med all säkerhet kommer samhällsutvecklingen också att ge upphov till nya fördelningsproblem. Tendenser till en ökad segregation i storstäderna uppmärksammas.

Ett mer effektivt och rättvist skattesystem är en förutsättning för en väl fungerande fördelningspolitik. Ett huvudsyfte med den skattereform som nu genomförs är att öka rättvisan. Skattereformen lägger också grunden till en bättre fungerande ekonomi. Därmed skapas förutsättningar för en rättvis fördelningspolitik också i framtiden.

Välfärdspolitikerna syftar till att alla skall ha tillgång till service, vård och omsorg av god kvalitet på lika villkor. Målet med barnomsorgen är att alla skall ha rätt till kommunal barnomsorg från ett och ett halvt år till dess de börjar skolan. De äldre och handikappade skall på lika villkor erbjudas bra vård och omsorg, oberoende av bostadsort och ekonomiska förhållanden. Möjligheterna till en sådan utveckling ökar med det förslag till att samla äldre- och handikappsomsorgen hos kommunerna som nu förbereds.

Arbetslinjen i social- och arbetsmarknadspolitikerna är viktig från fördelnings synpunkt. Allt fler människor ställs utanför arbetsmarknaden av hälsoskäl. Delaktighet i arbetslivet är viktigt för den enskildes välfärd, både av ekonomiska och sociala skäl.

Efterfrågan på bättre service, utbildning och vård kommer att öka i takt med stigande levnadsstandard. Utrymmet för tillväxt i den offentliga sektorn är dock begränsat. En rättvis tillgång till service och vård förutsätter därför ökade insatser för att höja den offentliga sektorns effektivitet.

5 Den offentliga sektorn

Det överhettade läget på arbetsmarknaden, inflationstrycket och det växande hytesbalansunderskottet visar tydligt att det finns behov av en stram finanspolitik. En fortsatt snabb pris- och kostnadsutveckling urholkar industrins konkurrenskraft och är därför på sikt ett hot mot sysselsättning och välfärd.

Också i ett längre tidsperspektiv krävs en stram finanspolitik. Av beräkningar i långtidsbudgeten och långtidsutredningen framgår att det finns ett betydande utgiftstryck i den offentliga sektorn.

Mot denna bakgrund föreslås en stram budget för 1990/91. Förslag läggs också om ett kommunalt skattestopp för 1991 och 1992 och om att tillsätta en kommitté för att utreda bl.a. kommunernas finansiering. Vidare redovisas åtgärder för att förnya den offentliga sektorn.

5.1 Det reviderade budgetförslaget

I budgetpropositionen i januari 1990 beräknades överskottet i statens budget för *innevarande budgetår* till 18,5 miljarder kr. Det var en väsentlig förändring i förhållande till statsbudgeten för budgetåret 1989/90, där ett underskott på 7,7 miljarder kr. beräknades. Förändringen berodde framför allt på en kraftigare ökning av statsbudgetens inkomster, till följd av förväntade

högre nominella löneökningar 1990. I juni 1989 antogs löneökningarna 1990 kunna bli 4 %. Nuvarande bedömning pekar på en mer än dubbelt så hög löneökningstakt.

Nu beräknas budgetöverskottet för budgetåret 1989/90 komma att uppgå till 15,3 miljarder kr. Som framgår av tabell 8 beror försämringen av saldot med 3,2 miljarder kr. sedan beräkningen i budgetpropositionen på att inkomsterna beräknas bli något lägre samtidigt som utgifterna exkl. statsskuld-räntor beräknas bli lika stora som i budgetpropositionen. Vidare beräknas ränteuppgången medföra att utgifterna för statsskuldräntor ökar med 2,7 miljarder kr. jämfört med beräkningen i januari.

Tabell 8. Budgetsaldo 1989/90 (miljarder kr.)

	Stats- budget	BP 90	Nuvarande beräkning
Inkomster	378,6	412,1	411,6
Utgifter exkl. statsskuldräntor	328,3	333,5	333,5
Statsskuldräntor	58,0	60,1	62,8
Redovisat budgetsaldo	-7,7	18,5	15,3

I årets budgetproposition beräknades ett budgetunderskott för *nästkommande budgetår* på 0,4 miljarder kr.

De åtgärder regeringen tidigare i april presenterade för att stabilisera Sveriges ekonomi beräknas medföra en budgetförstärkning på ca 8 miljarder kr. budgetåret 1990/91. Härav svarar den tillfälliga höjningen av momsen för merparten – ca 6 miljarder kr.

Trots detta förbättras inte budgetsaldot för budgetåret 1990/91, som nu beräknas till – 0,5 miljarder kr. Detta sammanhänger med att nya pris- och löneantaganden har gjorts, vilka verkar i motsatt riktning.

Om en snabbare pris- och löneökningstakt antagits skulle utfallet för statsbudgeten för budgetåret 1990/91 troligen ha blivit bättre. Denna typ av samband är dock kortsiktigt; på några års sikt undergrävs statsfinanserna av en snabb pris- och löneökningstakt.

Tabell 9. Budgetsaldo 1990/91 (miljarder kr.)

	BP 90	Nuvarande beräkning
Inkomster	407,9	424,4
Utgifter exkl. statsskuldräntor	352,3	364,9
Statsskuldräntor	56,0	60,0
Redovisat budgetsaldo	-0,4	-0,5

Tabell 10. Budgetsaldo för budgetåren 1983/84 och 1988/89 – 1990/91 (miljarder kr. och andel av BNP)

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

	1983/84	1988/89	1989/90	1990/91
Inkomster	221,2	367,7	411,6	424,4
Andel av BNP (%)	29,4	31,6	32,0	30,4
Utgifter exkl. statsskuldräntor	237,9	296,4	333,5	364,9
Andel av BNP (%)	31,6	25,4	25,9	26,1
Statsskuldräntor	60,4	53,2	62,8	60,0
Redovisat budget- saldo	-77,1	18,1	15,3	-0,5
Andel av BNP (%)	-10,3	1,6	1,2	-0,0
Underliggande budgetsaldo		1,2	4,4	-1,1
Andel av BNP (%)	0,1	0,1	0,3	-0,1

Av tabell 10 framgår att förbättringen av statsfinanserna sedan budgetåret 1983/84 i huvudsak har skett genom att utgifternas andel av BNP minskat med drygt fem procentenheter. Samtidigt har emellertid skatteinkomsternas andel av BNP ökat med nära tre procentenheter.

Utgifterna för statsskuldräntor är i dag nästan lika stora som under budgetåret 1983/84. Statskulden uppgick i mars i år till 603 miljarder kr., dvs. nära 45 % av BNP. Den har löpande kunnat amorteras till följd av budgetöverskotten. Fortfarande går dock en mycket stor del av statsbudgetens utgifter till räntebetalningar på statsskulden.

Statsbudgetens utgifter har i reala termer minskat under senare år. Utgiftstrycket är dock oförändrat starkt på en rad områden. Det gäller framförallt transfereringar till hushållen, där utgifterna för bl.a. sjuk- och arbetsskadeförsäkringen har ökat snabbt under 1980-talet.

Den *konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande* består av summan av det finansiella sparandet i staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn.

Tabell 11. Finansiellt sparande i offentlig sektor 1983/84 och 1988/89 – 1990/91 (miljarder kr.)

	1983/84	1988/89	1989/90	1990/91
Staten	-50,8	25,2	29,1	14,2
Kommunerna	-0,4	-8,1	-17,3	-16,0
Socialförsäkring (AP-fonden)	20,7	29,5	40,5	48,4
Summa	-29,7	46,7	52,3	46,6
Andel av BNP (%)	-3,9	4,0	4,1	3,3

Av tabell 11 framgår att den offentliga sektorns finansiella sparande förbättrats kraftigt under 1980-talet. Det ökade sparandet härrör dels från de förbättrade statsfinanserna, dels från uppbyggnaden av AP-fonden. I kommunerna har sparandet samtidigt försämrats under senare år till följd av en förhållandevis snabb konsumtionstillväxt och en begränsad ökning av transfere-ringsinkomsterna.

5.2 Kommunernas ekonomi

Den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting har en väsentlig betydelse för välfärden. Det gäller hälso- och sjukvården, omvårdnaden av äldre och handikappade, barnomsorgen och skolan. Verksamheten har under de senaste årtiondena tillförts avsevärda resurser, även om tillväxttakten under 1980-talet har legat på en lägre nivå än under 1960- och 1970-talen.

Den kommunala sektorn förfogar nu över betydande resurser. Verksamheten kostar ca 300 miljarder kr. per år, vilket motsvarar ungefär en femtedel av BNP. Samtidigt har kommuner och landsting över 1 miljon anställda. Sedan 1980 har antalet kommunalt anställda, omräknat till årsarbetare, ökat med 23 %.

Den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting har stor betydelse för samhällsekonomin. De ekonomiska problem som landet nu står inför kräver att även den kommunala verksamheten ingående prövas. Det gäller i första hand den befintliga verksamheten. Möjligheterna att tillgodose nya krav och förväntningar kan då öka. Det är regeringens ambition att under de närmaste åren, tillsammans med företrädare för kommuner och landsting, följa upp produktivets- och effektivitetsutvecklingen inom den kommunala sektorn.

De statliga transfereringarna till den kommunala sektorn måste begränsas under de närmaste åren. Sektorns skatteinkomster förutsätts öka mycket kraftigt 1990 och 1991, men bl.a. ökade lönekostnader kommer att medföra att ett stort underskott ändå uppstår i det finansiella sparandet 1990 och sannolikt även 1991. Underskottet för 1989 beräknas preliminärt till ca 9 miljarder kr.

Utrymmet för en årlig ökning av sektorns totala volym under åren 1990 och 1991 är sålunda mycket begränsat. Nödvändig utbyggnad av bl.a. barnomsorg och äldreomsorg måste finansieras med de resurser som frigörs genom omprövning, rationalisering och produktivetsförbättring inom befintlig verksamhet.

För att öka kommunernas förutsättningar att inom givna ramar bedriva en effektiv verksamhet erfordras bl.a. förändringar i kommunallagen samt i systemen för statsbidrag och skatteutjämning. Verksamheten skall kunna vara anpassad efter de enskilda kommunernas egna förutsättningar.

Beslut har fattats om att tillsätta en utredning med uppdrag att se över kommunernas statsbidrag och finansiering i övrigt. Dagens specialdestinerade statsbidrag bör så långt möjligt ersättas med bidrag som fördelas efter *generella principer*, där bl.a. olika behovskriterier spelar en stor roll. Detta bör leda till att kommunerna får större möjligheter att organisera sin verksamhet på det sätt som bäst är anpassat efter den enskilda kommunens egna förutsättningar.

Kommittén skall också redovisa lösningar som innebär

- att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total kommunal utdebitering (exkl. församlingsskatt) på högst 30 kr. per skattekrona,
- att ytterligare utjämning av kommunalskatterna uppnås, så att skillnader i utdebitering mellan kommuner respektive landsting i första hand speglar skillnader i service och avgiftsnivå samt effektivitet i organisation,
- att en förnyelse och utveckling av den offentliga sektorn stimuleras och statens bidrag så långt möjligt fördelas efter generella principer,
- att effekter av aktuella förändringar inom bl.a. skattelagstiftningen, äldreomsorgen och skolan beaktas.

Utredningsarbetet skall bedrivas med utgångspunkten att kommunernas och landstingens verksamhet skall anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna. Kommittén bör översiktligt överväga ändamålsenliga instrument för statlig målstyrning och uppföljning av den kommunala verksamheten.

Regeringen kommer senare denna dag att föreslå riksdagen att besluta om en tillfällig begränsning i kommuners och församlingars rätt att ta ut skatt. Skattestoppet bör gälla under två års tid, dvs under den tid utredningen pågår och en proposition med anledning härav behandlas av riksdagen.

Skattereformen bör ge ett balanserat budgetmässigt utfall i förhållandet mellan stat och kommun. För att åstadkomma detta behöver betydande resurser återföras från den kommunala till den statliga sektorn. Återföringarna bör tills vidare beräknas på kommunernas skatteunderlag. I uppdraget till utredningen om kommunernas finansiering ingår att undersöka om den budgetmässiga balanseringen senare kan regleras på annat sätt. Vidare kommer dagens system för att utbetala kommunalskattemedel att ses över.

5.3 Åtgärder för förnyelse

Inom den offentliga sektorn pågår ett omfattande förnyelsearbete. I kompletteringspropositionen 1989 aviserade regeringen åtgärder inom tre områden nämligen skolan, äldreomsorgen samt socialförsäkringssystemet. Ett år senare är det lämpligt att beskriva de åtgärdsförslag som lagts fram, redovisa fattade beslut och presentera de planer som finns.

Skolan

Verksamheten inom skolan har tidigare utmärkts av en stark central regelstyrning. Den skall nu ersättas av decentralisering och målstyrning. En sådan utveckling är en förutsättning för framtida nödvändiga kvalitetsförbättringar i skolans arbete med att förmedla kunskaper och färdigheter och bibringa social fostran.

Grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen är tillsammans en av de största verksamheterna inom den offentliga sektorn. I skolan arbetar ca 200 000 personer, medan ca 1 300 000 elever varje år utbildas. Kostnaderna för skolan uppgår till ca 60 miljarder kr. årligen.

Det arbete med att förändra styrformerna inom skolan som pågår berör därför många medborgare, direkt eller indirekt. Det kommer dessutom att

få stor betydelse för alla kommuner i landet. Det övergripande syftet med arbetet är att utveckla styrningen av skolan från regelstyrning till en mål- och resultatorienterad styrning i enlighet med de riktlinjer som riksdagen fastställt. Arbetet omfattar personalfrågorna, statsbidragen, läroplanerna, uppföljningen och utvärderingen samt slutligen regelverket och den statliga skoladministrationen.

Riksdagens beslut i december 1989 om att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för tjänster som lärare m.m. skall upphöra med utgången av år 1990 är en viktig utgångspunkt för det fortsatta förändringsarbetet. Beslutet innebär att landets kommuner nu kan ta ett helt och odelat ansvar för all personal i skolan.

Den fortsatta utvecklingen av en likvärdig skola skall garanteras av bestämmelser om behörighet samt av en gemensam och likvärdig lärarutbildning och fortbildning. Den statliga regleringen inom personalområdet kan begränsas. Regeringen avser att för riksdagen föreslå förändringar i sådan tid att beslut kan fattas under hösten 1990.

Ovan nämnda riksdagsbeslut har också avgörande betydelse för arbetet med att utforma ett framtida förenklat statsbidragssystem. Detta skall utformas så att det ger alla kommuner förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning åt sina barn och ungdomar. Hänsyn skall tas till regionala skillnader. I arbetet undersöks vilka faktorer i övrigt som är avgörande för hur en kommun skall kunna ge alla barn en likvärdig utbildning och i vilken utsträckning dessa i så fall kan läggas till grund för beräkningen av statsbidraget.

Avsikten är att kommunerna skall ha stor frihet att disponera statsbidraget. Genom riksdagsbeslutet har förutsättningar skapats för att statsbidragets bindning till lärarlönerna kan upphöra. Kommunernas möjligheter att själva besluta om hur verksamheten skall organiseras ökar. Statsbidraget bör fungera som ett statligt finansieringsstöd. Förslag till hur statsbidragsfrågorna kan lösas kommer att läggas fram under juni månad i år. Sedan synpunkter inhämtats från berörda organisationer och myndigheter kommer förslag att föreläggas riksdagen under hösten.

Skolans verksamhet skall styras av de mål som riksdagen och regeringen anger huvudsakligen i skollag, läroplaner och timplaner. Bestämmelserna skall utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår vem som har ansvaret för de olika delarna av verksamheten. En modell för hur en läroplan bör byggas upp och utformas för att den skall kunna följas och utvärderas kommer att arbetas fram.

Kommunernas ansvar för skolverksamheten skall också innefatta skyldighet att medverka i uppföljning och utvärdering. En utgångspunkt för uppföljningen och utvärderingen är den skolplan och de arbetsplaner som upprättas i varje kommun. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet skall ge en grund för den redovisning av tillståndet i skolan som regelbundet skall ges till riksdagen och regeringen.

Kunskaperna om resursutnyttjande och resurshushållning inom skolan är bristfälliga både på statlig och kommunal nivå. Synpunkter på skolans bristande effektivitet och produktivitet får därför ofta stå oemotsagda. Bristerna

kan troligen i någon mån förklaras av det hittills delade huvudmannaskapet och att vare sig stat eller kommun därför känt ett samlat ansvar för skolans ekonomi. I fortsättningen skall kommunen ha det fulla ekonomiska ansvaret för skolan och vara skyldig att ställa resurser till förfogande i den utsträckning som behövs. Med rätten till statligt bidrag för verksamheten förutsätts följa skyldighet för kommunen att lämna en ekonomisk verksamhetsredovisning tillsammans med andra uppgifter om verksamheten som bedöms nödvändiga. Hur en sådan redovisning kan byggas upp i samarbete mellan stat och kommun övervägs nu.

Regeringen har senast i budgetpropositionen 1990 redovisat det pågående arbetet. Detta beräknas vara avslutat om drygt ett år.

Äldreomsorgen

Om sorgen om äldre och handikappade består av en rad olika verksamheter. Ansvaret för dessa verksamheter delas idag mellan kommuner och landsting. För att stödet till den enskilde skall fungera väl krävs samordning och samverkan mellan de olika huvudmännen.

Betydande problem finns i dag i samordningen mellan kommunernas och landstingens resurser. Det politiska ansvaret är otydligt och det finns parallella organisationer för likartade verksamheter, vilket förhindrar en effektiv resursanvändning.

Äldredelegationen har behandlat dessa frågor och lämnade i maj 1989 en rapport "Ansvaret för äldreomsorgen" (Ds 1989:27). Rapporten har remissbehandlats och regeringen förbereder nu en proposition till riksdagen.

Enligt regeringens bedömning krävs betydande förändringar på äldreomsorgens område. Ansvaret bör så långt möjligt samlas hos primärkommunerna. På det sättet främjas en effektiv resursanvändning samtidigt som omställningen mot lokala former för boendeservice och omvårdnad underlättas.

Reformen beräknas träda i kraft den 1 januari 1992.

Arbetslinjen och socialförsäkringssystemet

Den svenska arbetsmarknadspolitiken innebär att människor i första hand skall ges arbete och utbildning, i sista hand kontantstöd. Skälet för denna politik är att den ökar de totala arbetsinsatserna i samhället och välfärden för individerna. Den minskar också den offentliga sektorns utgifter och bidrar till att det är lättare att få en bred uppslutning för att stödja dem som trots allt slås ut ur arbetslivet.

Utslagningen från arbetslivet bör motverkas genom förebyggande insatser och genom mer aktiva åtgärder för att underlätta för de redan drabbade att återgå till arbetslivet.

En redogörelse för de åtgärder som vidtagits och nu föreslås har tidigare givits.

Ledning och styrning av offentlig verksamhet

Arbetet med att förnya den offentliga sektorn måste inriktas på kvalitet, måluppfyllelse och effektivt resursutnyttjande. Det kommer att kräva fortsatta förändringar av styrning och organisation.

Inriktningen på decentralisering av verksamheterna och delegering av ansvar bör fortsätta. Mål- och resultatstyrning från statsmakterna bör kombineras med större frihet för kommuner och statliga myndigheters ledningar och anställda att avgöra hur målen skall förverkligas. Samtidigt måste kraven på resultatuppföljning och utvärdering höjas och instrumenten för detta utvecklas.

Särskild uppmärksamhet måste nu ägnas åt att skapa goda förutsättningar för *primärkommuner och landsting* att bedriva verksamheten effektivt. Den ekonomiska situationen i kommunerna inger oro. För att uppnå balans i den kommunala ekonomin kommer det att krävas att kommuner och landsting vidtar åtgärder för att reducera kostnaderna och att öka effektiviteten i verksamheten. Det innebär att betydligt större krav än hittills kommer att ställas på omprövning, rationalisering och produktivitetsförbättring.

Inom den kommunala sektorn pågår ett omfattande utvecklingsarbete. Även det fortsatta arbetet med konkreta åtgärder måste givetvis ske i de enskilda kommunerna och landstingen. Regeringen är beredd att vidta åtgärder för att underlätta detta arbete. Den kommitté som kommer att tillsättas med uppdrag att utforma ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting, och att se över den kommunala sektorns övriga finansieringskällor, har i uppdrag att lämna sådana förslag till systemändringar i statsbidrag m.m. som bidrar till utveckling av den kommunala verksamheten.

Regeringen avser att mer regelbundet överlägga med kommunförbunden om kommunala utvecklingsfrågor. Bland annat bör en bred belysning av alternativa verksamhetsformer i kommuner och landsting göras. Under senare år har en rad försök med kooperativa lösningar, entreprenader, föreningsdriven verksamhet och verksamhet i bolagsform gjorts. Några landsting har beslutat att skilja beställar- och producentrollerna inom sjukvården. Erfarenheter från dessa försök bör nu sammanställas och analyseras.

Det statliga bidragssystemet till barnomsorgen bör förändras så att möjligheter öppnas för personal att äga och driva daghem eller fritidshem (personalkooperativ). Detta bör ske för att underlätta utbyggnaden till full behovstäckning, erbjuda fler alternativ i barnomsorgen och för att erbjuda personal som idag står utanför barnomsorgen ytterligare en alternativ verksamhetsform. Avsikten är att erbjuda personalkooperativa daghem och fritidshem samma finansiella villkor som existerande former av daghem och fritidshem. Den särskilda förordningen om statsbidrag till kommunerna för barnomsorg bör således kompletteras så att personalkooperativa daghem och fritidshem blir statsbidragsberättigade.

I detta sammanhang bör också erinras om den särskilda aktionsgrupp för barnomsorgen som regeringen nyligen tillsatt. Gruppen skall enligt sina direktiv pröva olika konkreta åtgärder för att påskynda utbyggnaden av framför allt heldagsomsorgen i de kommuner som för närvarande har uppenbara svårigheter med utbyggnadstakten. Till åtgärder som bör prövas hör insatser för att ta bort administrativa, tekniska eller organisatoriska hinder i kommunerna, skapa snabbare beslutsprocesser i kommunerna, decentralisera ansvar och befogenheter samt insatser för att utveckla de alternativa barnomsorgsformerna. Olika möjligheter för att effektivare utnyttja barnomsorgens resurser bör prövas. Gruppens arbete skall slutföras senast den 1 september 1990.

Regeringen avser att presentera ett förslag till ny kommunallag. Förslaget som baseras på kommunallagskommitténs arbete syftar till att ge kommuner och landsting stor frihet att välja lämpliga organisationsformer och att utveckla ändamålsenliga former för ekonomisk styrning och förvaltning.

Regeringen och de båda kommunförbunden är ense om behoven att öka effektiviteten och produktiviteten i den kommunala verksamheten. En produktivitetssökning på 2 % per år är en rimlig och nödvändig målsättning för den kommunala sektorn som helhet. Ett gemensamt arbete kommer att bedrivas för att dels belysa hur tillgänglig information kan användas för att beskriva utvecklingen av produktivitet och effektivitet, dels stimulera utvecklingen av uppföljnings- och utvärderingssystem.

Även inom den *statliga verksamheten* måste en successiv förbättring av produktiviteten åstadkommas. Statsmakterna bör bidra till en sådan utveckling genom att skapa förutsättningar för myndigheterna att åstadkomma en effektiv resursanvändning och att tillhandahålla resurser till stöd åt myndigheterna. Ett sådant arbete pågår.

I syfte att förbättra stödet till myndigheterna har regeringen utsett en särskild utredare som skall se över de s k stabsmyndigheterna. Omläggningen av budgetprocessen och en mer utvecklad styrning ökar möjligheterna att ta hänsyn till skilda utgångslägen och förutsättningar för förbättringar av effektivitet och produktivitet i olika statliga verksamheter.

En resultatorienterad styrning förutsätter goda uppföljnings- och utvärderingsmetoder. Ökad uppmärksamhet måste därför nu också ägnas åt att utveckla bl.a. resultatmätt och redovisningsmodeller.

1 Statsbudgeteten budgetåren 1989/90 och 1990/91

1.1 Beräkningsförutsättningar

Vid beräkning av statsinkomsternas utveckling är de antaganden som görs om den ekonomiska utvecklingen av stor betydelse. Riksrevisionsverket (RRV) har lämnat en beräkning av statsbudgetens inkomster. En sammanfattning av beräkningen bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 1.3. De antaganden som RRV räknat med redovisas i tabell 1. Under slutskedet i arbetet med den reviderade nationalbudgeten har en delvis ny bedömning av den ekonomiska utvecklingen gjorts. Med anledning härav räknar jag nu med andra antaganden, vilka också framgår av tabell 1.

I övrigt finns ingen anledning att avvika från RRV:s beräkningsförutsättningar.

Tabell 1 Antaganden

Procentuell förändring

	1989 RRV	Föredra- ganden	1990 RRV	Föredra- ganden	1991 RRV	Föredra- ganden
Lönesumma	11,1	11,1	10,1	9,8	3,2	3,0
Konsumentpriser, genomsnitt	6,5	6,5	9,8	10,0	6,2	7,3
Privat konsumtion, löpande priser	7,1	7,3	10,2	11,1	7,8	8,9

I RRV:s beräkningar avseende budgetåret 1989/90 (statsbudgetens inkomster och utgifter) och 1990/91 (statsbudgetens inkomster) har verket tagit hänsyn till beslut som riksdagen fattat före den 20 mars 1990. RRV har även beaktat förslag från regeringen före denna tidpunkt. Jag har för egen del beaktat även de riksdagsbeslut som fattats under återstoden av mars samt de förslag från regeringen som lagts fram under denna period. I några fall har jag även beaktat förslag som lagts fram efter den 31 mars. Det får ankomma på riksdagens finansutskott att göra justeringar för ytterligare förändringar som ej kunnat beaktas.

1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1989/90

RRV:s senaste beräkningar av budgetutfallet för budgetåret 1989/90 utgörs av verkets budgetprognos nr 5 från den 18 april 1990. Beräkningarna av inkomsterna för budgetåret 1989/90 redovisas också i verkets inkomstberäkning.

I sin inkomstberäkning har RRV för budgetåret 1989/90 beräknat inkomsterna till 411 066 milj. kr.

Med anledning av ny information och vad jag anfört om den ekonomiska utvecklingen räknar jag upp inkomsterna med sammanlagt 551 milj. kr. Fördelningen över inkomstitlarna framgår av tabell 2.

Tabell 2 Ändringar i RRV:s beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1989/90

Tusental kronor

Inkomstitel	RRV:s beräkning	Förändring enligt för- draganden
1111 Fysiska personers inkomstskatt	84 868 000	– 849 000
1211 Folkpensionsavgift	48 808 000	+ 40 000
1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	– 4 857 000	+ 116 000
1231 Barnomsorgsavgift	12 473 000	+ 12 000
1241 Vuxenutbildningsavgift	1 480 000	+ 1 000
1251 Övriga socialavgifter, netto	– 5 468 000	+ 4 000
1281 Allmän löneavgift	1 910 000	+ 2 000
1411 Mervärdeskatt	98 775 000	+ 1 225 000
Summa inkomster	411 065 954	
Summa förändringar enligt föredraganden		+ 551 000

RRV:s beräkningar föranleder i övrigt inte någon erinran från min sida. Sammantaget medför justeringarna av RRV:s beräkningar för budgetåret 1989/90 en ökning av inkomsterna med 551 milj. kr. till 411 617 milj. kr.

Utgifter

I statsbudgeten för innevarande budgetår uppgår utgifterna till 386 268 milj. kr. RRV har i sin prognos beräknat de totala utgifterna till 394 595 milj. kr. Verket har beaktat beslut om och förslag till anslag på tilläggsbudget om sammanlagt 3 669 milj. kr. Belastningen på utgiftsanslagen exkl. statsskuldräntor beräknas utöver tilläggsbudget minska med 142 milj. kr. Tillsammans gör detta att utgifterna exkl. statsskuldräntor prognosticeras till 331 795 milj. kr. för 1989/90.

RRV har beräknat utgifterna för *statsskuldräntorna* till 62,8 miljarder kronor för budgetåret 1989/90. Jag delar RRV:s bedömning.

Tabell 3 Räntor på statsskulden budgetåret 1989/90

Miljarder kr.

Budgetår	Statsbudget	Nuvarande beräkning
Räntor på inhemska lån m.m.	49,3	52,5
Räntor på utländska lån	8,1	8,4
Valutaförluster, netto	0,6	1,9
Summa	58,0	62,8

När det gäller den beräknade belastningen under övriga anslag räknar jag upp *Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område* med 150 milj. kr., *Förläggningskostnader* med 425 milj. kr. och *Räntebidrag m.m.* med 1 130 milj. kr.

Enligt RRV kommer de totala *anslagsbehållningarna* på reservationsanslag under innevarande budgetår att öka med 1 066 milj. kr. för att uppgå till 27 157 milj. kr. Jag delar RRV:s bedömning, som bl.a. baseras på uppgifter från de ansvariga myndigheterna. I tabell 4 redovisas utvecklingen av anslagsbehållningarna mellan budgetåren 1988/89 och 1989/90.

Tabell 4 Anslagsbehållningarna vid utgången av budgetåren 1988/89 och 1989/90

Miljarder kr.

Huvudtitel	1988/89	1989/90
Utrikesdepartementet	7,7	8,2
Kommunikationsdepartementet	5,8	6,1
Arbetsmarknadsdepartementet	5,9	6,0
Industridepartementet	0,9	1,8
Miljö- och energidepartementet	2,5	2,3
Övriga huvudtitlar	3,3	2,8
Summa	26,1	27,2

Enligt RRV:s och min egen bedömning kommer utnyttjandet av *rörliga krediter* att netto vara oförändrat under budgetåret 1989/90.

Jag vill också nämna att RRV för *Tillkommande utgiftsbehov, netto* tar upp 1 500 milj. kr. Jag har inga invändningar mot RRV:s beräkning.

Sammantaget räknar jag därmed med att utgifterna under budgetåret 1989/90 kommer att uppgå till 396 300 milj. kr. Beräkningarna sammanfattas i tabell 5.

Tabell 5 Statsutgifterna budgetåret 1989/90

Milj. kr.

	Statsbudget	RRV	Fördraganden
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor	318 768	330 295	332 000
därav: förändring i anslagsbehållningar	1 500	– 1 066	– 1 066
Statsskuldräntor	58 000	62 800	62 800
Ändrad disposition av rörliga krediter	500	–	–
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	9 000	1 500	1 500
Summa statsutgifter	386 268	394 595	396 300
Finansfullmaktsutnyttjande	–	–	–

1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1990/91

Inkomster

RRV beräknar statsbudgetens totala inkomster till 414 881 milj. kr. för budgetåret 1990/91. I det följande redovisas de förändringar av RRV:s beräkningar som jag funnit nödvändiga.

Till följd av ny information räknar jag ned inkomstiteln *Fysiska personers*

inkomstskatt med 531 milj. kr. Vidare räknar jag ned inkomstiteln *Juridiska personers inkomstskatt* med 1 125 milj. kr. med anledning av att det i prop. 1989/90:110 om reformerad inkomst- och företagsbeskattning föreslås att intäkterna från avskattning av företagens reserver tillförs riksgäldskontoret för amortering av statsskulden.

I enlighet med vad jag anfört ovan om den ekonomiska utvecklingen räknar jag ned inkomstiteln *Folkpensionsavgift* med 124 milj. kr., inkomstiteln *Sjukförsäkringsavgift, netto* med 556 milj. kr., inkomstiteln *Barnomsorgsavgift* med 36 milj. kr., inkomstiteln *Vuxenutbildningsavgift* med 5 milj. kr., inkomstiteln *Övriga socialavgifter, netto* med 12 milj. kr., inkomstiteln *Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverket och arbetsmiljöinstitutets verksamhet* med 32 milj. kr. och inkomstiteln *Allmän löneavgift* med 5 milj. kr.

Med anledning av de förslag som jag senare i dag avser att framföra beträffande bl.a. mervärdeskatten och vad jag ovan anfört om den privata konsumtionen räknar jag upp inkomstiteln *Mervärdeskatt* med 8 700 milj. kr. Vidare tar jag, med anledning av förslag senare i dag, upp en ny inkomstitel, *Avräkningsskatt*, med 3 250 milj. kr. Sammantaget innebär dessa justeringar att jag beräknar de sammanlagda inkomsterna för budgetåret 1990/91 till 424 405 milj. kr. Förändringarna i förhållande till RRV:s beräkningar framgår av tabell 6.

Tabell 6 Ändringar i RRV:s beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1990/91

Tusental kr.

Inkomstitel	RRV:s beräkning	Förändring enligt föredraganden
1111 Fysiska personers inkomstskatt	59 839 000	– 531 000
1121 Juridiska personers inkomstskatt	29 123 000	– 1 125 000
1211 Folkpensionsavgift	45 864 000	– 124 000
1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	– 6 649 000	– 556 000
1231 Barnomsorgsavgift	13 415 000	– 36 000
1241 Vuxenutbildningsavgift	1 588 000	– 5 000
1251 Övriga socialavgifter, netto	– 6 915 000	– 12 000
1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinstitutets verksamhet	214 000	– 32 000
1281 Allmän löneavgift	2 073 000	– 5 000
1411 Mervärdeskatt	122 900 000	+ 8 700 000
1511 Avräkningsskatt	–	+ 3 250 000
Summa inkomster	414 881 314	
Summa förändringar enligt föredraganden		+ 9 524 000

Avslutningsvis vill jag redovisa förändringarna i indelningen av statsbudgetens inkomstsida i förslaget till statsbudget för budgetåret 1990/91 (tabell 7).

Tabell 7 Förslag till förändringar i uppställningen av statsbudgetens inkomster 1990/91

Inkomstitel	Förslag
1122 Avskattning av företagens reserver	Ny inkomstitel
1291 Särskild löneskatt	Ny inkomstitel
1511 Avräkningsskatt	Ny inkomstitel
1482 Tillfällig regional investeringsskatt	Namnändring

I det slutliga förslaget till statsbudget för budgetåret 1990/91 uppgår utgifterna till 424 927 milj. kr.

I årets budgetproposition upptogs utgifterna för budgetåret 1990/91 till 408 256 milj. kr. Av detta belopp svarade minskade anslagsbehållningar, ökad disposition av rörliga krediter och beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto för 10 000 milj. kr. Utgiftsanslagen exkl. statsskuldräntor uppgick till 342 256 milj. kr.

Sedan riksdagen förelades budgetpropositionen har dels ett antal propositioner innebärande anslagsförändringar förelagts riksdagen, dels riksdagen beslutat om ett antal anslag som föreslogs i budgetpropositionen. Om riksdagen bifaller förslagen i propositionerna ökar de samlade utgiftsanslagen med ca 22 171 milj. kr. Att utgiftsanslagen ökar beror främst på att den ekonomiska utvecklingen med bl.a. kraftigt höjt ränteläge medför ökade utgifter för räntor på statsskulden, bostadssubventioner m.m. Beloppet inkluderar även de anslagsförändringar i förhållande till budgetpropositionen som beslutats av riksdagen. I samband med min beräkning av anslagskonsekvenserna har jag låtit upprätta en specifikation över föreslagna och i förekommande fall beslutade anslagsförändringar på statsbudgeten i förhållande till budgetpropositionen. Denna specifikation (bil. 1.5) täcker i princip perioden t.o.m. mars 1990 samt vad som föreslås i kompletteringspropositionen.

Anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* upptogs i budgetpropositionen för budgetåret 1990/91 med ett till 56 000 milj. kr. beräknat belopp. Belastningen på detta anslag är beroende av den ackumulerade statsskulden under det budgetår för vilket anslaget anvisas och av räntenivån inom och utom landet samt av bokföringsmässiga valutadifferenser på grund av ändrade växelkurser vid omsättning eller återbetalning av utlandslån. En beräkning av riksgäldskontoret ger vid handen att utgifterna för räntor på statsskulden torde bli 4 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Den inhemska räntekostnaden beräknas nu bli ca 4 800 milj. kr. högre främst till följd av det högre ränteläget. Samtidigt väntas kostnaden för utländska lån minska med 800 milj. kr. Förslag till inkomst- och utgiftssat för anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* framgår av bilaga 1.4. Anslaget bör i enlighet med förslaget föras upp på statsbudgeten för budgetåret 1990/91 med 60 miljarder kronor.

Tabell 8 Räntor på statsskulden budgetåret 1990/91

Miljarder kr.

	Nuv. beräkning
Räntor på inhemska lån m.m.	52,3
Räntor på utländska lån	7,2
Valutaförluster, netto	0,5
Summa	60,0

Sammantaget innebär detta att jag beräknar statsbudgetens utgiftsanslag för budgetåret 1990/91 till sammanlagt 424 927 milj. kr.

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

I budgetpropositionen beräknades *förbrukningen av anslagsbehållningar* komma att uppgå till 1 500 milj. kr. netto, budgetåret 1990/91. I prop. 1989/90:88 föreslås att en infrastrukturfond för investeringar i järnvägs- och kollektivtrafik inrättas genom att ett engångsbelopp på 5 000 milj. kr. anvisas via ett reservationsanslag på statsbudgeten för budgetåret 1990/91. Fonden föreslås få användas först när det är lämpligt ur stabiliseringspolitisk synpunkt. Mot den bakgrunden förutses inte något ianspråktagande av fonden under budgetåret 1990/91. De anslagsförändringar som därutöver föreslagits riksdagen i propositioner som lagts efter budgetpropositionen motiverar inte någon ändring av den beräkning som gjordes i budgetpropositionen. Anslagsbehållningarna beräknas således öka med 3 500 milj. kr. under budgetåret 1990/91.

Budgetutfallet, och därmed statens upplåningsbehov, har tidigare påverkats av förändringar i *utnyttjandet av rörliga krediter* hos riksgäldskontoret. Sådana krediter har enligt riksdagens beslut ställts till förfogande för vissa affärsverk, myndigheter och bolag. Mot bakgrund av att alltmer av statlig utlåning undantagits från statsbudgetens utgiftssida avser jag att senare i dag förorda att förändringar i rörliga krediter från och med budgetåret 1990/91 inte redovisas som en del av statsbudgeten.

I syfte att förslaget till statsbudget så långt som möjligt skall visa en realistisk budgetbelastning förs på budgetens utgiftssida upp posten *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto*. Vid beräkningen av denna post görs en uppskattning av sådana utgifts- och inkomstförändringar som inte förts upp på något annat ställe i budgeten. Tillkommande utgiftsbehov uppskattas uppgå till 4 000 milj. kr.

I budgetpropositionen ingick i denna post bl.a. budgeteffekterna till följd av särpropositioner som senare under riksmötet skulle komma att föreläggas riksdagen. Då dessa förslag numera föreligger har medel i stället beräknats under berörda anslag och inkomstitlar.

Tabell 9 Statsutgifterna för budgetåret 1990/91

Milj. kr.

	1990/91	Ny beräkning
	Budgetpropositionen	
Utgiftsanslag exkl. stasskuldräntor	342 256	364 427
Statsskuldräntor	56 000	60 000
Förändring av anslagsbehållningar	1 500	- 3 500
Ändrad disposition av rörliga krediter	500	-
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	8 000	4 000
Summa statsutgifter	408 256	424 927

1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1989/90 och 1990/91

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

Med hänvisning till redovisningen i det föregående beräknas utfallet av statsbudgetens inkomster och utgifter för innevarande budgetår och i förslaget till statsbudget för budgetåret 1990/91 enligt vad som framgår av tabellerna 10 och 11.

Beräkningen av budgetutfallet för innevarande budgetår ger vid handen att budgetöverskottet blir 3,2 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Nu förutses ett överskott om ca 15,3 miljarder kronor.

Statsinkomsterna för budgetåret 1990/91 uppskattas nu till 424,4 miljarder kronor. Utgifterna exkl. statsskuldräntor beräknades i budgetpropositionen till 352,3 miljarder kronor. Nu beräknas utgifterna till 364,9 miljarder kronor. Sammanfattningsvis innebär beräkningarna att budgetunderskottet för budgetåret 1990/91 ökar med 0,1 miljarder kronor till 0,5 miljarder kronor jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

Förändringarna av inkomsterna och utgifterna i förslaget till statsbudget för budgetåret 1990/91 sedan budgetpropositionen har jag även låtit sammanställa i en specifikation som bör bifogas till regeringsprotokollet i detta ärende (bil. 1.5).

Tabell 10 Utvecklingen av statsbudgetens saldo budgetåren 1988/89–1989/90

Miljarder kr.

	1988/89	1989/90		
	Utfall	Budgetpropositionen	RRV	Ny beräkning
Inkomster	367,7	412,1	411,1	411,6
Utgifter exkl. statsskuldräntor	296,4	333,5	331,8	333,5
Statsskuldräntor	53,2	60,1	62,8	62,8
Saldo	18,1	18,5	16,5	15,3

Tabell 11 Utvecklingen av statsbudgetens saldo budgetåren 1988/89–1990/91

Miljarder kr.

	1990/91		Procentuell förändring	
	Budgetpropositionen	Ny beräkning	Från utfall 1988/89 till ny beräkning 1989/90	Från ny beräkning 1989/90 till ny beräkning 1990/91
Inkomster	407,9	424,4	11,9 %	3,1 %
Utgifter exkl. statsskuldräntor	352,3	364,9	12,5 %	9,4 %
Statsskuldräntor	56,0	60,0	18,1 %	–4,5 %
Saldo	–0,4	–0,5		

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. Det bör betonas att det

ofta är en bedömningsfråga om en enskild post skall betraktas som en reguljär inkomst/utgift eller som en extraordinär effekt. Trots att avgränsningarna i de enskilda fallen inte är helt självklara anser jag det ändå angeläget att redovisa en beräkning där de extraordinära effekterna exkluderats så att statsbudgetens underliggande utveckling klargörs.

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

- vissa engångsvisa höjningar/sänkningar av skatter eller avgifter
- tillfälliga extra inleveranser från affärsverk till statsbudgeten
- utförsäljning av statlig egendom
- utförsäljning av beredskapslager av olja.

På utgiftssidan har följande effekter beaktats vid framräkning av det underliggande budgetsaldot:

- valutförluster/vinster som uppstår vid amortering av statens utlandslån
- rena budgetavlastningar, som t.ex. att kostnaderna för byggnadsstyrelsens investeringar fr.o.m. budgetåret 1990/91 inte belastar statsbudgeten
- vidare att vissa affärsverk finansierar sina investeringar genom lån på kreditmarknaden eller direkt i riksgäldskontoret i stället för som tidigare över anslag på statsbudgeten.

Tabell 12 visar statsbudgetens underliggande utveckling under perioden 1988/89–1990/91.

Tabell 12 Underliggande budgetsaldo för budgetåren 1988/89-1990/91

Miljarder kr., löpande priser

	1988/89	1989/90	1990/91
Underliggande budgetsaldo	1,2	4,4	-1,1
Andel av BNP (%)	0,1	0,3	-0,1

3 Statens lånebehov och statsskuldens förändring

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

Statsskuldens förändring bestäms av statens lånebehov samt av de skuld-dispositioner som riksgäldskontoret gör.

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

Statens lånebehov

1. Det redovisade budgetsaldot utgör utgångspunkt för kalkylen.
2. Korrigeringar görs då det förekommer skillnader mellan när transaktio-

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

3. Den tillfälliga arbetsmiljöavgiften, som infördes september 1989, överförs omedelbart till riksgäldskontoret. Detta innebär att skatten inte påverkar budgetutfallet. Den har däremot medfört en tillfällig minskning av statens lånebehov. Motsvarande gäller för det tillfälliga obligatoriska sparandet som infördes vid samma tidpunkt.

Beträffande arbetsmiljöavgiften kommer denna fr.o.m. 1 juli 1990 ej längre att tillföras riksgäldskontoret utan överförs direkt till arbetslivsfonden. De vid juni månads utgång ackumulerade medlen, ca 5,9 miljarder kronor, kommer då att flyttas över till fonden.

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

5. Genom en summering av posterna 1 – 4 erhålls statens lånebehov.

Statsskuldens förändring

Statsskuldens förändring påverkas därutöver av transaktioner av dispositiv karaktär som riksgäldskontoret gör.

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

7. Genom att skulddispositioner läggs till statens lånebehov erhålls statsskuldens förändring.

Tabell 13 Statens lånebehov (netto) och statsskuldens förändring budgetåren 1988/89-1990/91

	1988/89	1989/90	1990/91
1. Budgetsaldo	18,1	15,3	-0,5
2. Kassamässiga korrigeringar	- 0,1		
3. Tillfällig arbetsmiljöavgift, tillfälligt obligatoriskt sparande	-	11,5	-0,6
4. Minus: riksgäldskontorets kreditgivning till vissa affärsverk m.m.	3,4	7,8	7,4
5. Statens lånebehov	-14,6	-19,0	8,5
6. Skulddispositioner			
– uppköp obligationer	1,2	-	-
– övrigt	5,7	- 4,0	-
7. Statsskuldens förändring*	- 7,7	-23,0	8,5

*Negativa tal innebär minskning av statsskulden.

Upplåningsbemyndigande

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

4.1 Redovisning av statens garantiåtaganden

I 1990 års budgetproposition redovisades att statens garantiåtaganden per den 1 juli 1989 uppgick till ca 165,3 miljarder kr.

Regeringen har därefter lagt fram förslag till riksdagen som berör omfattningen av statliga garantiåtaganden. Förslagen redovisas i tabell 14. Därutöver har regeringen medgett att Televerket får teckna garantier för Teleinvest AB upp till ett belopp av 14 000 milj. kr., en ökning med 1 500 milj. kr. Statens samlade garantiåtagande kommer därmed att uppgå till ca 172 miljarder kr. den 1 juli 1990.

Tabell 14 Föreslagna förändringar av ramar för statligt garantiåtagande som redovisades i prop. 1989/90:100 Bil. 1
Milj. kr.

Proposition	Garantins ändamål	Nuvarande garantiram	Föreslagen garantiram	Förändring	Tidpunkt för förändring
1988/89:152	VPC AB	50	100	+ 50	1990-06-01
1989/90:25	Världsutställningen i Sevilla	0	30	+ 30	1989-12-14
1989/90:43	Stadshypotek	21 000	25 000	+ 4 000	1990-02-01
1989/90:78	Stöd till dagspressen	0	300	+ 300	1990-07-01
1989/90:88	Vägverket	0	500	+ 500	1990-07-01
1989/90:88	FFV AB	0	270	+ 270	1990-07-01

4.2 Övrigt

Mitt förslag: Lånegarantier som meddelats enligt vissa, numera upphävda, författningar om ekonomiskt stöd inom jordbrukets område och som fortfarande löper skall beläggas med avgift. Avgift skall betalas första gången för budgetåret 1990/91 och beräknas på kapitalskulden per den 1 juli 1990.

Skälen för mitt förslag: I enlighet med vad som anfördes i kompletteringspropositionen för budgetåret 1988/89 har riksdagen beslutat att belägga vissa statliga garantier med avgift.

Beslutet motiverades av regeringens vid olika tillfällen uttalade mening att den tidigare avgiftsfria kreditgarantigivningen m.m., som inneburit en netto-utgift för staten, borde bära sina egna kostnader. I syfte att få verksamhetens inkomster att täcka dess utgifter föreslogs att en avgift skulle tas ut (prop. 1987/88:150, bil 1, s. 57). Riksdagen hade tidigare uttalat sitt stöd för regeringens uppfattning (se t. ex. FiU 1986/87:10, s. 68).

I kompletteringspropositionen lades sålunda fram ett förslag om avgiftsbeläggning. Vad gällde garantier som framdeles beviljades skulle avgift tas ut med stöd av en förordning om statligt stöd till näringslivet. Sedan riksdagen godkänt riktlinjerna för stödet till näringslivet (FiU 1987/88:31, rskr. 399) utfärdade regeringen förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Sedan riksdagen i bifallit regeringens förslag om avgiftsbeläggning av redan lämnade garantier utfärdades lagen (1988:777) om avgifter för vissa statliga garantier och förordningen (1988:778) om avgifter för vissa statliga garantier.

Den författningstekniska lösningen av frågan innebar att lagen gjordes tillämplig på statliga garantier som lämnats avgiftsfritt före den 1 juli 1988 för lån och krediter med stöd av författningar som räknas upp i en särskild bilaga till lagen (1 §).

I 2 § anges att avgift skall utgå, beräknad på den utestående garanterade kapitalskulden per den 1 juli varje år. I 3 § bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att lämna närmare föreskrifter om tid och sätt för betalningen.

I nyssnämnda förordning bestämde regeringen avgiftssatsen till en procent och bemyndigade riksrevisionsverket att meddela föreskrifter om tid och sätt för betalningen.

Lagen trädde i kraft den 1 juli 1988 och avgifter skulle betalas första gången för budgetåret 1990/91 beträffande i bilagan uppräknade stödförfattningar som var hänförliga till jordbrukets område och beräknas på den utestående garanterade kapitalskulden per den 1 juli 1990.

Bilagan innehåller en uppräknings av i allt 17 författningar. Några av dessa har upphört att gälla och har ersatts av andra stödförfattningar. Dock kan de upphävda författningarna ha fortsatt att gälla övergångsvis för lån och garantier som meddelats före upphävandet och som ännu inte är slutreglerade.

De författningar det gäller är kungörelsen den 11 juni 1948 (nr 342) angående statligt stöd till jordbrukets yttre och inre rationalisering, kungörelsen (1963:305) om statligt kreditstöd till förvärv och drift av jordbruk m.m., kungörelsen (1967:443) om statlig garanti för lån till maskinhållning inom jordbruket m.m. samt kungörelsen (1967:453) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering m.m. Enligt uppgift från lantbruksstyrelsen finns alltså utestående lån som beviljats med stöd av numera upphävda författningar, som emellertid inte omfattas av uppräknings av stödförfattningar i den nämnda bilagan till lagen om avgifter för vissa statliga garantier. De utelöpande garanterade lånen kommer därmed alltså att vara avgiftsfria.

Även de nu nämnda författningarna bör föras in i förteckningen och avgift för utelöpande lånegarantier införas, beräknad på kapitalskulden per den 1 juli 1990. Det är fråga om stödförfattningar inom jordbrukets område, varför den föreslagna tidpunkten för avgiftsuttag överensstämmer med den som bestämdes redan vid riksdagens ställningstagande till det tidigare förslaget om avgiftsuttag på beviljade garantier inom området.

4.3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anför har inom finansdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1988:777) om avgift på vissa statliga garantier. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1.6*.

Förslaget är sådant att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

5 Årsbokslut för staten budgetåret 1988/89

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1

Riksrevisionsverket (RRV) har överlämnat en preliminär version av balansräkningen som ingår i den kommande rapporten Årsbokslut för staten budgetåret 1988/89. Detta årsbokslut omfattar de statliga myndigheterna inkl. affärsverken samt myndigheter under riksdagen. Riksbanken, som tillhör den senare kategorin, ingår dock endast med grundfonden på 1,1 miljard kr. I övrigt ligger riksbankens tillgångar helt vid sidan av den statliga redovisningen.

Balansräkning med noter

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

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

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

Balansräkningen återges i något förkortad form i tabell 1. Per den 30 juni 1989 var den bokförda nettoförmögenheten drygt –355 miljarder kronor. Detta innebär en förbättring jämfört med föregående år om 27 miljarder kronor som i första hand beror på att statsbudgetens saldo blev positivt för budgetåret 1988/89.

Tabell 14. Preliminär balansräkning för staten, miljarder kr.

	Bokförda värden		Beräknad nukostnad ¹⁾	
	1989-06-30	1988-06-30	1989-06-30	1988-06-30
TILLGÅNGAR				
Materiella tillgångar				
○ Lager och förråd	11,9	13,0	14,5	16,1
○ Skepp, maskiner och inventarier	32,4	30,2	60,3	57,9
○ Byggnader och mark	88,1	84,0	256,2	198,5
○ Statliga vägar ²⁾			67,3	58,0
	<u>132,4</u>	<u>127,2</u>	<u>398,3</u>	<u>330,5</u>
Finansiella tillgångar				
○ Aktier m.m. ³⁾	41,5	39,4		39,4
○ Skattefordringar	12,9	10,7		6,9
○ Övriga fordringar ⁴⁾	160,9	150,8		150,8
○ Likvida tillgångar	37,5	24,6		24,6
	<u>252,8</u>	<u>225,5</u>		<u>221,7</u>
Summa tillgångar	385,2	352,7		552,2
SKULDER OCH KAPITAL				
Statsskulden ⁵⁾				
○ Lån i Sverige	475,7	481,2		481,2
○ Lån utomlands	103,6	110,1		110,2
	<u>579,3</u>	<u>591,3</u>		<u>591,4</u>
Övriga skulder				
○ Kortfristiga skulder	75,3	65,2		65,2
○ Långfristiga skulder	11,5	11,7		11,7
	<u>86,8</u>	<u>76,9</u>		<u>76,9</u>
Donationskapital	3,3	2,8		2,8
Verkskapital				
○ Konsoliderande avsättningar i affärsverken m.m. ⁶⁾	46,7	44,8		94,0
○ Fonder m.m.	24,4	19,0		19,0
	<u>71,1</u>	<u>63,8</u>		<u>112,1</u>
Statens nettoförmögenhet				
○ Vid budgetårets början	-382,1	-398,1		-239,9
○ Förändringar under budgetåret:				+ 9,0
- Verksamhetens nettoförändring ⁷⁾	+ 17,1	+ 7,9		
- Övriga kapitalförändringar	+ 9,7	+ 8,1		
Vid budgetårets slut	<u>-355,3</u>	<u>-382,1</u>		<u>-230,9</u>
Summa skulder och kapital	385,2	352,7		552,2

¹⁾ Uppgifterna grundar sig på preliminära värden från myndigheterna. Här redovisas endast nukostnader för materiella tillgångar.

²⁾ Värdet på de statliga vägarna har beräknats med investeringarna i vägnätet under den senaste 40-årsperioden som underlag. Som investering har räknats utfallet på anslagen för byggande av statliga vägar. Erfarenhetsmässigt bedöms nämligen en så stor andel av anslaget utgöra värdehöjande förbättringsarbeten. De på detta sätt beräknade investeringsbeloppen har omräknats till nukostnad med ledning av vägverkets vägkostnadsindex. Det erhållna bruttobeloppet har sedan reducerats med avskrivningar (avskrivningstid 40 år). Anskaffningsvärdet för vägarna minskat med avskrivningar uppgår till 29 miljarder kronor.

³⁾ Aktierna är upptagna till sina anskaffningsvärden.

⁴⁾ Därav lånefordringar 118,7 miljarder kronor. Lånefordringarna har tagits upp till sina nominella belopp. Fr.o.m. budgetåret 1985/86 finansieras och redovisas nya bostadslån av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB). Utestående bostadslån hos SBAB uppgår till drygt 37 miljarder kronor.

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

⁶⁾ Enligt de regler som tidigare gällde för flertalet affärsverk skulle återanskaffningen av anläggningstillgångar finansieras med avskrivningsmedel. Reglerna var så utformade att avskrivningsmedlen skulle täcka även det ökande behov av kapital för återanskaffning som uppstod vid inflation. Om inga expansionsinvesteringar gjordes innebar detta i princip att det av staten tillskjutna kapitalets nominella värde förblev oförändrat, medan det successivt ökande värdet av anläggningstillgångarna finansierades med driftmedel. De avsättningar som tidigare gjorts vid affärsverken kvarstår dock i redovisningen. Vid sammanställningen av balansräkningen för staten har det kapital som *tillskjutits från staten* förts till den i balansräkningen redovisade nettoförmögenheten under det att kapital som *tillförts från verkens driftintäkter* redovisas som en särskild post i balansräkningen. Uppskrivningar av statskapitalets värde har hänförs till nettoförmögenheten.

⁷⁾ Verksamhetens nettoförändring framkommer enligt följande. Milj. kr.

Statsbudgetens överskott	+18 108
Finansiella transaktioner avseende utlåning m.m.	– 844
Investeringstransaktioner	– 179
Statsbudgetens nettoöverskott	+17 085
Inkomst från tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag m.fl.	+ 29
Verksamhetens nettoförändring	+17 114

6 Disposition av rörliga krediter

Riksgäldskontoret tillhandahåller sedan länge s.k. rörliga krediter åt vissa statliga myndigheter, företag och affärsverk. Dessa används som rörelsekapital och liknar de checkräkningskrediter privata företag har hos banker.

Då rörliga krediter infördes år 1923 ansågs det inte lämpligt att redovisa dessa i riksstaten. En kredit beviljades därför i form av ett bemyndigande för riksgäldskontoret att i den mån krediten togs i anspråk upplåna därför erforderliga medel.

Från och med år 1952 berördes krediterna regelmässigt i statsverkspropositionen. Detta år infördes i finansplanen en tabell som bedömdes "vara av betydelse för bedömningen av det statliga lånebehovet under nästkommande budgetår". Tabellen var en "sammanställning över kapitalbudgeten och vissa liknande utgiftsbehov". Krediterna redovisades inte i själva kapitalbudgeten men bedömdes vara ett utgiftsbehov som behövde beaktas för att beräkna det statliga lånebehovet. Sedan budgetåret 1980/81 har drift-, kapital- och totalbudget ersatts av en enda sammanhållen statsbudget. I denna redovisas förändringen i de rörliga krediterna på samma sätt som i tidigare totalbudget.

Riksrevisionsverket (RRV) har kommit in med förslag om att de rörliga krediterna fortsättningsvis inte skall redovisas som en del av statsbudgeten (PM 1989:1997). Följande skäl har anförts för förslaget:

- huvudsyftet med att ha med förändringarna i de rörliga krediterna i totalbudgeten var att beräkna statens lånebehov. Eftersom alltmer av statens utgifter för upplåning har tagits bort från statsbudgeten har detta skäl blivit inaktuellt.
- från statsbudgetens utgiftssida undantas alltmer av statlig utlåning. Det är därför lämpligt att även utlåning via rörliga krediter redovisas utanför statsbudgeten.
- rörliga krediter är en redovisningsmässigt sett udda post på statsbudgeten och kan inte hämtas i den ordinarie redovisningen mot statsbudgeten.

De myndigheter som har rörliga krediter påverkas inte av förslaget.

Riksgäldskontoret och riksbanken, som har beretts möjlighet att yttra sig över förslaget, har inte haft någonting att invända.

Jag förordar med denna bakgrund att förändringar i rörliga krediter från och med budgetåret 1990/91 inte redovisas som en del av statsbudgeten.

7 Finansfullmakten

Riksdagen har för innevarande budgetår bemyndigat regeringen att, om arbetsmarknadsläget kräver det, besluta om utgifter intill ett sammanlagt belopp om 2 500 milj. kr. (prop. 1988/89:150 bil. 1, FiU 30, rskr. 327).

Finansfullmakten får användas för att tidigarelägga, utvidga eller påskynda statliga investeringar som normalt finansieras med anslag på statsbudgeten. Regeringen kan också använda den för bidrag till kommunala projekt för investering och sysselsättning. Bidragsprocenten får därvid fastställas med hänsyn till ändamålet men inte överstiga 75 %. Vidare får finansfullmakten användas för bidrag till näringslivet och bostadssektorn. I dessa sammanhang får gällande bidragssatser tillfälligt höjas till högst 75 %. Regeringen har vidare bemyndigats att utnyttja fullmakten för ytterligare två ändamål, nämligen arbetsmarknadsutbildning och för arbetsmarknadspolitiska insatser med anledning av handelsblockaden mot Sydafrika och Namibia.

Regeringen har hittills inte utnyttjat fullmakten under budgetåret 1989/90. Men även för budgetåret 1990/91 förordar jag att en fullmakt begärs intill ett sammanlagt belopp av 2 500 milj. kr.

8 Statliga myndigheters ställning inom mervärdeskattesystemet m.m.

Regeringen har i prop. 1989/90:111 lagt fram förslag om reformerad mervärdeskatt m.m. Förslagen berör statliga myndigheter och mottagare av statsbidrag i främst tre avseenden. För det första föreslås ändringar av statliga myndigheters ställning inom mervärdeskattesystemet fr.o.m. budgetåret 1991/92. För det andra föreslås breddning av underlaget för mervärdeskatt och för det tredje föreslås nya eller förändrade punktskatter inom vissa områden. De båda senare förslagen föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 1991. Riksdagen har tidigare beslutat om vissa likartade förändringar

av mervärdeskatt resp. punktskatter som har trätt i kraft under innevarande år (prop. 1989/90:50, SkU 10, rskr. 96). Vidare föreslås i denna proposition en tillfällig höjning av mervärdeskatten. De olika förslagen påverkar myndigheter och bidragsmottagare på olika sätt. Jag kommer därför i det följande att föreslå riktlinjer för hur konsekvenserna av dessa förändringar bör hanteras.

Nuvarande system för priskompensation till myndigheter bygger i allt väsentligt på att uppräknings sker retroaktivt med hänsyn till faktisk prisutveckling. Uppräkningsen baseras på myndighetsvisa uppgifter om avtalskostnader, konstaterad prisutveckling uttryckt i konsumentprisindex, basbelopp eller motsvarande. På liknande sätt erhåller viktigare bidragsmottagare en retroaktiv kompensation för prisutvecklingen i samhället. Såväl förändringar i mervärdeskattesystemet som inom punktskattområdet får direkt genomslag i prisbildningen och därmed också i olika indexserier, basbelopp och liknande. Med bibehållande av nuvarande system för priskompensation behövs därför i princip inte några särskilda åtgärder för att kompensera myndigheter och mottagare av statsbidrag med anledning av regeringens förslag i dessa delar. Det finns dock en artskillnad mellan effekterna av breddat underlag för mervärdeskatt resp. nya punktskatter som jag strax återkommer till.

Myndigheternas ställning inom mervärdeskattesystemet föreslås ändrad främst för att uppnå konkurrensneutralitet mellan egenregi-verksamhet och entreprenadverksamhet. Detta är viktigt bl.a. för att stimulera till lösningar som ökar produktiviteten i myndigheternas verksamhet. I dagsläget är myndigheternas anslag budgeterade med hänsyn till att vissa utgifter innehåller påslag för mervärdeskatt. Myndigheternas anslag är således bruttobudgeterade och mervärdeskatten avräknas mot myndighetens eget anslag. I prop. 1989/90:111 föreslås att myndigheternas anslag fr.o.m. budgetåret 1991/92 skall budgeteras netto, dvs. exkl. mervärdeskatt. Enligt detta förslag avräknas myndigheternas ingående mervärdeskatt mot inkomsttitel i stället för mot resp. myndighets anslag. Myndigheternas anslag ger därmed också en mer rättvisande bild av kostnadsläget i verksamheten. För att kunna genomföra förslaget krävs vissa modifieringar av myndigheternas redovisningssystem och rutiner. Regeringen bör utfärda anvisningar för myndigheternas anslagsframställningar så att förändringar kan genomföras fr.o.m. budgetåret 1991/92.

De totala inkomsterna från mervärdeskatten uppgick 1988 till ca 90 miljarder kr. Av detta uppskattas de statliga myndigheternas andel till ca 8 miljarder kr. Ett exakt belopp är svårt att räkna fram bl.a. beroende på olikheter i redovisningsteknik mellan det statliga området och näringslivet. Breddningen av underlaget för mervärdeskatt beräknas ge en inkomstökning, varav den statliga sektorns andel kan uppskattas till drygt 1 miljard kr. I detta belopp ingår inte försvarsmateriel. En översiktlig beräkning pekar dock på att mervärdeskatt på försvarsmateriel skulle kunna innebära en utgiftsökning för myndigheterna inom försvarsmakten på drygt 2 miljarder kr. per år.

Som jag konstaterade inledningsvis behövs i princip ingen särskild kompensation för förändringar i underlaget för mervärdeskatten eller för punktskatter med hänsyn till nuvarande system för beräkning av priskompensation. Men eftersom jag samtidigt förutsätter att myndigheternas anslag kom-

mer att budgeteras netto, dvs. exkl. mervärdeskatt, så uppstår behov av vissa övergångslösningar i fråga om teknik för priskompensation. Däremot behövs inte åtgärder med hänsyn till förändringarna på punktskatteområdet, eftersom dessa merutgifter fortfarande skall avräknas mot myndighetens anslag och att myndigheterna kan påräkna retroaktiv priskompensation.

Myndigheterna kommer under andra hälften av budgetåret 1990/91 att få vissa merutgifter till följd av det breddade underlaget för mervärdeskatten. Detta kan komma att leda till en brist på anslagsmedel, eftersom regeringen inte har kunnat ta hänsyn till detta i förslagen i 1990 års budgetproposition. Problemet med brist på anslagsmedel försvinner dock redan under budgetåret 1991/92, då myndigheternas merutgifter kan avräknas på annat sätt än mot resp. anslag.

I samband med förändringarna i myndigheternas ställning i mervärdeskattesystemet skulle således frågan om priskompensation för andra hälften av budgetåret 1990/91 behöva lösas på annat sätt än genom tillämpning av nuvarande system för priskompensation. Det ekonomiska läget och behovet av åtstramning i samhällsekonomin leder dock till att jag förordar att kompensation inte skall utgå till myndigheterna eller mottagarna av statsbidrag för effekterna av det i prop. 1989/90:111 föreslagna breddade underlaget för mervärdeskatt. Besparingseffekten av detta kan beräknas till ca 500 milj. kr. under budgetåret 1990/91. På motsvarande sätt bör inte heller någon kompensation utgå för förslaget till tillfällig höjning av mervärdeskatten eller de redan beslutade åtgärderna inom mervärdeskatteområdet som har trätt i kraft under innevarande år. Myndigheterna får således anpassa sina genomförandeplaner till givna ekonomiska ramar. Detta är enligt min mening en nödvändig åtgärd bland andra åtgärder för att begränsa efterfrågan i den svenska ekonomin. Jag kan dock inte utesluta att något undantag får göras för vissa myndigheter inom försvarsmakten med hänsyn till att nuvarande undantag från mervärdeskatt föreslås slopad på försvarsmateriel. Förslaget medför kraftiga merutgifter och skulle kunna leda till omfattande omprioriteringar i beslutande program för materielanskaffningen. Om det visar sig bli nödvändigt med ytterligare medelsanvisningar på materielanslagen får regeringen ta upp detta i samband med förslag till tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1990/91.

Sammanfattningsvis förordar jag alltså att myndigheter och mottagare av statsbidrag i princip inte skall kompenseras för de effekter av breddningar i underlaget för mervärdeskatt som genomförs under innevarande och kommande budgetår.

Hemställan

Jag hemställer, mot bakgrund av vad som anförts, att regeringen *dels* föreslår riksdagen att

1. godkänna de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som förordats i det föregående,
2. godkänna de allmänna riktlinjer för budgetregleringen som förordats i det föregående,
3. godkänna beräkningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1990/91,

4. godkänna beräkningen av förändringar i anslagsbehållningar för budgetåret 1990/91.

5. godkänna beräkningen av *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto* för budgetåret 1990/91,

6. anta förslaget till inkomst- och utgiftsstat rörande *Räntor på statskulden, m.m.* för budgetåret 1990/91,

7. till *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 60 000 000 000 kr.,

8. bemyndiga regeringen att för budgetåret 1990/91, om arbetsmarknadsläget kräver det, besluta om utgifter i enlighet med vad som förordats intill ett sammanlagt belopp på 2 500 000 000 kr.,

9. bemyndiga regeringen att ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning,

10. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1988:777) om avgifter för vissa statliga garantier.

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

11. rörliga krediter,

12. årsbokslut för staten 1988/89,

13. utnyttjandet av finansfullmakten,

14. riktlinjer för kompensation till myndigheter och mottagare av statsbidrag till följd av förändringar inom mervärdeskatteområdet.

Reviderad finansplan

1	Handlingsprogram för tillväxt, sysselsättning och välfärd	1
1.1	1980-talets framsteg	1
1.2	Problembilden	2
1.3	Alternativen i den ekonomiska politiken	2
1.4	Handlingsprogram för tillväxt, sysselsättning och välfärd	3
1.5	Effekter av de föreslagna åtgärderna.	9
2	Den internationella ekonomin	10
3	Den svenska ekonomin.	13
3.1	Utvecklingen 1990 och 1991	13
3.2	Några utvecklingsvägar till 1995	19
4	Den ekonomiska politiken	20
4.1	Problemen	20
4.2	Skattepolitiken.	21
4.3	Stabiliseringspolitiken	23
4.4	Åtgärder för tillväxt	24
4.5	Fördelningspolitiken	29
5	Den offentliga sektorn	30
5.1	Det reviderade budgetförslaget	30
5.2	Kommunernas ekonomi	33
5.3	Åtgärder för förnyelse	34

Statsbudgeten och Särskilda frågor 39

1	Statsbudgeten budgetåren 1989/90 och 1990/91	39
1.1	Beräkningsförutsättningar.	39
1.2	Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1989/90	39
1.3	Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1990/91	41
1.4	Statsbudgetens saldo för budgetåret 1988/89 och 1990/91	45
2	Underliggande budgetutveckling	45
3	Statens lånebehov och statsskuldens förändring	46
4	Statliga garantier	48
4.1	Redovisning av statens garantiåtaganden	48
4.2	Övrigt	48
4.3	Upprättat lagförslag	49
5	Årsbokslut för staten budgetåret 1988/89	50
6	Disposition av rörliga krediter	52
7	Finansfullmakten	53
8	Statliga myndigheters ställning inom mervärdesskattesystemet m.m.	53

Hemställan 55

Reviderad nationalbudget 1990

Förord

Den reviderade nationalbudget, som härmed läggs fram, beskriver den internationella och den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1991.

Nationalbudgeten bygger på material från fackdepartement, olika verk och institutioner. För bedömning av den internationella utvecklingen har material erhållits från bl.a. OECD. Beskrivningen av den svenska ekonomin baseras främst på material från statistiska centralbyrån och den prognos för 1990 och 1991 som konjunkturinstitutet publicerade den 30 mars 1990.

Ekonomiska rådet, konjunkturexperter och branschexperter har hörts, men berörda personer bär inte något ansvar för de bedömningar, som görs i nationalbudgeten.

Ansvarig för den reviderade nationalbudgeten är statssekreteraren Gunnar Lund. Arbetet har letts av departementsrådet Anders Palmér. Kalkylerna avslutades den 19 april 1990.

1 Sammanfattning

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

Den svenska ekonomin uppvisar en splittrad bild. Fortfarande råder överhettning på arbetsmarknaden och arbetslösheten är mycket låg. Löner och priser stiger snabbt. Samtidigt blir det allt klarare att aktiviteten håller på att dämpas. Industrin känner av en tydlig försvagning av efterfrågan, både från export- och hemmamarknaden. Underskottet i bytesbalansen stiger.

Den samlade tillväxten i ekonomin kommer att dämpas markant och för 1990 som helhet understiga 1 %. Att siffran inte blir ännu lägre beror på att hushållens realinkomster fortsätter att öka relativt mycket och att avmattningen för investeringarna kommer med viss fördröjning. Detsamma gäller för arbetslösheten, där årsgenomsnittet väntas stanna på 1,6 %. Den negativa tendensen för bytesbalansen håller i sig.

Om lönerna fortsätter att stiga snabbt kommer avmattningen att accentueras än mer nästa år. Det höga kostnadsläget medför att investeringsklimatet försämras och att den utlandskonkurrerande industrin tappar marknadsandelar. Inflationstakten förblir hög. Hushållen får en köpkraftsförstärkning, även när hänsyn tagits till de nu föreslagna åtstramningsåtgärderna. Den blygsamma tillväxt som uppnås i ekonomin blir helt och hållet konsumtionsledd.

Även i alternativet med låga löneökningar kommer tillväxten att bli blygsam 1991, men detta alternativ är ändå relativt gynnsamt. Investeringar och export utvecklas då bättre och inflationstakten blir lägre. Uppgången av arbetslösheten begränsas.

Internationella förutsättningar

Den internationella ekonomin håller på att gå in i en avmattningsfas. Dämpningen har hittills varit mest tydlig i Förenta staterna och Storbritannien, medan tillväxten varit fortsatt god i Japan och Kontinentaleuropa. Det splittrade mönstret för de olika länderna väntas hålla i sig framöver.

Det är främst investeringar och export som dämpas, medan konsumtionen hålls uppe relativt väl. Speciellt gäller detta för den amerikanska ekonomin. Även i Västtyskland är den privata konsumtionen en drivkraft, eftersom inkomstskatterna sänks och immigrationen från Östtyskland späder på efterfrågan. Den appreciering av D-marken som inträffat får en dämpande effekt på företagets konkurrenskraft och på exporten. I OECD-området sammantaget beräknas tillväxttakten gå ned från 3,5 % förra året till under 3 % både i år och nästa år. För Norden förutses siffran bli en procentenhet lägre under prognosperioden. Arbetslösheten i industriländerna stabiliseras sannolikt på nuvarande nivå under de närmaste åren.

Tabell 1:1 Internationella förutsättningar

	1988	1989	1990	1991
BNP i OECD, %	4,3	3,5	2 3/4	2 3/4
Konsumentpriser i OECD (årsgenomsnitt), %	3,3	4,4	4 1/2	4 1/4
Räoljepris, dollar per fat	15	18	18	19
Dollarkurs i kr.	6,13	6,45	6,19	6,19

Källor: OECD och finansdepartementet

Trots konjunkturavmattningen väntas nedgången i inflationen bli relativt blygsam. Även om arbetslösheten fortfarande är hög föreligger arbetskraftsbrist i flera länder, vilket sannolikt leder till ökade lönekrav samtidigt som flaskhalsar hämmar produktivitetstillväxten. Företagen förutses dock inte fullt ut kompensera sig genom att höja priserna, utan i stället krymper vinstmarginalerna. Genomförandet av en tysk valutaunion kan dra upp inflationen i Förbundsrepubliken, framför allt nästa år. För OECD sammantaget väntas inflationen gå ned från närmare 5 % i fjol till 4 1/2 % i år och nästa år.

Hotet mot det relativt gynnsamma förlopp som här skisseras kommer främst från inflationen. Om priserna stiger mer än förutsett, stramas penningpolitiken åt. Allt högre räntor dämpar då aktiviteten och öron på de finansiella marknaderna kan komma att stiga. Ett annat hot mot industriländernas tillväxt kan uppstå om störningar inträffar på oljemarknaden.

Löner och konsumentpriser

Det strama arbetsmarknadsläget drev upp lönerna under förra året. Den genomsnittliga löneökningen i ekonomin blev ca 9 1/2 %, dvs nästan dubbelt så mycket som i omvärlden. De nya avtal som tecknats för 1990 ligger på höga nivåer. Totalt beräknas lönerna stiga med ca 8 1/2 % i år, förutsatt att de omförhandlingar, som en del av löntagarorganisationerna har rätt till inte leder till nya påslag och att löneglidningen blir ungefär som förra året. När det gäller att bedöma utvecklingen nästa år finns många osäkerhetsmoment, bl.a. vilken effekt skatteomläggningen får. Om arbetsmarknadsläget fortsätter att styra lönebildningen verkar en genomsnittlig löneökning på ca 8 % trolig (inkl. effekten av de två extra semesterdagarna på 0,6 %). Alternativ 1 i kalkylerna baseras på antagandet att det relativa svenska kostnadsläget förbättras gentemot omvärlden, vilket sker om lönestegringstakten begränsas till 3 %.

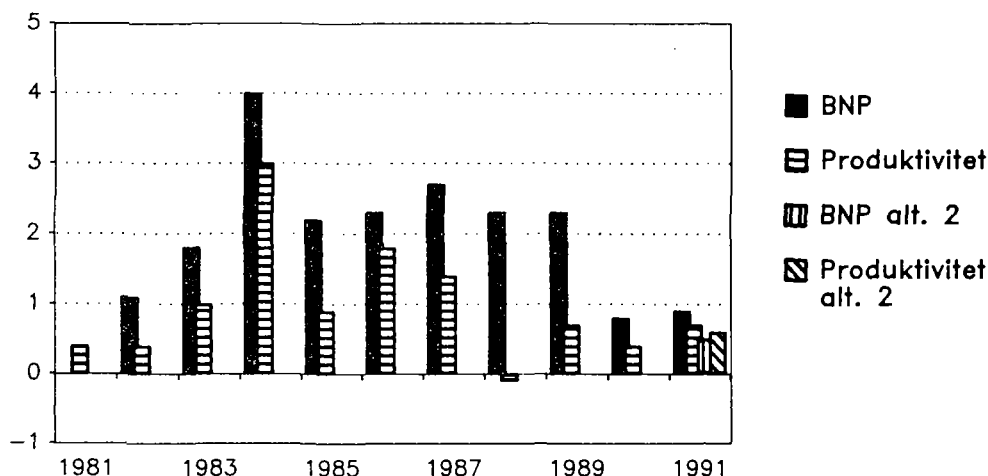
Inflationstakten exklusive indirekta skatter beräknas i år uppgå till strax under 6 %. Till detta kommer effekter av skattereformen på knappt 3 %, av ökad skatt på alkohol och tobak på 0,2 % samt av den tillfälliga momshöjningen på 0,9 %. Konsumentprisindex stiger under dessa förutsättningar med nära 10 % under loppet av året. Eftersom höjningarna blir speciellt stora i början av året, kommer uppgången mellan årsgenomsnittet att bli så pass hög som 10 %. Utvecklingen under 1991 bestäms i hög grad av vad som händer med lönerna. Under loppet av året beräknas priserna öka med drygt 6 % resp. knappt 9 1/2 % i de bägge alternativen. Finansieringen av det andra steget i skattereformen står för ca 3 1/2 %.

Försörjningsbalans

De preliminära nationalräkenskaperna visar att BNP steg med drygt 2 % 1989. Produktivitetsökningen blev blygsam, varför merparten av tillväxten kan förklaras av en allt högre sysselsättning. Drivkraften i processen var investeringarna, som expanderade med nästan 10 %. Den svenska ekonomin är nu på väg in i en fas med låg tillväxt under 1990 och 1991, 1 % eller därunder. Produktivitetstillväxten förblir svag. Om lönestegringstakten radikalt kan bringas ned 1991 stimuleras dock ekonomin redan samma år, även om merparten av de positiva effekterna märks först senare.

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

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1



Källa: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Hushållens realinkomster steg med drygt 2 % förra året, vilket var mindre än vad som förutsågs i den preliminära nationalbudgeten. En betydande uppgång i sparkvoten kunde registreras, varför ökningen av den *privata konsumtionen* stannade på blygsamma 0,7 %.

De stora löneökningarna ger ett köpkraftstillskott till hushållen i år, medan första steget i skattereformen är neutralt. Nästa år höjer däremot skattereformen disponibelinkomsterna med ca 2 %, eftersom inkomstskattesänkningarna inte fullt ut finansieras i hushållssektorn. Kalkylerna innebär därför att realinkomsterna stiger i samma takt 1990 som 1989 medan en uppgång

Tabell 1:2 Försörjningsbalans

	Miljarder kr 1989	Procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	
				Alt. 1	Alt. 2
BNP	1221.2	2.1	0.8	0.9	0.5
Import	390.4	6.8	4.1	4.0	3.5
Tillgång	1611.6	3.4	1.7	1.8	1.4
Privat konsumtion	634.0	0.7	1.1	1.5	2.3
Offentlig konsumtion	319.9	1.9	1.5	0.8	0.4
Stat	89.0	0.8	2.4	0.4	0.4
Kommuner	230.9	2.3	1.2	1.0	0.3
Bruttoinvesteringar	256.8	9.5	2.6	2.0	-1.0
Lagerinvesteringar ¹⁾	3.3	0.6	-0.1	-0.3	-0.3
Export	397.5	3.4	2.4	3.5	2.9
Användning	1611.6	3.4	1.7	1.8	1.4
Inhemsk efterfrågan	1214.1	3.4	1.5	1.2	0.8
Nettoexport ¹⁾	7.1	-1.3	-0.8	-0.3	-0.3

¹⁾ Förändring i procent av föregående års BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

inträffar nästa år, särskilt i höglönealternativet.

Trenden mot en ökad sparkvot väntas hålla i sig. Avdragsbegränsningarna för skuldräntor, tilltagande pessimism om framtiden hos hushållen, minskat behov av förnyelse av hushållskapitalvaror och relativt högt ränteläge är alla faktorer som pekar i den riktningen. Hastigheten i denna process är dock mycket svår att förutse. Den privata konsumtionen väntas stiga med drygt 1 % i år och med 1,5 % respektive knappt 2 1/2 % 1991 i de bägge alternativen.

Förra året ökade den *offentliga konsumtionen* med knappt 2 %. Svårigheten att rekrytera arbetskraft hämmade expansionen inom den kommunala sektorn, som ändå växte snabbare än ekonomin i genomsnitt. I år och nästa år dämpas den kommunala expansionstakten betydligt. Den finansiella situationen är ansträngd och skattestoppet gör kommunerna än mer försiktiga med att höja aktivitetsnivån. Däremot blir det gradvis lättare att nyanställa folk när konkurrensen från andra sektorer lättar. Den statliga konsumtionen dras i år upp av stora inköp. Antalet anställda vid de statliga myndigheterna fortsätter dock att minska.

Bruttoinvesteringarna ökade rekordartat 1989. Uppgången blev totalt nästan 10 % och för industrin över 16 %. En rad faktorer drev på utvecklingen; högt kapacitetsutnyttjande, god lönsamhet och stark efterfrågan under flera år. De gynnsamma förutsättningarna för näringslivet håller nu på att ändras i negativ riktning. Frågan är hur snabbt uppbromsningen kommer. Eftersom investeringsplanerna fortfarande är tämligen expansiva, dröjer det sannolikt till nästa år innan volymerna faller. Om ett trendbrott för löncökningarna kan uppnås, bör det dock påverka investeringsklimatet i positiv riktning och resultera i en volymuppgång.

Överhettningen i byggsektorn har länge varit besvärande, men bilden håller på att ändras. Bostadinvesteringarna kommer sannolikt att stagnera i år. Restriktionerna mot ombyggnadsinvesteringarna får full effekt, samtidigt som nya höga ökningstal för nybyggnationen från 1989 års uppdrivna nivå knappast kan inträffa. Nästa år väntas bostadbyggandet falla med 4 1/2 %. Denna utveckling av bostadsbyggandet sker samtidigt som näringslivets investeringskonjunktur vänder nedåt. Därmed stagnerar också den totala byggproduktionen.

Trots en god internationell konjunktur utvecklades *exporten* svagt under 1989, särskilt mot slutet av året. Produkt- och marknadsinriktningen var ogynnsam och exporten hämmades av högre prisökningar än i konkurrentländerna. Exportföretagen gjorde betydande marknadsandelsförluster. Trots fortsatt draghjälp utifrån väntas exporten öka långsamt också i år och nästa år. Oförmånlig varusammansättning och den under en rad år försämrade konkurrenskraften bidrar till detta förlopp. En effektiv depreciering av kronan i år med nära 2 % är inte tillräcklig för att helt motverka marknadsandelsförlusterna. I alternativet med låga löner 1991 väntas dock marknadsandelsförlusterna bromsas.

Importen steg kraftigt i fjol beroende på den höga inhemska efterfrågan. Denna dämpas dock påtagligt framöver, särskilt vad gäller de importtunga maskininvesteringarna. Importen stimuleras nästa år av den högre privata

Tabell 1:3 Bidrag till BNP-tillväxten
Procent av föregående års BNP

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

	1988	1989	1990	1991	
				Alt.1	Alt.2
Privat konsumtion	1,3	0,4	0,6	0,8	1,3
Offentlig konsumtion	0,3	0,5	0,4	0,2	0,1
Bruttoinvesteringar	1,3	2,1	0,7	0,5	-0,2
Lagerinvesteringar	0,3	0,6	-0,1	-0,3	-0,3
Nettoexport	-0,9	-1,4	-0,8	-0,3	-0,3
BNP	2,3	2,1	0,8	0,9	0,5

konsumtionen. Dessutom innebär det uppdrivna svenska kostnadsläget att inhemsk produktion fortsätter att tappa marknadsandelar till importen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl konsumtion som investeringar i år tillsammans väntas dra upp BNP med 1,6 %. Den oförmånliga volymutvecklingen för utrikeshandeln gör att produktionstillväxten totalt ändå stannar på halva den siffran. Nästa år svarar konsumtionen för hela tillväxten i alternativ 1. I höglönealternativet ger investeringarna ett kraftigt negativt bidrag till BNP. Den privata konsumtionen lägger beslag på betydligt mer än den totala produktionstillväxten. Obalanserna i ekonomin tilltar.

Bytesbalansen

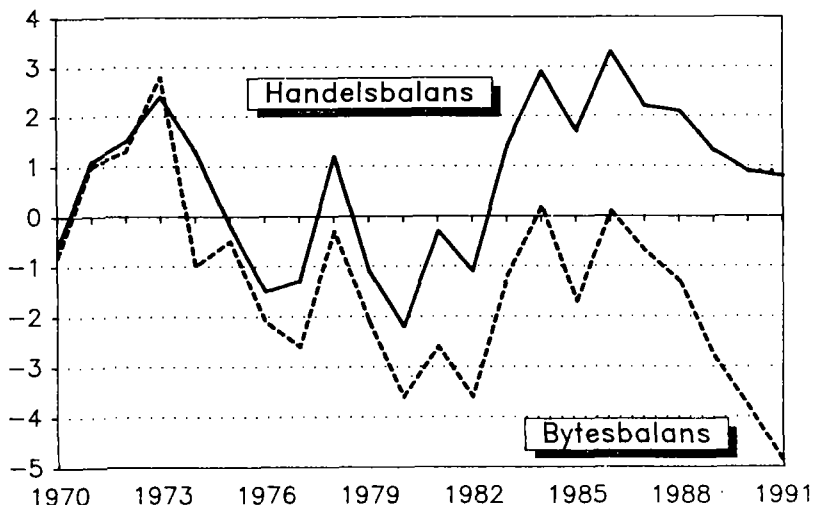
Överskottet i *handelsbalansen* krympte påtagligt under fjolåret, särskilt mot slutet av året. Dels utvecklades volymerna negativt, dels var uppgången av exportpriserna i förhållande till importpriserna inte lika markant som tidigare, dvs. bytesförhållandet förbättrades i allt långsammare takt. I år beräknas handelsbalansens överskott reduceras ytterligare, eftersom exportpriserna sannolikt stiger långsammare än importpriserna och volymutvecklingen är oförmånlig. Nästa år försämrans bytesförhållandet något i alternativ 1. I alternativ 2 stiger emellertid exportpriserna snabbare än importpriserna för varor. Den något högre ökningstakten för importvolymen i alternativ 1 leder till en fortsatt försvagning av handelsbalansen. Högre exportpriser i alternativ 2 ger ett något större överskott.

Tabell 1:4 Bytesbalans
Miljarder kr., löpande priser

	1988	1989	1990	1991	
				Alt.1	Alt.2
Export	304,8	332,1	349,7	374,7	375,6
Import	280,5	315,1	336,7	363,0	362,8
Korrigeringspost	- 0,9	- 1,3	- 0,9	- 0,9	- 0,9
Handelsbalans	23,4	15,8	12,0	10,8	12,0
Tjänstenetto	- 7,8	- 9,9	-10,2	-13,4	-14,2
Avkastning på kapital	-18,8	26,5	-38,2	-52,5	-54,5
Transfereringsnetto	- 9,9	-12,7	-14,3	-15,7	-15,7
Bytesbalans	-13,1	-33,4	-50,7	-70,8	-72,4
Andel av BNP%	- 1,2	- 2,8	- 3,8	- 4,9	- 4,9

Diagram 1:2 Handel- och bytesbalans
Procentandel av BNP

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1



Källor: Riksbanken och finansdepartementet.

Försämringen av bytesbalansen fortskrider. Underskottet i fjol blev hela 33,4 miljarder kr. I år beräknas det uppgå till ca 50 miljarder och nästa år till över 70 miljarder, motsvarande ca 5 % av BNP. Flera faktorer förklarar den negativa utvecklingen, förutom den försämrade handelsbalansen. Underskottet i avkastning på kapital ökar kraftigt. Räntebetalningarna till utlandet växer i takt med de stigande omvärldsrentorna och den allt högre skuldstocken som expansionen av direktinvesteringarna samt aktie- och fastighetsköpen utomlands för med sig. Inflödet tillbaka till Sverige av vinstmedel är mycket litet. Istället väljer företagen att till övervägande del återinvestera sina överskott utomlands. De problem för den statistiska redovisningen och för inriktningen av den ekonomiska politiken som de återinvesterade vinstmedlen ger upphov till, undersöks nu av en särskild utredningsman. En slutrapport väntas till månadsskiftet maj/juni i år.

En annan viktig förklaring till den negativa trenden för bytesbalansen är det allt sämre resevalutanettot. Höjd moms på turisttjänster kan ytterligare förstärka denna utveckling.

Sysselsättning

Den starka överhettning som rått på arbetsmarknaden sedan slutet av 1987 håller nu på att avta något. Antalet nyanmällda platser stiger inte längre och allt färre företag uppger att det föreligger brist på yrkesarbetare. Fortfarande är dock arbetslösheten mycket låg och personalbristen är utpräglad inom vissa sektorer och regioner. Denna tendensen förstärks av den låga produktivitetstillväxten.

Efterfrågan på arbetskraft beräknas växa i allt långsammare takt framöver. I första hand gäller det industrin, där t.o.m. en nedgång är trolig. Även

i andra sektorer kommer avmattningen – med viss eftersläpning – att bli märkbar. Samtidigt ökar utbudet av arbetskraft mindre än tidigare. Dels dämpas tillväxten av antalet personer i arbetskraften, dels tillkommer de två extra semesterdagarna 1991. Arbetslösheten väntas gradvis stiga, till ett års-genomsnitt på 1,6 % i år och 2,0 % resp. 2,3 % nästa år, i de båda alternativen.

Finansiellt sparande

Det totala finansiella sparandet i ekonomin har successivt försämrats under de senaste åren, vilket kommer till uttryck i det växande bytesbalansunderskottet. Den starka uppgången av investeringarna och bostadsbyggandet har inte kunnat finansieras med inhemskt sparande.

Den offentliga sektorns finansiella sparande har dock förbättrats markant sedan 1982 och i fjol uppgick överskottet till över 60 miljarder kr., vilket motsvarar 5 % av BNP. I år och nästa år krymper överskottet. Hushållens sparande ökade i fjol men är fortfarande negativt. En fortsatt uppgång väntas ske i år och nästa år. Företagen hade förra året ett finansiellt sparandeunderskott på 70 miljarder kr. En visserligen dämpad men fortfarande relativt hög investeringsnivå i kombination med fallande vinster beräknas medföra att sparandet försämras med ca 10 miljarder kr. per år under prognosperioden.

Tabell 1:5 Finansiellt sparande

Miljarder kr., löpande priser

	1989	1990	1991	
			Alt. 1	Alt. 2
Offentlig sektor	61,6	52,6	36,0	44,2
Hushåll	-25,1	-21,0	-13,4	- 9,0
Företag	-70,2	-82,3	-93,4	-107,5
Bytesbalans	-33,6	-50,7	-70,8	- 72,4
Andel av BNP	- 2,8	- 3,8	- 4,9	- 4,9

Källor: Konjunkturinstitutet, riksbanken, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Kapitalmarknaden

De svenska marknadsräntorna steg markant under senhösten. Allt högre omvärldsräntor i kombination med negativa rapporter över ekonomins utveckling gjorde att placerarnas avkastningskrav skärptes. När bankkonflikten bröt ut i slutet av januari och regeringen därefter avgick efter det att riksdagen röstat emot ett åtstramningspaket, med bl a löne- och prisstopp, tilltog oron. Räntenivån justerades upp ytterligare och börskurserna föll. Räntemarginalen gentemot omvärlden har säkerställt ett fortsatt valutainflöde under första kvartalet. Till följd av de stigande marknadsräntorna anpassade riksbanken diskontot i mars med 1,5 procentenheter till 12,0 %.

Den svenska räntedifferensen gentemot omvärlden vidgades kraftigt, men har sedan krympt, bl.a. efter uppgörelsen den 5 april mellan regeringen och folkpartiet om den ekonomiska politiken. Fortfarande ligger dock räntemarginalen mot omvärlden betydligt högre än vid årsskiftet då den uppgick till drygt 2 procentenheter.

Det växande underskottet i bytesbalansen och målet om att hålla en fast växelkurs gör det nödvändigt för Sverige att bibehålla en hög räntemarginal gentemot omvärlden. Trots tendenser till stigande arbetslöshet, väntas i huvudsak ett högt resursutnyttjandet i ekonomin bestå under de närmaste åren. Genom en restriktiv penningpolitik upprätthålls den fasta växelkursen och ekonomin stabiliseras. Om lönestegringstakten radikalt kan växlas ned skapas emellertid förutsättningar för inte bara lägre prisökningar utan också lägre räntor.

2:1 Allmän översikt

Den internationella högkonjunktur som inleddes 1983, nådde sin topp under första halvåret 1988. Den penningpolitiska åtstramning som genomförts sedan början av 1988 samt brist på kapacitet har lett till att produktionstillväxten därefter har mattats. För OECD sammantaget uppgick tillväxten till 4,3% 1988 och till 3,5% i fjol. Den väntas dämpas ytterligare i år och nästa år, till under 3%.

Det har främst varit investeringarna som bidragit till den långa högkonjunkturen. Även förra året var investeringarna motorn i förloppet utom vad gäller Förenta staterna. I Kontinentaleuropa och Förenta staterna bidrog även exporten i hög grad till tillväxten under fjolåret.

Dämpningen av expansionen har hittills varit mest uttalad i Förenta staterna och Storbritannien, medan tillväxten varit fortsatt god i Japan och Kontinentaleuropa. Konjunkturen väntas nå sin botten i Förenta staterna och Storbritannien i år medan avmattningen kommer något senare och inte väntas bli lika uttalad i Japan och Kontinentaleuropa. Den genomsnittliga tillväxten i de nordiska länderna förutses under prognosperioden förbli drygt en procentenhet lägre än OECD-området totalt sett.

Tabell 2:1 Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder

Årlig procentuell förändring

	Andel av OECD- områdets totala BNP i % ¹	1988	1989	1990	1991
De sju stora länderna					
Förenta staterna	37,0	4,4	3,0	1 3/4	2 1/4
Japan	15,4	5,7	4,9	4 1/2	4
Förbundsrepubliken Tyskland	10,1	3,6	4,0	3 1/2	3 1/2
Frankrike	8,4	3,5	3,4	3	3
Storbritannien	7,1	3,9	2,3	1	1 3/4
Italien	5,9	3,9	3,4	3 1/4	3
Canada	3,6	5,0	2,9	1 3/4	2 1/4
Norden					
Danmark	0,9	-0,4	1,1	1 1/2	2
Finland	0,7	5,2	4,9	2 3/4	1 1/2
Norge	0,8	1,1	2,2	2	2 1/2
Sverige	1,6	2,5	2,1	3/4	1 ²
Norden	4,0	2,2	2,4	1 1/2	1 1/2
OECD-Europa	44,0	3,6	3,4	2 3/4	2 3/4
OECD-totalt		4,3	3,5	2 3/4	2 3/4

¹ 1987 års BNP² Alternativ 1, timlönökning 3%

Källor: OECD och finansdepartementet

Avmattningen i OECD-området gäller framför allt investeringar och export. Konsumtionen dämpas i mindre grad. Detta mönster gäller särskilt för den amerikanska ekonomin vars tillväxt förutses bäras upp av den privata

konsumtionen framöver. Så småningom väntas emellertid även investeringarna att ta fart igen, stimulerade av den lättare penningpolitiken under större delen av fjolåret. Effekterna av dollarfallet från 1985 till 1987 har till stor del verkat ut och konkurrenskraften förbättras inte längre, varför nettoexporten bidrar till tillväxten endast i blygsam utsträckning.

Även i Förbundsrepubliken väntas konsumtionen vara drivkraften i ekonomin. Dels genomförs skattesänkningar i år som ett tredje och sista steg i en flerårig skattereform, dels späder immigrationen från Östtyskland på konsumtionsefterfrågan. Exporten dämpas som en följd av att den internationella efterfrågan – framför allt på investeringsvaror – mattas. Dessutom verkar D-marksapprecieringen negativt på företagets konkurrenskraft.

Den fortsatt höga tillväxten i Japan drivs också främst av konsumtionen. Brist på kapacitet utgör dock en begränsning för produktionstillväxten, samtidigt som det höga kapacitetsutnyttjandet väntas hålla uppe den höga investeringstillväxten. Nettoexporten väntas fortsätta att dra ned tillväxten, om än i mindre utsträckning än tidigare.

Arbetslösheten har fortsatt att sjunka och uppgick i fjol till drygt 6% för hela OECD-området, att jämföra med drygt 7% två år tidigare. Arbetslösheten har fallit ännu snabbare i OECD-Europa men uppgick fortfarande till drygt 8 1/2% i fjol. Avmattningen väntas leda till en mer dämpad sysselsättningstillväxt med följden att arbetslösheten blir relativt oförändrad de närmaste två åren.

Tabell 2:2 Arbetslöshet i några OECD-länder

Procent av arbetskraften, årsgenomsnitt, standardiserade definitioner

	1987	1988	1989
Förenta staterna	6,1	5,4	5,2
Japan	2,8	2,5	2,3
Förbundsrepubliken Tyskland	6,2	6,1	5,5
Frankrike	10,5	10,0	9,5
Storbritannien	10,2	8,3	6,4
Danmark	7,8	8,7	9,5
Finland	5,0	4,5	3,4
Norge	2,1	3,2	4,9
Sverige	1,9	1,6	1,4
OECD-Europa	10	9,4	8,6
OECD-totalt	7,3	6,7	6,2

Källor: OECD och finansdepartementet

För OECD som helhet sjönk inflationen under perioden 1981 – 1986, men började åter stiga i början av 1987. Under loppet av fjolåret planade dock inflationen ut, bl.a. beroende på sjunkande råvarupriser. Ett likartat utvecklingsmönster har kännetecknat flertalet OECD-länder.

Inflationsuppgången sedan 1987 kan främst hänföras till den inhemska utvecklingen, medan importpriserna inte haft så stor effekt på inflationen. Att vissa länder – såsom Storbritannien och flertalet av de nordiska länderna – haft betydligt högre inflation än genomsnittet kan framför allt hänföras till en snabbare ökning av av enhetsarbetskostnaden. Den har orsakats av högre timlöneökningar i kombination med en låg produktivitetstillväxt. I Storbritannien och Finland har dock produktiviteten ökat snabbt.

Trots den förutsedda avmattningen i produktionstillväxten väntas nedgången i inflationen bli relativt blygsam. Fortsatt arbetskraftsbrist i flera länder leder sannolikt till ökade lönekrav – särskilt i Förbundsrepubliken – samtidigt som flaskhalsar hämmar produktivitetstillväxten. Resultatet är ökande enhetsarbetskostnader. Företagen förutses dock inte fullt ut kompensera sig för dessa genom att höja priserna, utan i stället blir vinstutvecklingen något sämre än tidigare. Genomförandet av en tysk valutaunion förutses dra upp inflationen i Förbundsrepubliken, framför allt nästa år. För OECD sammantaget väntas inflationen ligga kvar på 4 1/2% i år jämfört med i fjol för att gå ned till drygt 4% nästa år.

Tabell 2:3 Konsumentprisernas utveckling i vissa OECD-länder
Årlig procentuell förändring av deflatorn för privat konsumtion

	1988	1989	1990	1991
De sju stora länderna				
Förenta staterna	3,9	4,4	4 1/2	4 1/2
Japan	-0,1	1,8	2 1/2	2 1/2
Förbundsrepubliken Tyskland	1,2	3,1	3	3 1/4
Frankrike	2,7	3,4	3	3
Storbritannien	4,8	5,6	7	5 3/4
Italien	4,9	6,2	5 1/2	5 1/4
Canada	3,7	4,6	4 1/4	4 1/4
Norden				
Danmark	4,0	4,9	3 1/2	3
Finland	4,7	5,5	5 3/4	5
Norge	6,1	4,4	4 1/2	4 1/2
Sverige	6,3	6,5	10	7 1/4 ¹
Norden	5,5	5,5	6 1/2	5 1/4
OECD-Europa	4,2	5,4	5 1/2	5
OECD-totalt	3,3	4,4	4 1/2	4 1/4

¹ Alternativ 1

Källor: OECD och finansdepartementet

Det genomsnittliga priset på Brentolja steg från 1988 till 1989 med ca 20%, till drygt 18 dollar per fat. För 1990 väntas det genomsnittliga oljepriset stabilisera sig kring 1989 års nivå. Det som talar för ett relativt konstant oljepris är framför allt den förväntade efterfrågedämpningen internationellt. Betydelsefullt i sammanhanget är den relativt svaga tillväxten i Förenta staterna som ensamt svarar för närmare 30% av världens totala oljekonsumtion. Även en utökning av exportkapaciteten, liksom den överkapacitet som redan idag finns i OPEC, talar för att oljepriset under de närmaste åren ligger kvar på ungefär samma nivå som under 1989.

De externa obalanserna var fortsatt stora 1989. Japans överskott och Förenta staternas underskott i bytesbalanserna minskade till drygt 2% av BNP, medan Förbundsrepublikens överskott och Storbritanniens underskott ökade till omkring 4 1/2% av BNP. I slutet av fjolåret reducerades dock även de externa obalanserna i Förbundsrepubliken och Storbritannien medan anpassningen i Förenta staterna upphörde. Tillväxtmönstret i de olika ekonomierna talar för att anpassningen fortsätter i Förbundsrepubliken och Storbritanniens under prognosperioden, medan den väntas avstanna i Förenta staterna och Japan.

Tabell 2:4 Bytesbalanser i några OECD-länder
Procent av BNP

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

	1985	1986	1987	1988	1989
Förenta staterna	-2,9	-3,3	-3,2	-2,6	-2,0
Japan	3,7	4,4	3,6	2,7	2,0
Förbundsrepubliken Tyskland	2,6	4,4	4,0	4,0	4,4
Storbritannien	0,9	0	-0,8	-3,7	-4,7

Källor: OECD och finansdepartementet

De finansiella marknaderna har sedan årsskiftet periodvis kännetecknats av oro. Den japanska yenen har försvagats och D-marken förstärkts ytterligare, aktiekurserna har fallit – särskilt i Japan – och de långa räntorna har stigit. Uppgången i de långa räntorna – vilka i väsentlig utsträckning styrs av förväntningar om utvecklingen på lång sikt – har fler förklaringar. Marknadsaktörerna väntar sannolikt att konsumtion och investeringar ska öka i Östeuropa och att detta ska leda till högre inflation. Ränteuppgången kan också vara ett uttryck för bristande förtroende för beslutsamheten hos centralbanker och regeringar världen över att föra en tillräckligt stram penning- och finanspolitik så att inflationen hålls tillbaka.

I föreliggande bedömning förutsätts att penningpolitiken kan komma att stramas åt ytterligare, bl.a. i Japan och Förbundsrepubliken. Även finanspolitiken väntas få en kontraktiv effekt i de flesta länder. Ett undantag är framför allt Förbundsrepubliken, som genomför skattesänkningar i år.

Den internationella ekonomin kan av olika skäl komma att utvecklas mindre gynnsamt än som beskrivits här. Bl.a. kanske vi ännu inte sett hela effekten av den penningpolitiska åtstramning som skett sedan början av 1988, vilket innebär att avmattningen kan bli kraftigare än beräknat. Denna risk ökar om ränteuppgången fortsätter.

En annan risk utgör de betydande externa obalanserna mellan de största industriländerna. Det är i dagsläget svårt att förutsäga effekterna av den kraftiga yen-depreciering som skett det senaste året och som har accelererat under våren. På längre sikt finns det risk för att den stärkta konkurrenskraften leder till att det japanska bytesbalansöverskottet växer. Detta skulle kunna medföra ökade krav på protektionistiska åtgärder i Förenta staterna. Åtgärder av sådant slag skulle få en negativ inverkan på hela världsekonomin.

Finansieringen av bytesbalansunderskotten har hittills gått relativt smidigt, men inget garanterar att så kommer att vara fallet i framtiden. De fortsatt höga under- och överskotten innebär att allt större nettoskulder och fordringar byggs upp. Det kan i sig skapa oro på de finansiella marknaderna, vilket skulle kunna få negativa återverkningar på produktion och sysselsättning.

Den framtida oljeprisutvecklingen är en annan risk. Utvecklingen i Östeuropa kan medföra att oljepriset blir betydligt högre än väntat, bl.a. beroende på att produktionsstörningar i samband med det pågående systemskiftet kan dra ned oljeutbudet. Detta skulle – under antagandet att OPECs produktionskapacitet inte byggs ut – kunna resultera i en kraftig prisökning på olja. De produktionsplaner som f.n. föreligger inom OPEC pekar dock på

att kapaciteten kommer att ökas under de närmaste åren. Sammantaget bedöms därför risken för en kraftig oljeprisökning som relativt liten.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

2:2 Länderöversikter

Förenta staterna

Aktivitet i den amerikanska ekonomin avtog markant i slutet av förra året. BNP ökade bara med ca 1% i årstakt fjärde kvartalet 1989, jämfört med 3% för helåret 1989 och 4,4% 1988. Tillväxten väntas förbli dämpad under varen för att därefter gradvis ta fart igen.

Pristegringarna avtog under loppet av fjolåret. Den underliggande inflationen – prisökningstakten för konsumtionsvaror exkl. livsmedel och energi – har dock under flera år legat oförändrad på ca 4 1/2%.

Handels- och bytesbalansunderskotten fortsatte att minska under fjolåret men anpassningen bromsades upp. Detta berodde främst på att exporttillväxten blev betydligt lägre under andra halvåret än under den mycket expansiva perioden 1987 t.o.m första halvan av 1989.

Det är till stor del den penningpolitiska åtstramning som skedde t.o.m. varen 1989 som med viss eftersläpning lett till en avmattning i den amerikanska ekonomin. Räntekänslig efterfrågan, såsom företagens maskininvesteringar samt hushållens konsumtion av varaktiga varor – speciellt bilar – och investeringar i bostäder har hittills dämpats mest.

Den räntenedgång som pågått sedan varen 1989 bröts vid årsskiftet och därefter har marknadsräntorna dragit sig uppåt igen. Detta kan vara en följd av dels den internationella uppgången, dels ökad pessimism om den framtida inflationsutvecklingen. Av samma orsaker har Federal reserve avstått från att lätta ytterligare på penningpolitiken.

Det federala budgetunderskottet uppgick till något över 150 miljarder dollar per år de två senaste budgetåren. Innevarande budgetår ska underskottet enligt lag skäras ned till 100 miljarder och nästa budgetår till 64 miljarder. Lagen gäller dock det budgeterade och inte det realiserade underskottet. Det senare väntas i själva verkade bli betydligt större och åtstramningseffekten såväl i år som nästa år blir därför begränsad.

Inför nästa budgetår har presidenten föreslagit flera sparstimulerande åtgärder, bl.a. införande av skattefria hushållskonton liknande det svenska allmanssparandet. Därigenom hoppas administrationen att resurser ska flyttas över från konsumtion till investeringar.

Trots sparstimulerande åtgärder väntas den privata konsumtionen i hög grad bära upp tillväxten de närmaste två åren. En viss dämpning av inflationen samt en fortsatt – om än långsammare sysselsättningstillväxt än tidigare – kommer sannolikt att leda till en relativt god köpkraftsutveckling. Såväl den privata konsumtionen som näringslivets investeringar väntas dessutom så småningom att stimuleras av den räntenedgång som skedde under fjolåret. Näringslivets investeringar hämmas dock framför allt i år av en svag vinstutveckling samt förväntningar om en konjunkturavmattning såväl internationellt som i Förenta staterna.

Nettoexporten ger endast ett litet bidrag till tillväxten de närmaste två

åren, då den långsammare exporttillväxten väntas fortsätta. Dels växer marknaden för amerikanska produkter inte längre lika snabbt, dels innebär den – sedan början av 1988 – relativt stabila dollarkursen att konkurrenskraften inte längre förbättras. Det innebär även att det stora underskottet i bytesbalansen förutses vara närmast oförändrat.

Trots avmattningen förutses inflationen vara relativt oförändrad. Timlöneökningarna väntas visserligen förbli relativt blygsamma framöver, men eftersom produktivitetstillväxten sannolikt dämpas, kan enhetsarbetskostnaderna komma att öka snabbare än tidigare. Då vinsterna föll relativt kraftigt under fjolåret kan dessutom företagen väntas försöka kompensera sig för kostnadsökningarna genom prishöjningar.

BNP-tillväxten väntas uppgå till knappt 2% i år och drygt 2% nästa år. Inflationstakten förutspås ligga på omkring 4 1/2% både i år och nästa år samtidigt som arbetslösheten förutses öka något till en nivå på ca 5 1/2%.

Japan

Den ekonomiska aktiviteten i Japan är fortfarande hög. Tillväxten dämpades dock det senaste året och uppgick till ca 5% 1989, att jämföra med 5,7% året innan. De främsta drivkrafterna bakom tillväxten var privat konsumtion och investeringar. Den höga inhemska efterfrågan och ett kraftigt försämrat turistnetto medförde att bytesbalansöverskottet minskade kraftigt. Det uppgick till ca 2% av BNP 1989 jämfört med 2,7% 1988.

Under loppet av 1989 blev tecknen på överhettning av ekonomin allt tydligare. Investeringarna, främst inom byggsektorn, fortsatte att öka kraftigt. Samtidigt återhämtade sig den privata konsumtionen under andra halvåret. Bolagsvinsterna steg, kapacitetsutnyttjandet var högt, arbetslösheten minskade och bristen på arbetskraft blev allt mer besvärande.

Konsumentpriserna steg med knappt 2% 1989. Arbetsmarknadsläget medförde relativt höga löneökningar, vilket i kombination med en dämpad produktivitetstillväxt, medförde ökade enhetsarbetskostnader. Sedan mars 1989 har yenen försvagats med drygt 20% gentemot den amerikanska dollarn, vilket tillsammans med ökade oljepriser, medfört att importpriserna stigit kraftigt.

Budgetförslaget för budgetåret 1990 indikerar en fortsatt neutral finanspolitik. Oro för ökad inflation och en försvagning av yenen föranledde centralbanken att under loppet av 1989 och i mars 1990 höja diskontot från 2,5% till 5,25%. Penningpolitiken väntas förbli restriktiv under 1990.

Privat konsumtion och investeringar väntas liksom under de senaste åren vara de främsta drivkrafterna för BNP-tillväxten. Den privata konsumtionen väntas öka snabbare under 1990 och 1991 som en följd av stigande sysselsättning och en nedgång i hushållssparandet. Investeringarna fortsätter att stimuleras framför allt av goda vinster. Det högre ränteläget innebär dock att investeringstillväxten dämpas allt eftersom nytillkommen produktionskapacitet blir tillgänglig.

Försvagningen av yenen och den lägre inhemska expansionstakten medför att bytesbalansöverskottet stabiliseras kring 2% av BNP under prognosperioden. Utrikeshandelns negativa bidrag till BNP-tillväxten minskar därmed.

Sammantaget förutses en BNP-tillväxt på ca 4 1/2 % 1990 och 4% 1991. Inflationen bedöms under perioden uppgå till ungefär 2 1/2% per år.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Västeuropa

I Västeuropa var den ekonomiska aktiviteten fortsatt hög 1989 med en BNP-tillväxt på ca 3 1/2%. Det var framför allt höga investeringar och en stark export som bidrog till expansionen i Kontinentaleuropa. I Förbundsrepubliken uppgick tillväxten till ca 4%. I Frankrike och Italien ökade BNP något långsammare, med drygt 3%. I Storbritannien dämpades tillväxten till något över 2%, som en följd av den kraftiga penningpolitiska åtstramning som skett under 1988 och 1989. Även produktionsstörningar inom oljesektorn bidrog till den dämpade ekonomiska aktiviteten. Höjda indirekta skatter i vissa länder och högre oljepriser medförde att inflationen i Västeuropa ökade från drygt 4% 1988 till ca 5 1/2% 1989. Arbetslösheten minskade något men ligger fortfarande på en hög nivå, ca 8 1/2% av arbetskraften.

Den pågående integrationsprocessen i EG-länderna och det omvälvande reformarbetet i Östeuropa väntas på sikt ge positiva effekter på den ekonomiska tillväxten i Västeuropa. Svårigheter föreligger att kvantifiera dessa effekter på ett meningsfullt sätt. Redan nu torde emellertid förväntningar om effekterna av särskilt den östeuropeiska utvecklingen ha bidragit till oro för ökad inflation de allra närmaste åren, och reflekteras i den senaste tidens uppgång i de långa räntorna.

Den ekonomiska utvecklingen var mycket stark i *Förbundsrepubliken Tyskland* under 1989. Det var framför allt höga investeringar och en stark export som bidrog till att BNP steg med hela 4%. Under sista kvartalet 1989 bars tillväxten främst upp av privat konsumtion.

Under första delen av 1989 ökade konsumentpriserna till följd av höjda indirekta skatter, men stabiliserades under andra halvåret 1989. Inflationen uppgick till ca 3% 1989. Bytesbalansöverskottet fortsatte att öka under 1989 och uppgick till ca 4 1/2% av BNP.

Konjunkturindikatorer för de senaste månaderna pekar på att expansionen håller i sig. Industriproduktionen har fortsatt att öka snabbt, och investeringarna utgör fortfarande en mycket dynamisk faktor i ekonomin. Bland annat ökade utrustnings- och bygginvesteringarna under sista kvartalet 1989 med 11.5% i volym jämfört med samma period 1988. Företagens förväntningar om framtiden är mycket positiva och planerna inbegriper omfattande investeringar. Kapacitetsutnyttjandet är det högsta på 20 år och inget tyder på en lättnad under de närmaste månaderna.

Inflationen, mätt över 12 månader, sjönk till 2.5% i februari 1990 att jämföra med 3% i december 1989.

Både de korta och långa räntorna har stigit under de senaste månaderna, och samtidigt har D-marken apprecierats. Penningpolitiken förväntas vara fortsatt stram under prognosperioden medan finanspolitiken – särskilt innevarande år – kommer att vara expansiv. Orsaken till det är de stora inkomstskattesänkningarna som äger rum i och med att det tredje steget i den västtyska skattereformen genomförs 1990. Dessutom har invandringen från Östeuropa lett till ökade offentliga utgifter.

Sammantaget förutses BNP-tillväxten uppgå till ca 3 1/2% såväl 1990 som 1991. Det kommer främst att vara den privata konsumtionen som håller uppe tillväxten under prognosperioden. Investeringarna väntas även fortsättningsvis öka i snabb takt. Exporten väntas avta något som en följd av att den internationella konjunkturen mattas. Samtidigt förutses importen öka, varför överskottet i bytesbalansen i så fall minskar.

Genomförandet av en tysk valutaunion, och andra steg mot en tysk återförening, kommer sannolikt att stimulera efterfrågan på investerings- och konsumtionsvaror kraftigt. Vid oförändrad ekonomisk politik kan detta komma att leda till stigande inflation och räntor. I föreliggande bedömning har antagits att politiken utformas så att inflationen begränsas till ca 3% 1990 och 3 1/4% 1991.

Den främsta risken i prognosen gäller prisutvecklingen. För det första kan årets löneförhandlingar leda till så stora löneökningar att inflationen spåds på ytterligare 1991. Vidare kan valutaunionen initialt driva upp inflationen så att den blir högre än vad som här antagits. I båda fallen är det realistiskt att räkna med en ekonomisk-politisk åtstramning, som på ett par års sikt negativt påverkar produktion och sysselsättning.

Den ekonomiska tillväxten i *Frankrike* uppgick till 3,4% 1989. Den gynnsamma utvecklingen berodde främst på en snabb ökning av näringslivets investeringar och av en markant uppgång av exporten. Höjda importpriser och stigande vinstmarginaler i industrin, bidrog till att inflationstakten ökade från ca 2,7% 1988 till ca 3,4% 1989. Reallönerna fortsatte att växa långsammare än produktiviteten och den förbättrade konkurrenskraften ledde till att exportindustrin kunde begränsa sina marknadsandelsförluster. Arbetslösheten stabiliserades på ca 9 1/2%.

Penningpolitiken antas bli fortsatt restriktiv under prognosperioden. Finanspolitiken kommer även den att vara stram om än i mindre grad än under 1989. Ekonomin förutses mattas något de närmaste två åren. Exporten dämpas i takt med den avtagande ekonomiska aktiviteten i Europa. De höga realräntorna torde ha en hämmande effekt på den inhemska efterfrågan, vilken dock även under 1990 och 1991 kommer att hållas upp av främst näringslivets investeringar. Reallönerna bedöms fortsätta att öka i långsam takt, vilket tillsammans med höjd kapacitet bör stärka exportindustrins konkurrenskraft ytterligare. Sammantaget bedöms BNP-tillväxten uppgå till ca 3% både 1990 och 1991.

Arbetslösheten väntas stabiliseras omkring 9 1/2%, och inflationen förutses fortsatt ligga i nivå med Förbundsrepublikens, d.v.s. omkring 3%.

BNP-tillväxten i *Storbritannien* uppgick till drygt 2% 1989 jämfört med närmare 4% 1988. Den kraftiga dämpningen av aktiviteten hänger främst samman med den penningpolitiska åtstramning som inleddes 1988 och som fortsatte under 1989. Det höga ränteläget har framför allt via ökade boendekostnader medfört en snabb avkylning av den privata konsumtionen. Även företagen, som är högt skuldsatta, har dragit ner på sina investeringar. Produktionsstörningar i oljesektorn begränsade också tillväxten. Inflationen steg till drygt 5 1/2% 1989 och underskottet i bytesbalansen ökade till 4 3/4% av BNP. Arbetslösheten fortsatte att minska 1989 och uppgick till ca 6 1/2%.

Finanspolitiken som under 1989 hade en svagt kontraktiv effekt väntas be-

hålla denna inriktning under 1990 och 1991. Även penningpolitiken kan väntas förbli stram under 1990, bl.a. som ett uttryck för att regeringen genom en kraftig dämpning av den ekonomiska aktiviteten önskar bryta den negativa pris- och kostnadsutvecklingen. Fortsatt höga löneökningar i kombination med en försvagning av pundet talar också för att penningpolitiken förblir stram.

Den ekonomiska tillväxten bedöms sakta av ytterligare under 1990, främst till följd av den penningpolitiska åtstramningen. De senaste konjunkturindikatorerna pekar på en fallande industriproduktion, minskat kapacitetsutnyttjande och lägre bostadsbyggande. Både privat konsumtion och investeringar förutses öka långsammare under 1990 än under 1989. Den dämpade efterfrågan 1990, med åtföljande lägre inflation och förbättrad bytesbalans, bör senare ge utrymme för sänkta räntor. Mot denna bakgrund förutses en förstärkning av den inhemska efterfrågan 1991.

Den pågående avmattningen av den inhemska efterfrågan medför – förutom en dämpad importtillväxt – även att företagens utrymme för export ökar. Under slutet av förra året avtog importtillväxten samtidigt som exporten ökade. Denna trend väntas fortsätta under 1990 och 1991. Även pundets försvagning, som under 1989 uppgick till ca 10 procent, och ökad oljeexport gynnar exporten. Nettoexporten förutses ge ett positivt bidrag till BNP-tillväxten under prognosperioden.

Sammantaget innebär detta att BNP bedöms stiga med ca 1% (0,5% exkl. oljesektorn) 1990 och med knappt 2% 1991.

Fortsatt snabba löneökningar tillsammans med ökade importpriser orsakade av det svaga pundet bidrar till att inflationen ökar något 1990. Införandet av lokala skatter bidrar med ca 1 procentenhet till prisökningarna i år. Den lägre tillväxten bör leda till att inflationen dämpas 1991. Sammantaget väntas konsumentpriserna stiga med ca 7% 1990 och närmare 6% 1991.

Norden

Den ekonomiska utvecklingen i de nordiska länderna präglas fortsatt av svagare tillväxt och högre inflationstakt än i övriga OECD-området. I både Danmark och Norge äger dock en återhämtning av den inhemska efterfrågan rum, vilket väntas ge ökad tillväxt i år. I Finland förutses expansionen dämpas under 1990 efter flera år av mycket stark tillväxt.

För *Danmark* blev 1989 ett år av begynnande tillväxt i ekonomin, efter flera års stagnation. Bruttonationalprodukten ökade 1989 med drygt 1%. Till detta bidrog i första hand exporten som växte med drygt 6%. Den privata konsumtionen minskade med 0,5% och den samlade inhemska efterfrågan förblev oförändrad under året. Den tidigare negativa utvecklingen för de privata investeringarna övergick 1989 i en svag ökning, och till följd av betungande räntebetalningar på utlandsskulden hade Danmark – trots den gynnsamma exportutvecklingen – ett underskott i bytesbalansen motsvarande drygt 1% av BNP. Inflationen var under året något lägre än i genomsnittet av OECD-området, 4,9%, och arbetslösheten låg kvar på ca 9,5%.

Under 1990 väntas en positiv utveckling i flera hänseenden i den danska ekonomin. Med en lönekostnadsökning på 3,5% och en gynnsam produkti-

vitetsutveckling kommer konkurrenskraften att vara fortsatt god, och exporten förutses växa starkt. Den underliggande inflationstakten väntas förbli låg och prisökningarna begränsas till 3,5%. Den privata konsumtionen beräknas öka med 1,5% och näringslivets fasta investeringar med 3%. Tillsammans med minskande offentliga investeringar leder detta till en svag uppgång av den totala inhemska efterfrågan i år. Produktionstillväxten väntas uppgå till ca 1,5%. Underskottet i bytesbalansen förutses stabiliseras på ca 10 miljarder danska kronor.

I syfte att dämpa importen och därmed lätta trycket på externbalansen är finanspolitiken fortsatt stram. Med förbättrad balans i ekonomin fokuseras nu den ekonomiska politiken på strukturfrågor. Målet för politiken är att möjliggöra en tillväxt utan att förvärpa externbalansen samt att minska arbetslösheten utan att inflationsdrivande flaskhalsar på arbetsmarknaden skapas.

För 1991 väntas en fortsatt uppgång av den inhemska efterfrågan, då investeringarna ökar och exporten gynnas av fortsatt god konkurrenskraft. De låga avtalen på arbetsmarknaden fram till 1991 bidrar till en sjunkande inflationstakt. BNP-tillväxten bedöms sammantaget uppgå till ca 2%. Arbetslösheten förblir dock hög.

I Finland fortsatte den mycket höga aktiviteten 1989 med en BNP-ökning på 5%. Mot slutet av året visade sig dock tecken på en avmattning. Liksom under de två föregående åren, ökade den inhemska efterfrågan starkt. Den kraftiga investeringsökningen dämpades under slutet av året, liksom den privata konsumtionen, då det höga ränteläget minskade hushållens benägenhet att låna. Den fortsatt starka efterfrågan bidrog till att inflationen ökade till 5,5%. Arbetslösheten låg på historiskt låga 3,5%.

Trots god efterfrågan på de viktigaste exportmarknaderna och ett gynnsamt bytesförhållande försvagades den finska externbalansen 1989. Exporten begränsades av den höga inhemska efterfrågan och de snabba kostnadsökningarna, vilka försvagade landets konkurrenskraft. Underskottet i bytesbalansen ökade till ca 21 miljarder mark, motsvarande 4% av BNP.

I syfte att dämpa överhettningen stramades både finans- och penningpolitiken åt 1989. Indirekta skatter och avgifter höjdes, och en 40-procentig byggsatt utsträcktes till att gälla hela landet. Grundräntan höjdes hösten 1989 med en procentenhet till 8,5%, och marknadsräntan steg mot slutet av året till 16%.

Av stor betydelse för utvecklingen i Finland är den inkomstpolitiska uppgörelse gällande större delen av arbetsmarknaden som kom till stånd i början av året. Den omfattar perioden fram till våren 1992 och innebär att löntagarna accepterar låga nominella löneökningar mot att de garanteras en viss köpkraftsförbättring genom bl.a skattesänkningar. Denna uppgörelse beräknas ge Finland en lönekostnadsutveckling som inte försämrar landets konkurrenskraft samt till sjunkande bostadspriser. Så småningom dämpas även inflationen som väntas uppgå till närmare 6% 1990 och 5% 1991.

Den strama ekonomiska politiken – främst det höga ränteläget – väntas dämpa den inhemska efterfrågan, framför allt de privata investeringarna. BNP-tillväxten bedöms uppgå till inte fullt 3% 1990. Avmattningen för importen förutses leda till att underskottet i bytesbalansen inte ökar i samma

takt som de senaste åren.

För 1991 väntas en ytterligare dämpning av BNP-tillväxten till 1 1/2% till följd av svagare inhemsk efterfrågan. Trots att exporten förutses bli den snabbast växande efterfrågekomponenten sker ingen påtaglig förbättring av bytesbalansen under prognosperioden. Arbetslösheten bedöms öka endast marginellt under de närmaste två åren.

I Norge präglas det ekonomiska läget av återhämtning av den inhemska efterfrågan, positiv externbalans och en dämpad pris- och löneutveckling. Till BNP-ökningen på drygt 2% 1989 bidrog framför allt petroleumsektorn, medan efterfrågan i fastlandsekonomin minskade med nästan 1% 1989. Privat konsumtion sjönk för tredje året i rad, och investeringarna i fastlandsekonomin föll – till följd av låg efterfrågan och betydande ledig kapacitet – med närmare 15%. Arbetslösheten nådde vid slutet av året nästan 5%. Även exporten av traditionella varor ökade kraftigt 1989, och bytesbalansen (exkl. inflaggning av fartyg) gav ett överskott på 23,7 miljarder NOK.

Konsumentpriserna steg 1989 med 4,4%, vilket innebar en avsevärd dämpning jämfört med föregående år. Till denna utveckling bidrog den två-åriga löne regleringslag som begränsade löneökningarna till 4,4%. Efter att försvagats under 10 år förbättrades därmed den norska industrins konkurrenskraft med 3,5%. Förstärkningen av konkurrenskraften genom låga löneökningar i årets avtal är av stor betydelse för Norges fortsatta återhämtning.

Den ekonomiska politiken var under 1989 relativt expansiv. Regeringen införde ett omfattande åtgärds paket mot arbetslösheten, vilket bidrog till ett kraftigt budgetunderskott. Regeringens uttalade mål är emellertid att de offentliga utgifterna framöver inte skall öka som andel av BNP. Den gynnsamma prisutvecklingen har lett till att räntan har kunnat sänkas till omvärldens nivå.

För utvecklingen under 1990 spelar den inhemska pris- och löneutvecklingen en viktig roll. Givet låga löneökningar och en moderat prisutveckling även efter löne regleringslagens upphörande våren 1990 kan en fortsatt gynnsam exportutveckling möjliggöras. Tillsammans med en ökning av den privata konsumtionen väntas detta sammantaget leda till en produktionstillväxt i fastlandsekonomin på drygt 1% för 1990 och 1,5% för 1991. Tendensen med fallande investeringar, särskilt i den utlandskonkurrerande industrin, väntas vända i år och övergå i en ökning 1991. Mot bakgrund av den fortsatt gynnsamma exportutvecklingen och den återhållna inhemska konsumtionen ökar sannolikt överskottet i bytesbalansen i år. Oljesektorn bedöms bidra i mindre utsträckning till den totala BNP-tillväxten, vilken beräknas till 2% och 2 1/2% för 1990 respektive 1991. Arbetslösheten och inflationen förväntas stabiliseras under prognosperioden.

Utvecklingen i Östeuropa

Den ekonomiska utvecklingen i Östeuropa har varit mycket ogynnsam under det senaste decenniet. Enligt vissa bedömare har exempelvis Sovjetunionen inte haft någon real tillväxt alls under 1980-talet. Under 1989 bedöms Polen och Östtyskland ha erfarit en minskning av nationalinkomsten medan produktionen stagnerat i länder som Ungern och Rumänien.

De omvälvande politiska förändringar som ägt rum i Östeuropa under det senaste året leder nu också till omfattande ekonomiska förändringar. De ekonomiska problemen hänger samman med centraldirigeringen av ekonomierna. Omfattande prisregleringar har slagit sönder marknadsmekanismer och hindrat ett effektivt utnyttjande av resurser. Den helt dominerande ägandeformen – statligt och kollektivt ägande – har inte skapat incitament till att driva företag på ett rationellt sätt.

Reformerna tar sikte på att omvandla länderna i Östeuropa till ekonomier med ett stort inslag av marknadsmekanismer och privat ägande. Detta är en besvärlig process där det kommer att ta tid innan förändringarna ger positiva effekter på den ekonomiska tillväxten. På kort sikt är det mycket som talar för stagnation och t o m minskande produktion. Eftersom betydande subventioner, i kombination med reglerade priser, gjort det möjligt för ineffektiva industrier i Östeuropa att fortleva kommer exempelvis en prisreform att leda till att många företag slås ut. Konsekvensen blir på kort sikt minskad produktion och sysselsättning.

Samtliga länder i Östeuropa med undantag för Albanien genomgår en reformprocess mot större inslag av marknadsekonomi. Man har dock nått olika långt i olika länder. I Polen, som kommit längst, avser myndigheterna att genomföra en snabb omvandling från planekonomi till marknadsekonomi. I samråd med Internationella valutafonden har man utarbetat ett långtgående anpassningsprogram. Myndigheterna har genomfört en närmast fullständig liberalisering av priserna och reducerat budgetunderskottet. Genom en kraftig devalvering har den polska valutan, zlotyn, anpassats till en marknadsmässig nivå. Som resultat av prisreformen har man fått en kraftig ökning av prisnivån – inflationen 1989 uppgick till omkring 700% – men genom en fortsatt stram finans- och penningpolitik torde inflationstakten dämpas betydligt 1990. Realinkomsterna väntas dock sjunka under 1990 och arbetslösheten öka. Trots dessa initiala svårigheter bedöms konsekvensen av de omfattande reformerna i Polen leda till en god utveckling på något års sikt. Den stora utlandsskulden utgör emellertid fortsatt ett problem.

Också i Ungern har reformarbetet nått ganska långt. Alla former av företag är tillåtna, en gradvis liberalisering av priser äger rum och landet har en förhållandevis öppen handelsregim. I Sovjetunionen gäller fortfarande en allmän prisreglering och statligt ägande dominerar näringslivet. Även här går man emellertid i riktning mot ett friare ekonomiskt klimat. Gradvisa förändringar i de ekonomiska systemen sker också i Bulgarien, Rumänien och Tjeckoslovakien.

Östtyskland har tills nyligen varit en strikt planekonomi med hårt reglerade priser, omfattande subventioner till olika näringar och kraftigt begränsad privat sektor. De ekonomiska problemen har förvärrats genom den kraftiga emigrationen från Östtyskland till Förbundsrepubliken. Emigration av välutbildad arbetskraft leder till stora störningar i produktionen. Nationalinkomsten sjönk med ungefär 2% 1989. Med hänsyn till den troliga återföreningen av de båda tyska staterna är givetvis Östtysklands situation unik i Östeuropa och reformprocessen kommer i stor utsträckning att utformas i samråd med myndigheterna i Förbundsrepubliken. Det är dock rimligt att räkna med att BNP kommer att sjunka i Östtyskland 1990. Den reglerade

och subventionerade östtyska industrin kommer inte att vara konkurrenskraftig efter en liberalisering av priserna och efter genomförandet av en valutaunion.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Sammantaget bedöms Östeuropa knappast uppnå någon ekonomisk tillväxt 1990 och också 1991 kommer att präglas av låg tillväxt. Konsekvenserna av stagnationen i Öst för OECD-länderna är begränsad. Västeuropas export till Östeuropa utgör exempelvis mindre än 2% av Västeuropas totala export. Troligtvis utgör den tänkta valutaunionen mellan Förbundsrepubliken och Östtyskland det inslag i omdaning i Östeuropa som kan få den största effekten på utvecklingen i OECD-området under 1990 och 1991. Om valutaunionen leder till väsentligt ökad köpkraft i Östtyskland uppstår ett efterfrågeöverskott som troligtvis leder till högre inflation i Förbundsrepubliken. Som framhållits ovan kan detta i sin tur leda till en ränteuppgång i Förbundsrepubliken och – eftersom andra länder kan tvingas följa efter – till en allmänt högre internationell räntenivå.

3 Utrikeshandeln

Prop. 1989/90:150

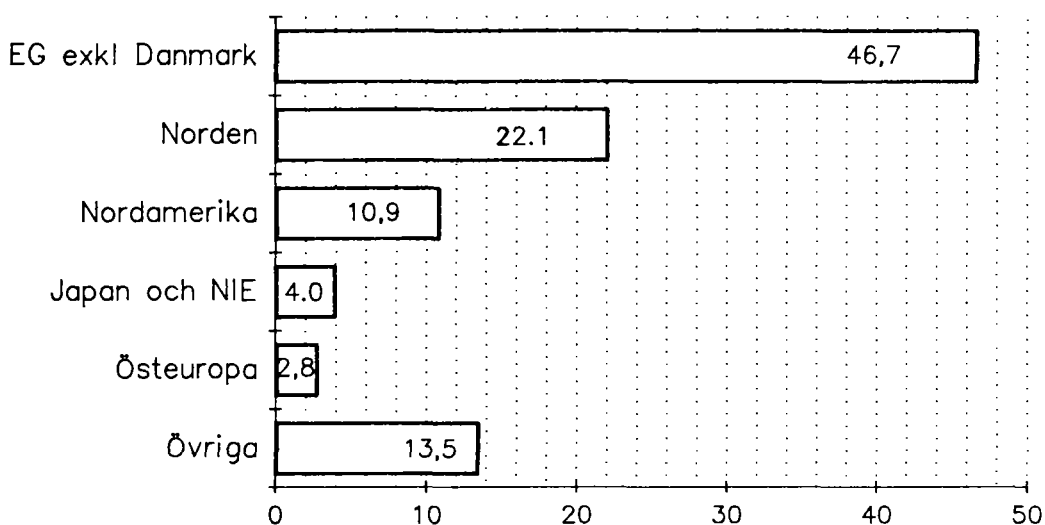
Bilaga 1.1

3.1 Exporten

Marknadstillväxt

Den goda konjunkturen i omvärlden, särskilt i EG-området, höll i sig under 1989. En fortsatt hög investeringstakt var den drivande komponenten i tillväxten. Importen av bearbetade varor till Sveriges 14 viktigaste exportmarknader var som helhet fortfarande stark, 6,5 %. Efterfrågan dämpades i USA, Storbritannien och Norge, vilka har stor andel av Sveriges export. Västtyskland, Sveriges största avsättningsmarknad, expanderade å andra sidan kraftigt.

Diagram 3:1 Exportens marknadsinriktning 1989, procentuell andel av Sveriges totala varuexport



Under 1990 minskar marknadstillväxten något i OECD, men förstärks igen 1991. Expansionen i EG bidrar mest till uppgången. Nästa år tar efterfrågan i Norge, Danmark och Storbritannien fart. Även USA-marknaden återhämtar sig något. I Finland vänder konjunkturen och importen dämpas ordentligt.

Konkurrenskraft

Mellan 1988 och 1989 ökade timlönerna i den svenska industrin med nära 10 %, mer än dubbelt så snabbt som i Sveriges viktigaste konkurrentländer. Dessutom har produktiviteten stigit långsammare i svensk industri jämfört med konkurrenternas de senaste åren. Timlönekostnaden och produktivite-

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

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

	1987	1988	1989	1990	1991	
					Alt.1	Alt.2
Exportmarknadstillväxt						
14 OECD-länder	4,6	6,9	6,5	5,2	6,2	6,2
Totalt	4,5	7,8	7,0	5,7	6,3	6,3
Priser						
14 OECD-länders import- priser, SEK	1,6	1,9	3,7	5,2	3,0	3,0
Svenska exportpriser	2,8	5,0	6,1	3,8	3,0	4,3
Relativpris	1,2	3,0	2,3	-1,3	0,0	1,3
Marknadsandelar, volym						
14 OECD-länder	-0,1	-3,6	-5,3	-2,9	-1,7	-2,8
Totalt	-0,2	-3,3	-4,9	-3,0	-1,6	-2,5
Exportvolym						
14 OECD-länder	4,5	3,0	0,9	2,2	4,4	3,2
Totalt	4,3	4,2	1,8	2,6	4,6	3,6

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

Källor: OECD, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

ten ger tillsammans arbetskostnaden per producerad enhet (ULC = Unit Labour Cost). Den steg i Sverige med nära 9 % i industrin 1989 mot drygt 1 % i de 14 viktigaste konkurrentländerna. Om vi räknar ULC i gemensam valuta blir kostnadsskillnaden ca 8 procentenheter mot konkurrenterna, eftersom den svenska kronan apprecierades effektivt med närmare 1 % under 1989 (diagram 3:2).

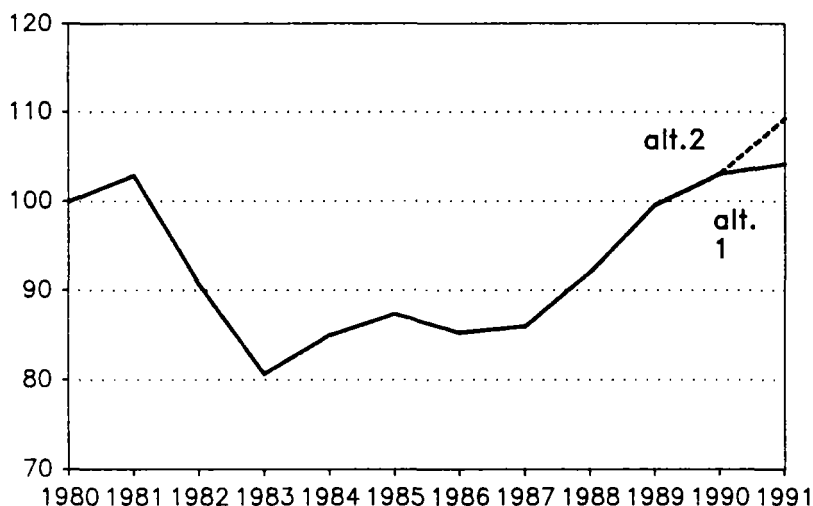
De kraftiga kostnadsstegringarna i industrin 1988 och 1989 ledde till att kostnadsnivån snabbt närmade sig den som rådde strax innan devalveringen 1981. I år och nästa år bidrar ökade lönebikostnader m.m. till att arbetskostnaden stiger ytterligare någon procentenhet, se vidare kapitel 6.1.

Med en produktivitetsökning på ca 1,6 % och en timlönkostnad på nära 5 % enligt alternativ 1, hamnar svensk industri 1991 på en kostnadsnivå relativt konkurrentländerna strax över den som rådde 1981. I alternativ 2 hamnar industrin över denna nivå med drygt 6 procentenheter. Lägre kostnadsökningar i kombination med högre produktivitetstillväxt krävs i industrin för att konkurrenskraften ska återställas.

Det försämrade konkurrensläget gör också att exportindustrin, för att försvara sina marknadsandelar, inte längre kan höja sina priser i lika hög takt som tidigare. Exportpriset närmade sig konkurrentprisernas förändringstakt mot slutet av 1989. Exportpriserna hålls nere även 1990. Därmed krymper företagets vinstmarginaler. Den svenska industrin gynnas av att kronan hittills effektivt deprecierats mot konkurrentländernas valutor med nära 2 % i år, då kronan i viss mån följt den amerikanska dollarnedgången samtidigt som D-marken stärkts. För 1991 räknar vi med oförändrade växelkurser.

Diagram 3:2 Sveriges relativa arbetskostnad per producerad enhet (Unit Labour Cost) i industrin
Index 1980=100

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1



Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Medan exportpriserna hålls nere för att försvara marknadsandelarna utomlands slår den svenska kostnadsutvecklingen istället på hemmamarknadspriserna. De har ökat avsevärt snabbare än exportpriserna, vilket bidrar till att den svenska inflationstakten är högre än omvärldens. Vår inhemska kostnadsutveckling bidrar även till allt större avsättningsproblem för inhemsk produktion, både på export- och hemmamarknaden.

I alternativ 1 nästa år kan utvecklingen brytas genom en radikalt lägre lönekostnadsutveckling, som emellertid får effekt med viss fördröjning då det normalt tar tid för marknaden att ställa om till nya, mer konkurrenskraftiga leverantörer. Den största delen av de positiva förändringarna i handelsutbytet sker då efter 1991. I högkostnadsalternativet (alternativ 2) fortsätter försämringen av det redan ansträngda läget.

Marknadsandelar och svensk export

Sveriges export tog fart efter 1982 och växte 8,5 procentenheter snabbare än marknaden för bearbetade varor i OECD-länderna 1983 (diagram 3:3). Exportindustrins konkurrenskraft stärktes av devalveringarna 1981 och 1982. Dessutom gynnades exporten av den goda tillväxten i framför allt Nordamerika. 1986 expanderade även marknaderna i EG och Norden. I Norden mattades efterfrågan emellertid redan 1987. Därefter var Sveriges exporttillväxt avsevärt lägre än marknadstillväxten i OECD, vilket innebär betydande andelsförluster för exportindustrin.

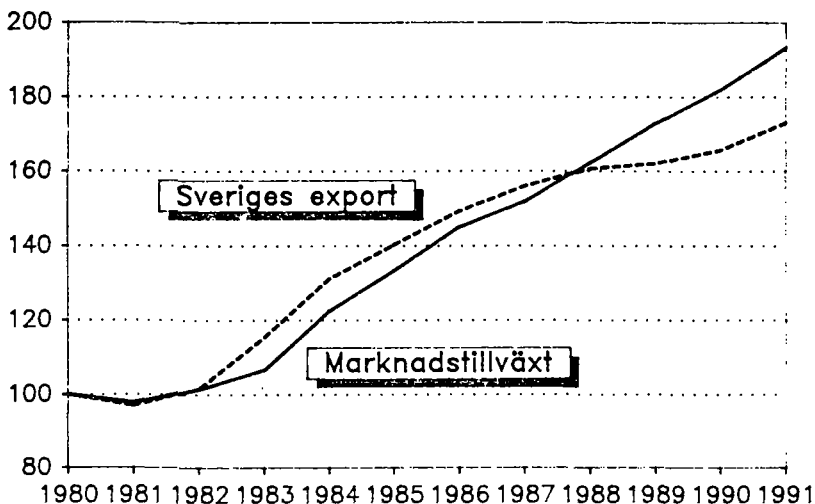
De branscher som främst vann marknadsandelar efter devalveringarna i början av 1980-talet var järn- och stål-, metall samt transportmedelsindustrierna. Livsmedels-, trä- och elektroindustrin tappade däremot andelar.

Redan 1984 vände den totalt sett positiva effekten av devalveringarna och industrin förlorade marknadsandelar i takt med snabbare prisökningar än i konkurrentländerna.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Världsmarknaden för bearbetade varor växte med 7 % 1989, och svensk export av dessa varor med 1,8 %. Därmed tappade Sverige nära 5 % av sina andelar av marknaden det senaste året. Under det närmaste året väntas efterfrågan på dessa varor vara gynnsam, inte minst i EG-området. Importen till de nyindustrialiserade länderna i stillahavsområdet växer också snabbt. Denna marknad blir därmed mer intressant, men utgör fortfarande en liten del av totalexporten av varor från Sverige, knappt 2 %.

**Diagram 3:3 Sveriges export av bearbetade varor till 14 OECD-länder samt marknads-
tillväxt, volymförändring**
Index 1980=100



Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Trots att relativpriset på svensk export inte ökar lika snabbt som tidigare väntas exportföretagen tappa andelar. Problemen att öka arbetsutbudet och produktiviteten i Sverige och därmed produktionen bidrar, tillsammans med det ogynnsamma konkurrensläget, till svårigheterna. En för övrigt stark konjunktur i omvärlden samt en effektiv depreciering av kronans växelkurs ger exportindustrin viss draghjälp, men löser inte de långsiktiga konkurrensproblemen.

Varuexporten totalt ökade med 2,5 % i volym 1989. Volymökningen 1990 blir endast 1,6 %. I alternativ 1 för 1991 gynnas exporten av en relativt låg prisutveckling, som medför en exportökning för varor med 3,4 % i volym. I höglönealternativet växer exporten istället med 2,6 % i fasta priser.

Exportens värdeökning för pappersmassa och pappersprodukter blev klart lägre 1989 än 1988. Med en andel nära 15 % av Sveriges varuexport har utvecklingen för dessa produkter stor betydelse för Sveriges totala exportvärde. Både en lägre volym och en svagare prisutveckling för dessa varor

förklarar detta resultat. Priset på pappersmassa steg något långsammare 1989 än året innan, med 15,4 %. Priset på papper och papp steg med 4,6 % under 1989. Priserna dämpades emellertid mot slutet av året.

Även exporten av mineralvaror försvagades under senare hälften av 1989. Priset på järn- och stålprodukter steg kraftigt under loppet av 1988 och första halvåret 1989, men ökade svagt därefter. Priset sjönk för rostfritt stål och icke-järnmetaller under loppet av 1989.

Prisutvecklingen för ovan nämnda varor har mattats i samband med minskad efterfrågan och lageravveckling bland både distributörer och konsumenter samt prisfall för vissa insatsvaror. Lageravvecklingsfasen avslutas sannolikt under 1990 och efterfrågan på stål vänder i så fall uppåt under loppet av året. Också för papper ökar efterfrågan, men de svenska exportmöjligheterna kommer att begränsas av stigande överkapacitet på världsmarknaden till följd av stora kapacitetsuppgyggnader.

Volymökningen i verkstadsexporten blev svagare 1989 än året innan, 1,9 % mot 3,6 % 1988. Det gick särskilt dåligt för personbilsexporten med oförändrat exportvärde mellan 1988 och 1989. 1990 och 1991 viker efterfrågan på transportmedel ännu mer än 1989. Efterfrågan på lastbilar höll sig kvar på en hög nivå i fjol, men försvagas nu.

Exporten av maskiner, som utgör drygt 16 % av den totala varuexporten, ökade lika mycket i värde 1989 som året innan. Läkemedelsexporten växte starkt, men svarar för endast 2 % av varuexporten.

Exportpriserna på verkstadsprodukter exklusive fartyg steg med 6,1 % 1989 mot 4 % 1988, medan importpriserna endast ökade med omkring 2,5 % båda åren. Mot slutet av 1989 hölls emellertid exportpriserna nere för verkstadsprodukter, räknat i årlig förändringstakt.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Tabell 3:2 Export av varor

	Miljarder kr.	Volymutveckling, procent per år				Prisutveckling, procent per år			
		1989	1990	1991		1989	1990	1991	
				Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
Bearbetade varor	255,7	1,8	2,6	4,6	3,6	6,1	3,8	3,0	4,3
Fartyg	3,2	-2,5	-10,2	-10,3	-10,3	8,4	8,2	5,2	5,2
Petroleumprodukter	6,0	15,6	-10,0	-4,0	-4,0	17,0	0,7	1,1	1,1
Övriga ravaror	39,9	2,4	1,6	0,1	0,1	8,8	-0,6	5,8	5,8
Summa varor	304,8	2,5	1,6	3,4	2,6	6,3	3,6	3,6	4,7

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

3.2 Importen

Importvolymen av varor ökade med 6,5 % 1989. Den höga investeringstakten i industrin medförde en stor importvolym av insatsvaror. Den privata konsumtionen var mer dämpad 1989 än 1988, och bidrog i mycket mindre omfattning till importökningen. Konsumtionsvaruimporten ökade något mer i värde 1989 än året innan. Personbilsimporten försvagades emellertid kraftigt. Importen av varaktiga konsumtionsvaror steg mest bland konsum-

tionsvaror. Under 1990 och 1991 väntas konsumtionen av dessa varor dämpas, bl.a. beroende på ett ökat hushållssparande.

Importen av bearbetade varor ökade snabbare än den importvägda efterfrågan 1989. Detta innebär fortsatta andelsförluster för den svenska hemmamarknaden. Dessa berodde dels på den snabba relativprisutvecklingen mellan hemmamarknads- och importpriser samt ett mycket högt kapacitetsutnyttjande i industrin. Överhettningen i industrin påverkade naturligtvis prissättningen på hemmamarknaden, men medförde också att en ökande andel av efterfrågan täcktes av import. Relativpriserna (hemmamarknadspriserna i relation till importpriserna) på verkstadsvaror, som svarade för 60 % av bearbetade varor i fjol, har stigit alltsedan 1983, utom 1987 då en svag nedgång noterades. Prognoserna för 1990 och 1991 visar en fortsatt högre prisutveckling för hemmamarknadspriserna. Företagen gör vinstmarginalförluster på exportmarknaden, men en del av detta kompenseras genom högre priser på den svenska marknaden.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Tabell 3:3 Import av varor

	Miljarder kr.	Volymutveckling, procent per år				Prisutveckling, procent per år			
		1989	1990	1991		1989	1990	1991	
					Alt.1 Alt.2				Alt.1 Alt.2
Bearbetade varor	224,3	7,1	4,5	5,0	4,1	3,7	4,7	3,3	4,0
Fartyg	2,5	80,4	0,0	-2,5	-2,5	4,2	6,0	5,1	5,1
Råolja	9,5	9,2	5,1	0,3	0,3	28,7	-3,3	4,3	4,3
Petroleumprodukter	8,4	-6,2	7,4	4,5	5,2	18,2	-2,5	2,3	2,3
Övriga råvaror	35,9	3,3	-3,5	-0,4	-0,4	3,9	-3,7	5,6	5,6
Summa varor	280,6	6,5	3,7	3,8	3,3	5,4	3,1	3,8	4,3

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

I år dämpas aktiviteten i ekonomin påtagligt, vilket leder till en nedväxling av importtillväxten. Importpriset för bearbetade varor stiger med knappt 5 %, varav ca 2 procentenheter är en effekt av att kronan deprecieras mot en konkurrentvägd valutakorg.

Prognosen för råoljepriset (se kapitel 1), innebär sänkta priser för såväl råolja som raffinerade produkter 1990. Importpriset på övriga råvaror totalt sjunker i år.

Metallpriserna väntas vända uppåt igen 1991 då lageravvecklingen är avslutad och efterfrågan börjat stiga i omvärlden. Tillsammans med ganska små prisrörelser för de övriga råvarorna och fossila bränslen medför detta importprisökningar på 3,8 % respektive 4,3 % i de olika alternativen.

Dämpningen i efterfrågan totalt 1990 och 1991 bidrar till att importvolymen endast växer med knappt 4 % i år och nästa år enligt alternativ 1. Den varma vintern 1990 håller nere förbrukningen av olja i år. Oljeförbrukningen ökar 1991 med antagandet om normaltemperatur nästa år. Den lägre lönenivån i alternativ 1 indikerar lägre kostnader och räntor vilket ger mindre negativ utveckling för framför allt industriinvesteringarna och en klart bättre exportutveckling. Dessa komponenter drar upp importefterfrågan på bear-

betade varor. I alternativ 2 utvecklas investeringar och export sämre medan importen hålls uppe av en snabbare uppgång i den privata konsumtionen.

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

3.3 Bytesbalansen

Underskottet i bytesbalansen har stadigt ökat de senaste åren, men år 1989 blev försämringen den hittills största under 80-talet då underskottet växte till drygt 33 miljarder kronor. Försämringen fortsätter i hög takt under 1990 och 1991. Flera poster i bytesbalansen förklarar denna utveckling.

Trots att exportvolymen utvecklats i långsammare takt än importvolymen, visar handelsbalansen alltså ett överskott i löpande priser. Detta är resultatet av att exportpriserna stigit påtagligt snabbare än importpriserna. Räknat i volym (1985 års priser) visar handelsbalansen ett underskott på nära 13 miljarder för 1989 och det växer till drygt 19 miljarder i år. Den negativa trenden bromsas nästa år med en lägre importvolymökning, men underskottet i fasta priser ligger kvar på den höga nivån.

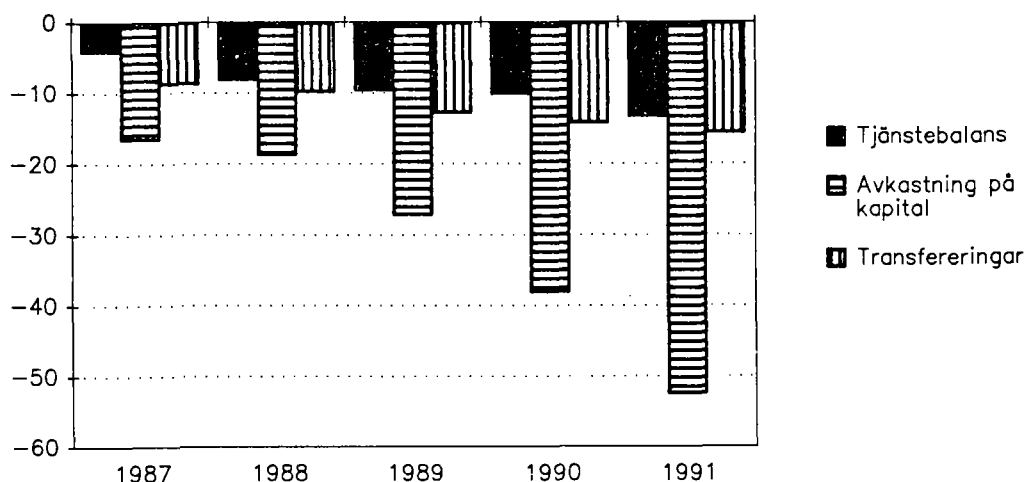
Handelsbalansen i löpande priser försämrades under 1989, särskilt i slutet av året. Överskottet i varuhandeln blev 15,8 miljarder kronor, ca 4 miljarder sämre än vad vi tidigare räknade med. Försämringen i handelsbalansen förklaras delvis av den avtagande exportprisutvecklingen relativt importpriserna. Det hårdnade konkurrensläget sätter press på exportpriserna för att bromsa marknadsandelsförlusterna. Prisutvecklingen var också svag för en rad branscher, framför allt för skogs-, järn- och stålindustrin, men även för verkstadsindustrin under andra halvåret 1989. Prisdämpningen inverkar negativt på Sveriges bytesförhållande (terms of trade), som därmed ger mindre draghjälp till handelsbalansen. Förutom det minskade bidraget från en positiv terms of trade var varuexportens volymökningen mindre än hälften så stark som den för importen. Den svaga exportutvecklingen beror till stor del på exportindustrins försämrade konkurrenskraft, ogynnsamma produktansättningar och marknadsinriktning mot länder med låg efterfrågetillväxt.

Under 1990 och 1991 räknar vi med en mindre skillnad mellan export och importprisökningen för varor totalt. Den dämpade exportprisökningen, fortsatt svag exportvolymökning, men även en försvagad import ger ett handelsbalansöverskott på 12 miljarder kronor 1990. Nästa år blir det knappt 11 miljarder i alternativ 1 och 12 miljarder i alternativ 2. I det senare alternativet är det framför allt ett högre importpris för bearbetade varor som förklarar skillnaden mellan alternativen, trots en lägre importvolym.

Underskottet i tjänstebalansen ökade till 9,9 miljarder kronor 1989, och fortsätter att stiga något under prognosperioden. Utvecklingen förklaras till största delen av en försämring i resevalutanettot medan sjöfartsnettot samt övriga transporter visar fortsatt överskott. Resevalutautflödet ökade under hösten 1989 samtidigt som inflödet minskade. Resevalutanettot faller ytterligare 1990 och 1991. En bidragande orsak är den relativt höga svenska inflationen samt höjd moms på turisttjänster.

Posten övriga tjänster försvagas måttligt och ger ett underskott på 6,1 miljarder 1991. Mot slutet av 1989 dämpades exporttillväxten av de tjänster som är kopplade till varuhandeln, som licenser, provisioner, tekniska tjänster m.m. Det kan också, som avmattningen i varuexporten, sättas i samband

Diagram 3:4 Tjänste- och transfereringsbalans
Miljarder kronor



med exportföretagens försämrade konkurrenskraft och minskade marknadsandelar.

Utvecklingen för avkastning på kapital svarar för den största delen av ökningen i bytesbalansunderskottet. Medan avkastningsnettot visade ett underskott på knappt 20 miljarder under åren 1985–1988 inträffade en markant försämring 1989 till ett underskott på knappt 27 miljarder (diagram 3:4). Även 1990 och 1991 väntas underskottet i avkastningsnettot växa kraftigt (tabell 3:5).

Det är räntebetalningarna till utlandet som förklarar underskottet i avkastning på kapital. Skuldstocken till utlandet har vuxit i takt med det ökade bytesbalansunderskottet samt direktinvesteringar utomlands och köp av utländska aktier. Den internationella räntenivån steg dessutom med ca 2 % 1989, vilket också ledde till större räntebetalningar.

Utdelningsnettot för aktier och direktinvesteringar gav ett överskott på 2 miljarder 1989, en minskning med en halv miljard från 1988. Utdelningsnettot förbättras något över prognosperioden, men utdelningen är ändå mycket liten i förhållande till storleken på de svenska direktinvesteringarna utomlands och den avkastning de genererar i svenska dotterbolag utomlands. Större delen av vinsten återinvesteras i utlandet och återförs således i mycket liten omfattning till Sverige. Fastighetsinvesteringarna genererar dessutom små utdelningar. Valutaavregleringen 1989 innebar att samtliga hinder för återinvesteringar och fastighetsköp utomlands togs bort. Direktinvesteringar i fastigheter utomlands brutto mer än fördubblades det året, till 12,5 miljarder kronor. Direktinvesteringar i produktionsbolag utomlands brutto uppskattas grovt till ca 18 miljarder kronor samma år.

Riksbanken undersöker under våren de återinvesterade vinstmedlens omfattning avseende 1987 och 1988. Resultatet av undersökningen rapporteras i maj 1990. Industridepartementet har gjort beräkningar på de utländska dotterbolagens återinvesterade vinstmedel för en grupp svenska storföretag.

Företagsgruppen svarar för ca 40 % av Sveriges varuexport, 30 % av industrissysselsättningen och hela 75 % av de svenska företagens totala utlandsysselsättning. Behållna, återinvesterade vinstmedel i koncerngruppens utländska dotterbolag uppgick 1988 till hela 62 % av vinsten (efter skatt) i den utländska koncern delen eller 6,9 miljarder kronor (tabell 3:4). Under de senaste åren har återinvesteringarnas omfattning växt. De multinationella företagens verksamhet har under en längre tidsperiod förskjutits mot utlandet. Expansionen av den utländska koncern delen ger inte längre en självklar draghjälp till den svenska delen och ekonomin. Detta illustreras inte minst av storföretagens krympande andel export från Sverige av deras totala utlandsförsäljning (diagram 3:5).

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

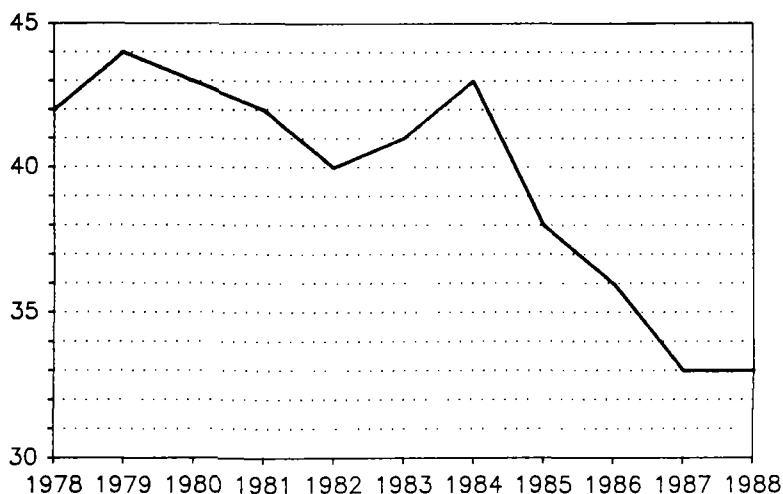
Tabell 3:4 Årsresultat (efter skatt), utdelning och behållna ("återinvesterade") vinstmedel i en grupp svenska storföretags utländska koncern delar
Miljoner kr.

	1985	1986	1987	1988
A. Redovisat årsresultat	5 556	5 280	9 241	9 824
B. Utdelning	2 923	3 374	3 740	2 900
C. Återinvesterad vinst	2 633	1 906	5 501	6 924
D. C i % av A	48	38	60	62

Ans: Bearbetning av industridepartementet av material från statistiska centralbyrån över 17 svenska storkoncerner. Uppgifterna för 1988 avser endast 15 koncerner. Asea och Swedish Match ingår inte detta år.

Källor: Industridepartementet och statistiska centralbyrån.

Diagram 3:5 Exportens andel av total utlandsförsäljning, 17 svenska storkoncerner
Procent



Källor: Industridepartementet och statistiska centralbyrån.

Transfereringsnettot i bytesbalansen försämrades relativt kraftigt under 1989, till ett underskott på 12,7 miljarder kronor. Underskottet ökade med 3 miljarder då offentliga transfereringarna till u-länder steg kraftigt. Dessutom växte de privata utbetalningarna i form av migrationsvaluta, skadestånd, arv m.m. En motsvarande ökning i transfereringarna från Sverige väntas emellertid inte, varken i år eller 1991.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Tabell 3:5 Bytesbalans
Miljarder kr.

	1988	1989	1990	1991	
				Alt.1	Alt.2
Bearbetade varor	31,6	27,1	21,6	21,3	22,6
Råolja o petroprod.	-12,0	-14,7	-16,1	-17,6	-17,7
Övriga råvaror	4,0	6,0	9,1	9,9	9,9
Fartyg	0,7	- 1,3	- 1,6	- 1,9	- 1,9
Korrigeringspost	- 0,9	- 1,3	- 0,9	- 0,9	- 0,9
Handelsbalans	23,4	15,8	12,0	10,8	12,0
Sjöfartnetto	8,1	9,3	10,0	10,9	10,9
Övriga transporter	2,6	2,1	2,1	1,6	1,6
Resevaluta	-13,6	-15,6	-16,9	-19,8	-20,6
Övriga tjänster	- 4,8	- 5,7	- 5,4	- 6,1	- 6,1
Tjänstebalans	- 7,8	- 9,9	-10,2	-13,4	-14,2
Avkastning på kapital	-18,8	-26,5	-38,2	-52,5	-54,5
Transfereringar	- 9,9	-12,7	-14,3	-15,7	-15,7
Bytesbalans	-13,1	-33,4	-50,7	-70,8	-72,4
Andel av BNP	- 1,2	- 2,8	- 3,8	- 4,9	- 4,9

Källor: Statistiska centralbyrån, riksbanken och finansdepartementet.

4.1 Produktion

Den för Sverige historiskt långa högkonjunktur för industrin, som satte fart i början av 1983 vände nedåt under 1989. Avmattningen blev överraskande snabb mot slutet av året.

Kapacitetsutnyttjandet i industrin nådde den rekordhöga nivån på drygt 90 % första kvartalet 1989. Fjärde kvartalet hade det minskat med nära två procentenheter. Genom omfattande investeringar under året höjdes produktionskapaciteten, men utnyttjandet av denna minskade. Orsaken var inte enbart problemet att rekrytera arbetskraft. En annan viktig orsak var minskad orderingång för en växande andel företag. Särskilt massa- och pappersindustrin, järn- och stål- samt transportmedelsindustrin mötte minskad efterfrågan under andra halvåret 1989, från exportmarknaden. Efterfrågan från hemmamarknaden steg svagt under 1989, men dämpades i början av 1990.

Så sent som i september i fjol uppgav mer än hälften av industriföretagen att det främst var bristen på produktionsfaktorer som begränsade produktionen. I början av året angav 2/3 av företagen istället efterfrågeläget som främsta hindret.

Nedgången i efterfrågan på industrins produkter gjorde att färdigvarulagren ökade under andra halvåret 1989. I massa- och stålindustrin drogs produktionstakten ned. Därmed minskade behovet av arbetskraft. Andelen företag med brist på arbetare minskade markant under fjärde kvartalet 1989, men arbetskraftsbristen var fortfarande omfattande i början av 1990. Första kvartalet i år angav nära hälften av industriföretagen att de hade brist på yrkesarbetare och en fjärdedel tekniska tjänstemän.

Industriproduktionen steg med 2,3 % under 1989, en klart lägre ökning än väntat. 1988 uppgick den till 3 %. Trots skillnaden mot 1988 med dess produktionsbortfall till följd av arbetsmarknadskonflikten i början av året blev produktionstillväxten klart långsammare 1989. Försvagningen kom främst under andra halvåret då produktionen minskade med 1,6 % jämfört med första halvåret.

Tabell 4:1 Industriproduktion
Procentuell volymförändring

	1987	1988	1989	1990	1991	
					Alt.1	Alt.2
Basindustri	3,6	0,9	1,8	-1,1	..	..
Verkstadsindustri exkl. varv	1,5	3,7	4,8	0,3	..	..
Övrig industri	3,5	3,0	-0,4	1,6	..	..
Industri, totalt	2,6	3,0	2,3	0,6	1,2	0,6

Anm: Basindustri omfattar gruvor, sågverk, massaindustri, pappersindustri samt järn-, stål- och metallverk.

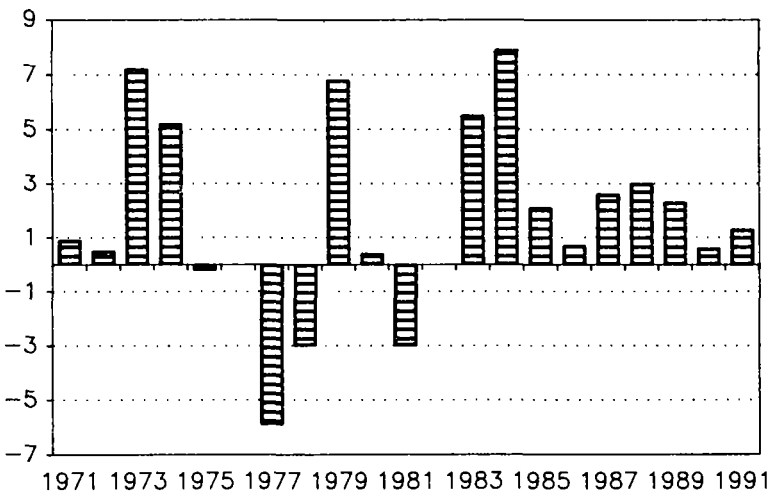
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

För verkstadsindustrin exklusive varv, som svarar för närmare hälften av industrins förädlingsvärde, steg produktionen kraftigt i fjol, med 4,8 %. För massaindustrin steg den med knappt 0,4 %. För järn- och stålindustrin minskade den med nära 1 %. I varvsindustrin föll produktionen markant.

Konjunkturedgången för industrin väntas fortsätta under 1990 och 1991. En viss återhämtning för massa- samt järn- och stålindustrin kan komma i år och nästa år, men för transportmedelsindustrin blir aktiviteten fortsatt dämpad. För industrin totalt blir efterfrågan, både från export- och hemmamarknaden, svag 1990 och industriproduktionen ökar med bara 0,6 %. I alternativ 1 för 1991 ökar den till 1,2 %. Med en högre kostnadsutveckling stiger industriproduktionen med 0,6 % nästa år.

Den snabba försämringen i verkstadsindustrins konkurrensläge får omedelbara effekter på produktionen. Företagen försöker hålla prisökningstakten nere, men eftersom kostnaderna stiger, pressas marginalerna. Utrymmet för investeringar minskar. Företagen tappar ytterligare marknadsandelar, både på hemma- och exportmarknaden. Verkstadsproduktionen växer knappast i år och ökar till omkring 1 % i alternativ 1 för 1991. I alternativ 2 blir det närmast nolltillväxt i verkstadsproduktionen.

Diagram 4:1 Industriproduktion
%-utveckling från föregående år



Anm: I diagrammet visas alternativ 1. För alternativ 2, se tabell 4:1.

Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

4.2 Lönsamhet

Ett sätt att mäta lönsamheten i industrin är att räkna fram *bruttoöverskottet*, dvs. hur mycket som återstår av förädlingsvärdet då lönekostnaderna räknats bort. Vinstutvecklingen mäts med bruttoöverskottets andel av förädlingsvärdet. Industrins *marginal* är produktpriset dividerat med rörlig kostnad.

Räntabiliteten i industrin låg på en historiskt hög nivå efter devalveringarna 1981 och 1982. Vinstandelen, dvs. driftsöverskottet brutto som andel av förädlingsvärdet, steg med ca 11 procentenheter mellan 1981 och 1984. Därefter var den oförändrad mellan 1985 och 1987, och föll 1988 och 1989 med sammanlagt ca 3 procentenheter, tabell 4:2. Under 1990 hamnar industrin på ungefär samma kostnadsnivå som 1982. Företag tvingas hålla tillbaka sina prisökningar för att försvara sina marknadsandelar. Det får direkt effekt på industrins lönsamhet, som nu snabbt försämras i år och nästa år. Bruttoöverskottsandelen beräknas falla med ytterligare drygt 2 procentenheter mellan 1989 och 1990. Den blir ungefär oförändrad i alternativ 1 för 1991, men faller med omkring 3 procentenheter i alternativet med högre löneökningar.

Lönsamhetsutvecklingen efter devalveringarna i början av 1980-talet var mest gynnsam för storföretag och varierade mellan olika branscher. Först under andra halvåret 1989 märks ett trendbrott för en stor del av de industri-företag som haft en hög vinstutveckling under de senaste åren. Större delen av transportmedelsindustrin redovisar negativt resultat för andra halvåret 1989, vilket väger tungt för industrins lönsamhet totalt. Resultatet blev också sämre för massaindustrin. Några storföretag, som t.ex. Asca, Ericsson och SKF noterade visserligen höga vinstökningar i sina delårsrapporter för andra halvåret 1989, men sammantaget ser vi en lönsamhetsförsämring för industrin 1989.

Lönsamhetsnedgången 1990 blir påfallande utbredd. Försämringen för den totala industrin speglar väl det mer utpräglade, trendmässiga fall som skedde för verkstadsindustrin sedan toppåren 1984–1985, då vinstandelen uppgick till ca 30 %. I år väntas verkstadsindustrins vinstandel ligga knappt en procentenhet över 1982 års nivå, ca 22 %.

Transportmedelsindustrin missgynnas av både kostnadsutvecklingen och den krympande bilmarknaden, både i Sverige och på viktiga exportmarknader, som Norden och USA. Skogsindustrins vinstandel steg 1989, trots en klar lönsamhetsförsämring under andra halvåret. Helårsförbättringen kompenserade emellertid det negativa bidraget från verkstads- och övrig industri till lönsamheten i industrin totalt. Denna gynnsamma inverkan försvinner i år för bl.a. massaindustrin och metallverken. Endast sågverkens lönsamhet förbättras 1990.

Utvecklingen 1991 är avhängig förändringen i timlönerna. Industrins arbetskraftskostnader väntas öka med ca 5 % i alternativ 1 för 1991, respektive nära 10 % i alternativ 2. Produktpriserna ökar däremot i klart lägre takt än föregående år, vilket gör att marginalerna krymper.

I alternativ 1 kan höjningen av produktpriserna bli mindre utan att lönsamheten faller ytterligare under 1990 års nivå för både verkstadsindustri och övrig industri. De lägre produktpriserna håller efterfrågan och produktion uppe. Lönekostnaderna per producerad enhet ökar också mindre genom en snabbare produktivitetstillväxt. Basindustrins lönsamhet minskar emellertid i det alternativet till följd av det pressade prisläget och begränsade avsättningsmöjligheter utomlands. Den fortsatta försämringen i basindustrins lönsamhet 1991 sätter därmed sin prägel på industrins lönsamhet totalt i alternativ 1.

I alternativ 2 försämras basindustrins lönsamhet ytterligare. Nedgången i lönsamhet fortsätter även för verkstadsindustrin och den övriga industrin, delvis genom försvagad konkurrenskraft. Vinstandelen 1991 blir därmed den lägsta sedan 1981.

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

Tabell 4:2 Rörliga kostnader, produktpriser, marginaler per producerad enhet samt bruttoöverskottsandel
Procentuell förändring

	1987	1988	1989	1990	1991	
					Alt.1	Alt.2
Insatskostnad	3,7	6,1	7,8	3,4	4,1	4,9
Lönekostnad ¹	4,6	8,5	9,1	7,4	2,9	8,2
Summa rörlig kostnad	4,1	6,9	8,2	4,6	3,7	6,0
Produktpris	4,1	6,1	7,7	3,8	3,6	4,4
Marginal	0,0	-0,7	-0,5	-0,8	-0,1	-1,5
Bruttoöverskottsandel ²	30,4	28,6	27,5	25,3	25,2	22,0

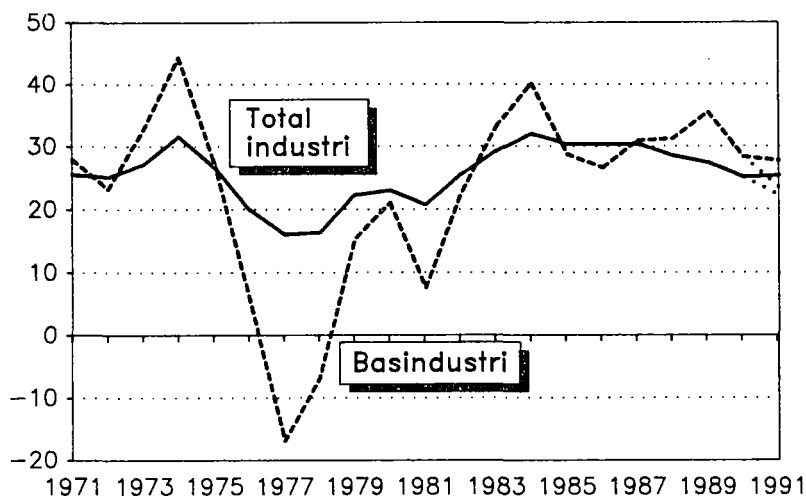
¹ Lönekostnad per producerad enhet.

² Som andel av förädlingsvärdet.

Anm: Uppgifterna avser industri exkl. petroleumraffinaderier och varv.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Diagram 4:2 Industrins bruttoöverskottsandel
Procent av förädlingsvärdet



Anm: Uppgifterna avser industri exkl. petroleumraffinaderier och varv. Punkterna för 1991 avser alternativ 2.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

5 Arbetsmarknaden

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

Den överhettning på arbetsmarknaden som tydligt framträdde 1988 kvarstod under 1989. Arbetslösheten fortsatte att sjunka och trots att sysselsättningen ökade kraftigt var arbetskraftsbristen besvärande.

Under vintern har allt klarare tecken kommit som tyder på en avmattning på arbetsmarknaden. Antalet nyanmälda platser stiger inte längre utan har det senaste kvartalet säsongrensats tenderat att minska. Speciellt inom tillverkningsindustrin är nedgången tydlig. Även antalet kvarstående lediga platser, som är ett mått på graden av arbetskraftsbrist, har varit något mindre under hösten och vintern jämfört med motsvarande period ett år tidigare. Statistiken från AMS är dock något osäker pga en statistikomläggning. I konjunkturinstitutets septemberbarometer angav 62 % av företagen inom tillverkningsindustrin brist på yrkesarbetare. I december hade motsvarande siffra sjunkit till 54 % och i mars till 45 %. Länsarbetsnämndernas vårrapporter 1990 var betydligt mer reserverade i sina arbetsmarknadsutsikter än motsvarande höstrapporter 1989. Detta ger en samlad bild av att trycket på arbetsmarknaden gradvis håller på att lätta.

Den svaga produktivitetsutvecklingen bidrar dock till att bristen på arbetskraft kommer att finnas kvar inom många områden.

I prognosen väntas sysselsättningsökningen bli markant lägre 1990 och 1991 jämfört med åren tidigare. Även tillväxten på utbudssidan avtar något 1990 men framförallt 1991. Arbetslösheten väntas stiga under hösten 1990 så att den uppgår till 1,6 % 1990 räknat som årsgenomsnitt. 1991 väntas arbetslösheten fortsätta att växa så att den i alternativet med fortsatt stora löneökningar blir 2,3 %. I alternativet med nedväxling av löneökningstakten väntas sysselsättningen bli något högre. Arbetslösheten blir då 2,0 % i årsgenomsnitt.

5.1 Sysselsättning

Ökningen av antalet sysselsatta var 67 000 om man jämför årsmedelvärdena för 1989 och 1988. Därmed var tillväxten t.o.m. något kraftigare än 1988. Inom loppet av bara två år har därmed sysselsättningen stigit med närmare 130 000 personer. Enligt nationalräkenskaperna ökade antalet arbetade timmar med 1,5 % under 1989. Då antalet sysselsatta ökade med 1,6 % innebär detta att den faktiska medelarbetstiden sjönk med 0,1 %. Detta är emellertid enbart en effekt av att 1989 hade färre arbetsdagar än 1988. Om hänsyn tas till dessa kalendariska effekter ökade antalet arbetade timmar med 2,1 % dvs. medelarbetstiden steg med 0,5 %.

Sysselsättningsexpansionen under 1989 skedde till största delen inom näringslivet. Av expansionen i antalet sysselsatta föll nästan 90 % på näringslivet.

Industrins sysselsättning steg relativt kraftigt under perioden 1984–1986. Under de tre senaste åren har expansionen varit mera dämpad och varit av storleksordningen en halv procent per år. Under 1989 ökade industrisysselsättningen under första halvåret för att sedan i det närmaste stagnera under andra halvåret. I prognosen väntas inte heller industrisysselsättningen expandera under de närmaste åren. Risken är istället uppenbar att många före-

Tabell 5:1 Arbetsmarknad
Tusental personer (i åldrarna 16–64 år)

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

	Nivå 1989	Förändring från föregående år				
		1988	1989	1990	1991	
					Alt.1	Alt.2
Sysselsättning:						
Jord- och skogsbruk	159	- 3	- 9	-3	-3	- 3
Industri	1 025	5	7	-2	-2	-10
Byggnadsverksamhet	290	3	11	4	-2	- 5
Privata tjänster	1 618	42	52	24	17	17
Kommunal verksamhet	1 182	20	8	13	10	3
Statlig verksamhet	192	- 7	- 2	-2	-2	- 2
Totalt	4 466	60	67	33	18	0
Arbetskraften	4 527	49	56	47	33	33
Arbetslöshet,	61	-12	-11	14	15	33
% av arbetskraften	1,4	1,6	1,4	1,6	2,0	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och finansdepartementet.

tag kommer att få uppleva en hård vinstpress om löneökningarna fortsätter i nuvarande takt. Några drastiska effekter på industrisysselsättningen väntas dock inte. Industriproduktionens utveckling var 1989 konsistent med sysselsättningsutvecklingen, d.v.s. en måttlig tillväxt första halvåret följt av stagnation under andra halvåret. Under 1990 och 1991 väntas en mycket svag ökning i industriproduktionen, knappt 1 % årligen. Detta innebär en produktivitetsökning på ca 1,5 %. En minskad överhettning på arbetsmarknad bör leda till en ökad produktivitet genom stabilare personalförhållanden. I motsatt riktning verkar det förhållandet att produktionsinskränkningar sker snabbare än neddragningar i sysselsättningen vid vikande avsettningsmöjligheter.

Sysselsättningen inom *byggnadsverksamheten* har stadigt ökat de senaste åren under den starka byggkonjunkturen. Enligt AKU accelererade tillväxten i antal sysselsatta under 1989. Tydligt är att löneutvecklingen för byggnadsarbetare möjliggjort en rekrytering av tidigare verksamma i branschen som lämnat yrket under perioden av minskat byggande i Sverige. Trots den stora ökningen i sysselsättning har bristen på arbetskraft varit utpräglad. Under hösten och vintern har dock balansen på byggarbetsmarknaden varit något bättre. Detta kom bl.a. till uttryck i konjunkturinstitutets byggbarometer där bristtalerna på yrkesarbetare sjönk tämligen kraftigt i såväl december som mars. Fortfarande är dock bristalen höga. Den starka tillväxt i byggnadsverksamheten som kännetecknat de senaste åren väntas nu brytas (se kap 8.4). Därmed kommer sysselsättningen att stagnera och under 1991 t.o.m. minska.

Den *privata tjänstesektorns* sysselsättningsexpansion fortsatte även under 1989. Tillväxten blev t.o.m. högre än under 1988 och på två år har därmed ökningen varit närmare 100 000 personer. Sysselsättningsexpansionen väntas under 1990 och 1991 dämpas. Stora delar av sektorn går i början på 1990-talet in i ett lugnare skede efter en mycket expansiv utveckling under andra hälften av 1980-talet. Detta gäller t.ex. varuhandeln, restaurang- och hotellsektorn och även delar av finanssektorn. Skattereformens momsbreddning

Tabell 5:2 Produktion och sysselsättning i timmar
Årlig procentuell förändring

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

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

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

bidrar i viss mån till denna utveckling men också den låga konsumtionstillväxten under 1989 och 1990. Mot bakgrund av detta väntas sysselsättningsökningen stanna vid ca 20 000 personer såväl 1990 som 1991.

Under den långvariga högkonjunkturen i slutet av 1980-talet har sysselsättningen i den *kommunala sektorn* ökat relativt långsamt jämfört med decenniets första hälft. Medan sysselsättningen i genomsnitt steg med 28 000 personer under perioden 1980–1985 var motsvarande ökning bara ca 10 000 personer under åren 1986–1989. Kommunerna har haft svårt att kunna konkurrera om personalen i den heta arbetsmarknadssituationen. När nu arbetsmarknaden blir något svalare och personalbristen inom vård och barn- och äldreomsorg är stor på många håll öppnas möjligheter för kommunerna att öka sysselsättningen i något snabbare takt än de senaste åren. Det kommunala skattestoppet kommer emellertid göra kommunernas ekonomiska situation ytterst ansträngd varför någon större sysselsättningsexpansion inte är möjlig. I höglöncalternativet 1991 får kommunerna extra stora ekonomiska svårigheter vilket påverkar rekryteringsmöjligheterna.

1990 väntas antalet genomsnittligt sysselsatta personer öka med ca 35 000, dvs. en halverad ökning jämfört med 1989. Denna ökning är till stor del en följd av utvecklingen under 1989. Under loppet av 1990 blir sysselsättningsexpansionen betydligt lägre än 35 000 men ökningen under senare delen av 1989 ger effekter på skillnaden i årsmedeltal. Under 1991 väntas sysselsättningen stagnera helt i höglöncalternativet. Konjunkturedgångens effekter slår då starkare även på sysselsättningen. Minskningen kommer främst inom industri och byggssektorn medan ökningarna inom den privata tjänstesektorn och den kommunala sektorn blir mycket måttliga.

Antalet arbetade timmar väntas 1990 öka med endast 0,4 %. Den svaga utvecklingen av produktionen i höglöncalternativet under 1991 gör att anta-

let arbetade timmar kommer att stagnera helt. Detta innebär att medelarbetstiden i stort sett blir oförändrad både 1990 och 1991. Bakom detta ligger en rad motverkande faktorer. Potentialen för de s.k. dynamiska effekterna av marginalskattesänkningen bedöms vara relativt stor. Konjunkturläget innebär dock att efterfrågan på arbetskraft utgör en stor begränsning för möjligheterna att realisera en önskad expansion av medelarbetstiden. Anpassningen till det nya skattesystemet kommer också att vara utdragen över en längre tidsperiod. Reformen avseende de två första dagarna av den sjätte semesterveckan bidrar till att medelarbetstiden inte ökar.

5.2 Utbudet av arbetskraft

Den starka efterfrågan på arbetskraft under 1989 återspeglades även i en påtaglig uppgång av arbetskraftsdeltagandet och en snabb tillväxt av utbudet. Andelen av befolkningen i yrkesaktiva åldrar (16–64 år) som deltog i arbetskraften steg med 0,5 procentenheter till 84,5 % och antalet personer i arbetskraften ökade med 56 000. Denna ökning förklaras till ungefär lika stor del av befolkningsmässiga faktorer som av förändringar i arbetskraftsdeltagandet. Befolkningen i åldrarna 16–64 år ökade med ca 34 000 om man jämför årsgenomsnittet mellan 1989 och 1988.

Under 1988 var nettoinvandringen till Sverige ca 29 000 personer. 1989 var denna siffra betydligt högre, närmare 46 000 personer. Uppskattningsvis är ca 75 % av denna invandring personer i yrkesverksamma åldrar. Detta är den klart högsta nettoinvandringen under hela 1980-talet. Man måste gå tillbaka till år 1970 för att finna högre siffror. En stor del av invandrarna är flyktingar som först efter en längre tidsperiod kommer ut på arbetsmarknaden.

Under 1989 ökade arbetskraftsdeltagandet särskilt starkt bland ungdomsgrupperna. För den yngsta åldersgruppen, 16–19 år, steg arbetskraftstalen 1988 efter en lång nedgångsperiod. 1989 fortsatte denna utveckling i ökad takt. För åldersgruppen 20–24 år syns en likartad utveckling med den skillnaden att uppgången i arbetskraftsdeltagande var något mindre 1989 än 1988. Den stora efterfrågan på arbetskraft gör att fler väljer att förvärvsarbeta vid sidan av gymnasie- och högskolestudier. Konstruktionen av studiemedelsystemet medför dock höga marginaleffekter vilket dämpar effekten på det totala arbetskraftsutbudet.

Tabell 5:3 Relativa arbetskraftstal för olika åldersgrupper
Årsmedeltal 1989 och förändring i procentenheter

	Nivå 1989	Förändring från föregående år				
		1986	1987	1988	1989	1990
16–19 år, män	48,1	-0,2	-2,6	0,6	2,7	1,0
kvinnor	51,3	-2,2	-1,1	1,1	1,8	1,0
20–24 år, män	88,0	-1,3	-1,1	2,3	0,8	0,8
kvinnor	82,0	-0,1	-1,8	0,9	1,1	0,0
25–54 år, män	95,1	0,1	-0,1	0,0	0,4	0,2
kvinnor	91,0	0,9	0,1	0,4	0,2	0,2
55–64 år, män	74,8	-0,5	1,0	0,0	-0,1	0,5
kvinnor	64,3	1,5	2,7	0,6	-0,4	0,5
Totalt	84,5	0,3	0,1	0,6	0,5	0,3

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU), konjunkturinstitutet, finansdepartementet.

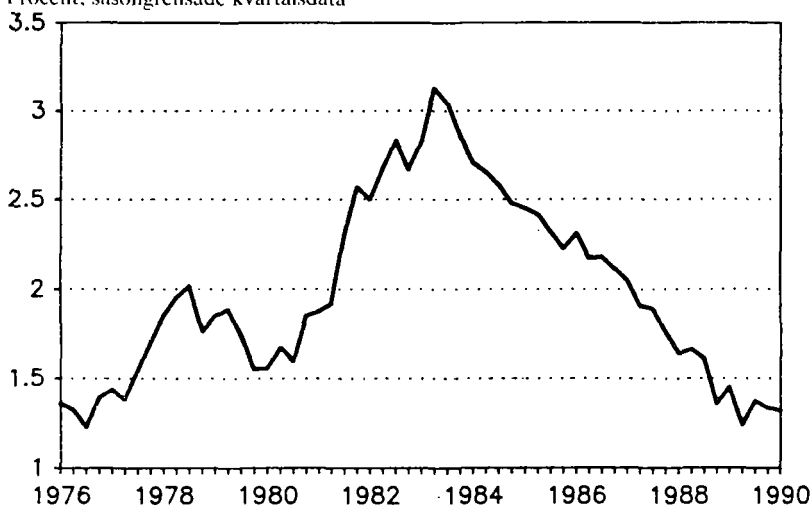
Under 1990 förutses arbetskraftsdeltagandet fortsätta att öka i ungdomsgrupperna och bland de äldre. Totalt väntas det relativa arbetskraftstalet öka med 0,3 procentenheter 1990. I det förhållandevis svalare arbetsmarknadsläget 1991 väntas uppgången stanna vid 0,1 procentenheter. Invandringen väntas under året totalt uppgå till ca 40 000. Detta är alltså något lägre än under 1989 men dock en historiskt sett hög nivå.

Sedan 1986 omfattar de månatliga arbetskraftsundersökningarna inte personer som är 65 år eller äldre. För gruppen mellan 65 och 74 år görs emellertid en specialundersökning under fjärde kvartalet varje år. Enligt denna undersökning deltog fjärde kvartalet 79 000 personer i åldrarna 65–74 år i arbetskraften. Detta motsvarade 9,3 % av befolkningen i dessa åldersgrupper. Antalet män var ungefär dubbelt så stort som antalet kvinnor, vilket innebär att 13,5 % av männen och 5,8 % av kvinnorna ingår i arbetskraften. Ökningen jämfört med 1988 är 5 000 personer eller 0,5 % uttryckt som arbetskraftsandel. Mellan 1987 och 1988 steg antalet personer mellan 65 och 74 år i arbetskraften med 10 000. Merparten av de sysselsatta i dessa åldersgrupper är egna företagare men den stora uppgången under 1988 gällde i första hand anställda. Utvecklingen 1989 var något överraskande den motsatta. Antalet företagare i mätningen ökade med 9 000 medan antalet anställda minskade med 4 000.

5.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Den genomsnittliga arbetslösheten under 1989 uppgick till 1,4 % av arbetskraften. I antal personer motsvarar detta 61 000. Nedgången var därmed 11 000 jämfört med 1988. 1983 nåddes en topp i arbetslösheten på 2,9 % (korrigerat AKU). Därefter har alltså arbetslösheten mer än halverats. Under första halvåret 1989 fortsatte den långa perioden av stadigt sjunkande arbetslöshet. Den tendens till något dämpad efterfrågan på arbetskraft som

Diagram 5.1 Arbetslöshet
Procent, säsongrensade kvartalsdata



Källa: Statistiska centralbyrån (AKU).

kunnat skönjas under hösten och vintern har hittills inte slagit ut i någon ökning i arbetslösheten. Säsongsrensats har nu arbetslösheten legat stilla kring 1,4 % under den senaste 12-månadersperioden, dvs. även första kvartalet 1990.

Arbetslösheten fortsatte 1989 att minska i hela landet. En viss regional utjämning har skett i den meningen att nedgången varit relativt sett större i län med hög arbetslöshet. När nu sysselsättningutvecklingen stagnerar är det dock troligt att arbetslösheten först kommer att börja stiga i dessa län.

Tabell 5:4 Relativ arbetslöshet i olika åldrar
Procentandel av arbetskraften i respektive åldersgrupp

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

Anm: Siffrorna för åren 1983–1986 har reviderats med hänsyn till omläggningen av mätmetod i AKU.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Antalet latent arbetssökande – dvs. personer som i arbetskraftsundersökningarna uppger att de kan och vill arbeta men av olika skäl inte aktivt söker arbete och därför inte räknas in i arbetskraften som arbetslösa – var 1987 50 000. 1988 sjönk antalet med hela 15 000 medan minskningen 1989 endast var 1 000. Första kvartalet 1990 noterades en ökning jämfört med första kvartalet 1989. Samma mönster har antalet personer som är undersysselsatta av arbetsmarknadsskäl uppvisat. Även här är antalet högre under första kvartalet 1990 än under motsvarande period 1989. Ökningar av dessa kategorier brukar också normalt föregå en ökning av den öppna arbetslösheten. Problemet med deltidsarbetslösheten finns i första hand inom den kommunala sektorn men också inom handeln. Arbetsmarknadsmyndigheterna har genom diskussioner och överenskommelser med kommuner och landsting sökt komma tillrätta med detta. Någon förbättring det senaste året har inte uppnåtts.

Arbetslösheten i åldrarna 20–24 år har de senaste åren minskat markant. 1989 var denna 3,0 % jämfört med t.ex. 5,1 % 1986. I den yngsta gruppen, 16–19 år, var arbetslösheten lika stor 1989 som 1988. Det är här dock viktigt att notera att ungdomslagen nu nästan försvunnit.

Även reduceringen i arbetslösheten för åldersgruppen 55–64 har varit stark de senaste åren. En viss uppgång i arbetslösheten för denna grupp har emellertid registrerats under första kvartalet 1990. Urvalet i AKU är dock för litet för att man ska kunna dra några större slutsatser av detta.

Den svaga utvecklingen av sysselsättningen gör att arbetslösheten kommer att öka under hösten 1990. Under 1991 fortsätter denna utveckling. Arbetsmarknaden hotar då att vika på bred front. Kostnadsutvecklingen gör att industrins konkurrenskraft nu försvagats så mycket att effekterna på sysselsättningen börjar bli kännbara. Stora delar av privata tjänstesektorn stagnerar samtidigt som den kommunala ekonomin inte klarar att suga upp arbets-

kraft i någon större utsträckning. I höglönealternativet väntas arbetslösheten bli 2,3 % i årsmedeltal 1991. Detta innebär dock att arbetslösheten vid slutet av 1991 överstiger 2,5 %. Antalet arbetslösa skulle då vara ca 120 000 personer. Detta trots att semesterreformen stramar åt arbetskraftsutbudet 1991.

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

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Sysselsättningsskapande åtgärder	59	93	67	53	40	29	18
– beredskapsarbete	59	41	24	19	17	14	10
– ungdomslag	–	31	31	24	18	10	5
– rekryteringsstöd	–	21	12	10	6	5	3
Arbetsmarknadsutbildning (AMU)	38	37	33	34	36	40	37
Företagsutbildning	1	5	2	3	4	3	4
Åtgärder för arbetshandikappade ²	66	68	72	79	82	84	87
Totalt	168	200	175	170	161	156	146

¹ Utbildning vid permitteringshot, flaskhalsutbildning m.m.

² Samhall, lönebidrag, arbetsmarknadsinstitutet (AMI) och offentligt skyddat arbete.

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

Under de senaste åren har arbetsmarknadspolitiken lagts om så att de utbudsrikade åtgärderna har fått ökad omfattning. Detta innebär t.ex. ökad omfattning av utbildnings- och rehabiliteringsinsatser och en förstärkning av platsförmedlingen. Samtidigt har de sysselsättningsskapande åtgärderna kraftigt minskat. Vid årsskiftet fanns endast ca 9000 personer i beredskapsarbeten. Antalet personer i speciella program för arbetshandikappade har fortsatt att öka under 1989. Däremot minskade antalet personer i arbetsmarknadsutbildningen (AMU) efter att under flera år i rad ha ökat. I prognosen görs ett rent tekniskt antagande om en oförändrad nivå av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

6.1 Löner

Den preliminära lönesummestatistiken från nationalräkenskaperna tyder på att de kostnadsmässiga timlönerna för samtliga löntagare ökade med 9,4 % mellan helåren 1988 och 1989, se tabell 6:1. De avtalsmässiga kostnadsökningarna blev 6,4 % vilket är det högsta utfallet sedan 1980. Löneglidningen hamnade på rekordnivån 3,0 %. Utfallet för LO-området bedöms till knappt 10 1/2 %, för privata tjänstesektorn till 8,8 % och för offentliga sektorn till 8,6 %. Inom offentliga sektorn är spridningen påtaglig. Löntagare inom kommunala sektorn fick knappt 7 %, medan statsanställda (exkl. lärare) fick drygt 11 %.

Årets och fjolårets avtalsrörelser präglades av centrala förhandlingar mellan de stora kollektiven. Tillåtna och otillåtna strejker, lock-out, varsel m.m. blev vanligt förekommande inslag. I dagsläget har hela arbetsmarknaden centrala avtal gällande 1990. För 1991 har sektor skola ett avtal som ger dem 3 % utöver vad de kommunalanställda avtalar fram för nästa år.

Tabell 6:1 Timlöner och arbetskraftskostnader
Årlig procentuell förändring

	Samtliga löntagare			Industriarbetare			Sociala kostnader	Arbetskraftskostnader
	Avtal	Löneglidning	Timförtjänst	Avtal	Löneglidning	Timförtjänst		
1980	7,4	1,8	9,2	6,1	3,2	9,3	0,8	10,2
1981	6,2	2,7	8,9	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	4,7	1,7	6,4	3,8	2,9	6,7	2,4	9,3
1984	5,7	2,2	7,9	6,2	4,1	10,3	-0,1	10,2
1985	4,2	3,3	7,5	3,8	3,7	7,5	0,2	7,7
1986	6,1	2,5	8,6	3,9	3,5	7,4	0,0	7,4
1987	3,6	2,8	6,4	..	..	6,4	0,6	7,0
1988	4,2	2,3	6,5	3,4	5,0	8,4	0,0	8,4
1989	6,4	3,0	9,4	4,6	5,3	9,9	0,6	10,6
1990	5,6	2,9	8,5	..	..	7,5	0,9	8,5

Anm: Uppgifterna för samtliga löntagare baserar sig på lönesummestatistik. Uppgifterna för industriarbetare grundar sig på förtjänststatistik. Förtjänststatistiken har i förekommande fall kompletterats med engångsbelopp, som ej ingår i SCB:s statistik. Avtalskonstruktionen för industriarbetare 1987 omöjliggör en meningsfull uppdelning på avtal och löneglidning.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Nästan samtliga avtal för 1990 innehåller en omförhandlingsklausul som utlöses vid den tidpunkt konsumentprisindex i år överstiger december 1989 med 4,0 % (banksektorns omförhandlingsgräns är 7 %). Omförhandlingsvallen bröts igenom redan i mars, vilket blev känt i mitten av april. Både LO och PTK har hos SAF begärt omförhandlingar.

Den avtalsmässiga lönekostnadsutvecklingen för alla löntagare bedöms till drygt 5 1/2 % i år. Bank- och offentlig sektor fick höga avtal. Inom offentliga sektorn blev spridningen mellan olika grupper stor. De grupper som fick relativt mindre i fjol fick mer i årets avtalsrörelse. Ett fortsatt mycket stramt arbetsmarknadsläge i år medför att löneglidningen bedöms bli nästan lika

stor som i fjol. Löneglidningen uppskattas till drygt 3 1/2 % i näringslivet och till knappt 1 1/2 % i offentlig sektor. Den totala genomsnittliga löneökningen mellan helåren 1989 och 1990 bedöms bli 8,5 %. I denna siffra ryms inte något lönepåslag via omförhandlingsklausulen. ATP-avgiften höjs med 2 % under det att folkpensionsavgiften sänks lika mycket. Arbetsmiljöavgiften och breddad bas för arbetsgivaravgifterna samt en marginell sänkning av de avtalade arbetsgivaravgifterna drar upp timkostnaden med ytterligare 0,9 procentenheter i år. I år sänks vissa avtalade arbetsgivaravgifter tillfälligt, för att sedan höjas till 1989 års nivå 1991. Premiebortfallet skall tas igen under de kommande åren utan att löneutrymmet skall påverkas. Dessa omperiodiseringar av de avtalade lönebikostnaderna antas ej påverka företagens underliggande prissättningbeteende.

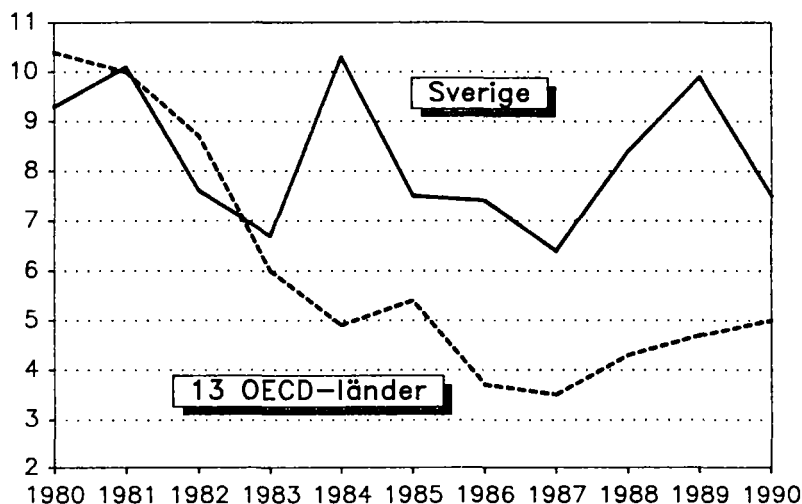
När det gäller den svenska ekonomins utveckling nästa år har prognoserna gjorts enligt två alternativ. I alternativ 1 antas timlönerna, inklusive semesterreformen, stiga med 3 %, dvs. en önskvärd takt för att börja komma till rätta med vårt relativa kostnadsläge gentemot våra viktigaste konkurrentländer. Skattereformens underfinansiering vad gäller hushållsektorn ger i sig en real köpkraftsökning på cirka 2 %. Detta innebär att hushållen vid mycket måttliga löneökningar ändå uppnår en rejäl köpkraftsökning. Samtidigt för begränsade löneökningar med sig goda möjligheter för företagen att växla ned prisförväntningarna och prisökningarna till en nivå som är förenlig med bibehållen eller förbättrad konkurrenskraft och hög sysselsättning. I det andra alternativet antas timlönerna, inklusive semesterreformen, stiga med 8 % dvs endast något lägre än föregående år.

Arbetsmiljöavgiften försvinner, sjukförsäkringsavgiften sänks en procentenhet och arbetsgivaravgifterna i övrigt sänks med 1,5 procentenheter. Samtidigt övertar arbetsgivarna kostnaderna för sjuklön under de första två veckorna. Sociala avgifter skall utgå på sjuklönen. Kostnaderna för detta neutraliseras genom en motsvarande sänkning av avgiftsuttaget. Basen för arbetsgivaravgiften breddas påtagligt. Bruttokostnaden per timme ökar med drygt 1 % till följd av dessa förändringar. Breddningen av basen för uttaget av kollektiva avgifter antas inte leda till ökade kostnader för företagen på lång sikt. Basbreddningen kommer att ha en dämpande verkan på lönebildningen och dessutom delvis övervältras via priserna. Vidare beräknas omfattningen av vissa förmåner reduceras betydligt i och med att de skattemässiga incitamenten för alla parter försvinner. Skattereformen leder i inledningsskedet till ytterligare belastning för företagen vilket också bör ha en dämpande inverkan på framför allt löneglidningen. Införandet av två extra semesterdagar 1991 medför en kostnadsökning för arbetsgivarna i storleksordningen 0,6 %. Denna kostnad registreras som en ökning av timlönen och är inräknad i våra prognosalternativ.

Alternativ 1 skall i jämförelse med alternativ 2 tolkas som att arbetsgivarna övervältrat kostnadsökningarna till följd av skattereformen i större utsträckning via dämpad förtjänstutveckling än genom ökade priser. Vidare skall låglönealternativet ses som att arbetsmarknadens parter tagit ordentlig hänsyn till den starkt vikande industrikonjunkturen, den försämrade konkurrenskraften och lägre lönsamhet samt begynnande ökning av den mycket låga arbetslöshetsnivån.

I jämförelse med förhållandena i vår omvärld stiger de svenska timlönkostnaderna snabbt, se diagram 6:1. I diagrammet jämförs timlönutvecklingen inom industrin i Sverige med de länder som ingår i den svenska valutakorgen (exkl. Spanien och Schweiz). De s.k. korgländerna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden. Timförtjänsten för industriarbetare i Sverige steg i fjol med 9,9 % jämfört med 1988. Under samma period bedöms timlönerna ha ökat med 4,7 % inom OECD-området. I år väntas – med de förutsättningar som redovisats – differensen krympa till ca hälften jämfört med i fjol. Som framgår av diagrammet har den svenska industriarbetarlönen ökat påtagligt mer än i våra konkurrentländer alltsedan 1983.

Diagram 6:1 Nominell timlön inom industrin
Årlig procentuell förändring, nationell valuta



Anm: De 13 OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden.

Källor: OECD, statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet.

6.2 Konsumentpriser

Under loppet av 1989 steg konsumentprisindex (KPI) med 6,7 %. Mellan helären 1988 och 1989 blev ökningen 6,5 %. Prisökningen blev något högre än 1988 och förklaras nästan uteslutande av inhemska kosnadsökningar. Vinstmarginalutvecklingen i den skyddade sektorn synes ha varit blygsam, vilket är naturligt med hänsyn till den svaga konsumtionsutveckling. De bakomliggande prisdrivande faktorerna var i stället lönekostnads- och produktivitetsutveckling. Mätt enligt nettoprisindex (NPI), dvs KPI-utvecklingen sedan nettot av indirekta skatter och subventioner vägts bort, ökade priserna ungefär en halv procentenhet mindre under loppet av 1989.

Under loppet av första kvartalet i år steg priserna med 6,5 %. Helårstakten för KPI nådde sitt maximum i mars, 11,2 %. Exkluderas de direkta effek-

Tabell 6:2 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring och bidrag därtill

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

	1988	1989	1990	1991	
				Alt.1	Alt.2
KPI, dec-dec	6,1	6,7	9,8	6,2	9,4
Importpriser	0,5	0,7	1,0	0,6	0,8
Bostäder	1,7	1,7	1,9	0,6	1,7
Indirekta skatter	0,9	0,7	4,0	3,5	3,5
Inhemska kostnader	3,0	3,6	2,9	1,5	3,4
KPI, årsgenomsnitt	5,8	6,5	10,0	7,3	9,1
KPI, exkl. skattereform			7,4	3,7	5,5

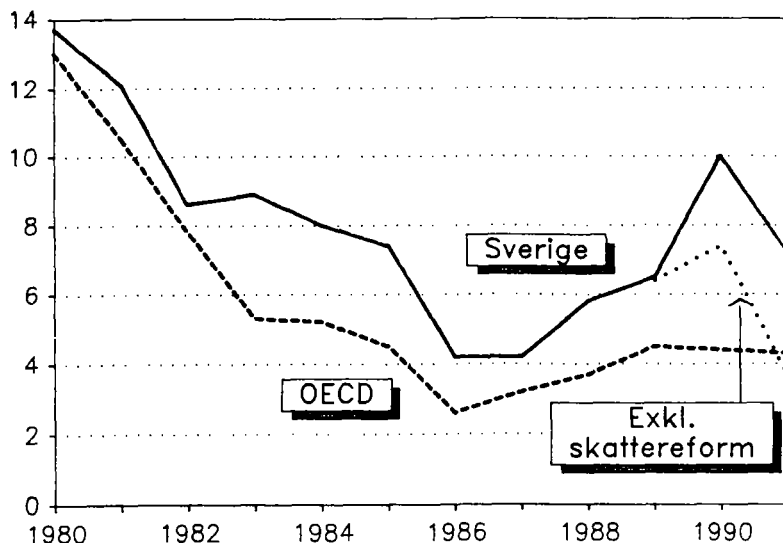
Anm: Skattereformens direkta prispåverkan redovisas under posten indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

terna av skattereformen är motsvarande tolv månaderstal 8,3 %. Under perioden 7:e februari till 12:e april gällde allmänt pris- och hyresstopp. Prisregleringen 1987 ledde – tillsammans med den svaga utvecklingen av privat konsumtion – otvetydigt till en bestående prisdämpning kring en procentenhet. Mot denna bakgrund och en förväntad blygsam uppgång för konsumtionen i år synes det inte realistiskt att räkna med ett fullständigt återtagande av förhindrade prisökningar.

De direkta effekterna från finansieringen av skattereformen påverkar KPI med ca 2,9 % under loppet av året och med 2,6 % mellan helåren 1989 och 1990. Importpriserna på bearbetade varor ökar mer än i fjol, främst till följd

Diagram 6:2 Konsumentpriser
Procentuell ökning mellan årsgenomsnitten i Sverige och OECD.



Anm: För 1990 och 1991 har även KPI-ökningen exklusive de prishöjande effekterna av skattereformen lagts in. Siffrorna för 1991 baseras på alternativ 1.

Källor: OECD, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

av att världsmarknadspriserna för dessa varor sammantaget stiger samt att den svenska kronan sjunker effektivt med den korg av valutor som har störst betydelse för vår import. Andra faktorer är t.ex. att kaffepriset bedöms ha nått sin botten under första kvartalet. Regeringen och folkpartiets överenskommelse att tillfälligt höja mervärdeskatten med en procentenhet drar upp konsumentpriserna med knappt en procentenhet under loppet av året. Höjd alkohol- och tobaksskatt fr.o.m. 8:e maj påverkar KPI med ett par tiondels procentenheter. Hyrorna stiger med 7,5–8 % och kostnaderna för boende i småhus med drygt 9 %, exklusive effekter av skattereformens finansiering. En av de största enskilda faktorerna bakom kostnadsökningarna i egna-hemsboendet är räntehöjningarna som inträffade i början av året. Arbetskraftskostnaden väntas bli något lägre i år, framför allt inom näringslivet. Sammantaget bedöms KPI stiga med 9,8 % under loppet av innevarande år och med 10,0 % mellan helåren 1989 och 1990. Exklusive effekterna av skattereformen stiger KPI 7,4 %.

Under 1991 beräknas de direkta effekterna av finansieringen av skattereformen dra upp prisnivån med ca 3 1/2 % räknat både under loppet av året och som årsgenomsnitt. Den privata konsumtionens ökningstakt väntas accelerera något i samband med skattereformens expansiva effekter för hushållssektorn. Detta medför enligt vår bedömning att vinstmarginalerna i den skyddade sektorn kan hållas oförändrade i låglönealternativet. Det är möjligt att de konkurrensfrämjande åtgärder som vidtagits inom bl.a. jordbruk- och textilsektorn samt skattereformens prisdämpande inverkan genom bl.a. effektivare resursallokering, ger större utslag än vad som inkluderats i kalkylerna. Mot bakgrund av det ovan nämnda beräknas KPI under loppet av 1991 stiga med ca 6 % i alternativ 1 och drygt 9 1/2 % i alternativ 2. Mellan helåren 1990 och 1991 skattas prisökningarna till knappt 7 1/2 % i alternativ 1 och ca 9 % i alternativ 2. Det är 2–4 procentenheter högre än de förväntade prisökningarna bland OECD-länderna. Borträknas den del av finansieringen av sänkta inkomstskatter som direkt påverkar konsumentprisindex, sjunker prisökningstakten till 3,7 resp. 5,5 % 1991.

7.1 Hushållens disponibla inkomster

Under de första åren under 1980-talet minskade hushållens realt disponibla inkomster till följd av den allmänt svaga ekonomiska utvecklingen. Sedan 1983 har emellertid realinkomsterna ökat varje år. Bakom förbättringen av hushållens ekonomi ligger förutom stigande reallöner och sysselsättning förbättringar av de sociala förmånerna. Förra året ökade hushållens realt disponibla inkomster med ca 2% och låg därmed, räknade per capita, 4,5% över 1980 års nivå.

Skattereformens båda steg påverkar i hög grad hushållens inkomster i år och nästa år. Reformen innebär kraftiga sänkningar av inkomstskatten i kombination med ökad indirekt beskattning. Särskilda fördelningspolitiska åtgärder vidtas i år genom höjningar av pensionstillskotten och nästa år även genom ökade barnbidrag och bostadsbidrag. I år beräknas skatteomläggningen vara i stort sett neutral för hushållen. Skattereformen leder under 1991 till en ökning av hushållens disponibla inkomster, även efter de extra prisökningar som uppkommer till följd av finansieringen av inkomstskattesänkningen, se tabell 7:1.

Tabell 7:1 Skattereformens effekter på hushållens disponibla inkomster

	1990	1991
<i>Miljarder kr.</i>		
Skattesänkning	15,3	32,8
Transfereringar	0,4	7,6
Disponibel inkomst	15,7	40,4
<i>Procentuellt bidrag</i>		
Disponibel inkomst	2,6	5,4
Prisökning	2,6	3,6
Real disponibel inkomst	0,0	1,8

Anm.: Beräkningarna avser effekter jämfört med en indexreglering av föregående års skattesystem och vad gäller finansieringen av skattesänkningen, de poster som direkt drabbar hushållen.

År 1990 beräknas hushållens realt disponibla inkomster stiga med ca 2% och nästa år med drygt 2,5% i alternativ 1 och med ca 4% i alternativ 2, se tabell 7:2.

Hushållens löneinkomster beräknas öka med ca 10% 1990 och med ca 5,5% resp. knappt 10,5% i resp. alternativ 1991 med de förutsättningar angående timlön och sysselsättning som redovisats i tidigare kapitel. Löneinkomsterna i år dras upp av retroaktiva utbetalningar till följd av avtalen för 1989 inom det offentliga området. Detta verkar neddragande på ökningstakten av de utbetalda lönerna nästa år eftersom jämförelsenivån höjs. Den för 1991 föreslagna arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen innebär att arbetsgivaren skall betala sjukersättning under de första 14 dagarna av en sjukdomsperiod. Denna ersättning registreras i tabellen som lön, vilket drar upp lönesumman nästa år med 15-16 miljarder kr.

Inkomstöverföringarna från den offentliga sektorn beräknas öka med ca

Tabell 7:2 Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
<i>Löpande priser</i>								
Löner	528,1	579,9	612,3	639,6	11,1	9,8	5,6	10,3
Företagarinkomster	60,4	64,2	66,8	68,9	14,8	6,2	4,1	7,4
Räntor och utdelningar, netto	-20,6	-22,1	-24,5	-24,5				
Inkomstöverföringar från offentlig sektor	249,7	276,4	291,8	296,3	10,0	10,7	5,6	7,2
Övriga inkomster, netto	86,5	96,0	100,3	102,3	6,2	10,9	4,4	6,6
Direkta skatter, avgifter m.m.	292,6	307,8	290,3	303,7	13,9	5,2	-5,7	-1,3
Disponibel inkomst	611,7	686,5	756,3	778,9	8,8	12,2	10,2	13,5
Privat konsumtion	634,0	704,4	767,2	785,5	7,3	11,1	8,9	11,5
<i>1985 års priser</i>								
Disponibel inkomst	490,5	501,0	514,3	521,5	2,1	2,1	2,7	4,1
Privat konsumtion	508,4	514,0	521,7	525,9	0,7	1,1	1,5	2,3
Sparkvot, nivå i %	-3,6	-2,6	-1,4	-0,8				

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

1/2% i fasta priser 1990 och minska med 1 1/2% 1991, se tabell 7:3. Förändringen avser inkomstöverföringarna före skatt. Barnbidraget höjdes med 900 kr. per barn och år från den 1 januari i år och med ytterligare 2280 kr. nästa år. För att kompensera pensionärer med låga inkomster för höjda indirekta skatter m.m. som följer av skattereformens båda steg uppjusteras pensionstillskotten och de kommunala bostadstilläggen. Studerande kompenseras genom höjda studiemedel. Bostadsbidragen ökar nästa år till föjd av skattereformen.

Utbetalningarna från sjukförsäkringen ökade kraftigt 1988 efter att sjukförsäkringen reformerats. Sedan dess har det s.k. sjukalet (antal ersatta dagar per sjukpenningförsäkrad) varit i stort sett oförändrat och väntas minska något i år. Arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen, som föreslås införas nästa år, minskar utbetalningarna från sjukförsäkringen med 15-16 miljarder kr. Arbetsgivarperioden väntas bidra till att behandlingen av arbetsskadeärenden inom försäkringskassorna blir snabbare och därmed kan sjukförsäkringsperioden i arbetsskadeersättning förkortas. Det innebär att utbetalningar överflyttas från sjuk- till arbetsskadeersättning i snabbare takt än tidigare. Inom arbetslöshetsförsäkringen höjs den högsta dagpenningen fr.o.m. 1990 årligen i takt med löneutvecklingen för industriarbetare. Egenavgifterna i arbetslöshetsförsäkringen höjs fr.o.m. 1991 med ca 12 kr. per månad. Ökad arbetslöshet medför en kraftig ökning av arbetslöshetsunders-
töden.

Tabell 7:3 Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll

	Miljardkr. kr., löpande priser				Procentuell förändring, 1985 års priser			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
Från staten	105,9	116,5	134,2	134,8	1,9	0,0	7,4	6,1
Barnbidrag	10,5	12,1	16,3	16,3	- 4,4	4,7	25,6	23,5
Folkpension och delpension inkl. KBT och delpension	64,5	68,7	74,9	74,9	1,1	- 2,4	1,5	- 0,1
Tjänstepensioner	3,1	3,2	3,4	3,4	4,2	- 4,4	- 1,1	- 2,7
Arbetskadeförsäkring	8,3	10,5	14,3	14,7	13,3	14,9	26,8	28,2
Övrigt	20,0	21,9	25,3	25,5	3,2	- 0,4	7,6	6,8
Från kommunerna	22,8	24,0	25,8	26,0	4,7	- 4,0	- 0,1	- 0,9
Bostadsbidrag	2,7	2,9	3,0	3,0	-10,9	- 3,5	- 3,6	- 5,2
Tjänstepensioner	3,8	4,1	4,4	4,4	3,2	- 3,1	0,0	- 1,7
Socialbidrag	3,6	3,2	3,5	3,5	-15,6	-17,4	0,5	0,2
Övrigt	12,7	13,8	14,9	15,1	17,6	- 0,7	0,4	0,0
Från socialförsäkrings- sektorn	121,1	135,9	131,9	135,5	4,4	2,0	- 9,5	- 8,6
Allmän tilläggspension	69,2	77,6	87,6	87,6	7,3	2,0	5,2	3,4
Sjukförsäkring m.m.	45,9	50,4	34,6	36,3	3,5	- 0,3	-36,0	-33,9
Arbetslöshetsförsäkring	6,0	7,9	9,7	11,6	-16,3	19,7	15,0	35,3
Summa inkomstöverföringar	249,7	276,4	291,8	296,3	3,3	0,6	- 1,6	- 1,7

Anm.: Deflatering är gjord med konsumentprisindex.

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Hushållens nettoinkomster av räntor och utdelningar försämrades med drygt 12 miljardkr. mellan 1986 och 1989 till följd av att skulderna ökade mer än de finansiella tillgångarna. Detta illustrerar den belastning på hushållens inkomster som lånefinansieringen av den privata konsumtionen innebär. Det beräknade fortsatta underskottet i det finansiella sparandet leder till en ytterligare försämring av räntenettet i år och nästa år. Den uppgång av räntan som skett sedan hösten 1989 påverkar inte direkt den totala hushållssektorns räntenetto. Vid oförändrade finansiella tillgångar och skulder ökar ränteinkomsterna och ränteutgifterna i stort sett lika mycket på kort sikt. Däremot medför en höjd räntenivå en återhållande inverkan på hushållens nyupplåning samtidigt som det blir lönsammare att spara eller minska sina skulder.

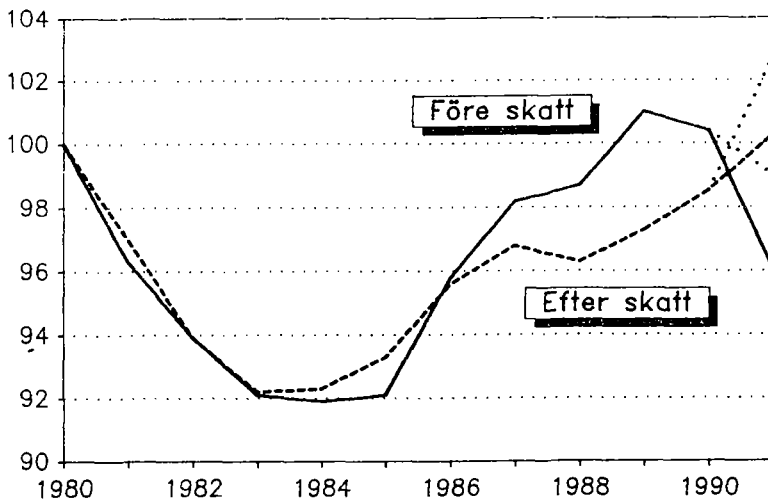
Den statliga inkomstskatten sänktes i år med 7 procentenheter för inkomster över 75 000 kr. och från 5% till 3% för beskattningsbara inkomster upp till 75 000 kr. Skattesatserna för tilläggsbeloppet kvarstår oförändrade. Därmed sänks marginalskatten för en genomsnittlig löntagare från 47% till 40% och den högsta marginalskatten från 72% till 65% vid en kommunal utdebitering av 30 kr. Underskottsavdragens maximala värde reduceras från 47% till 40%. Skattesänkningen finansieras till en del inom inkomstskattesystemet genom skärpt beskattning av bilförmåner, traktamenten, personalkonvertibler och aktier samt genom att avdragsrätten för pensionsförsäkringar begränsas. Villabeskattningen justeras som en följd av 1990 års allmänna fastighetstaxering. Schablonintäkten sänks till 1,5% av taxeringsvärdet, men eftersom taxeringsvärdena höjs blir det ändå en skärpning av villabeskatt-

ningen. Sammantaget innebär förändringarna att den statliga inkomstskatten minskar med ca 15 miljarder kr. i år jämfört med en indexering av 1989 års skatteregler. Den kommunala utdebiteringen höjdes i år med i genomsnitt 36 öre per skattekrone, vilket motsvarar en skatteökning på drygt 2,5 miljarder kr.

Skattereformen för 1991 innebär en genomgripande förändring av skattesystemet. Arbetsinkomster som uppgår till högst 170 000 kr. i beskattningsbar inkomst blir endast föremål för kommunalskatt. För inkomster över 170 000 kr. utgår statlig skatt om 20%. För taxerade inkomster mellan ca 58 000 kr. och ca 175 000 kr. utgår en skatterabatt i form av förhöjt grundavdrag. Skatterabatten är högst vid taxerade inkomster på ca 95 000 kr. för att sedan trappas ned. Alla kapitalinkomster sammanförs till ett inkomstslag och beskattas med en enhetlig statlig skatt om 30%. Skattebortfallet genom sänkta skattesatser m.m. beräknas till ca 55 miljarder kr. jämfört med en indexreglering av 1990 års skatteskalar. Skattesänkningen finansieras delvis inom inkomstskattesystemet genom basbreddningar och skärpning av kapitalbeskattningen. Nettoeffekten på inkomstskatten av skattereformen innebär att hushållens inkomstskatt minskar med ca 33 miljarder kr. jämfört med en indexreglering av 1990 års skattesystem.

Reallönen per timme minskade i början av 1980-talet, se diagram 7:1. År 1985 började reallönen stiga och förra året låg reallönen före skatt högre än 1980. Efter skatt var dock fortfarande nivån lägre än 1980. I år medför skatteomläggningen att reallönen före skatt sjunker något medan reallönen efter skatt beräknas öka med nära 1,5%. Skattereformen 1991 medför att redan vid en så relativt låg nominell löneökning som 3% erhålls real ökning efter skatt. Det bör påpekas att beräkningarna av den genomsnittliga reallönen efter skatt är alltid behäftade med osäkerhet. Dels har hänsyn bara tagits till

Diagram 7:1 Reallön per timme före och efter skatt
1980 års priser, index 1980=100



Anm: Punkterna avser utvecklingen enligt alternativ 2.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

preliminär A-skatt, vilken kan skilja sig från den slutliga skatten och dessutom påverkas av andra inkomster och avdrag. Dels är uppdelningen av total preliminär A-skatt på sådan som avser löneinkomster och sådan som avser annat svår att göra både principiellt och praktiskt. Osäkerheten avseende 1991 blir naturligtvis extra stor då ett nytt skattesystem introduceras.

Hushållen löneinkomster har under 1980-talet, genom den ökade sysselsättningen, ökat betydligt snabbare än timlönen. Förra året var den reala lönesumman efter skatt ca 10% högre än 1980 trots att den reala timlönen efter skatt var 2,5% lägre. I år beräknas lönesumman efter skatt öka realt med drygt 1,5% och nästa år (exkl. sjuklön) med 2–4 1/2%, se tabell 7:4. Löntagarnas inkomster stiger dessutom genom ökade barnbidrag.

Transfereringarna från det offentliga, exkl. pensioner, varav en del är skattefria, väntas öka realt efter skatt med ca 3% i år och med 6,5–9% nästa år. Därvid har sjuklönen till följd av arbetsgivarperioden räknats som trans-

Tabell 7:4 Realinkomsterna efter skatt

	Miljarder kr., löpande priser				Procentuell förändring, 1985 års priser			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
Lönesumma	333,8	373,4	409,2	425,0	3,1	1,7	2,1	4,3
Pensioner	113,2	123,4	138,6	138,6	1,7	-0,9	4,7	3,0
Transfereringar exkl. pensioner	83,5	94,8	108,5	112,5	2,1	3,1	6,7	8,8
Disponibel inkomst	611,7	686,5	756,3	778,9	2,1	2,1	2,7	4,1

Anm.: Sjuklönen till följd av arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen ingår inte i lönesumman i denna tabell utan i transfereringar. I pensioner ingår även privata tjänstepensioner. I beräkningarna av lönesumma, pensioner och övriga offentliga transfereringar efter skatt har hänsyn endast tagits till preliminär A-skatt. Deflatering av ovanstående inkomstslag är gjord med konsumentprisindex.

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

ferering. Den kraftiga ökningen 1991 beror huvudsakligen på den redan före skatt starka reala ökningen av arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna samt barnbidrag och bostadsbidrag, som framgår av tabell 7:3. Därtill kommer att skatten minskar på den skattepliktiga delen av dessa transfereringar, varav merparten utgörs av sjukförsäkringen.

Pensionsinkomsterna efter skatt beräknas minska något i år för att sedan stiga realt med drygt 4 1/2% i alternativ 1 nästa år. Den högre inflationen i alternativ 2 medför en lägre real uppgång av pensionerna. Basbeloppet för i år är 29 700 kr. och beräknas till 31 800 kr. nästa år. Därvid har hänsyn tagits till att basbeloppet för 1991 inte uppräknas för den extraordinära prisökning som orsakas av 1990 års skatteomläggning. För pensionärer med normala inkomster balanseras denna prisökning av sänkta inkomstskatter. Pensionärer med låga inkomster eller utan ATP får kompensation via höjda pensions-tillskott och bostadsbidrag.

7.2 Privat konsumtion och sparande

De senaste årens starka expansion i privat konsumtion har bromsats upp alltmer, se diagram 7:2. Enligt den preliminära statistiken blev konsumtionstill-

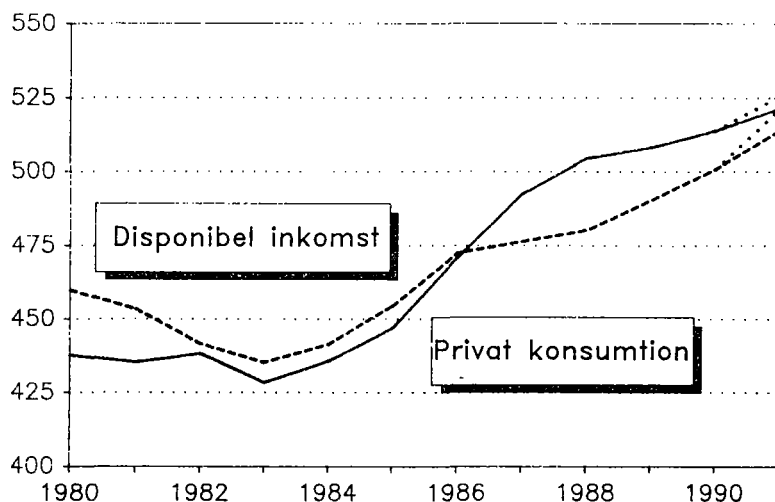
växten endast 0,7 % 1989. Då den reala disponibla inkomsten steg med 2,1 %, ökade nettosparkvoten med 1,5 procentenheter till minus 3,6 %, se tabell 7.2 och diagram 7.3.

Trots sparkvotsförbättringen i fjol överstiger konsumtionen alltså fortfarande inkomsten. Tabell 7:5 visar konsumtionskvoten under senare år. Dif-

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Diagram 7:2 Disponibel inkomst och privat konsumtion

Miljarder kr., 1985 års priser

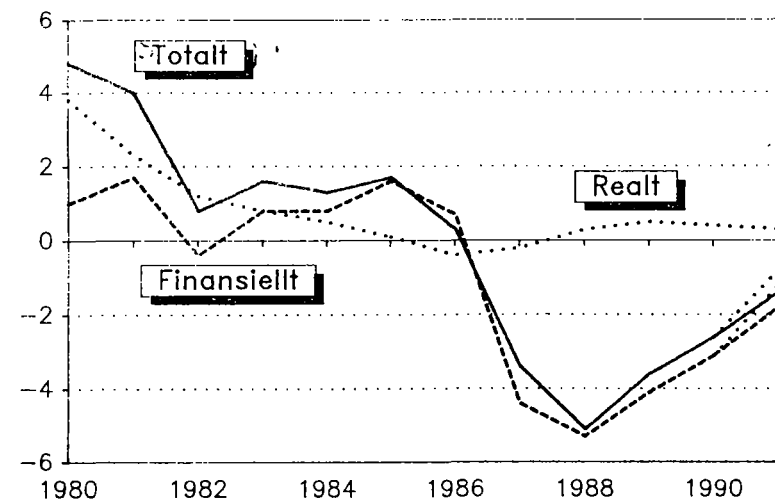


Anm: Punkterna för 1991 visar utvecklingen enligt alternativ 2.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Diagram 7:3 Hushållens nettosparkvot

Sparande i procent av disponibel inkomst



Anm: Punkterna för totalt och finansiellt sparande 1991 visar utvecklingen enligt alternativ 2.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

ferensen mellan 100 % och konsumtionskvoten för total privat konsumtion är lika med nettosparkvoten. En nedgång i konsumtionskvoten motsvarar en lika stor sparkvotsökning. Kvoter för undergrupper visar hur mycket hushållen ger ut på olika ändamål som andel av inkomsten samt dessa andelars stabilitet över tiden.

Som beskrevs utförligare i den preliminära nationalbudgeten, har den starka konsumtionstillväxten under perioden då sparandeunderskottet uppkom huvudsakligen haft karaktären av en investeringsboom i hushållssektorn. Utgifter för sällanköpsvaror respektive bilköp stod för ca 5 respektive 2 procentenheter av ökningen i den totala konsumtionskvoten på ca 6,5 mellan genomsnittet för åren 1984–1985 och 1988. Bakom fenomenet låg ett uppdämt behov efter många år av återhållsam kapitalanskaffning inom hushållssektorn, ett mer optimistiskt förväntningsläge, den starka förmögenhetsutvecklingen, kreditmarknadsavregleringen samt skattesystemets försvagning av hushållens räntekänslighet.

En viss återgång mot tidigare normala nivåer skedde i sällanköpskvoten 1989. Samtidigt dämpades expansionen i den totala nettoutlåningen till hushållen. Sällanköpen stod dock endast 0,5 procentenhet av förbättringen i sparkvoten 1989. Minskade bilinköp kompenserades nämligen delvis av andra sällanköpsökningar. Huvuddelen av sparkvotsförbättringen 1989 skedde alltså genom långsammare tillväxt för andra varor och tjänster.

Utgifter för andra (dvs. icke-varaktiga) varor såsom livsmedel, hushållsenergi, bensin m.m. följer inkomstutvecklingen närmare än vad sällanköpsvaror gör. Konsumtionskvoten för denna delgrupp är därför mer stabil. Denna kvot minskade svagt mellan genomsnittet för åren 1984–1985 och 1988, vilket delvis uppvägde sällanköpsstegringen. Livsmedel stod för praktiskt taget hela minskningen. Nedgången i konsumtionskvoten för andra varor svarade också för ca hälften av sparkvotsförbättringen 1989, men då bi-

Tabell 7:5 Konsumtionskvoter 1980–1990

Privat konsumtion i procent av disponibel inkomst. 1985 års priser.

	1980–1983	1984–1985	1986–1987	1988	1989	1990
Varor	59,6	60,0	62,4	64,4	63,2	62,2
Sällanköpsvaror ¹	23,5	23,9	27,0	29,0	28,5	28,0
därav bilar	2,5	2,6	3,8	4,6	3,8	3,3
Andra varor ²	36,1	36,1	35,5	35,4	34,7	34,3
därav:						
livsmedel	21,3	21,1	20,6	20,5	20,3	20,1
energi, bensin	9,1	9,3	9,3	9,2	8,8	8,7
Tjänster	33,5	35,1	34,9	35,8	35,5	35,3
därav övriga	14,5	15,4	16,0	16,8	16,6	16,5
tjänster ³						
Övrigt ⁴	4,2	3,4	4,2	4,9	4,9	5,1
därav						
utlandsnetto	1,3	0,5	1,2	1,7	1,7	1,9
Total privat konsumtion ⁵	97,2	98,5	101,5	105,1	103,6	102,6
Disponibel inkomst, mdr.	447,6	448,0	474,6	480,4	490,5	501,0

¹ Varaktiga varor samt delvis varaktiga varor.

² Icke-varaktiga varor.

³ Differensen mellan totala och övriga tjänster utgörs av bostadsposten. Om övriga tjänster se texten.

⁴ Hushållens nettoutgifter i utlandet samt idcella organisationer.

⁵ 100 % minus konsumtionskvoten är nettosparkvoten.

Källor: Statistiska centralbyrån samt finansdepartementet.

drog livsmedel endast marginellt. Ca en tredjedel av den totala sparkvotsförbättringen 1989 representeras av energibesparingar.

Sammantaget har konsumtionskvoten för förbrukning av bensin samt energi för husuppvärmning m.m. en svagt negativ trend, där uppgången för bensin mer än väl kompenseras av nedgången för uppvärmning. Denna konsumtionskvot har dock inte sjunkit, utom 1989. Tillfälliga faktorer, relativpristförändringar på energiprodukter och onormala temperaturer, höll uppe kvoten under perioden för sparkvotsförsämringen samt bidrog till förbättringen 1989. Relativprishöjningar höll kvoten nere under början på 1980-talet och sänkningar vid oljeprisfallet 1986 höll kvoten uppe t.o.m. 1988. Nettoeffekten av onormalt varmt väder är att energiförbrukningen för uppvärmning minskar mer än vad bensinförbrukningen (bilkörning) höjs. Varm väderlek höll nere förbrukningen sammantaget före 1985 och onormalt kallt väder höjde den 1985–1987. Omslaget till varmt väder sänkte förbrukningen något 1988, men den större temperaturhöjning som inträffade 1989 sänkte utgifterna för husuppvärmning än mer markant. Hushållen synes ha valt att öka sitt sparande 1989 istället för att utnyttja energibesparingarna till andra konsumtionsutgifter. Tillväxten för andra konsumtionsposter försvagades dock också 1989.

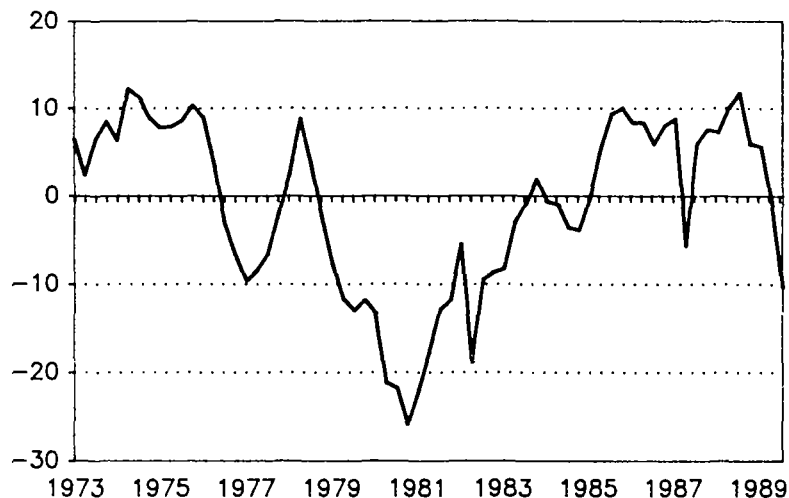
Tjänstekonsumtionen är också mycket stabil i förhållande till inkomsten. Tjänsterna bidrog med bara 0,7 procentenhet till konsumtionskvotens totala ökning mellan åren 1984–1985 och 1988 respektive med 0,3 procentenhet till kvotens minskning 1989. Inom denna grupp har bostadskomponenten varit mycket stabil och något svagt fallande, medan de sk övriga tjänsterna varit expansiva. År 1989 utgör ett undantag då tillväxten för övriga tjänster minskade kraftigt jämfört med tidigare år och med disponibel inkomst.

De övriga tjänsterna kan indelas i två delgrupper. Den dominerande gruppen (ca 75 %) består av främst restaurang och hotell, underhållning, transport (inkl. utrikes charter, se vidare om utlandsnettot nedan), tjänster för privatbilar samt finansiella tjänster. Den andra gruppen består av främst barn- och äldreomsorg, hälsovård, post och tele m.m., dvs. tjänster som i huvudsak produceras av den offentliga sektorn. Den första delgruppens expansiva utveckling efter 1980-talets mitt präglade de totala övriga tjänsternas konsumtionskvot under den period sparkvoten försämrades, medan den resterande delen har haft en stark positiv trend under hela 1980-talet. Tillväxten för den första delgruppen bromsades dock upp på en hög nivå redan 1988 och detsamma inträffade för den andra delgruppen 1989. Utom vad beträffar charterresorna väntas den första delgruppen växa långsammare i förhållande till inkomsten i fortsättningen. Utbudsrestriktioner inom den offentliga sektorn, t.ex. arbetskraftsbrist inom omsorgen och hälsovården, torde i viss mån ligga bakom den andra delgruppens svagare tillväxt i fjol. Den torde bli fortsatt expansiv i framtiden.

Gruppen "övrigt", slutligen, utgör endast en mindre del av den privata konsumtionen. Den består av hushållens ideella organisationer samt utlandsnettot, dvs. hushållens utlandsutgifter för turism m.m. minus motsvarande utländska utgifter i Sverige (charterutgifter ingår i de övriga tjänsterna, se ovan). Konsumtionskvoten för organisationerna har följt den totala konsumtionskvoten ganska väl, men inom ett mycket smalt intervall. Övrig-

Diagram 7:4 Hushållens förväntningar om den egna ekonomin 12 månader framåt – t.o.m. januari 1990.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1



Ann: Diagrammet visar skillnaden mellan andelen hushåll som tror på en förbättring och andelen som tror på en försämring, säsongrensat.

Källa: Statistiska centralbyrån.

kvotens utveckling präglas av utlandsnettot, vars tillväxt har varit mycket hög under senare år, men dämpades kraftigt i fjol. Detta förlopp berodde sannolikt till stor del på samma faktorer som påverkade sällanköpen. Därtill har den höga inflationstakten i Sverige fördyrat turism i Sverige jämfört med utlandet och ytterligare ökat utlandsnettot. Detsamma gäller utrikes charter.

Den totala privata konsumtionen prognosticeras stiga med 1,1 % 1990. Givet en real disponibel inkomstillväxt på 2,1 %, ökar sparkvoten med en procentenhet till minus 2,6 %. Konsumtionstillväxten blir något mindre än enligt prognosen i den preliminära nationalbudgeten. Det fortsatt varma värdet har hållit nere hushållens uppvärmningskostnader. Högre oljepriser och beskattning påverkar förbrukningen av både hushållsenergi och bensin negativt. Enligt januari-undersökningen om hushållens inköpsplaner (HIP) har de ekonomiska förväntningarna för 1990 blivit än mer pessimistiska sedan oktober-undersökningen i fjol, se diagram 7:4. Ränteläget är fortfarande högt, vilket försvagar sällanköpsefterfrågan, eftersom hushållens räntekänslighet förstärks till följd av de ändrade skattereglerna. Den tillfälliga momshöjningen utgör ett incitament för hushållen att skjuta upp tunga konsumtionsutgifter till 1992.

Svårigheten vid bedömningen för 1991 gäller inte riktningen i sparkvotens utveckling, utan takten i vilken sparkvoten förbättras. Osäkerhetsfaktorer härvid är tillförlitligheten i den preliminära statistiken och andra indikationer på en svag konsumtionsutveckling 1989 och 1990 samt räntelägets, den tillfälliga momshöjningens samt skattereforens betydelse.

Den underliggande konsumtionstillväxten 1991 bedöms bli svag på de flesta utgiftsområdena, men den dras upp av den starka inkomststegringen. Bakom prognosen ligger bedömningen att sparandet stärks till följd av de relativt höga räntorna, sänkta marginalsatser och den tillfälligt höjda mom-

sen. Dessutom sker en fortsatt normalisering i konsumtionsbeteendet efter kreditmarknadsavregleringen och den tidigare höga förmögenhetstillväxten. Detta inverkar främst på sällanköpsutgifterna, men bilinköpen väntas inte längre fortsätta att falla kraftigt efter nedgångarna 1989 och 1990, vilket höjer tillväxttalet något. Därtill kommer höjda utgifter för husuppvärmning till följd av en antagen återgång till normala temperaturer. Efterfrågetillväxten för de övriga tjänsterna, utom den mindre del som produceras av den offentliga sektorn samt charterresorna, försvagas som följd av de relativprishöjningar skattereformen medför. Den relativa fördyringen av turismen i Sverige som följd av skattereformen implicerar en stegring i charterresor och utlandsnettot, vilka dock utgör en liten del i den totala konsumtionen.

Konsumtionen prognosticeras växa med ca 1,5 % 1991 i det första alternativet, vilket vid en real disponibel inkomstökning på 2,7 % ger -1,4 % i sparkvot. Högre realinkomsttillväxt i det andra alternativet bedöms inte ge ett lika stort utslag i konsumtionen. Eftersom den snabbare inkomsttillväxten är förknippad med högre inflation representerar detta alternativ ett sämre framtida inkomstläge. Hushållens förväntningar blir sannolikt något mer pessimistiska och sparbenägenheten därför något högre. Konsumtionstillväxten bedöms vara endast 0,8 procentenhet större vid en 1,4 procentenhets större real inkomsttillväxt i alternativ 2. Sparkvoten blir därmed -0,8 %.

8 Investeringarna

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

Bruttoinvesteringarna ökade 1989 med 9,5 %. Detta innebär den starkaste tillväxten sedan 1960-talet. Sedan 1986 har investeringarna ökat med över 25 %. Det var främst på maskinsidan som investeringarna växte under 1989. Tillväxten var 15,4 % för maskiner och 4,4 % för byggnader och anläggningar. Till skillnad från 1987 och 1988 var det främst inom näringslivet som investeringsexpansionen skedde.

I år väntas tillväxten för bruttoinvesteringarna dämpas betydligt och uppgå till ca 3 %. Bostadsinvesteringarna väntas totalt sett ligga kvar på 1989 års höga nivå. Restriktionerna mot ombyggnadsverksamhet får full effekt samtidigt som nybyggandet ökar betydligt långsammare än de senaste åren.

För näringslivet är bilden splittrad. De investeringsplaner som hittills redovisats är i och för sig tämligen omfattande. Vikande lönsamhet samt den allmänna konjunkturavmattningen väntas dock innebära en kraftig nedbromsning av tillväxttakten, speciellt för industrin.

Om inte det ogynnsamma mönstret i lönebildningen bryts väntas industriinvesteringarna sjunka 1991. I alternativet med uppbromsning i löneökningstakten väntas industriinvesteringarna ligga kvar på samma höga nivå som 1990. Även kommunerna kommer att minska sina investeringar 1991 om löneökningarna blir höga. I ett mycket ansträngt läge för den kommunala ekonomin görs erfarenhetsmässigt besparingarna till stor del på investeringssidan. Detta innebär att investeringarna i ekonomin ökar med 2 % i alternativet med nedväxling i löneökningarna medan de minskar med 1 % i höglönealternativet.

Tabell 8:1 Bruttoinvesteringar efter näringsgren

	Miljarder kr. 1989, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring				
		1988	1989	1990	1991	
					Alt. 1	Alt. 2
Näringsliv	165,4	4,5	12,5	4,1	3,8	-0,1
Offentliga myndigheter	29,4	8,2	1,9	1,9	3,5	0,2
Bostäder	62,0	11,4	5,0	0,3	-4,5	-4,5
Totalt	256,8	6,4	9,5	3,0	2,0	-1,0
därav maskiner	118,1	7,9	15,4	5,3	4,7	0,1

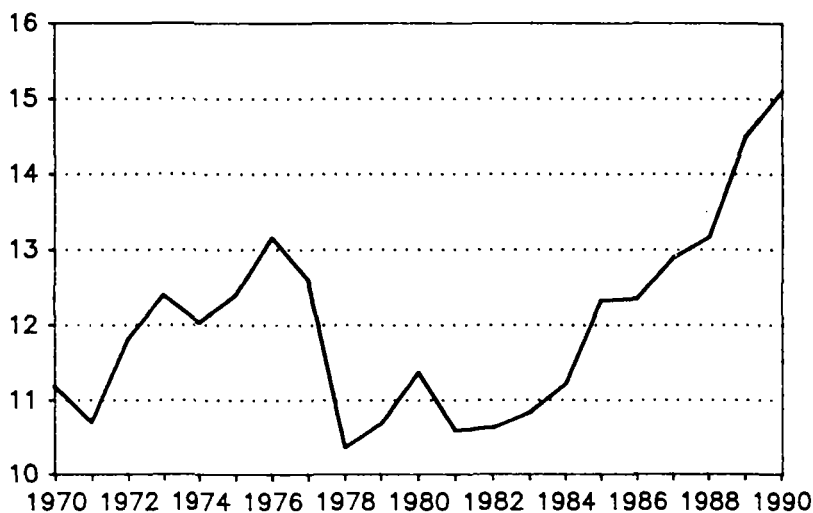
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

8.1 Näringslivets investeringar

Näringslivets investeringar utvecklades mycket starkt 1989. Högt kapacitetsutnyttjande, god lönsamhet och stark efterfrågan drev på utvecklingen. Investeringsvolymen ökade med hela 12,5 % vilket innebär att näringslivet investerade 26 % mer 1989 än vad man gjorde 1986. Då BNP under samma period bara steg med 7,5 % följer att näringslivets bruttoinvesteringar som andel av BNP ökat från 12,4 % 1986 till 14,3 % 1989. Detta är en historiskt sett mycket hög andel som inte uppnåtts sedan 1960-talet. Den mest expansiva delen, industriinvesteringarna, var 1989 i volym nästan 40 % större än

1986 och mer än dubbelt så stora som 1982. Denna starka utveckling av industrins investeringar gör att den förlust av produktivt industrikapital som inträffade under slutet av 1970-talet och början på 1980-talet nu har återhämats. Industrins kapitalstock är nu betydligt större än den var före investeringsnedgången. Den senaste tidens stora arbetskraftsbrist samt osäkerheten om förutsättningarna för svensk industri på lite längre sikt har gjort att investeringarna i hög grad syftat till rationaliseringar och i mindre grad till ren kapacitetsutbyggnad. Därmed har den svenska industrins produktionspotential inte växt lika starkt som utvecklingen av industriinvesteringarna kan ge sken av.

Diagram 8.1 Näringslivets investeringar
Procent av BNP, 1985 års priser.

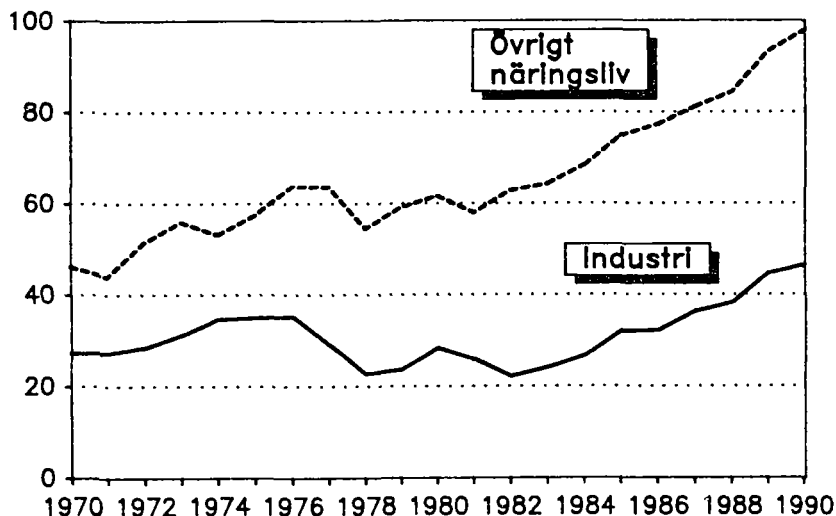


Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Industriinvesteringarna steg totalt med 16,5 % 1989. Expansionen låg till största delen på maskinsidan där tillväxten var 19,5 % medan byggnadsinvesteringarna stod för en ökning med 3,4 %. Såväl för basindustrin som för verkstadsindustrin noterades 20-procentiga investeringsökningar. Inom basindustrin var uppgången starkast för järn och stålindustrin, 27 %.

Skogsindustrin ökade sina investeringar med 16 %. Transportmedelsindustrin var den del av verkstadsindustrin som stod för den kraftigaste investeringsexpansionen, närmare 25 %. Här förklaras det höga talet delvis av att flera tunga investeringsprojekt flyttades fram från slutet av 1988 till början av 1989.

Utvecklingen för industriinvesteringarna under 1990 och 1991 är svårbedömd. Statistiska centralbyråns investeringsenkät i februari visar på fortsatt expansiva planer. Dessa pekar på en tillväxt med ytterligare 5 % under 1990. Enkäten gjordes ungefär samtidigt med regeringskrisen i februari. Följderna av denna med bl a stigande räntor har därför knappast beaktats vid företagens redovisning av sina investeringsplaner. Ett antal faktorer talar också för



Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

att industriinvesteringarna kan komma att falla under den närmaste tiden. De höga räntorna, ökade lönekostnader och därmed fallande lönsamhet, dämpad efterfrågan samt attraktiva investeringsalternativ inom EG etc. är faktorer som tillsammans frammanar en oroväckande hotbild av ett ogynnsamt investeringsklimat. Bedömningen i prognosen för 1990 är ändå att industriinvesteringarna ökar med 3 %. Med tanke på ovanstående är dock risken för en sämre utveckling uppenbar. Erfarenheterna visar dock att effekterna på investeringsaktiviteten kommer med en viss fördröjning.

Tabell 8:2 Bruttoinvesteringar i näringslivet

	Miljarder kr. 1989, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring				
		1988	1989	1990	1991	
					Alt.1	Alt.2
Industri	52,5	5,4	16,5	3,0	2,0	- 8,0
Basindustri	14,0	18	19	4	0	- 4
Verkstadsindustri	20,0	-6	19	0	2	-12
Övrig industri	18,6	10	12	4	4	- 7
Övrigt näringsliv	112,9	4,0	10,6	4,6	4,6	3,6
Totalt	165,4	4,5	12,5	4,1	3,8	- 0,1
därav byggnader	55,6	-1,5	5,8	0,8	2,0	0,0
maskiner	109,1	7,4	16,1	5,6	4,6	- 0,1

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Skulle takten i löneökningarna fortsätta på nuvarande nivå även 1991 accentueras problemen ytterligare. Investeringarna i industrin väntas då sjunka med ca 8 %. Även här finns en uppenbar risk att nedgången blir ännu kraftigare. En 8-procentig minskning 1991 innebär ändå en nivå som är

högre än 1988 års nivå. I alternativet med nedväxlad löneökningstakt väntas investeringarna i industrin öka något jämfört med 1990.

Investeringsökningen i det övriga näringslivet var 1989 exceptionellt hög. Variationerna här är normalt inte så stora som fallet är för industriinvesteringarna. Ökningen på över 12 % är därför anmärkningsvärd. Dessutom är det främst mot denna sektor som begränsningarna för s.k. övrigt byggande är riktade (se vidare kap. 8.3). De mest expansiva branscherna var restaurang och hotell (25 %), bank och försäkringsinstitut (34 %) samt samfärd-sel (26 %).

Investeringarna i övrigt näringsliv väntas få en betydligt långsammare till-växt de närmaste åren. Flera branscher väntas nu, efter en stark expansion under senare delen av 1980-talet, att komma in ett lugnare skede. Detta gäller t ex varuhandeln, restaurang- och hotellsektorn samt delar av finans-sektorn. Till detta kommer en ytterligare skärpning av restriktionerna mot byggandet (se vidare kap. 8.3).

De statliga affärsverken ingår som en del av det övriga näringslivet i redo-visningen. Dessa väntas öka sina investeringar kraftigt under såväl 1990 som 1991, ca 10 % båda åren. Speciellt gäller detta SJ (inklusive banverket) som 1991 väntas investera dubbelt så mycket som man gjorde 1989.

Denna utveckling inom affärsverken bidrar till att investeringstillväxten inom s.k. övrigt näringsliv ändå blir relativt hög 1990 och 1991.

Tabell 8:3 Offentliga investeringar

	Miljarder kr. 1989, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1988	1989	1990	1991
Statliga myndigheter	9,2	2,2	22,0	8,0	5,5
Statliga affärsverk	18,8	-1,6	2,7	9,0	9,3
Staten	28,0	-0,5	8,3	8,7	8,1
Kommunala myndigheter	20,3	10,7	-5,8	-1,1	2,4
Kommunala affärsverk	4,5	0,1	-3,0	-1,4	0,0
Kommunerna	24,8	8,6	-5,3	-1,2	2,0
Totalt	52,7	3,7	1,8	4,3	5,5

Anm: I tabellen redovisas alternativ 1 för 1991. Endast för de kommunala myndighe-terna föreligger någon skillnad i bedömningen mellan alternativen. I alternativ 2 vän-tas dessa falla med 2,7 %.

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

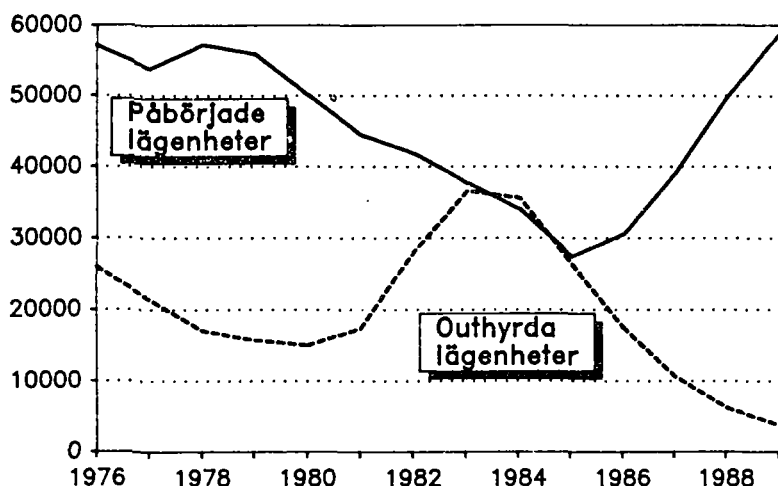
8.2 Bostadsinvesteringar

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

Expansionen av bostadsbyggandet var under 1987 och 1988 den starkast bidragande orsaken till ökningen av bruttoinvesteringarna. Även 1989 kännetecknades av ett stort och ökande bostadsbyggande även om tillväxten var något lägre än för näringslivets investeringar.

Diagram 8:3 Antal outhyrda lägenheter respektive antal påbörjade lägenheter

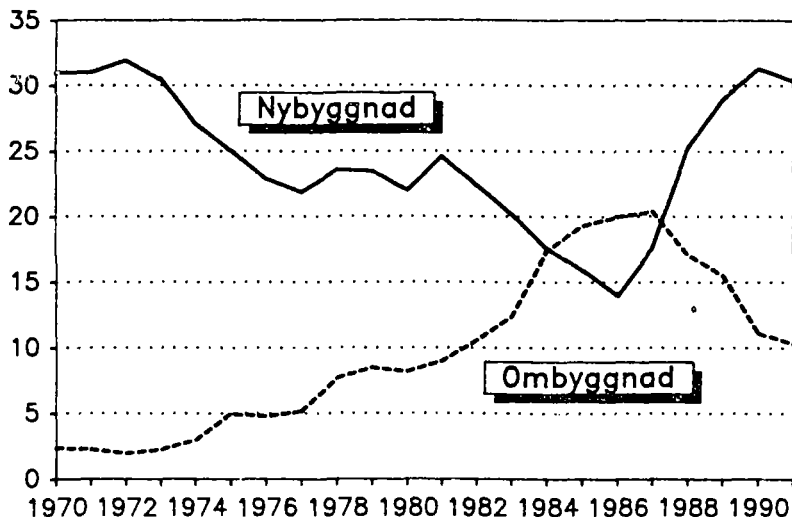


Anm: Antalet outhyrda lägenheter avser den 1 mars respektive år. Antalet påbörjade lägenheter omfattar både flerfamiljshus och småhus.

Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Utvecklingen av nybyggandet har varit dramatisk de senaste åren. Antalet påbörjade lägenheter var 1986 ca 30 000 och 1989 ca 59 000 vilket innebär en fördubbling på tre år. Investeringsvolymen var 1989 15 % större än 1988. Ökningen mellan 1987 och 1988 var än större, hela 44 %. Bakom detta ligger en kraftig uppgång i efterfrågan på bostäder som lett till bostadsbrist i stora delar av landet. Förändringar i befolkningssammansättningen, ökad regional rörlighet samt en hög nettoinvandring är några faktorer som förklarar utvecklingen. Den relativt goda utvecklingen av hushållens reala inkomster har givetvis också haft betydelse. Antalet outhyrda lägenheter var 1983 tio gånger fler än de var 1989. I mars 1989 fanns mindre än 4 000 lägenheter lediga till uthyrning. Under mitten av 1980-talet var bostadsbristen i första hand ett storstadsproblem. De senaste åren har den dock blivit kännbar i de flesta län.

I oktober 1988 fördubblades den statligt garanterade räntan för ombyggnadslån. Samtidigt infördes länsvisa ramar för omfattningen av den statligt stödda ombyggnadsverksamheten i hela landet. Tidigare hade sådana sedan början av 1987 funnits i storstadsområdena. Nedgången i ombyggnadsverksamheten begränsades under 1989 av att övergångsregler mildrade effekterna av de nya reglerna. Detta understryks också av att minskningen endast



Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

var 4 % under första halvåret 1989 men hela 16 % under andra halvåret (jämfört med motsvarande tid 1988).

I december 1989 fattades beslut om att ombyggnadsramar ska finnas även 1990. Dessa ska också vara än snävare än 1989. Ombyggnadsverksamheten minskar därför kraftigare 1990 än den gjorde under 1989. Nedgången väntas bli ca 15 %. Nyproduktionen av bostäder väntas i volym öka även 1990. Detta är till stor del en följd av det mycket kraftiga igångsättandet under slutet av 1989. Antalet påbörjade lägenheter väntas bli ungefär lika stort 1990 som 1989. Kommunernas planer är mycket omfattande. Emellertid finns signaler som tyder på att bostadsbristen i vissa delar av landet avtar. Behovet av nya bostäder i storstadsområdena och främst Stockholm är dock fortsatt stort.

Totalt innebär prognosen att bostadsbyggandet 1990 i volym ligger på samma nivå som 1989.

Utvecklingen för bostadsbyggandet under 1991 är mycket svårbedömd. Skattereformen innebär en avsevärd relativprishöjning för bostäder, vilket drar ner efterfrågan och minskar trycket på bostadsmarknaden. Det köpkraftstillskott som hushållen får genom reformen kan dock till en del komma att rikta sig mot bostäder. Sett från utbudssidan blir läget på byggmarknaden mindre stramt och därmed finns större utrymme för bostadsbyggandet. Boverkets långsiktiga bedömning är att en nivå på ca 55 000 påbörjade lägenheter per år behövs för att uppnå balans på bostadsmarknaden under 1990-ta-

Tabell 8:4 Bostadsinvesteringar

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

	Miljarder kr. 1989, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1988	1989	1990	1991
Nybyggnad	41,3	43,6	14,8	8,0	-3,5
Flerbostadshus	21,3	43,3	19,0	11,0	
Småhus	20,0	43,8	10,6	5,0	
Ombyggnad	20,7	-16,2	- 9,5	-14,0	-7,0
Flerbostadshus	17,3	-17,9	-10,1	-14,0	
Småhus	3,4	- 5,8	- 6,5	-14,0	
Totalt	62,0	11,4	5,0	0,3	-4,5

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

let. Denna bedömning har dock inte tagit hänsyn till relativprishöjningen som följer av skattereformen. En relativt liten förändring av efterfrågan på stocken av bostäder får stor betydelse för behovet av nyproduktion varför känsligheten härvidlag är stor. I bilaga 15 till LU90 görs en analys vars huvudalternativ utmynnar i ett behov av ca 63 000 lägenheter per år under 1990-talet. I vår prognos antas en viss försiktighet vid anpassningen till den nya situationen innebära att antalet påbörjade nya lägenheter sjunker till ca 54 000 under 1991. I volym innebär detta en nedgång på ca 3,5 %. Förutsatt att restriktionerna mot ombyggnadssidan fortsätter under 1991 väntas minskningen i denna sektor fortsätta om än i långsammare takt än under 1990. Totalt innebär detta att bostadsinvesteringarna väntas falla med ca 4,5 % under 1991.

8.3 Byggnadsverksamheten

Bygghandelsmarknaden kännetecknades under 1989 av ett mycket högt efterfrågetryck och brist på produktionsresurser. Bygghandelskonjunkturen har varit stark och överhettad under en ovanligt lång period. Kostnadsutvecklingen i byggsektorn har därmed blivit ett problem för hela samhällsekonomin. Vissa tecken tyder nu på att överhettningen har dämpats något. I Konjunkturinstitutets byggbarometer sjönk t.ex. bristtalen för byggnadsarbetare såväl i december som i mars märkbart jämfört med septembermätningen.

Uppgången i byggefterfrågan började 1986. Byggnadsinvesteringarna i näringslivet började då stiga samtidigt som behovet av ett kraftigt ökat nybyggande av bostäder accentuerades. Ombyggnadsverksamheten nådde sin topp under 1987. Subventionerna i ROT-sektorn (reparation, om- och tillbyggnad) från 1980-talets början gav en snabbt ökande volym i ombyggnaderna t.o.m. 1987. Under 1988 uppvisades en viss nedgång i näringslivets byggnadsinvesteringar samtidigt som nybyggandet av bostäder visade rekordstora tillväxttal. 1989 ökade åter näringslivets investeringar samtidigt som bostadssektorn genom restriktionerna mot ombyggnadssektorn fick en betydligt lägre tillväxt än under 1987 och 1988. Sysselsättningen i byggsektorn ökade relativt snabbt 1987. 1988 skedde en uppbromsning av öknings-takten men denna tog ny fart igen 1989. Enligt AKU har antalet sysselsatta i byggnadsverksamheten stigit med mer än 10 % sedan 1986, från 257 000 till

288 000 1989. Under första kvartalet 1990 visar AKU en fortsatt mycket stark uppgång av sysselsättningen inom byggsektorn. Antalet medlemmar i Byggnadsarbetarförbundets ökade 1989 med närmare 4 000 personer. Sysselsättningsexpansionen under början av detta år som registrerats i AKU har dock ingen motsvarighet här. Överhettningen på byggmarknaden de senaste åren har tvingat fram allt mer omfattande regleringar. Avsikten med dessa har dels varit att dämpa det allmänna efterfrågetrycket på byggmarknaden, dels att frigöra resurser till nyproduktionen av bostäder. Förutom begränsningarna av ombyggnadsverksamheten på bostadssidan infördes också ramar för s.k. övrigt byggande i hela landet. I Stockholms län och i Göteborg- och Bohuslän har sedan 1987 byggnadstillståndsgivning använts i syfte att begränsa den totala byggvolymen till 1986 års nivå. I övriga delar av landet fick arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att med stöd av förordningen om byggnadstillstånd under 1989 begränsa volymen av övrigt byggande till 95 % av 1988 års nivå. Detta uppdrag förlängdes i december 1989 till att gälla även 1990. Volymen skall då begränsas till 95 % av 1988 års volym. Dessa ramar utvidgades sedan till att gälla även 1991 och då uppgå till 90 % av 1988 års nivå.

Den investeringsskatt (tidigare avgift) som infördes på s.k. oprioriterat byggande i Stockholmsregionen i maj 1989 föreslås nu att höjas till 30 % och utvidgas till att omfatta även Göteborgsområdet.

Åtgärderna mot ombyggnadsverksamheten har resulterat i en nedgång av investeringarna i denna sektor med ca 25 % under de senaste två åren. Förutsatt att denna politik fortsätter väntas en motsvarande nedgång även de närmaste två åren. Effekterna av regleringen av övrigt byggande är mer oklara. AMS bedömde att man 1989 skjutit byggande för ca 4 miljarder framåt i tiden (exklusive Stockholms- och Göteborgsområdena). Även under 1990 är byggaktiviten så stark att summan av påbörjat och planerat byggande i mars månad översteg ramarna med ca 10 %. Således får AMS vidta åtgärder i syfte att uppskjuta den överstigande volymen. Investeringsavgiften på 10 % som funnits i Stockholmsområdet sedan i maj 1989 fick inte några märkbart dämpande effekter på byggaktiviteten. Därtill var skattesatsen troligen för låg mot bakgrund av den snabba kostnadsutvecklingen. Den investeringsskatt på 30 % som nu föreslås bedöms få betydligt större effekter. Speciellt gäller detta Göteborgsområdet där en större andel av de skattepliktiga pro-

Tabell 8:5 Byggnadsverksamhet

	Miljarder kr. 1989, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring				
		1988	1989	1990	1991	
					Alt. 1	Alt. 2
Byggnadsinvesteringar	138,1	4,9	4,4	0,7	-0,8	-2,1
därav näringsliv	55,6	-1,5	-5,8	0,8	2,0	-0,0
myndigheter	20,5	5,8	-1,0	1,5	2,2	-1,1
bostäder	62,0	11,4	5,0	0,3	-4,5	-4,5
Reparation och underhåll	54,0	-1,3	1,2	4,0	1,6	1,6
Summa	192,1	3,1	3,5	1,6	-0,1	-1,1

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

jekten väntas inställas. Dessutom finns inte i Göteborg samma buffert av ersättningsprojekt som i Stockholm.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Totalt sett kommer byggnadsverksamheten att öka i betydligt långsammare takt 1990 än de senaste åren. Byggnadsinvesteringarna stagnerar nästan helt medan reparation- och underhållssektorn växer med ca 3,5 %. Den relativt starka uppgången i denna sektor beror dels nedgången i ombyggnadsverksamheten men också på att den höjda byggmomsen 1991 bidrar till en stark aktivitet under 1990. Möjligen kan dock de höga marknadsräntorna få starkare effekter på reparationsverksamheten än vad som förutsatts i prognosen. I så fall skulle expansionen inom byggverksamheten bli svagare än de 1,6 % som förutses.

Under 1991 ställs byggsektorn inför en rad nya förutsättningar bl a höjd byggmoms, minskat värde av ränteavdrag och nya regler för traktamenten. Mot bakgrund av att detta kommer samtidigt som byggkonjunkturen i näringslivet viker kan 1991 bli ett år av tillbakagång för byggnadsverksamheten. Byggnadsinvesteringarna väntas falla med ca 2 % i höglönealternativet och ca 1 % i låglönealternativet. En fortsatt ökning av reparationssektorn gör att den totala byggverksamheten minskar med 1 % i höglönescenariet medan den i stort sett blir oförändrat i låglönealternativet. Detta innebär också en viss nedgång i sysselsättningen under 1991 (se kap. 5.1).

8.4 Lagerinvesteringar

Efter en stark och ihållande avveckling vände lagercykeln under 1989 om till en uppbyggnad. Totalt sett kom lagren 1981–1988 att dras ned med 50 miljarder kr (i 1985 års priser). Tyngdpunkten var förlagd till industrin, men också inom partihandeln var neddragningarna betydande, inte minst vad gäller spannmål samt oljor och bränslen.

Omslaget till lageruppbyggnad under 1989 kom i stor utsträckning att ske inom industrin, där färdigvarulagren steg hastigt redan under första halvåret. När industriproduktionen, främst till följd av svag exportutveckling, hölls tillbaka under andra halvåret steg också lagren av insatsvaror och varor i arbete i betydande grad. Inom handeln steg billagren markant när bilförsäljningen föll tillbaka. Den goda skörden resulterade i höjda spannmålslager. Lagren av andra varor i handeln minskade. Särskilt stark var neddragningen av råolja- och bränslelagren inte bara i handeln utan också inom industrin samt el- och värmeverken.

Den i huvudsak ofrivilliga lageruppbyggnaden inom industrin har av konjunkturbarometern att döma fortsatt och snarast intensifierats under årets första kvartal. Andelen företag med för stora lager av i första hand färdigvaror steg nämligen kraftigt. Detta var tydligast inom verkstadsindustrin, men samma mönster återfinns t.ex. också inom jord- och stenindustrin där de tidigare för små lagren nu anses som för stora delar av branschen.

Prognosen över industrilagren infattar ett antagande om fortsatt ofrivillig lageruppbyggnad i successivt avtagande takt bl.a. för verkstadsindustrin, medan basindustrierna redan i år beräknas börja dra ned sina lager. Också handeln förutses dra ned sina lager, även om en svag utveckling av privat

konsumtion inledningsvis kan fördröja anpassningsprocessen för detaljhandeln.

Lagren av råolja och bränslen, som minskar kraftigt under 1989, förutses öka långsamt under 1990 och 1991 bl.a. som en följd av ökade statliga inköp.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

Tabell 8:6 Lagervolymförändringar
Miljarder kr., 1985 års priser

	1981– 1988	1988	1989	1990	1991
Jord- och skogsbruk	– 0,5	–0,1	0,6	–0,1	–0,2
Industri	–31,1	–0,4	2,2	1,6	–0,7
El- och värmeverk	– 3,4	0,1	–1,2	0,2	0
Partihandel	–17,3	–5,0	–1,7	–0,2	–0,3
Detaljhandel	1,6	1,7	0,2	–0,7	–0,6
Totalt	–50,6	–3,7	0,1	0,8	–1,8

Anm: Vid avstämning av nationalräkenskaperna för 1989 uppstod en restpost på 1,4 miljarder kr, som av statistiska centralbyrån t.v. redovisas som lagerinvestering. Den är inte medtagen i tabellen ovan.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

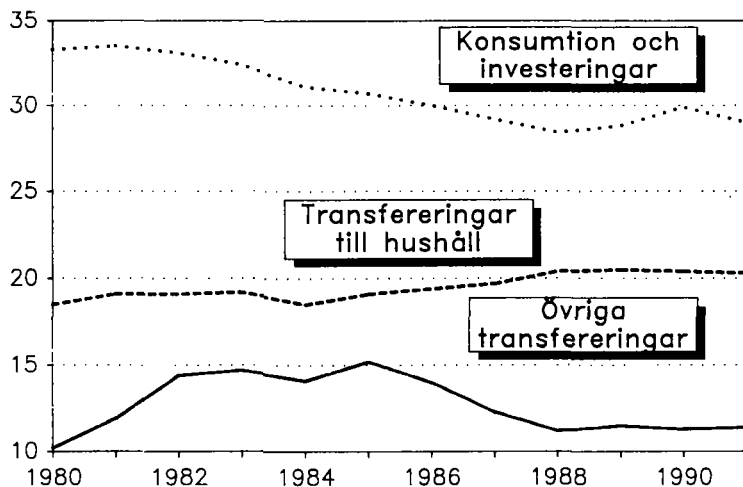
9.1 Den offentliga sektorn och samhällsekonomin

Den offentliga sektorns finanser har förbättrats markant sedan 1982 då det finansiella sparandet visade ett underskott motsvarande 7 % av BNP. År 1987 fick den offentliga sektorn ett överskott efter nio år i följd av underskott. Förra året uppgick det finansiella sparandet i den offentliga sektorn till drygt 60 miljarder kr. motsvarande 5 % av BNP. Därigenom har den offentliga sektorn haft en åtstramande inverkan på samhällsekonomin under de senaste åren.

Förbättringen av den offentliga sektorns finansiella sparande beror på en kraftig ökning av inkomsterna samtidigt som utgiftsutvecklingen har varit relativt dämpad. De offentliga inkomsternas andel av BNP steg från ca 60 % 1982 till ca 66 % 1989 samtidigt som utgifternas andel av BNP minskade från 66,5 % 1982 till ca 61 % 1989. Den reala resursförbrukningen inom den offentliga sektorn i form av investeringar och konsumtion sjönk från 33 % 1982 till ca 29 % 1989 som andel av BNP. Transfereringarna till hushåll steg som andel av BNP under perioden med knappt 1,5 procentenheter till ca 20,5 % 1989, se diagram 9:1. Den offentliga sektorns övriga utgifter består av transfereringar till företag och u-landsbistånd samt ränteutgifter. Dessa utgifters andel av BNP har minskat sedan 1985 främst beroende på lägre ränteutgifter på statsskulden och minskat stöd till företag. För 1990 väntas en ökning av utgifternas andel av BNP medan inkomstandelen beräknas vara i stort sett oförändrad. Den ökade utgiftsandelen beror huvudsakligen på att kostnaderna för den offentliga konsumtionen ökar kraftigt till följd av löneavtalen inom det offentliga området. I volym beräknas den offentliga konsumtionen stiga med 1,5 %.

Den offentliga sektorns inkomster består till 85 % av skatter och avgifter. Inkomstökningen har inneburit att skatternas andel av BNP (skattekvoten)

Diagram 9:1 De offentliga utgifterna
Procentandel av BNP



Tabell 9:1 Skattekvoten
Procentandel av BNP

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
							Alt.1	Alt.2
Direkta skatter	21,0	21,8	23,9	24,3	25,3	24,1	21,4	21,8
Hushåll	19,4	20,0	21,2	21,7	22,4	21,3	18,8	19,3
Företag	1,6	1,7	2,7	2,6	2,8	2,8	2,6	2,5
Indirekta skatter exkl.								
arbetsgivaravgifter	14,2	14,3	14,7	14,4	14,7	15,4	16,9	16,8
Mervärdesskatt	7,0	7,1	7,5	7,3	7,6	8,5	9,8	9,7
Övrigt	7,2	7,2	7,3	7,1	7,1	7,0	7,2	7,0
Arbetsgivaravgifter	15,8	15,7	16,0	15,7	16,5	16,9	16,0	16,3
Skatter och avgifter	51,0	51,7	54,6	54,5	56,5	56,4	54,3	54,9

Anm.: Engångsskatten 1987 på livförsäkringsbolagens förmögenheter ingår inte i skattekvoten.

Källor: Konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

steg med ca 1,5 procentenheter mellan 1982 och 1985 och med ytterligare 5,5 procentenheter mellan 1985 och 1989, se tabell 9:1. I år beräknas skattekvoten uppgå till ca 56,5 %. Förändringen av skattekvoten beror dels på hur skatteunderlagen utvecklas i förhållande till BNP, dels på förändringen i skatteuttagen. Även förändringar av betalningsrutiner och redovisningsprinciper kan påverka skattekvoten.

Hushållens direkta skatter svarade för 3 procentenheter av skattekvotens ökning mellan 1985 och 1989. Inkomstgränserna i den statliga skatteskalan justerades 1987 och 1988. Förra året sänktes marginals-katten med 3 procentenheter. Den kraftiga ökningen av skatteunderlaget och höjd kommunal-skatt har ändå medfört att skatteuttaget ökat. I år beräknas hushållens direkta skatter minska med ca 1 % som andel av BNP. Den statliga inkomstskatten har sänkts med 7 procentenheter och den kommunala utdebiteringen har höjts med 36 öre.

Den starka uppgången i företagens vinster under 1980-talet har efterhand medfört att företagens skatteinbetalningar ökat. Den särskilda skatten på 1989 års vinster inbetalas till största delen i år.

Inkomsterna av mervärdesskatten uppgick till drygt 7,5 % som andel av BNP 1989. Det är en ökning sedan 1987 trots att den privata konsumtionen (det huvudsakliga skatteunderlaget för mervärdesskatten) minskade något som andel av BNP. Uppgången beror sannolikt på förskjutningar av inbetalningar och/eller redovisningen av mervärdesskatten. I år beräknas mervärdesskattens andel av BNP stiga till 8,5 %. Mervärdesskatten höjs tillfälligt med 1 procentenhet (från 19 till 20 %) från den 1 juli 1990 t.o.m. utgången av 1991. Sänkningen av inkomstskatten finansieras huvudsakligen genom att underlaget för mervärdesskatten breddas.

Övriga indirekta skatter har som andel av BNP varit ca 7 % sedan 1985. Återkommande höjningar av skattesatserna på t.ex. tobak, vin och sprit, bensin och olja har hållt denna andel relativt stabil. Den väntas också i år vara i stort sett oförändrad. Fastighetsskatten stiger till följd av nya taxeringsvärden. Höjd skatt på bensin, tobak och alkohol motverkas delvis av

Tabell 9:2 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter
Löpande priser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
Inkomster	803,8	886,8	908,2	936,5	14,0	10,3	2,4	5,6
Skatter	513,5	569,0	590,0	606,1	13,3	10,8	3,7	6,5
Socialförsäkringsavgifter	176,5	194,5	191,8	199,9	14,7	10,2	-1,4	2,8
Övriga inkomster	113,7	123,4	126,4	130,5	16,0	8,5	2,5	5,8
Utgifter	742,1	834,3	872,3	892,3	11,2	12,4	4,6	7,0
Transfereringar till hushåll	249,7	276,4	291,8	296,3	10,0	10,7	5,6	7,2
Ränteutgifter	67,3	71,5	75,7	78,1	8,1	6,3	5,8	9,1
Övriga transfereringar	73,6	81,6	88,2	89,2	17,8	10,9	8,1	9,3
Konsumtion	319,9	367,1	375,5	387,9	10,7	14,8	2,3	5,7
Investeringar	31,6	37,7	41,0	40,8	19,9	19,3	8,9	8,3
Finansiellt sparande	61,7	52,5	36,0	44,2				
<i>Procent av BNP</i>								
Skatter och avgifter	56,5	56,4	54,3	54,9				
Utgifter	60,8	61,6	60,6	60,7				
Finansiellt sparande	5,0	3,9	2,5	3,0				

Anm: I investeringar ingår investeringar i personalbostäder, lagerinvesteringar samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket och finansdepartementet.

sänkta punktskatter på el. Omsättningsskatten på penningmarknaden togs bort den 15 april i år.

Arbetsgivaravgifternas andel av BNP ökade med knappt 1 procentenhet mellan 1985 och 1989. Avgiftsuttaget steg under samma period med nästan 2 procentenheter. År 1990 beräknas arbetsgivaravgifternas andel av BNP öka till ca 17 %. En temporär arbetsmiljöavgift infördes den 1 september i fjol och underlaget för arbetsgivaravgifterna breddas i år.

År 1990 beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande till drygt 50 miljarder kr., motsvarande ca 4 % av BNP, se tabell 9:2.

Det stabiliseringspolitiska åtgärds paket som beslutades av riksdagen i juni 1989 bidrar till den offentliga sektorns sparande med drygt 10 miljarder kr. för kalenderåret 1990. I åtstramningspaketet ingick även ett tillfälligt sparande under perioden 1 september 1989–31 december 1990. Detta sparande, som beräknas uppgå till ca 10 miljarder kr. inräknas emellertid inte i den offentliga sektorns inkomster. Sänkningen av den statliga inkomstskatten 1990 finansieras fullt ut. De ytterligare åtgärder för att stabilisera ekonomin, vilka presenterades i början av april i år, får sin största effekt på den offentliga sektorns sparande nästa år. Höjningen av mervärdesskatten och den uteblivna förlängningen av föräldraförsäkringen beräknas bidra till att den offentliga sektorns sparande förbättras med ca 3 miljarder kr. i år, jämfört med en situation utan dessa åtgärder. Trots dessa finanspolitiska åtstramningar bedöms den offentliga sektorn ha en något expansiv effekt på samhällsekonomin i år. Om timlönerna stiger mer än förutsatt så stärks de offentliga inkomsterna och finanspolitiken blir automatiskt stramare.

År 1991 beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande gå ned till 2,5 % av BNP i det första alternativet, vilket indikerar att finanspolitiken

med de förutsättningar som nu gäller skulle vara expansiv. I det andra alternativet blir det finansiella överskottet större än i alternativ 1 till följd av att de högre löne- och prisökningarna drar upp skatteunderlagen. Den föreslagna arbetsgivarperioden inom sjukförsäkringen minskar utgifterna inom den offentliga sektorn med 15–16 miljarder kr. nästa år. Samtidigt sänks arbetsgivaravgifterna med 2,5 procentenheter, vilket i stort sett motsvarar de minskade utgifterna inom sjukförsäkringen. Den tillfälligt höjda mervärdeskatten, utebliven reformering av föräldraförsäkringen och ökade egenavgifter i arbetslöshetsförsäkringen bidrar till den offentliga sektorns sparande med ca 10 miljarder kr. Inkomsterna av arbetsmiljöavgiften och den tillfälliga vinstskatten bortfaller. Skattereformen beräknas vara neutral vad gäller den offentliga sektorns sparande 1991.

Skattereformen medför att både skatte- och utgiftskvoten går ned nästa år. En del av denna nedgång är en följd av att mervärdeskatten på de kommunala myndigheternas inköp av varor och tjänster får lyftas av fr.o.m. 1991. Detta bidrar till att minska både inkomster och utgifter för den offentliga sektorn. Hushållens direkta skatter sänks med 33 miljarder kr. jämfört med en indexering av 1990 års skattesystem. Skattebortfallet finansieras huvudsakligen genom att skatteunderlagen breddas för mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter. Även den offentliga sektorns utgiftssida innefattas i skattereformen. Utgiftsnedskärningar sker genom att räntebidragen till bostäder reduceras och mjölksubventionerna tas bort. Utgifterna ökar genom att fördyringen av bostadsbyggandet till följd av ökad mervärdeskatt kompenseras av investeringsbidrag. Dessutom ligger i skattereformen en ökning av barnbidragen och vissa andra transfereringar till hushåll.

9.2 Statens finanser

Bakom uppgången av den offentliga sektorns finansiella sparande sedan 1982 ligger huvudsakligen en kraftig förbättring av den statliga sektorns finanser. Budgetsaldot har vänts från ett underskott 1982 på 83 miljarder kr. till ett överskott 1989 på drygt 25 miljarder kr. De allt starkare statsfinanserna visar sig också i att statens finansiella sparande förbättrades med drygt 100 miljarder kr. mellan 1982 och 1989. Det relativt höga ekonomiska aktiviteten under perioden har bidragit till en snabb inkomstökning och till att insatserna inom arbetsmarknads- och industripolitiken har kunnat minskas. De under senare år accelererande löne- och prisökningarna har dragit upp skatteunderlagen.

Skattereformens båda steg påverkar till väsentlig del statens inkomster och utgifter 1990 och 1991. Sänkningen av den statliga inkomstskatten beräknas medföra ett skattebortfall på ca 15 miljarder kr. i år och ca 33 miljarder kr. nästa år jämfört med en indexering av föregående års skatteskalor och efter hänsyn till finansiering genom basbreddningar i inkomst av tjänst och skärpt kapitalbeskattning. Skattesänkningarna finansieras huvudsakligen genom höjt uttag av indirekta skatter och breddat underlag för arbetsgivaravgifter. Räntebidragen till bostäder reduceras och nästa år tas mjölksubventionerna bort. Särskilda fördelningspolitiska åtgärder ingår i skattereformens båda steg. Som kompensation för höjda indirekta skatter m.m. uppjus-

Tabell 9:3 Statens inkomster och utgifter

Löpande priser. Exkl. statliga affärsverk och aktiebolag

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
Inkomster	434,4	459,9	448,6	467,5	15,3	5,9	-2,5	1,7
Skatter	325,7	356,2	349,9	365,9	15,3	9,3	-1,8	2,7
Socialförsäkringsavgifter	63,8	59,5	53,8	56,1	12,1	-6,7	-9,4	-5,6
Övriga inkomster	44,9	44,3	44,9	45,6	20,1	-1,4	1,4	2,9
Utgifter	396,2	435,9	450,5	460,3	9,7	10,0	3,4	5,6
Transfereringar till hushåll	105,9	116,5	134,2	134,8	8,4	10,0	15,2	15,8
Ränteutgifter	59,5	61,5	63,2	65,6	6,3	3,3	2,9	6,8
Övriga transfereringar	136,1	147,5	136,0	138,8	9,5	8,4	-7,8	-5,9
Konsumtion	84,8	95,8	99,5	103,2	9,7	13,0	3,9	7,7
Investeringar	10,0	14,7	17,6	17,9	62,5	47,7	19,5	21,6
Finansiellt sparande	38,2	24,1	-1,9	7,3				
Utlåning m.m.	-3,6	-0,8						
Korrigeringspost	16,4	21,2						
Budgetsaldo	25,5	3,6						
Budgetsaldo i % av BNP	2,1	0,3						

Anm: 1 investeringar ingår även lagerinvesteringar samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.

Källor: Konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

terars pensionstillskotten, de kommunala bostadstilläggen och studiemedlen. Barnbidragen och bostadsbidragen höjs nästa år till en sammanlagd kostnad av ca 6 miljarder kr. Ett investeringsbidrag till bostadsbyggande införs nästa år då de särskilda reduceringsreglerna för mervärdeskatten på byggnadsentreprenader slopas.

År 1990 väntas statens finansiella sparande uppgå till 24 miljarder kr. För nästa år beräknas sparandet visa ett underskott på 2 miljarder kr. i alternativ 1 och ett överskott på ca 7 miljarder kr. i alternativ 2, se tabell 9:3.

Statens inkomster av skatter beräknas öka med drygt 9 % 1990 och minska med ca 2 % i alternativ 1 1991. I det andra alternativet ökar skatteinkomsterna med ca 3 %. De stabiliseringspolitiska åtgärder som beslutades av riksdagen i juni i fjol innefattade en temporär arbetsmiljöavgift på 1,5 % av lönesumman för perioden 1 september 1989 -30 december 1990. Dessutom höjdes skatterna på tobak och alkohol i juni och energiskatterna i juli 1989. I paketet ingick även en investeringsskatt på 10 % på oprioriterat byggande i Stockholms- och Uppsalaregionen samt en särskild fastighetsskatt inom samma område. Investeringsavgiften föreläs höjas till 30 % och utsträcks till att även omfatta Göteborgsområdet. Ytterligare höjning av skatterna på tobak och sprit sker i maj i år. Mervärdeskatten höjs tillfälligt med 1 procentenhet (från 19 till 20 %) under perioden 1 juli 1990 t.o.m. 31 december 1991. Omsättningsskatten på penningmarknaden togs bort den 15 april i år och omsättningsskatten på aktier och optioner halveras från den 1 januari nästa år. Inkomsterna av arbetsmiljöavgiften fonderas i arbetsmiljöfonden och inräknas inte i statbudgeten. Fondens medel skall under en femårsperiod, med början i år, utgå till att finansiera åtgärder för att förbättra arbetsmiljön.

Statens inkomster av socialförsäkringsavgifter minskar i år och nästa år. Folkpensionsavgiften sänktes med 2 procentenheter den 1 januari 1990 för att balansera den lika stora höjningen av ATP-avgiften. För 1991 har en

sänkning med ytterligare 1.5 procentenheter av arbetsgivaravgifterna avse-
rats.

Tranfereringarna till hushåll beräknas öka med 10 % 1990 och drygt 15 % 1991. Förutom de förbättringar av bidragen som ingår i skattereformen höjdes barnbidragen den 1 januari i år med motsvarande nästan 2 miljarder kr. För utbetalningarna från arbetsskadeförsäkringen väntas en fortsatt kraftig ökning.

Statens ränteutgifter beräknas öka i år och nästa år trots att statskulden minskat. Det beror dels på att ränteutgifterna 1988 och 1989 tillfälligt drogs ned genom en omläggning av principerna för redovisningen av räntor på statskuldsväxlar, dels på det höjda ränteläget.

Statsbidragen till sjukförsäkringen beräknas minska med ca 10 miljarder kr. 1991 genom att en arbetsgivarperiod införs i sjukförsäkringen. Statsbidragen till arbetslöshetskassorna reduceras nästa år till följd av ökade egenavgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. För att neutralisera effekterna av skattereformen för den kommunala sektorn skall ett belopp på ca 7.5 miljarder kr. återföras från kommunerna till staten 1991. I tabellen har statsbidragen minskats med detta belopp. Det ökade bostadsbyggandet och höjd räntenivå medför att räntebidragen till bostäder stiger kraftigt under prognosperioden.

Den statliga konsumtionen beräknas öka i volym med 2,5 % 1990 och med ca 0,5 % 1991. Utvecklingen under 1980-talet med en minskning av antalet anställda inom de statliga myndigheterna väntas fortsätta. Konsumtionen dras upp i år av en relativt stark ökning av statens inköp.

9.3 Socialförsäkringssektorns finanser

Socialföräkringssektorn omfattar allmän tilläggspensionering (inkl. löntagarfonder), allmän sjukförsäkring (inkl. föräldraförsäkring) samt arbetslöshetsförsäkring. Det finansiella sparandet inom socialförsäkringssektorn består i stort sett av uppbyggnaden av allmänna pensionsfonden. De övriga delarnas sparande är obetydligt.

Den allmänna tilläggspensioneringen (ATP) finansieras genom avgifter och avkastning på AP-fondernas tillgångar, som huvudsakligen utgörs av räntebärande tillgångar. Sedan 1982 har pensionsutbetalningarna varit större än avgiftsinkomsterna och 1989 uppgick underskottet till ca 10 miljarder kr. Genom AP-fondernas inkomster av räntor, utdelningar och skatter på ca 44 miljarder kr. visade det finansiella sparande ett överskott på ca 33 miljarder kr. 1989. ATP-avgiften höjdes den 1 januari 1990 med 2 procentenheter. Trots detta balanserar inte avgiftsinkomsterna och utbetalningarna i år. Det finansiella sparandet beräknas till ca 49 miljarder kr. 1990. År 1991 ökar avgiftsunderlaget till följd av de basbreddningar som ligger i skattereformen och det finansiella sparandet beräknas till 43-50 miljarder kr. beroende på löneökningarna. Pensionsutbetalningarna blir lika stora i båda alternativen.

Sjukförsäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter och statsbidrag. Utbetalningarna till hushållen har ökat kraftigt sedan 1987 till följd av sjukförsäkringsreformen 1988 och den förbättring av föräldraförsäkringen som

Tabell 9:4 Socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter
Löpande priser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
Inkomster	182,5	215,9	208,2	218,2	12,7	18,3	- 3,6	1,0
Avgifter	112,7	135,0	138,0	143,8	16,3	19,8	2,2	6,5
Bidrag från staten	25,7	29,3	17,8	19,3	3,5	13,7	-39,1	-34,1
Ränteinkomster m.m.	37,6	44,2	44,3	47,0	8,1	17,3	0,2	6,3
Skatter	6,4	7,5	8,1	8,1	20,2	16,2	8,4	9,1
Utgifter	149,9	167,3	164,6	168,5	11,8	11,7	- 1,6	0,7
Transfereringar till hushåll	121,1	135,9	131,9	135,5	11,2	12,2	- 2,9	- 0,2
Övriga transfereringar	24,5	26,6	27,8	27,8	16,2	8,6	4,6	4,6
Konsumtion m.m.	4,3	4,8	4,9	5,1	6,9	13,6	1,5	5,9
Finansiellt sparande	32,7	48,6	43,5	49,7				

Källor: Konjunkturinstitutet, riksförsäkringsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

genomfördes förra året. En arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen införs från den 1 januari 1991. Det innebär att arbetsgivarna övertar utbetalningarna för sjuklönen för de första 14 dagarna av en sjukdomsperiod. Därmed minskar utgifterna för sjukförsäkringen vid oförändrat sjuktal med 15–16 miljarder kr. nästa år. Arbetsgivarna kompenseras delvis genom att arbetsgivaravgiften sänks med 1 procentenhet, vilket minskar inkomsterna inom sjukförsäkringen med ca 6 miljarder kr. Arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen frigör resurser inom försäkringskassorna, vilket väntas bidra till att behandlingen av arbetsskadeärenden kan påskyndas. Därigenom förkortas sjukförsäkringsperioden i arbetsskadeersättning. De minskade nettoutgifterna inom sjukförsäkringen medför att statsbidragen minskar. I sjukförsäkringens utgifter ingår även bidrag till privat och offentlig sjukvård samt läkemedelssubventioner. Dessa utgifter beräknas uppgå till ca 26 miljarder kr. per år 1990 och 1991.

Utbetalningarna inom arbetslöshetsförsäkringen finansieras, sedan reglerna ändrades 1 juli 1988, i stort sett helt av statsbidrag. De utbetalda arbetslöshetsersättningarna minskade 1988 och 1989 till följd av den sjunkande arbetslösheten. I år och nästa år väntas arbetslösheten stiga, vilket medför ökade utbetalningar. Fr.o.m. 1990 höjs den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen årligen i takt med löneutvecklingen för industriarbetare. Egenavgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen fördubblas fr.o.m. 1991 och statsbidragen reduceras därmed i motsvarande grad.

9.4 Kommunernas finanser

Den kommunala sektorn består av primär- och landstingskommuner samt församlingar och kommunalförbund. Sedan 1985 har sektorn haft ett negativt finansiellt sparande. Inkomsterna har dock täckt de löpande utgifterna medan en del av investeringarna finansierats med upplåning eller neddragning av rörelsekapitalet.

År 1989 var kommunernas finansiella sparandeunderskott preliminärt ca

Tabell 9:5 Kommunernas inkomster och utgifter

Löpande priser. Exkl. kommunala aktiebolag och stiftelser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
Inkomster	296,1	328,2	353,7	355,4	9,8	10,9	7,8	8,3
Skatter	181,4	205,3	232,0	232,0	9,9	13,2	13,0	13,0
Bidrag från staten och Socialförsäkringssektorn	73,3	77,1	72,7	73,4	8,7	5,1	-5,7	-4,8
Övriga inkomster	41,3	45,8	49,1	49,9	11,1	10,8	7,1	9,0
Utgifter	305,4	348,4	359,4	368,2	10,8	14,1	3,2	5,7
Transfereringar till hushåll	22,8	24,0	25,8	26,0	11,5	5,6	7,2	8,2
Övriga transfereringar	30,1	34,8	39,1	39,7	10,8	15,7	12,4	13,9
Konsumtion	230,9	266,6	271,2	279,7	11,1	15,4	1,7	4,9
Investeringar	21,6	22,9	23,4	22,9	6,9	6,3	2,1	-0,2
Finansiellt sparande	-9,3	-20,1	- 5,7	-12,8				

Anm: I investeringar m.m. ingår förutom kommunala myndigheters investeringar även kommunala affärsverks investeringar, investeringar i personalbostäder samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.

Källor: Konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

9 miljarder kr. I år beräknas underskottet stiga till ca 20 miljarder kr. Nästa år väntas en förbättring av den kommunala ekonomin och det finansiella sparandet beräknas till minus 6 miljarder kr. i alternativ 1 resp. minus 15 miljarder kr. i alternativ 2, se tabell 9:5. Därvid har hänsyn tagits till att skattereformens effekter på kommunernas ekonomi neutraliseras.

Skatteinkomsterna beräknas öka med ca 13 % per år 1990 och 1991. Kommunernas skatteinkomster baseras på skatteunderlaget två år tidigare. Den sammanlagda kommunala utdebiteringen höjs i år med i genomsnitt 36 öre till 31,16 kr. per skattekrona. Av höjningen svarar primärkommunerna för 10 öre, landstingen för 22 öre och de kyrkliga kommunerna för 4 öre. För nästa år föreslås kommunalt skattestopp.

Statsbidragen består av allmänna och specialdestinerade bidrag. Skatteutjämningsbidraget uppgår till 10,5 miljarder kr. netto per år för 1990 och 1991. Skatteutjämningsbidragen finansieras delvis genom en avgift, som i tabellen frånräknats statsbidragen. Skatteutjämningsavgiften för 1990 utgår med 69 öre för primärkommunerna och 46 öre för landstingen och höjs med 10 öre nästa år. I kompensation för slopandet av beskattningsrätten av juridiska personer erhåller sektorn i år ca 1 miljard kr. och för slopandet av garantibeskattningen av fastigheter ytterligare ca 1 miljard kr.

De specialdestinerade statsbidragen, som beräknas till ca 50 miljarder kr. för 1990 och ca 53 miljarder kr. 1991, är kopplade till vissa verksamheter inom kommunerna. Av bidragen till primärkommunerna går hälften till skolutbildningen, ca 20 % till barnomsorgen och ca 10 % till äldreomsorgen och övrig social omsorg. I år görs en kraftig höjning av statsbidragen till barnomsorgen. Bidragen från socialförsäkringssektorn utgår till sjukvården och beräknas uppgå till ca 15 miljarder kr. per år 1990 och 1991. För att neutralisera skattereformens effekter på den kommunala ekonomin skall fr.o.m. 1991, dels bidraget till kommunerna avseende garantibeskattningen avskaffas, dels en särskild skatt införas (kommunskatt). Skatten beräknas på kom-

munernas skatteunderlag och beräknas uppgå till ca 6,5 miljarder kr. 1991. I tabellen har statsbidragen minskats med detta belopp.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1

De kommunala utgifterna består till 3/4 av konsumtion. Förra året beräknas konsumtionen ha stigit med nära 2,5 % i volym. Därvid drogs konsumtionen upp av en relativt kraftig ökning av kommunernas inköp. Sysselsättningen ökade med knappt 1 % vilket var svagare än planerat. Den underliggande ökningstakten var dock högre, eftersom omfattningen av beredskapsarbeten och ungdomslag minskade. Denna neddragande effekt på den kommunala konsumtionen väntas upphöra i år. För i år och nästa år talar det mindre strama arbetsmarknadsläget för att det blir lättare att rekrytera personal till den kommunala sektorn. De kraftigt höjda lönekostnaderna, till följd av 1990 års avtal i kombination med det kommunala skattestoppet 1991, väntas dock medföra en begränsning av expansionen. I volym beräknas den kommunala konsumtionen öka med drygt 1 % i år och med 1 % i alternativ 1 nästa år. I alternativ 2 medför de högre kostnaderna att konsumtionen stagnerar 1991.

De kommunala utgifterna för inköp för konsumtion och investeringar reduceras nästa år med ca 10 miljarder kr. till följd av skattereformen. Fr.o.m. 1991 får nämligen kommunerna lyfta av mervärdeskatten på dessa inköp. Effekten på den kommunala ekonomin av avlyftet neutraliseras genom att kommunerna ska återföra motsvarade belopp till staten. Beloppet ingår som en del av den ovan nämnda kommunsikten.

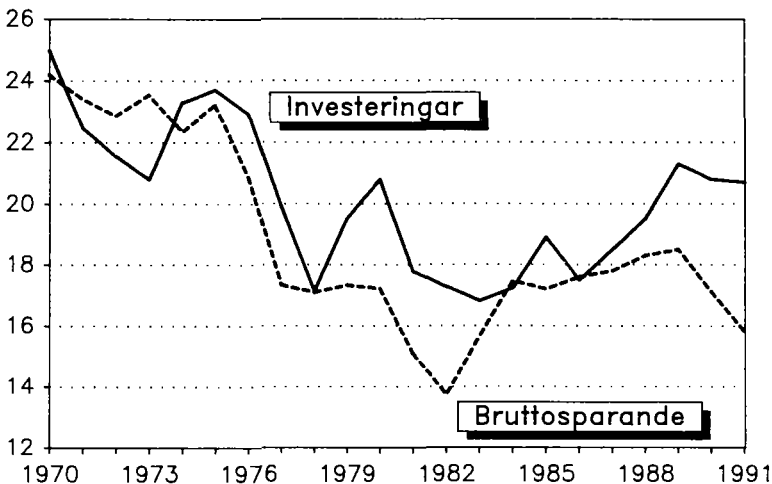
10 Sparande

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

Första hälften av 1970-talet uppgick bruttosparandet (sparandet före avdrag för kapitalförslitning) i den svenska ekonomin till ca 23 % som andel av BNP (sparkvoten). Investeringskvoten (summan av bruttoinvesteringarna och lagerinvesteringarnas andel av BNP) var under perioden som helhet något lägre. Investeringarna kunde således finansieras med inhemskt sparande och bytesbalansen visade ett litet överskott. Under andra hälften av 1970-talet och de första åren på 1980-talet skedde en kraftig nedgång i sparandet, se diagram 10:1. Sparkvoten föll från ca 24 % av BNP 1975 till drygt 14 % 1982. Investeringskvoten minskade under samma period med ca 6 procentenheter varför bytesbalansen försvagades med ca 3,5 procentenheter räknat som andel av BNP.

Diagram 10:1 Sparkvot och investeringskvot
Procent av BNP



Sedan 1982 har sparandet delvis återhämtat sig men inte nått upp till de nivåer som rådde under början av 1970-talet. År 1989 uppgick sparandet i ekonomin till 18,5 % av BNP. Den offentliga sektorn stod för hälften av detta sparande. År 1985 svarade hushållen och företagen för hela det svenska sparandet medan den offentliga sektorns sparande var obetydligt, se tabell 10:1. Företagens sparande har gått ned sedan mitten av 1980-talet. Nedgången beror dels på att vinsterna fallit, dels på kraftigt stigande räntebetalningar till utlandet. Upplåningen utomlands har till stor del använts för att finansiera investeringar i utlandet. Avkastningen på dessa investeringar har endast i liten omfattning förts hem. Därigenom ingår de inte, i detta sammanhang, i företagens sparande. Under de senaste åren har företagen även ökat sina investeringar i Sverige och företagens finansiella sparande har minskat från att ha varit positivt 1985/86 till motsvarande minus 6 % av BNP 1989.

Sedan 1986, det senaste året som bytesbalansen var i jämvikt, har investeringskvoten stigit med 4 procentenheter och uppgick 1989 till ca 21 %. Då

uppgången i sparkvoten endast var 1 procentenhet försämrades bytesbalansen med 3 procentenheter som andel av BNP. I år och nästa år väntas investeringskvoten ligga kvar på en relativt hög nivå medan sparkvoten beräknas falla med drygt 1 procentenhet per år. Ett minskat offentligt sparande balanseras delvis av en uppgång i hushållens sparande, medan en fortsatt nedgång väntas av sparandet i företagssektorn.

Det inhemska sparandet är otillräckligt för att finansiera den nuvarande investeringsnivån, som ändå inte historiskt sett är särskilt hög. Sparandet kan förbättras på i princip två sätt: genom att öka den ekonomiska tillväxten och/eller genom att minska konsumtionen. En förbättring av det finansiella sparandet och bytesbalansen kan även åstadkommas, som skedde 1986, genom att dra ned investeringarna. Detta leder dock till att den ekonomiska tillväxten försämras på sikt.

Tabell 10:1 Sparandet i ekonomin
Procentuell andel av BNP i löpande priser

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
							Alt.1	Alt.2
Bruttosparande	17,2	17,6	17,8	18,3	18,5	17,1	15,8	15,2
Offentlig sektor	0,3	1,3	5,1	5,8	7,6	6,7	5,3	5,8
Hushåll	3,6	2,8	0,9	0,1	0,9	1,2	1,8	2,1
Företag	13,3	13,4	11,7	12,4	10,0	9,2	8,6	7,3
Realt sparande	18,9	17,5	18,5	19,5	21,3	20,8	20,7	20,1
Offentlig sektor	3,1	2,7	2,6	2,4	2,6	2,8	2,8	2,8
Hushåll	2,8	2,4	2,5	2,8	2,9	2,7	2,8	2,7
Företag	13,0	12,4	13,3	14,3	15,8	15,3	15,1	14,6
Finansiellt sparande	-1,7	0,0	-0,7	-1,2	-2,8	-3,7	-4,9	-4,9
Offentlig sektor	-2,8	-1,3	2,6	3,4	5,0	3,9	2,5	3,0
Hushåll	0,8	0,4	-1,6	-2,7	-2,1	-1,5	-0,9	-0,6
Företag	0,2	1,0	-1,6	-1,9	-5,8	-6,1	-6,5	-7,3

Anm.: Det totala reala sparandet utgörs av bruttoinvesteringar i realkapital och lager. För de enskilda sektorerna ingår även nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark. Exkl. engångsskatten på försäkringsbolagen 1987.

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

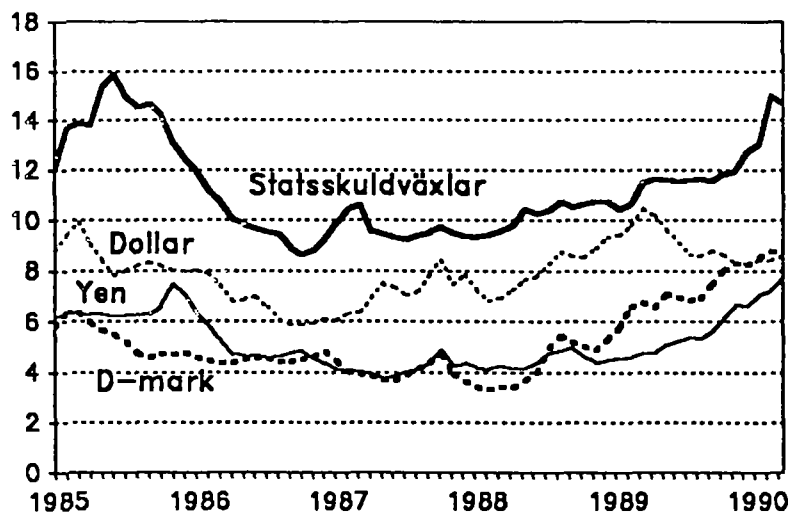
11.1 Den internationella utvecklingen

Under det första kvartalet i år kännetecknades den internationella utvecklingen på penningmarknaden av fortsatt stigande räntor. Av de större ekonomierna har uppgången varit störst i Västtyskland och Japan och har under de senaste månaderna varit särskilt tydlig på obligationsmarknaden. Den ekonomiska aktiviteten är fortsatt hög, vilket har medfört en ökad kapacitetsbrist i såväl den västtyska som i den japanska industrin. Löneökningstakten tenderar att stiga samtidigt som oron för inflationsutvecklingen har tilltagit.

Den snabba händelseutvecklingen i Östeuropa har i hög grad påverkat de finansiella marknaderna. Effekterna av en valutaunion mellan Väst- och Östtyskland har stått i centrum för placerarnas intresse. Som beskrivits i kapitel 3 är risken stor att skapandet av unionen leder till en ökad inflationstakt. Utbudet av obligationer kommer att öka till följd av stigande budgetunderskott i Västtyskland. De västtyska obligationsräntorna har stigit med en procentenhet sedan årsskiftet. Den västtyska centralbanken, Bundesbank, höjde diskontot 4 gånger med sammanlagt 2,5 procentenheter till 6 % under 1989. Den traditionella västtyska penningpolitiken, med en låg inflation och en stark valuta som hörnpelare bedöms ligga fast.

Den japanska räntepågången har varit särskilt markant. Förutom överhettning i ekonomin har Japan brottats med en försvagad valuta. Den japanska centralbanken höjde i mitten på mars diskontot för att dämpa oron på de japanska finansmarknaderna. Under det senaste året har diskontot

Diagram 11:1 Ränteutvecklingen på euromarknaden
6-månadersräntor, procent



Källa: Riksbanken

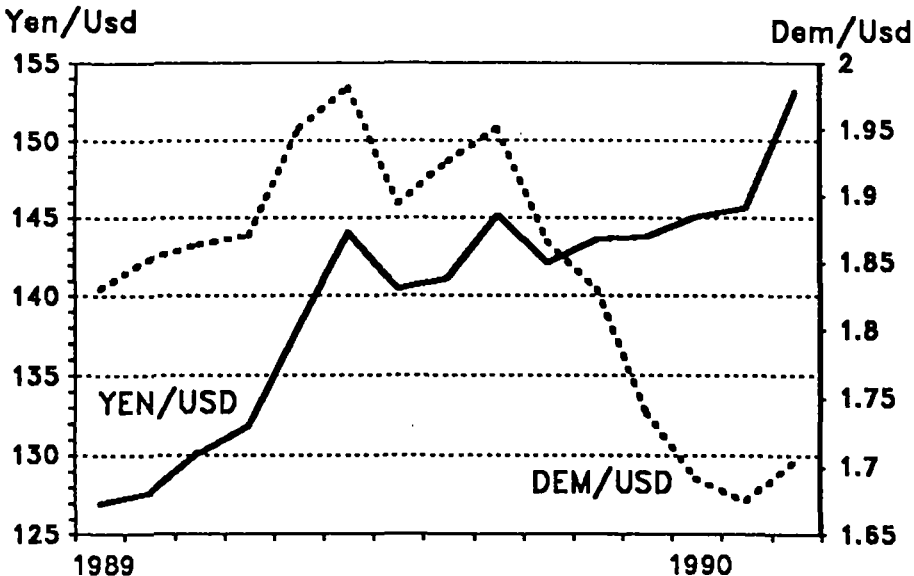
höjts fyra gånger med sammanlagt 2,75 procentenheter till 5,25 %. Sedan årsskiftet 1988/89 har såväl sexmånaders räntan som obligationsräntorna stigit med tre procentenheter och uppgår nu till ca 7,5 %, vilket med japanska mått är mycket högt.

I Förenta staterna har stigande omvärldsräntor och ökad osäkerhet beträffande styrkan i ekonomin medfört att höstens räntefall har hejdats och förbytts i en mindre uppgång. I början på året vidtog den amerikanska centralbanken, Federal reserve, ytterligare penningpolitiska lättnader. Därefter har centralbanken fört en avvaktande penningpolitik.

Ett genomgående drag på de internationella räntemarknaderna är att realräntorna har stigit kraftigt under det senaste året. Det finns två förklaringar till detta. För det första har inflationsförväntningarna reviderats upp. För det andra räknar placerarna med att kreditbehovet i världsekonomin, i synnerhet i Östeuropa, kommer att bli stort under de närmaste åren, med ett ökat utbud av obligationer som följd. För att placerarna skall vara beredda att införliva ytterligare obligationer i sina förmögenhetsportföljer kräver de högre avkastning.

Händelseutvecklingen i Östeuropa och de stigande räntorna har även bidragit till ökad aktivitet på valutamarknaderna. Euforin över den snabba händelseutvecklingen i Östeuropa, främst i Östtyskland har ökat efterfrågan på D-mark. Samtidigt har räntedifferensen gentemot omvärlden utvecklats ogynnsamt för den amerikanska valutan. Numera överstiger de västtyska räntorna de amerikanska samtidigt som räntedifferensen mellan Förenta staterna och Japan har krympt. Från sensommaren och fram till mitten av april har dollarn försvagats från ca 2 DEM/USD till 1,7 DEM/USD. Utförsäljningar på aktie- och obligationsmarknaden och fortsatt stora direktinvesteringar i utlandet har medfört att utbudet av den japanska valutan, yenen,

Diagram 11:2 Växelkurs mot dollar
Månadsgenomsnitt



Källa: Riksbanken

har ökat. Fram till mitten av april i år har yenen försvagats från 145 JPY till 157 JPY mot dollarn och från 85 till 94 JPY mot D-marken. I april 1989 noterades yenen till 71 JPY mot D-marken. Yenen har således deprecierats med drygt 30 % mot D-marken under det senaste året. Centralbanksinterventioner under februari och mars, i syfte att hejda yenens nedgång, har således endast haft en begränsad framgång.

Under 1989 steg de internationella aktiekurserna i genomsnitt med närmare 30 %. Frankfurtribörsen hade den mest gynnsamma utvecklingen av de stora börserna med en uppgång på 34 %. Investerarna räknar med att västtyska företag i hög grad skall gynnas av liberaliseringen i Östeuropa. Nya marknader växer fram samtidigt som samarbete kan ge nya och billigare produktionsresurser. De under året stigande räntorna har dämpat köpintresset på aktiemarknaden. I genomsnitt har de internationella aktiekurserna legat oförändrade sedan årsskiftet. Kursutvecklingen har emellertid varit varierande mellan olika börser. Frankfurtribörsen har fortsatt att stiga i takt med den snabba händelseutvecklingen i Östtyskland. Tokyobörsen har däremot fallit med 25 % fram till mitten på april. De höjda räntorna innebär att avkastningskravet på aktier höjts betydligt. Direktavkastningen är i dag låg samtidigt som den japanska börsen, ur ett internationellt perspektiv, fortfarande är högt värderad.

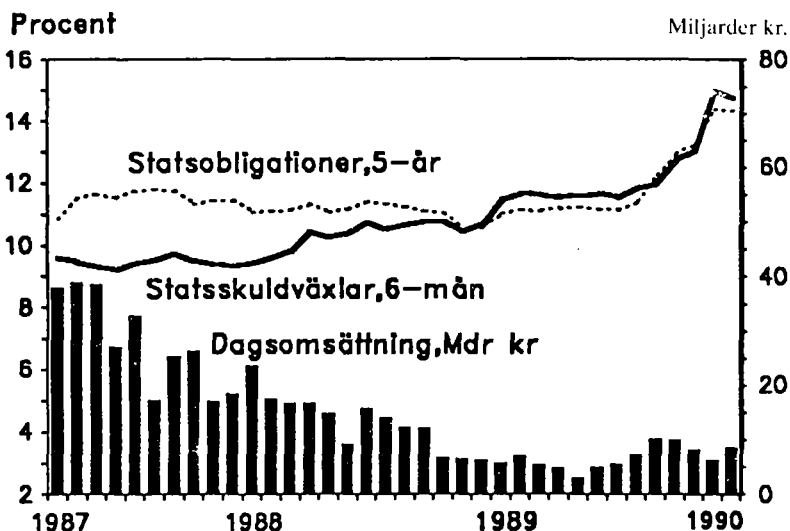
11.2 Den svenska ränte-och valutamarknaden

Efter en förhållandevis stabil utveckling under större delen av 1989 började räntorna att stiga på senhösten. Stigande omvärldsräntor i kombination med en dyster inhemsk ekonomisk statistik, avseende bl.a pris-och lönekostnadsutvecklingen och ett växande bytesbalansunderskott, medförde att placeringarna krävde högre avkastning. De korta internationella räntorna steg mer än de svenska varvid räntedifferensen gentemot omvärlden minskade från ca 2 till 1,5 procentenheter, mätt på sex månaders placeringar för statsskuld-växelräntan och den valutakorgsvägda euroräntan. Ett valutautflöde uppkom under oktober och november motsvarande 7,3 miljarder kr samtidigt som valutakursindex försvagades från ca 130 i september till 132 i december. Totalt under år 1989 registrerades emellertid ett inflöde på 21,8 miljarder.

Under det första kvartalet i år fortsatte räntorna att stiga med sammanlagt 1,5-2,0 procentenheter. I januari justerades räntorna upp till följd av oro på avtalsfronten. Samtidigt presenterades ny statistik som bekräftade den negativa utvecklingen för bytesbalansen. Marknadens bemötande av finansplanen blev svalt samtidigt som tilltron till Haga-överläggningarna var låg. I slutet av januari bröt bankkonflikten ut medförande att handeln på penning- och obligationsmarknaden upphörde under drygt tre veckor. Samtidigt avslog riksdagen ett åtstramningspaket från regeringen. Nederlaget medförde att regeringen avgick. Den politiska krisen i kombination med oron på avtalsfronten medförde ett kraftigt valutautflöde under slutet på januari och de första veckorna i februari. Kronan försvagades och valutakursindex steg till 133. Riksbanken vidtog en kraftigt åtstramande intervention på dagslåne-marknaden varvid dagslåneräntan steg till över 15 %, vilket var tre procentenheter högre än innan regeringskrisen.

Diagram 11:3 Ränteutvecklingen samt total dagsomsättning av statspapper.
Månadsgenomsnitt

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.1



Källa: Riksbanken

När penningmarknadshandeln återupptogs i mitten av februari hade händelseutvecklingen således varit dramatisk i Sverige. Under bankkonflikten hade dessutom de internationella räntorna fortsatt att stiga. I Sverige steg halvårsräntan med drygt två procentenheter till drygt 15 % och femårsräntan med 1 procentenhet till 14,5 %.

Räntedifferensen som låg på ca två procentenheter innan konflikten bröt ut, steg till ca 4 procentenheter i samband med regeringskrisen. Denna högre nivå gjorde det åter attraktivt att ta upp lån i utlandet för att placera i högavkastande svenska kronpapper. Valutainflödet har varit betydande sedan mitten på februari och valutakursindex har successivt stärkts och noteras nu till ca 131. Totalt under första kvartalet registrerades ett inflöde på 11 miljarder. Detta flöde består till ca hälften av förfallande köp av valuta på terminsmarknaden. Anledningen till detta förfarande är att riksbanken under bankkonflikten använde förfallna terminer som en metod att sköta penningpolitiken. Till följd av de stigande marknadsräntorna anpassade riksbanken diskontot i mars med 1,5 procentenheter till 12,0 %.

Bildandet av den nya regeringen, den minskade valutaoran och uppgörelsen i början på april mellan socialdemokraterna och folkpartiet om den ekonomiska politiken medförde att ränteläget stabiliserades och marknadsräntorna föll tillbaka något under mars och första halvan av april. Såväl halvårsräntan som femårsräntan föll till ca 14 %. Den stabilare utvecklingen på penning- och valutamarknaden medförde att riksbanken tillät dagslåneräntan att falla till 13 % steget i räntetrappan. Räntedifferensen minskade till drygt tre procentenheter.

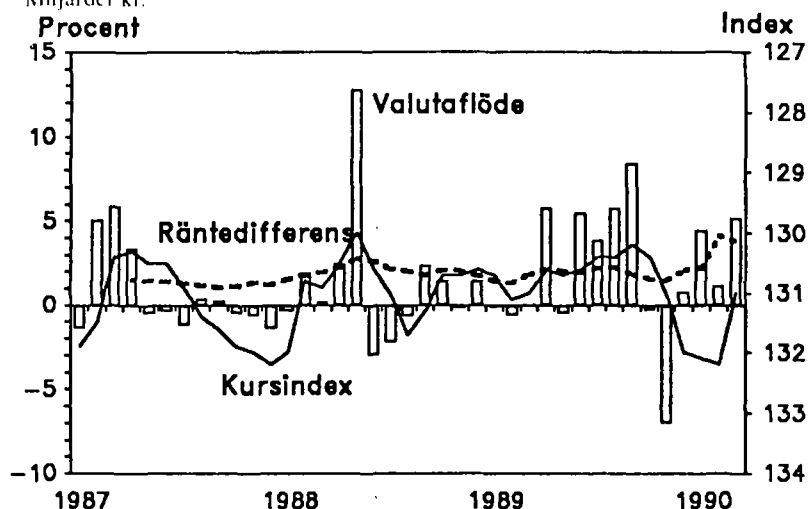
Aktiviteten på penningmarknaden har under senare år avtagit. Omsättningen av statspapper har fallit till i genomsnitt 6,5 miljarder kr per dag 1989 jämfört med ca 15 miljarder kr per dag 1988. Den ökade globala värdepap-

Diagram 11:4 Valutaflöde och kursindex

Miljarder kr.

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1



Källa: Riksbanken

pershandeln och Sveriges ökade beroende därav gör det önskvärt att den svenska penningmarknaden även i framtiden är konkurrenskraftig. Mot bakgrund av detta avskaffade riksdagen omsättningsskatten på penningmarknaden från den 15 april i år. Aktiviteten beräknas därigenom återigen öka. Marknadens mognad under senare år och statens begränsade lånebehov medför sannolikt att omsättningen inte kommer att nå 1986-87 års nivåer på 30-40 miljarder kr per dag.

11.3 Ökade kapitalflöden under 1989

Under det senaste året har valutaflödena in och ut ur landet ökat påtagligt. Detta sammanhänger till stor del med valutaavregleringen under år 1989. Underskottet i bytesbalansen, direktinvesteringarna och aktieköpen ger upphov till ett stort valutautflöde. Direktinvesteringarna och köp av utländska aktier uppgick netto till ca 70 miljarder kr 1989, vilket var mer än en fördubbling jämfört med 1988. År 1980 uppgick direktinvesteringarna till endast 1,6 miljarder. De stora investeringarna i utlandet sammanhänger med företagens behov av att investera och bibehålla marknadsandelar i det expansiva Europa. Placerare i Sverige har behov av att diversifiera sina förmögenhetsportföljer genom köp av utländska värdepapper och fastigheter.

Från den 1 juli i fjol gavs möjlighet för utländska placerare att köpa svenska kronpapper. Under 1989 gav detta ett inflöde på ca 36 miljarder kr. Valutainflödet till följd av utlänningarnas värdepappersköp räcker emellertid inte för att balansera valutaflödena. Genom att hålla en högre ränta än omvärlden stimuleras den privata sektorn till utlandsupplåning. Under 1989 lånade svenskar upp ca 123 miljarder i utlandet. En del av dessa medel placerades på den svenska penningmarknaden. Den totala skuldstocken till utlandet uppgick vid utgången av år 1989 till 553 miljarder kr. Exklusive staten uppgick den till 462 mdr kr. Denna skuld ger upphov till stora räntebetal-

ningar som belastar bytesbalansen. Samtidigt skall man ha i åtanke att den värdestegring som uppkommer av svenskers innehav av aktier och fasta tillgångar inte i någon större utsträckning registreras i bytesbalansen.

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

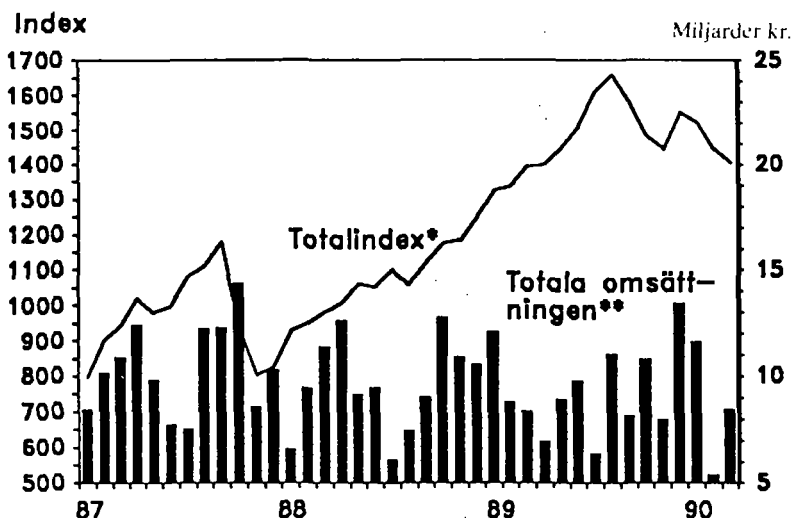
11.4 Börsutvecklingen och industrins vinster

Under 1989 steg generalindex på Stockholmsbörsen med 24 %, vilket var en något sämre utveckling än genomsnittet för de internationella börserna. Bakom kursuppgången, som härrörde sig från första halvan av året, låg en fortsatt god vinstutveckling i näringslivet under 1988 i kombination med utdelningshöjningar på 23-24 %. Den högsta kursnivån nåddes i mitten på augusti medförande att index då låg på + 35 % jämfört med årsskiftet 1988/89.

Under slutet av 1989 och under första kvartalet i år har kursutvecklingen varit negativ. Försämrade ekonomiska utsikter, höjda räntor, lugnare utveckling på de internationella börserna och en svag resultatutveckling för näringslivet under slutet av 1989 är faktorer som minskat investerarnas intresse för aktieköp. Fram till mitten av april föll generalindex med 9 %. Sedan augusti har aktiekurserna därmed i genomsnitt fallit med 17 %.

Industrins vinster fortsatte att stiga under år 1989 men i långsammare takt än under 1988. Företagens kostnader har stigit kraftigt under 1989 samtidigt som prisutvecklingen på en rad viktiga produkter har dämpats, vilket medförde att resultatmarginalen försämrades. En genomgående tendens i årsboksluten är att vinstökningstakten avtog mot slutet av året. Sämst utveckling, bland de stora företagen under 1989, hade bilföretagen SAAB och Volvo, vilka redovisade vinstfall. Industrin är genomgående återhållsam

Diagram 11:5 Totalindex (VA) och totala omsättningen
Stockholms Fondbörs 1987–1990



* Ultimo resp. manad. 1972-12-29=100

** Endast börsnoterade aktier

med vinstbedömningar inför innevarande år och merparten av företagen räknar med oförändrade eller sämre resultat under 1990.

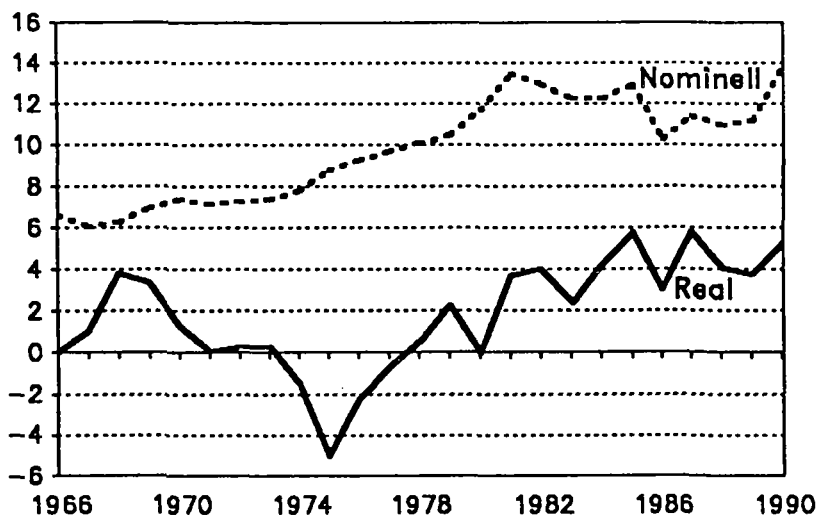
Aktieutdelningarna beräknas höjas med ca 20–25 % för verksamhetsåret 1989, vilket är mer än den genomsnittliga vinstökningen. Detta hänger bl.a samman med investerarnas ökade krav på högre direktavkastning på Stockholmsbörsen. Samtidigt medför skattereformen att skatteuttaget på aktieutdelningar sänks, vilket ytterligare stimulerar företagen att höja utdelningarna.

11.5 De kommande årens ränteutveckling

Den tioåriga statsobligationsräntan noterades i februari till närmare 14 %. Denna nivå är 2,5 procentenheter högre än genomsnittet för 1989 och historiskt sett en mycket hög nivå. I februari låg inflationstakten på 8,6 % varvid realräntan uppgick till 5,3 %. Exklusive de indirekta skattehöjningarna i januari i samband med finansieringen av skattereformen uppgick realräntan till över 7 % i februari.

Under 1980-talet har realräntan varit högre än under tidigare decennier. Under perioden 1981-90 låg realräntan i genomsnitt på 4,2 % jämfört med 0,2 % under åren 1965-80. För hela perioden 1965-90 låg realräntan på 1,8 %. I detta sammanhang bör man dock ha i åtanke att den svenska kreditmarknaden var reglerad fram till början på 1980-talet, vilket medförde att räntorna dessförinnan inte alltid var marknadsbestämda. Uppgången av realräntan under 1980-talet förefaller att ha varit ett internationellt fenomen. Bara i år har omvärldens realräntor stigit kraftigt. För de närmaste

Diagram 11:6 Nominell och real ränta på långa statsobligationer
Procent



åren förutses realräntan vara fortsatt hög, bl. a mot bakgrund av det stora kreditbehovet i samband med investeringar inför EG:s fria marknad år 1993 och restaureringen av Östeuropas industri.

Den nuvarande höga räntenivån utgör en belastning för samhällsekonomin. Det är därför angeläget att skapa förutsättningar för en lägre räntenivå. Ett sådant förlopp kräver emellertid balans i samhällsekonomin och betydligt lägre pris- och löneökningar. Alternativet med 3 % löneökningar under 1991 skulle bidra till en sådan utveckling. Inflationstakten exklusive skattereformen skulle i ett sådant scenario nedbringas till ca 3 % mot slutet av 1991.

Även med ett fortsatt högt realräntekrav under de närmaste åren skulle de nominella räntorna i ett sådant scenario kunna falla betydligt. En sådan utveckling skulle utgöra en välbehövlig stimulans för industrins investeringar och därmed öka den svenska industrins konkurrenskraft. Samtidigt skulle hushållens kostnader, i synnerhet för boendet, kunna minska. En annan positiv effekt är att statens räntebetalningar på statsskulden skulle kunna nedbringas.

Om däremot de höga pris- och löneökningarna består under prognosperioden är utsikterna små till att räntorna i någon större utsträckning skulle kunna falla.

Ekonomiskt kalendarium

- 1989
januari 1 Följande riksdags- och regeringsbeslut träder i kraft:
- basbeloppet blir för 1989 27 900 kr.
 - ATP-avgiften höjs med 0,4 procent
 - kommanditbolag och andra handelsbolag får nya reavinstregler som stoppar så kallade dubbla avdrag
 - skatten på värdepapper utvidgas. Omsättningsskatt införs på penning- och obligationsmarknaden. Handel med skuldebrev, premieobligationer, terminskontrakt och vissa köp- och säljobligationer beskattas
 - huvudregeln att debitering av preliminär B-skatt skall ske med 120% av den slutliga skatt som påförts den skattskyldige året före inkomståret modifieras så att B-skatt i vissa fall får tas ut med ett belopp som motsvarar 110% av den slutliga skatten
 - en avgift på 2% tas ut på fyllnadsinbetalningar som görs den 19 januari till den 30 april taxeringsåret. Bestämmelserna gäller alla skattskyldiga utom fysiska personer och dödsbon. Dessutom har den lägre kvarskatteavgift som erläggs vid fyllnadsinbetalningar den 1 maj till den 30 juni taxeringsåret höjs till 4% på den del av underlaget som överstiger 20 000 kr
 - ändrade bestämmelser om extra avdrag för folkpensionärer och kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer. Ändringen avses minska de marginaleffekter som inkomst- och förmögenhetsprövningen ger.
- januari 10 Regeringen presenterar budgetpropositionen (prop. 1988/89:100). Budgetsaldot för budgetåret 1989/90 beräknas bli 0,4 miljarder kr. Enligt propositionen prioriteras tre områden; föräldraförsäkringen, kulturen och en inkomstskattesänkning i en för övrigt stram budget.
- januari 19 Riksbanken beslutar om nya lättnader i valutaregleringen. Inga begränsningar gäller längre för:
- köp av utländska aktier från utlandet
 - försäljning av svenska aktier till utlandet
 - juridiska personers köp av fast egendom i utlandet
 - direkta investeringar.
- mars 17 Regeringen lägger fram prop. 1988/89:132. I den ges förslag om en särskild skatt på företagsvinster. Skatten beräknas normalt på vinsten för det räkenskapsår som börjat den 1 januari 1989. Den skall uppgå till 15% av beskattningsunderlaget. I propositionen föreslås också att vinstdelningsskattens fasta fribelopp höjs till 2 miljoner kr. fr.o.m. 1990 års taxering.

mars 20	Regeringen presenterar prop. 1988/89:125. Tilläggsbudget II. I den begär regeringen 632 miljoner kr. i ökade anslag. De största anslagen går till kostnader för bilstöd till handikappade och lokaliseringbidrag.	Prop. 1989/90:150 Bilaga 1.1
mars 22	LO och SAF sluter tvåårigt avtal. Det nya avtalet ger 2,9% löneförhöjning 1 februari 1989 samt 1,5% 1 februari 1990. Därutöver innehåller avtalet en förtjänstutvecklingsgaranti på 2,7% samt en prisutvecklingsgaranti.	
april 25	Regeringen presenterar kompletteringspropositionen (prop. 1988/89:15) avseende budgetåret 1989/90. Enligt propositionen har tendenserna till överhettning i den svenska ekonomin förstärkts. En rad åtgärder föreslås därför i åtstramande syfte.	
april 27	Riksbanken beslutar att höja diskontot från 8,5 till 9,5% med verkan fr.o.m. den 28 april.	
juni 1	Riksbanken beslutar att upphäva i huvudsak alla återstående valutarestriktioner. Beslutet träder i kraft den 1 juli 1989. Beslutet innebär bl.a. att både företag och privatpersoner i Sverige fritt får: – investera i utländska obligationer – investera i fastigheter i utlandet – uppta lån i utlandet och ge lån till utlandet, oavsett ändamål och löptid, även i svenska kronor – återbetala utlandslån i förtid – bedriva leasing och annan finansiell verksamhet i utlandet – köpa utländsk valuta i valutabank, även för placering på räntebärande valutakonto – göra termins- och optionsaffärer i utländsk valuta inom landet – överföra kapital till utlandet vid emigration – ut- och införa alla slag av betalningsmedel och värdepapper. För utlänningar innebär beslutet bl.a. möjlighet att investera i svenska obligationer och penningmarknadsinstrument och förränta kronor i svensk bank.	
juni 6	Riksdagen beslutar att alla kommuner med högre skattekraft än genomsnittet skall betala särskild skatteutjämningsavgift. Den allmänna skatteutjämningsavgiften höjs också, med 22 öre per skattekrona för kommuner och 12 öre för landstingen.	

juni 7

Riksdagen beslutar att:

- ett obligatoriskt sparande införs från 1 september 1989 till 31 december 1990. Ett belopp motsvarande 3% av den preliminära skatten betalas 1989. För 1990 är sparandet preliminärt 3% av den preliminära skatten, men bestäms slutligt av den slutliga skatten samma år. Sparandet gäller både personer och företag. För sparandet 1989 ges en ränta om 7% på belopp upp till 1 000 kr., därefter sänks räntan till 3,5%, 1990 gäller samma räntenivåer men gränsen är 3 000 kronor. För sparbelopp som hänförs till år 1989 räknas ränta från årets utgång och för sparande som hänförs till 1990 räknas ränta från utgången av 1991. Ränta på sparbelopp, som beräknats på skatt för inkomst-året 1990, skall motsvara överskjutande skatteränta
- tillfälligt höja fastighetsskatterna vid 1991 års taxering i Stockholm-Uppsalaområdet för hyresfastigheter som huvudsakligen består av lokaler. Detta sker genom att underlaget för fastighetsskatt ökar från nuvarande 55% till 100% av taxeringsvärdet
- barnbidraget höjs från 485 kr. till 560 per månad från 1 januari 1990. På samma vis höjs det förlängda barnbidraget för grundskoleelever och studiebidraget till gymnasie-studerande
- förbudet för fjärde och femte AP-fonden att köpa aktier i bank- och försäkringsbolag tas bort. Dessa fonder får också rätt att placera högst 10% av sina medel i utländska bolag. Dessutom förenklas för första till tredje AP-fonden vid köp av fastighetsbolag
- en arbetsmiljöavgift på 1,5% av lönesumman införs. Avgiften gäller samma tid som det tillfälliga sparandet
- en tillfällig investeringsavgift för byggande införs i Stockholms län (utom Norrtälje och Södertälje) samt Uppsala och Håbo kommuner. Avgiften, på 10% av byggkostnaden, gäller i princip allt byggande utom bostadsbyggande som påbörjats 27 maj 1989 till 31 december 1990.

juni 9

Höjd skatt införs på alkohol och tobak. Skattehöjningen på sprit, vin och starköl motsvarar en prisökning på ca 5% och skattehöjningen på cigaretter en prisökning på ca 10%.

juli 1

Energiskatten höjs. För el har skatten höjs med 2 öre per kwh och för dieselolja och lätt diesel med 100 kr. till 960 kr. per km. Skatten på kol, naturgas och gasol har höjts i motsvarande mån.

augusti 29

Riksgäldskontoret beslutar att sänka räntan på allemanssparandet fr.o.m. den 1 oktober med 1 procentenhet från 9,5 till 8,5%.

- september 21 Riksbanken beslutar att vidga möjligheterna att köpa och sälja valuta i utlandet. Vid senaste halvårsskiftet upphävdes i huvudsak alla återstående valutarestriktioner. Dock skulle som förut betalningar till och från utlandet liksom valuta-växlingar i princip gå genom valutabank. Fr.o.m. den 1 oktober 1989 gäller att:
- belopp som mottas från utlandet får utan tillstånd växlas i utlandet före hemtagning till Sverige.
 - tillstånd lämnas av riksbanken för överföring av belopp till utlandet för växling där. Sådant tillstånd, som kan vara av generell art, lämnas både för växling med omedelbar hemtagning till Sverige av tillväxlat belopp och för växling med uppdrag åt växlande utländskt institut att verkställa betalning till utlandet.
 - tillstånd lämnas däremot inte för överföring av belopp som efter växling skall fördelas på flera betalningar till utlandet. Växling får ske till såväl svenska kronor som till annan valuta samt såväl avista som på termin eller vid reglering av option.
- oktober 24 I prop. 1989/90:31 föreslås att maxgränsen för hur mycket som får sättas in på allemanssparandet höjs från 75 000 kr. till 100 000 kr. Samtidigt föreslås att det blir tillåtet att flytta medel mellan de båda sparformerna, allemansspar och allemansfond.
- oktober 27 Regeringen lägger fram tilläggsbudget i prop. 1989/90:25. I den begär regeringen 793 miljoner kr. i ökade anslag.
- november 9 Finansdepartementet presenterade i en promemoria en bedömning av den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1991. I rapporten förutspåddes gradvis växande obalanser i ekonomin. Efter publiceringen steg marknadsräntorna.
- november 13 Regeringen presenterar i prop. 1989/90 förslag till ny skatte-reform. Huvuddelen av reformen genomförs 1991, men vissa delar föreslås träda i kraft redan 1990. För 1990 sänks den statliga inkomstskatten med 7 procentenheter för inkomster över 75 000 kr. och med 2 procentenheter för inkomster upp till 75 000 kr. Skattebortfallet föreslås finansieras med:
- skärpt kapitalbeskattning inklusive högre skatt på boendet
 - basberedningar i inkomst av tjänst
 - större uttag av indirekta skatter.
- Propositionen innehåller också förändringar vad gäller företagsbeskattning och förmögenhetsbeskattning.

Förändringen i företagsbeskattningen gäller aktiebolag eller annan juridisk person som har bokslut per den 31 december 1989 eller senare.

- skattesatsen sänks från 52% till 40% (till det kommer för vissa företag vinstdelningsskatt och särskild vinstskatt)
- rätten till lagernedskrivning och avsättning till resultatutjämningsfond begränsas
- nya avsättningar till allmän investeringsfond får inte göras.

Samtidigt föreslås att primäravdragen slopas fr.o.m. 1991 års taxering.

december 7 Riksbanken beslutar att höja diskontot från 9.5% till 10,5%.

1990
januari 10 Regeringen presenterar budgetproposition (prop. 1989/90:100). Budgetsaldot för budgetåret 1990/91 beräknas visa ett underskott om 0,4 miljarder kr. Den ekonomiska politik som regeringen förordar är en fortsatt stram finans- och penningpolitik, överläggningar med arbetsmarknadens parter i syfte att bryta den alltför höga löneökningstakten och åtgärder som ökar arbetskraftsutbudet, främjar produktiviteten och stimulerar sparandet.

januari 26 Regeringen presenterar 1991 års skattereform. Förslagen grundar sig på den politiska uppgörelsen om skattereformen som träffades under hösten mellan socialdemokraterna och folkpartiet. Reformens syfte är att ge en samhällsekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som de fördelningspolitiska målen uppfylls. Skatten på arbete och skatten på kapital görs mera likvärdig.

februari 8 Efter att ha avslutat överläggningarna med arbetsmarknadens parter för att snabbt teckna centrala löneavtal för 1990/91 i syfte att bryta den alltför höga löneökningstakten, kan regeringen konstatera att förutsättningar för sådana avtal inte föreligger. Det gör det nödvändigt att skärpa den ekonomiska politiken. Regeringen föreslår pris-, löne-, hyres- och utdelningsstopp, översyn av reglerna för framtida löneförhandlingar samt ytterligare insatser för att stärka tillväxten.

februari 22 Riksbanken beslutade att med verkan fr.o.m. den 1 mars 1990 göra en teknisk justering av räntetrappan. Justeringen innebär att stegen i räntetrappan förkortas till 7% av upplåningsbasen, dvs. 3,5 miljarder kr. Lägsta ränta är 9 procent och högsta ränta 20 procent, vilket motsvarar 84 procent av upplåningsbasen. För upplåning därutöver gäller de villkor som riksbanken bestämmer.

februari 23	Regeringen kommer att sätta in 3 nya åtgärder för att stabilisera ekonomin: – ekonomisk-politiska insatser för att pressa ned löncökningarna och strama åt ekonomin – åtgärder för att öka utbudet av arbetskraft – strukturella åtgärder för att öka tillväxten och samtidigt förbättra miljö och välfärd.	Prop. 1989/90:150 Bilaga 1.1
mars 7	Regeringen presenterar proposition om riktlinjer för den ekonomiska politiken. Sveriges ekonomi står inför allvarliga problem. Kraftfulla åtgärder måste vidtas för att dämpa överhettningen och stabilisera ekonomin. Dessutom krävs långsiktigt verkande insatser för att förstärka produktivitet och tillväxt.	
mars 16	Riksbanken beslutar att höja diskontot från 10,5% till 12%.	
mars 19	Långtidsutredningen publiceras. (Utarbetad av finansdepartementet).	

1 Sammanfattning	2
2 Den internationella utvecklingen	10
2.1 Allmän översikt	10
2.2 Länderöversikter	14
3 Utrikeshandeln	23
3.1 Exporten	23
3.2 Importen	27
3.3 Bytesbalansen	29
4 Industrin	33
4.1 Produktion	33
4.2 Lönsamhet	34
5 Arbetsmarknaden	37
5.1 Sysselsättning	37
5.2 Utbudet av arbetskraft	40
5.3 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder	41
6 Löner och konsumentpriser	44
6.1 Löner	44
6.2 Konsumentpriser	46
7 Hushållens ekonomi och privat konsumtion	49
7.1 Hushållens disponibla inkomster	49
7.2 Privat konsumtion och sparande	54
8 Investeringar	59
8.1 Näringslivets investeringar	59
8.2 Bostadsinvesteringar	63
8.3 Byggnadsverksamhet	65
8.4 Lagerinvesteringar	67
9 Den offentliga verksamheten	69
9.1 Den offentliga sektorn och samhällsekonomin	69
9.2 Statens finanser	72
9.3 Socialförsäkringssektorns finanser	74
9.4 Kommunernas finanser	75
10 Sparandet	78
11 Kapitalmarknaden	80
11.1 Den internationella utvecklingen	81
11.2 Den svenska ränte- och valutamarknaden	82
11.3 Ökade kapitalflöden under 1989	84
11.4 Börsutvecklingen och industrins vinster	85
11.5 De kommande årens ränteutveckling	86
Appendix	88
Ekonomiskt kalendarium	88

Tabeller

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

1:1	Internationella förutsättningar	2
1:2	Försörjningsbalans	4
1:3	Bidrag till BNP-tillväxten	6
1:4	Bytesbalans	6
1:5	Finansiellt sparande	8
2:1	Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder . .	10
2:2	Arbetslöshet i några OECD-länder	11
2:3	Konsumentprisernas utveckling i vissa OECD-länder	12
2:4	Bytesbalansen i några OECD-länder	13
3:1	Exportmarknadstillväxt, relativa priser, marknadsandelar och export av bearbetade varor	24
3:2	Export av varor	27
3:3	Import av varor	28
3:4	Årsresultat, utdelning och behållna vinstmedel i en grupp svenska storföretags utländska koncerndelar	31
3:5	Bytesbalans	32
4:1	Industriproduktion	33
4:2	Rörliga kostnader, produktpriser, marginaler per produce- rad enhet samt bruttoöverskottsandel	36
5:1	Arbetsmarknad	38
5:2	Produktion och sysselsättning i timmar	39
5:3	Relativa arbetskraftstal för olika åldersgrupper	40
5:4	Relativ arbetslöshet i olika åldrar	42
5:5	Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder	43
6:1	Timlöner och arbetskraftskostnader	44
6:2	Konsumentpriser	47
7:1	Skattereformens effekter på hushållens disponibla inkomster	49
7:2	Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och spa- rande	50
7:3	Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll	51
7:4	Realinkomsterna efter skatt	53
7:5	Konsumtionskvoter	55
8:1	Bruttoinvesteringar efter näringsgren	59
8:2	Bruttoinvesteringar i näringslivet	61
8:3	Offentliga investeringar	62
8:4	Bostadsinvesteringar	65
8:5	Byggnadsverksamhet	66
8:6	Lagervolymförändringar	68
9:1	Skattekvoten	70
9:2	Offentliga sektorns inkomster och utgifter	71
9:3	Statens inkomster och utgifter	73
9:4	Socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter	75
9:5	Kommunernas inkomster och utgifter	76
10:1	Sparandet i ekonomin	79

Diagram

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.1

1:1	BNP och produktivitetsutveckling	4
1:2	Handels- och bytesbalans	7
3:1	Exportens marknadsinriktning 1989	23
3:2	Sveriges relativa arbetskostnad per producerad enhet i industrin	25
3:3	Sveriges export av bearbetade varor till 14 OECD-länder samt marknadstillväxt	26
3:4	Tjänste- och transfereringsbalans	30
3:5	Exportens andel av total utlandsförsäljning, 17 svenska stor-koncerner	31
4:1	Industriproduktion	34
4:2	Industrins bruttoöverskottsandelar	36
5:1	Arbetslöshet	41
6:1	Nominell timlön inom industrin	46
6:2	Konsumentpriser	47
7:1	Reallön per timme före och efter skatt	52
7:2	Disponibel inkomst och privat konsumtion	54
7:3	Hushållens nettosparkvot	55
7:4	Hushållens förväntningar om den egna ekonomin 12 månader framåt – t o m januari 1990	57
8:1	Näringslivets investeringar, procent av BNP	60
8:2	Näringslivets investeringar, miljarder kronor, 1985 års priser	61
8:3	Antal outhyrda lägenheter respektive antal påbörjade lägenheter	63
8:4	Bostadsinvesteringar	64
9:1	De offentliga utgifternas andel av BNP	69
10:1	Sparkvot och investeringskvot	78
11:1	Ränteutvecklingen på euromarknaden 6-månadersräntor	80
11:2	Växelkurs mot dollar. Månadsgenomsnitt	81
11:3	Ränteutvecklingen samt total dagsomsättning av statspapper. Månadsgenomsnitt	83
11:4	Valutaflöde och kursindex	84
11:5	Totalindex (VA) och totala omsättningen Stockholms Fondbörs 1987-1990	85
11:6	Nominell och real ränta på långa statsobligationer	86

Långtidsbudget för perioden 1990/91 – 1994/95

Långtidsbudget för perioden 1990/91-1994/95

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Sammanfattning

Inledning

Långtidsbudgeten syftar till att redovisa den inkomst- och utgiftsutveckling under perioden 1990/91-1994/95 som följer av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Långtidsbudgeten är varken en plan eller prognos för den framtida utvecklingen. Istället kan långtidsbudgeten sägas vara en beräkning av de resursanspråk som följer under den kommande femårsperioden med redan nu gällande åtaganden och om ingen omprövning sker av existerande utgiftsprogram. Beräkningarna utgår från den skattereform som i huvudsak skall vara genomförd den 1 januari 1991 och förutsätter därefter oförändrade skatte- och avgiftsregler i hela den offentliga sektorn.

Den traditionella långtidsbudgetberäkningen omfattar *statsbudgetens* inkomster och utgifter. Samhällsekonomin och de statsfinansiella förutsättningarna påverkas även av utvecklingen inom *kommunsektorn* och *socialförsäkringssektorn* vilket motiverar kalkyler även över dessa områden. I årets långtidsbudget ägnas dessa sektorer en ökad uppmärksamhet.

Metod

Utvecklingen av inkomster och utgifter har först beräknats i oförändrad pris- och lönenivå under långtidsbudgetperioden. Därefter har en uppräknings skett till löpande priser med utgångspunkt från två antagandestrukturer. Det ena alternativet (lågalternativet) förutsätter en tidig lönedämpning jämfört med 1990 års nivå och speglar en gynnsam samhällsekonomisk utveckling med låg pris- och löneutvecklingstakt, relativt hög tillväxt och fortsatt låg arbetslöshet under perioden. Det andra alternativet (högalternativet) beskriver en långsammare dämpning av timlönernas ökningstakt med fortsatt hög inflation och räntenivå under perioden. Resultatet blir en svagare utveckling av tillväxten samt en högre arbetslöshet.

Budgetutvecklingen är känslig för de antaganden som görs över den samhällsekonomiska utvecklingen. Inkomsterna styrs huvudsakligen av den totala lönesummans och den privata konsumtionens utveckling medan utgifterna främst är beroende av utvecklingen av löner, priser, räntor samt sysselsättningsnivå.

Resultat

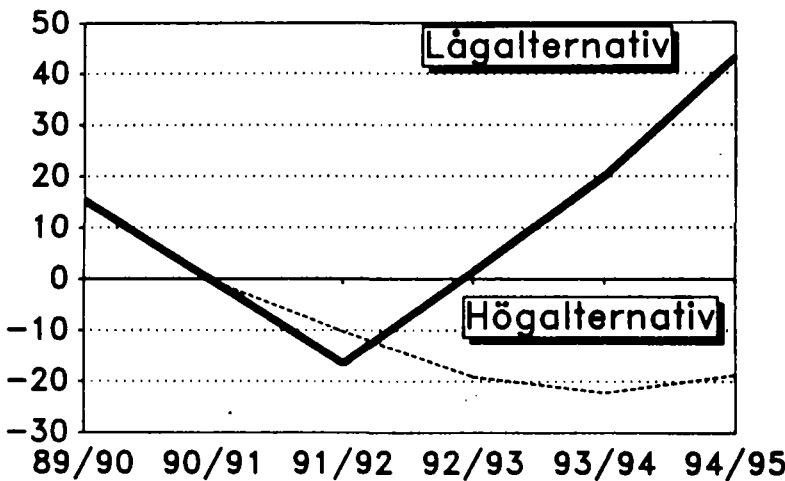
Under långtidsbudgetperioden beräknas statsbudgetens inkomster växa med 5,1 % i genomsnitt per år i lågalternativet och med 4,5 % per år i högalternativet. Inkomstutvecklingen är, som tidigare framgått, i hög grad beroende av konjunkturutvecklingen. Under den gångna femårsperioden har inkomsterna ökat i snabbare takt än BNP vilket återspeglar ett ökat skatte-

tryck. Långtidsbudgetens beräkningar pekar på ett fortsatt högt skattetryck. Skattereformen 1990 och 1991 leder till att betydelsen av budgetens olika inkomstslag förändras relativt sett. Mervärdeskattens andel av de totala inkomsterna ökar medan de inkomster som härrör från fysiska personers skatt minskar relativt.

Statsbudgetens utgifter, exklusive statsskuldräntor, beräknas bli reellt oförändrade under den framförliggande perioden. Huvudförklaringen till detta är att bostadssubventionerna i form av räntebidrag beräknas falla under perioden till följd av antagandet om en kraftigt fallande räntenivå. Om räntebidragen exkluderas uppgår utgiftsökningen till ca 0,3% i genomsnitt per år. Transfereringar till hushåll och kommuner svarar för de största utgiftsökningarna. Hushållstransfereringarna beräknas öka med ca 0,4 % per år i genomsnitt under perioden. Av denna ökning svarar sjuk- och arbetsskadeförsäkringen samt barnbidragen för merparten. Av transfereringarna till kommunerna är det statsbidraget till barnomsorgen och skatteutjämningsbidragen som ökar mest. Budgetåret 1991/92 förväntas effekterna av de höga löneavtalen på lärarområdet slå igenom. Nivån på statsbidragen till grund- och gymnasieskolan påverkas dock inte i motsvarande omfattning till följd av att elevantalet samtidigt beräknas minska. I lågalternativet beräknas utgifterna öka med i genomsnitt 3,9 % per år. Motsvarande ökning i högalternativet är 6,2 %. Skillnaden i utgiftsutveckling mellan alternativen förklaras av bostadssubventionerna, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, folkpensioner och andra indexbundna transfereringar. Även kostnaderna för statsskuldräntor är avsevärt större i högalternativet. Demografiska faktorer pekar på ett starkt volymtryck. Å andra sidan utgör tillgången på arbetskraft en restriktion för om den finansiella utvecklingen enligt kalkylen skall kunna realiseras.

I diagram 1 redovisas **budgetsaldo**s utveckling i låg respektive högalternativen under långtidsbudgetperioden.

Diagram 1 Budgetsaldo 1989/90–1994/95,
Miljarder kr., löpande priser

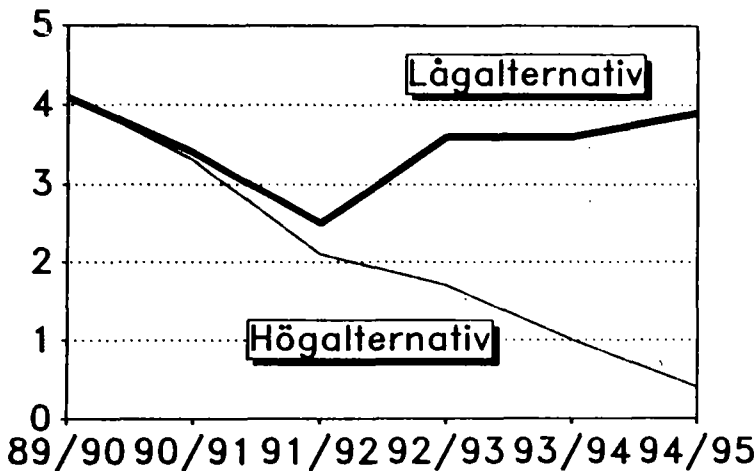


Det sammantagna finansiella sparandet i kommunsektorn beräknas under den kommande femårsperioden uppvisa kraftiga underskott om inte volymökningen begränsas. Oförändrade skatte- och avgiftsnivåer i kommunsektorn ställer stora krav på omprövning, rationalisering och förnyelse av den kommunala verksamheten.

Sparandet inom socialförsäkringssektorn är i huvudsak en funktion av AP-fondens och arbetslöshetsförsäkringens finansiella utveckling. ATP-systemet har ännu inte nått fullfunktionsstadiet utan såväl antalet ATP-pensionärer som utbetalningarna mätt i antal basbelopp ökar. Under långtidsbudgetperioden beräknas pensionsutgifterna reellt öka med i genomsnitt 3,8% per år. AP-fondens inkomster består huvudsakligen av avgifts- och ränteinkomster. Ränteinkomsterna beräknas falla under perioden. Sammantaget beräknas AP-fondens finansiella sparande att minska under långtidsbudgetperioden i nominella termer och som andel av BNP. Arbetslöshetsförsäkringens kostnader beräknas, mätt som andel av BNP, i lågalternativet ligga kvar på oförändrad nivå under perioden. Andelen beräknas dock minska i högalternativet.

Sammantaget innebär detta att det samlade offentliga sparandet beräknas stabiliseras omkring 4 % som andel av BNP i lågalternativet. Om ekonomin istället utvecklas enligt högalternativet sjunker det finansiella sparandet som andel av BNP till omkring 0,5 % mot slutet av perioden.

Diagram 2 Offentliga sektorns finansiella sparande i två alternativ
Andel av BNP



Källa: Finansdepartementet

Slutsatser

Det positiva bidraget till den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas komma från den statliga sektorn, närmare bestämt statsbudgeten. Det finns därför anledning att diskutera stabiliteten i dessa överskott. Budgetutvecklingen är i allt väsentligt avhängig den allmänekonomiska utvecklingen. Utvecklingen av statsinkomsterna är mycket starkt beroende av de antagan-

den som görs om den ekonomiska utvecklingen framförallt vad gäller priser och löner. Vidare styrs en mycket stor andel av utgifterna på budgeten av regelsystem med automatiska bindningar till bl.a. KPI, räntenivå samt löneutveckling. Långtidsbudgettekniken i sig innebär att utgifterna är snävt beräknade och erfarenhetsmässigt tenderar att underskatta utgiftsutvecklingen.

Ett antal faktorer pekar på behovet av ett högt inhemskt sparande under 1990-talet. En samhällsekonomisk utveckling i enlighet med högalternativet ställer krav på ett ökat privat sparande för att bytesbalansen inte ska försämrast. Det privata sparandet är i dagsläget lågt även vid full sysselsättning och högt kapacitetsutnyttjande. Under den kommande perioden kan hushållssparandet förväntas öka något till följd av dels skattereformen, dels beroende på att effekterna av 1980-talets omfattande avreglering av kreditmarknaden kan förväntas avta.

Det är dock knappast realistiskt på kort sikt med så stora sparandeöverskott i den privata sektorn att dessa ensamma skulle kunna bidra till en förbättring av bytesbalansens utveckling. Denna utveckling är särskilt accentuerad i högalternativet.

Den demografiska utvecklingen, med en åldrande befolkning, kommer att ställa stora krav på ökade utgifter inom t ex vård och omsorg och pensioner. Kalkylerna visar att sparandet i AP-fonden skulle behöva vara betydligt högre än vad fallet är idag för att klara de framtida pensionsåtagandena. Problemen accentuerar in på nästa århundrade. Av detta skäl skulle det offentliga sparandet redan under 1990-talet behöva öka kraftigt för att undvika att alltför stora sparkrav ställs på den förvärvsaktiva befolkningen när försörjningsbördan med tiden växer.

Långtidsbudgetberäkningarna visar vidare att om skattetrycket på sikt skall kunna sänkas måste utgiftsbegränsningar göras.

Även om målet är en oförändrad skattekvot eller ett bibehållet sparande som andel av BNP krävs en begränsning av utgifterna. Analysen av utgifterna måste ses i ett långsiktigt perspektiv och utifrån en utvärdering av utgifternas måluppfyllelse både vad gäller tillväxt och fördelning. Förändringar i systemen måste ske planmässigt och förutsätter att en analys sker utifrån nya förutsättningar. Ett konsekvent hävdande av arbetslinjen inom socialförsäkringen är ett exempel på en analysutgångspunkt som resulterar i högre välfärd och minskade utgifter.

1.1 Inledning

I långtidsbudgeten beskrivs två alternativ över den samhällsekoniska utvecklingen under perioden 1990–1995. Alternativen skiljer sig främst beträffande i vilken takt löneutvecklingen i Sverige anpassar sig till omvärldens nivå. I alternativet med tidig lönedämpning, *lågalternativet*, antas den anpassningen ske redan år 1991, medan anpassningen i alternativet med långsam lönedämpning, *högalternativet*, sker gradvis, för att först år 1995 ge en utveckling i nivå med omvärldens.

Den ekonomiska utvecklingen som redovisas för åren 1990 och 1991 baseras på den reviderade nationalbudgeten för 1990, medan Långtidsutredningen 1990 (SOU 1990:14) har legat till grund för bedömningen av den ekonomiska utvecklingen åren 1992–1995.

1.2 Internationella förutsättningar

Den internationella utvecklingen bedöms bli gynnsam under 1990-talets första hälft med en BNP-tillväxt i OECD-området på ca 3% per år. Detta skall jämföras med en genomsnittlig tillväxt i OECD-länderna på 2,5% per år efter oljekrisen 1973. Befolkningstillväxten mattas av i industriländerna, men arbetskraftens tillväxt bedöms inte minska lika mycket. Produktivitets-tillväxten bedöms dock bli relativt hög de närmaste åren, omkring 2% i OECD-området, vilket skall jämföras med ett genomsnitt på 1,5% under de senaste 15 åren.

Förutsättningarna för en fortsatt expansion av världshandeln bedöms vara goda under de kommande åren. I Västeuropa utgör förverkligandet av den inre marknaden inom EG-området och de vidare integrationssträvandena, som omfattar även EFTA-länderna, ett centralt inslag i den ekonomiska bilden. Detta väntas ge positiva effekter på tillväxten. Utvecklingen i Östeuropa kan på längre sikt få gynnsamma effekter på tillväxten i hela Europa, men det torde ta flera år innan effekterna blir påtagliga för den svenska ekonomin.

Inflationen i OECD-området bedöms uppgå till ca 4% per år under perioden 1990–1995. Avgörande för denna bedömning är antagandet att den ekonomiska politiken även under 1990-talet i första hand kommer att inriktas på att upprätthålla ett stabilt penningvärde. Inflationsbedömningen bygger också på ett antagande om en förhållandevis måttlig uppgång i oljepriset.

1.3 Utvecklingen fram till 1990-talets mitt

Den samhällsekoniska utvecklingen i Sverige den kommande femårsperioden präglas sannolikt av skattereformen. Den innebär bl.a. att hushållen särskilt år 1991 beräknas få en uppgång i sina disponibla inkomster även vid mycket låga nominella löncökningstal. Det talar för att det nu finns en unik möjlighet att bryta inflationsspiralen utan att det sker via ett kraftigt efterfrågefall och en betydande uppgång i arbetslösheten.

I lågalternativet belyses konsekvenserna av en snabb lönedämpning som förutsätts kunna komma till stånd utan att föregås av en ökad arbetslöshet. Löneökningstakten förutsätts minska från 8,5% år 1990 till 3% år 1991. Genom att överhettningen på arbetsmarknaden samtidigt lättar – arbetslösheten stabiliseras kring 1,7–1,8% efter år 1991 och framåt – kan en löneökningstakt runt 5% bli bestående femårsperioden ut.

Tabell 1.1 Nyckeltal lågalternativet (Snabb löneanpassning)

Procentuell förändring från föregående år Snabb löneanpassning	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Timlön	8,5	3,0	5,3	4,9	5,1	5,4
Utbetald lönesumma	9,8	3,0	5,9	5,6	6,1	6,4
KPI (årsgenomsnitt)	10,0	7,5	3,8	3,3	3,5	3,9
5-åriga statsobligationer, nivå	13,2	11,5	8,5	8,5	8,5	8,5
BNP, volym	0,8	0,9	1,9	2,3	2,3	2,3
Arbetslöshet, nivå	1,6	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8

Källa: Finansdepartementet

Trenden från 1980-talets senare år med kraftigt ökande produktionskostnader i näringslivet fortsätter dock även år 1990. Konkurrenskraften försvaras till följd av höga timlöneökningar, höjda indirekta skatter och arbetsgivaravgifter samt av en svag produktivitetstillväxt. Försämringen kommer till uttryck i såväl högre relativa priser som lägre vinster.

Kostnadskrisen leder till att tillväxten blir låg de första åren på 1990-talet. Åren 1990 och 1991 växer BNP med i genomsnitt knappt 1% per år, vilket skall jämföras med en tillväxt på nära 3% i genomsnitt per år för OECD-länderna. Den svaga tillväxten dessa år beror huvudsakligen på utvecklingen för utrikeshandeln, men även på en kraftig dämpning i investeringsutvecklingen. Genom den löneanpassning som sker till omvärldens nivå, ökar tillväxten igen efter år 1991. BNP växer med i genomsnitt drygt 2% per år under perioden 1992–1995. Konjunkturuppgången åren 1992–1993 förklaras främst av att exporten beräknas öka starkt dessa år på grund av en förmånlig relativprisutveckling.

Den höga tillväxten under periodens senare år beror även på ökade investeringar. En måttlig löneökningstakt i kombination med en gynnsam produktivitetstillväxt förbättrar successivt företagets lönsamhet. Den förbättrade lönsamheten i kombination med en successivt fallande räntenivå medför att investeringsnedgången bryts år 1993.

Vidare bidrar den snabba löneanpassningen i detta alternativ till att exporttillväxten dämpas endast tillfälligt. Den gynnsamma utvecklingen av företagets produktionskostnader under den efterföljande perioden skapar utrymme för sänkta relativpriser, vilket gör det möjligt att återta marknadsandelar. Exporttillväxten tilltar successivt efter år 1990 för att åren 1993–1995 vara i storleksordningen 5% per år. Då den svaga inhemska efterfrågan bidrar till att hålla tillbaka importökningen under de närmaste tre åren väntas detta leda till en successivt förbättrad utrikeshandel.

Det är framförallt konsumtionen som bedöms hålla uppe tillväxten de närmaste åren. Den offentliga konsumtionens ökningstakt beräknas bli i genomsnitt omkring 1,5% per år under perioden 1990–1995. Det är framförallt kommunernas konsumtion som växer.

Under den kommande femårsperioden förutsätts en fortsatt förbättring av sparkvoten. Ökningen av sparkvoten väntas till största delen bero på skattereformen. Ytterligare motiv till sparkvotsuppgången är det höga ränteläget under de första åren av långtidsbudgetperioden samt att nedgången i sparandet under senare år varit en följd av avregleringen på kreditmarknaderna.

Långsam löneanpassning leder till fördjupad kostnadskris

Den snabba anpassningen av löneökningstakten ned till omvärldens nivå som sker i föregående alternativ kan synas väl optimistisk, bland annat på grund av att erfarenheterna i Sverige av löneökningstakter kring 5% är mycket begränsade. Mot denna bakgrund redovisas här en alternativ utveckling – högalternativet – som illustrerar konsekvenserna av en mer utdragen kostnadsanpassning. Löneökningstakten väntas vara nere i nivå med omvärldens först år 1995.

Tabell 1.2 Nyckeltal högalternativet (Långsam löneanpassning)

Procentuell förändring från föregående år Långsam löneanpassning	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Timlön	8,5	8,0	7,9	6,7	5,9	5,3
Lönesumma	9,8	7,6	7,7	6,4	6,1	5,8
KPI (årsgenomsnitt)	10,0	9,3	4,7	4,2	4,0	3,7
5-åriga statsobligationer, nivå	13,2	13,5	12,5	12,5	12,5	12,5
BNP, volym	0,8	0,4	0,9	1,1	1,6	1,9
Arbetslöshet, nivå	1,6	2,3	2,6	2,9	3,3	3,4

Källa: Finansdepartementet

Ett påtagligt uttryck för den fördjupade kostnadskrisen är att den låga tillväxten blir bestående flera år in på 1990-talet. Utvecklingen under de närmaste fem åren känneteckas i detta högalternativ av en kontinuerligt stigande arbetslöshet och av en mycket låg lönsamhet inom främst industrin med fortsatt låga investeringar som konsekvens.

Den långsamma nedgången i timlönernas ökningstakt medför en kontinuerlig försämring av företagets vinster fram till år 1992. Den låga vinstnivån blir sedan i stort sett bestående fram till år 1995.

Mot bakgrund av den utdragna kostnadsanpassningen bedöms ränteläget förbli högt under hela kalkylperioden. Tillsammans med låga vinster leder det till en i jämförelse med föregående alternativ drastiskt sämre investeringsutveckling med fall på sammanlagt nära 14%. Nedgången är mest påtaglig inom industrin eftersom det är främst där som villkoren försämrats. Den fortsatta urholkningen av konkurrenskraften påverkar utrikeshandeln negativt. Exporttillväxten blir väsentligt lägre jämfört med föregående alternativ, framförallt under åren 1991–1993. Den sammanlagda förbättringen av

hushållens sparkvot har dock förutsatts bli lika stor som i föregående alternativ.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Sammantaget blir konsekvenserna betydande för tillväxten i ekonomin om den nödvändiga kostnadsanpassningen drar ut på tiden. BNP ökar här med i genomsnitt 1,1% under perioden 1990-1995 vilket skall jämföras med en genomsnittlig tillväxttakt på ca 1,8% för motsvarande period i alternativet med tidig lönedämpning.

Den uppgång i arbetslösheten som kommer till stånd här är, åtminstone med svenska mått mått, mycket kraftig. Mot slutet av perioden är den öppna arbetslösheten närmare 3,5%.

2 Beräkningsmetod

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.2

Den beräkningsteknik som tillämpas i långtidsbudgeten innebär att endast konsekvenserna för den kommande femårsperioden av *redan fattade beslut och gjorda åtaganden redovisas*. Beräkningsmässigt innebär detta att många anslag under perioden antas ha en oförändrad nivå. uttryckt i 1990/91 års prisnivå.

Inkomster

Beräkningarna av statens inkomster baseras på riksrevisionsverkets (RRV) inkomstberäkningar, till grund för vilka ligger de antaganden om utvecklingen av bl.a. lönesumma, priser och privat konsumtion som redovisats i tabell 1.1 och 1.2. För beräkningen av skatteinkomsterna är dessa antaganden av central betydelse.

Beräkningarna av fysiska personers inkomstskatt utgår från prop. 1989/90:110 om reformerad inkomst- och företagsbeskattning. Den inkomstnivå vid vilken skyldighet att betala statlig skatt inträder, den s.k. skiktgränsen, skrivs fr.o.m. 1992 upp med basbeloppsindex plus två procentenheter. Grundavdraget skrivs upp med basbeloppsindex enbart.

Företagens taxerade inkomster har för perioden 1990-1991 antagits ligga kvar på 1989 års nivå. Därefter antas samma årliga förändring som i Långtidsutredningen 1990.

Skatter på alkohol och tobak har räknats upp med konsumentprisindex. För övriga punktskatter antas att skattesatserna ligger kvar på oförändrad nominell nivå.

Den kommunala utdebiteringen – som påverkar statsbudgeten eftersom staten uppbär såväl statlig som kommunal skatt – antas oförändrad under perioden.

Utgifter

Beräkningarna av statens utgifter utgår från anslagsbeloppen enligt det reviderade budgetförslaget för budgetåret 1990/91. En fortsatt utbyggd föräldraförsäkring ingår inte i kalkylerna. Följande principer har tillämpats vid bedömningen av hur utgifterna utvecklas under perioden i oförändrad pris- och lönenivå:

- Utvecklingen av transfereringarna beräknas utifrån antaganden om olika utgiftsstyrande faktorer. Antaganden om volymutvecklingen, t.ex. antalet pensionärer och antalet barn i skolåldern, styr utgifterna för folkpensionsanslaget resp. bidraget till drift av grund- och gymnasieskolorna. Även övriga transfereringsanslag styrs till övervägande del av automatiskt verkande regelsystem.
- Vissa anslag styrs av att långsiktiga ramar eller program finns för verksamheten. I de fall klara uttalanden om tidsbegränsningar föreligger, har i beräkningarna antagits att utgifterna bortfaller när den fastställda tiden löpt ut. Utgifter för investeringsändamål har behandlats på liknande sätt.
- Beräkningen av utgifter för arbetsmarknadspolitik har i lågalternativet gjorts med utgångspunkt från att inga nya utgiftsåtaganden görs under

långtidsbudgetperioden. En merbelastning inom dessa områden har dock förutsatts i högalternativet, till följd av det i det alternativet försämrade arbetsmarknadsläget.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Uppräkningen av utgifterna från fasta till löpande priser har gjorts utifrån de antaganden om förändring av priser, löner, m.m. under perioden som redovisats i tabell 1.1. och 1.2. Därutöver har vissa bidragsnivåer kalkylmässigt anpassats till pris- och löneutvecklingen trots att någon formell indexkoppling inte finns.

För den historiska perioden gäller att omräkning till fasta priser skett med olika prisindex för de skilda utgiftsslagen.

Statsskuldräntor

Beräkningarna för budgetåret 1990/91 baseras på gällande räntenivå vid beräkningstillfället. För perioden därefter baseras beräkningarna på de ränteantaganden som redovisats i tabell 1.1. och 1.2. Beräkningarna bygger vidare på att staten inte ökar nettoupplåningen i utländsk valuta. Utgifterna för räntebetalningar till utlandet blir därmed desamma i de båda alternativen.

3 Statsbudgetens inkomster

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.2

Statsbudgetens inkomstsida är starkt beroende av den ekonomiska utvecklingen. God tillväxt och hög sysselsättning genererar en stabil utveckling av inkomsterna. På kort sikt innebär höga nominella löneökningar samt hög prisökningstakt snabbt ökande statsinkomster. En sådan kostnadsbildning i ekonomin innebär – om kostnadsökningen långvarigt ligger över våra konkurrentländers – försämrade konkurrenskraft och därmed betydande risker för sjunkande tillväxt. Detta leder i sin tur till en stigande arbetslöshet och sjunkande reallöner, vilket resulterar i reallt sänkta statsinkomster. Det är detta scenario som gestaltas i högalternativet. I lågalternativet anpassas löneökningstakten till den i våra konkurrentländer, varför arbetslösheten kan ligga kvar på en låg nivå. Tillväxten består av kapitalbildning och reallönerna stiger. Sammantaget innebär detta en stabil grund för utvecklingen av statsbudgetens inkomster.

Tabell 3.1 Statsbudgetens inkomster

Miljarder kr., löpande priser

	Genomsnittlig årlig förändring 1983/84–88/89	1990/91	Genomsnittlig årlig förändring 1990/91–1994/95	
		Prel.	Lågalt.	Högalt.
Fysiska personers skatt	17,0 %	59,3	-22,2 %	-25,6 %
Juridiska personers skatt	19,1 %	28,0	22,1 %	10,0 %
Skatt på egendom	36,0 %	22,9	7,2 %	7,2 %
Socialavgifter, netto	2,2 %	53,7	8,6 %	10,3 %
– summa inkomster	9,3 %	151,2	6,8 %	8,0 %
– summa utgifter	13,1 %	97,5	5,8 %	6,7 %
Mervärdesskatt	12,3 %	131,6	7,2 %	7,6 %
Övriga indirekta skatter	9,7 %	73,5	2,2 %	3,2 %
Övriga inkomster	4,7 %	56,6	7,7 %	9,0 %
Summa inkomster	10,7 %	425,6	5,1 %	4,7 %
– som andel av BNP ¹	31,1 %	30,5 %	29,6 %	29,4 %
Nykeltal:				
Lönesumma	9,3 %	601,9	5,6 %	6,7 %
Privat konsumtion	9,5 %	735,8	5,9 %	6,9 %
BNP	9,2 %	1397,2	6,1 %	6,3 %

¹ Genomsnittlig nivå

Källor: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

3.1 Historisk utveckling 1983/84–1988/89

Under den gångna sexårsperioden har statsbudgetens inkomster ökat med drygt 145 miljarder kr., eller med i genomsnitt knappt 11 % per år i löpande priser. Under samma period har BNP i löpande priser ökat med drygt 9 % per år i genomsnitt. Priser och löner ökade mer än vad som beräknats i t. ex. tidigare års långtidsbudgetar. Att inkomsterna stigit snabbare än BNP, förklaras främst av följande faktorer:

- skatter och sociala avgifter mätt som andel av BNP (dvs. skattetrycket) har höjts. Sedan 1983/84 har de skatter och avgifter som redovisas (brutto eller netto) på statsbudgeten ökat med 4,7 procentenheter av

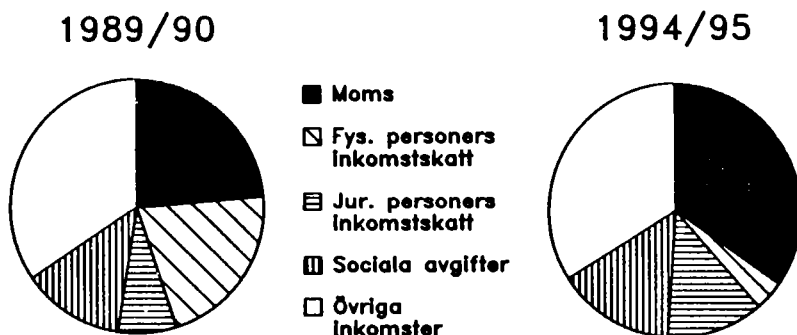
BNP i löpande pris. Budgetåret 1988/89 motsvarade denna ökning ca 55 miljarder kr. Utan denna ökning av skattetrycket, skulle således statsbudgetens inkomster detta år varit 55 miljarder kr. lägre. Denna ökning av skattetrycket beror dock inte enbart på aktiva beslut. När löner och privat konsumtion ökar snabbare än BNP, innebär detta automatiskt ett ökat skattetryck vid givna nivåer på skatter och avgifter.

- trots de höga löne- och prisökningarna har arbetslösheten sjunkit, främst beroende på en stark omvärldskonjunktur.
- vissa engångsinkomster höjer inkomsterna budgetåret 1988/89.

Den starka omvärldskonjunkturer – men även tillfälliga omständigheter såsom utveckling av dollarkurs och oljepriser – har inneburit relativt stark efterfrågan på svenska varor på världsmarknaden. Problemen i svensk ekonomi, dvs. det höga kostnadsläget jämfört med våra konkurrentländers, har därför – ännu – inte påverkat handels- och bytesbalans på det sätt som tidigare långtidsbudgetberäkningar förutsatt.

Den historiska utvecklingen för resp. inkomstitel kommenteras närmare i avsnitten nedan.

Diagram 3.1 Statsbudgetens inkomster 1989/90 och 1994/95 (lågalternativet)
 Miljarder kr., löpande priser



Källa: Finansdepartementet

3.2 Skattereformen

Den skattereform regeringen föreslog riksdagen i april 1990 syftar till en mer likformig beskattning, med mindre av de snedvridningseffekter som dagens system ger upphov till.

Samtidigt som en breddning av underlaget för beskattning sker, sänks den statliga skatten på arbetsinkomster. Beskattningen av kapitalinkomster skärps och den indirekta beskattningen ökar i omfattning.

Skattereformen påverkar långtidsbudgetberäkningarna både direkt och indirekt. Några av de områden som påverkas direkt är, förutom inkomsterna, utgifterna för barnbidrag, bostadsstöd, folkpensioner, livsmedelssubventioner samt kommunalt bostadstillägg.

Skattereformen påverkar även beräkningarna indirekt. Genom de föreslagna regeländringarna ges incitament till en ökning av arbetskraftsutbudet. En sådan ökning av antalet arbetade timmar ligger med i de antaganden som utgör grund för långtidsbudgetberäkningarna.

3.3 Skatter

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.2

Statsbudgetens skatteinkomster utgörs av skatter från fysiska och juridiska personer, lagstadgade socialavgifter samt inkomster från mervärdesskatt och övriga indirekta skatter. Tillsammans svarar skatterna för närmare 90 % av de totala inkomsterna.

3.3.1 Fysiska personers skatt

Inkomsterna från fysiska personers skatt är främst beroende av den statliga inkomstskattesatsen. Den faktor som påverkar nivån är därutöver främst lönesumman. Denna är i sin tur en funktion av timlön och sysselsättningsgrad samt utvecklingen av skattepliktiga sociala förmåner, såsom sjukförsäkring och pensioner.

Fysiska personers skatt svarade 1983/84 för ca 15 % av de totala inkomsterna. Budgetåret 1988/89 var motsvarande andel närmare 20 %, och utgjorde då 74 miljarder kr. Inkomsterna från fysiska personers skatt har därmed blivit en allt viktigare inkomstkälla för staten.

Under denna period har dessa inkomster vuxit med i genomsnitt 17,0 % per år. Den höga ökningstakten förklaras till viss del av redovisningsmässiga omläggningar, men den viktigaste förklaringen är att det effektiva skatteuttaget har höjts. I och med att inkomstgränserna för statlig skatt i det ännu gällande skattesystemet är fixerade i nominella tal, krävs det aktiva statsmaktsbeslut för att skatten inte skall höjas reallt vid nominella löneökningar. Vissa år under perioden fattades inga sådana beslut. Därigenom skedde en fortlöpande och automatisk skatteskärpning, vilket i allt väsentligt förklarar ökningstakten i fysiska personers skatt. Det förlopp som leder till att allt fler inkomsttagare kommer upp i högre marginalskatteskikt till följd av inflationen, och därmed automatiskt genererar stigande statsinkomster, brukar benämnas "fiscal drag".

För de kommande fem åren innebär reformeringen av skattessystemet en viktig förändring genom att skatteskallorna automatiskt reallöneskyddas upp till 2 %. Tillsammans med den kraftiga sänkningen av den statliga inkomstskatten, betyder detta att inkomsterna från fysiska personers skatt blir en allt mindre betydande post bland de totala inkomsterna på statsbudgeten. Budgetåret 1994/95 beräknas deras andel av de totala inkomsterna sjunka till knappt 4 %, alltså betydligt under även 1983/84 års nivå.

Under perioden framöver minskar i båda alternativen inkomsterna från fysiska personers skatt under de första två åren, för att därefter stiga. Fallet i inkomsterna förklaras dels av att sänkningen av de statliga skatterna (skattereformen) slår igenom helt först 1991/92, dels av att utbetalningarna av kommunernas skatteintäkter sker under denna inkomsttitel. Dessa sker med två års eftersläpning. De utbetalningar som görs under budgetåren 1991/92–92/93, grundar sig således på de höga löneökningstakter som var fallet under åren 1989-90.

Det är också dessa utbetalningar till kommunerna som förklarar att skatteinkomsterna minskar mer i högalternativet.

Skatten från juridiska personer har under de senaste sex åren ökat från 5 % till omkring 7 % av de totala inkomsterna.

Under denna period har inkomsterna ökat med drygt 19 % årligen. Denna ökning är dock till stor del av teknisk natur och förklaras av att beskattningen av juridiska personer, dvs. företag, numera är helt statlig. Fram t.o.m. budgetåret 1983/84 betalade företagen även skatt till den kommun där de var mantalsskrivna. Kommunerna har erhållit kompensation för sitt skattebortfall. Detta bidrag redovisas på utgiftssidan av statsbudgeten.

Det har hittills varit mycket svårt att beräkna statens inkomster från företagsbeskattningen, eftersom företagen haft stora möjligheter till bokslutsdispositioner. Dessa har inneburit att sambandet mellan lönsamhet/vinstutveckling och den faktiskt redovisade vinsten varit svagt.

Den reformerade företagsbeskattningen innebär att den nominella skattesatsen sänks från 52 % till 30 %. Samtidigt begränsas olika avsättningsmöjligheter varför den effektiva skattesatsen höjs jämfört med dagens system. Detta innebär att företagsskatten blir en relativt sett mer betydelsefull inkomstkälla för staten.

För femårsperioden framöver har företagens resultat före skatt skrivits fram med prognosen för vinster i näringslivet (driftsöverskott) i enlighet med beräkningarna i LU90. I lågalternativet pressas vinstandelen ned initialt från dagens höga nivå för att därefter stiga. I högalternativet innebär de höga löneökningarna att vinstandelen faller mycket kraftigt eftersom företagen inte bedöms kunna övervältra sina ökade kostnader på priserna.

Budgetåret 1991/92 stiger inkomsterna i båda alternativen kraftigt till följd av skattereformen. I lågalternativet fortsätter inkomsterna sedan att öka i stabil takt. I högalternativet är inkomsterna efter budgetåret 1991/92 i stort sett oförändrade.

I beräkningarna över statsinkomster ligger inte intäkterna från avskattning av företagens dolda reserver med. Under lång tid har företagen haft möjlighet att sätta av pengar till särskilda fonder. I gengäld har skatteinbetalningar ej behövt göras för dessa medel under tiden fondavsättningen varat. I och med den reformerade företagsbeskattningen, återförs dessa medel till beskattning under sammanlagt fyra år. Denna försenade och tillfälliga skatteinbetalning beräknas till ca 7,5 miljarder kr. årligen under dessa fyra år. Dessa inkomster förs till riksgäldskontoret för amortering av statsskulden, vilket medför sänkta utgifter för statsskuldräntor.

3.3.3 Lagstadgade socialavgifter

Vid oförändrat avgiftsuttag följer socialavgifterna lönesummans utveckling. Socialavgifterna svarar, som de redovisas på budgeten, för ca en åttendedel av de totala inkomsterna.

Staten uppbär samtliga socialavgifter. Dock redovisas endast en tredjedel på statsbudgeten som inkomst. Detta beror på att större delen av avgifterna överförs direkt till fonder utanför statsbudgeten och där bokförs mot de utgifter vilka de skall finansiera. För sjukförsäkrings- och arbetsskadeförsäk-

ringsavgifterna, redovisas de utgifter dessa avgifter är avsedda att finansiera under respektive inkomsttitel. I de fall utgifterna är större än inkomsterna uppstår därför ett underskott på denna inkomsttitel. De olika socialavgifterna redovisas i tabell 3.4.

Från budgetåret 1983/84, har inkomsterna under denna inkomsttitel minskat från 21 % av totala inkomster till 14 % budgetåret 1988/89. Hela minskningen beror på att utgifterna ökat mer än inkomsterna.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Tabell 3.3 Lagstadgade socialavgifter 1983/84–1984/85

Miljarder kr., löpande priser

	Genomsnittlig procentuell förändring 1983/84–88/89	1990/91 Prel.	Genomsnittlig procentuell förändring 1990/91–1994/95 Lågalt.	Högalt.
Socialavgifter, brutto	9,3 %	230,6	6,5 %	7,7 %
– sjukförsäkringsutgifter	13,0 %	67,0	4,7 %	5,5 %
– arbetsskadeförsäkrings- utgifter	35,8 %	11,6	11,3 %	11,9 %
– övriga utgifter	11,7 %	98,3	5,7 %	4,7 %
Socialavgifter, netto	2,2 %	53,7	8,6 %	10,3 %

Källor: Riksrevisionsverket, socialdepartementet och finansdepartementet

Tabell 3.4 Lagstadgade socialavgifter

Procent av avgiftsunderlaget	Avgiftsuttag 1989–1990	Antaget 1991–1995
<i>Avgifter vilka helt redovisas på statsbudgeten</i>		
Folkpensionsavgift	9,45	7,45
Barnomsorgsavgift	2,20	2,20
Vuxenutbildningsavgift	0,27	0,27
Allmän löneavgift	0,34	0,34
Särskild löneskatt ¹	–	21,51
<i>Avgifter vilka netto redovisas på statsbudgeten</i>		
Sjukförsäkringsavgift	10,10	10,10
Arbetsskadeförsäkringsavgift	0,90	0,90
<i>Avgifter vilka ej redovisas på statsbudgeten</i>		
ATP-avgift	11,00	13,00
Delpensionsavgift	0,50	0,50
Arbetsmarknadsavgift	2,16	2,16
Lönegarantiavgift	0,20	0,20
Arbetsarkyddsavgift	0,35	0,35
Avgift för sjöfolks pensionering ²	1,20	1,20
Arbetsmiljöavgift ³	1,50	–
Summa	38,97	37,47

Källor: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

¹ Ingår i skattereformen 1991. Den särskilda löneskatten utgår på passiv näringsverksamhet, för lön och aktiv näringsverksamhet efter 65 års ålder samt för arbetsgivares pensionspremier.

² Betalas endast av arbetsgivare som sysselsätter sjömanskattepliktig personal

³ Fr.o.m. den 1 september 1989 t.o.m. december 1990

Under långtidsbudgetperioden beräknas i lågalternativet inkomsterna av socialavgifter öka med sammanlagt ca 20 miljarder kr., motsvarande 8,6 % per år i genomsnitt. Det kan jämföras med de totala inkomsterna som väntas öka med 5,1 %, medan utgifterna antas växa med ca 5,8 % årligen.

I högalternativet växer inkomsterna brutto något snabbare, vilket sammanhänger med att lönerna ökar snabbare än priserna i detta alternativ.

Utgifterna för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen behandlas vidare i avsnitt 6.1 Stat och socialförsäkring samt i Appendix under socialdepartementets verksamhetsområde.

3.3.4 Skatt på egendom

Skatt på egendom omfattar fastighets-, förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt samt stämpelskatt och skatt på köp av värdepapper. Under de gångna sex åren har inkomsterna under denna titel ökat med i genomsnitt 36 % årligen. Huvuddelen av denna ökning förklaras av att fastighetsbeskattningen överfördes till staten från kommunerna under perioden. En annan viktig förklaring är införandet av skatt på värdepapper. Denna uppgick vid slutet av perioden till 4,5 miljarder kr. Också stämpelskatten ökade kraftigt under denna tid.

För långtidsbudgetperioden beräknas en ökning om drygt 7 % per år av skatt på egendom. Hela denna ökning förklaras av höjningen av fastighets-skatten, vilken ingår som en del i reformeringen av skattesystemet 1991. I övrigt beräknas inga större förändringar ske under de kommande fem åren under denna inkomstitel.

3.3.5 Mervärdesskatt

Mervärdesskatten utgör knappt en fjärdedel av de totala inkomsterna på statsbudgeten. Intäkterna har vuxit med i genomsnitt ca 12 % per år de senaste sex åren, vilket inneburit att den behållit i stort sett samma andel av de totala inkomsterna. Under perioden har även skattesatsen höjts.

Eftersom inkomsterna, givet nivån på skattesatsen, enbart styrs av utvecklingen av konsumtionen av momspliktiga varor och tjänster, innebär detta att intäkterna utvecklas på exakt samma sätt som antagandena om denna konsumtion.

Förslaget i skattereformen innebär för mervärdesskattens del att skatteunderlaget breddas så att de flesta varor och flertalet tjänster blir mervärdesskattepliktiga. Det första året under långtidsbudgetperioden väntas därför inkomsterna stiga kraftigt, för att sedan öka i takt med antagandena om konsumtionens utveckling. Detta innebär en genomsnittlig årlig ökningstakt om 7,2 % i lågalternativet och 7,6 % i högalternativet.

3.3.6 Övriga indirekta skatter

För de flesta skatter under denna kategori utgår skatt med ett fastställt belopp per styck, liter eller kilo. Detta innebär att det reala värdet av dessa skatteintäkter sjunker med inflationen. Skatten på alkohol och tobak har

emellertid i beräkningarna skrivits upp med konsumentprisindex, så att den reala skatten skall vara oförändrad.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

För de senaste sex åren har de övriga indirekta skatterna ökat med i genomsnitt 9,7 % per år. Under den framförliggande perioden beräknas dessa intäkter öka med endast 2,2 % per år i genomsnitt. Långtidsbudgetberäkningarna brukar underskatta dessa intäkter, vilket framförallt är en konsekvens av beräkningsmetoden, som innebär att inga nya beslut fattas.

3.4 Övriga inkomster

Övriga inkomster består av inkomster av statens verksamhet (affärsverkens inleveranser, ränteinkomster, statliga avgifter m.m.), inkomster av försåld egendom, återbetalning av lån m.m. Tillsammans svarar dessa inkomster för en tiondedel av de totala inkomsterna och uppgår budgetåret 1990/91 till 57 miljarder kr.

Inkomster av statens verksamhet är den överlägset största av dessa och uppgår till ca 38 miljarder kr. Under de gångna sex åren har dessa inkomster genomsnittligt ökat i betydligt lägre takt än de totala inkomsterna. Närmare hälften av den historiska ökningen förklaras av införandet av skatteutjämningsavgiften, den avgift vilken delvis finansierar systemet för skatteutjämning bland kommuner.

För femårsperioden framöver är det i stort sett just skatteutjämningsavgiften som förklarar hela ökningen av de övriga inkomsterna. Denna avgift ökar med närmare 7 miljarder kr., vilket dock helt motsvaras av ökningen av skatteutjämningsbidraget på statsbudgetens utgiftssida.

4.1 Utgifternas utveckling

Utvecklingen av statsbudgetens utgifter kan studeras ur flera olika aspekter. Vanligtvis brukar utgifterna studeras uppdelade på departementens verksamhetsområden eller på ändamål. Vidare kan man studera den s.k. real-ekonomiska fördelningen av utgifterna, dvs. utgifterna fördelade på konsumtion, investeringar, transfereringar m.m. och förändringarna över tiden av dessa utgiftstyper. Utgiftsutvecklingen i oförändrad pris- och lönenivå visar hur mycket reala resurser som fördelas och förbrukas via statsbudgeten. En känslighetsanalys av utgiftsutvecklingen i låg- och högalternativen ger intressanta perspektiv för olika pris- och lönenivåer under långtidsperioden.

4.2 Historisk utveckling 1983/84–1988/89

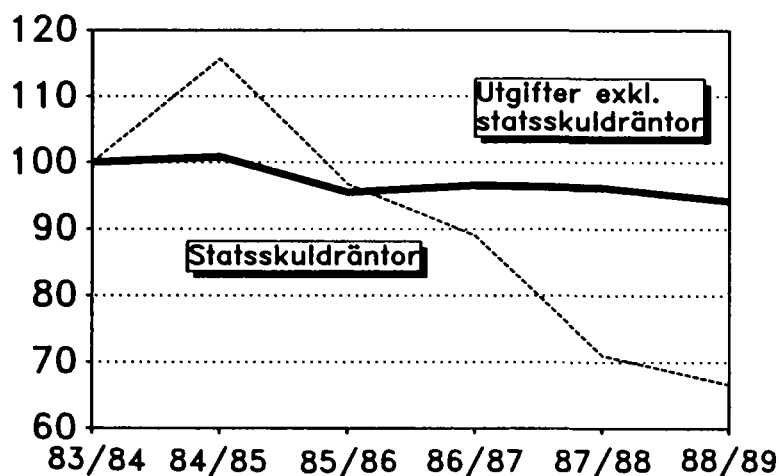
Statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor minskade under perioden 1983/84–1988/89 med i genomsnitt ca 1,2 % per år i oförändrad pris- och lönenivå, se diagram 4.1. Om hänsyn tas även till de utgifter som redovisas på inkomstsidan blir den genomsnittliga årliga minskningen 1,1 %. Den viktigaste orsaken till minskningen är att statliga bostadslån, studielån samt affärsverkens investeringsanslag lyfts ut från statsbudgeten. Finansieringen sker istället genom lån framför allt från riksgäldskontoret samt statens bostadsfinansieringsaktiebolag. Effekten av dessa avlyft motsvarar en genomsnittlig årlig minskning av utgifterna med ca 1,1 % i oförändrad pris- och lönenivå. En annan viktig förklaring till utgiftsminskningen är att utgifterna för sysselsättningsskapande åtgärder, till följd av det förbättrade arbetsmarknadsläget successivt minskat. Andra områden där utgiftsminskningar förekommit är bl.a. järnvägar, företagsstöd och livsmedelssubventioner. Detta motsvarar en genomsnittlig årlig minskning av utgifterna med ytterligare 0,6 %.

Även stora utgiftsökningar förekom under perioden, framförallt inom de stora transfereringssystemen till hushållen. Mest ökade barnbidrag, sjukförsäkring och räntebidrag till bostadslån. Som en konsekvens av riksdagens mål att biståndet till u-länderna ska uppgå till 1 % av bruttonationalinkomsten (BNI) ökade även dessa utgifter. De här nämnda utgiftsökningarna motsvarar en genomsnittlig årlig ökning av utgifterna med 0,4 %.

Statsbudgetens utgifter inklusive statsskuldräntor minskade under samma period med i genomsnitt ca 2,4 % per år. Denna ytterligare minskning förklaras främst av att statsskuldens värde minskat i reala termer, delvis till följd av att en viss amortering kunnat ske. Även ränte- och valutakursförändringar har bidragit till de minskade utgifterna för statsskuldräntor. Budgetåret 1988/89 ändrades redovisningsprinciperna för räntorna på statsskuldväxlar. Som en engångseffekt av omläggningen minskade statsskuldräntorna detta budgetår med ca 6,9 miljarder kr. och ökade med samma belopp 1989/90. 1990-03-31 uppgick statsskulden till 603 miljarder kronor, varav 512 miljarder kronor avsåg lån i svenska kronor och 91 miljarder kronor avsåg lån i utländsk valuta.

Diagram 4.1 Utveckling av statsbudgetens utgifter, netto exkl. statsskuldräntor och statsskuldräntor år 1983/84–1988/89, fasta priser. 1983/84=100.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2



Källa: Finansdepartementet

Som framgår av diagram 4.1 minskade utgifterna exklusive statsskuldräntor realt framförallt 1985/86, då bostadslånen lyftes ut från budgeten. Därefter har nivån varit i stort sett oförändrad.

4.3 Utgiftsutveckling 1990/91–1994/95

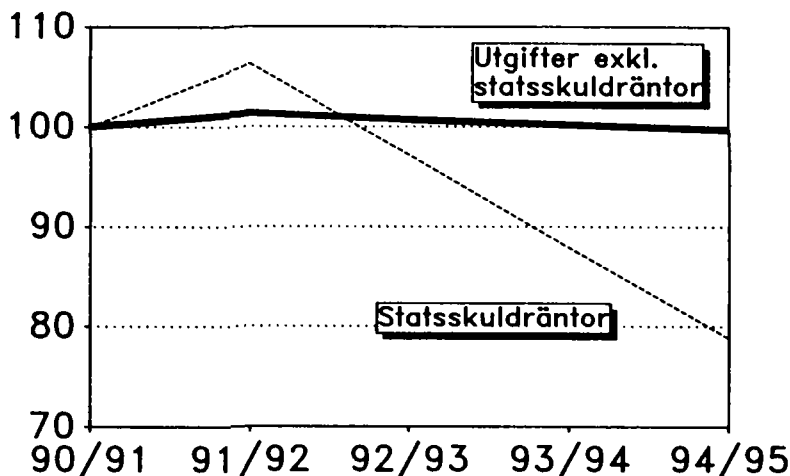
Långtidsbudgeten är varken en prognos eller en plan. Den är en beskrivning av konsekvenser till följd av redan fattade beslut och gjorda åtaganden, förutsatt att inga ytterligare beslut fattas och inga gjorda åtaganden omprövas.

Under långtidsbudgetperioden, dvs. 1990/91–1994/95, beräknas statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor i 1990/91 års prisnivå minska med ca 0,3 % per år. Inklusiva de utgifter som redovisas på inkomstsidan beräknas utgifterna bli realt oförändrade. Den främsta orsaken till att utgifterna faller realt är att bostadssubventionerna i form av räntebidrag realt faller under perioden, dock från en mycket hög nivå 1990/91. Detta beror helt och hållet på kalkylens antagande om fallande räntor.

Stora utgiftsökningar beräknas i övriga transfereringssystem bl.a. till följd av skattereformen (barnbidragshöjning m.m.) och stora utgiftsökningar för arbetsskadeförsäkringen. Till följd av minskande elevantal 1991/92 väntas det nya avtalet på lärarområdet få effekt på budgeten först 1992/93. Den s.k. automatiken i vissa anslag, som t.ex. biståndet till u-länderna (1% av BNI), ger också volymökningar under perioden.

Diagram 4.2 Utvecklingen av statsbudgetens utgifter, netto exkl. statsskuldräntor och stadsskuldräntor år 1990/91–1994/95, fasta priser. Lågalternativet, 1990/91=100

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2



Källa Finansdepartementet

Under långtidsbudgetperioden beräknas utgifterna falla med i genomsnitt 0,3 % per år. Utgifterna för statsskuldräntor beräknas under perioden 1990/91–1994/95 falla med drygt 20 %, till följd av att statsskuden minskar i reala termer samt antagande om fallande räntor.

I löpande priser beräknas utgiftsökningen exkl. statsskuldräntor i *lågalternativet* till i genomsnitt ca 3,6 % per år. Orsaken till den förhållandevis låga utvecklingstakten är antagandet om en markant dämpning av pris- och löneutvecklingstakten under perioden samt antagandet om fallande räntor. Med *högalternativets* antaganden beräknas utgifternas ökning uppgå till ca 6,1 % per år. Kostnaderna för bostadssubventioner förklarar här en stor del av skillnaden mellan de olika alternativen.

Utgifterna för *räntor på statsskuden* består dels av ränteutgifter för lån inom och utom landet, dels av realiserade valutakursdifferenser. För budgetåret 1990/91 uppgår dessa utgifter till 60,0 miljarder kronor. I lågalternativet minskar utgifterna för statsskuldräntor under långtidsbudgetperioden som en följd av en minskad statsskuld och att räntesatserna successivt antas falla. I högalternativet ligger ränteutgifterna kvar på 1991/92 års höga nivå under resten av perioden.

Mätt som andel av BNP, beräknas statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor under perioden minska i båda alternativen, dock väsentligt mer i lågalternativet. Differensen förklaras nästan uteslutande av den snabbare utgiftsökningen i högalternativet.

Sammanfattningsvis kan en stor del av skillnaden i utgiftsutvecklingen mellan låg- och högalternativet hänföras till statsskuldräntorna, räntebidragssystemet i bostadssektorn samt till utgifterna för arbetsmarknadspolitik. Folkpensioner och andra indexbundna transfereringar ökar också snabbare i högalternativet liksom utgifterna för statlig konsumtion, löner och övrig förbrukning.

Tabell 4.1 Utgifter för statsskuldräntor m.m.
Miljarder kronor, löpande priser

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Lågalternativet	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Totalt	60,0	66,0	62,0	58,0	54,0
– Räntor på lån i svenska kr.	52,3	58,6	54,7	49,9	45,1
– Räntor på lån i utländsk valuta	7,2	7,1	7,2	7,7	7,7
– Valutakursdifferenser	0,5	0,3	0,1	0,4	1,2
Högalternativet		1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
		66,0	66,0	65,0	66,0
– Räntor på lån i svenska kronor		58,6	58,7	56,9	57,1
– Räntor på lån i utländsk valuta		7,1	7,2	7,7	7,7
– Valutakursdifferenser		0,3	0,1	0,4	1,2

Källa: Riksgäldskontoret

4.4 Utgifterna fördelade på departementens verksamhetsområden

Utgifterna fördelade på departementen utgår från de anslagsbelopp för budgetåret 1990/91 som redovisas i det reviderade budgetförslaget. För en närmare redovisning av statsbudgetens utgifter fördelade på departement hänvisas till del 2.

4.5 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier

För att underlätta en analys av utgiftsutvecklingen i ett samhällsekonomiskt perspektiv görs i detta avsnitt en uppdelning av utgifterna i realekonomiska kategorier. Denna innebär att utgifterna indelas i utgifter för konsumtion, investeringar, transfereringar och finansiella transaktioner. I stort sett överensstämmer denna uppdelning med det internationella nationalräkenskaps-systemet (System of National Accounts).

Tabell 4.2 Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor
Miljarder kr., 1990/91 års prisnivå

	Genomsnittlig årlig förändring 1983/84–1988/89	1990/91 mdr kr	andel av utgifterna	Genomsnittlig årlig förändring 1990/91–1994/95
Konsumtion	1,1 %	95,5	26,0 %	–1,6 %
Investeringar	–13,1 %	11,5	3,1 %	–1,8 %
Transfereringar till hushåll ¹	+3,0 %	136,5	37,2 %	0,1 %
till kommuner	–1,9 %	83,5	22,8 %	1,9 %
till utland	+4,4 %	13,8	3,8 %	1,6 %
till företag m.m.	–8,8 %	23,0	6,3 %	–5,6 %
Finansiella transaktioner	–27,0 %	2,9	0,8 %	0,0 %
Summa utgifter exkl. statsskuldräntor	–1,2 %	366,1	100 %	–0,3 %
Transfereringar från inkomtsidan	8,9 %	78,6		1,6 %

¹ inklusive räntebidrag för bostäder

Källa: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

Under budgetåren 1983/84–1988/89 var det främst de minskade utgifterna för investeringar och för transfereringar till kommuner och företag som bidrog till den totala utgiftsminskningen på 1,2 %. Förklaringen är, som nämnts tidigare, att flertalet investeringsanslag lyfts ut från statsbudgeten och att det statliga stödet till företag minskat. Vidare bidrog den kraftiga minskningen i posten finansiella transaktioner, som förklaras av att en stor del av den statliga utlåningen lyfts av budgeten. Andra transfereringsutgifter ökade däremot kraftigt under samma period. Störst var ökningen i transfereringar till utlandet i form av u-hjälp och till hushållen, vilka ökade med i genomsnitt 3 % per år. Inkluderas även transfereringar från inkomstsidan – avseende sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna – uppgick ökningen till över 5 % per år.

Under den kommande femårsperioden beräknas utgifterna minska reellt för såväl konsumtion som investeringar. I likhet med den historiska perioden fortsätter utvecklingen med växande transfereringsutgifter. I de ökande hushållstransfereringarna ligger främst ökade utgifter för sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna samt barnbidrag. Förändringarna kommenteras närmare i följande avsnitt.

Konsumtion

Kostnaderna för den statliga konsumtionen består av utgifter för statlig tjänsteproduktion samt av omkostnader i den löpande verksamheten såsom inköp av varor, hyror m.m. Utgifterna för konsumtion består till drygt 30 % av utgifter för militärt och civilt försvar och till ca 12 % av utgifter för universitet och högskolor. Utgifterna för polis- och rättsväsende svarar även de för ca 12 % av den statliga konsumtionen. Drygt hälften av konsumtionsutgifterna är lönekostnader. Det bör uppmärksammas att försvarets investeringar i sammanhanget betraktas som konsumtion.

Under perioden 1990/91–1994/95 beräknas de statliga konsumtionsutgifterna i fasta priser minska med i genomsnitt 1,6 % per år. Att utgifter minskar beror till stor del på att endast fattade beslut får återverkningar i beräkningarna. Detta får till följd att de utgifter som styrs av fleråriga ramar eller program – och där det för närvarande inte finns några statsmaktsbeslut fattade för tiden efter det att programmet löpt ut – faller bort under långtidsbudgetperioden. Exempel på detta är vissa medel inom näringspolitiken.

Investeringar

Utgifter för byggnader och anläggningar samt materielinköp för civila ändamål betraktas som statliga investeringar. I likhet med övriga utgifter på statsbudgeten belastar investeringsutgifterna budgeten vid anskaffningstillfället. Någon periodisering sker således inte. Under denna rubrik redovisas endast utgifterna för statens egna investeringar. De utgifter som går till övriga sektorer i ekonomin för investeringsändamål förs som transfereringar till respektive sektor.

Sedan budgetåret 1982/83 har affärsverkens investeringsanslag lyfts ut ur statsbudgeten. Detta är den främsta förklaringen till att de totala investeringarna minskade under denna period. Statsbudgetens utgifter för investe-

ringar består idag till ca 30 % av väginvesteringar. I långtidsbudgetberäkningarna minskar investeringsutgifterna med i genomsnitt 1,8 % per år.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Transfereringar

Transfereringarna svarar för närmare tre fjärdedelar av statsbudgetens totala utgifter. Transfereringarna indelas i undergrupper med utgångspunkt från vilken sektor som är mottagare av inkomstöverföringen, dvs hushåll, kommuner, företag samt utlandet. Under budgetåren 1983/84–1988/89 minskade utgifterna för företagsstöd samtidigt som transfereringarna till hushållen steg kraftigt. Under den kommande femårsperioden beräknas transfereringsutgifterna fortsätta att öka.

Av de totala transfereringarna går huvuddelen till hushållen. Den del som redovisas på budgetens utgiftsida består till största del av folkpensioner, bostadssubventioner och barnbidrag. Sjuk- och föräldraförsäkringen redovisas endast till 15 % på utgiftssidan. Resterande 85 % redovisas på inkomstsidan.

Tabell 4.3 Transfereringar till hushåll
Miljarder kr., 1990/91 års prisnivå

	1990/91 Miljarder kronor	Genomsnittlig årlig förändring 1983/84– 1988/89	1990/91 – 1994/95
Summa transfereringar till hushåll	215,1	5,2 %	1,0 %
därav			
Folkpensioner	62,4	1,3 %	–0,2 %
Räntebidrag till bostäder	22,6	2,4 %	–5,9 %
Sjukförsäkring	77,5	7,0 %	0,8 %
Arbetskadeförsäkring	11,6	28,5 %	7,0 %

Källor: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

Dessa utgifter på inkomstsidan har under senare delen av 1980-talet vuxit snabbare än de inkomster mot vilka de nettoredovisas. Den huvudsakliga orsaken till detta är den kraftiga ökningen inom sjukförsäkringen till följd av bl.a. den ökande frånvaron. Vidare har utgifterna för arbetskadeförsäkringen stigit.

Under den kommande femårsperioden väntas hushållstransfereringarna fortsätta att öka, dock i en betydligt lugnare takt. Detta förklaras främst av att utgifterna för räntebidragen väntas falla de kommande åren p.g.a. antagandet om fallande räntor och att utgifterna för sjukförsäkringen stabiliseras. Dock beräknas en kraftig volymökning inom arbetskadeförsäkringen.

Tabell 4.4 Transfereringar till kommuner
Miljarder kr., 1990/91 års prisnivå

	1990/91 miljarder kronor	Genomsnittlig årlig förändring 1983/84– 1988/89	1990/91 – 1994/95
Summa transfereringar till kommunerna	83,5	–1,9 %	1,9 %
därav			
Bidrag till driften av grundskolan och gymnasieskolor	27,6	–0,7 %	–0,2 %
Skatteutjämningsbidrag	18,2	0,8 %	+4,4 %
Bidrag till barnomsorgen	12,1	0,8 %	3,1 %

Källor: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

Transfereringar till *kommuner* omfattar dels specialdestinerade statsbidrag, dels allmänna statsbidrag som t.ex. skatteutjämningsbidraget. Transfereringarna till kommunsektorn beräknas reellt öka med i genomsnitt 1,9 % per år, jämfört med en minskning med 1,9 % i genomsnitt under de senaste sex budgetåren. Framförallt är det skatteutjämningsbidraget och bidraget till barnomsorgen som växer. Ökning av skatteutjämningsbidraget finansieras dock helt av en motsvarande ökning av skatteutjämningsavgiften på budgetens inkomstsida.

Transfereringar till *företag m.m.* inkluderar överföringar till såväl privata som statliga företag. Som framgår av redovisningen av arbetsmarknads- och industridepartementets verksamhetsområden har dessa insatser skurits ned kraftigt sedan budgetåret 1982/83. I fasta priser beräknas dessa utgifter minska med drygt 5 % i genomsnitt per år under långtidsbudgetperioden.

Transfereringarna till *utlandet* består i huvudsak av anslag till utvecklingsbistånd. Utgifterna för biståndet följer utvecklingen av BNI och beräknas öka med i genomsnitt 1,6 % årligen fram till 1995.

Finansiella transaktioner

I posten finansiella transaktioner ingår statlig utlåning såsom lokaliseringslån, förändringar i dispositionen av rörliga krediter m.m. De finansiella transaktionerna är av stor betydelse för sparandets utveckling. I föreliggande sammanhang saknar de emellertid betydelse eftersom de inte ianspråktar reala resurser.

4.6 Utgifterna fördelade efter ändamål

För att underlätta en internationell jämförelse redovisas i tabell 4.4 nedan statsbudgetens utgifter fördelade efter det ändamål de fyller. Fördelningen är gjord utifrån den internationella klassifikationsmodellen, förkortad CO-FOG.

Tabell 4.5 Statsbudgetens utgifter fördelade efter ändamål
 Miljoner kronor, 1990/91 års pris- och lönenivå

	Förändring till					Procentuell förändring
	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1990/91– 1994/95
Allmänna offentliga tjänster	2 6048	–971	–233	–27	380	–0,8 %
Försvar	36 375	–487	–66	6	4	–0,4 %
Samhällsskydd och rättsskipning	14 555	–66	32	42	4	0,0 %
Utbildning och universitetsforskning	57 159	–1 230	3 024	–762	175	0,5 %
Hälso- och sjukvård	5 121	–108	–109	–8	0	–1,1 %
Social trygghet	126 439	5 105	–384	–262	335	0,9 %
Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	27 268	686	–3 246	–1 112	–1 818	–5,5 %
Fritidsverksamhet, kultur och religion	3 944	89	12	0	0	0,6 %
Energi	863	1 077	–256	0	0	18,2 %
Jord- och skogsbruk, jakt och fiske	6 716	–95	–2 200	–647	–980	–19,7 %
Mineralbrytning, tillverkning och byggnadsverksamhet	1 800	–59	–167	–315	–10	–8,7 %
Kommunikationer	16 838	33	–7	877	–10	1,3 %
Andra näringslivsändamål	20 822	–725	–3	–118	0	–1,0 %
Ofördelade offentliga utgifter	82 178	6 673	–2 838	–3 467	–3 978	–1,1 %
Summa utgifter	426 127	9 922	–6 441	–5 793	–5 898	–0,5 %

5 Budgetsaldo

5.1 Historisk utveckling

Den bild av budgetsaldots utveckling som tecknats i de senaste årens långtidsbudgetar skulle kunna beskrivas på följande sätt. I ett alternativ med låg pris- och löneökningstakt försämras saldot först något för att därefter förbättras. I ett andra alternativ med snabbt ökande priser och löner blir resultatet det omvända: saldot förbättras i början av perioden för att sedan åter försämras.

Förklaringen till budgetsaldots utveckling i det ovan beskrivna *lågalternativet* är att en låg pris- och löneökningstakt antas medföra god konkurrenskraft för svenska företag, vilket ger snabb ekonomisk tillväxt och låg arbetslöshet. Detta genererar i sin tur höga skatteinkomster, samtidigt som utgifterna för arbetsmarknadsåtgärder kan hållas nere.

Utvecklingen av budgetsaldot i ovan beskrivna alternativ med snabbt ökande priser och löner förklaras av att en pris- och löneökningstakt som är högre än omvärldens antas leda till försämrad konkurrenskraft för svenska företag, med stagnerande tillväxt och ökad arbetslöshet som följd. Därmed stagnerar även skatteinkomsterna, samtidigt som utgifterna för arbetsmarknadsåtgärder ökar, vilket medför ett försämrat budgetsaldo. Innan de höga priserna och lönerna slår igenom på företagets konkurrenskraft medför de dock ökade skatteinkomster, varför saldot förbättras i periodens början.

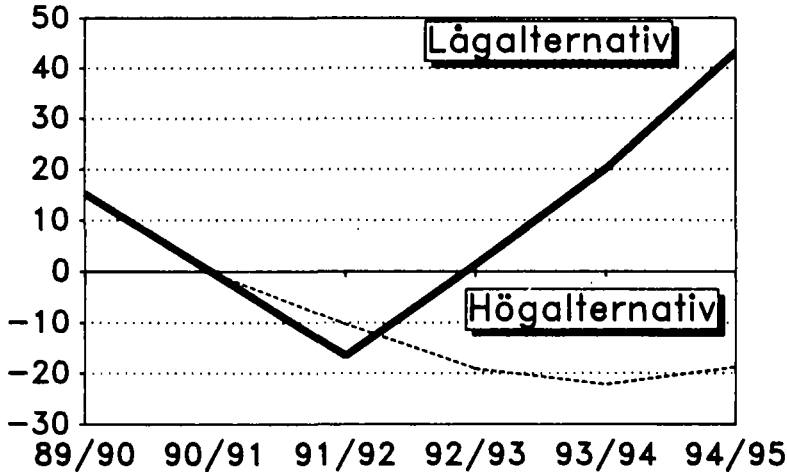
Utvecklingen under 1980-talet har inneburit stora pris- och löneökningar, vilka dock inte medfört den höga arbetslöshet som antagits i långtidsbudgetberäkningarnas högalternativ. Detta beror på gynnsamma yttre omständigheter. En ovanligt lång och stark internationell högkonjunktur har inneburit snabbt växande marknader, vilket har medfört växande exportinkomster, trots minskande marknadsandelar. Priserna på svenska exportprodukter har också stigit snabbare än priserna på svensk import dvs. våra terms of trade har förbättrats. Dessa faktorer har medverkat till att ekonomin utvecklats på ett gynnsammare sätt än vad som antagits i tidigare högalternativ.

5.2 Långtidsbudgetperioden

Budgetutvecklingen i de två pris- och lönealternativen framgår av följande diagram.

Diagram 5.1 Budgetsaldo 1989/90-1994/95
Miljarder kr., löpande priser

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2



Källa: Finansdepartementet

En försämring av saldot uppstår 1991/92 i båda alternativen. Därefter sker i lågalternativet en successiv förbättring av budgetsaldot. I högalternativet fortsätter saldot att försämrast under hela perioden.

Tabell 5.1 Budgetsaldo 1983/84-1994/95
Miljarder kronor, löpande priser

Budgetår	Inkomster	Utgifter exkl. stats- skuld- räntor	Stats- skuld- räntor	Budget- saldo	Saldo som andel av BNP
Utfall					
1983/84	221,2	237,9	60,4	-77,1	-10,3 %
1984/85	260,6	253,7	75,2	-68,5	-8,3 %
1985/86	275,1	255,4	66,5	-46,8	-5,2 %
1986/87	320,1	271,5	63,8	-15,2	-1,6 %
1987/88	332,6	283,3	53,4	-4,1	-0,4 %
1988/89	367,7	296,4	53,2	18,1	1,6 %
Nuvarande beräkning					
1989/90	411,6	333,5	62,8	15,3	1,2 %
1990/91	425,6	366,1	60,0	-0,5	-0,0 %
Lågalternativ					
1991/92	435,1	385,6	66,0	-16,5	1,1 %
1992/93	456,6	393,2	62,0	1,4	0,1 %
1993/94	487,2	409,1	58,0	20,1	1,2 %
1994/95	519,1	421,9	54,0	43,2	2,4 %
Högalternativ					
1991/92	454,8	399,1	66,0	-10,3	-0,6 %
1992/93	468,7	421,8	66,0	-19,1	-1,2 %
1993/94	485,4	442,6	65,0	-22,2	-1,3 %
1994/95	512,3	465,0	66,0	-18,7	-1,0 %

Källa: Finansdepartementet

6 Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn omfattar staten inkl. socialförsäkringssektorn samt kommunerna.¹ Den privata sektorn består av hushåll samt finansiella och icke-finansiella företag. De samlade offentliga utgifterna beräknas uppgå till drygt 62 % av BNP budgetåret 1990/91. Av detta belopp svarar staten och kommunerna för omkring två femtedelar vardera. Den resterande femtedelen utgörs av socialförsäkringssektorn.

Långtidsbudgetens beräkningar avser i första hand statsbudgeten. För att få en rättvisande och heltäckande bild av de offentliga finanserna, är det dock nödvändigt att studera även övriga offentliga sektorer.

Regeringen och riksdagens beslutsfattande är inte avgränsat enbart till statsbudgeten. Gränserna mellan delsektorerna är inte heller givna och verksamhetsansvar flyttas. Som exempel kan nämnas förstatligandet av den kommunala polisen under 1960-talet och den överflyttning av arbetsgivaransvaret för lärare från staten till kommunerna som kommer att ske den 1 januari 1991. Skatter och avgifter flyttas också mellan sektorer. Detta gäller till exempel avvecklingen av den kommunala företagsbeskattningen. Ytterligare ett exempel utgör växlingen av inkomster från arbetsgivaravgifter med två procentenheter från statsbudgeten till AP-fonden fr.o.m. den 1 januari i år.

6.1 Staten och socialförsäkringssektorn

Statsbudgetens inkomster och utgifter har redan redovisats, i avsnitten 3 och 4. I detta avsnitt tillämpas dock bruttoredovisningens princip – inkomster redovisas under inkomster och utgifter under utgifter för statsbudgeten och socialförsäkringssektorn sammantaget.

6.1.1 Inkomster

Under perioden 1983/84–1988/89 har inkomster till sektorn totalt vuxit med 224 miljarder kronor i löpande priser, eller med i genomsnitt drygt 11 % årligen. Som andel av BNP har inkomsterna vuxit med 4,3 procentenheter, till 46,5 %. Skatter och sociala avgifter har vuxit snabbare, med 4,7 procentenheter. Sektorn har därmed bidragit till en ökning av skattekvoten med 55 miljarder kr. i 1988/89 års nivå.

Sektorns inkomster som inte redovisas på statsbudgeten består till största delen av arbetsgivaravgifter. Dessa styrs till övervägande del av lönesummans förändring, vilken i sin tur är beroende av timlönen samt sysselsätt-

¹ Den offentliga sektorn indelas i nationalräkenskapssystemet (NR) i de tre delsektorerna staten, kommunala sektorn samt socialförsäkringssektorn. *Staten* motsvarar i stort sett statsbudgeten, men med bruttoredovisning av inkomster och utgifter samt med tillägg för vissa fonder utom budget (delpensions-, lönegaranti-, m fl fonder) och med avdrag för sjuk- och föräldraförsäkring. *Den kommunala sektorn* omfattar primär-, landstings- samt kyrkokommuner exkl. allfärdsdrivande verk. *Socialförsäkringssektorn* omfattar i NR AP-fonden (inkl. löntagarfonderna), sjukförsäkringen (inkl. föräldraförsäkringen) samt de erkända arbetslöshetskassorna. I långtidsbudgeten redovisas staten och socialförsäkringssektorn sammantagna, då den traditionella gränsdragningen mellan dessa inte är anpassad till gränserna för statsbudgeten.

Tabell 6.1 Statens och socialförsäkringssektorns inkomster
Miljarder kr., löpande priser

	Årlig genom- snittlig förändring 1983/84– 1988/89	1990/91 Prel.	Årlig genomsnittlig förändring 1990/91–1994/95	
			Lågalt.	Högalt.
Statsbudgetens inkomster	10.7 %	425.6	5.1 %	4.4 %
Bruttoredovisade inkomster ¹	11.2 %	78.6	5.7 %	6.5 %
ATP-avgifter	11.5 %	79.3	5.9 %	7.1 %
Övriga avgiftsinkomster ²	12.2 %	19.0	6.0 %	7.2 %
Övrigt	10.7 %	52.3	-3.2 %	-1.3 %
Summa totalt	11.3 %	654.8	4.7 %	4.7 %
Som andel av BNP ³	44.6 %	47.0 %	45.3 %	45.5 %

¹ Avser tillägg för sjuk- och arbetsskadeförsäkringsutgifter² Avser arbetsmarknads-, delpensions-, arbetarskydds-, lönegaranti- samt sjöfolkspensionsavgift³ Genomsnittlig nivå

Källor: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

ningsgraden i ekonomin. Till en mindre del består de övriga inkomsterna av AP-fondens ränteinkomster. De faktorer som i första hand styr denna avkastning är räntenivån samt fondstorleken.

För den kommande femårsperioden förväntas sektorernas inkomster öka med 4,7 % i genomsnitt per år i både låg- och högalternativet. Lågalternativet innehåller en sysselsättningsökning samt en timlön som utvecklas i nivå med omvärldens. I högalternativet växer lönesumman initialt något kraftigare, medan vinstnivån i näringslivet utvecklas svagare. Detta medför ökade intäkter från inkomstbeskattning, men en svagare utveckling av intäkterna från företagsbeskattningen. Mot slutet av perioden pressas emellertid löneökningstakten ned via den högre nivån på arbetslösheten, vilket bringar ned ökningstakten i statsinkomsterna.

6.1.2 Utgifter

Tabell 6.2 Statens och socialförsäkringssektorns utgifter
Miljarder kr., 1990/91 års prisnivå (fp) samt löpande pris (lp)

	Årlig genom- snittlig förändring 1983/84– 1988/89, fp	1990/91 Prel.	Årlig genomsnittlig förändring		
			1990/91 – 1994/95 fp	1990/91 – 1994/95 lp lågalt.	1990/91 – 1994/95 lp högalt.
Statsbudgetens utgifter	-2,4 %	366,1	-0,2 %	3,6 %	6,2 %
Därutöver: redovisat på inkomstsidan ¹	8,5 %	78,6	1,6 %	5,7 %	6,5 %
Allmän tilläggspension	7,4 %	82,7	3,7 %	7,9 %	8,9 %
Övriga utgifter ²	-3,2 %	9,8	2,2 %	6,3 %	19,9 %
Summa totalt	-0,2 %	535,2	0,8 %	4,8 %	7,2 %

¹ Innefattar 85 % av utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkring och 100 % av utgifterna för arbetsskadeförsäkring² Innefattar utgifter för lönegaranti, delpension och a-kasseersättning

Källor: Riksrevisionsverket, konjunkturinstitutet, socialdepartementet och finansdepartementet.

För att närmare analysera utvecklingen av statens och socialförsäkringssektorns utgifter, är det lämpligt att göra en uppdelning av utgifterna efter de ändamål de fyller. I detta avsnitt analyseras de utgifter som hör till socialförsäkringen. Ytterligare uppgifter om detta område återfinns i Appendix under socialdepartementets verksamhetsområde.

Tabell 6.3 Utgifter för sjuk-, föräldra- samt arbetsskadeförsäkring
Miljarder kr., 1990/91 års prisnivå (fp) samt löpande pris (lp)

	Årlig genom- snittlig förändring 1983/84– 1989/90, fp	1990/91 Prel.	Årlig genomsnittlig förändring 1990/91– 1994/95 fp	1990/91– 1994/95 lp lågalt.	1990/91– 1994/95 lp högalt.
Föräldraförsäkring ¹	10,6 %	14,8	–0,5 %	3,5 %	4,6 %
Sjukförsäkring ¹	8,7 %	60,0	1,0 %	5,0 %	5,9 %
Arbetsskadeförsäkring ²	29,9 %	11,6	7,0 %	11,3 %	11,9 %
Summa totalt	15,2 %	86,4	1,6 %	5,7 %	6,5 %
– som andel av BNP ³	5,1 %	6,2 %	6,3 %	6,1 %	6,2 %

¹ Av beloppet redovisas 15 % på anslag på statsbudgetens utgiftssida, resterande 85 % minskar avgiftsinkomsterna på budgetens inkomstsida

² Redovisas till 100 % över inkomstsidan på statsbudgeten

³ Genomsnittlig nivå

Källor: Riksrevisionsverket, socialdepartementet och finansdepartementet

Utgifterna för *föräldraförsäkring* har ökat kraftigt under perioden fram till 1988/89, med i genomsnitt 10,6 % per år i fasta priser. Huvuddelen av denna ökning förklaras av ökningen av antalet födda barn under den senare delen av 1980-talet.

Den 1 juli 1989 förlängdes *föräldraförsäkringen* till att omfatta 12 månader med ersättning på sjukpenningnivå (90 % av inkomsten).

De faktorer som påverkar utgifterna är nivån på timförtjänst samt sysselsättningsgrad. Utgifterna för *föräldraförsäkringen* påverkas dessutom av prognosen om antalet födda barn. I lågalternativet ökar dessa utgifter med ca 2,2 miljarder kr., se tabell 6.3.

Under de senaste sex åren har utgifterna för *sjukförsäkring* vuxit med i genomsnitt 8,7 % per år. Under samma tid har reallönesumman vuxit med i genomsnitt 1,6 %. Ökningstakten i sjukförsäkringen har således varit betydligt högre än ökningen av de samlade lönerna. Utgifterna för sjukförsäkring styrs av i stort sett samma faktorer som de för *föräldraförsäkringen*, dvs. av ersättningsnivå, lönesumma samt givetvis sjuktalet. Sjuktalet har under de senaste sex åren ökat med 8 dagar till 26. Denna utveckling diskuteras närmare i Appendix under socialdepartementets verksamhetsområde.

Kostnaderna för sjukförsäkringen beräknas under budgetåren 1990/91–1994/95 öka med i genomsnitt 1,0 % per år realt eller ca 1,7 miljarder kr. totalt. Det är i detta sammanhang av intresse att notera att långtidsbudgettekniken innebär ett antagande om oförändrat sjuktal.

I löpande priser uppgår i lågalternativet utgiftsökningen till 5 % per år.

Antagandena om högre löneökningar i den alternativa beräkningen medför ännu snabbare utgiftsökningar. Den genomsnittliga ökningen blir då 6 %

per år eller ca 16 miljarder kr. totalt. Ökningstakten avtar dock de sista åren i kalkylen p.g.a. den minskande sysselsättningen.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Utgifterna för *arbetsskadeförsäkring* har under de senaste sex åren ökat med 30 % årligen i genomsnitt.

Denna kraftiga ökning förklaras främst av följande faktorer:

- löneutvecklingen. Eftersom den arbetsskadade får ersättning för förlorad arbetsinkomst, ökar utgifterna med löneökningstakten för dem som får ersättning.
- antal arbetsskadade. Under perioden har ärenden för försäkringsmässig prövning nästan tredubblats.
- liberalisering av praxis vid godkännande av arbetsskada. I början av 1980-talet godkändes två av tre ärenden. I nuläget godkänns ca nio av tio ärenden som arbetsskada. Liberaliseringen antas ha påverkat volymökningen av skadeanmälningar. Sambandet mellan antalet godkända skador och antalet anmälningar är dock inte analyserat mer ingående p.g.a. bristande underlag.

Under den kommande femårsperioden beräknas utgifterna för arbetsskadeförsäkringen fortsätta att öka, om än i långsammare takt. För åren 1990 och 1991 antas antalet inkomna ärenden öka något för att därefter ligga kvar på oförändrat hög nivå. Ökningen av utgifterna beräknas till 600 milj. kr. årligen eller 7 % i genomsnitt per år, räknat i 1990/91 års prisnivå.

Arbetsskadeförsäkringen finansieras genom en arbetsgivaravgift som redovisas mot arbetsskadefonden. För närvarande är utgifterna större än inkomsterna, vilket innebär att underskottet finansieras över statsbudgetens inkomstsida. Belastningen på statsbudgeten beräknas till 6,9 miljarder kr. för budgetåret 1990/91.

För de kommande fem åren väntas detta underskott öka ytterligare eftersom utgifterna antas växa i snabbare takt än inkomsterna under hela denna tid. Slutåret för kalkylen överstiger utgifterna inkomsterna med 11,9 miljarder kr.

Tabell 6.4 Statens och socialförsäkringssektorns pensionsutgifter
Miljarder kr., 1990/91 års prisnivå (fp) samt löpande pris (lp)

	Årlig genomsnittlig förändring 1983/84 – 1989/90 fp	1990/91 Prel	Årlig genomsnittlig förändring 1990/91 – 1994/95 fp	1990/91 – 1994/95 lp lågalt.	1990/91 – 1994/95 lp högalt.
Folkpension ¹	0,1 %	62,4	–0,5 %	3,5 %	4,5 %
Allmän tilläggspension	7,4 %	82,7	3,7 %	7,9 %	8,9 %
Delpension	–2,3 %	1,8	0,5 %	4,2 %	5,0 %
Summa totalt	3,7 %	146,9	1,9 %	6,0 %	7,1 %
– som andel av BNP, lp ²	10,1 %	10,5 %	11,0 %	10,6 %	10,7 %

¹ Redovisas brutto över statsbudgeten

² Genomsnittlig nivå

Källor: Riksrevisionsverket, konjunkturinstitutet, socialdepartementet och finansdepartementet

Utgifterna för de här redovisade tre typerna av pensioner visar en olikartad utveckling. *Folkpensionerna* har under den gångna sexårsperioden ökat med endast 0,1 % per år, samtidigt som utgifterna för tilläggspension (ATP)

ökat med hela 7,4 % per år i genomsnitt. En viktig förklaring till skillnaden i utgiftsutveckling kan hänföras till ATP-systemets utformning.

Full ATP utges till den som haft en pensionsgrundande inkomst under minst 30 år. Storleken på tilläggspensionen räknas ut på ett genomsnitt av de pensionsgrundande inkomsterna under de 15 åren med högst inkomst. Full pension motsvarar 60 % av denna genomsnittsinkomst. ATP-systemet har ännu inte nått fullfunktionsstadiet utan såväl antalet ATP-pensionärer som utbetalningarna mätt i antal basbelopp ökar. Detta har inneburit att en allt större andel pensionärer successivt får rätt till full ATP. De som de närmaste åren blir ATP-pensionärer har dessutom haft allt högre inkomster, i takt med den stigande reallönen under de poänggivande åren.

Utgiftsminskningarna i folkpensionssystemet förklaras av att de båda pensionssystemen kompletterar varandra. I samma takt som utbetalningarna av ATP ökar, minskar ökningstakten i utgifterna för folkpension. För folkpensionärer med låg eller ingen ATP kompletteras pensionen med pensionstillskott (utgiften hänförs till folkpensionssystemet). Tillskottet avräknas krona för krona mot eventuell ATP-pension. Utgifterna för folkpension har under de senaste åren minskat och beräknas framöver att minska i en allt snabbare takt. Inom folkpensionsutgifterna redovisas även utgifter för förtidspension.

Under de kommande fem åren förstärks denna utveckling. Utgifterna för ATP väntas då öka med närmare 30 miljarder kr. eller realt med 4 %, medan utgifterna för folkpension ökar med endast 9 miljarder kr., eller med 3,5 % per år i genomsnitt i löpande priser. Ökningen i ATP uppgår sista året till 3,5 % realt, medan folkpensionerna faller med 0,7 % detta år.

ATP finansieras genom en arbetsgivaravgift som f.n. är 13,0 % av avgiftsunderlaget. Inkomster och utgifter redovisas över den allmänna pensionsfonden.

De senaste årens svaga reallöneökning har medfört att de inbetalda ATP-avgifterna ökat långsammare än pensionsutbetalningarna. ATP-systemet riskerar därmed på sikt ett inkomstunderskott som kan bli större och mer långvarigt än vad som AP-fonden kan klara. Det krävs en reallöncökning på ca 4–5 % per år för att AP-fonden skall kunna behålla sin nuvarande storlek i fast penningvärde.

I ett längre perspektiv skärps de finansiella problemen ytterligare. Vid oförändrad avgiftssats och vid i övrigt oförändrade regler beräknas de nuvarande överskotten förbytas i underskott en bit in på nästa sekel. Orsaken är främst en successivt åldrande befolkning under 2000-talets första decennium.

Arbetslöshetsförsäkring

Utgifterna för arbetslöshetsförsäkring styrs av nivån på arbetslösheten samt ersättningsnivån.

Nya regler för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen gäller fr.o.m. 1 januari 1989. De erkända arbetslöshetskassorna får fr.o.m. den tidpunkten statsbidrag för hela den utbetalade arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetskassorna betalar en finansieringsavgift till staten. Avgiften är 35 % av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen i kassan.

Statsbidraget till de erkända arbetslöshetskassorna finansieras genom arbetsgivaravgifter och inkomster från medlemsavgifter. Arbetsgivaravgiften – arbetsmarknadsavgiften – är 2,16 %.

Medlemmar i a-kassan betalar en avgift som skall täcka finansieringsavgiften och en utjämningsavgift samt kassornas administrationskostnader.

Variationer i utbetalningsbehovet skall klaras inom finansieringssystemet. Överskottsmedel bör därför behållas inom systemet för att kunna utnyttjas vid perioder med ökade utbetalningar. Inflytande avgiftsmedel tillförs ett konto hos riksgäldskontoret. Kontot och den rörliga krediten disponeras av riksförsäkringsverket.

Under de senaste sex åren har utgifterna ökat med i genomsnitt 3,4 % per år.

Även i lågalternativet väntas arbetslösheten stiga något, från dagens mycket låga nivå. Utgifterna för arbetslöshetsförsäkring stiger i detta alternativ med i genomsnitt 6,9 % årligen, vilket motsvarar en real ökning om 2,7 % per år.

I högalternativet stiger utgifterna betydligt snabbare. Detta sammanhänger med den kraftigt stigande nivån på arbetslösheten i detta alternativ. Utgifterna ökar i löpande pris med 23,1 % per år. I budgetåret 1990/91 års prinsnivå innebär det en real ökning av utgifterna om närmare 18 % årligen.

6.1.3 Finansiellt sparande i stat och socialförsäkringssektor

Det finansiella sparandet definieras som skillnaden mellan inkomster och utgifter i en sektor av ekonomin. I detta avsnitt granskas sparandet i stat och socialförsäkringssektor, vilket tillsammans med sparandet i den kommunala sektorn utgör det offentliga sparandet. Hur detta sparande utvecklas totalt redovisas i avsnitt 6.3 och vilka implikationer detta får diskuteras i det avslutande avsnittet 7.

Statens finansiella sparande erhålls genom att det statliga budgetsaldot korrigeras för bl.a. utlåning, återbetalning av lån samt vissa andra finansiella transaktioner. Ett annat exempel på en korrigeringspost är den 1989 införda arbetsmiljöavgiften som inte ingår bland statsbudgetens inkomster.

Tabell 6.5 Finansiellt sparande i stat och socialförsäkringssektor
Miljarder kr., löpande pris

Sparande i	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
– statsbudgeten	–51,1	–49,1	–43,2	– 7,4	13,2	21,3	23,3
– övriga fonder utom budget	0,4	0,7	2,7	2,2	5,3	5,4	5,9
– AP-fonden	20,7	21,9	22,5	24,9	26,9	29,6	40,5
Summa	–30,0	–26,5	–18,0	19,7	45,4	56,3	69,6
Som andel av BNP	– 4,0 %	– 3,2 %	– 2,0 %	2,0 %	4,3 %	4,8 %	5,4 %

Källor: Riksrevisionsverket, konjunkturinstitutet och finansdepartementet

Under de senaste sex åren har det finansiella sparandet i staten ökat kraftigt. En viktig förklaring är som nämnts ökningen av skattetrycket.

AP-fondens sparande har under dessa år ökat i nominella tal, medan det fallit som andel av BNP. En viktig förklaring till detta är den minskande av-

AP-fondens sparande har under dessa år ökat i nominella tal, medan det fallit som andel av BNP. En viktig förklaring till detta är den minskande avgiftstäckningsgraden i detta system. Sedan 1982 är utgifterna för tilläggspension större än inkomsterna från arbetsgivaravgifter. Detta innebär att även ränteinkomster måste tas i anspråk för pensionsutbetalningarna. Højningen av ATP-avgiften 1990 innebär en förbättring i detta avseende, men højningen räcker ändå inte till för att højja avgiftsinkomsterna till nivån för utbetalningarna ens under detta år.

Tabell 6.6 Finansiellt sparande i stat och socialförsäkringssektor
Miljarder kr., löpande priser, lågalternativet

Sparande i	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
- statsbudgeten	7,1	- 8,8	20,4	41,6	58,1
- övriga fonder utom budget	7,1	7,4	8,0	8,3	8,8
- AP-fonden	48,4	42,7	40,7	35,8	32,9
Summa	62,6	41,3	69,1	85,7	99,8
Som andel av BNP	4,5 %	2,8 %	4,4 %	5,1 %	5,6 %

För perioden framöver förstärks det finansiella sparandet inom statsbudgeten kraftigt i lågalternativet. Slutåret 1994/95 beräknas det statliga sparandet till 58,1 miljarder kr. Under perioden faller sparandet i AP-fonden och uppgår det sista året i kalkylen till 32,9 miljarder kr. Detta är framför allt en återspeglning av den minskande avgiftstäckningsgraden. För fonderna utanför statsbudgeten inom socialförsäkringsområdet ökar sparandet under perioden. Framför allt består detta sparande av fonduppbyggnaden i arbetsmarknadsfonden. Att denna växer beror till största delen på den relativt sett låga arbetslösheten i lågalternativet.

Tabell 6.7 Finansiellt sparande i stat och socialförsäkringssektor
Miljarder kr., löpande priser, högalternativet

Sparande i	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
- statsbudgeten	11,9	1,2	5,0	6,3	7,0
- övriga fonder utom budget	6,6	5,3	3,6	1,8	0,8
- AP-fonden	49,5	45,1	45,1	41,8	38,4
Summa	68,0	51,6	53,7	49,9	46,2
Som andel av BNP	4,8 %	3,4 %	3,3 %	2,9 %	2,6 %

Källor: Riksrevisionsverket, konjunkturinstitutet och finansdepartementet

I högalternativet utvecklas det finansiella sparandet på ett betydligt mindre gynnsamt sätt. Sparandet i statsbudgeten minskar från och med andra året i kalkylen. Långtidsbudgetperiodens sista år uppgår det finansiella sparandet i statsbudgeten till 7,0 miljarder kr. Också de övriga socialförsäkringsfonderna utanför statsbudgeten uppvisar en oförmånlig utveckling. Även i detta alternativ är förklaringen sparandet i arbetsmarknadsfonden.

Endast AP-fonden uppvisar en mer förmånlig utveckling i högalternativet. Detta sammanhänger med den antagna högre löneutvecklingen, vilket genererar högre avgiftsinkomster. Samtidigt ökar inte den allmänna prisni-

vån i lika hög utsträckning, och därmed inte heller de utbetalda förmånerna. Utgående pensioner styrs av nivån på basbeloppet, vilket ökar i takt med inflationen. För perioden efter 1994/95 skulle dock AP-fondens sparande falla kraftigt även i ett höglöncalternativ.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Avgiftstäckningsgrad

Utgifterna för socialförsäkringen finansieras till övervägande del av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna. Det är av stor betydelse för det finansiella sparandet i denna sektor i vilken grad de olika avgifterna täcker utgifterna de är avsedda att finansiera. I tabell 6.8 har för varje år inkomsten från respektive avgift relaterats till utgiften för ändamålet.

Tabell 6.8 Avgiftstäckningsgrad inom socialförsäkringen
Avgiftsinkomst som andel av utbetald förmån, löpande priser

	1983/84	Avgiftsnivå 1990/91 Mdr. kr.	1990/91	1994/95 Lågalt.	1994/95 Högalt.
Folkpension	76,1 %	45,7	73,3 %	79,5 %	81,4 %
Sjuk- och föräldraförsäkring	88,3 %	61,0	78,0 %	81,8 %	83,0 %
Vuxenutbildning	100,0 %	1,6	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Delpension	210,7 %	3,0	168,1 %	179,6 %	185,1 %
Arbetskadeförsäkring	105,6 %	4,7	40,3 %	33,0 %	34,4 %
Arbetsmarknadsavgift	- ¹	12,7	169,9 %	164,2 %	89,4 %
Allmän tilläggspension	92,4 %	79,3	96,0 %	89,1 %	91,0 %

¹ Uppgiften ej jämförbar.

Källor: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

Den totala avgiftstäckningsgraden inom socialförsäkringsområdet har de senaste sex åren fallit för de flesta av systemen i tabell 6.8 ovan. Undantagen utgör ATP-systemet, vilket sammanhänger med växlingen av avgiftsinkomster mellan folkpension och allmän tilläggspension som skedde år 1990. Folkpensionsavgiften sänktes och ATP-avgiften höjdes med två procentenheter.

För den kommande femårsperioden väntas den totala finansieringsgraden öka marginellt. Ökningen är något högre i högalternativet. Eftersom utgifterna för folkpension faller realt, stiger graden av avgiftstäckning.

För sjuk- och föräldraförsäkringen finns ett mål om att finansieringsgraden skall uppgå till 85 %. För övriga system saknas formulerade mål.

6.2 Den kommunala sektorn

6.2.1 Verksamheten i kommuner och landsting

Till den kommunala sektorn räknas kommuner, landsting, kyrkokommuner och kommunalförbund. Utgifterna uppgick år 1988 till ca 275 miljarder kr. Den kommunala konsumtionen var detta år ca 19 % av BNP. Beaktas även investeringarna var sektorns andel av BNP ca 21 %. Ungefär hälften av utgifterna avsåg löner och arbetsgivaravgifter till sektorns mer än 1 miljon anställda.

Den primärkommunala verksamheten svarar för ca 65 % av sektorns utgifter. Landstingen för 33 %. I tabellen framgår hur utgifterna fördelas mellan olika verksamheter.

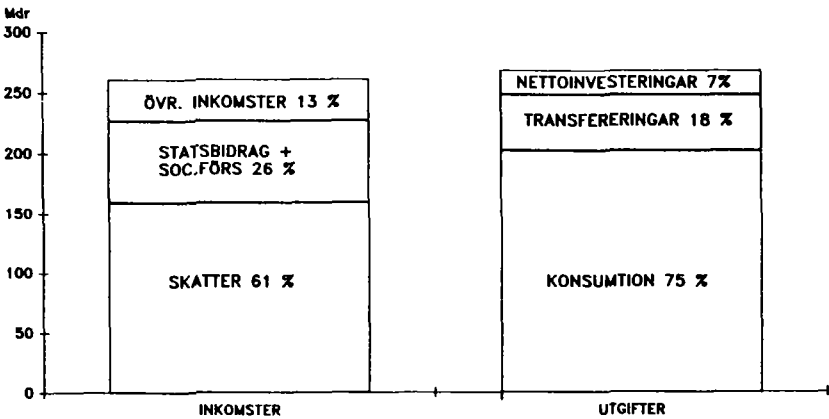
Tabell 6.2.1 Fördelning av den kommunala sektorns utgifter år 1988

Hälsa- och sjukvård	38 %
Utbildning	14 %
Social verksamhet	18 %
Kommunikationer	5 %
Administration m.m.	7 %
Fritid och kultur	6 %
Övrigt	12 %
Summa	100 %

Källa: SCB, Kommunernas finanser 1988

Anm.: Uppgifterna i detta avsnitt bygger om inget annat anges på nationalräkenskaperna (NR). Det innebär att de affärsdrivande verksamheterna ej ingår i redovisningen annat än till den del de finansieras med skattemedel.

Diagram 6.1 Kommunala sektorns utgifter och inkomster



Källa: Nationalräkenskaperna

6.2.2 Inkomster

Tabell 6.2.2 Den kommunala sektorns inkomster
Miljarder kronor

	1990	Årlig genomsnittlig förändring 1990-95	
		Låg alt.	Hög alt.
Kommunalskatt	204,3	7,3 %	9,0 %
Statliga transfereringar	76,3	3,6 %	4,6 %
Övriga inkomster	41,7	4,4 %	5,5 %
Summa	322,3	6,1 %	7,5 %

Källa: Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet och finansdepartementet

Kommunalskatten är sektorns största enskilda inkomstkälla. Den svarade år 1988 för 61 % av inkomsterna. För primärkommunerna motsvarade skatterna ca 46 %, för landstingskommunerna ca 67 % av inkomsterna.

Skatteinkomsterna har under 1980-talet ökat med i genomsnitt ca 10 % per år. Nästan hela ökningen förklaras av förändringar i skatteunderlaget, trots att kommunernas beskattning av juridiska personer och fastigheter har upphört.

Den totala kommunala utdebiteringen höjdes under 1980-talet med i genomsnitt ca 0,20 kr./skattekrona (skr.) I början av perioden (1981-1985) var den årliga höjningen något högre (0,25 kr./skr.) än i slutet av perioden (0,12 kr./skr.). År 1980 var den genomsnittliga totala utdebiteringen 29,09 kr./skr. År 1990 är den 31,16 kr/skr.

Under den kommande femårsperioden beräknas skatteinkomsterna utifrån antagandet att den kommunala utdebiteringen är oförändrad. Skattefinansieringen av verksamheten ökar trots detta, vilket bl. a. beror på att skatteunderlaget påverkas av antagen löneutveckling, medan de statliga transfereringarna inte ökar i samma takt. En annan förklaring är att sektorns skatteinkomster ökar till följd av skattereformen. Eftersom skattereformen skall ge ett balanserat utfall i förhållnadet mellan stat och kommun, kommer denna extra intäktsökning att dras in.

Statsbidrag

Statens transfereringar till kommunerna omfattar allmänna statsbidrag, specialdestinerade statsbidrag och transfereringar från socialförsäkringssektorn.

De allmänna statsbidragen uppgår till 10,3 miljarder kr. år 1990 och avser skatteutjämningsbidrag minus skatteutjämningsavgifter. De specialdestinerade bidragen uppgår till ca 50 miljarder kr. och domineras av bidrag till skolan (55 %) och barnomsorgen (20 %). Från socialförsäkringen får sjukvårdshuvudmännen ca 14 miljarder kr. i enlighet med den s.k. Dagmaröverenskommelsen.

De totala transfereringarna från staten till kommuner och landsting har under perioden 1980-88 ökat från 43,1 till 67,1 miljarder kr., mätt i löpande priser. De statliga transfereringarnas andel av de totala inkomsterna har under samma period minskat från 30,8 % till 25,6 %. Införande av skatteutjämningsavgifter samt en uppräknig av statsbidragen som ligger under kostnadsutvecklingen är förklaringar till denna minskning. Avsikten med dessa åtgärder var bl.a. att kommunsektorn som i början av 1980-talet hade en mycket stark ekonomi, skulle bidra till att minska det statliga budgetunderskottet. En annan avsikt har varit att begränsa kommunernas expansion till ca 1 % per år, dvs. till det samhällsekonomiska utrymme som riksdagen angivit.

En utgångspunkt för beräkningarna i långtidsbudgeten är bl.a. att skatteutjämningsbidraget och ersättningen från socialförsäkringen ligger på en i förhållande till år 1990 oförändrad nominell nivå. De specialdestinerade statsbidragen ökar med i genomsnitt ca 5 % i lågalternativet och med ca 6 % i högalternativet.

År 1988 finansierades 6,6 % av de kommunala konsumtionsutgifterna med avgifter.

Primärkommunernas avgifter, som uppgår till 7,5 % av konsumtionsavgifterna, avser i första hand barn- och äldreomsorg. Om även den affärsdrivande verksamheten inkluderas motsvarar avgifterna 18 % av de totala utgifterna.

För landstingen spelar avgifterna en mycket begränsad roll för finansieringen av verksamheten. Patientavgifterna motsvarar endast 3 % av de totala inkomsterna. Vårdavgifterna fastställs av regeringen, efter överläggningar med Landstingsförbundet, och kan således till en mycket begränsad del påverkas av det enskilda landstinget.

Nationalräkenskaperna är uppbyggda så att de kommunala avgifterna reducerar den kommunala konsumtionen. Detta innebär att en ökad grad av avgiftssättning minskar den kommunala konsumtionen.

6.2.3 Utgifter

Tabell 6.2.3 Den kommunala sektorns utgifter
Miljarder kronor, löpande priser

	1990	Årlig genomsnittlig förändring 1990-95	
		Låg alt.	Hög alt.
Konsumtionsutgifter	263,1	6,0 %	7,8 %
Transfereringar	55,8	10,1 %	11,5 %
Investeringar	28,4	1,1 %	1,1 %
Summa	347,3	6,3 %	8,0 %

Källa: Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet och finansdepartementet

Den kommunala konsumtionen svarar för ca 75 % av utgifterna. Konsumtionsutgifternas andel av de totala utgifterna förblir i stort sett oförändrad under den kommande femårsperioden.

Konsumtion

Den kommunala konsumtionen ökade under 1980-talet med i genomsnitt ca 2 % per år. Ökningstakten var något lägre under slutet av perioden, men ökade 1989 snabbare igen. Endast år 1986 låg volymökningen i närheten av den målsättning riksdagen uttalat sig för, nämligen att den kommunala konsumtionsökningen skall begränsas till 1 % per år.

Beräknade förändringar till följd av befolkningsutvecklingen under denna period skulle ha givit en volymökning på i genomsnitt 0,4 % per år. Till följd av olika ambitionshöjande beslut har således både omfattningen och kvalitén på de kommunala tjänsterna ökat väsentligt under 1980-talet.

Den kommunala konsumtionens andel av BNP har under perioden minskat från 19,6 % till 18,7 %, räknat i löpande priser. Till största delen förklaras minskningen av rent redovisningstekniska faktorer. Den långsammare löneutvecklingen inom sektorn under slutet av perioden är en annan förkla-

ringsfaktor. I fasta priser har kommunernas andel varit i stort sett oförändrad.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Den kommunala konsumtionsvolymen beräknas under åren 1990–95 öka med i genomsnitt ca 1,6 % per år. Beräkningen förutsätter bl.a. att befolkningen i olika åldersgrupper får lika mycket vård, omsorg, utbildning etc som år 1988 samt att utbyggnaden av barnomsorgen fullföljs. Avgiftsfinansieringen förutsätts förbli i stort sett oförändrad. Rationaliseringsmöjligheterna i befintlig verksamhet har ej påverkat kalkylen.

Utvecklingen i primärkommunerna

I de beräkningar Svenska Kommunförbundet gjort till 1990 års långtidsutredning beräknas volymökningen åren 1990–95 uppgå till i genomsnitt ca 1,9 % per år. Beräkningarna är gjorda med utgångspunkt från att full behovstäckning uppnås inom barnomsorgen år 1991.

Tabell 6.2.4 Årlig volymförändring inom den primärkommunala verksamheten åren 1990–95.
Procent.

	Årlig volymförändring, %						Genomsnittlig volymförändring 1990-95
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Totalt	3,6	3,9	1,6	1,5	1,4	1,1	1,9
varav							
Barnomsorg	15,4	14,6	3,7	3,4	2,3	0,7	4,8
Äldreomsorg	2,9	3,1	2,1	2,0	1,9	1,6	2,1
Utbildning	-0,6	-0,4	0,0	0,1	0,5	0,9	0,2

Källa: Svenska Kommunförbundet och finansdepartementet

Inom *barnomsorgen* blir den genomsnittliga volymökningen ca 4,8 % under perioden 1990–1995.

Det ökande antalet åldringar över 80 år samt omstruktureringen inom *äldreomsorgen*, medför en årlig konsumtionsökning på i genomsnitt 2,1 %. Hänsyn har inte tagits till äldrelegationens förslag om ändrat huvudmannaskap för äldreomsorgen m.m. fr. o. m. 1992.

Inom *utbildningen* börjar elevunderlaget i grundskolan att öka från och med 1992, medan antalet elever i gymnasieskolan sjunker. En samtidig anpassning av kostnaderna till förändringen i elevunderlaget kan i praktiken inte göras. Därför blir konsumtionen avseende utbildning relativt konstant under långtidsbudgetperioden.

Utvecklingen i landstingen

Under den kommande femårsperioden ökar den landstingskommunala konsumtionen med i genomsnitt knappt 1 % per år. Ökningen är i första hand en följd av befolkningsutvecklingen.

Tabell 6.2.5 Årlig volymförändring inom den landstingskommunala verksamheten åren 1990–1995
Procent

	Årlig volymförändring						Genomsnittlig volym förändring 1990-95
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Totalt	1,2	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9
varav							
Omsorger om utvecklingsstörda	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Källa: Landstingsförbundet och finansdepartementet

I Landstingsförbundets egen kalkyl till 1990 års långtidsutredning behandlas kostnadsökningar till följd av den medicinsk-tekniska utvecklingen som en följd av redan fattade beslut. Motivet till denna kalkylförsättning är att landstingen enligt hälso- och sjukvårdslagen skall ge hälso- och sjukvård av god kvalitet. Volymökningen blir då ca 2 % per år under den kommande femårsperioden.

Kostnaderna för *omsorgerna om de psykiskt utvecklingsstörda* antas öka med 3 % per år, vilket motsvarar den genomsnittliga volymökningen under 1980-talet. Utbyggnaden sker i enlighet med omsorgslagen, vars ambition är att de utvecklingsstörda så långt möjligt skall integreras i samhället.

Investeringar

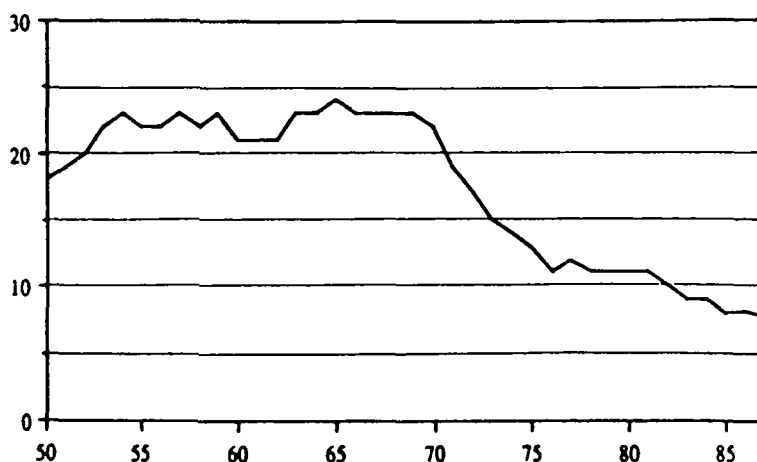
Investeringarna utgjorde under 1960-talet och i början av 1970-talet ca 20 % av de totala utgifterna i kommuner och landsting. Under 1980-talet har investeringarnas andel minskat från ca 12 % till ca 9 % av utgifterna. I beräkningarna för åren 1990–95 ökar investeringsvolymen med i genomsnitt ca 2 % inom primärkommunerna och med ca 1 % inom landstingen. När skattereformens andra steg införs år 1991 kommer kommuner och landsting att kunna lyfta av all ingående moms. Det innebär att sektorns investeringsutgifter, räknat i löpande priser, minskar väsentligt. Även konsumtionsutgifterna påverkas av denna förändring.

Utvecklingen av kommunernas investeringsvolym är osäker. Om utbyggnaden av barnomsorgen skall kunna genomföras vid 1991 års utgång krävs förhyrning av befintliga lokaler eller att barnen i ökad utsträckning omhändertas i hemmiljö. Därtill krävs en ökning av de kommunala investeringarna med ca 13 % åren 1990 och 1991.

Diagram 6.2 Den kommunala sektorns investeringar i procent av summa konsumtion och investeringar 1950–1987

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Procent



Källa: SCB:s Kommunernas finanser 1988. Här inkluderas även den affärsdrivande verksamheten.

Transfereringar

De kommunala transfereringarna uppgår till ca 55 miljarder kr., varav ungefär hälften avser transfereringar till hushåll. Därmed avses bl.a. bostadsbidrag, KBT och socialbidrag, vilka realt beräknas minska något under den kommande femårsperioden. Kostnadsersättningar för vård och omsorger beräknas öka i takt med den kommunala konsumtionsutvecklingen. Tjänsteköp av t.ex. privat vård och bidrag till kooperativ verksamhet har inte förutsatts öka. En eventuell ökning av denna verksamhet bör dock leda till en samtidig minskning av den kommunala konsumtionen.

Transfereringarna ökar mått i löpande priser, mycket kraftigt under femårsperioden när de ekonomiska effekterna av momsreformen och den reformerade inkomstbeskattningen skall neutraliseras.

6.2.4 Finansiellt sparande

Den kommunala sektorn har sedan år 1985 redovisat ett negativt finansiellt sparande, d.v.s. skillnad mellan inkomster och utgifter. För år 1989 beräknas underskottet i det finansiella sparandet uppgå till ca 9 mdr kr. Underskotten har finansierats genom upplåning, ianspråktagande av fonderade medel, försäljning av tillgångar samt höjning av kommunalskatterna.

Den kommunala sektorns rörelsekapital är nu i stort sett förbrukat och kan alltså inte mycket längre användas som finansieringskälla. Upplåningen torde inte heller öka särskilt mycket. Försäljning av kommunala tillgångar torde fortgå ytterligare en tid. Denna finansieringskälla innebär dock på sikt att kapitalet försvagas, om inte försäljningsinkomsterna användas till återinvesteringar eller nettoamorteringar.

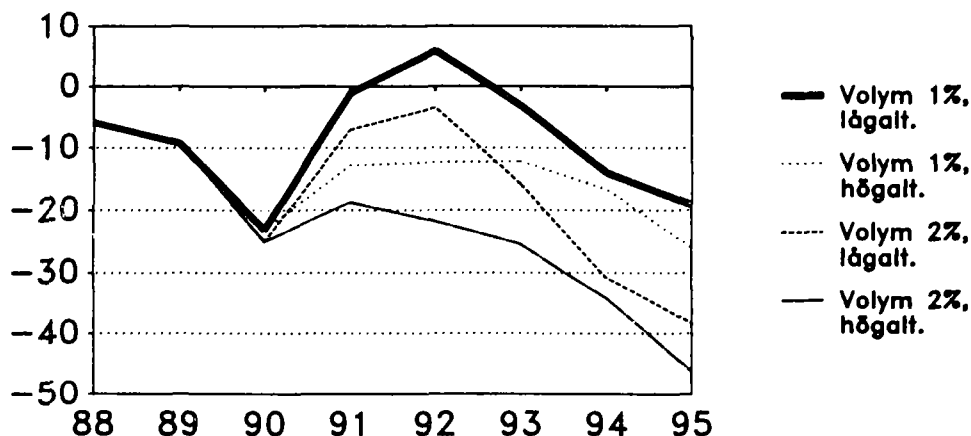
Vikten av oförändrade kommunala skattesatser kommer efter skattereformens genomförande att betonas mer än tidigare. På lång sikt måste därför obalansen i den kommunala ekonomin åtgärdas.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Långtidsbudgetens beräkningar visar sammanfattningsvis följande:

- * Ett stort underskott, ca 20 miljarder kr., i det finansiella sparandet år 1990.
- * En förbättring av sektorns ekonomi uppkommer åren 1991–1992 till följd av den tvååriga eftersläpningen vid utbetalningarna av kommunalskatt.
- * Vid 2 % volymökning uppkommer ett långsiktigt underskott i det finansiella sparandet. Underskottet motsvarar under perioden ca 4–5 kr./skr. i kommunal utdebitering.

Diagram 6.3 Finansiellt sparande i kommunala sektorn
Miljarder kr.



Källa: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, RRV, finansdepartementet.

Den "puckel" som illustreras i diagrammet över det finansiella sparandet förklaras huvudsakligen av det system som gäller för reglering av kommunalskattemedel mellan staten och kommunerna. Den tvååriga eftersläpningen och det s.k. avräkningsförfarandet innebär att kommunernas utgifter och inkomster inte ökar i samma takt när en nedgång i inflationstakten är att vänta.

Sammanfattande bedömning

Det ekonomiska läget i kommuner och landsting är nu mycket ansträngt. Sektorn som helhet visar stora underskott i det finansiella sparandet. Förutsättningarna för enskilda kommuner och landsting att klara situationen de kommande åren varierar emellertid.

De reala kalkylerna pekar mot 2–3 % volymökning under de närmaste åren. Möjligheterna till omstruktureringar i befintlig verksamhet har emellertid inte beaktats i kalkylen.

Bristen på personal inom barnomsorg, äldreomsorg och sjukvård begrän-

sar möjligheterna att genomföra en så kraftig volymökning, även om ekonomiska resurser skulle finnas.

Den kommunala sektorn förfogar över betydande resurser. Omfattningen av de kommunala åtagandena har aldrig varit större än idag. Det blir i framtiden än mer nödvändigt att ompröva den befintliga verksamheten.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

6.3 Offentligt sparande – slutsatser

Det samlade finansiella sparandet i offentlig respektive privat sektor är definitionsmässigt lika med bytesbalansens saldo. Den offentliga sparandet är beroende av en mängd faktorer bl a variationer i befolkningens ålderssammansättning och förekomsten av offentliga pensionssystem.

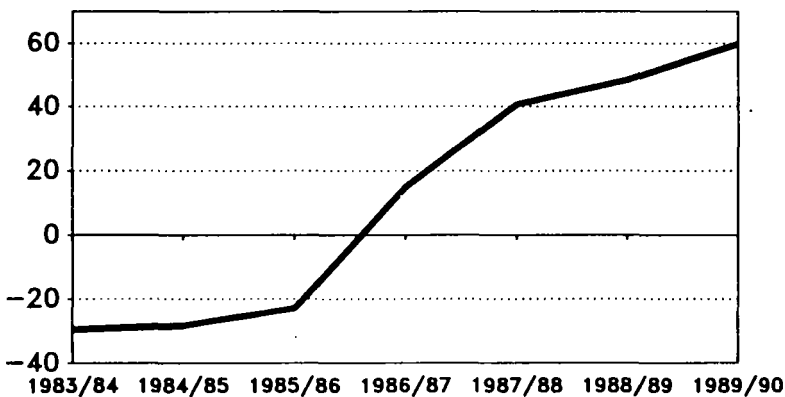
6.3.1 Historisk utveckling

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn har kraftigt förbättrats under den senaste sexårsperioden. Orsaken är huvudsakligen att statsbudgetens stora underskott successivt minskat och vänts i överskott. Inom ramen för socialförsäkringssektorn har dessutom AP-fondens finansiella sparande vuxit något under perioden till följd av att inkomsterna från avgifter och ränteinkomster ökat i snabbare takt än pensionsutbetalningarna. Under senare år har dock en allt större andel av ränteinkomsterna måst användas för att klara pensionsutbetalningarna.

Kommunsektorns finansiella sparande har däremot minskat under perioden. Främst beror detta på en snabb konsumtionstillväxt till följd av flera ambitionshöjande beslut. Därutöver har statsbidragen avindexerats i syfte att dämpa sektorns expansionstakt.

I diagram 6.4 redovisas det totala finansiella sparandet i offentlig sektor under perioden 1983/84–1989/90.

Diagram 6.4 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1983/84–1989/90.
Miljarder kr., löpande priser



6.3.2 Utveckling fram till 1995

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Enligt årets långtidsutredning (LU 1990) finns det anledning att av demografiska skäl förvänta sig att hushållssparandet skall öka under hela 1990-talet.

Det offentliga sparandet beräknas under den kommande femårsperioden öka något och stabiliseras omkring 4 % som andel av BNP 1994/95. Detta förutsätter dock att den samhällsekonomiska utvecklingen följer den gynnsammare pris- och löneutvecklingen (lågalternativet). Om ekonomin istället utvecklas enligt den högre pris- och löneutvecklingen (högalternativet) sjunker det finansiella sparandet som andel av BNP till omkring 0,5 % mot slutet av perioden. I det följande diskuteras sparandeutvecklingen i respektive sektor i lågalternativet.

Enligt långtidsbudgetens beräkningar förväntas det statliga sparandet öka under perioden. I socialförsäkringssektorn däremot beräknas sparandet minska som andel av BNP. AP-fondens finansiella sparande beräknas minska kraftigt beroende på dels att allt fler pensionärer erhåller full ATP, dels på fallande ränteinkomster. Sparandet inom arbetsmarknadsfonden är en funktion av arbetslösheten och vid fortsatt låg arbetslöshet ökar överskotten i fonden. Sammantaget innebär detta att sektorns bidrag till det offentliga sparandet ännu är stort i absoluta tal men minskande under perioden.

I kommunsektorn beräknas det sammantagna finansiella sparandet bli negativt under perioden. Detta gäller även vid ett antagande om 1 % konsumtionstillväxt.

En slutsats av ovanstående resonemang är således att det positiva bidraget till offentligt sparande under den framförliggande perioden förväntas komma från staten. Mot bakgrund av detta finns det skäl att diskutera stabiliteten i de redovisade statliga överskotten.

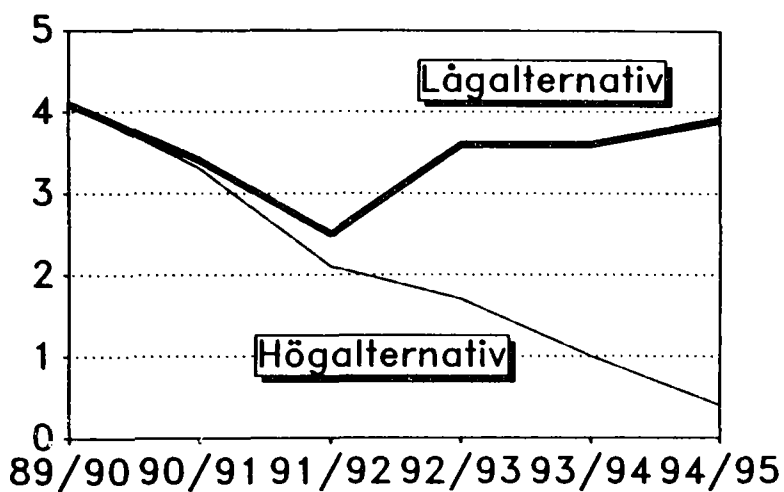
Statsbudgeten är en spegelbild av ekonomin som helhet, i den meningen att inkomst- respektive utgiftsutvecklingen är beroende av konjunkturutvecklingen. Exempelvis styrs en mycket stor andel av utgifterna på budgeten av regelsystem med automatiska bindningar till bl a KPI, allmän räntenivå samt löneutvecklingen.

Om samhällsekonomin istället skulle utvecklas i enlighet med det högre pris- och lönealternativet, dvs med en lägre tillväxt och en högre arbetslöshet som följd, så minskar det offentliga sparandet mätt som andel av BNP. Skillnaden i offentligt sparande motsvarar ca 3,5 % av BNP eller ca 60 mdr kr.

Det är vidare viktigt att notera att långtidsbudgettekniken i sig innebär att utgifterna är mycket snävt beräknade och erfarenhetsmässigt tenderar att underskatta utgiftsutvecklingen.

Diagram 6.5 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1989/90–1994/95 i låg-
respektive högalternativet.
Andel av BNP

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2



Källor: Finansdepartementet.

7 Konsekvenser av beräkningsresultaten

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.2

Den offentliga sektorns finansiella sparande utvecklas som framgått av tidigare avsnitt mycket olika beroende på vilken pris- och löneutveckling som antas. En utveckling enligt, framför allt, det högre pris- och lönealternativet ställer krav på ett ökat privat sparande för att *bytesbalansen* inte ska försämras.

Det privata sparandet är i dagsläget mycket lågt även vid full sysselsättning och fullt kapacitetsutnyttjande. Den kommande femårsperioden kan hushållssparandet förväntas öka något dels till följd av skattereformen, dels beroende på att effekterna av 1980-talets omfattande avreglering av kreditmarknaden kan förväntas avta successivt. Dock kan konstateras att det knappast är realistiskt på kort sikt med så stora sparandeöverskott i den privata sektorn att dessa skulle kompensera ett kraftigt sjunkande offentligt sparande under långtidsbudgetperioden.

Ytterligare ett motiv för ett överskott på statsbudgeten är att detta innebär en amortering av statsskulden. Ränteutgifterna uppgår för närvarande till ca 15 % av statsbudgetens utgifter. En fortsatt amortering av statsskulden avlastar budgeten successivt dessa ränteutgifter och ger utrymme för skattesänkning eller angelägna reformanspråk. I den mån statsskulden är placerad utomlands utgör den en restriktion på den ekonomiska politikens handlingsfrihet.

Den framtida demografiska utvecklingen, med en successivt åldrande befolkning, ställer stora krav på ökade utgifter för bl.a. vård, omsorg och pensioner. Av särskilt intresse i detta sammanhang är konstruktionen av de offentliga pensionssystemen. Sparandet i AP-fonden skulle behöva vara betydligt högre än vad som är fallet idag för att klara de framtida pensionsåtagandena. Problemen blir allt större in på nästa sekel. Om man vill undvika att alltför stora sparkrav ställs på den förvärvsaktiva befolkningen när försörjningsbördan med tiden växer borde det offentliga sparandet öka kraftigt under 1990-talet.

Som tidigare framgått visar beräkningarna i lågalternativet ett överskott i statsbudgeten under perioden. Samtidigt försämras det finansiella sparandet sammantaget i övriga sektorer. I högalternativet försämras sparandet inom samtliga offentliga sektorer och beräknas mot slutet av perioden kraftigt minska som andel av BNP. I tabell 7.1 redovisas de sparkrav som skulle behöva ställas på statligt sparande i högalternativet för att hålla den offentliga sektorns sparande konstant som andel av BNP.

Tabell 7.1 Finansiellt sparande i staten för bibehållen sparkvot i högalternativet
Löpande priser, miljarder kronor

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Offentlig sektor	45,7	31,4	23,8	12,7	3,3
Andel av BNP	3,2 %	2,1 %	1,5 %	0,7 %	0,2 %
Konstant andel	3,2 %	3,2 %	3,2 %	3,2 %	3,2 %
– Miljarder kr.	45,7	49,0	52,1	55,1	58,4
Krav stat. sparande	17,7	24,3	30,5	43,0	60,2
Differens	–	17,6	28,3	42,5	55,1

Källa: Finansdepartementet

Av tabellen framgår behovet av ett sparkrav på ca 60 miljarder kr. mot slutet av perioden.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Av stor betydelse för samhällsekonomin och inte minst sparandet är det samlade skatte- och avgiftstrycket. Ett högt skattetryck skapar i sig problem för ekonomins sätt att fungera. Budgetåret 1990/91 beräknas skattetrycket motsvara ca 55 % av BNP. Internationellt sett är detta mycket högt, vilket måste tas i beaktande med tanke på Sveriges utlandsberoende.

Som framgår av ovanstående resonemang talar ett antal omständigheter för ett sänkt skattetryck. Om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skall hållas konstant måste, vilket framgår av tabell 7.1, takten i utgiftsökningarna begränsas i framtiden. Detta gäller i än högre grad om inte pris- och löneökningstakten kan dämpas. I tabell 7.2 redovisas krav på statligt sparande om det samlade skatte- och avgiftstrycket skulle sänkas med 1/2 % årligen under perioden fram till 1990-talets mitt.

Tabell 7.2 Statliga utgiftsminskningar för sänkt skattetryck med 1/2 % årligen i lågalternativet
Löpande priser, miljarder kronor

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Offentlig sektor fi.spar.	46,7	38,1	53,9	55,6	65,2
Skattekvot	54,6 %	54,1 %	54,5 %	54,3 %	53,8 %
- 2 % 1994/95	54,6 %	54,1 %	53,6 %	53,1 %	52,6 %
Krav statliga utgiftsminskningar	-	-	14,1	20,0	21,3

Källa: Finansdepartementet

Av tabellen framgår att mycket stora utgiftsbegränsningar måste göras för att på sikt sänka skattetrycket.

Oavsett om målet är en oförändrad eller sänkt skattekvot eller ett ökat sparande krävs enligt beräkningsförutsättningarna långsiktigt en begränsning av utgifterna. Analysen av utgifterna måste ses i ett långsiktigt perspektiv och utifrån en utvärdering av utgifternas måluppfyllelse både vad avser fördelning och tillväxt. En sådan analys kan utgöra underlag för en långsiktig strategi för den offentliga sektorns utgiftsutveckling. Förändringar i utgiftssystemen måste ske med planmässighet och förutsätter att en analys sker utifrån nya förutsättningar. Ett konsekvent hävdande av arbetslinjen inom socialförsäkringssystemet är ett exempel på en analysutgångspunkt som resulterar i högre välfärd samtidigt som de offentliga utgifterna kan minska.

Beräkningarna i långtidsbudgeten beskriver effekterna av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. De redovisade kalkylerna är ett uttryck för vilka resurser som kommer att behövas om inga nya åtaganden görs och ingen omprövning sker av nu gällande regelsystem.

Appendix

Departementens verksamhetsområden

Inledning

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens utgifter uppdelade på departementens respektive verksamhetsområden. För Social- och Arbetsmarknadsdepartementen kompletteras redovisningen med utgifter inom socialförsäkringssektorn.

Till grund för beräkningarna i årets långtidsbudget ligger SCB:s befolkningsprognos från 1989. I nedanstående tabell visas den prognosticerade befolkningsutvecklingen under långtidsbudgetperioden.

Tabell 0. Befolkningsprognos 1990–95
Antal personer (1 000-tal)

Ålder	1990	1991	1992	1993	1994	1995
0	107	105	106	107	108	108
1–6	632	645	651	655	657	653
7–15	884	877	879	887	900	917
16–24	1 051	1 034	1 014	998	986	974
25–64	4 330	4 367	4 405	4 434	4 461	4 487
65–79	1 155	1 149	1 140	1 133	1 124	1 117
80–	369	378	390	399	408	414

Källa: SCB.

Av tabellen framgår att SCB beräknar en relativt stor ökning av antalet barn i åldersgruppen 0–7 år samt en kraftig ökning av antalet personer i åldersgruppen över 80 år. De yngre pensionärerna beräknas dock bli färre.

Utvecklingen av priser och/eller löner är huvudsakligen styrande för de flesta utgiftsposterna. Nedan presenteras en sammanställning av departementens verksamhetsområden, dels i oförändrad pris- och lönenivå (tabell 1), dels i löpande priser enligt lågalternativet (tabell 2). Därefter följer en uppdelning på varje enskilt verksamhetsområde i oförändrad pris- och lönenivå. Omräkningen till löpande priser baseras på de antaganden enligt lågalternativet som presenteras i kapitel 1. För varje anslag på statsbudgeten beräknas utgifterna utifrån de regler som gäller för de utgiftsstyrande faktorerna. Exempelvis har folkpensionsanslaget räknats upp med antagen basbeloppsutveckling medan beräkningarna av förvaltningsanslagen baseras på den antagna utvecklingen för löner och priser.

Tabell 1. Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor, oförändrad pris- och lönenivå

	Förändring till					Genom- snittlig procentuell förändring 1983/84– 1988/89	Genom- snittlig procentuell förändring 1990/91– 1994/95
	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95		
1. Justitiedepartementet	5 808	+ 66	– 188	+ 35	+ 96	+ 1,4 %	± 0,0 %
2. Utrikesdepartementet	15 002	+ 108	+ 228	+ 289	+ 299	+ 3,5 %	+ 1,5 %
3. Försvarsdepartementet	35 454	– 522	– 73	0	0	+ 1,3 %	– 0,4 %
4. Socialdepartementet	117 690	+ 3 913	+1 240	+ 475	+ 356	+ 1,7 %	+ 1,3 %
5. Kommunikationsdepartementet	22 352	– 5 129	– 7	– 122	– 10	– 8,3 %	– 6,5 %
6. Finansdepartementet	26 382	+ 798	+1 137	+ 492	+ 2	+ 2,7 %	+ 2,2 %
7. Utbildningsdepartementet	56 838	– 282	+3 022	– 763	+ 176	– 1,0 %	+ 1,0 %
8. Jordbruksdepartementet	8 063	– 74	–2 185	– 641	– 976	– 6,9 %	–15,1 %
9. Arbetsmarknadsdepartementet	28 385	+ 193	–1 762	– 813	– 56	– 0,6 %	– 2,2 %
10. Bostadsdepartementet	25 945	+ 458	–1 658	–1 643	–1 978	– 9,5 %	– 5,0 %
11. Industridepartementet	6 338	+ 267	– 311	– 490	– 10	–14,6 %	– 2,2 %
12. Civildepartementet	15 735	– 1 610	+ 57	+ 17	– 4	– 0,6 %	– 2,5 %
13. Miljödepartementet	1 018	– 170	+ 14	– 25	0	+ 9,3 %	– 4,8 %
14. Övrigt (hov, räntor, beräkn. anslag)	61 117	+11 906	–5 955	–2 604	–3 793	– 8,4 %	– 0,2 %
Summa utgifter i 1990/91 års prisnivå	426 127	+ 9 922	–6 440	–5 793	–5 898	–2,4 %	– 0,5 %

Tabell 2. Utgiftsutvecklingen, lågalternativet

Miljoner kronor, löpande priser enligt lågalternativet

	Förändring till					Genom- snittlig procentuell förändring 1983/84– 1988/89	Genom- snittlig procentuell förändring 1990/91– 1994/95
	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95		
1. Justitiedepartementet	5 808	+ 331	+ 72	+ 316	+ 420	+ 7,3 %	+ 4,6 %
2. Utrikesdepartementet	15 002	+ 780	+ 839	+ 967	+1 072	+10,0 %	+ 5,6 %
3. Försvarsdepartementet	35 454	– 175	+ 870	+ 1 922	+1 805	+ 6,5 %	+ 3,0 %
4. Socialdepartementet	117 690	+ 8 191	+4 330	+ 3 853	+4 195	+ 7,5 %	+ 4,1 %
5. Kommunikationsdepartementet	22 352	– 4 456	+ 694	+ 593	+ 788	– 3,2 %	– 2,8 %
6. Finansdepartementet	26 382	+ 1 839	+2 572	+ 1 968	+1 582	+ 8,6 %	+ 6,8 %
7. Utbildningsdepartementet	56 838	+ 5 822	+3 394	+ 1 615	+2 638	+ 4,7 %	+ 5,5 %
8. Jordbruksdepartementet	8 063	+ 289	–2 045	– 474	– 897	– 1,1 %	–11,5 %
9. Arbetsmarknadsdepartementet	28 385	+ 1 434	– 641	+ 316	+1 232	+ 5,2 %	+ 2,0 %
10. Bostadsdepartementet	25 945	+ 2 048	– 713	– 824	–1 228	– 3,7 %	+ 0,7 %
11. Industridepartementet	6 338	+ 567	– 70	– 285	+ 261	– 9,4 %	+ 1,5 %
12. Civildepartementet	15 735	– 1 250	+ 737	+ 719	+ 767	+ 5,4 %	+ 1,6 %
13. Miljödepartementet	1 018	– 134	+ 53	+ 11	+ 42	+15,6 %	– 0,7 %
14. Övrigt (hov, räntor, beräkn. anslag)	61 117	11 412	–3 897	– 1 425	–3 870	–	+ 6,2 %
Summa utgifter i löpande priser enligt lågalternativet	426 127	+26 696	+3 562	+11 907	+8 808	+3,3 %	+ 2,9 %

II. Justitiedepartementet

Milj. kr., 1990/91 års prisnivå

	Genomsnittlig procentuell förändring 83/84–88/89	90/91	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring 90/91–94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totalt	1,4 %	5 808	+66	–188	+35	+ 96	0,04 %
därav							
Domstols- och åklagarväsende	0,1 %	2 363	–33	– 55	0	– 4	– 1,0 %
Kriminalvård	0,9 %	2 478	–	–	–	–	–
Rättshjälp m.m.	6,1 %	637	–	–	–	–	–
Allmänna val	–	36	+99	–133	+35	+100	–

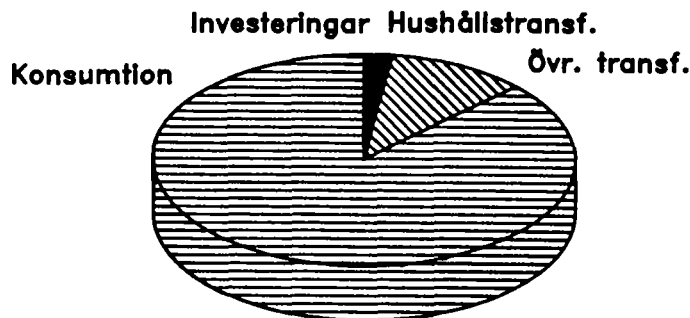
Källor: Riksrevisionsverket och justitiedepartementet

Justitiedepartementet svarar för beredning av lagstiftningsärenden på många områden av samhällslivet.

Till justitiedepartementet hör åklagarväsendet, huvudparten av domstolsväsendet, rättshjälpsnämnderna och de allmänna advokatbyråerna samt kriminalvården. Inom departementets område faller också den verksamhet som utövas av justitiekanslern, datainspektionen, brottsförebyggande rådet, bokföringsnämnden och brottsskadenämnden.

Under perioden 83/84–88/89 har utgifterna ökat med 1,4 % i genomsnitt. Den största utgiftsposten har varit kostnader för rättshjälp.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Huvuddelen av departementets utgifter avser konsumtion, som till största del består av löner. En mindre del av utgifterna, mest rättshjälp, är transferring till hushåll.

Utgiftsstyrande faktorer

Huvuddelen av utgifterna inom justitiedepartementets verksamhetsområde styrs av faktorer som direkt eller indirekt regleras genom lagstiftning. Utgifterna styrs till stor del av brottsutvecklingen och inom de olika delområdena av sådana faktorer som antalet anmälda brott, mängden mål och dessas svå-

righetsgrad samt inom kriminalvården av antalet utdömda frihetsstraff och strafftidens längd. Antal brott mot brottsbalken som kommit till polisens kännedom har under åren 1984-1988 ökat med i genomsnitt 3,1% per år. 1988 uppgick antalet anmälda brott av denna typ till ca 955 000. Antalet anmälda brott mot annan lagstiftning har minskat med ca 8 000 till 131 000, eller med i genomsnitt knappt 1 % per år.

Utgifterna för rättshjälp beror huvudsakligen på antalet mål och ärenden vid domstolarna. När det gäller den del av rättshjälpen som avser offentligt biträde är kostnadsutvecklingen i stor utsträckning beroende av antalet asylsökande.

Domstols- och åklagarväsendet

Domstolarna har under senare år haft att hantera en växande arbetsmängd samtidigt som det tidvis har varit svårt att rekrytera och behålla kvalificerad personal. På flera områden pågår lagstiftnings- och utredningsarbete som med stor sannolikhet kommer att få direkt betydelse för arbetet i domstolarna. Mot denna bakgrund påbörjades inom justitiedepartementet under år 1988 en förutsättningslös och framtidsinriktad diskussion om domstolsväsendet.

Behovet av mer ingående överväganden och en fördjupad analys har lett fram till att en parlamentariskt sammansatt kommitté har tillsatts för att se över domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation (dir. 1989:56).

I uppdraget ingår bl.a. att undersöka om fördelningen av mål mellan olika domstolar och mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter är ändamålsenlig. Kommittén skall eftersträva att målen inte skall passera fler domstolsinstanser än vad som är sakligt motiverat.

I en nyligen avlämnad proposition (prop. 1989/90:85) föreslås att summarisk process skall handläggas av kronofogdemyndigheterna i stället för tingsrätterna. Det ändrade huvudmannskapet förutsätts minska resursbehovet i tingsrätterna. Vid beräkning av utgifterna för de allmänna domstolarna har förutsatts att summarisk process överförs till kronofogdemyndigheterna per den 1 januari 1992. Övriga förändringar i tabellen sammanhänger bl.a. med vissa investeringar på dataområdet.

Regeringen har i december 1989 beslutat en proposition om meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster och om en snabbare och sammanhållen domarbana (prop. 1989/90:79). I propositionen föreslås bl.a. att alla ordinarie domartjänster skall tillsättas efter en skicklighetsbedömning och att domarutbildningen skall koncentreras och förkortas. Förslagen syftar till att trygga domarkårens höga standard även i framtiden.

Domstolsväsendet och åklagarväsendet deltar nu i försöksverksamhet med treåriga budgetramar. Härigenom har möjligheterna till långsiktig planering och smidigare användning av anslagsmedlen ökat, något som är särskilt betydelsefullt med hänsyn till den växande arbetsbördan. Satsningarna på ADB har intensifierats.

Också inom åklagarväsendet finns svårigheter att rekrytera och behålla främst yngre jurister. Riksåklagaren har emellertid under det gångna året

gjort stora ansträngningar för att förbättra rekryteringsläget och har därvid bl.a. anlitat utomstående konsult hjälp.

Efter mönster av det framtidsinriktade arbete som pågår beträffande domstolsväsendet har nu inlett en motsvarande verksamhet för åklagarväsendets del. Möjligheterna att renodla åklagarnas arbetsuppgifter kommer att undersökas, liksom frågor rörande ett effektivare förundersökningsförfarande och en utvidgad användning av ordningsbot och strafföreläggande.

Rättshjälp m.m.

Rättshjälp innebär att staten betalar en viss del eller alla kostnader för enskilda personer som behöver hjälp med juridiska frågor. Bestämmelser om rättshjälp finns i rättshjälpslagen (1972:429). Det finns fyra olika typer av rättshjälp; allmän rättshjälp (för privaträttsliga tvister, t.ex. advokathjälp vid äktenskapsskillnad), rättshjälp åt misstänkt i brottmål (bl.a. offentlig försvarare), rättshjälp genom offentligt biträde (t.ex. juridiskt biträde till asylsökande) och rådgivning (kort konsultation). Enligt i huvudsak samma regler betalas kostnader för målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

Utgifterna styrs huvudsakligen av antalet mål och ärenden vid domstolarna men också av antalet asylsökande.

Under budgetåren 1983/84–1988/89 ökade utgifterna för rättshjälp med i genomsnitt 11 % per år och uppgick till 404 milj. kr. under budgetåret 1988/89.

Under sistnämnda budgetår ökade utgifterna med 27 % jämfört med budgetåret 1987/88. Den relativt kraftiga ökningen beror på flera olika faktorer. Kostnadsökningen för allmän rättshjälp sammanhänger med de nya regler för rättshjälp som trädde i kraft från 1 juli 1988. De nya reglerna innebar bl. a. att rättshjälpsavgifterna sänktes och att inkomstgränsen höjdes från 110 000 kr. till en årsinkomst motsvarande sju basbelopp. En annan faktor av betydelse för utgiftsökningen är att antalet brottmål ökat och som en följd därav kostnaderna för offentlig försvarare. Beroende på en ökning av antalet asylsökande har utgifterna för rättshjälp genom offentligt biträde stigit.

Utgifterna för rättshjälp antas vara konstanta under långtidsbudgetperioden.

Kriminalvården

Utnyttjandet av kriminalvårdsanstalter och häkten

Mellan åren 1984 och 1986 var beläggningsnivån vid kriminalvårdsanstalter och häkten i stort sett oförändrad. Under åren 1987 och 1988 ökade beläggningen vid kriminalvårdsanstalterna med sammanlagt 13% och vid häktena med sammanlagt 25 %. Under år 1989 har beläggningen vid såväl anstalter som häkten legat på ungefär samma nivå som under år 1988. Vid anstalterna har läget förbättrats något genom att sammanlagt 200 tidigare stängda platser vid slutna anstalter åter har tagits i bruk.

Beräkningarna i långtidsbudgeten förutsätter att beläggningen vid anstalter och häkten inte ökar under perioden.

Kriminalvården har under senare tid varit föremål för ett omfattande översynsarbete. Översynen har rört såväl kriminalvårdsverkets organisation som förutsättningarna för straffverkställigheten i anstalt i olika avscenden.

En utgångspunkt för den förestående omorganisationen av kriminalvårdsverket är att ansvaret för beslutsbefogenheter och andra arbetsuppgifter bör delegeras till den lokala nivån i så stor utsträckning som möjligt. Arbetet vid kriminalvårdsstyrelsen och vid den regionala organisationen bör koncentreras på övergripande frågor. Inom kriminalvårdsstyrelsen pågår vidare ett arbete med att formulera målen för kriminalvårdens olika verksamhetsgrenar. Resultatet av detta arbete skall bl.a. ligga till grund för den övergång till målstyrning som avses ske i samband med decentraliseringen och omorganisationen.

En översyn av kriminalvårdens innehåll och verksamhetsformer påbörjades under hösten 1988. Översynen, som bedrivs av en arbetsgrupp inom regeringskansliet i samarbete med kriminalvårdsstyrelsen, har i en första etapp avsett kriminalvården i anstalt och gäller nu frivården. Översynen har bl.a. resulterat i ett uppdrag till kriminalvårdsstyrelsen beträffande lokala handlingsplaner vid kriminalvårdsanstalterna. Enligt riktlinjerna för uppdraget skall handlingsplanerna omfatta såväl verkställighetsinnehåll som utveckling av personalens roll i anstaltsarbetet.

Avsikten är att det samlade resultatet av omorganisationen av kriminalvårdsverket och de åtgärder som nu övervägs inom kriminalvårdsstyrelsen skall skapa förutsättningar för ett bättre innehåll i straffverkställigheten och ett effektivare utnyttjande av kriminalvårdens samlade resurser samt förbättrad styrning och uppföljning.

Allmänna val

Posten innefattar kostnaderna för allmänna val. Året innan ett valår uppkommer utgifterna för valsedlar, kuvert samt ersättning till vissa myndigheter och verk för biträde i samband med allmänna val. Dessa utgifter beräknas till ca 35 milj. kr. Under ett valår beräknas utgifterna till ca 100 milj. kr. hushållsakligen för valmaterial samt ersättning till postverket.

III. Utrikesdepartementet

Milj. kr., 1990/91 års prisnivå

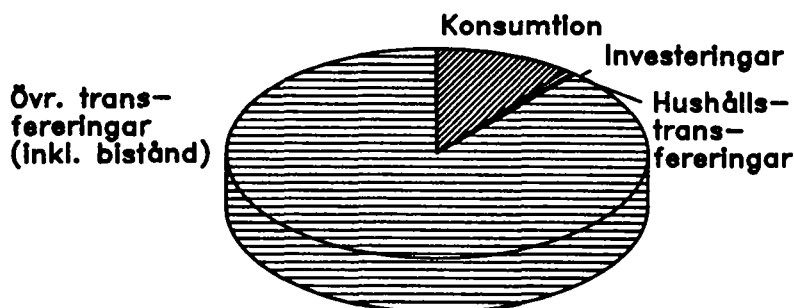
	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	3,5 %	15 005	+105	+228	+289	+299	1,5 %
därav							
Internationellt utvecklingssamarbete	4,4 %	12 800	+49	+112	+140	+204	1,0 %
Utrikesförvaltningen	5,5 %	1 258	0	0	0	0	0
Exportfrämjande	0,4 %	254	0	0	0	0	0
Bidrag till vissa internationella organisationer	5,7 %	437	–5	–14	–9	0	–1,6 %

Källa: Riksrevisionsverket och utrikesdepartementet

Utrikesdepartementets verksamhetsområde omfattar utrikespolitik, internationellt utvecklingssamarbete och handelspolitik.

Till utrikesdepartementet hör bl.a. utrikesrepresentationen med 115 lönade utlandsmyndigheter och 425 honorärkonsulat.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Nära 90 % av utgifterna avser internationellt utvecklingssamarbete, i figuren betecknat som övriga transfereringar. Utgifter för konsumtion avser huvudsakligen utrikesförvaltningen.

Utgiftsstyrande faktorer

Den största enskilda posten inom utrikesdepartementets verksamhetsområde är internationellt utvecklingssamarbete. Enligt riksdagsbeslut skall biståndsramen uppgå till 1 % av BNI. Detta innebär att BNI:s utveckling är den viktigaste utgiftsstyrande faktorn inom utrikesdepartementets område. Nya krav och möjligheter i det internationella utvecklingssamarbetet kräver

anpassning både inom biståndsadministrationen och analysen av formerna för verksamhetens genomförande.

Långtidsbudgeten, som avser perioden 1990/91–1994/95, bygger på de förutsättningar som gäller för regeringens förslag för budgetåret 1990/91. Några beslut som påverkar verksamhetens omfattning i förhållande till 1990 års budgetproposition har inte fattats.

Utgifter i samband med Sveriges deltagande i internationella organisationer fastställs efter förhandling mellan de medverkande staterna och fördelas efter överenskomna fördelningsnycklar.

Exportkreditnämnden redovisar i sin skrivelse till regeringen angående verksamheten m.m. regelmässigt en prognos för utvecklingen av verksamheten under den närmaste treårsperioden. EKN har också gjort försök att prognostisera belastningen på statsbudgeten. Nettobelastningen väntas de närmaste åren uppgå till ca 100 milj. kr.

Utrikespolitik

Öst-väst-relationerna kan i stort förväntas att kvarstå som en central dimension i det internationella systemet under 1990-talet. Det bilaterala förhållandet mellan Förenta staterna och Sovjetunionen befinner sig för närvarande i ett positivt utvecklingsskede. Det gäller inte minst nedrustningsområdet.

Omdaning i Sovjetunionen har fått omfattande återverkningar såväl inom som utanför Sovjetunionen. En snabb demokratisering har inletts i flertalet östeuropeiska stater. Förändringsprocessen rymmer dock ännu betydande osäkerhetselement. Det är idag utomordentligt svårt att med säkerhet säga något om den ordning som kan komma att ersätta den som hittills rått under efterkrigstiden.

Mot bakgrund av den historiska händelseutvecklingen i Östeuropa har regeringen föreslagit att ett utrymme om 1 miljard kr. under en treårsperiod skapas för insatser inom området. Av denna miljard redovisas 900 milj. kr. under biståndsbudgeten.

Det alleuropeiska samarbetet inom ramen för Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) har kommit in i ett nytt och intensivare skede. Förutsättningarna för detta samarbete har förbättrats avsevärt.

De militära förhandlingar som våren 1989 inleddes i Wien, syftande bl.a. till en nedskärning av de konventionella styrkorna i Europa, kan komma att leda till för europeisk säkerhet betydelsefulla resultat redan under år 1990.

ESK, som är ett alleuropeiskt forum av unikt slag, kommer att ha en betydelsefull roll att spela vid utformningen av Europas framtid under nya förutsättningar. Samarbetets utformning och organisatoriska ramar kommer under den närmaste tiden att bli föremål för intensiva diskussioner. Viktiga beslut rörande den framtida ESK-processen kan förväntas vid det fjärde s.k. uppföljningsmötet i Helsingfors år 1992.

Sveriges säkerhet är i hög grad beroende av den internationella utvecklingen, särskilt utvecklingen i vårt närområde. Det finns anledning att tro att den avspänning som för närvarande präglar öst-väst-relationerna kommer att få positiva återverkningar även på säkerheten i Norden. Det förefaller dock klart att Nordeuropa och angränsande havsområden även framdeles av militärallianserna kommer att tillmätas stor strategisk betydelse.

Även i Västeuropa pågår stora förändringar. Utvecklingen inom EG kan successivt väntas påverka förutsättningarna för såväl inom-europeiskt, som i vidare mening internationellt, samarbete. Det är viktigt för Sverige att etablera ett så nära och omfattande samarbete med EG som möjligt, så långt det är förenligt med neutralitetspolitiken.

Mot bakgrund av de avtagande stormaktsmotsättningarna kan FN:s möjligheter att bidra till en fredlig utveckling i världen, till att utveckla och stärka folkrätten, liksom till att undanröja missförhållanden och orättvisor mellan länder, komma att stärkas ytterligare under åren framöver. Medlings- och fredsbevarande insatser i delvis nya former kan bli aktuella.

Det är ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse att värna om folkrättens regler om respekt för staters suveränitet och territoriella integritet. Främjandet av de mänskliga rättigheterna är ett annat grundläggande element i vår utrikespolitik. MR-frågorna väntas få en ökad uppmärksamhet både nationellt och internationellt. Sveriges engagemang och åtaganden på detta område ställer anspråk på ökade insatser och resurser. Samtidigt måste Sverige också uppfylla de åtaganden som görs från svensk sida genom att vi ansluter oss till de internationella överenskommelserna på området. En omfattande rapporteringsskyldighet skall fullgöras till internationella organ. Härtill kommer att antalet klagomål mot Sverige inför den europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna har ökat kraftigt de senaste åren. Hur utvecklingen kommer att bli i den närmaste framtiden är svårt att förutsäga, men det kan inte uteslutas att en viss förändring av de nuvarande arbetsformerna kan behöva övervägas. Andra för Sverige viktiga folkrättsliga frågor är havsrätten med tillhörande avgränsningsfrågor, miljörätten och rymdrätten.

Den intensiva utvecklingen av de internationella förbindelserna medför att Sverige årligen ingår ett antal avtal med främmande makter. Förhandlingsarbetet kräver traktatsrättslig medverkan i stor omfattning. En annan viktig rättslig fråga är utlänningsärendena och då inte minst flyktingfrågan. Dessa utlänningsärenden tenderar vid många utlandsmyndigheter att ta i anspråk mer och mer av departementets resurser. Sedan år 1982 har antalet utlänningsärenden vid utlandsmyndigheterna fördubblats. Den kraftiga ökning som under det sista året har skett av antalet viseringsärenden vid t.ex. utlandsmyndigheterna i Östeuropa ställer stora krav på flexibilitet i organisationen.

Internationellt utvecklingssamarbete

Biståndsramen uppgår årligen, i enlighet med riksdagens beslut, till 1% av BNI. Enligt regeringens förslag för budgetåret 1990/91 fördelas ramen med 27,4% som bidrag till internationella biståndsprogram, 52,2% för utvecklingssamarbete genom SIDA, och 16,3% för andra biståndsprogram bl.a. ukrediter, forskningsstöd, projektbistånd till vissa länder och särskilt bistånd till skuldyngda länder. För biståndets administration och information beräknas 2,4% av totalramen.

Världsekonomin präglas av fortsatta strukturella förändringar. Samtidigt som vi i många stycken ser en alltmer integrerad värld ser vi också nya regio-

nala ekonomiska maktcentra växa fram. U-ländernas betydelse för en stabil utveckling av världsekonomin blir allt tydligare liksom hur olika förutsättningar är för utvecklingen i olika u-länder eller grupper av u-länder. Härvid framstår den fortsatta skuldkrisen i en stor del av främst Afrika och Latinamerika som särskilt allvarlig. De minst utvecklade länderna är de som har svårast att anpassa sig till de stora förändringarna i den internationella ekonomin och finna en väg till utveckling. Flera av dem har svåra skuldproblem. Både bilateralt och i det internationella utvecklingssamarbetet behövs omfattande och långsiktiga insatser för dessa länder.

Ett förbättrat internationellt klimat har lett till framsteg i flera regionala konflikter. I den återuppyggnad som behöver följa har biståndet viktiga uppgifter, liksom i u-länder där en övergång från diktatur till mer demokratiska styresformer kunnat ske.

Ett område som också fått ökad internationell uppmärksamhet under de senaste åren, och där samlade insatser behövs, är miljöfrågorna. För u-länderna gäller här att fattigdomen i sig leder till miljöförstöring och att den är ett hinder för ett aktivt deltagande i det internationella samarbetet på detta område.

Förändringar och utvecklingstendenser som nu är uppenbara gör att utvecklingssamarbetet ställs inför både nya krav och möjligheter. Inom utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete bedrivs ett omfattande analys- och utredningsarbete för att möta dessa krav och möjligheter. Arbetet kräver en fortlöpande förankring hos alla inblandade, t.ex. de olika biståndsmyndigheterna, varför det bedrivs i nära samråd med olika aktörer utanför regeringskansliet.

Handelspolitik

Som litet och högt industrialiserat land är Sverige för sitt välstånd beroende av ett omfattande och fritt handelsutbyte med omvärlden. Därför är det ett centralt mål för vår handelspolitik att bidra till att bevara och vidareutveckla en världshandel byggd på frihandelsprinciper.

Prognosen för den svenska bytesbalansens utveckling under de närmaste åren är oroande. Ett kraftigt överskott i handelsbalansen kommer framöver att bli än viktigare för att balansera de negativa posterna i bytesbalansen.

Det internationella handelssystemet är framför allt reglerat i GATT – det allmänna tull- och handelsavtalet. Sverige deltar aktivt i den pågående GATT-rundan, som syftar till att bl.a. stärka reglerna för internationell frihandel, och att utsträcka dem till nya områden, t.ex. tjänstehandeln.

Genom EFTA och frihandelsavtalet med EG är Sverige en del av ett västeuropeiskt frihandelsområde för industrivaror. Omkring 3/4 av vår utrikeshandel – import såväl som export – sker med övriga länder inom detta område. Också utöver varuhandeln har Sverige merparten av sina internationella kontakter och sitt samarbete med länderna i Västeuropa. Bl.a. därför är det av största vikt för Sverige att samarbetet mellan EFTA-länderna och EG kan breddas och fördjupas, såväl inom som utom frihandelsavtalens ramar.

Utvecklingen i Östeuropa i riktning mot demokrati och marknadseko-

nomi är välkommen också ur handelssynpunkt. Ett utvecklat handelssamarbete kan vara ett stöd för reformprocessen, utgöra ett instrument för kunskapsöverföring och bli en språngbräda för utvidgade kontakter och samarbete på andra områden.

Även många utomeuropeiska marknader är viktiga för den svenska handeln. Fortløpande anstrångningar måste göras inom handelspolitikens ram för att vidmakthålla svenska marknadsandelar i USA och i Japan samt i de snabbt växande ekonomierna i Stilla Havs-Asien.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

IV. Försvarsdepartementet

Milj. kr., 1990/91 års prisnivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	+1,3%	35 454	–522	–73	0	0	–0,4%
därav							
Militärt försvar	+1,9%	33 150	–522	–73	0	0	–0,4%
Civila sektorer/ funktioner	–5,2%	1 939	0	0	0	0	0

Källa: Riksrevisionsverket och försvarsdepartementet

Försvarsdepartementets verksamhetsområde omfattar utgifter för totalförsvarets militära och civila delar samt övrig verksamhet inom totalförsvaret.

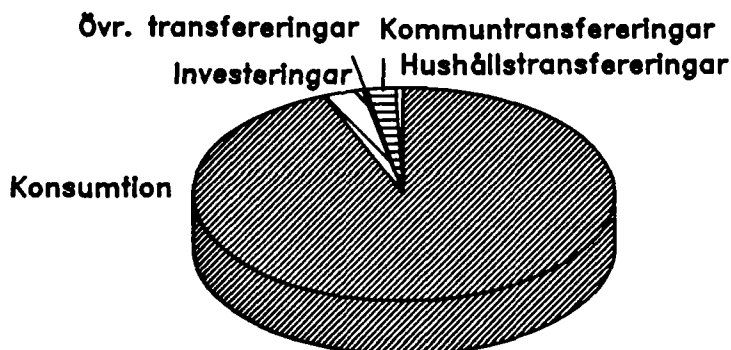
De totala utgifterna under försvarsdepartementet ökade realt med drygt 1% under perioden 1983/84–1988/89. Samtidigt minskade utgifterna för civila sektorer med 5,2%. Detta beror till stor del på att antagandena om krigs och krisers längd och karaktär ensades i försvarsbeslutet 1987. Till följd härav kunde vissa lager minskas.

Utgifterna styrs av, i regel, femåriga försvarsbeslut. Inför ett försvarsbeslut tillsätter regeringen en parlamentarisk försvarskommitté som bereder myndigheternas planeringsunderlag och gör en analys av det säkerhetspolitiska läget m.m. Med utgångspunkt i denna analys av bl a hotbild, mål och ekonomiska förutsättningar för totalförsvaret ger regeringen direktiv för myndigheternas slutliga planering inför det nya försvarsbeslutet. Rapporterna över planeringen utgör underlag för försvarskommitténs slutbetänkande. Denna är slutligen underlag för regeringens särskilda proposition till riksdagen inför det nya försvarsbeslutet. Totalförsvarsbeslutet omfattar såväl den militära delen som den civila delen av totalförsvaret.

Det nu gällande försvarsbeslutet fastställdes genom riksdagens beslut i juni 1987 och innehåller mål och planeringsram för perioden 1987/88–1991/92. Budgetåret 1990/91 utgör alltså det fjärde året i försvarsbeslutsperioden. Riksdagen har därefter i senare beslut förändrat de ekonomiska förutsättningarna under beslutsperioden (prop. 1987/88:100, bil. 6, FöU 11, rskr. 346 och 1987/88:150 bil. 8, FöU 13, rskr. 386). Härutöver har planeringsramarna påverkats av ett antal mindre beslut. Ett nytt, och med ett år tidigare lagt, totalförsvarsbeslut väntas fattas våren 1991.

1990 års långtidsbudget utgår från den inriktning, uppgiftsbeskrivning och resursfördelning som bestämts i 1987 års försvarsbeslut med de ändringar som följer av senare beslut och de beslut som riksdagen väntas fatta med utgångspunkt i budgetpropositionen som nyligen lämnats till riksdagen. I avvaktan på det kommande försvarsbeslutet har för budgetåret 1991/92 och därpå följande budgetår förutsatts en oförändrad verksamhet i förhållande

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Konsumtionsutgifter består till stor del av löner. Huvuddelen av försurets investeringar antas inte ha någon civil alternativ användning och betraktas därmed i realekonomiska termer som konsumtion. Detta förklarar den extremt stora andel konsumtionsutgifter för försvarsdepartementet.

Militärt försvar

Planeringsramarna för det militära försurets har för budgetåret 1990/91 angetts till 28,3 miljarder kr. i pris- och löneläget februari 1988. Enligt beslut skall planeringsramen höjas varje budgetår till och med budgetåret 1991/92 med 200 milj. kr. Riksdagen har utöver detta beslutat om ett tillskott till ramen på 625 milj. kr. under budgetåret 1990/91 för förbättrade repetitionsövningar inom armén och marinen samt för ökad materielutveckling. Riksdagen har härutöver beslutat att under försvarsbeslutsperioden tillföra det militära försurets 700 milj. kr. t.o.m. 1991/92 för skydd mot främmande undervattensverksamhet.

Utgiftsramen för budgetåret 1990/91 uppgår till 30 150 milj. kr. i prisläget februari 1989.

Den militära utgiftsramen priskompenseras med ett försvarsprisindex som beräknas enligt den princip som fastställdes i 1987 års försvarsbeslut. Försvarsprisindex är en sammanvägning av fem officiella indexserier. Den förväntade priskompensationen från prisläget februari 1989 till medelprisläget 1990/91 utgör 3 miljarder kr. för budgetåret 1990/91.

Enligt försvarsbeslutet 1987 skall totalförsurets militära del ges följande huvudsakliga inriktning.

- På den allmänna värnpliktens grund prioriteras åtgärder som syftar till att höja krigsorganisationens kvalitet och utbildningsnivå samt åtgärder för att modernisera och komplettera befintliga och beslutade system så att deras verkan förbättras. Underrättelsetjänsten skall förbättras.
- Luftförsurets utveckling och verkansmöjligheter prioriteras. Moderna vapen och elektroniska motmedel samt förbättrad stridsledning och luftbevakning tillförs. Luftvärn med längre räckvidd ökas. En långsiktig

inriktning skall skapas för att förbättra flygstridskrafternas jaktbeväpning.

- Antalet ubåtar utökas på sikt och moderna tunga kustrobotförband tillförs. Ubåtsskyddets kvalitet höjs genom ett antal åtgärder.

Totalförsvarets civila del

För totalförsvarets civila del beräknas den ekonomiska planeringsramen för budgetåret 1990/91 uppgå till 2037 milj. kr. i genomförandeprikläge 1990/91. Den civila planeringsramen priskompenseras enligt ett civilt prisindex som återspeglar pris- och löneutvecklingen.

Den ekonomiska planeringsramens storlek är styrande för utgifterna inom den civila delen av totalförsvaret.

Utgifterna för totalförsvarets civila del under budgetåret 1990/91 beräknas totalt uppgå till 3264 milj. kr. Förutom den del på 2037 milj. kr. som ingår i planeringsramen utgör 687 resp. 540 milj. kr. kapitalkostnader resp. övriga kostnader som beräknas utanför denna ram. Av utgifterna för totalförsvarets civila del redovisas i tabellen endast de utgifter som hör till funktioner under försvarsdepartementets verksamhetsområde (Civil ledning och samordning, Befolkningsskydd och räddningstjänst, Psykologiskt försvar, Försörjning med industrivaror utom livsmedelsförsörjning och energiförsörjning samt Kyrklig beredskap). Dessa utgifter uppgår för budgetåret 1990/91 till 1939 milj. kr. Utgifterna för övriga funktioner inom totalförsvarets civila del redovisas under resp. departements verksamhetsområde.

I princip omfattar totalförsvarets civila del all samhällelig verksamhet som avses fortgå i krig. I budgetsammanhang är dock avgränsningen snävare och avser endast anslag eller delar av anslag som är direkt riktade mot beredskapsuppgifter.

För den civila delen av totalförsvaret innebär inriktningen enligt nu gällande försvarsbeslut bl.a. förstärkningar av uthållighet och kapacitet för hälso- och sjukvård i krig, en fortsatt satsning på förbättrad beredskap vid myndigheterna och en stärkt beredskap inom kommunalteknisk försörjning.

Inriktningen av befolkningsskyddet i krig förändras i enlighet med försvarsbeslutet. Det framtida skyddsrumbyggandet kommer som en följd härav att koncentreras till sådana områden där mer betydande risker bedöms finnas för civilbefolkningen.

Övriga verksamheter

Övriga verksamheter omfattas i huvudsak av Sveriges medverkan i FN:s fredsbevarande arbete.

V. Socialdepartementet

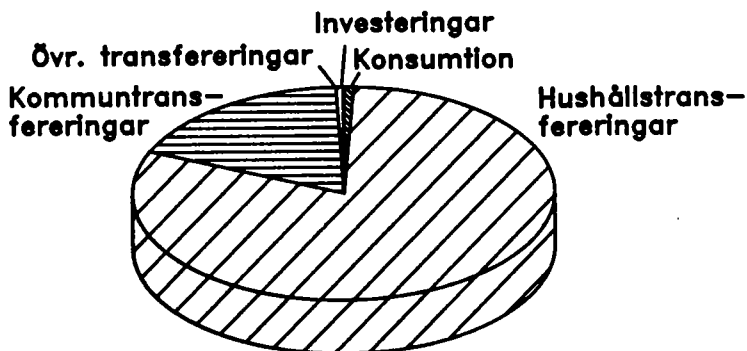
Milj. kr., 1990/91 års prinsnivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	+11,8%	278 976	+8 122	+4 430	+4 924	+4 679	+2,0%
därav							
ATP	+13,6%	82 010	+3 694	+3 220	+3 110	+3 160	+3,8%
Folkpensioner							
inkl. KBT	+ 5,9%	63 730	+ 261	– 293	– 334	– 432	–0,2%
Delpension	+ 2,8%	1 800	+ 90	+ 65	+ 65	+ 10	0,0%
Sjukförsäkring	+17,9%	60 090	+ 459	+ 469	+ 491	+ 515	+0,8%
Arbetskadeförsäkring	+37,2%	11 600	+ 600	+ 600	+ 600	+ 600	+5,2%
Ekonomiskt stöd till barnfamiljer							
inkl. föräldraförsäkring	+14,8%	31 954	+2 235	– 523	+ 432	+ 195	+2,7%
Socialförsäkringsadm.	+ 4,2%	4 705	– 12	– 3	–	–	–0,1%
Bidrag till barnomsorg	+ 9,2%	12 064	+ 493	+ 490	+ 313	+ 270	+3,2%
Hälsö- och sjukvård	– 3,8%	5 274	– 108	– 109	– 8	–	–1,1%
Äldre- och handikappomsorg	+ 7,5%	4 307	+ 230	+ 252	+ 247	+ 273	+5,8%
Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikapolitik	– 3,0%	1 044	–	–	–	–	–
Övrigt	+18,4%	398	+ 17	–	–	–	–

Källor: Riksrevisionsverket och socialdepartementet

Socialdepartementets verksamhetsområde omfattar stöd till barnfamiljer, pensioner, sjuk- och arbetsskadeförsäkring, hälso- och sjukvård, äldre- och handikappomsorg, alkohol och narkotikafrågor samt övrig socialtjänst. Huvuddelen av verksamheten inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten bedrivs av kommuner och landsting.

De samlade utgifterna inom verksamhetsområdet motsvarar omkring en tredjedel av bruttonationalprodukten och beräknas år 1990 komma att uppgå till ca 400 miljarder kr. Landstingens och kommunernas kostnader för sjukvård, barnomsorg och socialtjänst utgör ca 120 miljarder kr. av totalsumman. De totala statliga utgifterna inom departementets verksamhetsområde inkl. såväl inom som utanför statsbudgeten för budgetåret 1990/91 beräknas till ca 279 miljarder kr., varav 116 miljarder kr. redovisas på statsbudgetens utgiftssida, 80 miljarder kr. på statsbudgetens inkomstsida samt 84 miljarder kr. utanför statsbudgeten. Sistnämnda belopp avser utgifter för ATP- och delpensioner.



En mycket stor del (81 %) av utgifterna utgörs av transfereringar till hushåll. De mest omfattande är folkpensioner, barnbidrag, sjukpenning och föräldrapenning.

Transfereringarna till hushåll ökar under perioden. Huvuddelen av ökningen ligger inom områdena ekonomiskt stöd till barnfamiljer inklusive barnomsorg.

Kostnaderna för folkpensioner och KBT minskar till följd av att allt fler pensionärer är berättigade till ATP, vilken finansieras utanför statsbudgeten.

Transfereringarna till kommuner utgör 18 % av utgifterna. De mest betydande är statsbidragen till barnomsorg och äldreomsorg samt till hälso- och sjukvården.

Transfereringarna till kommuner ökar under perioden, vilket är en effekt av en fortsatt utbyggnad av barnomsorgen. Den är i sin tur en följd av dels befolkningsutvecklingen, dels riksdagsmålet om full behovstäckning.

En liten del av utgifterna (1,4 %) är egen konsumtion, förvaltningsutgifter m.m.

Utgiftsstyrande faktorer

Den faktor som har störst betydelse för utvecklingen inom det sociala området är befolkningsutvecklingen. Ett ökat födelsetal innebär ökade krav på främst föräldraförsäkring och barnomsorg. En ökning av antalet äldre innebär höjda utgifter för pensioner och ökade kostnader för vård och omsorg.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har också stor betydelse för möjligheterna att möta behoven inom vården och omsorgen. Det finns f.n. rekryteringsproblem inom vissa delar av vård och omsorg. Problemen kan förväntas bli större när ungdomskullarna minskar och olika typer av ledigheter, t.ex. föräldraledighet och semester ökar.

De statliga utgifterna inom sociala sektorn beräknas under den period långtidsbudgeten omfattar öka med ca 22 miljarder kr. Största delen av den beräknade utgiftsökningen kommer att inträffa utanför statsbudgeten. Ökningen ligger främst inom ATP-systemet till följd av att allt fler pensionärer blir berättigade till allt högre pensioner.

Statens del av familjepolitiken omfattar dels det ekonomiska stödet till barnfamiljer inkl. föräldraförsäkring i form av barnbidrag, bidragsförskott, vårdbidrag och barnpensioner, dels statsbidraget till kommunerna för barnomsorg. De totala utgifterna beräknas för budgetåret 1990/91 till ca 44 miljarder kr.

Tabell 1. Totala statliga utgifter för familjepolitik
Milj. kr., 1990/91 års pris- och lönenivå

	Förändring till					Genomsnittlig procentuell förändring 1990/91 – 94/95
	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	
Föräldraförsäkring	14 833	– 633	– 352	+ 293	+ 48	– 1,1 %
Barnbidrag	14 010	2 849	869	126	137	+ 6,5 %
Bidragsförskott	2 055	5	5	10	5	+ 0,3 %
Barnpension	250	3	– 5	– 2	0	– 0,4 %
Vårdbidrag	790	11	6	5	5	+ 0,8 %
Bidrag till kommunal barnomsorg	12 064	493	490	313	270	+ 3,1 %
Övrigt	16	0	0	0	0	0,0 %
Summa	44 018	2 728	1 013	745	465	+ 2,7 %

Källa: Socialdepartementet

Föräldraförsäkring

Genom föräldraförsäkringen ges föräldrar rätt till ledighet och ersättning för vård av barn. Till föräldraförsäkringen räknas föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning. Ersättningen från föräldraförsäkringen utges med belopp som motsvarar föräldrarnas sjukpenning. För den som inte har någon sjukpenninggrundande inkomst eller har låg sådan utges ersättning på en garantinivå som är 60 kronor per dag.

Föräldraförsäkringen är en integrerad del av sjukförsäkringen såväl vad gäller finansiering som administration. Finansieringen skall till 85 % ske genom sjukförsäkringsavgiften, som f.n. är 10,1 % av avgiftsunderlaget, lönesumman och till 15 % genom bidrag från statsbudgeten.

Utgifterna för föräldrapenningen är huvudsakligen beroende av antalet födda barn och föräldrarnas förvärvsinkomster. Antalet födda barn beräknas öka något under långtidsbudgetperioden. Från och med den 1 juli 1989 utges ersättning på föräldrarnas sjukpenningnivå under 12 månader och därefter under ytterligare 3 månader med ersättning på garantinivån, 60 kr./dag.

Barnbidrag

Utgiftsstyrande faktorer för de allmänna barnbidragen är totala antalet barn, antalet barn i varje familj samt bidragets storlek. Vid ingången av år 1989 fanns det ca 1 619 000 barn under 16 år. Enligt den senaste befolkningsprognosen beräknas antalet öka successivt.

Bidragen fastställs av statsmakterna genom särskilda beslut och uppgår fr.o.m. den 1 januari 1990 till 6 720 kr. per år och barn under 16 år. Härtill kommer flerbarnstillägg om någon uppbär barnbidrag för tre eller flera

barn. Studerande som uppbär studiehjälp inräknas vid beräkningen av flerbarnstillägg.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

I anslutning till förslaget om ett nytt skattesystem föreslås också en kraftig höjning av barnbidraget. Höjningen genomförs i två steg. Den 1 januari 1991 höjs barnbidraget med 2 280 kr. till 9 000 kr. per år och barn. Höjningen avses kompensera barnfamiljerna för den relativa försämringen i form av de höjda boendekostnader som skattereformen i vissa fall kan förväntas leda till.

Höjningen av barnbidragsbeloppen 1991 och det nya bidraget i olika familjestorlekar framgår av nedanstående tablå:

Antal barn	Höjning av barnbidraget kr./år	Nytt bidrag	Antal hushåll
1 barn	2 280	9 000	450 900
2 barn	4 560	18 000	465 900
3 barn	7 980	31 500	130 800
4 barn	6 492	49 500	24 500
5 barn	6 144	72 000	4 300
6 barn	11 172	94 500	1 000

Källa: Socialdepartementet

Den 1 januari 1992 höjs barnbidraget med ytterligare 1 020 kr. per år och barn. Medelsberäkningarna för allmänna barnbidrag för budgetåret 1990/91 har med hänsyn tagen till den föreslagna höjningen beräknats till ca 14 miljarder kr.

Bidragsförskott

Barn vars föräldrar lever åtskilda kan få bidragsförskott. Bidraget utgörs av 40 % av basbeloppet per år. Kostnaderna för bidragsbeloppet beror främst på det totala antalet barn som lever skilda från någon eller båda av föräldrarna, de underhållsskyldiga föräldrarnas betalningsförmåga samt underhållsbidragets nivå. Under långtidsbudgetperioden beräknas en viss volymökning ske.

Underhållsbidragskommittén pekar i sitt betänkande Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn (SOU 1990:88) på flera problem med nuvarande bidragsförskottssystem.

Nuvarande system ger en sammanblandning mellan underhållsbidrag och bidragsförskott som ger icke önskvärda effekter. Om underhållsbidraget understiger garantinivån saknar vårdnadshavaren intresse att medverka till att underhållsbidraget höjs. Olika manipulationer för att hålla underhållsbidraget nere kan förekomma i syfte att maximera samhällsstödet. Detta leder till att nuvarande system delvis är okontrollerbart ur kostnadssynpunkt.

Barnomsorg

Statsbidrag lämnas till kommunerna för driften av olika former av barnomsorg. Statsbidragsberättigade är kommunala daghem och familjedaghem, föräldrakooperativ samt daghem med särskild pedagogik. Enligt riksdagens

principbeslut år 1985 skall alla barn över ett och ett halvt års ålder beredas plats i en organiserad förskoleverksamhet senast år 1991.

De senaste årens höga födelsetal, den ökande invandringen samt den fortsatta ökningen av andelen förvärvsarbetande kvinnor med förskolebarn, innebär att det krävs en fortsatt kraftig utbyggnad av antalet platser inom barnomsorgen för att målet om full behovstäckning skall kunna uppnås.

Det statliga stödet till barnomsorgen beräknas till ca 12 miljarder kronor för budgetåret 1990/91. Statens bidrag till barnomsorgen styrs av antalet barn som får del av verksamheten. Beräkningarna i långtidsbudgeten har gjorts med utgångspunkt i kommunernas barnomsorgsplaner och med hänsyn tagen till de senaste årens höga födelsetal och kvinnors förvärvsfrekvens samt den utbyggnad som behövs för att nå målet för full behovstäckning år 1991. Efterfrågan på barnomsorgsplatser har således ökat mer än väntat. Utbudet av platser försämras främst av svårigheterna att rekrytera personal, främst i storstadsområdena samt mark- och lokalbristen.

Socialförsäkringen

Socialdepartementet ansvarar för följande förmåner inom socialförsäkringssystemet:

- * Föräldraförsäkring
- * Sjukförsäkring inkl. tandvårdsförsäkring
- * Arbetsskadeförsäkring
- * Folkpension och pensionstillskott
- * Allmän tilläggspension (ATP)
- * Delpension

Den ekonomiska omfattningen av denna del av socialförsäkringen beräknas under budgetåret 1990/91 uppgå till ca 251 miljarder kr. Utgifterna på statsbudgeten uppgår till 167 miljarder kr.

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna svarar för merparten av socialförsäkringsadministrationen. Riksförsäkringsverkets utgifter finansieras helt på statsbudgetens utgiftssida. För försäkringskassorna finansieras 15 % av utgifterna på utgiftssidan och resterande del med socialavgifter på statsbudgetens inkomstsida. Utgifterna påverkas bl.a. av ärendebelastningen, effektiviteten och produktiviteten samt försäkringssystemets utformning. De totala utgifterna för administrationen beräknas för budgetåret 1990/91 till 4,7 miljarder kr.

Sjukförsäkring

Sjukförsäkringssystemet omfattar hela befolkningen. Försäkringen ger rätt till dels sjukpenning vid sjukdom med 90 % av arbetsinkomsten upp till 7,5 gånger basbeloppet (222 700 kr. år 1990), dels ersättning i samband med läkarvård och annan sjukvårdande behandling, läkemedelsinköp, tandvård, sjukvård samt sjukresor.

Utgifterna för sjukpenning bestäms av antalet sjukpenningförsäkrade, löneutvecklingen och antal ersatta sjukpenningdagar (sjuktalet). Även arbetsmarknadssituationen har betydelse.

I löpande priser har utgifterna ökat från 8 miljarder kr. år 1975 till prognostiserade 38 miljarder kr. för år 1990. Räknat i 1990 års pris är ökningen 12,5 miljarder kr. eller 48 %. Av denna ökning avser ca 4,5 miljarder kr. utgifter för timsjukpenningreformen. Timsjukpenning infördes den 1 december 1987 och innebär bl.a. att reglerna om att sjukpenning inte utges för in-sjuknandedagen (karensdag) eller för vissa fridagar slopades.

Tabell 2. Utvecklingen av antalet sjukpenningförsäkrade, sjuktal och sjukpenningutgifter åren 1975-1990

År	Sjukpenning-försäkrade	Sjuktal dagar	Sjukpenning löpande pris	Milj. kr. 1990 års pris
1975	4 783 000	22,0	8 024	25 616
1980	4 713 000	21,2	12 635	24 525
1983	4 657 000	18,4	13 745	20 586
1984	4 687 000	18,8	15 352	21 361
1985	4 684 000	20,9	17 925	23 319
1986	4 638 000	21,5	20 212	25 229
1987	4 649 000	23,1	23 111	28 072
1988	4 594 000	25,3	31 088	35 684
Prognos 1989	4 670 000	26,2	34 540	37 266
Prognos 1990	4 720 000	26,6	38 004	38 004

Källa: Socialdepartementet

Från 1975 till 1983 sjönk sjuktalet från 22 enheter till 18,4 enheter. I oförändrad pris- och lönenivå sjönk utgifterna med ca 5 miljarder kr. Från 1984 har sjuktalet successivt stigit, totalt med ca 8 enheter till 26,6 och utgifterna har ökat med ca 16 miljarder kr.

Orsakerna till denna utveckling är flera. Som visas i tabell 2 råder det ett negativt samband mellan arbetslösheten och frånvaron (sjuktalet). När arbetslösheten ökar så sjunker frånvaron och tvärtom. En möjlig förklaring till detta kan vara att de försäkrade anpassar sitt sjukfrånvarobeteende efter hur stor risk de löper att bli arbetslösa. En annan tänkbar förklaring är att när sysselsättningsnivån är hög får personer med hög sjukdomsfrekvens lättare tillgång till arbetsmarknaden.

Den ökade förvärvsfrekvensen bland kvinnor har också bidragit till att sjuktalet har ökat då kvinnors sjukfrånvaro i genomsnitt är högre än männens.

En förklaring till att utgifterna har ökat är bl.a. att reallönerna ökat med i storleksordningen 10 % sedan år 1985. Under första hälften av 1980-talet var däremot reallöneutvecklingen negativ, vilket bidrog till att utgifterna sjönk under denna period.

Tabell 3. Sjuktal, arbetslöshet och förändring av reallönen före skatt åren 1975-1990

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

År	Arbetslöshet	Sjuktal dagar	Reallön
1975	1,6 %	22,0	+4,5 %
1980	2,0 %	21,2	-4,0 %
1983	3,5 %	18,4	-2,3 %
1984	3,1 %	18,8	-0,1 %
1985	2,8 %	20,9	+0,1 %
1986	2,7 %	21,5	+4,2 %
1987	1,9 %	23,1	+2,1 %
1988	1,6 %	25,3	+0,7 %
Prognos 1989	1,4 %	26,2	+2,8 %
Prognos 1990	1,5 %	26,6	-0,4 %

Källa: Socialdepartementet

Ett annat sätt att analysera utvecklingen är att studera längden på sjukfallen. Riksförsäkringsverket (RFV) har i rapporten (R 1989:1) "Varför ökar sjuktalet" analyserat orsakerna till sjuktalsökningen mellan åren 1983 och 1987. Under denna period har sjuktalet ökat med 4,7 enheter. Av denna ökning hänför sig 0,7 enheter till ökningsar i sjukfall med högst 6 sjukpenningdagar. Därav har 0,3 enheter orsakats av administrativ omläggning. Sjukfall med en varaktighet på 7-89 dagar har medfört en ökning med 0,3 sjuktalsenheter och de långa sjukfallen (minst 90 sjukpenningdagar) har stått för 3,7 enheter.

Utvecklingen under åren 1988 och 1989 präglas av samma tendens, nämligen att det i första hand är de långa sjukskrivningarna som ökar i antal och i längd. Den korta sjukfrånvaron har i viss mån också ökat. Timsjukpenningreformen, som bl.a. innebar slopandet av karensdagen, har medfört en ökning av sjuktalet med 0,4 enheter. För sjukfrånvaron som helhet har det skett en uppbromsning av utvecklingen under senare tid.

Orsakerna till att de långa sjukfallen har ökat är flera. En orsak är praxisförändringar som har lett till en generösare tillämpning. Förändringarna innebär dels att personkretsen som kan komma ifråga för sjukpenning under yrkesinriktad rehabilitering har ökat, dels att rehabiliteringstiden kan bli avsevärt längre än tidigare.

Brister i arbetsmiljön har medfört allt fler och längre sjukskrivningar som i många fall har lett till en anmälan av arbetsskada och så småningom förtidspensionering.

Ökningen av långtidssjukskrivningen och även det ökade antalet arbetsskador har under senare år utretts och diskuterats. Åtgärder har vidtagits för att förbättra arbetsmiljöer och för att effektivisera arbetet med rehabiliteringen och i övrigt accentuera arbetslinjen framför ett passivt stöd genom kontantutbetalning. Exempel på åtgärder som nyligen föreslagits är arbetslivsfonden, vars medel skall gå till arbetsmiljöförbättringar och yrkesinriktade rehabiliterings- och anpassningsåtgärder, och försäkringskassans möjlighet att köpa rehabiliteringstjänster.

Schablonmässigt ligger ett oförändrat sjuktal i förhållande till 1990 till grund för beräkningarna i långtidsbudgeten. Varje förändring av sjuktalet med en enhet innebär en utgiftsförändring med 1,5 miljarder kr.

Nivån och inriktningen på ersättningarna från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen fastställs efter överläggningar mellan staten och sjukvårdshuvudmännen. Den senast träffade överenskommelsen mellan parterna avser ersättningarna under år 1990. Storleken på dessa ersättningar efter år 1990 beräknas därför i långtidsbudgeten vara oförändrade i förhållande till det året även om vissa förändringar är att vänta under perioden, bl.a. med anledning av att frågan om ansvaret för äldreomsorgen förväntas bli löst under de närmaste åren.

Beräkningarna utgår från att vissa volymökningar även sker under de närmaste åren inom områdena sjukresor (+5 %), tandvård (+1 %) och läkemedel (+5 %).

Inom sjukvårdsförsäkringen är det i huvudsak områdena läkemedel, tandvård och sjukresor som haft en otillfredställande utgiftsutveckling. Dessa områden är för närvarande föremål för olika utredningsinsatser, vilket närmare framgår av budgetpropositionen 1990, men några beslut om konkreta förändringar är inte att vänta förrän senare under långtidsbudgetperioden.

Vid inköp av läkemedel svarar sjukförsäkringen för den kostnad som patienten inte själv betalar. Patientavgiften är högst 65 kr. vid varje inköpstillfälle. Avgiften föreslås i budgetpropositionen 1990 höjas till 75 kr fr.o.m. den 1 juli 1990. Vissa läkemedel och förbrukningsartiklar tillhandahålls dock kostnadsfritt för den enskilde. Det är också dessa fria förmåner som uppvisar den snabbaste utgiftsökningen för försäkringen, bl.a. till följd av en successiv volymtillväxt.

På tandvårdsområdet gäller att försäkringen ersätter 40 % av behandlingskostnaderna för den enskilde upp till 3 000 kr. och 75 % av kostnaderna därutöver. Taxenivån fastställs årligen av regeringen. Utgiftsutvecklingen påverkas av patienttillströmningen och antalet tandläkare som arbetar inom tandvårdsförsäkringens ram. Trots den allt bättre tandhälsan för större delen av befolkningen fortsätter försäkringens utgifter att öka på ett otillfredsställande sätt. De främsta orsakerna till detta är att nuvarande tandvårdstaxa alltjämt bygger på principerna om ersättning per prestation och att ambitionsnivån inom tandvården successivt höjts. En sådan taxekonstruktion stimulerar självfallet till en hög vårdproduktion, men styr härigenom också mot en reparativ och rehabiliterande tandvård. Detta svarar varken mot den förväntade tandhälsoutvecklingen eller mot intentionerna i tandvårdslagen, enligt vilken särskild vikt skall läggas vid de förebyggande insatserna.

Arbetsskadeförsäkring

Arbetsskadeförsäkringen omfattar alla förvärvsarbetande samt personer som genomgår utbildning i den mån utbildningen medför särskild risk för arbetsskada. Den som drabbas av arbetsskada får i princip full ersättning för inkomstbortfall upp till 7,5 basbelopp (222 700 kr. år 1990).

Ersättningen omfattar dels arbetsskadesjukpenning, dels arbetsskadelivränta. Arbetsskadesjukpenningen är 100 % av den sjukpenninggrundande inkomsten till skillnad från sjukpenningen som utges med 90 % av den sjuk-

penninggrundande inkomsten. Utgifterna härför redovisas helt inom arbets-skadeförsäkringen. Vid bestående nedsättning av arbetsförmågan utgår liv-ränta för mellanskillnaden av vad den skadade har i lön eller pension efter skadan och vad den skadade skulle ha haft i lön om skadan inte inträffat. En samordning med den allmänna försäkringen sker under de första 90 dagarna efter en skada.

Arbetskadeförsäkringens utgifter styrs, förutom av pris- och löneutveck-lingen, av antalet som skadas, den ersättning dessa beviljas samt tillämp-ningen vid prövning om rätt till ersättning föreligger.

Tabell 4. Utvecklingen av antal anmälningar och ärenden åren 1980-1989

	År	Antal anmälningar	Antal ärenden	varav sjukdomar
	1985	214 000	64 600	39 900
	1986	229 000	78 700	51 300
	1987	241 000	97 700	66 500
	1988	257 000	117 700	85 700
Prognos	1989	255 000	119 000	90 000

Källa: Socialdepartementet

Problembeskrivning

Sedan början på 1980-talet har antalet anmälningar ökat med ca 40 % fram till år 1989 eller med i genomsnitt 3,6 % per år. Under samma period har antalet ärenden för försäkringsmässig prövning nästan tredubblats. Som framgår av tabell 1 är det i första hand arbetsskadesjukdomarna som har ökat. Bland arbetssjukdomarna utgörs den dominerande delen av s.k. för-slitningsskador.

Den liberalisering som har skett av praxis har lett till att nio av tio ärenden nu godkänns som arbetsskada. I början på 80-talet godkändes två av tre ärenden. Praxis har utvecklats så att det i allt högre grad godtas att skadlig inverkan förekommer.

Den liberalisering av praxis som har skett har sannolikt också medfört fler skadeanmälningar. En djupare analys av orsakerna till volymökningen i ar-betsskadeförsäkringen har inte kunnat göras på grund av bristen på statis-tiskt underlag.

Den ökande ärendemängden har medfört administrativa påfrestningar för försäkringskassorna som trots betydande resurstillskott inte har kunnat av-verka ärenden i den takt som de kommer in.

De långa väntetiderna utgör i sig ett hinder i rehabiliteringsarbetet då indi-viden ofta vill ha ett beslut om arbetsskadeärendet innan han/hon är villig att delta i rehabiliteringen. Detta medför även ökade utgifter på grund av alltför långa sjukskrivningar.

Tabell 5. Arbetsskadeförsäkringens utgifter, milj. kr.

År	Sjuk- penning	Livränta	Summa löpande pris	Summa 89 års pris
1984	608	992	1 600	2 064
1985	707	1 106	1 813	2 185
1986	1 645	1 267	2 912	3 370
1987	2 851	1 586	4 437	4 995
1988	4 681	2 212	6 893	7 335
Prognos 1989	5 700	3 100	8 800	8 800

Källa: Socialdepartementet

Den ökande ärendemängden i kombination med att en allt större andel av ärendena också godkänns som arbetsskada har medfört att utgifterna för försäkringen har ökat kraftigt under senare år. Ökade reallöner har bidragit till denna utgiftsökning. Sedan år 1985 har utgifterna fyrdubblats i volym.

Under år 1989 har det skett en minskning i ökningstakten både vad avser antal anmälningar och antal ärenden. För åren 1990 och 1991 antas dock antalet inkomna ärenden öka något ytterligare för att därefter under långtidsbudgetperioden ligga kvar på oförändrat hög nivå.

Realt sett antas dock utgifterna öka under långtidsbudgetperioden till följd av att

- fler ärenden avgörs genom ökad produktivitet
- stocken livräntetagare antas fortsätta att öka
- retroaktiva utbetalningar antas öka till följd av ökade ärendebalanser

Utgiftsökningen beräknas bli 600 milj. kr. per år under perioden.

Som tidigare nämnts under avsnittet sjukpenningförsäkring kommer en rad åtgärder att vidtas för att förbättra dåliga arbetsmiljöer.

Arbetsskadeförsäkringen finansieras genom en socialavgift som för närvarande är 0,9 % av avgiftsunderlaget. Över- resp. underskott skall redovisas mot arbetsskadefonden. Fondens kapital är för närvarande förbrukat, och utgifter utöver avgiftsinkomsterna belastar statsbudgeten. Belastningen på statsbudgeten till följd av bristande finansiering beräknas till ca 7,5 miljarder kr. för budgetåret 1990/91.

Pensioner

Under detta avsnitt redovisas utgifter för folkpension, allmän tilläggspension (ATP), delpension och bidrag till kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT).

Utgifterna på pensionsområdet är i huvudsak beroende av befolkningsutvecklingen, främst antalet personer över 65 år, dödligheten och utvecklingen av antalet förtidspensionärer.

Pensionssystemets följsamhet till samhällsekonomi är beroende av vilket system som väljs för värdesäkring av pensionerna. I ett system där pensionerna följer prisutvecklingen som i det nuvarande systemet, garanteras pensionärerna en oförändrad köpkraft. Denna garanti medför att pensionärernas standard, jämfört med den förvärvsarbetande befolkningens, stiger vid sjunkande reallöner och tvärtom. Detta innebär att om reallönerna sjunker så påverkar det i sin tur finansieringen och därmed bördan för de förvärvsar-

betande som blir tyngre och till och med accelererar. Om pensionssystemet i stället ges en följsamhet i förhållande till löneutvecklingen undviks dessa problem. I stället uppstår då problemet att finna ett lönebegrepp som är användbart i detta sammanhang. Ett användbart löneindex saknas. Ett sådant system skulle vid hög fortsatt ökade reallöner innebära mycket höga kostnader.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Folkpension

Folkpensionssystemet omfattar hela befolkningen. För folkpensionärer med låg eller ingen ATP kompletteras pensionen med pensionstillskott. Pensionstillskottet avräknas krona för krona mot eventuell ATP-pension.

De samlade utgifterna för folkpensioneringen redovisas på statsbudgetens utgiftssida. För finansiering av folkpensioneringen finns en socialavgift som fr.o.m. år 1990 utgör 7,45 % av avgiftsunderlaget.

Trots en beräknad ökning av antalet ålderspensioner, förtidspensioner och handikappersättningar under långtidsbudgetperioden beräknas kostnaderna för folkpensioneringen minska. Detta hänger samman med att kostnaderna för pensionstillskotten minskar till följd av att en ökad andel av ålderspensionärerna kommer att ha hög ATP. De nya ersättningsformerna omställningspension och särskild efterlevandepension (som successivt ersätter änkepensionen) beräknas få begränsad omfattning under den tid långtidsbudgeten avser.

Antalet förtidspensioner har stigit kraftigt under senare år. Utvecklingen framgår av följande sammanställning.

År	Antal
1985	322 700
1986	328 500
1987	336 100
1988	346 900
1989 I	356 000
1990 I	364 000

¹ Beräknat

Källa: Socialdepartementet

Under tioårsperioden 1974-1984 var antalet nybeviljade förtidspensioner ca 45 000 per år. Från och med år 1985 har antalet ökat till drygt 50 000 per år.

Den ökade förtidspensioneringen antas vara ett resultat av det ökade sjuktalet. Riksförsäkringsverket räknar i sin prognos med en successivt minskande ökningstakt under långtidsbudgetperioden. Regeringen har dessutom i propositionen (1989/90:62) om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet, m.m. föreslagit att den nuvarande möjligheten till förtidspension på rena arbetsmarknadsskäl avskaffas fr.o.m. den 1 oktober 1991. Detta beräknas innebära en minskning av antalet nybeviljade förtidspensioner med ca 5 000 per år.

I anslutning till skattereformen 1990 och 1991 höjs pensionstillskottet för att på så sätt kompensera de pensionärer som inte får del av marginalskattesänkningen.

Kommunala bostadstillägg till folkpension

Kommunalt bostadstillägg (KBT) utges till pensionärer med låg eller ingen ATP. Det är sedan den 1 januari 1988 obligatoriskt för kommunerna att utge KBT. Statsbidrag lämnas för 25 % av kommunernas bidragsberättigade kostnader. I anslutning till skattereformen 1991 höjs taket i KBT med 200 kr. Därmed utges KBT för minst 80 % av hyreskostnaderna mellan 80 och 1 900 kr. per månad för en ensamstående pensionär och mellan 80 och 2 050 kr. per månad för ett pensionärspar.

Kostnaderna för KBT bestäms av antalet pensionärer som med hänsyn till inkomst och bostadskostnad är berättigade till sådant tillägg av hyresnivån i kommunerna och kommunernas egna ambitioner för bostadstilläggen. Hyreshöjningar ökar kostnaderna, men samtidigt medför de ökande ATP-pensionerna en minskning av kostnaderna. Sammantaget beräknas antalet KBT-tagare minska med i genomsnitt ca 2–3 % per år. Totalkostnaderna beräknas sjunka något långsammare än statsbidraget. Kostnaderna för statsbidraget belastar helt och hållet statsbudgeten.

Allmän tilläggspension

Allmän tilläggspension (ATP) utges till den som haft en pensionsgrundande inkomst och därmed tillgodoräknats pensionspoäng. För full ATP krävs 30 år med pensionspoäng. Storleken på pensionen räknas ut på ett genomsnitt av de pensionsgrundande inkomsterna under de 15 bästa åren. Full pension motsvarar 60 % av denna genomsnittsinkomst.

Utvecklingen av antalet ATP-pensioner framgår av följande sammanställning.

År	Antal
1985	1 599 000
1986	1 661 900
1987	1 722 700
1988	1 775 400
1989 1	1 830 100
1990 1	1 881 900

¹ Beräknat

Källa: Socialdepartementet

ATP-systemet har ännu inte nått "fullfunktionsstadiet" utan såväl antalet ATP-pensionärer som utbetalningarna mätt i antal basbelopp ökar. Detta har resulterat i att en allt större andel pensionärer har rätt till full ATP. Till detta kommer en ökad förvärvsfrekvens bland kvinnorna. Under 1980-talet har den ökat med 7.1 %.

ATP finansieras genom en socialavgift som för närvarande är 13,0 % av avgiftsunderlaget. Inkomster och utgifter redovisas över den allmänna pensionsfonden. Som en följd av att utgifterna överstiger inkomsterna tas också en del av ränteinkomsterna för att täcka utbetalningarna till pensionärerna. År 1989 täcktes ca 17 % av pensionsutgifterna med löpande ränteinkomster. AP-fondens kapital var vid utgången av år 1989 ca 380 miljarder kr. Inga kostnader för ATP redovisas över statsbudgeten.

Utgifterna för ATP beräknas öka med 3,8 % per år i genomsnitt under långtidsbudgetperioden.

Delpension

Delpensionsförsäkringen ger förvärvsarbete mellan 60 och 65 år möjlighet att minska sin arbetstid genom att övergå till deltidsarbete i kombination med delpension. Delpension utgör 65 % av inkomstbortfallet. En viss ökning av antalet delpensionärer beräknas under långtidsbudgetperioden.

Delpensioneringen finansieras genom en socialavgift på 0,5 % av avgiftsunderlaget. Över- respektive underskott regleras mot delpensionsfonden. Kapitalet i denna var vid utgången av år 1989 ca 7,1 miljarder kronor. Inga kostnader för delpensioneringen belastar statsbudgeten.

Hälso- och sjukvård m.m.

De totala kostnaderna för hälso- och sjukvården beräknas under 1988 till drygt 90 miljarder kr. Detta motsvarar ca 9 % av bruttonationalprodukten. Staten bidrar med knappt en fjärdedel av kostnaderna genom bidrag från den allmänna sjukförsäkringen, skatteutjämningsbidrag, m.m.

Sammanlagt beräknas ersättningarna enligt den s.k. Dagmar-överenskommelsen till 14 miljarder kr. för år 1990. Av detta utgör den allmänna sjukvårdsersättningen 12,8 miljarder kr.. Därtill kommer bl.a. bidrag för avinstitutionalisering, förebyggande åtgärder, handikaphjälpmedel, ökad tillgänglighet och kapacitet i vården samt psykoterapeutisk verksamhet.

Under perioden 1970–1988 har antalet anställda inom hälso- och sjukvård samt tandvård mer än fördubblats till ca 450 000 personer. Antalet vårdplatser har successivt minskat i takt med att medelvårdtiderna kunnat reduceras genom effektivare behandlingsmetoder och genom att mer vård kan ges i s.k. öppen vård och i patientens hem.

Trots betydande medicinsktekniska framsteg och trots att hälso- och sjukvården nu har fler anställda än någonsin finns det på sina håll brister i vårdens tillgänglighet och service. Resurserna utnyttjas dessutom inte alltid optimalt. Skillnaderna mellan landstingsområdena i fråga vårdresurser och vårdutnyttjande är betydande. Dessutom varierar kostnaderna för hälso- och sjukvård inkl. tandvård år 1988 mellan 8 000 och 11 800 kronor beräknat per invånare och år, mellan olika delar av landet. De regionala och lokala skillnaderna i resurser visar inte något positivt samband med skillnaderna i hälsoläge eller förekomsten av sjukledighet.

De brister som finns när det gäller vårdens tillgänglighet tar sig bl.a. uttryck i en besvärande kösituation och en hög andel patienter som är färdigbehandlade men ligger kvar på sjukhusen på grund av platsbrist i andra vård-

och serviceformer. Detta utgör bl.a. ett hinder för ett rationellt utnyttjande av tillgänglig kapacitet på de berörda klinikerna.

Ett antal faktorer påverkar utvecklingen av kostnaderna inom hälso- och sjukvården. Enligt en studie som gjordes i början på 1980-talet stod framstegen vad gäller teknik och metoder för omkring 90 % av den totala kostnadsökningen medan befolkningsökningen och den ökade andelen äldre svarade för mindre än 10 %. Mycket av denna utveckling samverkar med ökningen av andelen äldre i befolkningen då den förändrade tekniken gör det möjligt att i allt högre grad behandla de äldre befolkningsgrupperna. För patienter över 65 år har under de senaste arton åren andelen vård dagar ökat från 53 % till ca 75 % inom den slutna sjukvården.

En motverkande utveckling är att befolkningen i arbetsför ålder i allt mindre utsträckning utnyttjar den slutna delen av hälso- och sjukvården. Vidare minskar även gruppen i åldern 65–70 år sitt utnyttjande av den slutna sjukvården. Istället utnyttjar dessa grupper i högre grad den öppna vården.

Äldre- och handikappomsorg

Ansvar för äldre- och handikappomsorgen vilar på kommuner och landsting.

Ett särskilt statsbidrag utges till kommunerna för stöd och hjälp i boendet. Bidraget, som är neutralt i förhållande till omsorgsform, utges i form av ett årsarbetarbidrag om 34 000 kr. Statsbidrag utges vidare till färdtjänsten. Bidraget utgör 35 % av bruttodriftkostnaderna, med vissa begränsningsregler.

Det statliga bidragen till social hemhjälp, färdtjänst och bilstöd till handikappade uppgår 1990/91 till 4 012 milj. kr.

Behovet av äldreomsorg kommer att öka under perioden. Den främsta orsaken är att antalet personer i gruppen 80 år och däröver, som har ett genomsnittligt högt vårdbehov, kommer att öka, liksom antalet ensamstående äldre. Under långtidsbudgetperioden har antagits en volymökning av statsbidraget på 6 %.

En återhållande faktor när det gäller kostnadsökningen kan bli kommande svårigheter att rekrytera personal i tillräcklig omfattning.

En annan faktor som påverkar ökningstakten är hur hälsotillståndet för de äldre utvecklas. Det finns undersökningar som tyder på att hälsotillståndet bland människor i åldrarna 65–75 år förbättras.

En viktig fråga för den framtida utvecklingen inom äldreomsorgen är uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan primär- och landstingskommuner. Den av regeringen tillsatta Äldrelegationen har lämnat ett förslag om ett samlat primärkommunalt ansvar för äldreomsorgen. Primärkommunernas ansvar vidgas och blir tydligare. Den enskildes möjlighet att få en efter behov anpassad service och vård hemma eller i en särskild boendeform förbättras härigenom. Möjligheterna för äldre och handikappade att påverka samhällsinsatserna förbättras genom att kommunerna får det samlade ansvaret. Delegationens förslag förväntas ge en bättre användning av tillgängliga resurser genom bättre samordning av olika verksamheter och vårdnivåer. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskans-

liet. En huvudmannaskapsförändring inom äldreomsorgen får bl.a. konsekvenser för primärkommunernas och landstingens ekonomi.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikapolitik

Enligt socialtjänstlagen är kommunerna och landstingen ansvariga för det sociala behandlingsarbetet. Stora insatser görs dock också av frivilliga organisationer. Staten ger bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård samt till frivilliga organisationer som är verksamma inom området. Vidare ges bidrag till utvecklings- och försöksverksamhet inom området individ- och familjeomsorg.

Den ökande alkoholkonsumtionen, särskilt i ungdomsgrupperna, inger allvarlig oro. Samhällets kostnader för social- och sjukvård, produktionsbortfall, arbetsvård m.m. är mycket höga. Uppskattningsvis 300 000 personer har en så hög alkoholkonsumtion att det påverkar arbetet, hälsan och familjelivet. Alkoholmissbruk är en av de vanligaste orsakerna till för tidig död särskilt bland vuxna män.

Alkoholkonsumtionen har stadigt ökat från år 1985 och den preliminära siffran för år 1989 pekar på en fortsatt ökning och därmed ökade samhällskostnader. Riksdagen har nyligen uttalat att det behövs konkreta åtgärder som leder till en varaktig sänkning av alkoholkonsumtionen.

Trots intensiva insatser mot narkotikamissbruket är problemen fortfarande stora. Vissa rapporter tyder på att den positiva utveckling som skett när det gäller ungdomars kontakt med och inställning till narkotika kan vara på väg att vända. Riskerna är stora för ett ökat missbruk av kokain och andra nya preparat. Spridningen av HIV/aids bland intravenösa narkotikamissbrukare inger fortfarande oro.

Den internationella narkotikasituationen är allvarlig. Sverige verkar för en aktiv narkotikapolitik i internationella organ. Ett nordiskt samarbete om narkotikan pågår. Inom den s.k. Pompidougruppen, som är en arbetsgrupp för narkotikafrågor inom Europarådet, genomförs ett europeiskt samarbetsprogram. Ett svenskt förslag om att FN utvecklar ett globalt aktionsprogram mot narkotika kommer att behandlas vid ett särskilt möte om narkotika i generalförsamlingen.

Statens utgifter riktar sig till missbrukar- och ungdomsvård (950 milj. kr.), bidrag till organisationer (68 milj. kr.) och utvecklings- och försöksverksamhet (26 milj. kr.). Merparten av samhällets utgifter bestrids av kommunerna och till viss del av landstingen. Statens utgifter påverkas av en rad faktorer som alkohol- och narkotikamissbrukets omfattning, utvecklingen av vård- och behandlingsformer m.m.

VI. Kommunikationsdepartementet

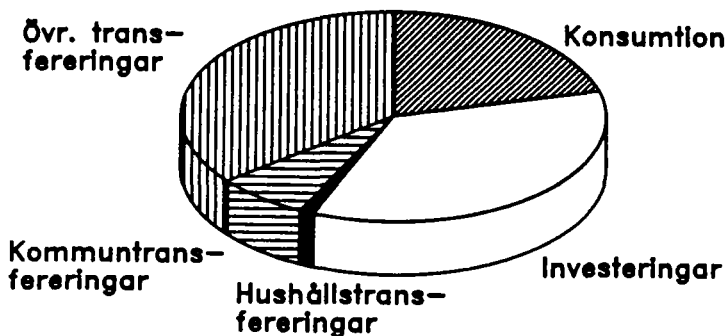
Milj. kr., 1990/91 års prisnivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	– 8,3%	22 352	–5 128	– 7	–122	–10	–6,5 %
därav							
Vägar	– 2,9%	10 213	0	0	0	0	0
Järnvägar	–10,6%	4 398	– 33	–10	– 10	–10	0,01 %
Sjö- och luft- transporter	–18,7%	941 283	0	0	0	0	0

Källor: Riksrevisionsverket och kommunikationsdepartementet

Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde omfattar väg-, järnvägs-, sjö- och lufttransporter, post- och telekommunikationer, trafiksäkerhet samt forsknings- och utvecklingsverksamhet inom dessa områden. Till kommunikationsdepartementet hör också bl. a. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och statens geotekniska institut.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Utgifterna består till ungefär 1/3 av vardera konsumtion, investeringar och övriga utgifter. Konsumtionsutgifterna avser huvudsakligen drift av statliga vägar. Investeringsutgifterna avser främst väg- och järnvägsinvesteringar.

Riksdagen fattade under våren 1988 beslut om en ny trafikpolitik. Beslutet omfattar inriktningen av trafikpolitiken inför 1990-talet samt en rad åtgärder inom transportsektorns olika delar.

För vägväsendet har den nya trafikpolitiken inneburit en successiv förstärkning av anslagen t. o. m. budgetåret 1989/90. Efter 1990 baseras lång-

tidsbudgetens beräkningar på planeringsförutsättningar som innebär reallt oförändrade anslag.

En s. k. vägtrafikmodell har införts på järnvägsområdet. Det innebär att det nyinrättade banverkets investeringar i järnvägens infrastruktur, dvs. i huvudsak spåranläggningar, finansieras över statsbudgeten. I långtidsbudgeten beräknas dessa investeringar ligga på en reallt oförändrad nivå efter den nivåhöjning som har skett i samband med den nya trafikpolitiken och införande av vägtrafikmodellen. För vissa avtalsbundna investeringar i Stockholmsområdet, liksom för statens järnvägars (SJ) investeringsbehov, sker finansieringen i första hand med riksgäldsupplåning och med egenfinansiering. För investeringar i länsjärnvägar dvs. banor med i huvudsak lokal och regional betydelse, inkluderas investeringsmedel i anslaget för länstrafikanläggningar som administreras av vägverket.

De trafikpolitiska mål som riksdagen 1988 fastslagit beträffande regionalpolitiken kommer under långtidsbudgetperioden att ställa krav på effektivisering av insatserna genom decentralisering och omfördelning av resurser. I den regionalpolitiska propositionen som regeringen presenterade i början av mars 1990 föreslås ingen förändring av trafikpolitikens roll i regionalpolitiken. För närvarande pågår en översyn av bl.a. transportstödet till Norrland.

Under de senaste åren har trafikutvecklingen varit sådan att ökningstalen inom flera sektorer vida överskridit tidigare gjorda prognoser.

Prognosen från början av 1980-talet pekade på ett ökat bilinnehav fram till år 2000 på ca 15 %, med en motsvarande ökning av persontransportarbetet. De senaste årens trafikökning överskrider kraftigt de långsiktiga prognoser som för närvarande tillämpas. Som följd härav överskrids redan nu den trafikvolym som prognostiserats till sekelskiftet.

Trafikökningen innebär ett större slitage på såväl beläggningen som på vägkroppen i övrigt. En större andel tung trafik liksom högre hastigheter bidrar också till ett ökat slitage på vägbeläggningarna. De till följd av riksdagsbeslut tillåtna högre boggietrycken och totalvikterna innebär större slitage och påfrestningar på beläggningar och överbyggnad. Riksdagen beslutade våren 1987 om ett särskilt tioårigt program som skulle medge ökade fordonsvikter, det s.k. bärighetsprogrammet.

I propositionen om vissa näringspolitiska frågor, som regeringen presenterade i början av mars 1990, konstaterades att resursbehoven för järnvägar och kollektivtrafik är så omfattande att det inte är möjligt att över statsbudgeten anslå erforderliga medel. I propositionen föreslås därför att alternativa finansieringsformer måste utvecklas med inriktning mot ökad näringslivsmedverkan och avgiftsfinansiering. Vidare aviseras i detta sammanhang en översyn av vägverkets organisation och verksamhetsform.

För nyinvesteringar i stomjärnvägar föreslås i propositionen att anslaget ökar med 280 milj.kr. Vidare föreslås att en särskild infrastrukturfond på 5 miljarder kr. inrättas för investeringar i järnvägar och kollektivtrafik. Med hänsyn till överhettningar inom bygg- och anläggningssektorn är avsikten att fonden ska användas först när det är lämpligt ur stabiliseringspolitisk synpunkt.

Vad gäller de sektorer som postverket, televerket, luftfartsverket och sjö-

fartsverket svarar för råder en betydligt bättre balans mellan tillgång och efterfrågan på medel, även med beaktande att kraven även inom dessa sektorer är omfattande.

Regeringen avser att i början av 1991 framlägga en trafik- och miljöpolitisk proposition.

Inom regeringskansliet har påbörjats en översyn av kommunikationsdepartementets affärsverk. Översynen kommer bl.a. att behandla kraven på treårsplanernas innehåll, ekonomisk styrning, organisation samt hur den ägarmässiga uppföljningen skall ske.

Investeringsutgifter

Investeringsutgifterna inom kommunikationsdepartementets verksamhetsområde är omfattande. De största insatserna avser vägbyggande samt järnvägs- och teleanläggningar. Dessa svarar för mer än 4/5 av totalutgifterna som kan beräknas till drygt 17 miljarder kronor. I tabellen nedan visas departementsområdets totala investeringsutgifter samt fördelning av dessa för budgetåret 1990/91 oberoende av finansieringskälla.

Totala investeringsutgifter 1990/91, oberoende av finansieringskälla

Sektor	Investeringsutgifter 1990/91 milj. kr.
Tele	8 700
Post	1 300
Järnväg	1 600
Tågtrafik	1 700
Vägar m. m.	3 200
Flyg	1 000
Sjöfart	100
Summa	17 600

Källa: Kommunikationsdepartementet

De investeringar i nät och annan utrustning som beräknas inom televerkskoncernen uppgår för budgetåret 1990/91 till 8,7 miljarder kronor. För de påföljande åren under långtidsbudgetperioden beräknas investeringarna uppgå till ca 9 miljarder kronor per år. Investeringarna finansieras helt utanför statsbudgeten.

De beräknade investeringsutgifter för postväsendet uppgår för budgetåret 1990/91 till ca 1,3 miljarder kronor varav 600 milj. kr. för byggande av posthus. Investeringarna finansieras med i postverkets rörelse tillgängliga likvida medel. Enligt nuvarande planer kommer nivån på byggverksamheten att sjunka något framöver.

Nyinvesteringar i järnvägens infrastruktur beräknas för budgetåret 1990/91 uppgå till sammanlagt ca 1,6 miljarder kronor. Förutom nyinvesteringar i stom- och länsjärnvägar, som finansieras med anslag över statsbudgeten, ingår bl. a. extraordinära investeringar i Stockholmsområdet och eldriftsinvesteringar som finansieras genom upplåning i riksgäldskontoret. För statens järnvägars affärsrörelse beräknas investeringarna för år 1990/91 uppgå till ca 1,7 miljarder kronor. Dessa investeringar finansieras utanför statsbudgeten genom upplåning huvudsakligen i riksgäldskontoret.

Utgifterna för vägbyggande och investeringar i kollektivtrafikanläggningar i länen finansieras med anslag över statsbudgeten och uppgår totalt för budgetåret 1990/91 till ca 3,2 miljarder kronor.

Sjöfartsverket räknar i sin prognos för de kommande åren med en i förhållande till år 1988 i huvudsak oförändrad fartygstrafik och godsomsättning i de svenska hamnarna. Sjöfartsverket har normalt en låg investeringsnivå bestående av reinvesteringar med tillfälliga höjningar i samband med fartygsanskaffningar. Investeringsnivån beräknas till omkring 100 milj.kr. per år i genomsnitt.

Luftfartsverkets prognoser innefattar en bedömd årlig passagerartillväxt fram till år 2000 med i genomsnitt 5,4% för inrikes, 7% för utrikes flygtrafik och 2% för chartertrafik på svenska flygplatser. Investeringsbehoven väntas i konsekvens med detta bli stora under resten av 1990-talet. Investeringsvolymen fram till år 2000 bedöms uppgå till ca 1 miljard kronor årligen i dagens priser.

VII. Finansdepartementet

Milj. kr., 1990/91 års prisniva

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	2,7 %	26 367	812	1 137	492	2	2,2%
därav							
– Bidrag till den kommunal sektorn; skatteutjämningsbidrag och kompensationsutjämningsbidrag	2,6 %	20 044	1 006	937	563	565	3,6%
– Skatteadministration	10,7 %	4 778	– 242	6	0	0	–1,2%
– Tullverket	–2,0 %	1 025	– 26	–30	–41	–20	–2,9 %

Källa: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

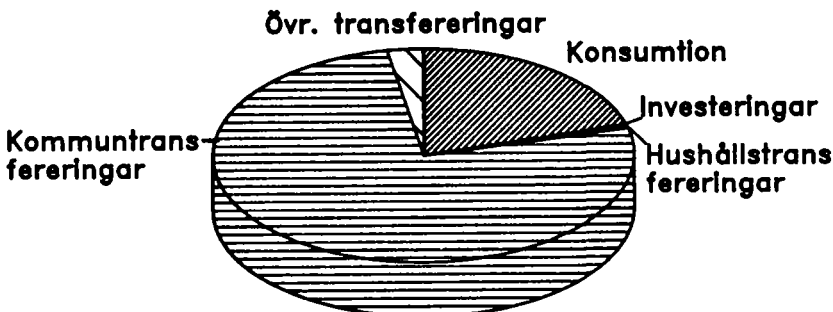
Finansdepartementets verksamhetsområde omfattar frågor om ekonomisk politik, skattepolitik samt frågor som rör statens budget och resursfördelningen inom den offentliga sektorn.

Vidare omfattar verksamheten frågor om skatteutjämningsbidrag m.fl. generella statliga bidrag till den kommunala sektorn och andra kommunal-ekonomiska frågor. Till departementets verksamhetsområde hör också frågor som rör statsskuldens förvaltning samt tullfrågor, exkl. frågor som rör tulltaxan och befrielse från tull. Vidare bereder departementet frågor som rör statlig lokalförsörjning, bank- och försäkringsväsendet, värdepappershandeln, vissa statliga bolag och AP-fonderna.

Under perioden 1983/84–88/89 ökade utgifterna inom finansdepartementets verksamhetsområde med i genomsnitt 2,7 % per år.

För budgetåret 1990/91 har regeringen föreslagit att 26,4 miljarder kronor anvisas till utgifter inom finansdepartementets verksamhetsområde.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Transfereringar till kommuner svarar för merparten av utgifterna inom finansdepartementets område.

Konsumtionsutgifterna utgörs bl.a. av löneutgifter för bl.a. skatteförvaltning och tullväsende.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

Skatteförvaltningens nuvarande organisation gäller från och med 1987, då länsstyrelsernas skatteavdelningar bröts ut och bildade länsskattemyndigheterna. Exekutionsväsendet fick en ny organisation den 1 juli 1988. I stället för de tidigare 81 kronofogdemyndigheterna bildades då 24 myndigheter, en i varje län.

Genom riksdagsbeslut har bestämts att skatteförvaltningen från och med den 1 juli 1991 skall sköta de uppgifter som folkbokföringsmyndighet som i dag ankommer på pastorsämbetena. Reformen beräknades i samband med riksdagsbeslutet medföra en merbelastning på statsbudgeten med 250 milj. kr. per år från och med budgetåret 1991/92. Till detta kommer kostnader av i första hand engångsnatur för genomförandet av reformen under budgetåret 1990/91 om 370 milj. kr.

Regeringen har vidare lagt fram förslag till en genomgripande skattereform, som berör såväl den direkta som den indirekta beskattningen. De nya bestämmelserna skall i huvudsak tillämpas med början 1991. Reformen innebär bl. a. förenklingar och kan därför på sikt väntas leda till minskade administrationskostnader. Under budgetåren 1990/91 och 1991/92 orsakar den dock tillfälligt ökade kostnader för bl. a. utbildning av personal och anpassningar i ADB-stödet.

Regeringen har också lagt fram ett förslag till lag om betalningsföreläggande och handräckning (summarisk process). Enligt förslaget skall arbetet med den summariska processen föras över från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. Genom samordningsvinster och utbyggt ADB-stöd beräknas reformen ge minskade kostnader från och med budgetåret 1992/93.

Tullverket

Under de närmaste åren är datoriseringen av tullprocedurerna vid import och export den helt genomgripande förändringen i tullens verksamhet. Ansvar för att utveckla och införa tulldatasystemet, som är ett av de större dataprojekten som för närvarande pågår inom statsförvaltningen, åvilar tullverket sedan den 1 juli 1989. Tulldatasystemet förväntas vara fullt utbyggt under år 1993. Samtidigt med datoriseringen av tullverksamheten fortsätter arbetet med en ny organisationsöversyn. Under långtidsbudgetperioden redovisas de förväntade besparingarna vid tullverket till följd av datoriseringen i enlighet med de uppgifter som tulldatautredningen lämnat i sin slutrapport (SOU 1989:40).

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret blev en myndighet under regeringen den 1 juli 1989 efter att tidigare varit ett av riksdagens verk.

Riksgäldskontorets verksamhet och organisation har nyligen utretts av en kommitté, Riksgäldskommittén (SOU 1989:95). En proposition som behandlar en del av de frågeställningar som kommittén tagit upp kommer att föreläggas vårriksdagen. Vidare kommer en proposition om hur statlig fondförvaltning bör organiseras och vilken roll riksgäldskontoret bör ha i detta sammanhang att föreläggas riksdagen senare under 1990. Vad gäller kommitténs förslag om riksgäldskontorets framtida organisation kommer denna fråga att beredas inom regeringskansliet.

Allmänna bidrag till den kommunala sektorn

Anslagen omfattar skatteutjämningsbidrag till kommuner och landsting, bidrag till kommuner med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen av fastigheter och kompensation för den slopade beskattningsrätten av juridiska personer.

Det ordinarie skatteutjämningsbidraget utgör ett ekonomiskt stöd till kommuner och landsting utan förbehåll beträffande användning och utan koppling till viss verksamhet. Syftet med skatteutjämningsystemet är att utjämna de skillnader som beror på, åtminstone på kort sikt, opåverkbara faktorer vad avser kostnadsnivå och skatteintäkternas storlek. Systemet skall leda till att skillnader i skattesatser minskar.

Skatteutjämningsbidraget utgår dels som ordinarie bidrag, dels som extra skatteutjämningsbidrag. Genom det ordinarie skatteutjämningsbidraget garanteras kommunerna och landstingen ett visst skatteunderlag, dvs. antal skattekronor i förhållande till riksgenomsnittet. Därutöver finns möjlighet att få extra skatteutjämningsbidrag på vissa särskilda grunder.

Skatteutjämningsbidragets utveckling påverkas förutom av skattesatsändringar, dels av utvecklingen av det egna skatteunderlaget i enskilda kommuner och landsting, dels av hur skatteunderlaget totalt sett förändras. Under senare år har kommunerna och landstingen själva fått finansiera bidragsökningarna genom att betala skatteutjämningsavgifter till staten.

I beräkningarna för långtidsbudgetperioden antas inga systemförändringar vad gäller de allmänna skatteutjämningsbidragen till det kommunala verksamhetsområdet. Statens kostnader förutsätts vara nominellt oförändrade.

Utgifter som helt eller delvis redovisas utanför statsbudgeten

Statlig lokalförsörjning

Investeringar inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde redovisas i form av en rullande treårsplan. Planen omfattar medel för både byggnadsarbeten och fastighetsförvärv. Investeringarna har i 1990 års budgetproposition föreslagits bli finansierade utanför statsbudgeten från och med budgetåret 1990/91. Investeringarna inom hela byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde för åren 1990-1993 beräknas till 1,65 miljarder kronor per år. Byggnadsstyrelsen finansierar investeringarna genom upptagande av lån i riksgäldskontoret till marknadsmässiga villkor.

VIII. Utbildningsdepartementet

Milj. kr., 1990/91 års prisnivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	–1,0%	56 798	– 242	+3 022	– 763	+176	+1,0%
därav							
– Ungdomsskolan	–0,8%	30 183	–1 710	+2 521	–1 014	– 42	–0,2%
– Högre utbildning	0%*	6 244	+ 51	+ 27	+ 34	+ 26	+0,6%
– Forskning		6 185	+ 200	+ 172	0	0	+1,5%
– Studiestöd	–4,0%	7 267	+1 111	+ 291	+ 217	+192	+6,2%
– Kultur	+2,0%	2 200	+ 101	+ 12	0	0	+1,3%

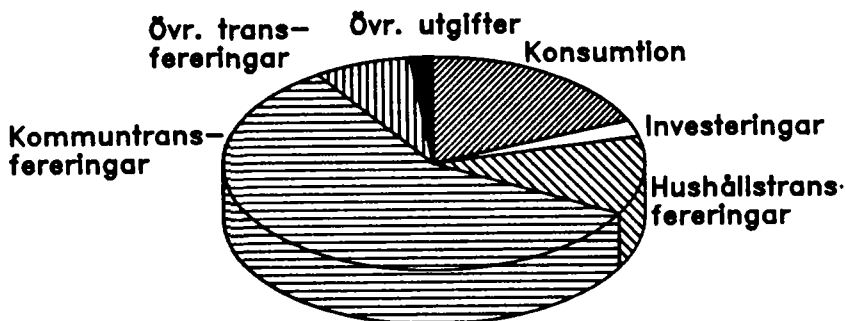
* I denna beräkning ingår även forskning

Källa: Riksrevisionsverket och utbildningsdepartementet

Till utbildningsdepartementet hör skolväsendet, den grundläggande högskoleutbildningen, forskningen och forskarutbildningen, vuxenutbildningen, studiestödet, kulturverksamheten samt massmedierna.

Utgifterna under utbildningsdepartementet har minskat realt med 1 % under perioden 1983/84–1988/89. Detta beror till stor del på att utgifterna för studiemedel minskat bl.a. på grund av minskat antal studiemedelstagare samt förändrat regelsystem. Utgifterna för skolväsendet, högre utbildning och forskning har varit till stor del oförändrad under perioden. Kulturområdet har ökat realt med 2 %.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Transfereringar till kommuner (huvudsakligen statsbidrag till skolväsendet) svarar för drygt hälften av utbildningsdepartementets totala utgifter. Kon-

sumtionsutgifterna består till stora delar av universitet och högskolors utgifter. Studiestöd betraktas som transfereringar till hushåll.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

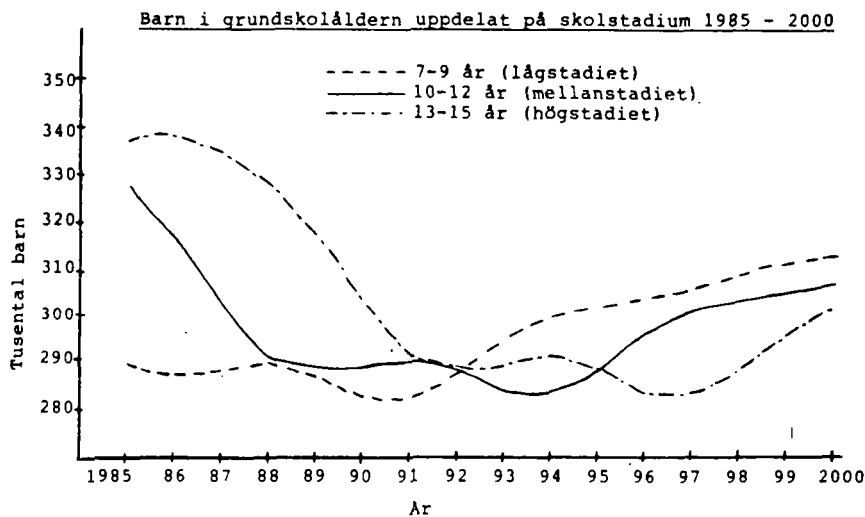
Ungdomsskolan

Staten svarar för ca hälften av de totala kostnaderna för det *obligatoriska skolväsendet* i form av bidrag till skolledar- och lärarlöner. Resterande kostnader faller på kommunerna. För vissa skolformer – sameskolan och specialskolan – svarar staten för samtliga kostnader.

De viktigaste utgiftsstyrande faktorerna för grundskolebidraget är antalet elever, löneutvecklingen samt den genomsnittliga undervisningsskyldigheten. Genom att utbetalningen av statsbidraget fördelas på förskott och slutreglering är belastningen på statsbudgeten regelmässigt skild från vad kommunerna är berättigade till i statsbidrag för ett visst läsår.

Kostnaderna för *grundskolan* påverkas av elevutvecklingen. Under senare delen av 1980-talet har en nedgång skett av antalet elever i det obligatoriska skolväsendet (7–15 år). Prognoserna för elevutvecklingen under 1990-talet visar på en ökning för lågstadiet fram till år 2000 och för de övriga stadierna därefter.

Diagram 1.



Kostnaderna påverkas även av det nyligen slutna avtalet om lärarnas löne- och anställningsvillkor. Sänkningen av lärarnas undervisningsskyldighet innebär för grundskolan en höjning av kostnaderna för redovisningsåret 1990/91 med ca 3 % och fr.o.m. redovisningsåret 1991/92 med ytterligare 9 %.

Enligt riksdagens beslut skall den statliga regleringen för tjänster för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer upphöra fr.o.m. den 1 januari 1991. Härigenom får kommunerna – inom de ramar som riksdagen och regeringen slagit fast – ett samlat ansvar för driften av skolan.

Inom utbildningsdepartementet pågår ett arbete i syfte att ta fram underlag för beslut av riksdagen och regeringen för att förändra skolan från en

regelstyrd till en målstyrd verksamhet. Arbetet omfattar såväl statsbidrag, regelverk och läroplaner som uppföljning och utvärdering av verksamheten. Även förändringar av den statliga skoladministrationen kommer att bli aktuella. Arbetet är avsett att fortsätta fram t.o.m. budgetåret 1990/91. Resultat av arbetet kommer att redovisas successivt.

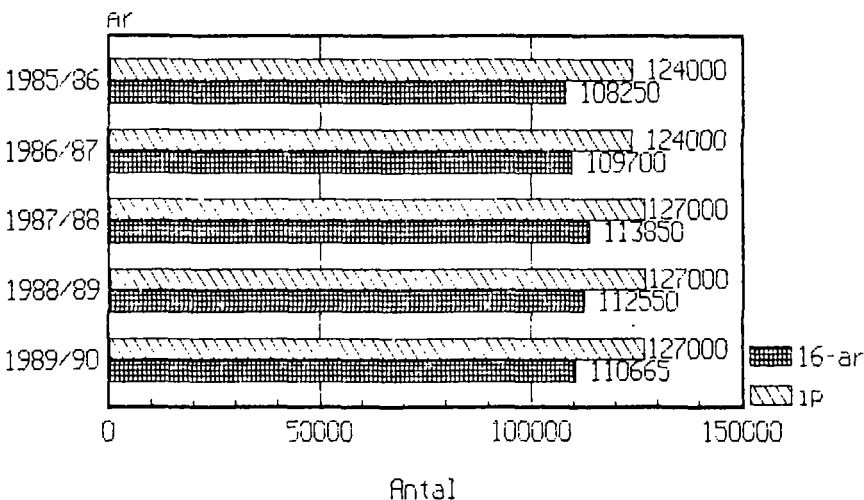
Målsättningen för gymnasieskolan är att alla ungdomar under 20 år skall beredas en plats där. Dimensionering av gymnasieskolans direktram relateras till antalet 16-åringar. Antalet intagningsplatser i relation till antalet 16-åringar framgår av diagram 2.

Till gymnasieskolans utbildningar söker dock också äldre än 16-åringar. Detta gäller särskilt till utbildningar inom vård- och jordbrukslinjerna samt specialkurser.

Antalet 16-åringar utgjorde i början av 1970-talet ca 108 000 och ökade under 1970-talets senare del till närmare 124 000 år 1980, den s.k. 16-årspuckeln. Denna nivå bibehölls till 1982 varefter en kraftig minskning skedde till att 1985 åter vara nere på samma nivå som vid 1970-talets början. Förändringen redovisas i följande diagram.

Diagram 2

Förhållandet mellan antal intagningsplatser och antal 16-åringar åren 1985--1989



Under 1990-talet minskar antalet 16-åringar kraftigt. Ett minskat elevunderlag gör det svårare att med bibehållen utbildningskvalité ge eleverna samma valmöjligheter som i dag. En översyn pågår av gymnasieskolans struktur med sikte att förelägga riksdagen en proposition under budgetåret 1990/91. Tidpunkten kan dock komma att påverkas av de fördjupade analyser av kostnaderna som f.n. genomförs. De statliga kostnaderna för gymnasieskolan styrs – förutom av löneutvecklingen och antalet elever – främst av utbildningarnas art och timplanernas utformning.

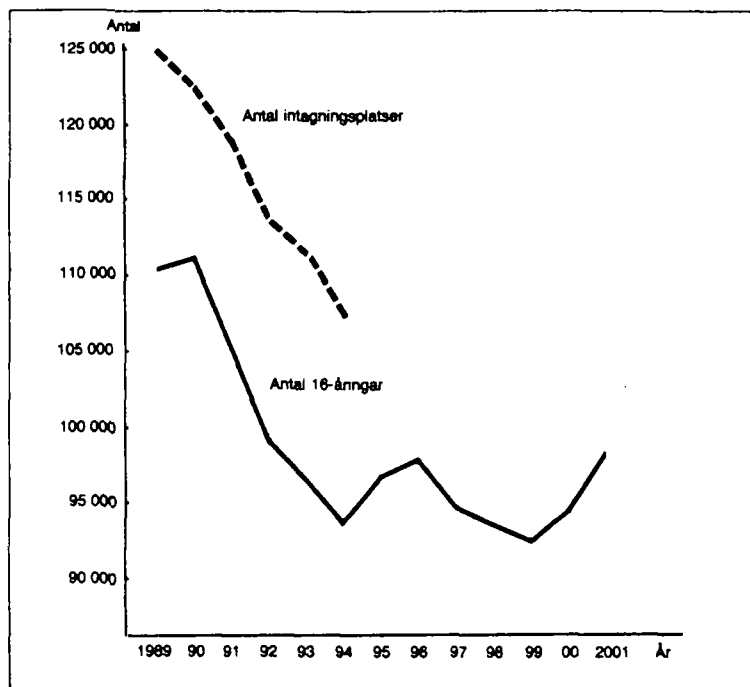
Regeringen har redan i årets budgetproposition redovisat antalet intagningsplatser under den kommande treårsperioden inom gymnasieskolans di-

rektram. Antalet platser inom lilla ramen, dvs. specialkurser som för tillträde kräver tidigare gymnasial utbildning, praktik eller viss ålder, under perioden beräknas uppgå till samma antal (32 450) som för vartdera budgetåren 1990/91-1992/93.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Diagram 3

Utvecklingen av antalet 16-åringar fram till år 2001 och planerat antal intagningsplatser på gymnasieskolan fram till 1994



Statsbidrag utgår sedan den 1 juli 1983 till vissa kommunala åtgärder för de ungdomar under 18 år som efter grundskolan inte genomgår reguljär utbildning eller har fast arbete. Utgifterna styrs av antalet ungdomar som blir föremål för dessa åtgärder. Antalet ungdomar i de olika delarna av åtgärderna varierar. Utgångspunkten för medelsberäkningen i årets budgetproposition är att 23 300 ungdomar beräknas omfattas av uppföljningsprogram, 14 600 beräknas inneha ungdomsplatser och 7 300 beräknas delta i utbildningsinslag.

Vuxenutbildning

Vuxenutbildning ges i olika former: kommunal vuxenutbildning (komvux), grundutbildning för vuxna (grundvux), vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särsvux), den statliga vuxenutbildningen, studieförbunden, svenskundervisning för vuxna invandrare, folkhögskolor, central kursverksamhet och kontakttolkutbildning.

Tilldelningen av statsbidrag till komvux, grundvux och särsvux styrs av en riksram för timtilldelning. Totalramen uppgår för budgetåret 1990/91 till 3 983 000 undervisningsstimmar och anslaget storlek till 1,6 miljarder kr.

Detta statsbidrag behandlas i den översyn som pågår på grund- och gymnasieskolan område.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Studieförbunden bedriver förutom studiecirkelverksamhet omfattande kulturverksamhet. Det totala statliga bidraget som för budgetåret 1990/91 beräknas till ca 1.2 miljarder kronor bestäms av beräknad omfattning av studiecirkelverksamheten för ett visst budgetår.

Huvuddelen av statsbidraget till folkhögskolorna utgår i form av ett allmänt bidrag. Detta bidrag beräknas med hänsyn till antalet elevveckor under verksamhetsåret och en viss angiven lärarlön. Statsbidraget för de enskilda skolorna regleras i efterhand utifrån faktiska lärarkostnader. Det totala antalet elevveckor för vilket statsbidrag kan utgå fastläggs årligen i regeringens budgetproposition. För budgetåret 1990/91 beräknas bidraget till folkhögskolor till 674 milj. kr. Folkhögskolan är föremål för utredning som skall vara avslutad under 1990. Uppdraget omfattar bl.a. att konstruera ett nytt statsbidragssystem.

Fr.o.m. den 1 januari 1991 införs ett nytt system för svenskundervisning för invandrare. Det innebär bl.a. att statsbidraget till kommunerna för svenskundervisning, så vitt gäller flyktingar, skall ingå som en del i den s.k. generalschablonen genom vilken kommunerna kommer att få ersättning för flyktingomhändertagande och således belastar anslag under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel.

Ur det under utbildningsdepartementet upptagna anslaget för undervisning för invandrare i svenska språket, kommer således fr.o.m. budgetåret 1991/92 att utgå statsbidrag till kommuner för svenskundervisning till övriga invandrare.

Detta i sig leder till en minskad belastning på anslaget jämfört med dagens situation.

Avgörande för anslagets utveckling är invandringens storlek.

Regeringen avser att se över vuxenutbildningsområdets struktur och organisation i syfte att under år 1991 presentera ett program för vuxenutbildningen på kort och lång sikt. Det är angeläget med en tydligare profilering i det samhälleliga utbildningsutbudet.

Högre utbildning

För den grundläggande högskoleutbildningen är den dominerande utgiftstydande faktorn dels planeringsramar uttryckta i form av nybörjarplatser som årligen fastställs av riksdagen, dels utbildningens längd, kostnad per utbildningsplats samt kringkostnader såsom administration vid högskoleenheterna m.m.

Staten ger bidrag till kommuner och landstingskommuner för driften av den kommunala högskoleutbildningen. Statsbidraget täcker för närvarande 25-35 % av de totala kostnaderna för utbildningen. Under långtidsbudgetperioden antas bidraget vara oförändrat.

Kostnaderna för den grundläggande högskoleutbildningen beräknas öka med drygt 2 % under långtidsbudgetperioden som en konsekvens av redan fattade beslut om dimensioneringsökningar. Till största delen hänför sig dessa kostnader till den reformerade ingenjörsutbildningen. Kostnadsök-

ningen motsvaras delvis av minskningar av anslag till gymnasieskolans tekniska linje.

Under 1980-talet har antalet nybörjare i högskolan varit relativt konstant, ca 45 000. Antalet studerande på fristående kurser och lokala linjer har varierat mer och de senaste åren legat på ca 35 000. Utbyggnaden av den nya ingenjörsutbildningen fram till budgetåret 1993/94 innebär att antalet nybörjare i högskolan successivt kommer att öka med ca 5000. I övrigt beräknas antalet studerande vara i stort sett oförändrat under långtidsbudgetperioden.

Förskollärarytbildning ökar med 540 nybörjarplatser fr.o.m. budgetåret 1990/91.

Förslagen i budgetpropositionen innebär att en treårig budget- och planeringsram presenteras för den grundläggande högskoleutbildningen. Under perioden skall övervägas olika åtgärder för ett förbättrat kapacitetsutnyttjande i högskolans utbildningar.

Fr.o.m. budgetåret 1993/94 kommer anslagen till högskolans grundläggande utbildning att anvisas högskolevis. De lokala högskoleorganen kommer då att få svara för den närmare fördelningen av de samlade resurser som idag anvisas under de fem s.k. sektorsanslagen och under anslaget till lokala och individuella linjer samt fristående kurser. Samtidigt kommer högskolans anslagssystem att omfattas av de nya former för budgetprocessen som riksdagen tidigare beslutat om.

Forskning

Forskning och forskarutbildning inom högskolan bekostas genom fakultetsanslagen, som anvisas till elva högskoleenheter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Högskoleenheter med fakultetsorganisation finns på sju orter i landet. Fakultetsanslagen avser inte bara det universitet eller den högskola, dit resp. fakultetsnämnd är knutet, utan är gemensamma för flera högskoleenheter.

Anslagen till forskning och forskarutbildning m.m. inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde uppgår innevarande budgetår till drygt 5 miljarder kr. Fakultetsanslagen utgör härav ca 2,8 miljarder kr. medan forskningsrådets anslag sammanlagt är ca 800 milj.kr. Ytterligare en omfattande post i forskningsbudgeten utgörs av de ersättningar för klinisk utbildning och forskning som utgår till vissa landstingskommuner/kommuner enligt avtal om samarbete om läkarutbildning och forskning m.m., 1,2 miljarder kr.

I februari 1990 framlades en proposition om forskning. Propositionen omfattar treårsperioden 1990/91–1992/93. Den totala satsningen på forskning belöper sig till 1 miljard kr. Härav kommer merparten, ca 635 milj. kr., att röra förstärkningar för grundforskning och forskarutbildning inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Beloppet fördelar sig med 256, 205 resp. 176 milj. kr. på de tre budgetåren.

Förstärkningarna inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde rör framför allt studiefinansieringen inom forskarutbildningen (100 milj. kr.), utrustning och lokaler (192 milj. kr.), rådsorganisationen (80 milj. kr.) samt internationellt forskningssamarbete (68 milj. kr.).

Andra föreslagna förstärkningar inom högskolan är forskartjänster inom humanistisk och matematisk-naturvetenskaplig fakultet (50 milj. kr.) och forskningsstödande åtgärder vid mindre och medelstora högskolor (30 milj. kr.). Bland förstärkningarna inom ramen för sektoriellt motiverade prioriteringar märks främst miljöforskning (41 milj. kr.) och materialteknik (10 milj. kr.).

Studiestöd

Utgiften för det statliga studiestödet påverkas av ett flertal faktorer. De viktigaste är antalet studerande på gymnasial- och eftergymnasial nivå, räntnivån samt pris- och löneutvecklingen.

Anslaget för studiehjälp uppgår för budgetåret 1990/91 till ca 2,6 miljarder kronor. Utgifterna för studiehjälpen styrs framför allt av antalet studerande på gymnasial nivå. Under långtidsperioden beräknas antalet studiehjälpsberättigade elever minska något motsvarande en utgiftsminskning på ungefär 35 milj. kr.

Den 1 januari 1989 infördes ett i väsentliga delar reformerat studiemedelsystem. De nya reglerna innebär bl.a. att studiemedlens bidragsdel räknas upp med hänsyn till storleken av basbeloppet, att medlen för studielån finansieras utanför statsbudgeten genom att riksgäldskontoret lånar ut de erforderliga medlen till CSN till en ränta som motsvarar kontorets upplåningskostnader samt att låntagarna årligen återbetalar sina studieskulder med ett belopp om fyra procent av sin inkomst. För budgetåret 1990/91 uppgår anslaget för studiemedel m.m. till ca 2,8 miljarder kronor.

Utgiftsstyrande faktorer för studiemedelsanslaget är basbeloppets storlek, upplåningsränta i riksgäldskontoret samt löneutvecklingen i samhället. I den mån CSN:s ränteutgifter till riksgäldskontoret inte täcks genom återbetalning av låntagarna regleras underskottet genom ett bidrag över statsbudgeten. Den totala skuldstocken stiger relativt snabbt vid långtidsperiodens början då få låntagare har påbörjat återbetalningen i full omfattning. Detta innebär en kraftig ökning av ränteutgifterna. Efter hand som fler låntagare övergår till förvärvsarbete ökar också återbetalningarna. I slutet av långtidsperioden uppskattas den årliga återbetalningen närma sig 800 milj. kr. Belastningen på anslaget minskar därigenom i motsvarande grad. Dessa faktorer, kraftigt ökade ränteutgifter och en långsam återbetalningstakt, innebär att anslaget beräknas öka med i genomsnitt 4 % årligen. Det bör emellertid framhållas att beräkningarna fortfarande är osäkra framför allt därför att det, med de begränsade erfarenheter av det nya studiemedelsystemet som för närvarande finns, är svårt att förutse storleken av in- och utbetalningar av studielån.

Anslaget till vuxenstudiestöd m.m. finansieras av en särskild vuxenutbildningsavgift som för närvarande är 0,27 % av lönesumman. För budgetåret 1990/91 uppgår anslaget till knappt 1,5 miljarder kr. Förutom vuxenstudiestödsanslaget finansierar avgiften också tidsersättning vid vissa vuxenutbildningar, bidrag till de fackliga organisationernas centrala kursverksamhet och till en del anslaget bidrag till studieförbunden. Vuxenstudiestödsanslaget innefattar ett särskilt vuxenstudiestöd för längre studier, korttidsstudiestöd

och medel för uppsökande verksamhet på arbetsplatser. Intäkterna från vuxenutbildningsavgiften är beroende av löneutvecklingen i samhället.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Kultur- och mediefrågor

Inom *kulturverksamheten* anslås medel till centrala och regionala myndigheter och institutioner, organisationer och föreningar m.fl. inom områdena teater, dans, musik, bibliotek, bildkonst, konsthantverk, arkiv, museer och utställningar samt till konstnärstöd och samekulturen. De totala statsutgifterna för kulturverksamhet beräknas för budgetåret 1990/91 uppgå till 2,2 miljarder kr. Kulturinstitutionerna finansierar en del av sin verksamhet genom inkomster från entréavgifter m.m.

Under budgetåren 1989/90–1991/92 förstärks kulturområdet med 300 milj. kr. För detta har ett omfattande översyns- och utvecklingsarbete satts igång. I den andra etappen för budgetåret 1990/91 föreslås bl.a. insatser för att förstärka kulturlivet i hela landet och för att öka barns och ungdomars möjligheter att möta kultur. Insatser inom dessa områden aviseras också för budgetåret 1991/92.

En proposition med förslag till arkivlag m.m. har förelagts riksdagen under våren. I forskningspropositionen föreslås ökning av medlen till forskning inom kulturområdet.

Inom *medieområdet* handläggs frågor om radio och TV, film och video, dagspress, kulturtidskrifter, fonogram, litteratur, bokhandel, nordiskt och europeiskt mediasamarbete samt vissa stöd till handikappade. De statliga utgifterna uppgår för budgetåret 1990/91 till ca 800 milj. kr.

Under våren 1990 har en proposition om våldsskildringar i rörliga bilder m.m. förelagts riksdagen. Förslagen innebär bl.a. att medel avsätts för förbättrad tillsyn på videomarknaden.

Under våren 1990 har dessutom en proposition förelagts riksdagen om reformerat presstöd med förslag till nya beräkningsgrunder, anslagsberäkningar m.m. Förslagen innebär en ökning av stödet till dagspressen.

IX. Jordbruksdepartementet

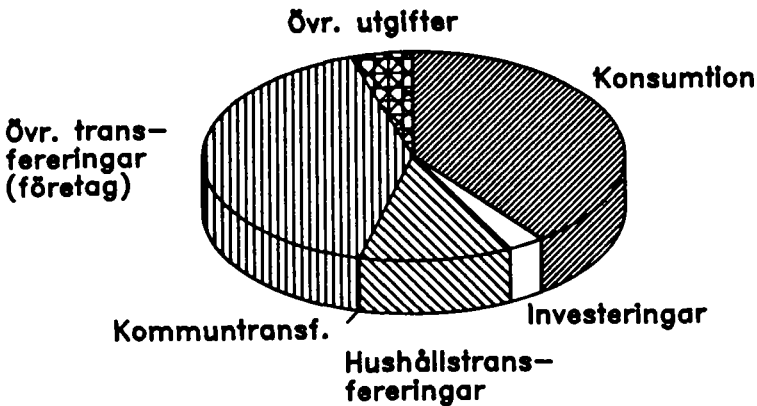
Milj. kr., 1990/91 års prisnivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84— 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91— 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	— 6,9 %	8 063	—74	—2 185	—641	—976	—15,1 %
därav							
Jordbrukets rationalisering	— 0,1 %	518	+ 5	— 12	— 11	— 21	— 1,9 %
Prisreglering	—10,0 %	5 489	—70	—2 185	—626	—956	—21,3 %
Skog	— 2,8 %	618	0	0	0	0	0
Forskning, utbildning	0,1 %	1 053	+22	+ 12	0	0	0,8 %

Källa: Riksrevisionsverket och jordbruksdepartementet

Till jordbruksdepartementet hör frågor rörande jordbruk, skogsbruk, fiske, trädgårdsnäring och rennäring samt högre utbildning, forskning och försök för dessa näringar, livsmedelsberedskap, djurskydd, djurens hälso- och sjukvård, livsmedelskontroll och utsädeskontroll samt jakt och viltvård.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Utgifterna består till över hälften av transfereringar, främst stöd till jordbruksföretag i samband med reformeringen av jordbrukspolitiken. Konsumtionsutgifterna avser förvaltningskostnader, av vilka lantbruksuniversitetets och lantbruksverkets kostnader utgör en stor del.

Den framtida jordbrukspolitiken

Huvudfrågorna för jordbruksdepartementet under de kommande åren kommer att vara arbetet med en reformering av den svenska jordbruks- och livsmedelspolitiken.

Regeringen redovisade i oktober 1988 i proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m. (prop. 1988/89:47) behoven av en reformering av livsmedelspolitiken. Den hittillsvarande politiken kännetecknas av en låg grad av måluppfyllelse. Samtidigt bidrar den till inflation och begränsar tillväxtmöjligheterna i ekonomin. Regeringen tillkallade därför en parlamentarisk arbetsgrupp med uppgift att utforma förslag till en ny livsmedelspolitik fr.o.m. år 1990. Arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande *En ny livsmedelspolitik* att den inhemska marknaden för jordbrukets produkter bör avregleras, medan riktade åtgärder för livsmedelsberedskap, miljö- och landskapsvård samt regionala hänsyn bör förstärkas. Efter remissbehandling har regeringen lagt fram förslag som bl.a. innebär att de interna marknadsregleringarna avskaffas medan det nuvarande gränsskyddet bibehålls i avvaktan på resultatet av GATT-förhandlingarna. Avregleringen kommer att medföra en anpassning av dagens överskottsproduktion till den svenska marknadens efterfrågan. För att omställningen av jordbrukssektorn skall ske i socialt acceptabla former föreslår regeringen en rad övergångsåtgärder. Under en femårig övergångsperiod sker bl.a. en successiv nedtrappning av vissa regleringar samt ett temporärt inkomststöd m.m. införs. De riktade åtgärderna för en tryggad livsmedelsberedskap, förbättrad miljö- och landskapsvård samt för vissa regionala hänsyn förstärks. För en effektiv livsmedelsberedskap föreslås en ökad lagring av vissa insatsvaror. Ett särskilt landskapsvårdsstöd för att värna kulturvärden och ett varierat odlingslandskap föreslås också.

Den överenskommelse som träffats vad gäller en reformerad beskattning innebär bl.a. att subventionerna på mjölk skall tas bort fr.o.m. den 1 januari 1991. Härigenom frigörs resurser för en delfinansiering av en höjning av barnbidragen. Kostnaderna för livsmedelssubventionerna kommer för budgetåret 1990/91 därför att minska med 719 milj. kr. Över statsbudgeten utgår budgetåret 1990/91 under anslaget för prisreglerande åtgärder ytterligare 435 milj. kr. som särskild låginkomstsatsning, bl.a. avseende avbytarverksamhet.

Den överenskommelse som träffades inom GATT i april 1989 innebar bl.a. det sammanlagda statliga stödet till jordbruket skall hållas oförändrat under åren 1989 och 1990. De höjningar av ersättningen till jordbruket för inträffade kostnadsökningar och för eget arbete och kapital som godkänts av statsmakterna har därför inte utgått i form av höjda konsumentpriser, utan har finansierats från införselavgifter och med budgetmedel.

Miljöfrågor inom jordbruket m.m.

Riksdagen beslutade i juni 1988 om miljöförbättrade åtgärder i jordbruket. 230 milj. kr. satsas fr.o.m. den 1 juli 1988 t.o.m. 30 juni 1991 på bidrag till ökade investeringar i gödselvårdsanläggningar, viss försöks- och utvecklingsverksamhet samt naturvårdsåtgärder. Regeringen har i sin proposition om en reformerad livsmedelspolitik föreslagit ytterligare åtgärder för att minska användningen av bekämpningsmedel och gödselmedel. I detta sammanhang behandlas den särskilda miljöavgift som tas ut på dessa medel och som används för olika åtgärder som påskyndar en minskning av användningen.

Skogsindustrin har också under år 1989 haft ett högt kapacitetsutnyttjande. Industrins lager av virkesråvara har ökat ytterligare. Utbudet av virkesråvara är alltså stort men ojämnt fördelat över landet. Detta innebär att vissa sågverk i Norrlands inland har problem med virkesförsörjningen.

De av riksdagen hittills beslutade åtgärderna för ökad avverkning har haft en positiv effekt. En varaktig avverkningsökning är möjlig, främst inom privatskogsbruket. Faktorer som kan komma att motverka en sådan ökning är bl.a. långtgående krav på begränsningar för ett aktivt skogsbruk av hänsyn till både ospecificerade och specificerade miljökrav. Programmen för ökad avverkning innebär en massiv satsning på intensifierad rådgivning riktad direkt till de berörda skogsägarna.

Skogsvårdsavgiften betraktas som skogsägarnas bidrag till de allmänna insatserna i vid mening för det svenska skogsbruket. Avgiften skall betalas för jordbruksfastighet som vid fastighetstaxering åsatts delvärdet skogsbruksvärde. Avgiften är avdragsgill. För budgetåren 1989/90 och 1990/91 beräknas inkomsterna från avgiften till 460 milj. kr. per år.

En utvärdering skall göras av skogspolitiken med utgångspunkt i kravet på en fortsatt långsiktig hushållning med landets skogar.

Fiskefrågor

Mot bakgrund av överenskommelsen inom EFTA om liberalisering av handeln på fiskets område och behovet av en effektivisering av den statliga fiskeriadминистраtionen har regeringen i en särskild proposition föreslagit att överenskommelsen godkänns av riksdagen och att riksdagen antar ett förslag till prisreglering på fiske under budgetåret 1990/91 som innebär ett första steg mot en frihandel. Det fortsatta genomförandet av liberaliseringen liksom frågan om den centrala statliga administrationen på fiskets område skall utredas.

X. Arbetsmarknadsdepartementet

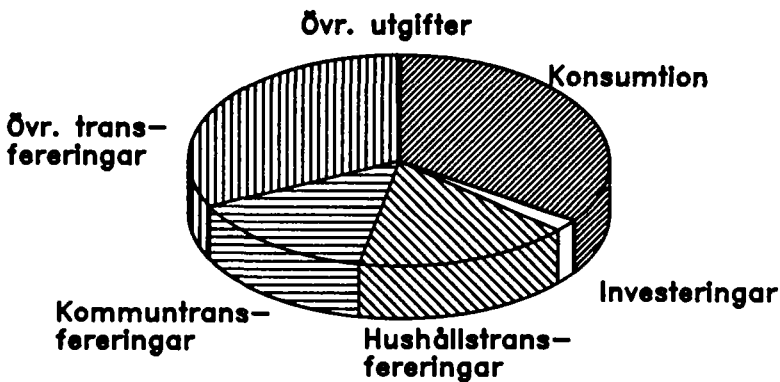
Milj. kr., 1990/91 års prisnivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	– 0,6 %	28 355	+223	–1 762	–813	–56	– 2,2 %
därav							
Arbetsmarknad m.m.	– 6,8 %	11 787	+108	– 21	– 10	0	+ 0,2 %
Arbetslivsfrågor	2,8 %	9 921	+186	0	0	0	+ 0,5 %
Invandring	47,0 %	6 641	– 70	–1 740	–800	–56	–10,0 %

Till arbetsmarknadsdepartementet hör frågor om arbetsmarknad, arbetsliv, invandring och svenskt medborgarskap.

Under perioden 83/84–88/89 minskade utgifterna för sysselsättningsskapande åtgärder med totalt ca 4 miljarder kr. i fasta priser till följd av den förbättrade situationen på arbetsmarknaden. Samtidigt ökade utgifterna för åtgärder för invandrare p.g.a. en kraftig ökad flyktinginvandring.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Merparten av arbetsmarknadsdepartementets totala utgifter är transferreringar, exempelvis bidrag till kommuner för flyktingomhändertagande, utbildningsbidrag och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Konsumtionsutgifter består till stora delar av lönekostnader för den statliga tjänsteproduktionen.

Arbetsmarknad m.m.

Arbetslösheten uppgick till 1,4 % i genomsnitt under år 1989. Långtidsbudgeten har i lågalternativet baserats på en måttlig ökning av arbetslösheten. En förändring av arbetslösheten med en procentenhet under en tid av två

månader innebär att utgifterna för arbetslöshetsersättning förändras med ca 800 milj. kr.

Sysselsättningsskapande åtgärder avser främst statliga, kommunala och enskilda beredskapsarbeten samt åtgärder för långtidsarbetslösa, deltidsarbetslösa samt för flyktingar och andra invandrare. Behovet av beredskapsarbeten är i hög grad avhängigt konjunkturutvecklingen och sysselsättningsläget, vilket innebär att verksamhetens kostnader varierar kraftigt mellan budgetåren. De statliga utgifterna för sysselsättningsskapande åtgärder har beräknats till 1,7 miljarder kronor för budgetåret 1990/91. Härtill kommer ca 850 milj. kr. för statsbidrag till inskolningsplatser för ungdomar.

Kontantstöd vid arbetslöshet utgår dels i form av ersättning från erkända arbetslöshetskassor, dels i form av kontant arbetsmarknadsstöd till personer som står utanför arbetslöshetsförsäkringen. Statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter (95 %) och genom egenavgifter från arbetslöshetskassorna (5 %). Avgiftsmedlen tillförs ett konto hos riksgäldskontoret som benämns "a-kassefonden". Det kontanta arbetsmarknadsstödet finansieras helt över anslag på statsbudgeten.

Kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen bestäms i första hand av antalet kursdeltagare samt av utbildningens längd och innehåll. Antalet deltagare styr också utgifterna för utbildningsbidragen. Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen och utbildningsbidragets storlek fastställs genom särskilda beslut av statsmakterna. Utbildningens innehåll och inriktning bestäms av arbetsmarknadsmyndigheterna.

Arbetslivsfrågor

Arbetslivsområdet innefattar bl.a. verksamheten vid arbetarskyddsverket, arbetslivsforskning samt verksamheten vid arbetsmarknadsinstitutet (Ami), lönebidrag och Samhallgruppen. Myndigheterna inom området är arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen, arbetsmiljöinstitutet och, vad gäller Ami och lönebidrag, arbetsmarknadsstyrelsen. Till området hör också arbetsmiljöfonden och arbetslivscentrum som handhar forskningsfrågor inom arbetslivsområdet. En särskild organisation kommer att inrättas för fördelning av medel ur arbetslivsfonden enligt lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift.

Lönebidrag lämnas till arbetsgivare för att öka möjligheterna för arbetshandikappade att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Inom vissa sektorer kan också ett introduktionsbidrag lämnas vid anställning av arbetshandikappade. Regeringen har nyligen föreslagit att ett utvidgat lönebidrag skall inrättas. Bidraget föreslås kunna lämnas till arbetsgivare som anställer förtidspensionerade. Bidrag lämnas vidare till arbetshjälpmedel, arbetsbiträde åt handikappade samt näringshjälp till handikappade, som vill börja som egna företagare. Utgifterna för dessa stödformer beräknas budgetåret 1990/91 uppgå till ca 5,5 miljarder kronor.

Flexibiliteten i lönebidragssystemet kan väntas öka under långtidsbudgetperioden i syfte att öka omsättningen på platserna och få en större sysselsättningseffekt av anvisade medel.

Arbetsmarknadsinstitutet har de senaste åren fått personalförstärkningar

bl. a. för särskilda insatser riktade till flyktingar och andra invandrare. Förstärkningarna och de särskilda insatserna skall gälla även budgetåret 1990/91. Vidare skall Ami effektivisera sin verksamhet så att väntetiderna för inskrivning kan nedbringas ytterligare. I 1990 års budgetproposition föreslås att ett nytt anslag skall inrättas för uppdragsverksamhet inom den yrkesinriktade rehabiliteringen. Uppdragsverksamheten föreslås rikta sig till försäkringskassorna samt företag och förvaltningar, som vill använda sig av de kunskaper och erfarenheter inom området, som arbetsmarknadsinstitutet har.

Utgifterna för Samhallgruppen beräknas relativt sett fortsätta att sjunka genom att verksamheten effektiviseras och försäljningsintäkterna ökar. Statsbidraget till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare beräknas ligga på en oförändrad nivå.

Utombudgetära frågor inom arbetslivsområdet

En betydande del av verksamheten på arbetsmiljöområdet finansieras genom arbetarskyddsavgiften (f.n. 0,35 %). Dessa medel används för arbetarskyddsstyrelsens, yrkesinspektionens och arbetsmiljöinstitutets verksamhet samt för att finansiera samhällets bidrag till företagshälsovården. Den återstående delen går till arbetsmiljöfonden.

Bidraget till företagshälsovården utgår per ansluten sysselsatt och fastställs genom särskilda regeringsbeslut varje år. En översyn av företagshälsovårdens framtida utbyggnad, bidragssystemets utformning och rehabiliteringsverksamheten beräknas vara avslutad under juni månad år 1990.

Arbetsmiljöfondens medel disponeras för flera olika ändamål. Medlen disponeras dels genom särskilda regeringsbeslut (regionala skyddsombud, bidrag till finansiering av arbetsmiljöinstitutets och arbetslivscentrums verksamhet m.m.) dels genom beslut av fonden (forskningsprojekt etc.).

Riksdagen beslutade i juni 1989 om en lag (1989:484) om arbetsmiljöavgift. Lagen föreskriver att arbetsgivare skall betala en särskild arbetsmiljöavgift om 1,5 % av det i lagen om socialavgifter angivna avgiftsunderlag för folkpensionsavgiften. Avgiften skall avse ersättningar som betalas ut under perioden september 1989 – december 1990. I lagen sägs att avgifterna skall föras till en fond som benämns arbetslivsfonden. Fondens tillgångar skall utgöra bidrag till arbetsgivare för utgifter för rehabiliteringsåtgärder för anställda, för åtgärder för att nedbringa anställdas sjukfrånvaro samt för investeringar för bättre arbetsmiljö. Arbetslivsfonden skall förvaltas av kammarkollegiet. Medel från fonden skall i viss begränsad omfattning skall kunna betalas ut fr.o.m. den 1 juli 1990 och i full utsträckning fr.o.m. den 1 januari 1991. Det föreslås vidare att en begränsad organisation, som skall svara för bidragsprövningen, byggs upp.

Invandring m.m.

De huvudsakliga verksamhetsområdena är invandring och medborgarskap, överföring och mottagande av flyktingar samt statsbidragsgivning till kommunerna för omhändertagande av flyktingar.

Kostnadsutvecklingen styrs främst av inströmningen av asylsökande och

flyktingar, den tid dessa måste tillbringa i förläggningar samt den norm enligt vilken staten ersätter kommunerna för mottagandet av flyktingar.

Tillströmningen av asylsökande har hittills under budgetåret 1989/90 varit mycket stor och således medfört stora påfrestningar i mottagandet för såväl invandrarverket som kommunerna och allt högre kostnader för samhället. Vid kalenderårskiftet vistades 26 000 personer i förläggningar, varav tillfälliga inkvarteringslösningar måst tillgripas för drygt 21 000. Totalt beräknas ca 35 000 personer komma att ha sökt asyl vid utgången av innevarande budgetår, vilket kan jämföras med ca 3 000 personer under början av 1980-talet och drygt 18 000 personer under år 1988.

Regeringen har därför under innevarande budgetår vidtagit åtgärder i syfte att klarare avgränsa den krets som kan ges möjlighet att få stanna i Sverige. De slutliga effekterna av regeringens åtgärder väntas under budgetåret 1990/91 bli en mer "normal" inströmning av asylsökande. Förläggningarna skulle därmed succesivt kunna börja avvecklas under förutsättning att kommunerna tar emot flyktingar i förväntad takt.

Avvecklingen av förläggningarna är emellertid inte enbart beroende av att antalet asylsökande minskar. Kommunerna måste också kunna ta emot och ordna bostäder åt de flyktingar som lämnar förläggningarna. Av de drygt 26 000 personer som vid slutet av år 1989 vistades i förläggningar, hade närmare 7 000 fått beslut om uppehållstillstånd i Sverige och borde därmed ha befunnit sig ute i samhället om kommunerna inte hade haft sådana svårigheter att finna bostäder åt dem. De tillfälliga förläggningslösningar som nu finns, bedöms därför inte kunna avvecklas fullständigt förrän till budgetåret 1994/95 – allt under de förutsättningar som har angetts för inströmning och utplacering i kommunerna.

Regeringen har i en särskild proposition tidigare i år lagt fram förslag om ett nytt statsbidragssystem för ersättning till kommunerna för deras kostnader för flyktingomhändertagandet. Statsbidrag kommer enligt förslaget att utgå i form av ett engångsbelopp för varje flykting och skall även täcka kommunernas kostnader för de vuxna flyktingarnas svenskundervisning. Det nya ersättningssystemet innebär en i stort sett oförändrad kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna.

Förslagen till anslag för budgetåret 1990/91 omfattar totalt 6 641 milj. kr., varav ca 2 466 avser olika bidrag och transfereringar. Omhändertagandet i förläggningar beräknas kosta 3,9 miljarder kr.

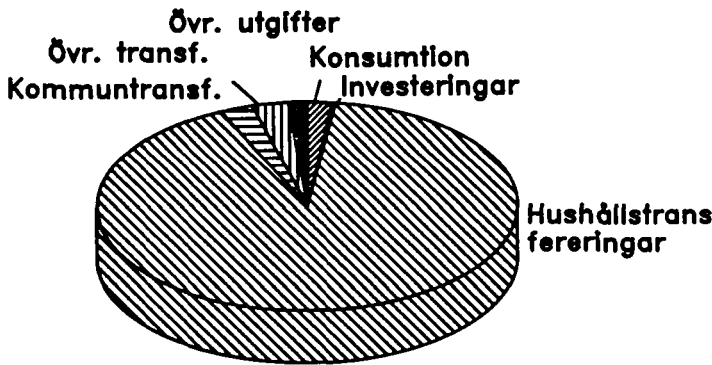
XI. Bostadsdepartementet

Milj.kr., oförändrad pris- och lönenivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	– 2,8	25 945	457	– 1 658	– 1 643	– 1 978	– 3,7
därav							
Räntebidrag	10,7	22 550	– 212	– 1 365	– 1 494	– 1808	– 4,3
Bostadsbidrag	1,8	1 345	735	– 230	– 145	– 165	2,9

Bostadsdepartementets verksamhetsområde omfattar frågor om bostadsförsörjning, planläggning av markanvändning och bebyggelse, hushållning med naturresurser, energihushållning i bebyggelse, byggnads-, lantmåteri-, fastighetsdata- och kartfrågor samt frågor om stöd till idrotten. Naturresursfrågorna kommer att föras över till miljödepartementet inom kort.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



En mycket stor del av utgifterna utgörs av transfereringar till hushåll, främst räntebidrag.

Ränte- och bostadsbidrag m. m.

Statsutgifterna inom ändamålsgruppen domineras av räntebidrag för bostadsbyggande. Vid ny- och ombyggnad täcker räntebidragen skillnader mellan den s. k. garanterade räntan och marknadsräntan för bostadslån och underliggande kredit. Räntebidrag lämnas även till vissa underhålls-, reparations- och energiåtgärder. Utgifterna för räntebidrag påverkas av

räntenivå och produktionspriser samt av produktionsvolymerna och deras fördelning på upplåtelseform. Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

Staten delfinansierar bostadsbidrag till barnfamiljer och vissa hushåll utan barn (ungdomar). Det statliga stödet omfattar även bidrag och lån till bostadsförbättring m. m. samt vissa ränte- och amorteringsfria tillägglån. De reformförslag inom bostadsbidragssystemet som nyligen förelagts riksdagen (prop. 1989/90: 144) innebär ökade utbetalningar under budgetåret 1991/92.

Trots att bostadsbyggandet har ökat kraftigt under senare år är det bostadsbrist i flertalet kommuner. De senaste årens överhettning på byggmarknaden har lett till snabba kostnadsökningar inom ny- och ombyggnadsverksamheten. Regeringen har genomfört en rad åtgärder i syfte att upprätthålla en tillräckligt stor produktion av bostäder till rimliga priser. Annat byggande än nyproduktion av bostäder har begränsats i hela landet, speciellt i storstadsregionerna. Även ombyggnad av bostäder med statligt stöd har begränsats, dels genom ramar för bostadslån, dels – tills vidare – genom minskade statliga räntesubventioner. Överenskommelser har träffats med dels byggentreprenörerna, dels de större byggherrarna om att producera tillräckligt många bostäder till rimliga priser.

Översyn av bostadsfinansieringen

Regeringen avser att senare under år 1990 lämna förslag till riksdagen om en ny bostadsfinansiering.

Utanför statsbudgeten

Fr. o. m. den 1 juli 1985 svarar Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, för finansieringen av de statliga bostadslånen. Bottenlånen finansieras på kapitalmarknaden.

Naturresurslagen m. m.

En proposition med förslag till ändring i lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m. m. överlämnades nyligen till riksdagen. Propositionen (1989/90: 126) redovisar förslag till nya regler för det kommunala inflytandet vid prövning av vissa industrianläggningar m. m.

Frågor kring utnyttjande och skydd av våra kust- och havsområden uppmärksammas alltmer. Det ankommer nu på plan- och bostadsverket att fullfölja havsresursdelegationens utvecklingsarbete i de delar det berör fysisk planering i landets kust- och havsområden.

Det har visat sig att ADB-tekniken ger stora möjligheter till rationella lösningar för att ordna kunskapsförsörjningen för fysisk planering och naturresurshushållning. Regeringen har därför tagit initiativ till en utvecklings- och försöksverksamhet inom området.

XII. Industridepartementet

Milj. kr., 1990/91 års prisnivå

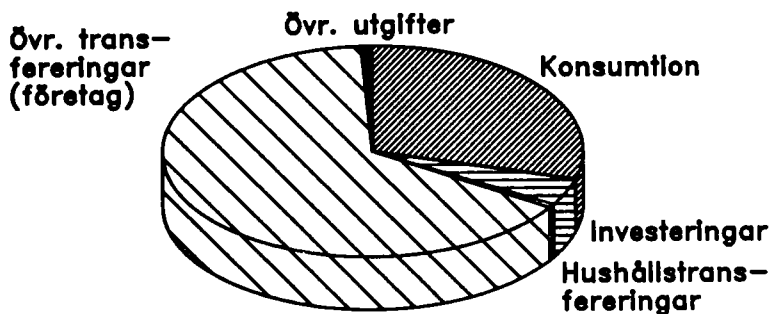
	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	–14,6 %	6 338	+267	–311	–490	–10	–2,2 %
därav							
Industri m.m.	–27,2 %	518	0	–85	–75	0	–8,8 %
Regional utveckling	9,4 %	2 322	–100	0	–100	0	–2,2 %
Exportkrediter	–14,6 %	152	+2	+1	–5	–5	–0,2 %
Statsägda företag m.m.	–19,1 %	604	–427	–42	–10	–10	–33,9 %
Teknisk utveckling m.m.	–9,7 %	1 650	+61	+69	–300	0	–2,7 %
Energi	–22,4 %	857	+745	–256	0	0	+11,0 %

Källa: Riksrevisionsverket och industridepartementet

Till departementets verksamhetsområden hör: allmänna riktlinjer för näringspolitiken, regionalpolitik, industrins struktur- och branschfrågor, frågor om små och medelstora företag, frågor om industrins finansiering, bl. a. vissa exportkreditfrågor, vissa frågor om multinationella företag och internationella investeringar, teknisk forskning och utveckling, patent- och registreringsverksamhet, teknisk kontroll, provning och mätning, mineralförsörjning, hantverk och hemslöjd, turism och rekreation samt flertalet statsägda företag.

Verksamheterna inom industridepartementets ansvarsområde syftar till att främja ekonomisk tillväxt, rättvis fördelning av välbästandet i olika delar av landet samt trygga behovet av en billig och säker energiförsörjning.

Redovisningen av industridepartementets verksamhet har delats in i sex olika områden: småföretagspolitik, teknikpolitik, turistpolitik, mineralpolitik, energifrågor och regionalpolitik. Inom varje område redovisas kort verksamhetens syfte och hur insatserna påverkar ekonomin och därigenom statsbudgetens och socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter. Vidare redovisas förändringar inom respektive område, föranledda av statsmaktsbeslut.



Industridepartementets utgifter består till ca 2/3 av transfereringar till statliga och privata bolag. Transfereringarna avser bl.a. branschfrämjande åtgärder och bidrag till omsättningsskatt på värdepapper, i samband med bildandet av ett statligt holdingbolag.

Småföretagspolitik

Småföretagen svarar för mycket av den tekniska och kommersiella förnyelsen i näringslivet och bidrar till regional balans. De utgör ett viktigt komplement till större företag, bl.a. som underleverantörer. En kontinuerlig nyetablering av företag medverkar till att nya idéer provas på marknaden.

Småföretag hindras dock ofta i sin utveckling genom att de saknar kompetens, information och tillgång på riskkapital samt genom att de besväras av komplicerade regelverk. Av dessa skäl blir tillväxten i småföretagssektorn lägre, hindras många företagsetableringar samt inträffar onödiga konkurser. Det är ett samhällsekonomiskt intresse att avhjälpa dessa brister.

Småföretagspolitiken syftar till att främja etableringen av nya effektiva och lönsamma företag samt att stimulera tillväxt, produktivitet och förnyelse hos befintliga småföretag. Det gäller såväl tillverkande företag som tjänsteföretag. Medlen är bl.a. förbättrad försörjning med information, kompetens och riskkapital samt en strävan efter regelförenkling. Viktiga organ för att föra ut de riktade åtgärderna är främst de regionala utvecklingsfonderna.

Den näringspolitiska propositionen tar upp insatser som syftar till en förstärkt kompetensutveckling, tekniksspridning och underleverantörsutveckling. Utvecklingsfondernas målgrupp vidgas till att omfatta i princip alla småföretag. Vidare föreslås att särskilda medel avsätts för bl.a. åtgärder på design- och miljöområdena.

Teknikpolitik

Syftet med teknikpolitiken inom näringspolitiken är att uppnå tillväxt genom förbättrad produktivitet och konkurrensförmåga i svensk industri.

För att uppnå detta syfte arbetar teknikpolitiken med två typer av insatser. De avser dels att främja utveckling av ny teknik genom *teknisk FoU*, dels att

effektivisera användningen av teknik genom insatser i den *tekniska* infrastrukturen.

I forskningspropositionen 1990 föreslås att ett teknikvetenskapligt forskningsråd (TFR) inrättas. Genom överföringen skall det disponera 323 milj.kr. under treårsperioden 1990/91-92/93.

Verksamheten vid STU kommer att koncentreras mot tillämpad teknisk forskning och teknisk utveckling som en följd av att TFR inrättas och tar över ansvaret för teknisk grundforskning.

Turist- och rekreationssektorn

Sedan mitten av 1970-talet finns en sammanhållen turist- och rekreationspolitik i Sverige. Målen är "dels att genom marknadsföringsåtgärder och utveckling av turistnäringen åstadkomma förbättring i svensk bytesbalans, regionalpolitiska och sysselsättningsmässiga effekter m m. dels genom generella åtgärder inom olika områden förbättra möjligheterna för breda folkgrupper till turism och rekreation på fritiden".

Turistrådet går över till treårsbudgeten från och med 1991/92. En särskild strukturplan kommer att ligga till grund för treårsprogrammen.

Mineralpolitik

Mineralråvarukommittén har i sitt betänkande *Prospekteringspolitik* bl a lagt fram förslag om prospekteringsverksamheten i Sverige. Med utgångspunkt i detta betänkande övervägs för närvarande inom regeringskansliet statens framtida roll och formerna för statliga insatser inom prospekteringsområdet.

Energipolitik

Den pågående omställningen av energisystemet har som syfte att landets behov av energi varaktigt skall kunna tillgodoses på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomiska, sociala och miljöpolitiska mål.

Alla energislag utom inhemska bränslen belastas med differentierade punktskatter. För budgetåret 1990/91 beräknas den allmänna energiskatten uppgå till 16,2 miljarder kr. De särskilda avgifterna och skatterna på svavelhaltigt bränsle, oljeprodukter m.m., viss elektrisk kraft och mot förorening beräknas uppgå till sammanlagt ca 2,5 miljarder kr. Bensinskatten och kilometerskatten beräknas uppgå till 18,7 resp. 3,4 miljarder kr.

Enligt riksdagens beslut har hela energiområdet belagts med mervärdesskatt från den 1 mars 1990.

Inkomster från försäljning av olja och oljeprodukter från beredskapslager tillförs budgetens inkomstsida. Dessa inkomsters storlek påverkas av bl.a. prisutvecklingen på olja och oljeprodukter.

Beslut om avveckling av kärnkraften innebär att en del av eltillförseln måste ersättas med annan elproduktion. Behovet av ny elproduktionskapacitet kommer att medföra ökade samhällsekonomiska kostnader. Den nya produktionskapacitet som kommer att ersätta kärnkraften blir avsevärt dyrare vilket efter hand kommer att medföra prishöjningar på el.

Regionalpolitikens mål är att främja en rättvis fördelning av välfärden mellan människor i olika delar av landet, bidra till en balanserad befolkningsutveckling så att en betydande valfrihet beträffande bosättning främjas samt att understödja en rationell produktion till förmån för en god ekonomisk tillväxt. Den regionala utvecklingen påverkas av åtgärder inom så gott som alla politikområden.

Inom industridepartementets område består de regionalpolitiska insatserna bl.a. av åtgärder för företags- och teknikutveckling samt av stöd i samband med investeringar och glesbygdsinsatser. Det regionalpolitiska stödet till företag syftar främst till att skapa varaktiga sysselsättningstillfällen i de regioner i landet som drabbats av undersysselsättning och arbetslöshet. Ökad vikt har på senare år lagts vid åtgärder för att allmänt förbättra näringslivsmiljön i de prioriterade regionerna vad gäller utbildning, kommunikationer, teknisk kompetens m. m.

Dessa löpande regionalpolitiska insatser har under senare år kompletterats med ett flertal särskilda insatser i regioner med omfattande strukturförändringar inom näringslivet.

XIII. Civildepartementet

Milj. kr., 1990/91 års prisniva

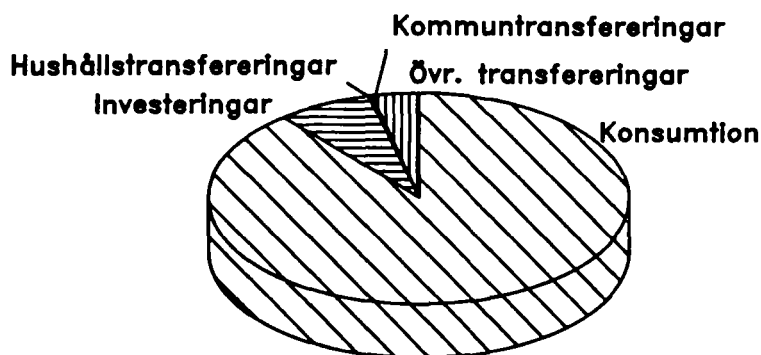
	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	– 0,6 %	15 734	–1 572	+57	+17	–4	–2,5 %
därav							
Statlig personalpolitik, rationalisering, revision, statistik m.m.	+ 5,2 %	5 606	–1 639	–24	– 2	–4	–8,5 %
Polisväsendet	0,9 %	7 959	+ 60	+71	+19	0	0,4 %
Länsstyrelserna	–13,5 %	1 361	0	0	0	0	0,0 %

Källa: Riksrevisionsverket och civildepartementet

Civildepartementet ansvarar för samordning av arbetet med att förnya den offentliga sektorn.

Verksamheten omfattar härutöver allmänna frågor om den statliga förvaltningen, formerna för styrning och organisation av statlig verksamhet liksom formerna för myndigheternas anslagsframställning och resultatredovisning, statlig rationalisering och revision, budgetutveckling, statistik, datafrågor, statlig löne- och personalpolitik, länsstyrelserna, kommunerna, lands- tingen och kommunalförbunden, polisväsendet, pris-, konkurrens- och konsumentfrågor, svenska kyrkan och andra trossamfund, folkrörelserna och kooperationen, ungdomsverksamhet, jämställdhet mellan kvinnor och män samt samhällsinformation. Verksamheten omfattar även de kungliga hov- och slottsstaterna.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Huvuddelen av departementets utgifter avser konsumtion, som till största delen består av löner. Investeringarna utgörs i huvudsak av ADB-investe- ringar och utrustning till polisen.

Utgiftsstyrande funktioner

Flertalet anslag som civildepartementet svarar för på statsbudgetens utgifts-sida avser förvaltningskostnader för myndigheterna. Pris- och löneutvecklingen är således de främsta faktorerna som påverkar kostnadsutvecklingen inom civildepartementets område.

Till de faktorer som styr utgifterna hör de avtal som träffas mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden. Statliga avtal bestämmer utgifterna bl.a. på anslagen till täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m., trygghetsåtgärder för statsanställda m.fl., bidrag till kompetensutveckling inom det statligt reglerade området, bidrag till förnyelsefonder på det statligt reglerade området samt bidrag till stiftelsen Statshälsan. Andra faktorer som har betydelse för utgifterna är brottsutvecklingen och hur stor del andel av brotten som kommer till polisens kännedom.

Förnyelse av offentlig sektor

Civildepartementet ansvarar för samordning av arbetet med att förnya den offentliga sektorn. Viktiga utgångspunkter för förnyelsearbetet är att uppnå en ökad effektivitet och produktivitet. I detta syfte måste åtgärder av strukturell karaktär vidtas. En omstrukturering av den offentliga sektorn kan i betydande utsträckning påverka statsbudgetens utgifter. Det gäller bl.a. frågor om huvudmannaskap för olika verksamheter. Det måste fortlöpande övervägas om en verksamhet skall bedrivas i statlig, kommunal eller landstingskommunal regi eller om kooperativa former eller privat verksamhet är att föredra. Finansieringsformen bör anpassas efter verksamhetens art.

Inom ramen för ett offentligt huvudmannaskap kan olika verksamhetsformer användas. Vissa verksamheter bör ske i myndighetsform. Andra kan bedrivas under mer affärsmässiga former. Vilken verksamhetsform som skall väljas bör prövas utifrån förutsättningarna för resp. verksamhet. Oavsett vilken form som används måste den form väljas som bäst främjar en effektiv verksamhet.

För att höja effektiviteten inom den statliga verksamheten förändras bl.a. styrformerna. Myndigheterna ges ett ökat ansvar för resultaten av verksamheten och ökade befogenheter att avgöra hur verksamheten skall bedrivas. Den omläggning av budgetprocessen som nu successivt görs för i princip hela den civila statsförvaltningen syftar till att öka resultatorienteringen och att möjliggöra en fördjupad verksamhetsprövning vart tredje år.

För att underlätta för förvaltningsmyndigheterna att genomföra nödvändiga förändringar behövs ett verksamhetsorienterat stöd på flera områden, t.ex. i fråga om ekonomi- och resultatstyrning, löne- och personalpolitik, användning av ADB, organisationsutveckling, förvaltningsproduktion och ledningsfrågor. En ny organisation för detta stöd utreds.

Polisväsendet

Under åren 1984 och 1985 genomfördes en omfattande reformering av polisväsendet, som bl.a. innebar ändrade arbetsuppgifter för rikspolisstyrelsen, en ny regional polisorganisation i vissa län, nya arbetsformer på regional och lokal nivå samt förbättrad utbildning och rekrytering. I skilda sammanhang har en vidareutveckling av reformen aktualiserats. En samlad redovisning av

olika polisfrågor tas upp i en särskild proposition.

Polisen har i likhet med många andra offentliga verksamheter personalförsörjningsproblem vilket tagit sig uttryck i ett ökat antal övriga avgångar. Detta beror i första hand på den allmänna bristen på arbetskraft.

Genom det ökade antalet övriga avgångar överensstämde inte behovet av polisaspiranter med de prognoser som bl.a. utgjort underlag för statsmakernas beslut om antalet antagningar till polisens aspirantutbildning.

I mitten av 1980-talet fanns ett överskott av utbildade poliser. Detta lag till grund för beslut om minskade intagningar till aspirantutbildningen. Under fyra år antogs 200 resp. 150 aspiranter. Genom ökade avgångar från polisyrket ersattes överskottet av ett underskott som f.n. uppgår till c:a 400 poliser. Budgetåret 1989/90 ökades intagningen från 360 till 600 aspiranter. För budgetåret 1990/91 föreslås en intagning av 800 aspiranter. Den ökade intagningen av polisaspiranter påverkar utgifterna under de tre första budgetåren under långtidsbudgetperioden. Polisaspirantutbildningen är treårig vilket innebär att vakansläget inte kommer att påverkas i större omfattning de närmaste åren trots den ökade intagningen av polisaspiranter. Besluten och förslagen om den ökade intagningen av polisaspiranter till polishögskolan påverkar långtidsbudgetberäkningarna genom ökade kostnader för bl.a. löner och utrustning för aspiranterna.

De avtalsstyrda anslagen

Utgiftsutvecklingen på anslaget till *täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m.* styrs av de kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor som träffas mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden. Avtal har nu träffats för åren 1989 och 1990. För tiden därefter saknas kollektivavtal. Lönesumman för statligt reglerade tjänster uppgår till ca 106 miljarder kr. inkl. sociala avgifter. Varje procents löneökning motsvarar således utgifter om drygt 1 miljard kr. Den 1 januari 1991 överförs arbetsgivaransvaret för lärare från staten till kommunerna. Detta innebär att utgifterna för de arbetsstyrda anslagen beräknas minska under långtidsbudgetperioden.

Anslaget till *trygghetsåtgärder för statsanställda m.fl.* har sin grund i ett nytt trygghetsavtal som träffats mellan parterna. Det nya avtalet innebär bl.a. att bättre förutsättningar finns för att inom staten kunna genomföra de strukturförändringar som kommer att krävas. Genom det nya avtalet och de medel som parterna avsatt för olika trygghetsåtgärder bör sådana förändringar kunna ske på ett för alla berörda acceptabelt sätt.

Även anslaget till bidrag till *kompetensutveckling på det statligt reglerade området* har sin grund i ett avtal. Över anslaget finansieras olika åtgärder för att höja kompetensen i statsförvaltningen. Sådana åtgärder kan vara utbildning, studiecirkel, arbetsrotation, utbytestjänstgöring mm. Åtgärderna bör kunna leda till bättre förutsättningar att utveckla verksamheten inom stora delar av den statliga förvaltningen.

Stöd till vissa organisationer

Det statliga stödet till folkrörelserna redovisas under flera huvudtitlar på statsbudgeten. Föreningsbidragen uppgår till sammanlagt ca 3,5 miljarder

kr. Till detta kommer olika uppdragsersättningar om ca 1,6 miljarder kr. De största utgifterna går till stöd till folkbildning, idrott, ungdom, handikappade, humanitära ändamål, fria trossamfund m.m. Inom civildepartementets ansvarsområde finns främst olika former av stöd till ungdomsverksamhet.

Stödet till folkrörelserna styrs av ett mycket stort antal regler och förordningar. Principerna för statens stöd till föreningslivet kommer att omprövas. Bl.a. bör avsikten med bidragsgivningen bli tydligare. Formerna för att bedöma effekter av stöden skall också utvecklas.

Samordnad länsförvaltning

En ny regional statlig förvaltning skall genomföras fr.o.m. den 1 juli 1991. I varje län bildas en ny länsstyrelse av de verksamheter som idag bedrivs av länsvägnämnden, länskolnämnden, lantbruksnämnden och den nuvarande länsstyrelsen. Reformen syftar till att stärka statens representation i länen genom att en myndighet skapas som på ett allsidigt och kompetent sätt kan väga olika sektoriella intressen mot varandra och ta hänsyn till regionala förhållanden. En starkare regional statlig myndighet gör det dessutom lättare att från central nivå i ökad utsträckning delegera uppgifter till regional och lokal nivå. De nya länsstyrelserna skall verka som sammanhållna regionala statliga organ med ansvar för uppföljning och utvärdering av gjorda insatser från ett samlat regionalt perspektiv.

ADB, statistik m.m.

Anslaget för anskaffning av ADB-utrustning föreslås för budgetåret 1990/91 uppgå till 784,5 milj. kr. Som ett led i införandet av en ny besluts- och finansieringsordning för bl.a. ADB-investeringar kommer fr.o.m. budgetåret 1990/91 en annan finansieringsform än detta anslag att prövas för vissa myndigheter.

I årets budgetproposition föreslås en treårig budgetram för statistiska centralbyråns verksamhet. En tyngdpunktsförskjutning görs mot statistik som rör ekonomi, fördelningspolitik, miljö och EG-integrationen. För att åstadkomma en bättre anpassning av statistiken till nya statistikbehov kommer den beslutsmodell som tillämpas för statistiken att ses över i riktning mot ett ökat användaransvar och bättre samordning av tvärsektoriella statistikbehov. Även strukturella förändringar av statistikproduktionen kan komma att övervägas.

Marknadsfrågor

Den ekonomiska politiken är inriktad på att stärka utbudssidan i svensk ekonomi och att stärka konkurrens och effektivitet i såväl privat som offentlig verksamhet. Konkurrensfrågor har också fått en ökad tyngd i arbetet med att närma EFTA och EG. En utredning om förstärkt konkurrenspolitik har tillsatts mot bl.a. denna bakgrund (C 1989:03). Statens pris- och konkurrensverks uppgifter inriktas allt mer mot att främja en önskvärd konkurrens inom näringsliv och offentlig verksamhet.

XIV. Miljödepartementet

Milj.kr., 1990/91 års prisnivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	– 9,3 %	1 018	–170	+ 14	–25	0	–4,8 %

Källa: Riksrevisionsverket och miljödepartementet

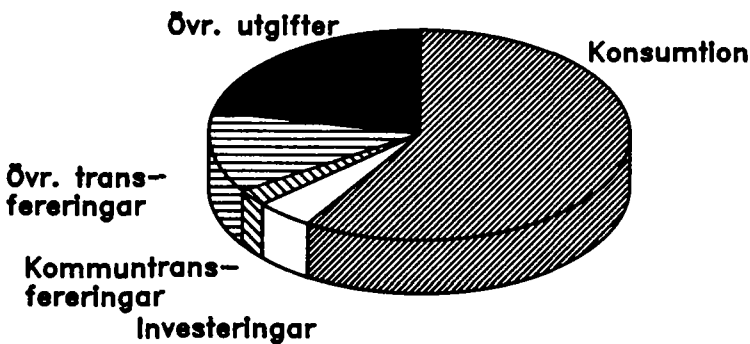
Till miljödepartementet hör frågor om:

- miljövärd, innefattande miljöskydd, naturvård, miljöforskning och avfallsforskning,
- kemikaliekontroll,
- hantering av radioaktivt och annat avfall,
- strålskydd,
- säkerhet inom kärnenergi- och elenergiområdena,
- fysisk riksplanering.

I början av januari i år offentliggjorde statsministern vissa planerade ändringar i fördelningen av ärenden mellan några departement. De planerade ändringarna i ärendefördelningen innebär att energipolitiska frågor flyttas från miljö- och energidepartementet till industridepartementet. Miljö- och energidepartementet byter därmed namn till miljödepartementet och tar över frågor om den fysiska riksplaneringen från bostadsdepartementet. Förändringarna planeras genomföras under maj månad 1990.

Här redovisas utgifterna för de verksamhetsområden som hör till miljödepartementet.

Realekonomisk fördelning av utgifterna



Huvuddelen av utgifterna på denna huvudtitel avser konsumtion, som i sin tur till största delen består av löner. De största övriga utgifterna är bidrag till länsstyrelser och kommuner för sjökalkning.

Mål och andra utgiftsstyrande faktorer

Riksdagens beslut våren 1988 med anledning av regeringens proposition om miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85, JoU 23, rskr. 373) bildar utgångspunkten för det fortsatta miljöarbetet.

Miljöpolitiken syftar till att trygga alla människors rätt till en god miljö nu och i framtiden. Miljöpolitiken syftar vidare till att förebygga miljöstörningar och där sådana uppstår begränsa dem samt återställa skadad miljö. I enlighet med naturresurslagens bestämmelser skall marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt användas så att en från ekologisk, social och samhälls-ekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas.

All verksamhet skall bedrivas på sådant sätt att negativa effekter på omgivningen inte uppstår. Oundvikliga effekter skall begränsas så långt som möjligt. Detta gäller både industriell och annan verksamhet. Särskilt från industriell verksamhet har störningar och skador på miljön förekommit under lång tid. Kostnaderna för att minska miljöskadorna och åtgärda redan uppkomna skador skall bäras av dem som orsakat skadorna. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet skall svara för kostnaderna för sådana miljöskyddsåtgärder som föreskrivs med stöd av miljölagstiftningen.

Skärpta miljökrav får därför kostnadskonsekvenser inom de flesta samhällssektorer och resurser för miljöinsatser måste därför avsättas av enskilda, företag, kommuner m.fl. Statliga medel för miljöinsatser anvisas, med hänsyn till miljöfrågornas sektorövergripande karaktär, över såväl miljö- och energidepartementets huvudtitel som flertalet övriga huvudtitlar. Vidare bör noteras att för flera av miljö- och energidepartementets myndigheter finansieras verksamheten med avgifter. Insatserna på miljöområdet under miljö- och energidepartementets huvudtitel på statsbudgeten är i denna jämförelse av förhållandevis begränsad omfattning.

Miljöproblemen har under de senaste årtiondena utvecklats från lokala problem runt punktkällan till storskaliga problem som försurning, klimatpåverkan, nedbrytning av det skyddande ozonskiktet och storskalig spridning av miljögifter. För att lösa dagens miljöproblem krävs åtgärder, inte bara inom industrin utan också inom områden som t.ex. trafiken, jord- och skogsbruket, energiförsörjningen och den kommunala planeringen.

Miljöproblemen kan inte bemästras enbart med nationella åtgärder. Många miljöproblem måste lösas genom internationellt samarbete. Det gäller bl.a. försurningen av mark och vatten, skogsskadeutvecklingen, föroreningen av havet, nedbrytningen av det skyddande ozonskiktet, utarmningen av den biologiska mångfalden och risken för klimatförändringar.

Sverige är pådrivande i det internationella samarbetet. Ambitionen är att genom aktivt agerande i FN och dess fackorgan samt i andra internationella organisationer, bl.a. OECD, få till stånd instrument och överenskommelser för att bemästra globala och regionala miljöproblem.

Den allvarliga miljösituationen i Östeuropa ger besvärande effekter även hos oss, t.ex. vad gäller försurningen och nedsmutsningen av Östersjön. Den snabba utvecklingen i Östeuropa skapar nu möjligheter till ett intensifierat

miljösamarbete. I budgetpropositionen 1990 har föreslagits att ett stöd om 1 miljard kronor under en treårsperiod avsätts för den pågående förändringsprocessen i Östeuropa. Regeringen har vidare nyligen föreslagit riksdagen att godkänna en överenskommelse om inrättande av ett samnordiskt bolag för miljöinvesteringar i Östeuropa.

Det internationella institutet för miljövänlig teknik – Stockholm Environment Institute (SEI) – som Sverige har tagit initiativet till har under hösten 1989 startat sin verksamhet. Sverige har garanterat ett bidrag med 25 milj. kr. per år t.o.m. budgetåret 1992/93. Under långtidsbudgetperioden avses ställning tas till behovet av ytterligare statsmedel till institutet.

År 1991 planeras en miljöpolitisk proposition med en ny samlad genomgång av tillståndet i miljön och förslag till åtgärder för att de miljöpolitiska målen skall uppnås.

Styrmedel inom miljöområdet

Tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen och reglering av kemiska produkter enligt kemikalielagstiftningen m.m. utgör de grundläggande styrmedlen i miljöpolitiken. Ekonomiska styrmedel bör enligt riktlinjerna för miljöpolitiken i ökad utsträckning komplettera de administrativa styrmedlen.

En parlamentariskt sammansatt kommitté (ME 1988:03) arbetar f.n. med att analysera förutsättningarna för att i ökad omfattning använda ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken och lämna förslag till hur sådana styrmedel kan utformas. Förslag till miljöskatter på koldioxid och svavel och miljöavgifter på kväveoxider har nyligen förelagts riksdagen (prop. 1989/90:ME och prop. 1989/90:Fi). Kommittén lämnar sitt slutbetänkande i juni 1990 där bl.a. avgifter på utsläpp från industriella processer, tungmetaller, organiska lösningsmedel samt jordbrukets miljöpåverkan kommer att behandlas. Där väntas också förslag om avgifter/skatter på avfall.

En utredning (ME 1989:04) tillsattes år 1989 med uppgift att se över möjligheterna till en samordning av all miljölagstiftning samt att föreslå skärpning av miljöskyddslagen. Utredningen skall i början av år 1991 redovisa sin principiella syn på den framtida miljölagstiftningen.

Den förändrade styr- och budgetprocessen inom statsförvaltningen kommer inom miljöområdet att innebära att de mål som angetts i olika riksdagsbeslut bryts ned och görs konkreta och uppföljningsbara av de ansvariga myndigheterna. Myndigheterna måste också i konkreta termer kunna redovisa i vilken utsträckning målen har uppnåtts.

Luftföroreningar och försurning

I målen för det nu pågående aktionsprogrammet mot luftföroreningar och försurning ingår att de svenska svavelutsläppen skall minska med 65 % under perioden 1980-1995. Kvävedioxidutsläppen skall minska med 30 % under perioden 1980-1995. Nya avgaskrav för lastbilar och bussar införs obligatoriskt år 1992 för lätta fordon och år 1993 för tunga fordon.

Naturvårdsverket har i mars 1990 presenterat ett förslag till ny aktionsplan mot luftföroreningar och försurning. Speciell vikt har lagts vid åtgärder mot kolväteutsläpp och klimatpåverkan. Tekniska åtgärder, kostnader samt

andra effekter av att minska svavelutsläppen med 80 % och halvera kväveutsläppen till sekelskiftet har redovisats. Naturvårdsverket har även analyserat den nuvarande verksamhetens effektivitet och föreslagit vilka åtgärder som kan finansieras av andra samhällssektorer. Aktionsplanen avses behandlas i den miljöpolitiska propositionen våren 1991.

Havsföroreningar

Enligt den nuvarande planen mot havsföroreningar skall – i ett första steg – utsläppen av stabila organiska klorföreningar från pappers- och massafabriker minskas med 60–70 %. På sikt skall de upphöra. Utsläppen av närsalter skall minska med hälften före sekelskiftet i områden som är särskilt känsliga. Ambitionsnivån för utsläppen från de kommunala reningsverken är att före år 1995 nå en 50-procentig rening vid anläggningarna vid kusterna och vid speciellt utsatta kuststräckor före år 1992.

Naturvårdsverket har också nyligen lagt fram en reviderad aktionsplan mot havsföroreningar. Även denna aktionsplan avses att behandlas i den miljöpolitiska propositionen år 1991. Planen innehåller förslag avseende skogsindustri, kemisk industri, kommunala reningsverk samt skogs- och jordbruksmark.

Utsläppen av kvicksilver och kadmium skall halveras från år 1985 till år 1995. Utsläppen av övriga metaller skall också begränsas kraftigt.

Avveckling av användningen av ozonnedbrytande ämnen

Riksdagen beslutade våren 1988 om en avvecklingsplan för användningen av vissa CFC-föreningar. Enligt planen skall den svenska användningen av CFC-föreningar halveras före utgången av år 1990. Till utgången av år 1994 skall de i stort upphöra. Naturvårdsverket har under år 1989 avlämnat förslag om importförbud för produkter tillverkade med hjälp av CFC-föreningar, system för återvinning och omhändertagande av CFC ur kyl- och frysskåp, samt ytterligare åtgärder inom ramen för planen för avveckling av användningen av ozonnedbrytande ämnen. Förslag till preciserad avvecklingsplan för användningen av haloner samt åtgärder för att minska användningen av metylkloroform och koltetraklorid har lämnats av naturvårdsverket i december 1989. När det gäller såväl utsläppen av luftföroreningar, växthusgaser inkl. koldioxid, CFC-föreningar och haloner samt utsläppen till havet, blir frågornas internationella karaktär alltmer påtaglig.

Vissa övriga miljöfrågor

Ett uppdrag till naturvårdsverket och plan- och bostadsverket om att utreda förutsättningarna och formerna för en mer systematisk användning av miljökonsekvensbeskrivningar i planerings- och beslutsprocessen skall avrapporteras senast den 1 juni 1990.

Samtliga länsstyrelser har på regeringens uppdrag redovisat regionala miljöanalyser. Naturvårdsverket har ställt samman länsstyrelsernas rapporter och redovisat resultatet till regeringen.

För budgetåret 1988/89 anvisades naturvårdsverket 50 milj. kr. för vissa återställnings- och saneringsåtgärder som inte kan genomföras med tillämp-

ning av miljöskyddslagen t.ex. på grund av att det inte längre finns någon som kan ställas till ansvar för skadan. Arbetet med att inventera återställningsfall pågår f.n. och en plan för arbetets igångsättning har utarbetats. Frågan kommer att tas upp i miljöpropositionen år 1991.

Regeringen har uppdragit åt plan- och bostadsverket att bedöma konsekvenserna för bebyggelseplaneringen och hushållningen med naturresurserna av den långsiktiga investeringsplaneringen för de olika trafikgrenarna. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 september 1991.

För vissa regioner har regeringen initierat särskilda miljöprojekt. Det gäller Dalälven, Hisingen/Göteborg, västra Skåne och Sundsvall/Timrå. Miljöprojekt Hisingen/Göteborg har redovisat sina förslag. Övriga miljöprojekt kommer att redovisa resultatet av sitt arbete under år 1990.

Naturvårdsmyndigheternas arbete med tillsyn och prövning enligt naturvårdslagen av täktverksamhet finansieras med täktavgifter. Täktavgifterna har höjts under år 1989 och intäkterna beräknas budgetåret 1990/91 bli 22 milj. kr.

Även arbetet med tillsyn enligt miljöskyddslagen har avgiftsbelagts fr.o.m. den 1 juli 1989 med vissa ändringar fr.o.m. den 1 januari 1990. Intäkterna för budgetåret 1990/91 beräknas bli 100 milj.kr.

Statens naturvårdsverk och statens energiverk har utrett hur en miljöanpassad svensk energiförsörjning kan utformas.

Ett antal energianläggningar prövas för närvarande av regeringen. I handläggningen uppmärksammas bl.a. anläggningarnas inverkan på klimatet.

Vindkraftsutredningen (Bo 1985:01) lämnade sitt betänkande under hösten 1988. Utredningen har föreslagit lämpliga lägen för stora vindkraftsanläggningar. Närmare överväganden i denna fråga avses att redovisas i en planerad energiproposition hösten 1990.

Naturvård

Naturvården har en central roll i miljöarbetet. Långsiktiga insatser krävs bl.a. för skydd och bevarande av urskogar med högt naturvärde.

Regeringen har uppdragit åt naturvårdsverket att utarbeta en aktionsplan för naturvård. Verket skall redovisa sina förslag senast den 1 september 1990.

Naturvårdsverket har vidare i september 1989 fått i uppdrag att utarbeta en strategi för god vattenkvalitet. Uppdraget skall redovisas under år 1990.

En utredning (ME 1988:04) om översyn av naturvårdslagen m.m. tillsattes under år 1988. Utredningen kommer under våren 1990 att lägga fram ett förslag om ändringar i naturvårdslagen (1964:822).

Avfall

För att fullfölja regeringens förslag till riksdagen om åtgärder på avfallsområdet kommer statens naturvårdsverk att i egenskap av central förvaltningsmyndighet för avfallsfrågor bl.a. att

- ta fram riktlinjer för en heltäckande kommunal avfallsplanering,
- upprätta allmänna råd och tillämpningsföreskrifter för miljöfarligt avfall och riskavfall,

- bestämma kriterier, halt- och gränsvärden för när ett avfall skall klassas som miljöfarligt avfall,
- vara pådrivare i utvecklingsarbetet beträffande avfallsminimering, källsortering, återvinning, renare teknologier, behandlingsmetoder etc.,
- begära in och sammanställa uppgifter för planering av det nationella kapacitetsbehovet för behandling av miljöfarligt avfall och riskavfall.

Arbete har initierats på att utveckla modeller för materialbalanser och miljövarudeklarationer samt utreda styrmedel för att främja retursystem inom förpackningsområdet.

När det gäller slam från kommunala reningsverk är målet att senast till år 1995 få bort de farligaste ämnena så att slam fortlöpande skall kunna utnyttjas inom jordbruket utan risker för miljö och hälsa.

Kemikaliekontroll

Kemikalieinspektionen har under år 1989 redovisat dels ett tiotal ämnen, dels en exempelsamling över 40 erkänt farliga ämnen, vilkas hälso- eller miljöfarliga egenskaper och spridning motiverar begränsningar av ämnenas förekomst. Naturvårdsverket och kemikalieinspektionen har regeringens uppdrag att utarbeta konkreta förslag till hur användningen av de mest hälso- och miljöskadliga ämnena skall minskas.

Ett intensivt internationellt förhandlingsarbete inom dessa områden kan förutses.

Kemikalieinspektionens verksamhet, som budgetåret 1990/91 beräknas omfatta drygt 41 milj. kr., finansieras med kemikalieavgifter och bekämpningsmedelsavgifter. Kemikalieinspektionens arbete med att halvera användningen av bekämpningsmedel i jordbruket, som kostnadsberäknats till ca 12 milj.kr. budgetåret 1990/91, finansieras med medel från miljöavgifterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel.

Strålskydd

Strålskyddsinstitutets verksamhet som för budgetåret 1990/91 beräknas omfatta 56 milj. kr. finansieras genom såväl bidrag från statsbudgeten som avgifter enligt bl.a. strålskyddslagen (1988:220) och inkomster från uppdragsverksamhet.

Betänkandet (SOU 1989:86) Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor från utredningen om kärnkraftsberedskapen innehåller förslag om resursförstärkningar till olycksberedskapen. Sedan betänkandet remissbehandlats under våren 1990 avses frågan om beredskapsåtgärder och strålskyddsinstitutets roll i sammanhanget tas upp inför budgetåret 1991/92.

Kärnsäkerhet m.m.

Kärnkraftinspektionens verksamhet, som budgetåret 1990/91 inkl kärnsäkerhetsforskning beräknas omfatta sammanlagt 97 milj.kr., finansieras med avgifter för tillsyn av kärnenergianläggningar m.m. och avgifter för kärnsäkerhetsforskning.

Statens kärnbränslenämnds verksamhet, som för nästa budgetår beräknas

omfatta 13 milj.kr., finansieras med avgifter från elproduktion i kärnkraftsreaktorer.

Den särskilda arbetsgrupp (ME 1988:06) som tillsatts för att kartlägga kompetens- och sysselsättningsfrågor i anslutning till kärnkraftsavvecklingen beräknas avlämna sitt betänkande i maj 1990. Eventuella nya insatser förutsätts vara avgiftsfinansierade.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.2

XV. Övrigt

Milj.kr., oförändrad pris- och lönenivå

	Genom- snittlig procentuell förändring 83/84– 88/89	90/91	Förändring till				Genom- snittlig procentuell förändring 90/91– 94/95
			91/92	92/93	93/94	94/95	
Totala utgifter	–8,4 %	61 117	11 906	–5 955	–2 604	–3 793	–0,2 %
därav							
Riksdagen m.m.	–1,2 %	617	0	0	0	0	0,0 %
Räntor på statsskulden m.m.	–8,5 %	60 000	10 906	–5 955	–3 604	–3 793	–1,0 %
Tillkommande utgiftsbehov m.m.		501	1 000	0	1 000	0	149,5 %

I detta avsnitt redovisas de statliga verksamhets- och utgiftsområden som ej ingår i den departementsvisa redovisningen ovan. Dessa områden är kungliga hov- och slottsstaterna, riksdagen och dess myndigheter, räntor på statsskulden m.m. samt beräknat tillkommande utgiftsbehov m.m.

Det sistnämnda utgiftsområdet uppdelas budgetåret 1990/91 dels i ett Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto om 4 miljarder kronor, dels en minskning av anslagsbehållningar om sammanlagt –3,5 miljarder kronor samt Oförutsedda utgifter om 1 milj. kr. Syftet med posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto i förslaget till statsbudget för 1990/91 är att visa en så realistisk budgetbelastning som möjligt. Vid beräkningen av denna post har en uppskattning gjorts av sådana utgifts- och inkomstförändringar som inte förts upp på något annat ställe i budgeten. I enlighet med den beräkningsmetod som används i långtidsbudgeten – dvs. att budgetutvecklingen under långtidsbudgetperioden ska följa av statsmakterna redan fattade beslut och gjorda åtaganden – har några tillkommande utgiftsbehov fr. o. m. budgetåret 1991/92 inte beräknats i långtidsbudgeten. 1993/94 och 1994/95 beräknas dock en miljard kronor tas i anspråk av infrastrukturonden. Därför ökar förbrukningen av anslagsbehållningar dessa år.

Utgifterna för räntor på statsskulden beräknas till 60 miljarder kronor budgetåret 1990/91. I fasta priser beräknas utgifterna för statsskuldräntor falla med ca 1,0 % per år under långtidsbudgetperioden.

Innehåll:

Långtidsbudget för perioden 1990/91-1994/95

0	Sammanfattning	1
1	Samhällsekonomisk bakgrund	5
1.1	Inledning	5
1.2	Internationella förutsättningar	5
1.3	Utvecklingen fram till 1990-talets mitt.	5
2	Beräkningsmetod	9
3	Statsbudgetens inkomster	11
3.1	Historisk utveckling 1983/84-1988/89	11
3.2	Skattereformen	12
3.3	Skatter	13
3.3.1	Fysiska personers skatt	13
3.3.2	Juridiska personers skatt	14
3.3.3	Lagstadgade socialavgifter	14
3.3.4	Skatt på egendom	16
3.3.5	Mervärdeskatt	16
3.3.6	Övriga indirekta skatter	16
3.4	Övriga inkomster	17
4	Statsbudgetens utgifter	18
4.1	Utgifternas utveckling	18
4.2	Historisk utveckling 1983/84-1988/89	18
4.3	Utgiftsutveckling 1990/91-1994/95	19
4.4	Utgifterna fördelade på departementens verksamhetsområden	21
4.5	Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier.	21
4.6	Utgifterna fördelade efter ändamål	24
5	Budgetsaldo	26
5.1	Historisk utveckling	26
5.2	Långtidsbudgetperioden	26
6	Den offentliga sektorn	28
6.1	Staten och socialförsäkringssektorn	28
6.1.1	Inkomster	28
6.1.2	Utgifter	29
6.1.3	Finansiellt sparande i stat och socialförsäkringssektor	33
6.2	Den kommunala sektorn	35
6.2.1	Verksamheten i kommuner och landsting	35
6.2.2	Inkomster	36
6.2.3	Utgifter	38
6.2.4	Finansiellt sparande	41

6.3	Offentligt sparande – slutsatser	43	Prop. 1989/90:150
6.3.1	Historisk utveckling	43	Bilaga 1.2
6.3.2	Utveckling fram till 1995	44	
7	Konsekvenser av beräkningsresultaten	46	
	Appendix	48	
	Departementens verksamhetsområden	48	

**Utdrag ur riksrevisions-
verkets reviderade inkomst-
beräkning för budgetåret
1990/91**

Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkning för budgetåret 1990/91.

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 1990/91 på de större inkomsttitlarna samt vissa speciellt konjunkturkänsliga inkomsttitlar. I anslutning till beräkningarna har även utfallet för budgetåret 1989/90 bedömts. Underlag för beräkningarna har inhämtats från berörda myndigheter. För beräkningarna av inkomstskatterna har dessutom uppgifter utnyttjats dels från RRVs taxeringsstatistiska undersökning avseende inkomståret 1987, dels från RRVs aktiebolagsenkät.

I beräkningarna har hänsyn tagits till riksdagsbeslut samt propositioner och andra regeringsbeslut som förelåg den 20 mars 1990.

Här presenteras en sammanfattning av beräkningsresultaten. I den av RRV utgivna publikationen Inkomstberäkningen våren 1990 lämnas kommentarer till förändringar för vissa titlar avseende budgetåret 1990/91, där RRV nu förordar förändringar. För att underlätta jämförelse med prognoserna i den reviderade nationalbudgeten presenteras i bilaga 1 också beräkningsresultaten kalenderårsvis för åren 1989-1991.

RRVs inkomstberäkning från hösten 1989 finns utgiven i en separat publikation och kan tillsammans med den av RRV utgivna Inkomstliggaren användas som ett komplement till den nu presenterade reviderade inkomstberäkningen. Inkomstliggaren innehåller utförliga beskrivningar av vilka inkomster som hänför sig till de olika inkomsttitlarna och vilka bestämmelser som gäller för dessa.

Överdirektör Arne Gadd har beslutat i detta ärende i närvaro av direktör Gert Jönsson, revisionsdirektör Georg Danielsson, avdelningsdirektör Matts Karlson, byrådirektör Göran Isberg, byrådirektör Margareta Nöjd, förste revisor Mats Åberg och föredragande, byrådirektör Birgitta Aronsson.

Stockholm den 18 april 1990

Arne Gadd

Birgitta Aronsson

Förutsättningar

Riksrevisionsverkets (RRV) förslag till reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster under budgetåret 1990/91 och den nu gjorda beräkningen av inkomsterna under budgetåret 1989/90 grundas på den ekonomiska politik som har kommit till uttryck i beslut av statsmakterna eller i förslag som har lagts fram av regeringen i propositioner offentliggjorda före den 20 mars 1990 samt därefter på antagandet om oförändrad ekonomisk politik. Förutom de institutionella förutsättningarna är bedömningen av konjunkturutvecklingen betydelsefull för beräkningen av statsbudgetens inkomster. Den bedömning som regeringen presenterade i den preliminära nationalbudgeten har utgjort det huvudsakliga underlaget för antagandena om den samhällsekonomiska utvecklingen. RRV har också haft kontakt med finansdepartementet under det pågående arbetet med den reviderade nationalbudgeten för år 1990. På grundval härav har RRV utgått från följande antaganden för beräkningarna:

	1989 En- ligt RRV	Förändr. jfr. med budget- prop.	1990 En- ligt RRV	Förändr. jfr. med budget- prop.	1991 En- ligt RRV	Förändr. jfr. med budget- prop.
Utbetald lönesumma ¹	11,1	-0,2	10,1	0,8	3,2	-1,3
Konsumentprisindex årsmedeltal ¹	6,5	0,1	9,8	1,9	6,2	1,9
Privat konsumtion, löpande priser ¹	7,1	-0,1	10,2	0,9	7,8	2,3
Privat konsumtion, volym ¹	0,8	0,0	0,5	-0,8	1,5	0,3
Bostadsläneränta	11,45	0,0	11,40	-0,55	13,8	1,8
Basbelopp, kr.	27 900	0	29 700	0	31 600	400

¹ Procentuell förändring från föregående år

Sedan budgetpropositionen lagts fram har följande propositioner, regeringsbeslut och lagrådsremisser av betydelse för inkomstberäkningarna tillkommit:

Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skollärdare m.m. (1989/90:41)

Regionalpolitik för 1990 (1989/90:76)

Skatt på omsättning av vissa värdepapper (1989/90:83)

Vissa näringspolitiska frågor (1989/90:88)

Skärpt investeringsskatt för vissa byggnadsarbeten (1989/90:96)

Budgetpropositionen (1989/90:100)

Finansiering av kostnader för låneförvaltningen inom bostadsdepartementets ansvarsområde, m.m. (1989/90:112)

Vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m. (1989/90:114)

Lagrådsremissen om reformerad inkomst- och företagsbeskattning m.m.

Lagrådsremissen om mervärdeskatt m.m.

Vidare grundas beräkningarna nu på aktuella uppgifter för inkomstskatterna. RRV har även genomfört en enkät bland svenska aktiebolag under

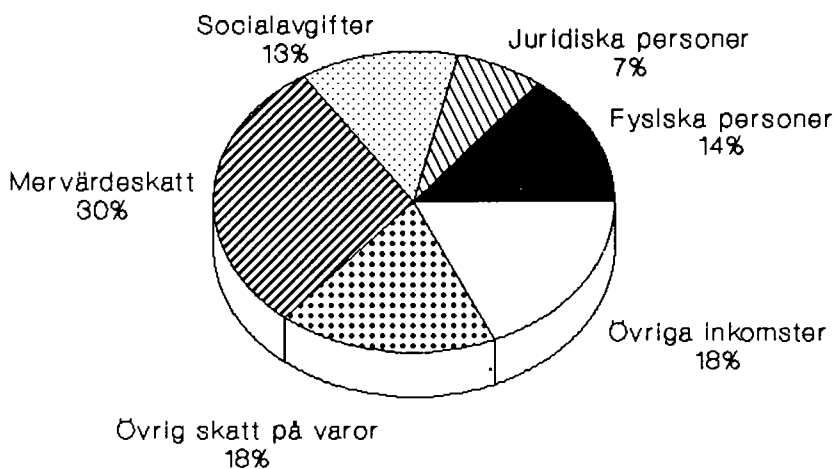
februari månad för att förbättra underlaget för beräkningen av juridiska personers inkomstskatt.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.3

Statsbudgetens totala inkomster budgetåret 1990/91

Enligt de nu reviderade beräkningarna uppgår statsbudgetens inkomster till 414,9 miljarder kr. Det är 7,0 miljarder kr. mer än vad som beräknades i budgetpropositionen.

STATSBUDGETENS INKOMSTER Budgetåret 1990/91



Totalt 415 miljarder kr.

Utveckling av inkomsterna

Statsbudgetens inkomster för budgetåret 1989/90 beräknas till 411,1 miljarder kr. vilket är 1,0 miljard kr. mindre än vad som beräknades i budgetpropositionen. För budgetåret 1990/91 ökar inkomsterna med 7,0 miljarder kr. i förhållande till budgetpropositionen och beräknas därmed uppgå till totalt 414,9 miljarder kr.

I efterföljande tablå redovisas de inkomsttitlar som har de största förändringarna och orsakerna till dessa förändringar för budgetåren 1989/90 och 1990/91 mellan beräkningarna till budgetpropositionen och RRVs nuvarande beräkning (milj.kr.).

	1989/90 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget- prop.	1990/91 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget- prop.
Totala inkomster	411 066	-1 022	414 881	6 993
Fysiska personer	84 868	-1 729	59 839	-12 638
Juridiska personer	29 898	-1 532	29 123	1 482
Socialavgifter	54 517	815	53 290	6 350
Skatt på egendom	21 659	- 5	22 851	- 195
Mervärdeskatt	98 775	575	122 900	7 400
Tobaksskatt	5 150	50	5 660	560
Skatt på spritdrycker	6 100	50	6 520	470
Skatt på malt- och läskedrycker	2 350	100	2 810	530
Energiskatt	16 500	- 760	17 250	1 030
Särskild skatt för oljeprodukter m.m.	1 303	0	825	- 605
Riksbankens inlevere- rade överskott	7 000	800	6 400	- 200
Räntor på särskilda räkningar i Riksbanken	2 921	121	2 400	800
Återbetalning av lan för bostadsbyggande	3 500	0	6 000	1 500
Övriga inkomster	76 525	493	79 013	509

Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster

På de flesta inkomstitlar på statsbudgeten redovisas endast inkomster. På ett mindre antal titlar redovisas även utgifter. För dessa titlar sker en nettoredovisning, dvs. saldot av inkomster och utgifter tas upp på statsbudgetens inkomstsida. I tabell 1 finns en sammanställning av bruttobeloppen budgetåren 1989/90 och 1990/91. I RRVs prognosarbete ingår att för dessa titlar bedöma utvecklingen av bruttobeloppen för såväl inkomster som utgifter.

Tabell 1. Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster budgetåren 1989/90- 1990/91 (milj. kr.)

Inkomst- huvudgrupp		Inkomster (brutto)		Utgifter (brutto)		Inkomster på stats- budgeten (netto)	
		1989/90	1990/91	1989/90	1990/91	1989/90	1990/91
1000 varav	Skatter	838 444	900 363	476 480	535 838	361 864	364 524
	1100* Skatt på inkomst	355 784	354 997	238 022	263 082	117 762	91 904
	1200* Lagstadgade socialavgifter	219 550	236 046	165 033	182 756	54 517	53 290
2000	1400 Skatt på varor och tjänster	241 451	286 478	73 525	90 000	167 926	196 478
	Inkomst av sta- tens verksamhet	38 365	39 182	0	0	38 365	39 182
3000	Inkomster av för- sald egendom	1 236	26	0	0	1 236	26
4000	Återbetalning av lan	6 563	8 806	0	0	6 563	8 806
5000	Kalkylmässiga inkomster	21 290	21 689	18 251	19 347	3 039	2 342
varav	5200* Statliga pensionsavgifter, netto	19 059	19 594	18 251	19 347	808	247
Summa		905 896	970 067	494 831	555 185	411 065	414 881

* Omföringar mellan statsbudgetens inkomstitlar är exkluderade.

Den största differensen mellan brutto- och nettoredovisningen finns på inkomsttypen 1000 Skatter. Inkomsterna på huvudgruppen 1100 består till största delen av prelinjärskatte (statlig och kommunal inkomstskatt m.m.). Utgifterna utgörs bl.a. av utbetalningar av kommunalskattemedel och överskjutande skatt. För huvudgrupp 1100 beräknas bruttointkomsterna minska med 0,2 % mellan budgetåren 1989/90 och 1990/91. Bruttoutgifterna beräknas öka med 10,5 % för budgetåret 1990/91.

Inkomsterna på huvudgruppen 1200 består i huvudsak av arbetsgivaravgifter. I den tabellariska bruttosammanställningen ingår såväl ATP-avgifter som de övriga arbetsgivaravgifter som överförs till fonderade medel utanför statsbudgeten. Utgifterna utgörs av utbetalningar till ATP-systemet och olika fonderingar inom den statliga sektorn. Vidare utbetalas sjukförsäkringsavgiftens andel av sjukförsäkringens kostnader. Bruttointkomsterna för huvudgruppen 1200 beräknas öka med 7,5 % mellan budgetåren 1989/90 och 1990/91. Motsvarande utveckling för utgifterna är 10,7 %.

Bruttointkomsterna på huvudgruppen 1400 beräknas till 241,5 miljarder kr. för budgetåret 1989/90 och bruttoutgifterna till 73,5 miljarder kr. för samma år. Bruttoutgifterna utgör återbetalningar av mervärdeskatt. För budgetåret 1990/91 beräknas bruttointkomsterna öka med 18,7 % och bruttoutgifterna med 22,4 % jämfört med budgetåret 1989/90.

Fysiska personers inkomstskatt

Inkomstskatterna för fysiska personer beräknas för budgetåret 1989/90 till 84,9 miljarder kr., vilket är en minskning med 1 700 milj. kr. jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1990/91 beräknas fysiska personers inkomstskatt till 59,8 miljarder kr., vilket är en minskning med 12 638 milj. kr. jämfört med budgetpropositionen.

Lönesumman för 1989 har justerats ned med 0,2 procentenheter jämfört med budgetpropositionen. För inkomståren 1990 och 1991 har lönesumman justerats upp med 0,8 resp. ned med 1,3 procentenheter. Utöver dessa förändringar har RRV haft tillgång till nya antaganden vad gäller pensionsutbetalningar, ränteinkomster, ränteavdrag, beskattade förmåner m.m.

Nedjusteringen för budgetåret 1990/91 beror till största delen på att RRV har tagit hänsyn till lagrådsremissen om reformerad inkomstbeskattning. Förslaget innebär bl a kraftigt sänkta marginalsatser på arbetsinkomster, sänkt skatt på kapitalinkomster och sänkt "skatterabatt" på underskott av kapital. Vidare breddas basen för beräkning av inkomstskatterna. Exempel på större basbreddningar är minskade avdragsmöjligheter för traktamenten, höjda bilförmånsvärden och införande av skatteplikt på måltidssubventioner. Den totala skattesänkningen beräknas för inkomståret 1991 till drygt 62 miljarder kr. innan hänsyn tagits till basbreddningarna. En utförligare redovisning av skattereformen finns i kapitel II i publikationen Inkomstberäkningen våren 1990.

Inkomsterna på titeln kommer att minska fram t o m budgetåret 1992/93, då effekten av skattereformen på utbetalningarna av kommunalskattemedel är störst. Därefter bör inkomsterna på titeln öka.

Juridiska personers inkomstskatter beräknas för budgetåret 1989/90 till 29,9 miljarder kr. Det är en minskning med drygt 1,5 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1990/91 beräknas inkomsterna till 29,1 miljarder kr., vilket är nära 1,5 miljarder kr. mer jämfört med budgetpropositionen.

Den beräknade förändringen budgetåret 1989/90 jämfört med budgetpropositionen är främst en effekt av att inkomstskatten för inkomståren 1989 och 1990 har justerats ned. Förändringen budgetåret 1990/91 jämfört med budgetpropositionen beror främst på att RRV har tagit hänsyn till lagrådsremissen om reformerad inkomstbeskattning.

Lagstadgade socialavgifter

Nettot på titeln Lagstadgade socialavgifter beräknas till 54,5 miljarder kr. för budgetåret 1989/90 och till 53,3 miljarder kr. för budgetåret 1990/91. Detta innebär att nettot stiger för innevarande budgetår med 0,8 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen. Orsaken till ökningen av nettot för innevarande budgetår är främst att utgifterna för sjukförsäkringen har justerats ned med hänsyn till utfallsdata samt att utgifterna för arbetsskadeförsäkringen har blivit lägre än vad som angavs i budgetpropositionen.

Budgetåret 1990/91 stiger nettot på titeln med 6,3 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen. Denna ökning orsakas av att den föreslagna skattereformen 1991 medför en basbreddning för uttag av socialavgifter. Det föreslås även att en särskild löneskatt införs som skall tas ut med 21,5 % (mot-svarande skattedelen av socialavgifterna) på förvärvsinkomster som inte till någon del grundar rätt till socialförsäkringsförmåner. Denna särskilda löneskatt beräknas ge 3,7 miljarder kr. för budgetåret 1990/91.

Skatt på egendom

Inkomster av skatt på egendom beräknas till totalt 21,7 miljarder kr. för budgetåret 1989/90 och till 22,8 miljarder kr. för budgetåret 1990/91. Det är en minskning med 0,2 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen.

Skatt på varor och tjänster

Inkomsterna av skatt på varor och tjänster beräknas till totalt 167,9 miljarder kr. för budgetåret 1989/90 och till 196,5 miljarder kr. för budgetåret 1990/91. För innevarande budgetår har inkomsterna räknats upp med 0,2 miljarder kr. jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. För budgetåret 1990/91 har en upprevidering gjorts av inkomsterna med 10,3 miljarder kr.

Den beloppsmässigt största inkomstiteln under Skatt på varor och tjänster är Mervärdeskatt. Inkomsterna av mervärdeskatt har räknats upp med 0,6 miljarder kr. för budgetåret 1989/90. För budgetåret 1990/91 har inkomsterna av mervärdeskatt räknats upp med 7,4 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen. Ökningen beror främst på de förslag som ligger i lagrådsremissen om mervärdeskatt. Där föreslås en utvidgad och generell beskatt-

ning av i princip all yrkesmässig omsättning av varor och tjänster.

På grund av den varma vintern beräknas inkomsterna på titeln Energiskatt minska för innevarande budgetår med 0,8 miljarder kr. till 16,5 miljarder kr. jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen. För budgetåret 1990/91 beräknas inkomsterna på energiskatt öka med 1,0 miljard kr. till 17,3 miljarder kr. Ökningen beror bl. a. på förslaget i lagrådsremissen om införande av koloxidskatt och att titeln Särskild skatt för oljeprodukter flyttas till allmän energiskatt.

I prop. 1989/90:114 om ekonomisk-politiska åtgärder föreslås att tobaksskatt och dryckesskatt höjs fr.o.m den 7 maj 1990. De sammanlagda ökade inkomsterna beräknas till 0,2 miljarder kr. för budgetåret 1989/90 och till 1,7 miljarder kr. för budgetåret 1990/91.

Övriga inkomster

Övriga inkomster på statsbudgeten består av huvudgrupperna Inkomster av statens verksamhet, Inkomster av försäld egendom, Återbetalning av lån och Kalkylmässiga inkomster. I budgetpropositionen beräknades dessa inkomster till 48,0 miljard kr. för budgetåret 1989/90 och till 48,7 miljarder kr. för budgetåret 1990/91.

För innevarande budgetår har inkomsterna räknats upp med 1,2 miljard kr. För budgetåret 1990/91 beräknas inkomsterna till 50,4 miljarder kr. vilket är 1,6 miljarder kr. mer än i budgetpropositionen.

Räntor på särskilda räkningar i riksbanken har räknats upp med 0,1 miljarder kr. till 2,9 miljarder kr för innevarande budgetår. För budgetåret 1990/91 beräknas inkomsterna öka med 0,8 miljarder kr. till 2,4 miljarder kr. Orsaken till ökningen är de ändrade antagandena om ränteläget under åren 1990 och 1991.

Återbetalning av bostadslån har räknats upp med 1,5 miljarder kr. budgetåret 1990/91. Det beror främst på att antalet lösta lån beräknas öka.

Förslag till nya inkomsttitlar

I lagrådsremissen om reformerad inkomst- och företagsbeskattning m.m. föreslås att en särskild löneskatt tas ut med 21,5 % på vissa förvärvsinkomster fr. o. m. den 1 januari 1991.

RRV föreslår därför att en ny titel 1291 Särskild löneskatt upprättas. Inkomsterna på titeln beräknas för budgetåret 1990/91 till 3,7 miljarder kr.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.3

Tabell 2 Jämförelse mellan inkomster enligt budgetpropositionen och RRVs beräkning för budgetåren 1989/90 och 1990/91 (tusental kronor)

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
1000 Skatter:	364 083 801	361 863 601	-2 220 200	359 164 701	364 523 901	5 359 200
1100 Skatt på inkomst:	120 943 000	117 762 000	-3 181 000	102 970 900	91 904 900	-11 066 000
1110 Fysiska personers inkomstskatt:	86 597 000	84 868 000	-1 729 000	72 477 000	59 839 000	-12 638 000
1111 Fysiska personers inkomstskatt	86 597 000	84 868 000	-1 729 000	72 477 000	59 839 000	-12 638 000
1120 Juridiska personers inkomstskatt:	31 430 000	29 898 000	-1 532 000	27 641 000	29 123 000	1 482 000
1121 Juridiska personers inkomstskatt	31 430 000	29 898 000	-1 532 000	27 641 000	29 123 000	1 482 000
1130 Ofördelbara inkomstskatter:	1 100 000	1 100 000	0	1 100 000	1 100 000	0
1131 Ofördelbara inkomstskatter	1 100 000	1 100 000	0	1 100 000	1 100 000	0
1140 Övriga inkomstskatter:	1 816 000	1 896 000	80 000	1 752 900	1 842 900	90 000
1141 Kupongskatt	260 000	340 000	80 000	270 000	360 000	90 000
1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	3 500	3 500	0	10 000	10 000	0
1143 Bevilningsavgift	5 000	5 000	0	5 000	5 000	0
1144 Lotterivinstskatt	1 547 500	1 547 500	0	1 467 900	1 467 900	0
1200 Lagstadgade socialavgifter:	53 702 000	54 517 000	815 000	46 940 000	53 290 000	6 350 000
1211 Folkpensionsavgift	48 973 000	48 808 000	-165 000	45 137 000	45 864 000	727 000
1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	-5 409 000	-4 857 000	552 000	-7 743 000	-6 649 000	1 094 000
1231 Barnomsorgsavgift	12 506 000	12 473 000	-33 000	13 203 000	13 415 000	212 000
1241 Vuxenutbildningsavgift	1 489 000	1 480 000	-9 000	1 587 000	1 588 000	1 000
1251 Övriga socialavgifter, netto	-5 966 000	-5 468 000	498 000	-7 494 000	-6 915 000	579 000
1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetskyddsverkets och arbetsmiljöinstitutets verksamhet	176 000	171 000	-5 000	211 000	214 000	3 000
1281 Allmän löneavgift	1 933 000	1 910 000	-23 000	2 039 000	2 073 000	34 000
1291 Särskild löneskatt				0	3 700 000	3 700 000
1300 Skatt på egendom:	21 664 000	21 659 000	-5 000	23 046 000	22 851 000	-195 000
1310 Skatt på fast egendom:	6 408 500	6 408 500	0	6 490 000	6 490 000	0
1311 Skogsvårdsavgifter	431 000	431 000	0	440 000	440 000	0
1312 Fastighetsskatt	5 977 500	5 977 500	0	6 050 000	6 050 000	0
1320 Förmögenhetsskatt:	3 230 500	3 230 500	0	3 641 000	3 641 000	0
1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt	3 166 000	3 166 000	0	3 571 000	3 571 000	0
1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt	64 500	64 500	0	70 000	70 000	0
1330 Arvsskatt och gåvoskatt:	1 175 000	1 175 000	0	1 240 000	1 240 000	0
1331 Arvsskatt	900 000	900 000	0	950 000	950 000	0
1332 Gåvoskatt	275 000	275 000	0	290 000	290 000	0
1340 Övrig skatt på egendom:	10 850 000	10 845 000	-5 000	11 675 000	11 480 000	-195 000

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
1341 Stämpelskatt	5 450 000	5 415 000	-35 000	5 975 000	5 880 000	-95 000
1342 Skatt på värdepapper	5 400 000	5 430 000	30 000	5 700 000	5 600 000	-100 000
1400 Skatt på varor och tjänster:	167 774 801	167 925 601	150 800	186 207 801	196 478 001	10 270 200
<i>1410 Allmänna försäljnings-skatter:</i>	<i>98 200 000</i>	<i>98 775 000</i>	<i>575 000</i>	<i>115 500 000</i>	<i>122 900 000</i>	<i>7 400 000</i>
1411 Mervärdesskatt	98 200 000	98 775 000	575 000	115 500 000	122 900 000	7 400 000
<i>1420, 1430 Skatt på specifika varor:</i>	<i>56 706 801</i>	<i>56 230 601</i>	<i>-476 200</i>	<i>57 376 801</i>	<i>59 649 001</i>	<i>2 272 200</i>
1421 Bensinskatt	17 200 000	17 200 000	0	18 700 000	18 900 000	200 000
1422 Särskilda varuskatter	1 103 000	1 103 000	0	1 154 000	1 144 000	-10 000
1423 Försäljningsskatt på motorfordon	2 283 000	2 377 000	94 000	2 297 000	2 297 000	0
1424 Tobaksskatt	5 100 000	5 150 000	50 000	5 100 000	5 660 000	560 000
1425 Skatt på spritdrycker	6 050 000	6 100 000	50 000	6 050 000	6 520 000	470 000
1426 Skatt på vin	2 600 000	2 615 000	15 000	2 630 000	2 780 000	150 000
1427 Skatt på malt- och läskedrycker	2 250 000	2 350 000	100 000	2 280 000	2 810 000	530 000
1428 Energiskatt	17 260 000	16 500 000	-760 000	16 220 000	17 250 000	1 030 000
1429 Särskild avgift på sva- velhaltigt bränsle	1	1	0	1	1	0
1431 Särskild skatt för olje- produkter m.m.	1 303 000	1 303 000	0	1 430 000	825 000	-605 000
1432 Kassettskatt	189 000	183 600	-5 400	200 000	206 000	6 000
1433 Skatt på videobands- pelare	236 800	237 000	200	251 800	252 000	200
1434 Skatt på viss elektrisk kraft	1 036 000	1 036 000	0	962 000	962 000	0
1435 Särskild skatt mot för- surning	96 000	76 000	-20 000	102 000	43 000	-59 000
<i>1440 Överskott vid försälj- ning av varor med stats- monopol:</i>	<i>260 000</i>	<i>260 000</i>	<i>0</i>	<i>260 000</i>	<i>260 000</i>	<i>0</i>
1441 AB Vin- & Spritcent- ralens inlevererade överskott	100 000	100 000	0	100 000	100 000	0
1442 Systembolaget AB:s inlevererade över- skott	160 000	160 000	0	160 000	160 000	0
<i>1450 Skatt på tjänster:</i>	<i>2 078 000</i>	<i>2 080 000</i>	<i>2 000</i>	<i>2 191 000</i>	<i>2 194 000</i>	<i>3 000</i>
1451 Reseskatt	435 000	435 000	0	444 000	444 000	0
1452 Skatt på annonser och reklam	1 000 000	1 000 000	0	1 092 000	1 095 000	3 000
1453 Totalisatorskatt	565 000	565 000	0	575 000	575 000	0
1454 Skatt på spel	78 000	80 000	2 000	80 000	80 000	0
<i>1460 Skatt på vägtrafik:</i>	<i>7 250 000</i>	<i>7 250 000</i>	<i>0</i>	<i>7 435 000</i>	<i>7 525 000</i>	<i>90 000</i>
1461 Fordonsskatt	3 950 000	3 950 000	0	4 035 000	4 035 000	0
1462 Kilometerskatt	3 300 000	3 300 000	0	3 400 000	3 490 000	90 000
1470 Skatt på import:	3 035 000	3 035 000	0	3 300 000	3 300 000	0
1471 Tullmedel	3 035 000	3 035 000	0	3 300 000	3 300 000	0
<i>1480 Övriga skatter på varor och tjänster:</i>	<i>245 000</i>	<i>295 000</i>	<i>50 000</i>	<i>145 000</i>	<i>650 000</i>	<i>505 000</i>
1481 Övriga skatter på varor och tjänster	45 000	45 000	0	45 000	300 000	255 000
1482 Tillfällig regional inve- steringsskatt	200 000	250 000	50 000	100 000	350 000	250 000

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpro- positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpro- positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
2000 Inkomster av statens verksamhet:	37 603 071	38 364 833	761 762	38 306 300	39 182 312	876 012
2100 Rörelseöverskott:	10 811 764	11 286 319	474 555	11 808 175	11 889 715	81 540
2110 Affärsverkens inlevererade överskott:	2 037 252	1 741 852	-295 400	2 541 940	2 706 648	164 708
2111 Postverkets inlevererade överskott	46 750	46 750	0	46 240	47 190	950
2112 Televerkets inlevererade överskott	199 702	199 702	0	198 000	202 092	4 092
2113 Statens järnvägars inlevererade överskott	0	0	0	0	0	0
2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott	325 000	110 100	-214 900	345 000	508 000	163 000
2115 Affärsverket FFV:s inlevererade överskott	115 500	109 900	-5 600	97 200	97 200	0
2116 Statens vattenfalls- verks inlevererade ut- delning	500 000	500 000	0	750 000	750 000	0
2117 Domänverkets inleve- rerade överskott	219 000	145 000	-74 000	192 000	188 000	-4 000
2118 Sjöfartsverkets inleve- rerade överskott	47 900	47 900	0	46 900	47 500	600
2119 Statens vattenfalls- verks inleverans av mot- svarighet till statlig skatt	583 400	582 500	-900	866 600	866 666	66
2120 Övriga myndigheters inlevererade överskott:	144 760	142 926	-1 834	145 235	286 967	141 732
2121 Vägverkets inleve- rade överskott	44 000	42 166	-1 834	0	0	0
2123 Inlevererat överskott av uthyrning av ADB- utrustning	100 760	100 760	0	145 235	149 237	4 002
2124 Inlevererat överskott av riksgäldskontorets garantiverksamhet	0	0	0	0	137 730	137 730
2130 Riksbankens inleve- rade överskott:	6 200 000	7 000 000	800 000	6 600 000	6 400 000	-200 000
2131 Riksbankens inleve- rade överskott	6 200 000	7 000 000	800 000	6 600 000	6 400 000	-200 000
2150 Överskott från spel verksamhet:	2 429 752	2 401 541	-28 211	2 521 000	2 496 100	-24 900
2151 Tipsmedel	1 376 000	1 368 647	-7 353	1 457 000	1 454 000	-3 000
2152 Lotterimedel	1 053 752	1 032 894	-20 858	1 064 000	1 042 100	-21 900
2200 Överskott av statens fastighetsförvaltning:	1 446 894	1 446 894	0	690 827	626 827	-64 000
2210 Överskott av fastighets- förvaltning:	1 446 894	1 446 894	0	690 827	626 827	-64 000
2211 Överskott av kriminal- vårdsstyrelsens fastig- hetsförvaltning	0	0	0	0	0	0
2214 Överskott av bygg- nadsstyrelsens verksam- het	1 446 894	1 446 894	0	690 827	626 827	-64 000

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpro- positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpro- positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
2215 Överskott av general- tullstyrelsens fastig- hetsförvaltning	0	0	0	0	0	0
2300 Ränteinkomster:	15 313 015	15 511 292	198 277	13 713 829	14 568 625	854 796
2310,2320 <i>Räntor på nä- ringslån:</i>	3 030 070	3 047 347	17 277	2 859 632	2 904 428	44 796
2311 Räntor på lokalise- ringslån	130 000	135 000	5 000	120 000	140 000	20 000
2313 Ränteinkomster på statens avdikningslån	60	60	0	40	40	0
2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	8 960	8 960	0	9 038	9 038	0
2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	159	159	0	148	148	0
2317 Ränteinkomster på luftfartslån	19	19	0	10	10	0
2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	7 000	6 000	-1 000	6 000	5 000	-1 000
2321 Ränteinkomster på skogsväglån	35	35	0	35	35	0
2322 Räntor på övriga nä- ringslån, Kammarkol- legiet	210 907	210 907	0	203 063	203 063	0
2323 Räntor på övriga nä- ringslån, Lantbruksstyrelsen	2 480	2 480	0	2 530	2 530	0
2324 Räntor på televerkets statslån	250 436	250 436	0	250 436	257 340	6 904
2325 Räntor på postverkets statslån	46 240	46 240	0	46 240	47 510	1 270
2326 Räntor på affärverkets FFV:s statslån	36 660	36 660	0	16 540	17 000	460
2327 Räntor på statens vat- tenfallsverks statslån	2 337 114	2 350 391	13 277	2 205 552	2 222 714	17 162
2330 <i>Räntor på bostadslån:</i>	6 951 180	6 951 180	0	6 551 180	6 551 180	0
2331 Ränteinkomster på eg- nahemslån	0	0	0	0	0	0
2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	6 950 000	6 950 000	0	6 550 000	6 550 000	0
2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	180	180	0	180	180	0
2334 Räntor på övriga bo- stadslån, Bostadsstyrelsen	1 000	1 000	0	1 000	1 000	0
2340 <i>Räntor på studielån:</i>	22 180	22 180	0	20 670	20 670	0
2341 Ränteinkomster på statens lån för universi- tetsstudier och garanti- lån för studerande	180	180	0	170	170	0
2342 Ränteinkomster på all- männa studielån	22 000	22 000	0	20 500	20 500	0
2350 <i>Räntor på energispar- lån:</i>	340 000	340 000	0	330 000	330 000	0

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
2351 Räntor på energisparlån	340 000	340 000	0	330 000	330 000	0
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:	534 761	594 761	60 000	613 123	623 123	10 000
2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	534 761	594 761	60 000	613 123	623 123	10 000
2380,2390 Övriga ränteinkomster:	4 427 824	4 548 824	121 000	3 333 224	4 133 224	800 000
2381 Ränteinkomster på lån till personal inom utrikesförvaltningen m m	0	0	0	0	0	0
2383 Ränteinkomster på statens bosättningslån	400	400	0	200	200	0
2384 Ränteinkomster på lån för kommunala markförvärv	0	0	0	0	0	0
2385 Ränteinkomster på lån för studentkärlokaler	100	100	0	100	100	0
2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	15 000	15 000	0	15 000	15 000	0
2389 Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder	124	124	0	124	124	0
2391 Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	900	900	0	800	800	0
2392 Räntor på intressemedel	10 300	10 300	0	10 000	10 000	0
2394 Övriga ränteinkomster	80 000	80 000	0	70 000	70 000	0
2395 Räntor på särskilda räkningar i riksbanken	2 800 000	2 921 000	121 000	1 600 000	2 400 000	800 000
2396 Ränteinkomster på det av byggnadsstyrelsen förvaltade kapitalet	1 521 000	1 521 000	0	1 637 000	1 637 000	0
2400 Aktieutdelning:	709 114	709 114	0	712 584	712 584	0
2410 Inkomster av statens aktier:	709 114	709 114	0	712 584	712 584	0
2411 Inkomster av statens aktier	709 114	709 114	0	712 584	712 584	0
2500 Offentligrättsliga avgifter:	7 118 025	7 206 957	88 932	9 228 072	9 163 591	-64 481
2511 Expeditionsavgifter	632 494	622 184	-10 310	643 016	627 706	-15 310
2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram	4 700	5 200	500	5 000	5 200	200

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
2523 Avgifter för särskild prövning och fyllnadsprövning inom skolväsendet	1 520	1 520	0	1 540	1 540	0
2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterielltillverkningen	1	1	0	1	1	0
2528 Avgifter vid bergsstaten	2 330	2 500	170	2 130	2 100	-30
2529 Avgifter vid patent- och registreringsväsendet	7 540	7 540	0	7 205	7 205	0
2531 Avgifter för registrering i förenings m fl register	32 822	32 822	0	34 377	34 377	0
2532 Utsökningsavgifter	106 590	120 000	13 410	106 590	120 000	13 410
2534 Vissa avgifter för registrering av körkort och motorfordon	177 000	173 000	-4 000	185 025	183 025	-2 000
2535 Avgifter för statliga garantier	129 168	137 690	8 522	123 188	24 287	-98 901
2536 Lotteriavgifter	2 105	1 505	-600	2 100	1 500	-600
2537 Miljöskyddsavgift	22 150	104 300	82 150	18 550	100 700	82 150
2538 Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgodset	174 100	172 100	-2 000	174 100	172 100	-2 000
2539 Taktavgift	15 600	16 600	1 000	16 600	16 600	0
2541 Avgifter vid tullverket	117 610	122 700	5 090	118 400	125 000	6 600
2542 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen	6 600	6 600	0	5 100	5 100	0
2543 Skatteutjämningsavgift	5 653 000	5 648 000	-5 000	7 746 000	7 698 000	-48 000
2544 Avgifter i ärenden om lokala kabelsändningar	16 574	16 574	0	22 334	22 334	0
2545 Närradioavgifter	3 900	3 900	0	4 095	4 095	0
2546 Avgifter vid registrering av fritidsbåtar	8 500	8 500	0	9 000	9 000	0
2547 Avgifter för statens telenämnds verksamhet	3 721	3 721	0	3 721	3 721	0
2600 Försäljningsinkomster:	1 236 289	1 227 190	-9 099	1 176 289	1 167 190	-9 099
2611 Inkomster vid kriminlavården	170 000	170 000	0	175 000	175 000	0
2612 Inkomster vid statens rättskemiska laboratorium	10 885	10 885	0	10 885	10 885	0
2619 Inkomster vid riksantikvarieämbetet	300	300	0	300	300	0
2624 Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter	90 104	81 005	-9 099	90 104	81 005	-9 099
2625 Utförsäljning av beredskapslager	180 000	180 000	0	140 000	140 000	0
2626 Inkomster vid banverket	785 000	785 000	0	760 000	760 000	0

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpro- positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpro- positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
2700 Böter m m :	697 970	707 067	9 097	706 524	723 780	17 256
2711 Restavgifter	427 869	436 650	8 781	436 423	445 363	8 940
2712 Bötesmedel	270 100	270 400	300	270 100	278 400	8 300
2713 Vattenföroreningsavgift	1	17	16	1	17	16
2800 Övriga inkomster av statens verksamhet	270 000	270 000	0	270 000	330 000	60 000
2811 Övriga inkomster av statens verksamhet	270 000	270 000	0	270 000	330 000	60 000
3000 Inkomster av försäld egendom:	1 135 400	1 235 500	100 100	26 300	26 300	0
3100 Inkomster av försälda byggnader och maski- ner:	4 900	7 000	2 100	3 300	3 300	0
3110 Affärsverkens inkomster av försälda fastig- heter och maskiner:	0	0	0	0	0	0
3113 Statens järnvägars in- komster av försälda fas- tigheter och maskiner	0	0	0	0	0	0
3115 Affärsverket FFV:s in- komster av försälda fas- tigheter och maskiner	0	0	0	0	0	0
3120 Statliga myndigheters inkomster av försälda byggnader och maski- ner:	4 900	7 000	2 100	3 300	3 300	0
3121 Kriminalvårdsstyrelse nsinkomster av försälda byggnader och maski- ner	300	300	0	300	300	0
3122 Vägverkets inkomster av försälda byggnader och maskiner	1 600	3 700	2 100	0	0	0
3124 Statskontorets inkomster av försälda datorer m m	0	0	0	0	0	0
3125 Byggnadsstyrelsens in- komster av försälda byggnader	3 000	3 000	0	3 000	3 000	0
3200 Övriga inkomster av markförsäljning:	3 500	3 500	0	1 000	1 000	0
3211 Övriga inkomster av markförsäljning	3 500	3 500	0	1 000	1 000	0
3300 Övriga inkomster av försäld egendom:	1 127 000	1 225 000	98 000	22 000	22 000	0
3311 Inkomster av statens gruvegendom	22 000	22 000	0	22 000	22 000	0
3312 Övriga inkomster av försäld egendom	1 105 000	1 203 000	98 000	0	0	0
4000 Återbetalning av lån:	6 182 340	6 563 340	381 000	7 307 154	8 806 324	1 499 170
4100 Återbetalning av nä- ringslån:	316 922	686 922	370 000	287 354	273 124	-14 230

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
<i>4110 Återbetalning av industrilån:</i>	<i>120 000</i>	<i>182 000</i>	<i>62 000</i>	<i>110 000</i>	<i>90 000</i>	<i>-20 000</i>
4111 Återbetalning av lokaliseringsslån	120 000	182 000	62 000	110 000	90 000	-20 000
<i>4120 Återbetalning av jordbrukslån:</i>	<i>37 653</i>	<i>37 653</i>	<i>0</i>	<i>38 771</i>	<i>38 771</i>	<i>0</i>
4122 Återbetalning av statens avdiktningsslån	15	15	0	5	5	0
4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen	37 638	37 638	0	38 766	38 766	0
<i>4130 Återbetalning av övriga näringslån:</i>	<i>159 269</i>	<i>467 269</i>	<i>308 000</i>	<i>138 583</i>	<i>144 353</i>	<i>5 770</i>
4131 Återbetalning av vattenkraftsslån	265	265	0	276	276	0
4132 Återbetalning av luftfartsslån	197	197	0	0	0	0
4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	25 000	25 000	0	20 000	20 000	0
4135 Återbetalning av skogsväglån	57	57	0	57	57	0
4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	110 000	340 000	230 000	105 000	105 000	0
4137 Återbetalning av övriga näringslån, Lantbruksstyrelsen	1 750	1 750	0	1 750	1 750	0
4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	22 000	100 000	78 000	11 500	17 270	5 770
4200 Återbetalning av bostadslån m m :	3 501 300	3 501 300	0	4 501 300	6 001 300	1 500 000
4211 Återbetalning av lån till egnahem	0	0	0	0	0	0
4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande	3 500 000	3 500 000	0	4 500 000	6 000 000	1 500 000
4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjningen för mindre bemedlade barnrika familjer	800	800	0	800	800	0
4214 Återbetalning av övriga bostadslån, Bostadsstyrelsen	500	500	0	500	500	0
4300 Återbetalning av studielån:	1 919 160	1 919 160	0	2 080 650	2 094 050	13 400
4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	160	160	0	150	150	0
4312 Återbetalning av allmänna studielån	7 000	7 000	0	5 500	5 500	0
4313 Återbetalning av studiemedel	1 912 000	1 912 000	0	2 075 000	2 088 400	13 400

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
4400 Återbetalning av energisparlån:	300 000	300 000	0	300 000	300 000	0
4411 Återbetalning av energisparlån	300 000	300 000	0	300 000	300 000	0
4500 Återbetalning av övriga lån:	144 958	155 958	11 000	137 850	137 850	0
4511 Återbetalning av lån till personal inom utrikesförvaltningen m m	8	8	0	0	0	0
4513 Återbetalning av lån för kommunala markförvärv	0	0	0	0	0	0
4514 Återbetalning av lån för studentkårlokaler	150	150	0	150	150	0
4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	6 000	6 000	0	6 000	6 000	0
4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	11 500	11 500	0	10 000	10 000	0
4517 Återbetalning från Portugalfonden	0	6 000	6 000	0	0	0
4519 Återbetalning av statens bosättningslån	1 300	1 300	0	700	700	0
4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	1 000	1 000	0	1 000	1 000	0
4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	75 000	75 000	0	75 000	75 000	0
4526 Återbetalning av övriga lån	50 000	55 000	5 000	45 000	45 000	0
5000 Kalkylmässiga inkomster:	3 082 967	3 038 680	-44 287	3 083 477	2 342 477	-741 000
5100 Avskrivningar och amorteringar:	2 233 788	2 181 501	-52 287	2 046 298	2 046 298	0
5110 Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:	835 000	835 000	0	1 085 000	1 085 000	0
5113 Statens järnvägars avskrivningar	0	0	0	0	0	0
5115 Affärsverket FFVs amorteringar	100 000	100 000	0	50 000	50 000	0
5116 Statens vattenfallsverks amorteringar	735 000	735 000	0	1 035 000	1 035 000	0
5120 Avskrivningar på fastigheter:	366 000	366 000	0	393 000	393 000	0
5121 Avskrivningar på fastigheter	366 000	366 000	0	393 000	393 000	0
5130 Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:	135 000	135 000	0	130 000	130 000	0
5131 Uppdragsmyndigheters s m fl komplementkostnader	135 000	135 000	0	130 000	130 000	0

Inkomsttitel	1989/90			1990/91		
	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)	Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning (+) Minskning (-)
<i>5140 Övriga avskrivningar:</i>	897 788	845 501	-52 287	438 298	438 298	0
5141 Vägverkets avskrivningar	526 587	474 300	-52 287	0	0	0
5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	317 740	317 740	0	393 265	393 265	0
5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvär	53 461	53 461	0	45 033	45 033	0
5200 Statliga pensionsavgifter, netto:	800 000	808 000	8 000	988 000	247 000	-741 000
5211 Statliga pensionsavgifter, netto	800 000	808 000	8 000	988 000	247 000	-741 000
5300 Statliga avgifter:	49 179	49 179	0	49 179	49 179	0
5311 Avgifter för företagshälsovård	49 179	49 179	0	49 179	49 179	0
SUMMA INKOMSTER	412 087 579	411 065 954	-1 021 625	407 887 932	414 881 314	6 993 382

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m., budgetåret 1990/91

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.4

Inledning

I regeringens proposition 1989/90:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91 upptogs under utgiftsanslaget XVI. Räntor på statsskulden, m.m. ett – efter samråd med riksgäldskontoret – preliminärt beräknat belopp på 56 000 000 000 kr. I finansdepartementets anmälan till budgetpropositionen 1990 angående Räntor på statsskulden, m.m. (bilaga 18) erinrades om att under senare år förslaget i budgetpropositionerna reviderats i kompletteringspropositionerna och att avsikten därför var att återkomma till riksdagen i kompletteringspropositionen med förslag till beräkning av anslag för statsskuldräntorna avseende budgetåret 1990/91.

Riksgäldskontoret har överlämnat förslag till Räntor på statsskulden, m.m. budgetåret 1990/91. Samtidigt lämnas en beskrivning som syftar till att belysa statsskuldens kostnader under några år bakåt i tiden samt en förnyad beräkning av statsskuldens räntekostnader m.m. för innevarande budgetår.

Statsskuldens kostnader 1985/86–1988/89

I takt med att statsskulden sett över en period från mitten av 1970-talet ökat kraftigt har utgifterna för densamma stigit. Från att ha uppgått till ca 8 % av de totala statsutgifterna budgetåret 1979/80 ökade andelen för Räntor på statsskulden, m.m. till som högst ca 23 % budgetåret 1984/85. Fr.o.m. 1983/84 avtog statsskuldens årliga ökningstakt mer och mer och under de senaste budgetåren har statsskulden minskat. Den tidigare snabba ökningstakten för ränteutgifterna har därmed avstannat. Sett som andel av de totala statsutgifterna har ränteanslaget sjunkit till 15 % budgetåret 1988/89.

Den ojämförligt största utgiftsposten på anslaget Räntor på statsskulden, m.m. utgörs av ränteutgifterna. En annan stor post har varit realiserade valutadifferenser. Förutom ränteutgifter och realiserade valutadifferenser har på nämnda anslag också förts utgifter för provisioner och avgifter m.m. Vidare redovisas även vissa inkomster, främst ränteinkomster från riksgäldskontorets utlåningsverksamhet. En del utgifter för statsskulden och dess hantering finansieras genom andra anslag på statsbudgeten, bl.a. riksgäldskontorets förvaltningskostnader och vissa emissionskostnader. På grund av förändrad anslagsstruktur kommer inte heller provisioner att fr.o.m. budgetåret 1989/90 redovisas på anslaget Räntor på statsskulden, m.m. utan i stället under VII:e huvudtiteln: Kostnader för upplåning och låneförvaltning.

Tabell 1. Räntor på statsskulden, m.m.
Miljarder kronor

Budgetår	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Räntor på lån i svenska kronor	45,7	49,0	51,4	48,8	45,1
Räntor på lån i utländsk valuta	14,0	12,5	10,0	9,8	8,3
Valutadifferenser (netto)	14,5	4,2	1,6	-5,0	-0,3
Provisioner	1,1	1,2	0,8	0,7	0,6
Övrigt (inkomsträntor m.m.)	-0,1	-0,4	0,0	-0,9	-0,5
Summa	75,2	66,5	63,8	53,4	53,2

Utvecklingen under de senare budgetåren har inneburit att utgifterna för statsskulden minskat, både vad gäller räntebetalningar och redovisade valutadifferenser. De totala utgifterna för räntor m.m. på statsskulden uppgick budgetåret 1988/89 till 53,2 miljarder kronor, i stort sett samma belopp som 1987/88. De ojämförligt största utgiftsposterna är räntebetalningarna. Dessa minskade under 1988/89 med 5,2 miljarder kronor till 53,4 miljarder kronor, varav ränteutgifterna för lån i svenska kronor svarade för 45,1 miljarder kronor, en minskning med 3,7 miljarder. Vid denna jämförelse bör dock uppmärksammas att för budgetåret 1988/89 medförde en bokföringsteknisk omläggning av redovisningen av statsskuldväxelräntor en engångseffekt av minskade ränteutgifter för statsbudgeten på 6,9 miljarder kronor.

Minskningen av utgifterna för statsskulden har i hög grad berott på utvecklingen av realiserade valutadifferenser. För 1987/88 redovisades en valutavinst (netto) till ett belopp av 5,0 miljarder kronor i motsats till tidigare budgetår då vissa år stora valutaförluster uppkommit. För 1988/89 redovisas en valutavinst på 0,3 miljarder kronor.

Räntekostnader m.m. 1989/90 och 1990/91

Anslaget Räntor på statsskulden, m.m. har i statsbudgeten för budgetåret 1989/90 upptagits till 58,0 miljarder kronor och i budgetpropositionen 1990 har för budgetåret 1990/91 upptagits ett beräknat belopp av 56,0 miljarder kronor. I tabell 2 redovisas i statsbudgeten för 1989/90 upptaget belopp och en nu reviderad beräkning samt förslag avseende budgetåret 1990/91.

Tabell 2. Beräknade räntor på statsskulden, m.m.
Tusental kr.

	Enligt stats- budgeten 1989/90	Reviderad beräkning 1989/90	Förslag 1990/91
Utgifter			
Räntor på lån i svenska kronor	50 800 000	53 515 000	55 000 000
Räntor på lån i utländsk valuta	8 200 000	8 600 000	7 500 000
Valutaförluster	1 400 000	2 900 000	700 000
Underkurs vid emissioner (kapitalrabatter)	1	400 000	1
Kursförluster	1	310 000	1
Summa utgifter	60 400 002	65 725 000	63 200 002
Inkomster			
Räntor på lån i svenska kronor	1 400 000	1 500 000	2 600 000
Räntor på lån i utländsk valuta	150 000	200 000	340 000
Valutavinster	800 000	1 000 000	200 000
Överkurs vid emission (uppgäld)	1	20 000	1
Kursvinster	1	160 000	1
Preskriberade obligationer kuponger och vinster	49 999	44 999	59 999
Aktieutdelning i PMC	1	1	1
Summa inkomster	2 400 002	2 925 000	3 200 002
Summa nettoutgifter	58 000 000	62 800 000	60 000 000

En förnyad beräkning av Räntor på statsskulden, m.m. visar att utgifterna för innevarande budgetår blir väsentligt större än vad som angetts i statsbudgeten, 62,8 miljarder kronor mot i statsbudgeten 58,0 miljarder kronor. Räntorna på lån i svenska kronor beräknas öka med netto 2,6 miljarder kronor främst till följd av räntehöjningar under slutet av 1989 och början av 1990 på sammanlagt ca 2–3 procentenheter. Räntorna för lån i utländsk valuta beräknas öka (netto) med 0,3 miljarder kronor. Realiserade valutadifferenser (netto) beräknas nu resultera i valutaförlust på 1,9 miljarder kronor mot statsbudgetens beräknade 0,6 miljarder kronor.

Budgetåret 1990/91

I 1990 års budgetproposition har anslaget Räntor på statsskulden, m.m. upptagits med ett beräknat belopp på 56,0 miljarder kronor. Medel för riksgäldskontoret att anvisas på anslaget Räntor på statsskulden, m.m. för budgetåret 1990/91 beräknas nu till 60 miljarder kronor. Specifikation av beräkningarna framgår av tabell 2.

Som beräkningsteknisk förutsättning för räntekalkyleringen ligger ett antaget nettoupplåningsbehov för budgetåret 1990/91 på ca 12 miljarder kronor. Statens refinansieringsbehov på den inhemska marknaden beräknas till ca 150 miljarder kronor, varav räntelöpande obligationslån 8,7 miljarder kronor, riksobligationslån 11,2 miljarder kronor, premielån 4,3 miljarder kronor, sparobligationslån 15,8 miljarder kronor, statsskuldväxlar ca 108 miljarder kronor. Kalkyleringen av räntor har skett utifrån räntenivån i mitten av mars 1990.

Ränteutgifterna för den inhemska upplåningen beräknas öka med 1,5 miljarder kronor jämfört med innevarande budgetår. Riksgäldskontorets räntekomster på grund av kreditgivning till affärsverk m.fl. beräknas under budgetåret 1990/91 uppgå till 2,6 miljarder kronor, vilket är 1,1 miljarder mer än för innevarande budgetår.

Ränteutgifterna för lån i utländsk valuta beräknas mellan budgetåren 1989/90 och 1990/91 minska med 1,1 miljarder kronor beroende främst på att valutaskulden minskat. Uppköp av i utlandet emitterade obligationer beräknas ge inkomsträntor på 340 miljoner kronor. Under 1990/91 beräknas realiserade valutadifferenser resultera i en valutaförlust (netto) på 0,5 miljarder kronor.

Känslighetsanalys

Statsskuldräntornas storlek är självfallet i hög grad beroende av räntenivån. Upplåningens inriktning på olika låneinstrument är också av betydelse. Kalkyleringen av räntorna avseende såväl budgetåret 1989/90 som budgetåret 1990/91 har skett utifrån räntenivån i mitten av mars 1990.

För att belysa känsligheten i beräkningarna kan det vara av intresse att något närmare redovisa effekterna av ändrade antaganden om räntenivå m.m. En förändring i räntenivån slår givetvis inte omedelbart igenom på hela statsskulden utan endast på låneformer med rörlig ränta och på nyupp-

låningen. Efter hand får den effekt på upplåning som sker för att omsätta förfallande lån med bunden ränta.

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.4

En förändring av räntenivån med en procentenhet från 1 juli 1990 skulle för inhemska lån betyda en förändring i ränteutgifterna för budgetåret 1990/91 – under i övrigt oförändrade förhållanden vad gäller upplåningens storlek och dess inriktning på olika låncinstrument – med ett belopp i storleksordningen 0,9 miljarder kronor. På litet sikt blir effekten givetvis större. Exempelvis innebär en procentenhets förändrad räntenivå för bruttoupplåningen 1990/91 att de inhemska ränteutgifterna förändras med totalt 2,2 miljarder kronor. Den största delen härav, 1,3 miljarder kronor, påverkar dock först budgetåret 1991/92.

Vad beträffar räntor för de utländska lånen skulle en ränteförändring med en procentenhet från 1 juli 1990 leda till att ränteutgifterna, under i övrigt oförändrade förhållanden, förändras med 0,2 miljarder kronor för budgetåret 1990/91. Valutakursernas utveckling har betydelse både för ränteutgifter och för realiserade valutaförluster och valutavinster. En förändring av t.ex. dollarkursen med 10 öre från beräkningsantagandet om 6,125 kronor per dollar påverkar ränteutgifterna med ca 40 miljoner kronor och valutaresultatet med ca 20 miljoner kronor för budgetåret 1990/91.

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91

Inkomster

	Budget- propositionen 1000-tal kr.	Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr
Skatter	359 164 701	+ 14 883 200	374 047 901
Inkomst av statens verksamhet	38 306 300	+ 876 012	39 182 312
Inkomster av försäld egendom	26 300	—	26 300
Återbetalning av lån	7 307 154	+ 1 499 170	8 806 324
Kalkylmässiga inkomster	3 083 477	— 741 000	2 342 477
Summa	407 887 932	+ 16 517 382	424 405 314
Underskott			521 419
			424 926 733

Utgifter

	Budget- propositionen 1000-tal kr.	Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr
Utgiftsanslag			
Kungliga hov- och slottsstaterna	47 816	—	47 816
Justitiedepartementet	5 804 202	+ 3 580	5 807 782
Utrikesdepartementet	14 997 806	+ 4 000	15 001 806
Försvarsdepartementet	35 453 526	—	35 453 526
Socialdepartementet	113 858 410	+ 2 631 863	116 490 273
Kommunikationsdepartementet	16 121 722	+ 6 229 813	22 351 535
Finansdepartementet	26 289 489	+ 92 877	26 382 366
Utbildningsdepartementet	55 716 347	+ 1 121 872	56 838 219
Jordbruksdepartementet	5 196 213	+ 2 866 405	8 062 618
Arbetsmarknadsdepartementet	27 284 912	+ 1 100 352	28 385 264
Bostadsdepartementet	21 008 726	+ 4 936 336	25 945 062
Industridepartementet	2 454 669	+ 3 883 174	6 337 843
Civildepartementet	15 687 491	+ 47 100	15 734 591
Miljödepartementet	1 765 138	— 747 101	1 018 037
Riksdagen och dess myndigheter	568 995	—	568 995
Räntor på statsskulden	56 000 000	+ 4 000 000	60 000 000
Oförutsedda utgifter	1 000	—	1 000
Summa:	398 256 462	+ 26 170 271	424 426 733
<i>Beräknad övrig medelsförbrukning:</i>			
Minskning av anslagsbehållningar	1 500 000	— 5 000 000	— 3 500 000
Ökad disposition av rörliga krediter	500 000	— 500 000	0
Summa:	2 000 000	— 5 500 000	— 3 500 000
<i>Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto</i>	8 000 000	— 4 000 000	4 000 000
Summa:	408 256 462	16 670 271	424 926 733

Specifikation av statsbudgetens inkomster under budgetåret 1990/91

1990/91

Tusental kr.

1000 Skatter:

1100 Skatt på inkomst:

1110 Fysiska personers inkomstskatt:

1111 Fysiska personers inkomstskatt

59 308 000

59 308 000

1120 Juridiska personers inkomstskatt:

1121 Juridiska personers inkomstskatt

27 998 000

27 998 000

1122 Avskattning av företagens reserver

0

1130 Ofördelbara inkomstskatter:

1131 Ofördelbara inkomstskatter

1 100 000

1 100 000

1140 Övriga inkomstskatter:

1141 Kupongskatt

360 000

1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt

10 000

1143 Bevillningsavgift

5 000

1144 Lotterivinstskatt

1 467 900

1 842 900

90 248 900

1200 Lagstadgade socialavgifter:

1211 Folkpensionsavgift

45 740 000

1221 Sjukförsäkringsavgift, netto

- 7 205 000

1231 Barnomsorgsavgift

13 379 000

1241 Vuxenutbildningsavgift

1 583 000

1251 Övriga socialavgifter, netto

- 6 927 000

1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinstitutets verksamhet

182 000

1281 Allmän löneavgift

2 068 000

1291 Särskild löneskatt

3 700 000

52 520 000

52 520 000

1300 Skatt på egendom:

1310 Skatt på fast egendom:

1311 Skogsvårdsavgifter

440 000

1312 Fastighetsskatt

6 050 000

6 490 000

1320 Förmögenhetsskatt:

1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt

3 571 000

1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt

70 000

3 641 000

1330 Arvsskatt och gåvoskatt:

1331 Arvsskatt

950 000

1332 Gåvoskatt

290 000

1 240 000

1340 Övrig skatt på egendom:

1341 Stämpelskatt

5 880 000

1342 Skatt på värdepapper

5 600 000

11 480 000

22 851 000

1990/91

Tusental kr.

1400 Skatt på varor och tjänster:

1410 Allmänna försäljningsskatter:

1411 Mervärdesskatt 131 600 000 131 600 000

1420, 1430 Skatt på specifika varor:

1421 Bensinskatt 18 900 000

1422 Särskilda varuskatter 1 144 000

1423 Försäljningsskatt på motorfordon 2 297 000

1424 Tobaksskatt 5 660 000

1425 Skatt på spritdrycker 6 520 000

1426 Skatt på vin 2 780 000

1427 Skatt på malt- och läskedrycker 2 810 000

1428 Energiskatt 17 250 000

1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle 1

1431 Särskild skatt för oljeprodukter m. m 825 000

1432 Kassettskatt 206 000

1433 Skatt på videobandspelare 252 000

1434 Skatt på viss elektrisk kraft 962 000

1435 Särskild skatt mot försurning 43 000 59 649 001

1440 Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:

1441 AB Vin- & Spritcentralens inlevererade överskott 100 000

1442 Systembolaget AB:s inlevererade överskott 160 000 260 000

1450 Skatt på tjänster:

1451 Reseskatt 444 000

1452 Skatt på annonser och reklam 1 095 000

1453 Totalisatorskatt 575 000

1454 Skatt på spel 80 000 2 194 000

1460 Skatt på vägtrafik:

1461 Fordonsskatt 4 035 000

1462 Kilometerskatt 3 490 000 7 525 000

1470 Skatt på import:

1471 Tullmedel 3 300 000 3 300 000

Övriga skatter på varor och tjänster:

1481 Övriga skatter på varor och tjänster 300 000

1482 Tillfällig regional investeringsskatt 350 000 650 000 205 178 001

1500 Avräkningsskatt:

1511 Avräkningsskatt 3 250 000 3 250 000 3 250 000

Summa skatter 374 047 901

2000 Inkomster av statens verksamhet:

2100 Rörelseöverskott:

2110 Affärsverkens inlevererade överskott:

2111 Postverkets inlevererade överskott 47 190

2112 Televerkets inlevererade överskott 202 092

2113 Statens järnvägars inlevererade överskott 0

2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott 508 000

2115 Affärsverket FFV:s inlevererade överskott 97 200

1990/91	Tusental kr.		
2116	Statens vattenfallsverks inlevererade utdelning	750 000	
2117	Domänverkets inlevererade överskott	188 000	
2118	Sjöfartsverkets inlevererade överskott	47 500	
2119	Statens vattenfallsverks inleverans av motsvarighet till statlig skatt	866 666	2 706 648
2120	Övriga myndigheters inlevererade överskott:		
2123	Inlevererat överskott av uthyrning av ADB-utrustning	149 237	
2124	Inlevererat överskott av riksgäldskontorets garantiverksamhet	137 730	286 967
2130	Riksbankens inlevererade överskott:		
2131	Riksbankens inlevererade överskott	6 400 000	6 400 000
2150	Överskott från spelverksamhet:		
2151	Tipsmedel	1 454 000	
2152	Lotterimedel	1 042 100	2 496 100
			11 889 715
2200	Överskott av statens fastighetsförvaltning:		
2210	Överskott av fastighetsförvaltning:		
2211	Överskott av kriminalvårdsstyrelsens fastighetsförvaltning	0	
2214	Överskott av byggnadsstyrelsens verksamhet	626 827	
2215	Överskott av generaltullstyrelsens fastighetsförvaltning	0	626 827
			626 827
2300	Ränteinkomster:		
2310, 2320	Räntor på näringslån:		
2311	Räntor på lokaliseringslån	140 000	
2313	Ränteinkomster på statens avdikningslån	40	
2314	Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	9 038	
2316	Ränteinkomster på vattenkraftslån	148	
2317	Ränteinkomster på luftfartslån	10	
2318	Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	5 000	
2321	Ränteinkomster på skogsväglån	35	
2322	Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	203 063	
2323	Räntor på övriga näringslån, Lantbruksstyrelsen	2 530	
2324	Räntor på televerkets statslån	257 340	
2325	Räntor på postverkets statslån	47 510	
2326	Räntor på affärverkets FFV:s statslån	17 000	
2327	Räntor på statens vattenfallsverks statslån	2 222 714	2 904 428
2330	Räntor på bostadslån:		
2331	Ränteinkomster på egnahemslån	0	
2332	Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	6 550 000	

1990/91	Tusental kr.		
2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	180		
2334 Räntor på övriga bostadslån, Bostadsstyrelsen	1 000	6 551 180	
<i>2340 Räntor på studielån:</i>			
2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	170		
2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	20 500	20 670	
<i>2350 Räntor på energisparlån:</i>			
2351 Räntor på energisparlån	330 000	330 000	
<i>2360 Räntor på medel avsatta till pensioner:</i>			
2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering	6 000	6 000	
<i>2370 Räntor på beredskapslagring:</i>			
2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	623 123	623 123	
<i>2380, 2390 Övriga ränteinkomster:</i>			
2381 Ränteinkomster på lån till personal inom utrikesförvaltningen m.m.	0		
2383 Ränteinkomster på statens bostättningslån	200		
2384 Ränteinkomster på lån för kommunala markförvärv	0		
2385 Ränteinkomster på lån för studentkårslokaler	100		
2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	15 000		
2389 Ränteinkomster på lån för inventarier vissa specialbostäder	124		
2391 Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	800		
2392 Räntor på intressemedel	10 000		
2394 Övriga ränteinkomster	70 000		
2395 Räntor på särskilda räkningar iriks-banken	2 400 000		
2396 Ränteinkomster på det av byggnadsstyrelsen förvaldade kapitalet	1 637 000	4 133 224	14 568 625
2400 Aktieutdelning:			
<i>2410 Inkomster av statens aktier:</i>			
2411 Inkomster av statens aktier	712 584	712 584	712 584
2500 Offentligrättsliga avgifter:			
2511 Expeditionsavgifter	627 706		
2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram	5 200		
2523 Avgifter för särskild prövning och fyllnadsprövning inom skolväsendet	1 540		
2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterietillverkningen	1		
2528 Avgifter vid bergsstaten	2 100		
2529 Avgifter vid patent- och registreringsväsendet	7 205		

1990/91

Tusental kr.

2531	Avgifter för registrering i förenings m.fl register	34 377		
2532	Utsökningsavgifter	120 000		
2533	Avgifter vid statens planverk	0		
2534	Vissa avgifter för registrering av körkort och motorfordon	183 025		
2535	Avgifter för statliga garantier	24 287		
2536	Lotteriavgifter	1 500		
2537	Miljöskyddsavgift	100 700		
2538	Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	172 100		
2539	Täktavgift	16 600		
2541	Avgifter vid tullverket	125 000		
2542	Patientavgifter vid tandläkarutbildningen	5 100		
2543	Skatteutjämningsavgift	7 698 000		
2544	Avgifter i ärenden om lokala kabelsändningar	22 334		
2545	Närradioavgifter	4 095		
2546	Avgifter vid registrering av fritidsbåtar	9 000		
2547	Avgifter för statens telenämnds verksamhet	3 721	9 163 591	9 163 591
2600 Försäljningsinkomster:				
2611	Inkomster vid kriminlavården	175 000		
2612	Inkomster vid statens rättskemiska laboratorium	10 885		
2619	Inkomster vid riksantikvarieämbetet	300		
2624	Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter	81 005		
2625	Utförsäljning av beredskapslager	140 000		
2626	Inkomster vid banverket	760 000	1 167 190	1 167 190
2700 Böter m.m.:				
2711	Restavgifter	445 363		
2712	Bötesmedel	278 400		
2713	Vattenföroreningsavgift	17	723 780	723 780
2800 Övriga inkomster av statens verksamhet:				
2811	Övriga inkomster av statens verksamhet	330 000	330 000	330 000
Summa inkomster av statens verksamhet				39 182 312
3000 Inkomster av försäld egendom:				
3100 Inkomster av försälda byggnader och maskiner:				
3110	<i>Affärsverkens inkomster av försälda fastigheter och maskiner:</i>			
3113	Statens järnvägars inkomster av försälda fastigheter och maskiner	0		
3115	Affärsverket FFV:s inkomster av försälda fastigheter och maskiner	0	0	
3116	Statens vattenfallverks inkomster av försälda byggnader och maskiner:			

1990/91

Tusental kr.

3120 Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner:			
3121 Kriminalvårdsstyrelsens inkomster av försålda byggnader och maskiner	300		
3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	0		
3125 Byggnadsstyrelsens inkomster av försålda byggnader	3 000	3 300	3 300
3200 Övriga inkomster av markförsäljning:			
3211 Övriga inkomster av markförsäljning	1 000	1 000	1 000
3300 Övriga inkomster av försåld egendom:			
3311 Inkomster av statens gruvegendom	22 000		
3312 Övriga inkomster av försåld egendom	0	22 000	22 000
Summa inkomster av försåld egendom			26 300
4000 Återbetalning av lån:			
4100 Återbetalning av näringslån:			
4110 Återbetalning av industrilån:			
4111 Återbetalning av lokaliseringslån	90 000	90 000	
4120 Återbetalning av jordbrukslån:			
4122 Återbetalning av statens avdikningslån	5		
4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen	38 766	38 771	
4130 Återbetalning av övriga näringslån:			
4131 Återbetalning av vattenkraftslån	276		
4132 Återbetalning av luftfartslån	0		
4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	20 000		
4135 Återbetalning av skogsväglån	57		
4136 Återbetalning av övriga näringslån Kammarkollegiet	105 000		
4137 Återbetalning av övriga näringslån, Lantbruksstyrelsen	1 750		
4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	17 270	144 353	273 124
4200 Återbetalning av bostadslån m.m.:			
4211 Återbetalning av lån till egnahem	0		
4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande	6 000 000		
4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjningen för mindre bemedlade barnrika familjer	800		
4214 Återbetalning av övriga bostadslån, Bostadsstyrelsen	500	6 001 300	6 001 300
4300 Återbetalning av studielån:			
4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	150		
4312 Återbetalning av allmänna studielån	5 500		
4313 Återbetalning av studiemedel	2 088 400	2 094 050	2 094 050

1990/91

Tusental kr.

4400 Återbetalning av energisparlån:

4411 Återbetalning av energisparlån	300 000	300 000	300 000
-------------------------------------	---------	---------	---------

4500 Återbetalning av övriga lån:

4511 Återbetalning av lån till personal inom utrikesförvaltningen m.m.	0		
4513 Återbetalning av lån för kommunala markförvärv	0		
4514 Återbetalning av lån för studentkår-lokaler	150		
4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	6 000		
4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	10 000		
4517 Återbetalning från Portugalfonden	0		
4519 Återbetalning av statens bosättningslån	700		
4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	1 000		
4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	75 000		
4526 Återbetalning av övriga lån	45 000	137 850	137 850
Summa återbetalning av övriga lån			8 806 324

5000 Kalkylmässiga inkomster:**5100 Avskrivningar och amorteringar:**

5110 Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:			
5113 Statens järnvägars avskrivningar	0		
5115 Affärsverket FFV:s amorteringar	50 000		
5116 Statens vattenfallsverks amorteringar	1 035 000	1 085 000	
5120 Avskrivningar på fastigheter:			
5121 Avskrivningar på fastigheter	393 000	393 000	
5130 Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:			
5131 Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader	130 000	130 000	
5140 Övriga avskrivningar:			
5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	393 265		
5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvär	45 033	438 298	2 046 298

5200 Statliga pensionsavgifter, netto:

5211 Statliga pensionsavgifter, netto	247 000	247 000	247 000
---------------------------------------	---------	---------	---------

5300 Statliga avgifter:

5311 Avgifter för företagshälsovård	49 179	49 179	49 179
-------------------------------------	--------	--------	--------

Summa kalkylmässiga inkomster			2 342 477
--------------------------------------	--	--	------------------

STATSBUDGETENS TOTALA INKOMSTER	424 405 314
--	--------------------

Specifikation av förändringar på utgiftsanslag för budgetåret
1990/91 i förhållande till förslagen i budgetpropositionen

Prop. 1989/90:150
Bilaga 1.5

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp i budget- proposi- tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning (-)	
		Propositio- nens eller skrivelsens nummer	Anslags- belopp		
<i>II Justitiedepartementet</i>					
Utredningar m.m., reservationsanslag	23 665	90	24 665	+	1 000
Brottsförebyggande rådet:					
Förvaltningskostnader, förslagsanslag	7 896	90	11 272	+	3 376
Utvecklingskostnader, reservationsanslag	4 647	90	3 851	-	796
Summa	36 208		39 788	+	3 580
<i>III Utrikesdepartementet</i>					
Utredningar m.m., reservationsanslag	10 161	90	10 561	+	400
Utredningar inom det nedrustnings- och säkerhetspolitiska området, reservationsanslag	4 552	90	5 152	+	600
Bidrag till ett institut för Japanstudier, reservationsanslag	-	90	3 000	+	3 000
Summa:	14 713		18 713	+	4 000
<i>V Socialdepartementet</i>					
Utredningar m.m., reservationsanslag	32 340	90	33 340	+	1 000
Socialvetenskapliga forskningsrådet, reservationsanslag	40 112	90	58 526	+	18 414
Allmänna barnbidrag, förslagsanslag	12 075 000	140	14 010 000	+	1 935 000
Särskilt pensionstillskott, förslagsanslag	-	117	17 000	+	17 000
Statlig kontroll av läkemedel m.m., förslagsanslag	1	99	661	+	660
Statens rättsläkarstationer, förslagsanslag	37 649	rskr. 172	43 149	+	5 500
Statens bakteriologiska laboratorium:					
Centrallaboratorieuppgifter, förslagsanslag	47 447	90	42 947	-	4 500
Nämnden för vårdartjänst, förslagsanslag	34 928	92	83 717	+	48 789
Folkpensioner, förslagsanslag	61 820 000	145, rskr. 152	62 360 000	+	540 000
Bidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension, förslagsanslag	1 300 000	145, 148	1 365 000	+	65 000
Summa	75 387 477		78 019 340		2 631 863
<i>VI Kommunikationsdepartementet</i>					
Vägverket: Ämbetsverksuppgifter m.m., förslagsanslag	11 105	88	11 484	+	379
Drift av statliga vägar, reservationsanslag	5 460 000	88	5 859 900	+	399 900
Byggnad av riksvägar, reservationsanslag	1 417 900	88	1 512 000	+	94 100
Byggnad av länstrafikanläggningar, reservationsanslag	970 000	88	1 041 800	+	71 800
Bidrag till drift av kommunala vägar och gator, reservationsanslag	558 100	88	595 000	+	36 900
Bidrag till drift och byggnad av enskilda vägar, reservationsanslag	439 000	88	482 000	+	43 000
Tjänster till utomstående, förslagsanslag	35 700	88	0	-	35 700
Vägverket: Särskilda bärighetshöjande åtgärder, reservationsanslag	622 000	88	669 900	+	47 900
Drift och vidmakthållande av statliga järnvägar, reservationsanslag	2 595 000	88	2 784 000	+	189 000
Nyinvesteringar i stomjärnvägar, reservationsanslag	583 300	88	864 000	+	280 700

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp i budget- proposi- tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning (-)	
		Propositio- nens eller skrivelsens nummer	Anslags- belopp		
Ersättning till banverket för vissa kapital- kostnader, förslagsanslag	94 000	88	189 000	+	95 000
Särskilda nyinvesteringar i stomjärnvägar, reservationsanslag	65 000	88	68 000	+	3 000
Statens väg- och trafikinstitut, förslagsanslag	1	90	1	±	0
Bidrag till statens väg- och trafikinstitut reservationsanslag	41 960	90	44 881	+	2 921
Statens väg- och trafikinstitut: Återanskaffning av viss basutrustning, reservationsanslag	5 000	90	5 000	±	0
Transportforskningsberedningen, reservationsanslag	39 220	90	40 133	+	913
Infrastrukturfond för järnvägar och kollektiv- trafik, reservationsanslag	—	88	5 000 000	+	5 000 000
Summa	12 937 286		19 167 099	+	6 229 813
<i>VII Finansdepartementet</i>					
Riksskatteverket, förslagsanslag	771 606	150	851 406	+	79 800
Regional och lokal skatteförvaltning, förslagsanslag	2 593 696	150	2 684 396	+	90 700
Folkbokföringsreformen, anslag	—	150	370 000	+	370 000
Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen, reservatonsanslag	925 246	150	477 623	—	477 623
Summa	4 290 548		4 368 425	+	92 877
<i>VIII Utbildningsdepartementet</i>					
Utredningar m.m., förslagsanslag	23 170	70	24 670	+	1 500
Forskning inom skolväsendet, reservationsanslag	20 796	90	25 252	+	4 456
Undervisning för invandrare i svenska språket m.m., reservationsanslag	333 596	102	277 316	—	56 280
Humanistiska fakulteterna, reservationsanslag	272 602	90	301 735	+	29 133
Teologiska fakulteterna, reservationsanslag	22 758	90	25 037	+	2 279
Juridiska fakulteterna, reservationsanslag	27 051	90	30 092	+	3 041
Samhällsvetenskapliga fakulteterna m.m., reservationsanslag	326 853	90	364 373	+	37 520
Medicinska fakulteterna, reservationsanslag	662 546	90	735 023	+	72 477
Odontologiska fakulteterna, reservationsanslag	71 081	90	77 767	+	6 686
Farmaceutiska fakulteten, reservationsanslag	24 872	90	27 414	+	2 542
Matematisk-naturvetenskapliga fakulteterna, reservationsanslag	631 117	90	700 598	+	69 481
Tekniska fakulteterna, reservationsanslag	657 161	90	763 003	+	105 842
Temaorienterad forskning, reservationsanslag	26 767	90	31 029	+	4 262
Konstnärligt utvecklingsarbete, reservationsanslag	26 996	90	12 759	—	14 237
Vissa särskilda utgifter för forsknings- ändamål, reservationsanslag	32 091	90	53 548	+	21 457
Vissa ersättningar för klinisk utbildning och forskning m.m., förslagsanslag	1 020 000	90	1 161 132	+	141 132
Forskningsrådsnämnden, reservationsanslag	52 738	90	63 630	+	10 892
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, reservationsanslag	125 054	90	152 181	+	27 127
Medicinska forskningsrådet, reservationsanslag	250 202	90	286 469	+	36 267

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp i budget- proposi- tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning (-)	
		Propositi- ons eller skrivelsens nummer	Anslags- belopp		
Naturvetenskapliga forskningsrådet,					
reservationsanslag	345 655	90	386 973	+	41 318
Rymdforskning, reservationsanslag	27 300	90	26 269	—	1 031
Europeisk forskningssamverkan, förslagsanslag	259 907	90	282 610	+	22 703
Kungl. biblioteket, reservationsanslag	61 351	90	75 474	+	14 123
Arkivet för ljud och bild:					
Förvaltningskostnader, förslagsanslag	11 160	90	12 423	+	1 263
Insamlingsverksamhet m.m.,					
reservationsanslag	432	90	459	+	27
Institutet för rymdfysik reservationsanslag	25 880	90	30 847	+	4 967
Manne Siegbahninstitutet för fysik,					
reservationsanslag	16 059	90	19 132	+	3 073
Polarforskning, reservationsanslag	12 639	90	17 411	+	4 772
Vissa bidrag till forskningsverksamhet,					
reservationsanslag	16 491	90	17 931	+	1 440
Samordning m.m. inom biblioteksområdet,					
reservationsanslag	12 143	90	0	—	12 143
Studiehjälp m.m. förslagsanslag	2 280 600	147	2 650 600	+	370 000
Studiemedel m.m., f	2 730 000	147	2 770 000	+	40 000
Timersättning vid vissa vuxenutbildningar,					
förslagsanslag	132 753	102	106 500	—	26 253
Riksarkivet och landsarkiven, förslagsanslag	96 857	72	108 353	+	11 496
Statliga arkiv: Vissa kostnader för samlingar					
och materiel m.m., reservationsanslag	6 055	72	6 473	+	418
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom					
kulturområdet, reservationsanslag	5 818	90	11 608	+	5 790
Statens biografbyrå, förslagsanslag	5 350	70	7 771	+	2 421
Presstödsnämnden och taltidningsnämnden,					
förslagsanslag	3 960	78	4 170	+	210
Stöd till dagspressen, förslagsanslag	476 300	78	—	—	476 300
Lån till dagspressen, reservationsanslag	25 000	78	—	—	25 000
Presstöd till dagspressen, förslagsanslag	—	78	433 700	+	433 700
Utvecklingsstöd till dagspressen,					
reservationsanslag	—	78	35 800	+	35 800
Täckande av förluster vid statlig kreditgaranti					
till dagspressen, förslagsanslag	—	78	1	+	1
Distributionsstöd till dagspressen,					
förslagsanslag	—	78	79 500	+	79 500
Inredning och utrustning av lokaler vid					
högskoleenheter m.m., reservationsanslag	446 000	90	530 000	+	84 000
Summa	11 593 018		12 727 033	+	1 121 872

IX Jordbruksdepartementet

Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket.

reservationsanslag	80 000	146	60 000	—	20 000
Stöd till skuldtyngha företag, förslagsanslag	—	146	1	+	1
Startstöd, förslagsanslag	—	146	15 000	+	15 000
Prisreglerade åtgärder på jordbrukets område,					
förslagsanslag	1 910 671	146	4 460 999	+	2 550 328
Inköp av livsmedel m.m. för					
beredskapslagring, reservationsanslag	1 100	146	103 000	+	101 900
Kostnader för beredskapslagring av livsmedel					
m.m., förslagsanslag	156 308	146	201 308	+	45 000

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp i budget- proposi- tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning (-)	
		Propositio- nens eller skrivelsens nummer	Anslags- belopp		
Prisstöd till jordbruket i norra Sverige, förslagsanslag	625 000	146	660 000	+	35 000
Ö-bruken	—	146	28 000	+	28 000
Främjande av skogsvård m.m., reservationsanslag	12 900	90	12 900	±	0
Bidrag till djurskyddsfrämjande åtgärder, reservationsanslag	4 169	90	8 578	+	4 409
Sveriges lantbruksuniversitet, reservationsanslag	514 097	90	562 162	+	48 065
Lokalkostnader m.m. vid Sveriges lantbruks- universitet, förslagsanslag	240 006	90	254 984	+	14 978
Inredning och utrustning av lokaler vid Sveriges lantbruksuniversitet m.m., reservationsanslag	15 400	90	49 000	+	33 600
Skogs- och jordbrukets forskningsråd, reservationsanslag	128 234	90	138 930	+	10 696
Stöd till kollektiv forskning, reservationsanslag	47 600	90	47 000	—	600
Bidrag till Skogs- och lantbruksakademien, förslagsanslag	685	90	713	+	28
Summa:	3 736 170		6 602 575	+	2 866 405
<i>X Arbetsmarknadsdepartementet</i>					
Arbetsmarknadsdepartementet, förslagsanslag	48 169	115	41 719	—	6 450
Utredningar m.m., reservationsanslag	19 380	86,115	16 465	—	2 915
Information om semeserfrågor, reservationsanslag	0	150	5 000	+	5 000
Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, förslagsanslag	2 176 239	150	2 231 239	+	55 000
Arbetsmarknadsutbildning, reservationsanslag	2 633 630	150	2 738 630	+	105 000
Kontant arbetsmarknadsstöd och utbildnings- bidrag, förslagsanslag	4 051 575	150	4 081 575	+	30 000
Sysselsättningskapande åtgärder, reservationsanslag	1 819 000	150	1 774 000	—	45 000
Arbetsmiljöinstitutet, förslagsanslag	78 036	90	85 539	+	7 503
Arbetsmiljöinstitutet: Anskaffning av vetenskaplig apparatur, reservationsanslag	3 628	90	4 282	+	654
Förläggningskostnader förslagsanslag	1 515 032	150	3 890 000	+	2 374 968
Visst regionalpolitiskt stöd, förslagsanslag	1	76	0	—	1
Lokaliseringsbidrag m.m., reservationsanslag	362 000	115	0	—	362 000
Lokaliseringsplan, reservationsanslag	100 000	76	0	—	100 000
Regionala utvecklingsinsatser m.m., reservationsanslag	800 000	115	0	—	800 000
Täckande av förluster p.g.a. kreditgarantier till företag i glesbygder m.m., förslagsanslag	1	115	0	—	1
Ersättning för nedsättning av social- avgifter, förslagsanslag	395 000	115	0	—	395 000
Sysselsättningsstöd, förslagsanslag	165 000	115	0	—	165 000
Expertgruppen för forskning om regional utveckling, reservationsanslag	4 414	115	0	—	4 414
Kapitaltillskott till en utvecklingsfond för Västnorden, förslagsanslag	2 400	115	0	—	2 400
Bergslagsdelegationen, reservationsanslag	3 000	76	0	—	3 000

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp i budget- proposi- tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning (-)
		Propositio- nens eller skrivelsens nummer	Anslags- belopp	
Särskilda regionalpolitiska insatser m.m. i Västernorrlands län, reservationsanslag	65 000	76	0	- 65 000
Åtgärder för invandrare, reservationsanslag	16 067	86	20 320	+ 4 253
Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m.m., reservationsanslag	1 957 500	105	2 426 000	+ 468 500
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering m.m., förslagsanslag	2 343	86	2 998	+ 655
Summa	16 217 415		17 317 767	+ 1 100 352
<i>XI. Bostadsdepartementet</i>				
Bostadsdepartementet, förslagsanslag	27 600	105	25 657	- 1 943
Länsbostadsnämnderna, förslagsanslag	65 292	112	54 569	- 10 723
Räntebidrag m.m., förslagsanslag	17 700 000	144	22 550 000	+ 4 850 000
Bidrag till allmänna samlingslokaler m.m., förslagsanslag	78 000	rskr. 168	80 000	+ 2 000
Byggnadsforskning, reservationsanslag	136 000	90	179 000	+ 43 000
Stöd till experimentbyggnad, reservationsanslag	20 000	90	42 000	+ 22 000
Statens institut för byggnadsforskning, förslagsanslag	1	90	1	± 0
Bidrag till statens institut för byggnads- forskning, reservationsanslag	42 993	90	47 795	+ 4 802
Statens institut för byggnadsforskning: Utrustning, reservationsanslag	1 000	90	1 000	± 0
Stöd till idrotten, reservationsanslag	352 500	rskr. 161	376 000	+ 23 500
Stöd till idrottens forskning och utveckling m.m., reservationsanslag	6 000	90	9 700	+ 3 700
Summa	18 429 386		23 365 722	+ 4 936 336
<i>XII Industridepartementet</i>				
Industridepartementet, förslagsanslag	29 941	115	43 120	+ 13 179
Utredningar m.m., reservationsanslag	1 034	115	12 415	+ 11 381
Internationellt samarbete på företagsområdet Statens industriverk:	-	88	6 000	+ 6 000
Förvaltningskostnader, förslagsanslag	64 740	88	65 957	+ 1 217
Statens industriverk: Utredningsverksamhet, reservationsanslag	5 000	88	5 250	+ 250
Åtgärder för att främja industri- design, reservationsanslag	5 000	88	5 000	± 0
Bidrag till Tele-X-projektet, förslagsanslag	1	88	0	- 1
Branschfrämjande åtgärder, reservationsanslag	17 000	88	0	- 17 000
Småföretagsutveckling, reservationsanslag	182 500	88	215 300	+ 32 800
Åtgärder för att främja utländska investe- ringar i Sverige, reservationsanslag	-	88	1 500	+ 1 500
Sveriges geologiska undersökning: Geovetenskap forskning,	-	90	3 000	+ 3 000
Infriande av pensionsgaranti för FFV AB, förslagsanslag	-	88	1	+ 1
Värdepappersskatt vid försäljning av vissa aktier i staten, förslagsanslag	-	88	400 000	+ 400 000
Styrelsen för teknisk utveckling: Teknisk forsk- ning och utveckling, reservationsanslag	830 300	90	818 815	- 11 485
Förvaltningskostnader, förslagsanslag	82 963	90	86 368	+ 3 405

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp i budget- proposi- tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning (-)	
		Propositio- nens eller skrivelsens nummer	Anslags- belopp		
Bidrag till Stiftelsen Sveriges teknisk-veten- skapliga attachéverksamhet, reservationsanslag	27 995	88	30 700	+	2 705
Europeiskt rymdsamarbete, förslagsanslag	276 323	90	360 130	+	83 807
Nationell rymdverksamhet, reservationsanslag	37 813	90	60 896	+	23 083
Europeiskt forsknings- och utvecklingsamarbete, reservationsanslag	16 000	90	61 000	+	45 000
Statens provningsanstalt:					
Uppdragsverksamhet, förslagsanslag	1	88	1	±	0
Bidrag till statens provningsanstalt, reservationsanslag	38 075	88	41 135	+	3 060
Statens provningsanstalt:					
Utrustning, förslagsanslag	5 000	88	0	-	5 000
Statens mät och provstyrelse:					
Myndighetsverksamhet, reservationsanslag	1	88	1	±	0
Statens mät och provstyrelse:					
Bidrag till riksmätplatsverksamhet, reservationsanslag	6 667	88	8 000	+	1 333
Bidrag till Standardiseringskommissionen	20 530	88	32 279	+	11 749
Industriell utveckling m.m. inom informationsteknologiområdet, reservationsanslag	30 000	88	0	-	30 000
Teknikvetenskapliga forskningsrådet	-	90	67 000	+	67 000
Materialteknisk forskning	-	90	10 000	+	10 000
Forskning för ett avfallssnålt samhälle:					
Miljöanpassad produktutveckling	-	90	5 000	+	5 000
Industriell utveckling inom verkstadsteknikområdet, reservationsanslag	0	88	50 000	+	50 000
Statens energiverk: Förvaltningskostnader, ramanslag	0	115	49 588	+	49 588
Statens energiverk: Utredningar m.m. och information, reservationsanslag	0	115	15 243	+	15 243
Statens energiverk: Elsäkerhet m.m., reservationsanslag	0	115	1		1
Statens elektriska inspektion, ramanslag	0	115	12 069	+	12 069
Täckande av förluster i anledning av statliga garantier inom energiområdet, förslagsanslag	0	115	1	+	1
Energiforskning, reservationsanslag	0	90,115	343 800	+	343 800
Drift av beredskapslager, förslagsanslag	0	115	407 251	+	407 251
Beredskapslagring och industriella åtgärder, reservationsanslag	0	115	7 270	+	7 270
Särskilda kostnader för lagring av olja, motorbensin, m.m., förslagsanslag	0	115	1	+	1
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft, reservationsanslag	0	115	21 930	+	21 930
Lokaliseringsbidrag m.m., reservationsanslag	362 000	76	350 000	-	12 000
Regionala utvecklingsinsatser m.m., reservationsanslag	800 000	76, 146	972 000	+	172 000
Täckande av förluster på grund av kredit- garantier till företag i glesbygder m.m., förslagsanslag	1	76	1	±	0
Ersättning för nedsättning av socialavgifter, förslagsanslag	395 000	76	350 000	-	45 000
Sysselsättningsstöd, förslagsanslag	165 000	76	250 000	+	85 000

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp i budget- proposi- tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning (-)	
		Propositi- ons eller skrivelsens nummer	Anslags- belopp		
Särskilda regional politiska infrastrukturåtgärder	-	76	330 000	+	330 000
Glesbygdsdelegationen	-	76	15 000	+	15 000
Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU), reservationsanslag	4 414	76	6 000	+	1 586
Kapitaltillskott till en utvecklingsfond för Västnorden, förslagsanslag	2 400	76	3 000	+	600
Särskilda regionalpolitiska insatser i Jämtlands län,	-	76	46 000	+	46 000
Summa	1 684 849		5 568 023	+	3 883 174
<i>XIII Civildepartementet</i>					
Utredningar m.m., reservationsanslag	26 261	90	26 761	+	500
Anskaffning av ADB-utrustning, reservationsanslag	784 500	150	823 500	+	39 000
Konsumentforskning, reservationsanslag	-	90	2 000	+	2 000
Bidrag till central och lokal ungdomsverksamhet m.m., reservationsanslag	89 751	rskr. 160	95 351	+	5 600
Summa	900 512		947 612	+	47 100
<i>XIV Miljödepartementet</i>					
Miljödepartementet, förslagsanslag	31 503	115	28 727	-	2 776
Utredningar m.m., reservationsanslag	20 000	115	19 000	-	1 000
Miljövärdetsforskning, reservationsanslag	104 734	90	112 351	+	7 617
Forskning för ett avfallssnålt samhälle: Avfallshantering	-	90	4 000	+	4 000
Landskapsvårdande åtgärder, reservationsanslag	-	146	100 000	+	100 000
Statens energiverk: Förvaltningskostnader, ramanslag	49 588	115	0	-	49 588
Statens energiverk: Utredningar m.m. och information, reservationsanslag	15 243	115	0	-	15 243
Statens energiverk: Elsäkerhet m.m., reservationsanslag	1	115	0	-	1
Statens elektriska inspektion, ramanslag	12 069	115	0	-	12 069
Täckande av förluster i anledning av statliga garantier inom energiområdet, förslagsanslag	1	115	0	-	1
Energiforskning, reservationsanslag	293 588	115	0	-	293 588
Bidrag till verksamheten vid Studsvik AB, reserv	48 000	115	0	-	48 000
Drift av beredskapslager, förslagsanslag	407 251	115	0	-	407 251
Beredskapslagring och industriella åtgärder, reservationsanslag	7 270	115	0	-	7 270
Särskilda kostnader för lagring av olja, motorbensin, m.m., förslagsanslag	1	115	0	-	0
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft, reservationsanslag	21 930	15	0	-	21 930
Summa	1 011 179		264 078	-	747 101
Summa förändringar	146 250 904		168 421 175	+	22 170 271

Lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988:777) om avgifter för vissa statliga garantier

Härigenom föreskrivs att bilagan till lagen (1988:777) om avgifter för vissa statliga garantier skall ha följande lydelse.

Prop. 1989/90:150

Bilaga 1.6

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilaga

- 1 Kungörelsen (1948:367) med vissa bestämmelser rörande statlig garanti för lån till yttre och inre rationalisering på jordbrukets område m.m.
- 2 Kungörelsen (1954:311) om statlig garanti för uppförande av lagerhus m.m. för jordbruksändamål
- 3 Kungörelsen (1959:369) om statligt stöd åt landsbygdens elförsörjning
- 4 Rennäringsförordningen (1971:438)
- 5 Förordningen (1977:387) om investeringsgaranti
- 6 Förordningen (1977:1123) om statligt stöd till strukturåtgärder inom specialstålindustrin m.m.
- 7 Förordningen (1978:250) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering
- 8 Förordningen (1978:490) om statligt litteraturstöd
- 9 Förordningen (1978:507) om industrigarantilån
- 10 Förordningen (1978:516) om statligt stöd till fiskets rationalisering, m.m.
- 11 Förordningen (1979:427) om statligt stöd till trädgårdsnäringens rationalisering
- 12 Förordningen (1979:792) om statligt stöd till skogsbruket
- 13 Förordningen (1980:402) om stöd till offentliga karantäner för djur
- 14 Förordningen (1981:537) om statligt stöd till näringslivet
- 15 Förordningen (1981:661) om strukturgarantier, m.m.
- 16 Förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m.

17 Förordningen (1986:191) om statligt stöd för utveckling och introduktion av ny energiteknik, m.m.

18 *Kungörelsen den 11 juni 1948 (nr 342) angående statligt stöd till jordbrukets yttre och inre rationalisering m.m.*

19 *Kungörelsen (1963:305) om statligt kreditstöd till förvärv och drift av jordbruk m.m.*

20 *Kungörelsen (1967:443) om statlig garanti för lån till maskinhållning inom jordbruket m.m.*

21 *Kungörelsen (1967:453) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering m.m.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

Avgift för garanti enligt författningarna 18–21 i bilagan betalas första gången för budgetåret 1990/91 och beräknas på den utestående garanterade kapital-skulden per den 1 juli 1990.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 1990

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudget för budgetåret 1990/91 m.m.

Nya former för finansiering och drift av Handelsprocedurrådet

1 Nuvarande avtal

Handelsprocedurrådet har sedan det inrättades den 1 juli 1975 (prop. 1975:41) drivits gemensamt av svenska staten och näringslivet, representerat av Sveriges Industriförbund. Rådet har till uppgift att som centralt organ utarbeta och befordra utarbetande av lösningar som innebär förenkling av handelsprocedurer. Med handelsprocedurer avses de åtgärder, rutiner och formaliteter som är förknippade med insamling, presentation, överföring och behandling av information, som är nödvändig i nationell och internationell handel.

Verksamheten har bedrivits i enlighet med femåriga avtal. Enligt nu gällande avtal bidrar staten med 400 000 kr. per budgetår. Industriförbundet svarar i samverkan med övriga näringslivsorganisationer för ett kontantbidrag på lägst 742 000 kr. per år. Någon uppräknig av de angivna beloppen har inte gjorts sedan år 1985 när nuvarande avtal trädde i kraft. Båda parter har dock under avtalsperioden bidragit med extra medel för en utökad internationell verksamhet.

Nu gällande avtal löper ut den 30 juni 1990.

2 Handelsprocedurrådets verksamhetsområde

Under 1980-talet har en mycket snabb internationell utveckling ägt rum för att ersätta traditionella pappersdokument med teletransmitterade meddelanden. Förutsättningarna för denna utveckling har utarbetats inom ramen för ECE:s arbetsutskott för förenkling av internationella handelsprocedurer. Stor betydelse har EDIFACT-projektet (Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport), som har fått globalt erkännande och leder den internationella utvecklingen.

EG:s ambition att skapa en intern marknad med fria gods-, person- och

kapitalrörelser har lett fram till ett flertal dataprojekt, som syftar till att underlätta informationsflöden inom olika sektorer (tull, transporter m.m.). En särskild arbetsgrupp inom EFTA samarbetar med EG-kommissionen på detta område. Ett konkret resultat av detta EG/EFTA-samarbete är det i december 1989 undertecknade bilaterala avtalet om svenskt deltagande i EG:s datasamarbetsprogram TEDIS (Trade Electronic Data Interchange System).

Andra projekt i detta sammanhang rör t. ex. utvecklingen av ett elektroniskt meddelande av enhetsdokumentet, datorisering av transiteringsrutinerna mellan EG- och EFTA-länderna, m.m.

Handelsprocedurrådet deltar aktivt i nämnda utvecklings- och förhandlingsarbete samt är remissinstans i sakfrågorna. Rådets insatser i dessa sammanhang är stora och uppskattade i andra länder.

På det nationella planet deltar rådet i utvecklingen av det svenska tulldata-systemet. Genom bl. a. konsultinsatser bidrar rådet vidare till olika branschspecifika lösningar vad gäller datautväxling. Rådets informationsverksamhet bedrivs dels genom riktade utbildnings- och informationsinsatser till företag och organisationer, dels genom seminarier och nyhetsblad.

3 Föredragandens överväganden

I budgetpropositionen (prop. 1989/90:100 bil. 5) har under anslaget E 2. Exportfrämjande verksamhet, anslagsposten till regeringens disposition, beräknats statens bidrag till Handelsprocedurrådet. I avvaktan på att förhandlingar mellan staten och näringslivet slutförs om ett nytt avtal från den 1 juli 1990 har bidraget tagits upp med oförändrat belopp, dvs. 400 000 kr.

De överläggningar som har ägt rum rörande Handelsprocedurrådets fortsatta verksamhet har resulterat i ett avtalsförslag, som innebär en delvis förändrad inriktning av rådets verksamhet och en utvidgad krets av huvudmän. Enligt förslaget skall avtalet gälla verksamheten under perioden den 1 juli 1990 - den 30 juni 1993. Avtalet bör - för de statliga huvudmännens del - bli gällande sedan det godkänts av regeringen. Avtalsförslaget bör fogas som bilaga till protokollet i detta ärende (Bilaga 2.1). Övriga parter har i princip godkänt överenskommelsen.

Jag anser det angeläget att rådet i sin fortsatta verksamhet ägnar särskild uppmärksamhet åt frågor rörande elektroniskt dokumentutbyte (Electronic Data Interchange, EDI). Rådet bör således bl. a. verka för en ökad användning av EDI i syfte att främja det svenska näringslivets internationella konkurrensförmåga. Rådet bör vidare i samråd med huvudmännen följa och söka påverka de för Sverige väsentliga delarna av det internationella utvecklingsarbetet på detta område. Det är också angeläget att rådet kan återföra information om detta arbete till svenska företag, organisationer och myndigheter.

Enligt avtalsförslaget skall nedan angivna parter ingå som huvudmän och även representeras i rådets styrelse med ledamot och suppleant. Envar av huvudmännen skall bidra till rådets finansiering med angivna belopp under budgetåret 1990/91. För de påföljande budgetåren i avtalsperioden bör bi-

dragen räknas upp med belopp motsvarande förändring i basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 2

utrikesdepartementet	300 000 kr.
kommerskollegium	200 000 kr.
generaltullstyrelsen	200 000 kr.
postverket	200 000 kr.
statens järnvägar	200 000 kr.
televerket	500 000 kr.
Sveriges exportråd	300 000 kr.
Grossistförbundet Svensk Handel	150 000 kr.
Försäkringsbranschens Service AB	300 000 kr.
Svenska S.W.I.F.T.-Konsortiet	300 000 kr.
Sveriges Industriförbund	300 000 kr.
Sveriges Speditörförbunds Service AB	500 000 kr.

De belopp som anges för utrikesdepartementet och kommerskollegium, sammanlagt 500 000 kr., motsvarar tidigare beräknat belopp (400 000 kr.) jämte en prisökning med 100 000 kr. och avses belasta tredje huvudtitelns reservationsanslag E 2. Exportfrämjande verksamhet, anslagsposten till regeringens disposition. De kostnader som belöper på de övriga statliga huvudmännen bör bestridas med medel som står till vederbörandes disposition. Något särskilt anslag för statens bidrag till Handelsprocedurrådet bör således inte tas upp på statsbudgeten.

4 Hemställan

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

bemyndiga regeringen att i huvudsaklig överensstämmelse med vad jag har förordat för statens del godkänna ett avtal om drivande av Handelsprocedurrådet.

mellan utrikesdepartementet, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, postverket, statens järnvägar, televerket, Sveriges exportråd, Grossistförbundet Svensk Handel, Försäkringsbranschens Service AB, Svenska S.W.I.F.T.-Konsortiet, Sveriges Industriförbund och Sveriges Speditörförbunds Service AB om Handelsprocedurrådet (Swepro).

1 § Utrikesdepartementet, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, postverket, statens järnvägar, televerket, Sveriges exportråd, Grossistförbundet Svensk Handel, Försäkringsbranschens Service AB, Svenska S.W.I.F.T.-Konsortiet, Sveriges Industriförbund och Sveriges Speditörförbunds Service AB åtar sig att såsom huvudmän i enlighet med detta avtal gemensamt driva ett centralt organ för handelsprocedurfrågor, kallat Handelsprocedurrådet.

2 § Rådets verksamhet regleras av detta avtal samt genom stadgar, som fastställs av samtliga huvudmän.

3 § Rådet skall utarbeta och främja utarbetandet av lösningar, som innebär förenkling av handelsprocedurer. Med handelsprocedurer förstås de åtgärder, rutiner och formaliteter som är förknippade med insamling, presentation, överföring och behandling av information som är nödvändig i nationell och internationell handel. Rådet skall speciellt ägna uppmärksamhet åt frågor rörande elektroniskt datautbyte i dessa sammanhang (EDI = Electronic Data Interchange).

Rådet skall härvid särskilt:

a. verka för ökad användning av EDI i syfte att främja effektiviseringar i företag och myndigheter och i syfte att främja svenskt näringslivs internationella konkurrensförmåga;

b. följa och, i samråd med huvudmännen, söka påverka de för Sverige väsentliga delarna av det internationella utvecklingsarbetet avseende EDI och därtill relaterade regelverk, främst inom UN/ECE (EDIFACT) och EG/EFTA;

c. informera svenska företag, organisationer och myndigheter om utvecklingen internationellt och i Sverige på EDI-området;

d. samverka med motsvarande organisationer i andra länder;

e. utifrån god kännedom om procedurerna i internationell handel verka för åtgärder som underlättar godsflödet över gränserna.

4 § Rådet skall ledas av en styrelse i vilken varje huvudman utser en ledamot och en suppleant. Styrelsen utser inom sig ordförande och vice ordförande.

Styrelsen har sitt säte i Stockholm.

Styrelsen skall inom sig utse ett arbetsutskott bestående av ordföranden och fyra ledamöter.

5 § Hos rådet skall finnas ett kansli, som förestås av en chef som utses av styrelsen. Chefen för kansliet är föredragande i styrelsen.

6 § Huvudmännen skall bidra till rådets finansiering genom att tillskjuta följande belopp för verksamheten under det statliga budgetåret 1990/91:

– utrikesdepartementet	300 000 kr.
– kommerskollegium	200 000 kr.
– generaltullstyrelsen	200 000 kr.
– postverket	200 000 kr.
– statens järnvägar	200 000 kr.
– televerket	500 000 kr.
– Sveriges exportråd	300 000 kr.
– Grossistförbundet Svensk Handel	150 000 kr.
– Försäkringsbranschens Service AB	300 000 kr.
– Svenska S.W.I.F.T.-Konsortiet	300 000 kr.
– Sveriges Industriförbund	300 000 kr.
– Sveriges Speditörförbunds Service AB	500 000 kr.

För budgetåret 1991/92 skall bidragen omräknas med belopp som motsvarar förändringen i basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Samma princip skall gälla för budgetåret 1992/93. Bidragen skall inbetalas till Handelsprocedurrådet snarast vid verksamhetsårets inledning och senast den 1 oktober.

7 § Upphör avtalet att gälla delas rådets tillgångar och skulder mellan huvudmännen i proportion till tillskjutna kontantbidrag.

8 § Tvist om detta avtal avgörs genom skiljedom.

9 § Avtalet gäller för de statliga myndigheternas del med förbehåll för regeringens godkännande.

Detta avtal träder i kraft den 1 juli 1990 och gäller till och med den 30 juni 1993.

Senast ett år före avtalsperiodens utgång skall huvudmännen inleda överläggningar om förlängning av avtalet.

För utrikesdepartementet	För kommerskollegium
För generaltullstyrelsen	För postverket
För statens järnvägar	För televerket
För Sveriges exportråd	För Grossistförbundet Svensk Handel
För Försäkringsbranschens Service AB	För Svenska S.W.I.F.T.-Konsortiet
För Sveriges Industriförbund	För Sveriges Speditörförbunds Service AB

Socialdepartementet

Föredragande: statsrådet Thalén

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m.

FEMTE HUVUDTITELN

Påslagsfaktorn vid uppskjutet uttag av ålderspension

Ålderspension från folk- och tilläggspensioneringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring utges fr.o.m. av den månad under vilken den försäkrade fyller 65 år. Den försäkrade har dock möjlighet att göra förtida uttag av sin ålderspension mellan 60 och 65 års ålder och uppskjutet uttag mellan 65 och 70 års ålder.

Vid förtida uttag av ålderspension reduceras pensionen livsvarigt med 0,5 % för varje månad före 65-årsdagen som pensionen börjat utges. Om uttaget uppskjuts, ökas pensionen på motsvarande sätt livsvarigt med 0,6 % för varje månad, som, då pensionen börjat utges, har förflutit från ingången av den månad då den försäkrade fyllde 65 år. Ett uppskjutet uttag behöver inte avse hela pensionen utan kan begränsas till halva ålderspensionen. Ökningen med 0,6 % beräknas då enbart på den hälft som lämnas outtagen. Den försäkrade kan när som helst påbörja eller avsluta ett uppskjutet uttag av pensionen. Ett uppskjutet uttag måste avse både folk- och tilläggspension för att ge rätt till ökning. På folkpensionssidan gäller att den ökning som görs av grundbeloppet även avser eventuellt pensionstillskott.

Mitt förslag: Påslagsfaktorn vid uppskjutet uttag av ålderspension höjs från 0,6 till 0,7 % per månad.

Skälen för mitt förslag: Syftet med reglerna om uppskjutet uttag av ålderspension är bl.a. att åstadkomma en flexibilitet i fråga om arbetsinsats och pensioneringstidpunkt. Reglerna ger på så sätt möjligheter att tillgodose individuella behov och önskemål i det avseendet. De utgör således en viktig del i systemet med rörlig pensionsålder.

Pensionsberedningen (S 1984:03) har i ett delbetänkande, SOU 1989:101 Förtidspension och rörlig pensionsålder, föreslagit att påslagsfaktorn vid uppskjutet uttag av ålderspension höjs från 0,6 till 0,7 % per månad. De beräkningar som pensionsberedningen gjort visar att det finns ekonomiskt utrymme för att höja påslagsfaktorn på detta sätt. Åtgärden är visserligen enligt beredningen förenad med kostnadsökningar i nuläget. Det är däremot inte fråga om ökade kostnader i förhållande till om pensionen tas ut vid 65

års ålder. I den meningen anser beredningen det vara en kostnadsmässigt neutral åtgärd.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 3

Pensionsberedningens betänkande är för närvarande föremål för remissbehandling. Jag finner det emellertid angeläget att genomföra beredningens förslag i denna del redan nu. Förslaget ger möjligheter till en ökad flexibilitet när det gäller pensioneringstidpunkten för den enskilde. Åtgärden förväntas ge ett ökat incitament att uppskjuta uttaget av ålderspension, vilket i sin tur har betydelse för att öka arbetsutbudet på marknaden. Jag föreslår därför att påslagsfaktorn vid uppskjutet uttag av ålderspension höjs från 0,6 till 0,7 % per månad.

Mitt förslag förutsätter ändringar i 6 kap. 2 och 3 §§ samt 12 kap. 2 och 3 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1990.

Ett inom socialdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring bör fogas till protokollet som *bilaga 3.1*.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anført hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Prop. 1989/90:150
Bilaga 3.1

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 och 3 §§ samt 12 kap. 2 och 3 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 §²

Ålderspension utgör, där ej annat följer av vad i andra stycket samt 3 och 4 §§ sägs, för år räknat nittiosex procent eller, för gift försäkrad vars make åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension eller äger rätt till pension enligt 1 § första stycket, sjuttioåtta och en halv procent av basbeloppet. Åtnjuter maken enligt 7 kap. 2 § andra eller tredje stycket två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension, utgår dock ålderspension i förra fallet med åttiofyra och en tredjedels och i senare fallet med åttiosju och en fjärdedels procent av basbeloppet.

Börjar ålderspension utgå tidigare än från och med månad, varunder den försäkrade fyller sextiofem år, skall pensionen minskas med fem tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå återstår till ingången av den månad varunder den försäkrade fyller sextiofem år. Om pensionen börjar utgå senare än från och med sistnämnda månad, ökas pensionen med *sex* tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå förflutit från ingången av den månad varunder den försäkrade uppnådde nämnda ålder; härvid må hänsyn dock ej tagas till tid efter ingången av den månad, under vilken den försäkrade fyllt sjuttio år, och ej heller till tid, då den försäkrade åtnjuter tilläggspension i form av ålderspension eller icke varit berättigad till folkpension.

Börjar ålderspension utgå tidigare än från och med månad, varunder den försäkrade fyller sextiofem år, skall pensionen minskas med fem tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå återstår till ingången av den månad varunder den försäkrade fyller sextiofem år. Om pensionen börjar utgå senare än från och med sistnämnda månad, ökas pensionen med *sju* tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå förflutit från ingången av den månad varunder den försäkrade uppnådde nämnda ålder; härvid må hänsyn dock ej tagas till tid efter ingången av den månad, under vilken den försäkrade fyllt sjuttio år, och ej heller till tid, då den försäkrade åtnjuter tilläggspension i form av ålderspension eller icke varit berättigad till folkpension.

3 §

Uttag av ålderspension må återkallas med verkan från nästa månadsskifte. Sådan återkallelse gäller ej för försäkrad, som åtnjuter tilläggspension enligt 12 kap., med mindre han tillika gör motsvarande återkallelse enligt 12 kap. 3 §.

Skall ålderspension ånyo börja utgå efter återkallelse som avses i första stycket, beräknas pensionens

Skall ålderspension ånyo börja utgå efter återkallelse som avses i första stycket, beräknas pensionens

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

² Senaste lydelse 1983:960.

storlek med tillämpning av bestämmelserna i 2 § på grundval av den försäkrades ålder då pensionen ånyo börjar utgå. För varje månad, varunder ålderspension tidigare utgått göres vid beräkningen avdrag med fem tiondels procent såvitt avser tid före den månad, varunder den försäkrade fyllt sextiofem år, och sex tiondels procent såvitt avser annan tid.

storlek med tillämpning av bestämmelserna i 2 § på grundval av den försäkrades ålder då pensionen ånyo börjar utgå. För varje månad, varunder ålderspension tidigare utgått göres vid beräkningen avdrag med fem tiondels procent såvitt avser tid före den månad, varunder den försäkrade fyllt sextiofem år, och *sju* tiondels procent såvitt avser annan tid.

12 kap.

2 §

Ålderspension utgör, där ej annat följer av andra och tredje styckena samt 3 och 4 §§, för år räknat sextio procent av produkten av det basbelopp som har fastställts för året och medeltalet av de pensionspoäng som tillgodoräknats den försäkrade eller, om pensionspoäng tillgodoräknats honom för mer än femton år, medeltalet av de femton högsta poängtalerna. Har pensionspoäng tillgodoräknats den försäkrade för mindre än trettio år, skall hänsyn tas endast till så stor del av nämnda produkt som svarar mot förhållandet mellan det antal år, för vilka pensionspoäng tillgodoräknats honom, och talet trettio.

Har pensionspoäng enligt 11 kap. 6 § första stycket på grund av underlåten avgiftsbetalning inte tillgodoräknats den försäkrade, skall hans ålderspension utgöra sextio procent av så stor del av den i första stycket angivna produkten, som svarar mot förhållandet mellan det antal år, dock högst trettio, för vilka pensionspoäng tillgodoräknats den försäkrade, och talet trettio ökat med ett för varje år, för vilket den försäkrade till följd av underlåten avgiftsbetalning inte tillgodoräknats pensionspoäng. Vid tillämpning av vad nu sagts får talet trettio ej ökas till mer än femtio.

Om ålderspensionen börjar utbetalas tidigare än från och med den månad varunder den försäkrade fyller sextiofem år, skall pensionen minskas med fem tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå återstår till ingången av den månad varunder den försäkrade fyller sextiofem år. Om pensionen börjar utgå senare än från och med sistnämnda månad, ökas pensionen med *sex* tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå förflutit från ingången av den månad varunder den försäkrade uppnådde nämnda ålder; härvid får hänsyn dock ej tas till tid efter ingången av den månad, då den försäkrade fyllt sjuttio år, och ej heller till tid, då den försäkrade åtnjutit folkpension eller inte varit berättigad till tilläggspension i form av ålderspension.

Om ålderspensionen börjar utbetalas tidigare än från och med den månad varunder den försäkrade fyller sextiofem år, skall pensionen minskas med fem tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå återstår till ingången av den månad varunder den försäkrade fyller sextiofem år. Om pensionen börjar utgå senare än från och med sistnämnda månad, ökas pensionen med *sju* tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå förflutit från ingången av den månad varunder den försäkrade uppnådde nämnda ålder; härvid får hänsyn dock ej tas till tid efter ingången av den månad, då den försäkrade fyllt sjuttio år, och ej heller till tid, då den försäkrade åtnjutit folkpension eller inte varit berättigad till tilläggspension i form av ålderspension.

3 §

Uttag av ålderspension må återkallas med verkan från nästa månadsskifte. Sådan återkallelse gäller ej för försäkrad, som åtnjuter folkpension enligt 6 kap. med mindre han tillika gör motsvarande återkallelse enligt 6 kap. 3 §.

Skall ålderspension ånyo börja utgå efter återkallelse som avses i första stycket, beräknas pensionens storlek med tillämpning av bestämmelserna i 2 § på grundval av den försäkrades ålder då pensionen ånyo börjar utgå. För varje månad, varunder ålderspension tidigare utgått göres vid beräkningen avdrag med fem tiondels procent såvitt avser tid före den månad, varunder den försäkrade fyllt sextiofem år, och sex tiondels procent såvitt avser annan tid.

Skall ålderspension ånyo börja utgå efter återkallelse som avses i första stycket, beräknas pensionens storlek med tillämpning av bestämmelserna i 2 § på grundval av den försäkrades ålder då pensionen ånyo börjar utgå. För varje månad, varunder ålderspension tidigare utgått göres vid beräkningen avdrag med fem tiondels procent såvitt avser tid före den månad, varunder den försäkrade fyllt sextiofem år, och *sju* tiondels procent såvitt avser annan tid.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.
2. Vid beräkning av ökning av ålderspension enligt 6 kap. 2 § andra stycket eller 12 kap. 2 § tredje stycket respektive minskning av sådan pension enligt 6 kap. 3 § andra stycket eller 12 kap. 3 § andra stycket tillämpas lagrummen i deras äldre lydelse såvitt avser tid före ikraftträdandet.

Finansdepartementet

the first of these is the fact that the
 second of these is the fact that the
 third of these is the fact that the

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 1990

Föredragande: statsrådet Larsson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av förslaget till statsbudget för budgetåret 1990/91, m.m. såvitt avser finansdepartementets verksamhetsområde

1 Tillfällig höjning av mervärdeskatten

Mitt förslag: Mervärdeskatten höjs tillfälligt från 19 till 20% mellan den 1 juli 1990 och den 31 december 1991.

Skälen för mitt förslag: Mervärdeskatt tas ut enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt (omtryckt 1979:304, ändrad senast 1990:29). Skatten tas ut vid omsättning inom landet av skattepliktiga varor och tjänster och dessutom vid import av skattepliktiga varor.

Skatten tas för närvarande ut med 19% av beskattningsvärdet. Denna skattesats har tillämpats sedan den 1 januari 1983. I beskattningsvärdet inräknas förutom vederlaget för varan eller tjänsten även mervärdeskatt och annan statlig skatt eller avgift. Det innebär att nu gällande mervärdeskatte-sats motsvarar ett pålägg på priset före skatt om 23,46 %.

I vissa fall tillämpas dock reduceringsregler som innebär att den effektiva skattesatsen blir lägre. För byggnadsentreprenader och omsättning av monteringsfärdiga hus tillämpas en 60-procentsregel som innebär att skatten motsvarar 11,4 % eller, uttryckt som pålägg på priset före skatt, 12,87 %. För vissa anläggningsarbeten m.m. tillämpas en 20-procentsregel som innebär att skatten motsvarar 3,8 % eller, uttryckt som pålägg på priset före skatt, 3,95 %. Regeringen har dock i prop. 1989/90:111 om reformerad mervärdeskatt m.m. föreslagit att de särskilda reduceringsreglerna slopas från den 1 januari 1991.

Med hänvisning till vad som anförts tidigare idag förordar jag att skattesatsen höjs från 19% till 20%. Detta innebär att skatten och skattepålägget på priset före skatt blir följande:

	skattesats	skattepålägg
Oreducerad skatt	20 %	25 %
60-procentsregeln	12 %	13,64 %
20-procentsregeln	4 %	4,17 %

Höjningen av mervärdeskatten från 19% till 20% skall vara tillfällig och omfatta tiden den 1 juli 1990—den 31 december 1991. Skattskyldighet till mervärdeskatt inträder när en vara levereras, en tjänst tillhandahålls eller ett

uttag görs. Om betalning för en beställd vara eller tjänst tas emot dessförinnan inträder skattskyldigheten när betalningen inflyter. Dessa bestämmelser innebär att några särskilda övergångsregler inför skattesatsändringarna inte behövs. Med hänsyn till att höjningen av mervärdeskatten endast är tillfällig bör denna regleras i en särskild lag, lag om tillfällig höjning av mervärdeskatten.

1.1 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats förslag till

lag om tillfällig höjning av mervärdeskatten.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 4.1.

Förslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från lagrådet behöver därför inte inhämtas.

1.2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta lagförslaget.

2 Åldersgränsen för sparande i allemanssparandet tas bort

Mitt förslag: Åldersgränsen 16 år för att få ansluta sig till allemanssparandet tas bort.

Skälen för mitt förslag: Den som är kyrkobokförd i Sverige får från och med det år han fyller 16 år ansluta sig till allemanssparandet. Åldergränsen övertogs från det tidigare skattesparandet som upphörde i och med införandet av allemanssparandet. I propositionen om värdesäkert lönsparande (prop.1977/78:165) – som föregick skattesparandet – anfördes som skäl för åldersgränsen att den avsåg att bl.a. begränsa möjligheterna att utnyttja de nya sparformerna för överföringar från redan existerande sparkapital.

Allemanssparandet infördes under en period då den svenska ekonomin var mycket ansträngd. Ett ökat sparande behövde komma till stånd både inom den offentliga sektorn och hos hushållen. Allemanssparandet tillskapades således ursprungligen för att stimulera hushållen till ett nysparande. Från samhällsekonomiska synpunkter är det fortfarande angeläget att hushållssparandet hålls uppe.

I propositionen om reformerad inkomst- och företagsbeskattning (prop. 1989/90:110) föreslås bl.a. att ränteinkomster liksom andra inkomster hänförliga till det nya inkomstslaget kapital – däribland reavinster – skall göras till föremål för proportionell beskattning och att skattesatsen skall vara 30 %. Vidare föreslås att ränta på medel avsatta till allemanssparkonto – som

i dag är helt skattefria – skall beskattas. Beskattningen föreslås dock vara lägre än på andra kapitalinkomster. Förslaget innebär att två tredjedelar av den årliga räntan på ett allemanssparkonto skall beskattas med 30 %. Detta innebär en skattesats på 20 %. Motsvarande beskattning föreslås för realisationsvinster vid försäljning av andelar i allemansfonder.

Som en följd av att nuvarande skattefrihet föreslås upphöra förordar jag att reglerna för allemanssparandet ändras i vissa avseenden. Den nuvarande åldersgränsen för att ansluta sig till allemanssparandet bör slopas. Ett slopande torde få den effekten att föräldrar kan låta sina barn, som är under 16 år, komma i åtnjutande av denna sparform.

I sammanhanget vill jag påminna om det arbete med en ny arvs- och gåvoskattelag som pågår inom finansdepartementet. Frågan om nivån på det allmänna grundavdraget vid gåvobeskattningen ingår i det arbetet. Avsikten är att senare återkomma till dessa frågor.

Jag vill också nämna att det inom finansdepartementet förbereds förslag om att ändra placeringsbestämmelserna för allemansfonderna. Syftet är att göra denna sparform mer attraktiv.

2.1 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i lagen (1983:890) om allemanssparande.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 4.2.

Förslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från lagrådet behöver därför inte inhämtas.

2.2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta lagförslaget.

3 Den kommunala ekonomin inför år 1991

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil.1) redovisat sina allmänna överväganden om den kommunala ekonomin inför år 1991. Där redovisade regeringen också sin avsikt att senare återkomma med förslag som reglerar vissa effekter av 1990 och 1991 års skattereform och att tillsätta en utredning med uppdrag att se över statens bidrag till kommunerna. I budgetpropositionen (1989/90:100 bilaga 9) redovisades vidare ett förslag om att höja kommunernas allmänna skatteutjämningsavgift.

Sedan budgetpropositionen lades fram har underlaget för bedömningarna om den kommunala ekonomin förändrats. Förslag till skattereform har förelagts riksdagen och överläggningar om kommunala frågor har ägt rum med företrädare för kommuner och landsting. Jag avser att nu närmare redovisa mina överväganden i fråga om dels den kommunala ekonomin inför 1991, dels åtgärder med anledning av skattereformen.

3.1 Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn inför år 1991

Prop. 1989/90:150
Bilaga 4

De beräkningar som låg till grund för bedömningarna i budgetpropositionen visade ett underskott i det finansiella sparandet på ca 14 miljarder kr. inom kommunsektorn år 1990. De löneavtal som under februari slöts inom den kommunala sektorn innebär att lönekostnaderna för år 1990 blir väsentligt högre än vad som tidigare har beräknats. De reviderade kalkylerna för år 1990 visar nu ett finansiellt sparandeunderskott på över 20 miljarder kr. Kalkylen har tagits fram i samarbete med de båda kommunförbunden och bygger bl.a. på antagandet att volymökningen år 1990 blir ca 1,5 %. För kommunerna har volymökningen då beräknats till drygt 2 % och för landstingen till 1 %.

Denna beräknade volymökning är för kommunernas del i hög grad beroende av vilka antaganden som görs om kommunernas möjligheter att bygga ut barnomsorgen i enlighet med uppställda mål. För landstingen bygger volymantagandet på den beräknade volymtillväxt som redovisats vid budgeteringstillfället, dvs. innan löneavtalet slöts för år 1990.

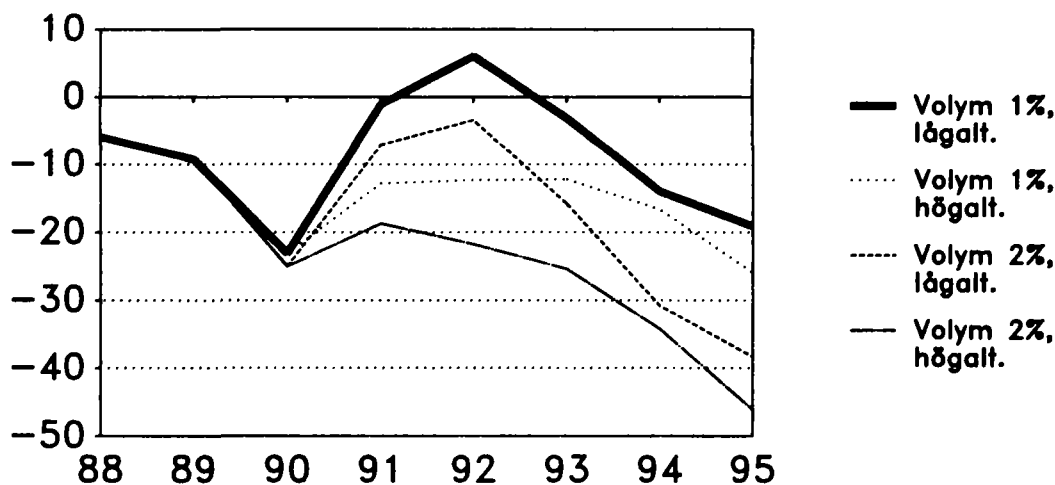
Underskottet i det finansiella sparandet i kommuner och landsting inger stor oro. Enligt vad jag har erfarit avser kommuner och landsting att vidta olika finansiella åtgärder. Det handlar bl.a. om att öka den kommunala upplåningen, att sälja ut ytterligare tillgångar och att ta ytterligare rörelsekapital i anspråk. Dessa åtgärder kommer dock inte att räcka till. Det krävs enligt uppgift också att planerade investeringar skjuts på framtiden och att planerad verksamhetsutbyggnad liksom den befintliga verksamheten tas under omprövning.

Det stora underskottet år 1990 är ingen tillfällighet. Den kommunala sektorn har sedan mitten på 1980-talet redovisat underskott i det finansiella sparandet. Den årliga volymökningen uppgick under denna period till ca 2 % i genomsnitt, vilket var betydligt högre än den volymökning på ca 1 % som riksdagen har uttalat sig för. Kalkyler över den ekonomiska utvecklingen visar att utgifterna kommer att vara väsentligt större än inkomsterna även under kommande femårsperiod, om inte löne-, pris- och volymökningstakten kan hållas på en mycket låg nivå.

Av de beräkningar som redovisas i långtidsbudgeten framgår att sektorns finansiella situation bör förbättras under de två närmaste åren. Det är emellertid huvudsakligen en följd av den tvååriga eftersläpningen och det s.k. avräkningsförfarandet vid utbetalningen av kommunalskatt. För efterföljande år försämras situationen på nytt.

Diagram 1. Det finansiella sparandet i den kommunala sektorn 1988 – 1995 vid olika antaganden om volymutveckling och löne- och prisutveckling, miljarder kr.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 4



Källa: Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, RRV och finansdepartementet.

Beräkningarna bygger bl.a. på att statens nettokostnad för skatteutjämningsbidragen och ersättning från socialförsäkringen är nominellt oförändrade och att utdebiteringen ligger kvar på 1990 års nivå. Effekterna av skattereformen har inte påverkat utfallet i kalkylen eftersom dessa förutsätts neutraliseras i särskild ordning. Jag återkommer till denna fråga senare (avsnitt 3.5).

Regeringen anser att de ekonomiska problem som landet nu står inför kräver att åtgärder vidtas för att stabilisera Sveriges ekonomi. Dessa åtgärder kommer även att påverka den kommunala verksamheten. Det statsfinansiella läget innebär att statens transfereringar till kommuner och landsting måste begränsas. Detta innebär att de inkomster kommunerna beräknas disponera över år 1991 endast kan öka genom avgiftshöjningar och olika finansiella transaktioner. Sådana åtgärder kan dock endast till en del förbättra sektorns ekonomiska läge. Det betyder att utrymmet för att öka den totala verksamhetsvolymen år 1991 är mycket begränsat. Endast under förutsättning att löneavtal för år 1991 kan träffas på en låg nivå finns ekonomiska förutsättningar för att volymen ska kunna öka med 1 %.

Detta mycket begränsade utrymme kan ställas mot den volymökning som beräknas bli en konsekvens av gjorda åtaganden och fattade beslut. Till grund för de beräkningar som gjorts till långtidsbudgeten ligger bl.a. bedömningar som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har gjort till 1990 års långtidsutredning.

För perioden 1990–1995 beräknas den kommunala konsumtionen öka med i genomsnitt ca 1,6 % per år. Beräkningen förutsätter bl.a. att befolkningen i olika åldersgrupper får lika mycket vård, omsorg, utbildning etc. som år 1988, samt att utbyggnaden av barnomsorgen fullföljs. Avgiftsfinan-

sieringen förutsatts i kalkylen förbli i stort sett oförändrad. Ingen produktiv-
tetsförbättring har explicit förutsatts i denna kalkyl.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 4

Tabell 1. Volymförändring inom kommuner och landsting åren 1990 – 1995, procent

	Arlig volymförändring						Snitt
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990–95
Kommuner	3,6	3,9	1,6	1,5	1,4	1,1	1,9
varav							
– barnomsorg	15,4	14,6	3,7	3,4	2,3	0,7	4,8
– äldreomsorg	2,9	3,1	2,1	2,0	1,9	1,6	2,1
– utbildning	-0,6	-0,4	-0,0	0,1	0,5	0,9	0,2
Landsting	1,2	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9
Sektorn, totalt	2,6	2,8	1,4	1,3	1,2	1,0	1,6

Källa: Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och finansdepartementet

De finansiella kalkylerna visar att en total volymökning på nästan 3 % per år 1990–1991 inte är möjlig att uppnå inom ramen för en oförändrad kommunal utdebitering. En höjning av kommunalskatterna kan dock inte accepteras. Som jag nyss nämnt är inte heller de samhällsekonomiska förutsättningarna sådana att ytterligare resurser kan föras över från staten till kommunerna.

För att uppnå balans i den kommunala ekonomin kommer det därför att krävas att kommuner och landsting vidtar olika åtgärder i syfte att reducera kostnaderna. Det innebär att betydligt större krav än hittills kommer att ställas på omprövning, rationalisering och produktivtetsförbättring inom den kommunala verksamheten. Sådana åtgärder är nödvändiga för att en planerad och önskvärd utbyggnad av bl.a. barn- och äldreomsorgen skall kunna genomföras.

En omprövning av befintlig verksamhet pågår på de allra flesta håll redan i dag. Under de kommande åren blir det dock nödvändigt att lyfta fram effekterna av detta arbete och att mer ingående pröva vad de frigjorda resurserna skall användas till. Produktivtets- och effektivitetsmål behöver därför preciseras för de kommunala verksamheterna. Det är regeringens bedömning att en produktivtetsförbättring på 2 % per år är en rimlig och nödvändig målsättning för den kommunala sektorn som helhet.

Överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden har resulterat i att ett gemensamt arbete skall bedrivas i syfte att belysa hur tillgängliga uppgifter kan användas för att beskriva utvecklingen av produktiviteten och effektiviteten inom sektorn. Inom ramen för detta arbete skall även belysas hur uppföljning och utvärdering bör gå till.

3.2 Förändringar av den kommunala verksamheten

Arbetet med att utforma konkreta åtgärder för att skapa balans mellan utgifter och inkomster måste med nödvändighet ske i de enskilda kommunerna och landstingen. Regeringen är beredd att vidta olika åtgärder som kan behövas för att underlätta detta arbete.

Regeringen har i dag bemyndigat mig att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över kommunernas statsbidrag och finansiering i

övrigt. I kommitténs uppdrag ingår därför också att presentera förslag som innebär att specialdestinerade statsbidrag så långt möjligt ersätts med bidrag som fördelas efter generella principer där bl.a. olika behovskriterier spelar en stor roll. Därmed bör kommunerna få större möjligheter att organisera sin verksamhet på det sätt som är bäst anpassat efter den enkilda kommunens lokala förutsättningar. Även en sådan förändring ställer ökade krav på ett väl fungerande system för att följa upp och utvärdera den kommunala verksamhetens resultat i förhållande till uppsatta mål och insatta resurser. Det gäller såväl för statsmakterna som för kommunerna själva.

Utredningen skall också analysera avgifternas roll som styrinstrument och finansieringskälla. Förutsättningarna för och effekterna av ev. förändringar bör belysas. I detta ingår även att analysera de fördelningspolitiska effekterna. Regeringen har vidare gett tilläggsdirektiv till stat-kommunberedningen att lägga fram förslag som gör det möjligt för kommunerna att ta ut de avgifter som behövs för att täcka de verkliga kostnaderna för att underhålla och investera i tekniska försörjningssystem.

Under år 1991 avser regeringen att lägga fram ett förslag till ny kommunallag med utgångspunkt från det förslag som kommunallagskommittén presenterar våren 1990. Inriktningen på regeringens beredningsarbete kommer att vara att utforma ett lagförslag som ger de enskilda kommunerna och landstingen stor frihet att välja flexibla organisationslösningar samt att utveckla ändamålsenliga former för ekonomisk styrning och förvaltning.

Statliga myndigheter ger ut riktlinjer som berör den kommunala verksamheten. Det är av stor vikt att dessa riktlinjer utformas på ett sådant sätt att de underlättar kommunernas möjligheter att effektivt bedriva sin verksamhet.

3.3 Åtgärder inför år 1991

Regeringen konstaterar att Sveriges ekonomi står inför allvarliga problem. Inflationen är snabb, tillväxten svag och sparandet alltför lågt. För att dämpa inflationen och värna om sysselsättningen har regeringen redovisat ett antal olika förslag till ekonomisk-politiska åtgärder. Initiativ har tagits för att dämpa löneutvecklingen. Mervärdeskatten höjs för att dämpa den inhemska efterfrågan och vissa planerade reformer skjuts på framtiden. Vidare planeras olika åtgärder för att öka utbudet av arbetskraft och strukturella åtgärder vidtas för att öka tillväxten och samtidigt förbättra miljö och välfärd.

De föreslagna åtgärderna påverkar kommuner och landsting i egenskap av arbetsgivare, på samma sätt som alla andra arbetsgivare. Jag ser inga skäl till att särbehandla kommuner och landsting därvidlag. Eftersom åtgärderna vidtas i syfte att bl.a. öka tillväxten i ekonomin bör dessa på sikt även gagna den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting. De ekonomiska effekterna av dessa åtgärder blir dock mycket begränsade för den kommunala sektorn. År 1990 ökar utgifterna något till följd av att mervärdeskatten höjs. Till följd av att sektorn fr.o.m. år 1991 får göra avdrag för all ingående mervärdeskatt drabbas kommunerna inte av dessa ökade utgifter år 1991.

Som en del i åtstramningspaketet föreslår regeringen även ett tillfälligt kommunalt skattestopp. Jag tar upp frågan särskilt under avsnitt 3.4. Skattestoppet bör gälla under två år. Under denna tid kommer statsbidragen till

kommunerna att ses över liksom finansieringen av den kommunala verksamheten i stort. Som jag tidigare nämnt har regeringen i dag bemyndigat mig att tillsätta en kommitté med detta uppdrag. I uppdraget ingår bl.a. att redovisa lösningar som innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total kommunal utdebitering (exkl. församlingsskatt) på högst 30 kr./skattekrona. Utredningen skall presentera resultatet av sitt arbete under hösten 1991. Förslaget skall sedan remissbehandlas varför förändringar på grundval av utredningens förslag kan börja genomföras tidigast år 1993.

Mot bakgrund av kommunernas ekonomiska läge och de betydande krav och förväntningar som fortfarande ställs på sektorn har regeringen inte för avsikt att vidta ytterligare åtstramande åtgärder som särskilt riktar sig mot kommunerna. Regeringen har inte heller för avsikt att under de närmaste åren lägga några nya kostnadskrävande uppgifter på den kommunala sektorn, utan att samtidigt ge kommuner och landsting möjlighet att finansiera eventuella nya åtaganden med andra medel än höjda skatter.

För att uppnå ett balanserat utfall i förhållandet mellan stat och kommun till följd av aktuella reformer behöver emellertid vissa åtgärder vidtas. År 1991 beräknas sektorns utgifter att minska med netto ca 8 miljarder kr. till följd av reformerna om indirekta skatter, höjda kommunala bostadstillägg och nya regler m.m. för beräkning av bostadsbidrag till barnfamiljer. Fr.o.m. år 1992 ökar dessutom sektorns skatteinkomster med betydande belopp till följd av den reformerade inkomstbeskattningen. Det innebär att resurser i storleksordningen 8–23 miljarder kr. årligen behöver återföras från kommunerna till staten under de närmaste åren.

I årets budgetproposition (prop.1989/90:100, bilaga 9) föreslogs dessutom att skatteutjämningsavgiften år 1991 skall höjas med 0,10 kr. per skattekrona. Avsikten med denna åtgärd är att finansiera de automatiskt ökande kostnaderna för skatteutjämningsbidragen. Sådana höjningar har gjorts alla år, med undantag av år 1989, sedan avgiften infördes år 1986.

3.4 Tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt

3.4.1 Inledning

Utredningen om reformerad inkomstbeskattning, RINK, har i sitt betänkande Reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33) bl.a. lagt fram vissa förslag i syfte att motverka höjningar av kommunalskatten. Motivet för RINK:s förslag har i huvudsak varit att förhindra att effekterna av skattereformen undergrävs genom höjda kommunalskatter. RINK:s betänkande har remissbehandlats. En sammanställning över remissyttrandena har upprättats inom finansdepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet om reformerad inkomst- och företagsbeskattning, finansdepartementet dnr 3406/89.

Det finns emellertid även andra skäl att ta upp frågan om åtgärder som motverkar kommunala skattehöjningar. Den svenska ekonomin har som jag framhållit tidigare under den senaste tiden utvecklats på ett ogynnsamt sätt. Som ett led i en allmän åtstramning bör tillfälliga åtgärder i syfte att förhindra kommunalskattehöjningar övervägas.

En viktig utgångspunkt för regeringens ekonomiska politik är att skapa de förutsättningar som krävs för att kommunerna skall kunna fullgöra sina uppgifter utan skattehöjningar. Det är också angeläget att skillnaderna i kommunal utdebitering minskar. Det finns av bl.a. dessa skäl anledning att företa en allmän översyn av finansieringen av den kommunala verksamheten. Den kommitté som nu tillsätts för att se över statsbidragen till kommunerna har därför i uppdrag att också göra en samlad översyn av kommunernas finansieringskällor. När resultatet av ett sådant utredningsarbete föreligger bör mer långsiktiga åtgärder kunna vidtas.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 8 februari 1990 att inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till lag om tillfällig begränsning av kommuners och församlingars rätt att ta ut skatt. Det remitterade lagförslaget innebar att kommuner, församlingar och kyrkliga samfälligheter inte skulle få ta ut högre skatt för år 1991 än vad resp. kommun, församling eller samfällighet fastställt för år 1990. Regeringen skulle enligt förslaget kunna medge undantag från denna begränsning när särskilda skäl föreligger.

Det lagförslag som remitterats till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende (*bilaga 4.3*).

Lagrådet har ansett att förslaget om en ettårig begränsning i kommuners och församlingars rätt att ta ut skatt inte går utöver vad som från konstitutionell synpunkt får anses möjligt att acceptera. Beträffande möjlighet för regeringen att medge undantag i vissa fall från det kommunala skattestoppet ansåg emellertid lagrådet att sådana regeringsbeslut skulle utgöra normgivning och således vara oförenliga med regeringsformen. Lagrådet har därför avstyrkt den föreslagna dispensbestämmelsen.

Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende (*bilaga 4.4*).

Jag har låtit ta fram ett reviderat förslag till lag om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt. Detta avviker från det till lagrådet remitterade lagförslaget på i huvudsak två punkter. För det första föreslås nu att begränsningen skall gälla i två år. Med hänsyn till vad lagrådet har anfört rörande dispensmöjligheten innehåller det nya lagförslaget ingen sådan möjlighet. I stället har i lagförslaget gjorts ett undantag från inskränkningen i rätten att höja skatten vid s.k. skatteväxling i samband med att uppgifter omfördelas mellan landsting och kommuner resp. mellan kyrkliga samfälligheter och församlingar. Vissa redaktionella justeringar i lagförslaget har också företagits.

Jag skall i det följande närmare redogöra för bakgrunden till och skälen för mitt förslag.

Mitt förslag: En tillfällig begränsning i rätten för landstingskommuner, kommuner, församlingar och kyrkliga samfälligheter att höja utdebiteringen av skatt införs. Begränsningen innebär att utdebiteringen under åren 1991 och 1992 inte får vara högre än den utdebitering som fastställts för år 1990.

Ett undantag görs dock för s.k. skatteväxling. Har uppgifter omfördelats mellan en landstingskommun och kommunerna inom landstingskommunen eller mellan en kyrklig samfällighet och församlingarna inom samfälligheten skall den menighet vars kostnader minskat på grund av omfördelningen också sänka sin skattesats så att uttaget av skatt minskar med ett belopp som motsvarar de minskade kostnaderna.

Den menighet som på grund av omfördelningen av uppgifter fått ökade kostnader får för att täcka dessa fastställa en högre utdebitering än den som gällde för år 1990. Utdebiteringen får emellertid inte höjas så mycket att den sammanlagda utdebiteringen av skatt till landstingskommun och kommun resp. kyrklig samfällighet och församling höjs över 1990 års nivå. Närmare föreskrifter om storleken av skattesänkningen resp. den största höjning av utdebiteringen som får göras skall meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

RINK:s förslag: För att motverka kommunalskattehöjningar föreslog RINK att två tredjedelar av den inkomstökning som uppstår om landstingskommuner eller kommuner under perioden 1991–1993 höjer skatten över utdebiteringen för inkomståret 1989 skulle dras in till staten.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag eller lämnat det utan erinran. *Kammarrätten i Stockholm* anser att den föreslagna metoden inte är tillräckligt effektiv. Liknande synpunkter anförs av *Sveriges Föreningsbankers Förbund*. *Landsorganisationen i Sverige*, *LO*, tillstyrker den grundläggande ambitionen men är tveksam till tekniken. Förslaget avstyrks av *Landstingsförbundet*, *Svenska kommunförbundet* och *Tjänstemännens centralorganisation*, *TCO*, vilka bl.a. anför att det innebär ett oacceptabelt ingrepp i den kommunala beskattningsrätten. *LO* och *TCO* anser det angeläget med åtgärder för att minska skillnaderna i utdebitering mellan olika kommuner. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför att förslaget om åtgärder mot kommunala skattehöjningar inte synes strida mot regeringsformen.

Skälen för mitt förslag: Den reformering av det svenska skattesystemet som nu förestår innebär lägre skattesatser, bredare skattebaser samt ett mer likformigt och neutralt skattesystem. Avsikten är att den statliga inkomstskatten i stort sett skall slopas för taxerade inkomster upp till 180 000 kr. år 1991, vilket ger en marginalskatt som ungefär motsvarar kommunalskatten för det stora flertalet skattskyldiga. Efter skattereformens genomförande kan det därför antas att det kommunala skatteuttaget kommer att ägnas ökat

intresse. Som RINK framhållit finns det emellertid trots det en risk för att sänkta skattesatser för den statliga inkomstskatten anses ge utrymme för höjda kommunala skatter. En fortsatt utveckling mot högre kommunalskatter skulle äventyra de effekter som skattereformen syftar till att uppnå. Jag delar därför RINK:s bedömning att det är angeläget att motverka sådana tendenser. Jag anser emellertid inte att den av RINK föreslagna metoden för att motverka kommunalskattehöjningar är lämplig.

Den svenska ekonomin har som jag tidigare framhållit under den senaste tiden utvecklats på ett ogynnsamt sätt. Exportutvecklingen har dämpats och bytesbalansunderskottet har ökat. De svenska pris- och löneökningarna har varit avsevärt högre än i omvärlden. Överhettningstendenserna är fortfarande påtagliga. Denna utveckling innebär stora risker för framtiden. Fortsätter den kommer sysselsättningen att hotas.

Initiativ har tagits från regeringens sida för att dämpa löneutvecklingen och den inhemska efterfrågan. Som ett led i en sådan skärpning finns det enligt min mening skäl att också ingripa mot eventuella kommunalskattehöjningar.

Den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting är av stor betydelse för samhällsekonomin. Det är därför angeläget att kommunerna fullgör sina uppgifter utan skattehöjningar. Den kommunala utdebiteringen har ökat under 1980-talet. Ökningen har visserligen varit relativt måttlig under senare delen av 1980-talet men år 1990 höjde 41 kommuner och 10 landsting sin utdebitering. Kommunal- och landstingsskatten ökade därmed för inkomsttagarna i ca 140 kommuner med sammanlagt över 3,3 miljoner invånare, vilket i sin tur innebär att sänkningen av den statliga inkomstskatten år 1990 i många kommuner motverkas av höjda kommunalskatter. Mest kännbart är detta för låginkomsttagare. Den genomsnittliga totala utdebiteringen av kommunal- och landstingsskatten höjdes under år 1990 med 0,36 kr. per skattekrona.

Ett annat problem, som vid remissbehandlingen av RINK:s förslag tagits upp av bl.a. LO och TCO, är de stora skillnaderna i skatteuttag mellan olika kommuner. År 1990 är skillnaden mellan högsta och lägsta skattesats 6,79 kr. per skattekrona. Skillnaderna i kommunal utdebitering motsvaras långt ifrån alltid av några större skillnader i nivån på den kommunala servicen. I stället torde de ofta ha sin grund i skillnader i det kommunala skatteunderlaget, vilka inte i tillräcklig grad har kunnat motverkas av det nuvarande kommunala skatteutjämnningssystemet.

Genomförandet av skattereformen och aktuella förändringar av huvudmannaskapet inom bl.a. äldreomsorgen och skolan ger nya förutsättningar för att göra mer genomgripande förändringar vad avser dagens statsbidrags- och skatteutjämnningssystem. Mot denna bakgrund och med hänsyn till kommunernas ekonomiska situation får den utredning som skall se över statsbidragen till kommunerna även i uppdrag att göra en samlad översyn av kommunernas finansieringskällor i övrigt. Kommittén skall redovisa en eller flera lösningar som bl.a. innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total kommunal utdebitering (exkl. församlingsskatt) på högst 30 kr. per skattekrona. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och vara avslutat senast den 31 oktober 1991.

I avvaktan på resultatet av utredningsarbetet och som ett led i den nödvändiga åtstramningen av den svenska ekonomin bör tillfälliga åtgärder vidtas för att förhindra kommunalskatteshöjningar under de närmaste åren. Förändringar på grundval av utredningens arbete kan börja genomföras tidigast år 1993.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört anser jag att såväl borgerliga som kyrkliga kommuner åren 1991 och 1992 inte skall få ha en högre utdebitering än den som fastställts för år 1990. Detta är givetvis en ingripande åtgärd som begränsar kommunernas handlingsutrymme och i förstone kan den förefalla betänkelig. Det föreligger emellertid enligt min bedömning på grund av skattereformen, det ekonomiska läget och behovet av att se över finansieringen av den kommunala sektorn en sådan speciell situation att den motiverar ett kommunalt skattestopp för åren 1991 och 1992.

En fråga som har diskuterats av ett par remissinstanser, däribland hovrätten över Skåne och Blekinge, gäller grundlagsenligheten av RINK:s förslag till åtgärder mot kommunalskatteshöjningar. Dessa remissinstanser har kommit till slutsatsen att RINK:s förslag inte strider mot regeringsformens stadgande om kommunal beskattningsrätt. Denna fråga togs också upp till diskussion i lagrådsremissen där föredragande statsrådet anförde följande.

Den kommunala självstyrelsens betydelse för det svenska folkstyret slås fast i inledningsparagrafen, 1 kap 1 §, till regeringsformen (RF). Kommunerna får enligt 1 kap. 7 § RF ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Grunderna för den kommunala beskattningsrätten skall enligt 8 kap. 5 § RF bestämmas i lag.

I motiven till RF uttalades (prop. 1973:90 s. 190) att den kommunala initiativrätten är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten. En ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala ändamål och åtgärder förutsatte enligt föredragande statsråd en kombination av politiskt och ekonomiskt ansvar. Bestämmelsen i 1 kap. 7 § är dock ett principstadgande. Den skall alltså inte anses innebära "att den kommunala beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek" (prop. s. 231). Principens närmare förverkligande är i stället underkastat lagstiftning.

En annan av de grundläggande principerna i RF med betydelse i sammanhanget är att all offentlig makt utgår från folket och att riksdagen är folkets främste företrädare. Den offentliga makten emanerar alltså från staten och i den utsträckning kommunerna fattar beslut är det en av staten delegerad beslutanderätt de utövar.

Frågan är då i vilken utsträckning principstadgandet i 1 kap. 7 § innebär en begränsning av statens styrning av kommunerna. Även om stadgandet inte är någon strikt rättsregel, kan slås fast att riksdagen inte helt fritt kan disponera över kommunernas grundlagsfästa beskattningsrätt. Å andra sidan synes föredragande statsrådets uttalande i grundlagspropositionen innebära att riksdagen beslutat regeringsformen i klar insikt om att skattetak och andra inskränkningar i den kommunala beskattningsrätten skulle vara tillåtna.

Jag vill här också hänvisa till den analys av frågan som finns presenterad som bilaga till kommunalekonomiska utredningens betänkande (SOU 1977:78). Analysen mynnar ut i att ett skattetak i princip inte skulle vara grundlagsstridigt men att ingrepp av den arten måste användas med stor urskillning och varsamhet. I ju högre grad ett skattetak innebär en faktisk be-

gränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir givetvis åtgärden från konstitutionell synpunkt.

Enligt min bedömning kan mitt förslag om en inskränkning i rätten att höja skatten under en begränsad tid inte anses innebära ett sådant ingrepp i den kommunala beskattningsrätten att det kan anses strida mot regeringsformen.

Lagrådet har ansett förslaget i lagrådsremissen om ett kommunalt skattestopp förenligt med regeringsformen. Lagrådet har anført att det för sin del kan instämma i lagrådsremissens uttalanden om att ingripanden i den kommunala beskattningsrätten av det slag det här är fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet. I ju högre grad de innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt. Frågan hur långtgående sådana ingripanden får göras måste enligt lagrådet bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de skall gälla. Inom vissa ramar blir emellertid gränsdragningen enligt lagrådet en politisk snarare än en rättslig fråga.

Det förslag som jag nu lägger fram avviker från lagrådsremissens genom att det kommunala skattestoppet föreslås gälla i två år i stället för ett. Ett av de avgörande syftena med en tvåårig begränsning är att skapa tidsmässigt utrymme för att utarbeta mer långsiktiga lösningar på problemen rörande kommunernas skatteuttag och ekonomi.

Med hänsyn till syftet med skattestoppet och till att det fortfarande rör sig om ett ingrepp i den kommunala beskattningsrätten som endast skall gälla under en relativt kort tid är även det nu framlagda förslaget enligt min mening förenligt med regeringsformens bestämmelser.

I lagrådsremissen föreslogs även att det skulle finnas en möjlighet för regeringen att ge dispens från skattestoppet när detta är motiverat av särskilda skäl. *Lagrådet* har avstyrkt att en sådan dispensmöjlighet införs med hänsyn till att den skulle innebära en delegation av normgivning från riksdagen till regeringen som inte är tillåten enligt regeringsformen. Dispensbestämmelsen ingår därför inte i det lagförslag jag nu lägger fram. Dispensregeln avsåg att bl.a. möjliggöra s.k. skatteväxling i samband med att uppgifter omfördelas mellan landsting och kommuner, alltså att exempelvis kommunerna inom ett landsting tar över vissa uppgifter och på grund av de därmed ökande kostnaderna höjer utdebiteringen samtidigt som landstingskommunen sänker sin utdebitering. Det är enligt min mening angeläget att organisatoriska förändringar inom bl.a. omsorgen av de psykiskt utvecklingsstörda och äldreomsorgen inte förhindras av ett kommunalt skattestopp. Begränsningen av kommunernas möjlighet att höja utdebiteringen bör därför inte gälla vid skatteväxling i samband med att uppgifter omfördelas mellan landsting och kommuner eller mellan församlingar och kyrkliga samfundligheter. En särskild regel med denna innebörd bör därför införas.

Den menighet som lämnar över uppgifter bör därvid vara skyldig att sänka sin skattesats så att skatteuttaget minskar med ett belopp som motsvarar de minskade kostnaderna. Den menighet som tagit över uppgifter bör få höja utdebiteringen så mycket som behövs för att täcka de ökade kostnaderna. Utdebiteringen bör emellertid inte få höjas så mycket att den sammanlagda

utdebiteringen av skatt till landstingskommun och kommun resp. kyrklig samfällighet och församling höjs över 1990 års nivå. Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om storleken av den sänkning av utdebiteringen som skall företas resp. den största höjning av utdebiteringen som får företas i samband med skatteväxling.

Med hänsyn till att skattestoppet endast skall gälla under en relativt begränsad tid bör avsaknaden av dispensmöjligheter i övrigt inte innebära ett avgörande hinder mot att genomföra förslaget. Skulle en enskild kommun på grund av oförutsedda omständigheter hamna i en akut ekonomisk kris finns i sista hand möjligheten för regeringen att genom proposition föreslå riksdagen att en viss kommun får höja utdebiteringen.

3.5 Åtgärder för att neutralisera effekterna av 1990 och 1991 års skattereform

3.5.1 Inledning

I betänkandena Reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33) från RINK. och Reformerad mervärdeskatt m.m. (SOU 1989:35) från kommittén för indirekta skatter, KIS. har framförts förslag att skattereformen skall ge ett balanserat budgetmässigt utfall i förhållandet mellan staten och kommunerna. Regeringen har i årets finansplan (prop. 1989/90:100 bil. 1) också ställt sig bakom denna ståndpunkt.

Riksdagen har på grundval av prop. 1989/90:50 om inkomstskatten för år 1990 m.m. fattat beslut om genomförande av ett första steg i skattereformen (SkU10, rskr 96). Regeringen har nyligen lagt fram förslag om reformerad inkomst- och företagsbeskattning (prop. 1989/90:110) och om reformerad mervärdeskatt m.m. (prop. 1989/90:111), dvs. den andra etappen av skattereformen.

För att neutralisera de ekonomiska effekter som skattereformen innebär för den kommunala sektorn bör kommuner och landsting fr.o.m. år 1991 få återföra ett belopp till staten som beräknas på kommunernas totala skatteunderlag. I anslutning här till bör även den ökade ekonomiska belastning som det första steget i skattereformen innebär för år 1990 beaktas. Vidare bör beaktas effekterna av regeringens förslag om förbättringar av de kommunala bostadstilläggen, KBT (prop. 1989/90:145) och om reformerat bostadsbidragssystem (prop. 1989/90:144).

Skattereformens effekter

Den samlade effekten av skattereformen kommer att innebära en viss kostnadsökning för kommuner och landsting år 1990. Fr.o.m. år 1991 medför skattereformens förslag väsentligt minskade utgifter och fr.o.m. år 1992 också ökade intäkter för den kommunala sektorn.

Skattereformen omfattar flera förslag som på olika sätt påverkar kommunerna. Det gäller bl.a. förslagen att

- bredda basen för mervärdeskatten
- medge avdrag för *all* ingående mervärdeskatt

- utbetala bidrag vid kommunal upphandling m.m.
- bredda basen för inkomstskatterna
- undanta kapitalinkomster från kommunal beskattning
- höja det s.k. taket för KBT
- förbättra bostadsbidragen till barnfamiljerna.

Skattereformens förslag att *bredda basen för mervärdeskatten* innebär att kommunernas utgifter för bränsle, el, vatten, viss fastighetservice, hyror etc. ökar år 1990. År 1991 ökar utgifterna ytterligare främst till följd av att reduceringsreglerna slopas när det gäller mervärdeskatten inom byggområdet. Nettoeffekten av basbreddningen beräknas öka sektorns utgifter med ca 5 miljarder kr. år 1991.

Fr.o.m. år 1991 får kommuner och landsting göra *avdrag för all ingående mervärdeskatt*, dvs. även för ingående mervärdeskatt för verksamheter som undantagits från skatteplikt. Det gäller exempelvis barnomsorg, äldreomsorg, särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda och annan social omsorg samt utbildning och kommunal verksamhet i övrigt för kommunernas eget behov. Nettot av ingående mervärdeskatt minus utgående mervärdeskatt kommer att återbetalas till kommunerna. Det innebär att kommunernas utgifter kommer att minska jämfört med i dag.

Kommunernas nuvarande utgifter för ingående ej avdragsgill mervärdeskatt har beräknats till ca 10 miljarder kr. i 1991 års prinsnivå. Till följd av basbreddningen blir avdraget för ingående mervärdeskatt ca 15 miljarder kr. högre, jämfört med före reformen.

Fr.o.m. år 1991 kommer staten att utbetala visst bidrag vid *kommunal upphandling* av vissa ej skattepliktiga tjänster inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Detsamma gäller när kommunerna ger bidrag till dessa verksamheter. Det statliga bidraget beräknas med nuvarande omfattning av verksamheten som grund bli mycket begränsat.

Nettoeffekten av reformen beräknas bli att utgifterna minskar med ca 7 miljarder kr. för kommunerna och med ca 2,8 miljarder kr. för landstingen. För kommunerna motsvarar effekten år 1991 drygt 1 kr. i utdebitering och för landstingen motsvarar effekten ca 0,50 kr./skattekrona.

1990 års förändringar i inkomstbeskattningen beräknas medföra en ökning av det kommunala skatteunderlaget vid 1991 års taxering, motsvarande 3–4 miljarder kr. i skatteinkomster. Ökningen uppkommer främst till följd av att vissa traktamenten blir skattepliktiga och genom skärpt beskattning av bilförmåner och reseersättningar blir skattepliktiga förmåner. Till följd av den tvååriga eftersläpningen och avräkningsförfarandet vid utbetalning av kommunalskatt ökar skatteinkomsterna för kommuner och landsting först år 1992 och då med dubbel effekt.

De förändringar i *inkomstbeskattningen år 1991* som framför allt påverkar det kommunala skatteunderlaget är beskattningen av måltidssubventioner, försäkringsförmåner, ytterligare förändringar av traktamentsbeskattningen samt höjt kommunalt grundavdrag vid låga inkomster. Förslaget att undanta inkomster av kapital vid beräkning av det kommunala skatteunderlaget in-

nebär också ökade skatteinkomster eftersom detta inkomstslag ger ett nettounderskott.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 4

Enligt beräkningar som ligger till grund för propositionen om reformerad inkomst- och företagsbeskattning ökar skatteinkomsterna till följd av reformen med ytterligare ca 7 miljarder kr. år 1991 för kommuner och landsting. Skattereformens båda steg ger således en ökning av skatteunderlaget med ca 28 miljarder kr., dvs ca 9 miljarder kr. i ytterligare skatteinkomster. Ökningen blir därmed ca 4 % högre än ett prognostiserat skatteunderlag för år 1991, exklusive skattereformen.

Till följd av den tvååriga eftersläpningen och avräkningsförfarandet uppstår dubbel effekt vissa år. Det innebär att skattereformen ger fullt utslag - utan puckeleffekter på grund av avräkningsförfarandet - först under mitten av 1990-talet, om inga särskilda åtgärder vidtas.

Den 1 januari 1990 ändrades reglerna för KBT. Det s.k. taket för den del av det kommunala bostadstillägget som berättigar till statsbidrag höjdes med 200 kr. Till följd av ökade hyror för pensionärer som uppbär KBT kommer kommunernas samlade kostnader för KBT att öka efter reformen. För år 1991 har regeringen föreslagit en ytterligare höjning av KBT-taket m.m. Dessa förändringar innebär ytterligare kostnader för kommunerna på ca 0,7 miljarder kr.

Regeringen har i en särskild proposition (prop. 1989/90:144) lagt fram förslag till nya regler m.m. vid beräkning av *bostadsbidrag till barnfamiljer*. Förslaget innebär ökade utgifter för kommunerna på ca 750 miljoner kr., förutsatt att staten även i framtiden finansierar 50 % av bidraget. Effekterna av framlagda förslag sammanfattas i tabell 3.5.1.

Tabell 3.5.1 Utfall av skattereformen för kommuner och landsting (miljarder kr. i 1991 års löne- och prisnivå)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Breddad moms	-0,9	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5
2. Avdrag ingående moms	0	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8
3. Inkomstbeskattn -90	0	0	3,6	3,6	3,6	3,6
			3,6	3,6		
4. Inkomstbeskattn -91	0	0	0	3,7	4,7	5,7
				3,7	4,7	1,9
5. KBT	0	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7
6. Ökade bostadsbidrag		- 0,8	- 0,8	- 0,8	- 0,8	- 0,8
Summa 1-4	-0,9	9,8	17,0	24,4	22,8	21,1
Summa 1-6	-0,9	8,3	15,5	22,9	21,3	19,6

- försämrar den ekonomiska situationen för kommuner och landsting
+ förbättrar den ekonomiska situationen för kommuner och landsting

Beräkningarna grundas på den beräkningsmetod som använts i propositionen om reformerad inkomst - och företagsbeskattning (prop. 1989/90:110).

Mitt förslag: Skattereformen bör ge ett budgetmässigt neutralt utfall i förhållandet mellan stat och kommun. Effekterna för år 1990 skall beaktas vid regleringen år 1991.

RINK:s förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* anför att avräkningens storlek och utformning måste prövas i samband med de årliga överläggningarna mellan staten och förbunden om den kommunala ekonomin. *LO* tillstyrker att åtgärder vidtas för att undvika en omfördelning till kommunsektorn medan *TCO* anser att sektorn bör få behålla de ökade skatteintäkterna som är en följd av att underlaget för inkomstskatten breddas.

Skälen för mitt förslag: RINK föreslog att åtgärder skulle vidtas så att skattereformen gav ett balanserat utfall i förhållandet mellan stat och kommun. I annat fall skulle budgeteffekten av de sänkta statliga skattesatserna belasta staten medan en betydande del av budgetförstärkningen genom basbreddningar skulle tillfalla kommunerna.

Som regeringen framhållit i sina förslag om inkomstskatten för år 1990 (prop. 1989/90:50) och om reformerad inkomst- och företagsbeskattning (prop. 1989/90:110) delar regeringen RINK:s uppfattning att skattereformen bör ge ett budgetmässigt neutralt utfall i förhållandet mellan stat och kommun. Därvid bör givetvis samma beräkningsprinciper tillämpas som den i propositionen 1989/90:100 redovisade finansieringskalkylen bl.a. avseende skattebaser och basbreddningar, genom att jämförelser vid frånvaro av en skattereform avser indexreglering av skiktgräns och grundavdrag samt genom att dynamiska effekter beaktas.

Jag anser att den bästa metoden för att redan nu neutralisera effekterna är att dels avskaffa bidraget till kommunerna avseende den slopade garanti-beskattningen, dels beräkna återstående återföring med kommunernas skatteunderlag som grund. Dessa förslag bygger på de neutraliseringsförslag som redovisats av RINK och KIS.

Vid beräkningen av hur stort beloppet skall vara bör först effekterna av vissa andra förändringar avräknas. Det gäller dels kommunernas ökade kostnader till följd av att KBT-taket höjs, dels ökade kostnader för ökade bostadsbidrag till barnfamiljer. Även effekterna av det första steget av skattereformen bör beaktas vid avräkningen. Vid regleringen har också beaktats vissa ekonomiska mellanhavanden mellan staten och kommunerna inom utbildningsdepartementets område, vilka aviserats i propositionen om ingenjörsutbildning (prop. 1988/89:90, UbU30, rskr. 280) och i budgetpropositionen 1990 (prop. 1989/90:100 bil. 10).

De belopp som skall återföras till staten blir därmed ca 7,4 miljarder kr. år 1991, 15,5 miljarder kr. år 1992, 22,9 miljarder kr. år 1993, 21,3 miljarder kr. år 1994 och 19,6 miljarder kr. fr.o.m. år 1995. Beloppen är här angivna i 1991 års prinsnivå. Det belopp som skall återföras bör beräknas i löpande priser.

3.5.3 Bidraget till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m. slopas

Prop. 1989/90:150
Bilaga 4

Mitt förslag: Bidraget till kommuner och landsting med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m. slopas.

Bidraget uppgår såväl för budgetåret 1990/91 som för kalenderåret 1991 till 925 246 000 kr. Genom att fr.o.m. 1991 avskaffa detta bidrag till kommuner och landsting minskas det belopp som skall återföras från kommunerna till staten med anledning av effekterna av skattereformen.

Skälen för mitt förslag: Bidraget infördes år 1989 och var avsett att kompensera kommuner, landsting och kyrkliga kommuner för den intäktsminskning som uppstod när garantibeskattningen av fysiska personers fastigheter slopades liksom det extra avdraget från inkomst av schablontaxerad fastighet. För att så långt möjligt undvika transfereringar mellan stat och kommun bör detta bidrag nu slopas. Det innebär att den kompensation som kommunerna skall erlagga till staten till följd av skattereformen m.m. kan reduceras med motsvarande belopp. Tills vidare bör de 30 milj. kr. på anslaget som avser bidrag till kyrkliga församlingar behållas.

3.5.4 Återföringen beräknas på kommunernas skatteunderlag

Mitt förslag: Det belopp som skall återföras från kommuner och landsting till staten skall beräknas på kommunernas skatteunderlag fr.o.m. år 1991. Beloppet måste sedan förändras åren 1992–1995 för att det belopp som återförs till staten skall motsvara det ekonomiska nettoutfall som genomförandet av skattereformen m.m. innebär för det enskilda året.

Beloppet skall beräknas på kommunernas och landstingens totala skatteunderlag, dvs. inklusive tillskott enligt lagen om skatteutjämningsbidrag.

Skälen för mitt förslag: Skattereformen får betydande ekonomiska konsekvenser i förhållandet mellan stat och kommun om inte effekterna av reformen regleras. Jag anser att det är angeläget att en sådan reglering sker i ett sammanhang, i anslutning till att riksdagen behandlar skattereformen.

Att beräkna återföringen på det kommunala skatteunderlaget är en administrativt enkel metod. Det är min bedömning att detta belopp bör beräknas på kommunernas totala skatteunderlag, dvs. det egna skatteunderlaget samt det tillskott som kommuner och landsting erhåller enligt skatteutjämnings-systemet. Det bör innebära att kommunens återbetalning relativt väl överensstämmer med den utgiftsminskning som uppkommer vid den tidpunkt mervärdeskatteformen införs. Denna metod bör också uppfylla kravet på att storleken av en kommuns återbetalning till staten på längre sikt inte exakt motsvarar storleken av den ingående mervärdeskatten. En sådan koppling

skulle nämligen kunna medföra att mervärdeskatten fortfarande kom att påverka kommunernas val mellan upphandling och egenregi.

Till följd av att effekterna av den reviderade inkomstbeskattningen utfaller med olika belopp under den närmaste femårsperioden behöver olika skattesatser fastställas för varje enskilt år. Beloppen bygger på ett genomsnitt för samtliga kommuner respektive landsting. För de kommuner som omfattas av skatteutjämningssystemet bör beloppen i stort motsvara den inkomstökning som uppkommer till följd av reformen. För övriga kommuner och landsting kan avvikelser uppkomma.

En uppföljning av skattereformen kommer att göras. Då kommer också effekterna för enskilda kommuner och landsting att studeras.

Skattereformen kan i enskilda fall inom kommunsektorn komma att innebära oönskade ekonomiska effekter till följd av exempelvis den ändrade energibeskattningen och att energi och därmed fjärrvärme beläggs med mervärdeskatt. Det kan därför finnas anledning att övergångsvis stödja de mest utsatta kommunerna med extra skatteutjämningsbidrag. Jag avser att återkomma i denna fråga när det finns underlag för ett ställningstagande i vilken utsträckning anslaget för extra skatteutjämningsbidrag bör höjas.

Den skattesats som jag kommer att föreslå uppgår till mellan 0,64 och 1,90 kronor per skattekrona för kommuner och mellan 0,34 och 1,35 kronor per skattekrona för landsting. Fördelningen mellan olika år blir följande:

	Kommuner	Landsting
1991	0,64 kr./skr	0,34 kr./skr
1992	1,30	0,85
1993	1,90	1,35
1994	1,75	1,25
1995	1,60	1,10

Förslaget omfattar inte kyrkliga kommuner. Frågan om hur skattereformens effekter bör neutraliseras mellan staten och de kyrkliga kommunerna bör utredas ytterligare. Regeringen avser att i samband med budgetpropositionen 1991 återkomma till denna fråga. Då kommer även frågan om indragning av bidraget med anledning av avskaffandet av den kommunala garanti-beskattningen m.m. att tas upp.

Den tidigare nämnda kommittén med uppdrag att utreda statsbidragen och kommunernas finansiering bör inom ramen för sitt arbete pröva om den nu föreslagna åtgärden bör gälla även på lång sikt, eller om den kan avlösas av någon annan åtgärd.

Svenska kommunförbundet aktualiserade i sitt remissyttrande över RINK bl.a. frågan om att ändra förfarandet vid utbetalning av kommunalskatt. En förändring som innebär att dagens avräkningssystem slopas och att utbetalningen av kommunalskatt eventuellt också tidigareläggs ett eller två år bör utredas närmare.

3.6 Upprättade lagförslag

Prop. 1989/90:150

Bilaga 4

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt
2. lag om avräkningsskatt.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 4.5.

3.7 Författningskommentarer

3.7.1 Lagen om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt

1 §

I paragrafen anges att begränsningen i rätten att höja skatten skall gälla såväl borgerliga som kyrkliga kommuner. Inskränkningen medför att utdebiteringen för en viss landstingskommun, kommun, församling eller kyrklig samfällighet inte får vara högre under åren 1991 och 1992 än den skattesats som gäller för år 1990. Det är alltså den enskilda kommunens, församlingens eller samfällighetens utdebitering som inte får höjas. Sänker en kommun sin utdebitering får församlingar inom denna kommun således inte höja utdebiteringen, även om den sammanlagda skatten ändå blir lägre än vad som gällde för år 1990.

Beslutar en kommun om en högre utdebitering för något av de aktuella åren än den som gäller för år 1990 blir beslutet utan verkan såtillvida att skattesatsen för år 1990 blir gällande.

2 §

I denna paragraf ges en möjlighet att höja utdebiteringen vid s.k. skatteväxling i samband med att uppgifter omfördelas mellan landstingskommuner och kommuner eller mellan kyrkliga samfälligheter och församlingar. Om exempelvis kommunerna inom en landstingskommun tar över vissa uppgifter från landstingskommunen skall landstingskommunen vara tvungen att sänka sin utdebitering så att uttaget av skatt minskar med samma belopp som kostnaderna minskar på grund av omfördelningen. Sänker landstingskommunen inte skatten skall vid tillämpningen av de i 1 § angivna lagarna användas den lägre skattesats som skulle ha gällt om bestämmelsen i första meningen i 2 § följts.

I *andra stycket* anges att en menighet som övertagit uppgifter får höja utdebiteringen i den mån det behövs för att täcka de ökade kostnader som uppkommit på grund av omfördelningen. Højningen får emellertid inte vara större än att den sammanlagda utdebiteringen för de berörda menigheterna blir oförändrad – eller eventuellt lägre – än utdebiteringen för år 1990. Sänker landstingskommunen i exemplet ovan utdebiteringen med 50 öre kan kommunerna inom landstingskommunen höja utdebiteringen med högst 50 öre i den mån højningen motsvaras av ökade kostnader på grund av de uppgifter som tagits över från landstingskommunen. Beslutar landstingskommunen eller kommunen om en högre skattesats än den som är tillåten blir beslutet utan verkan i den delen på sätt som anges i 1 §.

I tredje stycket anges att det skall ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om hur stor sänkning som skall göras av utdebiteringen för den kommun som lämnat ifrån sig uppgifter resp. hur stor höjning av skatten som får göras av den som åtagit sig ytterligare uppgifter. Sådana föreskrifter får betraktas som verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen eftersom villkoren för skatteväxling i allt väsentligt har angetts i lagtexten.

3.7.2 Lag om avräkningsskatt

Enligt förslaget till reformerad inkomst- och företagsbeskattning bör skatte-reformen ge ett budgetmässigt neutralt utfall i förhållande mellan stat och kommun. Detta innebär att vissa belopp måste återföras till staten från kommunerna. Detta bör ske i form av en särskild avräkningsskatt.

1 §

I paragrafen anges de subjekt som skall erlägga den särskilda skatten. De skattskyldiga subjekten är alla de subjekt som har rätt att utdebitera skatt som utgör eller ingår i den kommunala inkomstskatten.

2 §

I paragrafen anges underlaget för den särskilda skatten. Underlaget motsvarar vad som utgör det totala skatteunderlaget, dvs. det underlag som uppkommer sedan skattemyndighet fastställt antalet skattekronor och hänsyn tagits till tillskjutna skattekronor enligt systemet för skatteutjämningsbidrag. I författningstexten har anpassning gjorts till den nya taxeringsorganisationen (jfr. prop 1989/90:74), varför ordet "skattemyndighet" används i stället för taxeringsnämnd. Vad gäller skatteunderlaget för det första året – 1991 – avser bestämmelsen givetvis den taxering som fastställs av taxeringsnämnd närmast föregående år.

3–5 §§

I dessa paragrafer anges skattesatserna för landstingskommun och kommun. Av de skäl som tidigare anförts kan det redan nu förutses att skattesatserna kommer att variera under de första åren efter det att skattereformen trätt i kraft.

Frågan om avräkning av skatten m.m. regleras hänvisningsvis i 6 §. Genom att denna bestämmelse hänvisar till lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift kommer det där angivna avräkningsförfarandet att tillämpas på även denna skatt.

3.8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anført hemställer jag att regeringen
dels föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om tillfällig begränsning i kommuners rätt att ta ut skatt,
2. lag om avräkningsskatt.

dels föreslår riksdagen

3. att bidraget till kommuner och landstingskommuner med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m. slopas.

SJUNDE HUVUDTITELN

B. Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

Riksdagen har anvisat anslag till skatteförvaltningen under budgetåret 1990/91 (prop. 1989/90:100 bil. 9, SkU23, rskr. 126). Därvid har anslaget till riksskatteverket tagits upp med 771 606 000 kr. och anslaget till den regionala och lokala skatteförvaltningen med 2 593 696 000 kr. I propositionen anfördes emellertid att stora förändringar förestår inom skatteförvaltningens verksamhetsområde och att behov av ytterligare medel skulle uppkomma. Chefen för finansdepartementet skulle därför återkomma om detta när beredningsarbetet fortskridit längre och medelsbehovet kunde anges närmare. Jag kommer nu att ta upp några sådana resursfrågor och anmäla det ytterligare anslagsbehov för nästa budgetår som nu kan överblickas.

1. Skattereformen

Regeringen har nyligen lagt fram förslag till en genomgripande skattereform som omfattar såväl den direkta som den indirekta beskattningen. Ett första steg i genomförandet togs under hösten 1989, i huvudsak med ikraftträdande den 1 januari 1990.

Reformerna på skatteområdet ställer krav på anpassning av ADB-stödet för skatteförvaltningen. Det är vidare nödvändigt med en omfattande information till allmänheten och företagen om de ändrade skattebestämmelserna. Personalen inom skatteförvaltningen måste utbildas så att den kan tillämpa de nya reglerna och ge den service som behövs till skattskyldiga, arbetsgivare m.fl. Vidare gäller att i stort sett samtliga blanketter som används i beskattningsverksamheten måste omarbetas och att nya arbetsrutiner måste utvecklas, nytt utbildningsmaterial tas fram etc.

Genomförandearbetet kommer att sträcka sig över budgetåren 1990/91, 1991/92 och 1992/93. De största kostnaderna uppkommer under budgetåret 1990/91. Kostnaderna är i huvudsak av engångsnatur. Med ledning av uppgifter som lämnats av riksskatteverket kan uppskattas att det under budgetåret krävs ett resurstillskott på ca 100 milj. kr. för genomförandet. Jag förutsätter dock att riksskatteverket har möjlighet att internt omprioritera resurser och därigenom täcka en del av medelsbehovet för detta ändamål.

För genomförandekostnader för skattereformen beräknar jag därför i dag ett tillkommande utgiftsbehov på högst 67 milj. kr. det kommande budgetåret. Medel för att täcka kostnaderna bör anvisas på anslaget till riksskatteverket.

2. Ny taxeringslag m.m.

Regeringens proposition om ny taxeringslag m.m. (prop. 1989/90:74) behandlas för närvarande av riksdagen. Det nya taxerings- och omprövningsförfarande som föreslås i propositionen kräver tillskott av personal till skat-

teförvaltningen fr.o.m. budgetåret 1990/91. Samtidigt minskar kostnaderna för den nuvarande organisationen med fristående taxeringsnämnder och fr.o.m. budgetåret 1991/92 faller denna kostnad bort helt. På sikt innebär reformen också besparingar hos länsrätter och kammarrätter. I propositionen har behovet av resurstillskott budgetåret 1990/91 beräknats till 97,5 milj. kr. (prop. s. 386). Av detta belopp bör enligt mina beräkningar 6 800 000 kr. anvisas på anslaget till riksskatteverket och 90 700 000 kr. på anslaget till regional och lokal skatteförvaltning.

3. Folkbokföringsreformen

Genom riksdagsbeslut (prop. 1986/87:158, 1987/88:SkU2, rskr. 1987/88:2) har bestämts att de lokala skattemyndigheterna fr.o.m. den 1 juli 1991 skall sköta den lokala folkbokföringen. I beslutet förutsätts att de allmänna försäkringskassorna skall integreras i folkbokföringsarbetet.

Den organisationskommitté som tillsatts för att genomföra omorganisationen av folkbokföringen har nyligen avgett delbetänkandet (SOU 1990:18) Lag om folkbokföringsregister m.m. I betänkandet redovisar kommittén överväganden och förslag rörande främst folkbokföringens organisatoriska inordnande i skatteförvaltningen, försäkringskassornas medverkan, nytt ADB-stöd samt integritets- och sekretessfrågor som uppkommer såsom en följd av förslagen till datorisering och omorganisation.

I den tidigare nämnda propositionen om ny taxeringslag m.m. föreslås att nuvarande länsskattemyndigheter och lokala skattemyndigheter fr.o.m. den 1 januari 1991 skall ersättas av en gemensam skattemyndighet i varje län. Lokala skattekontor skall inrättas på de orter där det i dag finns en lokal skattemyndighet.

Organisationskommitténs förslag är anpassat till denna nya myndighetsstruktur. Folkbokföringen föreslås i vart fall inledningsvis få ingå som en särskild grupp inom skattekontoren. Försäkringskassorna skall medverka i arbetet genom att informera, tillhandahålla blanketter, hjälpa enskilda att fylla i blanketter samt att kontrollera anmälningar. Det ADB-stöd som kommittén föreslår bygger på en kombination av lokal, småskalig datorisering och ett centralt system. Den lokala datoriseringen skall utgöra ett stöd i verksamheten på lokal nivå, med ett ADB-register för varje skattekontors arbetsområde. För att tillgodose samhällets behov av basuppgifter inrättas ett centralt folkbokföringsregister som ersättning för de nuvarande länsregistren. Några manuella folkbokföringsregister ingår inte i förslaget. En avgörande skillnad mellan de lokala och det centrala registret är att i det centrala endast lagras aktuella uppgifter. Historik rörande folkbokförda personer förekommer således endast i de lokala registren. Möjligheterna att via terminal ta del av uppgifter i det centrala registret föreslås bli mycket begränsade. En särskild regel föreslås som klargör att sedvanlig sekretessprövning skall ske i fråga om utbyte av information mellan skatteområdet och folkbokföringsverksamheten.

Kommittén förordar att den information som i dag finns i personakterna förs över till de nya ADB-registren genom konventionell dataregistrering. I betänkandet diskuteras även andra sätt att tillgodose behovet av att i den

framtida folkbokföringsverksamheten ha tillgång till den information som i dag finns i personakterna. En möjlighet är att även i framtiden använda en kopia av den konventionella personakten. Enligt de beräkningar som kommittén redovisar leder detta emellertid till avsevärt större driftkostnader, främst på grund av ökat personalbehov. Skillnaden i driftkostnad är enligt kommitténs beräkningar mer än 100 milj. kr. per år. Ett annat alternativ är enligt kommittén att mikrofilma personakterna för att använda mikrofilm i verksamheten. Även om modern läsutrustning används ger denna lösning emellertid enligt kommittén endast marginellt lägre driftkostnad än alternativet med fortsatt användning av konventionella personakter. Den förutsätter dessutom en inte obetydlig investering i filmning och läsutrustning. Kommittén redovisar också två alternativa former för användning av s.k. imagehantering för att föra över informationen i personakterna till datorbaserade register. Enligt de beräkningar som redovisas har alternativen det gemensamt att de medför kostnader före driftstarten av i vart fall samma storleksordning som kostnaden för den av kommittén förordade metoden med konventionell dataregistrering.

Organisationskommitténs betänkande remissbehandlas för närvarande. Ett mindre antal remissinstanser har kommit in med yttrande beträffande huvuddragen i kommitténs förslag, nämligen justitiekanslern, datainspektionen, överstyrelsen för civil beredskap, riksförsäkringsverket, riksskatteverket, statskontoret och kammarrätten i Göteborg. Yttrande har också kommit in från länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Justitiekanslern (JK) uttalar i sitt yttrande att han inte har någon erinran mot de principiella utgångspunkterna för kommitténs förslag när det gäller behandlingen av integritetsfrågor i samband med den utökade användningen av ADB i folkbokföringen. JK pekar emellertid i det sammanhanget på risken för att staten i större omfattning än för närvarande blir skadeståndsskyldig enligt datalagen (1973:289). JK har inte heller någon erinran mot kommitténs förslag när det gäller försäkringskassans medverkan i folkbokföringsverksamheten, men understryker det angelägna i att kassans och riksförsäkringsverkets roll och ansvar klargörs, bl.a. i fråga om skadestånd. JK erinrar avslutningsvis om ett par utredningsuppdrag som har viss beröring med frågor om sekretesskyddet inom folkbokföringen.

Datainspektionen (DI) behandlar i sitt yttrande förhållandevis utförligt de integritetsfrågor som är förknippade med ett ADB-baserat folkbokförings-system. Inledningsvis uttalar DI att kommittén har gjort ett förtjänstfullt försök att analysera och lösa dessa frågor. DI tillstyrker en lagreglering av folkbokföringsregistren. Vad gäller organisationsfrågan anser DI att folkbokföringen skall ankomma på lokala folkbokföringsmyndigheter med registeransvar var och en för sitt lokala folkbokföringsregister. Endast den lokala folkbokföringsmyndigheten bör enligt DI ha terminalåtkomst till de lokala registren. För utbyte av information mellan folkbokföringsmyndigheterna föreslår DI s.k. brevlådeteknik. Ett skäl till att registren bör avgränsas på detta sätt är att man då kan undvika massuttag av alltför stora mängder uppgifter. Datalagens bestämmelser blir tillämpliga fullt ut på de lokala myndigheterna. DI delar kommitténs uppfattning att försäkringskassans medverkan i

folkbokföringen bör begränsas på föreslaget sätt, och hänvisar i det sammanhanget till vad som anförts i organisationsfrågan. Den ytterligare spridning av ADB-registrerade uppgifter som skulle följa med terminalåtkomst för försäkringskassorna till folkbokföringsregistren skulle enligt DI innebära en försämring av integritetsskyddet. DI anser att lagregleringen av registren bör omfatta det centrala resp. de lokala folkbokföringsregistren samt folklängderna. Frågan om hur folklängderna skall regleras och frågan om behovet att lagreglera folkbokföringsmyndighetens diarier behöver enligt DI utredas ytterligare. Frågan om registerinnehållet bör prövas noga i förhållande till verksamhetsbehoven och riksskatteverkets aviseringsverksamhet bör utredas och lagregleras. I avvaktan på en sådan utredning är det enligt DI inte möjligt att ta ställning till det slutliga innehållet i det centrala registret. I det sammanhanget bör också belysas hur det statliga person- och adressregistret förhåller sig till riksskatteverkets aviseringsverksamhet. DI gör bedömningen att kommitténs förslag i fråga om utlämnande av uppgifter på ADB-medium innebär en inskränkning av myndigheternas befogenheter jämfört med vad som annars gäller enligt sekretesslagens (1980:100) bestämmelser. DI finner denna inskränkning vara befogad från integritetssynpunkt. I registerlagen bör anges principerna för begränsningen av de sökbegrepp som skall få användas vid sökning i ADB-registren. Uppgifter i registren bör gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål. Detta innebär enligt DI att gallring kan ske först när längder har framställts. Forskningens behov av folkbokföringsuppgifter kan tillgodoses genom längderna. DI avstyrker förslaget till ändring i sekretesslagen, som är obehövligt om man väljer den organisatoriska lösning som DI förordar. I annat fall blir det enligt DI nödvändigt att kraftigt förstärka sekretesskyddet, t.e.x genom att införa ett omvänt skaderekvisit.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) konstaterar i sitt yttrande att beredskapsfrågorna inte har beaktats i det remitterade delbetänkandet och framhåller att med hänsyn till folkbokföringens stora betydelse för såväl det civila som det militära försvaret måste beredskapsfrågorna ovillkorligen vägas in i det förslag som föreläggs riksdagen.

Riksförsäkringsverket, som har begränsat sitt yttrande till att avse försäkringskassans medverkan i folkbokföringsarbetet, förordar att kassorna ges en roll som inte innebär bara förmedling av uppgifter utan också handläggning av mindre komplicerade ärenden. I andra hand anser verket att skatteförvaltningen bör handha verksamheten utan medverkan från försäkringskassorna.

Riksskatteverket (RSV) anför att det kan innebära problem att på det sätt som kommittén föreslagit behandla folkbokföringen som en självständig verksamhetsgren inom skatteförvaltningen. Skälet är att enligt verket samma handläggare med tiden kan komma att arbeta med både skatte- och folkbokföringsärenden, i synnerhet på de mindre skattekontoren. RSV ifrågasätter om inte det förbättrade integritetsskydd som förslaget syftar till skulle kunna uppnås genom ett strikt behörighetssystem med begränsad åtkomst till uppgifter som kan uppfattas som känsliga. I övrigt tillstyrker verket huvuddragen i kommitténs förslag.

Statskontoret biträder kommittén förslag om folkbokföringens inordnande i skatteförvaltningen men anser att folkbokföringsfrågor även i framtiden bör handläggas åtskilt från skatteverksamheten. Statskontoret biträder också kommitténs ställningstagande att det inte finns tillräckliga skäl för att ge försäkringskassan befogenhet att fatta beslut i folkbokföringsärenden eller utfärda personbevis. Bedömningen grundar sig på erfarenheter från tidigare uppdrag avseende folkbokföringsverksamheten. Dessa visar enligt statskontoret att behovet av närservice är begränsat och därmed inte avgörande för om försäkringskassan skall utgöra ett komplement till skattemyndigheten i ärenden om folkbokföring. Statskontoret konstaterar att en ordning där försäkringskassan skall utfärda personbevis innebär att ytterligare ca 18 000 personer skall ha tillgång till register för vilket det kommer att finnas restriktioner för användningen inom skatteförvaltningen. Med den begränsade uppgift som kassan får enligt förslaget anser statskontoret att en renodlad folkbokföringsorganisation helt inom skatteförvaltningen, utan medverkan från försäkringskassan, är att föredra.

Kammarrätten i Göteborg instämmer i princip i organisationskommitténs bedömningar och tillstyrker förslaget att en lag om folkbokföringsregister framläggs med den omfattning och det innehåll som kommittén föreslagit. De överväganden och förslag som kommittén redovisat om folkbokföringens organisatoriska integration i skatteförvaltningen, försäkringskassornas medverkan, nytt ADB-stöd samt integritets- och sekretessfrågor kan kammarrätten i huvudsak likaså ansluta sig till. Beträffande försäkringskassornas medverkan påpekar kammarrätten att en ordning där försäkringskassorna i vissa ärenden i praktiken skulle inträda som beslutande myndighet lätt kan komma att leda till oklarhet och osäkerhet om vilken myndighet som har ansvaret för prövningen av folkbokföringsfrågorna.

Jag kommer senare att lägga fram förslag till en lag om folkbokföringsregister samt följdändringar i gällande författningar inom folkbokföringsområdet. Med anledning av främst DI:s synpunkter i fråga om bl.a. integritetsskyddet vill jag redan nu nämna att jag räknar med att föreslå att tillgängligheten av de ADB-registrerade folkbokföringsuppgifterna begränsas i förhållande till vad kommitténs förslag innebär. Vissa andra frågor, däribland sådana som DI och ÖCB har pekat på i sina remissvar, fordrar ytterligare överväganden i det fortsatta arbetet. Därvid kan man också beakta de förslag som regeringen avser att lägga fram på grundval av betänkanden av data- och offentlighetskommittén (Ju 1984:06), bl.a. dess slutbetänkande (SOU 1988:64) Offentlighetsprincipens tillämpning på upptagningar för automatisk databehandling.

Med hänsyn till vad remissinstanserna har anfört är jag emellertid redan nu beredd att förorda en lösning på frågan om datorstöd m.m. för den framtida folkbokföringen i huvudsak enligt de riktlinjer som kommittén har dragit upp. Vad gäller kostnadsjämförelsen mellan de olika alternativ som har diskuterats av kommittén ligger det i sakens natur att det kan finnas en inte obetydlig osäkerhet i beräkningarna. Jag gör emellertid bedömningen att osäkerheten inte är större än att beräkningarna ger tillräckligt stöd för den slutsats som kommittén drar, nämligen att det förordade alternativet är det på sikt mest lönsamma. I sammanhanget bör understrykas att detta alterna-

tiv också måste bedömas som det mest fördelaktiga från service- och data-kvalitetssynpunkt.

Det som nu har sagts innebär att det under budgetåret 1990/91 uppkommer kostnader av engångsnatur för bl.a. arbetet med att föra över information från de personakter som används i dag till de nya, datorbaserade folkbokföringsregistren.

Enligt kommitténs beräkningar kommer de totala kostnaderna budgetåret 1990/91 att uppgå till 386,6 milj. kr., under förutsättning att överföring av information från personakterna etc. sker på det sätt som kommittén förordar. Huvuddelen av beloppet, eller närmare 320 milj. kr., avser engångsutgifter. Driftkostnaden för den nya organisationen beräknas av kommittén till drygt 290 milj. kr. per år i 1989 års pris- och löneläge. Enligt kommittén ligger denna kostnad inom den ram för merbelastningen på statsbudgeten på 250 milj. kr. som lades fast av statsmakterna vid principbeslutet om den nya organisationen.

För egen del kan jag i huvudsak ansluta mig till de beräkningar av genomförandekostnaderna som kommittén har gjort. Jag räknar emellertid med att bl.a. viss del av de kostnader för ADB-utrustning som kommittén har tagit med i sina beräkningar uppkommer först fr.o.m. budgetåret 1991/92. Med hänsyn till vad jag nu har sagt beräknar jag genomförandekostnaderna för folkbokföringsreformen budgetåret 1990/91 till 370 milj. kr. Viss osäkerhet finns emellertid om hur de kostnaderna kommer att fördela sig mellan budgetåret 1990/91 och de närmast följande budgetåren. Medel för genomförandet av folkbokföringsreformen bör därför anvisas på ett för detta ändamål inrättat reservationsanslag.

Kommittén har i en promemoria som överlämnats till regeringen förordat att kyrkobokföringsarkiven successivt förs över till de statliga arkivmyndigheterna. Jag räknar med att kommitténs förslag om hanteringen av arkiven bör följas. Det bör emellertid ankomma på arkivdepåkommittén (U 1989:10) att utreda närmare hur överföringen skall genomföras. Det kan vara lämpligt att arkivdepåkommittén i det sammanhanget också utreder förutsättningarna för att mikrofilma delar av arkiven enligt de riktlinjer som organisationskommittén föreslagit. En utgångspunkt bör enligt min mening vara att övertagandet av kyrkobokföringsarkiven skall ske inom den ram för den totala merbelastningen på statsbudgeten på grund av folkbokföringsreformen som lagts fast av riksdagen.

Jag avser att senare ta upp frågan om vissa justeringar vad gäller finansieringen av svenska kyrkans verksamhet med anledning av att kyrkans kostnader minskar som ett resultat av reformen.

4. Ny summarisk process

Regeringens proposition (prop. 1989/90:85) Ny summarisk process behandlas för närvarande av riksdagen. Förslaget innebär bl.a. att arbetet med den summariska processen förs över från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna, där målen skall hanteras med ADB-stöd. På sikt leder reformen till minskad belastning på statsbudgeten men övergångsvis uppkommer vissa kostnader som inte ryms inom ordinarie medelsramar. Under budgetåret

1990/91 uppkommer sålunda kostnader för utveckling av ADB-stödet för det nya förfarandet, i propositionen beräknade till 3 milj. kr. Medel för att täcka dessa kostnader bör anvisas på anslaget till riksskatteverket.

Prop. 1989/90:150

Bilaga 4

F. Bidrag och ersättningar till kommunerna

F1. Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m.

I 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100, bil. 9) har under denna rubrik beräknats ett förslagsanslag på 925,2 milj. kr. Från anslaget betalas bidrag till kommunerna, landstingskommunerna och de kyrkliga kommunerna som kompensation för nettobortfallet av intäkter till följd av att den kommunala garantibeskattningen av fysiska personers fastigheter och det extra avdraget från inkomster av fysiska personers fastigheter slopats (SFS 1986:473).

I syfte att reglera vissa effekter av skattereformen föreslår jag (avsnitt 3.5.3) att bidraget till kommuner och landstingskommuner slopas fr.o.m. år 1991. För budgetåret 1990/91 uppförs dels 30 milj. kr. som avser bidrag till de kyrkliga kommunerna för budgetåret 1990/91, dels bidrag till kommuner och landstingskommuner för andra halvåret 1990. Anslaget för budgetåret 1990/91 bör således minskas från 925 246 000 kr. till 477 623 000 kr.

Hemställan

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

1. under förslagsanslaget *Riksskatteverket* för budgetåret 1990/91 anvisa 76 800 000 kr. utöver vad som tidigare anvisats,

2. under förslagsanslaget *Regional och lokal skatteförvaltning* för budgetåret 1990/91 anvisa 90 700 000 kr. utöver vad som tidigare anvisats,

3. till *Genomförande av folkbokföringsreformen* för budgetåret 1990/91 anvisa ett reservationsanslag på 370 000 000 kr.

4. till *Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m.* för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 477 623 000 kr.

Förslag till
Lag om tillfällig höjning av mervärdeskatten

Härigenom föreskrivs följande.

Skatt enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt utgår under tiden den 1 juli 1990 – den 31 december 1991 med 20 % av beskattningsvärdet. Vid införsel av monteringsfärdigt hus utgår dock skatten under tiden den 1 juli – den 31 december 1990 med 12 procent av beskattningsvärdet.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1983:890) om allemanssparande

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1983:890) om allemanssparande¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Var och en som är kyrkobokförd här i landet får ansluta sig till allemanssparandet *från och med det år då han fyller sexton år.*

Var och en som är kyrkobokförd här i landet får ansluta sig till allemanssparandet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Lagen om tryckt 1986:522.

Till lagrådet remitterat lagförslag

Förslag till
Lag om tillfällig begränsning av kommuners och
församlingars rätt att ta ut skatt

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Vid fastställande av skattesatsen för skatt till landstingskommun, primärkommun, församling eller kyrklig samfällighet får skattesatsen för år 1991 inte bestämmas högre än den skattesats som för år 1990 har gällt för respektive kommun, församling eller samfällighet. Beslutar en kommun, församling eller samfällighet om en högre skattesats än vad i föregående mening angetts skall vid tillämpningen av uppbördslagen (1953:272), lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. och lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag för kommunen, församlingen eller samfälligheten användas den skattesats som gällde för år 1990.

2 §

Regeringen får medge undantag från bestämmelsen i 1 § i fråga om viss kommun, församling eller samfällighet när särskilda skäl föreligger.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1990.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1990-02-16

Närvarande: justitierådet Staffan Vängby, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 8 februari 1990 har regeringen på hemställan av statsrådet Kjell-Olof Feldt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om tillfällig begränsning av kommuners och församlingars rätt att ta ut skatt.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av departementsrådet Carl Gustav Fernlund.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Det remitterade förslaget innebär att ett tak sätts för den kommunala beskattningen för år 1991 på så sätt att kommunerna inte får höja sina skattesatser. Frågan, om ett skattetak för kommunerna är förenligt med regeringsformen, har diskuterats men inte tidigare satts på sin spets.

Portalstadgandet i 1 kap. 1 § regeringsformen innehåller bl.a. att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vid regeringsformens tillkomst underströks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin (KU 1973:26 s. 39). Uttalandet i lagrådsremissen, att den offentliga makten emanerar från staten och att i den utsträckning kommunerna fattar beslut det är en av staten delegerad beslutanderätt de utövar, är därför en föga träffande bild av den folkliga självstyrelsen sådan den fastlagts i regeringsformen.

En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är att, såsom också fastslås i 1 kap. 7 § regeringsformen, kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Inskränkningar i beskattningsrätten innebär sålunda också inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Det finns dock ett uttalande av föredragande statsrådet i förarbetena till regeringsformen om att nyssnämnda bestämmelse i 1 kap. 7 § regeringsformen inte är att läsa så att den kommunala beskattningsmakten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek (prop. 1973:90 s. 231). Innebörden av uttalandet är inte helt klart och alltför stor vikt kan inte tillmätas ett isolerat yttrande av denna karaktär. Det förhållandet att grunderna för den kommunala beskattningsrätten enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall bestämmas i lag i förening med att regeringsformen inte innehåller några garantier för att den skall lämnas oinskränkt ger emellertid vid handen att vissa begränsningar får göras. Fråga är hur långtgående de får vara.

Lagrådet kan för sin del instämma i de i remissen återgivna uttalandena om ingripanden i den kommunala skatterätten av den art det här är fråga om, att de måste användas med stor urskillning och varsamhet och att i ju

högre grad de innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt. Frågan hur långtgående sådana ingripanden får göras måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de skall gälla. Inom vissa ramar blir emellertid gränsdragningen en politisk snarare än en rättslig fråga. Lagrådet kan för sin del inte finna att de föreslagna inskränkningarna i den kommunala beskattningsrätten går utöver vad som från konstitutionell synpunkt får anses möjligt att acceptera.

Enligt 2 § det remitterade förslaget får regeringen medge undantag från bestämmelsen i 1 § i fråga om viss kommun, församling eller samfällighet när särskilda skäl föreligger. I remissen berörs inte frågan om förevarande paragraf är förenlig med bestämmelserna i regeringsformen om normgivning.

Enligt regeringsformen är delegation av riksdagens normgivningsmakt inom skatteområdet i princip inte tillåten (se 8 kap. 7 §). En förutsättning för att förslaget sådant det utformats skall vara förenligt med regeringsformen är alltså att de beslut som regeringen bemyndigas att fatta blir att anse inte som normgivning utan som förvaltningsbeslut.

Utgångspunkten för bedömningen av denna fråga är de uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen om innebörden av kravet på att en norm skall ha generell tillämpbarhet. I propositionen (1973:90 s. 204) anförde departementschefen att en lag får anses uppfylla nämnda krav "om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer".

De beslut regeringen föreslås kunna meddela avser visserligen skattesatsen för enskilda kommuner. Ett sådant beslut blir emellertid avgörande för vad de enskilda kommuninnevänarna skall betala i skatt och får sålunda indirekt en generell giltighet. Regeringen får också genom den föreslagna bestämmelsen befogenhet att bestämma om tillämpningen av de i 1 § angivna lagarna.

Enligt gällande ordning är det kommunerna som årligen bestämmer skattesatsen och detta sker genom beslut utan författningskaraktär. Denna befogenhet för kommunerna anses emellertid ha sin grund i bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen om att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (se prop. 1973:90 s. 305 och formuleringen av 8 kap. 5 § regeringsformen: "Grunderna – – – för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. "). Denna ordning kan alltså inte medföra att regeringsbeslut om skattesatserna skulle fränkännas den karaktär av normgivning som de eljest skulle ha.

Lagrådet vill för sin del inte utesluta att lagstiftningen skulle kunna utformas så att regeringen kunde genom verkställighetsföreskrifter ta ställning till frågor om undantag från ett kommunalt skattestopp. Förevarande paragraf skulle med andra ord kunna ges karaktären av ett "kvasibemyndigande". Men detta förutsätter att grunderna för undantagen klart och fullständigt anges i lagtexten. Så har inte skett i det remitterade förslaget. Det kan inte

anses tillräckligt att vissa undantagssituationer anges motivledes, i synnerhet inte i betraktande av den föreslagna lagstiftningens principiellt viktiga karaktär.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 4

Sammanfattningsvis anser lagrådet att de aktuella regeringsbesluten skulle utgöra normgivning och alltså vara oförenliga med regeringsformen. Lagrådet avstyrker den föreslagna 2 §.

1. Förslag till

Lag om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Vid fastställande av skattesatsen för skatt till landstingskommun, primärkommun, församling eller kyrklig samfällighet får skattesatsen för åren 1991 och 1992 inte bestämmas högre än den skattesats som för år 1990 har gällt för respektive kommun, församling eller samfällighet. Beslutar en kommun, församling eller samfällighet om en högre skattesats än vad i föregående mening angetts skall den skattesats som gällde för år 1990 användas vid tillämpningen av uppbördslagen (1953:272), lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. och lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag.

2 § Har uppgifter omfördelats mellan landstingskommun och kommunerna inom landstingskommunen eller mellan kyrklig samfällighet och församlingarna inom samfälligheten skall den kommun, församling eller samfällighet vars kostnader minskat på grund av omfördelningen sänka sin skattesats så att det sammanlagda uttaget av skatt minskar med ett belopp som motsvarar de minskade kostnaderna. Företas inte en sådan sänkning skall vid tillämpningen av de i 1 § angivna lagarna användas en skattesats som motsvarar den som skulle ha gällt om bestämmelsen i första meningen följts.

Landstingskommun, kommun, församling eller kyrklig samfällighet får då omfördelning som avses i föregående stycke skett fastställa en högre skattesats än den som angetts i 1 § i den mån höjningen av utdebiteringen avser att täcka ökade kostnader som uppkommit vid omfördelningen. Den sammanlagda utdebiteringen av skatt till landstingskommunen och kommunen respektive den kyrkliga samfälligheten och församlingen får i sådant fall dock inte bli högre än den sammanlagda utdebiteringen av skatt till landstingskommunen och kommunen respektive den kyrkliga samfälligheten och församlingen som gällt för år 1990.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om storleken av den sänkning av utdebiteringen som skall företas respektive den största höjningen av utdebiteringen som får företas i samband med omfördelning av uppgifter enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

2. Förslag till Lag om avräkningsskatt

Prop. 1989/90:150
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Landstingskommun och primärkommun skall till staten erlægga avräkningsskatt enligt denna lag.

2 § Skatteunderlaget utgörs av antalet skattekronor som av skattemyndigheten fastställts vid taxeringen till kommunal inkomstskatt närmast föregående år samt det antal skattekronor som i förekommande fall tillskjuts för året enligt lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag.

3 § Avräkningsskatt utgör för landstingskommun 0,34 kronor per skattekrone avseende år 1991, 0,85 kronor per skattekrone avseende år 1992, 1,35 kronor per skattekrone avseende år 1993, 1,25 kronor per skattekrone avseende år 1994, 1,10 kronor per skattekrone avseende år 1995 och följande år.

4 § Avräkningsskatt utgör för kommun 0,64 kronor per skattekrone avseende år 1991, 1,30 kronor per skattekrone avseende år 1992, 1,90 kronor per skattekrone avseende år 1993, 1,75 kronor per skattekrone avseende år 1994, 1,60 kronor per skattekrone avseende år 1995 och följande år.

5 § Vad som sägs i 6–9 §§ lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift skall tillämpas även på avräkningsskatten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

Arbetsmarknads- departementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 1990

Föredragande: statsrådet Sahlin och, såvitt avser avsnitt 3, littera E, statsrådet Lööw.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m. m.

Arbetsmarknads- och arbetslivsfrågor

1 Inledning

1.1 Inriktningen

I regeringsförklaringen tillkännagavs att den nuvarande utvecklingen, med hög inflation, alltmer urholkad konkurrenskraft och växande underskott i bytesbalansen måste hejdas. Kraftfulla och långsiktigt verkande insatser måste vidtas för att förstärka produktivitet och tillväxt.

Regeringen avvisar arbetslöshet som medel att komma till rätta med pris- och löneutvecklingen. För att återupprätta balansen i ekonomin, och för att kunna försvara allas rätt till arbete ställs höga krav på den ekonomiska politiken och på arbetsmarknadens parter.

Statsmakernas möjligheter att genom arbetsmarknadspolitiken påverka utvecklingen på arbetsmarknaden och i arbetslivet är inte endast en fråga om insatser i form av pengar och personal.

Den fortsatta utvecklingen och förnyelsen av arbetsmarknadspolitiken blir en fråga om att utforma, dimensionera och samordna lämpliga åtgärder utifrån ett helhetsperspektiv. Det gäller också att pröva olika regel- och åtgärddssystem med anknytning till arbetslivet i vid mening så att dessa kompletterar och samverkar med varandra. Strävan måste vara att ständigt försöka effektivisera och förbättra utnyttjandet av tillgängliga resurser.

Arbetsmarknadspolitiken måste ge ytterligare bidrag såväl till högre utbud av arbetskraft som till ökad tillväxt och produktivitet. De fördelningspolitiska ambitionerna måste samtidigt få genomslag.

En offensiv satsning måste göras för att förnya arbetslivet och ta upp kampen mot dåliga arbetsmiljöer samt att bistå och rusta den enskilde människan för arbetsmarknadens behov. Det betyder för arbetsmarknads- och arbetslivspolitikens del, en ytterligare fokusering på arbetslinjen med förmedling, utbildning, aktiv rehabilitering och förebyggande arbetsmiljöåtgärder som främsta beståndsdelar. Det betyder också fortsatt arbete för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

1.2 Arbetsmarknadsläget

Utbudet av arbetskraft har ökat kraftigt, med drygt 100 000 personer de sista två åren, och antalet arbetslösa har minskat med 23 000 personer. Det har samtidigt skett en förskjutning uppåt i de genomsnittliga arbetstiderna. Det har blivit fler heltidsarbeten och de som arbetar deltid har i allt större utsträckning ökat sin arbetstid. Antalet arbetade timmar har härigenom ökat med 3,9 % sedan år 1987. Trots den kraftiga utbudsökningen har vi emellertid en överhettning på arbetsmarknaden och bristen på arbetskraft är omfattande inom stora delar av arbetsmarknaden såväl yrkesmässigt som geografiskt. Resursutnyttjandet i näringslivet är högt och företagens produktionskapacitet är hårt ansträngd. Den låga produktiviteten begränsar dock den ekonomiska tillväxten och har under de senaste åren starkt bidragit till överhettningen på arbetsmarknaden.

En viss dämpning av överhettningen på arbetsmarknaden inträdde under slutet av år 1989 och har förstärkts under början av år 1990. Antalet nyanmälda lediga platser minskade svagt under andra halvåret 1989. På grund av en teknisk förändring av statistikproduktionen fr. o. m. juni 1989 är dock dessa uppgifter något osäkra. Inom tillverkningsindustrin minskade de ledigangmälda platserna med närmare 20 % under fjärde kvartalet 1989. Under januari och februari 1990 minskade antalet nyanmälda lediga platser med 5 % totalt och med 25 % inom industrin jämfört med samma tid föregående år.

Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) och länsarbetsnämndernas prognoser för år 1990 och början av år 1991 tyder på en dämpning i efterfrågan under loppet av år 1990 och risk för en viss ökning av arbetslösheten mot slutet av året. Flertalet nämnder påtalar dock att den besvärande obalansen på arbetsmarknaden kommer att bestå, med svårigheter att tillsätta lediga platser inom delar av arbetsmarknaden.

Kan inte arbetskraftsbehovet tillgodoses innebär detta i sin tur risk för kostnadshöjningar och försämrad konkurrensförmåga för det svenska näringslivet och därmed på sikt stigande arbetslöshet.

Konjunkturinstitutet (KI) redovisar i sin vårrapport att industrikonjunkturen har försvagats påtagligt jämfört med läget för ett år sedan och att industrins efterfrågan på arbetskraft dämpats. På andra delar av arbetsmarknaden är efterfrågetrycket dock fortsatt stort.

Investeringarna i näringslivet kommer, enligt KI, att bromsas upp markant under år 1990. Bostadsinvesteringarna bedöms minska något. Den ekonomiska tillväxten beräknas stanna vid 1 %, vilket i sin tur leder till en svag ökning av arbetslösheten.

1.3 AMS framställning

AMS har i skrivelse den 26 mars 1990 redovisat sin bedömning av den förväntade utvecklingen på arbetsmarknaden och behovet av insatser utöver dem som har föreslagits i årets budgetproposition. Det finns enligt AMS inslag i konjunkturbilden som visar på att avmattningen kan bli något kraftigare än vad styrelsen tidigare bedömt. Mot bakgrund av detta har AMS inventerat länsarbetsnämndernas möjligheter att vid en konjunkturförsämring

snabbt kunna ställa om verksamheten. Sammantaget gör AMS bedömningen att det finns en hög beredskap att snabbt kunna öka åtgärdsvolymen om arbetslösheten skulle tillta. Inventeringen visar att det finns goda förutsättningar att utnyttja en konjunkturavmattning till kompetenshöjande insatser bland arbetssökande och redan anställda. Möjligheterna är mer begränsade att inom ramen för nuvarande förvaltningsresurser omdisponera personal för att möta tillfälliga överbelastningar som enskilda arbetsförmedlingar kan drabbas av.

För att ytterligare effektivisera förmedlingsverksamheten begär AMS att få bygga ut platsförmedlingssystemet med terminaler för vägledarna inom arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstitut. Platsförmedlingssystemet, som innehåller betydligt mer än information om lediga platser, t. ex. arbetsgivarregister och sökanderegister, utgör en "arbetsförmedlarmiljö" som på olika sätt underlättar det dagliga arbetet för vägledarna.

Medelstillelningen för arbetsmarknadsutbildningen bör, enligt AMS, ökas för att den planerade utbildningsvolymen skall kunna utnyttjas.

AMS begär att anställda inom bristområden som saknar eller har en föråldrad yrkesutbildning skall kunna få arbetsmarknadsutbildning vid upphandlade kurser. AMS vill vidare tillsammans med universitets- och högskoleämbetet samt socialstyrelsen utreda under vilka förutsättningar som vissa högskoleutbildningar kan anordnas inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen.

Vidare föreslås att ett tilläggstraktamente skall utgå till elever inom arbetsmarknadsutbildningen om deras faktiska hyreskostnader överstiger 1 450 kr. per månad. Vissa förbättringar i försäkringsskyddet föreslås för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

AMS återkommer med förslag till ändringar i reglerna för arbetsmarknadsutbildning i företag.

AMS anför att de prioriterade sektorernas behov av arbetskraft är svårt att tillgodose eftersom möjligheterna att använda medel för beredskapsarbeten för arbetsmarknadsutbildning är begränsade. AMS föreslår därför att beredskapsmedlen skall kunna utnyttjas för utbildningsinsatser utan någon begränsning.

De särskilda insatserna för flyktingar och andra invandrare behöver förstärkas.

Slutligen begär AMS att anslaget för skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare löneomräknas för budgetåret 1990/91 och att anslaget görs om till ett förslagsanslag.

2 Föredragandens överväganden

Jag bedömer att de förslag som min företrädare redovisade i sin anmälan till 1990 års budgetproposition i allt väsentligt svarar mot de behov av resurser för arbetsmarknadspolitiken, som för närvarande kan förutses för nästa budgetår. Jag vill dock föreslå vissa förstärkningar och omfördelningar av medel som jag anser påkallade mot bakgrund av bl. a. AMS framställning och händelseutvecklingen de senaste månaderna.

De av AMS förslag som jag inte tar upp i det följande har jag inte funnit anledning att tillstyrka.

Jag kommer strax att utförligare redogöra för mina förslag till förändringar. Jag anser det emellertid vara lämpligt att först utveckla några av mina övergripande uppfattningar om vissa frågor som direkt eller indirekt rör arbetsmarknads- och arbetslivspolitik.

2.1 Produktivitet och välfärd

Enligt min mening är det en av 1990-talets största utmaningar att under full sysselsättning både förbättra produktiviteten, dvs. att vid givna resurser skapa mer att dela på, och samtidigt göra arbetslivet mänskligare.

De enskilda människornas arbete är grunden för den ekonomiska tillväxten och möjligheterna att utveckla välfärden. Viljan till arbete är därför nationens viktigaste tillgång. Tillväxten får emellertid inte ge upphov till orättvisor och skapa ökade klyftor. Den förutsätter samverkan mellan olika parter i samhället. En rättvis fördelning av resultatet är också nödvändigt för att alla skall känna delaktighet, motivation och ansvar för utvecklingen.

Människornas krav på varor, tjänster och offentlig service ställer stora krav på produktionsapparaten och samhällsekonomin. Genom att tillgången på kapital och arbetskraft är begränsad ökar trycket på att få ut mer av de insatta resurserna – produktiviteten ställs i centrum.

En resursallokering med snäva ekonomiska begrepp som drivfjädrar och måttstockar leder emellertid till olämpliga bedömningar av samhällsekonomisk effektivitet. Mått som på ett otillräckligt sätt fångar upp kvalitativa aspekter eller dimensioner som saknar marknadspris, exempelvis miljö och jämställdhet, får begränsat värde. Det är därför nödvändigt att växande produktivitet inte ses isolerad från andra samhällsekonomiska målsättningar.

Det är ändå uppenbart att välfärden och ekonomins styrka i hög grad är avhängig produktivitets utveckling. Särskilt påtagligt är detta under perioder då resursutnyttjandet i ekonomin är högt.

I skärpt internationell konkurrens blir produktiviteten, och den därmed sammanhängande förmågan till omställning, den kanske främsta komparativa fördelen. Kunskap och kompetens är drivkrafter i den utvecklingen. Flexibilitet internt – i företagets produktutveckling och arbetsorganisation – och externt – genom strukturförändringar och därmed förknippade anpassningar på arbetsmarknaden – är oundgängliga förutsättningar. Välfärdssamhällets grundval är dynamiken.

Det är nödvändigt att koncentrera uppmärksamheten på orsakerna till den låga produktiviteten och att förlägga ansvaret även hos parterna på arbetsmarknaden. Motsättningarna mellan de krav på produktiviteten som en stark ekonomi ställer och kraven på en god livs- och arbetsmiljö skall emellertid inte överdrivas. Det är inte fråga om ett antingen-eller utan om ett både-och. Produktivitetsdelegationen har till uppgift att föreslå åtgärder för att stimulera och stödja en utveckling till gagn för produktivitet och välfärd.

2.2 Arbetslinjen

De hundratusentals människor som står utanför gemenskapen på arbetsplatserna, och som för sin försörjning är beroende av sjuk- och arbetsskadeförsäkringen eller förtidspensionen demonstrerar allvarliga brister i arbetslivet,

men också allvarliga brister i samhällets gemensamma förmåga att sörja för en tillfredsställande rehabilitering.

Att angripa dessa problem, genom att styra över resurser inom såväl företagen som samhället från passiva åtgärder till aktiva insatser för bättre arbetsorganisation, arbetsmiljö och rehabilitering medför stora besparingar.

Genom förbättringar inom arbetslivsområdet och en aktivare inriktning av sjukförsäkringssystemet är det möjligt att minska mänskligt lidande och bättre ta tillvara människors förmåga, kunskaper och erfarenhet.

Riksdagens beslut om att en ny arbetslivsfond skall inrättas har skapat förutsättningar för en unik och kraftfull insats för att förnya arbetslivet. Fondens medel skall användas till att rehabilitera människor och förbättra arbetsmiljöer och sättet att organisera arbetet.

För att få till stånd tidiga och effektiva rehabiliteringsåtgärder får försäkringskassorna fr. o. m. budgetåret 1990/91 disponera medel för att köpa rehabiliteringstjänster från Ami, AMU-gruppen, Samhall och andra producenter av sådana tjänster. Vidare kan arbetsgivare komma att vilja köpa rehabiliteringstjänster inom ramen för projekt som stöds av medel från arbetslivsfonden.

Uppdragsverksamheten inom arbetsmarknadsverket kan således förväntas öka i omfattning. Det är då viktigt att kostnader som skall betalas av olika uppdragsgivare inte kommer att belasta de anslag som statsmakterna har ställt till förfogande och att uppdragsverksamheten fullt ut bär sina egna kostnader. Jag avser därför att inom kort uppdra åt AMS att tillsammans med riksrevisionsverket (RRV) lägga fram förslag till ett system för att kostnads-, resurs- och ekonomiaadministrativt särskilja uppdragsverksamhet från myndighetsverksamhet, som betalas över statsbudgeten.

2.3 Arbetsutbud och ledighet

Antalet personer i arbetskraften och den genomsnittliga arbetstiden har ökat – de korta deltiderna har blivit längre deltider, deltider har blivit heltider och många heltidsarbetande arbetar övertid. Från år 1980 till år 1989 ökade det totala antalet arbetade timmar med nästan 12 %.

Många grupper i yrken med betydande fysisk och psykisk belastning befinner sig i en utsatt situation. Skillnaderna i semestervillkor mellan arbetsmarknadens sektorer har ökat kraftigt sedan 1977 års semesterlag infördes. Medan i dag 38 % av arbetstagarna har längre semester än lagens fem veckor, har de som arbetar i de sämsta arbetsmiljöerna och har de mest påfrestande arbetsuppgifterna den kortaste semestern.

En generell utjämning av semestertiden har därför bedömts vara den bästa metoden att motverka den fördelningspolitiska segregering som råder. Två dagars längre semester införs således år 1991.

Mot bakgrund av den svåra arbetskraftsbristen som jag tidigare beskrivit vill jag emellertid föreslå ett tillfälligt avsteg från principen att betald semesterledighet alltid skall läggas ut. Arbetstagare som önskar avstå från viss del av semestern skall kunna ges möjlighet därtill. Jag återkommer senare till detta.

Ett stort antal personer lämnar varje år arbetsmarknaden innan de uppnått den ordinarie pensionsåldern. Regeringens politik har mot denna bakgrund i huvudsak inriktats på åtgärder för att få till stånd en arbetslinje i socialförsäkringssystemet i syfte att minska långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar genom tidiga och aktiva rehabiliteringsinsatser.

Men det finns också många äldre som är friska och vitala och som både skulle kunna och vilja fortsätta att yrkesarbeta, fast de uppnått pensionsåldern. Insikten om värdet av att kunna tillvarata de äldres erfarenhet och kunnande har ökat.

Pensionsberedningen (S 1984:03) har i ett betänkande (SOU 1989:101) Förtidspension och rörlig pensionsålder bl. a. behandlat frågan om en ökad rörlighet i fråga om pensioneringstidpunkten. Pensioneringen skall kunna anpassas till skilda individers arbetsförmåga och hälsotillstånd och till individuella förändringar härvidlag.

Det finns inom ramen för nuvarande pensionssystem möjligheter till viss rörlighet genom delpensionering, vilket utnyttjas i relativt stor utsträckning samt till förtida och uppskjutet uttag av hel eller halv ålderspension, som inte kommit till användning i någon högre grad.

Pensionsberedningen har föreslagit ett antal åtgärder för att konkret förstärka de äldres möjligheter att fortsätta som yrkesverksamma efter uppnådd pensionsålder.

Enligt min mening är det angeläget att äldre, som själva vill fortsätta som yrkesverksamma ytterligare ett antal år efter att de uppnått pensionsåldern, får ökade möjligheter att göra detta. Det kunnande och den kompetens som de äldre har utgör ett värdefullt tillskott i arbetslivet, som bör tas tillvara.

Pensionsberedningens betänkade remissbehandlas under våren 1990. Jag avser att återkomma till de här behandlade frågorna, när jag tagit del av remissinstansernas synpunkter. Eftersom den ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension, är för i stort sett hela arbetsmarknaden, reglerad i kollektivavtal avser jag dessutom att ta upp hithörande frågor vid överläggningar med arbetsmarknadens parter.

2.5 Incitament

Arbete och trygghet är de centrala målen för välfärdspolitiken. För den enskilde medborgaren har detta tydligast manifesterats i den utbyggnad av arbetsmarknads- och socialpolitiken som skett under loppet av flera decennier. Det system av lagar, regler och åtgärder som har utvecklats har resulterat i ett väl täckande system av olika insatser för att tillförsäkra den enskilde försörjning, delaktighet i samhällslivet och en grundtrygghet vid sjukdom, arbetslöshet etc.

Enligt regeringens uppfattning skall inriktningen vara att starkare fokusera på det som är allra viktigast, nämligen hälsa, arbete och utbildning, utan att ge avkall på inkomstryggheten. Arbetslinjen skall gälla generellt inom dessa politikområden.

Det gäller att skapa möjligheter och incitament för den enskilde och för arbetsgivaren som gör att anställda kan stanna kvar i arbetslivet och som förebygger utslagning.

Den nuvarande utvecklingen är ett konkret hot mot de generella välfärds-systemens grundläggande uppgifter. Detta hot kan begränsas endast genom att påfrestningarna på systemen reduceras, vilket förutsätter såväl ett minskat behov av inkomststöd som en god ekonomisk tillväxt.

För att uppnå detta syfte bör den enskilde stöttas och ges motiv för ett agerande i linje med detta. De involverade institutionerna skall på motsvarande sätt inte bara ges riktlinjer och regler för sin verksamhet utan också ges stimulanser att utveckla initiativ i denna riktning.

Som aviserades i årets budgetproposition kommer regeringen att inom kort tillsätta en utredning, som skall göra en översyn av de olika åtgärds- och bidragssystem som finns inom ramen för arbetsmarknads- och socialpolitiken. Utredningen skall bl. a. ge förslag till förändringar av dessa system så att de överensstämmer med och främjar det övergripande målet att åtgärderna så långt möjligt skall leda tillbaka till aktivt arbete och egen försörjning.

2.6 Ordning och reda på arbetsmarknaden

Sedan lång tid tillbaka har arbetsmarknadens parter i vårt land genom fria förhandlingar och kollektivavtal haft ansvaret för lönebildningen och andra villkor i arbetslivet. En förutsättning för denna frihet har från början varit att parterna tagit ett stort ansvar för att arbetsfreden upprätthålls och att löneutvecklingen inte spränger de samhällsekonomiska ramarna.

Under 1980-talet har bilden av lönebildnings- och förhandlingsystemet förändrats. Det har blivit allt svårare för parterna att klara avtalsrörelserna utan stridsåtgärder och medling. Den s. k. svenska modellen fungerar inte längre tillfredsställande.

En förklaring till detta kan vara en kärvare ekonomisk situation med en, speciellt under senare år, oacceptabelt snabb löneökningstakt inklusive löneglidning, vilket utlöst kompensationskrav m.m. En annan förklaring kan finnas i själva tekniken i avtalsförhandlingarna och förhandlingsformen. Även varselbestämmelser och sanktionssystemet kan ha bidragit.

Ett problem i detta sammanhang är också förekomsten av olovliga stridsåtgärder, dvs. stridsåtgärder som syftar till löneökningar i strid mot träffade kollektivavtal. Det torde vara ett starkt intresse både för samhället i dess helhet och för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna att ingångna kollektivavtal verkligen hålls. I dag gäller i princip ett högsta skadestånd om 200 kr. för enskild arbetstagare som deltar i en olovlig stridsåtgärd. För att kunna upprätthålla respekten för ingångna kollektivavtal och för lagens fredspliktsregler bör skadestandsreglerna ändras så att det fortsättningsvis blir möjligt att utdöma ett högre skadestånd för deltagande i en olovlig stridsåtgärd än vad som gäller i dag.

Mot denna bakgrund har regeringen bemyndigat mig att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att, i nära samverkan med arbetsmarknadens parter, lägga fram förslag till konkreta åtgärder inklusive lagstiftningsåtgärder som syftar till att förbättra förhandlingsformerna och spelreglerna på den svenska arbetsmarknaden.

Bland de frågor som utredaren enligt sina direktiv särskilt skall prioritera

kan nämnas fastare förhandlingsformer bl. a. med syfte att få till stånd en bättre fungerande lönebildningsprocess. Utredaren skall även undersöka problemen med otydliga varsel, samhällsfarliga konflikter och systemet med "samhällsfarliga" nämnder. Vidare skall utredaren lägga fram förslag som tillåter att högre skadestånd än för närvarande kan dömas ut för olovliga stridsåtgärder samt även i övrigt se över det skadeståndsrättsliga systemet. Slutligen skall utredaren överväga åtgärder för att stärka förlikningsman-
naorganisationens ställning.

Utredaren skall senast före utgången av oktober 1990 redovisa sitt uppdrag till regeringen.

2.7 Mina förslag

Vi står nu inför stora utmaningar för att klara balansen på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken måste därför ytterligare effektiviseras och metoderna vidareutvecklas. Arbetsmarknadsverket har redan i dag omfattande resurser till sitt förfogande. Utnyttjandet av dessa resurser måste ständigt omprövas så att de av statsmakterna uppställda målen uppnås med ett minimum av kostnader. Det av AMS inledda arbetet med att effektivisera verksamheten måste kraftfullt drivas vidare.

I årets budgetproposition framfördes en rad nya förslag för att stimulera utbudet av arbetskraft och för att skapa "det goda arbetet åt alla". Jag vill här också erinra om den proposition (prop. 1989/90: 105) som regeringen nyligen lämnat om samordnat flyktingmottagande och nytt ersättningssystem till kommuner m. m.

Jag vill nu föreslå vissa omdisponeringar som innebär en förstärkning av de utbudsinriktade och tillväxtbefrämjande åtgärderna.

Ytterligare insatser bör göras för att effektivisera arbetsförmedlingsverksamheten. Jag kommer därför att föreslå förstärkta jobb-sökar-aktiviteter samt en viss anskaffning av terminaler åt arbetsvägledarna.

Flyktingars och andra invandrares önskan om arbete måste tas tillvara. Insatserna för dessa grupper bör därför förstärkas ytterligare under nästa budgetår. De deltidsarbetslösas önskan om mer arbetstid utgör en resurs som arbetsgivarna skall utnyttja. Åtgärder för att underlätta för de äldre att arbeta efter uppnådd pensionsålder kommer, som jag tidigare nämnt, också att vidtas.

Ytterligare stimulanser av utbildning mot angelägna bristyrkesområden bör prövas liksom nya insatser för att stimulera kompetensutvecklingen i arbetslivet.

De förslag till förstärkning av de utbudsstimulerande åtgärder som jag nu kommer att föreslå bör finansieras huvudsakligen genom omfördelningar av medel och neddragning av anslag. Jag återkommer till dessa frågor under avsnittet 3 Anslagsfrågor m. m.

Som jag tidigare har nämnt kommer jag också att föreslå vissa tillfälliga avvikelser från bestämmelserna i semesterlagen som skall göra det möjligt för en arbetstagare att avstå från sin rätt till ledighet under femte och den del av sjätte semesterveckan som nu införs. Jag kommer också att föreslå en viss liberalisering av reglerna om sparad semester.

Jag har tidigare informerat riksdagen om att jag avser att under våren överlägga med arbetsmarknadens parter om tillämpningen av reglerna för arbetskraftsinvandring.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 5

Chefen för finansdepartementet har tidigare i dag redovisat sin syn på den ekonomiska utvecklingen för år 1990 och för de ekonomisk-politiska åtgärder som bör vidtas för att motverka den alltför höga pris- och lönekostnadsutvecklingen. De förslag som finansministern lämnat kommer efter en tid att ha en dämpande effekt på arbetsmarknaden. En beredskap måste därför hållas för att om läget så påkallar, med utnyttjande av finansfullmakten, kunna komplettera och förstärka de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för att hålla arbetslösheten, och framför allt långtidsarbetslösheten, på en fortsatt låg nivå.

2.8 En effektivare arbetsförmedling

Arbetslinjen inom arbetsmarknadspolitiken har förstärkts betydligt under senare år genom att ett aktivare och mer utåtriktat arbetssätt har fått genomslag i verksamheten vid arbetsförmedlingen. Platsförmedling med intensifierade insatser både för de arbetsökande och för arbetsgivarna har lyfts fram. Ett kontinuerligt utvecklingsarbete pågår för att öka effektiviteten i förmedlingens verksamhet. Det är viktigt att detta arbete fortsätter och förstärks, inte minst mot bakgrund av den centrala roll som arbetsförmedlingen har när det gäller att tillgodose behovet av arbetskraft.

Ett aktivt arbetssätt inom arbetsförmedlingen innebär inte bara att stora krav ställs på arbetsförmedlarna. Det måste också innebära att de arbetssökande i ökad utsträckning engagerar sig och aktivt deltar i den process som skall leda fram till en anställning. En sådan möjlighet är jobb-sökar-aktiviteter i form av s. k. jobb-klubbar.

Inom arbetsmarknadsverket pågår verksamhet med jobb-klubbar i begränsad omfattning. I Lidköping t. ex. har ett projekt genomförts i samarbete med organisationer och myndigheter. Syftet med projektet har varit att personer utan arbete skall få chansen att söka arbete på heltid genom att delta i arbetsförmedlingsaktiviteter. Erfarenheterna av projektet är bl. a. en snabbare genomströmning av arbetssökande, att arbetsförmedlare och vägledare mer aktivt kan hjälpa de svårplacerade och att arbetslösheten i Lidköping har minskat med en fjärdedel jämfört med motsvarande period ett år tidigare.

Jag anser att det nu finns skäl att i en större skala införa jobb-klubbar som ett naturligt inslag i förmedlingsarbetet. För detta ändamål föreslår jag att arbetsmarknadsverket anvisas särskilda medel under nästa budgetår.

För att vidareutveckla formerna för men också för att pröva nya vägar att bedriva jobb-klubbar bör AMS anvisas 8 milj. kr. för försöksverksamhet i två län. Jobb-sökar-aktiviteter bör omfatta inte endast helt arbetslösa utan också deltidsarbetande som söker ytterligare arbete. De deltidsarbetandes önskemål om mer arbete måste tillgodoses snabbare. Den utvidgade verksamheten bör omfatta aktiviteter med speciell inriktning på personer som finns i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är viktigt att nu finna former för hur den sistnämnda gruppen skall kunna hjälpas till att fortare komma

ut på den reguljära arbetsmarknaden. Det mer konkreta innehållet i jobb-sökar-aktiviteterna bör det ankomma på AMS att utforma. Utgångspunkten skall dock vara att aktiviteterna i första hand snabbt skall leda till en lämplig anställning. Erfarenheterna från Lidköping och från jobb-sökar-aktiviteterna för ungdomar i anslutning till ungdomslag och inskolningsplatser bör kunna vara till stor nytta.

AMS bör vidare anvisas 22 milj. kr. för att även i övriga län förstärka och påskynda uppbyggnaden av jobb-klubbar och för att stimulera till att starta verksamheter av liknande slag.

De föreslagna medlen bör anvisas engångsvis och skall ses som en stimulans för att påskynda utvecklingsarbetet med att effektivisera arbetsförmedlingens service. De nya arbetsformer som tas fram och kostnaderna för dessa skall sedan inlemmas i förmedlingens ordinarie verksamhet och budget. Effekterna av verksamheten skall utvärderas av AMS. Utvärderingen skall redovisas till regeringen senast 1 september 1991.

Medlen skall användas för kostnader av förvaltningskaraktär, t. ex. hyra av lokaler, telefon och kopiering m. m. i samband med arbetssökande. Medlen bör anvisas under anslaget B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader.

2.9 ADB-stöd inom arbetsmarknadsverket

Det ADB-baserade platsförmedlingssystemet blev fullt utbyggt med terminaler under hösten 1989. Systemet omfattar nu 2 400 terminaler vilket innebär att i princip alla platsförmedlare har tillgång till terminal. Systemet innehåller inte bara information om lediga platser utan avsevärt mycket mer. Det innehåller t. ex. arbetsgivarregister och sökanderegister, det s. k. Yrkessystemet och kursinformation. Mer och mer information läggs in i systemet och blir därmed inte längre tillgänglig på annat sätt. Även administrativa rutiner läggs in i systemet i arbetsbesparande syfte.

AMS har i sin framställning hemställt om medel för att påbörja en anskaffning av terminaler till vägledarna. Totalt vill AMS anskaffa 1 500 terminaler som skall anslutas till det befintliga platsförmedlingssystemet. Den årliga kostnaden för investeringar och drift av dessa terminaler beräknar AMS till 39 milj. kr. För de inledande anskaffningarna under nästa budgetår begär AMS 15 milj. kr.

I årets budgetproposition anmälde dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet att hon avsåg att initiera en diskussion mellan berörda departement och AMS samt statskontoret om ADB-verksamheten inom arbetsmarknadsverket. Diskussionen har inletts och kommer att utgöra ett underlag i det arbete som nu pågår inför verkets deltagande i verksamheten med treåriga budgetramar fr. o. m. budgetåret 1991/92.

Enligt min mening finns för närvarande ett antal oklara frågor om ADB-verksamheten inom arbetsmarknadsverket. Detta gör att ett ställningsstagande till den stora utbyggnad som AMS nu har föreslagit bör avvakta den fördjupade prövning som skall göras avseende arbetsmarknadsverkets verksamhet och anslag i dess helhet. De frågor som kräver en ytterligare belysning gäller bl. a. kostnader och effekter av det nya vägledningssystemet samt

hur platsförmedlingssystemet i tekniskt och organisatoriskt avseende kan komma att påverkas av den föreslagna utbyggnaden av teknikstödet till vägledarna.

Regeringen har i olika sammanhang tidigare uttalat att en väl fungerande arbetsförmedling är en av de främsta arbetsmarknadspolitiska resurserna. En ytterligare effektivisering av arbetsförmedlingen, bl. a. genom ökad tillgång till modern informationsteknologi, är därför ett viktigt medel.

Mot denna bakgrund menar jag att det är angeläget att AMS i samråd med statskontoret snarast ytterligare preciserar behoven av en utbyggnad av det nuvarande platsförmedlingssystemet till att även omfatta arbetsvägledare vid vissa arbetsförmedlingar.

För budgetåret 1990/91 bör 15 milj.kr. ställas till regeringens disposition för en eventuell inledande utbyggnad. Medlen bör anvisas under anslaget B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader.

Anskaffningen innebär att investeringsmedel motsvarande högst 39 milj. kr. för budgetåret 1990/91 bör ställas till regeringens förfogande under trettonde huvudtitelns anslag B 3. Anskaffning av ADB-utrustning. Chefen för civildepartementet kommer senare i dag att ta upp denna fråga.

2.10 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen som vid sidan om arbetsförmedlingen är det viktigaste arbetsmarknadspolitiska instrumentet spelar en central roll när det gäller att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden och därigenom förbättra företagens produktionsförutsättningar och stärka de arbetslösas position på arbetsmarknaden.

2.10.1 Stimulansbidrag

För att uppnå ett så starkt genomslag som möjligt för arbetsmarknadsutbildningens positiva effekter är det väsentligt att utbildningen är anpassad till den aktuella efterfrågan på kompetens och till behoven av yrkesutbildning hos olika grupper av sökande. Då det är stora svårigheter att rekrytera yrkesutbildad arbetskraft inom vissa bristområden anser jag att ytterligare åtgärder fordras för att öka utbudet av arbetskraft mot dessa områden.

Det är för närvarande särskilt svårt att rekrytera deltagare till utbildningar mot yrken inom verkstadsindustrin. Det finns exempel på utbildningar där kurser måste läggas ner i brist på elever trots garanterat arbete efter genomförd kurs. Avbrottsfrekvensen skiljer sig också från utbildningar inom andra yrkesområden.

I avvaktan på incitamentsutredningen vill jag därför föreslå en begränsad försöksverksamhet med ett särskilt utbildningsbidrag i form av ett stimulansbidrag till deltagare som genomgår vissa arbetsmarknadsutbildningar mot verkstadsindustrin. Bidrag bör lämnas med 400 kr. per genomförd kursvecka, men maximeras till 12 500 kr. vilket motsvarar ca 30 veckors utbildning. För de fortsatta övervägandena av incitament bör två olika modeller för utbetalning av premien prövas. I det ena fallet betalas hela beloppet ut när anställningen i utbildningsyrket tillträds. I det andra fallet betalas hälften ut direkt när anställningen i utbildningsyrket tillträds och den andra hälften

efter sex månaders anställning. Då det förekommer regionala skillnader i efterfrågan på olika yrkeskategorier bör det ankomma på AMS att avgöra vid vilka kurser inom industriområdet som stimulansbidrag skall lämnas. En utvärdering av i vilken utsträckning målet med stimulansbidraget har uppnåtts bör genomföras av AMS.

Jag beräknar kostnaden för försöksverksamheten till 30 milj. kr. vilket innebär en omfattning av ca 2 400 deltagare. Medlen bör anvisas under anslaget B 4. Kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag.

2.10.2 Kompetensutveckling

De växande anspråken på kunskaper i arbetet kommer till uttryck på olika sätt, bl. a. genom den höga andelen lediga platser med krav på utbildning eller erfarenhet. Därtill innebär den demografiska utvecklingen en sjunkande andel nytillträdande med yrkesutbildning och goda baskunskaper och en ökande andel av arbetskraften i den övre medelåldern med en föråldrad utbildning och dåliga baskunskaper. Då människors kunskaper, arbetsvilja och förmåga att använda och utveckla ny teknik kommer att ge de framtida konkurrensfördelarna länderna emellan, är det därför en central uppgift för en aktiv svensk arbetsmarknadspolitik att finna formerna för utveckling och utbildning av de anställda.

Utbildning i arbetet är i första hand en uppgift att lösa för arbetsgivarna i samråd med arbetstagarerna men det finns brister i det nuvarande systemet ur ett samhällsligt perspektiv. Den nuvarande internutbildningen är begränsad och snäv samtidigt som den gynnar dem som redan har en god utbildning. I avvaktan på utredningen om kompetensutveckling i arbetslivet föreslår jag därför att AMS ges vissa medel för att som försöksverksamhet på några arbetsplatser i industrin stimulera kompetensutvecklingen av de anställda enligt olika modeller.

En modell som, genom erfarenheter insamlade av bl. a. OECD, visat sig vara mycket fruktbar när det gäller kompetensutveckling på företagsnivå är "den lärande organisationen". Denna modell ger ett naturligt och kontinuerligt intresse för kompetensutveckling och den skiljer inte deltagarna i processen från produktionen på det sätt som sker vid traditionell personalutbildning. Ett kriterium vid valet av arbetsplatser för försöksverksamheten bör därför vara att strategin för kompetensutvecklingen baseras på ett konkret inslag av organisatoriska förändringar som syftar till att skapa "en lärande organisation". Ett annat kriterium bör vara att den fördelningspolitiska aspekten tillgodoses. Även jämställdhetsfrågorna måste beaktas. En utvärdering av försöksverksamheten inkl. den föreslagna bidragsmodellen bör genomföras. Försöksverksamheten skall ses som ett komplement till den som nu pågår i Blekinge län.

Den nu föreslagna försöksverksamheten ger även en möjlighet att pröva den av AMS föreslagna nykonstruktionen av bidrag till utbildning i företag. Jag föreslår därför att bidrag, i enlighet med AMS förslag, vid försöksverksamheten får utgå under budgetåret 1990/91 med högst hälften av arbetsgivarens kurskostnader och lönekostnader inkl. lönebikostnader, dock högst 50 000 kr. per deltagare. Kostnaden vid en omfattning av totalt 600 deltagare

har jag beräknat till 20 milj. kr. Jag har då räknat med en genomsnittlig kostnad på ca 33 000 kr. per deltagare. Medlen bör anvisas under anslaget B 3. Arbetsmarknadsutbildning. Däremot är jag inte beredd att föreslå några generella ändringar av kriterierna för utbildning i företag utöver de som föreslås i 1990 års budgetproposition.

Prop. 1989/90:150
Bilaga 5

2.10.3 Upphandlad utbildning

AMS har begärt 418 milj. kr. i ökade medel för arbetsmarknadsutbildning som kompensation för att kurspriset per utnyttjad kursvecka blir högre än beräknat då de upphandlade kursplatserna inte kan utnyttjas fullt ut. Vidare har AMS begärt att medelsramen för arbetsmarknadsutbildning totalt skall räknas upp till följd av de kostnadsökningar som löneavtal och andra förordningar medfört för utbildningsanordnarna. För att kunna få ut den i budgetpropositionen föreslagna utbildningsvolymen tillstyrker jag AMS förslag om ökad medelstilldelning med anledning av den kostnadsökning för köp av utbildning som blivit följd av det nya löneavtalet. Jag har beräknat denna kostnad till 85 milj. kr. Merparten av utbildningen köps av AMU-gruppen. Någon kompensation för effekterna av löneavtalet utgår inte till AMU-gruppen, som är en uppdragsmyndighet. I stället slår löneökningarna igenom på kurspriset, vilket fördyrar upphandlingen för AMS.

Jag är inte beredd att tillstyrka AMS förslag i den del som innebär förordningar på grund av att de upphandlade utbildningsplatserna inte kan utnyttjas fullt ut. Min uppfattning i detta fall är att det måste åvila AMS att göra ytterligare ansträngningar för att uppnå ett högre kapacitetsutnyttjande av de upphandlade utbildningsplatserna och därigenom sänka den genomsnittliga kurskostnaden.

2.10.4 Utbildning för redan anställda

Med anledning av vad som föreslagits i budgetpropositionen angående vidgade möjligheter för icke arbetslösa att utbilda sig mot bristyrkesområden bedömer AMS det som väsentligt att anställda, med kort eller föråldrad utbildning, inom bristområden även i fortsättningen skall kunna få arbetsmarknadsutbildning vid upphandlade kurser inom det egna yrkesområdet. Jag kan inte dela AMS bedömning då jag anser att detta är personalutbildning som det normalt ankommer på arbetsgivaren att svara för.

2.10.5 Försäkringsskydd

AMS har i sin framställning bl. a. föreslagit en översyn av försäkringsskyddet för deltagare i arbetsmarknadsutbildning och olika former av arbetsprövning och rehabilitering. Enligt AMS förslag bör deltagare i arbetsmarknadsutbildning, inskrivna vid arbetsmarknadsinstitut, deltagare i arbetsprövning genom arbetsförmedlingen och den som uppbär sjukpenning och deltar i sådan arbetsprövning som godkänts av försäkringskassan och som sker i rehabiliterande syfte ges samma försäkringsskydd. Jag vill erinra om att försäkringsskyddet vid bl. a. arbetsmarknadsutbildning berörs i vissa avseenden i årets budgetproposition. Översynen av försäkringsskyddet bör med anledning av AMS förslag fortsätta för att klara ut eventuella kvarvarande brister i det nuvarande skyddet.

2.11 Fler flyktingar och invandrare i arbete eller åtgärder

Tillströmningen av asylsökande till Sverige är fortfarande stor. Under år 1989 fick ca 25 000 personer uppehållstillstånd av flyktingskäl eller humanitära skäl och antalet anknytningsfall var ca 18 000. Invandringsöverskottet från de nordiska länderna uppgick till drygt 9 000 personer.

Flyktingar och andra invandrare har i flera år varit högt prioriterade grupper inom arbetsmarknadspolitiken. Trots detta var arbetslösheten bland utländska medborgare under år 1989 mer än dubbelt så hög som för svenskar. En starkare prioritering genom omfördelning av tillgängliga resurser måste ske i ökad grad. Såväl ordinarie medel som de extra resurser som tilldelats AMS skall användas för att underlätta och påskynda inträdet på arbetsmarknaden för utländska medborgare.

Den rådande situationen med efterfrågan på arbetskraft borde i väsentligt högre utsträckning än hittills kunna ge också flyktingar och andra invandrare en förankring på den svenska arbetsmarknaden.

För utomnordiska medborgare behövs ofta speciella förberedande åtgärder i form av t. ex. kompletterande utbildning eller annan introduktion i svenskt arbetsliv. Det är ofta fråga om personer med annorlunda kulturell bakgrund. De har även mycket skiftande utbildningsnivåer från total avsaknad av utbildning eller endast några få års skolgång till kvalificerad högskoleutbildning. Detta kräver ett i högsta grad individanpassat introduktionsprogram och ett aktivt och förtroendefullt samarbete mellan ansvariga myndigheter för att minimera väntetiderna mellan olika åtgärder och därmed påskynda inträdet på arbetsmarknaden.

Det är angeläget att de myndigheter som ansvarar för bedömning och värdering av utländska examina fortsätter att snabba upp sin handläggning och sitt utvecklingsarbete. AMS försöksverksamhet med yrkesprövning för invandrare (YPI) visar att det går att väsentligt minska kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning för invandrare med en utländsk yrkesutbildning. Det är självfallet mycket värdefullt både för den enskilde personen och för samhället att de yrkeskunskaper en invandrare har med sig hemifrån kan visa sig vara användbara och bli accepterade på svensk arbetsmarknad.

Arbetslinjen, dvs. att aktiva åtgärder som arbete eller utbildning skall prioriteras före passiv bidragsgivning, måste få genomslag hos alla myndigheter som är engagerade i flyktingmottagandet. Möjligheten att så snart som möjligt klara sin egen försörjning är av avgörande betydelse för flyktingars och andra invandrades delaktighet i svenskt samhällsliv. Detta gäller inte minst invandrarkvinnorna.

I prop. 1989/90:105 om samordnat flyktingmottagande och nytt ersättningssystem till kommunerna m. m. betonas vikten av helhetssyn och samordning mellan kommun, arbetsförmedling och arbetsmarknadens parter. Alla insatser måste planeras och samordnas utifrån den enskilde individens behov.

En väsentlig del i den introduktionsplan som skall upprättas är självfallet undervisningen i svenska. För att effektivisera undervisningen och underlätta en individanpassning föreslås vissa förändringar i systemet för grundläggande svenskundervisning i prop. 1989/90: 102 om reformerad svenskun-

dervisning för vuxna invandrare. Den grundläggande svenskundervisningen som kommunerna ansvarar för kan behöva kompletteras med yrkessvenska inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. Detta kan antingen ske i samband med en yrkesutbildning eller separat för att ge en person tillräckliga kunskaper i svenskt fackspråk för att få ett arbete inom sitt yrkesområde.

Tillgängliga arbetsmarknadspolitiska resurser måste användas mer flexibelt så att insatserna görs där de behövs bäst och svarar mot kraven på helhetssyn vid introduktionen av flyktingar och andra invandrare i svenskt arbetsliv.

AMS har i framställningen den 26 mars 1990 begärt en utökning av medlen för särskilda insatser för flyktingar och invandrare under anslaget B 5. Samsättningskapande åtgärder. AMS bedömer att det behövs medel för rekryteringsstöd med högst 85 procents statsbidrag i minst samma omfattning som innevarande budgetår. Dessutom anser AMS att vissa medel behöver användas för attitydpåverkande åtgärder.

Jag föreslår därför att AMS för budgetåret 1990/91 tilldelas ytterligare 50 milj. kr. under anslaget B 5. för särskilda insatser för flyktingar och invandrare. Detta innebär att medlen för dessa insatser kommer att ligga på i stort sett samma nivå som innevarande budgetår. Medelstilldelningen bör ske genom en omfördelning inom anslaget. Jag återkommer till detta under avsnitt 3 Anslagsfrågor m. m. Jag vill erinra om att regeringen i november 1989 har medgivit att AMS under innevarande budgetår, utöver anvisade medel, får disponera 50 milj. kr. av reserverade medel under anslaget B 5. för särskilda insatser för flyktingar och invandrare.

AMS bör få disponera medlen inom anslagsposten till de åtgärder som bedöms vara mest effektiva. Ingen begränsning bör göras beträffande hur stor andel av medlen som får användas för rekryteringsstöd för invandrare och flyktingar.

Jag bedömer även att behovet av förstärkta förmedlingsinsatser är lika stort under budgetåret 1990/91 som innevarande budgetår. Genom regeringsbeslut i november 1989 tilldelades AMS 5,8 milj. kr. extra för att kunna anställa handläggare vid förmedlingar i de kommuner som ökade sitt flyktingmottagande. Det är nödvändigt att förmedlingarna vinnlägger sig om en samverkan med den kommunala flyktingmottagningen och om ett arbetssätt som utgår ifrån en helhetssyn på den enskilde flyktingens behov.

Jag föreslår att AMS tilldelas 10 milj. kr. under budgetåret 1990/91 för att kunna fullfölja de förstärkta förmedlingsinsatserna för flyktingar. Dessa medel bör anvisas under anslaget B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader.

Jag avser att senare föreslå regeringen att låta utvärdera arbetsmarknadsverkets insatser för flyktingar och invandrare.

Jag har i dessa frågor samrått med statsrådet Löow.

2.12 Deltidsarbetslösheten måste bekämpas

I början av år 1990 uppgick de undersysselsatta enligt AKU till knappt 190 000 personer, vilket motsvarade ca 60 000 heltidssysselsatta. En majoritet av denna grupp är deltidsarbetslösa. Av dessa är knappt 50 000 personer inskrivna som sökande på arbetsförmedlingen.

Det har under senare år funnits en stor efterfrågan på arbetskraft inom de delarbetsmarknader som svarar för en stor del av deltidarbetslösheten. Det faktum att många arbetsgivare efterfrågar ytterligare arbetskraft samtidigt som de inte tar tillvara den redan anställda personalens önskemål om utökad arbetstid kan inte längre accepteras.

Fördelningspolitiskt innebär deltidarbetslösheten att framförallt kvinnor får en svagare ställning på arbetsmarknaden och sämre möjligheter till egen försörjning. Samhället går i sin tur miste om dessa människors arbetsutbud. Statsfinansiellt genererar deltidarbetslösheten årligen stora kostnader, bl. a. ca en miljard kronor i arbetslöshetsersättning.

Större ansträngningar än hittills måste göras för att ge de deltidarbetande som så önskar möjlighet att öka sin arbetstid.

De resurser som statsmakterna har ställt till förfogande inom arbetsmarknadspolitiken måste utnyttjas effektivare för att bl. a. komma tillrätta med denna fråga.

Tillsammans med dessa resurser kommer den verksamhet med jobb-sökar-aktiviteter som jag nyss har föreslagit att underlätta för förmedlingen att mer aktivt stödja de deltidarbetslösa. Genom jobb-sökar-aktiviteterna bör det bli möjligt att bl. a. motverka inläsningen av de deltidarbetslösa i branscher som inte kan tillfredsställa deras arbetstidsefterfrågan. Om de deltidarbetslösa som en effekt av jobb-sökar-aktiviteterna väljer att byta yrke eller arbete, i större utsträckning än tidigare, måste arbetsgivarna för att behålla denna grupp erbjuda sina anställda fler heltidsarbeten.

Jag vill i detta sammanhang nämna att jag har tagit upp överläggningar om deltidproblematiken med parterna inom de statliga och kommunala områdena samt handeln. Min utgångspunkt vid överläggningarna var att parterna själva skall vidta åtgärder för att minska deltidarbetslösheten. Jag kan med tillfredsställelse konstatera att parterna var positivt inställda till en sådan lösning. Av denna anledning förväntar jag mig att parterna under våren, tillsammans med AMS, branschvis tar fram planer på hur en minskning av deltidarbetslösheten skall uppnås. Om inte parternas insatser ger resultat kommer regeringen att föreslå andra åtgärder. Inom arbetsmarknadsdepartementet övervägs för närvarande olika åtgärder i syfte att tvinga fram en minskning av deltidarbetslösheten. En sådan åtgärd kan vara förändringar av nu gällande lagstiftning. En annan möjlig åtgärd är att sanktioner av ekonomiskt slag riktas mot arbetsgivare inom branscher med hög deltidarbetslöshet.

Tionde huvudtiteln

A. Arbetsmarknadsdepartementet m. m.

A 5. Information om semesterfrågor

Nytt anslag

Jag kommer strax att föreslå regeringen att en arbetstagare som under ett semesterår har rätt till mer än tjugo semesterdagar med semesterlön, skall kunna komma överens med sin arbetsgivare att avstå från sin rätt till ledighet under en eller flera av de överskjutande dagarna. Denna åtgärd föreslås för att det är angeläget att så fort som möjligt öka tillgången på arbetskraft. För att detta förslag skall bli allmänt känt föreslår jag att särskilda medel avsätts till en informationskampanj. Den skall rikta sig till alla hushåll och dels belysa de stora ekonomiska effekterna av små förskjutningar i semesteruttagen dels närmare ange vilka regler som skall gälla om man vill skjuta upp eller arbeta på viss del av semestern. Jag beräknar engångsvis 5 milj. kr. härför.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Information om semesterfrågor* för budgetåret 1990/91 anvisa ett reservationsanslag på 5 000 000 kr.

B. Arbetsmarknad m. m.

B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader

För att genomföra försöksverksamhet m. m. med jobb-klubbar har jag i det föregående (avsnitt 2.8) förordat att 30 milj. kr. skall anvisas till nästa budgetår. Vidare har jag förordat (avsnitt 2.9) att 15 milj. kr. anvisas för viss anskaffning av terminaler till arbetsvägledarna inom arbetsmarknadsverket samt (avsnitt 2.11) att 10 milj. kr. skall anvisas för att förstärka arbetsförmedlingens insatser för flyktingar.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till ramanslaget *Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader* för budgetåret 1990/91 anvisa 55 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1989/90: 100 bil. 12.

B 3. Arbetsmarknadsutbildning

Jag har i det föregående (avsnitt 2.10) redogjort för mina förslag i fråga om arbetsmarknadsutbildningen. Förslagen innebär dels att 20 milj. kr. skall anvisas för en försöksverksamhet för att stödja kompetensutveckling av redan anställda (avsnitt 2.10.2), dels att i försöksverksamheten bidrag till arbetsgivare skall få lämnas med högst hälften av arbetsgivarens kurskostnader och lönekostnader inkl. lönebikostnader, dock med högst 50 000 kr. per deltagare (avsnitt 2.10.2). Vidare föreslås att 85 milj. kr. skall anvisas för att arbetsmarknadsutbildningen skall kunna genomföras på den nivå som har föreslagits i årets budgetproposition (avsnitt 2.10.3).

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

Prop. 1989/90:150

1. godkänna vad jag har förordat i fråga om bidrag till arbetsgivare i försöksverksamheten för att stödja kompetensutveckling,

Bilaga 5

2. till reservationsanslaget *Arbetsmarknadsutbildning* för budgetåret 1990/91 anvisa 105 000 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1989/90: 100 bil. 12.

B 4. Kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag

I det föregående (avsnitt 2.10.1) har jag föreslagit att utbildningsbidrag i form av stimulansbidrag försöksvis skall kunna lämnas till den som genomgår arbetsmarknadsutbildning inriktad mot verkstadsindustrin. Kostnaden härför har jag beräknat till 30 milj. kr.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har förordat i fråga om utbildningsbidrag i form av stimulansbidrag,

2. till förslagsanslaget *Kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag* för budgetåret 1990/91 anvisa 30 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1989/90: 100 bil. 12.

B 5. Sysselsättningsskapande åtgärder

Som jag har redovisat tidigare bör de förslag till utgiftsökningar som jag nu förordar finansieras huvudsakligen genom dels omfördelningar av medel inom och mellan anslag under littera B. Arbetsmarknad m. m., dels neddragning av anslag. Vissa medel som har föreslagits i årets budgetproposition för sysselsättningsskapande åtgärder bör, enligt min mening, i det nu rådande läget med fördel kunna användas för mer aktiva åtgärder av utbudsstimulerande karaktär. Detta kräver viss omdisponering av medlen.

I ett avseende vill jag föreslå en ändring i fråga om möjligheterna till bidrag. Det gäller stödet till industribeställningar. Sådant stöd kan lämnas till statliga och kommunala beställningar till tillverkningsindustrin. Det gäller i första hand beställningar till företag vid vilka driftsinskränkningar kan bli aktuella. Verksamheten är mycket begränsad och för nästa budgetår har 15 milj. kr. beräknats för ändamålet under medlen för beredskapsarbeten m. m. inom anslaget B 5. Mitt förslag är, mot bakgrund av läget på arbetsmarknaden och den ringa omfattningen, att stödet slopas fr. o. m. den 1 juli 1990.

Effekterna av mina förslag blir på anslaget B 5. dels att anslagsposten 1. Beredskapsarbeten, m. m. bör minskas med 95 milj. kr., dels att 50 milj. kr. av detta belopp bör föras upp under anslagsposten 6. Insatser för flyktingar och invandrare. Resterande 45 milj. kr. bör inte anvisas av riksdagen.

Inom anslagsposten 1. Beredskapsarbeten, m. m. finns vissa begränsningar i fråga om medelsanvändningen. Således föreslås i årets budgetproposition att av medlen under anslagsposten bör AMS få disponera högst 200 milj. kr. för otraditionella insatser och högst 270 milj. kr. för rekryteringsstöd. Som en konsekvens av förslaget att begränsa utrymmet under anslagsposten bör dessa ramar minskas något. Jag förordar därför att högst 190 milj. kr. skall få disponeras för otraditionella insatser och högst 240 milj. kr. för rekryteringsstöd.

Om riksdagen godkänner mina förslag till utgiftsökningar kommer jag vidare att senare föreslå regeringen att föra bort 55 milj. kr. av reserverade medel vid utgången av innevarande budgetår under anslaget B 6. Statsbidrag till inskolningsplatser. Detta kommer inte att påverka möjligheterna att, såsom föreslås i budgetpropositionen, under nästa budgetår finansiera verksamheten med inskolningsplatser till viss del med reservationsmedel.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna att stödet till industribeställningar tas bort fr. o. m. den 1 juli 1990,
2. till reservationsanslaget *Sysselsättningsskapande åtgärder* anvisa 45 000 000 kr. mindre än vad som föreslagits i prop. 1989/90:100 bil. 12.

C. Arbetslivsfrågor

C 1. Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen

Arbetarskyddsstyrelsen har i en skrivelse den 15 februari 1990 hemställt om ytterligare medel för ökade insatser i samband med det västeuropeiska integrationsarbetet. Insatserna avser i första hand lönekostnader för deltagande i det europeiska standardiseringsarbetet. De avser vidare kostnader för översättning av standarder till svenska och översättning av arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter till engelska. Enligt en föreslagen ny ordning mellan EG och EFTA-länderna skall tekniska föreskrifter notifieras i hela sin text. Slutligen innebär deltagandet i standardiseringsarbetet viss finansiering av sekretariatsresurser hos de europeiska standardiseringsorganen.

Arbetarskyddsstyrelsen har pekat på att behovet av styrelsens medverkan i standardiseringsarbetet väntas öka. Syftet med medverkan är att på ett tidigt stadium hävda de svenska arbetsmiljöintressena och att så långt möjligt få dessa tillgodosedda i de färdiga standarderna.

Jag delar arbetarskyddsstyrelsens uppfattning att det kommer att bli allt viktigare att hävda svenska arbetsmiljöintressen i det internationella standardiseringsarbetet, samtidigt som nya standarder kommer att få en allt större betydelse i arbetsmiljöarbetet under de närmaste åren.

Vikten av standardiseringsarbetet i den västeuropeiska integrationsprocessen och myndigheternas deltagande i detta har även framhållits i årets näringspolitiska proposition (prop. 1989/90: 88).

Standardiseringens roll skall bl. a. ses mot bakgrund av strävan att hänvisa till standarder i myndigheternas föreskrifter varigenom standardiseringsarbetet kommer att få en allt större betydelse för att upprätthålla höga säkerhetskrav i arbetsmiljöarbetet.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört bör arbetarskyddsstyrelsen tillföras ytterligare medel för detta ändamål. Jag föreslår att styrelsen under vardera av de tre följande budgetåren tillförs 4 milj. kr. jämte viss prisomräkning härför för de två sista åren. Denna medelstildelning bör finansieras från fonden för arbetsmiljöförbättringar.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag nu har anfört om överföring av medel från fonden för arbetsmiljöförbättringar.

C 6. Särskilda åtgärder för arbetsanpassning och sysselsättning

Försöksverksamhet med flexibelt lönebidrag startade budgetåret 1988/89 i Kronobergs och Kopparbergs län. Den 1 juli 1989 utvidgades försöket till ytterligare fem län. Det omfattar dessutom de ungdomar som ingår i projektet Arbete åt unga handikappade och andra gravt handikappade ungdomar över hela landet.

Inom försöksverksamheten kan medel, som frigörs när det uppstår vakan- ser på lönebidragsplatser hos statliga arbetsgivare och allmännyttiga organi- sationer, användas som ett flexibelt bidrag över hela arbetsmarknaden. Bi- draget får uppgå till högst 90 % av lönekostnaden hos kommunala och en- skilda arbetsgivare. Det flexibla bidraget kan också lämnas till statliga ar- betsgivare och allmännyttiga organisationer på en lägre nivå än de 100 resp. 90 % av lönekostnaden, som gäller enligt det ordinarie regelsystemet. En förutsättning för försöket är att de totala kostnaderna inte blir högre än vad de skulle blivit om det ordinarie regelsystemet hade tillämpats.

Försöksverksamheten har således pågått i begränsad omfattning och un- der ganska kort tid. Erfarenheterna är därmed begränsade men synes i hu- vudsak vara positiva. Enligt AMS har användningen av lönebidraget blivit mindre åtgärdsbetonad och mer inriktad på sökandens förmåga att klara ett arbete. Såväl erbjudandet om bidrag som uppföljningen av det har blivit mindre slentrianmässig. Man söker i stället visa på sambandet mellan arbets- uppgifterna och den enskildes resurser. Uppföljningen blir en del av över- enskommelsen mellan sökande, arbetsgivare och arbetsförmedlingen.

I 1990 års budgetproposition (bil. 12 s. 105) aviseras att frågan om ett ge- nerellt införande av ett system med flexibla lönebidrag samt utformningen av ett sådant system kommer att övervägas i arbetet med förslag till treårs- budget för arbetsmarknadsverket för perioden 1991/92 – 1993/94. Riksd- agens arbetsmarknadsutskott har bl. a. funnit (AU 1989/90: 12) att det råder en bred uppslutning kring tanken att nuvarande stelheter i lönebidragssyste- met bör överges till förmån för ett flexibelt system som anpassar subventio- neringen till handikappens svårighetsgrad och inte som i dag kopplar bi- dragsnivån till olika arbetsgivarkategorier.

Mer än hälften av lönebidragsanställningarna finns nu hos statliga arbets- givare och allmännyttiga organisationer, som får bidrag med 100 resp. 90 % av lönekostnaden. Det är ofta omvittnat att de berörda arbetstagarna gör ett viktigt och bra arbete. Mera sällan är nedsättningen av deras arbetsförmåga sådan att dessa höga subventionsnivåer är motiverade. En övergång till ett system med flexibla bidrag bör kunna innebära att den genomsnittliga kost- naden för bidragen minskar och att man därmed får utrymme att placera fler arbetslösa handikappade. Det bör således vara möjligt att sysselsätta fler människor inom ramen för de medel som anvisas. Även om man i enskilda fall lämnar ett kraftfullt stöd vid arbetsplaceringar av sökande med grava

funktionsnedsättningar, bör den samlade effekten bli en högre sysselsättningsvolym och ett bättre resursutnyttjande. Jag avser därför att återkomma med förslag om att flexibla lönebidrag införs över hela landet.

En övergång till flexibla lönebidrag får bl.a. konsekvenser för arbetsgivare inom den statliga sektorn med ett stort antal lönebidragsanställda. Regeringen har uppdragit åt AMS att särskilt redovisa sådana arbetsplatser. Jag avser att återkomma till frågan efter beredning av AMS förslag. Ett system med flexibla lönebidrag kommer att innebära att arbetsgivare, som i dag får bidrag med en hög subventionsnivå får räkna med generellt lägre lönesubventioner. De bör redan nu anpassa sin planering till ändrade förutsättningar. Samtidigt vill jag understryka att arbetsgivare, som anställer sökande med svåra funktionsnedsättningar som begränsar deras arbetsförmåga, kan räkna med att få anställningen subventionerad med en hög bidragsprocent.

Även om erfarenheterna av försöksverksamheten med flexibla bidrag är begränsade, så tycks de dock hittintills vara entydigt positiva. Jag anser därför att fler län bör kunna använda sig av flexibla lönebidrag. Försöksverksamheten bör därför utökas till att omfatta ytterligare fem län fr. o. m. budgetåret 1990/91.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att godkänna vad jag har förordat om att utvidga försöksverksamheten med flexibelt lönebidrag till ytterligare fem län.

E. Invandring m. m.

Utvecklingen av antalet asylansökningar m. m.

I regeringens nyligen framlagda förslag om tilläggsbudget II till statsbudgeten för budgetåret 1989/90 (prop. 1989/90: 125 bil. 8) har jag redovisat hur tillströmningen av asylsökande befinner sig på en mycket hög nivå. Efter att ha tagit del av statens invandrarverks (SIV) preliminära kvartalsstatistik för januari – mars 1990, bedömer jag att uppemot 40 000 asylsökande kommer att ha sökt sig till Sverige under budgetåret 1989/90.

Regeringens beslut om ändrad asylpraxis med stöd av utlänningslagens bestämmelser om "särskilda skäl" har gett visst resultat. Erfarenheterna är ännu begränsade. Jag räknar ändå med att den nedgång i antalet asylsökande som skett under våren 1990 kommer att fortsätta. Vi bör sammantaget kunna räkna med minst 25 000 asylsökande under budgetåret 1990/91.

I prop. 1989/90: 125 (bil. 8) redovisades också hur den nu aktuella mängden asylärenden inte kan klaras av hos SIV med de resurser för tillståndsprövning som verket normalt förfogar över. Genom regeringens beslut den 15 februari i år förstärktes därför kapaciteten vid tillståndsenheterna vid utredningsslussarna för resten av innevarande budgetår. Mot bakgrund av att tillströmningen av asylsökande under budgetåret 1990/91 kan komma att ligga väsentligt över den nivå SIV dimensionerats för, kommer det att behövas en sådan tillfällig förstärkning av verkets resurser även under nästa bud-

getår. Regeringen bör senare – när resultaten av nuvarande resurstillskott kan bedömas – ta ställning till storleken och varaktigheten av fortsatta tillfälliga utredningsresurser hos invandrarverket.

Jag vill i anslutning till detta också nämna att antalet övriga tillståndsärenden – viseringar, ansökningar om besöksstillstånd och bosättning m. m. – samt medborgarskapsärenden ökat till en nivå betydligt över den som låg till grund för dimensioneringen av SIV:s resurser genom riksdagens beslut sommaren 1989 (prop. 1988/89: 105, SfU 17, rskr. 225).

Mottagandet av asylsökande och flyktingar

Tillströmningen av asylsökande har drastiskt förändrat behovet av förläggningsplatser. Den förläggningskapacitet som måste finnas beror dels på antalet personer som skall få sina asylansökningar prövade, dels på hur lång tid prövningen tar och hur länge de asylsökande måste bo på förläggning. Normalt skall en person som har fått sitt ärende prövat flytta ifrån förläggningen. De som fått uppehållstillstånd och därmed skall bosätta sig i Sverige skall då flytta ut i en kommun för att bo och arbeta där. Sker inte sådana utflyttningar i en viss takt, blir ett ökande antal människor kvar i SIV:s förläggningar. Detta gör det självfallet svårare att finna förläggningsplatser för nytillkomna asylsökande.

Vid ingången av budgetåret 1989/90 fanns ca 13 600 personer i SIV:s förläggningar. Som redovisades i prop. 1989/90: 125 (bil. 8) kommer det troligen att bo över 31 000 personer i förläggningarna vid utgången av budgetåret. Härav kommer många tusen att bo kvar, trots att de har fått uppehållstillstånd.

SIV sluter just nu nya avtal med kommunerna om flyktingmottagandet. Avtalens längd varierar mellan ett och tre år. En trolig bedömning är att kommunerna kommer att kunna ta emot 21 000–24 000 flyktingar från förläggningarna under budgetåret 1990/91 och att mottagningsmöjligheterna förbättras under de närmast följande åren. Detta innebär, om inte antalet kommunplatser kan ökas väsentligt, att nuvarande läge med ett mycket stort antalet människor i SIV:s förläggningar kan komma att bestå. Det är därför min förhoppning att riksdag, regering, myndigheter, arbetsgivare, fackliga organisationer m. fl. skall samverka för att höja Sveriges mottagningskapacitet i paritet med behoven. De förslag som regeringen nyligen lagt fram om effektiviserad svenskundervisning (prop. 1989/90: 102) och samordnat flyktingmottagande m. m. (prop. 1989/90: 105) borde bidra härtill.

E 2. Förläggningskostnader

Mot bakgrund av vad jag anfört i det föregående, bl. a. om de fördröjda utflyttningarna till kommunerna av personer med uppehållstillstånd, beräknar jag det genomsnittliga behovet av förläggningsplatser under budgetåret 1990/91 till 29 000. Härav finns 4 600 platser i SIV:s fast uppbyggda förläggningsorganisation, medan behovet av 24 400 platser måste tillgodoses genom tillfälligt anordnade förläggningar.

Kostnaderna för den fasta förläggningskapaciteten beräknade jag i min

anmälan till prop. 1989/90: 100 (bil. 12 s. 119) till 534 782 000 kr., medan jag då räknade med att den tillfälliga förläggningsorganisationen skulle kosta 980 250 000 kr., således ett totalt anslagsbehov på drygt 1 515 milj. kr.

Mot bakgrund av utvecklingen sedan i vintras beräknar jag nu kostnaderna för 24 400 tillfälliga förläggningsplatser till 3 355 218 000 kr. vilket, tillsammans med 534 782 000 kr. för de fasta platserna, innebär ett sammanlagt anslagsbehov om 3 890 milj. kr.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till förslagsanslaget *Förläggningskostnader* för budgetåret 1990/91 anvisa 2 374 968 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1989/90: 100 bil. 12.

4 Vissa avvikelser från semesterlagen

4.1 Inledning

I regeringsförklaringen den 7 mars 1990 uttalade regeringen följande: "Den lagstiftade semestern förlängs som planerat med två dagar 1991. Möjligheten för anställda att skjuta på, eller arbeta med full betalning utöver semesterlönen, den femte och den sjätte semesterveckan undersöks."

I en inom arbetsmarknadsdepartementet upprättad promemoria föreslås ett antal förändringar som kan leda till att det totala antalet uttagna semesterdagar blir mindre under de närmaste två åren. De slutsatser som redovisas i promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5.1*.

Vidare har det inom arbetsmarknadsdepartementet i anslutning till promemorian upprättats ett utkast till lagrådsremiss med förslag till lag om avvikelser från vissa bestämmelser i semesterlagen (1977: 480). Lagförslaget i utkastet överensstämmer i huvudsak med det lagförslag som senare förelagts lagrådet.

För att inhämta synpunkter på promemorian och utkastet till lagrådsremiss har arbetsmarknadsdepartementet anordnat en s. k. hearing. Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och statens arbetsgivarverk (SAV) har beretts tillfälle att i samband med hearingen yttra sig över förslagen. En redovisning av vad som framkommit vid hearingen har upprättats inom departementet och bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5.2*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 mars 1990 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om avvikelser från vissa bestämmelser i semesterlagen (1977: 480). Förslaget hade upprättats i arbetsmarknadsdepartementet på grundval av den ovan nämnda promemorian. Det lagförslag som remitterats till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5.3*.

Lagrådet har föreslagit vissa omformuleringar i lagförslaget. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5.4*. Som kom-

mer att framgå godtar jag lagrådets förslag till ändringar i det remitterade förslaget. Lagrådets förslag har således lett till ändringar i lagförslaget. I samband med att jag behandlar 1, 6 och 8 §§ samt slutbestämmelsen i specialmotiveringen (avsnitt 4.5) kommer jag att gå närmare in på lagrådets synpunkter.

4.2 Bakgrund

4.2.1 Gällande bestämmelser

Alla arbetstagare har i princip rätt till fem veckors årlig ledighet. Under ledigheten utgår semesterlön i den mån sådan är intjänad i förväg.

Det s. k. semesteråret – det år då semesterledighet skall tas ut – löper från den 1 april till och med den 31 mars följande år. Intjänandeåret är motsvarande tid året innan. Semesterlönen räknas ut på grundval av arbetstagarens inkomst under intjänandeåret.

En arbetstagare som slutar sin anställning innan en intjänad ledighet tagits ut har rätt till semesterersättning. Den beräknas på samma sätt som semesterlönen.

För arbetstagare som utför arbetet i sitt hem eller annars under sådana förhållanden att det inte kan anses tillkomma arbetsgivaren att vaka över arbetets anordnande – s. k. okontrollerade arbetstagare – gäller inte de vanliga reglerna om semester. Sådana arbetstagare har rätt till särskild semesterlön vilken beräknas på i huvudsak samma sätt som vanlig semesterlön.

Arbetstagare har rätt till fyra veckors sammanhängande ledighet under tiden juni – augusti. En arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal skall förhandla med den avtalsslutande fackliga organisationen i fråga om förläggning av semester. Om det inte finns kollektivavtal skall arbetsgivaren samråda med arbetstagarna på arbetsplatsen om när semester skall läggas ut. Detta gäller längre semesterperioder. Enstaka dagar kan läggas ut efter överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

En arbetstagare som under ett semesterår har rätt till mer än tjugo betalda semesterdagar får av överskjutande dagar spara en eller flera till ett senare semesterår. En arbetstagare kan genom att spara semester få rätt till en sammanhängande lång ledighet, t. ex. en tioveckorssemester vart sjätte år.

4.2.2 Utredningar m. m.

Semesterlagen har setts över i semesterkommitténs betänkande (SOU 1988: 54) Om semester. Kommittén anvisade bl. a. möjligheter att obegränsat spara semesterdagar utöver 20 dagar. Arbetstidskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1989: 53) Arbetstid och välfärd att en årsarbetstidsnorm bör utredas. En årsarbetstidsnorm skulle kunna leda till överblick, flexibilitet och större frihet i uttag av arbetstidsförkortningar. Ett steg i riktning mot ökad flexibilitet skulle, enligt kommitténs mening, kunna tas redan nu genom tillåtande av ett mer flexibelt uttag av den del av semestern som överstiger fyra veckor. Remissbehandlingen av semesterkommitténs och arbetstidskommitténs betänkanden har nyligen avslutats. Frågan om betalningsansvaret för semester vid semesterlönegrundande frånvaro har dessutom aktualiserats på olika sätt (jämför AU 1989/90:21, rskr.143).

I prop. 1989/90: 59 Den sjätte semesterveckan föreslog regeringen att den lagstadgade rätten till semester förlängs till sex veckor, att genomföras i tre etapper. Vidare föreslogs en successiv avveckling av rätten till förlängd semester för arbetstagare i radiologiskt arbete. Riksdagen antog förslaget den 21 mars 1990. Genom lagen (1990:102) om ändring i semesterlagen (1977:480), som trädde i kraft den 1 april 1990 förlängs semestern med två dagar under semesteråret 1991/92.

Positionen den sjätte semesterveckan bygger på en inom arbetsmarknadsdepartementet utarbetad promemoria som remissbehandlades dels muntligt i en hearing, dels skriftligt. SAF, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet anförde i sina remissvar att en förlängning av den lagstadgade semestern ytterligare skulle öka bristen på arbetskraft. Landstingsförbundet och kommunförbundet ansåg det angeläget att lagen medger en avtalskonstruktion som ger arbetsgivare och arbetstagare möjlighet att komma överens om att ersätta betald semesterdag som överstiger lagstadgad ledighet kontant i stället för med ledighet.

4.3 Allmän motivering

4.3.1 Behovet av åtgärder

Medan många europeiska länder fortfarande har mycket hög arbetslöshet, råder generellt sett brist på arbetskraft i Sverige. Under år 1989 var i genomsnitt 61 000 personer arbetslösa. Det motsvarar 1,4 procent av arbetskraften. På många håll i landet och inom flera yrkesområden är bristen på arbetskraft besvärande.

Samtidigt har utbudet av arbetskraft ökat kraftigt. Sedan år 1985 har det blivit 150 000 fler i tillgänglig arbetskraft, en ökning med 3,4 procent. Efter som arbetslösheten minskat och antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder dragits ned har sysselsättningen på den reguljära arbetsmarknaden ökat med omkring 240 000 personer sedan år 1985.

Det har vidare skett en förskjutning uppåt i de genomsnittliga arbetstiderna. Det har blivit fler heltidsarbeten och de som arbetar deltid har i allt större utsträckning långa deltidssarbeten. Antalet arbetade timmar har därigenom ökat kraftigt. Sedan år 1985 är ökningen 6,3 procent. Bara under det senaste året har antalet arbetade timmar ökat med 2 procent. På tio år har ökningen varit 11,3 procent. Fortfarande råder emellertid brist på arbetskraft.

Under 1980-talet har inga generella arbetstidsförkortningar kommit till stånd. Det måttliga utrymme som funnits för förbättringar har i huvudsak använts för reallöneökningar. Vissa selektiva förkortningar har emellertid ägt rum. Det har t. ex. gällt veckoarbetstiden för anställda med oregelbundna arbetstider och förlängning av semestern för vissa inom den kommunala sektorn.

38 procent av alla arbetstagare i landet beräknas för närvarande ha mer än fem veckors semester. Privatanställda arbetare och tjänstemän har dock i allmänhet endast rätt till den lagstadgade semestern. Av rättviseskäl har därför en förlängning av den lagstadgade semestern med två dagar blivit aktuell.

Förlängningen av semestern sker under en period när utbudet av arbetskraft sannolikt kommer att öka. I nuvarande situation är det emellertid angeläget att försöka utnyttja arbetskraften på bästa sätt.

4.3.2 Olika tänkbara åtgärder

Vad jag tidigare anfört visar att det är angeläget att så fort som möjligt öka tillgången på arbetskraft. Det mest effektiva på kort sikt är att arbetstagare förmås att utföra mer arbete på den egna arbetsplatsen. Detta kan ske på olika sätt.

Ett sätt är att göra det möjligt för arbetstagare att avstå från en mindre del av rätten till semesterledighet. Ett annat är att liberalisera reglerna för sparande av semester så att semesteruttag skjuts upp till senare semesterår. Inom vissa branscher kan det vara önskvärt att semester tas ut på andra tider än gängse semestertid. Det gäller t. ex inom vårdsektorn, där arbetstagare bör uppmuntras att ta semester på annan tid än på sommaren.

Jag har nyligen föreslagit regeringen att medel anslås för en informationskampanj som belyser de stora ekonomiska effekterna av små förskjutningar i semesteruttagen. En sparad semesterdag för varje arbetstagare motsvarar totalt 20 000 – 25 000 helårssysselsatta. Informationen skall också innehålla en beskrivning av de bestämmelser som skall gälla vid överenskommelser om avstående från rätt till ledighet.

Några av de metoder jag nu nämnt kan förverkligas genom lagstiftning. Det gäller t. ex. införandet av en möjlighet att avstå från betald semesterledighet. Det gäller vidare en liberalisering av sparandereglerna.

Eftersom skälen för de bestämmelser jag nu föreslår är starkt betingade av den arbetskraftsbrist som just nu råder i landet vill jag inte föreslå några ändringar i semesterlagen (1977:480). De föreslagna bestämmelserna bör i stället tas in i en särskild lag med tidsbegränsad giltighet.

En uppföljning bör göras av effekterna av de åtgärder jag nu föreslår. En sådan uppföljning kan bl. a. ge besked om vilken ökning av arbetskraftsutbudet som skett och vilka grupper av arbetstagare som utnyttjat möjligheten att avstå från semesterledighet. Informationen kan vara av vikt vid den kommande översynen av semesterlagstiftningen.

4.3.3 Avstående från betald semesterledighet

Mitt förslag: En arbetstagare, som under ett semesterår har rätt till mer än tjugo semesterdagar med semesterlön skall kunna komma överens med arbetsgivaren om att avstå från sin rätt till ledighet under en eller flera av de överskjutande dagarna. Överenskommelsen får inte avse semesterdagar som arbetstagaren sparar från ett tidigare semesterår. Möjligheten att avstå från semesterledighet regleras i en särskild lag som skall gälla från och med den 1 juli 1990 till och med den 31 mars 1992.

Synpunkter under beredningen: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget. LO avstyrker förslaget medan TCO anser att det kan accepteras på vissa villkor, bl. a. att de fackliga organisationerna får möjlighet att godkänna överenskommelserna och att en utvärdering görs av lagens tillämpning. SAF anser bl. a. att man borde få arbeta också under sparad semester och att utbetalning av semesterlön i anledning av avstående från ledighet skall anpassas till de ordinarie löneutbetalningstillfällena. SAF anser vidare att det inte finns skäl att införa regler om fackligt inflytande.

Skälen för mitt förslag: Enligt semesterlagen (1977:480) kan en arbetstagar inte med bindande verkan avstå från sådan rätt till betald semesterledighet som skall läggas ut under det innevarande semesteråret. Arbetsgivaren är skyldig att förlägga alla semesterdagar med lön som inte arbetstagaren uttryckligen begärt att få spara till ett senare år.

Det har inte varit utan tvekan som jag beslutat mig för att föreslå att sådana avståenden skall få göras. Det bör vara självklart att arbetstagaren skall kunna ta ut sin lagstadgade semester utan att arbetsgivaren blir missnöjd.

När jag nu ändå föreslår ett frångående av principen att betald semesterledighet alltid skall läggas ut sker det mot bakgrund av den svåra arbetskraftsbrist som jag tidigare beskrivit. Det är min bestämda uppfattning att den lagstiftningsåtgärd som jag föreslår skall vara av tillfällig natur.

Möjligheten för en arbetstagar att avstå från semesterledighet med lön bör vara kraftigt begränsad. Det kan inte komma i fråga att inkräkta på de 20 semesterdagar som sedan länge anses erforderliga för arbetstagarens rekreation och vila och som arbetstagaren inte får lov att spara till kommande semesterår. Semesterdagar, som en arbetstagar sparar från tidigare år, bör inte heller kunna avstås.

Den lagstadgade semestern omfattar för närvarande 25 dagar. Cirka 40 procent av alla arbetstagar har rätt till längre ledighet genom avtal. Det kan finnas arbetstagar som ser en fördel i att de genom att avstå från semesterdagar blir berättigade både till semesterlön för de dagar de avstått från och till lön för arbete som utförts under tid då de annars skulle ha varit lediga.

Arbetskraftsbehovet varierar mellan olika branscher. Den dubbla kompensation som skall erläggas av en arbetsgivare till arbetstagar som avstår från ledighet bör inte påtvingas arbetsgivare som inte har intresse av den ökade arbetsinsatsen. Ett avstående från semesterledighet bör alltså endast kunna komma i fråga om arbetstagaren och arbetsgivaren är överens.

En arbetstagar har ofta en svag ställning gentemot arbetsgivaren. För att förekomma att arbetstagar utsätts för påtryckningar om att avstå från önskad semesterledighet har TCO föreslagit att överenskommelser om avstående av semester skall godkännas av de lokala fackliga organisationerna. För egen del vill jag emellertid inte förorda att fackligt godkännande skall krävas för överenskommelsernas giltighet. I stället bör föreskrivas att arbetsgivaren innan en överenskommelse träffas skall underrätta den berörda lokala arbetstagarorganisationen. En sådan underrättelseskyldighet kan bidra till att frågan om avstående av semesterledighet övervägs noga. Den fackliga organisationens insyn medför att arbetstagaren kan få erforderligt stöd.

För att missförstånd och tvister rörande resultatet av diskussioner om ett avstående inte skall uppstå anser jag att överenskommelsen skall vara skrift-

lig. Kravet på skriftlig form bör inte vara en förutsättning för överenskommelsens giltighet utan endast en formföreskrift. Ansvar för att skriftlighetskravet iakttas bör åvila arbetsgivaren.

Den ekonomiska ersättningen – semesterlönen – för en dag som arbetstagaren avstått från att ta ut grundas helt på bestämmelserna i semesterlagen eller på avtal. Jag föreslår inte några bestämmelser i den tillfälliga lagen rörande storleken på semesterlönen i dessa fall. Däremot är det nödvändigt att reglera utbetalningssättet, eftersom semesterlön annars skall betalas ut i anslutning till arbetstagarens semesterledighet.

Om arbetsgivaren i strid mot semesterlagen underlåter att lägga ut semesterledighet skall den semesterlön som skulle ha utgått vid ledigheten betalas vid utgången av det semesterår då arbetstagaren hade rätt till ledigheten. En arbetstagare som genom en bindande överenskommelse avstått från semesterledighet bör inte behöva vänta så länge på semesterlönen. En naturlig utgångspunkt för en utbetalningsregel är dagen för den skriftliga överenskommelsen. Jag föreslår därför att semesterlönen för de dagar som arbetstagaren avstått från skall betalas ut av arbetsgivaren inom en månad från det att överenskommelsen ingicks.

Bestämmelsen om att arbetstagare och arbetsgivare skall kunna träffa överenskommelse om avstående från semesterledighet med lön bör, för att få den genomslagskraft som är önskvärd, göras tvingande. Föreskrifterna om skriftlighet och om tiden för utbetalning av semesterlön bör däremot vara dispositiva på så sätt att avvikelse får göras genom kollektivavtal som på arbetstagar sidan slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation.

4.3.4 Möjlighet för arbetstagaren att fortsätta att spara viss semesterledighet

Mitt förslag: Utan hinder av bestämmelsen i 18 § andra stycket semesterlagen (1977: 480) skall en arbetstagare få spara semesterdagar som skulle ha tagits ut senast den 31 mars 1991 eller den 31 mars 1992 i ytterligare två år från utgången av fristen.

Synpunkter under beredningen: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser anser att rätten att spara semester bör vara obegränsad i tiden.

Skälen för mitt förslag: Ett alternativ till avstående från semesterledighet kan vara ett ökat sparande. 1986 års semesterkommitté har i betänkandet (SOU 1988: 54) Om semester fört resonemang kring frågan om ett upphävande av den s. k. femårsregeln i 18 § andra stycket semesterlagen. Ett upphävande av denna regel skulle medföra att sparandet begränsades endast så till vida att minst 20 semesterdagar måste tas ut varje semesterår samt att semester inte får sparas under ett semesterår då arbetstagaren tar ut tidigare sparad semesterledighet.

Jag vill inte genom det förslag jag nu lägger fram på något sätt föregripa resultatet av remissbehandlingen av semesterkommitténs betänkande. En mindre liberalisering i en lag med tidsbegränsad giltighet är däremot motive-

rad med hänsyn till de stora problemen med arbetskraftsbrist. Jag avser att senare återkomma till frågan om friare regler för sparande av semester skall införas i semesterlagen.

Den uppmjukning jag nu föreslår genom en avvikelse från semesterlagens regel i 18 § andra stycket gäller endast semester som sparats så länge att den måste tas ut under semesteråren 1990/91 eller 1991/92. Mitt förslag är att en arbetstagare som så önskar skall kunna spara sådan semester i ytterligare två år räknat från den tidpunkt då den enligt semesterlagen senast skulle ha tagits ut. Bestämmelsen föreslås bli tvingande.

4.4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats ett förslag till lag om avvikelser från vissa bestämmelser i semesterlagen (1977: 480).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5.5*.

4.5 Specialmotivering

Förslag till

Lag om avvikelser från vissa bestämmelser i semesterlagen
(1977: 480)

Inledande bestämmelser

1 § Till utgången av mars 1992 skall gälla de avvikelser från bestämmelserna om semesterledighet i semesterlagen (1977: 480) som anges i denna lag.

Lagen skall ha samma tillämpningsområde som semesterlagen (1977: 480). Det innebär att den i princip skall omfatta alla som i enlighet med det civilrättsliga arbetstagarbegreppet är att anse som arbetstagare.

Semesterlagen är konstruerad så att rätten till semesterledighet är frikopplad från rätten till semesterlön. I normalfallet har en arbetstagare rätt till bådadera. En nyanställd arbetstagare kan dock ha rätt till semesterledighet trots att han eller hon ännu inte tjänat in någon semesterlön. En sådan arbetstagare berörs inte av den föreslagna lagen eftersom det redan enligt semesterlagen är möjligt att avstå från obetalda semesterdagar. Vissa arbetstagare, t. ex. nyanställda, korttidsanställda eller s. k. okontrollerade arbetstagare (5 resp. 27 § semesterlagen) saknar rätt till semesterledighet och berörs därför inte heller av denna lag.

I det till *lagrådet* remitterade förslaget angavs endast i en slutbestämmelse hur lång tid lagen skall gälla. Eftersom det i *lagrådsremissen* betonats att den föreslagna lagen skall vara av tillfällig natur föreslog *lagrådet* att lagens karaktär av ett tidsbegränsat ingrepp i semesterlagen skulle framgå redan av den inledande paragrafen. Jag delar *lagrådets* uppfattning härvidlag.

2 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det avviker från denna lag.

Avvikelse från 4 och 5 §§ får dock göras genom kollektivavtal som på arbetstagsarsidan har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation som avses i lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet. En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på

arbetstagare som inte tillhör den avtalsslutande arbetstagarorganisationen under förutsättning att arbetstagaren sysselsätts i arbete som avses med avtalet och inte omfattas av annat tillämpligt kollektivavtal.

Avvikelser från möjligheten att ingå överenskommelser enligt lagen skall inte kunna förekomma. Däremot skall avvikelser kunna göras från bestämmelsen i 4 § om att överenskommelser om avstående från rätt till ledighet skall vara skriftliga samt från bestämmelsen i 5 § som reglerar tidpunkten för utbetalning av semesterlön.

Avvikelser från 4 och 5 §§ får inte göras i avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren utan endast i kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Arbetsgivaren får tillämpa sådana avvikande kollektivavtal även på arbetstagare som inte är medlem i den avtalsslutande organisationen under förutsättning att de sysselsätts i arbete som avses med avtalet och inte omfattas av annat tillämpligt kollektivavtal.

Överenskommelse om avstående från semesterledighet

3 § Arbetstagare som enligt lag eller avtal under ett semesterår har rätt till mer än tjugo semesterdagar med lön, får utan hinder av 4 § första stycket och 2 § första stycket semesterlagen (1977:480) efter överenskommelse med arbetsgivaren avstå från sin rätt till ledighet under en eller flera av de överskjutande dagarna.

En sådan överenskommelse får inte avse semesterdagar som arbetstagaren sparar från tidigare semesterår.

En arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal skall, innan han träffar överenskommelse, underrätta den lokala arbetstagarorganisationen om den förestående överenskommelsen.

Enligt semesterlagen kan en arbetstagare inte med bindande verkan avstå från sin rätt till betald semesterledighet. Detta framgår av 4 § första stycket semesterlagen (1977:480), där det anges att en arbetstagare har rätt till 25 semesterdagar, samt av huvudregeln i 2 § samma lag enligt vilken avtal är ogiltigt i den mån det innebär att arbetstagares rättigheter upphävs eller inskränks. En arbetstagare får endast avstå från rätt till semesterledighet som inte är förenad med semesterlön (4 § tredje stycket semesterlagen).

Första stycket i denna paragraf genombryter principen att en arbetstagare inte skall kunna avstå från rätten till semesterledighet i den mån denna är förenad med semesterlön. Arbetstagaren skall kunna träffa överenskommelse med arbetsgivaren om att avstå från en del av denna ledighet. En förutsättning för en sådan överenskommelse är att arbetstagaren under semesteråret har rätt till mer än 20 semesterdagar med semesterlön. Det är det antal dagar som anses behövliga för arbetstagarens rekreation och vila och som alltid måste förläggas under semesteråret. Överenskommelsen får endast omfatta semesterdagar som går utöver dessa dagar.

För en arbetstagare som grundar sin rätt till semester på minimibestämmelserna i lagen är det normalt fem dagar som kan komma i fråga för en överenskommelse om avstående. En arbetstagare som enligt kollektivavtal eller enskilt avtal har rätt till längre semesterledighet än vad som stadgas i lagen kan ingå en överenskommelse om avstående som omfattar mer än fem dagar.

Semesterdagar som sparats från tidigare semesterår kan enligt en uttrycklig bestämmelse i *andra stycket* inte bli föremål för avstående.

Enligt *tredje stycket* har en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal skyldighet att underrätta den berörda arbetstagarorganisationen innan överenskommelse om avstående av semesterledighet träffas med arbetstagaren. Det kan ske på olika sätt. Huvudsaken är att underrättelsen når arbetstagarorganisationen innan en bindande överenskommelse med en eller flera arbetstagare kommit till stånd. En arbetsgivare som inte uppfyller sin underrättelseskyldighet kan bli skadeståndsskyldig gentemot den berörda arbetstagarorganisationen.

4 § En överenskommelse enligt 3 § skall vara skriftlig.

För att undvika missförstånd och tvister i frågan om en överenskommelse om avstående från betald semesterledighet faktiskt har kommit till stånd, innehåller denna paragraf en föreskrift om att en överenskommelse enligt 3 § skall vara skriftlig. Kravet på skriftlighet är dock inte en förutsättning för överenskommelsens giltighet utan endast en formföreskrift. Ansvar för att skriftlighetskravet iakttas åvilar arbetsgivaren. En arbetsgivare som inte ser till att överenskommelsen dokumenteras skriftligen kan bli skadeståndsskyldig gentemot arbetstagaren.

Som framgår av 2 § är bestämmelsen dispositiv. Avsteg från skriftlighetskravet får göras genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation.

5 § Semesterlönen för en semesterdag som en arbetstagare avstått från efter överenskommelse enligt 3 § skall betalas ut till arbetstagaren inom en månad från det att överenskommelsen ingicks.

Arbetstagarens rätt till semesterlön grundas på semesterlagen (1977:480), kollektivavtal eller enskilt avtal. I denna lag regleras därför endast frågan när semesterlön för en dag som omfattas av överenskommelse enligt 3 § skall betalas ut.

Enligt 26 § semesterlagen skall semesterlön betalas ut i samband med semesterledigheten. Om arbetsgivaren i strid mot semesterlagen underlåter att lägga ut semesterledighet skall den semesterlön som skulle ha utgått vid ledigheten betalas vid utgången av det semesterår då arbetstagaren haft rätt till ledigheten.

En arbetstagare som ingått överenskommelse med arbetsgivaren om att avstå från sin rätt till semesterledighet bör rimligen inte behöva vänta till semesterårets utgång med att få ut semesterlön för de dagar överenskommelsen omfattar. Utbetalning skall ske inom en månad från det att överenskommelsen om avstående ingicks. Paragrafen är dispositiv på sätt som anges i 2 §.

Förlängd rätt att spara semesterledighet

6 § Utan hinder av bestämmelsen i 18 § *andra stycket* semesterlagen (1977:480) får en arbetstagare spara semesterdagar som skulle ha tagits ut senast den 31 mars 1991 eller den 31 mars 1992, i ytterligare två år räknat från utgången av fristen.

Har arbetstagaren avsett att sparade semesterdagar skall förläggas till det andra semesteråret efter utgången av den i första stycket angivna fristen får, såvida en sådan förläggning skulle medföra betydande olägenhet, överenskommelse träffas att semesterdagarna skall förläggas till det tredje året efter fristens utgång.

Genom denna paragraf i lagen görs en utvidgning av möjligheten att spara semester.

Enligt 18 § första stycket semesterlagen får en arbetstagare som under ett semesterår har rätt till mer än 20 semesterdagar med lön spara överskjutande sådana dagar till ett senare semesterår. En sparad semesterdag skall enligt 18 § andra stycket semesterlagen läggas ut inom fem år från utgången av det semesterår då den sparades. I 18 § tredje stycket stadgas att semesterdagar inte får sparas under semesterår då arbetstagaren får ut tidigare sparade dagar.

6 § innebär ett tillfälligt upphävande av femårsregeln. En arbetstagare som skulle ha tagit ut sparad semester senast under semesteråren 1990/91 resp. 1991/92 får skjuta upp uttaget i ytterligare två år från den tidpunkt då dagarna senast skulle ha tagits ut. Någon överenskommelse med arbetsgivaren förutsätts inte. Detta innebär att en arbetstagare som sparat fem semesterdagar varje år sedan semesteråret 1985/86 och på så sätt blivit berättigad till en sammanlagd semesterledighet om tio veckor under semesteråret 1990/91 kan försätta att spara de fem veckorna i ytterligare två år. Genom att spara ytterligare fem dagar under de två närmaste semesteråren kan arbetstagaren få rätt till tolv veckors sammanhängande ledighet under semesteråret 1992/93. Bestämmelsen är i enlighet med 2 § tvingande.

I det till *lagrådet* remitterade förslaget fanns inte någon motsvarighet till bestämmelsen i 20 § tredje meningen semesterlagen om att sparade semesterdagar kan förläggas till det sjätte året i de fall då en förläggning till det femte året skulle medföra betydande olägenhet. På förslag av *lagrådet* har 6 § kompletterats med ett andra stycke av liknande innebörd.

Det bör nämnas att en arbetstagare som utnyttjat sin rätt enligt 6 § att skjuta upp sparad semesterledighet självfallet inte går miste om sin rätt härvidlag på grund av att lagen upphör att gälla innan ledigheten tagits ut.

Skadestånd

7 § En arbetsgivare som bryter mot denna lag skall betala skadestånd för den förlust som uppkommit och för den kränkning som har skett. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

På samma sätt som enligt semesterlagen är påföljden för brott mot lagen skadestånd. Endast arbetsgivaren kan ådra sig skadeståndsskyldighet.

I lagen regleras inte rätten till semesterledighet eller semesterlön. De frågor som omfattas av lagen är i huvudsak möjligheten till överenskommelse om avstående från semesterledighet samt rätten att skjuta upp uttag av sparad ledighet som skulle ha tagits ut senast under semesteråren 1990/91 resp. 1991/92. Överträdelse av lagen ger således inte möjlighet till allvarigare kränkningar mot arbetstagaren.

Förutom ersättning för ekonomisk skada kan t. ex. mindre belopp till ar-

betstagaren för brott mot skriftlighetskravet komma i fråga. Vidare kan en arbetsgivare som inte iakttar underrättelseskyldigheten i 3 § tredje stycket bli skadeståndsskyldig gentemot lokal arbetstagarorganisation.

Skadeståndet kan sättas ned eller bortfalla helt i situationer då det får anses skäligt med hänsyn till skadans storlek eller omständigheterna i övrigt.

Preskription

8 § Den som vill fordra skadestånd enligt denna lag skall väcka talan inom två år från utgången av det semesterår då arbetstagaren enligt lagen skulle ha erhållit semesterledigheten. Försummas det är rätten till talan förlorad.

Preskriptionstiden för fordringar enligt lagen är densamma som i semesterlagen. Tiden räknas från utgången av det semesterår då arbetstagaren enligt lagen skulle ha erhållit den ledighet till vilken anspråket hänför sig. Talerätten förloras om inte preskriptionstiden iakttas. Det innebär att en för sent väckt talan skall ogillas efter preskriptionsinvändning.

I det till *lagrådet* remitterade förslaget stod det: "Den som vill fordra semesterlön eller skadestånd enligt. . .". Som *lagrådet* påpekat reglerar denna lag inte rätten till semesterlön utan endast tiden för betalning av semesterlön för dag som arbetstagaren avstått från. Orden "semesterlön eller" har därför tagits bort.

Rättegång

9 § Mål om tillämpning av denna lag skall handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister.

På samma sätt som gäller i övrig arbetsrättslig lagstiftning bör mål om tillämpningen av lagen handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. Det innebär att rättsliga tvister hör hemma antingen i arbetsdomstolen som första och sista instans eller i tingsrätt med rätt för den förlorande parten att överklaga till arbetsdomstolen.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

Lagen skall endast gälla under en överblickbar tid under vilken det förväntas råda brist på arbetskraft i landet. Den bör därför träda i kraft redan den 1 juli 1990.

Till följd av den på förslag av *lagrådet* införda ändringen i 1 § erfordras det i den nu framlagda slutbestämmelsen inte någon uppgift om när lagen skall upphöra att gälla.

4.6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att anta förslaget till lag om avvikelser från vissa bestämmelser i semesterlagen (1977: 480).

Slutsatser i promemorian Möjligheter att arbeta under del av semestern

Denna korta genomgång leder fram till följande förslag till förändringar som uppfyller kraven på att ge de anställda "möjlighet att skjuta på, eller arbeta med full betalning utöver semesterlönen, under den femte och sjätte semesterveckan".

- Det hinder mot att arbetstagare avstår från betald semester, som normalt föreligger enligt semesterlagen, upphävs tillfälligt under semesteråren 1990/91 och 1991/92 för den betalda ledighet som går utöver 20 dagar. Löntagare skall under betald semestertid då han eller hon arbetar uppbära lön enligt avtal och semesterlön.

- Avtal bör träffas om gynnsammare regler för sparande av semester under 1990 och 1991. Stimulansen kan innebära såväl ekonomisk kompensation som förlängd ledighet.

- I de branscher där förutsättningar finns bör parterna avtala om gynnsammare regler för arbetstagare som tar ut semester på andra tider än gängse semestertid, t. ex. sjukvårdspersonal som tar semester på vintern.

- Slutligen bör en informationskampanj göras som i enkla ordalag belyser de stora ekonomiska effekterna av små förskjutningar av semestern: En sparad semesterdag – motsvarar 20 000–25 000 helårssysselsatta.

Med alla dessa åtgärder skulle löntagarna få större valfrihet och flexibiliteten att utnyttja semestern skulle öka. Den som vill arbeta under en del av semesterledigheten för att finansiera t. ex. en semesterresa eller något annat får den möjligheten. Den som vill spara ledighet för framtida behov skall stimuleras att göra det, eftersom det kan bedömas som såväl samhällsekonomiskt som företagsekonomiskt lönsamt i många branscher. Den som kan tänka sig att ta semester på annan tid än under högfrekvent sommar skall stimuleras att göra det, i de fall detta är till gagn för produktionen.

Löntagarna skulle med de föreslagna åtgärderna få större möjligheter att utnyttja välförtjänta semesterdagar på ett sätt som bäst gagnar deras intressen. Rätten till utökad semester kommer inte att inskränkas.

Hearing den 23 mars 1990 angående arbetsmarknadsdepartementets promemoria Möjligheter att arbeta under del av semestern

1 Inbjudna och deltagande representanter för arbetsmarknadens parter

Landsorganisationen i Sverige (LO)
Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)
Svenska Kommunförbundet
Landstingsförbundet
Statens arbetsgivarverk (SAV)

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) har även yttrat sig skriftligen över promemorian.

2 Redovisning av synpunkter

I det följande redovisas översiktligt muntliga och skriftliga synpunkter på den utsända promemorian.

LO avstyrkte förslaget och förklarade sig vara kraftfullt emot arbete under semestern. Enligt *LO*:s mening får svaga arbetstagargrupper svårt att stå emot krav på arbete under semestern. Kvinnor och lågavlönade – de som är mest utsatta för arbetsskador – kommer att lockas att arbeta på semestern.

SAF tillstyrkte förslaget och ansåg det bra med hänsyn till att produktionsbortfall kan undvikas. *SAF* ansåg även att någon tidsbegränsning inte är nödvändig och att man borde få arbeta också under sparad semester. Vidare ifrågasatte *SAF* om överenskommelsen om avstående av semesterledighet behöver vara skriftlig och om det är motiverat att ett sådant formkrav är skadeståndssanktionerat. Med hänsyn till företagens rutiner vid löneutbetalningar borde det enligt *SAF* skrivas in i lagen att utbetalning skall ske vid det ordinarie löneutbetalningstillfälle som inträffar närmast efter en månad efter överenskommelsen i stället för som enligt förslaget att semesterlönen skall betalas ut inom en månad från överenskommelsen. Enligt *SAF*:s uppfattning finns inte skäl att införa regler om fackligt inflytande när det gäller avstående från semesterledighet.

TCO hade inga principiella invändningar mot att semesterledighet som går utöver 20 dagar får användas på ett flexiblere sätt. Flexibiliteten borde enligt *TCO*:s mening även kunna utnyttjas på andra sätt t. ex. till sänkt pensionsålder eller kortare arbetsdag. *TCO* motsatte sig således inte förslaget, dock på villkor att lagstiftningen om avvikelser från semesterlagen är tillfälligt, att en utvärdering görs för att få kännedom om eventuellt negativa konsekvenser för kvinnor och lågavlönade samt att överenskommelserna rap-

porteras till arbetstagarorganisationen för fackligt godkännande. Beträffande möjligheten att fortsätta att spara viss semester tillstyrkte TCO förslaget och ansåg att även femårsregeln borde tas bort så att möjligheten att spara semester blir obegränsad.

SACO var med hänsyn till den ökade flexibiliteten positiv såväl till förslaget om avstående från betald semesterledighet som möjligheten att fortsätta att spara viss semester. Även SACO ansåg att flexibiliteten borde kunna användas på andra sätt t. ex. så att man kunde ta semester del av dag och att möjligheten att spara semester kunde vara obegränsad i tiden.

Kommunförbundet, Landstingsförbundet och SAV var positiva till förslaget och ansåg det bra med ökad flexibilitet. *Kommunförbundet* ansåg att det inte finns anledning att tidsbegränsa lagen eller att begränsa rätten att avstå semesterledighet till årets semester.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till

Lag om avvikelser från vissa bestämmelser i semesterlagen (1977: 480)

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller avvikelser från vissa bestämmelser om semesterledighet i semesterlagen (1977: 480).

2 § Ett avtal som innebär avvikelse från denna lag är ogiltigt i den delen.

Avvikelse från 4 och 5 §§ får dock göras genom kollektivavtal som på arbetstagarsidan har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation som avses i lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet. En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte tillhör den avtalsslutande arbetstagarorganisationen under förutsättning att arbetstagaren sysselsätts i arbete som avses med avtalet och inte omfattas av annat tillämpligt kollektivavtal.

Överenskommelse om avstående från semesterledighet

3 § En arbetstagare som enligt lag eller avtal under ett semesterår har rätt till mer än tjugo semesterdagar med lön, får utan hinder av 4 § första stycket och 2 § första stycket semesterlagen (1977: 480) efter överenskommelse med arbetsgivaren avstå från sin rätt till ledighet under en eller flera av de överskjutande dagarna.

En sådan överenskommelse får inte avse semesterdagar som arbetstagaren sparar från tidigare semesterår.

En arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal skall, innan han träffar överenskommelse, underrätta den lokala arbetstagarorganisationen om den förestående överenskommelsen.

4 § Överenskommelsen skall vara skriftlig.

5 § Semesterlönen för en semesterdag som en arbetstagare avstått från efter överenskommelsen skall betalas ut till arbetstagaren inom en månad från det att överenskommelsen ingicks.

Förlängd rätt att spara semesterledighet

6 § Utan hinder av bestämmelsen i 18 § andra stycket semesterlagen (1977: 480) får en arbetstagare spara semesterdagar som skulle ha tagits ut senast den 31 mars 1991 eller den 31 mars 1992, i ytterligare två år räknat från utgången av fristen.

Skadestånd

Prop. 1989/90:150

Bilaga 5

7 § En arbetsgivare som bryter mot denna lag skall betala skadestånd för den förlust som uppkommit och för den kränkning som har skett. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Preskription

8 § Den som vill fordra semesterlön eller skadestånd enligt denna lag skall väcka talan inom två år från utgången av det semesterår då arbetstagaren enligt lagen skulle ha erhållit semesterledigheten. Försummas det är rätten till talan förlorad.

Rättegång

9 § Mål om tillämpning av denna lag skall handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990 och gäller till utgången av mars 1992.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1990-04-05

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Wieslander, justitierådet Ulf Gad, regeringsrådet Stig von Bahr.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 1990 har regeringen på hemställan av statsrådet Mona Sahlin beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om avvikelser från vissa bestämmelser i semesterlagen (1977: 480).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Marianne Tejning.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

1 §

Det remitterade förslaget innebär ett avsteg från den nuvarande principen enligt semesterlagen att betald semesterledighet alltid skall läggas ut. Bakgrunden är den allvarliga arbetskraftsbrist som för närvarande råder i landet. I remissprotokollet betonas att den föreslagna lagstiftningsåtgärden skall vara av tillfällig natur. Förslaget syftar till att öka tillgången på arbetskraft under en överblickbar tid med förväntad fortsatt brist på arbetskraft. Lagen skall enligt förslaget träda i kraft den 1 juli i år och gälla till utgången av mars 1992. Lagens karaktär av ett tidsbegränsat ingrepp i semesterlagens bestämmelser bör lämpligen framgå redan av den inledande paragrafen. Lagrådet föreslår därför att 1 § ges följande lydelse:

”Till utgången av mars 1992 skall gälla de avvikelser från bestämmelserna om semesterledighet i semesterlagen (1977: 480) som anges i denna lag.”

6 §

I lagförslaget finns inte någon motsvarighet till bestämmelsen i 20 § tredje meningen semesterlagen om att sparade semesterdagar kan förläggas till det sjätte året i de fall då en förläggning till det femte året skulle medföra betydande olägenhet. Enligt vad lagrådet inhämtat under föredragningen finns det anledning att komplettera 6 § lagförslaget med en bestämmelse av liknande innebörd. En sådan bestämmelse bör tas in i ett nytt andra stycke och kan förslagsvis ges följande lydelse:

”Har arbetstagaren avsett att sparade semesterdagar skall förläggas till det andra semesteråret efter utgången av den i första stycket angivna fristen får, såvida en sådan förläggning skulle medföra betydande olägenhet, överenskommen träffas att semesterdagarna skall förläggas till det tredje året efter fristens utgång.”

8 §

I paragrafen föreslås en preskriptionsregel avseende bl. a. fordran på semesterlön enligt den föreslagna lagen. Arbetstagarens rätt till semesterlön grundas emellertid inte på någon bestämmelse i lagen. I 5 § regleras endast tiden

för betalning av semesterlön för semesterdag som arbetstagaren avstått från. Prop. 1989/90:150
Med hänsyn till bestämmelserna i 33 § semesterlagen är den föreslagna pre- Bilaga 5
skriptionsregeln för övrigt onödig. Orden "semesterlön eller" bör därför
utgå.

Till följd av vad lagrådet föreslagit under 1 § bör i lagens slutbestämmelse
endast anges att lagen träder i kraft den 1 juli 1990.

Förslag till
Lag om avvikelser från vissa bestämmelser i semesterlagen
(1977: 480)

Inledande bestämmelser

1 § Till utgången av mars 1992 skall gälla de avvikelser från bestämmelserna om semesterledighet i semesterlagen (1977: 480) som anges i denna lag.

2 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det avviker från denna lag.

Avvikelse från 4 och 5 §§ får dock göras genom kollektivavtal som på arbetstagsarsidan har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation som avses i lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet. En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte tillhör den avtalsslutande arbetstagarorganisationen under förutsättning att arbetstagaren sysselsätts i arbete som avses med avtalet och inte omfattas av annat tillämpligt kollektivavtal.

Överenskommelse om avstående från semesterledighet

3 § Arbetstagare som enligt lag eller avtal under ett semesterår har rätt till mer än tjugo semesterdagar med lön, får utan hinder av 4 § första stycket och 2 § första stycket semesterlagen (1977: 480) efter överenskommelse med arbetsgivaren avstå från sin rätt till ledighet under en eller flera av de över-skjutande dagarna.

En sådan överenskommelse får inte avse semesterdagar som arbetstaga-ren sparar från tidigare semesterår.

En arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal skall, innan han träffar överenskommelse, underrätta den lokala arbetstagarorganisationen om den förestående överenskommelsen.

4 § En överenskommelse enligt 3 § skall vara skriftlig.

5 § Semesterlönen för en semesterdag som en arbetstagare avstått från efter överenskommelse enligt 3 § skall betalas ut till arbetstagaren inom en månad från det att överenskommelsen ingicks.

Förlängd rätt att spara semesterledighet

6 § Utan hinder av bestämmelsen i 18 § andra stycket semesterlagen (1977: 480) får en arbetstagare spara semesterdagar som skulle ha tagits ut senast den 31 mars 1991 eller den 31 mars 1992, i ytterligare två år räknat från utgången av fristen.

Har arbetstagaren avsett att sparade semesterdagar skall förläggas till det andra semesteråret efter utgången av den i första stycket angivna fristen får, såvida en sådan förläggning skulle medföra betydande olägenhet, överens-kommelse träffas att semesterdagarna skall förläggas till det tredje året efter fristens utgång.

Skadestånd

Prop. 1989/90:150

Bilaga 5

7 § En arbetsgivare som bryter mot denna lag skall betala skadestånd för den förlust som uppkommit och för den kränkning som har skett. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Preskription

8 § Den som vill fordra skadestånd enligt denna lag skall väcka talan inom två år från utgången av det semesterår då arbetstagaren enligt lagen skulle ha erhållit semesterledigheten. Försummas det är rätten till talan förlorad.

Rättegång

9 § Mål om tillämpning av denna lag skall handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

Civildepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 1990

Föredragande: statsrådet Johansson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m.

Trettonde huvudtiteln

B. Utvecklingsfrågor

B 3. Anskaffning av ADB-utrustning

Över detta reservationsanslag finansieras och redovisas generellt användbar ADB-utrustning som anskaffas inom den civila statsförvaltningen (exkl. af-färsdrivande verk, universitet och högskolor). I prop. 1989/90:100 bil. 15 föreslogs att till Anskaffning av ADB-utrustning för budgetåret 1990/91 anvisa ett reservationsanslag på 784 500 000 kr.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet har tidigare denna dag behandlat frågan om utbyggnad av ADB-stödet inom arbetsmarknadsverket till att även omfatta arbetsvägledare. I avvaktan på att AMS i samråd med statskontoret ytterligare preciserar behoven har jag beräknat 39 milj. kr. till regeringens disposition för anskaffning av ADB-utrustning.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

1. att under *reservationsanslaget*, utöver vad som föreslagits i prop. 1989/90:100 bil. 15, för budgetåret 1990/91 anvisa 39 000 000 kr.
2. att medge att datorutrustning beställs – utöver tidigare medgivet belopp – till ett värde av högst 31 590 000 kr.

Innehållsförteckning

Bilaga 1 Reviderad finansplan

1	Handlingsprogram för tillväxt, sysselsättning och välfärd	1
2	Den internationella ekonomin	10
3	Den svenska ekonomin	13
4	Den ekonomiska politiken	20
5	Den offentliga sektorn	30

Statsbudgeten och Särskilda frågor 39

1	Statsbudgeten budgetåren 1989/90 och 1990/91	45
2	Underliggande budgetutveckling	45
3	Statens lånebehov och statsskuldens förändring	46
4	Statliga garantier	48
5	Årsbokslut för staten budgetåret 1988/89	50
6	Disposition av rörliga krediter	52
7	Finansfullmakten	53
8	Statliga myndigheters ställning inom mervärdesskattesystemet m.m.	53

Hemställan 55

Bilaga 1.1 Reviderad nationalbudget

Bilaga 1.2 Långtidsbudget

Bilaga 1.3 Utdrag ur riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkningar
för budgetåret 1990/91Bilaga 1.4 Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m. budget-
året 1990/91

Bilaga 1.5 Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91

Bilaga 1.6 Lagförslag

Bilaga 2 Utrikesdepartementet**Bilaga 3 Socialdepartementet****Bilaga 4 Finansdepartementet****Bilaga 5 Arbetsmarknadsdepartementet****Bilaga 6 Civildepartementet**

