

Regeringens proposition 1990/91:39

om den ekonomiska politiken på
medellång sikt



Prop.
1990/91:39

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 4 oktober 1990 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Allan Larsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas den ekonomiska politiken på medellång sikt bl.a. mot bakgrund av 1990 års långtidsutredning.

Regeringens syn på utvecklingen i den internationella och svenska ekonomin redovisas. Vidare redogörs för den ekonomiska politik som regeringen avser att föra under de närmaste åren i syfte att uppnå balans i ekonomin samt en långsiktig stabil tillväxt och förbättrad välfärd.

I propositionen bereds riksdagen tillfälle att ta del av en beskrivning av den förväntade ekonomiska utvecklingen under åren 1990-1992. Vidare föreslås dels att riksdagen godkänner inriktningen på den ekonomiska politik som förordas för att stabilisera ekonomin, dels godkänner de angivna riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 oktober 1990

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

Föredragande: statsrådet Larsson

Proposition om den ekonomiska politiken på medellång sikt

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund

I propositionen redovisas regeringens syn på den ekonomiska politiken på medellång sikt.

Regeringens ställningstaganden grundas bl.a. på Långtidsutredningen 1990, som publicerades i mars och på den remissomgång som därefter följt (se bil. 2). Underlag för de riktlinjer som läggs fast finns också i en bedömning av den ekonomiska utvecklingen 1990-1992 som gjorts inom finansdepartementet (se bil. 1).

I propositionen anges riktlinjer för

- inflationsbekämpningen
- reformer inom den offentliga sektorn
- tillväxtpolitiken.

Ett antal propositioner om reformer inom den offentliga sektorn kommer att föreläggas i dag riksdagen. De innehåller förslag som avser skolan, äldreomsorgen, barnomsorgen samt sjukvården. Senare kommer förslag till reformer för att förbättra arbetsmiljön och rehabiliteringen. Reformerna syftar till att förbättra hushållningen med offentliga medel och samtidigt hävda välfärden.

1.2 Det ekonomiska läget

I linje med vad som förutsågs i den reviderade nationalbudgeten försvagas nu den svenska konjunkturen. Som en följd av de oljeprishöjningar som krisen vid Persiska viken medfört har dock situationen förvärrats. Avmattningen i industrin har blivit tydligare. Även på arbetsmarknaden kan man se ett omslag till en mera dämpad efterfrågan.

På grund av de ändrade internationella förutsättningarna har de bedömningar av den svenska ekonomin som nu kan redovisas reviderats

ned i förhållande till de bedömningar som gjordes i den reviderade nationalbudgeten.

Prop. 1990/91:39

Avgörande för den ekonomiska utvecklingen är om pris- och lönekostnadsutvecklingen nu kan brytas. Med fortsatt höga nominella löneökningar uteblir tillväxten och arbetslösheten stiger. Genom åtgärder för att stabilisera ekonomin och dämpa kostnadsutvecklingen kan produktion, investeringar och export i stället stimuleras och 1991 bli en vändpunkt. Till följd av framförallt skattereformen kan köpkraften förbättras under de närmaste åren även vid en prolongering av nuvarande avtal.

1.3 Inflationsbekämpningen

Det centrala stabiliseringspolitiska problemet i dag är inflationen. Inflationstakten i Sverige är betydligt högre än i övriga OECD-länder. Det är i längden inte möjligt att trygga sysselsättningen i en ekonomi med prisstegringar, som är snabbare än i omvärlden. Inflationen leder också till stora och godtyckliga omfördelningar av förmögenheter. I en politik för rättvisa och full sysselsättning måste inflationsbekämpningen därför sättas i första rummet.

För att värna sysselsättning och välfärd måste den ekonomiska politiken de närmaste åren med all kraft inriktas på att varaktigt nedbringa inflationen. Denna uppgift måste överordnas andra ambitioner och krav. Det innebär att mycket starka restriktioner framgent måste läggas på statens liksom på kommunernas och landstingens utgifter samtidigt som den konkurrensutsatta sektorn måste förstärkas.

Finans- och penningpolitiken måste vara fortsatt mycket stram. För innevarande budgetår är statsbudgeten balanserad genom de åtgärder som vidtagits. I arbetet med 1991/92 års statsbudget skall detta arbete fullföljas. Den kommunala sektorns volymtillväxt måste begränsas till högst 1 % per år. Målet för budgetpolitiken är att hävda välfärden och samtidigt minska de offentliga utgifternas andel av BNP för att på sikt sänka skattetrycket.

De nuvarande problemen i den svenska ekonomin måste 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 av att delta i det internationella ekonomiska samarbetet och det ligger i vårt eget intresse att handla så att vi förblir en trovärdig samarbetspartner. Regeringen följer utvecklingen vad gäller det europeiska monetära samarbetet och bevakar Sveriges möjligheter till ett närmande till detta samarbete.

Penningpolitiken beslutas av riksdagen och verkställs av riksbanken. En tioårsperiod med inhemska avregleringar på det finansiella området och stora förändringar i vår omvärld är starka skäl för att närmare utreda riksbankens ställning i syfte att skapa en klar och ändamålsenlig ram för den framtida penningpolitiken. En utgångspunkt för utredningen skall vara att riksbanken även fortsättningsvis skall ha riksdagen som huvudman.

Lönebildningen är det mest kritiska området när det gäller inflationsbe-

kämpningen. Det är nu nödvändigt att växla om från inflationslöner till reallöner. Förutsättningarna för att få till stånd en sådan växling 1991 är unika. Den förhandlingsgrupp som regeringen har utsett har i uppdrag att undersöka förutsättningarna för ett stabiliseringsavtal för i första hand 1991. Syftet är att underlätta för parterna att träffa avtal i linje med de förutsättningar, som nu gäller vad avser tillväxt, konkurrenskraft m.m. Ansvaret för att avtal kommer till stånd, för avtalens innehåll och för konsekvenserna av avtalen vilar på arbetsmarknadens parter.

Regeringen kommer inte att försöka motverka en uppgång i arbetslösheten med generell efterfrågestimulans. Dylika försök är dömda att misslyckas, vilket såväl våra egna som utländska erfarenheter från 1970-talet visar. *De arbetsmarknadspolitiska insatserna* skall vara inriktade på individerna. Målet för arbetsmarknadspolitiken ligger fast; aktiva insatser måste prioriteras och varje person som blir arbetslös skall ges allt stöd för att komma tillbaka i arbetslivet. Insatserna skall också i fortsättningen vara inriktade på förmedling, utbildning och rehabilitering.

Det är regeringens bedömning att ökad *konkurrens mellan företagen* är av avgörande betydelse för arbetet med att förbättra produktiviteten och därmed bekämpa inflationen. Regeringen har gett en kommitté i uppdrag att kartlägga konkurrenssituationen. Kommittén skall göra en översyn av konkurrenslagen och lägga fram förslag om hur konkurrenshämmande inslag i näringslivet, t.ex. prissamverkan eller marknadsdelning, kan förebyggas. Utgångspunkten bör vara att principen om förbud mot konkurrensbegränsningar skall tillämpas, inte att åtgärder måste påvisas vara skadliga för att föranleda ett ingripande. Kommittén skall uppmärksamma den roll som kommunala beslut spelar för näringsfrihet och konkurrens. Kommitténs arbete kommer att följas upp av regeringen under det kommande året. Att öppna gränserna för handel och ekonomiskt samarbete och därmed främja konkurrens är ett viktigt inslag i den ekonomiska politiken vilket kommer till uttryck i de handelsförhandlingar som för närvarande pågår inom ramen för GATT.

1.4 Reformen inom den offentliga sektorn

Regeringens ambition är att hävda välfärden inom ramen för en politik som leder till att de offentliga utgifternas andel av BNP minskar. Detta ställer stora krav på ökad produktivitet och effektivitet samt på omprövningar av existerande utgiftsprogram.

Det förslag till nytt system för *bostadsfinansiering* som bostadsministern senare i dag lägger fram är uttryck för den ambitionen. Ett utgiftsprogram med dålig fördelningspolitisk effekt och med starka inslag av automatik omprövas och ersätts med ett nytt som minskar belastningen på statsbudgeten.

De stora och för medborgarna viktiga verksamheterna som bedrivs i offentlig regi - skolan, äldreomsorgen, barnomsorgen och sjukvården - kostar årligen ca 250 miljarder kr. Regeringen har inlett ett omfattande förändringsarbete inom dessa verksamheter.

Statsrådet Persson lägger nu fram förslag till en förnyelse av *skolan*. Förslagen innehåller en ny skollag, ett nytt statsbidragssystem, ett system för uppföljning och utvärdering samt en förändring och minskning av den statliga skoladministrationen. Genom att lägga ansvaret hos kommunerna kommer verksamheten lättare att kunna anpassas till lokala förhållanden samtidigt som resurserna kan utnyttjas mer effektivt.

Statsrådet Lindqvist lägger fram förslag om hur ansvaret för långvarig *service och vård för äldre och handikappade* skall fördelas mellan huvudmännen. Genom att kommunerna får ett samlat ansvar inom detta område skapas en mera ändamålsenlig organisation. Samordningen bör kunna bana väg för rationaliseringar och kostnadsbesparingar. Servicen till den enskilde kan förbättras genom att de tillgängliga resurserna utnyttjas på ett mera effektivt sätt.

För att utveckla *barnomsorgen* föreslås i en särskild proposition att statsbidrag skall kunna ges även till dag- och fritidshem som ägs och drivs av personalen i kooperativ form. Därigenom underlättas utbyggnaden till full behovstäckning samtidigt som fler alternativ erbjuds föräldrarna.

Inom *sjukvårdens* område pågår ett omfattande arbete för att utveckla verksamheten. Civilministern lämnar förslag avsedda att underlätta den försöksverksamhet som organiseras i Kopparbergs läns landsting. Socialministern kommer inom kort att föreslå riksdagen lättnader i regleringen av patientavgiften. Inom ramen för ett högkostnadsskydd på högst 1 500 kr. föreslås landstingen få avgöra omfattning och struktur på avgifterna.

Som ett led i strävan att få till stånd en bättre hushållning inom *socialförsäkringen* vill regeringen förbättra arbetsmiljön, utveckla rehabiliteringsverksamheten och reformera försäkringssystemen. Regeringen har som mål för försäkringskassorna angett att ohälsotalet skall sänkas med två dagar under innevarande budgetår vilket innebär en besparing på 2,8 miljarder kr. På längre sikt är målet att ohälsotalet skall minska med två dagar per år i fem år, vilket innebär minskade resursanspråk på över 10 miljarder kr.

I syfte att förbättra resultatet av *den statliga förvaltningens verksamhet* ges målstyrningen en allt större betydelse. Detta kommer till uttryck i den nya treåriga budgetprocessen. För att stödja utvecklingen av målstyrningen har en systematiserad mål- och resultatdialog mellan departements- och verksamhetsledningarna inletts.

Debatten om den offentliga sektorn handlar ofta om dess löpande inkomster och utgifter. Staten förvaltar emellertid också betydande förmögenhetstillgångar. Enbart fastighetsbeståndet beräknas ha ett nukostnadsvärde av ca 250 miljarder kr. Regeringen eftersträvar en effektivare förvaltning av dessa tillgångar. En utredning har tillsatts med uppgift att föreslå en *aktivare ekonomisk hantering av statens fastighetsbestånd*.

Vidare behövs en precisering av de *krav som av affärsmässiga skäl bör ställas på statens verk och företag*. En utredning kommer att tillkallas. Syftet är skapa underlag för en enhetlig strategi för den statliga kapital-

1.5 Tillväxtpolitiken

Utvecklingen i vår omvärld kommer under 1990-talet att ställa höga krav på en fortsatt snabb omvandling av den svenska ekonomin. Det gäller inte minst den pågående integrationen i Västeuropa och det ökade utbytet med Östeuropa. Regeringens tillväxtpolitik kommer att inriktas på att skapa förutsättningar för en smidig anpassning av ekonomin till nya villkor och förändrade förutsättningar. Ineffektiv verksamhet måste lämna plats för att ersättas med ny, effektiv och efterfrågad produktion. Industritöd som konserverar föråldrade strukturer kommer att avvisas liksom generella efterfrågestimulanser som ger bränsle åt inflationen.

Skattereformen är den enskilt viktigaste reformen för ökad tillväxt. Den ger Sverige ett enklare och rättvisare skattesystem och medför att hushållens och företagens agerande i större utsträckning kommer att styras av vad som är samhällsekonomiskt rationellt. Den leder till en mer effektiv användning av arbetskraft och kapital och till en ökning av det samlade utbudet av arbete och kapital.

Vid beslut om *energipolitikens inriktning* måste stor hänsyn tas till den industri som är beroende av energins pris för sin konkurrenskraft. De kommande energipolitiska besluten måste stå sig över valperioderna för att ge goda planeringsförutsättningar för industri, hushåll, kraftproducenter och myndigheter. Det är därför angeläget att omställningen av energisystemet kan genomföras i ett brett och stabilt parlamentariskt samförstånd.

Ett framgångsrikt resultat av de pågående förhandlingarna mellan EFTA och EG utgör en värdefull byggsten i *det nya Europa*. Regeringens ambition är att få till stånd en bred uppgörelse om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. På sikt eftersträvar regeringen ett så omfattande och djupgående samarbete med EG som är förenligt med neutralitetspolitiken. Utvecklingen i Central- och Östeuropa innebär en gigantisk omställning. De västeuropeiska länderna måste medverka till att en sådan omställning underlättas. Samtidigt innebär utvecklingen nya möjligheter för den svenska ekonomin.

Avgörande för *investeringsstillväxten i näringslivet* är den förväntade lönsamheten i Sverige jämfört med utlandet. En snabb kostnadsanpassning är därför nödvändig om en god grund skall kunna läggas för framtida tillväxt. Regeringen har tagit ett antal initiativ för att kartlägga behov och initiera åtgärder på infrastrukturuområdet. Regeringen avser vidare att förelägga riksdagen förslag om finansiering för att möjliggöra insatser för att förbättra storstädernas miljö och trafik.

Åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt kommer att få ökad strategisk betydelse de närmaste åren. Den ökning av arbetslösheten som ägt rum under den senaste tiden har skett från en mycket låg nivå. Ökade anslag för *arbetsmarknadspolitiska åtgärder* är därför inte motiverade för närvarande. En hög beredskap måste emellertid hållas för

att kunna möta en snabb förändring av läget. Regeringen avser att inom kort föreslå riksdagen vissa åtgärder för att öka effektiviteten i användningen av de medel som redan står till arbetsmarknadsverkets förfogande. Detta bör ske genom omdisponering av medlen för sysselsättningsskapande åtgärder till främst arbetsmarknadsutbildning.

På lång sikt är *forskning och utbildning* avgörande för produktivitetstillväxten. Regeringen har i den forskningspolitiska proposition som lades fram under våren föreslagit åtgärder för att öka och förbättra den vetenskapliga produktionen inom en rad områden. Strukturomvandling och demografiska förändringar kommer att ställa stora krav på utbildningssystemet under 1990-talet. Regeringen kommer att ta ytterligare steg för att anpassa forsknings- och utbildningssystemet till framtida krav.

Sparandet i den svenska ekonomin är för lågt för att trygga framtida tillväxt och välfärd. Det är troligt att hushållens sparande ökar under de närmaste åren främst till följd av skattereformen. Det är dock inte sannolikt att hushållens sparande kommer upp i samma nivå som i övriga industriländer. Detta sammanhänger bl.a. med det i Sverige väl utbyggda offentliga välfärdssystemet. När förändringar i välfärdssystemet prövas skall därför behoven av att stimulera ett ökat totalt sparande i ekonomin vägas in. Vidare skall det offentliga sparandet stärkas inom ramen för ett på sikt minskande skattetryck. Regeringen kommer mot denna bakgrund att låta utreda frågan om en fondering av den statliga sektorns avtalspensioner.

2 Det ekonomiska läget

I linje med vad som förutsågs i den reviderade nationalbudgeten försvagas nu den svenska konjunkturen. Som en följd av krisen i Mellanöstern, och de oljeprisökningar den medfört, har dock situationen förvärrats. Avmattningen i industrin har blivit allt tydligare. Även på arbetsmarknaden kan man se ett omslag till en mer dämpad efterfrågan. På grund av de ändrade internationella förutsättningarna har de bedömningar av den svenska ekonomin 1990-1992 som nu kan redovisas reviderats ned i förhållande till de bedömningar som gjordes i den reviderade nationalbudgeten.

2.1 Den internationella utvecklingen

Prisuppgången på olja får en rad negativa konsekvenser för världsekonomin. Tillväxten i industriländerna dämpas och inflationen stiger. En ökning av oljepriserna med 10 dollar per fat kan beräknas reducera tillväxten i världsekonomin med drygt en halv procentenhet sammantaget fram till slutet av 1991. Konsumentpriserna ökar med ca en procentenhet under samma period.

Avsättningsmarknaderna för svensk industri växer därmed långsammare, vilket hämmar vår export. Vid en oljeprishöjning om 10 dollar per fat försämras handelsbalansen med 6-7 miljarder kr. samtidigt som konsu-

mentpriserna stiger med knappt en procentenhet. Prisstegringen medför att den privata konsumtionen och så småningom investeringsaktiviteten dämpas. Den samlade effekten på BNP är vansklig att uppskatta. Det är dock rimligt att anta att Sverige nu, till skillnad mot vad som var fallet vid första oljeprischocken år 1974, knappast drabbas mer än andra industriländer, eftersom vårt oljeberoende snarast är lägre än genomsnittet.

Enligt tidigare bedömningar av den internationella ekonomin förväntades en relativt stark tillväxt inom OECD-området, knappt 3 % under både 1990 och 1991. Dessa bedömningar måste nu revideras ned till följd av oljeprishöjningarna. Härtill kommer att avmattningen i den amerikanska ekonomin blivit mer markerad än väntat. Risken för en regelrätt lågkonjunktur i Förenta staterna är betydande. Fortfarande är emellertid konjunkturen stark i Japan och i det kontinentala Europa. Sammantaget bedöms tillväxten inom OECD-området stanna vid ca 2 % i år och bli något högre nästa år.

I ett längre tidsperspektiv framstår förutsättningarna för den internationella ekonomiska utvecklingen som förhållandevis gynnsamma. BNP-tillväxten i OECD-området bedöms av långtidsutredningen komma att uppgå till ca 3 % per år fram till sekelskiftet, vilket är mer än den genomsnittliga ökningen under de senaste två decennierna. Världshandeln förväntas då fortsätta att växa med 5-6 % per år. En markant uppgång i världshandeln har ägt rum mot slutet av 1980-talet. Flera faktorer - bl.a. utvecklingen inom EG och i Östeuropa - talar för att de senaste årens uppgång kommer att vidmakthållas. Ett framgångsrikt resultat av de pågående handelspolitiska förhandlingarna inom ramen för det allmänna handels- och tullavtalet (GATT) kan förstärka denna tendens.

Av skäl som berörts kan inflationen i OECD-området förväntas bli något högre under de närmaste åren än vad som tidigare beräknats. Det mesta talar dock för att den inom några år kommer att ånyo ha anpassat sig till den lägre nivå som nåtts under slutet av 1980-talet, dvs. ca 4 % per år. Regeringarna i de större industriländerna synes reagera tidigt och kraftfullt för att motverka inflationstendenser.

Särskilt utvecklingen i Europa kan komma att få stora effekter för den svenska ekonomin under 1990-talet. Den pågående integrationsprocessen i EG-länderna och det omvälvande reformarbete som har påbörjats i Central- och Östeuropa, kan förväntas medföra en högre ekonomisk tillväxt. Den förstärkta integrationen med det övriga Europa ökar möjligheterna för svensk ekonomi att tillgodogöra sig denna tillväxt.

2.2 Det aktuella läget i Sverige

Den ekonomiska aktiviteten har dämpats i Sverige. Inom den konkurrensutsatta sektorn har avmattningen varit tydligast. Industrins orderingång har fallit, både från export- och hemmamarknaden. Produktionen har gradvis avtagit från den topp som nåddes redan i början av fjolåret. Industrins sysselsättning har under de tre första kvartalen i år gått ned med ca 2 %, dvs. med knappt 20 000 arbetstillfällen. Den överhettning

som rått på stora delar av arbetsmarknaden har nu ersatts med en vikande efterfrågan på arbetskraft främst från industrin och från den offentliga sektorn. I vissa regioner, framför allt storstadsområdena, är dock överhettningstendenserna fortfarande starka.

Den samlade privata konsumtionen ökade med ca 1 % under första halvåret, men med stora skillnader för olika områden. Detaljhandels omsättning steg medan bilköpen föll kraftigt. Den tidigare långsiktigt stabila ökningen av tjänstekonsumtionen bröts. Eftersom hushållens inkomster ökat snabbare än konsumtionen, har sparkvoten gått upp. Den offentliga konsumtionen har stigit med ca 2 % under det första halvåret i år. Kommunernas sysselsättning som under årets första hälft ökade med 24 000 personer har minskat något på senare tid.

Investeringarna ökar fortfarande, men i allt långsammare takt. Särskilt gäller detta för industrin, där en markerad nedgång är att vänta. Byggaktiviteten i Sverige är fortsatt stark, inte minst när det gäller bostadsbyggandet. Även om överhettningssymptomen inte längre är lika påtagliga, är kapacitetsutnyttjandet högt.

Handelsbalansen uppvisade fram till och med augusti ett ungefär lika stort överskott som förra året. Detta är ett något bättre resultat än väntat, vilket sammanhänger med att importökningen blev långsammare än förutsett. Oljeprishöjningarna har emellertid ännu inte hunnit slå igenom i någon större utsträckning, varför en försämring av handelsbalansen är att vänta. Bytesbalansen belastas av gradvis växande underskott i posterna avkastning på kapital och resevaluta.

Efterfrågan på arbetskraft har dämpats inom såväl näringslivet som den offentliga sektorn. Antalet kvarstående lediga platser har sjunkit och arbetslösheten har stigit något.

Konsumentprisernas ökningstakt har stigit under de senaste månaderna. Oljeprishöjningarna slår nu gradvis igenom. Konsumentprisindex har under de senaste tolv månaderna ökat med 11 %. Av dessa kan 2,9 procentenheter hänföras till effekterna av skattereformens finansiering och ca 1 procentenhet till den tillfälliga momshöjning som trädde i kraft den 1 juli i år. Den underliggande inflationstakten stannade alltså vid ca 7 %. Preliminära uppgifter tyder på att timlönerna kommer att stiga med ca 10 % från 1989 till 1990.

Under det senaste halvåret har den svenska ekonomin kylts av betydligt bl.a. till följd av ekonomisk-politiska åtgärder. En markant nedgång i de svenska räntorna ägde också rum under våren och sommaren. Nedgången bröts emellertid i och med Iraks invasion av Kuwait. Både de långa och de korta räntorna har därefter rört sig uppåt. Även om räntehöjningarna är ett internationellt fenomen har skillnaden mellan räntorna i Sverige och omvärlden ökat något. Den finansiella oron till följd av krisen i Mellanöstern har också manifesterat sig i en markerad nedgång på världens börser. Även Stockholmsbörsen har påverkats starkt.

I den nu aktuella prognosen för svensk ekonomi är tillväxten 1990 knappt 1 %, vilket inte skiljer sig nämnvärt från vad som redovisades i kompletteringspropositionen i april. Visserligen har exporttillväxten reviderats ned, men detsamma gäller för importen. Den tydligaste försvagningen av efterfrågan har skett i de starkt importberoende delarna av ekonomin, framför allt på investeringsområdet.

I den prognos som redovisas för 1991 görs däremot en betydande nedrevidering mot bakgrund av oljeprishöjningarna och de allmänt något sämre konjunktursiktterna. Hur stora förändringarna blir avgörs av vilket antagande som görs beträffande lönebildningen. En *prolongering av de löneavtal* som gäller för 1990 skulle göra det möjligt att få till stånd en betydande nedgång i lönekostnadsökningen. Med hänsyn taget till eftersläpningseffekter från 1990 samt löneglidning 1991 beräknas timlönekostnaderna stiga ca 4 % från 1990 till 1991.

I början av 1991 stiger konsumentprisindex som en följd av skattereformen. Därefter bedöms prisstegringstakten falla gradvis. Under loppet av 1991 skulle den underliggande inflationstakten stanna vid ca 3 1/2 %, vilket ligger i nivå med konkurrentländernas inflation. Detta skulle få en gynnsam effekt på i första hand den konkurrensutsatta sektorn och göra det möjligt att uppnå en svagt stigande BNP. Sysselsättningen kommer då att vara fortsatt hög och arbetslösheten vid en internationell jämförelse fortsatt mycket låg.

Skulle *lönerna i stället öka med 7 %* bedöms det leda till en svagt fallande BNP. Den underliggande inflationstakten väntas med den högre löneökningstakten bli drygt 5 %, men inkluderas finansieringen av skattereformens andra steg stiger konsumentprisindex under loppet av 1991 med inmot 9 %. Underskottet i bytesbalansen fortsätter att växa och denna tendens blir mer markerad i alternativet med högre löneökningar. Arbetslösheten stiger successivt till 2 1/2 % som årsgenomsnitt.

Under 1992 väntas inflationstakten dämpas ytterligare. Det är huvudsakligen ett resultat av att ekonomin kyls av, vinsterna pressas och att överhettningen på arbetsmarknaden avtar. Härtill kommer att den tillfälliga momshöjningen faller bort. Sammantaget skulle detta innebära att konsumentpriserna under loppet av 1992 endast skulle stiga med 1,6 % i alternativet med långsamma löneökningar och med 3 % i det högre alternativet.

Tillväxten 1992 beräknas bli ca 1-1 1/2 % om avtalen prolongeras. Vid en löneökningstakt om 5 % 1992 förväntas den bli knappt 1/2 %. Skillnaderna i arbetslöshet blir också betydande mellan alternativen, 2 1/2 % resp. knappt 3 1/2 % i genomsnitt för året. Anpassningen av den svenska inflationstakten till omvärldens kan alltså bli betydligt mindre smärtsam om en överenskommelse träffas om att prolongera nu gällande avtal.

En snabb dämpning av kostnadsökningstakten har också tydliga positiva effekter på den inhemska investeringsutvecklingen. De svenska direktinvesteringarna i utlandet kan också förväntas bli lägre. Därmed läggs

under de närmaste åren en betydligt bättre grund för ekonomisk tillväxt och välfärd på 1990-talet.

I långtidsutredningen analyserades utvecklingen under de närmaste fem åren med hjälp av fyra olika scenarier. I samtliga dessa sker en anpassning av lönerna ned till den ökningstakt som är förhärskande i omvärlden. Det som i huvudsak skiljer alternativen åt är den takt med vilken anpassningen sker. När analysen utsträcks till en så lång period som fem år framstår behovet av en snabb löneanpassning än tydligare. Alternativen med en långsam löneanpassning leder till betydligt lägre tillväxt och sysselsättning. Reallöneutvecklingen på 1990-talet blir då väsentligt sämre.

2.4 Det långa perspektivet

Den svenska ekonomin bör enligt långtidsutredningen kunna växa med ca 2 % per år under 1990-talet. *Detta förutsätter att resurserna i samhällsekonomin är fullt utnyttjade* under en stor del av decenniet och att en snabb kostnadsanpassning uppnås. Med fortsatt höga pris- och löneökningar faller kapacitetsutnyttjandet samtidigt som arbetslösheten stiger och den ekonomiska tillväxten blir lägre.

När resurserna är fullt utnyttjade bestäms tillväxten i ekonomin väsentligen av den takt med vilken arbetskraften och produktiviteten växer.

Enligt långtidsutredningens bedömningar kan *arbetskraftsutbudet* växa med 0,7 % om året under 1990-talet. Detta är ett resultat av flera delvis motstridiga tendenser. Befolkningen i arbetsför ålder ökar, liksom kvinnornas förvärvsfrekvens. Skattereformen ökar utbudet av arbetskraft överlag. I motsatt riktning skulle reformen att införa en sjätte semestervecka och att förlänga föräldraledigheten verka. Kalkylerna förutsätter också att trenden i riktning mot fler sjukskrivna och förtidspensionerade bryts under årtiondet.

Produktiviteten i näringslivet antas växa i samma takt som genomsnittet för perioden 1974-1988, dvs. med ca 1,8 % per år. Produktiviteten är emellertid mycket svårbedömd och dessutom svår att mäta. En ökad ekonomisk integration i Västeuropa, liksom skattereformen och andra åtgärder som syftar till att förbättra marknadernas effektivitet, talar för en ökad produktivitet. Samtidigt finns tendenser som verkar i motsatt riktning. Det kan också ta tid innan de nya skattereglernas positiva effekter slår igenom. Tjänstesektorn fortsätter att växa på industrins bekostnad, och den har en betydligt lägre uppmätt produktivitetstillväxt.

En tredje viktig faktor är *kapitalstocken*. Dess tillväxt är beroende av investeringsvolymen och den takt med vilken äldre kapital förslits. Om vinsterna mot slutet av 1990-talet närmar sig de höga nivåerna från 1980-talets sista år, kan investeringarna förväntas växa något även i förhållande till den historiskt sett höga nivå som rått i näringslivet åren 1988-1989. Väsentligt i denna bedömning är emellertid lönsamhetsutvecklingen. Om inte avkastningen på investeringar i Sverige kan hållas på samma nivå som i omvärlden kommer inte de redovisade möjligheterna att kunna förverkligas.

De offentliga investeringarna bedöms öka med ca 1,5 % per år. Det sammanhänger bl.a. med att infrastrukturinvesteringarna förutsatts öka. Därmed bryts de senaste decenniernas mycket svaga investeringsutveckling i den offentliga sektorn.

Sammantaget innebär de bedömningar långtidsutredningen gör att *den ekonomiska tillväxten under 1990-talet* i huvudsak bärs upp av ökade resursinsatser. Produktivitetens tillväxt väntas bli låg i ett historiskt perspektiv. Utredningen grundar denna pessimism i det sena 1980-talets utveckling. Det finns dock ett antal faktorer som kan påverka utvecklingen i en mer positiv riktning. Den enskilda faktor som kan tänkas ha störst effekt är den skattereform som nu genomförs. Den är av avgörande betydelse för tillväxtförutsättningarna under 1990-talet. Men utvecklingen bör också kunna påverkas positivt av de många strukturella reformer som genomförts, exempelvis när det gäller jordbruket och de finansiella marknaderna och av den ökade integrationen med omvärlden.

3 Riktlinjer för inflationsbekämpningen

3.1 Allmänna förutsättningar

Det centrala stabiliseringspolitiska problemet är i dag inflationen. Den medför att konkurrenskraften urholkas, osäkerheten ökar och ekonomin fungerar sämre. Detta leder till att tillväxten och sysselsättningen försvagas. Det är i längden inte möjligt att trygga sysselsättningen i en ekonomi där prisstegringarna är snabbare än omvärldens.

Inflationen leder också till stora och godtyckliga omfördelningar av förmögenheter. I en politik för rättvisa och full sysselsättning måste inflationsbekämpningen sättas i första rummet.

Inflationen i Sverige har under lång tid ökat snabbare än i våra konkurrentländer. Höga lönekostnadsökningar och en svagare produktivitetstillväxt har lett till att arbetskraftskostnaderna per producerad enhet årligen ökat med omkring 5 % mer i Sverige än i konkurrentländerna under den senaste treårsperioden. Konkurrensläget för det svenska näringslivet har därmed försvagats på ett mycket allvarligt sätt.

De konkurrensfördelar som devalveringarna i början av 1980-talet medförde är nu förbrukade. En för svensk ekonomi avgörande fråga de kommande åren är hur lönekostnader och produktivitet utvecklas i förhållande till omvärlden. Om den nuvarande löneutvecklingen fortsätter kommer marknadskrafterna i form av stigande räntor och hög inflation att leda till en åtstramning av ekonomin och en i flera avseenden mycket oförmånlig utveckling. Produktion, investeringar och sysselsättning kommer att drabbas. Företagens investeringar kommer i ökad utsträckning att göras utomlands. Hushållens ekonomi kommer att utsättas för stora påfrestningar. Särskilt kommer det att gälla de hushåll som lever med knappa marginaler.

Hur utdragen processen blir går i dagsläget inte att fastställa. Av långtidsutredningens scenarier framgår emellertid att det kan komma att

röra sig om flera år med stagnation i ekonomin. I första hand drabbas då den konkurrensutsatta sektorn. Men också den offentliga sektorns finanser försvagas, vilket kommer att skärpa kraven på nedskärningar i både statens och kommunernas verksamhet.

Ett grundläggande drag i det som har kallats den svenska modellen har varit strävan att åstadkomma både en låg inflation och full sysselsättning. Kombinationen av en stram finanspolitik, aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser och en solidarisk lönepolitik fungerade länge mycket väl. Löntagarna fick under 1950- och 1960-talen en god reallöneutveckling vid en låg inflation, samtidigt som sysselsättningen var hög och inkomstfördelningen jämn i ett internationellt perspektiv.

Ambitionen att förena låg inflation med full sysselsättning kvarstår oförändrad. Förutsättningarna har dock förändrats i flera väsentliga avseenden. Framför allt påverkar den ekonomiska integrationen med omvärlden i allt högre grad villkoren för den ekonomiska politiken i Sverige.

Internationella pris- och ränterörelser och förändringar i valutakurserna får direkta återverkningar även i den svenska ekonomin. Det är inte möjligt att i längden ha en prisstegringstakt som kraftigt avviker från omvärldens. Det skulle leda till ett försvagat förtroende för den svenska ekonomin och ställa krav på högre räntor för att skapa balans i valutaflödena, samtidigt som ekonomin skulle fungera sämre och tillväxten hämmas.

Samtidigt är välståndet i Sverige helt beroende av ett nära ekonomiskt samarbete och ett omfattande utbyte med omvärlden. Avgörande för våra möjligheter att förena låg inflation och full sysselsättning är till syvende og sist vår egen förmåga att kontrollera den inhemska kostnadsutvecklingen. Om vi skall kunna hålla arbetslösheten lägre än i omvärlden får inte vår inflation vara högre. Samtidigt måste vår arbetsmarknad och lönebildning fungera bättre.

Ett antal faktorer har medverkat till att den svenska ekonomin under senare år blivit överhettad. De höga nominella löneökningarna har spätt på den privata konsumtionen. Samtidigt har hushållens sparande fallit snabbt under flera år, vilket bl.a. sammanhänger med avregleringen av kreditmarknaden i mitten av 1980-talet. Transfereringssystemen har tagit alltmer av tillväxtutrymmet under 1980-talet och kommunernas expansion har varit större än statsmakterna avsett och väntat sig. Vidare medförde den internationella börs krisen i slutet av 1987 förväntningar om en dämpning av tillväxten. Någon omläggning av den ekonomiska politiken i restriktiv riktning genomfördes därför inte då. Den internationella tillväxten har också under senare år varit högre än väntat, vilket medfört en kraftig stimulans för Sverige. Under 1989 och 1990 har olika åtstramningsförslag från regeringens sida avvisats eller givits en mindre restriktiv inriktning av riksdagen. Den ekonomiska politiken har under dessa omständigheter inte fått en tillräckligt stram inriktning.

Statsmakterna har det övergripande ansvaret för inflationsbekämpningen. Den ekonomiska politiken måste de närmaste åren med all kraft inriktas på att nedbringa inflationen och att återställa balansen i samhälls-

ekonomin. Denna uppgift måste överordnas andra ambitioner och krav. Detta innebär att mycket starka restriktioner framgent måste läggas på statens liksom på kommunernas och landstingens utgifter samtidigt som den konkurrensutsatta sektorn förstärks. En restriktiv finans- och penningpolitik skall lägga grunden till en lönebildning inom ramen för vad samhällsekonomin tillåter.

Regeringen kommer inte att motverka en uppgång i arbetslösheten med generell efterfrågestimulans. Dylika försök är dömda att misslyckas, vilket såväl våra egna som utländska erfarenheter under 1970-talet visar. Sådana åtgärder minskar förtroendet för den ekonomiska politiken, leder till högre inflation som ytterligare försämrar konkurrenskraften och urholkar förutsättningarna för att på sikt upprätthålla full sysselsättning. Skadeverkningarna av en sådan politik skulle bli kännbara. Det skulle ta lång tid och bli en smärtsam process att restaurera den svenska ekonomin.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skall vara inriktade på individerna. Målet för arbetsmarknadspolitiken ligger fast; varje person som blir arbetslös skall ges samhällets stöd för att komma in i eller komma tillbaka till arbetslivet. Insatserna skall också i fortsättningen vara inriktade på aktiva åtgärder som förmedling, utbildning och rehabilitering. På så sätt skall insatserna samtidigt underlätta för företagen att klara sin rekrytering.

3.2 Finanspolitiken

Under 1980-talet har det skett en mycket snabb förbättring av statsfinanserna. Denna förstärkning har i hög grad möjliggjorts av utvecklingen på statsbudgetens inkomstsida. Utgifternas ökningstakt har emellertid också begränsats. Under de kommande åren blir det betydligt svårare att förstärka statens finanser. När tillväxten avtar ökar skatteintäkterna långsammare. Samtidigt innebär skattereformen att de mekanismer som tidigare medförde automatiska skatteökningar i huvudsak har avlägsnats.

I kompletteringspropositionen (1989/90:150) redovisade regeringen ett brett handlingsprogram för tillväxt, sysselsättning och välfärd. Detta handlingsprogram ställde sig riksdagen bakom. Sammantaget medförde handlingsprogrammet en förstärkning av statens budget med ca 8 miljarder kr. budgetåret 1990/91. För att säkerställa skattereformen och för att anpassa den kommande expansionen till det samhällsekonomiska utrymmet infördes ett kommunalt skattestopp för 1991 och 1992. Den av riksdagen godkända budgeten var också balanserad, dvs. utgifter och inkomster var lika stora.

Till följd av oljeprisstegringarna har sedan dess inflationen ökat. Behovet av en restriktiv politik har därmed skärpts. Erfarenheterna från 1970-talet i Sverige och i andra länder understryker behovet av att ge politiken denna inriktning. Detta gäller särskilt som det råder en stor enighet bland industriländerna om att inte genom ekonomisk-politiska åtgärder försöka motverka effekter av oljeprisstegringarna på tillväxt och inflation.

Riksdagen har emellertid vid behandlingen av budgetförslaget fattat ett antal beslut om utgifter utöver regeringens budgetförslag. Riksdagen har inte anvisat finansiering för dessa utgifter. Det är ytterst angeläget att alla nya utgifter är ansvarsfullt finansierade. I annat fall försvagas statsbudgeten. För innevarande år krävs därför särskild återhållsamhet med utgifter. Av särskild betydelse är möjligheterna till besparingar i transfereringarna till hushållen genom en effektivare målstyrning av försäkringskassorna.

För att skapa förutsättningar för låg inflation, återvunnen tillväxt och växande sysselsättning måste finanspolitiken vara fortsatt mycket stram. I arbetet med förslaget till 1991/92 års statsbudget skall detta arbete fullföljas. Det är nödvändigt att den årliga budgetprövningen sker i ett långsiktigt perspektiv och ges den stadga som följer av genomarbetade normer och riktlinjer. Målet bör vara att hävda välfärden och samtidigt sänka de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten för att på sikt sänka skattetrycket. Det är bara om en sänkning av skattetrycket föregås av en utgiftsneddragning som den blir långsiktigt hållbar. Dessa riktlinjer måste utgå från de förutsättningar som följer av den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Utvecklingen i den kommunala sektorn är av stor betydelse för samhällsekonomin. I långtidsutredningens perspektiv antas den kommunala konsumtionen öka med 2 % per år under 1990-talet. En tillväxt av denna storleksordning är emellertid inte förenlig med balans i ekonomin under de närmaste åren. Regeringen bedömer därför att den kommunala sektorns volymtillväxt tills vidare måste begränsas till högst 1 % per år. För 1991 och 1992 har ett kommunalt skattestopp införts. Samtidigt har den kommunalekonomiska utredningen fått i uppdrag att redovisa olika lösningar som innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en kommunal utdebitering på högst 30 kr.

3.3 Penning- och valutapolitiken

Under perioden 1976-1982 devalverades kronan vid fem tillfällen. Snabba kostnads- och prisstegringar medförde att delar av den konkurrensutsatta sektorn slogs ut under perioder med pressade vinster, för att sedan expandera efter devalveringarna. Sådana omflyttningar av resurser mellan sektorer efter utslagning av produktivt kapital medför stora samhällsekonomiska kostnader. Återkommande devalveringar försämrar också investeringsklimatet och förutsättningarna för en god tillväxt. Samtidigt medför förväntningar om en uppreppning att devalveringarna för varje gång blir allt mindre effektiva.

En av hörnstenarna i den ekonomiska politiken sedan 1982 är den fasta växelkursen. Den skall tjäna som ett ankare för den inhemska prisutvecklingen. Med en fast växelkurs blir rollfördelningen i den ekonomiska politiken tydligare, samtidigt som disciplin i löne- och prisbildningen framtvingas.

Penningpolitikens huvudsakliga uppgift är att upprätthålla den fasta växelkursen. Den fasta växelkursen ställer också krav på finanspolitiken. Endast med en stram finanspolitik kan förväntningar om framtida växelkursjusteringar motverkas.

Regeringen har med olika åtgärder markerat sin beslutsamhet att hävda den fasta växelkursen. Staten nettolånar inte i utländsk valuta. Genom utlandslänenormen fastställs ett minimikrav på penningpolitiken. Denna bör vara så stram att valutaflödena balanserar. I den utsträckning som inhemska hänsyn motiverar en stramare penningpolitik och större inflöden av valuta uppstår skall en därtill svarande amortering ske på statens skuld i utländsk valuta. Den finanspolitiska åtstramningen under våren 1990 är också exempel på beslut ägnade att understödja strävandena att upprätthålla den fasta växelkursen.

En bindning till en växelkursnorm är ett sätt att skapa trovärdighet i inflationsbekämpningen. Det under senare år mest uppmärksammade exemplet är det europeiska valutasamarbetet, som varit i funktion sedan 1979. Växelkursmekanismen inom European Monetary System (EMS) är ett system med "fasta men justerbara" växelkurser. Sedan Storbritannien nu anslutit sig till växelkursmekanismen inom systemet omfattar denna alla EG-länder utom två. Det är inte möjligt för ett medlemsland att ändra sin växelkurs på egen hand. Växelkursstabiliteten har successivt ökat och sedan 1987 har ingen kursändring ägt rum.

Erfarenheterna av detta system är övervägande positiva. Genom att utgöra en fast "norm" för den ekonomiska politiken tycks EMS ha medverkat till en sänkning av den genomsnittliga inflationstakten och ett närmande av olika länders inflationstakt till varandra. En viktig lärdom är emellertid att den fasta växelkursnormen inte ensam fått inflationstakten att gå ned. Förutsättningen har genomgående varit inhemska ekonomisk-politiska åtgärder ägnade att pressa ned inflationen, främst en stram penning- och finanspolitik. Inom de europeiska gemenskaperna går man nu i det ekonomiska samarbetet vidare mot en ekonomisk och monetär union (EMU).

Det är regeringens uppfattning att de nuvarande problemen i den svenska ekonomin skall lösas genom en intern anpassning av utbud och efterfrågan och genom att ekonomins funktionssätt förbättras. Det är på detta sätt som den ekonomiska politikens trovärdighet skall förstärkas. Att göra avsteg från valutapolitikens mål är uteslutet. Sverige har ett starkt intresse av att delta i det internationella ekonomiska samarbetet och det ligger i vårt eget intresse att handla så att vi förblir en trovärdig samarbetspartner. Detta understryks av den breda uppslutning som råder om ett utvidgat samarbete med EG genom ett EES-avtal. Regeringen följer utvecklingen vad gäller det europeiska monetära samarbetet och bevakar Sveriges möjligheter till ett närmande till detta samarbete.

Inom EG har utvecklingen mot en ekonomisk och monetär union initierat en livlig diskussion om målen för centralbankernas politik och centralbankernas ställning, främst i förhållande till regeringar och parlament. Även i Sverige förs en liknande diskussion.

Under 1980-talet har de finansiella marknaderna förändrats snabbt. Både i Sverige och i flertalet andra industrialiserade länder har en avreglering kommit till stånd. 1989 avskaffades i stort sett hela den återstående valutaregleringen. Detta har förändrat villkoren för penningpolitiken. Nya instrument har tillkommit och tidigare använda medel har

blivit ineffektiva och övergetts. De penningpolitiska instrumenten har anpassats till marknaden. Riksbankschefens mandatperiod har förlängts och har gjorts oberoende av valperioden till riksdagen.

Dessa förändringar har skett successivt och utan att riksbankens ställning och funktion prövats i sin helhet. Statskuldspolitiska kommitténs utredningsarbete, som resulterade i att riksbankens ställning förstärktes och att riksgäldskontoret fick regeringen som huvudman, behandlade några av dessa frågor men hade inte i uppdrag att ge en helhetssyn på dagens förutsättningar för penningpolitiken. Valutaregleringens avskaffande och utvecklingen på det monetära området i Europa är också förändringar som inträffat efter det att kommittén avlämnade sitt betänkande 1986.

En tioårsperiod med inhemska avregleringar på det finansiella området och stora förändringar i vår omvärld är starka skäl för att utreda riksbankens ställning närmare i syfte att skapa en klar och ändamålsenlig ram för den framtida penningpolitiken.

Regeringen avser att utreda denna fråga. En utgångspunkt för utredningen skall vara att riksbanken även fortsättningsvis skall ha riksdagen som huvudman.

3.4 Lönebildningen

Den ogynnsamma utvecklingen av lönekostnaderna har fortsatt under 1990. Timlönerna beräknas i år stiga med omkring 10 %. Härav utgörs närmare 4 procentenheter av löneglidning. Omförhandlingarna avseende 1990 års löner, till följd av prisklausuler i tidigare avtal, är ännu inte avslutade på alla områden.

Som en följd av den snabba prisutvecklingen har reallönetillväxten under senare år varit begränsad trots stora nominella lönehöjningar. Under treårsperioden 1987-1989 ökade de reala disponibla inkomsterna årligen med endast ca 1 %. Genom framför allt skattereformen beräknas dock ökningen i år - trots uppgången i inflationstakten - uppgå till närmare 2 1/2 %.

Utrymmet för reala löneförbättringar bestäms på sikt av produktivitetens tillväxt. Lönestegringar därutöver ger försämrade konkurrenskraft och ökad inflation. Lönerna måste öka i betydligt lägre takt än under senare år för att det överhuvudtaget skall finnas något reallöneutrymme under någon längre period.

Det är nu nödvändigt att växla om från inflationslöner till reallöner för att trygga sysselsättningen och skapa förutsättningar för en bättre tillväxt och högre välfärd. Ansvaret för detta ligger på arbetsmarknadens parter. Regeringen skall inte delta i det nu förestående löneförhandlingsarbetet.

Förutsättningarna för att bryta trenden i den svenska kostnadsutvecklingen de närmaste åren är unika. Flera faktorer medverkar till detta.

1. För den övervägande delen av inkomsttagarna medför *skatteomläggningen* 1991 en betydande höjning av de realt disponibla inkomsterna. Den genomsnittliga ökningen från 1990 till 1991 beräknas uppgå till 2 %. Hushållens reala disponibla inkomster kommer sålunda att

öka även vid oförändrade löner. Därtill kommer att det tillfälliga obligatoriska sparandet upphör med utgången av 1990 och betalas tillbaka under 1992 resp. 1993.

2. Möjligheterna att uppnå en god reallöneutveckling vid låga nominella lönelöft förbättras vidare av att *prisstegringstakten* påtagligt *kommer att falla* så snart skattereformens finansiering genomförts i januari 1991. Nedgången i inflationstakten förstärks ytterligare när den tillfälliga momshöjningen upphör vid utgången av 1991.
3. *Överhettningen* på arbetsmarknaden *avtar* nu successivt. Dessutom sjunker näringslivets vinster. Sammantaget torde detta medföra att särskilt löneglidningen dämpas.

För 1991 finns det ingen tillväxt att fördela. Om ekonomin belastas med ökade kostnader försämras produktionsförutsättningarna ytterligare. Höjda kostnader leder enbart till ökad inflation och förlorade arbetstillfällen.

Mot denna bakgrund har regeringen givit den förhandlingsgrupp som tillsattes i början av innevarande år i uppdrag att ta kontakt med parterna för att undersöka förutsättningarna för ett stabiliseringsavtal för i första hand 1991. Syftet är att underlätta för parterna att träffa avtal i linje med de ekonomiska förutsättningarna. Avtalet måste ha ett sådant innehåll att det förbättrar kostnadsläget. Förhandlingsgruppen inledde sitt arbete tidigare i höst och har nyligen redovisat sin bedömning av det ekonomiska läget. Det är nu parternas sak att ge besked om huruvida de är beredda att medverka i arbetet.

Förväntningar har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Inte minst gäller detta inflationen. Kalkyler och budgetar inom såväl näringslivet som staten, kommunerna och landstingen styrs av förväntningar om priser och löner, vilka sedan får genomslag på marknaden. Om aktörerna i ekonomin i sin planering och budgetering räknar med fortsatt höga kostnadsstegringar anpassar de sitt beteende till detta. Förväntningarna blir då självuppfyllande och risken ökar för en kostnadskris. Företagen, kommunerna och landstingen har liksom staten ett stort ansvar för att i budgetarbetet ange förutsättningarna för lönebildningen. Även i detta arbete måste inflationsförväntningarna brytas.

En lönebildning i samklang med samhällsekonomin förutsätter att den konkurrensutsatta sektorn är löneledande. Där kan hänsyn lättast tas till vilken löneutveckling som är möjlig med hänsyn till produktiviteten och förutsättningarna på den internationella marknaden. De andra sektorernas lönepolitik - den offentliga sektorn och den skyddade privata sektorn - måste i huvudsak syfta till att skapa en väl fungerande service och produktion.

Även om förhållandet mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft har en avgörande inverkan på lönebildningen är regelsystem, förhandlingsformer, informationsspridning och institutionella förhållanden på arbetsmarknaden också av betydelse. Ingångna avtal måste hållas.

Det är angeläget att konfliktvapnet används med varsamhet och först efter att förhandlingsvägen definitivt visat sig oframkomlig. Om så inte sker

försämrans ekonomins funktionssätt, vilket till slut i huvudsak drabbar löntagarna. Prop. 1990/91:39

Ansvaret för att en mer realistisk lönebildning kommer till stånd vilar på arbetsmarknadens parter. Det är främst genom deras försorg som den svenska modellen för lönebildning kan anpassas till de nya förhållandena och leva vidare. Regeringen har gett direktiv till en utredning för att belysa vilka institutionella åtgärder som kan främja framväxten av ett bättre fungerande system för lönebildningen.

3.5 Konkurrenspolitiken

Åtgärder för att främja effektiviteten i ekonomin är viktiga för inflationsbekämpningen. Effektiviteten kan öka genom att marknadernas funktionssätt förbättras. När den privata koncentrationen är alltför hög kan åtgärder för att förstärka konkurrensen behövas. Olika typer av marknadsmisslyckanden kan också motivera både offentliga ingrepp och en ökad användning av ekonomiska styrmedel. Men ibland är det just de offentliga regelsystemen som skapar problem med bristande konkurrens och låg effektivitet.

Väl fungerande marknader är en förutsättning för att konsumenternas önskemål skall komma till uttryck i vad som produceras. Effektiva marknader är också en förutsättning för en hög produktivitets- och reallönetillväxt. Samtidigt kan de bidra till att inflationen dämpas. Åtgärder för att förbättra marknadens funktionssätt - såväl på faktor- som varu- och tjänstemarknaderna - är därför ett grundläggande inslag i struktur- och konkurrenspolitiken.

Betydande delar av dagens varu- och tjänsteproduktion är avskärmade från marknadens signaler. Detta är ofta till nackdel för konsumenter och skattebetalare. Avsaknad av konkurrens lämnar utrymme för alltför höga priser och vinster. Det är regeringens bedömning att ökad konkurrens är av avgörande betydelse för arbetet med att höja produktivitetstillväxten och ekonomins tillväxt överhuvudtaget.

Under de senaste åren har ett omfattande arbete med att avreglera den svenska ekonomin inletts. De mest genomgripande förändringarna har hittills skett på de finansiella marknaderna. Men beslut av betydelse för hela ekonomin har också fattats avseende jordbruket, transporter och teko-industrin.

En kommitté har tillsatts (dir. 1989:12) med uppdrag att kartlägga konkurrenssituationen i Sverige och se över den svenska konkurrenspolitiken. Till de sektorer som är i särskilt behov av åtgärder hör livsmedelssektorn, bostads- och byggsektorerna samt trafiksektorn, speciellt inrikesflyget. Inom dessa sektorer är koncentrationen stor och olika regleringar hämmar en effektiv konkurrens. En avreglering behövs som bl.a. kan medföra en förstärkt konkurrens från utländska företag.

Konkurrenskommitténs arbete kommer att följas upp av regeringen under det kommande året. Hittills har kommittén presenterat tre delförslag för avreglering och ökad konkurrens inom livsmedelssektorn, bostads- och byggsektorerna samt trafiksektorn. Arbetet fortsätter nu med

en analys av konkurrensförhållandena på övriga områden. Här spelar konkurrenslagen och dess tillämpning en avgörande roll. Kommittén har därför i uppdrag att göra en översyn av konkurrenslagen och överväga hur regelverket kan förstärkas så att det mer effektivt kan användas för att förebygga konkurrenshämmande inslag i näringslivet, såsom t.ex. prissamverkan eller marknadsdelning. Utgångspunkten bör vara att förbudsprincipen tillämpas, inte att åtgärder måste påvisas vara skadliga för att föranleda ett ingripande.

Koncentrationen är stark inom livsmedelsområdet när det gäller både insatsvaror, förädlingsindustri, distribution och detaljhandel. I detaljhandelsledet påverkas konkurrensen av den prövning av etableringstillstånd som kommunerna gör enligt plan- och bygglagen. Konkurrenskommitténs uppgift är bl.a. att klargöra hur denna prövning kan ske på ett sätt som gynnar ökad konkurrens inom detaljhandeln, både i fråga om livsmedel och andra varor, utan att servicenivån äventyras. Kommittén skall även mer generellt uppmärksamma den roll kommunala beslut spelar för näringsfrihet och konkurrens. Kommittén skall i detta sammanhang också belysa konkurrensmyndigheternas uppgifter och befogenheter.

Konkurrenspolitiken omfattar också åtgärder som stärker konsumentens ställning på marknaden. Det sker bl.a. genom väl fungerande system för information om varornas kvalitet och pris samt en effektiv övervakning av olika marknader.

På flera marknader försvåras konkurrensen av handelshinder mot utlandet. Redan blotta möjligheten att andra företag kommer in kan ha en hälsosam inverkan på beteendet på koncentrerade marknader. När prisbildningen skärmas av med tullar, tekniska handelshinder och andra gränsskydd reduceras denna möjlighet, och därmed utsätts konsumenterna ofta för en prisstegringstakt som är högre än på andra områden.

Att så långt möjligt öppna gränserna för konkurrens är ett viktigt inslag i regeringens politik för att främja en effektiv ekonomi. Detta återspeglas i de förhandlingar som förs mellan EFTA-EG men också i beslutet att avskaffa hindren för tekoimporten och i de åtgärder som förbereds på byggmaterielområdet.

De pågående förhandlingarna inom det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) syftar till att ytterligare öppna gränserna för konkurrens. Regeringen medverkar aktivt i förhandlingarna för att få till stånd en framgångsrik uppgörelse.

4 Riktlinjer för reformer inom den offentliga sektorn

4.1 Den offentliga sektorn i ekonomin

Den offentliga sektorn har en nyckelroll i den svenska ekonomin. Den offentliga resursförbrukningen i form av konsumtion och investeringar uppgår till ca 30 % av BNP - den privata konsumtionen och investering-

arna utgör således ca 70 % av BNP. Den offentliga sektorn har därutöver en viktig inkomstomfördelande funktion i ekonomin. De offentliga transfereringarna, främst till hushåll och kommuner motsvarar drygt 30 % av BNP. Totalt motsvarar de offentliga utgifterna drygt 60 % av BNP.

Den offentliga resursanvändningen har stor betydelse för möjligheterna att främja den ekonomiska politikens mål. Samtidigt är den ekonomiska utvecklingen avgörande för möjligheterna att långsiktigt hävda välfärden. Detta samspel är viktigt både för att stabilisera ekonomin på kort sikt och för att säkra en god och rättvist fördelad tillväxt framöver.

Det är väsentligt att dra lärdom av de erfarenheter som gjordes under slutet av 1970- och början av 1980-talet. Oförmågan att anpassa den offentliga sektorns åtaganden till den förändrade ekonomiska situationen - i förening med dyrbara, i huvudsak uppehållande industristöd - ledde till en kraftig försämring av de offentliga finanserna. Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter motsvarade 1976 52 1/2 % av BNP, men hade 1982 stigit till 66 1/2 %. Gapet mellan avstannande intäkter och växande utgifter ledde till att den offentliga sektorns sparande som andel av BNP vände från 1,7 % 1977 till -5,0 % 1983.

Under 1980-talet har de offentliga utgifterna minskat i förhållande till BNP och underskottet från decenniets början förbytt i ett överskott. Detta har åstadkommit genom en sträng prövning av utgifterna för den statliga konsumtionen men är också ett resultat av att tillväxten och löneinflationen har ökat de offentliga inkomsterna.

Statens finanser

Statens ekonomi har påtagligt förbättrats under 1980-talet. Statens finansiella sparande, som förändrades från 1 1/2 % av BNP 1976 till -10 % 1982, beräknas för 1990 uppgå till 2 % av BNP.

Finanspolitikens avgörande betydelse i inflationsbekämpningen har berörts i det föregående. Möjligheterna för olika sektorer och delar av den statliga verksamheten att bidra till en långsammare utgiftstillväxt kommer att behandlas i det följande.

Vikten av att effektivisera den statliga verksamheten och att ompröva utgiftsprogram framgår bl.a. av de beräkningar som redovisades i vårens långtidsbudget. Enligt dessa beräkningar var det endast statsbudgeten som kunde förväntas ge ett positivt bidrag till den offentliga sektorns finansiella sparande under den aktuella perioden. Mot denna bakgrund är det naturligtvis angeläget att ge akt på och analysera stabiliteten i dessa överskott.

Budgetutvecklingen är avhängig den allmänna ekonomiska utvecklingen. Inkomstsidans utveckling är nära kopplad till ekonomins allmänna tillväxt. En mycket stor del av utgifterna styrs av automatiska bindningar till konsumentprisindex, lönenivå och ränteutveckling. Riksdagen har vid olika tillfällen uppmärksammat denna utgiftsautomatik. Det är uppenbart att i perioder av avsaknade tillväxt uppmärksamheten måste skärpas på de finansieringsproblem som skapas av automatiskt stigande statliga utgifter.

Bostadsministrernas förslag senare denna dag om ett nytt system för bostadsfinansiering skall ses mot denna bakgrund. Som en följd av stigande produktion av bostäder och bostadsstödet koppling till den allmänna räntenivån har utgifterna för stödet över statsbudgeten ökat mycket snabbt under senare år.

Det nuvarande finansieringssystemet som har fungerat i femton år, har med tiden fått alltmer framträdande brister i fråga om neutralitet mellan olika upplåtelseformer och paritet i fråga om utgifter för bostäder av olika ålder. Det nuvarande generella bostadsstödet kan också kapitaliseras när egnahem och bostadsrätter byter ägare och således öka säljarens förmögenhet. Därtill kommer den kraftigt ökande belastningen på statsbudgeten. De automatiska kostnadsökningarna är detta budgetår 5 miljarder kr. högre än föregående budgetår.

Förslaget innebär att nuvarande låne- och räntebidragssystem vid ny- och ombyggnad av bostadshus ersätts av ett system som bygger på en grundsubvention på 30 % som är lika för alla upplåtelseformer. Hela lånefinansieringen sker på den allmänna lånemarknaden. En del av låneräntorna omfördelas över tiden med hjälp av räntelån.

Med detta nya system för bostadsfinansiering skulle de statliga utgifterna för bostadsstödet minska. De statsfinansiella besparingar som görs på kort- och medellång sikt med det nya systemet innebär emellertid inte någon finanspolitisk åtstramning. Sparandet i ekonomin som helhet kan inte heller förväntas öka i detta tidsperspektiv.

Kommunernas ekonomi

Tyngdpunkten i den offentliga verksamheten har förskjutits i riktning mot kommunerna. Konsumtion och investeringar inom kommuner och landsting uppgår idag till ca 300 miljarder kr., dvs. drygt 20 % av BNP.

Omkring 85 % av de totala kommunala utgifterna finansieras med skattemedel - kommunalskatt eller statsskattefinansierade överföringar. Inte minst därför är det viktigt att sektorns tjänster utförs på ett professionellt och effektivt sätt.

I nationalräkenskaperna förutsätts produktiviteten i den offentliga sektorn vara oförändrad år från år. Studier av olika delområden ger en sammansatt bild, och det finns för närvarande inte några mått som speglar produktivitetsutvecklingen för sektorn som helhet. Det är viktigt att kommuner och landsting utvecklar sin förmåga att mäta produktivitetsutvecklingen. Sådana mätningar måste bli ett betydelsefullt hjälpmedel i förändringsarbetet. Kommuner och landsting har i samband med årets avtalsrörelse, tillsammans med vissa personalorganisationer, formulerat en gemensam målsättning om att förbättra produktiviteten med 2 % år 1990.

I Svenska kommunförbundets och Landstingsförbundets underlag till långtidsutredningen redovisas en bedömning av kommunernas och landstingens utveckling. Den visar att verksamheten skulle behöva byggas ut med i genomsnitt ca 1,6 % per år fram till 1995 för att uppfylla gjorda åtaganden. Kommunförbundets kalkyler visar vidare att de

nuvarande finansieringskällorna inte förslår för den beräknade volymutvecklingen. I kalkylerna har dock inte fullt ut beaktats möjligheterna till produktivitets- och effektivitetsförbättringar i verksamheterna.

Regeringen har i sin bedömning av de samhällsekonomiska resursernas fördelning vägt in den kommunala sektorns förutsättningar att rationalisera och ompröva befintlig verksamhet. En så kraftig utbyggnad av verksamheten som kommun- och landstingsförbunden räknat med är därför inte nödvändig för att tillgodose de behov som förbunden redovisat. En utbyggnad av den omfattningen skulle inte heller vara förenlig med samhällsekonomisk balans. Kommunernas och landstingens sammanlagda volymtillväxt måste tills vidare begränsas till högst 1 % per år.

En utredning har nyligen tillkallats för att belysa de kommunalekonomiska problemen. Utredningen skall bl.a. redovisa olika lösningar som innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total kommunal utdebitering på högst 30 kr. Utredningen skall behandla kommunernas samtliga finansieringskällor, däribland avgifter. Ökad avgiftstäckning kan vara en väg att reducera storleken på de skattefinansierade offentliga utgifterna, öka effektiviteten i resursanvändningen och därmed skapa utrymme för en sänkning av skatterna.

Den kommunala sektorns finansiella problem måste framför allt lösas genom omprövningar av befintlig verksamhet och förbättrad produktivitet. Skattehöjning är ingen framkomlig väg för 1990-talet.

För att hävda välfärden under 1990-talet måste tillväxten öka. Kommunerna har ett betydande ansvar i detta sammanhang. Investeringar i utbildning och infrastruktur är viktiga grundstenar i den politik som krävs. Barnomsorg samt hälso- och sjukvård är exempel på verksamheter som bidrar till att ge människor goda förutsättningar att delta i arbetslivet och samhällslivet i övrigt.

I sitt stöd till förnyelsen av den kommunala verksamheten bör följande principer vara vägledande:

- Kommunerna och landstingen åläggs inte nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera eventuella nya åtaganden med andra medel än höjda skatter.
- Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna resp. landstingen klargörs. Staten formulerar övergripande mål och decentraliserar ansvaret för verkställigheten ytterligare.
- Statliga riktlinjer som inte är nödvändiga för att trygga en likvärdig service för medborgarna tas bort.
- Statsbidragen ges en mer generell utformning.

Staten kommer alltmer att övergå till målstyrning av kommunal verksamhet. Samtidigt ställs väsentligt större krav på uppföljning av resultaten.

Genom de planerade reformerna för bl.a. äldreomsorgen och skolan får kommunerna helt nya förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet. En ny kommunallag kommer att ge kommunerna bättre förutsättningar att organisera sina verksamheter på ett ändamålsenligt sätt. En särskild

arbetsgrupp undersöker om det finns statliga regler eller normer som utgör hinder för utbyggnaden av barnomsorgen.

Civilministern kommer senare i dag att föreslå vissa ytterligare åtgärder för förnyelse av den offentliga sektorn. I ett planerat projekt i Örebro län skall samtliga kommuner, landstinget och den statliga regionala förvaltningen medverka för att pröva nya former för den offentliga sektorns organisation och verksamhet.

Socialförsäkringarnas ekonomi

Socialförsäkringarnas ekonomi är av strategisk betydelse för den ekonomiska utvecklingen i ett längre perspektiv. Transfereringarna till hushållen har under 1980-talet svarat för en stor del av de offentliga utgifternas ökning, medan den offentliga konsumtionen och framför allt de offentliga investeringarna stagnerat. Försäkringarnas utformning har också stor betydelse för arbetskraftsutbudet. Generellt sett verkar anknytningen till förvärvsinkomsterna stimulerande på arbetskraftsutbudet, men reglernas utformning och samspelet med andra ersättningar kan i viktiga fall motverka den arbetslinje som är grundläggande för välfärdspolitiken. Försäkringarna - inte minst det allmänna pensionssystemet - har också stor betydelse för det samhälleliga sparandet.

Socialförsäkringssektorns utgifter beräknas de närmaste åren öka som andel av BNP. Det finansiella sparandet inom sektorn sker i stort sett i allmänna pensionsfonden samt arbetsmarknadsfonden. Från 1982 till 1989 var pensionsutbetalningarna större än avgiftsinkomsterna, och en del av AP-fondens avkastning har fått tas i anspråk för att täcka de löpande pensionsutgifterna. ATP-avgiften höjdes den 1 januari 1990 med två procentenheter. Trots detta balanserar inte avgiftsinkomsterna och utbetalningarna i år.

I ett längre perspektiv pekar långtidsutredningens beräkningar på systemens växande anspråk. Huvudorsaken är den demografiska utvecklingen. En åldrande befolkning kommer att ställa stora krav på vård, omsorg och pensioner. Det ökade avgiftsbehov som denna utveckling skulle medföra understryker behovet av en omprövning av de offentliga utgifterna, inkl. socialförsäkringssektorns resursanspråk. Denna utveckling understryker också behovet av att utveckla de socialförsäkringar som är knutna till arbetet. Det krävs både för att få till stånd en bättre arbetsmiljö och en effektivare rehabilitering.

4.2 Reformen för ökad välfärd

Den offentliga sektorn spelar en avgörande roll för välfärden. Regeringens ambition är att hävda välfärden inom ramen för en politik som leder till att de offentliga utgifternas andel av BNP minskar. Detta ställer stora krav på ökad produktivitet och effektivitet samt på omprövningar av existerande utgiftsprogram. Skolan, äldreomsorgen, barnomsorgen samt hälso- och sjukvården är stora och för medborgarna viktiga verksamheter som bedrivs i offentlig regi. Inom dessa verksamheter och inom socialförsäkringsområdet pågår ett omfattande förnyelsearbete. Det

kommer att få betydande effekter både på resursanvändningen inom den offentliga sektorn och för utvecklingen i hela ekonomin. Prop. 1990/91:39

Skolan

Grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna är ett av de största verksamhetsområdena inom den offentliga sektorn. Många medborgare är direkt berörda, som elever, personal eller föräldrar. För dem blir skolans sätt att fungera ofta den mest påtagliga värdeämätaren på hur den offentliga sektorn fungerar.

Utbildning är viktig för att uppnå en rad olika samhällsmål. Utbildning ger den enskilde ett rikare liv samt förutsättningar för ett meningsfullt yrkesarbete och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Genom att ge alla människor tillgång till kunskaper och fortbildning under olika skeden i livet bidrar utbildning till rättvisa och utjämning. Den rörlighet, skicklighet och uppfinningsrikedom som grundas i skolning och kompetens är en förutsättning för den svenska ekonomins möjligheter att skapa välfärd i en allt hårdare internationell konkurrens.

Skolväsendet tyngs av en omfattande och detaljrik statlig reglering. Skolpolitiken riskerar därmed att stelna i regler och former för hur verksamheten skall utformas. Administrationen av skolan kan lätt komma att framstå som viktigare än innehåll och resultat.

Ansvarsfördelningen inom skolan är oklar. Många som arbetar i skolan, elever och föräldrar ställer sig frågan vem som har ansvaret för förhållanden eller brister i skolan. Intresset för villkoren i skolarbetet fokuseras ofta allt för lätt på storleken av och villkoren för det bidrag som staten beviljar för skolverksamheten.

De senaste åren har ett omfattande arbete pågått för att förändra styrningen av skolan. Syftet är att lägga ansvaret närmare verksamheten, hos kommunerna och i skolorna. Föräldrar, elever, lärare, skolledare och alla andra som arbetar i skolan skall få ett större inflytande, så att de kan bidra till att arbetet ger bättre resultat. Målen och riktlinjerna skall vara nationellt giltiga och garantera alla en likvärdig utbildning. Styrningen skall vara mål- och resultatorienterad och ansvaret för verksamheten skall vara tydligt.

Reformarbetet skall höja kvaliteten i skolans arbete och göra verksamheten effektivare. Behovet av förändringar och förbättringar har länge kunnat tillgodoses genom expansion. Denna väg står inte längre öppen. De resurser som redan finns måste därför användas bättre.

Statsrådet Persson kommer senare i dag att anmäla ett antal förslag till åtgärder med denna inriktning. Dessa omfattar bl.a. förändringar av skollagen, vilka tydliggör kommunernas ansvar, och ett nytt statsbidrags-system som får formen av ett finansiellt stöd som inte styr skolans organisation. Förslagen omfattar också riktlinjer för ett uppföljnings- och utvärderingssystem som skall ge riksdagen och regeringen en samlad bild av skolan, vilka resurser som satsas på den och vilka resultat som uppnås. Dessutom föreslås förändringar av den statliga skoladministrationen som innebär att kostnaderna för denna halveras.

Reformeringen av statsbidragssystemet innebär att man nu på lokal nivå kommer att kunna fatta mer rationella beslut om skolorganisationen. Statsbidragssystemet ger motiv till ett vardagligt rationaliseringsarbete på kommunal nivå.

Förutsättningar skapas för samverkan över skolforms- och kommungränserna samtidigt som hindren för att rationalisera den egna skollärovervakningsorganisationen och skolenhetsorganisationen avlägsnas.

Verksamhetsbesluten kommer således att tas av verksamhetsansvariga politiker, rektorer, lärare eller andra tjänstemän som har möjlighet att beakta de lokala förutsättningarna. Ett sådant decentraliserat beslutsfattande leder till ett effektivare resursutnyttjande.

Förslagen innebär genomgripande förändringar av den svenska skolan. Det kräver aktiva insatser från kommunerna själva. Genom att skapa förutsättningar för kommunerna att förändra verksamheten och prioritera insatser blir resultaten bättre.

Äldreomsorgen

Statsrådet Lindqvist har tidigare i dag lagt fram förslag om hur ansvaret för långvarig service och vård till äldre och handikappade skall fördelas mellan huvudmännen. Syftet med reformen är att skapa klara ansvarsförhållanden och ge organisatoriska förutsättningar för att, i enlighet med de mål riksdagen tidigare lagt fast för service och vård till äldre och handikappade, utveckla samhällets insatser inom dessa områden.

Samhällets utgifter för service och vård till äldre och handikappade är stora. För år 1989 beräknas de totala utgifterna för hälso- och sjukvård, hemtjänst, färdtjänst, kommunalt bostadstillägg m.m. till personer som är 65 år och äldre uppgå till närmare 75 miljarder kr. Till detta belopp kommer utgifterna för service och vård till yngre handikappade.

Genom att kommunerna nu föreslås få ett samlat ansvar för långvarig service och vård till äldre och handikappade skapas en mera ändamålsenlig organisation där den enskilde kan erbjudas vård utifrån sina behov. Genom att bygga ut stödet i det egna boendet bl.a. genom att kommunerna får en befogenhet att bedriva hemsjukvård i den enskildes hem, ges den enskilde möjlighet att bo kvar i det egna hemmet längre och flyttning till institution kan senareläggas eller undvikas. Att bo kvar i det egna hemmet och undvika det uppbrott som en flyttning innebär är ofta mycket positivt sett ur den enskildes perspektiv. Ur samhällets synvinkel är vård i det egna hemmet dessutom oftast billigare än institutionsvård bl.a. som en följd av att den enskilde själv svarar för kostnaderna för mat och boende och för övriga levnadsomkostnader.

Samordningen av de olika insatserna för service och vård till äldre och handikappade bör även kunna bana väg för rationaliseringar och kostnadsbesparingar, t.ex. genom samordning av inköp, mathållning, tvätt, fastighetsskötsel och övriga stödfunktioner. Likaså bör vissa rationaliseringar kunna göras inom administrationen.

De föreslagna förändringarna inom servicen och vården till äldre och handikappade innebär således både att servicen till den enskilde förbättras

genom en ökad samordning av och kontinuitet i samhällets insatser och att tillgängliga resurser kan utnyttjas på ett mera effektivt sätt. Prop. 1990/91:39

Socialförsäkringar

En av de viktigaste politiska uppgifterna under de närmaste åren inom socialförsäkringsområdet är att förändra försäkringarna så att de underlättar för individerna i deras strävan att delta i arbetslivet och leva ett aktivt liv. En annan mycket viktig uppgift är att bryta den snabba kostnadsutvecklingen.

Genom en aktiv rehabilitering som minskar behovet av långa sjukskrivningar och förtidspensioner kan utgifterna för socialförsäkringarna begränsas.

Det s.k. ohälsotalet (antalet ersatta dagar med sjukpenning, arbetska- desjukpenning och förtidspension i relation till antalet försäkrade) har en avgörande betydelse för utgiftstrycket inom systemen. Ohälsotalet har ökat dramatiskt under 1980-talet, från 39 dagar 1980 till drygt 49 dagar 1989. Detta har inneburit att en växande andel av samhällets resurser används till utgifter för sjuka och förtidspensionärer, vilket har inneburit betydande välfärdsförluster både för den enskilde och samhället.

Regeringen är fast besluten att bryta denna utveckling.

En viktig förändring under 1989 är att sjuktalet har minskat, medan antalet förtidspensioneringar har fortsatt att öka. Reviderade prognoser pekar på en fortsatt nedgång i sjuktalet under de närmaste åren.

Arbetsmiljökommissionen har under året avlämnat sitt betänkande. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag i början av nästa år, där också rehabiliteringsberedningens förslag kommer att behandlas.

Sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna reformeras så att de bättre medverkar till att ge människor hjälp att komma tillbaka till ett aktivt liv efter sjukdom eller förtidspension.

I lagen om allmän försäkring finns bestämmelser om att försäkringskassan skall vidta åtgärder för rehabilitering av bl.a. personer som fått ersättning för sjukhusvård under 90 dagar i följd. Denna 90-dagarsregel kan medverka till att det kan dra ut på tiden innan rehabiliteringsinsatser sätts in. Socialministern kommer därför inom kort att föreslå regeringen att i proposition till riksdagen föreslå att denna regel tas bort. Därigenom kommer möjligheterna till snabbt insatta rehabiliteringsinsatser att förbättras.

Från den 1 januari 1991 kommer försäkringskassorna att kunna utnyttja 400 milj. kr. för att i förening med en anpassning av landstingens resurser och verksamhet minska väntetiderna för den medicinska rehabiliteringen och därmed bidra till att uppfylla det mål som ställts upp angående en sänkning av det s.k. ohälsotalet.

Redan fr.o.m. den 1 juli 1990 har försäkringskassorna möjlighet att utnyttja 500 milj. kr. för att få till stånd en aktivare rehabilitering. Till detta kommer de omfattande resurser som Arbetslivsfonden kommer att förfoga över för insatser för förbättrad arbetsmiljö och rehabilitering.

Regeringens mål att ohälsotalet skall minska med två dagar budgetåret 1990/91 jämfört med 1989/90 motsvarar en utgiftsminskning på 2,8 miljarder kr. På längre sikt är målet att ohälsotalet skall minska med två dagar per år i fem år, vilket innebär en minskning av resursanspråken med över 10 miljarder kr.

Barnomsorgen

De offentliga kostnaderna för barnomsorgen uppgår till ca 27 miljarder kr. årligen. Staten och kommunerna svarar för vardera 45 % av kostnaderna, medan föräldrarna svarar för återstoden genom avgifter.

I dag finns ca 62 000 barn i den kommunala barnomsorgskön. Av dem är 47 000 över tolv månader. Under senare delen av 1980-talet har efterfrågan på plats i barnomsorgen ökat kraftigt. Den ökade invandringen och den högre sysselsättningsgraden under högkonjunkturen är viktiga förklaringar, men tyngst väger den oväntat stora ökningen av antalet födda. Antalet födda barn beräknas öka med 11 000 mellan 1989 och 1990 och födelsetalen beräknas vara höga under den närmaste femårsperioden. Detta får självklart stora effekter för efterfrågan på barnomsorgsplatser.

Flertalet kommuner kommer trots detta att uppnå målet om full behovstäckning 1991. Det vittnar om den vikt som lagts vid barnomsorgen vid statens och kommunernas beslut om resursanvändning.

Ett antal kommuner har emellertid inte kunnat fullfölja sina ansträngningar inom den angivna tidsramen. Förklaringen har i några fall samband med instabila majoritetsförhållanden, men väl så viktiga har praktiska hinder varit. Inte minst i storstäderna har de överhettade bygg- och arbetsmarknaderna vållat lokal- och personalbrist.

Under 1990 har staten ökat sina insatser för att uppnå målet genom att höja statsbidragen med 900 milj. kr. och genom att kraftigt öka antalet platser inom förskolläraryrket. Statsbidrag lämnas även till kommuner för alternativ barnomsorg under förutsättning att daghemmen drivs av en sammanslutning som antingen består av föräldrar, har anknytning till en ideell organisation eller erbjuder en speciell form av pedagogik.

Statsrådet Lindqvist har tidigare i dag förordat att regeringen skall föreslå riksdagen att statsbidrag även skall kunna ges till kommunerna för dag- och fritidshem som ägs och drivs av personalen i kooperativ form. Därigenom underlättas utbyggnaden till full behovstäckning, samtidigt som fler alternativ erbjuds föräldrarna.

Den viktigaste omedelbara uppgiften för insatserna på barnomsorgens område är att alla som vill skall kunna få en barnomsorgsplats. Inom den befintliga verksamheten är det emellertid viktigt att uppmärksamma möjligheterna till bättre användning av resurserna. Den genomsnittliga kostnaden för en plats i barnomsorgen är 70 000 kr., men genomsnittet döljer stora variationer i kostnaderna mellan kommunerna och mellan olika omsorgsformer. Variationerna pekar på stora möjligheter att effektivisera resursanvändningen genom utbyte av erfarenheter mellan kommuner och institutioner.

Inom sjukvården har resursanspråken successivt ökat under flera årtionden. Det är delvis en följd av befolkningens ändrade ålderssammansättning, men den viktigaste drivkraften har varit önskemålet att tillvarata de medicinsk-tekniska framstegen för att höja medborgarnas välfärd. Krämpor och handikapp som förr ledde till en oundviklig sänkning av medborgarnas livskvalitet kan nu åtgärdas. Den offentliga sjukvårdens ansträngningar att höja kvaliteten på sina tjänster har emellertid lett till ökade offentliga kostnader. De offentliga kostnaderna för sjukvården uppgår i dag till ca 90 miljarder kr.

Flera sjukvårdshuvudmän har inlett mer eller mindre omfattande försöksverksamhet som berör en rad olika aspekter av sjukvården, från förändringar av administrativa rutiner till nya former för samspelet mellan primärvård och specialiserade institutioner. Statsrådet Johansson har tidigare i dag lämnat förslag avsedda att underlätta den försöksverksamhet som organiseras i Kopparbergs läns landsting.

Regeringen har också för avsikt att möjliggöra försök med kommunalt huvudmannaskap för primärvården i två till tre landsting.

Regeringen avser att inom kort föreslå riksdagen en avreglering av patientavgifterna i den öppna vården. Inom ramen för ett högkostnads- skydd på högst 1 500 kr. föreslås landstingen få avgöra omfattning och struktur på avgifterna. Avgifterna bör därmed kunna användas som aktiva styrmedel. Avgiftssystemet kan härigenom anpassas till lokala förhållanden.

4.3 Regeringens resultatkrav på statsförvaltningen

En bärande tanke i den pågående reformeringen av den statliga budgetprocessen har varit att intensifiera dialogen mellan statsmakterna och myndigheterna om den statliga verksamhetens mål och resultat. Regeringen skall ställa upp mål för verksamheten och följa upp resultaten. Myndigheterna skall i sina anslagsframställningar för tre år framåt ge underlag för statsmakterna att precisera inriktning, mål och krav för verksamheten. Dessa mål fungerar som den måttstock gentemot vilken de uppnådda resultaten och de framtida resursbehoven prövas.

Genomförandet av den nya budgetprocessen sker i tre etapper. I den första etappen - budgetcykel 1 - ingår ca 40 myndigheter.

Koncentrationen på mål- och resultatstyrning samt uppföljning innebär att myndigheterna får ökad frihet att välja hur verksamheten skall bedrivas och att fördela medel för sin verksamhet. För att processen skall fungera är det emellertid nödvändigt att myndigheterna utvecklar metoder att redovisa vad de faktiskt uppnått. I denna process vilar också ett ansvar på regeringen att ställa krav på den information myndigheterna skall lämna. Myndigheterna kan också behöva metodstöd för att finna meningsfulla mått att precisera och mäta.

En systematiserad mål- och resultatdialog har inletts mellan departements- och verksamhetsledningar. Tyngdpunkten i regeringens arbete med de statliga verken kommer att förskjutas från behandling av myndigheternas

4.4 Reformen i statens ägande och förvaltning av egendom

Debatten och uppmärksamheten koncentreras ofta på den offentliga sektorns löpande utgifter och inkomster och den verksamhet dessa speglar. Den offentliga sektorn spelar emellertid också en väsentlig roll i ekonomin som ägare och förvaltare av betydande tillgångar. Sammantaget rör det sig om hundratals miljarder kr. Enbart fastighetsbeståndet - mark, byggnader och vägar - beräknas ha ett nukostnadsvärde av ca 250 miljarder kr. En effektivisering i förvaltningen av dessa tillgångar, vilken höjer den genomsnittliga avkastningen med någon procentenhet, får således påtagliga effekter för den offentliga sektorns finanser. Men förvaltningen av tillgångarna påverkar också hela ekonomins utveckling, både genom sin betydelse för det samhälleliga sparandet och genom den infrastruktur som offentliga investeringar tillhandahåller eller bidrar med.

Åtgärder för att effektivisera förvaltningen och ägandet spelar därför en central roll i det statliga förnyelsearbetet. De värdemässigt största tillgångarna i statlig fast egendom utgörs av fastigheter förvaltade av domänverket, televerket och vattenfallsverket samt det statliga vägnätet. Regeringen har bemyndigat mig att tillkalla en särskild utredare med uppgift att ta fram underlag dels för att fastställa mål för statens innehav och förvaltning av fastigheter, dels för att bedöma hur ändamålsenligt dessa frågor hanteras för närvarande. Utredaren skall vidare föreslå åtgärder för hur man skall kunna få till stånd en effektivare och aktivare ekonomisk hantering av fastighetsfrågor inom statsförvaltningen.

Syftet är att arbetet skall möjliggöra en formulering och precisering av målen för statens fastighetsinnehav. Vid sidan av de funktionella värden fastigheterna representerar för staten som brukare måste en viktig utgångspunkt för en sådan mål- och ansvarsbeskrivning vara att fastighetskapitalets värde skall vidmakthållas och utvecklas samt att värdetillväxten skall tas tillvara.

Inom regeringskansliet har inletts en översyn av styrningen av affärsverken inom kommunikationsdepartementets område.

De statliga affärsverken och aktiebolagen äger och förvaltar också betydande tillgångar, både reala och finansiella. Deras ansvarsområden och verksamhetsvillkor är mångskiftande, från monopol till stark internationell konkurrens, från att tillhandahålla kollektiva nyttigheter till att producera tjänster och varor på utpräglat kommersiella marknader.

Uppgiften att förvalta medborgarnas gemensamma kapital innebär emellertid att många företag och affärsverk ställs inför likartade frågor. Det gäller bl.a. vilka krav på affärsmässighet och avkastning som skall ställas och vilken ägarstruktur som bäst främjar en ändamålsenlig förvaltning och ett rationellt utnyttjande av statens tillgångar.

Mångfalden i arbetsvillkor innebär att svaren på frågorna kan variera beroende på företagets och verkens olika mål och uppgifter.

Regeringen har för avsikt att genom en utredning kartlägga de frågor

som har att göra med kraven på ökad effektivitet i statens förmögenhetsförvaltning. Syftet är i första hand att precisera vilka krav som av affärsrättsliga skäl bör ställas på affärsverk och företag inom olika områden, samt vilken roll staten skall ha som ägare av olika företag. De olika företagsformernas möjligheter och begränsningar bör prövas. Därmed får statsmakterna underlag för att fastställa en enhetlig strategi för den statliga kapitalhanteringen. En avvägning av denna mot relevanta samhällssekonomiska sektormål får göras i enskilda fall.

5 Riktlinjer för tillväxtpolitiken

5.1 Allmänna förutsättningar

Välfärden beror inte bara på dagens konsumtion utan även på de framtida konsumtionsmöjligheterna. För att god tillväxt och full sysselsättning skall kunna upprätthållas måste vi vårda oss om samhällets samlade tillgångar. Det gäller hushållens, företagens och den offentliga sektorns reala och finansiella tillgångar, men det handlar också om mänskligt kunnande, forskningsresultat, miljö- och naturresurser samt hälsotillstånd. Ett sammanfattande begrepp för dessa tillgångar är nationalförmögenheten.

Tillväxtpolitiken måste vara långsiktig till sin karaktär. Den är emellertid beroende av den kortsiktiga utvecklingen. Den låga tillväxt som svensk ekonomi för närvarande uppvisar är i väsentlig grad en följd av en alltför hög inflation. En generell ekonomisk politik inriktad på en effektiv bekämpning av inflationen är därför ett grundläggande inslag i regeringens tillväxtpolitik. Om inte kostnadsanpassningen fungerar och om inte förtroendet för den svenska växelkursen bevaras kan inte en tillräckligt stabil grund läggas för den långsiktiga utvecklingen. Omvänt sätter tillväxtperspektivet gränser för vilka kortsiktiga åtgärder som är möjliga att använda. Industristöd som konserverar föråldrade strukturer och generella efterfrågestimulanser som ger ytterligare bränsle åt inflationen är exempel från 1970-talet som inte manar till efterföljd.

Den svenska ekonomin har under efterkrigstiden genomgått en snabb strukturell omvandling. Kraven på en fortsatt strukturell anpassning kommer att vara starka under 1990-talet. Det sammanhänger bl.a. med den teknologiska utvecklingen och förändringarna i vår omvärld, inte minst den pågående integrationen i Västeuropa och det ökade ekonomiska utbytet med Östeuropa som sannolikt kommer till stånd. Men också behovet att höja produktiviteten och de tilltagande ambitionerna att värna miljön utgör starka drivkrafter.

En god ekonomisk tillväxt förutsätter att ekonomin smidigt anpassar sig till nya villkor och förändrade förutsättningar. Ineffektiv verksamhet måste få lämna plats för ny, effektiv och efterfrågad produktion. För att detta skall ske krävs bl.a. väl fungerande marknader. Också en väl fungerande offentlig sektor är som tidigare framhållits av stor betydelse för en god ekonomisk tillväxt.

Centrala element i regeringens tillväxtpolitik utgörs av:

- ett aktivt svenskt deltagande i den europeiska integrationen,
- insatser för avreglering och konkurrens i ekonomin och för att stimulera nyskapande och företagande,
- en energipolitik som gör det möjligt att långsiktigt trygga energiförsörjningen till konkurrenskraftiga priser,
- en väl utbyggd infrastruktur,
- en aktiv arbetsmarknadspolitik som underlättar anpassningen på arbetsmarknaden och är inriktad på att ta vara på individernas vilja och förmåga till arbete,
- en god arbetsmiljö, som tar tillvara arbetstagarnas resurser och motverkar utslagning från arbetslivet,
- stimulans till teknisk forskning och utveckling,
- ett bra utbildningssystem,
- ett rättvist skattesystem, som undanröjer snedvridningar och stimulerar en effektiv användning av arbete och kapital,
- en miljöpolitik som värnar människors hälsa och säkrar en uthållig användning av naturresurser,
- en aktiv regionalpolitik som bidrar till ett effektivt utnyttjande av produktiva resurser i hela landet,
- åtgärder för att stimulera sparandet så att ekonomins framtida produktionskapacitet kan säkras.

Välfärdens långsiktiga utveckling är beroende av hur *nationalförmögenheten* förvaltas. Begreppet nationalförmögenhet är värdefullt därför att det kan bidra till att vidga uppmärksamheten från årliga förändringar i ekonomisk tillväxt etc. till vad vi gör med våra samlade tillgångar. En hög och stabil tillväxt tillför landet nya resurser. Därmed förbättras möjligheterna att utveckla välfärden och öka nationalförmögenheten. De nya resurserna kan användas för de ändamål medborgarna bedömer mest angelägna, vare sig det gäller att bättre värna miljön, bygga för framtiden, öka den privata konsumtionen och fritiden eller att stärka de offentligt producerade tjänsterna i form av sjukvård, undervisning etc.

För att trygga den framtida konsumtionen kan det vara nödvändigt att begränsa den i dag. En hög konsumtion som finansieras med upplåning i utlandet eller genom en kraftig förslitning av realkapitalet eller av de arbetande och miljön är inte långsiktigt hållbar. Den kommer att kräva åtgärder för att återställas i framtiden.

Nationalförmögenhetens utveckling är därför viktig för den ekonomiska politikens utformning. En hållbar utveckling kan beskrivas som en utveckling där framtida generationer får ta över en nationalförmögenhet inkl. miljö- och naturresurser, som är minst lika stor som i dag, och som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra möjligheterna för framtida generationer att tillfredsställa sina. Att mäta storleken på nationalförmögenheten i denna vida bemärkelse är emellertid förenat med stora svårigheter. Regeringen avser mot denna bakgrund att utreda möjligheterna att närmare följa nationalförmögenhetens utveckling. Regeringen har tagit initiativ till att komplettera det ekonomiska beslutsunderlaget med information om vad som händer med naturen och miljön. Det har bl.a.

5.2 Förbättrad produktivitet

I långtidsutredningen görs, mot bakgrund av erfarenheterna från 1980-talet, en relativt försiktig bedömning av den framtida produktivitetstillväxten. Även på 1990-talet är det tillskott av produktiva resurser - inte en mer effektiv användning av befintliga resurser - som i första hand bedöms komma att bära upp tillväxten.

Det framgår emellertid av utredningens analys att det finns möjligheter att nå en högre produktivitetstillväxt. Detta markeras bl.a. av att produktiviteten i omvärlden beräknas öka påtagligt snabbare än i Sverige. Ett aktivt svenskt deltagande i den europeiska integrationen, skattereformen och tekniska landvinningar som mognar ut är alla faktorer som kan ge förutsättningar för högre produktivitetstillväxt.

Att främja en högre ekonomisk tillväxt är ett centralt mål för regeringens ekonomiska politik. Dels måste produktiva resurser mobiliseras och skapas. Dels måste ekonomin fungera på ett sådant sätt att resurserna kan komma till effektiv användning.

Mellan produktivitetens utvecklingen och lönebildningen finns ett viktigt samspel. Den kostnadsanpassning som kan uppnås genom stabiliseringsavtal på arbetsmarknaden skapar förutsättningar för de investeringar och den framgångsrika strukturomvandling som krävs för att förbättra produktiviteten. Denna produktivitetens utveckling är i sin tur en förutsättning för att avtalen skall kunna ge reala förbättringar av de arbetandes köpkraft.

För att studera produktivitetens utveckling i svenskt näringsliv och komma med förslag till åtgärder för att höja denna tillsatte regeringen hösten 1989 en produktivetsdelegation (dir. 1989:19). I delegationens uppgifter ingår bl.a. att studera hur arbetsorganisation och arbetsmiljö påverkar produktiviteten.

Regeringen har uppdragit åt delegationen och arbetslivsfondens styrelse att i samarbete utforma förslag till riktlinjer för produktivetsbefrämjande aktiviteter som når ut brett i hela arbetslivet. Regeringen har för avsikt att återkomma till frågan om produktivetsfrämjande åtgärder med utgångspunkt i vad som framkommit i detta arbete.

5.3 Skattepolitiken

Ett rättvist och enkelt skattesystem

Sverige genomför nästa år en mycket genomgripande skattereform. Den ger oss ett enklare och mer rättvist skattesystem och medför att hushållens och företagens agerande i större utsträckning kommer att styras av vad som är samhällsekonomiskt rationellt. Samtidigt minskar reformen påtagligt utrymmet för skatteplanering och skatteflykt. Reformen kommer att bidra dels till en samhällsekonomiskt mer effektiv användning av arbetskraft och kapital, dels - och särskilt på längre sikt - till en ökning

av det samlade utbudet av arbete och kapital. Därmed bidrar skattereformen till en högre tillväxt. Prop. 1990/91:39

Skattereformen är också en avgörande förutsättning för ett trendbrott i lönebildningen 1991 och 1992. Genom att progressiviteten dämpas krävs en väsentligt mindre ökning av de nominella lönerna för att uppnå en given löneökning efter skatt. Ett ökat utbud och en mer effektiv användning av arbete och kapital bidrar till att dämpa prisökningarna. Även på detta sätt bidrar skattereformen till lägre löneökningar och lägre inflation, vilket förstärker de positiva effekterna på den ekonomiska utvecklingen.

Skattesystemet och den internationella integrationen

Ekonomins långsiktiga utveckling är beroende av att skattepolitiken utformas med hänsyn till den internationella integrationen. Oavsett vad de pågående handelspolitiska förhandlingarna inom GATT och mellan EFTA och EG leder till kommer denna integration att öka. Nationsgränserna blir allt mindre betydelsefulla ur ekonomisk synvinkel. Kapital, arbete, varor och tjänster kan i allt större utsträckning anpassa sina rörelser till skatteförhållanden i olika länder. Skattereglerna i ett litet land som Sverige måste därför utformas med hänsyn till sina internationella återverkningar.

Den nya företagsbeskattningen skapar goda skattemässiga villkor för företagandet i Sverige, utan att intäkterna från beskattningen minskar. Skattesatsen på 30 % hör till de lägsta inom OECD-området. Företagen behåller därtill vissa reserveringsmöjligheter baserade på storleken på det egna kapitalet, vilket normalt inte förekommer i omvärlden. Företagsbeskattningen bör därför bidra till att företagen i högre grad förlägger sin produktion till Sverige. Därtill kan den låga skattesatsen medföra att vinstmedel redovisas i Sverige i ökad utsträckning.

Den nya beskattningen av arbete är väsentligt bättre anpassad till förhållandena i omvärlden än de tidigare reglerna. Den förhållandevis stora sänkningen av marginalskatterna i Sverige är en förändring i linje med förhållandena i andra länder. Genom skattereformen sänks den högsta marginalskatten från uppskattningsvis ca 72 % 1989 till ca 50 % 1991.

Regeringen anser det angeläget att skattereformen inte urholkas genom höjningar av skatten på arbete. Regeringen har därför gett den kommunalekonomiska utredningen i uppdrag att redovisa lösningar som innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total utdebitering (exkl. församlingsskatt) på högst 30 kr. per skattekrona.

Den nya kapitalbeskattningen innebär att den tidigare höga beskattningen av banksparande och utdelningsinkomster väsentligt sänks. Samtidigt blir det avsevärt mindre fördelaktigt att låna. Kapitalbeskattningen kommer också att behandla alla typer av kapitalavkastning på ett förhållandevis likvärdigt sätt. Därmed undviks skatteplanering och andra snedvridningar som orsakas av olikformiga regler. Skattesatsen för

Skatteuttagets nivå

Skatteuttaget bestäms på sikt av omfattningen på de offentliga utgifterna. Sedan 1982 har de offentliga utgifterna sjunkit som andel av BNP. Skattetrycket har samtidigt ökat mätt som skatters och avgifters andel av BNP. Den offentliga sektorns finanser har därmed förstärkts. Sedan 1982 har trenden med snabbt ökande underskott i statens budget brutits.

Det samlade skatteuttaget motsvarar i år ca 56 % av BNP i Sverige. Under 1991 beräknas det minska något. I EG är det genomsnittliga skatteuttaget kring 40 %. Att skatteuttaget i Sverige är högre än i andra länder är främst ett uttryck för våra höga ambitioner när det gäller välfärd och fördelning samt det sätt på vilket vi valt att organisera och finansiera välfärdspolitiken.

Det samlade skattetrycket bör inte höjas ytterligare, eftersom det skulle försvåra våra möjligheter att återskapa styrka i den svenska ekonomin och försämlra betingelserna för en god ekonomisk tillväxt. På sikt bör skatteuttaget minskas.

En förutsättning för ett sänkt skatteuttag är att den offentliga utgiftskvoten pressas ned. Detta förutsätter att de offentliga utgifterna växer i långsammare takt än bruttonationalprodukten. Finanspolitiken har under 1980-talet bidragit till en sådan nedpressning och återställt balansen i statens finanser. Regeringens ekonomiska politik är inriktad på att ytterligare minska de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten. Tillkommande offentliga utgifter vid nya åtaganden eller som en följd av befintliga regelsystem måste finansieras genom ökad effektivitet och genom omprövningar inom den offentliga sektorn.

5.4 Energipolitiken

Tillgång på billig energi har varit en viktig förutsättning för den svenska ekonomins snabba tillväxt under 1900-talet. För delar av den svenska industrin är beroendet av energi mycket stort. Energifrågorna spelar också en avsevärd roll för hushållens ekonomi.

Produktionen och användningen av energi har betydande miljöeffekter. Riksdagen har fattat beslut om att avveckla kärnkraften med början år 1995, att skydda de outbyggda norrlandsälvarna samt att inte öka koldioxidutsläppen. De samhällsekonomiska effekterna av dessa beslut har belysts i bl.a. långtidsutredningen. Regeringen bedömer att de tre besluten sammantagna inte är förenliga med de övergripande mål riksdagen uppställt.

Sambandet mellan förutsättningarna för energitillförsel och den svenska industristrukturens utveckling är påtagligt. Vid beslut om energipolitikens inriktning måste stor hänsyn tas till den industri som är beroende av energins pris för sin konkurrenskraft. Dessa hänsyn måste vara av två slag. I ett kort perspektiv gagnar det varken industrin eller energiproducenterna att föregripa marknadens förändringar i kostnadsstrukturen. I ett

längre perspektiv bör näringslivets struktur anpassas så att produktionen inriktas på varor och tjänster för vilka Sverige har goda förutsättningar att konkurrera med andra länder.

Energins nyckelroll på olika områden understryker vikten av en fungerande energimarknad utan direkt statlig inblandning i prisbildningen. Då kommer prisbildningen liksom hittills att ske på marknadens villkor, så att energin utnyttjas på ett samhällsekonomiskt rationellt sätt. Genom en marknadsprissättning som återspeglar kostnadsutvecklingen får kraftföretagen täckning för sina långsiktiga kostnader och en rimlig avkastning på sina investeringar. Priset på energi måste även ge användarna besked om de olika energislagens belastning på miljön.

Priset spelar också en nyckelroll för en effektiv användning och hushållning. En fungerande marknad ger användarna impulser att vidta energibesparande åtgärder.

När det gäller energipolitikens inriktning måste vidare de diskussioner som förs om en ökad integration av de europeiska elmarknaderna beaktas.

Kärnkraftavvecklingen skall genomföras till år 2010 och framtidens energisystem byggas upp genom ett långsiktigt arbete, som kräver bred samverkan i samhället. Det kommande energipolitiska beslutet måste stå sig över valperioderna för att ge goda planeringsförutsättningar för industri, hushåll, kraftproducenter och myndigheter. Det är därför enligt regeringens uppfattning angeläget att omställningen av energisystemet kan genomföras i ett brett och stabilt parlamentariskt samförstånd.

5.5 Europapolitiken

En av de viktigaste förutsättningarna för den svenska ekonomins långsiktiga utveckling är den ökade integrationen i Europa.

Integrationen i Västeuropa

Förhandlingarna mellan EFTA och EG om ett gemensamt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde befinner sig i ett intensivt skede. Målet är att nå en bred uppgörelse om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer samt om angränsande samarbetsområden som miljö, sociala aspekter och forskning. Sverige eftersträvar en överenskommelse om åtgärder som syftar till att utjämna sociala och regionala skillnader inom hela EFTA-EG-området. Det är väsentligt att förhandlingarna bedrivs så att ett avtal kan träda i kraft den 1 januari 1993, samtidigt som EG etablerar den inre marknaden.

Integrationen kommer att få avsevärda följder både för den svenska ekonomin och för vår lagstiftning. Det svenska regelsystemet är på många punkter redan i dag väl förenligt med EGs regler, men ett betydande lagstiftningsarbete återstår.

Viktigast ur ekonomisk synvinkel är den kraftiga impuls till den ekonomiska utvecklingen som en nära anknytning till den västeuropeiska marknaden kommer att ge. Ett avtal mellan EFTA och EG kommer att få starkt positiva effekter på den svenska ekonomin. Den allmänt ökade

konkurrensen på både varu- och faktormarknaderna tvingar fram ett bättre utnyttjande av produktionsmedlen. Konkurrensen kommer också att utöva ett starkt tryck på inhemska priser och kostnader.

Den svenska varuproduktionen har vunnit sin konkurrenskraft genom att under lång tid hävda sig gentemot utländska konkurrenter, både på export- och hemmamarknaderna. Tjänstesektorn har däremot i stor utsträckning varit skyddad. Integrationen har förutsättningar att leda till särskilt stora effektivitetsvinster just i denna sektor. Enligt EG-kommissionens beräkningar kommer t.ex. integrationen av de finansiella marknaderna att kunna ge ett betydande bidrag till ekonomiernas tillväxt. Det finns anledning att räkna med liknande effekter för svenskt vidkommande.

En bred majoritet i Sveriges riksdag är enig om att ett svenskt medlemskap inte är ett mål för de förhandlingar med EG som nu pågår. EG har också i olika sammanhang uttalat att någon utvidgning inte kan aktualiseras förrän efter 1993, dvs. efter det att den inre marknaden är genomförd.

De snabba förändringarna i Europa som helhet kan emellertid öppna perspektiv för nya ekonomiska och andra samarbetsformer i framtiden. Möjligheterna till avspänning och de säkerhetspolitiska alliansformernas utveckling hör till de faktorer som i en samlad bedömning påverkar förutsättningarna för ett svenskt medlemskap i EG.

Omvälvningarna i Central- och Östeuropa

Omvälvningen i Central- och Östeuropa har under loppet av ett år väsentligt förändrat perspektiven på det ekonomiska samarbetet inom Europa. Centralplaneringen har inte bara lett till en svag välståndsutveckling i öst utan även till reglerade och begränsade ekonomiska relationer såväl inom östblocket som över blockgränsen. På längre sikt kommer frigörelsen i Central- och Östeuropa att leda till ökad konkurrens och produktivitet, vilket bidrar till högre välstånd för Europa i dess helhet.

I detta längre perspektiv är det sannolikt att förändringarna kommer att få stor betydelse för arbetsdelningen och specialiseringen i Europa. De lägre arbetskraftskostnaderna i Central- och Östeuropa kommer att göra sig gällande, vilket skärper kraven på strukturomvandling i väst. När reformeringen väl kommit igång kommer det också att krävas en mycket omfattande import av realkapital. Detta torde skapa möjligheter även för svenskt vidkommande.

Utvecklingen i Central- och Östeuropa öppnar nya möjligheter för den svenska ekonomin. En ökad roll för östeuropeisk lågprisproduktion betyder billigare varor för konsumenterna. Samtidigt skapar de stora omställningsbehoven marknader för svensk export. Hur stora dessa effekter blir är emellertid svårt att avgöra. De är beroende av hur snabbt och framgångsrikt de forna planekonomiernas anpassning till marknaden går, men också av hur svensk industri kan hävda sin konkurrenskraft och anpassa sig till de nya förhållandena.

Själva övergången till marknadsekonomi kommer dock att bli smärt-

sam. Redan under 1989 inleddes omfattande hjälpinsatser från OECD-länderna. Denna hjälp avsåg i första hand Polen och Ungern men utsträcktes under 1990 även till Tjeckoslovakien, Bulgarien, Jugoslavien och Östtyskland. I budgetpropositionen 1990/91 föreslog regeringen ett treårigt program för insatser i Central- och Östeuropa. Programmet uppgår till en miljard kr. Medlen skall i första hand gå till kunskapsöverföring och insatser för miljön och skall utformas så att insatsen stöder strävanden till demokratisering och ekonomiska reformer. Sverige kommer också att lämna bidrag till utvecklingen i Central- och Östeuropa genom medlemskapet i den nya Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, vars grundkapital kommer att uppgå till 10 miljarder ECU.

5.6 Investeringspolitiken

De totala bruttoinvesteringarna i Sverige har ökat med över 25 % sedan 1986. Denna kraftiga tillväxt i bruttoinvesteringarna nådde sin kulmen 1989 då investeringarna ökade med 9 1/2 %. I år beräknas ökningstakten dämpas till 3 %. Utvecklingen av de statliga affärsverkens investeringar går dock åt motsatt håll. Bakgrunden till den dämpade investeringsutvecklingen är att vinstmarginalerna i näringslivet nu pressas. Det beror i huvudsak på den pågående konjunkturförsvagningen, orsakad främst av de höga löneökningarna, men också på den svaga produktivitetsutvecklingen.

Avgörande för investeringarnas långsiktiga utveckling är den förväntade lönsamheten. I en allt mer internationaliserad ekonomi är det lönsamheten för investeringar i Sverige i jämförelse med avkastningen på investeringar i andra länder som har betydelse. I längden kan inte lönsamheten i det svenska näringslivet vara lägre än i omvärlden. Det huvudscenario för utvecklingen på 1990-talet som skisseras i långtidsutredningen - och som innebär en genomsnittlig årlig tillväxt på drygt 2 % - förutsätter att näringslivets investeringar relativt snabbt återhämtar sig och att den höga investeringsvolymen från 1980-talets slut bibehålls. En nedgång med drygt 2 % i de samlade investeringarna kan nu förutses för 1991. *Industrins investeringar* beräknas minska med avsevärt mer. Även 1992 bedöms investeringstillväxten i industrin vara svag eller negativ.

Ökade *infrastrukturinvesteringar* utgör en viktig del i den tillväxtfrämjande politiken. Regeringen har tagit initiativ till ett betydande arbete för att kartlägga behoven på området och initiera åtgärder.

Omfattande investeringar har gjorts för att bygga ut och modernisera telekommunikationssystemet. I de övergripande mål som fastställdes för trafikpolitiken 1988 fastslog riksdagen att en effektiv konkurrens mellan trafikutövare och transportsystem skall förenas med en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. En ny järnvägspolitik lades fast. Den innebar att statens järnvägar (SJ) delades upp i ett affärsverk - SJ - med ansvar för tågtrafiken och en myndighet - banverket - med ansvar för infrastrukturen. För SJ fastställdes en rekonstruktionsplan med sikte på att verket skall uppnå en vinst på 500 milj.kr. år 1992.

Sammantaget innebar det trafikpolitiska beslutet ett resurstillskott till vägar-, järnvägar och kollektivtrafik på ca 3,5 miljarder kr. under budgetåren 1988/89 och 1989/90. Genom riksdagens beslut våren 1990 om anslag till järnvägar, vägar och kollektivtrafik ökade dessa anslag med närmare 1,7 miljarder kr. till totalt närmare 15,8 miljarder kr. för budgetåret 1990/91.

Regeringen tillkallade tidigare i år tre förhandlare - en för Stockholms-, en för Göteborgs- och en för Malmöregionen - med uppdrag att med berörda parter utarbeta överenskommelser som skall syfta till att genom åtgärder i det samlade trafiksystemet i dessa regioner, förbättra deras miljösituation och skapa bättre förutsättningar för deras utveckling. Överenskommelserna skall i första hand omfatta perioden fram till år 2000 och skall redovisas senast den 15 januari 1991.

Det är regeringens bedömning att omfattande investeringar och moderniseringar snabbt kommer att bli nödvändiga; det gäller inte minst kollektivtrafikens kvalitet och kapacitet. Regeringen avser att förelägga riksdagen förslag om finansiella insatser för att möjliggöra sådana åtgärder. Finansieringen bör utformas så att storstädernas problem löses med storstädernas egna resurser och inte belastar övriga delar av landet. Finansieringen bör vidare vara sådan att den understöder den eftersträva- de regionala utvecklingen och minskar överhettningproblemen i storstadsområdena.

I den näringspolitiska propositionen våren 1990 föreslog regeringen inrättandet av en infrastrukturfond. Syftet med fonden var att åstadkomma en snabbare utbyggnad av angelägen infrastruktur inom järnvägs- och kollektivtrafikområdena än vad som är möjligt inom ramen för ordinarie anslag. Riksdagen ansåg att regeringen borde återkomma med bl.a. närmare precisering av användningen och administrationen av anslaget. Regeringen kommer att till vårriksdagen lämna förslag om hur investeringarna i infrastrukturen skall kunna stärkas och utnyttjas till gagn för konkurrenskraften.

För att undersöka möjligheterna till järnvägsutbyggnad i Mälardalen har regeringen tillsatt en särskild förhandlingsman. Vidare har regeringen gett banverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till finansiering av Arlandabanan. Förhandlingar genomförs med Danmarks regering om fasta förbindelser över Öresund.

Besluts- och planeringssystemet för transportsektorns infrastruktur är i dag sektorindelad. En bättre samordning av investeringsplaneringen är nödvändig. Transportrådet kommer under hösten att lämna förslag om hur detta skall kunna ske. Planeringen behöver genomföras på ett sätt som gör det möjligt att identifiera och genomföra större sammanhållna projekt med utgångspunkt från att en viss transportsträcka täcks. En sådan planering bör också kunna ge förutsättningar för att skapa ett ökat engagemang i projekten från andra intressenter än staten.

De stora behoven på området reser frågan om hur en finansiering som är förenlig med den ekonomiska politikens krav skall kunna utformas. I den näringspolitiska propositionen våren 1990 konstaterade regeringen att resursbehovet för vägar, järnvägar och kollektivtrafik

under 1990-talet vida överstiger de resurser som kan erhållas via statsbudgeten. Satsningar på infrastruktur ger emellertid positiva effekter för fler än dem som genomför investeringen. Dessa investeringar kan därför inte överlätas helt åt privat finansiering, utan offentlig finansiering måste också komma ifråga. Den strama finanspolitiken förutsätter dock att utrymme skapas för sådana satsningar genom en omprövning av andra offentliga utgifter.

Å andra sidan kan enskilda objekt ha en sådan företagsekonomisk lönsamhet att det är rimligt att finna former för att låta näringslivet bidra till infrastrukturens utveckling. Regeringen har beslutat utreda formerna för avgiftsfinansiering och näringslivsmedverkan på vägarnas och järnvägarnas område.

De utredningsuppdrag som redovisats ovan ger underlag för regeringen att under våren 1991 lämna en samlad redovisning av vad som kan åstadkommas under de närmaste åren och hur detta skall finansieras.

Under senare år har *svenska företags investeringar i utlandet* vuxit kraftigt, särskilt inom tjänstesektorn. Någon motsvarande ökning av utländska företags investeringar i Sverige har inte ägt rum. Denna utveckling är till viss del ett uttryck för att svenska företag stärker sin position på den internationella marknaden, vilket på sikt gagnar även den hemmabaserade verksamheten. Den höga investeringsnivån de senaste åren är också en "engångsanpassning" till följd av avvecklingen av valutaregleringen i kombination med att brist på arbetskraft försvårat expansion inom landet.

Men det kan inte uteslutas att obalansen i investeringsflödena har förklaringar som är mer bekymmersamma. Den snabba kostnadsökningen är en sådan faktor. Det finns också betydande asymmetrier mellan de svenska och internationella regelverken och villkoren i övrigt vad gäller utländska etableringar och förvärv. Dessa asymmetrier medför risker för stora och bestående flöden under lång tid.

De regelverk som påverkar var investeringarna sker måste utformas så att de motverkar risken för att stora bytesbalansunderskott kombineras med betydande kapitalutflöden under en lång tid. Ingående investeringar i Sverige kan dessutom utgöra ett värdefullt bidrag till industriell kunskapsuppbyggnad. De svenska reglerna avseende utlänningars köp och förvärv av svenska företag bör anpassas till den internationella utvecklingen. Därigenom undanröjs också risken för att den svenska lagstiftningen kan åberopas som grund för diskriminering av svenska företag utlomlands.

Sysselsättningen inom *byggsektorn* har ökat kontinuerligt de senaste åren. Denna bransch svarar nu för ca 6 1/2 % av den totala sysselsättningen i landet. Byggnadsinvesteringarna utgör drygt hälften av de totala bruttoinvesteringarna. Den markanta konjunkturedgången inom industrin har hittills inte haft någon motsvarighet i byggsektorn. Mot bakgrund av den överhettning som under flera år präglade byggsektorn har ett antal åtgärder vidtagits för att begränsa den totala efterfrågan på byggande och samtidigt bereda utrymme för nyproduktion av bostäder. En viss avmattning av näringslivets byggverksamhet har ägt rum. Bristen på arbetskraft, som varit påtaglig inom denna sektor, har avtagit något.

Det finns emellertid ingen anledning att i dag genomföra några generella lättnader i de regler som gäller.

I Stockholms län med undantag av Norrtälje och Södertälje kommuner utgår i dag en investeringsskatt på 30 % för annat byggande än bostäder och industrier. Det finns anledning att vidga detta undantag till att gälla även Nynäshamns kommun fr.o.m. den 1 januari 1991. En sådan ändring kommer därför inom kort att föreslås riksdagen.

5.7 Arbetsmarknadspolitiken

Överhettningstendenserna på arbetsmarknaden har mattats av under loppet av 1990. Antalet kvarstående lediga platser, som är en indikator på hur bristen på arbetskraft utvecklas, har sjunkit. Arbetslösheten har ökat, men är alltså mycket låg. I vissa delar av landet, främst inom storstadsområdena, är överhettningstendenserna fortfarande påtagliga. Det står emellertid klart att efterfrågan på arbetskraft nu dämpas inom såväl näringslivet som den offentliga sektorn.

Arbetsmarknadspolitiken är en viktig del av den ekonomiska politiken i stort. En ekonomisk politik som är inriktad på att dämpa inflationen och stimulera produktiviteten och tillväxten kräver en väl fungerande arbetsmarknad.

Arbetsmarknadspolitikens traditionella uppgift är att mildra målkonflikten mellan inflation och arbetslöshet. Det sker genom att arbetsmarknadspolitiken, men även arbetslivspolitiken, påverkar arbetskraftsutbudet, utnyttjandet av arbetskraften och anpassningen på arbetsmarknaden.

Inom arbetslivspolitiken kommer åtgärder att vidtas för att förbättra arbetsförhållandena och arbetsmiljön för de anställda. En förändrad arbetsorganisation och ett vidgat arbetsinnehåll gör att arbetstagarnas resurser tas till vara på ett bättre sätt. Detta innebär också att utslagningen från arbetslivet minskar. En god arbetsmiljö med mindre sjukfrånvaro och färre arbetsskador ökar inte bara produktiviteten på arbetsplatsen utan stärker också individens välfärd och bidrar därmed till en ökad välfärd i samhället.

Arbetsmarknadspolitiken har under 1980-talet i ökad utsträckning inriktats på att underlätta näringslivets expansion och tillväxten i ekonomin. Ansträngningarna har avsett att ytterligare öka flexibiliteten på arbetsmarknaden för att på så sätt motverka den tilltagande bristen på arbetskraft. Ytterligare insatser har också gjorts under det senaste året för att förbättra arbetsmiljön, förnya arbetslivet och minska utslagningen från arbetsmarknaden. Arbetslinjen har betonats kraftigt.

Tyngdpunkten i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har förskjutits från efterfrågepåverkande till förmedlande och utbudsstimulerande åtgärder. Insatserna har i ökad utsträckning inriktats på att öka arbetskraftsutbudet, höja arbetskraftens kompetens och förbättra den yrkesmässiga rörligheten på arbetsmarknaden. Det betyder att platsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering fått ökad vikt.

De utbudsstimulerande åtgärderna har också vidtagits för att motverka inflationsdrivande brist på arbetskraft och för att höja produktiviteten.

Skattereformen är i detta sammanhang mycket viktig. Åtgärder som flexibel semester, rörlighetsstimulanser, snabbare "utslussning" av flyktingar, kraftigt ökade insatser för rehabilitering, effektivare sjukförsäkring, slopande av förtidspension av arbetsmarknadsskäl, lönebidrag för förtidspensionärer och radikalt minskade marginaleffekter för ålderspensionärer som väljer att arbeta extra kan också sammantagna förväntas ha starkt positiva effekter på arbetskraftsutbudet. Åtgärderna kommer att öka de redan sysselsattas arbetsutbud, öka antalet sysselsatta (bl.a. bland sjukskrivna, förtids- och ålderspensionärer samt flyktingar) och frigöra arbetskraft från lågproduktiv verksamhet.

För att öka arbetskraftsutbudet och stimulera den ekonomiska tillväxten, men också för att motverka arbetslöshet och utslagning på arbetsmarknaden, kommer åtgärder som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt att få en ökad strategisk betydelse de närmaste åren.

Den ökning av arbetslösheten som ägt rum under den senaste tiden har skett från en mycket låg nivå. Ökade medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder är därför inte motiverade för närvarande. En hög beredskap måste emellertid hållas för att kunna möta en snabb förändring av läget. Regeringen avser att inom kort föreslå riksdagen vissa åtgärder för att öka effektiviteten i användningen av de medel som står till arbetsmarknadsverkets förfogande. Detta bör ske genom omdisponeringar av medlen för sysselsättningsskapande åtgärder till främst arbetsmarknadsutbildning.

Åtskilliga friställningar bör kunna undvikas genom att utveckla de anställdas kompetens. Därigenom förbättras deras ställning inom företaget och på arbetsmarknaden samtidigt som företagets samlade kunnande förbättras. Bidraget till utbildning i företag vid risk för permittering eller uppsägning bör därför återinföras. Detta kan ske inom ramen för existerande resurser.

5.8 Utbildning och forskning

På lång sikt är forskning och utbildning avgörande för produktivitetstillväxten. För att kunna tillgodogöra sig ny teknologi och tekniska landvinningar samt för att möjliggöra en specialisering i Sverige gentemot utlandet spelar kunskapsnivån en avgörande roll. Ett exempel är de stora infrastrukturinvesteringar som gjorts på telekommunikationernas område. För att dessa skall kunna nyttiggöras i näringslivet, och ge god avkastning, är det väsentligt att de framsteg som fortlöpande görs inom informationsteknologin omedelbart tas tillvara inom både naturvetenskaplig och teknisk utbildning.

Regeringen har i den forskningspolitiska propositionen (1989/90:90) föreslagit åtgärder för att öka och förbättra den vetenskapliga produktionen inom olika områden. En viktig utgångspunkt i propositionen är att statens stöd till forskning och utveckling i första hand skall avse grundforskning. Den grundläggande kunskapsbildningen är ett samhällsintresse som utan en betydande offentlig finansiering kommer att bli underdimensionerad. Näringslivets roll gäller framför allt den mer tillämpade forskningen och utvecklingsarbetet.

En viktig del i regeringens forskningspolitik är en väl fungerande och rätt avvägd forskarutbildning. Den har betydelse för såväl forskning inom olika områden som för högskoleutbildningens kvalitet.

Kvaliteten inom delar av sektorforskningen behöver höjas. Ett område som har högsta prioritet är miljöinriktad forskning för att trygga industriell tillväxt och en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Materialteknik är ett nyckelområde i den tekniska och industriella utvecklingen. Forskning inom detta område skall stimuleras bl.a. genom tvärvetenskapliga konsortier omfattande flera högskolor.

Det är av särskilt intresse att internationell samverkan kan öppna nya vägar till en högre kunskapsnivå och snabbare idéutveckling. En tyngdpunkt i regeringens forskningspolitik för 1990-talet är forsknings-samarbetet med EG.

Sverige har i kvantitativa termer ett väl utbyggt utbildningssystem. Det finns dock brister. Många ungdomar måste gå igenom en arbetsmarknadsutbildning kort efter att de lämnat ungdomsskolan. Inte heller inom den högre utbildningen har dimensioneringen svarat mot samhällets behov. Analyser för långtidsutredningen talar om en brist på civilingenjörer under praktiskt taget hela efterkrigstiden.

UHÄ fick genom beslut i maj 1988 och mars 1989 regeringens uppdrag att utreda behovet av högskoleutbildade fram till år 2000. I oktober 1989 överlämnade UHÄ sin slutrapport Högskoleutbildningens framtida dimensionering och sina förslag med anledning av rapporten. I budgetpropositionen 1990 angav regeringen att dess ställningstaganden till de långsiktiga förslagen till högskolans dimensionering fick anstå tills vidare. Utbildningsutskottet anförde i sitt betänkande (1989/90:UbU18) att dimensioneringen är av stor betydelse för den framtida utvecklingen och att ytterligare analys bör göras i så god tid som möjligt.

I propositionen 1988/89:65 om Utformningen av högskolepolitiken redovisade regeringen förslag om styrning och planering av högskolans verksamhet. I propositionen föreslogs bl.a. övergång till treårsbudgetering och ändringar till flexibla anslags- och dimensioneringssystem. Inom högskolan pågår för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete för att besluten skall kunna genomföras inför budgetåret 1993/94.

I propositionen fastslogs också som mål för högskoleutbildningens kvalitet att den skall vara *hög* och *likvärdig*. Med hög kvalitet avses i detta sammanhang "av god internationell standard" och med likvärdig "samma utbildning skall ha samma höga kvalitet vid samtliga högskoleenheter". Uppföljning och utvärdering av kvaliteten i dessa avseenden blir en av de viktigaste uppgifterna för UHÄ inför nästa treårsproposition för högskolan 1993.

Det är angeläget att ompröva planeringssystemet och styrningen av högskolan liksom dimensioneringen av olika utbildningar mot bakgrund av samhällets behov i vid mening. I långtidsutredningen uppmärksammades frågan om kunskapsbildningens betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen på medellång sikt. Strukturomvandling och demografiska förändringar ställer nya krav på utbildningssystemets struktur och kvalitet. Regeringen har tidigare gett direktiv till en utredare för att

föreslå åtgärder i syfte att höja den högre utbildningens kvalitet. Ytterligare steg kommer att tas för att anpassa forsknings- och utbildningssystemet till framtida krav. Frågan om utbildningssystemets funktion och kvalitet kommer att spela en viktig roll för arbetsmarknadens och ekonomins långsiktiga utveckling. I utredningsarbetet skall det svenska utbildningssystemet belysas ur ett internationellt perspektiv.

5.9 Sparandet

Den demografiska utvecklingen i Sverige under 1990-talet talar för att sparandet kommer att öka. De yrkesverksamma sparar mest, och deras andel av befolkningen växer. Det är dock långtifrån säkert att en sparandeökning kommer till stånd. I långtidsutredningen görs bedömningen att bruttosparandet kan komma att uppgå till i genomsnitt 17 % av BNP. Det är ungefär i nivå med sparandet under 1980-talet, men väsentligt lägre än tidigare.

Efter sekelskiftet kommer befolkningsutvecklingen att vara mindre gynnsam för hushållens sparande. Andelen pensionärer kommer att öka relativt kraftigt mellan 2005 och 2015, samtidigt som andelen yrkesverksamma enligt långtidsutredningen minskar och försörjningsbördan för dessa därmed växer, särskilt markant efter år 2010.

Om inga andra förändringar sker kommer denna utveckling också att leda till att de offentliga utgifterna växer och minskar utrymmet för offentligt sparande.

I de remissvar till långtidsutredningen som behandlar sparandet görs bedömningen att utredningen snarast är väl optimistisk när det gäller det totala sparandets utveckling. Det understryker behovet av att söka vägar för att stimulera sparandet i ekonomin.

Hushållens sparande

Hushållens sparkvot har under senare delen av 1980-talet fallit kraftigt. Den var redan tidigare låg i ett internationellt perspektiv. Under de senaste åren har sparkvoten förbättrats och en fortsatt uppgång är trolig även under de närmaste åren. Det är dock inte troligt att hushållens sparande kommer upp i samma nivå som i övriga industriländer.

Hushållens sparande påverkas i hög grad av det offentliga välfärdssystemet. De offentliga insatserna är ofta motiverade av en önskan att utjämna levnadsvillkoren för olika medborgare. Ibland är dock motiven andra. En hög utbildningsnivå kan t.ex. förväntas bidra till en bättre ekonomisk utveckling som kommer alla i landet tillgodo. Det offentliga stödet till utbildningens finansiering är därför utformat så att det stimulerar fler att fortbilda sig jämfört med om kostnaderna helt och hållet varit den enskildes ensak.

Samtidigt kan det offentliga engagemanget ofta härledas till hur behoven såg ut vid tiden för de nuvarande systemens konstruktion. Därför är det angeläget att kontinuerligt pröva om förändringar är önskvärda och möjliga, och därvid även väga in behovet att stimulera till ett ökat totalt sparande i ekonomin. Det gäller särskilt vid behandlingen

av förslag på områden som rymmer potentiellt viktiga sparobjekt för hushållen, t.ex. bostäder och pensioner.

Den skattereform som nu genomförs medför väsentliga förbättringar i villkoren för hushållens sparande. Skatten på ränteinkomster kommer att sänkas samtidigt som aktiesparandet gynnas av lägre skatt på aktieutdelningar och slopandet av tvåårsregeln. Genom förändringar i kapitalbeskattningen uppmuntras sålunda sparande. Den avdragsbegränsning för skuldräntor som införs kommer att göra det dyrare att låna. Skattereforens betydelse för hushållssparandet kommer troligen, åtminstone inledningsvis, att avspeglas främst i en minskad benägenhet att ta nya lån och i ökade amorteringar. Skattereformen förväntas samtidigt få till resultat att hushållens disponibla inkomster kommer att öka.

Allemanssparandet har sedan det infördes 1984 blivit den viktigaste sparformen för många hushåll. Under de senaste åren har reglerna för allemanssparandet successivt förbättrats. Överföringar mellan allemansspar och allemansfond får nu ske utan begränsningar. Statsrådet Åsbrink kommer senare i dag att lägga ett förslag om att den högsta tillåtna månadsinsättningen höjs till 1 200 kr. Samtidigt föreslås maximigränsen för nettoinsättningarna bli höjd till 150 000 kr.

Inom ramen för skattereformen kommer ränta och realiserad värdestegring inom allemanssparandet att beskattas med 20 % fr.o.m. 1991. Därmed bibehålls en viss skattemässig favör gentemot t.ex. vanligt banksparande. Den skattemässiga förmånsbehandlingen kommer dock att minska. I det avseendet avspeglar skattereformen en långsiktig strävan att successivt ersätta selektiva sparstimulanser med generellt verkande sparvänliga villkor.

Det offentliga sparandet

Det låga hushållssparandet understryker behovet av ett offentligt sparande. Det offentliga sparandet har starkt förbättrats under 1980-talet. Det har ökat från -7,0 % 1982 till +5,0 % 1989. Samtidigt står det klart att denna utveckling äventyras av den kostnadskris som svensk ekonomi nu är på väg in i. Skatteintäkterna blir väsentligt lägre när tillväxten i ekonomin sjunker.

Regeringens ambition att inte ytterligare höja skattetrycket i ekonomin påverkar möjligheterna att upprätthålla ett positivt offentligt sparande. Ett högre offentligt sparande kan vid avstannande tillväxt bara komma till stånd genom begränsningar i de offentliga utgifternas ökningstakt.

De allmänna pensionssystemen finansieras huvudsakligen med skattemedel eller pensionsavgifter som de förvärvsarbete betalar in. En viss fondering sker i AP-fonden, men under perioden 1982 till 1989 fylldes dessa inte på med avgiftsmedel. Tvärtom användes en del av avkastningen för de årliga utbetalningarna. Endast genom en avgiftshöjning 1990 har det varit möjligt att tillfälligt hejda den nedåtgående trenden i AP-fondens sparande.

Lagstiftningen på det finansiella området har under 1980-talet kännetecknats av liberalisering, internationalisering och en inriktning mot likartade villkor för olika finansiella aktörer. De senaste årens avregle-

ring har medfört att stora institutioner som försäkringsbolag agerar betydligt friare på de internationella marknaderna. Ett undantag utgör dock AP-fonden. Endast en begränsad del av dess förmögenhet får placeras i aktier, och en ännu mindre del får placeras utomlands. Dessa undantag ter sig i dag alltmer otidsenliga. Placeringsbegränsningarna för stora aktörer snedvrider prisbildningen på tillgångsmarknaderna. På sikt leder detta till sämre ekonomisk effektivitet och ett lägre totalt sparande i ekonomin. Regeringen avser att utreda och senare komma med förslag i syfte att liberalisera AP-fondens placeringsregler.

Ur sparandesynvinkel utgör de allmänna ålderspensionerna emellertid bara en del av en större helhet. Under senare år har pensionssparandet vid sidan om den allmänna socialförsäkringen fått en ökande betydelse. Hushållens intresse för det privata pensionssparandet ökade snabbt under 1980-talet och det förblir även efter skattereformen en gynnad sparform. Flertalet löntagare omfattas av olika avtalspensionssystem, som ökar i betydelse i takt med att allt fler har löner som ligger ovanför det maximala kvalifikationsbeloppet i ATP-systemet. Såväl de individuella pensionsförsäkringarna som den privata sektorns avtalsförsäkringar är konstruerade som fonderade system enligt premiereserv- eller kapitaltäckningsprincipen.

Enligt spardelegationens beräkningar uppgick de samlade förpliktelserna i de olika systemen till 2 218 miljarder kr. 1985. AP-fonden uppgick samma år till 254 miljarder kr. medan det fonderade pensionssparandet utanför socialförsäkringssystemet uppgick till omkring 450 miljarder kr. Omkring 1 500 miljarder kr. av förpliktelserna motsvarades således inte av några fonderade medel.

Utöver den allmänna försäkringen hänför sig skillnaden mellan förpliktelse och fonder främst till den offentliga sektorns avtalspensioner. Varken för staten eller kommunerna sker någon fondering för de avtalade pensionerna. Både i den allmänna försäkringens och de offentliga avtalspensionernas fall kan detta underskott leda till allvarliga finansiella påfrestningar när de demografiska förhållandena förändras och förpliktelserna skall infrias.

Långtidsutredningens beräkningar visar att belastningen på pensionsystemen kommer att öka kraftigt under de första decennierna på 2000-talet. Även viktiga delar av den offentliga konsumtionen är emellertid beroende av befolkningens ålderssammansättning. Denna slutsats understryks av en nyligen publicerad rapport (Ds 1990:39) till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) om åldersfaktorns betydelse för sjukvårdens finansiering. Författarna betonar att sjukvårdens ökade resursbehov inte bara beror på att de äldsta ökar sin andel av befolkningen, utan förstärks av att det är vårdkostnaderna för just denna åldersgrupp som ökar snabbast. Inom detta och liknande områden innebär avsaknaden av fondering att belastningen på den offentliga sektorn kommer att öka kraftigt framöver. Regeringen kommer mot denna bakgrund att låta utreda frågan om en fondering av den statliga sektorns avtalspensioner.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen

1. till riksdagen överlämnar den inom finansdepartementet upprättade promemorian Svensk ekonomi,

2. bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om den ekonomiska utvecklingen under åren 1990-1992,

3. föreslår riksdagen att godkänna inriktningen av den ekonomiska politik som förordas för att stabilisera ekonomin,

4. föreslår riksdagen att godkänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål han har hemställt om.

Svensk ekonomi

Förord

Föreliggande bilaga har utarbetats inom finansdepartementet. Den innehåller en bedömning av den internationella och den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1992. *Beskrivningen av utvecklingen under 1990 och 1991* bygger i tillämpliga delar på konjunkturinstitutets höstrapport. Bedömningarna av utvecklingen under 1992, vilka har en mer översiktlig karaktär, har gjorts helt inom finansdepartementet. Ansvarig för bilagan är statssekreteraren Gunnar Lund. Arbetet har letts av departementsrådet Anders Palmér och avslutades den 5 oktober 1990.

Som förutsågs i den reviderade nationalbudgeten håller nu aktiviteten i den svenska ekonomin på att mattas av. Som en följd av krisen vid Persiska viken har bilden mörknat ytterligare. Det är främst den konkurrensutsatta sektorn som drabbas, men nedgången sprider sig successivt till övriga delar av ekonomin. Tillväxten i BNP väntas understiga 1% i år. Under 1991 sker ytterligare en uppbromsning. Om lönerna fortsätter att stiga snabbare i Sverige än i omvärlden kan det då t.o.m. bli frågan om att BNP minskar. Arbetslösheten stiger och underskottet i bytesbalansen förvärras. Inflationstakten förblir hög ännu ett tag, även om en klar dämpning kommer under 1991. Om lönestegringstakten kan pressas ned markant nästa år, finns förutsättningar för en klar vändning uppåt i ekonomin 1992 med export och investeringar som drivkrafter. Dessutom läggs i detta alternativ en betydligt bättre grund för framtida tillväxt, eftersom kapitalbildningen blir väsentligt starkare. Även i ett alternativ med högre löner sker en viss anpassning av svensk ekonomi. Processen blir dock mer smärtsam med högre arbetslöshet, snabbare prisstegringar och lägre tillväxt.

Konflikten vid Persiska viken medför att den internationella tillväxten bromsas upp och att inflationen ökar. Den amerikanska ekonomin var redan innan konfliktens utbrott på väg in i en mer dämpad utveckling, som nu blir ännu tydligare. I Kontinentaleuropa och Japan förblir dock konjunkturen relativt stark. Sammantaget väntas produktionen inom OECD-området stiga med knappt 2 1/2% i år, drygt 2% nästa år och ca 2 1/2% 1992. Bedömningarna är baserade på ett tekniskt antagande om att oljepriserna faller från nuvarande nivå till 27 dollar per fat vid slutet av 1990 för att sedan ligga kvar på den nivån under 1991 och 1992. Vidare antas att läget på de finansiella marknaderna runt om i världen stabiliseras.

Överhettningen på arbetsmarknaden i Sverige resulterar i snabba nominella löneökningar i år, av storleksordningen 10%. För de kommande åren görs två alternativa prognoser. I den ena antas att en prolongering av gällande avtal kommer till stånd. Timlönerna bedöms då öka med ca 4% 1991, beroende på kostnadseffekter av tidigare avtal och löneglidning, och med 3% 1992. I det andra alternativet antas lönerna helt bli bestämda av marknadsläget. Konjunkturavmattningen får tillsammans med den gradvis lägre inflationen och inkomstskatterna en dämpande inverkan. Timlöneökningarna beräknas därmed uppgå till 7% resp. 5% för de båda åren, också det betydligt lägre tal än vad som varit vanligt under 1980-talet.

De höjda oljepriserna slår nu gradvis igenom i konsumentledet. Under loppet av året väntas inflationen uppgå till ca 11%, varav 2,9 procentenheter kan hänföras till finansieringen av skattereformen och ca 1 procentenhet till den tillfälliga höjningen av mervärdesskatten. Nästa år avtar inflationen, trots att finansieringen av skattereformen ger ett bidrag på ca 3,5 procentenheter till konsumentprisindex. Särskilt markant blir nedgången i alternativet med låga löner. Under 1992 faller effekterna av

den tillfälliga höjningen mervärdesskatten och av skattereformen bort, vilket tillsammans med förväntade lägre löneökningar kraftigt drar ned prisstegringarna, mätt som tolv månaderstal. Om man i stället ser på hur prisnivån utvecklas månad för månad kommer dämpningen att inträffa tidigare, redan i början av 1991.

Hushållens realinkomster beräknas öka med drygt 2% i år, bl.a. till följd av den snabba sysselsättningstillväxten. Sparkvoten stiger emellertid, varför konsumtionsuppgången stannar på knappt 1%. Nästa år får hushållen ett köpkraftstillskott på ca 2% genom skattereformen. Realinkomsterna stiger än mer till följd av utvecklingen av löner, sysselsättning, pensioner m.m. Även för 1992 förutses en relativt god utveckling av hushållens inkomster. Eftersom sparandet förutses fortsätta att stiga, begränsas dock konsumtionstillväxten.

Den offentliga konsumtionen beräknas öka med knappt 2,5% i år. Däri ligger en tillfällig kraftig uppgång av statens inköp. Under de kommande åren väntas den offentliga konsumtionen stiga med upp mot 1% per år. Prognosen bygger på antagandet att de statliga inköpen normaliseras och att skattestoppet för kommunerna dämpar tillväxten i deras verksamhet.

Tabell 1 Försörjningsbalans

	Miljarder kr. 1989	Procentuell volymförändring					
		1989	1990	1991		1992	
				Alt.1	Alt.2	Alt.1	Alt.2
BNP	1221,2	2,1	0,8	0,3	-0,2	1,4	0,4
Import	390,4	6,8	2,7	3,0	2,0	3,8	2,5
Tillgång	1611,6	3,4	1,3	1,1	0,4	2,1	1,0
Privat konsumtion	634,0	0,7	0,8	1,0	1,5	1,5	1,5
Offentlig konsumtion	319,9	1,9	1,7	1,0	0,5	1,2	0,8
Stat	89,0	0,8	2,3	0,7	0,5	0,5	0,5
Kommuner	230,9	2,3	1,5	1,1	0,6	1,5	1,0
Bruttoinvesteringar	256,8	9,5	1,6	0,0	-3,3	2,0	-1,8
Lagerinvesteringar ¹	3,3	0,6	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Export	397,5	3,4	1,9	2,4	1,5	3,6	2,1
Användning	1611,6	3,4	1,3	1,1	0,4	2,1	1,0

¹ Förändring i procent av föregående års BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet.

Efter fjolårets kraftiga expansion mattas nu investeringsaktiviteten. För industrins del torde en en volymminskning inträffa redan i år. Denna förstärks sedan under 1991, ifall inte en prolongering av löneavtalen kan skapa ett gynnsammare investeringsklimat. Bostadsbyggandet hålls fortfarande väl uppe, men en försvagning är sannolik i takt med att gradvis höjda boendekostnader dämpar efterfrågan på bostäder och därmed kyler av marknaden.

Svensk industri fortsätter att göra betydande andelsförluster på världsmarknaden, vilket hämmar exporten. I takt med att lönekostnadsökningarna bromsas upp förbättras dock situationen något, särskilt i

prolongeringsalternativet. Avmattningen i ekonomin leder till en lägre importefterfrågan. Genom oljeprishöjningarna fördyras dock importen, vilket försvagar handelsbalansen. Tillsammans med växande underskott i kapitalavkastningen och resevalutanettet medför detta att bytesbalansen ytterligare försämras. Underskottet beräknas uppgå till över 4% av BNP 1992.

Bytesbalansens försvagning kan också uttryckas som en motsvarande nedgång av det finansiella sparandet i ekonomin. Den offentliga sektorns finansiella överskott beräknas minska något 1991 och 1992 till följd av en långsammare inkomstillväxt. Även i företagssektorn förväntas ett lägre sparande, medan det förbättras för hushållen.

Arbetsmarknadsläget blir nu successivt mindre stramt. Arbetslösheten stiger gradvis och väntas i slutet av 1990 uppgå till närmare 2% och ett år senare till nära 3%, såvida inte en prolongering av avtalen kommer till stånd. Även i ett sådant alternativ stiger dock arbetslösheten. Skillnaden i arbetslöshet beräknas likväl bli ca 40 000 personer mellan alternativen 1992.

Tabell 2 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring (om ej annat anges)

	1989	1990	1991		1992	
			Alt.1	Alt.2	Alt.1	Alt.2
Timlön, kostnad	9,1	9,9	4	7	3	5
KPI, dec. - dec.	6,7	11,1	7,2	8,7	1,6	3,0
KPI, årsgenomsnitt	6,5	10,3	9,0	10,0	2,0	3,5
Disponibel inkomst	2,1	2,2	2,3	3,2	2,3	2,2
Sparkvot (nivå, %)	-3,6	-2,2	-0,9	-0,5	-0,2	0,2
Industriproduktion	2,3	-1,7	0,0	-1,0	2,5	1,0
Arbetslöshet (nivå, %)	1,4	1,5	2,1	2,5	2,4	3,3
Handelsbalans (mdr.kr)	14,8	11,2	5,9	7,5	1,6	5,2
Bytesbalans (mdr.kr)	-21,8	-39,6	-51,1	-53,4	-63,5	-65,4
Bytesbalans (% av BNP)	-1,8	-2,9	-3,6	-3,7	-4,3	-4,3

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet

2 Internationell utveckling

Den internationella ekonomiska utvecklingen företer en splittrad bild. Tillväxten är fortsatt stark i Kontinentaleuropa och Japan, medan en klar avmattning inträtt i Nordamerika, Storbritannien och Norden. Bland annat som en följd av den tidigare åtstramningen av penningpolitiken visade tillväxten i OECD-området tecken på en försvagning redan före konflikten vid Persiska viken. Den därmed förknippade uppgången av oljepriset kommer att leda till en ytterligare dämpning av tillväxten och en uppgång i inflationen.

Prognosen är baserad på ett tekniskt antagande om ett oljepris på 27 dollar per fat under 1991 och 1992. Priset under återstoden av 1990 har antagits falla från ca 40 dollar i slutet av september till 27 dollar vid årsskiftet.

För OECD-länderna sammantagna beräknas tillväxten uppgå till drygt 2% 1991 och ca 2 1/2% 1992. Inflationen under samma period beräknas uppgå till 5 1/4 respektive 4 3/4%.

I *Förenata Staterna* har en dämpning av ekonomin skett sedan våren 1989. Under våren och sommaren accentuerades avmattningen samtidigt som inflationen var fortsatt hög. Oljeprisuppgången har förvärrat situationen, och risken har ökat för en regelrätt lågkonjunktur. En rad faktorer talar för en fortsatt svag tillväxt av den inhemska efterfrågan under resten av detta år och nästa. En fortsatt expansiv finanspolitik samt den uppmjukning av penningpolitiken som genomförts sedan våren 1989 väntas bidra till att aktiviteten i ekonomin gradvis tilltar under loppet av 1991 och därefter. Sammantalet förutses den årliga tillväxten i år och 1991 uppgå till ca 1% och till 2% 1992.

I *Japan* fortsätter expansionen, främst ledd av en stark inhemsk efterfrågan. Överhettningstendenserna har ökat under senare tid. Framför allt har brist på arbetskraft åtföljts av ett ökat löne- och pristryck. Penningpolitiken har fortsatt att stramas åt i syfte att bekämpa inflationen. Det höjda ränteläget och en kraftig nedgång i aktiekurserna väntas bidra till en dämpning av tillväxten till knappt 4% 1991 och 1992.

Den ekonomiska utvecklingen i *Västeuropa* stimuleras av den pågående integrationsprocessen inom EG, vilken bl.a. bidrar till en stark investeringstillväxt. En annan viktig stimulansfaktor är den ökade efterfrågan som omstruktureringen av ekonomierna i Östeuropa medför.

Tyskland fortsätter att fungera som motor i den europeiska konjunkturen. Ledd av privat konsumtion och investeringar ökade BNP med drygt 4% under första halvåret i år. Invandringen från Östeuropa, återföreningen mellan de båda tyska staterna samt en expansiv finanspolitik är faktorer som bidrar till en fortsatt gynnsam utveckling de närmaste åren. Tillväxten 1991 och 1992 väntas uppgå till drygt 3%.

I de *nordiska* länderna är tillväxten svagare och inflationen högre än i övriga OECD-området. I *Finland* väntas en ekonomisk-politisk åtstramning som genomförts leda till en kraftig avmattning i tillväxten. *Danmarks* och *Norges* tillväxt däremot är på väg ur den vågdal de befunnit sig i under de senaste åren.

Det största osäkerhetsmomentet i bedömningen knyter sig till oljeprisutvecklingen. En utvidgning av konflikten vid Persiska viken kommer att leda till kraftigt höjda oljepriser - med åtföljande negativa konsekvenser för världsekonomin. Sannolikt skulle den redan svaga amerikanska ekonomin drabbas värst i en sådan situation.

Noteras bör dock att effekterna av ett högre oljepris sannolikt blir betydligt lindrigare än fallet var vid oljeprishöjningarna under 1970-talet. Oljeberoendet i industriländerna har minskat, energianvändningen är effektivare och mer flexibel, lagren är större och konjunkturen i utgångsläget är starkare. Effekterna av en oljeprisuppgång beror också i hög grad på vilken ekonomisk politik som förs och här har viktiga erfarenheter vunnits av de misstag som begicks under 1970-talet. De flesta regeringar är idag inställda på att inte vidta några ekonomisk-politiska åtgärder i syfte att parera oljeprishöjningarnas effekter på

aktiviteten och inflationen utan att snarare låta prishöjningar slå igenom fullt ut i ekonomierna.

Prop. 1990/91:39
Bilaga 1

Ett annat viktigt osäkerhetsmoment i bedömningen är effekterna av den tyska återföreningen. Med ett högt kapacitetsutnyttjande i det tidigare Västtyskland kan den ökade efterfrågan som följer av återföreningen leda till en ytterligare press uppåt på priser och räntor med åtföljande ekonomisk-politisk åtstramning.

Tabell 3 Internationella förutsättningar
Årlig procentuell förändring

	1989	1990	1991	1992
<i>BNP</i>				
Förenta staterna	2,5	1	1	2
Japan	4,9	4 3/4	3 3/4	3 3/4
Tyskland	4,0	3 3/4	3 1/4	3
Norden	3,0	1 1/2	1	1 1/2
OECD Europa	3,5	2 3/4	2 1/2	2 1/2
OECD totalt	3,6	2 1/2	2 1/4	2 1/2
<i>Nyckeltal</i>				
Konsumentpriser, OECD-totalt	4,8	5 1/2	5 1/4	4 3/4
Dollarkurs i kr.	6,45	5,97	5,77	5,77
Råoljepris, dollar per fat	18,2	24	27	27

Källor: OECD och finansdepartementet.

3 Oljeshöjningarnas effekter

Prisökningarna på olja under den senaste tiden förklaras främst av marknadens nervositet. Det höga råoljepriset beror således inte på någon fysisk brist på olja. Under vintermånaderna finns dock en risk för att marknaden blir mer stram, trots att lagren dras ned, produktionen från OPEC exklusive Irak och Kuwait ökar och efterfrågan troligen blir lägre. Möjligheterna till produktionsökning är dock begränsade, vilket betyder att en kallare vinter än normalt eller produktionsstörningar kan leda till höjda priser.

Det högre oljepriset kommer att medföra en inkomstöverföring från de oljeimporterande till de oljeexporterande länderna. Eftersom de senare sannolikt inte förmår att direkt absorbera de ökade exportintäkterna kommer inkomstöverföringen att leda till en totalt sett lägre efterfrågan. Oljeshöjningar höjer också den allmänna prisnivån i importländerna. Effekten blir att konsumtionsefterfrågan dämpas och lönekraven skärps. Det högre oljepriset¹ väntas i jämförelse med bedömningen i april medföra en dämpning av den internationella tillväxten med ca 1/2

¹ I den reviderade nationalbudgeten antogs oljeshöjningarnas genomsnittsnivå ligga på 18 USD/fat 1990 att jämföra med 24 USD/fat i denna prognos. För 1991 är motsvarande siffror 19 resp. 27 USD/fat.

procentenhet nästa år. Inflationen inom OECD området 1991 väntas bli mellan 1/2 till 1 procentenhet högre till följd av oljeprisstegringen.

Den lägre tillväxten utomlands medför att marknadstillväxten blir omkring 1 procentenhet lägre 1991 än vad som annars hade blivit fallet. Importnotan för olja blir högre, men samtidigt medför den svagare utländska efterfrågan och en med tiden minskad aktivitet på hemmamarknaden en lägre importvolym. Jämfört med aprilprognosens oljeprisanlagande försämras handelsbalansen drygt fyra miljarder i år och ytterligare drygt två nästa år.

Till detta skall dock läggas det positiva bidrag till handelsbalansen på knappt en miljard kr. 1990 som följer av att vi nu räknar med en lägre dollarkurs, 5,77 SEK/USD jämfört med 6,19 SEK/USD i den tidigare bedömningen.

De högre oljepriserna påverkar prisnivån i Sverige. Vårt låga oljeberoende bör dock medföra att vi inte drabbas mer än OECD-området i genomsnitt. Oljeimporten som andel av BNP ligger under 2%. Drygt 1% av privat konsumtion utgörs av import av olja och petroleumprodukter. Andelen i offentlig konsumtion är ännu lägre. I förhållande till den reviderade nationalbudgeten bör BNP-deflatorn stiga med knappt 1/2 procentenhet i år och något mer 1991. Konsumentpriserna ökar något mindre i genomsnitt, men under loppet av 1990 stiger KPI ca 1 procentenhet jämfört med föregående prognos, som en följd av oljeprisökningen. Priserna på investeringar och export ökar däremot sammantaget mer än BNP-deflatorn, allt annat lika. Till detta kommer indirekta effekter via priser på övriga importvaror. Den kortsiktiga effekten på de nominella lönerna bedöms bli marginell.

Tillväxten i Sverige dämpas genom att exportnettot försämras och konsumtions- och investeringsefterfrågan blir lägre. BNP-tillväxten beräknas bli omkring 1/2 procentenhet lägre 1990 och 1991 jämfört med vad som annars blivit fallet. På kort sikt antas företagen anpassa produktionen i större utsträckning än sysselsättningen. Detta innebär att produktiviteten faller och uppgången i arbetslösheten endast blir marginell.

En kraftig ökning av oljepriserna kommer dock inte enbart ge effekter på priser, löner, bytesförhållanden samt nationalinkomsten. Även mer indirekta och svårkvantifierade verkningar kan uppstå. Fallande aktiekurser och oro på de övriga finansiella marknaderna med åtföljande förmögenhetseffekter och följdverkningar på konsumtion, företagens finansieringskostnader och därmed deras investeringsvilja är exempel på detta.

4 Utrikeshandel

Den avmattning i efterfrågan på bearbetade varor i OECD-området som inleddes under 1989 fortsätter och fördjupas under det kommande året. Den allt svagare amerikanska ekonomin drar ned marknadstillväxten. I motsatt riktning verkar den starka tillväxten i f.d. Västtyskland. Krisen

vid Persiska viken och den oljeprisuppgång den medfört förvärrad konjunktur nedgången i oljeimporterande industriländer, medan oljeexportörer, inklusive Storbritannien och Norge, gynnas av oljeprisutvecklingen. Marknaden för svensk export av bearbetade varor inom OECD-området växer med knappt 5 1/2% under 1990, med nära 5% 1991 och med drygt 5% 1992. Under högkonjunkturen 1984-1986 växte marknaden i genomsnitt med nära 11% per år.

Den allt svagare marknadstillväxten på för Sverige viktiga exportmarknader medför att svensk export av bearbetade varor stiger ännu långsammare i år än förra året, med 1,5% i volym. Uppgången i exportpriserna för dessa varor är emellertid klart lägre i år än den sammanvägda uppgången av importpriset i OECD-länderna. Sveriges relativpris för dessa varor minskar därför för första gången sedan 1983. Ytterligare en förklaring till denna utveckling är att konkurrentländernas valutor effektivt apprecieras i förhållande till den svenska kronan, som en följd av att den amerikanska dollarkursen sjunker med 7,5% mellan 1989 och 1990 (dollarn antas rent tekniskt ligga kvar på stoppkursen 5,77 svenska kronor resten av prognosperioden). Till följd av den svenska valutakorgens konstruktion med dubbel vikt för dollarn, följer kronan i viss mån dollarkursens utveckling. Därigenom stiger D-marken med drygt 6% i år, vilket gör att Tyskland tappar konkurrenskraft i förhållande till Sverige. Å andra sidan sjunker yen-kursen relativt kraftigt, med drygt 13%, vilket betyder att konkurrensen från japansk export ökar.

Tabell 4 Export och import av varor

	Miljarder kr. 1989	Procentuell volymutveckling				Procentuell prisutveckling			
		1989	1990	1991		1989	1990	1991	
				Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
<i>Varuexport</i>									
Bearbetade varor	276,2	1,7	1,5	3,2	2,2	6,1	3,0	3,5	4,5
Fartyg	3,4	-2,6	-7,5	-7,1	-7,1	8,4	6,0	7,0	7,0
Petroleumprodukter	8,1	15,6	-2,5	-8,0	-8,0	17,0	12,0	5,5	5,5
Övriga råvaror	44,5	2,3	1,8	-1,2	-1,2	8,8	-0,8	0,8	0,8
Summa varuexport	332,1	2,4	1,2	1,9	1,1	6,3	2,8	3,6	4,4
<i>Varuimport</i>									
Bearbetade varor	250,1	7,6	1,8	3,0	1,7	3,7	3,1	3,7	4,4
Fartyg	4,7	82,4	4,7	12,8	12,8	4,1	6,8	8,1	8,1
Råolja	13,4	9,3	6,4	2,5	2,5	28,7	21,9	8,7	8,7
Petroleumprodukter	9,4	-5,5	10,0	6,3	7,0	18,2	13,0	6,5	6,5
Övriga råvaror	38,5	3,0	-0,4	-0,5	-0,5	3,9	-3,7	5,8	5,8
Summa varuimport	316,1	6,9	2,5	2,9	2,0	5,4	3,0	4,3	4,8

Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Trots att svensk export gynnas av ett förmånligare relativpris i år förlorar industrin drygt 4% av sina andelar på världsmarknaden för bearbetade varor. Förlusterna var redan förra året kraftiga, och det tar tid att återvinna andelar. De fortsatt relativt stora andelsförlusterna i år kan delvis förklaras av att exporten från Sverige har en oförmånlig varusammansättning. Massa- och pappersindustrin möter exempelvis

mycket hård konkurrens från nordamerikanska massa- och pappersexportörer, som gynnas av dollarkursnedgången.

Konkurrentländerna har i år nu hämtat in det kostnadsförsprång som svensk exportindustri vann till följd av devalveringarna 1981 och 1982. Den relativt snabba kostnads- och prisutvecklingen för svensk industri har successivt sedan 1984 försämrat konkurrensläget. Följden blir att företagens vinstmarginaler krymper. De följande åren väntas vinsterna inte försämrans lika mycket i prognosalternativ 1 med relativt långsam kostnadsutveckling. I alternativ 2 bedöms däremot exportpriserna, p.g.a. högre arbetskraftskostnader, stiga något snabbare än i OECD-länderna. Det medför marknadsandelsförluster och lägre vinstmarginaler.

Marknadsandelsförlusterna blir i alternativ 1 endast ca 2% respektive 1 1/2% 1991 och 1992. I alternativet med snabbare kostnadsökningar blir förlusterna omkring 3%. De något avtagande andelsförlusterna från föregående år i båda alternativen beror främst på dämpningen i Sveriges exportpriser.

Efterfrågan på importvaror avtar markant i år som en följd av att konjunkturen viker. Både den långsamma tillväxten i privat konsumtion, export och investeringar gör att varuimporten ökar med endast 2,5% i år, jämfört med nära 7% förra året. Importen av bearbetade varor dämpas framför allt vad gäller insats- och investeringsvaror till industrin. Importen av bilar minskar kraftigt medan importen av s.k. mindre varaktiga konsumtionsvaror fortsätter att stiga relativt starkt (bl.a. kläder, skor, leksaker, grammofon- och CD-skivor m.m.). Det senare gäller även byggvaror.

Importen av råolja steg i volym kraftigt under perioden januari-augusti, med 13%. Under den resterande delen av året bedöms tillväxttakten minska och för helåret blir ökningstalet ca 6 1/2% i volym jämfört med drygt 9% föregående år.

Varuimporten de kommande två åren bedöms öka i alternativ 1 som en följd av den starkare ekonomiska tillväxten, framför allt i exporten. Importen blir däremot fortsatt dämpad i prognosalternativ 2.

De kraftiga oljeprishöjningarna, som inleddes i samband med Iraks invasion av Kuwait, hade ännu inte slagit igenom på Sveriges handelsbalans för augusti. Den preliminära handelsstatistiken t.o.m. augusti visar ett handelsöverskott på 12,3 miljarder kr. De kraftigt höjda oljepriserna under andra halvåret förutses försämrans handelsbalansen markant jämfört med tidigare år, och för helåret 1990 beräknas handelsbalansöverskottet uppgå till 11,2 miljarder kr. Sveriges lägre relativpriser bidrar också till att försvaga överskottet i handelsbalansen.

Också nettot för räntebetalningar samt resevaluta bidrar till att försämrans bytesbalansen. Underskottet i räntenettot ökar med ca 14 miljarder kr. i år, vilket är en följd av de växande räntebetalningarna på utlandslån för finansiering av bl.a. stora direktinvesteringar utomlands. Posten avkastning på kapital försämrans emellertid inte i motsvarande grad till följd av att företagens återinvesterade vinstmedel i dotterbolag utomlands respektive i Sverige nu räknas in i statistiken. Dessa vinstmedel bedöms växa markant under prognosperioden (se tabell 5).

Resevalutanettet försämras i år med nära 5 miljarder kr. Den höga svenska inflationen bidrar till att resevalutainkomsterna t.o.m. minskar i volym och stagnerar i värdestermer. Den svagare internationella konjunkturen inverkar också negativt på turismen. Resevalutautgifterna har dessutom fortsatt att stiga ungefär lika mycket som förra året trots att antalet charterresenärer från Sverige har minskat.

Underskottet i bytesbalansen, enligt det nya sättet att räkna, uppskattas till nära 40 miljarder kr. i år, vilket motsvarar -2,9% av BNP. De kommande två åren växer underskottet ytterligare, dels beroende på en märkbart försämrad handelsbalans, men även till följd av en fortsatt försämring i tjänstenettet samt i avkastning på kapital. Bytesbalansunderskottet är omkring 2 miljarder kr. mindre i alternativ 1 än i alternativ 2.

Tabell 5 Bytesbalans
Miljarder kr. löpande priser

	1988	1989	1990	1991	
				Alt.1	Alt.2
Export	305,1	332,1	345,8	365,0	365,0
Import	280,6	316,1	333,7	358,2	356,6
Korrigeringspost	-0,9	-1,3	-0,9	-0,9	-0,9
Handelsbalans	23,5	14,8	11,2	5,9	7,5
Tjänstenetto	-7,8	-10,1	-14,4	-15,4	-17,1
Avkastning på kapital därav återinvesterade vinstmedel	-10,4	-13,7	-22,6	-26,5	-28,7
Transfereringsnetto	8,4	12,8	17,4	24,9	24,9
Bytesbalans	-4,6	-21,8	-39,6	-51,1	-53,4
Andel av BNP	-0,4	-1,8	-2,9	-3,6	-3,7

Anm. P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalerna.

Källor: Riksbanken och finansdepartementet.

5 Arbetsmarknaden

Under 1989 var arbetsmarknadsläget fortfarande överhettat, även om tecken på en avmattning kunde noteras under loppet av andra halvåret. Främst var det efterfrågan på arbetskraft som dämpades. Antalet sysselsatta steg 1989 med 67 000 personer, vilket t.o.m. är mer än året innan, och arbetslösheten sjönk ytterligare till 1,4%. Läget på arbetsmarknaden har nu dämpats ytterligare.

Avmattningen har först under de senaste månaderna givit utslag i en uppgång av arbetslösheten. Under sommarmånaderna har arbetslösheten stigit, från en mycket låg nivå på 1,3% under första kvartalet 1990, till 1,5% i augusti. Samtidigt har antalet varsel om uppsägningar och permitteringar stigit markant. Från och med andra kvartalet har nivån fördubblats jämfört med samma period förra året.

Efterfrågan på arbetskraft har fortsatt att falla. I industrin har nedgången sedan tidigare varit markant, men nu noteras också en minskning av antalet lediga platser inom den offentliga sektorn. Antalet

kvarstående lediga platser, som är en indikator på hur bristen på arbetskraft utvecklas, har också sjunkit under samma period. Bristen på arbetskraft inom industrin har nu också avtagit starkt i förhållande till de mycket höga nivåer som uppnåddes under 1989. Bara hälften så många företag uppger nu brist på yrkesarbetare samtidigt som bristen på andra arbetare uppgår till en tredjedel av nivån 1989. Därmed har bristtalen sjunkit tillbaka till den nivå som rådde 1985 och 1986.

Sysselsättningen har stigit relativt kraftigt, med 53 000 personer i genomsnitt under perioden januari-augusti, jämfört med samma period i fjol. Den säsongrensade sysselsättningstillväxten har dock dämpats och är nu lägre än under första kvartalet i år. Uppgången i genomsnittet hittills i år är därför till viss del en effekt av att antalet sysselsatta steg starkt under loppet av 1989.

Det är främst inom de skyddade sektorerna på arbetsmarknaden som en uppgång av sysselsättningen skett medan en markant minskning inträffat inom industrin. Den privata tjänstesektorns sysselsättning har expanderat starkt under en följd av år, men säsongrensat kan en stagnation noteras under loppet av 1990. Den är främst orsakad av en nedgång inom handeln. Även den offentliga sektorn, främst den kommunala delen, samt byggnadsverksamheten uppvisar en stark sysselsättningsutveckling. Säsongrensat har dock den starkt uppåtgående trenden stagnerat inom kommunerna de senaste månaderna. Den nedåtgående trenden inom jord- och skogsbruk fortsätter.

Tabell 6 Arbetsmarknad
Tusental personer (i åldrarna 16-64 år)

	Nivå	Förändring från föregående år				
		1988	1989	1990	1991	
					Alt.1	Alt.2
<i>Sysselsättning</i>						
Jord- och skogsbruk	159	-3	-9	-9	-3	-4
Industri	1025	5	7	-17	-9	-17
Byggnadsverksamhet	290	3	11	16	-4	-8
Privata tjänster	1618	42	52	30	13	11
Kommunal verksamhet	1182	20	8	17	10	6
Statlig verksamhet	192	-7	-2	4	-2	-2
Totalt	4466	60	67	41	5	-14
Arbetskraft, totalt	4527	49	56	50	32	32
Arbetslösa	61	-12	-11	9	27	46
% av arbetskraften	1,4	1,6	1,4	1,5	2,1	2,5

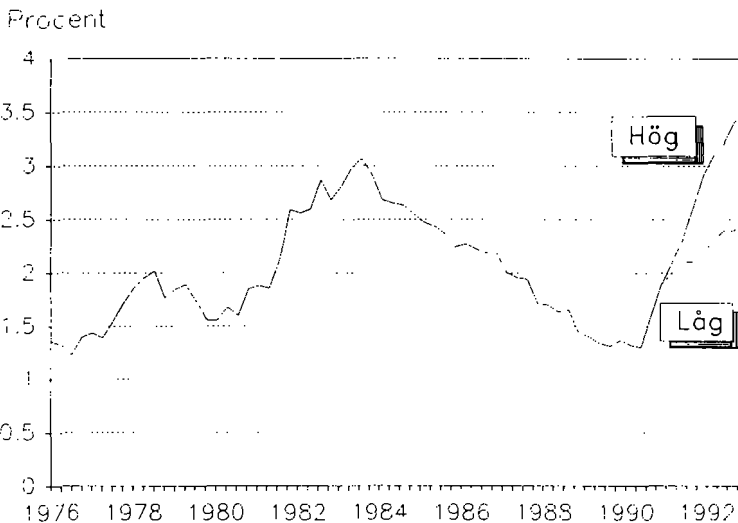
Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och finansdepartementet.

Försvagningen på arbetsmarknaden med en stigande arbetslöshet väntas fortsätta under resten av 1990. Även länsarbetsnämndernas bedömningar pekar på att uppgången av arbetslösheten som i flera län skett tidigare än väntat förutses förtgå resten av 1990 och 1991. Bristen på utbildad arbetskraft väntas dock kvarstå på en relativt hög nivå. Antalet arbetslösa beräknas stiga med 9 000 personer 1990 till 1,5% av arbetskraften, mätt

som årsgenomsnitt. I slutet av året väntas arbetslösheten ligga på en nivå av närmare 2%. Antalet sysselsatta beräknas stiga med 41 000 personer. Antalet arbetade timmar stiger nästan lika mycket som produktionen, vilket innebär att produktivitetstillväxten blir marginell.

Till följd av den svaga produktionstillväxten under 1991 och 1992 väntas sysselsättningen minska. Produktivitetstillväxten förblir svag även 1991 medan den förbättras något 1992 p.g.a. att företagen i ett sent skede av konjunkturedgången förväntas hålla kvar arbetskraften i minskad utsträckning. Om löneökningstakten växlas ned (alternativ 1) kommer sysselsättningen att stiga med 5 000 respektive 14 000 personer 1991 och 1992. Därmed begränsas arbetslösheten till 2,1% 1991 och 2,4% 1992. I alternativet med snabbare lönestegringar försämras arbetsmarknaden ytterligare. Sysselsättningen beräknas då minska 1991 och 1992 med 14 000 respektive 18 000 personer. Den genomsnittliga arbetslösheten stiger från 2,5% 1991 till 3,3% 1992. I alternativet med fortsatt höga löner finns ca 40 000 fler arbetslösa 1992 än i alternativet med låga löneökningar.

Diagram 1 Arbetslöshet
Prognos i höglöne- resp. låglönealternativet



Anm.: Säsongrensade kvartalsdata.

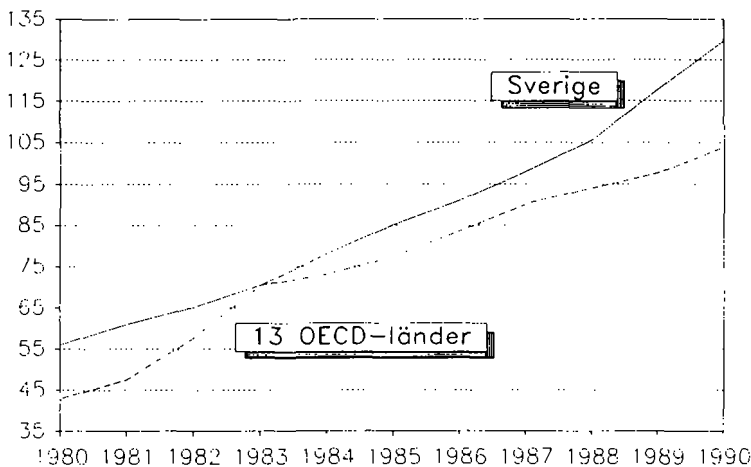
Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och finansdepartementet.

6 Löner och konsumentpriser

Lönerna ökade med drygt 9% förra året. Genomsnittet för OECD-området var 5%. I Tyskland, som är Sveriges viktigaste konkurrent på världsmarknaden, steg lönerna endast med knappt 4%. Ända sedan 1983 har lönerna stigit betydligt snabbare i Sverige än i industriländerna i allmänhet. Det var framför allt under 1984, 1988 och 1989 som kostnadsökningarna var snabbare än i omvärlden. Om dessutom hänsyn

tas till att produktiviteten utvecklats sämre i Sverige än i OECD-länderna blir skillnaden i kostnad per producerad enhet ännu större.

Diagram 2 Nominell timlönekostnad inom industrin
Kronor per timme



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

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet, SAF och finansdepartementet.

Bedömningen för 1990 måste ses i ljuset av inkommen statistik över lönesumman, omförhandlingar av årets löner och arbetsmarknadsläget. Timlönehöjningen i år beräknas uppgå till ca 10%.

Kalkylerna över utvecklingen för perioden 1991-1992 utgår från två olika utvecklingsbanor. I det första alternativet förutsätts att ett stabiliseringsavtal träffas, vilket innebär en väsentlig nedväxling av löneökningarna. I det andra alternativet antas att lönerna i huvudsak bestäms av arbetsmarknadsläget. Processen att anpassa det svenska kostnadsläget blir då mer långdragen och väsentligt smärtsammare.

Tabell 7 Timlön för samtliga löntagare
Årlig procentuell förändring

	1988	1989	1990	1991	
				Alt. 1	Alt. 2
Avtal	4,2	6,4	6,2		
Löneglidning	2,3	2,7	3,7		
Summa	6,5	9,1	9,9	4,0	7,0

Anm. Uppgifterna baserar sig på lönesummestatistik.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet.

En rad faktorer verkar nu i riktning mot en lägre löneökningstakt. Arbetslösheten stiger och antalet lediga platser sjunker, vilket medför att överhettningen på arbetsmarknaden avtar. Produktivitetstillväxten är låg och företagets vinstmarginaler pressas påtagligt. Kommunernas och landstingens utrymme för att ta på sig ökade kostnader begränsas av

deras ekonomiska ställning. Det mesta tyder på att de lönedämpande krafterna blir än starkare under 1991 och 1992. Den underliggande inflationstakten avtar och det råder kommunalt skattestopp. Dessutom kommer skattereformen att medföra en mycket märkbar förstärkning av disponibelinkomsterna. Därutöver kommer priserna att stiga långsammare när finansieringen av skattereformen har genomförts. Detta kommer att märkas redan i början av 1991, se diagram 3.

Förutom timförtjänsten påverkas också de totala lönekostnaderna av arbetsgivaravgifterna. Lagstadgade och avtalade arbetsgivaravgifter inkl. breddad bas för avgifterna drar upp timkostnaden ytterligare 0,9% 1990. I år och kommande år omperiodiceras vissa avtalade arbetsgivaravgifter, utan att löneutrymmet skall påverkas. Förlängningen av semestern med två dagar för vissa grupper fr.o.m. 1991 motsvarar en lönekostnadsökning på 0,6% för hela ekonomin. Denna effekt är inberäknad i löneprognosen för 1991. Nästa år breddas basen för arbetsgivaravgifter påtagligt samtidigt som arbetsmiljöavgiften försvinner. Sammantaget innebär detta att kostnaden per timme ökar med drygt 1%. Arbetsgivarna övertar kostnaden för sjuklön under de första två veckorna fr.o.m. 1 juni 1991. Kostnadsökningen neutraliseras genom att arbetsgivaravgifterna i övrigt sänks.

Hittills i år (t.o.m. augusti) har konsumentpriserna ökat med drygt 8,7%. Nästan hälften, eller 4 procentenheter, förklaras av skattereformen, den tillfälliga momshöjningen och andra förändringar i den indirekta beskattningen.

Varor har hittills i år ökat långsammare i pris än privata tjänster och boende. Skälen är flera, bl.a. att dessa påverkas relativt sett kraftigare av skatteomläggningen och att produktivitet utvecklingen inom varuproduktionen är högre. Dessutom är varumarknaden - exklusive livsmedel - mer konkurrensutsatt och efterfrågekänslig än tjänstemarknaden. Priserna på offentliga tjänster har ökat minst. Ett undantag utgör dock järnvägs- och lokaltrafik.

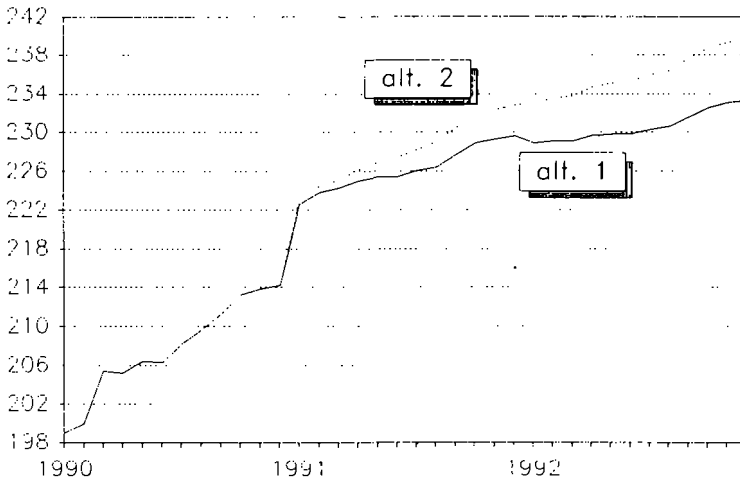
Bedömningen för 1990 påverkas till stor del av krisen vid Persiska viken. Höjda oljepriser bidrar med ungefär 1 procentenhet till uppgången av konsumentprisindex under loppet av året. Då höjningarna kommer under slutet av året medför detta kraftiga överhängseffekter till 1991. Överhänget anger hur mycket priserna ökar i genomsnitt ett år givet att prisnivån från december året innan är oförändrad. Överhänget från 1990 till 1991 är drygt 3%. Arbetskraftskostnaden och underliggande priser ökar med ca 10 resp. 7% i år. Prognosen innebär fortsatt försämring av vinstmarginalerna inom den skyddade sektorn.

Nästa år påverkas KPI påtagligt av skatteomläggningens andra steg. Detta kommer att medföra stora månadsvisa förändringar och höga 12-månaderstal i början av året. Därefter kommer konsumentpriserna att stiga betydligt långsammare, se diagram 3. I mars och juli kommer prisförändringstakten över 12 månader att falla kraftigt som en följd av att helårstakten inte längre påverkas av skattereformens första steg respektive den tillfälliga momshöjningen. Skillnaden mellan alternativen förklaras främst av olika arbetskraftskostnader. I alternativet med låga

löneökningar förutses en mer gynnsam utveckling av vinstmarginalerna och en lägre nominell räntenivå.

Prop.1990/91:39
Bilaga 1

Diagram 3 Konsumentprisutvecklingen
Index 1980=100



Anm.: Konsumentprisutvecklingen är icke säsongrensad.

Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Tabell 8 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring och bidrag därtill

	1988	1989	1990	1991	
				Alt. 1	Alt. 2
KPI dec.-dec.	6,1	6,7	11,1	7,2	8,7
Därav hänförs till:					
Importpriser	0,5	0,7	1,6	0,4	0,4
Bostäder	1,7	1,7	2,2	1,1	1,7
Indirekta skatter	0,9	0,7	4,0	3,5	3,5
Övriga inhemska kostnader	3,0	3,6	3,3	2,2	3,1
KPI årsgenomsnitt	5,8	6,5	10,3	9,0	10,0
D:o exkl. skattereform			7,7	5,2	6,2

Anm. Skattereformens direkta prispåverkan redovisas under posten indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet, statens pris- och konkurrensverk samt finansdepartementet.

I början av 1992 faller prisökningstakten med ca 4,5 procentenheter som en följd av att skattereformen 1991 inte längre påverkar 12-månaderstalen och att den tillfälliga mervärdesskattehöjningen försvinner. Lägre lönekostnadsutveckling medför att inflationstakten successivt sjunker under året. Därtill kommer i alternativ 1 att överhänget blir mindre samt att de lägre nominella räntor som bör följa av den långsammare inflationstakten under 1991 även får en kostnadsdämpande effekt 1992. Nedväxlingen av inflationstakten 1992 baseras i alternativ

I på att inflationsförväntningarna bryts på ett tidigt stadium till följd av att ett stabiliseringsavtal sluts. I det andra alternativet dämpas aktiviteten 1991 snabbare, arbetslösheten ökar markant, vinstmarginalerna pressas ytterligare och konkurrenskraften fortsätter att försämrans. Tillsammans måste detta leda till en dämpning av löneökningstakten. En ökning av arbetskraftskostnaden understigande 5%, en ännu lägre importprisutveckling i kombination med den svaga efterfrågesituationen gör att prisökningstrycket blir synnerligen begränsat. De genomsnittliga prisökningarna hamnar på 2,0% resp. 3,5% i de båda alternativen. Den underliggande takten är dock 1 procentenhet högre. Under loppet av året väntas priserna öka med drygt 1,5% resp. 3%. Även här är den underliggande takten 1 procentenhet högre. Den underliggande inflations-takten 1992 skulle därmed ha kommit ner till onvärdens, eller strax därunder.

7 Hushållens ekonomi och privat konsumtion

Efter avregleringen av kreditmarknaden hösten 1985 kom en kraftig ökning av den privata konsumtionen. Under perioden 1986 t.o.m. 1988 steg konsumtionen med i genomsnitt nära 4% per år. Avregleringen sammanföll i tiden med en cyklisk uppgång i bilförsäljningen, som kulminerade 1988 då antalet nyregistrerade bilar uppgick till rekordhöga 350 000. Hushållens skulder ökade med 60% och sparkvoten föll med 7 procentenheter mellan 1985 och 1988. År 1989 avtog konsumtionsökningen till under 1%. Då realinkomsterna samtidigt steg med ca 2% förbättrades sparandet något, se diagram 4.

I år väntas de reallt disponibla inkomsterna öka med drygt 2%, se tabell 9. Ökad sysselsättning och stora löneökningar medför att löneinkomsterna stiger med 12%. Barnbidraget höjdes med 900 kr. per barn och år den 1 januari 1990. Den statliga inkomstskatten har sänkts med 7 procentenheter och den kommunala utdebiteringen har höjts med 36 öre per skattekrona.

Den privata konsumtionen ökade första halvåret 1990 med ca 1%. En mycket stark försäljning av s.k. sällanköpsvaror i detaljhandeln höll uppe konsumtionen medan bilförsäljningen rasade. För andra halvåret väntas en avmattning i sällanköpsvaruhandeln. Att inkomstökningarna var som störst första halvåret och att mervärdeskatten höjdes den 1 juli har sannolikt bidragit till att öka försäljningen under våren. Raset i bilförsäljningen har fortsatt under hösten. Andra delar av den privata konsumtionen kan dock komma att bidra till att konsumtionen bara blir något svagare andra halvåret och för hela 1990 beräknas den privata konsumtionen öka med knappt 1%.

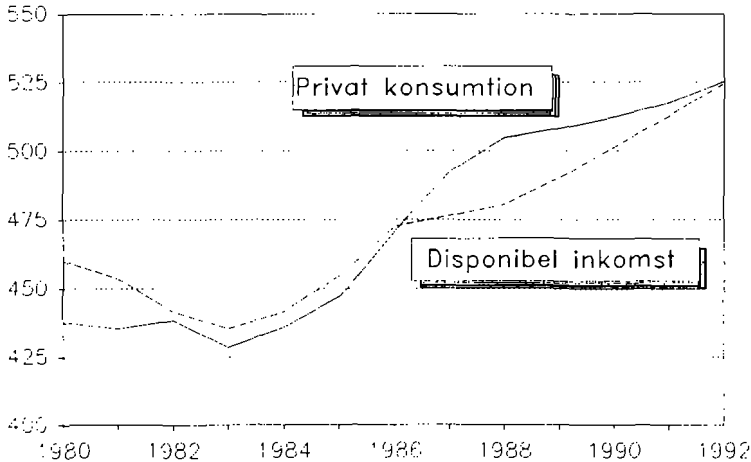
För 1991 ger skattereformen ett bidrag till realinkomsterna med ca 2%. Att reformen får denna effekt trots att sänkningen av inkomstskatten är totalfinansierad beror på att delar av finansieringen inte påverkar hushållens inkomster på kort sikt, t.ex. den ökade beskattningen av pensionssparande. Med de förutsättningar om sysselsättning, löner,

basbelopp och priser som redovisas i andra avsnitt beräknas de reallt disponibla inkomsterna öka med knappt 2,5% i alternativ 1 och med drygt 3% i alternativ 2. En ytterligare förstärkning av köpkraften uppkommer genom att det tillfälliga obligatoriska sparandet upphör nästa år.

Prop.1990/91:39

Bilaga 1

Diagram 4 Disponibel inkomst och privat konsumtion
Miljarder kr., 1985 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Tabell 9 Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande

	Miljarder kr.				Förändring, %			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
<i>Löpande priser</i>								
Löner	528,1	591,5	621,5	635,7	11,1	12,0	5,1	7,5
Inkomstöverföringar från offentlig sektor	249,7	278,8	303,5	308,1	10,0	11,6	8,8	10,5
Övriga inkomster, netto	126,4	139,8	148,1	150,3	8,1	10,7	5,9	7,5
Direkta skatter, avgifter m.m.	292,6	319,8	302,0	308,7	13,9	9,3	-5,6	-3,5
Disponibel inkomst	611,7	690,4	771,0	785,4	8,8	12,9	11,7	13,8
Privat konsumtion	634,0	705,5	778,1	789,1	7,3	11,3	10,3	11,9
<i>1985 års priser</i>								
Disponibel inkomst	490,5	501,5	512,9	517,8	2,1	2,2	2,3	3,2
Privat konsumtion	508,4	512,5	517,6	520,2	0,7	0,8	1,0	1,5
Sparkvot, nivå i %	-3,6	-2,2	-0,9	-0,5				

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån samt finansdepartementet.

En fortsatt relativt god tillväxt av hushållens realinkomster förutses för 1992; drygt 2% i båda alternativen. En högre sysselsättningsnivå och lägre inflation i det första alternativet kompenserar de högre löneökningarna i det andra alternativet. Detta är en ackumulerad effekt av att den i alternativ 1 antagna kraftiga nedgången av löneökningstakten kommer redan 1991. Det nya skattesystemet bidrar till att realinkomster-

na kan stiga även vid de relativt låga löneökningar som förutses för 1992. Genom att gränserna för den statliga inkomstskatten justeras upp med den historiska inflationen med tillägg av två procentenheter uppkommer en real skatteminskning vid fallande löneökningstakt.

En förstärkning av hushållens inkomster erhålls också genom en ytterligare höjning av barnbidraget och köpkraften späds på av att det tillfälliga sparandet från 1989 återbetalas 1992.

Mot bakgrund av den låga sparkvoten och att skattereformen gör hushållen mer räntekänsliga förväntas en fortsatt uppgång i sparandet de kommande åren. Nedgången på aktiebörsen under augusti och september och en lugnare prisutveckling på fastighetsmarknaden bidrar sannolikt också till mindre lånefinansiering av konsumtionsutgifter. Den privata konsumtionen 1991 beräknas öka med 1% i alternativ 1 och med 1,5% i alternativ 2. För 1992 förutses konsumtionen stiga med 1,5% i båda alternativen. Prognoserna över inkomster och konsumtion innebär att sparkvoten åter blir positiv 1992 efter att hushållen i fem år i rad haft en konsumtionsnivå som överstigit inkomsterna.

8 Investeringar

Bruttoinvesteringarna har de senaste åren stigit kraftigt. Under 1989 ökade investeringarna i fast realkapital med närmare 10%. De tre senaste åren har därmed expansionen varit så stark att investeringarna 1989 låg hela 25% över 1986 års nivå.

Under 1990 blir tillväxten i bruttoinvesteringarna betydligt mer dämpad. Ökningen beräknas uppgå till knappt 2% och i stora drag jämnt fördelad mellan maskin- och byggnadsinvesteringar. Det är främst det fortsatta starka nybyggandet av bostäder som bidrar till att investeringarna ökar. Detta innebär också att aktiviteten inom byggnadssektorn blir fortsatt hög den närmaste tiden även om överhettningssymptomen gradvis försvinner. Näringslivets investeringsverksamhet förväntas stagnera helt trots en stark utveckling inom de statliga affärsverken.

1991 faller investeringarna kraftigt i alternativet med fortsatt höga löneökningar. För näringslivet totalt väntas nedgången bli ca 4% men med ett betydligt kraftigare fall för industrin. Om en nedväxling i löneökningstakten kommer till stånd nästa år förutses bruttoinvesteringarna i näringslivet bli oförändrade jämfört med 1990.

Industriinvesteringarna ökade starkt under 1989. Nu tyder mycket på att en period inleds med en betydligt mer dämpad investeringsaktivitet. Investeringsenkäten för industrin i maj pekade på en svag uppgång 1990 men de allt klarare tecknen på en konjunkturavmattning väntas innebära en viss neddragning i förhållande till planerna i maj. Prognosen innebär därför en nedgång med 2% för 1990.

Investeringarna inom basindustrin väntas falla med ca 5% för såväl skogsindustrin som den övriga basindustrin. Inom verkstadsindustrin är bilden mer splittrad. Transportmedelsindustrin minskar sina investeringar kraftigt medan t.ex. elektroindustrin planerar betydande ökning. Bland

övriga delbranscher är det främst den kemiska industrin som bryter mönstret och redovisar expansiva planer för 1990.

Prop.1990/91:39
Bilaga 1

Tabell 10 Bruttoinvesteringar efter näringsgren

	Miljarder kr. 1989	Årlig procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	
				Alt. 1	Alt. 2
Näringslivet	165,4	12,5	0,7	0,3	-4,1
Industri	52,5	16,5	-2,0	-3,0	-13,0
Övrigt näringsliv	112,9	10,6	2,0	1,9	0,0
Bostäder	62,0	5,0	4,2	-2,2	-2,2
Nybyggnad	41,3	14,8	14,0	1,0	1,0
Ombyggnad	20,7	-9,5	-14,0	-10,0	-10,0
Offentliga myndigheter	29,4	1,9	1,5	2,7	-0,6
Totalt	256,8	9,5	1,6	0,0	-3,3
Maskiner	118,1	15,4	1,7	0,7	-4,5
Bygg och anläggningar	138,1	4,4	1,4	-0,6	-2,1

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Under 1991 väntas en kraftig nedgång av industriinvesteringarna om inte det ogynnsamma mönstret i lönebildningen kan brytas. Vikande lönsamhet, höga räntor, ett minskat kapacitetsutnyttjande samt en ytterligare försämrad konkurrenskraft gör att investeringsklimatet märkbart försämras. Bedömningen är att industriinvesteringarna faller med ca 13%. Detta innebär trots allt en något högre investeringsnivå än 1988, ett år som kännetecknades av en god lönsamhet och ett mycket högt kapacitetsutnyttjande. Mot bakgrund av detta kan därför en ännu kraftigare nedgång inte uteslutas. I alternativet med nedväxling i löneökningstakten väntas nedgången stanna vid 3%.

För det övriga näringslivet blir svängningen i investeringsaktivitet inte lika markant som för industrin.

Även här blir det dock en kraftig uppbromsning i tillväxttakten under 1990. Olika delsektorer visar emellertid vitt skilda utvecklingsmönster. Inom restaurang- och hotellsektorn sker en klar nedgång. Även inom varuhandeln och finanssektorn kommer investeringarna att minska under 1990, om än i måttlig takt. Nedgången här är delvis en följd av de regleringar som införts för att dämpa överhettningen på byggmarknaden. Inom de statliga affärsverken väntas däremot en fortsatt expansion, detta framför allt inom statens järnvägar, banverket och postverket. Även investeringarna i handelsflottan ökar kraftigt under året.

I höglönealternativet stagnerar investeringarna i det övriga näringslivet nästa år. Nedgången inom varuhandeln och finanssektorn väntas fortsätta, medan en viss uppgång sker inom samfärdseln och energisektorn. I låglönealternativet, som ger ett gynnsammare investeringsklimat, väntas en ökning av ungefär samma storlek som under 1990.

Bostadsinvesteringarna kommer att utvecklas starkare under 1990 än vad som förväntades i den reviderade nationalbudgeten. Detta beror på

att nybyggandet ökar mer än väntat. Antalet påbörjade lägenheter under första halvåret 1990 var drygt 30 000 vilket var ca 8% fler än under första halvåret 1989. Totalt beräknas ca 60 000 lägenheter påbörjas under helåret 1990. Boverkets länestatistik samt kommunernas redovisade planer pekar på ett fortsatt starkt nybyggande även kommande år. De snabba kostnadsstegringarna inom byggandet samt relativprishöjningar för bostäder genom skattereformen gör dock bilden osäker. Prognosen för 1991 är att antalet påbörjade lägenheter minskar något från 1990 års höga nivå. Investeringsvolymen blir dock något större.

Ombyggnadsinvesteringarna sjunker 1990 i något snabbare takt än 1989. Restriktionerna som infördes hösten 1988 har under året fått starkare genomslag. Under antagande om oförändrad regelstruktur väntas denna nedgång fortsätta 1991.

Under 1992 väntas ytterligare fall i investeringsaktiviteten i höglönealternativet. Nedgången i näringslivets investeringar blir dock inte lika kraftig som 1991. Industriinvesteringarna faller med ca 5% medan investeringarna i övrigt näringsliv blir oförändrade. Detta innebär att investeringarna i näringslivet totalt minskar med drygt 1%. Bostadsinvesteringarna väntas dock falla varför nedgången i totala bruttoinvesteringarna blir 2,2%. I låglönealternativet väntas de två åren med mycket måttliga löneökningar medföra en återhämtning i näringslivets investeringar. Tillväxten blir ca 4% för hela näringslivet och 6% för industrin. Totalt ökar bruttoinvesteringarna med 2% i detta alternativ 1992.

Under första halvåret 1990 skedde en kraftig lageruppyggnad. Det var främst färdigvarulagren inom verkstadsindustrin samt handelns lager av varor som ökade. Däremot har industrins insatsvarulager minskat avsevärt. Neddragningen av insatsvarulagren väntas fortsätta under resten av året samtidigt som färdigvarulagren i viss mån justeras ned. Totalt sett väntas en viss lageruppyggnad under 1990. Denna blir dock inte lika stor som under 1989 varför lagren ger ett svagt negativt bidrag till BNP-tillväxten. Man bör dock notera att nationalräkenskaperna för 1989 lagt en korrektionspost på 1,4 miljarder under lagerposten. Exkluderat för denna väntas lageruppyggnaden 1990 bli ungefär densamma som för 1989.

9 Offentlig sektor

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick 1989 till ca 62 miljarder kr. motsvarande 5% av BNP. Det är en förbättring sedan 1982 med över 100 miljarder kr. eller med 12 procentenheter av BNP. Skattekvoten (skatterna och avgifternas andel av BNP) steg mellan 1982 och 1989 med drygt 7 procentenheter medan utgifternas andel av BNP minskade med ca 6 procentenheter.

I år väntas en viss försvagning av den offentliga sektorns finanser. Det finansiella sparandet beräknas till 50 miljarder kr. eller 3,7% av BNP. För 1991 beräknas det finansiella sparandet gå ned till motsvarande 2,5% av BNP, se tabell 11.

I år stiger utgiftskvoten med drygt 1 procentenhet, främst till följd av att kostnaderna för den offentliga konsumtionen ökar kraftigt på grund av de höga löneavtalen på det offentliga området, medan skattekvoten blir i stort sett oförändrad.

Prop.1990/91:39
Bilaga 1

Tabell 11 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter

	Löpande priser				Förändring, %			
	1989	1990	1991		1989	1990	1991	
			Alt.1	Alt.2			Alt.1	Alt.2
<i>Miljarder kronor</i>								
Inkomster	803,8	890,4	914,0	927,6	14,0	10,8	2,6	4,2
Skatter	513,5	571,6	584,0	592,7	13,3	11,3	2,2	3,7
Socialförsäkringsavgifter	176,5	198,4	203,2	207,6	14,7	12,4	2,4	4,6
Övriga inkomster	113,7	120,4	126,9	127,3	16,0	5,9	5,4	5,7
Utgifter	742,1	839,8	877,4	889,8	11,2	13,2	4,5	6,0
Transferringar till hushåll	249,7	278,8	303,5	308,1	10,0	11,6	8,8	10,5
Räntcutgifter	67,3	69,4	71,0	72,5	8,1	3,2	2,2	4,4
Övriga transferringar	73,6	84,6	91,3	92,2	17,8	15,0	7,9	8,9
Konsumtion	319,9	369,4	372,7	378,3	10,7	15,5	0,9	2,4
Investeringar ¹	31,6	37,5	38,9	38,7	19,9	18,9	3,6	3,1
Finansiellt sparande	61,6	50,6	36,6	37,8				
därav stat	38,2	25,6	-3,8	-0,6				
socialförsäkring	32,7	44,7	41,3	43,1				
kommuner	-9,3	-19,7	-1,0	-4,7				
<i>Procent av BNP</i>								
Skatter och avgifter	56,5	56,8	54,8	55,2				
Utgifter	60,8	62,0	61,1	61,4				
Finansiellt sparande	5,0	3,7	2,5	2,6				

¹ I investeringar ingår investeringar i personalbostäder, lagerinvesteringar samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket och finansdepartementet.

År 1991 sjunker både skatternas och de offentliga utgifternas andel av BNP. Orsakerna bakom detta är främst, dels att en arbetsgivarperiod införs i sjukförsäkringen den 1 juni nästa år, dels att de offentliga myndigheternas inköp fr.o.m. 1991 inte längre kommer att belastas av mervärdeskatt. Inkomster och utgifter minskar lika mycket till följd av dessa förändringar.

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. Bland åtgärderna ingick en arbetsmiljöavgift och ett tillfälligt obligatoriskt 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. De ytterligare ekonomisk-politiska åtgärder som vidtagits i år får sin största effekt först 1991. Den tillfälliga höjningen av mervärdeskatten och den uteblivna förlängningen av föräldraförsäkringen förbättrar den offentliga sektorns finanser, med ca 3 miljarder kr. i år och med 10 miljarder kr. nästa år, jämfört med en situation där dessa åtgärder inte vidtagits. Inkomsterna av arbetsmiljöavgiften bortfaller 1991.

Ett första steg i skattereformen har genomförts i år och det nya skattesystemet träder i kraft 1991. Inkomstbortfallet till följd av sänkningen av den statliga inkomsts-katten och ökade transfereringar till hushållen finansieras fullt ut med höjd indirekt beskattning, huvudsakligen i form av breddade baser för mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter. Den kommunala utdebiteringen har höjts med 36 öre i år. För 1991 och 1992 råder kommunalt skattestopp.

Statens finansiella sparande minskar i år med ca 13 miljarder kr. medan AP-fondens överskott ökar i samma storleksordning. En avgiftsväxling på 2 % mellan folkpensionsavgiften och ATP-avgiften genomfördes den 1 januari 1990. Därigenom överförs inkomster på ca 12 miljarder kr. från staten till AP-fonden i år. För 1991 beräknas en betydande nedgång av det statliga finansiella överskottet. Det beror främst på att den nedväxling av löneökningstakten som förutses i båda alternativen kombinerat med en kraftig ökning av utbetalningar av kommunalskatte-medel minskar statens skatteinkomster.

Den statliga konsumtionen ökar i volym med drygt 2 % i år, därav svarar en kraftig ökning av statliga inköp för 1,5 procentenheter. För 1991 och 1992 beräknas konsumtionen öka med ca 0,5 % per år.

Den kommunala sektorns finansiella sparande beräknas visa ett underskott på nära 20 miljarder kr. i år. År 1991 och 1992 förbättras kommunernas ekonomiska situation trots det kommunala skattestoppet. Skatteinkomsterna ökar kraftigt samtidigt som kostnadsutvecklingen beräknas avta. Det finansiella underskottet kvarstår dock 1991. Mot denna bakgrund beräknas den kommunala konsumtionen stiga med 1 % 1991 och 1,5 % 1992 i alternativ 1. I alternativ 2 väntas konsumtionsökningen bli 1/2 % lägre per år.

10 Kapitalmarknaden

Den pågående krisen vid Persiska viken har under hösten bidragit till en pessimistisk stämning på de internationella kapitalmarknaderna. Stigande oljepriser har medfört högre inflationsförväntningar samtidigt som tillväxtprognoserna reviderats ned. Den ökade osäkerheten har lett till att placerare sålt ut obligationer och aktier.

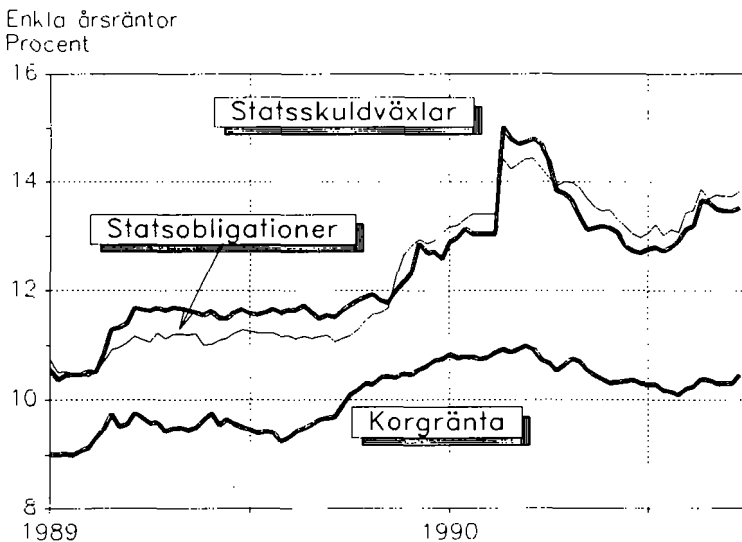
Obligrationsräntorna har stigit med närmare en procentenhet. För räntepapper med kortare löptid har ränteuppgången varit mindre. Undantaget är Japan där penningpolitiken stramats åt ytterligare. Sett över en längre tidsperiod har räntorna i Förenta staterna stigit betydligt mindre än i omvärlden. Räntenivån i Förenta staterna är f.n. lägre än i Japan. De internationella kapitalflödena har därigenom i viss utsträckning sökt sig från Förenta staterna, med resultatet att den amerikanska dollarn successivt försvagats. I Förbundsrepubliken Tyskland förstärks oron över de verkliga kostnaderna av sammanslagningen med f.d. Tyska Demokratiska Republiken.

Aktiekurserna på de stora aktiebörserna, New York, Tokyo, London och Frankfurt, har i genomsnitt fallit med i storleksordningen 20 procent

under augusti och september. Den största nedgången har registrerats i Tokyo och Frankfurt.

Den internationella händelseutvecklingen har medfört att vårens och sommarens kursåterhämtning på de svenska ränte- och aktiemarknaderna har hejdats, och förbytts i nya kursnedgångar. Aktiemarknaden har vidkänts den största nedgången. I genomsnitt har aktiekurserna fallit med närmare 30 procent under augusti och september. En viss återhämtning ägde dock rum under de första dagarna i oktober. Nedgången på Stockholmsbörsen har varit större än på flertalet andra börser. Förutom Irak-Kuwaitkonflikten har de svenska aktieplaceringarna reviderat ned de svenska företagens vinstutsikter för de närmaste åren samt reagerat negativt på turbulensen kring finansbolagen vid månadsskiftet september-oktober.

Diagram 5 Ränteutvecklingen 1989-1990



Anm.: 6 månaders statsskuldväxlar, 5 åriga statsobligationer och 6 månaders korgvägd coruränta. Veckogenomsnitt. Sista observationen avser 28 sept. 1990.

På den svenska marknaden har räntorna stigit med ca 0,75 procentenheter. Till skillnad från utlandet har även de korta räntorna stigit betydligt. Under augusti registrerades ett betydande valutautflöde, uppgående till 6,4 miljarder kr. varvid kronan försvagades gentemot valutakursindex. Valutaflödena stabiliserades efter att räntedifferensen mellan statsskuldsväxlarrentan med sex månaders löptid och korgräntan med samma löptid vidgades med en halv procentenhet till drygt tre procentenheter. Dagslåneräntan har inte ändrat sig under sommaren och hösten. Den största uppgången har i stället registrerats för värdepapper med en löptid mellan ett och två år.

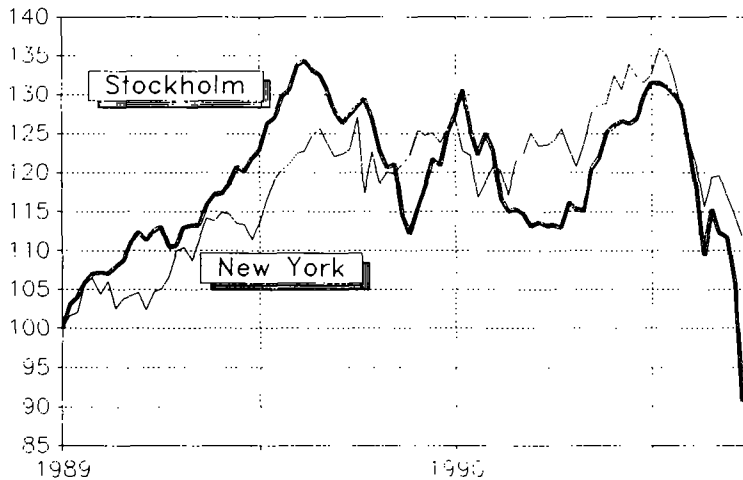
Ett omfattande kapitalutflöde genereras av det växande bytesbalansunderskottet, köp av utländska aktier samt direktinvesteringar i utländska

industriföretag och fastigheter. Detta utflöde har uppvägs av utlandets köp av svenska kronpapper och en betydande privat upplåning utomlands. Under de senaste tolv månaderna t.o.m. juli uppgick inflödet från dessa poster i kapitalbalansen till 194 miljarder kr. jämfört med 87 miljarder kr. för motsvarande period år 1989. Totalt har ett valutainflöde på ca 25 miljarder kr. registrerats under årets nio första månader.

Prop.1990/91:39
Bilaga 1

Diagram 6 Börsutvecklingen i Stockholm och New York 1989-1990

Index v 1/90 = 100



Anm.: Ultimo vecka. Sista observationen avser 28 sept. 1990.

Hushållens agerande under 1990 karaktäriseras av ökad försiktighet, vilket bl.a uttryckts i en dämpad kreditexpansion. Under de senaste tolv månaderna t.o.m. augusti har nettoutlåningen från banker och bostadsinstitut ökat med 48 miljarder kr. Motsvarande ökningstal under åren 1988 och 1989 var 88 respektive 58 miljarder kr. Den utestående lånestocken uppgick per den sista augusti till 580 miljarder. De stigande räntorna under året och effekterna av skattereformen, med bl.a. lägre kapitalinkomstskatt och åtföljande ytterligare avdragsbegränsningar för skuldräntor medför att många hushåll väljer att amortera sina lån. Den processen kommer sannolikt att fortgå under de närmaste åren.

Remissyttranden över
Långtidsutredningen 1990

Inledning

Långtidsutredningen 1990 (LU 90) publicerades i mars 1990. Utredningen består av en huvudrapport (SOU 1990:14) och 26 bilagor. Huvudrapporten har utarbetats inom finansdepartementets strukturpolitiska enhet. Bilagorna har genomgående utarbetats av myndigheter eller författare, som självständigt ansvarar för de bedömningar som görs. Bilagorna har således en oberoende ställning i förhållande till huvudrapporten.

Utredningens huvudrapport har remissbehandlats. En förteckning över de myndigheter, institutioner och organisationer som inkommit med yttranden återfinns i ett appendix till denna sammanställning.

I det följande presenteras en sammanfattning av remissyttrandena. Med hänsyn till att utredningen täcker ett vitt område och att remissinstanserna lämnat en mångfald synpunkter har det inte varit möjligt att ge en fullständig översikt av remissinstansernas åsikter. Ambitionen har fått inskränka sig till att lyfta fram några av de centrala tankarna i remissvaren. De ställningstaganden regeringen gjort med anledning av långtidsutredningen och remissvaren redovisas i propositionens huvudtext.

Utredningens uppläggning och metod

Fullmäktige i riksbanken anser att den förändrade ansatsen i långtidsutredningen 1990 gentemot dess föregångare - från kravanalys till beskrivning av den framtida utvecklingen - är lovvärd. Om kalkylerna baseras på realistiska beteendeantaganden kan de användas som grund för en analys av den ekonomiska politikens inriktning. Fullmäktige framhåller att utredningen innehåller en omfattande och ambitiös diskussion av olika strukturella problem som är knutna till bl.a. lönebildningen, sparandet, skatterna och den offentliga sektorn. Det saknas emellertid en tydlig koppling till kalkylerna över de närmaste årens utveckling liksom en diskussion av den ekonomiska politikens roll.

LU 90 skiljer sig från tidigare långtidsutredningar då den tar upp frågor rörande konflikten mellan ekonomisk utveckling och andra välfärdsåtgärder som t.ex. god miljö. *Tjänstemännens Centralorganisation* (TCO) är positiv till denna förändring. Införandet av begreppet nationalförmögenhet i debatten kan ge möjlighet att kvantifiera kostnader av ingrepp i miljö och natur och ställa dessa kostnader mot intäkter av olika åtgärder.

TCO är liksom flera andra remissinstanser kritisk till att inte alla bilagor och det bakgrundsmaterial på vilket utredningen baseras gjorts tillgängliga före remisstidens utgång. Denna omständighet har gjort det svårt för remissinstanserna att ta ställning till analyserna på flera viktiga områden. TCO anser det vidare otillfredsställande att de fackliga organisationerna inte beretts möjlighet att delta eller följa framtagandet av underlaget för LU 90. Organisationen anser att de fackliga organisationerna vid framtida långtidsutredningar skall ges denna möjlighet på för dem centrala politikområden.

Statens energiverk noterar att långtidsutredningen under senare tid ändrat arbetsinriktning åt den mer problemorienterade analysen i förhållande till de tidigare utredningarnas detaljerade beskrivningar av ekonomiska utvecklingsförlopp i det svenska samhället. Att långtidsutredningen koncentrerar sina insatser på att gå igenom och analysera de strukturella problem i ekonomin och de utvecklingstendenser som kan skönjas med hänsyn till den förda ekonomiska politiken är en enligt verket önskad utveckling. Verket påpekar att långtidsutredningen därutöver fyller ytterligare en viktig funktion, nämligen att deras resultat utgör en välbehövlig gemensam bas i analysarbetet inom det övriga utredningsväsendet.

Det finns behov av den typ av ekonomisk-politiska analyser som långtidsutredningen representerar, konstaterar *Svenska Arbetsgivareföreningen* (SAF). SAF påpekar dock att samhällsekonomiska bedömningar ofta rymmer värderingsfrågor. Det finns ett objektivitetsproblem kring vilken en omfattande litteratur förekommer. SAF gör självfallet sin granskning av LU 90 utifrån ett näringslivsperspektiv. För finansdepartementet, som ansvarar för långtidsutredningsarbetet, gäller också ett partsförhållande. Till en betydande del är en långtidsutredning en utvärdering av den ekonomiska politik som finansdepartementet haft ansvar för. LU 90s partsförhållande återspeglas enligt SAFs bedömning såväl i utvärderingen av den hittillsvarande ekonomiska utvecklingen som i analysen av den svenska ekonomins problem inför framtiden.

Enligt SAFs uppfattning finns det anledning att inför framtida långtidsutredningar pröva möjligheten att ge LU-arbetet en friare ställning i förhållande till finansdepartementet.

Svenska Bankföreningen anser att långtidsutredningen 1990 liksom flera av dess föregångare inte kan tillmätas någon större betydelse. Enligt bankföreningens mening borde arbetet med långtidsutredningarna mera inriktas på att analysera och motivera vilka konkreta åtgärder som behövs i den ekonomiska politiken för att de uppställda målen skall uppnås. Bankföreningen upprepar sitt förslag från tidigare remissyttranden att låta långtidsutredningen utföras av ett fristående organ.

Sveriges Industriförbund anser att finansdepartementets långtidsutredningar genomgående har varit av hög kvalitet. Att döma av deras massmediala effekter har de varit av stor relevans för den samhälls-ekonomiska debatten i Sverige. De har med tiden blivit oerhört omfattande och därmed har de, enligt Industriförbundet, tyvärr också blivit mer svåröverskådliga. Kopplingen mellan delutredningar och planerings-/prognosmodeller är inte heller glasklar. Förbundet har i kommentarer till tidigare långtidsutredningar föreslagit att de traditionella planeringsmodellerna överges.

Även om ekonomin inte går att styra på det sätt som tidigare generationer av politiker tänkt sig behöver den då och då genomlysas, anser förbundet. Därför borde långtidsutredningarna ha en fortsatt stor roll i den svenska debatten. Enligt förbundets mening bör de dock koncentrera analysen till ett mindre antal huvudproblem och anpassa modellerna till dessa.

Statens arbetsgivarverk saknar en ingående behandling av arbetsmarknaden och personalpolitiska frågor i LU 90. Det vore önskvärt att dessa områden belystes i särskilda bilagor till kommande långtidsutredningar.

I LU 90 har en tyngdpunktförskjutning skett från detaljerade kalkyler till bredare analyser av olika strukturella problem i den svenska ekonomin. *Svenska Kommunförbundets styrelse* menar att denna förändrade inriktning är konstruktiv. Valen av problemområden är relevanta. Metoden att arbeta med många fristående bilagor ger möjlighet till fördjupningar och till att olika perspektiv kan göra sig gällande. Styrelsen är dock kritisk till att den offentliga sektorn i huvudbetänkandet huvudsakligen redovisas utan nedbrytning på sektorer. Målkonflikterna och de krav och restriktioner som kommunerna står inför under 1990-talet suddas ut i beskrivningen i huvudbetänkandet, när den offentliga sektorn redovisas utan uppdelning.

Landstingsförbundets styrelse anser det vara en brist att långtidsutredningen inte närmare behandlar utvecklingen på regional nivå. Styrelsen påpekar att de insatser som behövs för att uppnå regional balans även kan påverka kalkylerna för samhällsekonomin som helhet.

Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) saknar ett rumsligt perspektiv i LUs grundläggande analys. Enligt ERU medför detta en överförenkling av strukturomvandlingens problemställningar. Genom att lyfta fram det regionala perspektivet kan beskrivningarna av olika anpassningskrav fördjupas. Trots att samtliga huvudmodeller som använts i beräkningsarbetet i LU är nya har den geografiska fördelningsproblematiken inte inkluderats. Konsekvensen av att inte integrera den rumsliga dynamiken i de sammanhållna kalkylerna för den svenska ekonomin blir enligt ERU att resultaten präglas av en bristande realism. Den tillväxtpotential som beräknas över- eller underskattas när inte regionala balansmål ingår i restriktionssystemet för strukturomvandlingsprocessen.

Statistiska centralbyrån (SCB) anser att hanteringen av statistiken skett på ett korrekt och relevant sätt i LU 90. Utredningen präglas av varsamhet och ödmjukhet vid behandlingen av det statistiska materialet. Den är för övrigt välgörande fri från tvärsäkra bedömningar och slutsatser. I stället framhåller SCB att det på flera ställen förekommer reservationer för osäkerhet i grunddata och kalkyler bl.a. till följd av olika brister som av naturliga skäl förekommer i ett så omfattande och ofta komplicerat statistiskt material som det här är fråga om.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) anser att bedömningar av svensk ekonomis framtidsutsikter utöver en analys av vår konkurrensförmåga i nuläget även måste baseras på analyser av vår förmåga att anpassa oss till snabbt föränderliga omvärldsförutsättningar. STU framhåller att det inom den forskningstradition som brukar benämnas evolutionär teori eller "industrial dynamics" i dag finns en omfattande kunskapsmassa som kan läggas till grund för sådana analyser av svensk industris anpassningsförmåga. De centrala resultat som föreligger inom denna forskningstradition har viktiga konsekvenser inte minst för kopplingen mellan ekono-

misk politik, industri- och forskningspolitik. Enligt STU understryker dessa resultat behovet av en vidgad analys i kommande långtidsutredningar.

Länstyrelsen i Jämtlands län anser att långtidsutredningen 1990 utgör ett intressant och värdefullt underlag även för den regionala planeringen. Länsstyrelsen framhåller att det vore önskvärt att regionalpolitiska frågeställningar integrerades i LUs diskussioner och bedömningar i högre utsträckning än i dag. Syftet skulle vara att dels åstadkomma ett större hänsynstagande till regionala fördelningsfrågor vid utförandet av den ekonomiska politiken, dels att utredningen skulle kunna tjäna som ett mer direkt planeringsunderlag för sektorpolitik och regional utvecklingsplanering.

Ekonomisk-politiska mål

Landsorganisationen i Sverige (LO) framhåller att den ekonomiska politiken ytterst syftar till att ge medborgarna en hög välfärd. Hittills har dock inte detta övergripande mål formulerats i ett entydigt och mätbart begrepp. I tidigare långtidsutredningar har välfärds målet angetts i ett antal delmål som varken är sidoordnade eller oberoende av varandra. De av tradition uppsatta delmålen har varit full sysselsättning, hög ekonomisk tillväxt, fast penningvärde, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans och jämvikt i bytesbalansen. LO har vid flera tillfällen hävdade att de av tradition uppsatta delmålen inte direkt är relaterade till ett övergripande välfärds mål.

LO noterar att det inte finns samma anledning till kritik av den nu presenterade långtidsutredningen. I LU 90 har man sökt finna andra kriterier på en framgångsrik ekonomisk politik i ett långsiktigt perspektiv. Det har skett genom att man teoretiskt definierat nationalförmögenheten som ett mer adekvat och övergripande välfärds mått. LO konstaterar att det enbart är inkomstfördelningsmålen som inte ryms i en målformulering i nationalförmögenhetstermer.

LO konstaterar vidare att LU 90 av praktiska skäl valt att behålla de traditionella delmålen i sina analyser p.g.a. svårigheten att direkt mäta storleken på nationalförmögenheten. LO kritiserar LU 90 för att, som man anser, ange prisstabilitet som det övergripande målet för den ekonomiska politiken. I stället bör penning- och valutapolitiken, vid sidan av uppgiften att stabilisera valutakursen, syfta till en lågräntepolitik som skapar drivkrafter för investeringar och ekonomisk omvandling samt begränsar kapitalavkastningen i ekonomin. Arbetarrörelsen har av tradition satt full sysselsättning, hög ekonomisk tillväxt och rättvis fördelning som de främsta ekonomisk-politiska målen. Av dessa har den fulla sysselsättningen varit det prioriterade målet, både på kort och lång sikt.

Även för *Tjänstemännens Centralorganisation* är målet om full sysselsättning centralt. Måluppfyllelsen kan dock enligt TCO inte enkelt mätas med andelen sysselsatta respektive arbetslösa i befolkningen. Det är istället nödvändigt att tillämpa ett mycket vidare begrepp där hänsyn

tas till all ofrivillig utestängning från arbetsmarknaden. Enligt TCO är det stora antalet förtidspensionerade, deltidsarbetslösa eller på annat sätt utestängda från arbetsmarknaden inte förenligt med målet full sysselsättning, lika lite som en betydande undersysselsättning bland flyktingar. Sysselsättningspolitiken kan därför inte begränsas till de traditionella ekonomisk-politiska medlen utan måste omfatta hela det arbetsliv som genererar utslagning och arbetslöshet. TCO saknar denna analys i LU 90 och anser att detta måste bli en av 1990-talets viktigaste frågor.

Socialstyrelsen välkomnar den ändrade målformulering som årets långtidsutredning redovisar. I denna ges begrepp som nationalförmögenhet, naturresurser, hälso- och kunskapskapital en betydande vikt samtidigt som de traditionella målen som tillväxt och externbalans tonas ned. Socialstyrelsen påpekar att stora delar av styrelsens arbets- och bevakningsområde inom socialsektorn i korthet kan definieras som att bibehålla och helst öka det mänskliga kapitalet i termer som hälsa och välfärd. Områden som befolkningens hälsostandard, barn och ungdomars uppväxtvillkor och de äldres och handikappades levnadsförhållanden kan svårtligen förstås eller åtgärdas utan ett mycket långsiktigt, tillgångsbaserat perspektiv.

Styrelsen är dock kritisk mot att denna ändrade syn i så liten grad påverkat de traditionella modellbaserade makroekonomiska beräkningar som fortfarande utgör långtidsutredningens kärna. Enligt socialstyrelsens mening kan man också ifrågasätta LU:s uppfattning att vi i dag saknar empiriskt underlag för att göra en samlad bedömning av hur välfärden utvecklats under 1980-talet.

Den ekonomiska politikens inriktning

Tjänstemännens Centralorganisation konstaterar att utrymmet för en nationell stabiliseringspolitik begränsas av det ökade internationella beroendet. I en ekonomi där produktionsresurserna är lättroliga över gränserna går det inte att i väsentlig grad skilja sig från omvärlden. Enligt TCO är det därför nödvändigt att statsmakten för en ekonomisk politik som underlättar en anpassning av löneökningstakten till omvärlden. En stram finanspolitik måste kombineras med utbudsstimulerande åtgärder i syfte att dämpa överhettning där den uppstår. Politiken måste garantera ett utbud av välutbildad arbetskraft till ekonomins trånga sektioner.

Som ett väsentligt inslag i en politik för att få ner kostnadsökningstakten framhåller TCO fasta normer i den svenska växelkurspolitiken. Det måste bli helt klart för företag, förvaltningar och arbetsmarknadens parter att framtida mer eller mindre automatiska växelkursjusteringar inte kommer att "ta hand om" en alltför snabb kostnadsutveckling.

Landsorganisationen i Sverige fastslår att den ekonomiska politiken behöver normer. Sverige bör i första hand utveckla egna trovärdiga normer för den ekonomiska politiken och inte acceptera de normer som följs i omvärlden. En anslutning till EMS är inte längre aktuell när det nu ombildas till en ekonomisk monetär union. LO kan vidare inte

acceptera att det finns starka maktgrupper utanför demokratisk kontroll som fastlägger den penningpolitiska inriktningen. Därför skall riksbanken vara underställd riksdag och regering och inte fungera som ett oberoende organ.

I en ny ram för den ekonomiska politiken vill LO särskilt peka på tre områden. För det första måste det strukturella underskottet i bytesbalansen hävas genom att sparandet ökar i ATP-systemet. LO menar att underskottet i bytesbalansen långsiktigt främst kan förklaras med att hushållen i en utbyggd välfärdsstat får för lite drivkrafter att spara. Då måste ATP-systemet utformas så att det bidrar till ett väsentligt ökat sparande.

För det andra anser LO att den ekonomiska politiken måste läggas om så att den stimulerar produktiviteten. Det kan ske genom åtgärder som gör att marknaderna fungerar effektivare, dvs. fördelningen av resurser mellan arbetsplatser sker mer effektivt och krav ställs på ökad resursanvändning. LO framhåller vidare att en ökad produktivitet också kan komma till stånd genom utveckling av arbetsplatserna.

Det tredje området LO framhåller gäller lönebildningen. LO anser att den fungerar bättre än i de flesta länder, men att det skulle gå att förbättra den genom samordning.

Fullmäktige i riksbanken anser att en stram budget- och finanspolitik och strukturella reformer som ökar sparandet och det totala utbudet är en förutsättning för att dämpa inflationsförväntningarna och påskynda anpassningen. Detta skulle också ge en bättre arbetsfördelning mellan penning- och finanspolitiken.

Fullmäktige framhåller att den fasta växelkursen utgör en hörnsten i den ekonomiska politiken. Den fungerar som ett ekonomisk-politiskt ankare som syftar till att hålla Sveriges pris- och löneutveckling i linje med omvärlden, vilket också framhålls i LU 90. Att ge avkall på den fasta växelkurspolitiken skulle inte lösa problemen i svensk ekonomi. Det skulle tvärtom underminera förutsättningarna för att komma till rätta med obalanserna. En växelkursjustering skulle oundvikligen tolkas som ett tecken på att ett fastkurssystem inte är förenligt med den svenska ekonomins funktionssätt i allmänhet och lönebildningen i synnerhet.

Fullmäktige anser vidare att en fast växelkurs i sin tur förutsätter en konsistent ekonomisk politik, dvs. en politik som är i linje med de långsiktiga målen och som bidrar till att göra växelkursen trovärdig på lång sikt. Det är därför nödvändigt att vidta åtgärder som riktar sig mot de strukturella problem som ligger bakom den höga inflationstakten och låga tillväxttakten. Det innebär också att stabiliseringspolitiken måste utformas i ett långsiktigt perspektiv så att den bidrar till att förstärka den fasta växelkursens trovärdighet. Fullmäktige anser att en svensk EMS-anknytning skulle kunna ge positiva effekter och stärka tilltron till den fasta växelkursen, men påpekar att varken formella eller informella bindningar är tillräckliga. Även i Sverige måste åtagandena kombineras med kraftfulla och uthålliga ekonomisk-politiska åtgärder inriktade på inflationsproblemen.

Fullmäktige i riksgäldskontoret konstaterar att den ökade integrationen

har betydelse för hur penningpolitiken utformas. Dessa förändringar understryker att Sverige är en liten öppen ekonomi i vilken endast ett mål kan sättas för penningpolitiken, exempelvis penningmängden, räntan eller växelkursen. LU 90 anser att fast växelkurs är en lämplig målvariabel för en liten utrikeshandelsberoende ekonomi som den svenska. Fullmäktige i riksgäldskontoret delar denna uppfattning.

Riksgäldsfullmäktige anser vidare att det kan finnas skäl att öka bindningsgraden i växelkursmålet. LU 90 diskuterar olika sätt att uppnå sådana bindningar. Ett sätt är att låta bli att devalvera i ett läge när konkurrenskraften försämras. I stället kan man låta anpassningen ske via fallande efterfrågan och ökande arbetslöshet. Den genomförda valutaavregleringen kan också betraktas som ett sätt att skapa förtroende för politiken. Denna effekt kan förstärkas genom anslutning till internationellt valutasamarbete, typ EMS. En annan typ av bindning är att ytterligare stärka riksbankens ställning, i enlighet med beslutet under 1989 att förlänga mandatperioden för riksbankschefen. På så vis ökar bankens oberoende gentemot regeringen.

Fullmäktige i riksgäldskontoret finner att metoden med att konstitutionellt underbygga penningpolitiken bör prövas ytterligare. Samtidigt bör dock penningpolitiken definieras till att avse just växelkurspolitiken. Fullmäktige anser att de medel som behövs för att vidmakthålla trovärdigheten i växelkurspolitiken tydligt bör anges. Det är riksgäldskontorets uppfattning att om man konkretiserar penningpolitiken på detta sätt kan man också lättare definiera vad som inte ingår i den och därigenom dra gränserna bl.a. gentemot statskuldspolitiken. Trovärdigheten i växelkurspolitiken skulle därmed öka.

Den internationella utvecklingen

Sveriges ekonomiska framtid påverkas starkt av landets förhållande till den gemensamma europeiska marknaden. Förhandlingar pågår om ett avtal mellan EG och EFTA-länderna. Enligt *Svenska Arbetsgivareföreningen* måste ett sådant avtal säkerställa att svenska företag och medborgare inte blir diskriminerade i förhållande till företag och medborgare inom EG. Annars kan Sverige inte räkna med att fullt ut få del av tillväxten i Västeuropa. Enligt SAF måste Sverige på sikt bli fullvärdig medlem i EG för att få full nytta av den inre marknaden. Om EFTA-länderna nöjer sig med ett frihandelsavtal med EG kommer de inte nämnvärt att kunna påverka de beslut som fattas inom EG.

Handelns Utredningsinstitut (HUI) konstaterar att den ogynnsamma relativa kostnadsutvecklingen naturligtvis är en av de faktorer som drivit fram den kraftiga ökningen av de svenska företagens investeringar i utlandet under senare år. Samtidigt har utlandets intresse för investeringar i Sverige i stort sett stagnerat. Men bakom denna utveckling finns också oklarheter beträffande Sveriges framtida EG-anknytning och beträffande energifrågan. HUI menar att det är viktigt att dessa frågor löses på ett sätt som inte skapar långvarig kapitalflykt från Sverige. Dessutom anser HUI att det är betydelsefullt att den svenska skattelagstiftningen framöver

hamnar i samklang med skattelagstiftningen inom EG.

Sveriges Köpmannaförbund noterar att LU 90 betonar att möjligheterna att bedriva en av omvärlden oberoende strukturpolitik är begränsade. Förbundet framhåller att det också kan gälla så olika åtgärder som kapitalbeskattning, jordbruksreglering och miljöavgifter. Köpmannaförbundet anser att man måste inta en realistisk och pragmatisk hållning i Europafrågan innebärande så nära förbindelser som möjligt med EG, vilket kan innebära en svensk anslutning.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) anser att internationaliseringen är en central fråga för svenskt jordbruk. Sverige skall enligt LRF delta i den reformprocess som kan bli resultatet av de pågående GATT-förhandlingarna. Ett ensidigt svenskt agerande skulle riskera att radera det svenska jordbrukets konkurrensförmåga.

Den ökade ekonomiska integrationen med omvärlden är enligt *statskontoret* en faktor som ställer krav på högre effektivitet inom den offentliga verksamheten. Dels därför att skattetrycket med all säkerhet måste anpassas nedåt. Dels därför att möjligheterna att föra en oberoende fördelningspolitik begränsas.

Statskontoret anser att en alltför lite uppmärksammas aspekt av integrationsprocessen i Europa är hur den kommer att påverka den offentliga sektorn i Sverige. Verket föreslår fördjupade studier inom detta område. En internationell strukturrationalisering inom den offentliga sektorn kan enligt statskontoret förväntas ge upphov till att gemensamma organ bildas. Myndigheterna måste i ökad utsträckning organiseras för att kunna arbeta internationellt.

Pris- och löneutvecklingen

Fullmäktige i riksbanken anser att långtidsutredningen överskattar flexibiliteten i lönebildningen. Den s.k. Phillipskurvan, som visar sambandet mellan löneökningstakten och arbetslösheten, tyder på att löneanpassningen är assymetrisk. Lönerna ökar snabbt när arbetslösheten minskar, men i perioder av stigande arbetslöshet sker ingen motsvarande dämpning av löneökningstakten. Denna assymetri kan i viss utsträckning förklaras av att reallöneanpassningarna under en stor del av den period som utredningen studerat kommit till stånd genom växelkursjusteringar. Detta har ställt mindre krav på anpassning av nominallöner. Genom att detta inte beaktats i analysen menar fullmäktige att långtidsutredningen sannolikt överskattar effekterna på löneutvecklingen av en ökad arbetslöshet. Samtidigt underskattas effekterna av en minskad arbetslöshet.

Fullmäktige i riksbanken instämmer i utredningens uppfattning att en minskning av överhettningen på arbetsmarknaden är nödvändig för att dämpa inflationstakten. Man påpekar att om den ekonomiska politiken ges en sådan utformning och inriktning att den förmår dämpa inflationsförväntningarna kommer detta att minska kostnaden för att anpassa svensk ekonomi till en lägre inflationstakt. Fullmäktige anser vidare att förhandlingssystemets betydelse för lönebildningen sett ur makroperspektiv inte bör överbetonas.

När det gäller att fastställa det kvantitativa sambandet mellan arbetsmarknadsläge och löneökningar förlitar sig LU 90 på s.k. reallöneekvationer. *Statens arbetsgivarverk* (SAV) framhåller att sådana modeller vilar på ett bättre teoretiskt underlag än de traditionella Phillips-kurvmodellerna. Det är emellertid inte oproblematiskt att övergå från en modell över reallönens eller löneandelens bestämning till en modell över de nominella löneökningarna. Reallönen bestäms nämligen lika mycket av prisökningarna som av löneökningarna. SAV påpekar att den modell LU 90 förlitar sig på inte gör någon klar skillnad mellan dessa två bestämningskomponenter. Enligt SAV kan detta starkt ifrågasättas, när lönenivån i praktiken är stel nedåt. SAV delar följaktligen inte LUs syn på hur snabbt löneökningarna kan dämpas vid en tämligen begränsad uppgång i arbetslösheten.

SAV eftersträvar på det statliga området en decentraliserad, verksamhetsrelaterad lönesättning. Verket anser det väsentligt att de centrala avtalen stöder och inte hindrar en sådan utveckling. SAV delar LUs allmänna skepsis till inkomstpolitiska åtgärder. De kan slå ojämnt och tenderar att hindra en verksamhetsrelaterad lönesättning på de områden där åtgärder får effekt. Det statliga området är av naturliga skäl särskilt utsatt och riskerar att förlora i konkurrenskraft på arbetsmarknaden.

Även *Landsorganisationen i Sverige* kommenterar LU 90s skattningar av sambandet mellan arbetslöshet och löneökning. LO konstaterar att dessa är gjorda i ett lönekostnadsintervall mellan 7 och 20%. LO framför att ingenting säger att sambandet är detsamma vid löneökningar på 4-6%. Dessutom är sambandet skattat för en tidsperiod då det rådde centralt samordnade förhandlingar, vilket ej är fallet i dag.

Enligt *Handelns Utredningsinstitut* är det ett helt orealistiskt samband mellan arbetslöshet och löneökningstakt som presenteras i LU 90. HUI påpekar att det inte stämmer överens med historiska erfarenheter att de svenska löneökningarna vid en arbetslöshet på 2,3% skulle komma ned till 4%. Det som framförallt framstår som märkligt är att lönebildningen i LU behandlas som en kontinuerlig process. HUI anser att det är uppenbart att de institutionella förutsättningarna på detta område medför att processen är diskontinuerlig. I den svenska lönebildningen är ju ett- och fleråriga avtal ett mycket viktigt inslag. HUI framhåller att denna brist på hänsynstagande till de institutionella förutsättningarna kan ha lett till att felaktigheter uppstått i de beräknade sambanden. Det går emellertid inte att säga om detta är huvudförklaringen till det märkliga samband mellan löneökning och arbetslöshet som LU redovisar.

I en kommentar till LU 90s modellkalkyl konstaterar *Svenska Arbetsgivareföreningen* att arbetskraftskostnadsutvecklingen varit ett kroniskt problem i den svenska ekonomin åtminstone sedan mitten av 1970-talet. Det framstår enligt SAFs bedömning som högst osannolikt att en uppgång av arbetslösheten till några tiondelar över 2% skulle vara tillräcklig för att dra ner takten i lönekostnadsökningarna till en för efterkrigsförhållanden rekordlåg nivå. SAF påpekar att av historisk statistik som redovisas av LU 90 framgår att sedan 1962 har en arbetslöshet på ca 2% aldrig genererat lägre löneökningar än 8 à 9%.

För att få ner löneökningstakten till omvärldens nivå erfordras enligt SAFs bedömning - förutom en insikt bland löntagarna att för stora löneökningar ökar arbetslösheten - ett spektrum av åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktionsförmåga. Bland dessa märks att lönebildningen måste reformeras, att lönedifferentieringen måste öka, att arbetskraftsutbudet måste befrämjas samt att socialförsäkringssystemet måste premiera närvaro. Exempelvis bör karensdagar införas i sjukförsäkringssystemet.

När det gäller förhandlingssystemet argumenterar SAF för mer decentraliserade förhandlingar. Genom att skära bort en förhandlingsnivå kan man enligt SAF förväntas bringa ned pris- och löneökningstakten. En mer decentraliserad lönebildning verkar också produktivetsstimulerande. Den kan därigenom bidra till att förbättra företagets resultat och bredda utrymmet för reallöneökningar för de anställda.

Även *Kooperativa förbundet* (KF) anser att det inte finns belägg för antagandet i LUs modellkalkyl att löne- och prisökningarna i Sverige skulle sjunka till omvärldens nivå om arbetslösheten ökar till 2,3%. KF påpekar att förbundet i sitt yttrande till LU 87 bl.a. framhöll: "Att komma tillrätta med inflationsproblemet är enligt KFs mening en av de viktigaste uppgifterna för den ekonomiska politiken". KF har ej funnit anledning att ändra uppfattning på den punkten. Enligt KF behövs det en bred, målmedveten politik för att hålla prisökningarna tillbaka och därmed minska inflationens skadeverkningar. I denna politik borde avregleringar och konkurrensbefrämjande åtgärder utgöra viktiga inslag. Prisstopp avvisas som tämligen verkningslöst. Utländsk konkurrens på områden där sådan tidigare inte varit möjlig kan verka kostnadspressande.

Styrelserna för allmänna pensionsfonden noterar att den slutsats som kan dras av LUs modellkalkyl är att den svenska ekonomin kan klara samma inflationstakt som omvärlden vid en relativt liten nedgång i efterfrågan på arbetskraft. Nedgången skulle svara mot en obetydlig uppgång av nuvarande arbetslöshet - 2% i Sverige mot 5% eller högre i de flesta andra industriländer. Det samband som LU 90 stöder sig på är den s.k. Phillipskurvan utökad med ytterligare förklaringsfaktorer. Utan närmare specificering nämns i förbigående i LU 90 att hänsyn bl.a. tas till förväntningarna om den framtida inflationstakten. I motsats till LU 90s optimistiska bedömningar anser fondstyrelserna att förväntningarna bör tilldelas en negativ roll.

En viktig del av inflationsmekanismen - den s.k. "kärminflationen" - har sitt ursprung dels i stabila institutionella förhållanden men också i hushållens inflationsförväntningar. I en långvarig inflationsprocess rör sig "kärminflationen" långsamt uppåt, och kan sedan endast långsamt pressas ned. Fondstyrelserna menar att eftersom inflationen i Sverige under en lång tid legat över inflationen i våra viktigaste konkurrentländer kan man misstänka att "kärminflationen" hos oss är motsvarande svårare att få bukt med. Vad som krävs för ett "trendbrott" är att inflationsförväntningarna bryts radikalt.

För att bryta förväntningarna anser fondstyrelserna att penningpolitiken borde kunna spela en viktig roll. Man pekar på att det i bilaga 5 till LU

90 finna en utförlig argumentation för penningpolitikens inriktning på att upprätthålla en fast växelkurs, som då fungerar som ett nominellt ankare. Denna typ av resonemang borde enligt fondstyrelserna ha integrerats med huvudbetänkandets analys.

Arbetsmarknadsstyrelsen konstaterar i sitt remissyttrande att inflationsbekämpningen haft en central roll i den ekonomiska politiken i flera europeiska länder under det senaste årtiondet. Arbetslösheten har använts som ett medel i denna bekämpning. Den kraftiga ökningen av arbetslösheten har emellertid inte åtföljts av någon tydlig tillbakagång under de senaste årens goda konjunktur. Den slutsats som går att dra utifrån dessa iakttagelser är, enligt arbetsmarknadsstyrelsen, att om arbetslösheten drivs upp till en hög nivå tycks det vara svårt att pressa tillbaka den igen.

Liksom arbetsmarknadsstyrelsen pekar *Tjänstemännens Centralorganisation* på erfarenheterna från omvärlden. TCO avvisar ökad arbetslöshet som ett medel i den ekonomiska politiken i syfte att få ner pris- och kostnadsökningar. Problemen i stabiliseringspolitiken handlar om att få ner kostnads- och prisökningarna till en nivå motsvarande omvärldens. TCO delar utredningens uppfattning att en nedväxling av den nominella löneökningstakten underlättas om den sker samordnat och genom centrala förhandlingar och avtal.

Landstingsförbundets styrelse ställer sig starkt tveksam till förslaget i LU att skapa ett politiskt sammansatt organ som har det slutliga ansvaret för lönebildningen inom den offentliga sektorn.

Den ekonomiska tillväxten och utvecklingen på 1990-talet

Statistiska centralbyrån påpekar i sitt remissyttrande att det inte framgår av huvudrapporten att långtidsutredningens och SCBs arbetskraftskalkyl - enligt LU-bilaga 6 - i vissa avseenden skiljer sig åt. Bland annat visar SCBs beräkningar att den tillgängliga timvolymen i Sverige kommer att ligga på praktiskt taget samma nivå år 1995 som år 1990, men därefter öka med i genomsnitt 0,4 och 0,5% per år 1995-2000. LU däremot räknar med att timvolymen kommer att öka med 0,7% per år under hela perioden 1990-2000. Skillnaden mellan LUs och SCBs beräkningsresultat beror på skilda bedömningar av de relativa arbetskraftstalens utveckling och arbetstidens utveckling. Vad gäller de relativa arbetskraftstalen har LU för alla åldrar utom 25-54 år och kvinnor i åldern 60-64 år räknat med högre värden än SCB. Skillnaden mellan LUs och SCBs antaganden om årsarbetstiderna beror på skilda bedömningar av skattereformens inverkan på arbetskraftsutbudet. LU räknar med att reformen får som långsiktig effekt att arbetskraftsutbudet stiger med ca 4%. SCBs bedömning är att det är ovisst om reformen överhuvudtaget får någon utbudshöjande effekt.

Långtidsutredningen antar att nettomigrationen successivt reduceras från 20 000 personer per år i början av 1990-talet för att vid sekelskiftet uppgå till 10 000 personer. *Statens invandrarverk* påpekar att den minskning som långtidsutredningen förutsätter innebär en mycket kraftig minskning av asylinvandringen till nivåer från början av 1980-talet eller

lägre. Mot bakgrund av utvecklingen i omvärlden och dynamiken hos de flyktingrelaterade strömmarna till Sverige framstår prognosen enligt invandrarverkets bedömning som tilltagen i underkant. Även scenariot med ett överskott på ytterligare 10 000 personer per år måste betraktas som lågt räknat. Invandrarverket konstaterar vidare att utrymmet för arbetskraftsinvandring vid sidan om flyktinginvandringen i vart fall torde bli starkt begränsat i de angivna scenarierna.

Svenska Arbetsgivareföreningen menar att LU 90 underskattar den potential i ökat arbetskraftsutbud som finns i de reformer inom bl.a. sjukförsäkrings- och pensionssystemet som är nödvändiga för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. SAF beräknar att den underliggande potentialen för ökningen av arbetskraftsutbudet under 1990-talet är väsentligt högre än de 9 000 personer per år under 1990-talet som i LU 90 beräknas komma från ökat arbetskraftsdeltagande. Den potentiella ökningen skulle enligt SAF kunna komma till stånd genom minskad sjukfrånvaro, färre förtidspensionärer, fler arbetande ålderspensionärer och genom en reformerad offentlig sektor. Den samlade effekten skulle röra sig om ca 50 000 personer per år i genomsnitt under 1990-talet.

SAF har inga invändningar vad gäller huvuddragen i LU 90s modellkalkyl för den ekonomiska utvecklingen under perioden 1990-1995. Det framstår som troligt att den svenska konjunkturen kommer att vika under åren 1991-1992. Hur snabbt en vändning uppåt kan komma beror enligt SAFs bedömning i hög grad på den ekonomiska politiken. De frågeställningar som därvid aktualiseras tappas enligt SAFs bedömning delvis bort genom det i LU 90 valda modellförfarandets "tänkbara utvecklingsförlöpp". Förfarandet i tidigare långtidsutredningar med en explicit redovisning av vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att realisera angivna samhällsekonomiska mål - t.ex. jämvikt i bytesbalansen - var enligt SAFs mening såväl analytiskt som pedagogiskt mer klarläggande.

I LU 90 finns beräkningar enligt vilka den offentliga konsumtionen ökar som andel av BNP. *Sveriges Föreningsbankers Förbund* (SFF) anser att man måste ifrågasätta den höga tillväxt i den offentliga konsumtionen som beräkningarna bygger på. I utredningen förutsätts vidare att produktiviteten i näringslivet utvecklas mycket starkt under hela 1990-talet, dvs. den ökar med ca 1,9% per år 1990--1995 och därefter med 2,3% per år. SFF menar att detta antagande inte är underbyggt i utredningen. Förbundet pekar på att det i kapitel 6, där den ekonomisk-empiriska utgångspunkten diskuteras, snarare finns belägg för att den historiska trenden för produktivitetstillväxten är i avtagande. Statistik från 1980-talet ger enligt förbundet vid handen att den årliga tillväxten för produktiviteten i näringslivet varit låg. Undantaget utgör åren efter devalveringen, dvs. 1983 och 1984. Eftersom ingen devalvering är förutsatt i LU 90 är det enligt SFF svårt att förstå hur produktiviteten skall förbättras utan någon fundamental förändring av den ekonomiska politiken. SFF anser snarare att LU 90 underbygger misstanken att produktiviteten under 1990-talet fortsätter att försämrats. Detta gäller enligt förbundet särskilt som utredningen antar att den offentliga konsumtionen fortsätter att expandera.

Under början av detta år har en bild målats upp av att svensk ekonomi skulle befinna sig i en allvarlig kris och att omfattande ekonomisk-politiska ingrepp är nödvändiga, konstaterar *Sveriges Akademikers Centralorganisation* (SACO). SACO anser i likhet med LU att denna bild är överdriven. Organisationen anser att den internationellt sett höga svenska pris- och löneökningstakten visserligen är oroväckande och att en fortsatt hög nominell löneökningstakt skulle leda till en allvarlig försvagning av konkurrenskraften. Skatteomläggningen bör dock kunna bidra till en minskad ökningstakt i och med att marginalsatserna sänks. Finanspolitiken måste enligt SACOs uppfattning medverka till att den svenska inflationstakten anpassas till omvärldens nivå.

SACO anser vidare att den antagna ökningen av arbetskraftsutbudet fram till år 2000 präglas av en mycket stor osäkerhet. De positiva effekter som skattereformen ger upphov till kan motverkas av andra effekter som följer av bl.a. semesterlagstiftning och föräldraledighetsregler.

Sveriges Industriförbunds uppfattning om orsakerna till tillväxtproblemen ligger nära den som redovisas i LU 90; produktiviteten, kostnaderna och skattetrycket måste ändras i tillväxtstimulerande riktning. Enligt LU 90 medför miljö- och energipolitiken att tillväxtförutsättningarna försämras för den kapitalintensiva basindustrin. Andra delar av näringslivet, och då främst verkstadsindustrin, kommer istället att expandera snabbare till följd av de relativprisförändringar som inträffar i ekonomin.

Effekterna av miljö- och energipolitiken kan enligt förbundets mening bli avsevärt mer negativa än enligt LU 90s analys. Konkurrensvillkoren försämras drastiskt för en stor grupp företag, där 40% av hela industrins fasta kapital är placerat. Miljö- och energipolitiken innebär därför också en risk för kapitalförstöring, eftersom en del av det kapital som har investerats blir obsolet i förtid. Om kapitalförstöringen blir omfattande minskar utrymmet för reallöneökningar.

De planerade åtgärderna inom miljö- och energiområdet kommer enligt industriförbundet inte att förbättra de relativa förutsättningarna för övrig industri. Utöver normala omvandlingsproblem anför Industriförbundet två skäl för denna bedömning.

För det första behöver all industri i Sverige genomgå en snabb produktivitetsökning. Det gäller inte minst de företag som i dag räknas till den icke elintensiva industrin. Under 1990-talet kommer olika teknologier såsom moderna datasystem, robotteknik etc. att kunna kombineras långt bättre än tidigare. Förutom en markant produktivitetsuppgång blir resultatet av detta enligt Industriförbundet också en kraftig uppgång av elkonsumention i dessa industrier. Industriförbundet anser att starkt höjda relativpriser för el i Sverige hämmar en sådan utveckling.

För det andra konstaterar Industriförbundet att svensk kapitalmarknad oåterkalleligen har vuxit sig in i den internationella. Kapitalet rör sig därför snabbt över gränserna. Därför kan miljö- och energibesluten via allmänt negativa förväntningar om investeringsklimatet i Sverige snabbt få negativa effekter på investeringar i svensk industriproduktion.

Resultatet blir att såväl utländska som svenska kapitalplaceringar, däribland storföretagen själva, i klart högre grad än tidigare placerar sådana medel i utlandet som normalt skulle hamna i Sverige. Detta påverkar i förlängningen antagligen den högtbildade arbetskraftens benägenhet att ta arbete utanför Sverige.

Strukturomvandlingen i näringslivet

För framtiden är det enligt *Tjänstemännens Centralorganisation* viktigt att vi får till stånd en förnyelse av svensk industri så att den blir tekniskt och marknadsmässigt avancerad och kan betala internationellt sett höga och konkurrenskraftiga löner. TCO anser att lönepolitiken kan användas som ett medel att stödja den eftersträlvade utvecklingen. Höga löner och solidarisk lönepolitik driver på rationaliseringarna och medverkar därigenom till att höja tekniknivån i produktionen, vilket i sin tur ökar produktiviteten i ekonomin.

En politik med devalverings- och inflationscykler medför risker för att strukturomvandlingen i ekonomin blir långsammare än annars. Investeringsbeslut och beslut om förändringar av produktionen försenas och beslutsfattarna väntar på korrigeringar i konkurrensförhållandet via växelkursförändringar.

TCO vill understryka att målen för skola och utbildning är betydligt vidare än att tillgodose näringslivets och övriga arbetsmarknadens behov. TCO anser det viktigt och nödvändigt att utbildningssektorn inklusive förskola och fritidshem utvecklas i takt med samhällets utveckling eller t.o.m. är pådrivande i vissa avseenden. TCO ställer sig därför avvisande till utredningens tankegångar att begränsa den offentliga utbildningen till att inriktas på "grundläggande baskunskaper och färdighetsträning som inte är branschspecifik eller tidsbunden", om det med detta avses att den yrkesinriktade utbildningen skall företagsanknytas i högre grad än vad som sker i dag.

TCO avvisar även det förslag rörande högskolan som finns i LU 90. Förslaget skulle enligt TCO innebära en ytterligare regional polarisering och minska de mindre och medelstora högskolornas möjligheter att utgöra en resurs i strukturomvandlingen.

Skolöverstyrelsen noterar att de förslag till utbildningsreformer för 2000-talet som nämns i LU 90 redan i stor utsträckning återfinns i den reformering av gymnasieskolan som förbereds. Modulindelade kursplaner på gymnasiala yrkeslinjer är redan nu ett faktum. De föreslagna mjukare övergångarna mellan de olika skolformerna ligger i linje med de tankar som finns hos SÖ. En flexibel intagning till första året i grundskolan diskuteras redan i dag. Skolöverstyrelsen vill även kraftfullt understryka att skolans roll är personlighetsutvecklande, yrkesutbildande och medborgarutvecklande. Skolan måste ge eleverna en så pass bred utbildning att möjligheter finns till utveckling mot alternativa yrken och sysselsättningar. Att tillgodose näringslivets krav och behov kan aldrig vara skolans enda mål.

Sveriges Akademikers Centralorganisation vill med kraft understryka

utbildningens och forskningens betydelse för samhällsutvecklingen. SACO anser att LU 90 behandlar vikten av en kvalitativ utbildning på ett förtjänstfullt sätt. LU menar att det är samhällsekonomiskt motiverat med en ökad utbildning och att detta bör uppmärksammas vid utformningen av studiestödssystemen för 1990-talet. SACO påpekar att organisationen varnade för allvarliga brister i det nuvarande studiemedelssystemet innan det infördes 1989. SACO föreslog då en lösning som skulle ha minskat den skuldbörda som nu riskerar hämma rekryteringen till högskolan. Denna varning förefaller i dag ännu mer motiverad, menar SACO, genom de högre lånekostnader som följer med skattereformen.

Landsorganisationen i Sverige delar LU 90s uppfattning att den näringslivsstruktur som växer fram på 1990-talet ställer stora krav på näringspolitiken. Denna bör vara av generell natur och underlätta ekonomins funktionssätt. LO framhåller satsningar på utbildningssystemet och investeringar i transport och kommunikationer som väsentliga.

Vid sidan av att näringspolitiken skall bidra till full sysselsättning och fullt resursutnyttjande anser LO att ett program för produktivitetförbättringar skall utarbetas, att marknaderna bör effektiviseras och att avregleringar skall ske inom banker, försäkringsbolag, livsmedelsproduktion och byggnads- och byggmaterialproduktion. Närings- och industripolitiken bör också förstärkas med särskild betoning på infrastrukturen och forskningen.

LO föreslår vidare att TEKO-stödet avvecklas, att rehabiliteringsutredningens förslag genomförs, att arbetslivsfonden snabbt tas i bruk samt att förslagen från arbetsmiljöfonden genomförs. En differentiering av de sociala avgifterna med hänsyn till arbetsmiljösituationen bör genomföras.

Enligt LOs uppfattning är den konkurrensutsatta sektorn ännu inte tillräckligt stor för att Sverige skall klara jämvikt i bytesbalansen vid fullt kapacitetsutnyttjande. LO anser att det behövs en dämpning av efterfrågan i de branscher som växer snabbt och är inriktade på hemmamarknaden. LO finner därför att en investeringsavgift på 30% på byggandet i storstäderna är motiverad. Dessutom bör fastighetsskatten på kontorshus höjas. En avgift på oprioriterat byggande i alla heta regioner är ett annat alternativ. Vidare föreslår LO att en arbetsgivaravgift på 20% införs på bank- och finanssektorn i syfte att begränsa dess expansion. Delar av den offentliga verksamheten bör flyttas från Stockholm. Förhandlingar bör tas upp med t.ex. bankerna om att göra detsamma.

Enligt *statens pris- och konkurrensverk* (SPK) föreligger en stor potential för effektivitetsfrämjande strukturförbättringar inom olika delar av den svenska ekonomin. Verket anser att LU 90s bedömning av styrkan i och effekterna av dessa förändringar är alltför försiktigt hållen. Enligt SPKs uppfattning skulle en svensk integration med EGs inre marknad erbjuda utomordentligt betydande vinster vad gäller effektivisering och produktionsstillväxt inom det svenska näringslivet. SPK hänvisar till en rapport (Baldwin, 1989) där det beräknas att EG-ländernas "extra" BNP-tillväxt, till följd av ett förverkligande av den inre marknaden, kan uppgå till ca 35%. Mot denna bakgrund - och med

hänsyn till att mer än 50% av den svenska utrikeshandeln sker med länder inom EG-området - torde det vara helt klart att ett svenskt tillträde till EG:s inre marknad kan komma att erbjuda mycket stora möjligheter till ökad effektivisering och tillväxt inom det svenska näringslivet.

SPK framhåller vidare de möjligheter som erbjuds av en ökad marknadsanpassning av verksamheter som nu är föremål för olika former av regleringar. Motsvarande vinster erbjuds genom ökade inslag av konkurrens inom verksamheter som för närvarande utförs inom offentliga monopol. SPK anser att en sådan utveckling antagligen blir oundviklig inom ramen för en fortsatt europeisk integration.

De strukturpåverkande förhållandena visar sammantagna på ett utrymme för en påtaglig höjning av effektiviteten i den svenska ekonomin under 1990-talet enligt SPK. Mot denna bakgrund menar verket att det inte ter sig realistiskt att - som görs i LU 90 - förutsätta att den historiskt sett mycket låga produktivitetstillväxt som utmärkte perioden 1974-1988 kommer att bli bestående även under 1990-talet.

Statens invandrarverk anser att långtidsutredningen 1990 bekräftar invandringsfrågornas ställning som centrala framtidsfrågor. Sverige har ett både kort- och långsiktigt behov av tillskott i arbetskraften. Immigrationspolitiken bör därför som helhet präglas av långsiktighet och samordning mellan flykting- och arbetskraftsinvandringen. Invandrarverket framhåller att merparten av invandringen under överskådlig tid sannolikt kommer att bestå av flyktinginvandring och inte av arbetskraftsinvandring. Samtidigt kommer flyktingarna att vara en betydande resurs på arbetsmarknaden. Detta ställer krav på långsiktiga "investeringar" i den samhällsapparat som finns för mottagandet, menar invandrarverket. Särskilt de delar av mottagningen som avser utbildning och arbetsmarknadsåtgärder är, vid sidan av själva utslussningssystemet, av strategisk betydelse för att tillvarata arbetskraften. Utbildnings- och arbetsmarknadsåtgärder har också betydelse för invandrarnas möjligheter att delta i samhället på jämlika villkor i det längre perspektivet.

Lantbrukarnas Riksförbund är tveksamt till bedömningen i LU 90 att livsmedelssektorns produktion skulle öka under 1990-talet. Produktionsvolymen inom det svenska jordbruket väntas sjunka avsevärt under 1990-talet, främst på spannmålsområdet. En neddragning av jordbruksproduktionen ger även återverkningar på produktionen och sysselsättningen i förädlings- och insatsvaruindustrin, påpekar LRF.

LRF anser vidare att en aktiv regionalpolitik torde vara nödvändig under det kommande decenniet. Enligt LRFs mening är lantbruket i många bygder en förutsättning för sysselsättning och en fungerande infrastruktur. LRF efterlyser en helhetssyn på landsbygdsfrågorna, där bl.a. skatte-, regional- och jordbrukspolitik integreras.

Skogsstyrelsen konstaterar att massa- och pappersindustrin påverkas av en omläggning av energi- och miljöpolitiken, vilken medför en kostnadsökning. Skogsstyrelsen bedömer att en övervältring av kostnadsökningen på skogsbruket genom sänkta virkespriser kommer att påverka skogsbruket. Det sker på kort sikt genom minskad avverkning, men även på lång sikt genom att mindre resurser avsätts för anläggning och skötsel av

nya bestånd. På lång sikt kan detta leda till ett dåligt utnyttjande av landets samlade skogstillgångar. En sådan utveckling är inte acceptabel, menar skogsstyrelsen, bl.a. mot bakgrund av de övergripande samhällsmålen och de internationellt stigande kraven på uthållighet i produktionsprocesserna.

Miljö- och energifrågorna

Statens energiverk konstaterar att långtidsutredningens slutsatser rörande miljö- och energipolitiken stämmer med de slutsatser som verket kommit fram till såväl i bilaga 21 till LU 90 som i utredningen "Miljöanpassade energiscenarier - Sverige 2015". Vad som delvis berörs men enligt verket kunde ha konkretiserats i långtidsutredningen är de problem som uppstår vid mätningen av den ekonomiska tillväxten i BNP-sammanhang.

Svenska Arbetsgivareföreningen är mycket kritisk till den, enligt SAF, uppenbara politiska balansgång som LU 90 ägnat sig åt vad gäller effekterna av en kärnkraftsavveckling. Kritiken rör redovisningen av statens energiverks analys av de samhällsekonomiska kostnaderna för en kärnkraftsavveckling 1995/1996. Vid 2 procents realränta beräknades de direkta kostnaderna i denna studie till 43-73 miljarder kr. De totala kostnaderna, inkl. indirekta, skulle kunna komma att uppgå till över 100 miljarder kr. Vid 6% realränta stannar kostnaden vid 27-38 miljarder kr. SAF påpekar att LU 90 blott nämner de lägre siffrorna. Det beror inte på att LU 90 gör bedömningen att vi skall ha realräntor på omkring 6% till långt in på 2000-talet - realräntan förväntas i själva verket falla till 3% år 2000.

Lantbrukarnas Riksförbund konstaterar att slutsatserna i LU 90 rörande avvecklingskostnaderna för kärnkraft i huvudsak torde basera sig på utredningen "Reaktoravveckling 1995/96". Vid LRFs remissbehandling av denna utredning framfördes kritiska synpunkter på de framräknade kostnaderna för elproduktionen. Kostnaderna för el från biobränslen har överskattats med 50-100%, medan kostnaderna för naturgas har underskattats. LRF ställer sig kritiskt till en naturgasintroduktion med tanke på de höga kostnaderna och låsningen under en 30-årsperiod till ett naturgasnät. En annan nackdel med naturgasen som LRF framhåller är den miljöbelastning som förorsakas.

LRF liksom *statskontoret* instämmer i den åsikt som framförs i LU 90 att elprissättningen bör grundas på kostnaden för den senast ianspråktagna anläggningen. Övervinster från befintlig elproduktion kan enligt LRF lämpligen användas för att stimulera elproduktion från förnyelsebara energikällor.

Tjänstemännens Centralorganisation delar utredningens mening att det är viktigt att miljöåtgärder genomförs i en sådan takt att hushållen kan acceptera dessa och att hushållen ges en klar bild av de verkliga omställningskostnaderna. Om så inte är fallet kan omställningsprocessen komma att drivas för fort. Detta kan äventyra den framtida ekonomiska utvecklingen och därmed hota arbetet med att förbättra miljön. TCO anser i likhet med utredningen att det är nödvändigt att på ett tidigt

stadium väga in de samlade miljöeffekterna i de ekonomiska besluten.

Kooperativa förbundet uttrycker sin tillfredsställelse över att miljö- och energifrågorna har behandlats i långtidsutredningen. I utredningen talas om energi-, transport- och livsmedelspolitik, men KF påpekar att miljöfrågorna även griper in i t.ex. konsument- och skattepolitiken. Det som borde beröras är eventuella framtida kostnader till följd av nutida verksamhet som påverkar framtidens möjligheter att bedriva och upprätthålla en uthållig produktion av mänskliga förnödenheter. Sådana kostnader kan exempelvis vara kostnader för rening av vatten, jord och luft. För att få en uppfattning om storleken på dessa kostnader anser KF att det är föredömligt att en utredning om en "grön" BNP skall tillsättas.

KF ansluter sig till utredningens påpekande: "Viktigt är att tydliga spelregler läggs fast, så att företag och hushåll kan bilda sig en klar uppfattning om den framtida elprisutvecklingen."

Miljöpåverkan beskrivs i LU 90 bland annat med hjälp av en förteckning över de miljöfarligaste ämnena och viktiga utsläppskällor. *Skogsstyrelsen* har inget att anföra mot den förteckning över ämnen som lämnas men anser att beskrivningen av skogsbruket som en viktig utsläppskälla för fosfor och kväve är onyanserad. Tillförseln av fosfor till sjöar och hav från skogsbruket är i dag försumbar. Skogsgödsling med kväve utförs i Sverige i mycket liten omfattning. Den gödsling som sker genomförs främst i Norrland, där kväve fortfarande är en bristfaktor.

Den offentliga sektorn

Landstingsförbundets styrelse anser att långtidsutredningen har gjort en ofullständig baskalkyl för hälso- och sjukvården som innebär en underskattning av resursbehovet. Styrelsen anser att man vid beräkningen inte bara bör ta hänsyn till befolkningsutvecklingen utan även till den medicinsk-tekniska utvecklingen som gör det möjligt att behandla allt fler sjukdomar och funktionsbrister. Styrelsen understryker vikten av att ha en så realistisk baskalkyl som möjligt eftersom den har en viss betydelse för statsmakternas utformning av politiken gentemot landstingen.

I syfte att få till stånd en effektivare användning av samhällets samlade resurser för vård och omsorg föreslår *Landstingsförbundets styrelse* att sjukförsäkringen ges möjlighet att finansiera extra insatser inom hälso- och sjukvården. Styrelsen anser vidare att det är angeläget att pröva möjligheterna att överföra ansvaret för läkemedelskostnaderna i den öppna vården från försäkringen till sjukvårdshuvudmännen.

Även *Svenska Kommunförbundets styrelse* kommenterar LUs baskalkyl. Kommunförbundet anser att risken är stor att baskalkylens resultat tolkas som en prognos eller en målbeskrivning. I så fall avslutas framtidsanalysen för snabbt. Baskalkylen måste istället användas på ett sådant sätt som termen antyder, nämligen som en "bas" för bedömningen av möjliga framtider och framtida förändringskrav. Detta har varit ambitionen i Kommunförbundets bilaga till långtidsutredningen.

Kommunförbundet framhåller att det är positivt att LU 90 pekar på de problem som finns med den snabba tillväxt som kännetecknat de

offentliga transfereringarna under 1980-talet. För att långsiktigt klara ett oförändrat eller sänkt skattetryck och samtidigt kunna tillgodose efterfrågan på service måste betydande förändringar göras i transfereringssystemen. En omfördelning av användningen av skatteintäkterna från nuvarande statliga transfereringar till hushållen till kommunal verksamhet är sannolikt nödvändig.

Kommunförbundet anser det vara en stor brist i LU 90 att frågan rörande det offentliga sparandets fördelning mellan delsektorer inte behandlas i huvudbetänkandet. I LU 90 presenteras kalkyler för den allmänna ekonomiska utvecklingen som resulterar i betydande offentliga sparandeöverskott om skattetrycket hålls oförändrat. Kommunförbundet påpekar att det som inte framgår av dessa kalkyler är att kommunerna under perioden får stora underskott medan staten och socialförsäkringssektorn svarar för överskotten. Kommunförbundet hänvisar till sin egen utredning (LU-bilaga 20) i vars huvudalternativ gapet mellan kommunernas inkomster och utgifter ökar under den närmaste tioårsperioden. Trots att de sammantagna utgifterna i förhållande till BNP knappast ökar finns det vid sekelskiftet ett finansieringsbehov som jämfört med innevarande år motsvarar drygt 4 kr i höjd kommunalskatt.

Svenska Kommunförbundet påpekar att en omfattande övervältring av finansieringen från statsskatt till kommunal egenfinansiering kommer till stånd om nuvarande statsbidragsregler bibehålls. Denna fråga har överhuvudtaget inte tagits upp i LUs huvudbetänkande.

Småföretagens Riksorganisation anser att LU 90 inte genom en förutsättningslös analys studerat alla de möjligheter som står till buds för att begränsa utgiftsökningen inom den offentliga sektorn samt att öka dess effektivitet. Den offentliga verksamheten kan delas in i dels myndighetsutövning, dels övrig verksamhet. Organisationen anser att ren myndighetsutövning troligen bör bedrivas av myndigheter även i framtiden. Det innebär inte att alla arbetsuppgifter inom myndigheterna nödvändigtvis bör ligga kvar inom desamma.

Exempel på offentliga arbetsfält som enligt organisationen i huvudsak ligger utanför myndighetsområdet är sjukvård, åldersvård och barnomsorg. En privatisering av dessa sektorer skulle innebära ökad valfrihet och effektivisering. Därför anser *Småföretagens Riksorganisation* att entreprenadverksamhet bör tillämpas i större omfattning och att den offentliga egenregiverksamheten bör minskas.

Statskontoret anser att det är mycket viktigt att ta fram produktivetsmått inom den offentliga tjänstesektorn. I de baskalkyler som LU använder för att analysera framtida resurskrav är en av utgångspunkterna att den årliga produktivetsutvecklingen för den offentliga tjänstesektorn sätts till noll. Enligt statskontoret leder detta antagande till att LUs kalkylresultat är överoptimistiska. Därmed förändras också slutsatserna angående den offentliga sektorns framtida utveckling. Statskontoret anser att man istället borde utnyttja tidigare genomförda studiers resultat för produktivitetstillväxten, även om de nationalräkenskapsdata på sektornivå som flera studier använt är osäkra. Statskontoret anser vidare att den s.k. yttre effektiviteten fortlöpande måste granskas. Det är viktigt att djupgående analyser genomförs av effekterna av olika offentliga utgiftsprogram.

I LUs huvudrapport saknar statskontoret en diskussion om budgetunderskotten under tidigare delen av 1980-talet. På denna punkt borde LU 90 ha klarlagt hur underskotten uppstod och varför de utvecklades liksom hur de avvecklades och effekterna därav. Enligt statskontoret är det troligt att minskade budgetunderskott uppnåtts till priset av minskade löner i den offentliga relativt den privata sektorn och lägre offentliga investeringar. Statskontoret bedömer emellertid att båda dessa utgiftsposter på lång sikt måste kompenseras om den offentliga sektorns konkurrenskraft inte skall bli eftersatt.

Socialstyrelsen påtalar vikten av att särskilja den offentliga sektorns olika funktioner vad avser försäkringsskydd och tjänsteproduktion. Inte minst en diskussion om produktivitetens utvecklingen i offentliga sektorn skulle gynnas av en sådan uppdelning. Det finns anledning att lägga ned ett betydande arbete på att anpassa de traditionella produktivets- och effektivitetsmåten till den mångdimensionella produktion som utgörs av tjänstesektorn i allmänhet och delar av den offentliga tjänsteproduktionen i synnerhet. I långtidsutredningens bilaga 17 förs en nyanserad diskussion kring dessa begrepp som är väl tillämplig på offentlig tjänsteproduktion som hälso- och sjukvård.

Tjänstemännens Centralorganisation anser att den offentliga sektorn kan expandera något utöver vad som redovisas i LU 90s baskalkyl utan att allvarliga rekryteringsproblem behöver uppstå. Flaskhalsen när det gäller sektorns tillväxt blir sannolikt av finansiell och inte av personell natur. Investeringarna i infrastruktur har eftersatts under lång tid, framförallt inom kommunerna. Investeringsvolymer har minskat årligen under både 1970- och 1980-talen. TCO menar att sektorn därför måste tillföras ökade finansiella resurser, inte minst mot bakgrund av det stora finansiella underskott som föreligger redan nu. Det är också TCOs bestämda uppfattning att sektorns investeringar måste öka för att möjliggöra en bättre miljö, sanera sjukhus m.m.

I syfte att effektivisera den offentliga sektorn föreslår *Landsorganisationen i Sverige* att politikerna målstyr den offentliga produktionen och att den offentliga verksamhetens effektivitet utvärderas. Vidare anser LO att de ekonomiska styrsystemen bör utvecklas, att effektiviteten kan ökas genom att åtskillnad görs mellan produktion och finansiering av verksamheten samt genom att antalet administrativa nivåer minskas. Ansvar och befogenheter bör delegeras i större utsträckning.

För en god ekonomisk tillväxt i landet med därtill hörande ökning av välfärden krävs att den offentliga sektorns expansion begränsas, menar *Sveriges Köpmannaförbund*. Förbundet framhåller att privata alternativ är tänkbara på ett flertal traditionellt offentliga verksamhetsområden. Det skulle stimulera produktivitetens utvecklingen inom den offentliga sektorn och på sikt ge en höjd standard på det offentliga tjänsteutbudet, utan att skattetrycket behöver höjas. Om privata alternativ införs innebär det också en större valfrihet för medborgarna.

Enligt *Svenska Arbetsgivareföreningen* innehåller LU 90 en förtjänstfull sammanfattning av problemen med ett högt skattetryck. Detta borde motivera frågan i vilken utsträckning skattetryckets utveckling under 1980-talet bidragit till Sveriges svaga ekonomiska tillväxt och växande obalansproblem. Det borde också ha tätt sig naturligt att analysera eventuella samhällsekonomiska välfärdsvinster av en sänkning av skattetrycket och den offentliga utgiftsnivån, särskilt som regeringen uttalat en önskan att sänka trycket. Enligt SAFs mening kommer detta att bli nödvändigt om det är önskvärt med en snabbare ekonomisk tillväxt än vad Sverige haft under 1970- och 1980-talen.

Sveriges Köpmannaförbund understryker den betydelse som ett ändrat skattesystem har för att bryta pris- och lönespiralen. Skattereformen är ett viktigt steg för att förbättra vårt skattesystem. Den genomförs dock med ett i princip oförändrat skattetryck. Köpmannaförbundet liksom *Småföretagens Riksorganisation* menar att det krävs ytterligare åtgärder för att reformen skall bli effektiv i ett vidare samhällsekonomiskt perspektiv. Skattereformen bör snarast följas av förslag som leder till kraftiga sänkningar av det totala skattetrycket. Köpmannaförbundet och Småföretagarnas Riksorganisation anser att detta enklast kan ske genom att skattedelen på arbetsgivar- och egenavgiften slopas.

Det höga skattetrycket är den viktigaste förklaringen till stagnationen i den svenska ekonomin, anför *Grossistförbundet Svensk Handel*. Grossistförbundet anser därför att det är nödvändigt att det sker en omläggning vad gäller skattetrycket. I första hand måste målet vara att komma ned till det skattetryck som gällde i början av 1980-talet och som av regeringsföreträdare angetts vara det mål man uppställt men dessvärre misslyckats med att nå. Enligt Grossistförbundet bör målet på sikt vara att pressa ned skattetrycket under 50% av BNP.

Sparandet i ekonomin

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund instämmer i LU 90s uppfattning att osäkerheten i fråga om det totala sparandet talar för att stimulansåtgärder kan behöva vidtas. Det är enligt förbundet beklagligt att skattereformens positiva sidor fått betalas genom försämrade förutsättningar för andra sparformer. Riskerna är påtagliga för att sparande - bl.a. pensionssparande - söker sig utomlands. Riksförbundet anser att statsmakterna måste vara vaksamma på en sådan utveckling och ha beredskap för att snabbt vidta erforderliga motåtgärder. Pensionssparande är ett mycket långsiktigt sparande där man inte ändrar inriktningen på sparandeströmmarna från det ena året till det andra.

I LU 90 presenteras kalkyler som visar att vid ett oförändrat skattetryck (56%) ökar den offentliga förmögenheten från att motsvara 1% av BNP år 1990 till drygt 30% år 2000. Väljer man istället att hålla den offentliga förmögenheten oförändrad kan detta ske vid ett genomsnittligt skattetryck på 53,5%. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* anser att i valet mellan dessa båda utvecklingsvägar bör effekterna såväl på det totala sparandet som på effektiviteten och tillväxten noggrant övervägas.

Fullmäktige anser att fördelningen av sparandet mellan staten och socialförsäkringssektorn måste bli föremål för vidare diskussion. LU 90s bild av att statens förmögenhet ökar de närmaste åren medan AP-fondens finansiella sparande successivt minskar ger enligt fullmäktige en felaktig bild av den aktuella statsbudgetutvecklingen. En del av de medel som skulle behöva tillföras AP-fonden för att säkra framtida pensioner tillförs i stället statsbudgeten och ger därmed inte en alldeles sann bild av stramhet i denna.

Fullmäktige i riksgäldskontoret framhåller vidare att det är nödvändigt att analysera de fördelningseffekter mellan generationerna som ATP-systemet innebär nu och i framtiden. Detta är viktigt av rättviseskäl, men också för att hushållen skall kunna fatta rationella beslut om sitt eget sparande. Osäkerheten rörande individernas framtida ATP kan vara en faktor som förklarar hushållens låga sparande under 1980-talet. Fullmäktige anser att en framkomlig väg kan vara att förändra pensionsystemet i riktning mot ett premiereservsystem.

Fullmäktige i riksgäldskontoret delar LUs uppfattning att det är viktigt att få till stånd en diskussion om pensionerna då pensionssystemets konstruktion spelar en viktig roll för det totala sparandet. Ur riksgäldskontorets perspektiv är vidare frågan om förvaltningen av pensionsmedlen betydelsefull. Väljer man t.ex. att bygga upp större fondförmögenheter i socialförsäkringssystemet bör man samtidigt överväga att låta förvaltningen av dessa delas upp på flera fristående fonder.

Riksförsäkringsverket (RFV) påpekar i sitt remissyttrande att analysen i LU 90 av vilka effekter ett höjt tak inom ATP-systemet skulle kunna få på sparandet i ekonomin är ofullständig då avtalspensionerna inte tagits med i beräkningarna. Om man håller fast vid nuvarande ATP-tak innebär det att utbetalningarna av avtalspensioner automatiskt ökar i omfattning vid realtillväxt i ekonomin. Detta ställer ökade krav på finansieringen inom dessa system. Någon fondering sker inte inom de statliga och kommunala avtalspensionssystemen varför dessa inte kan förväntas bidra till ett ökat sparande. Mot bakgrund av detta vill verket framhålla att LU 90s beräkningar överskattar ett eventuellt bortfall i sparandet till följd av ett höjt ATP-tak.

RFV vill även understryka att det är möjligt att uppnå en ökad fondering inom ATP-systemet utan att införa ett premiereservsystem.

Verket påminner om två av sina tidigare förslag rörande ATP. Dels bör man överväga att ändra takkonstruktionen på ett sätt som leder till att ATP även i framtiden kan ge en inkomstrelaterad pension. Dels är det lämpligt att komplettera regelsystemet så att följsamheten till de samhällsekonomiska förutsättningarna byggs in i systemet. Ett sätt att uppnå detta syfte vore att följsamheten till prisutvecklingar uppnås vid en viss angiven, positiv tillväxt i samhällsekonomin. Om tillväxten avviker från den angivna bör ett genomslag på pensionerna byggas in i systemet.

Styrelserna för allmänna pensionsfonden konstaterar i sitt remissyttrande att AP-fonden och dess problematik har fått en mycket undanskymd plats i LU 90, då analysen genomgående avser den konsoliderade offentliga sektorn. Fondstyrelserna anser att det hade varit

intressant att få en diskussion om den roll ATP-avgiften bör spela inom ramen för det totala skattetrycket respektive AP-fondens andel av den offentliga sektorns sparande.

På relativt kort sikt - under de närmaste tjugo åren - är ATP-systemets finansiering oproblematiserad enligt fondstyrelserna. De följande decennierna framstår däremot som kritiska. Det är därför viktigt att i ett långsiktigt perspektiv diskutera AP-fondens storlek, dess roll som utgiftsbuffert och dess förtroendeskapande betydelse. I LU 90 diskuteras det offentliga pensionssystemet i det långa tidsperspektivet fram till år 2040. Kalkylerna begränsar sig emellertid till att visa hur avgiftskravet påverkas av vissa regeländringar - högre pensionsålder, lägre ersättningsgrad och poängtakets borttagande. Fondstyrelserna anser att det hade varit önskvärt att analysen utsträckts till att omfatta AP-fondens eventuella uppgift som spargenerator. Denna kan vara påkallad både med hänsyn till ett totalt samhällsekonomiskt sparbehov och till behovet att inom ATP-systemet parera framtida utgiftsbelastningar.

Fondstyrelserna framhåller att denna problematik i själva verket borde aktualiseras redan i de korta perspektiven, eftersom det är under de närmaste 10-20 åren den framförhållande kapitalbildningen bör äga rum. Denna period förväntas nämligen bli gynnsam ur ATP-systemets synpunkt både med hänsyn till utgifts- och inkomstutvecklingen.

Fondstyrelserna menar att avsaknaden av analys och konkretioner i LU 90 inte bara gäller AP-fonden utan även sparandet inom försäkringssektorn som helhet. Enligt fondstyrelserna hade långtidsutredningen varit rätt plats för en makroekonomisk övergripande analys av hela försäkringssektorn och dess framtida roll i samhälls ekonomin.

Tjänstemännens Centralorganisation konstaterar att det förhållande att Sverige har ett växande underskott i bytesbalansen illustreras tydligt av att sparandet i landet är för lågt. Insatser måste således göras för att öka sparandet. Förbättringar i sparandet bör enligt TCO ske på alla områden i ekonomin, även om ett negativt företagssparande kan vara ett tecken på en god investeringsutveckling. Företagens negativa sparande beror dock både på investeringarna i Sverige och i utlandet. TCO anser att LU 90 har varit för optimistisk i bedömningen av företagen hemtagning av vinster från utlandsinvesteringar. LU 90 underskattar därför behovet av ökat sparande i hushållssektorn och i den offentliga sektorn.

Statistiska centralbyrån anför en liknande invändning mot vinsthemtagningarnas storlek i LU 90s kalkyler. SCB menar att dessa förutsätter en orealistiskt kraftig höjning av direktavkastningen på det investerade kapitalet i utlandet. SCB påpekar dock att om s.k. återinvesterade vinstmedel skall räknas som kapitalinkomst i bytesbalansen så ökar sannolikheten för att utredningens prognos om bytesbalansen kan komma att slå in. En sådan omläggning av statistiken innebär emellertid att bytesbalansen liksom företagssparande och bruttonationalinkomst borde justeras även för kalkylens startår.

Statskontoret anser det troligt att effektiviteten i tjänsteproduktionen begränsas av att den även ges fördelningsuppgifter. En ökad avgiftsfinansiering skulle frigöra tjänsteproduktionen från fördelningsuppgifterna och möjliggöra en effektivare produktion. Samtidigt skulle detta ställa ökade krav på den fördelningspolitik som förs via skatter och transfereringar. LU har låtit utreda skatters och transfereringars fördelningseffekter. Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser statskontoret att det blir särskilt betydelsefullt att också utreda den offentliga tjänsteproduktionens fördelningseffekter.

Socialstyrelsen anser att välfärdsbegreppet måste baseras på hur individerna faktiskt väljer. Man kan inte nöja sig med att individer och hushåll har lika möjligheter att välja. Styrelsen pekar bl.a. på att det finns betydande klasskillnader i hälsotillstånd och välfärdsförhållanden, att forskningen visar på ansevärd långtidseffekter i vuxenlivet p.g.a. olika uppväxtvillkor som barn, samt att bostadssegregationen snarast har ökat under 1980-talet. Denna bild av komplicerade och dynamiska skillnader i välfärdsvillkor för befolkningen ställer enligt styrelsen krav på välfärdsbegreppet. Detta kan inte baseras på att uppnå lika valmöjligheter för all medborgare - "valet" begränsas för alltför många människor av faktorer utanför den enskilda individens kontroll.

Socialstyrelsen delar LU 90s uppfattning att det allmänna hälsoläget förbättrats under 1980-talet samtidigt som vi fått en ökad marginalisering och segregation. Även om vi inte går mot det "2/3-delssamhälle" som utredningen diskuterar kan man enligt styrelsen tala om tydliga tecken under 1980-talet på "1/10-delssamhället". Den "rikaste" respektive "fattigaste" tiondelen skiljer sig alltmer i levnadsvillkor och delaktighet från det övriga samhället.

Enligt styrelsen är det därför viktigt att man bl.a. ser över samtliga försäkrings- och välfärdssystem med höga "inträdeströsklar". Det kan vara nödvändigt att aktualisera kraftiga höjningar i garantibelopp för att göra den generella välfärdspolitiken mera generell och därmed minska behovet av selektiva insatser och antalet socialhjälpstagare.

Förteckning över avgivna remissyttranden över 1990 års långtidsutredning SOU 1990:14

Efter remiss har följande instanser avgett yttranden över långtidsutredningen:

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU), länsstyrelsen i Jämtlands län, riksförsäkringsverket (RFV), riksgäldskontoret, skogsstyrelsen, skolöverstyrelsen, socialstyrelsen, statens arbetsgivarverk, statens energiverk, statens invandrarverk, statens pris- och konkurrensverk (SPK), statistiska centralbyrån (SCB), statskontoret, styrelserna för allmänna pensionsfonden, styrelsen för teknisk utveckling (STU), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), fullmäktige i riksbanken, Grossistförbundet Svensk Handel, AB Handels Utredningsinstitut, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Småföretagens Riksorganisation, Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF), Svenska Bankföreningen, Svenska Försäkringsbolagens Riksförbund, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Föreningsbankernas Förbund, Sveriges Industriförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

1 Sammanfattning	2
1.1 Bakgrund	2
1.2 Det ekonomiska läget	2
1.3 Inflationsbekämpningen	3
1.4 Reformerna inom den offentliga sektorn	4
1.5 Tillväxtpolitiken	6
2 Det ekonomiska läget	7
2.1 Den internationella utvecklingen	7
2.2 Det aktuella läget i Sverige	8
2.3 Utsikterna under de närmaste åren	10
2.4 Det långa perspektivet	11
3 Riktlinjer för inflationsbekämpningen	12
3.1 Allmänna förutsättningar	12
3.2 Finanspolitiken	14
3.3 Penning- och valutapolitiken	15
3.4 Lönebildningen	17
3.5 Konkurrenspolitiken	19
4 Riktlinjer för reformer inom den offentliga sektorn	20
4.1 Den offentliga sektorn i ekonomin	20
4.2 Reformerna för ökad välfärd	24
4.3 Regeringens resultatkrav på statsförvaltningen	29
4.4 Reformerna i statens ägande och förvaltning av egendom	30
5 Riktlinjer för tillväxtpolitiken	31
5.1 Allmänna förutsättningar	31
5.2 Förbättrad produktivitet	33
5.3 Skattepolitiken	33
5.4 Energipolitiken	35
5.5 Europapolitiken	36
5.6 Investeringspolitiken	38
5.7 Arbetsmarknadspolitik	41
5.8 Utbildning och forskning	42
5.9 Sparandet	44
6 Hemställan	47
7 Beslut	47

Bilaga 1: Svensk ekonomi

Förord	1
1 Sammanfattning	2
2 Internationell utveckling	4
3 Oljeprishöjningarnas effekter	6
4 Utrikeshandel	7
5 Arbetsmarknaden	10
6 Löhner och konsumentpriser	12
7 Hushållens ekonomi och privat konsumtion	16
8 Investeringar	18
9 Offentlig sektor	20
10 Kapitalmarknaden	22

Tabeller:

1	Försörjningsbalans	3
2	Nyckeltal	4
3	Internationella förutsättningar	6
4	Export och import av varor	8
5	Bytesbalans	10
6	Arbetsmarknad	11
7	Timlön för samtliga löntagare	13
8	Konsumentpriser	15
9	Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande	17
10	Bruttoinvesteringar efter näringsgren	19
11	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	21

Diagram:

1	Arbetslöshet. Prognos i höglöne- resp. låglönealternativet	12
2	Nominell timlönekostnad inom industrin	13
3	Konsumentprisutvecklingen	15
4	Disponibel inkomst och privat konsumtion	17
5	Ränteutvecklingen 1989-1990	23
6	Börsutvecklingen i Stockholm och New York 1989-1990	24

*Bilaga 2: Sammanställning av remissyttrandena över
Långtidsutredningen 1990*

Inledning	1
Utredningens uppläggning och metod	1
Ekonomisk-politiska mål	4
Den ekonomiska politikens inriktning	5
Den internationella utvecklingen	7
Pris- och löneutvecklingen	8
Den ekonomiska tillväxten och utvecklingen på 1990-talet	11
Strukturömvandlingen i näringslivet	14
Miljö- och energifrågorna	17
Den offentliga sektorn	18
Skatterna och samhällsekonomin	21
Sparandet i ekonomin	21
Välfärden nu och i framtiden	24
Appendix: Förteckning över avgivna remissyttrandena	25

