

Regeringens proposition

1995/96:150

Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.

Prop.
1995/96:150

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 april 1996

Göran Persson

Erik Åsbrink
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken. Regeringens finansplan redovisas jämte förslag till utgiftstak för staten inklusive socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten. Regeringen redovisar även en bedömning av kommunsektorns ekonomiska utveckling och förslag till ändrade anslag på tilläggsbudget för budgetåret 1995/96. Dessutom redovisas en förnyad beräkning av budgetutvecklingen för innevarande budgetår.

I propositionen görs en uppföljning med hänsyn till målen för budgetpolitiken. Återstående delar av saneringsprogrammet med budgetförstärkningar uppgående till 118 miljarder kronor preciseras. För att uppnå tidigare uppställda mål för de offentliga finanserna åren 1997 och 1998 krävs enligt regeringens bedömning budgetförstärkningar utöver 118-miljardersprogrammet. Regeringen föreslår därför ytterligare budgetförstärkande åtgärder till ett sammanlagt belopp av 10 miljarder kronor år 1997 och ytterligare 12 miljarder kronor år 1998.

Regeringen föreslår ett utgiftstak för staten på 723 miljarder kronor år 1997, 720 miljarder kronor år 1998 och 735 miljarder kronor år 1999.

Utgiftstaket för staten fördelas på de av riksdagen fastställda utgiftsområdena och socialförsäkringar vid sidan av statsbudgeten.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Lagtext	8
	2.1 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1997	8
	2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.	9
	2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting	10
	2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämnings- avgift för kommuner och landsting	11
	2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m.	12
	2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1955:411) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter	13
3	Finansplan	14
	3.1 En politik för halvering av arbetslösheten	14
	3.2 Den ekonomiska utvecklingen	16
	3.3 Den ekonomiska politikens inriktning	24
	3.3.1 Tillväxt och sysselsättning.....	24
	3.3.2 Finans- och penningpolitiken	30
	3.3.3 Den europeiska dimensionen.....	37
	3.3.4 Fördelningspolitiken	41
	3.3.5 Budgetpolitiken.....	46
	3.3.6 Skatteavvikelser	51
	3.3.7 Den kommunala sektorn.....	52
4	Utgiftstak för den offentliga sektorn	55
	4.1 Ett tak för de offentliga utgifterna.....	56
	4.2 Förutsättningar för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken	58
	4.2.1 Budgetpolitiska restriktioner	58
	4.2.2 Allmänekonomiska förutsättningar	59
	4.2.3 Konsekvenskalkylen	59
	4.2.4 Politiska prioriteringar	60
	4.2.5 Behov av ytterligare åtgärder	62
	4.3 Statsbudgetens och statsskuldens utveckling under perioden 1997-2001	64
	4.4 Inkomster och utgifter för de socialförsäkringar som redovisas vid sidan av statsbudgeten	70

4.5	Utgiftstak för den offentliga sektorn uppdelat på stat och kommun	70
4.6	Utgiftstaket för staten inklusive socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten, med fördelning på utgiftsområden m.m.	72
4.6.1	Utgiftstak för staten fördelat på utgiftsområden m.m.	72
4.6.2	Beskrivning av utgiftsområden m.m.	74
5	Uppföljning.....	103
5.1	Uppföljning av budgetåret 1994/95	103
5.1.1	Årsredovisning för staten 1994/95	103
5.1.2	Regeringens bedömningar och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser.....	110
5.1.3	Jämförelse statsbudget och utfall 1994/95	125
5.1.4	Redovisning av skatteavvikelser	126
5.2	Uppföljning av budgetåret 1995/96	129
5.3	Avstämning av saneringsprogrammet	131
6	Tilläggsbudget för budgetåret 1995/96	144
6.1	Inledning	144
6.2	Försvarsdepartementet (fjärde huvudtiteln)	147
6.3	Socialdepartementet (femte huvudtiteln)	149
6.4	Utbildningsdepartementet (åttonde huvudtiteln)	154
6.5	Jordbruksdepartementet (nionde huvudtiteln)	158
6.6	Arbetsmarknadsdepartementet (tionde huvudtiteln)	163
6.7	Näringsdepartementet (tolfte huvudtiteln)	166
6.8	Civildepartementet (trettonde huvudtiteln)	170
7	Kommunsektorn	171
7.1	Allmänna förutsättningar.....	171
7.2	De senaste årens utveckling	173
7.3	Den kommunala ekonomin de närmaste åren.....	176
7.3.1	Riktlinjer för utvecklingen av skatteinkomster och statsbidrag	176
7.3.2	Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998.....	178
7.3.3	Vissa regeländringar vid beräkning av preliminära kommunalskattemedel.....	182
7.3.4	Kommunal ekonomi i balans.....	185
7.3.5	Ekonomiska regleringar mellan staten och de kyrkliga kommunerna år 1997	189
7.4	Kommunsektorns utveckling fram till år 2001	191
7.4.1	Kommunsektorns ekonomi.....	191
7.4.2	Den kommunala verksamheten	193
7.4.3	Sysselsättningen inom den kommunala sektorn	195

7.5 Övriga frågor	197	Prop. 1995/96:150
7.5.1 Reglering av kompensation för avtalspensioner till lärare m.fl.....	197	
7.5.2 Kommuner och landsting med betalningssvårigheter	199	
7.5.3 Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting	199	
7.6 Upprättade lagförslag	200	

Bilaga 1 Svensk ekonomi

Bilaga 2 Avstämning av det svenska konvergensprogrammet

Bilaga 3 Redovisning av skatteavvikelser

Bilaga 4 Remissammanställning KUSK

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 april 1996

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

såvitt avser den ekonomiska politiken och utgiftstaket

1. godkänner de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som regeringen förordat,
2. godkänner beräkningen av de offentliga utgifterna för åren 1997-1999 (avsnitt 4.5),
3. godkänner regeringens förslag till utformning av utgiftstak för staten och den offentliga sektorn (avsnitt 4.1),
4. fastställer utgiftstaket för staten inklusive socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten för år 1997 till 723 miljarder kronor, för år 1998 till 720 miljarder kronor och för år 1999 till 735 miljarder kronor (avsnitt 4.5),
5. godkänner den preliminära beräkningen för samtliga utgiftsområden (avsnitt 4.6.1),
6. godkänner beräkningen av utgifterna inom den kommunala sektorn för åren 1997-1999 (avsnitt 4.5),

såvitt avser kommunsektorn

7. antar regeringens förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1997,
8. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns eller annan menighets utdebitering av skatt, m.m.,
9. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting,
10. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting,
11. godkänner regeringens förslag att kompensera kommuner och landsting avseende pensioner och andra trygghetsförmåner till lärare, skollärdare och syokonsulenter (avsnitt 7.5.1),

såvitt avser tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96

12. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m.,
13. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:411) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter,
14. beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 minska det under fjärde huvudtiteln anvisade ramanslaget *Försvarsmakten* med 3 295 094 000 kronor,

- 15.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under fjärde huvudtiteln anvisade ramanslaget *Statens försvarshistoriska museer* med 2 000 000 kronor,
- 16.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under fjärde huvudtiteln anvisade ramanslaget *Flygtekniska försöksanstalten* med 5 000 000 kronor,
- 17.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under femte huvudtiteln anvisade ramanslaget *Riksförsäkringsverket* med 38 000 000 kronor,
- 18.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under femte huvudtiteln anvisade ramanslaget *Allmänna försäkringskassor* med 30 000 000 kronor,
- 19.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under åttonde huvudtiteln anvisade förslagsanslaget *Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m.* med 393 750 000 kronor,
- 20.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under åttonde huvudtiteln anvisade anslaget *Bidrag till folkbildningen* med 72 000 000 kronor,
- 21.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under åttonde huvudtiteln anvisade reservationsanslaget *Övriga utgifter inom grundutbildningen* med 35 910 000 kronor,
- 22.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under åttonde huvudtiteln anvisade ramanslaget *Vissa ersättningar för klinisk utbildning och forskning* med 755 016 000 kronor,
- 23.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under åttonde huvudtiteln anvisade förslagsanslaget *Studiemedel m.m.* med 134 000 000 kronor,
- 24.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under åttonde huvudtiteln anvisade reservationsanslaget *Vuxenstudiestöd m.m.* med 328 666 000 kronor,
- 25.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under nionde huvudtiteln anvisade ramanslaget *Statens jordbruksverk* med 2 000 000 kronor,
- 26.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 under nionde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag *Från EG-budgeten finansierad kompensation för revalvering av jordbruksomräkningskursen* på 173 000 000 kronor,
- 27.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 under nionde huvudtiteln anvisa ett ramanslag *Fiskevård* på 6 917 000 kronor,
- 28.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under nionde huvudtiteln anvisade förslagsanslaget *Ersättningar för viltskador m.m.* med 10 000 000 kronor,
- 29.godkänner vad regeringen föreslår i fråga om datortek under tionde huvudtiteln,

- 30.godkänner vad regeringen förslår i fråga om höjt finansieringsbidrag vid arbetsplatsintroduktion under tionde huvudtiteln,
- 31.godkänner den föreslagna användningen av medel på det under tionde huvudtiteln anvisade förslagsanslaget *Överföring av och andra åtgärder för flyktingar m.m.*,
- 32.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under tolfte huvudtiteln anvisade ramanslaget *Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m.* med 9 500 000 kronor,
- 33.godkänner en utökning av investeringsplanen för Affärsverket svenska kraftnät för budgetåret 1995/96 med 500 000 000 kronor att finansieras med verkets egna medel (avsnitt 6.7),
- 34.bemyndigar regeringen att, intill ett sammanlagt belopp om 1 500 000 000 kronor, teckna borgen för lån eller utfärda kreditgarantier till bolag i vilka Affärsverket svenska kraftnät förvaltar statens aktier eller andelar (avsnitt 6.7),
- 35.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 öka det under trettonde huvudtiteln anvisade reservationsanslaget *Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet m.m.* med 3 500 000 kronor,
- 36.beslutar att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 minska det under trettonde huvudtiteln anvisade förslagsanslaget *EU:s utbytesprogram Ungdom för Europa* med 4 841 000 kronor.

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1997

Härigenom föreskrivs följande.

Vid utbetalning av en församlings eller en kyrklig samfällighets fordran enligt 4 a § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall fordran vid ingången av år 1997 minskas med 5,7 procent.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Prop. 1995/96:150

Härigenom föreskrivs att i 4 § andra och tredje styckena lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. orden "i december" skall bytas ut mot "senast i september".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

2.3Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om
utjämningsbidrag till kommuner och landsting

Prop. 1995/96:150

Härigenom föreskrivs att i 8 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting orden "10 september" skall bytas ut mot "1 oktober".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

2.4Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om
utjämningsavgift för kommuner och landsting

Prop. 1995/96:150

Härigenom föreskrivs att i 8 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting orden "10 september" skall bytas ut mot "1 oktober".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Visar någon att han i den omfattning som anges i andra stycket har köpt prisnedsatta eller andra läkemedel som avses i 3 § eller har erlagt patientavgift för öppen hälso- och sjukvård som ombesörjs av staten, ett landsting eller kommun som inte tillhör ett landsting eller för vård eller behandling enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning eller lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik är han befriad från att därefter betala för utskrivna läkemedel. Befrielsen gäller under den tid som återstår av ett år, räknat från det första vårdtillfället, behandlingstillfället eller läkemedelsinköpet.

För kostnadsfrielse enligt första stycket fordras att prisnedsatta läkemedel har inköpts för eller patientavgifter erlagts med sammanlagt minst 1 800 kronor. Om ett landsting eller en kommun som inte ingår i ett landsting har beslutat att för sin del tillämpa ett lägsta belopp som understiger 1 800 kronor, skall i stället det beloppet gälla för kostnadsbefrielse enligt första stycket för den som är bosatt inom landstinget respektive kommunen.

För kostnadsbefrielse enligt första stycket fordras att prisnedsatta läkemedel har inköpts för eller patient-avgifter erlagts med sammanlagt minst 2 500 kronor. Om ett landsting eller en kommun som inte ingår i ett landsting har beslutat att för sin del tillämpa ett lägsta belopp som understiger 2 500 kronor, skall i stället det beloppet gälla för kostnadsbefrielse enligt första stycket för den som är bosatt inom landstinget respektive kommunen.

Har en förälder eller föräldrar gemensamt flera barn under 16 år i sin vård, får barnen gemensamt kostnadsbefrielse när utgifterna för vårdtillfällen, behandlingstillfällen och läkemedelsinköp för barnen sammanlagt uppgår till vad som sägs i andra stycket.

Kostnadsbefrielse gäller under den tid som avses i första stycket även barn som under denna tid fyller 16 år.

Med förälder avses även fosterförälder. Som förälder räknas även den med vilken en förälder stadigvarande sammanbor och som är eller har varit gift eller har haft barn med föräldern.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.
2. En kostnadsbefrielse enligt 7 § som gäller ikraftträdandet skall bestå enligt äldre föreskrifter även efter ikraftträdandet.

¹Senaste lydelse 1995:840

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1955:411) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (1995:411) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

För en ersättare som avses i 1 § får arbetsgivaren göra avdrag med 500 kronor per arbetsdag som ersättaren har varit anställd.

För en ersättare som avses i 1 § får arbetsgivaren göra avdrag med 400 kronor per arbetsdag som ersättaren har varit anställd.

3 §

Arbetsgivaren får göra avdrag med *högst 75 kronor per utbildningstimme, dock sammanlagt högst 40 000 kronor*, för varje arbetstagare som deltar i av länsarbetsnämnden godkänd yrkesinriktad utbildning eller utbildning som ökar arbetstagarens förutsättningar att tillgodogöra sig ny teknik eller utföra nya arbetsuppgifter

Arbetsgivaren får göra avdrag med *högst 35 kronor per utbildningstimme, dock sammanlagt högst 20 000 kronor*, för varje arbetstagare som deltar i av länsarbetsnämnden godkänd yrkesinriktad utbildning eller utbildning som ökar arbetstagarens förutsättningar att tillgodogöra sig ny teknik eller utföra nya arbetsuppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996. Äldre bestämmelser skall tillämpas då ersättare påbörjat sin anställning före ikraftträdande.

3 Finansplanen

3.1 En politik för halvering av arbetslösheten

Att minska arbetslösheten är regeringens främsta uppgift. Den djupa lågkonjunkturen, krisen i den finansiella sektorn och den kraftigt sjunkande sysselsättningen är de viktigaste orsakerna till sammanbrottet i de offentliga finanserna och till de ansträngningar på välfärden som nationen har upplevt sedan början av 1990-talet. Arbetslösheten är en viktig faktor bakom de ökande inkomstskillnaderna under senare år. Den skapar klyftor och påfrestningar för både vuxna och barn. Arbetslösheten utgör också ett allvarligt hot mot kommunernas möjligheter att upprätthålla en god kvalitet i utbildning, vård och omsorg. Målet är att halvera den öppna arbetslösheten från 8 procent 1994 till 4 procent år 2000.

Kampen mot arbetslösheten kräver en samverkan av politiken inom flera områden och en medverkan från hela det svenska samhället. För det första måste det finnas en god samhällsekonomisk grund för en hållbar utveckling och en hög sysselsättning. Sunda statsfinanser och prisstabilitet är nödvändiga delar av en sådan grund. Därför är regeringen fast besluten att fullfölja budgetsaneringen. Att fullfölja saneringen av de offentliga finanserna är en avgörande förutsättning för att räntorna skall kunna pressas ner och för att vårt lands ekonomi varaktigt skall kunna stärkas. Målen är att stabilisera statsskulden som andel av BNP 1996, begränsa underskottet i de offentliga finanserna till mindre än 3 procent av BNP 1997 och att Sverige skall ha de offentliga finanserna i balans 1998.

De bedömningar av den ekonomiska utvecklingen som nu kan göras visar att Sverige är nära att nå balans i de offentliga finanserna 1998. Det krävs emellertid vissa ytterligare insatser för att fullt ut nå målen. Därför föreslås i denna proposition ett statsfinansiellt program i fem punkter:

- Det saneringsprogram för besparingar och inkomstförstärkningar om 118 miljarder kronor som riksdagen har fattat beslut om ligger fast. De återstående delarna av programmet preciseras.
- Överskridandena under budgetåret 1995/96 finansieras med åtgärder inom berört departements ansvarsområde där detta har bedömts vara möjligt.
- De reformer som föreslås är fullt finansierade. Det gäller bland annat en omfattande utbildningssatsning.
- Ett treårigt utgiftstak för den statliga sektorn läggs fast. Det sätter tydliga ramar för statens utgifter de närmaste åren.
- Det konvergensprogram som regeringen överlämnade till EU i juni 1995 följs upp. För att nå de uppsatta balansmålen genomförs ytterligare budgetförstärkningar med ca 10 miljarder kronor 1997 och ca 12 miljarder kronor 1998. Av detta utgör ca 6 miljarder kronor permanenta besparingar och ca 2 miljarder kronor permanenta inkomstförstärkningar. Saneringsprogrammet utvidgas därmed från 118 miljarder kronor till

126 miljarder kronor. Den förbättring av de offentliga finanserna som härmed uppnås - från ett underskott på 12,4 procent av BNP 1993 till balans 1998 - saknar motstycke bland OECD-länderna.

För det andra måste utbildningen förbättras och byggas ut. Gymnasieskolans kvalitet måste höjas, alla ungdomar skall tillförsäkras en god utbildning som lägger grunden för ett livslångt lärande. Den reguljära utbildningen byggs ut med 100.000 platser i vuxenutbildningen för att ge människor med låg utbildningsnivå en chans att förbättra sina kunskaper och därmed sina möjligheter på arbetsmarknaden. Samtidigt tillskapas 30.000 nya platser i högskolan. Denna utbyggnad av vuxenutbildningen och högskolan avlöser de tillfälliga utbildningsplatser som har finansierats med arbetsmarknadspolitiska medel. Arbetslösheten skall bekämpas med välutbildade kvinnor och män som har en stark ställning på arbetsmarknaden, inte med ökade löneskillnader och försämrad social trygghet. En god välfärd är en bra bas för en hög tillväxt och dessutom en avgörande faktor för att tillväxten skall komma alla till del. Trygga, kunniga, jämlika och jämställda människor utvecklar Sverige som nation. Därigenom nås en effektivare produktion med fler i arbete.

För det tredje måste villkoren för företagande förbättras. Sverige behöver fler företag och företagare. I Sverige finns en social och politisk stabilitet med ett gott samarbetsklimat. Här finns en kompetent och välutbildad arbetskraft. Här finns en utbredd medvetenhet hos medborgarna och företagen om betydelsen av att värna miljön. Här finns ett högt utvecklat tekniskt kunnande, en väl utbyggd infrastruktur och en väl utvecklad produktionsapparat. Sverige satsar relativt mer på forskning och utveckling än flertalet andra länder. Den svenska företagsbeskattningen är förmånlig vid en internationell jämförelse. Andra områden behöver förbättras och utvecklas. Näringspolitikens lokala och regionala roll måste stärkas. Arbetsmarknadspolitiken måste effektiviseras ytterligare och kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken måste utvecklas. Ekonomisk brottslighet måste bekämpas. Kapitalförsörjningen måste förbättras. Regeringen föreslår inrättandet av en sjätte AP-fondsstyrelse med goda möjligheter att placera sina tillgångar i små och medelstora företag.

För det fjärde krävs ett nytt kontrakt för samverkan. En bred uppslutning kring kampen mot arbetslöshet är av avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå en tillfredsställande tillväxt och sysselsättning. Det finns inga enkla eller snabba lösningar på den uppgift Sverige står inför. För att Sverige skall komma tillbaka till en situation med hög sysselsättning och sunda statsfinanser krävs stora ansträngningar, och på kort sikt också betydande uppoffringar. De åtgärder som vidtas måste ha en acceptabel fördelningspolitisk profil. Medborgarnas vilja att axla denna börda kommer att vara beroende av att alla bär sin del och att ansträngningarna och uppoffringarna leder till resultat. För att så snabbt som möjligt ta Sverige ut ur massarbetslösheten behövs därför samverkan inom flera områden:

–Lönebildningen måste förbättras. Sverige måste även vid väsentligt lägre arbetslöshetsnivåer än den nuvarande få en lönekostnadsutveckling på god europeisk nivå. Arbetsmarknadens parter har ansvaret för att finna former för en lönebildning som bidrar till att minska arbetslösheten.

Regeringen kommer inom kort att inbjuda arbetsmarknadens parter till överläggningar för att få deras syn på den framtida lönebildningen. Parterna bör då gemensamt redovisa hur lönebildningen i Sverige skall utformas för att ge en lönekostnadsutveckling på god europeisk nivå vid låg arbetslöshet.

–Kommunerna måste medverka till en god utveckling. I enlighet med en nyligen träffad överenskommelse utfäster sig kommunförbunden bland annat att verka för att kommuner och landsting inte höjer skatten under 1997 och 1998 och att de i möjligaste mån undviker att säga upp fast anställd personal så att denna inte hamnar i öppen arbetslöshet. Regeringen åtar sig bland annat att hålla statsbidragen på en nominellt oförändrad nivå och avvaktar med att införa ett lagstadgat balanskrav för kommunerna till 1999 och för landstingen till år 2000.

–Regeringen kommer också att fortsätta verka för en bred uppslutning i Europa för kampen mot arbetslösheten. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) ger därvid nya möjligheter. EU-toppmötena har vid upprepade tillfällen under senare tid slagit fast att sysselsättningen är den högst prioriterade frågan och allt fler länder sluter upp bakom tanken på att utforma en gemensam strategi mot arbetslösheten, en fråga som den svenska regeringen drivit intensivt sedan Sverige blev medlem i EU.

Regeringen och Centerpartiet har sedan våren 1995 samarbetat om den ekonomiska politiken. Detta samarbete har haft en avgörande betydelse för den politiska stabiliteten och bidragit till sänkta räntor och stärkt krona. Detta samarbete fullföljs nu genom en utbildningssatsning, ett förstärkt saneringsprogram och de i denna proposition redovisade förslagen rörande den ekonomiska politiken, utgiftstaket, kommunsektorn och tilläggsbudget för budgetåret 1995/96.

Målsättningen att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 är djärv och svår att uppnå. Men med en aktiv medverkan, inte bara från andra partier i riksdagen utan också från arbetsmarknadens parter och hela svenska folket, kan vi nå målet. Regeringen bjuder in till en samverkan för att betvinga arbetslösheten.

3.2 Den ekonomiska utvecklingen

Den internationella utvecklingen

Tillväxten i OECD-området dämpades betydligt i slutet av 1995. Avmattningen var särskilt påtaglig i EU. Det sammanhänger bland annat med den ekonomiska politik som har förts i området under de senaste åren. De korta räntorna har hållits på en relativt hög nivå. Den genomsnittliga korta real-räntan i EU-området var 3,8 procent i slutet av 1995. Också de långa räntorna har varit höga. De steg betydligt under 1994 och låg som högst kring årsskiftet 1994/95. Den genomsnittliga långa realräntan var ca 5 procent i slutet av 1995. Vidare har EU-ländernas sammanvägda effektiva växelkurs mot resten av världen förstärkts med 5 à 6 procent under det

senaste året. Även finanspolitiken har varit restriktiv för att minska de stora underskotten i de offentliga finanserna. Dessa faktorer har sammantagna bidragit till att dämpa den ekonomiska aktiviteten.

Arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå. Den har under de senaste två åren legat på ca 7,5 procent i OECD och ca 11 procent i EU. Mot slutet av 1995 steg arbetslösheten i flera länder, bl.a. Tyskland och Frankrike. Inflationen i OECD och EU har däremot sjunkit. Den ligger i EU för närvarande på ca 3 procent per år och flera länder har en inflationstakt under 2 procent.

Det mest troliga är att den nuvarande avmattningen i EU blir tillfällig och att den således inte är inledningen till en långvarig recession. Flera faktorer talar för detta. Inflationen är låg, vilket underlättar för centralbankerna att föra en lättare penningpolitik. De nominella räntorna har fallit betydligt under senare tid. De korta räntorna har sänkts i flera länder i slutet av 1995 och i början av 1996, och de långa räntorna ligger ca 1,5 procentenheter under den nivå de låg på när de var som högst. Lönsamheten i industrin är fortsatt hög och aktiebörserna har utvecklats positivt. Valutaturbulensen har avtagit, vilket har bidragit till minskad osäkerhet hos ekonomiska aktörer. Dollarn har stigit under de första månaderna 1996, något som i sin tur bidrar till en stärkt konkurrenskraft för EU-området.

Vidare är avmattningen koncentrerad till vissa länder i EU, medan utvecklingen i andra industriländer är betydligt bättre. Det är särskilt i Tyskland och Frankrike som konjunkturen är svag, medan exempelvis Storbritannien och Italien, vilkas valutor har deprecierat i förhållande till eucun, har en starkare tillväxt.

Mot de positiva tecknen i ekonomin står ett antal ogynnsamma konjunkturindikatorer. Det gäller bland annat hushållens låga förtroende för den ekonomiska utvecklingen, något som vanligtvis förebådar en fortsatt svag ekonomisk aktivitet. En tendens till ökad arbetslöshet kan dessutom leda till att förtroendet försvagas ytterligare. Företagens förtroende har också minskat och investeringsplanerna för den närmaste framtiden är nedreviderade. Osäkerhet om den framtida ekonomiska politiken i EU och osäkerhet om medlemsländernas möjlighet att 1997 klara konvergenskraven för deltagande i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp 1999 (EMU) skulle kunna leda till en förnyad turbulens på valuta- och räntemarknaderna, vilket skulle kunna påverka den ekonomiska tillväxten i EU negativt.

Avmattningen av den ekonomiska aktiviteten under de sista kvartalen 1995 och det första kvartalet 1996 talar för att den genomsnittliga tillväxten i EU blir betydligt lägre i år än vad som förutsågs i hösten 1995. Den torde stanna vid 1,7 procent. De gynnsamma faktorer som nämnts ovan bör dock leda till en förstärkning av tillväxten under andra halvåret 1996 och för 1997 bedöms tillväxten i EU komma att uppgå till 2,5 procent.

I Förenta staterna har tillväxten också mattats av något, men den bedöms ändå komma att uppgå till drygt 2 procent både 1996 och 1997. Efter flera år av stagnation har den japanska ekonomin börjat återhämta sig. Mycket låga räntor i kombination med finanspolitiska stimulansåtgärder har bidragit till återhämtningen och tillväxten bedöms komma att bli 2-3 procent 1996 och 1997.

Även tillväxten utanför OECD-området bedöms bli god under 1996 och 1997. Det gäller i synnerhet de asiatiska ekonomierna. Kinas ekonomiska tillväxt väntas ligga nära 10 procent och övriga dynamiska asiatiska ekonomier 2 procentenheter lägre. Flertalet östeuropeiska länderna har nu börjat återhämta sig efter den djupa krisen i samband med planekonomins sammanbrott. Den svenska exporten till Östeuropa tillhörde de delar av exporten som växte kraftigtast 1995, dock svarar den fortfarande för bara en liten andel av exporten. De central- och sydamerikanska ekonomierna har hämtat sig efter de problem som uppstod i samband med Mexikokrisen i början av 1995 och de väntas växa med mellan 3 och 5 procent. Sammantaget väntas världshandeln expandera med nära 8 procent per år de kommande två åren.

Tabell 3.1 Internationella förutsättningar

	1994	1995	1996	1997
<i>BNP-tillväxt</i>				
OECD	3,0	2,1	2,0	2,5
EU	2,9	2,5	1,7	2,5
<i>Konsumentpriser</i>				
OECD	2,3	2,3	2,4	2,4
EU	3,0	3,1	2,7	2,6
<i>Arbetslöshet</i>				
OECD	8,0	7,8	7,9	7,9
EU	11,5	11,1	11,0	10,9

Källor: OECD och Finansdepartementet.

Den svenska ekonomin

Den ekonomiska politiken ger nu resultat. Sverige har lämnat den allvarliga situation då underskotten i de offentliga finanserna ökade kraftigt, räntorna steg till extremt höga nivåer och arbetslösheten flerdubblades. Den samlade produktionen växer nu igen. Utvecklingen under 1995 var god. BNP-tillväxten var 3 procent. Industriinvesteringarna ökade med närmare 40 procent och produktionskapaciteten byggdes ut. Sysselsättningen ökade med över 60.000 personer och arbetslösheten började minska. Den offentliga sektorns finansiella underskott minskade från ca 11 procent av BNP 1994 till ca 8 procent av BNP 1995 och de långa räntorna sjönk kraftigt under året. Bytesbalansen förbättrades markant, främst beroende på den snabba exporttillväxten. Överskottet i bytesbalansen uppgick till ca 2 procent av BNP 1995, vilket är den högsta siffran sedan 1973.

Arbetslösheten är emellertid fortfarande hög. Den höga tillväxttakten 1995 förde visserligen med sig att sysselsättningen ökade betydligt, men eftersom utbudet av arbetskraft och medelarbetstiden också steg, blev nedgången i den öppna arbetslösheten blygsam. Detta understryker den stora

utmaning som regeringen står inför för att uppnå målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000. Den öppna arbetslösheten minskade från 8,0 procent 1994 till 7,7 procent 1995. Minskningen hänförs enbart till arbetslösheten för män. Den kvinnliga öppna arbetslöshetsnivån var 1995 dock fortfarande lägre än den manliga, 6,9 procent jämfört med 8,4 procent. Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskade också något. Den sammanlagda andelen öppet arbetslösa och personer i åtgärder föll därmed från ca 13 procent 1994 till ca 12 procent 1995.

Inflationstrycket i den svenska ekonomin har minskat markant. Den svaga utvecklingen av inhemsk efterfrågan under 1995, särskilt av den privata konsumtionen, höll tillbaka inflationsimpulserna från efterfrågesidan. Denna utveckling accentuerades av att kronan stärktes, vilket medförde att uppgången av importpriserna hejdades. Produktiviteten inom näringslivet fortsatte dessutom att utvecklas tämligen gynnsamt. Trots den goda tillväxten var prisökningarna måttliga. Konsumentprisindex ökade med 2,6 procent under loppet av året och nettoprisindex med bara 1,0 procent. Inflationen 1995 blev därmed ca en halv procentenhet lägre än vad som förutsågs i början av året. En motsvarande överskattning har gjorts även de senaste åren. De förbättrade inflationsutsikterna och de minskande inflationsförväntningarna möjliggjorde för Riksbanken att i början av 1996 inleda en sänkning av styrräntorna - hittills i år har reporäntan sänkts med närmare 2 procentenheter.

Mot slutet av 1995 fanns flera tecken på en avmattning av konjunkturläget. Den internationella tillväxten avtog och prognoserna för 1996 reviderades ned. Svenska företag mötte en vikande exportefterfrågan. Prognosen för den svenska ekonomins utveckling under 1996 och 1997 bygger på att den internationella konjunkturavmattningen blir kortvarig, i enlighet med vad som har anförts ovan. Möjligheterna är då goda för att exporten på nytt skall kunna expandera. Den vikande inflationstakten i många länder skapar också förutsättningar för låga räntor, vilket är gynnsamt för Sverige. Positiva impulser från omvärlden kan väntas leda till betydande spridningseffekter på den inhemska ekonomin.

Tillväxten förväntas mot denna bakgrund bli drygt 1 procent 1996 för att stiga till 2 procent 1997. Den privata konsumtionen bör kunna förstärkas de närmaste åren till följd av både stigande inkomster och en fallande sparkvot; när räntorna sjunker stärks förtroendet och ökar villigheten att låna till bostad och kapitalvaror. Samtidigt väntas de samlade investeringarna fortsätta att öka, om än i långsammare takt. Visserligen bromsas näringslivets investeringar upp, men detta motverkas av att bostadsbyggandet vänder upp efter det ras som inleddes 1992. BNP-siffrorna hålls dock nere av att det inom näringslivet finns behov av att minska lagren. Trots en relativt snabb uppgång av skatteintäkterna väntas den kommunala konsumtionen fortsätta att falla under 1996. Nedgången bromsas dock upp 1997. Den statliga konsumtionen är svårbedömd främst på grund av variationer i de militära inköpen. Den underliggande trenden visar på en fortsatt måttlig nedgång. Den relativt låga aktiviteten gör att inflationstrycket i den svenska ekonomin torde förbli lågt, något som skulle accentueras om kronkursen steg ytterligare. Inflationen beräknas bli omkring två procent per år de närmaste två åren.

Den svagare tillväxten beräknas leda till en fortsatt om än måttlig ökning av sysselsättningen. I kombination med den föreslagna kraftiga utbyggnaden av antalet utbildningsplatser bör detta leda till att den öppna arbetslösheten kan minska till 6,5 procent 1997.

Tabell 3.2 Försörjningsbalans

Miljarder kronor, 1991 års priser, procentuell förändring

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Privat konsumtion	0,8	0,3	0,8	1,7	2,2	2,4	2,2
Offentlig konsumtion	-0,5	-2,3	0,9	-1,1	-1,2	-0,8	-0,3
Stat	-0,1	-4,5	5,2	-3,3	-1,8	-0,9	-1,0
Kommuner	-0,7	-1,2	-1,0	0,0	-0,9	-0,7	0,0
Bruttoinvesteringar	-0,2	10,6	10,0	2,4	7,4	6,1	4,0
Näringsliv exkl. bostäder	14,4	24,5	10,9	2,1	6,8	7,0	4,7
Bostäder	-35,3	-27,9	19,2	5,6	15,0	10,0	10,0
Offentliga myndigheter	10,6	1,6	0,1	1,1	3,5	-2,0	-6,2
Lagerförändring (bidrag till BNP)	1,5	0,5	-1,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Export	14,1	11,4	4,5	6,1	5,4	5,3	5,1
Import	13,4	8,7	5,0	4,7	5,3	5,4	5,6
BNP	2,6	3,0	1,4	2,0	2,5	2,5	2,0

Källa: Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Nyckeltal, basalternativ

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Procentuell förändring</i>							
KPI dec.-dec.	2,6	2,6	1,9	2,3	2,2	2,3	2,2
Timplön	2,4	3,4	5,3	4,3	4,0	4,0	4,0
Sysselsättning, personer	-0,9	1,6	0,4	0,9	1,3	1,1	0,6
Real disponibel inkomst	1,1	-0,1	0,8	0,3	1,3	2,1	1,9
<i>Nivå i procent</i>							
Öppen arbetslöshet	8,0	7,7	7,2	6,5	6,1	5,8	5,7
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	5,2	4,4	5,2	5,2	4,6	4,0	3,8
Hushållens nettosparkvot	8,6	8,2	8,3	7,0	6,2	5,9	5,6

Källa: Finansdepartementet.

I en särskild bilaga till finansplanen görs kalkyler för den ekonomiska utvecklingen de närmaste fem åren. Osäkerheten är för stor för att kunna göra regelrätta prognoser för en så lång period. Därför görs dessa kalkyler med utgångspunkt från vissa grundläggande antaganden. Vidare redovisas två olika alternativ, en relativt försiktig baskalkyl, som ligger till grund för den medelfristigt inriktade budgetpolitiken, och en kalkyl med högre

tillväxt, vilken avser att visa vad som krävs för att den öppna arbetslösheten skall kunna reduceras till 4 procent år 2000.

I båda alternativen antas tillväxten i OECD-området uppgå till 2,5 procent per år fr.o.m. 1998. De medelfristiga kalkylerna bygger vidare på antagandet om en fortsatt god samhällsekonomisk grund för den inhemska tillväxten med sunda statsfinanser och prisstabilitet. Därmed föreligger goda förutsättningar för att räntemarginalen mot utlandet gradvis skall krympa och att kronan skall förstärkas något i takt med att förtroendet för den svenska ekonomin stärks bland finansiella placerare.

I basalternativet antas BNP-tillväxten bli 2 till 2,5 procent per år under kalkylperioden. Med tanke på det relativt låga resursutnyttjandet i den svenska ekonomin i utgångsläget bör tillväxten kunna bli högre än den trendmässiga de närmaste åren. Under åren 1998 och 1999 antas tillväxten därför i basalternativet ligga 0,5 procentenheter över en mer långsiktig trend på 2 procent per år. Drivkraften i tillväxtprocessen är investeringarna och successivt i allt högre grad den privata konsumtionen. Arbetslösheten faller något under perioden ned till under 6 procent. Inflationstakten beräknas ligga nära Riksbankens inflationsmål under hela kalkylperioden.

I tillväxtalternativet antas BNP-tillväxten bli omkring 3 procent per år under kalkylperioden. Denna kalkyl bygger på att lönebildningen fungerar bra samt att övriga förbättringar i arbetsmarknadens funktionssätt liksom tillväxtbefrämjande åtgärder får ett starkt genomslag i ett medelfristigt perspektiv. Genom att alla parter tar ett ansvar för att främja högre sysselsättning blir utrymmet för ekonomisk återhämtning större, dvs. det blir möjligt att få till stånd en högre tillväxt utan att det uppstår ett löne- och pristryck. I detta scenario antas att förtroendet för den svenska ekonomin förstärks snabbare. Därigenom skapas förutsättningar för en starkare uppgång av konsumtion och investeringar. Den öppna arbetslösheten halveras fram till år 2000. Regeringens politik inriktas på att förverkliga detta alternativ.

Det finns styrkefaktorer i den svenska ekonomin som kan leda till en gynnsam utveckling under återstoden av decenniet. Den konkurrensutsatta sektorns lönsamhet är hög historiskt sett och svenska företag har utrymme att sänka sina marginaler för att hålla uppe marknadsandelarna. Den privata finansiella sparandet har varit högt under en period, vilket gör att hushållssektorn som helhet är välkonsoliderad. Om framtidsförväntningarna blir mer positiva finns en betydande potential för konsumtionsökning, särskilt om kampen mot arbetslösheten blir framgångsrik. Den låga inflationstakten möjliggör en krympande räntemarginal gentemot omvärlden. Kommer den svenska ekonomin in i en sådan positiv spiral förbättras de offentliga finanserna i än snabbare takt, vilket bör förstärka tendensen mot en avtagande räntemarginal gentemot omvärlden.

Det finns emellertid också risker. Ett uppenbart osäkerhetsmoment är den internationella konjunkturen. Men även inhemska faktorer kan dämpa tillväxten. Den stora ökningen av statskulden som har skett under början av 1990-talet har gjort den svenska ekonomin sårbar. Samma inverkan har Sveriges oförmånliga inflationshistoria. Även om utvecklingen i båda dessa avseenden markant håller på att förbättras, visar erfarenheten att förtroendet snabbt kan raseras och att det tar tid att bygga upp det igen. Vid oro på de internationella finansiella marknaderna kan det därför inte uteslutas att

Sverige under något år framöver åter kan komma att drabbas hårdare än många andra länder. Utvecklingen på arbetsmarknaden inger också oro. Om lönerna i Sverige även fortsättningsvis ökar snabbare än i omvärlden kan detta förhindra en minskning av arbetslösheten.

Tabell 3.4 Den svenska ekonomin i tillväxtalternativet

Procentuell förändring

	1996	1997	1998	1999	2000
Privat konsumtion	0,8	2,0	2,5	2,7	2,5
Offentlig konsumtion	0,9	-0,7	-0,5	-0,1	0,3
Bruttoinvesteringar	10,0	4,6	9,1	7,7	5,8
Export	4,5	6,1	5,8	5,7	5,5
Import	5,0	5,0	5,6	5,6	5,8
BNP	1,4	2,5	3,2	3,2	2,7
<i>Nyckeltal:</i>					
KPI dec.-dec.	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Timplön	5,1	4,0	3,5	3,5	3,5
Öppen arbetslöshet, nivå i procent	7,2	6,1	5,3	4,6	4,0

Källa: Finansdepartementet.

Den offentliga sektorns finanser

De offentliga finanserna har under de senaste två åren förstärkts i snabb takt. Det offentliga sparandeunderskottet är emellertid fortfarande utomordentligt stort. Underskottet har minskat från 12,4 procent av BNP 1993 till 8,1 procent av BNP 1995. I år beräknas underskottet uppgå till 86 miljarder kronor eller 5,1 procent av BNP. Statsskulden motsvarade ca 85 procent av BNP vid utgången av 1995.

Trots den snabba förbättringen av de offentliga finanserna blev underskottet 1995 större än vad som beräknades i höstas i den s.k. tillväxtpropositionen (prop. 1994/95:25), 8,1 procent av BNP i stället för 6,8 procent av BNP. Både statens och kommunernas underskott blev större än väntat. Skatteintäkterna blev lägre än beräknat, bl.a. till följd av en svagare tillväxt och en mindre ökning av sysselsättningen än förutsett. Transfereringsutgifterna blev däremot högre än beräknat.

Förbättringen av de offentliga finanserna beräknas fortsätta i snabb takt de närmaste åren. Den svagare konjunkturutveckling som nu förutses främst för 1996 borde visserligen i sig föranleda en ytterligare nedrevidering av utsikterna för det offentliga sparandet. Det finns emellertid ett flertal faktorer som tyder på att de offentliga finansernas underliggande utveckling är starkare än tidigare beräknat. Det är främst skatteintäkterna som väntas öka snabbare. Till följd av det försämrade utgångsläget år 1995 kommer dock underskotten de närmaste åren att bli större än tidigare beräknat. Utan beslut om ytterligare förstärkningar av de offentliga finanserna skulle underskottet

i det finansiella sparandet uppgå till 3,3 procent av BNP 1997 och 0,8 procent av BNP 1998.

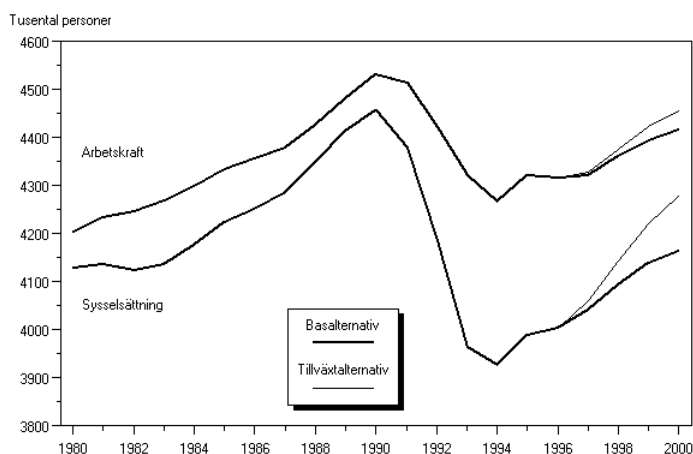
Underskotten i de offentliga finanserna torde således i frånvaro av ytterligare åtgärder bli något större de närmaste åren än tidigare beräknat. I till-växtpropositionen gjordes bedömningen att underskottet i de offentliga finanserna skulle bli mindre än 3 procent av BNP 1997 och att balans i de offentliga finanserna skulle uppnås 1998. Om inte ytterligare budgetförstärkande åtgärder skulle vidtas utöver det budgetsaneringsprogram på 118 miljarder kronor som redan har beslutats, skulle det fattas 6 miljarder kronor för att nå ett underskott på 3 procent av BNP 1997. Det skulle kvarstå ett finansiellt underskott på 14 miljarder kronor 1998. Konvergensprogrammets mål att eliminera underskottet skulle nås först år 1999.

Tabell 3.5 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inkomster	59,6	60,1	62,8	62,5	62,3	61,8	62,0
Skatter och avgifter	50,0	50,4	53,3	53,5	53,5	53,4	53,7
Utgifter	70,4	68,2	67,9	65,8	63,1	61,2	60,2
Transfereringar till hushåll	25,6	24,3	23,3	22,5	21,6	21,1	20,8
Konsumtion och investeringar	30,5	28,9	29,7	28,9	28,1	27,4	27,1
Finansiellt sparande	-10,8	-8,1	-5,1	-3,3	-0,8	0,6	1,8
Primärt sparande	-9,8	-6,7	-2,8	-0,8	1,3	2,6	3,8
Statsskuld	84,4	84,8	86,8	85,8	82,5	78,5	74,3
Konsoliderad bruttoskuld	79,3	79,7	81,6	81,3	78,6	74,9	71,0
Nettoskuld	23,7	27,7	32,0	33,2	32,6	30,8	28,2
Ytterligare budgetförstärkningar				0,6	0,8	0,5	0,5
Finansiellt sparande				-2,7	0,0	1,2	2,3
Konsoliderad bruttoskuld			80,7	79,7	75,3	71,3	66,9

För att de offentliga finanserna skall vara i balans 1998 föreslås ytterligare budgetförstärkningar, vilka redovisas längst ner i tabell 3.5. Dessa ytterligare förstärkningar har inte beaktats i prognoserna för den ekonomiska utvecklingen. Åtgärderna är inte fullt ut preciserade, men beaktas vid beräkningen av utgiftstaken för de kommande åren. De torde i sig få en viss neddragande effekt på efterfrågan och tillväxten. Men den dämpande effekten motverkas av att fasthållande vid balansmålen för de offentliga finanserna dels stärker förtroendet för den ekonomiska politiken, dels leder till lägre räntor än om regering och riksdag skulle skjuta på balansmålen. Därmed leder budgetförstärkningarna till lägre räntor, vilka stärker tillväxten. Omfattningen av budgetförstärkningarna är måttlig i relation till BNP. De rör sig om ca 0,6 procent av BNP 1997 och ytterligare



0,2 procent av BNP 1998, varav en del är inleveranser m.m. vilka inte torde ha någon dämpande effekt på den inhemska efterfrågan. Med hänsyn till de stärkande effekterna via ökat förtroende och lägre räntor, vilka är att vänta redan innevarande år, torde tillväxten inte påverkas annat än marginellt. Den utbildningssatsning som redovisas och dess finansiering har inräknats i prognoserna. Dessa åtgärder börjar få effekt redan andra halvåret 1996.

Den snabba förbättringen av de offentliga finanserna är anmärkningsvärd vid en internationell jämförelse. År 1993 hade Sverige näst Grekland det största offentliga underskottet bland OECD-länderna. År 1998 kommer Sverige med nuvarande projektioner och de åtgärder som nu föreslås att tillhöra det fåtal länder i EU som når balans i de offentliga finanserna. Det är till synes bara Danmark, Finland och Luxemburg som också har möjligheter att nå en sådan balans. Denna förbättring saknar motstycke bland OECD-länderna.

3.3 Den ekonomiska politikens inriktning

3.3.1 Tillväxt och sysselsättning

Att minska arbetslösheten är regeringens främsta uppgift. Målet är att Sverige skall halvera den öppna arbetslösheten till år 2000. I tillväxtpropositionen redovisades regeringens dagordning för tillväxt och sysselsättning. Den politiken fullföljs nu genom initiativ på flera områden. Utgångspunkten är att sunda statsfinanser och stabila priser ger de bästa förutsättningarna för en långsiktigt uthållig tillväxt. Idén om det livslånga lärandet skall förverkligas genom en kraftfull satsning på utbildning. Politiken inriktas på att skapa goda villkor för företag och företagande. För att åter nå full sysselsättning behövs ett nytt kontrakt för samverkan.

En halvering av den öppna arbetslösheten, från 8 procent 1994 till 4 procent år 2000, är ett mycket ambitiöst mål. Under den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet förlorades mer än 500.000 arbetstillfällen. Vart åttonde jobb försvann från den svenska arbetsmarknaden. Under de senaste två åren har återhämtningen varit stark. Från 1994 till 1995 ökade sysselsättningen med drygt 60.000 personer. Samtidigt ökade emellertid också utbudet av arbetskraft. Många som inte fann det lönt att söka jobb när arbetslösheten steg i början av 1990-talet sökte sig åter ut på arbetsmarknaden när det blev meningsfullt att söka jobb. Över 50.000 personer tillkom till arbetskraften. Det medförde att arbetslösheten bara minskade marginellt. Den öppna arbetslösheten minskade från 8,0 procent av arbetskraften 1994 till 7,7 procent 1995. Även framöver får man räkna med att samma faktorer gör sig gällande. I takt med att fler får arbete kommer också fler av dem som gett upp och lämnat arbetskraften att återvända. Till detta kommer den normala årliga ökningen av arbetskraften. Sverige kommer att behöva flera år av god sysselsättningstillväxt för att lyckas i kampen mot massarbetslösheten.

Målet att halvera arbetslösheten är ambitiöst även i ett internationellt perspektiv. I EU är den öppna arbetslösheten ca 11 procent. De senaste årens relativt goda tillväxt har bara förmått att reducera arbetslösheten marginellt, från 11,5 procent när den var som högst 1994. Däremot har USA och Japan varit mer framgångsrika i kampen mot arbetslösheten. I USA har den reducerats från ca 7,5 procent när den var som högst 1992 till ca 5,5 procent 1995. I Japan har arbetslösheten visserligen stigit något under den senaste långvariga stagnationen, men den ligger fortfarande på en låg nivå på drygt 3 procent. Allt fler länder i Europa sätter nu kampen mot arbetslösheten högst på dagordningen. Exempelvis har både Tyskland och Finland satt upp som mål att halvera arbetslösheten till år 2000. Även för EU som helhet diskuteras samma ambition, men den har inte ännu antagits som officiellt mål för unionen.

Diagram 3.1 Sysselsättning och arbetskraftsutbud

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Såvitt nu kan bedömas kommer det att bli svårt men inte omöjligt att nå målet att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000. I denna proposition redovisas en prognos för den ekonomiska utvecklingen under 1996 och 1997. Till denna har fogats medelfristiga kalkyler för åren 1998 - 2000. Baskalkylen bygger på relativt försiktiga antaganden. Tillväxten beräknas till 2-2,5 procent per år fram till sekelskiftet. Med dessa antaganden minskar den öppna arbetslösheten dock endast till 5,7 procent år 2000. För att nå målet om en halvering av den öppna arbetslösheten till 4 procent kommer en starkare utveckling att behövas. Det s.k. tillväxtalternativet redovisar en sådan utveckling. I detta alternativ fungerar ekonomin bättre. Lönebildningen ger kostnadsökningar på god europeisk nivå vid en betydligt lägre arbetslöshet än dagens. Tillväxten är högre, sysselsättningen ökar snabbare och den öppna arbetslösheten reduceras till 4 procent år 2000.

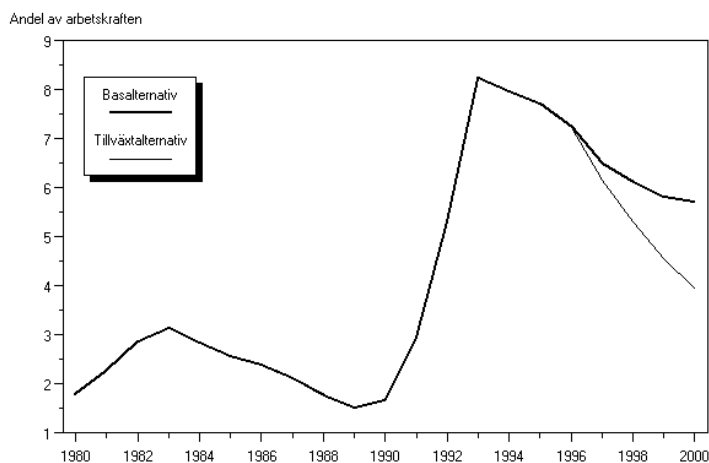


Diagram 3.2 Öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Det viktigaste budskapet till dem som idag är arbetslösa eller som hotas av arbetslöshet, oavsett kön och ålder, är att det går att komma tillbaka till en hög och full sysselsättning, och att riksdag och regering beslutsamt kommer att göra vad som går för att förverkliga detta mål. Det viktigaste budskapet till löntagarna och deras fackliga organisationer är att utan deras stöd och medverkan kommer detta inte att vara möjligt. Det viktigaste budskapet till arbetsgivarna är att inte försitta denna möjlighet att nå stabilitet och en ny samförståndsanda.

Det livslånga lärandet

Utbildningspolitiken är av central betydelse för ansträngningarna att stärka tillväxten, öka sysselsättningen, minska klyftorna och trygga välfärden. Fler människor i utbildning - såväl i skolan och högskolan som i vuxenutbildningen - innebär ökade investeringar i kunskap och kompetens.

I höstens tillväxtproposition aviserade regeringen ett omfattande program för utbildning och kompetensutveckling. Nu konkretiseras denna offensiva utbildningssatsning. Den reguljära utbildningen byggs ut med 100.000 platser i vuxenutbildningen. Kommunerna kommer att ges en viktig roll för att utforma de lokala modellerna för den utbildningssatsning som i första hand skall rikta sig till arbetslösa med lägre utbildningsnivå än 3-årigt gymnasium. Dessutom tillkommer 30.000 nya platser i högskolan. Denna utbyggnad av vuxenutbildningen och högskolan avlöser de tillfälliga utbildningsplatser som har finansierats med arbetsmarknadspolitiska medel. Särskild uppmärksamhet ägnas åt behoven inom områdena naturvetenskap, teknik och språk. Programmet innebär en väsentlig förstärkning av Sveriges utvecklings- och expansionsförutsättningar. Som ett led i programmet ingår en fortsatt utbyggnad främst av de mindre och medelstora högskolorna för att stärka utvecklingskraften och produktionsförutsättningarna i olika delar av landet. Utbyggnaden sker med särskild tyngdpunkt på Malmö, Sundsvall-Härnösand-Östersund, Bergslagen och sydöstra Sverige. Utbildningsprogrammet finansieras genom en höjning av energiskatterna samt effektiviseringar och ändringar av reglerna inom arbetsmarknadspolitiken.

Den grundläggande utbildningen är av central betydelse för många arbetslösa. Den bör i första hand erbjudas inom det reguljära utbildningsväsendet. Gränsdragningen mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning ses därför över. Inriktningen bör vara att arbetsmarknadsutbildningen skall renodlas mot främst omställningsutbildning.

Regeringen återkommer under våren till riksdagen med en proposition om en fortsatt förnyelse av sysselsättningspolitiken. Kampen mot långtidsarbetslösheten kommer att ha fortsatt hög prioritet. Arbetsmarknadspolitiken bör även bidra till att främja jämställdheten på arbetsmarknaden - den senaste konjunkturuppgången har främst ökat de arbetslösa människors chanser att få ett arbete. Den ännu höga ungdomsarbetslösheten är ett hot mot en god ekonomisk utveckling, men också mot de ungas möjligheter att få spela en roll i samhällslivet. Det är regeringens målsättning att ungdomar inte skall vara arbetslösa mer än hundra dagar, utan att övergå till utbildning eller sysselsättning. Invandrarnas kompetens måste bättre tas tillvara. Därmed kan Sveriges möjligheter stärkas i den ökande internationaliseringen.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken stöder människor i svåra omställningsperioder och underlättar strukturomvandlingen. Syftet är att individen skall kunna återgå till den reguljära arbetsmarknaden. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken bygger samtidigt på ett ömsesidigt åtagande. Rätten till ersättning är förenad med bestämda skyldigheter. Den som aktivt söker arbete och tar alla rimliga möjligheter att stärka sina utsikter att finna arbete får också stöd av samhället. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har aldrig varit och får inte nedgraderas till att enbart vara en väg till ytterligare en ersättningsperiod. De åtgärder som sätts in skall ingå i en individuell

handlingsplan för en återgång till den reguljära arbetsmarknaden. Det finns därför skäl att tydliggöra arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring i linje med vad som anfördes i tillväxtpropositionen. Regeringen avser att återkomma i sysselsättningspropositionen med förslag om en bortre parentes i arbetslöshetsförsäkringen.

Goda villkor för företag och företagande

För att komma tillrätta med arbetslöshetsproblemet måste staten erbjuda goda villkor för företag och företagande. Sverige måste ha livskraftiga företag som förmår att hävda sig i både den inhemska och den internationella konkurrensen. Det är framför allt i näringslivet som sysselsättningen måste öka, inte minst i de små och medelstora företagen. Särskild uppmärksamhet måste riktas mot kvinnors företagande och dess behov av riskkapital. En expansion av det privata näringslivet innebär en förstärkning av hela Sveriges ekonomi, och är därför viktig för att vi skall kunna bevara de offentliga verksamheterna.

Näringspolitikens syfte är att stödja företagens möjligheter att utvecklas och att utnyttja både personalens kompetens och de möjligheter som ställs till förfogande av ny teknik. Genom en ständig strukturomvandling måste de företag som inte förmår att hävda sig i konkurrensen ersättas av nya livskraftiga företag. En ständig utveckling av ekonomin mot en successivt allt mera högfördälad produktion är nödvändig för att åter uppnå en hög sysselsättning och för att upprätthålla en hög levnadsstandard. Den närmare integration som nu sker mellan handels- och näringspolitiken syftar till att bredda näringspolitiken och skapa en fastare bas för en aktiv tillväxtpolitik. Möjligheterna att utveckla och förädla företagsidéer bör förbättras.

Näringspolitiken måste vidare vara inriktad på att stärka konkurrens och konkurrensförmåga. En väl fungerande konkurrens är nödvändig för att upprätthålla ett tillräckligt omvandlingstryck i ekonomin och därmed en strukturomvandling som flyttar produktionsresurser från lågproduktiv verksamhet till högproduktiv. Regeringen ser nu, i enlighet med tillväxtpropositionen, över konkurrenslagstiftningen samt utreder konkurrensförhållandet inom livsmedelshandel och livsmedelsindustri. Inrättandet av en byggkostnadsdelegation planeras, med syfte att genom olika åtgärder främja låga byggkostnader och ökad konkurrens i byggsektorn. Även de statliga företagsstöden och deras effekter på det svenska näringslivet ses över. Utredningen om företagsstöden skall bland annat överväga alternativ till finansiella stöd och se över möjligheterna att omfördela företagsstödet till andra ändamål. Effektivisering av kampen mot den ekonomiska brottsligheten, bl.a. genom en bättre myndighetsorganisation, bidrar till att förbättra konkurrensförhållandena för det seriösa näringslivet.

Tillgången till riskkapital skall förbättras med AP-fondens utökade möjligheter att förvärva aktier. En sju AP-fondstyrelse kommer att inrättas, vilken kommer att ges möjlighet att förvärva aktier i både börsnoterade och onoterade bolag för ytterligare 10 miljarder kronor. Särskilda regler införs som gör det möjligt för denna fondstyrelse att gå in i riskkapitalföretag.

Genom skattereformen 1990-91 fick Sverige ett stabilare skattesystem. Svensk företagsbeskattning är idag mycket konkurrenskraftig vid en internationell jämförelse. Företagsbeskattningen skall så långt möjligt vara neutral i förhållande till olika verksamhetsinriktningar, verksamhetsformer och verksamhetsbeslut. Istället för selektiva skattelättnader bör skattesystemet karakteriseras av likformighet och stabila regler. Företagsskatteutredningen ser nu över företagsbeskattningen i syfte att finna ett system som ytterligare stimulerar företagens nyinvesteringar och försörjning med riskkapital. Utredningsarbetet skall bedrivas så att de nya reglerna skall kunna gälla fr.o.m. inkomståret 1998. Riksdagen har dessutom fattat beslut om införandet av ett tillfälligt riskkapitalavdrag samt om en utvidgad kvittningsrätt för enskilda näringsidkare.

Arbetsrätten behöver förändras. Arbetsrätten måste ha en ändamålsenlig utformning och spegla en rimlig avvägning mellan löntagarnas behov av skydd mot godtyckliga och diskriminerande beslut och företagens behov av att kontinuerligt kunna anpassa sin organisation och sin arbetsstyrka till förändrade förutsättningar och behov. Den skall också vara utformad så att den inte försvårar för företagen att expandera och nysatsa. Arbetsrättskommissionen, med företrädare för arbetsmarknadens parter, kommer att inom kort redovisa sina överväganden inom detta område. I kommissionens arbete ingår att se över anställningsformerna, exempelvis tiderna för visstidsanställning vid arbetsanhopning, och reglerna för återanställning. I första hand skall kommissionen söka avtalslösningar på de problem den diskuterar.

Miljöpolitiken spelar en central roll i en strategi för ökad sysselsättning. Nästa tillväxtperiod i de moderna ekonomierna kan komma som ett resultat av just de krav på omställning av produktion och konsumtion som miljön ställer. Kretsloppssamhället ger nya jobb och nya företag. Miljösektorn bedöms idag utgöra ett av de områden som kommer att uppvisa den högsta marknadstillväxten under kommande decennier. Det är i samspelet mellan en alltmer ambitiös miljöpolitik och ett näringsliv som är berett till omvandling, som Sverige kan förnya redan etablerade näringar och finna nya framgångsrika verksamheter, vilka ger nya arbetstillfällen. Regeringens ambition är att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa ett ekologiskt hållbart samhälle. I detta perspektiv formas också jordbrukspolitiken. En fortsatt reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik är därvidlag angelägen.

Ett nytt energisystem skall utvecklas. Avvecklingen av kärnkraften bör inledas under mandatperioden och därefter fortsätta i jämn takt. Den skall ske på ett sådant sätt att den elintensiva industrins konkurrensläge inte äventyras. En energiförsörjning till internationellt konkurrenskraftiga priser är en viktig förutsättning för näringslivets utveckling. På grundval av 1991 års energiöverenskommelse, Energikommissionens betänkande och remissvaren på detta inbjuds samtliga riksdagspartier till överläggningar om energipolitiken. Regeringen eftersträvar en bred parlamentarisk majoritet kring frågan om omställningen av energisystemet.

Den regionala utvecklingen blir allt viktigare. Tillväxten måste komma hela landet till del. Varje region i Sverige bär på en egen tillväxtkraft, och denna måste tas till vara för att den sammanlagda utvecklingen skall bli så positiv som möjligt. Det behövs ett aktivt statligt stöd till regional

utveckling, framför allt i form av en fortsatt utbyggnad av de mindre och medelstora högskolorna. Samtidigt måste olika aktörer på både lokal och regional nivå själva aktivt bidra till att skapa starka och dynamiska tillväxtprocesser i sin region.

Ett nytt kontrakt för samverkan

Uppgiften att halvera arbetslösheten måste bli utgångspunkt för en bred nationell kraftsamling. Under de framgångsrika decennierna efter andra världskriget levererade arbetsmarknadens parter en stabil arbetsmarknad och lönebildning. Detta bidrog till att möjliggöra sociala reformer och ökad trygghet. I dag står det svenska välfärdssamhället inför ett avgörande vägval. Om det ekonomiska utrymme som skapas genom en ökad tillväxt helt tas i anspråk för bättre villkor och högre köpkraft för dem som redan har arbete, så kommer det att ske på bekostnad av möjligheterna att minska arbetslösheten.

Lönebildningen är av avgörande betydelse för möjligheterna att nå tillbaka till full sysselsättning. Internationaliseringen av ekonomin har medfört ökade krav på en sund och balanserad inhemsk lönebildning. Sveriges möjligheter att halvera arbetslösheten är beroende av att lönebildningen fungerar väl. Ansvaret för detta ligger på arbetsmarknadens parter. De måste vilja och kunna ta ansvaret för löneutvecklingen. Parterna bör gemensamt för regeringen redovisa hur lönebildningen skall ge en kostnadsutveckling på god europeisk nivå vid en betydligt lägre arbetslöshetsnivå än dagens.

Även på utbildningsområdet har arbetsmarknadens parter ett stort ansvar. Arbetsgivarna kan inte räkna med att klara sin kompetensförsörjning enbart genom att ersätta befintliga anställda med andra som har fått sin utbildning bekostad med skattemedel. Istället måste de själva, enskilt och genom sina branschsammanlutningar, ta ansvar för att vårda, underhålla och utveckla kompetensen hos sin egen arbetskraft. Regeringen kommer att inbjuda arbetsmarknadens parter till överläggningar i dessa frågor.

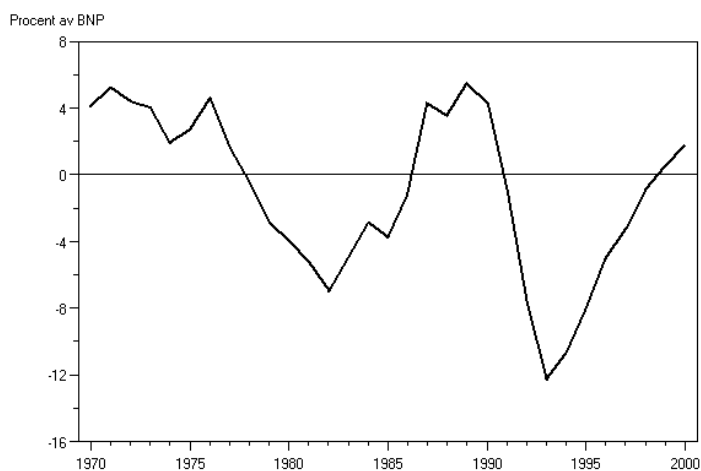
3.3.2 Finans- och penningpolitiken

Finanspolitiken

En av de mest framträdande konsekvenserna av lågkonjunkturen i början av 1990-talet var sammanbrottet i de offentliga finanserna. Ett överskott i den offentliga sektorn på 4 procent av BNP 1990 förbyttes på bara tre år till ett underskott på mer än 12 procent av BNP 1993. Underskott av den storleken hotar välfärdsstatens långsiktiga överlevnad. Ränteutgifterna växer okontrollerat och driver därmed upp skatterna och tränger ut andra utgifter. Risker för försvagad krona och ökad inflation får långivarna att kräva kompensation i form av höga räntor, vilket i sin tur riskerar att knäcka tillväxten. Dessutom blir ett land med så stora underskott mycket utsatt vid kriser på de internationella kapitalmarknaderna.

Regeringen har under budgetåret 1994/95 lagt fram och fått riksdagens stöd för ett budgetsaneringsprogram omfattande 118 miljarder kronor eller 7,5 procent av BNP. Merparten av programmet består av utgiftsminskningar. Programmet har vägletts av tre principer. Det skall genomföras i snabbast möjliga takt för att minska landets beroende av de internationella kapitalmarknaderna, stärka förtroendet för den ekonomiska politiken och ge möjlighet till en mindre stram penningpolitik. Det skall vara uthålligt och stabilt; de offentliga finanserna måste klara en kommande lågkonjunktur. Det skall bäras rättvist; saneringsprogrammet måste ha en rimlig fördelningsprofil.

Den sammantagna effekten av saneringsprogrammet och den ekonomiska återhämtningen har hejdat statsskuldens utveckling och lett till ett dramatiskt minskat budgetunderskott. Statsskulden mätt som andel av BNP stabiliseras under innevarande år och börjar minska nästa år i enlighet med de mål som har satts upp för budgetpolitiken. De offentliga finanserna förbättras i snabb takt. Underskottet i de offentliga finanserna minskade till



8 procent av BNP 1995 och i år förutses en fortsatt minskning till drygt 5 procent av BNP.

Även om utvecklingen av de offentliga finanserna försämrats jämfört med prognoserna i höstas, ligger den väl i linje med beräkningarna i kompletteringspropositionen våren 1995 och i det konvergensprogram som regeringen överlämnade till EU i juni 1995. BNP-tillväxten blev något starkare i fjol, men den torde bli svagare i år än vad som då beräknades. Underskottet i de offentliga finanserna blev mindre ifjol (8 i stället för 9 procent av BNP), men det beräknas överensstämma med bedömningen i konvergensprogrammet i år (drygt 5 procent av BNP).

Diagram 3.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Källa: Finansdepartementet.

Trots de hittillsvarande framgångarna är budgetunderskottet och statsskulden fortfarande mycket stora och sårbarheten vid internationella

kriser finns kvar. Utan tillkommande åtgärder kommer målen för budgetpolitiken inte att nås fullt ut. Underskottet i de offentliga finanserna beräknas till 3,3 procent av BNP 1997 och 0,8 procent av BNP 1998. Det innebär att det fattas ca 6 miljarder kronor 1997 och ca 14 miljarder kronor 1998 för att målen skall nås.

Denna situation har föranlett svåra överväganden. Visserligen är finanspolitiken i utgångsläget mycket stram och kalkylerna över utvecklingen av de offentliga finanserna osäkra samtidigt som det saknas konjunkturpolitiska skäl för att strama åt finanspolitiken ytterligare. Det är i sig mycket restriktivt att hålla fast vid 118-miljardspaketet, att finansiera överskridanden, att finansiera utbildningsreformen m.m. och att införa tydliga nominella utgiftstak. Redan i det beslutade budgetsaneringsprogrammet ligger budgetförstärkningar på ca 1 procent av BNP både 1997 och 1998. Vidare förbättras de offentliga finanserna i snabb takt och balans uppnås 1999 även utan ytterligare åtgärder. Sverige har ett av de mest ambitiösa målen i EU och den utan jämförelse bästa utvecklingen av de offentliga finanserna.



Diagram 3.4 Den offentliga sektorns brutto- och nettoskuld

Källa: Finansdepartementet.

Det stärker emellertid trovärdigheten för den ekonomiska politiken om statsmakterna håller fast vid de mål som har satts upp. Efter de senaste årens stora underskott och snabba skuldökning måste utvecklingen skyndsamt vändas och finansiell stryka åter skapas; både för att vi skall klara av att möta lågkonjunkturer och för att trygga välfärden. Därmed leder ytterligare budgetförstärkningar till ökad tillförsikt om framtiden och lägre räntor, vilket motverkar de dämpande effekterna på efterfrågan av förstärkningarna. Vidare finns det en risk att de offentliga finanserna utvecklas sämre än

beräknat. Dels kan konjunkturutvecklingen bli svagare, dels kan de offentliga utgifterna 1997 ha underskattats.

Budgetsaneringen måste därför fortsätta med full kraft. Målen för budgetpolitiken ligger fast: att stabilisera statsskulden som andel av BNP 1996, att begränsa underskottet i de offentliga finanserna till mindre än 3 procent av BNP 1997 och att Sverige skall ha de offentliga finanserna i balans 1998. Det finns en stark uppslutning kring målet att nå balans i de offentliga finanserna 1998. En bred majoritet i riksdagen har ställt sig bakom detta mål och för Socialdemokraternas del finns ett kongressbeslut från mars 1996 att de offentliga finanserna skall vara i balans 1998. Och målet ligger inom räckhåll. Det är med nuvarande bedömningar av den ekonomiska utvecklingen relativt måttliga förstärkningar som behövs för att nå balans 1998. En varaktigt god tillväxt och hög sysselsättning måste byggas under av sunda statsfinanser. Att hålla fast vid budgetsaneringen stärker därmed möjligheterna att halvera arbetslösheten till år 2000.

Med hänsyn till att de offentliga finanserna även utan ytterligare budgetförstärkningar förbättras i snabb takt och att det inte finns några konjunkturpolitiska skäl att strama åt ekonomin kan en del av åtgärderna genomföras som engångsförstärkningar i form av senareläggningar av inköp och extra inleveranser från statliga affärsverk och företag. Dessutom finns det fördelningspolitiska skäl att komplettera utgiftsneddragningarna med vissa skattehöjningar. Vidare avser regeringen att fullfölja den utförsäljning av statliga tillgångar (Nordbanken, Securum, m.m.) på ca 50 miljarder kronor som aviserades i konvergensprogrammet. Det kommer att sänka statsskulden och i någon mån bidra till minskningen av underskottet i de offentliga finanserna (försäljningsintäkterna inräknas inte i budgetförstärkningarna, men däremot skillnaden mellan räntan på den minskade statsskulden och de normala inleveranserna från de aktuella tillgångarna).

Skattepolitiken

Det framtida utrymmet för skattehöjningar är starkt begränsat. Ett stabilt skattesystem som bygger på sunda principer är en förutsättning för att möta framtida krav. Därför måste i möjligaste mån täta förändringar i skattereglerna undvikas. På några områden är dock fortsatta reformer motiverade. Det gäller företagsbeskattningen, miljö- och energiskatterna och skatte-kontrollen.

Skattereformen 1991 gav Sverige ett modernt och bra skattesystem. De svenska företagsskattereglerna blev mycket konkurrenskraftiga vid en internationell jämförelse. Samtidigt medförde den omläggning som beslutades hösten 1993 ett ökat skatteuttag på företagen. Regeringen har därför tidigare uttalat att skatteuttaget på detta område skall sänkas, samt avsatt en ram för detta på två miljarder kronor. I höstas beslutades om ett tillfälligt riskkapi-talavdrag och en utvidgad kvittningsrätt för enskilda näringsidkare för att understödja nyföretagande och expansion. Samtidigt gavs 1992 års företagsskatteutredning i uppdrag att pröva en ny modell för en generell skattelättnad på företagsnivå för att ytterligare förbättra de skattemässiga villkoren för företagens nyinvesteringar och

kapitalförsörjning. Om utredningen finner avgörande hinder mot att införa en generell modell på företagsnivå skall utredningen istället presentera förslag till en selektiv lättnad med inriktning på mindre företag. Avsikten är att de nya reglerna skall kunna tillämpas från och med inkomståret 1998.

Sedan årsskiftet gäller nya regler för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt. Normalt skall skatten redovisas månadsvis senast den 20 i den efterföljande månaden. Regeringen föreslår nu att företag med en skattepliktig omsättning under 40 miljoner kronor per år skall redovisa skatten senast den 5 i andra månaden efter redovisningsperioden. Ändringen bör gälla från den 1 juli 1996.

Inom miljö- och energipolitiken finns skäl att utveckla användandet av skatter och avgifter för att styra om mot ett ekologiskt mer uthålligt samhälle. Ett omvandlingstryck i form av högre beskattning är viktigt för att skynda på en omställning som är nödvändig. Regeringen föreslår i anslutning till denna proposition höjda energiskatter som en del av finansieringen av utbildningsåtgärderna och för att bidra till den nödvändiga omställningen av energisystemet. Skatterna på energi uppgår i år till ca 50 miljarder kronor. Energiskatthöjningarna ger en sammanlagd inkomstförstärkning på ca 5 miljarder kronor. Höjningen sker i två steg, den 1 september 1996 och den 1 juli 1997. Inom Skatteväxlingskommittén utreds möjligheterna till en ökad miljörelaterad avskattningssystemet. Regeringen avser därefter att pröva möjligheterna till en sådan s.k. grön skatteväxling.

Energibeskattningen förändras även i andra avseenden. Regeringen har tidigare i år presenterat ett förslag som innebär en fördubbling av industrins koldioxidskatt utan att den energiintensiva industrin drabbas alltför hårt. Skatten på el från äldre vattenkraftverk avses föras över till en fastighetsskatt på ett intäktsneutralt sätt. Miljöskatten på inrikes flygtrafik är utformad på ett sätt som inte är förenligt med EG:s regler och föreslås därför slopas. Arbete pågår med syfte att utforma en skatt med en likvärdig styreffekt.

Bilförmåner beskattas f.n. med en fast schablon som bygger på fordonets anskaffningskostnad. Det finns enligt regeringens mening skäl att överväga en ändring så att en rörlig del införs utan att det samlade skatteuttaget ändras. Finansdepartementet avser att inom kort remissbehandla en promemoria om beskattningen av bilförmån.

Regeringen föreslår även ett antal andra förändringar på skatteområdet med syfte att förstärka statens inkomster. Grundbeloppet i den statliga skatten på förvärvsinkomster höjs från 100 kr till 200 kr. Företagens rätt till avdrag för representationskostnader reduceras till hälften av nu gällande nivå från och med inkomståret 1997. Senare i vår lämnas förslag till beslut om redan aviserade höjningar av den allmänna egenavgiften till sjukförsäkringen med en procentenhet vardera 1997 och 1998. Därmed kan sjukförsäkringsavgiften minskas med 1,1 procent för vart och ett av åren samtidigt som den allmänna löneavgiften höjs lika mycket. Den särskilda löneskatten justeras i motsvarande mån och även vissa andra skatter som påverkas av socialavgifterna.

I avvaktan på kommande förslag till ny förmögenhetsskatt föreslås vissa justeringar fr.o.m. 1997 års taxering. Fribeloppet höjs till 900.000 kronor för att dämpa genomslaget av 1996 års fastighetstaxering. Denna åtgärd

finansieras genom att vissa marknadsnoterade aktier skall tas upp till fulla marknadsvärdet.

För att stimulera byggverksamheten och motverka arbetslösheten under 1996 och 1997 kommer regeringen att senare i vår presentera förslag om skattereduktion för nedlagda arbetskostnader.

Tilltron till skattepolitiken kräver att skatter debiteras och uppbärs på ett effektivt sätt. För närvarande pågår ett brett inriktat arbete för att skärpa skattekontrollen och för att motverka skattebrott, skatteflykt och skatteundandraganden i olika avseenden. En effektiv skattekontroll leder till förbättrade offentliga finanser, bättre skattemoral och en bättre fungerande marknad genom att skattefusket betydelse som konkurrensfördel minskar. Förslag om förbättrad kontroll av yrkesmässiga transporter av mineraloljor, alkohol och tobak har nyligen presenterats. Skattekontrollutredningen skall utforma en obligatorisk kontrolluppgiftsskyldighet för reavinster och reaförluster på aktier m.m. Kontrollen av mervärdesskatten skall effektiviseras.

Ett flertal utredningar arbetar med att utforma nya regler som ger skatteförvaltningen utökade befogenheter och underlättar arbetet både vid deklaration och skattekontroll. Kontrolluppgiftsskyldighet har införts för aktieutdelningar och försäljningspriset på aktier. Skatteflyktsklausulen har återinförts i avvaktan på att en ny lag har hunnit utformas. Skattebrottslagen har setts över och regeringen har lagt förslag till förbättringar som gör den lättare att tillämpa för berörda myndigheter. För såväl de skattskyldiga som för skatteförvaltningen är ytterligare förenklingar av skattereglerna önskvärda. Riksskatteverket har i anslutning till sin fördjupade anslagsframställning föreslagit ett stort antal förenklingar som skulle frigöra ytterligare resurser inom skatteförvaltningen för skattekontroll. Regeringen har inlett en analys av de olika förslagen, bl.a. deras förenlighet med andra angelägna skattepolitiska mål. Några av de förenklingar som verket förordat har förelagts riksdagen.

Internationaliseringen kommer att ställa nya krav på skattesystemet. Vårt medlemskap i EU ger samtidigt möjligheter att påverka skattepolitiken i Europa. Sverige kommer att fortsätta att driva frågan om en gemensam energi- och koldioxidskatt. Ett annat viktigt område gäller kapitalbeskattningen, där det är angeläget att gemensamma åtgärder vidtas för att säkerställa en effektiv beskattning. På företagsbeskattningens område är det angeläget att motverka förekomsten av skattegynnade zoner som snedvrider konkurrensen mellan länder.

Debatten kring 1990-91 års skattereform har varit intensiv allt sedan dess tillkomst och behovet av en sammanfattande utvärdering är stort. Ett väsentligt bidrag till en sådan utvärdering har getts av en särskild kommitté som i november 1995 presenterade sitt betänkande. Betänkandet har remissbehandlats. Kommittén har haft en svår och omfattande uppgift. Samtidigt med att skattereformen genomfördes drabbades den svenska ekonomin av den djupaste konjunkturedgången sedan 1930-talet. Skattereglerna förändrades också, i flera fall genom långtgående avsteg från reformprinciperna. Den kraftiga lågkonjunkturen och turbulensen på skatteområdet efter reformen har gjort det svårt att renodla effekterna av reformen, samtidigt som analysen av samspelet mellan reformen och den ekonomiska utvecklingen har blivit en central fråga.

Enligt kommittén har skattereformens mål på flertalet punkter uppfyllts väl. Det nya skattesystemet är mer robust, skatteplaneringen har minskat, beteendena styrs inte lika mycket av skattereglerna och beskattningen har blivit mer samhällsekonomiskt effektiv. Kommittén noterar dock att reformen i efterhand visat sig tidsmässigt dåligt anpassad till konjunkturförloppet och till den tidigare avregleringen av kreditmarknaden. Reformen anses också ha bidragit till att fördjupa lågkonjunkturen utan att vara en primär faktor i krisförloppet. Samtidigt konstateras att reformen i olika avseenden var nödvändig mot bakgrund av såväl inhemska negativa erfarenheter av det gamla skattesystemet som den fortgående internationaliseringen av den svenska ekonomin.

Kommittén konstaterar vidare att reformen på kort sikt inte var fullt ut finansierad. För de första åren beräknas underfinansieringen ha uppgått till ca 35 miljarder kronor per år. Hänsyn har då även tagits till reformens effekter på konjunkturen. Samtidigt registrerar kommittén tendenser till återhämtning på flera områden, bl.a. vad gäller kapital- och företagsskatteinkomsterna. Kommittén konstaterar också att reformen i fördelningspolitiskt avseende givit det avsedda resultatet för de allra flesta grupper, men att utfallet för den tiondel av hushållen som har de högsta inkomsterna har blivit något bättre än vad som var avsett. Kommittén har därvid inte kunnat beakta hur den återstående finansieringen kommer att påverka den fördelningspolitiska bilden. Bland annat har barn- och bostadsbidragen inte höjts på det sätt som var avsett.

Regeringen kan i långa stycken dela utredningens uppfattning, även om exempelvis de vinster som en samhällsekonomiskt mer effektiv beskattning ger är svåra att kvantifiera, särskilt för en period med stort undernyttjande av resurserna i den svenska ekonomin. Regeringen slår vakt om de grundprinciper som låg bakom skattereformen: enkelhet och likformighet, stimulans av arbete och sparande samt minskade möjligheter till skatteplanering och fusk.

Underfinansieringen av skattereformen är dock ett problem. Genom senare åtgärder, särskilt i det saneringsprogram som introducerades genom den ekonomisk-politiska propositionen hösten 1994, har emellertid korrigeringar i dessa avseenden gjorts. Vidare är villkoret att gruppen höginkomsttagare själva skulle betala sina skattesänkningar av allt att döma inte uppfyllt. Den tillfälliga värnskatten har från 1995 bidragit till en bättre fördelningsprofil. Värnskatten kommer enligt gällande lagstiftning att upphöra inkomståret 1999. Regeringen kommer att föreslå riksdagen hur det samlade skatte- och avgiftsuttaget för höginkomsttagare skall justeras för att en bättre fördelningsprofil skall uppnås.

Med nu redovisade undantag har 1990-91 års skattereform givit de åsyftade resultaten. Genom riksdagens beslut hösten 1994 har också de förändringar av reformen som gjordes under perioden 1992-1994, särskilt på kapitalbeskattningens område, i allt väsentligt korrigerats. Detta innebär att skattesystemet har en stabil struktur som det är angeläget att bevara, inte minst mot bakgrund av de senaste årens turbulens.

Penningpolitiken bedrivs självständigt av Riksbanken och har som övergripande uppgift att värna penningvärdet. Den spelar en viktig roll för att skapa den stabila samhällsekonomiska miljö som är en av grundpelarna i regeringens strategi för tillväxt och sysselsättning. Prisstabilitet stärker möjligheterna till en god ekonomisk utveckling och gör ett land mindre sårbart vid oro på de internationella kapitalmarknaderna. Beslut om investeringar i ny produktionskapacitet och andra långsiktiga beslut främjas av en miljö präglad av stabila priser. Riksbanksfullmäktige har definierat målet prisstabilitet som att ökningen i konsumentpriserna skall begränsas till 2 procent med en tolerans om 1 procentenhet uppåt och nedåt. Riksbankens mål ligger väl i linje med vad som kan bedömas vara en god europeisk nivå. Regeringen stöder denna inriktning av penningpolitiken.

Inflationstakten har avtagit under det senaste året och den uppgår nu till mindre än 2 procent i årstakt. Avtagande inflationsförväntningar indikerar också att trovärdigheten i Riksbankens inflationsmål har stärkts. Budgetsaneringen har ökat förtroendet för den ekonomiska politiken och minskat trycket på penningpolitiken. Den har därmed bidragit till att det blivit möjligt för Riksbanken att under de senaste månaderna sänka de korta räntorna. Reporäntan har sänkts med närmare 2 procentenheter sedan årsskiftet 1995/1996. Det ökade förtroendet för den ekonomiska politiken har också lett till fallande obligationsräntor och en förstärkning av kronan. Under det senaste året har räntan på 5-åriga statsobligationer sänkts med över 3 procentenheter och kronan stärkts med ca 15 procent.

Sveriges medlemskap i EU har förändrat förutsättningarna för penning- och valutapolitiken. Sverige har nu möjligheter att delta i det europeiska valutasamarbetet och skall senare ta ställning till deltagande i den europeiska växelkursmekanismen (ERM) och den monetära unionens tredje etapp (EMU).

En stabilitet i växelkursutvecklingen är önskvärd, men måste för att vara robust underbyggas med låg inflation och god balans i de offentliga finanserna. Det är inte aktuellt att knyta kronan till ERM.

Såvitt nu kan bedömas kommer ett beslut om deltagande i EMU att behöva fattas av riksdagen hösten 1997 eftersom ett beslut i EU om vilka länder som skall ingå i EMU den 1 januari 1999 väntas i början av 1998. Det är viktigt att beslutet förbereds väl med både faktaunderlag och en bred allmän debatt. Regeringen har därför tillsatt en expertutredning för att ta fram underlag inför beslutet. Den skall vara klar i oktober 1996.

Sverige har anslutit sig till EG-fördraget. Inriktningen i fördraget är att penningpolitiken utan att åsidosätta målet om prisstabilitet bör bidra till att uppfylla övriga mål för den ekonomiska politiken såsom hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Fördraget innebär också vissa åtaganden rörande Riksbankens ställning. Vidare finns skäl att se över ansvarsfördelningen för valutapolitiken; i Sverige är det Riksbanken som beslutar om växelkursregimen medan motsvarande beslutskompetens ligger hos regeringen i övriga Eu-länder. Detta har uppmärksammats av Riksbanksfullmäktige, som i en skrivelse till riksdagens finansutskott har begärt en översyn av den svenska lagstiftningen rörande Riksbanken.

Mot bakgrund av alla nya förutsättningar för penning- och valutapolitiken som beskrivits ovan har ett arbete påbörjats för att förbereda de förändringar i lagstiftningen som är motiverade i den nya situationen.

3.3.3 Den europeiska dimensionen

Det europeiska samarbetet syftar till dels att knyta samman de europeiska staterna i en så stark intressegemenskap att ett nytt europeiskt storkrig blir en omöjlighet; dels att skapa en stark och dynamisk gemensam ekonomi. Ett väsentligt mål för samarbetet är att fortgående förbättra levnads- och arbetsvillkoren för medborgarna. Målet skall enligt EU:s grundfördrag nås genom en gemensam politik för att främja en utveckling av näringslivet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, ekonomisk och social sammanhållning samt solidaritet.

Vägledande för samarbetet på det ekonomiska området är de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som Europeiska rådet årligen antar. De senaste riktlinjerna antogs i juni 1995. Rådet pekade i dessa på behovet av dels fortsatta förbättringar av de strukturella förutsättningarna för tillväxt, dels växelkurser som speglade de bakomliggande ekonomiska förhållandena. Medlemsländerna uppmanades att fortsatt verka för pris- och växelkursstabilitet, för sunda offentliga finanser, och för främjande av konkurrenskraft och hållbar tillväxt. Länderna uppmanades särskilt att föra en mer aktiv och effektiv arbetsmarknadspolitik.

Grundfördraget innehåller också ett åtagande från medlemsländerna att sträva efter att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna. Vid den senaste granskningen bedömdes 12 av de 15 medlemsländerna ha ett för stort budgetunderskott eller en för stor offentlig skuld. Härutöver finns ett åtagande från medlemsländerna att sträva efter en sådan finansiell och monetär stabilitet att de kan delta i den planerade valutaunionen. Villkoren för deltagande beskrivs i de s.k. konvergenskriterierna. De motsvarar de krav som generellt bör ställas på en sund och balanserad ekonomi. Sverige har i likhet med andra medlemsländer lagt fram ett s.k. konvergensprogram som redovisar inriktningen av landets ekonomiska politik och de förväntade resultaten. Det svenska programmet har tagits mycket väl emot. Den halvårsvisa uppföljning som genomförs av det svenska konvergensprogrammet framhålls av EG-kommissionen som ett föredöme för andra länder.

Arbetslösheten - en europeisk utmaning

Den alltför höga arbetslösheten och den låga sysselsättningen är det europeiska samarbetets allvarligaste utmaning. Tudelningen mellan de som har jobb och de som går utan hotar att underminera både fredsprojektet och de ekonomiska visionerna. Om det europeiska samarbetet skall kunna svara mot visionerna om ett 'Medborgarnas Europa' måste det också kunna visa att det förmår vara en del av lösningen på sysselsättningsproblemen.

Utvecklingen i Europa kommer att vara av stor betydelse för Sveriges möjligheter att komma tillbaka till en hög och full sysselsättning. Det är inte frågan om att EU eller EU-samarbetet kommer att lösa Sveriges sysselsättningsproblem. Sverige måste själv svara för de avgörande insatserna för en ökad sysselsättning genom att utveckla den egna

ekonomins funktionssätt och omställningsförmåga. Det svenska välfärdssamhället bygger emellertid på en omfattande handel med omvärlden. Utan en tillräckligt stark och stabil utveckling på de viktigaste exportmarknaderna så hämmas Sveriges egen utveckling. Omvänt kommer en stark och dynamisk europeisk ekonomi att skapa goda förutsättningar för en hög svensk tillväxt och sysselsättning.

En ekonomisk expansion i ett land ger positiva effekter för de kringliggande ländernas ekonomier. Denna effekt förstärks av att den europeiska ekonomin är betydligt mer sluten än de enskilda ländernas ekonomier. En mycket stor andel av ländernas utrikeshandel sker med andra europeiska länder. Utrikeshandelns andel av BNP för EU som helhet, frånräknat den interna handeln med andra EU-länder uppgår till ca 10 procent. I detta avseende är EU en relativt sluten ekonomi och jämförbar med USA och Japan. Om varje land lämnas att på egen hand söka lösningen på sina sysselsättningsproblem, ökar riskerna för att varje enskilt land söker öka sin export och minska sin import. Det europeiska samarbetet ger emellertid nya möjligheter i den ekonomiska politiken. Om länderna istället gemensamt för en tillväxt- och sysselsättningsinriktad politik kan de förstärka effekterna av de nationella åtgärderna.

Sysselsättningen står nu överst på EU:s dagordning. Under 1995 har medlemsländerna utarbetat medelfristiga nationella sysselsättningsprogram. Europeiska rådet uttalade vid sitt möte i Madrid i december 1995 att det huvudsakliga sociala, ekonomiska och politiska målet för Europeiska unionen och dess medlemsländer är fler jobb, och förklarade sig fast beslutet att fortsätta ansträngningarna att minska arbetslösheten. Rådet uppmanade medlemsländerna att, med beaktande av situationen i det enskilda landet, särskilt prioritera:

- utvidgade utbildningsprogram, särskilt för arbetslösa;
- ökad flexibilitet inom sådana områden som arbetsorganisation och arbetstid;
- lönebikostnader som är förenliga med målet att minska arbetslösheten;
- en fortsatt återhållsam lönebildning, som kopplas till produktiviteten;
- sociala skyddssystem som bevarar uppnådda nivåer utan att motverka arbetssökandet;
- omvandling av passiva insatser för arbetslösa till aktiva sysselsättningsåtgärder;
- förbättrat informationsutbyte mellan arbetsgivare och arbetssökande;
- lokala sysselsättningsinitiativ.

Vid toppmötet i Turin i mars 1996, som inledde regeringskonferensen om EU:s grundfördrag, slogs ånyo fast att sysselsättningen är den högst prioriterade frågan för EU.

Arbetet för en ökad sysselsättning i EU

Sverige har sedan landet blev medlem i den Europeiska unionen vid årsskiftet 1994/95 varit pådrivande i sysselsättningsfrågorna. De svenska insatserna har bidragit till att stärka det pågående arbetet inom EU. Inför

fördragsöversynen har regeringen vid den nyligen inledda regeringskonferensen aktualiserat förändringar i EU:s grundfördrag i syfte att ge ett starkare fördragsmässigt stöd åt arbetet med sysselsättningsfrågorna. Regeringen kommer att fortsätta att driva sysselsättningsfrågorna inom EU-samarbetet. Fyra frågor står på den svenska dagordningen.

Den första är att Sverige vill få till stånd ett förstärkt gemensamt åtagande från medlemsländerna att aktivt förbättra förutsättningarna för expansion och ökad sysselsättning. Inriktningen skall vara på åtgärder för att förebygga och begränsa strukturella obalanser på arbetsmarknaden och förbättra arbetsmarknadens funktionsätt. Åtagandet bör vara så tydligt att det kan läggas till grund för en återkommande strukturerad uppföljning av vad respektive land har uppnått.

Vad som bör göras är mycket beroende av varje lands förutsättningar, institutionella struktur och politiska kultur. Sverige vill inte skapa några nya gemensamma program som finansieras över EU:s budget eller få till stånd bindande beslut på EU-nivå om hur enskilda länder skall gå tillväga. Genom en uppföljning inriktad på vad varje land faktiskt har uppnått blir det emellertid möjligt för varje land att ställa sina egna resultat mot vad andra länder har uppnått med sina åtgärder. De svenska erfarenheterna av en aktiv arbetsmarknadspolitik är så goda att det finns övertygande skäl för att anta att en sådan politik står sig väl vid en internationell jämförelse.

Den andra är att det finns ett behov av att öka medlemsländernas medvetenhet om hur starkt beroende de europeiska staternas ekonomier är av varandra, och om den ömsesidiga påverkan från staternas ekonomiska politik. En växande medvetenhet om de ömsesidiga beroendena skulle kunna leda till en fördjupad dialog inom ramen för EU:s finansministerråd och till ökat hänsynstagande till de sammanlagda effekterna för den europeiska ekonomin av de enskilda ländernas ekonomiska politik. Den planerade monetära unionen för också med sig ett behov av en finanspolitisk samordning särskilt mellan de länder som ingår i denna.

Etablerande av transeuropeiska nätverk (TEN) och investeringar inom miljöområdet har också stor betydelse för det fortsatta arbetet på att stärka den gemensamma europeiska ekonomin och det europeiska näringslivets konkurrensförmåga. Genom den Europeiska Investeringsbanken och den Europeiska Investeringsfonden ökar möjligheterna att lämna lån på konkurrenskraftiga villkor till såväl privata som offentliga investeringar. Ett medel för att främja en balanserad utveckling inom hela EU-området är de s.k. strukturfonderna.

Den tredje är att de europeiska staterna i sina överväganden och beslut behöver lägga ökad vikt vid konjunkturcyklerna och stabiliseringspolitiken. På detta område kan de åstadkomma mer om de förmår att se till den europeiska helheten istället för att enbart se till det egna utbytet av de egna åtgärderna. För att staterna skall kunna låta budgetsaldot försvagas under en konjunkturedgång måste de emellertid ha tillräckligt starka statsfinanser att starta med så att den tillfälliga försvagningen inte utlöser en finansiell oro som driver upp räntorna. En effektiv stabiliseringspolitik kräver en tillräckligt stor åtstramning av finanspolitiken under uppgångsfasen i konjunkturen.

Den fjärde är att Sverige vill stärka kopplingen mellan ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik. Medan Sverige traditionellt har sett den aktiva arbetsmarknadspolitik som ett led i den ekonomiska tillväxtpolitiken behandlas den inom EU alltför ofta som en del av socialpolitiken. Sverige vill därför att de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som EU fastställer varje år också skall lägga stor vikt vid sysselsättningsfrågorna, samt att uppföljningen av vad som åstadkommit på sysselsättningsområdet skall integreras med uppföljningen av den allmänna politiken och av utvecklingen när det gäller monetär och finansiell stabilitet.

Europa utvidgas österut

Införandet av ett demokratiskt styrelseskick i de central- och östeuropeiska staterna har förändrat Europas politiska och ekonomiska karta. Genom de fortgående politiska och institutionella reformerna skapas förutsättningar för en stark och dynamisk utveckling. Ett antal central- och östeuropeiska stater har ansökt om medlemskap i EU. I riksdagen råder enighet om att den pågående regeringskonferensen bör lägga grunden för EU:s utvidgning. Sverige kommer tillsammans med andra länder att kraftfullt verka för att förhandlingarna inleds för alla ansökarländer en kort tid efter det att regeringskonferensen har avslutats. Ländernas egna politiska, ekonomiska och institutionella framsteg bör vara avgörande för när de kan bli medlemmar. Utvidgningen medför också ett behov av översyn av EU:s institutioner och verksamheter. Bland annat krävs reformering av EU:s jordbruks- och regionalpolitik för att en utvidgning inte skall medföra ökade kostnader för EU.

För Sveriges del är utvecklingen i Östersjöregionen av särskild betydelse. Länderna kommer att bli viktiga marknader för svenska företag. År 1990 bjöd den dåvarande statsministern in till en historisk konferens i Ronneby angående samarbetet kring Östersjön. Huvudämnet var miljön. I maj 1996 möts regeringscheferna från länderna runt Östersjön igen på svenskt initiativ i Visby för att dra upp riktlinjerna för det fortsatta samarbetet. Visbykonferensen måste bli ett startskott för en bred offensiv för utveckling och förnyelse runt Östersjön. Den Europeiska unionen och de internationella finansiella institutionerna skall engageras för Östersjöfrågorna. Tre frågor kommer att stå i fokus:

Östersjön skall bli en symbol för fredlig samlevnad. Våra grannar i öst och sydöst skall få hjälp att bygga stabila samhällen. Den demokratiska utvecklingen skall befastas och fördjupas.

Östersjön skall bli en symbol för ekonomisk utveckling. Området runt Östersjön skall knytas samman genom handel, investeringar och infrastruktur. Det ekonomiska samarbetet skall utvecklas och handeln breddas.

Östersjön skall bli en symbol för en framgångsrik miljöpolitik. Det gemensamma intresset av en hållbar utveckling skall främjas genom insatser för att rena Östersjön, stärka kärnsäkerheten i området, effektivisera energianvändningen och främja användningen av förnybar energi.

3.3.4 Fördelningspolitiken

En god fördelningspolitik är en nödvändig del av en politik för omvandling och tillväxt. När alla tillförsäkras möjligheter att delta i samhällsutvecklingen och bli delaktiga av dess frukter skapas en bred och stabil grund för produktion och fortsatt utveckling. De allvarligaste hoten mot en rättvis fördelning kommer från stora utbildningsklyftor och en hög arbetslöshet. Den viktigaste fördelningspolitiska uppgiften är därför att göra det möjligt för alla som kan arbeta att försörja sig på sitt arbete. Därtill kommer betydelsefulla omfördelade insatser via en väl fungerande offentlig sektor samt skatter och bidrag

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ledde till ett kraftigt fall i sysselsättningen och till en betydande obalans i de offentliga finanserna. Den snabba ökningen av statsskulden och statsskuldräntorna utgjorde ett allvarligt hot mot det svenska välfärdssamhället. En fortsatt skulduppbyggnad skulle ha medfört att den växande räntebördan hade fortsatt att tränga ut andra angelägna utgifter. När staten på detta sätt förlorar kontrollen över budgetutvecklingen och måste skära ner utgifterna för verksamheter och transfereringar, drabbar detta ofrånkomligen dem som har behov av samhällets stöd och bistånd. Den statsfinansiella obalansen utgör därför också ett allvarligt hot mot samhällets fördelningspolitiska ambitioner.

De åtgärder som riksdagen har beslutat i syfte att skapa balans mellan statens inkomster och utgifter har inneburit både höjda skatter och sänkta utgifter. Ambitionen att så långt möjligt värna vård, omsorg och utbildning har inneburit att utgiftsminskningarna främst har lagts på bidrag och ersättningar till hushållen och på den statliga verksamheten. Av fördelningspolitiska skäl har skatteåtgärderna utformats så att de särskilt påverkar grupper med högre inkomster. Några exempel på detta är full skatt för utdelningsinkomster, full skatt för realisationsvinster, bibehållen förmögenhetsskatt och värnsskatt.

Sverige i ett internationellt perspektiv

Sedan början av 1980-talet har inkomstspridningen i Sverige ökat så att den 1993 var nära den nivå som gällde i början av 1970-talet. Skillnaderna i ekonomisk standard mellan välbeställda och ekonomiskt svaga hushåll har ökat. Ungdomar har fått en svagare relativ ekonomisk position och pensionärer en relativt bättre. Utvecklingen ställer ökade krav på en politik som säkrar en hög sysselsättning och en rättvis fördelning av välfärden samt främjar jämställdheten mellan kvinnor och män, samtidigt som den ger ett pålitligt skydd för utsatta grupper och motverkar segregation.

Många andra länder har erfaren en liknande utveckling. OECD har under hösten 1995 publicerat en omfattande inkomstfördelningsstudie. Undersökningen visar att inkomstskillnaderna under 1980-talet ökade påtagligt också i Finland, Norge, Belgien, Holland, Storbritannien, Kanada, Australien och USA - dvs. i stort sett i alla länder för vilka det finns undersökningar av detta slag. Det tyder på att även andra faktorer än nationell politik är av stor betydelse för utvecklingen.

OECD:s undersökning visar emellertid också att Sverige i likhet med övriga nordiska länder i slutet av 1980-talet hade en jämnare fördelning av den ekonomiska välfärden än andra länder, oavsett hur man mäter. Detta sammanhänger både med en mindre spridning i löner och arbetstider och med stora utjämnings effekter av skatter och transfereringar.

Ännu finns det inga studier som jämför olika länder i början av 1990-talet. I Finland, Norge, USA och Storbritannien finns årliga undersökningar, vilka dock inte är fullt jämförbara. De tyder på att inkomstspridningen hittills under 1990-talet har fortsatt att öka i dessa länder. Inför förändringar som driver fram växande ekonomiska klyftor är det särskilt viktigt att slå vakt om de generella välfärdssystem som effektivt bidrar till en rättvis fördelning.

Sveriges nittital

Ett antal studier har genomförts under senare tid av inkomst- och förmögenhetsfördelningens utveckling i början av 1990-talet. Förutsättningarna har under denna period förändrats främst genom skattereformen, den ekonomiska krisen och saneringen av de offentliga finanserna. Det finns än så länge endast uppgifter om den faktiska utvecklingen t.o.m. 1993. Betydande ansträngningar har dock gjorts för att bedöma fördelningseffekterna av de därefter beslutade förändringarna i skatte- och bidragssystemen.

Syftet med skattereformen 1990-91 var att förenkla skattesystemet, göra beskattningen mer likformig, bl.a. för att minska möjligheterna till skatteplanering, och att göra skattesystemet mer effektivt genom att bredda skattebaserna och sänka skattesatserna. Avsikten var att skattereformen skulle vara finansierad och att höginkomsttagarna själva skulle betala sina marginalskattesänkningar genom basbreddningar och en mer enhetlig kapitalbeskattning. Genom basbreddningarna lyfte skattereformen fram tidigare icke beskattade inkomster till redovisning och beskattning, vilket gett en skenbar ökning av inkomstskillnaderna. Skattereformen har, som redovisats ovan, utvärderats av en för ändamålet särskilt tillsatt kommitté. Utvärderingen visar att effekterna av skattereformen var fördelningspolitiskt neutrala, men att hushåll med höga inkomster inte på det sätt som var avsett själva betalade sina sänkta skatter. Diagram 3.5 visar att hushåll med olika ekonomisk standard i genomsnitt fick en ganska lika relativ ökning av den disponibla inkomsten som följd av regeländringar i skattereformen, oavsett om effekten beräknades på statistiska data före eller efter reformen. Decilgrupp 1 fick en lägre ökning, men i denna grupp ingår många personer som endast tillfälligt har låga inkomster, t.ex. studerande och värnpliktiga. Utvärderingen av skattereformen har remissbehandlats och skall bli föremål för fortsatt analys och överväganden.

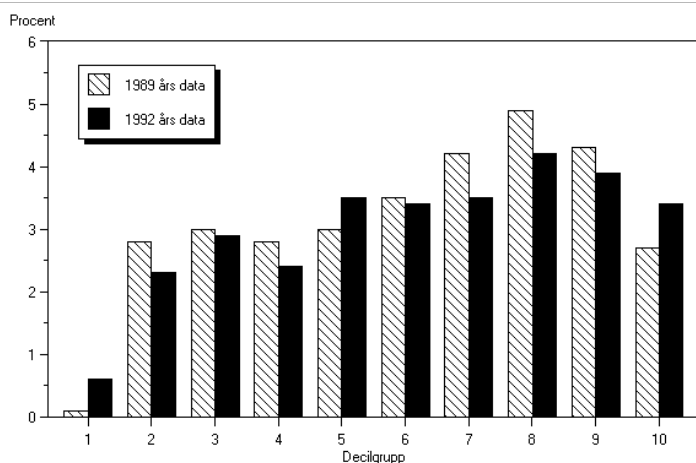


Diagram 3.5 Förändring av disponibel inkomst per konsumtionsenhet genom skattereformen

Källa: Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. SOU 1995:104, bilaga 5.

Särskilda studier har nyligen genomförts av hur ensamföräldrar och ålderspensionärer påverkas av den ekonomiska krisen och saneringsprogrammet. Rapporten "Ensamföräldrarna och den ekonomiska krisen" visar bl.a. att ensamföräldrarnas ekonomiska standard beräknas ha sjunkit med 10-15 procent under åren 1989-96 till följd av bl.a. den ökade arbetslösheten och neddragningarna av transfereringarna.

Av rapporten "Pensionärerna och den ekonomiska krisen" framgår bl.a. att vid början av 1990-talet hade pensionärerna i genomsnitt en ekonomisk standard som motsvarade ca 80 procent av standarden för löntagarhus. Fram till 1996 beräknas denna andel ha ökat till ca 93 procent. Ålderspensionärer beräknas 1996 ha 5-10 procent högre standard än barnfamiljer, med den gängse justeringen för skillnader i försörjningsbörda, och upp till 25 procent högre standard än ensamföräldrar. För enskilda pensionärer har dock den ekonomiska standarden minskat med i genomsnitt ca 2,5 procent 1993-1996 som följd av främst höjda skatter och reducerad höjning av basbeloppet. De sammantagna direkta effekterna av regeländringar är något lindrigare för ålderspensionärer än för den övriga befolkningen, och lindrigare för pensionärer med enbart grundpension än för ATP-pensionärer.

Fördelningseffekterna av saneringsprogrammet har utförligt redovisats i 1995 års budgetproposition (prop 1994/95:100) och kompletteringsproposition (prop 1994/95:150). Analyserna visar att åtgärderna i saneringsprogrammet har en rimlig fördelningsprofil. Sänkta transfereringar berör visserligen särskilt hushåll med måttliga eller låga inkomster, men de kompenseras delvis av sänkt mervärdesskatt på livsmedel. Hushåll med hög ekonomisk standard bidrar med en mycket stor andel av budgetförstärkningarna, bl.a. genom höjda skatter och egenavgifter.

I denna proposition redovisas ytterligare åtgärder inom skatte- och bidragssystemen för att precisera saneringsprogrammet, finansiera överskridanden och nå de uppsatta balansmålen.

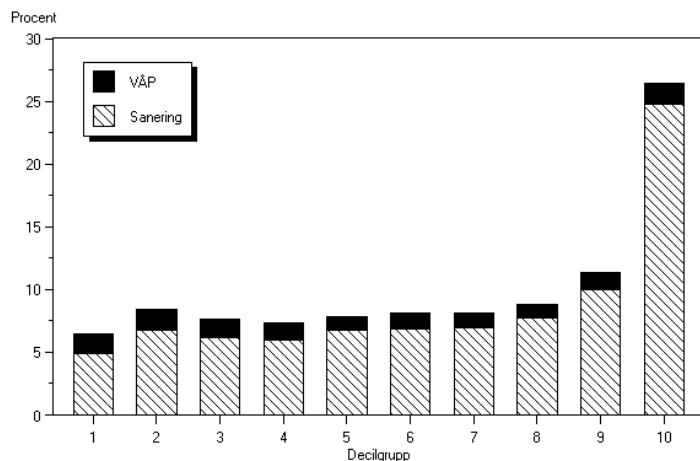
Fördelningseffekterna både av saneringsprogrammet och samtliga i denna proposition redovisade åtgärder framgår av diagram .6. I de nya beräkningarna ingår bl.a. effekterna av nya regler för bostadsbidrag och för nytt underhållsstöd till särlevande föräldrar, förändrade regler för sjukpenning och förtidspension, förlängd arbetsgivarperiod för sjukförsäkringen, höjda energiskatter och andra skatteändringar samt föreslagna tillkommande besparingar bl.a. inom pensionsområdet. Huvuddelen av förslagen har kunnat efterbildas helt men i de fall det saknas detaljerade förslag har bästa möjliga antaganden gjorts för att kunna visa de troliga fördelningseffekterna. Beräkningen är utförd med samma metoder och definitioner som användes för analyserna av saneringsprogrammet. Diagrammet visar således de kombinerade direkta effekterna av åtgärderna inom skatte- och bidragssystemen när de trätt i kraft (fullfunktion). Ingen hänsyn tas till eventuella ändrade beteenden bland hushållen eller till effekter på räntor och sysselsättning.

Om man beaktar både saneringsprogrammets effekter och effekter av nu redovisade åtgärder bidrar hushållen i decilgrupperna 9 och 10 tillsammans med ca 37 procent av de sammantagna budgetförstärkningarna. Decilgrupp 1 och 2 bidrar tillsammans med ca 15 procent. Alla grupper deltar på olika sätt i de uppföringar som är nödvändiga för att sanera de offentliga finanserna.

Diagram 3.6 Andel av den totala budgetförstärkningen i saneringsprogrammet och nu redovisade åtgärder som resp. decilgrupp bidrar med

Källa: Finansdepartementet.

Förslagen i denna proposition berör i något högre grad hushåll med låga eller genomsnittliga inkomster jämfört med saneringsprogrammet, vilket sammanhänger med att de största besparingarna sker i olika sociala



transfereringar. Visserligen är förändringarna i bostadstöden m.fl. system utformade för att minimera negativa fördelningspolitiska verkningar och höjda ersättningsnivåer kompenserar delvis de grupper som berörs. Höjda ersättningar och andra fördelningspolitiskt motiverade justeringar bl.a. inom skatterna kan dock inte fullt ut uppväga effekterna av minskade transfereringar.

De olika undersökningar som finns av utvecklingen under de senaste åren omfattar i stort sett endast hur inkomstfördelningen påverkas av ändrade regler i skatte- och bidragssystemen. Samtidigt har det emellertid också skett andra stora förändringar. Tillgångsvärdena har fallit för bl.a. egna bostäder. Krisen i ekonomin har medfört hög arbetslöshet, men återhämtningen har gett en allt bättre reallöneutveckling i de expanderade sektorerna och ökade vinster för många företag. Kommunerna och landstingen möter växande behov av och efterfrågan på vård, omsorg och service, men eftersom resurserna är begränsade måste avgifterna höjas och verksamheten koncentreras till prioriterade områden och grupper. Ett stort antal genomgripande reformer förbereds och har genomförts inom det sociala området (bostadsbidrag, socialbidrag, underhållsstöd, pensioner) samt inom arbetsmarknadspolitiken. Fördelningseffekterna av den ekonomiska krisen, arbetslösheten, saneringsprogrammet och förändringarna i de kommunala verksamheterna måste följas mycket noga. Regeringen kommer att återkomma med fortsatta analyser av fördelningseffekterna i takt med att nytt material kommer fram.

Ändrade regler inom skatter och socialförsäkringar har en stor betydelse för de ekonomiska villkoren för flertalet hushåll. Det står emellertid klart redan nu att det är den höga arbetslösheten som mer än något annat skapar orättvisor, vidgar klyftor och urholkar den sociala tryggheten. Den viktigaste fördelningspolitiska uppgiften är därför att genom en sund och uthållig finans- och penningpolitik, en aktiv arbetsmarknadspolitik och stora satsningar på utbildning åter ge alla människor möjlighet att försörja sig genom eget arbete.

3.3.5 Budgetpolitiken

I det konvergensprogram som regeringen överlämnade till EU i juni 1995 preciserade regeringen två övergripande budgetpolitiska mål - att stabilisera statsskulden som andel av BNP 1996 och att eliminera underskottet i de offentliga finanserna 1998. Dessa mål ligger fast. Vidare har regeringen vid flera tillfällen upprepat att Sverige måste uppfylla EU:s konvergenskriterier 1997, vilket bl.a. innebär att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande får vara högst 3 procent av BNP detta år. Därför genomförs ett program i fem punkter.

Saneringsprogrammet på ca 118 miljarder kronor ligger fast

Sedan hösten 1994 har ett omfattande program för att stärka de offentliga finanserna lagts fram och antagits av riksdagen. Programmet, som omfattar ca 118 miljarder kronor i 1994/95 års priser, har antagits i flera steg. I

programmet ingår även åtgärder som har beslutats före regeringsskiftet hösten 1994 och som träder i kraft under perioden 1995-1998. Programmets genomförande följs upp halvårsvis. Den första detaljerade uppföljningen gjordes i tillväxtpropositionen hösten 1995 och den andra görs i denna proposition. I fortsättningen kommer uppföljningen att ske i budgetpropositionen i september och i samband med den ekonomiska vårpropositionen i april.

Riksdagen har fattat principbeslut om hela saneringsprogrammet och angett hur mycket som skall sparas inom respektive departementsområde. Några av de specifika åtgärder som krävs för att uppnå hela beloppet har dock inte preciserats tidigare. Av denna anledning delades programmet vid den första uppföljningen in i tre kategorier: (1) *Preciserade beslut fattade av riksdagen*. Denna grupp avser åtgärder där inga ytterligare riksdagsbeslut krävs för genomförande. (2) *Aviserade beslut*. Härmed avses åtgärder där det finns principbeslut om åtgärdens inriktning och belopp, men slutligt beslut av riksdagen saknas. I denna kategori ingår även de förslag som läggs i anslutning till denna proposition. (3) *Återstår att åtgärda*. Härmed avses målsatta belopp, men där åtgärdernas inriktning ännu ej preciserats.

Vid uppföljningen i november 1995 fanns preciserade beslut uppgående till ca 91 miljarder kronor, aviserade beslut om ca 24 miljarder kronor medan ca 2 miljarder kronor återstod att åtgärda. Aviserade beslut fanns både vad avser inkomster och utgifter. På inkomstsidan utgjordes de främst av de aviserade höjningarna av egenavgifterna till sjukförsäkringen. På utgiftssidan ingick åtgärder som var föremål för utredningar, t.ex. bostadsbidragsutredningen och sjuk- och arbetsskadeberedningen. Sedan dess har flera av de aviserade besluten preciserats.

Sammantaget innebär detta att av de 118 miljarder kronorna finns nu preciserade förslag som beslutats av riksdagen på ca 100 miljarder kronor, ca 17 miljarder utgörs av förslag som ännu inte beslutats av riksdagen. De delar som återstår att åtgärda kommer som utlovades i tillväxtpropositionen att föreläggas riksdagen senast i budgetpropositionen i september 1996. Programmet kommer därmed i sin helhet och i detalj att ha förelagts riksdagen.

Tabell 3.6 Beslutsläget vad gäller förstärkningarna av de offentliga finanserna

Effekt 1998 i miljarder kronor, 1994/1995 års priser

	Inkomster	Utgifter	Totalt
Preciserade beslut	47,9	51,6	99,5
Aviserade beslut:			
propositioner under våren	9,4	2,5	11,9
under beredning eller utredning	0	6,2	6,2
Återstår att åtgärda	0	0,0	0,0
Totalt	57,3	60,3	117,6

Källa: Finansdepartementet.

Prop. 1995/96:150

Huvuddelen av överskridandena under budgetåret 1995/96 finansieras

En noggrann uppföljning av utgifterna är en förutsättning för att regeringen i tid skall kunna vidta de åtgärder som krävs för att hålla utgifterna inom anvisade ramar. Därför genomförs ett antal förändringar för att strama upp rutinerna för budgetuppföljning och budgetprognoser. Varje halvår gör numera samtliga departement en genomgång av den beräknade utgiftsnivån för innevarande budgetår inom sina områden och rapporterar denna till Finansdepartementet. För vissa anslag görs denna uppföljning och redovisning till Finansdepartementet varje kvartal. Två gånger per år, i samband med vår- respektive budgetpropositionen kommer regeringen att redovisa denna uppföljning för riksdagen, samt presentera förslag till åtgärder för att finansiera eventuella överskridanden. Inkomstutvecklingen kommer att följas upp av Finansdepartementet. Vidare har Riksrevisionsverket fått i uppdrag att i samråd med Konjunkturinstitutet självständigt göra budgetprognoser och redovisa eventuella skillnader mellan de båda myndigheternas prognoser avseende de offentliga finansernas utveckling. Verket följer månadsvis upp budgetutfallet och förser fackdepartementen med aktuella uppgifter för att underlätta och förbättra departementens beräkningar.

I statsbudgeten beräknades budgetunderskottet för pågående 18-månaders budgetår till ca 215 miljarder kronor. Motsvarande siffra är nu ca 24 miljarder lägre, dvs. budgetunderskottet beräknas till ca 191 miljarder kronor. Den huvudsakliga orsaken till förbättringen är att statsskuldsräntorna nu beräknas bli ca 16 miljarder kronor lägre än i statsbudgeten främst till följd av ett gynnsammare ränteläge och en starkare krona. Utgifterna exklusive statsskuldsräntorna har däremot sammantagna ökat något. Inkomsterna beräknas nu bli ca 24 miljarder högre än i statsbudgeten.

Tabell 3.7 Aktuell prognos för innevarande budgetår

Miljarder kronor

1995/96 18 månader	Statsbudget Inkl. Prop 1995/96:64	Vårproposition
Inkomster	763,1	787,4
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	846,0	862,4
Statsskuldsräntor	132,0	116,2
Budgetsaldo	-214,9	-191,2

Källa: Finansdepartementet.

Aktuella beräkningar av överskridanden för det 18 månader långa budgetåret 1995/96 bekräftar i huvudsak de iakttagelser som gjordes i tillväxtpropositionen.

För att säkerställa att överskridandena inte leder till försämringar av statsfinanserna och ett ökat lånebehov i förhållande till statsbudgeten

aviserar regeringen i denna proposition ett antal finansieringsåtgärder. Överskridandena finansieras med åtgärder inom berört departements ansvarsområde där detta har bedömts vara möjligt. Inom Socialdepartementets område har finansieringen inte kunnat ske genom regelförändringar under innevarande budgetår när det gäller överskridanden av anslagen för assistansersättning, bostadsbidrag och sjukvårdsförmåner. Dessa överskridanden har istället finansierats genom utgiftsminskningar under kommande budgetår.

Inom Arbetsmarknadsdepartementets område beräknas utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen överskrida budgeten med ca 11 miljarder kronor, bland annat på grund av högre arbetslöshet än beräknat. Överskridandet kommer delvis att finansieras inom Arbetsmarknadsdepartementets område.

Som framgår av uppföljningen i avsnitt 5.2 ligger de förväntade totala utgifterna för budgetåret 1995/96 i stort sett på budgeterad nivå. Orsaken till detta är att överskridandena balanseras av lägre utgifter för räntor på statsskulden. Regeringen betraktar generellt sett inte detta som en finansiering. I rådande konjunkturläge gör regeringen dock den bedömningen att det leder till en bättre avvägd finanspolitik att inte kräva finansiering av resterande del av överskridandet.

De reformer som föreslås är fullt finansierade

De reformer som redovisas i denna proposition och genomförs de närmaste åren är fullt finansierade. Det gäller bland annat den omfattande utbildningssatsningen som beräknas höja utgiftsnivån med ca 10 miljarder kronor 1999 när den är fullt genomförd. Denna reform finansieras fullt ut med dels de tidigare redovisade höjningarna av energiskatter på ca 5 miljarder kronor, dels minskade utgifter till följd av effektiviseringar och regeländringar inom arbetsmarknadspolitiken.

Ett treårigt utgiftstak för den statliga sektorn läggs fast

I syfte att förbättra de offentliga finanserna och skärpa kontrollen av budgetutvecklingen har regeringen initierat flera institutionella förändringar. Den mest genomgripande förändringen är förslaget att införa ett tak för de statliga utgifterna. Utgiftstaket innebär att regering och riksdag får en ökad kontroll över de offentliga utgifterna. Detta är av stor betydelse för att inte tillfälliga händelser och plötsliga utgiftsökningar skall tvinga fram beslut och driva politiken framför sig. Utgiftstaket premierar långsiktighet och politisk styrning. Det skapar också bättre förutsättningar för att politiska prioriteringar skall styra utvecklingen inom olika områden. Med ett tak för utgifterna finns klara ramar för vad olika ändamål får medföra i form av utgifter. Därmed kan prioriteringar på ett klarare sätt göras.

Utgiftstaket beslutas för hela den statliga sektorn exklusive statskuldsräntor men inklusive socialförsäkringssystemet utanför statsbudgeten. Eftersom kommuner och landsting själva beslutar om sina utgifter i enlighet med den kommunala självstyrelsens princip måste utgiftstaket ges en annan innebörd för kommunsektorn än för den statliga sektorn. Ramarna för

kommunsektorn bör i första hand uppnås genom restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avser kommunalskatter och statsbidrag. Med hjälp av ett sådant tak, i kombination med ett aviserat lagstadgat krav om ekonomisk balans i kommunerna, kan kommunsektorns utgifter hållas på en nivå som är långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar. En överenskommelse har nyligen träffats med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om kommunsektorns ekonomiska ramar för de närmaste åren.

Utgiftstaket är treårigt och nominellt. Det utgiftstak som föreslås i denna proposition omfattar följaktligen åren 1997, 1998 och 1999. Besluten rullas sedan årligen. Våren 1997 förlängs utgiftstaksbeslutet sålunda med ytterligare ett år till år 2000. Taket sätts i respektive års prisnivå. Detta gör att taken blir relativt lätta att följa upp och jämföra med utfallet. Den nominella principen innebär att det inte ges utrymme för att låta oväntad inflation öka utgifterna. Detta bidrar till att hålla nere inflationen och inflationsförväntningarna på dagens låga nivåer. Beräkningarna bygger på en mängd antaganden om den ekonomiska utvecklingen: tillväxt, arbetslöshet, inflation m.fl. Skulle antagandena inte infrias kommer detta så långt möjligt att hanteras inom ramen för den flexibilitet som systemet medger. Utgiftstaket utgör en övre gräns. De statliga utgifterna får inte överstiga utgiftstaket, men skulle utvecklingen bli sådan att utgifterna understiger de beräknade skall detta utrymme i enlighet med vad som angavs i konvergensprogrammet användas till att minska skuldbördan. Statsbudgetens utgifter är vidare indelade i 27 utgiftsområden. Ett av dessa - statsskuldräntor - ingår ej i utgiftstaket. Socialförsäkringssystemet vid sidan av statsbudgeten omfattar ATP, delpension och arbetskadeförsäkring. Dessa jämte de nyss nämnda 26 utgiftsområdena och en budgeteringsmarginal ingår i utgiftstaket.

Regeringen avser att senare under året föreslå en budgetlag. Som ett led i arbetet med att stärka den statliga budgetprocessen tillsatte regeringen våren 1995 en särskild utredare med uppgift att undersöka behovet av ett fastare regelverk för den statliga budgetprocessen och att lämna förslag på detta område. Utredningen har nu avlämnat sitt betänkande "Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område" (SOU 1996:14). Den konstaterar att centrala delar av den statliga budgetprocessen är ofullständigt reglerade. Statsmakternas ställningstaganden är i många frågor spridda på äldre propositioner och utskottsytranden, vilket riskerar att skapa oklarhet om vad som gäller. Sverige avviker också genom sin avsaknad av en budgetlag från vad som betraktas som internationell norm på området. Utredningen remissbehandlas för närvarande. Avsikten är att en budgetlag skall kunna träda i kraft den 1 januari 1997.

Konvergensprogrammet följs upp

Underskottet i de offentliga finanserna beräknas till 3,3 procent av BNP 1997 och till 0,8 procent av BNP 1998 om inga ytterligare åtgärder vidtas för att förstärka de offentliga finanserna. Det innebär att det fattas ca 6 miljarder kronor för att nå ned till ett underskott på 3 procent av BNP 1997 och att det fattas ca 14 miljarder kronor för att nå balans 1998.

För att målen för budgetpolitiken skall uppnås måste ytterligare budgetförstärkningar vidtas. År 1997 förstärks därför budgeten med ca 10 miljarder kronor och 1998 med ca 12 miljarder. Av detta utgör ca 6 miljarder kronor permanenta besparingar och ca 2 miljarder kronor permanenta inkomstförstärkningar. Tillsammans med ränteeffekter nås därmed balans i de offentliga finanserna 1998.

Tabell 3.8 Ytterligare budgetförstärkningar

Miljarder kronor

	1997	1998	1999
Utgiftsminskningar	6,2	8,5	5,8
Inkomstförstärkningar	3,6	3,8	3,5
Summa 9,8	12,3	9,3	
Summa, inkl. ränteeffekter	10,6	14,0	11,7

Källa: Finansdepartementet.

Utgiftsminskningarna redovisas i detalj i senare kapitel. Bland inkomstförstärkningarna ingår de skattehöjningar som redovisas ovan, en höjning av bankernas avgifter till insättargarantisystemet, vissa ökade inleveranser m.m.

Ett system för garanti av insättningar i bank är i kraft sedan den 1 januari 1996. Systemet finansieras av bankerna gemensamt med en årlig avgift på i genomsnitt 0,25 procent av den garanterade inlåningsvolymen. Avgifterna placeras på konto i Riksgäldskontoret och påverkar därmed det offentliga sparandet positivt även om statsbudgetens saldo inte påverkas. För att stärka de offentliga finanserna föreslås avgiften höjas till 0,50 procent från den 1 januari 1997. Det innebär ett ökat offentligt sparande med ca 750 miljoner kronor. Därmed kan också systemets finansiella styrka snabbare byggas upp.

3.3.6 Skatteavvikelser

Vid sidan av de stöd som redovisas på statsbudgetens utgiftssida finns också stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av olika särregler i skattelagstiftningen som hittills inte redovisats på ett samlat sätt. Kostnader för olika stödformer är inte alltid direkt jämförbara eftersom vissa stöd är skattepliktiga medan andra är undantagna från skatteplikt. I det nya systemet med tak för olika utgiftsområden är det angeläget att dessa skillnader i redovisning beaktas inför förändringar i olika utgiftsområden. Som ett underlag för riksdagens överväganden och för den offentliga diskussionen är det angeläget att även dessa stöd redovisas. En redovisning av skatteavvikelser lämnas i bilaga 3.

Redovisningen av skatteavvikelser syftar till att åstadkomma en rättvisande jämförelse av olika stöd. Ett direkt stöd, som redovisas på budgetens utgiftssida, är i princip föremål för förnyade beslut varje budgetår. Ett indirekt stöd via en skatteavvikelse ingår däremot inte i den årliga budgetprocessen och stödet består utan årliga omprövningar efter det att

lagförslaget en gång godtagits. Ofta innebär detta en automatisk uppräknings av det stöd som lämnas via skatteavvikelser med risk för en okontrollerad utveckling.

En redovisning av dessa stöd ger en möjlighet till en kontinuerlig prövning av samma slag som görs för transfereringar på budgetens utgiftssida. De totala skatteavvikelserna uppgår till knappt 180 miljarder kronor inkomståret 1996. Detta kan jämföras med statsbudgetens totala utgifter om 685 miljarder kronor. Räknat netto uppgår avvikelserna till knappt 100 miljarder kronor.

3.3.7 Den kommunala sektorn

Den kommunala verksamheten har under de senaste åren påverkats kraftigt av den ekonomiska krisen och av det ansträngda statsfinansiella läget. Den drastiskt minskade sysselsättningen har bidragit till att kommunernas och landstingens skatteinkomster har utvecklats svagt samtidigt som den flerdubblade arbetslösheten har ökat trycket på utgiftssidan.

Kommuner och landsting har under den första delen av 1990-talet minskat sin konsumtionsvolym och sysselsättning för att anpassa ekonomin efter de samhällsekonomiska förutsättningar som har gällt. Sektorn som helhet har kunnat upprätthålla ett positivt eller obetydligt negativt finansiellt sparande under perioden. Det kommunala skatteuttaget har dock ökat med ca 0,6 procentenheter åren 1995 och 1996, efter att i stort sett ha legat konstant i fyra år till följd av skattestopp och andra åtgärder för att hålla ner det kommunala skatteuttaget. Det samlade kommunala skatteuttaget uppgår till 31,66 procent 1996, inklusive de kyrkliga kommunerna (1,19 procent).

Den verksamhet som kommuner och landsting bedriver är av utomordentligt stor betydelse för människornas välfärd. Verksamheter som barn-omsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg måste därför värnas och utvecklas, även i en ekonomiskt ansträngd situation. Regeringens principiella grundsyn är att de offentliga verksamheterna i kommuner och landsting skall prioriteras framför transfereringar och statlig verksamhet. Det statsfinansiella läget är emellertid alltjämt så allvarligt att reformutrymmet under de närmaste åren är mycket begränsat. I den mån det finns något sådant utrymme, måste de extra resurserna i första hand gå till förbättringar av vården, omsorgen och utbildningen.

Mot bakgrund av behoven inom vård, omsorg och utbildning och med hänsyn till den höga arbetslösheten, finner regeringen det angeläget att kommunerna och landsting under de närmaste åren inte bidrar till att arbetslösheten ökar.

Regeringen har överlagt med företrädare för Kommun- och Landstingsförbunden om förutsättningarna för de kommande årens verksamhet i syfte att skapa stabila spelregler. De båda förbunden och regeringen är i princip överens om att verksamheten i kommuner och landsting under 1997 och 1998 bör utvecklas på följande grunder.

Kommun- och Landstingsförbunden utfäster sig att verka för att skatterna inte höjs i kommuner och landsting under åren 1997 och 1998. De åtar sig att verka för att kommuner och landsting i möjligaste mån undviker att säga upp fast anställd personal så att denna inte hamnar i öppen arbetslöshet och

de åtar sig att verka för att det kommunala förnyelsearbetet drivs vidare i syfte att göra verksamheten bättre och mer kostnadseffektiv.

Regeringen å sin sida åtar sig att hålla statsbidragen på en nominellt oförändrad nivå även 1997 och 1998 och garanterar att kommunsektorn får behålla sina skatteinkomster oavsett ekonomisk utveckling. Statens 118-miljardersprogram för att sanera statsfinanserna skall fullföljas. Därutöver åtar sig staten att ekonomiskt reglera nya och ändrade regler som påverkar det kommunala skatteunderlaget och det kommunala utgiftstrycket. Finansieringsprincipen skall gälla. Staten åtar sig vidare att genomföra avregleringar bl.a. i fråga om socialbidragen, i syfte att minska trycket på de kommunala kostnaderna. Slutligen avvaktar staten med att införa ett lagstadgat balanskrav för kommunerna till år 1999 och för landstingen till år 2000.

Med utgångspunkt från denna överenskommelse förutses ett ökat underskott i kommunernas finansiella sparande 1997 och 1998, men en minskning av underskotten därefter. Kalkylen bygger således på förutsättningarna att de generella statsbidragen är nominellt oförändrade och att skatteuttaget inte ökar. Konsumtionen beräknas fortsätta att minska med ca 1 procent 1996, medan den årliga genomsnittliga minskningstakten därefter beräknas bli lägre. Utifrån dessa förutsättningar bedöms att det balanskrav som aviseras i propositionen bör kunna uppfyllas.

Tabell 3.9 Kommunsektorns finanser
Miljarder kronor, löpande priser

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inkomster	381,8	388,7	404,6	405,5	416,0	432,8	449,4
Utgifter	386,9	394,6	404,9	416,2	426,3	437,7	452,3
Finansiellt sparande	-5,1	-5,9	-0,3	-10,7	-10,3	-4,9	-2,9
Procent av BNP	-0,3	-0,4	0,0	-0,6	-0,6	-0,3	-0,1
Konsumtionsvolym,							
procentuell förändring	-0,7	-1,2	-1,0	0,0	-0,9	-0,7	0,0

Källa: Finansdepartementet.

De enskilda kommunernas och landstingens situation varierar kraftigt. Vissa kommuner och landsting har en mycket svag ekonomisk ställning medan andra har en stark ställning med betydande överskott. Skillnaderna mellan kommunerna och landstingen beror på både skillnader i utgångsläget före lågkonjunkturen och skillnader i skatteunderlagets tillväxt och deras anpassningsförmåga. Det nya bidrags- och utjämningsystem som trädde i kraft 1996 syftar till att ge kommunerna och landstingen mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. En parlamentarisk beredning är tillsatt för att följa upp reformen.

Regeringen lägger i denna proposition fram förslag till principer för en lagstiftning om kommunal ekonomi i balans som avses träda i kraft 1999 för kommunerna och 2000 för landstingen. Vidare anmäler regeringen att den senare under år 1996 kommer att förelägga riksdagen förslag om en kommunal redovisningslag samt lagförslag avseende kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Regeringen aviserar också ett förslag om att de kommuner och landsting som höjer skattesatsen åren 1997 och 1998 skall få vidkännas en minskning av sitt statsbidrag.

4 Utgiftstak för den offentliga sektorn

Regeringens förslag:

1. De offentliga utgifterna beräknas till 1 042 miljarder kronor år 1997, 1 051 miljarder kronor år 1998 och 1 077 miljarder kronor år 1999.
2. Ett tak för de statliga utgifterna, omfattande statsbudgeten exklusive utgifter för räntor på statsskulden men inklusive socialförsäkringssektorn vid sidan om statsbudgeten, fastställs till 723 miljarder kronor år 1997, 720 miljarder kronor år 1998 och 735 miljarder kronor år 1999.
3. Fördelningen av de statliga utgifterna för de ifrågavarande åren på 26 utgiftsområden, socialförsäkringen vid sidan av statsbudgeten och en budgeteringsmarginal gäller som riktlinje för den fortsatta budgetberedningen.
4. Utgifterna inom den kommunala sektorn beräknas till 437 miljarder kronor år 1997, 448 miljarder kronor år 1998 och 459 miljarder kronor år 1999.

I föreliggande kapitel presenteras regeringens förslag till utgiftstak för åren 1997-1999. Utgiftstaket för den offentliga sektorn får en något annan form än vad som förutsågs i prop. 1994/95:150. Konstruktionen, som redovisas i avsnitt 4.1 nedan, innebär att riksdagen fattar beslut om ett tak för de statliga utgifterna, medan ett tak beräknas för den kommunala sektorn och för den offentliga sektorn som helhet.

I förutsättningarna för beräkningen av utgiftstaket ingår dels antaganden om den allmänna ekonomiska utvecklingen, dels en analys av tidigare beslut på det budgetpolitiska och andra områden innebär. Därutöver påverkas beräkningarna av nya prioriteringar.

Tidigare budgetpolitiska åtaganden summeras i avsnitt 4.2.1. Analysen visar att målen för den offentliga sektorns sparande avseende åren 1997 och 1998 inte nås med de åtgärder som hittills beslutats. Det föreligger alltså ett behov av ytterligare budgetförstärkande åtgärder. Sådana presenteras översiktligt i avsnitt 4.2.5 och mer utförligt i genomgången av berörda utgiftsområden. Mot bakgrund av den träffade överenskommelsen på den kommunala sidan föreslås de kompletterande budgetförstärkningarna uteslutande inom den statliga sektorn.

En kalkyl avseende statsbudgeten och statsskuldens utveckling för perioden 1997- 2001 med de aviserade åtgärderna inkluderade i förutsättningarna redovisas i avsnitt 4.3. Denna kalkyl visar att de budgetpolitiska målen nås under förutsättning att kompletterande budgetförstärkningar beslutas i enlighet med aviserade förslag. I avsnitt 4.4 redovisas inkomst- och utgiftsutvecklingen för de socialförsäkringar som redovisas vid sidan av statsbudgeten.

I avsnitt 4.5 presenteras beräkningen av taket för de offentliga utgifterna för perioden 1997-1999. I underlaget för denna beräkning ingår dels taket för de statliga utgifterna, som underställs riksdagen för beslut, dels en beräkning av utgifterna inom den kommunala sektorn, för vilka redogörs mer utförligt i kapitel 7.

Avslutningsvis görs i avsnitt 4.6 en fördelning av de statliga utgifterna på utgiftsområden och socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner denna fördelning som en riktlinje för den fortsatta budgetberedningen.

4.1 Ett tak för de offentliga utgifterna

Riksdagen beslutade våren 1995 på regeringens förslag att införa ett tak för de offentliga utgifterna (prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447). I december 1995 informerades finansministern riksdagen om det fortsatta utvecklingsarbetet i regeringskansliet kring utgiftstaket och därtill relaterade frågor.

Utgiftstakets konstruktion

Enligt riksdagsbeslutet skall taket vara nominellt, flerårigt och omfatta hela den offentliga sektorn. Takets *nominella karaktär* innebär att beslut fattas om belopp i kronor vid ett visst tillfälle på basis av tillgänglig information. Informationen avser både allmänekonomiska faktorer som BNP-utveckling och mer specifika faktorer som priser och volymer på skilda områden. Alla ingående uppskattningar är behäftade med större eller mindre osäkerhet. Att taket är nominellt innebär att inflationen inte särbehandlas i osäkerhetshänseende.

Regeringen anser att utgiftstaket skall vara *treårigt*. Det innebär att regeringen nu förelägger riksdagen ett förslag om utgiftstak avseende åren 1997, 1998 och 1999. Detta beslut rullas våren 1997. Det innebär att besluten avseende åren 1998 och 1999 ligger fast, om inte särskilda omständigheter föranleder en ändring av tidigare beslut, samtidigt som ett beslut avseende år 2000 fattas.

Beträffande takets *omfattning* delade riksdagen regeringens bedömning att hela den offentliga sektorns utgifter med undantag för räntorna på statsskulden bör omfattas. Finansutskottet ställde sig exempelvis tveksamt till att undanta konjunktur känsliga utgifter. Som finansministern meddelade i riksdagen i december 1995 delar regeringen denna bedömning. Det huvudsakliga skälet är att stabiliseringspolitiken verkar framför allt via budgetens inkomstsida; vid en konjunkturavmattning minskar statens inkomster mer än utgifterna ökar. Den aviserade konstruktionen av utgiftstaket ger också möjligheter till betydande anpassning på utgiftssidan.

Konstruktionen av utgiftstaket lämnades i någon mån öppen i beslutet våren 1995. Såväl konstitutionsutskottet som finansutskottet utgick i sina yttranden från att förslaget vad avser den kommunala sektorn blir förenligt med grundlagens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Innebörden av denna självstyrelse är bland annat att statsmakterna inte

utövar ett direkt inflytande över kommunsektorns inkomster och utgifter. Däremot sker en påverkan via de allmänna ekonomiska förutsättningarna och lagregleringen av den kommunala verksamheten. Staten fastställer också storleken på och fördelningen av de statliga bidragen till den kommunala sektorn och anger därigenom också riktlinjer för det skattefinansierade utrymmet, dvs. hur stora inkomster i form av statsbidrag och skatteinkomster sektorn beräknas förfoga över för de nästkommande åren givet ett visst skatteuttag. I kombination med ett aviserat, senare kommande förslag om ett balanskrav på kommuner och landsting kommer detta att innebära en långsiktig restriktion på utgiftsnivån.

Som framgått av finansplanen har regeringen och de politiska företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet kommit överens om riktlinjer för kommunernas och landstingens ekonomi under åren 1997 och 1998. I dessa riktlinjer ingår att det kommunala skatteuttaget inte får öka men att kommunsektorns skatteinkomster tillåts följa den samhällsekonomiska utvecklingen. För att motverka att kommunernas inkomster och därmed utgiftsutrymmet ökar till följd av ett höjt kommunalt skatteuttag aviseras ett förslag om att det generella statsbidraget minskas för de kommuner och landsting som höjer skatten åren 1997 eller 1998.

Med dessa förutsättningar är ett nominellt utgiftstak för den kommunala sektorn ingen adekvat lösning. I stället bör riksdagen godkänna en beräkning av de kommunala utgifterna i enlighet med de ekonomiska och regelmässiga förutsättningar som föreligger. Därmed bör även riksdagsbeslutet avseende utgifterna inom hela den offentliga sektorn relateras till en beräkning.

Utgiftstaket för den statliga sektorn omfattar utgifterna på statsbudgeten exklusive utgifterna för räntor på statsskulden men inklusive utgifter för de socialförsäkringar som redovisas vid sidan av statsbudgeten. Riksdagen föreläggs nu ett förslag till beslut om ett statligt utgiftstak omfattande dessa båda block för åren 1997, 1998 och 1999. Därjämte redovisas en fördelning av statsbudgetens utgifter på utgiftsområden som riktlinje för den fortsatta budgetberedningen.

Riksdagen har beslutat om riktlinjer för en reformering av ålderspensionssystemet (prop. 1993/94:240, bet. 1993/94:SfU24, rskr 1993/94:439) med inriktning att förmånerna i det framtida ålderspensionssystemet skall vara avgiftsbestämda och att ålderspensionen särskiljs som en fristående försäkringsgren. Förhållandet mellan ett nominellt utgiftstak och det reformerade ålderspensionssystemet behandlas ej i denna proposition, eftersom utbetalningar av ålderspension enligt reformerade regler inte skall ske under den beslutsperiod som omfattas av regeringens förslag.

Behovet av marginal

Under den treårsperiod som utgiftstaket omfattar kan såväl den makroekonomiska utvecklingen som de ekonomiska konsekvenserna av redan fattade beslut bli annorlunda än vad som antagits. Detta aktualiserar behovet av att ha en viss marginal i utgiftstaket. Avsikten med en sådan marginal är inte att skapa utrymme för ofinansierade utgiftsökningar. Det är

dock lätt att föreställa sig en makroekonomisk utveckling som leder till en högre utgiftsnivå utan att saldot för den skall försämrats. En högre inflationstakt är ett sådant exempel, då både utgifter och inkomster ökar.

En marginal på utgiftssidan skall inte innebära att respekten för saldorelaterade mål minskar utan tjänar i första hand till att ge flexibilitet och därmed minska risken för revideringar av utgiftstaket. Budgeteringsmarginalen ingår inte i de nedanstående beräkningarna av statsbudgetens utveckling. Ett anspråkstagande av budgeteringsmarginalen utan motverkande finansieringsåtgärder försämrar därmed budgetsaldot. En beräkning av budgeteringsmarginalen görs i avsnitt 4.6.2.

4.2 Förutsättningar för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

I förutsättningarna för beräkningen av utgiftstaket ingår dels antaganden om den allmänekonomiska utvecklingen, dels redan fattade politiska beslut. De förra har presenterats i finansplanen och beskrivs mer utförligt i bilaga 1 Svensk ekonomi. De senare avser restriktioner på skuldkvoten, den offentliga sektorns finansiella sparande, skatte- och avgiftshöjningar samt krav på finansiering av överskridanden och av EU-medlemskapet.

På basis av de allmänekonomiska antagandena har utgifts- och inkomstutvecklingen analyserats under förutsättningen att inga nya beslut med ekonomiska konsekvenser fattas. Denna kalkyl visar att ett av de budgetpolitiska målen – kraven på det finansiella sparandet i offentlig sektor – inte uppfylls. Det föreligger alltså ett behov av ytterligare budgetförstärkande åtgärder. Sådana presenteras i avsnitt 4.2.5.

4.2.1 Budgetpolitiska restriktioner

De budgetpolitiska restriktioner som regeringen ålagt sig under innevarande mandatperiod och som riksdagen ställt sig bakom kan sammanfattas enligt följande:

- * Skuldkvoten (statsskulden i relation till BNP) skall stabiliseras senast år 1996 (prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447).
- * Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande får inte överstiga 3 procent av BNP år 1997 (Konvergensprogrammet juni 1995).
- * De offentliga finanserna skall vara i balans år 1998 (prop. 1994/95:150).
- * Utrymmet för ytterligare skattehöjningar är starkt begränsat (prop. 1994/95:150).
- * Anslagsöverskridanden under pågående budgetår skall finansieras, även när det gäller regelstyrda anslag (prop. 1994/95:150).
- * EU-medlemskapet skall finansieras fullt ut (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

4.2.2 Allmänekonomiska förutsättningar

De allmänna ekonomiska förutsättningarna som ingår i underlaget redovisas i det så kallade basscenariot i bilaga 1 Svensk ekonomi och kan sammanfattas på följande sätt:

- *BNP-tillväxten under år 1996 blir 1,4 procent för att därefter stiga till 2,5 procent per år under åren 1998 och 1999.
- * Den totala arbetslösheten sjunker från drygt 12 procent år 1995 till knappt 10 procent år 1999.
- * Prisökningstakten blir 1,6 procent år 1996 och 2,3 till 2,5 procent under återstoden av perioden till och med år 1999. Räntenivån för femåriga statsobligationer sjunker från 9,9 procent år 1995 till 7 procent år 1999.
- * Investeringar, export och import återgår till mer normala nivåer från de historiskt mycket höga värdena år 1995.

4.2.3 Konsekvenskalkylen

Regeringen har mot bakgrund av ovanstående antaganden beräknat konsekvenserna av redan fattade beslut för den offentliga sektorn och för staten. Förutsättningarna för denna konsekvenskalkyl är bland annat:

- * Ekonomin utvecklas enligt ovan angivna förutsättningar.
- * Saneringsprogrammet om 118 miljarder kronor fullföljs.
- * Anslagsöverskridanden finansieras.
- * Inga ofinansierade reformer eller skattesänkningar genomförs under perioden.
- * Statsbidragen till kommuner, organisationer m.m. jämte andra bidrag som inte är indexerade räknas inte upp under perioden.
- * Behållningen på reservations- och ramanslag minskar med 4,5 miljarder kronor år 1997 och antas därefter vara oförändrade.

Dessa kalkylförutsättningar bygger, med undantag för den sistnämnda, på en strikt tolkning av vad som är fattade beslut. Även i de fall man tidigare genom enskilda beslut har anpassat bidragsnivåer efter prisutvecklingen antas nominellt oförändrade belopp.

Beträffande behållningarna på reservations- och ramanslagen gäller att dessa under innevarande och följande år påverkas av besparingar, vilket kan förväntas minska anslagsbehållningen. Uppföljningen av innevarande budgetår (avsnitt 5.2) stöder detta antagande.

Slutsatsen av konsekvenskalkylen är att de budgetpolitiska målen avseende den offentliga sektorns finansiella sparande åren 1997 och 1998 inte nås. Enligt regeringens bedömning krävs budgetförstärkande åtgärder på 10 miljarder kronor år 1997 och ytterligare 12 miljarder kronor år 1998.

4.2.4 Politiska prioriteringar

En fortsättning av nuvarande politik – strikt tolkad som ett fullföljande av redan fattade beslut – leder i sig till förändringar. Den offentliga sektorns utgifter sedda i relation till BNP beräknas falla från drygt 67 procent år 1996 till drygt 61 procent år 1999 (konsoliderade siffror). Detta är en kraftig reduktion. Huvuddelen av denna minskning (omkring 5 procentenheter) ligger på statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor. En mindre minskning (1,4 procentenheter) ligger på den kommunala sektorn, medan socialförsäkringarna vid sidan av statsbudgeten liksom utgifterna för statsskuldräntor motsvarar en relativt stabil andel av BNP. Den i förhållande till staten mindre minskningen på det kommunala området kan ses som ett uttryck för viljan att prioritera kommunala verksamheter framför transfereringar.

I det följande presenteras förslag till prioriterade områden för de kommande åren. Samtliga förslag är finansierade. De påverkar alltså inte det finansiella sparandet och därmed inte heller behovet av budgetförstärkande åtgärder.

Utbildningssatsningar under perioden 1996-1999

Som framgått av finansplanen avser regeringen att föreslå riksdagen en större varaktig utbildningssatsning.

Antalet platser under perioden 1997-1999 framgår av nedanstående tabell.

Antal	<u>Ht 1997</u>	<u>Ht 1998</u>	<u>Ht 1999</u>
Komvux inkl. basår	86 300	85 500	87 500
Kvalificerad yrkesutbildning	3 700	4 500	2 500
Folkbildning	10 000	10 000	10 000
Högskola	15 000	25 000	30 000
Summa	115 000	125 000	130 000

Regeringen presenterar i förslaget till tilläggsbudget åtgärder avseende innevarande budgetår. Regeringen avser att återkomma med förslag till utformning av utbildningssatsningen och studiefinansieringen inom vuxenutbildningen för åren 1997 och 1998. Kommunerna kommer att ges ett stort ansvar för att genomföra satsningen inom vuxenutbildningen.

De tillfälliga insatser inom utbildningsområdet som har genomförts under åren 1992-1996 (den s.k. A/U-ramen) och som finansierats med konjunkturrelaterade medel kommer att upphöra och ersättas med de varaktiga insatserna inom utbildningsområdet fr.o.m. den 1 januari 1997.

Förändringar inom social- och arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen avser att föreslå att ersättningsnivåerna inom sjuk- och föräldraförsäkringen samt arbetslöshetsförsäkringen höjs från 75 procent till 80 procent från och med den 1 januari 1998.

Kontrollfunktionen i staten

Det är av fundamental betydelse för den offentliga sektorns legitimitet att de skatter som statsmakterna beslutat om faktiskt betalas och att bidrag av olika slag når enbart dem de är avsedda för. I ett statsfinansiellt trängt läge blir dessa krav särskilt starka. Regeringen har vidtagit åtgärder på inkomstsidan bl.a. genom en särskild satsning på effektivare skattekontroll. Vidare beslutade regeringen i april 1995 om en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Riksrevisionsverket har visat att åtgärder är påkallade även på utgifts- sidan (RRV 1995:32, RRV 1996:3). Kontrollresurser måste dimensioneras så att den totala kostnaden för felaktigt utbetalade bidrag och för kontroller minimeras. Särskilt intresse bör fokuseras på Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsverket, som administrerar mycket stora transfereringar, liksom på de myndigheter som svarar för merparten av betalningarna av EU-relaterade medel i Sverige. Kontrollinsatserna på central, regional och lokal nivå bör dessutom utformas så att befintlig information utnyttjas så effektivt som möjligt. Revisionen behöver stärkas.

Regeringen avser att föreslå en total ram för förstärkning av kontroll- funktionen i staten om 100 miljoner kronor år 1997, 120 miljoner kronor år 1998 och 125 miljoner kronor år 1999. Inom denna ram bör resurser avsättas även för bekämpning av ekobrotten.

Finansiering

Kostnaden för utbildningssatsningen beräknas netto till 7,9 miljarder kronor år 1997, 9,2 miljarder kronor år 1998 samt 9,9 miljarder kronor år 1999. Den avses bli finansierad genom regeländringar inom arbetsmark- nadspolitiken och höjda energiskatter från år 1996. Finansieringen av åtgärder under innevarande budgetår beskrivs i kapitel 6. Inom Ar- betsmarknadsdepartementets område finansieras utbildningssatsningarna samt de höjda ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen dels genom förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen, dels genom effekti- visering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. De totala besparingarna i detta syfte beräknas netto uppgå till 5,3 miljarder kronor år 1997, 6,3 miljarder kronor år 1998 samt 6,6 miljarder kronor år 1999.

De höjda ersättningsnivåerna inom sjuk- och föräldraförsäkringen fin- ansieras genom regeländringar för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och besparingar i tandvårdsförsäkringen.

Förstärkningen av kontrollfunktionen i staten finansieras gemensamt från flera departements verksamhetsområden.

4.2.5 Behov av ytterligare åtgärder

Som framgått av det tidigare bedöms hittills vidtagna åtgärder inom ramen för saneringsprogrammet vara otillräckliga för att målen avseende det

finansiella sparandet i offentlig sektor åren 1997 och 1998 skall nås. Med anledning av detta har regeringen beslutat att föreslå riksdagen tillkommande budgetförstärkningar motsvarande 10 miljarder kronor år 1997 och ytterligare 12 miljarder kronor år 1998. Detta ger med ränteeffekten 11 respektive 14 miljarder kronor åren 1997 och 1998. Åtgärderna utgör en kombination av utgiftsminskningar och inkomstförstärkningar med övervikt för de förstnämnda. De presenteras översiktligt i nedanstående tabell. Som nämnts i finansplanen avser regeringen att senare i vår framlägga en proposition om skattereduktion för reparationsåtgärder. Detta har avräknats från budgetförstärkningsåtgärderna.

Tabell 4.1 Budgetförstärkningar 1997-1999
Miljoner kronor, nettoeffekt

	1997	1998	1999
Utgiftsminskningar			
UO1: Rikets styrelse	----	----	----
UO2: Samhällsekonomi och finansförvaltning	----	6	6
UO3: Skatteförvaltning och uppbörd	----	24	24
UO4: Rättsväsendet	---	30	30
UO5: Utrikesförvalt. och internat. samverkan	250	250	250
UO6: Totalförsvaret	---	2 200	200
UO7: Internationellt bistånd	1 200	600	---
UO8: Invandrare och flyktingar	---	----	----
UO9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg	----	300	400
UO10: Ekon. trygghet vid sjukdom och handikapp	345	400	200
UO11: Ekon. trygghet vid ålderdom	740	1 030	1 225
UO12: Ekon. trygghet för familjer och barn	530	615	715
UO13: Ekon. trygghet vid arbetslöshet	700	----	----
UO14: Arbetsmarknad och arbetsliv	100	130	130
UO15: Studiestöd	25	25	25
UO16: Utbildning och universitetsforskning	320	400	400
UO17: Kultur, medier, trossamfund och fritid	150	150	150
UO18: Samhällsplan., bostadsförsl. och bygg.	90	90	90
UO19: Regional utjämning och utveckling	100	100	100
UO20: Allmän miljö- och naturvård	----	50	50
UO21: Energi	----	----	----
UO22: Kommunikationer	----	380	30
UO23: Jord- och skogsbruk, fiske med ansl. när.	170	170	170
UO24: Näringsliv	200	300	300
Summa	4 920	7 250	4 495
Övrigt			
Förlängd arbetsgivarperiod	1 100	1 100	1 100
Halvering barnpension i form av ATP	150	150	150
Summa utgiftsminskningar	6 170	8 500	5 745
Inkomstförstärkningar			
Höjd insättningsgaranti	1 000	800	800
Sänkt representationsavdrag	----	500	500
Garantiavgifter	150	150	150
200 kronor statlig skatt	600	600	600
Inleveranser och ränteeffekt av utförsäljningar	3 400	3 800	1 500
Ändrad momsperiod	-30	-30	-30
Avgår t.f.a. skatteavdrag ROT ¹	-1 500	-2 000	----
Summa inkomstförstärkningar	3 620	3 820	3 520
Summa budgetförstärkningar	9 790	12 320	9 265
Minskade statsskuld räntor t.f.a. lägre lånebehov	800	1 700	2 400
Budgetförstärkningar inkl. ränteeffekter	10 590	14 020	11 665

¹ Beloppet är brutto. Skattebortfallet motverkas av skatteintäkter från ROT-verksamheten.

Förstärkningarna på utgiftssidan berörs närmare under respektive utgiftsområde. Åtgärderna på skatteområdet beskrivs utförligt i propositionen Ekonomisk-politiska åtgärder på skatte- och avgiftsområdet (prop.1995/96:198), som överlämnas till riksdagen samtidigt med denna proposition. Några inkomstförstärkningar har berörts i finansplanen. Övriga åtgärder kommenteras i det följande.

Arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen förlängs från två till fyra veckor. Arbetsgivarna kompenseras delvis. Till den del arbetsgivarna inte kompenseras innebär förslaget en skatteköning.

Beträffande *statliga garantier* är grundregeln att en avgift skall tas ut motsvarande den ekonomiska risk som staten löper. Från denna regel har gjorts vissa undantag, vilka innebär att ifrågavarande projekt subventioneras. Riksgäldskontoret har per 1 juni 1995 uppskattat subventionselementet i sin garantiportfölj till omkring 300 miljoner kronor. I detta belopp är inte medräknade bland annat subventionerna inom infrastrukturområdet till Öresundskonsortiet, Arlandabanan och Dennisöverenskommelsen.

Regeringen gör för närvarande en översyn av garantiverksamheten i syfte att skapa bättre överensstämmelse mellan faktisk risk och avgift. Regeringen gör bedömningen att statens inkomster från garantiavgifter skulle kunna ökas med 150 miljoner kronor från och med år 1997 och återkommer i höstens budgetproposition med preciserade förslag.

För närvarande pågår en översyn inom regeringskansliet av *statens betalningssystem*. Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag utrett vissa förändringar av betalningssystemet med anledning av den partiella avregleringen av statens betalningssystem 1994. Denna utredning inkom till regeringen i mars 1995. På basis av RRV:s utredning och inkomna samrådsytt-randen bedömer regeringen att det finns en potential för effektivitetsvinster inom statens betalningssystem. Hur stora dessa är kan dock inte uppskattas just nu. Den fortsatta översynen av statens betalningssystem kommer att inriktas på att finna en lösning för hanteringen av statens betalningar som innebär effektivitetsvinster både vad avser kostnader och informationshantering.

4.3 Statsbudgetens och statsskuldens utveckling under perioden 1997-2001

I det följande redovisas beräkningar som inkluderar de av regeringen föreslagna budgetförstärkningarna på 10 miljarder kronor år 1997 och 12 miljarder kronor år 1998.

Statsbudgetens inkomster

År 1997 beräknas statsbudgetens inkomster till 618 miljarder kronor. Åren 1998 och 1999 beräknas inkomsterna till 653 respektive 671 miljarder

kronor. Inkomsterna följer den makroekonomiska utvecklingen väl. Utvecklingen av den privata konsumtionen, lönesumman och inflationen styr i stor utsträckning inkomstutvecklingen. I relation till BNP ligger inkomsterna på en nivå strax över 35 procent åren 1997 och 1998, och sjunker därefter till 34,5 procent år 1999. Åren 2000-2001 beräknas inkomsterna ligga på en nivå strax under 35 procent i relation till BNP. Från år 1995 till år 1997 ökar inkomsterna väsentligt både nominellt och i relation till BNP. Detta förklaras av flera faktorer. En orsak är de ökningarna av skatter och andra inkomster som beslutats inom ramen för saneringsprogrammet och där ytterligare åtgärder nu tillkommer. Andra orsaker är av teknisk natur. Från och med den 1 juli 1995 bruttoredovisas sjuk- och föräldraförsäkringen på statsbudgeten, vilket höjer både inkomsterna och utgifterna med samma belopp. Vid samma tidpunkt lyftes även Arbetsmarknadsfondens inkomster och utgifter in på statsbudgeten. Lånebehovet påverkades inte av förändringarna, men det redovisade budgetsaldot försämrades till följd av Arbetsmarknadsfondens underskott. Dessa förändringar påverkar bara det andra halvåret 1995 men slår igenom fullt ut år 1996. (För en närmare beskrivning, se proposition 1994/95:100, bil. 1).

Tabell 4.2 Statsbudgetens inkomster 1995-2001 i miljarder kronor och i relation till BNP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Miljarder kronor	465,6	571,9	618,5	652,6	670,6	703,6	730,6
Procent av BNP	28,5	34,0	35,1	35,3	34,5	34,8	34,6

Statsbudgetens utgifter

Statsbudgetens utgifter exklusive statsskuld räntor beräknas i löpande priser för år 1997 till 575 miljarder kronor och för åren 1998 och 1999 till 565 respektive 570 miljarder kronor. Utgifterna är alltså i stort sett oförändrade mellan åren 1997 och 1999 i nominella tal. Detta innebär att utgifterna reellt sett faller under perioden. I relation till BNP sjunker utgifterna kraftigt. Mellan åren 1997 och 1999 minskar utgifterna i relation till BNP med drygt 3 procentenheter, från knappt 33 procent till drygt 29 procent. Åren 2000 och 2001 beräknas utgifterna fortsätta att minska för att år 2001 motsvara 27,5 procent av BNP.

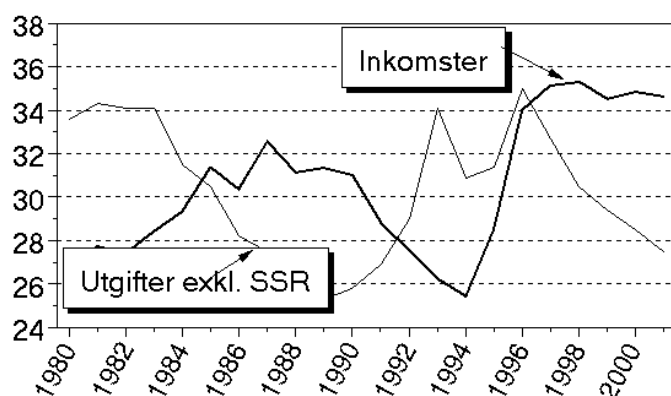
Den fallande utgiftsandelen förklaras av flera faktorer. Minskningen av transfereringarna till hushållen bidrar mellan åren 1997 och 1999 med ca 1 procent av BNP. Fallande utgifter för ersättning till arbetslösa, främst till följd av en successivt minskande arbetslöshet, står för en väsentlig del av minskningen. Transfereringarna till företag minskar med 0,8 procent av BNP. Nedtrappningen av räntebidragen kombinerat med gradvis fallande räntor ligger bakom större delen av denna minskning. De statliga transfereringarna till kommunerna beräknas vara nominellt oförändrade

fram till år 1999. Dessa utgifter minskar därför med ca 0,5 procent av BNP. Besparingar inom den statliga konsumtionen bidrar också till att hålla utgifterna nere. I relation till BNP beräknas den statliga konsumtionen minska med 0,5 procent från år 1997 till år 1999. Övriga transfereringar och statliga investeringar svarar för den resterande delen av minskningen.

Utgifternas utveckling varierar dock kraftigt mellan budgetens olika utgiftsområden. På vissa områden ökar utgifterna betydligt. Utgifterna för exempelvis läkemedelsförmåner stiger nominellt med ca 11 procent mellan åren 1997 och 1999. Utgifterna för den svenska avgiften till EG-budgeten ökar också, med ca 12 procent i nominella siffror.

Den kraftiga utgiftsökningen mellan åren 1995 och 1996 kan liksom motsvarande inkomstökning till stor del förklaras av ändrade redovisningsprinciper. En annan bidragande faktor är att myndigheterna för år 1996 beräknar att utnyttja delar av sina reserverade medel från tidigare år, medan behållningen på reservations- och ramanslag under tidigare år ökat. Dessa

Procent av BNP



båda faktorer svarar för uppskattningsvis tre fjärdedelar av utgiftsökningen. Den kraftiga ökningen av utgifterna som inträffade under 1993, (se diagrammet), förklaras till hälften av att medel avsattes för att stärka det finansiella systemet.

Diagram 4.1 Statsbudgetens inkomster och utgifter 1980-2001 i relation till BNP

Anm. Kalkylen för statens inkomster för åren 1997-2001 bygger i huvudsak på inkomstberäkningar från Riksrevisionsverket. I diagrammet är inkomst- och utgiftsserierna för perioden 1980-1994 angivna i brutna kalenderår, dvs. 1980 avser budgetåret 1979/80. Fr.o.m. 1995 är serierna angivna på kalenderårsbasis.

Tabell 4.3 Statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor 1995-2001Miljarder kronor och i relation till BNP¹

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Miljarder kronor	513,4	589,7	574,9	565,0	570,2	577,1	580,2
Procent av BNP	31,4	35,0	32,7	30,5	29,4	28,5	27,5

¹ I beloppet för år 1997 ingår minskade anslagsbehållningar.

Statsskuldräntor

Utgifterna för statsskuldräntor var år 1995 105 miljarder kronor men beräknas falla år 1996 till 96 miljarder kronor till följd av lägre marknadsränta och realiserade valutakursvinster på drygt 3 miljarder kronor. De senare uppstår då Riksgäldskontoret löser ett utlandslån vid en tidpunkt då kronan är starkare än när lånet togs. År 1997 uppvisar räntorna en högsta nivå och beräknas till ca 110 miljarder kronor. Den högre nivån år 1997 beror på flera faktorer. Räntorna på Arbetsmarknadsfondens ackumulerade skuld, vilken uppgår till ca 87 miljarder kronor, räknas från och med år 1997 in i statsskuldräntorna. Detta höjer ränteutgifterna med ca 7 miljarder kronor. Någon saldoförsämring uppstår dock inte, då utgifterna på utgiftsområde 13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet minskar med samma belopp. Därutöver ger valutaeffekter en försämring på 5-6 miljarder kronor mellan åren 1996 och 1997.

Statsskuldräntorna kan variera kraftigt mellan enskilda år bland annat till följd av att stora lån emitteras eller förfaller till betalning vid specifika tidpunkter. Under perioden 1995-2000 är statsskuldräntorna relativt stabila, men över en något längre tidsperiod är statsskuldräntorna fallande. Statens lånebehov, faller kraftigt, och statsskulden beräknas från år 1999 börja minska även nominellt, vilket bidrar till minskade utgifter för statsskuldräntor. Som andel av budgetens totala utgifter beräknas räntorna minska betydligt. År 1995 utgjorde statsskuldräntorna knappt 17 procent av statsbudgetens totala utgifter, och år 2001 beräknas motsvarande siffra till 12 procent.

Tabell 4.4 Statsskuldräntor 1995-2001

Miljarder kronor och i relation till BNP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Miljarder kronor	104,7	95,5	109,6	106,3	102,5	104,9	81,1
Procent av BNP	6,4	5,7	6,2	5,7	5,3	5,2	3,8

Statsbudgetens saldo

Statsbudgetens saldo förbättras markant mellan åren 1997 och 1999. Budgetunderskottet beräknas år 1997 till 66 miljarder kronor. Åren 1998 och 1999 beräknas budgetunderskottet till 19 respektive 2 miljarder kronor. Av denna förbättring på 64 miljarder kronor beror 57 miljarder på ett bättre primärsaldo och 7 miljarder på lägre statsskuldräntor.

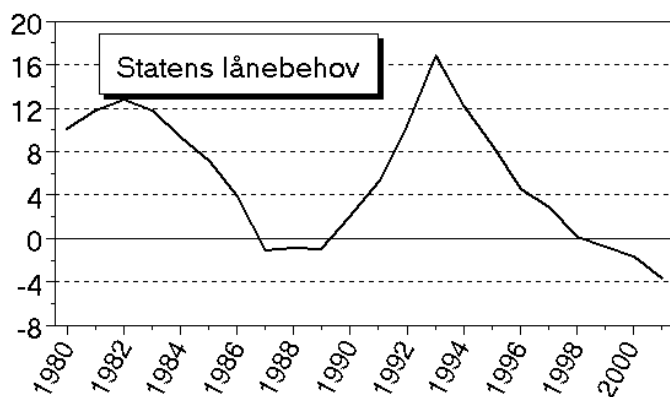
Statsbudgetens saldo kommer framgent att bli ett mindre betydelsefullt mått på de offentliga finanserna än tidigare. Regeringens budgetpolitiska mål är formulerade som krav på den offentliga sektorns finansiella sparande och omfattar staten (statsbudgeten och socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten) och kommunerna. Detta mått är betydligt stabilare än budgetsaldot. Regeringens verktyg för att nå budgetmålen är utgiftstaket. Framöver kommer därför fokus i den konkreta budgetpolitiken att ligga på de offentliga utgifterna snarare än på utvecklingen av statsbudgetens saldo.

Lånebehov och statsskuld

Statens lånebehov har minskat kraftigt från sin högsta nivå, 242 miljarder kronor år 1993, och beräknas falla ytterligare mellan åren 1995 och 1999. År 1995 var statens lånebehov 139 miljarder kronor, och år 1999 beräknas det till -15 miljarder kronor, dvs. år 1999 uppstår ett sparande i stället för ett lånebehov. I relation till BNP har lånebehovet fallit från 16,7 procent 1993 till 8,5 procent 1995 och beräknas till -0,8 procent år 1999. En viktig orsak till denna utveckling är som ovan nämnts budgetförstärkningarna i saneringsprogrammet, som bidragit till att utgifterna ligger kvar på en nominellt oförändrad nivå. Utgifterna exklusive statsskuldräntor ökar visserligen mellan åren 1995 och 1996, men detta beror som tidigare nämnts till stor del på ändrade redovisningsprinciper. Från år 1996 till år 1999 faller utgifterna i relation till BNP med drygt 5 procentenheter, från 35 procent till drygt 29 procent. Under åren 2000 och 2001 ökar sparandet ytterligare och beräknas vara 79 miljarder kronor år 2001.

Statsskulden beräknas vara som högst i relation till BNP år 1996, då den uppgår till 86,8 procent. Därefter beräknas statsskulden falla markant för att år 1999 motsvara 76,8 procent av BNP. I nominella tal beräknas statsskulden öka till år 1998 men falla från och med år 1999.

Procent av BNP



Procent av BNP

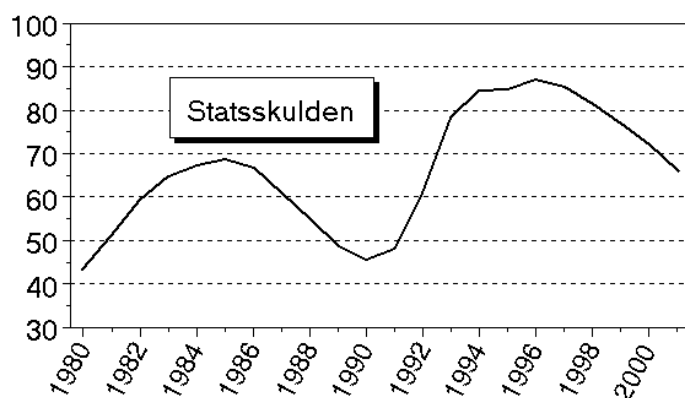


Diagram 4.2 Statens lånebehov i relation till BNP 1980-2001

Diagram 4.3 Statsskulden i relation till BNP 1980-2001

Tabell 4.5 Statens lånebehov och statsskuld 1995-2001

Mljarder kronor och i relation till BNP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Lånebehov, mdkr	138,6	76,3	48,7	2,3	-15,2	-33,7	-78,8
Lånebehov % av BNP	8,5	4,5	2,8	0,1	-0,8	-1,7	-3,7
Statsskuld, mdkr	1386,2	1461,4	1500,4	1503,2	1491,0	1460,7	1386,1
Statsskuld % av BNP	84,8	86,8	85,2	81,2	76,8	72,1	65,7

4.4 Inkomster och utgifter för de socialförsäkringar som redovisas vid sidan av statsbudgeten

Socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten omfattar den allmänna tilläggspensionen (ATP), delpensionen samt arbetsskadeförsäkringen. Inkomster, utgifter och finansiellt sparande under perioden 1997-1999 framgår av tabell 4.6 nedan. Utgifterna för ATP utgör ca 95 procent av de totala utgifterna. Vid beräkningen har hänsyn tagits till effekter av de åtgärder som ingår i det tidigare beslutade saneringsprogrammet liksom till tidigare redovisade tillkommande budgetförstärkningsåtgärder.

Tabell 4.6 Inkomster, utgifter och finansiellt sparande för socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten

Mljarder kronor, löpande priser

	1997	1998	1999
Inkomster	152,0	152,5	151,6
Utgifter	132,6	136,7	142,2
Finansiellt sparande	19,5	15,7	9,4

4.5 Utgiftstak för den offentliga sektorn uppdelat på stat och kommun

De samlade utgifterna för den offentliga sektorn erhålls som summan av utgiftstaket för staten inklusive socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten och den beräknade utgiftsnivån för kommunerna, med avdrag för det beräknade flödet mellan stat och kommunal sektor. Beräkningarna baseras på antagandet att de tillkommande budgetförstärkningar som aviserats också genomförs. Även de politiska prioriteringar som redovisats i avsnitt 4.2 ingår i förutsättningarna.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen ett tak för de statliga utgifterna uppgående till 723 miljarder kronor år 1997, 720 miljarder kronor år 1998 och 735 miljarder kronor år 1999.

Som framgår av avsnitt 7.4 beräknas utgiftsnivån i den kommunala sektorn för åren 1997, 1998 och 1999 till 437, 448 resp. 459 miljarder kronor. I dessa utgifter är utjämningsavgiften om 21,2 miljarder kronor inkluderad. Dessa tre tal definierar utgiftstaket för kommunerna respektive år. Det totala utgiftstaket erhålls genom en summering av utgiftstaken för staten och den kommunala sektorn, justerad för interna transaktioner. Utgiftstaken för staten och för hela offentliga sektorn är avrundade uppåt.

Tabell 4.7 Utgiftstak för offentlig sektor 1997-1999

Miljarder kronor, löpande priser

	1997	1998	1999
Staten inklusive social- försäkringssektorn	723	720	735
Kommunerna	437	448	459
Interna transaktioner	-118	-117	-117
Summa offentlig sektor	1 042	1 051	1 077

Det statliga utgiftstaket kan komma att justeras av flera skäl. Under hösten 1996 avser regeringen att överlämna en energipolitisk proposition till riksdagen. Avsikten är att även de åtgärder som föreslås i den energipolitiska propositionen skall vara statsfinansiellt neutrala, dvs. finansieras fullt ut på statsbudgetens utgifts- eller inkomstsida. Om finansieringen till viss del sker på inkomstsidan, kommer utgiftstaket att behöva revideras.

Enligt riksdagens beslut (prop. 1994/95:41, bet. 1994/95:SfU6, rskr 1994/95:81) förs fr.o.m. 1 januari 1995 en viss del av ATP-avgifterna över till en särskild förvaltning hos Riksgäldskontoret. Utbetalningar av dessa särskilt förvaltade medel till individuella premiereservkonton i enlighet med principbeslutet om en reformering av ålderspensionssystemet (prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SfU24, rskr 1993/94:439) kan öka de offentliga utgifterna och därmed påverka utgiftstaket.

Även i samband med att statliga ålderspensionsavgifter införs kan utgiftstaken komma att behöva justeras. Detta blir följderna av att pensionsgrundande ersättningar och belopp kommer att utgöra underlag för statliga ålderspensionsavgifter. Denna förändring har ingen effekt på statsbudgetens saldo. Förändrade utgiftstak till följd av införandet av statliga ålderspensionsavgifter är därmed att betrakta som en teknisk justering.

Ytterligare ett exempel på förändringar som kan påverka utgiftstaket är ändringar av skatteregler och andra förändringar som föranleder en reglering av statens bidrag till kommunerna.

4.6 Utgiftstak för staten inklusive socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten, med fördelning på utgiftsområden

4.6.1 Utgiftstak för staten fördelat på utgiftsområden m.m.

Riksdagen har beslutat om en indelning av statsbudgetens utgifter i 27 utgiftsområden (bet. 1995/96:KU21, rskr. 1995/96:157). I det statliga utgifts-taket ingår samtliga utgiftsområden utom utgiftsområde 26 Stats-skuldräntor m.m. Vidare ingår de delar av socialförsäkringssektorn som redovisas vid sidan av statsbudgeten, beräknad minskning av anslagsbe-hållningar och en budgeteringsmarginal.

De ramar som redovisas nedan för respektive utgiftsområde är preli-minära. Vissa tekniska justeringar av ramarna kommer att göras inför 1996 års budgetproposition. Exempelvis har de presenterade ramarna beräknats i löpande priser. Förvaltningskostnadsanslagen har för år 1997 räknats upp på sedvanligt sätt. För åren 1998 och 1999 har en schablonmässig uppräknning gjorts. Den definitiva omräkningen för åren 1998 och 1999 görs i respektive års budgetarbete.

Pris- och lönekänsliga anslag för år 1997 beräknas slutligt först inför 1996 års budgetproposition. Den definitiva pris- och löneomräkningen av dessa anslag kommer att baseras på de antaganden om den ekonomiska utvecklingen som då görs.

Utöver de ovan redovisade rent tekniska justeringarna av ramarna avser regeringen att under våren 1996 lägga fram förslag till riksdagen som kan påverka fördelningen mellan ramarna för utgiftsområdena utan att detta påverkar taket för de totala statliga utgifterna. Regeringen avser exempelvis, som nämnts i finansplanen, att till riksdagen avlämna en sysselsättningspolitisk proposition. Vidare kommer regeringen att samtidigt med budgetpropositionen avlämna en forskningspolitisk proposition.

I tabell 4.8 nedan redovisas regeringens preliminära fördelning av utgiftstaket på utgiftsområden. Därefter ges en kort beskrivning av utgiftsområdena samt socialförsäkringen vid sidan av statsbudgeten. Budgeteringsmarginalen beskrivs avslutningsvis i detta avsnitt.

Tabell 4.8 Statligt utgiftstak åren 1997-1999

Miljoner kronor, löpande priser

	1996 ²	1997	1998	1999
UO1: Rikets styrelse 3 591	3 676	3 902	3 848	
UO2: Samhällsekonomi och finansförvaltning	3 335	3 861	2 816	2 862
UO3: Skatteförvaltning och uppbörd	5 180	5 678	5 739	5 935
UO4: Rättsväsendet	20 606	21 189	21 499	22 209
UO5: Utrikesförvalt. och internat. samverkan	3 454	2 724	2 759	2 834
UO6: Totalförsvaret	41 142	41 533	40 568	43 472
UO7: Internationellt bistånd	12 240	10 926	11 511	11 286
UO8: Invandrare och flyktingar	6 365	3 368	3 487	3 350
UO9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg	23 446	23 837	23 389	25 068
UO10: Ekon. trygghet vid sjukdom och handikapp	39 800	36 186	37 591	39 357
UO11: Ekon. trygghet vid ålderdom	65 290	64 256	64 690	65 479
UO12: Ekon. trygghet för familjer och barn	36 735	35 981	37 199	37 891
UO13: Ekon. trygghet vid arbetslöshet	48 414	36 091	36 102	34 610
UO14: Arbetsmarknad och arbetsliv	40 029	46 756	43 934	41 922
UO15: Studiestöd	11 420	18 918	19 932	20 483
UO16: Utbildning och universitetsforskning	23 131	25 623	26 436	27 596
UO17: Kultur, medier, trossamfund och fritid	6 919	7 074	7 212	7 394
UO18: Samhällsplan., bostadsförsörjn. och bygg.	40 048	34 769	27 705	23 726
UO19: Regional utjämning och utveckling	2 831	3 499	3 487	3 510
UO20: Allmän miljö- och naturvård	1 370	1 300	1 143	1 109
UO21: Energi	1 030	558	496	441
UO22: Kommunikationer	25 620	25 037	24 504	25 465
UO23: Jord- och skogsbruk, fiske med ansl. när.	10 673	12 537	12 554	12 631
UO24: Näringsliv	3 594	2 793	2 543	2 553
UO25: Allmänna bidrag till kommuner	78 433	79 833	79 883	79 983
(UO26: Statskuldsräntor m.m.)				
UO27: Avgiften till Europeiska gemenskapen	20 000	22 500	24 030	25 240
Summa utgiftsområden	574 696	570 501	565 113	570 254
Socialförsäkringar vid sidan av statsbudgeten	129 215	132 554	136 749	142 198
Minskning av anslagsbehållningar		4 500	0	0
Budgeteringsmarginal	15 000	18 000	22 000	
Totalt staten	703 911	722 555	719 862	734

¹Siffran för 1996 är schablonmässigt beräknad på 1995/96 års statsbudget.

4.6.2 Beskrivning av utgiftsområden m.m.

Utgiftsområde 1: Rikets styrelse

Utgiftsområdet omfattar utgifter för statschefen, regeringen och riksdagen. Dessutom ingår utgifter för den demokratiska processen, bl.a. allmänna val och stöd till politiska partier. Vidare omfattar utgiftsområdet utgifter för massmedier, bl.a. presstöd, och myndigheterna Justitiekanslern, Datainspektionen och Sametinget. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till 3,6 miljarder kronor.

Beslutade besparingar på förvaltningsanslagen kommer att fullföljas. Riksdagen har sedan tidigare planerade utgiftsökningar för åren 1997-1999 med ca 50, 70 respektive 20 miljoner kronor. Dessa belopp har beaktats i de ramar som regeringen har beräknat för utgiftsområdet.

Regeringen beräknar ramen för utgiftsområdet för år 1997 till 3 676 miljoner kronor, för år 1998 till 3 902 miljoner kronor och för år 1999 till 3 848 miljoner kronor.

Utgiftsområde 2: Samhällsekonomi och finansförvaltning

Utgiftsområdet omfattar ett flertal myndigheter: Riksrevisionsverket, Statskontoret, Statistiska Centralbyrån, Konjunkturinstitutet, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret m.fl. Andra större utgifter är kostnaderna för statsskuldens upplåning och låneförvaltning samt inbetalning till Europeiska Investeringsbanken, EIB. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till 3,3 miljarder kronor.

Utgifterna inom utgiftsområdet sjunker mellan åren 1997 och 1998 med ca 1 miljard kronor, främst beroende på att Sveriges inbetalningar till Europeiska Investeringsbanken minskar kraftigt.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att ytterligare besparingar på 6 miljoner kronor görs på myndigheterna inom området fr.o.m. år 1998. Därutöver har de ökade kostnaderna för uppbyggnaden av ett ADB-baserat lägenhetsregister beaktats.

Regeringen har vidare avsatt 100 miljoner kronor år 1997, 120 miljoner kronor år 1998 och 125 miljoner kronor år 1999 för att förstärka kontrollfunktionen i staten. Resurserna bör fördelas på berörda utgiftsområden och myndigheter efter särskild prövning.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 3 861 miljoner kronor, för år 1998 till 2 816 miljoner kronor och för år 1999 till 2 862 miljoner kronor.

Utgiftsområde 3: Skatteförvaltning och uppbörd

Utgiftsområdet omfattar Riksskatteverket, Skattemyndigheterna och Tullverket. De totala utgifterna för området uppgår under år 1996 till 5,5 miljarder kronor, varav 4,5 miljarder kronor för skatteförvaltningen.

Regeringen har tidigare beslutat om en särskild satsning på utbyggd skattekontroll. Denna innebär fr.o.m. innevarande budgetår ett resurstillskott på 200 miljoner kronor per år. Regeringen kommer under de närmaste åren att inom skatteområdet särskilt prioritera bl.a. insatserna mot ekonomisk brottslighet. Riksdagens beslut år 1995 om besparingar inom skatteförvaltningen innebär att anslagen reduceras med cirka 270 miljoner kronor fram till år 1998.

Vad gäller Tullverket har medlemskapet i EU lett till grundläggande förändringar av gränssformaliteter och kontroll. Detta har bl.a. inneburit en kraftig minskning av Tullverkets arbetsvolym. Med anledning av detta har riksdagen fattat beslut om att anpassa Tullverkets dimensionering efter de nya förutsättningarna. Beslutet innebär en minskning av Tullverkets anslag med 288 miljoner kronor under budgetåren 1995/96 och 1997.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att ytterligare besparingar på 24 miljoner kronor görs inom utgiftsområdet fr.o.m. år 1998.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknat för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 5 678 miljoner kronor, för år 1998 till 5 739 miljoner kronor samt för år 1999 till 5 935 miljoner kronor.

Utgiftsområde 4: Rättsväsendet

Utgiftsområdet omfattar polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, rättshjälpen, kriminalvården, exekutionsväsendet, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket och Gentekniknämnden. De totala utgifterna för området uppgår under år 1996 till 20,6 miljarder kronor, varav polisväsendets utgifter motsvarar ca 10 miljarder kronor.

Inom rättsväsendets utgiftsområde genomförs besparingar på 462 miljoner kronor budgetåret 1995/96. Ytterligare besparingar på ca 670 miljoner kronor (prisonivå 1995/96) kommer att genomföras t.o.m. budgetåret 1998, varav hälften under budgetåret 1997. Besparingarna förutsätter att en rad kostnadssänkande åtgärder vidtas inom samtliga verksamhetsområden.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att ytterligare besparingar görs inom utgiftsområdet med 30 miljoner kronor fr.o.m. år 1998.

Det övergripande målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet mot att utsättas för brott. Centrala uppgifter för rättsväsendet är att förbättra och förstärka den enskildes rättssäkerhet och

rättstrygghet samt att verkställa rättsanspråk som inte har reglerats på frivillig väg.

Prioriterade områden är effektivisering av rättsväsendet och modernisering av kriminalpolitiken. Sakfrågor som kommer att prioriteras är åtgärder för att åstadkomma ett effektivt brottsförebyggande arbete, en ny organisation för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten samt Schengensamarbetet.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknat för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 21 189 miljoner kronor, för år 1998 till 21 499 miljoner kronor och för år 1999 till 22 209 miljoner kronor. Vissa av de medel som avsatts för förstärkning av den statliga kontrollfunktionen (utgiftsområde 2) bör få disponeras för satsningen på bekämpning av den ekonomiska brottsligheten.

Utgiftsområde 5: Utrikesförvaltning och internationell samverkan

Utgiftsområdet omfattar i huvudsak förvaltningskostnader för Utrikesdepartementet och de 96 utlandsmyndigheterna, bidrag till vissa internationella organisationer, nedrustnings- och säkerhetspolitiska frågor, handelspolitik samt information om Sverige i utlandet. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till ca 3,5 miljarder kronor, varav anslaget till utrikesförvaltningen utgör ca 1,7 miljarder kronor.

Effektivitetskravet på statlig konsumtion har för budgetåret 1995/96 inneburit bl.a. nedläggning av sju utlandsmyndigheter, indragning av ett stort antal tjänster vid kvarvarande myndigheter samt rationaliseringar vad gäller fastigheter och bostäder utomlands. Riksdagens beslut år 1995 om besparingar under perioden fram till år 1998 innebär också minskade bidrag till nordiskt samarbete.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att ytterligare besparingar på 20 miljoner kronor görs inom utgiftsområdet fr.o.m. år 1998. Regeringen har också tagit hänsyn till att den del av anslaget för fredsfrämjande verksamhet som avser insatser med trupp utomlands fr.o.m. 1997 förs över till utgiftsområde 6 Totalförsvaret. I förhållande till år 1996 har anslaget först minskats med 250 miljoner kronor. Preliminärt har återstående medel fördelats med ca 150 miljoner kronor på utgiftsområde 5 och ca 530 miljoner kronor på utgiftsområde 6 (efter hänsyn tagen till genomförd besparing), men fördelningen skall övervägas ytterligare i det fortsatta budgetarbetet bl.a. mot bakgrund av utvecklingen i Bosnien. Regeringen gör bedömningen att de fredsfrämjande insatserna framgent kommer att få ett ökat civilt inslag.

Utrikesdepartementet genomför nu en mycket genomgripande omorganisation för att anpassa departementet till de nya uppgifter som den tilltagande internationaliseringen medfört. Bland de områden som kommer att ägnas särskild uppmärksamhet under de närmaste åren är ett utvidgat och förstärkt EU-samarbete, stöd till FN:s och andra internationella organisationers arbete för internationell fred, säkerhet och mänskliga rättigheter samt ett utvidgat regionalt samarbete kring Östersjön.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 2 724 miljoner kronor, för år 1998 till 2 759 miljoner kronor och för år 1999 till 2 834 miljoner kronor.

Utgiftsområde 6: Totalförsvaret

Utgiftsområde omfattar verksamheter inom det militära och det civila försvaret, totalförsvaret närstående myndigheter samt viss annan verksamhet. Till utgiftsområdet räknas även den internationella fredsfrämjande verksamhet som genomförs med militär trupp utomlands. Med totalförsvaret avses den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela den samhällsverksamhet som då skall bedrivas. De totala utgifterna för utgiftsområdet kommer under år 1996 att uppgå till 41,0 miljarder kronor.

Hösten 1995 fattade statsmakterna beslut om inriktningen för totalförsvaret och de ekonomiska ramarna för kommande försvarsbeslutsperiod. Den fortsatta planeringen utgår ifrån statsmakternas bedömning i försvarsbeslutet del 1 (prop.1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45) att det säkerhetspolitiska läget medger att besparingar om totalt 4 miljarder kronor kan genomföras t.o.m. år 2001. Av dessa 4 miljarder kronor har besparingsåtgärder motsvarande 1,3 miljarder kronor redan vidtagits under innevarande budgetår. Ytterligare utgiftsbegränsningar om 0,7 miljarder kronor skall uppnås fram t.o.m. år 1998. De ytterligare utgiftsbegränsningarna om 2 miljarder kronor åren 1999-2001 genomförs stegvis.

Regeringen har vid beräkningen av utgiftsramarna för åren 1997-1999 utgått från att vissa förändringar görs inom utgiftsområdet. Innevarande budgetår kommer engångsvisa och tidigarelagda inleveranser om likvida medel på 600 miljoner kronor att genomföras. Förändringar kommer att ske inom det civila försvaret för sammanlagt 250 miljoner kronor. Fr.o.m. år 1998 kommer utgiftsbegränsningar om 200 miljoner kronor att genomföras främst genom strukturella förändringar inom utgiftsområdets myndigheter. Därutöver kommer materielbeställningar för år 1998 att senareläggas och anslaget minskas under år 1998 med 2 000 miljoner kronor. Detta belopp kommer att återläggas under åren 2000 och 2001. Återläggningen sker således under totalförsvarsbeslutsperioden men tidpunkten för när detta skall

ske får slutgiltigt bedömas i samband med kontrollstationen 1998 mot bakgrund av bl.a. sysselsättningskäl.

När det gäller övergripande frågor inom området återkommer regeringen till riksdagen i en försvarspolitisk proposition som avser perioden 1997-2001. Försvarsbeslutet år 1996 kommer, förutom ett förnyat säkerhetspolitiskt ställningstagande, att innefatta ställningstaganden till den kvantitativa och kvalitativa inriktningen av det militära försvarets krigsorganisation, det militära försvarets grundorganisation i fred samt inriktningen av det civila försvarets verksamhet i krig och fred. Regeringen avser att, under försvarsbeslutsperioden 1997-2001, genomföra en säkerhetspolitisk kontrollstation 1998.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 41 533 miljoner kronor, för år 1998 till 40 568 miljoner kronor och för år 1999 till 43 472 miljoner kronor.

Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd

Utgiftsområdet omfattar utvecklingssamarbete med u-länder samt länder i Central- och Östeuropa. För år 1996 beräknas de totala utgifterna till 12,2 miljarder kronor varav ca 11,4 miljarder kronor för utvecklingssamarbetet med u-länder och ca 0,8 miljarder kronor för samarbetet med Central- och Östeuropa. Den totala biståndsramen (inkl. avräkningar från andra utgiftsområden) för samarbetet med u-länder beräknas till 13,4 miljarder kronor.

Ambitionen är att Sverige åter skall uppnå enprocentmålet för biståndsramen när de statsfinansiella förutsättningarna föreligger. Saneringen av de offentliga finanserna har emellertid nödvändiggjort ett avsteg från enprocentmålet. Riksdagen har tidigare beslutat att hålla biståndet på en nominellt oförändrad nivå. Regeringen har i sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att biståndsramen sänks till en nivå som motsvarar 0,7 procent av BNI. Även efter denna åtgärd uppfyller Sverige det av FN antagna 0,7 procent målet.

Från biståndsramen avräknas vissa asylkostnader, medel för EU:s gemensamma bistånd samt vissa administrationskostnader. För år 1997 sänks asylavräkningarna med 200 miljoner kronor jämfört med innevarande budgetår. Avräkningens storlek för åren 1998 och 1999 skall beräknas på vid budgeteringstillfället tillgängligt prognosunderlag. Ytterligare 25 miljoner kronor kommer fr.o.m. 1997 att avräknas för bl.a. administrationskostnader.

Det överordnade målet för det svenska utvecklingssamarbetet med u-länder är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. De av riksdagen fastlagda biståndspolitiska målen är att bidra till resurstillväxt, ekonomisk och politisk självständighet, ekonomisk och social utjämning, demokratisk samhällsutveckling samt en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön. Regeringen har i en proposition till riksdagen under våren 1996

föreslagit att jämställdhet mellan kvinnor och män skall vara ett sjätte mål för biståndet.

Samarbetet med Central- och Östeuropa utgör en viktig del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik. De övergripande målsättningarna för samarbetet med Central- och Östeuropa är att främja en säkerhetsgemenskap, fördjupa demokratin, stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling samt stödja en miljömässigt hållbar utveckling. Samarbetet sker främst i Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland. Insatser kan även göras i andra länder i övriga Central- och Östeuropa. Riksdagen har beslutat om ett samarbetsprogram omfattande budgetåren 1995/96, 1997 och 1998. Regeringen kommer under år 1998 att lämna förslag på omfattningen och inriktningen för samarbetet efter år 1998.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 10 926 miljoner kronor, för år 1998 till 11 511 miljoner kronor och för år 1999 till 11 286 miljoner kronor.

Utgiftsområde 8: Invandrare och flyktingar

Utgiftsområdet omfattar den statliga flykting-, invandrings- och invandrarpolitiken. Invandrarpolitiken ingår dessutom indirekt i de flesta andra utgiftsområden. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till 6,4 miljarder kronor, varav för asylsökandes försörjning 1,2 miljarder kronor och för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet 4,3 miljarder kronor.

Utgifterna påverkas främst av hur många asylsökande och anhöriga till dessa som söker sig till Sverige, hur lång asylutredningstiden är och slutligen av hur många utlänningar som beviljas uppehållstillstånd.

Antalet asylsökande och antalet flyktingar med uppehållstillstånd som tas emot i kommunerna har efter en kraftig uppgång under första delen av 1990-talet minskat under det senaste året. Därmed minskar kostnaderna inom utgiftsområdet. Situationen på arbetsmarknaden kan dock innebära en risk för långsiktiga kostnader för invandringen.

Den stora flykting- och anhöriginvandringen under de senaste tjugo åren har förändrat det svenska samhället. Prioriteringar för att underlätta invandrarnas integration bör ske inom andra statliga utgiftsområden, främst vad gäller arbetsmarknads- och utbildningspolitik. Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun kommer inför budgetåret 1998 att ses över. Inom ramen för utgiftsområdet kommer särskilda insatser i invandrarområden att ges fortsatt prioritet.

Invandrarpolitiken i sin helhet har setts över. Efter remissbehandling av den invandrarpolitiska kommitténs betänkande avser regeringen att återkomma med förslag till riksdagen. Vad gäller flykting- och invandringpolitiken ämnar regeringen föreslå riksdagen förändringar i en särskild proposition.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringens beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 3 368 miljoner kronor, för år 1998 till 3 487 miljoner kronor och för år 1999 till 3 350 miljoner kronor.

Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Utgiftsområdet omfattar merparten av statens utgifter för vård och omsorg inklusive utgifterna för de flesta myndigheterna under Socialdepartementet, bidrag till organisationer inom det sociala området samt stimulans- och utvecklingsbidrag för skilda ändamål. Statens utgifter inom området uppgår år 1996 till ca 23,4 miljarder kronor, varav anslagen sjukvårdsförmåner och kostnader för statlig assistansersättning utgör sammanlagt ca 82 procent. Statens utgifter inom utgiftsområdet utgör endast en mindre del av de samlade offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård och social omsorg eftersom verksamhetsområdet i allt väsentligt är en kommunal angelägenhet.

Regeringen har under de senaste åren vidtagit en rad åtgärder, exempelvis höjda egenavgifter och införande av ett referensprissystem, för att dämpa kostnadsutvecklingen vad avser läkemedel. En fortsatt kostnadsökning kan dock förutses eftersom nya och effektivare, men också dyrare läkemedel fortlöpande introduceras samtidigt som volymerna ökar genom att befolkningen åldras samt att allt fler behandlingar ges i öppenvård.

År 1994 infördes den statliga assistansersättningen som ett ekonomiskt stöd till personlig assistans för personer med stora funktionshinder. Utgiftsutvecklingen underskattades inledningsvis bl.a. eftersom målgrupperna och deras ansökningsbenägenhet inte var kända och behovsnivåerna var svåra att förutse. Regeringen har nyligen lagt en proposition om den statliga assistansersättningen (prop. 1995/96:146) i vilken vissa mindre besparingar föreslagits.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att besparingsåtgärder genomförs inom utgiftsområdet i syfte att uppnå de utgiftsminskningar som ligger i saneringsprogrammet och för att finansiera överskridanden av anslag under innevarande budgetår.

En besparing görs på kostnader för statlig assistansersättning i enlighet med nyss nämnda proposition. Besparings- och strukturåtgärder vidtas inom systemet för sjukvårdsförmåner rörande såväl tandvård som läkemedel. Dessa besparingar uppgår till 1 270 miljoner kronor åren 1997, 1998 och 1999. Besparingen inom tandvården är beräknad till 350 miljoner kronor, och förutsätter att regeringen beslutar om att en reviderad tandvårdstaxa skall gälla fr.o.m. den 1 oktober 1996. Besparingarna inom läkemedelsområdet uppgår till 920 miljoner kronor och innebär att egenkostnadstaket i högkostnadsskyddet för öppen sjukvård och prisned-satta läkemedel höjs till lägst 2500 kronor fr.o.m. den 1 juli 1996 samt att förmånssystemet reformeras per den 1 januari 1997 med utgångspunkt i de förslag som presenteras av kommittén (S 1992:04) om hälso- och

sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) i betänkandet SOU 1995:122 Reform på recept. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen för vårpropositionen utgått från att ytterligare besparingsåtgärder genomförs inom utgiftsområdet.

HSU:s förslag om förstärkta läkemedelskommittéer och en bättre uppföljning av läkemedelsförskrivningen samt formerna för prispförhandlingarna med läkemedelsindustrin förutses ytterligare dämpa kostnadsutvecklingen. Regeringen avser att under år 1996 i en proposition behandla frågan om Apoteksbolagets framtida roll. Mot denna bakgrund har regeringen vid beräkning av den ekonomiska ramen utgått från ytterligare besparingar inom läkemedelsområdet med 300 miljoner kronor år 1998 och 400 miljoner kronor år 1999.

Regeringen avser att föreslå att de statliga subventionerna inom tandvårdsområdet fr.o.m. år 1998 begränsas till att endast gälla vissa grupper som till följd av sjukdom eller funktionshinder har särskilda tandvårdsbehov. Barn- och ungdomstandvården, som finansieras av landstingen, berörs inte av förslaget. Besparingen inom tandvårdsförsäkringen beräknas till 900 miljoner kronor och avser att bidra till finansiering av de höjda ersättningsnivåerna i sjuk- och föräldraförsäkringen.

Regeringen avser att snarast inleda överläggningar med kommun- och landstingsförbunden om huvudmannaskapsförändringar för läkemedel. Dessa överläggningar bör också behandla frågor rörande bl.a. assistanssättningen och utformningen av socialbidragen.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen för utgiftsområdet uppgår för år 1997 till 23 837 miljoner kronor, för år 1998 till 23 389 miljoner kronor och för år 1999 till 25 068 miljoner kronor.

Utgiftsområde 10: Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgiftsområdet omfattar socialförsäkringsförmåner som lämnas vid ohälsa. Förmånerna ges i form av dagersättning, sjukpenning, rehabiliteringsersättning, närståendepenning samt vissa yrkesskadeersättningar. Därutöver ingår folkpension och pensionstillskott i form av förtidspension i utgiftsområdet. Inom detta område redovisas även administrationskostnaderna för socialförsäkringen, dvs. Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Statens utgifter inom området uppgår år 1996 till ca 39,8 miljarder kronor. I sammanhanget skall noteras att ATP i form av förtidspension samt utgifterna för arbetsskadeförsäkringen finansieras vid sidan av statsbudgeten.

De senaste åren har omfattande regelförändringar genomförts inom systemen för sjukersättning och ersättning vid arbetsskada. Inriktningen har varit att göra reglerna enklare och mer rättvisa, förbättra möjligheterna att stävja överutnyttjande och att stärka arbetslinjen. Dessa åtgärder har

resulterat i minskade utgifter inom såväl sjukförsäkringen som arbetsskadeförsäkringen.

Sjuk- och arbetsskadekommittén har i uppdrag att analysera och lämna förslag till utformning av försäkringsskydd vid inkomstbortfall orsakat av ohälsa, hur rehabiliterande insatser skall organiseras samt hur drivkrafterna för förebyggande insatser kan stärkas. Utgångspunkten för kommitténs arbete är att försäkringen ges en tydligt avgränsad roll, att försäkringsskyddet uppfyller krav på effektivitet och rättvisa samt att arbetslinjen stärks och att statens utgifter begränsas. Kommittén lämnade ett delbetänkande (SOU 1995:149) i december 1995 och skall lämna sitt slutbetänkande i juni 1996.

Såväl konstruktionen av regelverket för socialförsäkringarna som socialförsäkringsadministrationens effektivitet är viktiga för utgifternas utveckling. De närmaste åren skall omfattande förändringar genomföras i försäkrings- och bidragssystemen samtidigt som det ställs ökade krav på effektivare kontroll och ökad kvalitet. En utredning om socialförsäkringens organisationsstruktur skall lämna sitt slutbetänkande i slutet av april 1996.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att besparingsåtgärder genomförs inom utgiftsområdet i syfte att uppnå de utgiftsminskningar som ligger i saneringsprogrammet och för att finansiera överskridanden av anslag under innevarande budgetår. Besparingsåtgärderna i detta syfte beräknas uppgå till 800 miljoner kronor per år 1997-1999 och fördelar sig lika mellan sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen. Detta motsvarar 400 miljoner kronor under detta utgiftsområde. Förslaget innebär att sjukpenninggrundande inkomst (SGI) beräknas enligt förslag från sjuk- och arbetsskadekommittén. I beräkningarna har även beaktats att resursförstärkning, motsvarande 40 miljoner kronor år 1997, tillförs Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna till följd av administrativa merkostnader i samband med genomförande av ändrade regler på vissa områden inom socialförsäkringen. De extra resurserna till socialförsäkringsadministrationen finansieras genom omprioriteringar inom Socialdepartementets utgiftsområden.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen för vårpropositionen utgått från att ytterligare budgetförstärkningar genomförs inom utgiftsområdet. De ytterligare budgetförstärkningarna uppgår totalt till 1 485 miljoner kronor år 1997, 1 500 miljoner kronor år 1998 och till 1 300 miljoner kronor år 1999.

Regeringen avser att fr.o.m. år 1997 förlänga arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen från 14 till 28 dagar. Åtgärden innebär en förstärkning av statsbudgetens saldo med 1 100 miljoner kronor. Under sjuklöneperioden baseras ersättningen på aktuell inkomst. Endast en liten del av det samlade antalet sjukfall kommer att påverkas av de nya reglerna för fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Regeringen avser vidare att göra en översyn av effekterna av de senaste årens rehabiliteringssatsningar. I avvaktan på resultat av en sådan översyn minskas tillfälligt den ram som försäkringskassorna har till förfogande för köp av yrkesinriktad rehabilitering med 200 miljoner kronor åren 1997 och

1998. Som en effekt av den föreslagna förlängningen av arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen samt vunna erfarenheter under senare år inom området kommer att arbetsgivarnas insats och engagemang för anställdas rehabilitering öka.

Försäkringskassorna har under ett antal år inom ramen för statens överenskommelse med sjukvårdshuvudmännen om vissa ersättningar till sjuk-vårdshuvudmännen disponerat särskilda medel för upphandling av medicinska rehabiliterings- och behandlingsinsatser från hälso- och sjukvården. Denna samverkan mellan sjukvårdshuvudmännen och försäkringskassorna kan nu anses vara etablerad och i huvudsak förutsättas ske med befintliga resurser varför en neddragning av särskilda stimulansmedel med 185 miljoner kronor år 1997 och 200 miljoner kronor år 1998 respektive år 1999 kan vara motiverad.

I beräkningarna har beaktats att ersättningsnivåerna i sjukförsäkringen och närståendepenningen höjs till 80 procent fr.o.m. år 1998. Höjningen av ersättningsnivåerna finansieras genom förändringar i beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) samt med förändringar i tandvårdsförsäkringen som redogjordes för under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Besparingen i SGI beräknas till 980 miljoner kronor per år fr.o.m. 1998 och fördelar sig lika mellan sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 36 186 miljoner kronor, för år 1998 till 37 591 miljoner kronor och för år 1999 till 39 357 miljoner kronor.

Utgiftsområde 11: Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Utgiftsområdet omfattar folkpension och pensionstillskott i form av ålderspension, efterlevandepension till vuxna, bostadstillägg till pensionärer samt särskilt pensionstillägg.

Statens utgifter inom området uppgår år 1996 till ca 65,3 miljarder kronor. I sammanhanget skall noteras att ATP i form av ålders- och efterlevandepensioner till vuxna finansieras vid sidan om statsbudgeten.

Utgifterna för ålderspensioner från folkpensioneringen beräknas minska något under den kommande femårsperioden. ATP-utgifterna stiger i och med att en allt större andel av ålderspensionärerna tjänat in en allt högre rätt till ATP. Detta medför samtidigt att utgifterna för pensionstillskotten minskar. Även den begränsade uppräkningsgraden av basbeloppet har en återhållande effekt på utgifterna. Antalet nytillkommande pensionärer minskar svagt under de närmaste åren, vilket också påverkar utgifterna. Några år in på 2000-talet kommer den demografiska utvecklingen dock att leda till ett ökat antal ålderspensionärer och därmed ökade utgifter.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att besparingsåtgärder genomförs inom utgiftsområdet i syfte att uppnå de utgiftsminskningar som ligger i saneringsprogrammet och för att finansiera överskridanden av anslag under innevarande budgetår. Besparingsåtgärderna i detta syfte omfattar inkomstprövning av folkpension för änkepensionärer samt förändrad antagandepoängsberäkning för ATP för

förtidspensionärer. Besparingen av inkomstprövning av folkpension för änkepensionärer beräknas till 385 miljoner kronor år 1997 och 500 miljoner kronor år 1998 och 1999. Besparingen på antagandepoängsberäkningen beräknas till 75 miljoner kronor år 1997, 300 miljoner kronor år 1998 och 600 miljoner kronor år 1999. Den förändrade antagandepoängsberäkningen redovisas i socialförsäkringssektorn vid sidan om statsbudgeten. Besparingskravet inom pensionsområdet i syfte att finansiera saneringsprogrammet och överskridanden av anslag under innevarande budgetår uppgår till 400 miljoner kronor åren 1997, 1998 och 1999. Den sammanlagda besparingseffekten av ovan redovisade åtgärder överstiger sålunda besparingskravet varför den överskjutande besparingen ingår i de ytterligare besparingar som regeringen har utgått från vid beräkningen av den ekonomiska ramen för vårpropositionen.

De ytterligare besparingarna omfattar ett flertal åtgärder inom utgiftsområdet. Kompensationsgraden i bostadstillägget till pensionärer sänks från 85 procent till 83 procent. Vidare skall innehav av fritidsfastighet ingå i inkomstprövningen av bostadstillägget. Omställningspensionen förkortas från tolv till sex månader. För efterlevandepension till vuxna genomförs motsvarande växling mellan folkpension och pensionstillskott som tidigare genomförts i förtidspensioneringen. Detta innebär att folkpensionen sänks med sex procentenheter samtidigt som pensionstillskottet höjs i motsvarande utsträckning. Sammantaget beräknas besparingseffekten av dessa ytterligare åtgärder till 735 miljoner kronor år 1997 och 910 miljoner kronor åren 1998 och 1999. Dessa åtgärder avses träda i kraft den 1 januari 1997. Dock träder inkomstprövningen av folkpension för änkepensionärer samt att fritidsfastigheter skall påverka bostadstillägget i kraft den 1 april 1997.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 64 256 miljoner kronor, för år 1998 till 64 690 miljoner kronor och för år 1999 till 65 479 miljoner kronor.

Utgiftsområde 12: Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Utgiftsområdet omfattar statens ekonomiska stöd till barnfamiljer (förutom bostadsbidragen, som återfinns i utgiftsområde 18). Stödet utgörs av allmänna barnbidrag, föräldraförsäkring, bidragsförskott, folkpension i form av barnpension samt vårdbidrag för barn med funktionshinder. Vidare ingår ett särskilt stöd till ensamstående adoptivföräldrar samt bidrag till omkostnader vid adoption av barn från utlandet. Statens utgifter inom området uppgår år 1996 till 36,7 miljarder kronor. I sammanhanget skall noteras att ATP i form av barnpension finansieras vid sidan om statsbudgeten.

Utgifterna för de familjepolitiska stöden styrs av en mängd olika faktorer. Den demografiska utvecklingen och den allmänna pris- och löneut-

vecklingen är därvid de faktorer som har störst betydelse för utgiftsutvecklingen.

När det gäller den demografiska utvecklingen bör noteras att antalet födda barn på senare tid har minskat långt mer än vad som antagits i tidigare prognoser. I vad mån denna minskning är tillfällig eller bestående för en längre tid är osäkert.

Den ekonomiska regleringen mellan särlevande föräldrar med barn och stödet till ensamföräldrar har varit föremål för ett långvarigt beredningsarbete. En proposition med förslag till nya regler planeras före sommaren 1996.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att besparingsåtgärder genomförs inom utgiftsområdet i syfte att uppnå de utgiftsminskningar som ligger i saneringsprogrammet och för att finansiera överskridanden av anslag under innevarande budgetår. Besparingsåtgärderna i detta syfte beräknas till 900 miljoner kronor. Besparingsåtgärderna innefattar modifieringar av förslaget till underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar (Ds 1996:2) motsvarande 500 miljoner kronor. Återstoden av besparingarna utgörs av de förändringar i sjukpenninggrundande inkomst (SGI) motsvarande 400 miljoner kronor som beskrivits under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen för vårpropositionen utgått från att ytterligare besparingsåtgärder genomförs inom utgiftsområdet.

Dessa besparingsåtgärder innefattar ytterligare modifieringar av förslaget till nytt underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar (Ds 1995:2) motsvarande 370 miljoner kronor år 1997, 535 miljoner kronor år 1998 och 635 miljoner kronor år 1999. Dessutom slopas den förhöjda ersättningen inom föräldrapenningen i samband med barns födelse eller adoption som utges till vardera föräldern under en månad (s.k. pappa-/mammamånad) vilket beräknas ge en besparing på motsvarande 275 miljoner kronor år 1997 och 135 miljoner kronor åren 1998 och 1999. Dessa åtgärder avses träda i kraft den 1 januari 1997. Till förändringarna i föräldraförsäkringen kopplas inga övergångsregler.

I beräkningarna har även beaktats att ersättningsnivåerna höjs till 80 procent i föräldraförsäkringen och havandeskapspenningen år 1998. De höjda ersättningsnivåerna finansieras med de förändrade regler för sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som redogjordes för under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp samt med förändringar i tandvårdsförsäkringen som redogjordes för under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Ungefär hälften av den besparing som blir följden av de förändrade SGI-reglerna faller inom utgiftsområde 12. Detta motsvarar 490 miljoner kronor.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomförs inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 35 981 miljoner kronor, för år 1998 till 37 199 miljoner kronor och för år 1999 till 37 891 miljoner kronor.

Utgiftsområde 13: Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet

Utgiftsområdet omfattar bidrag till arbetslöshetsförsäkringen, kostnader för kontant arbetsmarknadsstöd samt bidrag till lönegarantiersättning.

Utgiftsområdet är starkt konjunkturberoende, framförallt vad gäller arbetslöshetens omfattning, men även av antalet företagskonkurser. Utgifterna påverkas också av regelverkets utformning. Det gäller bl.a. möjligheterna att kvalificera till arbetslöshetsersättning som avgör hur stor del av de arbetslösa som är ersättningsberättigade, ersättningsperiodernas längd och nivåer. De totala utgifterna för utgiftsområdet beräknas under år 1996

uppgå till drygt 48 miljarder kronor varav utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen beräknas utgöra ca 31 miljarder kronor.

Arbetslöshetsersättningen har under senare år präglats av stora utgiftsökningar. Av statsfinansiella skäl och som ett led i att stärka arbetslinjen har regering och riksdag sedan mandatperiodens början beslutat om mycket omfattande förändringar inom utgiftsområdet. Sammantaget innebär de vidtagna åtgärderna att utgifterna varaktigt minskas med knappt 7 miljarder kronor årligen fr.o.m. 1998.

Möjligheterna att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning har stramats upp bl.a. genom att kravet på individens anknytning till arbetsmarknaden har skärpts. Detta har genomförts dels genom krav på fler arbetade dagar under fler månader i arbetslöshetsförsäkringen fr.o.m. den 1 januari 1995, dels genom att för en första ersättningsperiod fr.o.m. den 1 januari 1996 kräva att reguljärt arbete skall ha utförts.

För att förmå arbetsgivarna att i högre grad erbjuda heltidstjänster har möjligheterna att erhålla arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidsarbete fr.o.m. den 1 januari 1996 skärpts för personer med tillsvidareanställning på deltid.

Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen sänktes den 1 januari 1996 från 80 procent till 75 procent av den tidigare inkomsten. Samtidigt sänktes grundbeloppet i det kontanta arbetsmarknadsstödet till 230 kronor per dag.

För att motverka självförvårdad arbetslöshet och för att hindra fusk med arbetslöshetsersättning har antalet avstängnings- och frånkännandedagar utökats fr.o.m. den 1 januari 1996.

Regeringen har vid beräkningen av den ekonomiska ramen för vårpropositionen utgått från att ytterligare besparingar görs inom utgiftsområdet. Besparingarna motiveras i viss mån av statsfinansiella skäl, men framförallt syftar de till att finansiera dels utbildningssatsningar som skall genomföras med början under innevarande år, dels de höjda ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen från 75 procent till 80 procent fr.o.m. 1 januari 1998. Dessa satsningar finansieras delvis genom regelförändringar inom arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen avser att i en sysselsättningspolitisk proposition i vår närmare precisera inriktningen och utformningen av dessa besparingsåtgärder. De sammanlagda

bruttobesparingarna inom utgiftsområde 13 beräknas till 5,5 miljarder kronor under 1997, 6,0 miljarder kronor år 1998 och 6,5 miljarder kronor år 1999.

Inom arbetslöshetsförsäkringen har antalet ersättningstagare med långa perioder av arbetslöshet ökat kraftigt under de senaste åren. Ofta har dessa personer mot slutet av en ersättningsperiod gått i en konjunkturberoende arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att därefter åter leva på arbetslöshetsersättning. Ju längre personerna befinner sig i denna situation, desto svårare får de att komma tillbaka till den reguljära arbetsmarknaden. Även om dessa personer var och en drabbats av arbetslöshet av olika skäl, är det vanligt med en bristande utbildningsbakgrund. Ofta behövs ett grundläggande kunskapslyft.

Regeringen har för avsikt att under utgiftsområde 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning och 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid föreslå omfattande utbildningssatsningar motsvarande ca 130 000 platser inom Komvux, den kvalificerade yrkesutbildningen, folkbildningen och högskolan. Finansieringen av dessa utbildningar bör delvis ske inom utgiftsområde 13. Utbildningssatsningarna innebär i sig att de förväntade utgifterna för arbetslöshetsersättningen kommer att minska.

För att minimera förekomsten av långa arbetslöshetsperioder och för att ytterligare understryka arbetslöshetsersättningens roll som en omställningsersättning har regeringen i proposition 1995/96:25 En politik för arbete, trygghet och utveckling (bet. 1995/96:FiU1, rskr. 1995/96:132) påtalat behovet av en bortre parentes inom arbetslöshetsersättningen. Individen skall endast kunna erhålla ersättning under en begränsad tidsperiod. Regeringens kommande förslag i detta avseende kommer att ställa ökade krav på effektiva insatser i syfte att förhindra att personer utförsäkras.

Regeringen har tidigare framhållit att så snart utgiftsläget tillåter skall en höjning av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen genomföras. Regeringen har för avsikt att föreslå en höjning av kompensationsnivån inom arbetslöshetsförsäkringen till 80 procent fr.o.m. den 1 januari 1998.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 36 091 miljoner kronor, för år 1998 till 36 102 miljoner kronor och för år 1999 till 34 610 miljoner kronor.

Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgiftsområdet omfattar utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, arbetslivsfrågor och Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader samt utgifter för statliga arbetsgivarfrågor. Inom utgiftsområdet återfinns även utgifter för jämställdhetspolitiska åtgärder bl.a. för Jämställdhetsombudsmannen (JämO) som har som mål för sin verksamhet att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet och verka för att jämställdhetslagens föreskrifter följs. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till ca 40,0 miljarder kronor varav utgifterna för konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder utgör ca 20,0 miljarder kronor.

Utgiftsområdets kostnader för myndigheternas verksamhet styrs i huvudsak av statsmakternas beslut om medelstilldelning. Denna medelstilldelning grundar sig till stor del på det förväntade behovet av konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som bl.a. skall bidra till att utjämna svängningarna i ekonomin. Vidare finns en koppling till regelverkets utformning vad gäller bl.a. bidragsnivåer och de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas längd och utformning.

Vad gäller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har fr.o.m. budgetåret 1995/96 en rad åtgärder genomförts i syfte att hävda arbetslinjen och upprätthålla flexibiliteten på arbetsmarknaden. Inom arbetslivsområdet har organisationen av arbetslivsforskningen förändrats med en ny myndighetsstruktur. Inom jämställdhetsområdet prioriteras åtgärder som leder till att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i alla politikområden. Riksdag och regering har vidare beslutat att statliga arbetsgivare fr.o.m. den 1 juli 1995 skall betala och redovisa lagstadda arbetsgivaravgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, enligt samma regler som gäller för arbetsmarknaden i övrigt. För utgiftsområdet gäller generellt att det av riksdagen fastlagda besparingskravet om elva procent på offentlig konsumtion fullföljs. Sammantaget har vidtagna åtgärder inom utgiftsområdet inneburit varaktiga bruttobesparingar uppgående till ca 7 miljarder kronor årligen fr.o.m. år 1998.

Regeringen har vid beräkningen av den ekonomiska ramen utgått från att besparingar utöver de som riksdag och regering tidigare beslutat om görs inom utgiftsområdet. Ett skärpt effektivitetskrav motsvarande 200 miljoner kronor per år åläggs Samhall AB fr.o.m. år 1997. Ytterligare besparingar motsvarande 30 miljoner kronor läggs fr.o.m. år 1998 på myndigheterna inom utgiftsområdet. Vidare skall utgifterna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna minska med ca 1 300 miljoner kronor fr.o.m. år 1997 genom effektiviseringar och/eller regelförändringar. Regeringen avser att i en sysselsättningspolitisk proposition i vår närmare precisera utformningen av dessa besparingsåtgärder. Besparingarna motiveras av statsfinansiella skäl, men är också en del i finansieringen av de utbildningssatsningar regeringen har för avsikt att föreslå under utgiftsområde 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning och 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. De

sammanlagda bruttobesparingarna uppgår till ca 1,5 miljarder kronor år 1997, ca 1,6 miljarder kronor år 1998 och ca 1,6 miljarder kronor år 1999.

Vad gäller det av riksdagen fastlagda besparingskravet på offentlig konsumtion skall detta ifråga om Arbetsmarknadsverket inte tas ut på arbetsförmedlingarna utan istället fullt ut tas ut på den centrala och regionala organisationen.

Anslaget Jämställdhetsombudsmannen skall prioriteras inom ramen för utgiftsområdet.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 46 756 miljoner kronor, för år 1998 till 43 934 miljoner kronor år 1998 och för år 1999 till 41 922 miljoner kronor.

Utgiftsområde 15: Studiestöd

Utgiftsområdet omfattar statens utgifter för studiefinansiering för studier på gymnasienivå, vuxenstudier samt högskolestudier. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till ca 11 miljarder kronor varav merparten avser studiemedel.

Flertalet anslag är rättighetsstyrda och anslagsbelastningen är bl.a. beroende av antalet utbildningsplatser. En parlamentariskt sammansatt kommitté gör för närvarande en övergripande översyn av studiestödssystemet. Kommittén skall enligt direktiven lämna förslag till ett mer sammanhållet studie-stödssystem.

I takt med den stigande arbetslösheten har medel för tillfälliga insatser inom utbildningsområdet tillförts anslagen för att kunna erbjuda kompletterande utbildning för personer som är eller riskerar att bli arbetslösa.

Regeringen har i beräkningen av den ekonomiska ramen för vårpropositionen utgått från att saneringsprogrammet skall fullföljas i enlighet med riksdagens beslut år 1995. I förra årets budgetproposition (1994/95:100 bil.9) redovisades således ett besparingsprogram som skulle genomföras under en treårsperiod fram t o m budgetåret 1998. I beräkningen av utgiftstaket för utgiftsområdet Studiestöd har som ett led i detta program en nedräkning gjorts med sammanlagt 197 miljoner kronor för budgetåret 1997. För budgetåret 1998 uppgår besparingarna till ytterligare 163 miljoner kronor.

Utöver ovan angivna besparingar har utgångspunkten varit att ytterligare besparingar avseende studiemedel görs om ca 25 miljoner kronor från och med år 1997.

Under utgiftsområdet har vidare utgifter för treårsperioden 1997-1999 beräknats för den omfattande utbildningssatsningen på 130 000 platser inom komvux, folkhögskola, kvalificerad yrkesutbildning och högskola som regeringen senare avser att föreslå riksdagen. Under utgiftsområdet har dessutom beräknats utgifter för en förbättrad studiefinansiering för vuxenstudier med 600 miljoner kronor från och med budgetåret 1998.

Utgiftsökningarna har beräknats till ca 6 miljarder kronor för 1997, ca 7 miljarder kronor för 1998 samt ca 7 miljarder kronor år 1999.

Regeringen kommer senare också att föreslå att de tillfälliga insatser inom utbildningsområdet som under åren 1992-1996 genomförts av konjunkturskäl skall upphöra. Dessa tillfälliga insatser beräknas ersättas med de varaktiga insatserna inom utbildningsområdet från och med den 1 januari 1997.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen för utgiftsområdet beräknas för år 1997 till 18 918 miljoner kronor, för år 1998 till 19 932 miljoner kronor och för år 1999 till 20 483 miljoner kronor.

Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning

Utgiftsområdet omfattar utgifter för skolväsendet, vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, högskoleutbildning samt universitetsforskning. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår år 1996 till ca 23 miljarder kronor.

För att fullfölja det besparingsprogram som redovisades i budgetpropositionen (1994/95:100 bil.9) och som sträcker sig över en treårsperiod fram till och med budgetåret 1998 har besparingar gjorts om sammanlagt 544 miljoner kronor för budgetåret 1997 och ytterligare 271 miljoner kronor 1998. Merparten av besparingarna avser besparingar inom verksamhetsområdet Universitet och högskolor m.m. samt verksamhetsområdet Nationella och internationella forskningsresurser. Övriga besparingar avser området Skolväsendet.

Regeringen har i beräkningarna för den ekonomiska ramen för åren 1997-1999 utgått från att ytterligare besparingar skall göras. Besparingarna uppgår till sammanlagt 320 miljoner kronor år 1997 och 400 miljoner kronor åren 1998 och 1999 och avser i huvudsak forskning samt i viss utsträckning fortbildning inom skolväsendet. Ambitionen är att huvuddelen av dessa besparingar skall kunna kompenseras genom stiftelsemedel.

Regeringen avser vidare att föreslå riksdagen att omfattande utbildningssatsningar inom utbildningsväsendet genomförs under treårsperioden 1997-1999. Förslagen kommer att omfatta kommunal vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning samt högskoleutbildning. Alla tänkbara utbildningsanordnare från skolväsendet till universitet och högskolor skall aktiveras för att åstadkomma en så god utbildningssituation som möjligt för den enskilde individen. För att tillgodose skiftande behov och förutsättningar krävs ett utvecklat samarbete mellan individen, arbetsförmedlingen och olika lokala aktörer – studieförbund, arbetsmarknadens parter, folkrörelser och kommuner.

Beräkningen av utgifterna för 1997-1999 baseras på att ca 90 000 platser tillskapas på gymnasienivå i den kommunala vuxenutbildningen. Inom den ramen har insatser bl.a. beräknats för basårutbildning som leder till

behörighet för studier i högskolan inom naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområden.

Beräkningarna har också baserats på att försöksverksamheten med den s.k. kvalificerade yrkesutbildningen utvidgas till att omfatta ytterligare ca 3 000 platser under treårsperioden.

Inom högskolan har beräknats att 15 000 nya platser skapas från och med höstterminen 1997 och att ytterligare 10 000 platser skapas höstterminen 1998. Utbyggnaden fullföljs hösten 1999. Då beräknas 30 000 nya högskoleplatser totalt ha skapats.

De tillfälliga insatser inom utbildningsområdet som under åren 1992-1996 genomförts av konjunkturskäl avses upphöra. Dessa tillfälliga insatser ersätts med de ovan redovisade varaktiga insatserna inom utbildningsområdet från och med den 1 januari 1997.

När det gäller övergripande frågor inom forskningsområdet återkommer regeringen till riksdagen i en forskningspolitisk proposition som avser budgetåren 1997-1999. I det sammanhanget kan omfördelningar mellan olika utgiftsområden behöva prövas.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen för utgiftsområdet beräknas för år 1997 till 25 623 miljoner kronor, för år 1998 till 26 436 miljoner kronor och för år 1999 till 27 596 miljoner kronor.

Utgiftsområde 17: Kultur, medier, trossamfund och fritid

Utgiftsområdet omfattar kulturområdet, exkl. presstöd och vissa andra massmediefrågor, dvs. frågor om arkiv, museer, kulturmiljövård, konstnärer, teater, dans, musik, bibliotek, litteratur, tidskrifter, bildkonst, konsthantverk, hemslöjd och film samt den samiska kulturen. Till utgiftsområdet hör också folkbildningen. Dessa utgifter innefattar statsbidrag till folkhögskolorna och studieförbunden, bidrag till kontakttolkutbildning samt för vissa handikappåtgärder inom folkbildningen.

Utgiftsområdet omfattar även stöd till trossamfund, ungdomsfrågor, folkrörelse- och idrottsfrågor samt restaureringsarbeten vid de kungliga slotten m.m. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår år 1996 till ca 6,9 miljarder kronor, varav 3,8 miljarder kronor hänförs till kulturområdet och 2,2 miljarder kronor till folkbildningen.

Förslaget till ram för utgiftsområdet under perioden 1997-1999 grundar sig på riksdagens tidigare fattade beslut om besparingar på statlig konsumtion. Vidare har en ytterligare besparing på 100 miljoner kronor beräknats för folkbildningen och sammanlagt 55 miljoner kronor för idrotts- och ungdomsfrågor. Å andra sidan ges folkbildningen ökade möjligheter genom den utbildningssatsning regeringen nämnt i det föregående. För budgetåret 1997 har en engångsbesparing gjorts inom Kulturdepartementets område med 20 miljoner kronor.

Den ekonomiska ramen medger vissa satsningar inom kulturområdet. Dessa kommer att presenteras i propositionen om den framtida kulturpolitiken, som kommer att läggas fram under hösten 1996. Därvid kommer särskild vikt att läggas vid frågor om konstnärernas villkor, barn- och ungdomskultur samt kultur i hela landet.

I underlaget till beräknad ram ingår 10 000 nya platser på folkhögskolorna inom ramen för de omfattande utbildningssatsningar som regeringen senare kommer att föreslå. De tillfälliga insatser i form av platser inom folkhögskolorna som tidigare har genomförts skall sålunda ersättas av varaktiga insatser.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 7 074 miljoner kronor, för år 1998 till 7 212 miljoner kronor och för år 1999 till 7 394 miljoner kronor.

Utgiftsområde 18: Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande

Utgiftsområdet omfattar främst utgifter för räntebidrag, bostadsbidrag, Bostadskreditnämndens garantiverksamhet samt länsstyrelserna. Det utgiftsmässigt största sakanslaget är anslaget för räntebidrag m.m. De mest betydelsefulla faktorerna för det statsfinansiella utfallet på detta anslag är räntenivån och den allmänna ekonomiska utvecklingen. Reglerna för räntebidrag har en direkt koppling till marknadsräntan på bostadsobligationer. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till 40 miljarder kronor, varav utgifterna för räntebidragen uppgår till ca 29 miljarder kronor. De minskade utgifterna för utgiftsområdet över perioden 1997-1999 beror främst på sjunkande räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder enligt 1991 års regler eller äldre.

Samhällets kostnader för bostadsbidrag har ökat kraftigt under senare år. Den allmänna ekonomiska utvecklingen med hög arbetslöshet, höga räntor och därmed höga boendekostnader har tillsammans med regelförändringar och ökad ansökningsfrekvens haft stor betydelse. Kraftfulla åtgärder har föreslagits från regeringen (prop. 1995/96:186) för att bryta kostnadsökningen.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att ytterligare besparingar görs inom utgiftsområdet bl.a. på länsstyrelserna. Besparingarna totalt inom utgiftsområdet uppgår till 90 miljoner kronor år 1997 och till 170 miljoner kronor från år 1998.

Prioriterade frågor inom området är utformningen av stödet till bostadsproduktionen, utvecklingen av byggkostnaderna, förbättrad kvalitet och tillgänglighet i fråga om geografisk information samt kostnadseffektivitet i processen för fastighetsbildning.

När det gäller stödet till den fortsatta produktionen av bostäder kommer förändringar att aktualiseras i samband med att den bostadspolitiska utredningen lämnar sitt slutbetänkande hösten 1996. Utredningen skall utforma sina förslag med utgångspunkt i att statens ekonomiska insatser måste begränsas och att statens möjligheter att styra utgifterna behöver förbättras. Fördelningen mellan generellt, riktat och behovsprövat stöd skall övervägas.

Byggkostnaderna har under lång tid fortsatt att öka och i en takt som väsentligt överstiger prisutvecklingen inom andra områden. Behovet av förbättrad konkurrens och produktivitet inom byggsektorn kommer därför att ägnas stor uppmärksamhet.

För att stärka statens geotekniska instituts ansvar för forskning och utveckling inom infrastrukturområdet har 8 miljoner kronor överförts från utgiftsområde 22.

Plan- och bygglagen (1987:10) är föremål för en fortsatt översyn inom ramen för plan- och byggutredningen. I utredningens uppdrag ingår också att se över lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Inom lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten pågår ett omfattande förnyelsearbete vad gäller bl.a. fastighetsbildningsprocessen och en effektiv försörjning av grundläggande landskaps- och fastighetsinformation.

Regeringen har i prop. 1995/96:38 föreslagit att Kristianstads och Malmöhus län läggs samman till Skåne län. Som en följd härav beräknas besparingar kunna göras genom att berörda länsstyrelser förs samman till en länsstyrelse. När det gäller den framtida länsindelningen i Västsverige har regeringen tillkallat en särskild utredare för att dels se över den geografiska utformningen, dels beskriva en länsstyrelseorganisation i ett nytt västsvenskt län.

Regionberedningens betänkande (SOU 1995:27) om bl.a. ansvarsfördelningen på den regionala nivån är föremål för beredning i regeringskansliet. Regeringen planerar att återkomma i denna fråga till riksdagen.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 34 769 miljoner kronor, för år 1998 till 27 705 miljoner kronor och för år 1999 till 23 726 miljoner kronor.

Utgiftsområde 19: Regional utjämning och utveckling

Utgiftsområdet omfattar regionalpolitik. Detta sakområde brukar benämnas den "lilla" regionalpolitiken. Med den "stora" regionalpolitiken avses sakområden inom andra samhällssektorer. Utvecklingen inom dessa andra samhällssektorer är sammantaget mer betydelsefull än den lilla regionalpolitiken.

Utgiftsområdet omfattar främst olika former av företagsstöd samt medel som länsstyrelserna förfogar över för en del av medfinansieringen av EG:s strukturfondsprogram. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till ca 2,8 miljarder kronor.

På senare tid har verksamheten inom utgiftsområdet påverkats av förberedelser för att ta del av återflödet av medel från EG:s strukturfonder. Det sammanlagda återflödet av medel för regionalpolitiskt inriktade åtgärder beräknas under perioden 1995-1999 komma att uppgå till ca 5,5 miljarder kronor.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att besparingar skall göras på företagsstöd i form av driftstöd som lämnas i vissa regionalpolitiska stödområden. Besparingarna uppgår till 150 miljoner kronor från år 1997. Att besparingen sker på driftstöd motiveras främst av att dessa stödformer är de som är minst inriktade på att skapa ekonomisk tillväxt, vilket är en av regeringen prioriterad målsättning. Vissa av dessa stödformer bedöms också eventuellt inte överensstämma med Europeiska gemenskapernas statsstödsregler.

Denna besparing är enligt regeringens bedömning möjlig utan att försämra möjligheterna att uppnå de regionalpolitiska målen.

De övergripande målen för regionalpolitiken är uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela landet. De regionala obalanserna tenderar att öka. En balanserad regional utveckling är en förutsättning för att den tillväxtorienterade politik som regeringen driver skall bli framgångsrik.

Under 1996 kommer regeringen att ta ställning till de förslag som den pågående Företagsstödsutredningen väntas lägga fram under våren. Kommittén ser över olika former av företagsstöd inom närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiken.

Som tidigare nämnts har utvecklingen inom många samhällssektorer stor betydelse för den regionala utvecklingen. Regeringen tillsatte under hösten 1995 en särskild utredare som skall kartlägga de regionala konsekvenserna av avregleringar inom olika statliga sektorer. Regeringen beräknar under 1997 ta ställning till resultatet av utredarens arbete.

Utgifterna inom området påverkas främst av den ekonomiska konjunkturens utveckling. En uppåtgående konjunktur innebär t.ex. en ökad investeringsvilja hos företagen som i sin tur ökar efterfrågan på företagsstöd.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 3 499 miljoner kronor, för år 1998 till 3 487 miljoner kronor och för 1999 till 3 510 miljoner kronor.

Utgiftsområde 20: Allmän miljö- och naturvård

Utgiftsområdet omfattar frågor rörande biologisk mångfald och naturvård, vatten- och luftvård, avfallsfrågor, bilavgasfrågor, miljöskydd, miljöforskning, avfallsforskning, kemikaliekontroll, strålskydd och säkerhetsfrågor kopplade till kärnkraften samt internationellt miljösamarbete. Utgiftsområdet omfattar vidare utgifter för Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion. De totala utgifterna för

utgiftsområdet uppgår 1996 till ca 1,4 miljarder kronor, varav ca 1,2 miljarder kronor för miljövård och 0,2 miljarder kronor för strålskydd och kärnsäkerhet.

För år 1996 har riksdagen beslutat om besparingar inom utgiftsområdet om sammanlagt 232 miljoner kronor. Riksdagens beslut innebär vidare att därutöver skall 20 miljoner kronor sparas fr.o.m. år 1997 och ytterligare 127 miljoner kronor fr.o.m. år 1998.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att ytterligare besparingar utöver de tidigare beslutade görs inom utgiftsområdet. Dessa besparingar uppgår till 50 miljoner kronor år 1998. Vidare bortfaller fr.o.m. 1999 resterande medel från energiskatteöverenskommelsen, 58 miljoner kronor. Ambitionen är att vissa besparingar skall kunna kompenseras genom medel från Stiftelsen för strategisk miljöforskning (MISTRA).

Målet med miljöpolitiken är att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, främja en långsiktig god hushållning med naturresurser samt skydda natur- och kulturlandskap. Regeringen har som ambition att Sverige skall bli ledande i Europa med att systematiskt bygga ett ekologiskt hållbart samhälle. En inriktning är att utveckla Östersjön till att bli en symbol för en framgångsrik miljöpolitik.

Prioriterade områden i regeringens miljöarbete är: ett grönare näringsliv (inkl. kretslopp/avfall, kemikalier och trafik), Österjön/Östeuropa, naturvård och miljöpolitiska styrmedel.

Insatserna för ett mer miljöanpassat näringsliv bör fortsätta. Företagens miljöanpassning kan bidra till ökad tillväxt och sysselsättning. En viktig uppgift är att driva på miljöarbetet inom olika sektorer. Sektorsansvaret för miljöfrågorna måste öka.

Förslag om en miljöbalk avses lämnas till riksdagen våren 1997 med ikraftträdande den 1 januari 1998. Förslaget syftar till en samordnad och skärpt miljölagstiftning och kan leda till ändringar i miljövårdens organisation. Regeringen avser att förelägga riksdagen förslag till bl.a. nya och omarbetade miljömål i en samlad miljöproposition våren 1998.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 1 300 miljoner kronor, för år 1998 till 1 144 miljoner kronor och för år 1999 till 1 109 miljoner kronor.

Utgiftsområde 21: Energi

Utgiftsområdet omfattar anslag för energiforskning och energiteknisk utveckling inklusive bioenergiforskning samt stöd till upphandling av energieffektiv teknik. Inom ramen för 1991 års energipolitiska program för ny energiteknik, som avslutas under innevarande år, stöds genom bidrag, investeringar i vindkraftverk, solvärmeanläggningar och biobränsleeldade kraftvärmeverk. Verksamheten bedrivs i huvudsak inom Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Viss verksamhet bedrivs inom Boverket

och Statens råd för byggnadsforskning. Utgiftsområdet omfattar också verksamheten inom Statens oljelager. Statens oljelager har till uppgift att förvalta statens civila beredskapslager av olja för krigssituationer. Statens oljelagers verksamhet kommer att avvecklas år 1999. De totala utgifterna för utgiftsområdet år 1996 uppgår till ca 1,0 miljard kronor.

Affärsverket svenska kraftnäts verksamhet återfinns inom utgiftsområdet. Verket driver och förvaltar det svenska storkraftnätet för el.

Den parlamentariskt sammansatta Energikommissionen överlämnade sitt slutbetänkande i december 1995 (Omställning av energisystemet SOU 1995:139). Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition om energipolitiska riktlinjer m.m. hösten 1996.

Preliminärt uppgår ramen för år 1997 till 558 miljoner kronor, för år 1998 till 496 miljoner kronor och för år 1999 till 441 miljoner kronor. Ramen kan komma att påverkas av beslut i den energipolitiska propositionen hösten 1996. Åtgärder som beslutas i den energipolitiska propositionen förutsätts vara statsfinansiellt neutrala.

Utgiftsområde 22: Kommunikationer

Utgiftsområdet omfattar investeringar i samt drift och underhåll av vägar och järnvägar. Utgiftsområdet omfattar även sjöfart, luftfart, post, telekommunikationer samt forskning. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår under år 1996 till 25,6 miljarder kronor varav utgifterna för vägar och järnvägar utgör ca 23 miljarder kronor.

Sedan 1991 har riksdag och regering beslutat om mycket omfattande ökning av anslagen främst till investeringar i vägar och järnvägar. Riksdagsbeslutet våren 1991, om ökade anslag till utbyggnad av infrastrukturen som ett medel för att skapa ekonomisk tillväxt, lade grunden till de nu pågående satsningarna på investeringar i järnvägar, vägar och kollektivtrafikanläggningar.

Riksdagen beslutade i juni 1993 om långsiktiga investeringsplaner för vägar och järnvägar för perioden 1994-2003. Beslutet omfattade även en ytterligare ökning av de ekonomiska ramarna för infrastrukturinvesteringarna. Därtill skall räknas de järnvägs- och väginvesteringar som finansieras genom avgifter på trafiken. Riksdagens beslut 1995 om besparingar på kommunikationsområdet under perioden fram till år 1998 innebär en senareläggning av infrastrukturutbyggnaden.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att ytterligare besparingar görs inom utgiftsområdet. Besparingarna uppgår till 210 miljoner kronor år 1997 samt ytterligare 95 miljoner kronor från år 1998. Dessutom kommer utgifter inom utgiftsområdet om 350 miljoner kronor som planerats till år 1998 att senareläggas till år 2000-2001. Av dessa medel återläggs 175 miljoner kronor år 2000 och 175 miljoner kronor år 2001.

Underhållet av infrastrukturen är sedan länge eftersatt. Det omfattande investeringsprogrammet som nu pågår kommer på sikt att ytterligare öka

kraven på underhållsinsatser. Regeringen avser återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder för drift och underhåll i ett långsiktigt perspektiv och inom ramen för befintliga resurser. Underhållsfrågorna kommer att övervägas i samband med revideringen av de långsiktiga investeringsplanerna 1996-97. Förslag till nytt kommunikationspolitiskt beslut utarbetas till 1998.

Förslaget till nytt kommunikationspolitiskt beslut syftar bl.a. till att åstadkomma ett miljöanpassat transportsystem i ett europeiskt perspektiv. En ny kommunikationspolitik inbegriper vidare åtgärder för att främja användningen av informationsteknik.

Under 1996 kommer regeringen att lämna förslag till riksdagen om den framtida sjöfartspolitik, bl.a. om rederistödet.

Uppföljning och översyn inom postområdet kan komma att påverka resursfördelningen under de närmaste åren. Även en översyn av teleområdet pågår.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 25 037 miljoner kronor, för år 1998 till 24 504 miljoner kronor och för år 1999 till 25 465 miljoner kronor.

Utgiftsområde 23: Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar

Utgiftsområdet omfattar utgifter inom ramen för EG:s gemensamma jordbrukspolitik, den gemensamma fiskepolitiken samt nationellt beslutade åtgärder inom dessa näringar. Vidare redovisas utgifter för växtskydd, djurskydd och djurhälsovård samt livsmedelskontroll. Utgiftsområdet innefattar också anslag till högre utbildning och forskning som rör vård och utnyttjande av biologiska naturresurser. Vidare ingår anslag till Skogsvårdsorganisationen, skogsbruk och rennäringen. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår år 1996 till 10,8 miljarder kronor.

Den dominerande delen av utgifterna är förknippade med EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Mer än hälften av utgifterna är en följd av obligatoriska åtgärder som i sin helhet finansieras från EG:s gemensamma budget (EG:s jordbruksfonds garantisektion). Även de av EG delfinansierade stöd- och ersättningssystemen, bl.a. miljöersättningar och stöd till s.k. mindre gynnade områden, utgör en väsentlig andel av utgiftsområdet.

För de olika strukturprogrammen har femåriga planer fastställts avseende perioden 1995-1999. Av planerna framgår vilka resurser som skall avsättas nationellt respektive från EG:s jordbruksfond. Det gällande femåriga obligatoriska miljöersättningsprogrammet baseras på bidragsbeslut med en femårig giltighetstid.

Efter år 1997 kommer samtliga utgifter som härrör från 1990 års omställningsbeslut rörande livsmedelssektorn att ha upphört.

Under de kommande åren kommer utvecklingen inom utgiftsområdet i stort sett helt att styras av utvecklingen av de anslag som har sin utgångspunkt i EG:s regelverk och förändringar av den gemensamma

jordbrukspolitiken som kan komma att äga rum. I flera fall är anslagsbelastningen till viss del beroende av den svenska kronans utveckling.

Regeringen har vid beräkningen av den ekonomiska ramen utgått ifrån att nettobesparingar på totalt 216 miljoner kronor skall genomföras inom utgiftsområdet, varav 193 miljoner kronor skall tas ut år 1997. Besparingar kommer bl.a. ske genom avveckling av stödet till företagshälsovård inom jordbruksområdet och minskade medel för beredskapslagring av livsmedel. Därutöver tillkommer en avveckling av avbytarverksamheten. Verksamheten i glesbygd och jourverksamheten kommer dock att upprätthållas.

Vidare har regeringen vid sin beräkning av ramen för utgiftsområdet tagit hänsyn till ett förväntat ökat återflöde från EG-budgeten vilket inte påverkar statsbudgetens saldo, men väl belastningen på berörda anslag och därmed utgiftsområdesramen.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 12 537 miljoner kronor, för år 1998 till 12 554 miljoner kronor och för år 1999 till 12 631 miljoner kronor.

Utgiftsområde 24: Näringsliv

Utgiftsområdet omfattar verksamheterna näringspolitik, teknologisk infrastruktur, marknads- och konkurrensfrågor, teknisk forskning och utveckling, konsumentfrågor, kooperativ utveckling samt exportfrämjande. De totala utgifterna för utgiftsområdet uppgår år 1996 till 3,6 miljarder kronor.

Riksdagen fattade år 1993 beslut om regeringens forskningspolitik för åren 1993/94-1995/96. Beslutet innebar bl.a. en förstärkning av informationsteknologisk FoU samt en inledande satsning på uppbyggandet av ett antal s.k. kompetenscentra vid högskolor. ALMI Företagspartner AB och dess regionala dotterbolag tillskapades 1994 med uppgifter inom främst rådgivning och finansiering för små och medelstora företag. Efter riksdagsbeslut 1995 bildades Delegationen för utländska investeringar i Sverige samt en ny myndighet och ett halvstatligt bolag på turistområdet. Som ett led i konsumentpolitiken har regeringen till riksdagen överlämnat skrivelse 1995/96:181 Konsumentpolitik i EU – mål och inriktning för det svenska arbetet.

Under den fortsatta mandatperioden kommer småföretagens betydelse som skapare av sysselsättning m.m. att uppmärksammas i högre grad.

Inom det konkurrensfrämjande området kan anslagsbehovet de närmaste åren komma att påverkas av bl.a. den pågående uppföljningen av konkurrenslagen.

Den av regeringen tillsatta utredningen om statens roll för att främja utvecklingen av den svenska gruvnäringen kommer att utgöra ett viktigt underlag för delar av den fortsatta näringspolitiken.

Hösten 1996 kommer regeringen att till riksdagen överlämna en forskningspolitisk proposition avseende budgetåren 1997-1999. I det

sammanhanget kan omfördelningar mellan olika utgiftsområden behöva prövas.

Regeringen avser, i enlighet med vad som angivits i regeringsförklaringen, att i den forskningpolitiska propositionen bl.a. stärka den tvärvetenskap-liga och tillämpade forskningen.

Förutom tidigare besparingsåtaganden har varaktiga besparingar beräknats på forskningsanslagen uppgående till 200 miljoner kronor fr.o.m. år 1997 och ytterligare 100 miljoner kronor fr.o.m. år 1998. Ambitionen är att huvuddelen av dessa besparingar skall kunna kompenseras genom stiftelsemedel. Den slutliga fördelningen av dessa besparingar på statsbudgetens anslag kommer att avgöras i beredningen inför forskningspropositionen, då storleken på de medel som allokeras till detta utgiftsområde fastställs.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för utgiftsområdet. Ramen uppgår för år 1997 till 2 793 miljoner kronor, för år 1998 till 2 543 miljoner kronor och för år 1999 till 2 553 miljoner kronor.

Utgiftsområde 25: Allmänna bidrag till kommuner

Utgiftsområdet Allmänna bidrag till kommuner består av anslagen Generellt statsbidrag till kommuner, Generellt statsbidrag till landsting, Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting, samt Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting. De generella statsbidragen till kommuner och landsting samt anslaget för särskilda insatser uppgår år 1996 till 57,2 miljarder kronor. Utjämningsbidraget uppgår samma år till 21,2 miljarder kronor och motsvaras av en lika hög utjämningsavgift för kommuner och landsting som bokförs på statsbudgetens inkomstsida. De totala utgifterna inom utgiftsområdet uppgår år 1996 till 78,4 miljarder kronor.

Statens styrning av kommunsektorn sker genom lagstiftning och statsbidrag. Dessutom sker en påverkan genom att staten anger riktlinjer för det skattefinansierade utrymmet. Regeringen bedömer det av konstitutionella skäl inte som möjligt att direkt styra den kommunala utgiftsnivån. I stället bör detta ske indirekt genom restriktioner för de kommunala inkomsterna. Regeringen aviserar i denna proposition ett förslag om vissa sanktioner vid skattehöjningar med innebörden att statsbidragen till kommuner och landsting minskas vid ett ökat skatteuttag.

Anslagen till kommunsektorn fastställs årligen av riksdagen och grundas på en bedömning av det skattefinansierade utrymmet. Det finns således ingen automatik i beräkningen av statsbidragen till kommunsektorn. De senaste åren har bidragen hållits i huvudsak nominellt oförändrade med undantag av sådana justeringar som gjorts med hänsyn till verksamhetsförändringar som reglerats enligt finansieringsprincipen.

I syfte att skapa stabila planeringsförutsättningar för kommunsektorn har regeringen och företrädare för Svenska Kommunförbundet och

Landstingsförbundet i en överenskommelse enats om riktlinjer för kommunernas och landstingens ekonomiska utveckling under åren 1997 och 1998.

Regeringen anser mot denna bakgrund att de generella statsbidragen bör hållas på en nominellt oförändrad nivå under åren 1997 och 1998, med undantag av regleringar enligt finansieringsprincipen. I avsnitt 7.5.1 föreslår regeringen att den statliga kompensationen till kommuner och lands-ting för pensioner och andra trygghetsförmåner för lärare m.fl. fr.o.m. år 1997 inkluderas i de generella statsbidragen. Regeringen avser också att senare lämna förslag i syfte att ekonomiskt reglera nya och ändrade regler som påverkar det kommunala skatteunderlaget och det kommunala utgiftstrycket. Detta gäller dock inte de förslag som omfattas av 118 miljarders programmet för att sanera de offentliga finanserna.

Regeringen beräknar ramen för utgiftsområdet till 79 833 miljoner kronor för år 1997, till 79 883 miljoner kronor för år 1998 och till 79 983 miljoner kronor för år 1999.

Utgiftsområde 26: Statsskuldräntor m.m.

Utgiftsområdet omfattar utgifter för räntor på statsskulden samt oförutsedda utgifter.

Statsskuldräntorna ingår som tidigare nämnts i inledningskapitlet inte i utgiftstaket.

Utgifterna för statsskuldräntor styrs av flera faktorer. Till att börja med avgörs utgifterna dels av hur stor statsskulden är i början av beräkningsperioden, dels av hur stort primärt lånebehov, (lånebehov exkl utgifter för statsskuldräntor), som beräknas uppstå under själva perioden. Därutöver styrs utgifterna av makroekonomiska variabler såsom inhemska och utländska räntenivåer samt växelkurser.

Även ett antal tekniska faktorer får effekter på de redovisade statsskuldräntornas storlek. Dessa tekniska faktorer hänger till stor del samman med vilken emissionsteknik som Riksgäldskontoret väljer att använda sig av vid förvaltningen av statsskulden. Ett exempel är Riksgäldskontorets upplåning via emission av ett begränsat antal s.k. benchmarklån. Lånen löper med fast kupongränta. Om marknadsräntan vid emissionstillfället avviker från den fastställda kupongräntan uppstår över- eller underkurser som påverkar statsbudgeten vid emissionstillfället. I de fall Riksgäldskontoret väljer att förtidsinlösa delar av stora benchmarklån får detta till följd att kursvinster eller kursförluster uppstår som i sin tur påverkar nettoutgifterna för statsskuldräntorna.

Ett annat exempel är användandet av så kallade nollkupongobligationer, vilket innebär att all ränta redovisas på statsbudgeten först efter ett antal år, vid obligationens förfallotidpunkt. Utbetalningarna för statsskuldräntorna skjuts på detta sätt framåt i tiden. Riksgäldskontoret har vid sidan av de redovisade räntorna beräknat periodiserade räntor på statsskulden där hänsyn tagits till effekter av ovan angivna slag. Dessa periodiserade räntor

är högre än de redovisade för alla år fram till 1999. De periodiserade räntorna ligger mellan 6 och 11 miljarder kronor högre än de som redovisats i den tabell för åren 1996 till 1999 som återfinns i avsnitt 4.3. Tas hänsyn till dessa effekter ökar alltså kostnaderna för statsskuldräntorna de närmaste åren. Å andra sidan minskar kostnaderna för räntorna längre fram i tiden och utvecklingen mot minskande statsskuldräntor blir än tydligare.

Regeringen beräknar utgifterna för år 1997 till 109 600 miljoner kronor, för år 1998 till 106 300 miljoner kronor och för år 1999 till 102 500 miljoner kronor.

Utgiftsområde 27: Avgiften till Europeiska gemenskapen

Utgiftsområdet omfattar Sveriges avgift till Europeiska gemenskapens allmänna budget (EG-budgeten). EG-budgeten omfattar Europeiska gemenskapens samtliga förväntade inkomster och utgifter. Budgeten finansieras huvudsakligen (till ca 99 procent) av de s.k. egna medlen, vilka utgörs av avgifter från medlemsländerna.

Den sammanlagda avgiften från medlemsländerna till gemenskapsbudgeten består av fyra huvudkomponenter: tullar, jordbruks- och sockeravgifter, mervärdesskattebaserad avgift och en avgift beräknad på bruttona-tionalinkomsten. Den svenska avgiften budgeteras på fyra anslag motsvarande uppdelningen i dessa fyra komponenter.

Återbetalningen av delar av avgiften enligt den s.k. infasningsöverenskommelsen budgeteras under inkomstitel.

Gemenskapsbudgetens omfattning styrs av fleråriga budgetbeslut. Det nuvarande beslutet avser perioden fram t.o.m. år 1999. Det tak som gäller för 1999 förlängs tills annat beslutas. Taket uttrycks som procentuell andel av gemenskapens samlade BNI. För år 1997 uppgår taket till 1,24 procent av BNI, för år 1998 till 1,26 procent av BNI och för år 1999 till 1,27 procent av BNI. Beslutet innebär således en real ökning av gemenskapsbudgetens omfattning och därmed Sveriges avgift till budgeten. Budgetbesluten konkretiseras ytterligare i ramar för EG-budgetens utgiftskategorier och anslagsbehov i de s.k. finansiella perspektiven. Dessa fungerar som tak för den årliga gemenskapsbudgeten.

Den svenska avgiften påverkas förutom av besluten avseende budgetens omslutning och dess genomförande också av hur finansieringen fördelas mellan avgiftsslagen och medlemsländerna. Till följd av handelsöverenskommelser förväntas tullinkomsterna minska. Samtidigt minskar enligt fattade beslut uttaget i förhållande till momsbasen. Detta kommer att leda till att BNI-avgiften får ökad betydelse som finansieringskälla för EG-budgeten, vilket i sin tur leder till att Sveriges avgift ökar.

Regeringen beräknar ramen för utgiftsområdet för år 1997 till 22 500 miljoner kronor, för år 1998 till 24 030 miljoner kronor och för år 1999 till 25 240 miljoner kronor.

Socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten

Huvuddelen av socialförsäkringarna redovisas på statsbudgeten. Vid sidan av statsbudgeten finns dock den allmänna tilläggspensionen (ATP), delpensionen samt arbetsskadeförsäkringen.

Allmän tilläggspension utges i form av ålderspension, förtidspension, efterlevandepension till vuxna samt barnpension. Administrationskostnaderna finansieras inom systemet. Utgifterna för socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten uppgår år 1996 till 129,2 miljarder kronor. Utgifterna för ATP styrs av antalet ålderspensionärer, utvecklingen av intjänade ATP-poäng samt den allmänna prisutvecklingen.

ATP finansieras genom en tilläggspensionsavgift som för närvarande är 13 procent för både arbetsgivare och egenföretagare, en allmän ålderspensionsavgift på 1 procent för löntagare samt via avkastning från allmänna pensionsfonden (AP-fonden). I enlighet med de av riksdagen beslutade riktlinjerna för ålderspensionsreformen skall pensionsavgifter inte tas ut på inkomstdelar som överstiger förmånstaket. Mot denna bakgrunden gäller fr.o.m. 1 januari 1995 att 7 procent av intäkterna av ATP-avgiften förs till statsbudgeten. Vidare förs fr.o.m. denna tidpunkt en viss andel (för närvarande 11 procent) av intäkterna av ATP-avgiften över till en särskild förvaltning hos Riksgäldskontoret för att pensionsrätter inom det kommande premiereservsystemet inom det reformerade ålderspensionssystemet skall kunna tillgodoräknas fr.o.m. inkomståret 1995 för försäkrade födda år 1939 eller senare.

Delpension beviljas försäkrad mellan 61 och 64 år som minskat sin arbetstid med minst fem timmar och som mest tio timmar per vecka. Delpensionen finansieras med delpensionsavgiften och avkastning på delpensionsfonden. Avgiften uppgår för närvarande till 0,2 procent för både arbetsgivare och egenföretagare. Den 1 juli 1994 gjordes inskränkningar i rätten till delpension. Förändringarna har lett till en kraftig minskning av antalet nybeviljade delpensioner. I samband med att ålderspension enligt de reformerade reglerna kommer att börja utbetalas fr.o.m. år 2 000 skall inga nya delpensioner beviljas.

Arbetsskadeförsäkringen omfattar anställda, uppdragstagare och egenföretagare och ger ersättning för inkomstbortfall till den som drabbas av skada i sitt arbete. Från arbetsskadeförsäkringen utbetalas egenlivräntor, efterlevandelivräntor, begravningshjälp, sjukpenning i vissa fall samt ersättning i samband med sjukhusvård utom riket, tandvård och ersättning för särskilda hjälpmedel. Arbetsskadeförsäkringen skall finansieras via en social-avgift och avkastning från arbetsskadefonden. Avgiften till arbetsskadeförsäkringen är 1,38 procent för arbetsgivare och 1,4 procent för egenföretagare. Fonden uppvisar sedan år 1987 ett underskott. De löpande underskotten har finansierats över statsbudgeten. Sedan budgetåret 1994/95 är dock utgifterna lägre än inkomsterna.

Regeringen har vid sin beräkning av den ekonomiska ramen utgått från att beslutade besparingsåtgärder inom socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten genomförs.

Vidare har ytterligare besparingsåtgärder beaktats i beräkningarna. Åtgärderna innefattar besparingar i ATP i form av sänkt barnpension, förkortad omställningspension för vuxna från tolv till sex månader samt förändrad beräkning av s.k. antagandepoäng för förtidspensionärer. Förändringarna i barnpensionen och omställningspensionen avses träda i kraft den 1 januari 1997 och den förändrade antagandepoängsberäkningen den 1 juli 1997. Besparingarna uppgår till 420 miljoner kronor år 1997, 655 miljoner kronor år 1998 samt 955 miljoner kronor år 1999.

Regeringen bedömer att verksamheten kan genomföras inom den ram som regeringen beräknar för denna del av socialförsäkringssektorn. Ramen uppgår för år 1997 till 132 554 miljoner kronor, för år 1998 till 136 749 miljoner kronor och för år 1999 till 142 198 miljoner kronor.

Budgeteringsmarginal

Behovet av en budgeteringsmarginal har motiverats i avsnitt 4.4. Osäkerheten framför allt vad gäller vissa makroekonomiska variabler som inflation, räntenivå och arbetslöshet gör det nödvändigt med en marginal för att minska risken för en revidering av utgiftsbeslutet. Respekten för saldorelaterade mål skall inte minska på grund av budgeteringsmarginalen.

En osäkerhetsfaktor vid sidan av de makroekonomiska är förbrukningen av sparade anslagsmedel på reservations- och ramanslag. Vid beräkningen av utgiftstaket för staten har antagits att behållningen på dessa anslag minskar med 4,5 miljarder kronor år 1997.

Dimensioneringen av budgeteringsmarginalen måste baseras på en avvägning mellan kraven på stramhet i finanspolitiken och risken för att utgiftstaket ej kan hållas om inte ett visst utrymme finns för att hantera effekterna av en annan ekonomisk utveckling än förväntat. Rådande osäkerhet beträffande utgiftsutvecklingen talar för en marginal på en till ett par procent. Eftersom osäkerheten stiger över tiden, bör detta gälla också budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalen har beräknats på en bas av cirka 700 miljarder kronor med drygt 1,5 procent för år 1997, 2 procent för år 1998 och 2,5 procent för år 1999.

I en marginal bör dessutom reserveras utrymme för vissa saldoneutrala förändringar som av olika skäl inte bör synliggöras på budgeten.

Mot bakgrund av ovanstående har budgeteringsmarginalen beräknats för år 1997 till 15 000 miljoner kronor, för år 1998 till 18 000 miljoner kronor och för år 1999 till 22 000 miljoner kronor.

5 Uppföljning

Den förändrade budgetprocessen med ramar och utgiftstak ställer ökade krav på uppföljning, både under löpande budgetår och efter budgetårets slut. Den sistnämnda kommer i framtiden att presenteras i budgetpropositionen, men på grund av övergången från det brutna budgetåret till det kalenderårsbaserade sker redovisningen i år i denna proposition.

En årsredovisning för staten har för andra året publicerats av Riksrevisionsverket och kommenteras inledningsvis. Årsredovisningen, som fortfarande är under utveckling, är en teknisk sammanställning av revisionellt granskade årsredovisningar för myndigheterna samt bolag där staten har ett väsentligt inflytande.

I uppföljningen av budgetåret 1994/95 ingår också regeringens bedömningar och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser samt några observationer kring statsbudget, prognoser och utfall för detta budgetår. Vidare ges en översiktlig redovisning av skatteavvikelser. En grundligare bakgrundsbeskrivning och lägesredovisning av skatteavvikelser återfinns i bilaga 3.

I avsnitt 5.2 görs en uppföljning av utgiftsutvecklingen innevarande budgetår, med regeringens åtgärder för att möta överskridanden. Vidare presenteras en avstämning av tidigare beslutat saneringsprogram (avsnitt 5.3).

5.1 Uppföljning av budgetåret 1994/95

5.1.1 Årsredovisning för staten 1994/95

Inledning

Riksrevisionsverket (RRV) har upprättat en årsredovisning för staten avseende budgetåret 1994/95. Årsredovisningen omfattar dels balans- och resultaträkning samt finansieringsanalys för *den juridiska personen staten*, dels en sammanställning av *den statliga sektorns* tillgångar och skulder.

Den juridiska personen staten omfattar enligt RRV:s definition i huvudsak myndigheterna under regering och riksdag. I begreppet ingår även de allmänna försäkringskassorna samt de fonder som redovisas av myndigheter. Riksbanken och AP-fonden faller utanför begreppet. I andra sammanhang, exempelvis i Statistiska centralbyråns nationalräkenskaper (NR), definieras staten på delvis annat sätt.

I den statliga sektorn ingår myndigheterna samt Riksbanken, AP-fonden och bolag där staten har ett väsentligt inflytande. Väsentligt inflytande definieras här som en ägarandel uppgående till minst 20 procent. Med denna definition bortfaller stiftelser bildade av staten, vilka är självägande.

Det pågår ett löpande utvecklingsarbete beträffande årsredovisningens innehåll och de redovisningsprinciper som ligger till grund för redovisningen. Detta gäller bl.a. begreppsapparat, avgränsningsprinciper och

såväl redovisningsmässigt som textmässigt innehåll. Nämnas kan att Budgetlags-utredningen i sitt betänkande (SOU 1996:14) har föreslagit att årsredovisningen för staten, förutom balans- och resultaträkning samt finansierings-analys, skall innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

Ett viktigt syfte med årsredovisningen är att den skall utgöra ett underlag för uppföljning och analys av statens verksamhet sedd över tiden. Emellertid kommer det först på några års sikt att bli möjligt att presentera tidsserier över centrala nyckeltal och på annat sätt redogöra för statens ekonomiska utveckling i ett längre perspektiv. Årsredovisningen för staten lämnas nu för andra gången, vilket gör det möjligt att analysera vissa förändringar som skett i sammansättningen av de ingående posterna. Detta gäller emellertid inte finansieringsanalysen för staten, vilken framställts för första gången.

I årsredovisningen för staten lämnas en samlad bild av statens ställning och resultat. Begreppet nettoförmögenhet, dvs. statens samlade tillgångar minus dess skulder, bör i detta sammanhang tolkas med stor försiktighet. Statens skulder kan inte utan vidare kvittas mot tillgångarna, bl.a. beroende på att samtliga tillgångar inte är av finansiell natur och därför inte finns tillgängliga för att reducera statens skulder på kort sikt. Dessutom finns tillgångar av betydande värde som är avsedda att användas i viss verksamhet och som i praktiken inte heller finns tillgängliga för att reducera skulderna på längre sikt. Värderingen av statens tillgångar är dessutom i många fall betydligt mer osäker än värderingen av skulderna. Det gäller exempelvis tillgångar som inte har något alternativt användningsområde och som därför inte kan avyttras.

Årsredovisningen för staten visar att den juridiska personen statens nettoförmögenhet uppgick till minus 1 004 miljarder kronor per den 30 juni 1995. Detta innebär en minskning av nettoförmögenheten med 81 miljarder kronor jämfört med föregående budgetår. Förändringen motsvaras i princip av statsskuldens ökning samt den förstärkning av statens tillgångssida som invärderingen av bl.a. vägar och krigsmateriel medfört. Om invärderingen ej gjorts skulle nettoförmögenheten minskat med ytterligare ca 90 miljarder kronor, vilket innebär en minskning med ca 171 miljarder kronor i förhållande till föregående budgetår. Sammanfattningsvis bekräftar årsredovisningen för staten bilden av en svag statsfinansiell ställning.

Redovisningsprinciper

Årsredovisningen för staten bygger på uppgifter från de ingående myndigheternas och bolagens årsredovisningar eller i vissa fall delårsrapporter. Till skillnad från myndigheternas årsredovisningar avser bolagens årsredovisningar kalenderår och inte budgetår. Denna avvikelse har inte korrigerats i sammanställningen av den statliga sektorn. Problemet kommer emellertid att upphöra i och med statens övergång till kalenderårsbudget fr.o.m. räkenskapsåret 1997.

Eliminering av mellanhavanden inom och mellan de ingående organisationerna i den statliga sektorn har endast gjorts i viss utsträckning.

Redovisningen i staten skall följa bokföringsförordningen (1979:1212) och ske i enlighet med god redovisningssed. Detta innebär bl.a. att omsättningstillgångar och kortfristiga skulder värderas enligt lägsta respektive högsta värdets princip och att anläggningstillgångar värderas till historiska anskaffningsvärden med avdrag för ackumulerade avskrivningar enligt plan. I årsredovisningen för staten har vissa undantag från bokföringsförordningens generella regler gjorts. De mest väsentliga undantagen innebär att

- * uppbörd och transfereringar i huvudsak redovisas kassamässigt eftersom avräkningen mot statsbudgeten sker med betalningstillfället som grund,
- * värdet på järnvägsbanor saknas,
- * värdet på statens upparbetade skuld för kompletteringspensioner till statstjänstemän saknas.

Dessutom har vissa myndigheter inom Försvarsdepartementets ansvarsområde medgivits dispens från att invärdera anläggningstillgångar som anskaffats före budgetåret 1993/94.

För att bättre beakta förmögenhetsaspekterna i redovisningen har balansräkningen för staten i vissa fall kompletterats med s.k. omräknade värden. Det omräknade värdet för aktier och andelar definieras som bolagets eget kapital samt 70 procent av de obeskattade reserverna. När det gäller ej bokförda poster såsom järnvägsbanor och upparbetade kompletteringspensioner har beräknade värden angivits. Beträffande materiella anläggningstillgångar har tillgångarnas återanskaffningsvärde, minskat med ackumulerade avskrivningar enligt plan, redovisats.

Beträffande tillgångar med mycket svårbestämbara värden, exempelvis museisamlingar, bibliotek och nationalparker, sker ingen tillgångsredovisning hos myndigheterna. Värdet av sådana tillgångar saknas i årsredovisningen för staten.

Den juridiska personen staten

Den ekonomiska ställningen

För den juridiska personen staten har såväl tillgångar som skulder ökat i värde sedan föregående budgetår, men då skulderna har ökat mer än tillgångarna har nettoförmögenheten minskat i värde. Omsättningstillgångarnas värde har ökat med 38 miljarder kronor, vilket främst beror på att försvarets förråd av ammunition och annan krigsmateriel har invärderats i balansräkningen. Anläggningstillgångarna har ökat med 58 miljarder kronor, främst beroende på att statens vägar har invärderats.

På skuldsidan är det i huvudsak statsskuldens ökning som givit upphov till förändringarna jämfört med föregående budgetår. Statsskuldens ökning uppgår enligt redovisningen till 192 miljarder kronor, vilket innebär att statsskulden enligt den konsoliderade balansräkningen uppgick till 1 369 miljarder kronor per den 30 juni 1995. Detta belopp är 1,1 miljarder lägre än den av Riksgäldskontoret redovisade statsskulden, vilket beror på att Arbetslivsfondens innehav av statsskuldväxlar uppgående till 1,1 miljarder kronor har eliminerats.

Statens nettoförmögenhet har därmed minskat med 81 miljarder kronor jämfört med föregående budgetår och uppgick per den 30 juni 1995 till minus 1 004 miljarder kronor. Förändringen förklaras dels av årets underskott enligt den konsoliderade resultaträkningen, minus 189 miljarder kronor, dels av transaktioner som bokförts direkt mot balansräkningen utan att passera resultaträkningen. Exempel på sådana transaktioner är invärderingen av omsättnings- och anläggningstillgångar enligt vad som beskrivits ovan.

Som inledningsvis nämnts har vissa poster i balansräkningen omräknats för att bättre spegla aktuella förmögenhetsvärden. De omräknade värdena av såväl tillgångar som skulder är högre än motsvarande bokförda värden. Det omräknade värdet för tillgångarna är 731 miljarder kronor och för skulderna 1 613 miljarder kronor. Nettoförmögenheten i omräknade värden är därmed minus 882 miljarder kronor att jämföra med minus 1 004 miljarder kronor enligt bokföringen.

Utöver skuldposterna i balansräkningen har staten ansvarsförbindelser uppgående till 176 miljarder kronor bestående av utställda kreditgarantier samt den s.k. premiereserven för framtida pensioner uppgående till 3,9 miljarder kronor.

Tabell 5.1 Konsoliderad balansräkning för den juridiska personen staten
Miljarder kronor

	Bok- förda värden 940630	Bokförda värden 950630	Omräknade värden 950630
Tillgångar			
Omsättningstillgångar	83	121	125
Periodavgränsningsposter	26	42	41
Anläggningstillgångar	289	347	565
Summa	398	510	731
Skulder			
Kortfristiga skulder	46	39	39
Periodavgränsningsposter	85	90	90
Långfristiga skulder	1190	1385	1484
Summa	1321	1514	1613
Nettoförmögenhet	-923	-1004	-882
Summa skulder och eget kapital	398	510	731
Ansvarsförbindelser		176	

Det ekonomiska utfallet

Det ekonomiska utfallet av statens verksamhet budgetåret 1994/95 blev minus 189 miljarder kronor. Såväl intäkter som kostnader ökade i relation till föregående räkenskapsår, men då statens intäkter ökade mer än kostnaderna blev resultatet en förbättring jämfört med föregående år uppgående till 31 miljarder kronor. På inkomstsidan var det främst inkomstskatten som bidrog till ökningen under perioden, medan ökningarna på kostnadssidan bl.a. förklaras av ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt den nytillkomna avgiften till EG-budgeten. Andra kostnader, exempelvis avseende räntebidrag, minskade under perioden. Vad beträffar de finansiella kostnaderna för statsskulden ökade dessa med 28 miljarder kronor.

Tabell 5.2 Konsoliderad resultaträkning för den juridiska personen staten
Miljarder kronor

	Budgetåret 1994/95	Budgetåret 1993/94
Verksamhetens intäkter		
Skatter m.m.	545	465
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	38	54
Intäkter av bidrag	37	40
Summa	620	559
Verksamhetens kostnader		
Transfereringar och bidrag	541	531
Kostnader för personal ¹	63	–
Övriga driftkostnader	82	142
Avskrivningar	16	18
Summa	702	691
Verksamhetsutfall	-82	-132
Finansiella intäkter och kostnader		
Finansiella intäkter	71	60
Finansiella kostnader	178	148
Summa	-107	-88
Underskott	-189	-220

¹ Särredovisas första gången 1994/95

Det finansiella flödet

Finansieringsanalysen för staten har framställts för första gången och saknar därmed jämförelsevärden. Av analysen framgår att statens kassaflöde, dvs. summan av statens in- och utbetalningar, uppgick till minus 195 miljarder kronor under budgetåret 1994/95. Det negativa kassaflödet var till största delen hänförligt till statens finansiella verksamhet.

Den statliga sektorn

Den statliga sektorns samlade tillgångar uppgick år 1994 till 2 162 miljarder kronor, varav 510 miljarder kronor hänför sig till den juridiska personen staten. I relation till bruttonationalprodukten (BNP) för budgetåret 1994/95, som enligt RRV beräknats till 1 579 miljarder kronor, utgjorde de samlade tillgångarna 137 procent.

De samlade skulderna uppgick under motsvarande period till 2 495 miljarder kronor, dvs. 158 procent av BNP. Den största enskilda skuldposten var statsskulden som efter eliminering uppgick till 1 369 miljarder kronor (87 procent av BNP).

Differensen mellan tillgångar och skulder uppgår till minus 333 miljarder kronor, vilket innebär att den statliga sektorns samlade nettoförmögenhet var negativ vid utgången av år 1994. Nettoförmögenhetens värde minskade med 82 miljarder kronor jämfört med föregående år. Om man istället för bokförda värden betraktar omräknade värden framgår att den statliga sektorns samlade nettoförmögenhet beräknades uppgå till minus 341 miljarder kronor vid utgången av år 1994. Beloppet består av den juridiska personen statens omräknade nettoförmögenhet på minus 882 miljarder kronor samt AP-fondens kapital om 541 miljarder kronor.

Tabell 5.3 Sammanställning av den statliga sektorn
Miljarder kronor

År	Myndigheter		Statliga bolag		Statliga banker och finansinstitut		Riksbanken	
	1994/95	1993/94	1994	1993	1994	1993	1994	1993
Summa tillgångar	510	398	344	362	560	619	269	275
Summa skulder	1514	1321	246	274	527	593	204	192
Nettoförmögenhet/ Kapital	-1004	-923	98	88	33	26	65	83

År	AP-fonden		Eliminering		Totalt bokförda värden		Omräknade värden	
	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993
Summa tillgångar	544	548	-66	-58	2162	2144		
Summa skulder	3	14			2495	2395		
Nettoförmögenhet/ Kapital	541	534	-66	-58	-333	-251	-341	-228

5.1.2 Regeringens bedömningar och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket (RRV) och dess revisorer granskar och avger revisionsberättelser för myndigheter, stiftelser, bolag och andra organisationer. RRV har under 1995 medverkat i revision av cirka 400 organisationer, varav 260 myndigheter. Revisionen kan föranleda kritik av varierande grad. Den allvarligaste formen av kritik innebär att revisionsobjektet erhåller revisionsberättelse med invändning. Om en myndighet erhåller revisionsberättelse med invändning skall myndigheten till regeringen redovisa de åtgärder myndigheten avser att vidta med anledning av invändningen. I de fall revisionens iakttagelser är av sådan art att de bör komma myndighetens ledning och styrelse tillkänna avger RRV s.k. revisionsrapporter. Myndigheternas styrelser är ålagda att besluta om åtgärder med anledning av RRV:s revisionsrapporter. Granskningen år 1995 har resulterat i 15 revisionsberättelser med invändning, varav en berättelse avser ett aktiebolag och övriga avser myndigheter. Detta innebär en märkbar

förändring i förhållande till föregående budgetår då 31 revisionsberättelser med invändning avlämnades. De senaste tre årens utveckling med ökning av antalet invändningar har således brutits. Även antalet revisionsrapporter till de granskade organisationernas styrelser har minskat.

Regeringskansliets revisionskontor gör i princip motsvarande årliga revision av departementen inklusive utrikesförvaltningen, regeringskansliets förvaltningskontor, RRV samt Svenska institutet. Revisionskontorets granskning har inte föranlett någon invändning.

En utgångspunkt för regeringens beredning av revisionens iakttagelser är att ineffektiv användning och/eller bristfällig redovisning av statliga medel inte kan accepteras. Det primära ansvaret för att påtalade brister och missförhållanden åtgärdas ligger hos organisationernas ledning.

I det följande lämnas en redogörelse för vilka bedömningar regeringen gör med anledning av revisionens iakttagelser samt vilka åtgärder regeringen, inom ramen för sitt kontroll- och styrningsansvar, har vidtagit eller avser att vidta för att undanröja påtalade brister.

Åtgärder med anledning av brister av principiell natur

Frågor av generell karaktär

Det faktum att antalet revisionsberättelser med invändningar har halverats och antalet avlämnade rapporter till de granskade organisationernas styrelser har minskat med ett fyrtiotal i förhållande till föregående år tyder på att det har skett förbättringar inom det ekonomiadministrativa området. Många myndigheter har lagt ned ett omfattande arbete på att förbättra sina administrativa rutiner.

Brister kvarstår dock fortfarande och RRV har i sina revisionsrapporter riktat allvarlig kritik mot de granskade organisationerna. Flera av de rapporter som har avlämnats avseende budgetåret 1994/95 behandlar frågor som kan föras tillbaka på *bristande intern kontroll eller brister i ledningarnas förvaltning* inom granskade myndigheter och andra organisationer.

Mot bakgrund av de senaste årens omfattande delegering av ekonomiadministrativa befogenheter från statsmaktsnivå till myndighetsnivå anser regeringen att det är av största vikt att respektive myndighetsledning tar ansvar för styrning och uppföljning samt ser till att rutiner och organisatoriska förhållanden är så ordnade att god intern kontroll kan upprätthållas inom myndigheten. Som ett led i arbetet med att stärka de interna kontrollfunktionerna inom myndigheterna har regeringen genom förordning (1995:686) beslutat att större myndigheter skall inrätta intern revision från och med den 1 juli 1995. RRV har emellertid uppmärksammat regeringen på att samtliga berörda myndigheter ännu inte har efterlevt regeringens beslut. I sammanhanget nämns särskilt myndigheter inom högskoleområdet. Regeringen ser allvarligt på de av revisionen uppmärksamade bristerna

beträffande internkontrollen och kommer att påtala vikten av att intern revision etableras inom berörda myndigheter.

Det statsfinansiella läget inskräper vikten av att så kostnadseffektivt som möjligt tillvarata statens intressen. RRV har återigen framfört att det enligt verkets bedömning föreligger ett behov av *effektivare kontroll inom myndighetsområden som hanterar stora medelsflöden* avseende transfereringar och uppbörd. Med effektivare kontroll avses att det skall finnas rutiner som säkerställer att olika typer av bidrag och stöd endast utbetalas till dem som är berättigade till bidrag och då med rätt belopp. I sin rapport om fusk och systembrister i välfärdssystemen har RRV konstaterat betydande brister i detta avseende. I rapporten uppskattas omfattningen av fusk, överutnyttjande och systembrister i granskade system uppgå till mellan 5 och 7 miljarder kronor årligen (RRV dnr 1995:32).

Regeringen delar RRV:s bedömning att det föreligger ett behov av att förstärka kontrollrutinerna och kraven kring statlig bidrags- och stödverksamhet. Som framgått av kapitel 4 avser regeringen att avsätta särskilda medel för att stärka kontrollfunktionen i staten. Ramen uppgår till 100 miljoner kronor år 1997 för att därefter öka.

En förutsättning för att kontrollverksamheten i staten skall kunna fungera effektivt är att *ansvarsförhållandena* är tydliga i de fall flera myndigheter eller organisationer är engagerade i bidrags- eller stödverksamhet. RRV har uppmärksammat regeringen på att det i vissa fall föreligger oklarheter beträffande hos vilken part ansvaret ligger. Regeringen har för avsikt att i förekommande fall på ett tydligare sätt klargöra ansvarsförhållandena mellan berörda parter.

RRV har återigen fört fram att *små myndigheter* har svårt att prestera en tillförlitlig redovisning och upprätthålla godtagbar ekonomiadministrativ kompetens. I föregående års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150 bil. 1) nämndes bl.a. att RRV hade uppmärksammat att särskilt de mindre myndigheterna uppfattar regelverket om kapitalförsörjning som betungande i förhållande till den verksamhet som bedrivs. Regeringen har fr.o.m. den 1 juli 1995 infört bestämmelser i kapitalförsörjningsförordningen (1992:406) som bör innebära lättnader beträffande myndigheternas låneadministration. Även vid översyn av förordningar i övrigt kommer de små myndigheternas speciella förhållanden att beaktas.

RRV har även påtalat att vissa ekonomiadministrativa brister hos myndigheterna ibland beror på *otydliga eller felaktigt utformade regeringsbeslut* som vanligtvis rör undantag från gällande regelverk. För att komma tillrätta med dessa problem kommer särskilda utbildningsinsatser på det ekonomiadministrativa området att genomföras inom regeringskansliet med början innevarande år.

RRV har vidare påvisat problem förknippade med *avgiftsfinansierad verksamhet*. Bland annat föreligger vid blandfinansierad verksamhet en risk att anslagsfinansierad verksamhet subventioneras med avgifter eller vice versa. Vidare redovisar många myndigheter avgiftsfinansierad verksamhet under anslag på ett felaktigt sätt vilket bland annat försvårar uppföljningen av de av riksdagen fastlagda sparkraven på statlig konsumtion. Regeringen

har för avsikt att se över den avgiftsfinansierade verksamheten. En arbetsgrupp har bildats med representanter för Finansdepartementet och RRV med uppgift att överväga åtgärder för att komma tillrätta med bl.a. av revisionen identifierade brister.

Den 1 juli 1993 infördes ett generellt system för *räntebeläggning* av de medel som myndigheterna disponerar i den egna verksamheten. Räntekontomodellen skall i princip vara neutral, dvs. varken medföra positiva eller negativa finansiella effekter för myndigheterna som kollektiv. RRV har påtalat att många myndigheter redovisar stora belopp som *anslagssparande respektive utgående reservation* och att flertalet myndigheters likviditet är god. Många myndigheter redovisar därför betydligt större belopp som ränteintäkter än som räntekostnader. Regeringen kommer med anledning av de iakttagelser som gjorts att genomföra en översyn av räntekontomodellen. Regeringen avser att bättre ta tillvara de statsfinansiella aspekterna i räntekontomodellen.

RRV konstaterar att det är nödvändigt med en anpassning av *resultatstyrningen* till de särskilda förhållanden som råder vid respektive myndighet. Den anpassning verket anser vara nödvändig avser t.ex. målformuleringar, återrapporteringskrav eller rapporteringens periodicitet för vissa små myndigheter. Regeringen har under hösten 1995 påbörjat en översyn av förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning och en ny förordning beräknas träda i kraft den 1 januari 1997. RRV:s iakttagelser kommer att beaktas i detta arbete. Den nya förordningen kommer att avspegla ett synsätt som innebär att anpassningar kan göras till de särskilda förhållanden som råder vid olika myndigheter.

I likhet med föregående år har RRV tagit upp frågor kring *styrningen av statlig verksamhet som bedrivs i annan form än myndighetsform*. I regeringskansliet pågår inom ramen för en interdepartemental arbetsgrupp ett arbete som syftar till att åstadkomma en mer samordnad och effektiv ägarförvaltning av de statliga bolagen. Ett led i detta arbete har redovisats i propositionen Aktiv förvaltning av statens företagsägande (prop. 1995/96:141). Förutsättningarna för att utveckla en mer aktiv statlig ägarroll kommer att studeras vidare. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga senast under det kommande året.

Till följd av Sveriges medlemskap i EU har betydande insatser gjorts vid berörda myndigheter för att *implementera administrationen av medel från EG:s budget*. RRV pekar i sin rapport på att det i flera avseenden finns svårigheter att upprätthålla en tillfredsställande standard på den interna kontrollen vid ett flertal av de berörda myndigheterna.

Till en del torde de brister RRV uppmärksammat kunna hänföras till bristande erfarenhet av EG:s regel- och kontrollsystem, men också av bristande medvetenhet om vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att hantera de risker som dessa medelsflöden utsätts för i form av fusk, fel och misstag. Den av regeringen nyligen inrättade delegationen för samverkan mellan berörda myndigheter och departement för nationella åtgärder för att bättre bekämpa bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering och användning av EU-relaterade medel, bör till en del kunna överbrygga detta.

För att försäkra sig om att EG:s medel används korrekt är det väsentligt att ansvariga myndigheter kan kontrollera att villkoren för bidragen eller betalningarna är uppfyllda, bland annat genom kontroller på plats hos slutmottagaren. Branschsaneringsutredningen (dir. 1995:142) undersöker bl.a. möjligheterna att införa kontroller för att säkerställa att bidrag inte felaktigt ges till företag på grund av att myndigheter saknar kännedom om misskötsamhet, olagligt beteende eller liknande förhållanden. Utredningen skall redovisa sitt arbete senast i april 1997. Inom Finansdepartementet övervägs för närvarande en lagreglerad rätt för RRV att, i likhet med EU:s revisionsrätt liksom RRV:s motsvarighet i Finland, utföra granskning hos slutmottagare eller motsvarande för att därigenom kunna verifiera att EU:s medel administrerats och använts korrekt och säkert i Sverige.

Vissa frågor inom några departementsområden

Inom *Justitiedepartementets* verksamhetsområde har RRV liksom tidigare uppmärksammat regeringen på att bristen på helhetssyn inom rättsväsendet medför risk för ineffektiv styrning och bristfälligt resursutnyttjande. Regeringen tillsatte i mars förra året en särskild utredare som skulle utreda frågor om en samlad resultatredovisning för det kriminalpolitiska området. Uppdraget redovisades i januari 1996 och en försöksverksamhet med en samlad resultatredovisning för rättsväsendet kommer att genomföras (Rättsväsendets resultat – så kan det redovisas, SOU 1995:136). En samlad resultatredovisning bör ge bättre förutsättningar för effektivt resursutnyttjande och effektiv styrning av rättsväsendet.

Vidare har RRV ånyo uppmärksammat regeringen på betydelsen av en samlad syn på informationsförsörjningen inom rättsväsendet. Den s.k. RI-utredningen (Ju 1994:09) föreslår i betänkandet IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet att en ny myndighet skall inrättas med uppgift att svara för den övergripande samordningen av rättsväsendets informationsförsörjning (SOU 1995:32). Enligt regeringens uppfattning bör emellertid en sådan samordning kunna organiseras av berörda myndigheter inom ramen för deras ordinarie verksamhet. De berörda myndigheterna inom rättsväsendet har därför fått i uppdrag att lämna förslag till en strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning. Uppdraget skall redovisas senast den 2 september 1996. Regeringen kommer därefter att ta ställning till och fastställa i vilken utsträckning den föreslagna strategin skall läggas till grund för den fortsatta samordningen. Regeringen kommer då också att fastställa mål för den fortsatta verksamheten.

Av principiellt intresse är RRV:s iakttagelser om entledigande av personal i samband med sammanslagningen den 1 juli 1995 av myndigheterna SIDA, BITS, SAREC, Swedecorp och Styrelsen för u-landsutbildning inom *Utrikesdepartementets* verksamhetsområde. RRV är kritisk till utformningen av de avgångsvederlag eller retroaktiva löner som utbetalats i samband med entledigande. Regeringen anser att frågan är av stor principiell vikt. Med anledning av RRV:s iakttagelser har en diskussion

inletts mellan regeringskansliet, Arbetsgivarverket och RRV. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

RRV har vidare granskat Exportkreditnämndens långfristiga garanti-givning och därvid haft synpunkter på bl.a. riskspridningen och på hur samhällsintresset beaktas. Dessa frågor är under beredning inom regeringskansliet.

RRV har lämnat revisionsberättelse med invändning avseende två myndigheter inom *Försvarsdepartementets* verksamhetsområde (Försvarsmakten och Fortifikationsverket, se nedan). Föregående budgetår lämnades invändning för sju myndigheter. Den positiva utvecklingen kan hänföras till att myndigheterna generellt har ökat sin ekonomiadministrativa kompetens samt att de omfattande omstruktureringar som berörde flera myndigheter inom området nu är genomförda. Fortfarande konstateras dock ett behov av att ytterligare förbättra styrning, kontroll och redovisningssystem för vissa myndigheter.

Beträffande Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB) har RRV uppmärksammat regeringen på att ÖCB:s medel avseende beredskapslager har ökat under de senaste åren till följd av utförsäljningar som inte inneburit motsvarande återinvesteringar. Regeringen avser därför att snarast fatta beslut om att 350 miljoner kronor skall inlevereras till statskassan.

RRV har funnit att generella brister och systemfel hindrar effektiviteten i vissa bidragssystem inom *Socialdepartementets* verksamhetsområde. Vidare bör enligt RRV statens kontrollmöjligheter förbättras. RRV anser också att kraven bör skärpas på resultatstyrning och tillsyn över hur gällande regler tillämpas och utvecklas.

Socialdepartementet bedriver i samverkan med Riksförsäkringsverket ett omfattande arbete för att komma till rätta med problemen. Regeringen har nyligen lagt fram ett förslag till riksdagen om regelförändringar vad gäller bostadsbidrag innefattande åtgärder för ökad kostnads kontroll och minskade utgifter (prop. 1995/96:186 Nya regler för bostadsbidrag). Vidare avser regeringen att under våren lämna en proposition till riksdagen om ändring av reglerna för samhällsstöd till barn vars föräldrar inte bor tillsammans. Regeländringarna syftar till att uppnå bättre fungerande bidragssystem jämte kostnadsminskningar.

Mot bakgrund av ett uppdrag till RRV som redovisats i tre särskilda rapporter (RRV 1995:32, RRV 1995:33 och RRV 1995:34) bedrivs utöver de ovan redovisade systemförändringarna ett arbete med att ta fram åtgärder för att komma till rätta med fusk och överutnyttjande inom förmånssystemen. I detta sammanhang kan framhållas att det för närvarande pågår en översyn av registerlagregleringen i enlighet med vad som anfördes i regeringens proposition 1995/96:128 om bl.a. vissa registerfrågor inom socialförsäkringsadministrationen. Avsikten är bl.a. att bättre ta tillvara ADB-tekniken för kontroll- och uppföljningsändamål. Härvid är dock avvägningen mellan rättssäkerhet, administrativ effektivitet och skydd för den personliga integriteten av stor betydelse.

Frågan rörande skärpta krav på resultatstyrningen och tillsynen över regel tillämpningen har studerats i samverkan mellan Socialdepartementet,

Riksförsäkringsverket och RRV. Arbetet har delvis skett mot bakgrund av att RRV lämnade revisionsberättelse med invändning avseende Riksförsäkringsverkets årsredovisning för budgetåret 1993/94. Innehållet i årsredovisningen för budgetåret 1994/95 utgör emellertid ett betydligt bättre underlag för styrning av socialförsäkringsadministrationens verksamhet än tidigare årsredovisningar. Utvecklingsarbetet fortsätter alltså. I sammanhanget kan noteras att den pågående utredningen om socialförsäkringsadministrationens organisation kommer att redovisa sitt uppdrag under april månad 1996.

Beträffande *Finansdepartementets* verksamhetsområde har RRV uppmärksammat regeringen på behovet av åtgärder för förstärkt riskkontroll inom Riksgäldskontorets verksamhetsområde. Enligt RRV är det framför allt angeläget att riskkontrollen förstärks inom avdelningen utlandsmarknad, delvis till följd av den omfattande volymtillväxten i avdelningens derivatportfölj under senare år. Regeringen anser det vara av hög prioritet att Riksgäldskontoret vidtar åtgärder som säkerställer god intern kontroll inom hela Riksgäldskontorets verksamhetsområde. Som ett led i detta arbete har en omorganisation av Riksgäldskontoret genomförts. Dessutom implementeras för närvarande ett nytt finansadministrativt system. Regeringen kommer fortlöpande bevaka att även andra åtgärder vidtas som leder till skärpt riskkontroll.

RRV har vidare föreslagit att Riksskatteverkets ansvar för samordningen mellan skatteförvaltningen och exekutionsväsendet skall anges i instruktionerna för dessa förvaltningar. För att indrivningsarbetet skall kunna bedrivas effektivt är det av stor vikt att kronofogdemyndigheterna och skattemyndigheterna samverkar på ett rationellt sätt. Skattebetalningsutredningen (dir. 1993:22) kommer inom kort att lägga fram ett förslag om införande av ett system med så kallade skattekonton. Om förslaget genomförs kommer bl.a. kravet på återrapportering till skattemyndigheterna under indrivningsarbetet att förändras. Enligt regeringens mening bör frågan om en närmare reglering av samordningen mellan skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna övervägas i samband med utredningens förslag.

Inom *Arbetsmarknadsdepartementets* verksamhetsområde har RRV på flera punkter uppmärksammat att det finns brister i Arbetsmarknadsverkets (AMV) interna styrning, kontroll och uppföljningsverksamhet. Anslagsposten 1 under anslaget A 2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder får användas för bl.a. tillfälliga personalförstärkningar. Under budgetåret 1994/95 fick högst 395 miljoner kronor användas för detta ändamål. Mot bakgrund av överskridande på berörd anslagspost (se nedan) omfördes efter räkenskapsårets utgång utgifter för 55 miljoner kronor till anslaget A 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader med motiveringen att det i första hand är förvaltningsanslaget som skall belastas med personalkostnader. Effekten av förfarandet blev att det redovisade överutnyttjandet av anslagsposten 1 under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder blev lägre än det annars skulle ha blivit. Denna redovisningsprincip tillämpades dock inte i föregående årsredovisning.

RRV ifrågasätter förfaringsättet men förutsätter att principen skall tillämpas framöver.

Regeringen anser att det inträffade ytterligare förstärker bilden av att uppföljningen och den interna styrningen inte fungerar tillfredsställande inom AMV. Avsikten med personalförstärkningsramen är att, under vissa förutsättningar, möjliggöra en personalstyrka vid arbetsförmedlingen utöver vad förvaltningsanslaget medger. Någon generell utbytbarhet mellan medlen för tillfälliga personalförstärkningar och medlen på förvaltningsanslaget finns inte. Det är inte acceptabelt att med hjälp av redovisningsteknik undvika överskridanden av ett anslag eller en anslagspost. Regeringen förutsätter att AMV framdeles i redovisningen särskiljer medlen från de två anslagen på ett korrekt och konsekvent sätt.

Vad gäller tillsynen av arbetslöshetskassorna konstaterar RRV att allt färre ärenden granskats under de senaste tre åren. Regeringen har uppmärksammat riksdagen på de bristande resurserna inom tillsynsverksamheten och AMV har för innevarande budgetår tilldelats ytterligare medel för tillsynsverksamheten. Regeringen avser att följa upp hur dessa medel utnyttjas.

RRV förordar en samordning inom internrevisionsfunktionen vid AMV. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har lämnat ett förslag till regeringen om en centralisering av internrevisionsfunktionen. Regeringen kommer att ta ställning till detta förslag i samband med översynen av AMV:s framtida organisation.

Beträffande internkontrollen i bidragshanteringen har RRV särskilt uppmärksammat säkerheten i bidragshandling av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som finansieras genom nedsättning av arbetsgivares sociala avgifter. Det handlar främst om utbildningsvikariat. RRV har på regeringens uppdrag lämnat förslag till åtgärder för att få till stånd effektiv kontroll och rättvisande ekonomisk redovisning samt förbättrad uppföljning inom området. Regeringen ser för närvarande över samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder och kommer att ta ställning till förslaget i detta sammanhang.

Arbetet inom AMV med att förbättra styrning, uppföljning och kontroll kommer kontinuerligt att bevakas från regeringens sida bl.a. inom ramen för en arbetsgrupp med representanter för AMS och Arbetsmarknadsdepartementet.

RRV har tidigare påtalat att myndigheter inom vissa verksamhetsområden har bildat stiftelser och köpt bolag utan regeringens tillstånd. Med anledning av riksdagens ställningstagande när det gäller former för statlig verksamhet har regeringen den 29 februari 1996 beslutat att samtliga statliga universitet och högskolor inom *Utbildningsdepartementets* verksamhetsområde skall ompröva sina nuvarande engagemang i bolag, stiftelser och andra associationer samt pröva huruvida eventuella ansökningar om nya engagemang skall vidhållas. Ett liknande beslut har fattats inom Civildepartementets verksamhetsområde beträffande länsstyrelserna.

Vid RRV:s granskning av lärares arbetstid och övertimmar har framkommit att schablonmässiga beräkningsgrunder använts och att beräkningar

på icke avtalsenliga grunder har förekommit, vilket medfört att övertidsersättning har utbetalats med felaktiga belopp. Vidare har RRV granskat lärares bisysslor och avlämnat en rapport. Regeringen har under året tillsatt en utredning som har till uppgift att utreda tjänsteorganisationen för lärare vid statliga universitet och högskolor (dir. 1996:3) som bl.a. skall behandla dessa frågor. Utbildningsdepartementet har också i skrivelser till högskolorna redogjort för gällande bestämmelser samt rektorernas ansvar.

Många myndigheter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde har problem med att upprätthålla en jämn och hög nivå på kontrollen av de statliga medlen. Regeringen har fr.o.m. budgetåret 1994/95 ålagt universitet och högskolor att inrätta intern revision. RRV har funnit att flera högskolor inte har vidtagit några åtgärder för att efterkomma bestämmelserna. Vid några högskolor har åtgärder vidtagits men verksamheten har ännu inte kommit igång. Regeringen ser mycket allvarligt på att högskolorna inte har följt kravet på inrättande av internrevision. De högskolor som inte har följt kravet skall enligt ett särskilt regeringsbeslut inkomma med en redovisning av att internrevision inrättats och att en fastlagd revisionsplan finns. Om detta inte kan uppvisas senast den 14 juni 1996 avser regeringen att aktualisera frågan om styrelsernas sammansättning.

Högskolornas årsredovisningar har på grund av vissa brister inte kunnat tjäna som ett fullgott underlag för regeringens styrning. I samband med Högskoleverkets arbete med att ta in information från högskolorna utifrån de krav som har formulerats i regleringsbrev, högskoleförordningen (1993:100) samt förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor har det vidare – på grund av den bristande enhetligheten i efterlevnaden av föreskrifterna – visat sig vara svårt att göra de sammanställningar som krävs.

Regeringen har uppmärksammat behovet av att ytterligare öka insatserna för att tillse att högskolornas redovisning håller hög kvalitet och är jämförbar mellan högskolorna.

Regeringen har med anledning av detta den 8 februari 1996 beslutat att ge RRV och Högskoleverket ett gemensamt uppdrag att utarbeta kompletterande föreskrifter och råd avseende den ekonomiska redovisningen för universitet och högskolor. I de fall det av projektet framgår att det för uppföljning och styrning på nationell nivå är väsentligt att redovisningen görs på ett likformigt sätt vid samtliga högskolor, skall RRV efter samråd med Högskoleverket utfärda kompletterande föreskrifter senast den 30 augusti 1996 att gälla fr.o.m kalenderåret 1997. I övrigt skall råd publiceras i lämplig form.

RRV har granskat fördelning och uppföljning av utbetalade forskningsmedel vid Forskningsrådsnämnden (FRN), Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR), Medicinska forskningsrådet (MFR), Naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR), Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR), Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR) samt Teknikvetenskapliga forskningsrådet (TFR). Syftet med granskningen har varit att bedöma forskningsrådets rutiner samt få en uppfattning om hur

vanligt det är att forskningsrådets ledamöter och suppleanter erhåller forskningsbidrag från de råd i vilka de medverkar. Samtliga forskningsråd utom FRN har erhållit revisionsrapport över iakttagna brister. Det område där flest svagheter har identifierats är uppföljning av forskningsprojekt. Även rutiner för hantering av jävsfrågor brister.

Mot bakgrund av RRV:s iakttagelser samt de redogörelser myndigheterna har lämnat med anledning av granskningsresultaten har regeringen den 14 mars 1996 fattat beslut om att forskningsråden och i tillämpliga delar även Forskningsrådsnämnden skall ansvara för att en ekonomisk uppföljning, utifrån gemensamma grundprinciper, görs av de medel som betalas ut av forskningsråden till universitet och högskolor samt senast den 14 juni 1996 inkomma till regeringen med en redogörelse för grundprinciperna. Uppföljning skall göras årligen av samtliga avslutade projekt samt av ett urval av de pågående projekten. RRV skall följa upp vidtagna åtgärder.

Samtliga forskningsråd har redovisat att de har infört jävsregler. Regeringen har givit RRV i uppdrag att verifiera de åtgärder som forskningsråden vidtagit.

När det gäller *Jordbruksdepartementet* verksamhetsområde har RRV vid granskning av Statens jordbruksverks (SJV) verksamhet påtalat allvarliga brister inom områdena organisation, intern kontroll och ADB-system. Regeringen är medveten om att de arbetsuppgifter SJV blev ålagda i samband med inträdet i EU utfördes under hård tidspress och med knappa resurser. Regeringen anser dock att bristerna är av den karaktären att de måste åtgärdas skyndsamt. Detta inskräps av de krav som ställs på Jordbruksverket såsom utbetalningsställe för jordbruksfonden. Enligt EG-kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 måste ett utbetalningsställe vara ackrediterat för att få hantera betalningar till och från EG:s jordbruksfonds garantisektion och för att ackreditering skall beviljas måste verket uppfylla ett antal krav som ställs på redovisnings- och förvaltningsrutinerna. Mot bakgrund av RRV:s iakttagelser beviljade regeringen den 12 oktober 1995 SJV endast tillfällig ackreditering samt gav SJV i uppdrag att åtgärda bristerna senast den 31 januari respektive den 1 april 1996. Vidare har regeringen uppdragit åt RRV att senast den 10 maj 1996 verifiera i vad mån de åtgärder SJV vidtagit överensstämmer med de villkor som gäller för ackreditering.

Inom *Kulturdepartementets* verksamhetsområde konstaterar RRV i likhet med föregående år brister i resultatredovisningen, den interna styrningen och uppföljningen. RRV har lämnat rapport till styrelserna för sex myndigheter för brister inom nämnda områden. För att komma tillrätta med bristerna har departementet anordnat särskilda seminarier om årsredovisningarna. Seminarierna ingår i den kontinuerliga dialogen mellan departementet och myndigheterna. Vidare har samtal förts med varje myndighet om årsredovisningens utformning.

Några stiftelser m.fl. organ inom departementets område har för första gången lämnat resultatredovisningar. Då institutionerna inte har haft tillgång till de utbildningar som anordnats av RRV för myndigheterna är

årsredovisningarna något bristfälliga och bör förbättras. Av denna anledning har departementet anordnat ett särskilt seminarium för dessa institutioner och det finns även planer på att anordna särskilda utbildningar för dem.

Regeringen anser att rapporteringen av resultat inom *Miljödepartementets* verksamhetsområde bör utvecklas ytterligare. I flera fall föreligger problem med att beskriva och mäta verksamheten i kvantitativa termer samt att redovisa effekter av utförd verksamhet. Regeringen poängterar vikten av att det påbörjade arbetet med resultatstyrning fortsätter och vidareutvecklas. En viktig del i detta arbete är att ta fram uppföljningsbara och tydliga verksamhetsmål. Ett exempel på sådant utvecklingsarbete är samarbetet mellan Naturvårdsverket, Miljödepartementet och Finansdepartementet i syfte att vidareutveckla verksamhetsmålen inför 1997 års regleringsbrev.

Åtgärder med anledning av revisionsberättelser med invändning

Invändningar med anledning av att resultatredovisning saknas eller är bristfällig

För räkenskapsåret 1993/94 lämnade RRV totalt nio skäl för invändningen i revisionsberättelsen avseende *Försvarsmakten*. Försvarsmakten har under den granskade perioden genomfört ett åtgärdsprogram, vilket har medfört högre informationskvalitet i årsredovisningen för budgetåret 1994/95. Antalet skäl för invändningen har därmed minskat väsentligt.

RRV har lämnat invändning i revisionsberättelsen mot den av Försvarsmakten inlämnade resultatredovisningen med hänvisning till att den inte uppfyller väsentliga krav enligt förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Den avgörande anledningen till detta är att den ekonomiska redovisningen inte ger en rättvisande bild av programmets kostnader, bl.a. genom att utgifter för krigsmateriel inte periodiserats genom årliga avskrivningar. Vidare anger RRV att det av redovisningen inte framgår hur använda medel under året bidragit till förbandens uppnådda krigsduglighetsvärde. RRV bedömer att det krävs ett utvecklingsarbete över flera år innan en rättvisande bild kan redovisas av ett krigsförbands verkliga kostnader.

Ett sådant utvecklingsarbete pågår inom Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. I detta arbete ingår bl.a. att invärdera befintlig krigsmateriel och periodisera utgifterna för all krigsmateriel samt att åstadkomma en tydligare koppling mellan resurser, prestationer och uppsatta mål. Resultatet av genomfört utvecklingsarbete kommer att redovisas i nästkommande årsredovisning.

RRV har även lämnat invändning mot *Fortifikationsverkets* (FortV) årsredovisning när det gäller resultatredovisningen, som enligt RRV inte uppfyller de krav som ställs. Bl.a. saknas redovisning av väsentliga slutprestationer, volymer, totala intäkter och kostnader samt hur dessa utvecklats över tiden.

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 godkänt inriktningen i ett av FortV inlämnat förslag till mätmetoder och resultatmått. I den första delårsrapporten för budgetåret 1995/96 har FortV tagit ett första steg mot att redovisa verksamheten enligt denna struktur. Under återstoden av budgetåret kommer ambitionsnivån att höjas i takt med informationssystemets utveckling. Regeringen bedömer att de vidtagna åtgärderna torde medföra betydande förbättringar inom området. Regeringen avser dock att noggrant följa utvecklingen och efterhand ytterligare precisera sina krav i detta avseende om erfarenheterna visar på ett sådant behov.

RRV har i sin revisionsberättelse avseende *Arbetslivsfonden* bedömt att resultatredovisningen inte uppfyller väsentliga krav och därför inte ger en rättvisande bild av verksamheten under räkenskapsåret 1994/95. Förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning kom i vissa delar formellt att gälla för Arbetslivsfonden först genom ett särskilt regeringsbeslut den 11 maj 1995. Eftersom Arbetslivsfondens verksamhet – liksom dess administration – upphörde den 1 juli 1995

(prop. 1992/93:100. bil. 11, bet. 1992/93:AU12, rskr. 1992/93:203) blev möjligheterna för fonden att fullt ut efterkomma kraven i det särskilda regeringsbeslutet begränsade.

Regeringen har genom beslut i december 1995 uppdragit åt Arbetslivsinstitutet att, mot bakgrund av genomförda uppföljningar och utvärderingar m.m. avseende Arbetslivsfondens verksamhet, analysera och sammanfatta de resultat och effekter som fondens insatser har givit upphov till. Uppdraget skall slutredovisas senast vid årsskiftet 1996/97. Regeringen avser att därefter återkomma till riksdagen i denna fråga. Regeringen kommer vidare att tillvarata erfarenheterna från Arbetslivsfondens system med s.k. kunskapscheckar vad beträffar kontrollen av utbetalningar från Europeiska socialfonden.

Invändningar med anledning av allvarliga brister i förvaltning eller redovisning

RRV har lämnat invändning i revisionsberättelsen över *Vägverkets* årsredovisning avseende 1994. Enligt RRV finns brister avseende den interna kontrollen samt efterlevnaden av gällande regelverk. Enligt verkets mening finns dessutom behov av ytterligare affärsjuridisk kompetens. RRV har även påtalat risker för att statens ekonomiska intressen inte tillgodosätts på ett tillfredsställande sätt samt att upphandling skett utan konkurrens. Vägverket har till regeringen redovisat vilka åtgärder som vidtagits med anledning av RRV:s kritik. Regeringen bedömer att de vidtagna åtgärderna är relevanta. Regeringen avser emellertid att följa upp att vidtagna åtgärder har haft avsedd effekt, bl.a. inom ramen för den löpande mål- och resultatdialogen med myndigheten. Såvitt avser Vägverkets årsredovisning för år 1995 har RRV avgivit en revisionsberättelse utan invändning.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) fick invändning i revisionsberättelsen avseende ledningens förvaltning. RRV konstaterade brister i NUTEK:s beredning av beslut, huvudsakligen rörande dokumentation av beslutsunderlag. NUTEK har informerat regeringen och RRV om de åtgärder verket har vidtagit eller ämnar vidta för att skapa en ändamålsenlig struktur för beredning, kontroll och uppföljning av beslut. Ett led i detta arbete är den internrevisionsfunktion som har inrättats vid NUTEK.

Regeringens bedömning är att de åtgärder som hittills vidtagits och de som planeras torde medföra att förhållandena avsevärt förbättras. Regeringen avser dock att följa upp att effekterna av vidtagna åtgärder samt det fortsatta förbättringsarbetet på NUTEK medför att såväl kontrollstrukturen som dess tillämpning anpassas till de krav som kan ställas på verksamheten. En dialog med NUTEK har därför inletts.

RRV har lämnat invändning mot att *Fortifikationsverket* (FortV) inte har finansierat investeringar i anläggningstillgångar uppgående till drygt 500 miljoner kronor med lån i Riksgäldskontoret. FortV har därigenom inte uppfyllt kraven i kapitalförsörjningsförordningen (1992:406). FortV har i en skrivelse framfört att de ansett att de är undantagna från kapitalförsörjningsförordningen i detta avseende och hemställt om regeringens ställningstagande. Av regleringsbrev för budgetåren 1994/95 och 1995/96 framgår dock att FortV inte har varit undantaget från skyldigheten att finansiera sina investeringar i anläggningstillgångar genom att uppta lån i Riksgäldskontoret.

Efter avslutat budgetår har FortV upptagit lån för vissa av de ovan nämnda investeringarna. Regeringen förutsätter att FortV fortsättningsvis kommer att uppfylla kapitalförsörjningens krav avseende lånefinansiering av anläggningstillgångar.

För *Karolinska institutet* har RRV lämnat invändning med anledning av brister i den ekonomiska administrativa styrningen och kontrollen, vilka väsentligen påverkat tillförlitligheten i underlaget till årsredovisningen. RRV har p.g.a. dessa brister inte kunnat bedöma om årsredovisningen i allt väsentligt varit rättvisande. Karolinska institutet har i en skrivelse givit RRV rätt i dess kritik samt anmält att institutet har vidtagit åtgärder för att förändra rutiner och anvisningar m.m.

Mot bakgrund av att institutet arbetar för att komma tillrätta med bristerna har regeringen givit RRV i uppdrag att under budgetåret 1995/96 göra fördjupade granskningar av Karolinska institutet, vilka skall avrapporteras till regeringen senast den 31 oktober 1996. Regeringen avser att på grundval av de fortsatta granskningarna ta ställning till om institutets problem kan lösas inom myndigheten eller om det behövs extern medverkan.

Beträffande *Högskolan i Gävle/Sandviken* har RRV avgivit revisionsberättelse med invändning p.g.a. att högskolestyrelsen beslutat om arvode till rektor för ett särskilt uppdrag avseende högskolans FoU-verksamhet. Det extra arvodet motiverades av att uppdraget skulle medföra merarbete för rektor. Det är emellertid endast regeringen som kan besluta om ersättning till rektor vid en högskola.

Regeringen har påtalat för högskolan att styrelsen inte haft behörighet att besluta om ersättningen. Eventuella framtida överträdelser av detta slag kommer att medföra att regeringen tar upp bl.a. frågan om återbetalning av felaktigt utbetalad ersättning.

Sameskolstyrelsen har erhållit revisionsberättelse med invändning beroende på att årsredovisningen saknat anslagsredovisning. Sameskolstyrelsen har i en skrivelse med anledning av RRV:s granskning redogjort för att de interna rutinerna skall förbättras och att årsredovisningen skall vara komplett och korrekt när den inlämnas framdeles. Sameskolstyrelsen har på regeringens uppdrag kompletterat årsredovisningen i vissa avseenden.

Kammarkollegiet har erhållit revisionsberättelse med invändning. För invändningen finns två skäl dels att avräkning mot statsbudgeten har gjorts i strid mot gällande regelverk varför anslagsredovisning samt resultat- och balansräkning inte är rättvisande, dels att den interna kontrollen har väsentliga brister.

Kammarkollegiet inrättade den 1 januari 1996 en central controllerfunktion och myndigheten fortsätter i övrigt att stärka ekonomifunktionen genom ett ökat ADB-stöd. Regeringen bedömer för närvarande att dessa åtgärder är tillfredsställande. Regeringen avser dock att, bl.a. inom ramen för den löpande mål- och resultatdialogen, närmare följa resultatet av de ekonomiadministrativa insatserna.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har erhållit revisionsberättelse med invändning. Datorer, annan utrustning och förbättringsutgifter på annans fastighet till ett sammanlagt värde av 4,3 miljoner kronor har inte klassificerats och bokförts som anläggningstillgång. Detta står i strid med bokföringsförordningen (1979:1212). Som en konsekvens av förfarandet har aktuella investeringar i anläggningstillgångar inte finansierats via lån i Riksgäldskontoret, vilket strider mot kapitalförsörjningsförordningen (1992:406).

Länsstyrelsen har med anledning av invändningen i revisionsberättelsen aktiverat dessa tillgångar, varefter lån upptagits i Riksgäldskontoret. Civildepartementet har i särskild skrivelse inför länsstyrelsernas arbete med anslagsframställningarna för år 1997 lyft fram skyldigheten att följa kapitalförsörjningsförordningen. Regeringen förutsätter att Länsstyrelsen i Gävleborgs län även fortsättningsvis följer såväl kapitalförsörjningsförordningen som bokföringsförordningen.

Folkens museum – etnografiska har erhållit revisionsberättelse med invändning med hänvisning till att årsredovisningen inte motsvarar de krav som ställs. RRV anser att hela ekonomifunktionen bör ses över då årsredovisningen har stora brister. Museet har påbörjat en omorganisation och arbetar med att förbättra de administrativa rutinerna. Samråd sker mellan Kulturdepartementet och museet i syfte att snabbt få en lösning på problemen.

Beträffande *Statens biografbyrå* har RRV avgivit en revisionsberättelse med invändning med anledning av att myndighetens styrelse inte fattat beslut om årsredovisningen. Biografbyråns styrelse har därefter den 24

november 1995 fattat beslut om att fastställa årsredovisningen. Regeringen förutsätter att förfarandet inte kommer att upprepas.

Nämnden för utställningar av nutida svensk konst i utlandet har erhållit revisionsberättelse med invändning eftersom årsredovisningen lämnades in för sent. Regeringen utgår från att fastställda tidpunkter respekteras framgent då för sent inlämnade årsredovisningar negativt påverkar förutsättningarna för regeringen att på ett tillfredsställande sätt bedöma och avrapportera verksamheten till riksdagen.

Invändning avseende hantering av anslag i strid med riksdagens eller regeringens beslut

RRV har lämnat invändning i revisionsberättelsen över *Arbetsmarknadsverkets* (AMV) årsredovisning med anledning av ett anslagsöverskridande och ett överskridande av en anslagspost. Dels har anslagsposten 1 under reservationsanslaget A 2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder överskridits med drygt 280 miljoner kronor, dels har reservationsanslaget B 5. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade utnyttjats utöver tilldelade medel med knappt 200 miljoner kronor. Överskridandet under anslaget A 2. härrör från anslagspost 1 som överutnyttjats med knappt 210 miljoner kronor. Överskridandet skulle dessutom, såvitt RRV kan bedöma, ha blivit sammanlagt omkring 100 miljoner kronor större om periodiceringen av utgifter och anslagsavräkning varit riktig. RRV anser att överskridandena och felperiodiceringarna visar på brister i AMV:s interna styrning och uppföljning. RRV menar vidare att anslagen bör förses med någon form av bemyndiganderamar.

Regeringen ser mycket allvarligt på det inträffade och delar RRV:s bedömning att det finns brister i AMV:s interna styrning och uppföljning. Regeringen anser att den flexibilitet mellan budgetår som RRV efterlyser kan tillgodoses genom förändringar i anslagsstrukturen.

Riksdagen har i samband med proposition 1995/96:61 Anställning med lönebidrag (bet. 1995/96:AU4, rskr. 1995/96:61) fattat beslut om att överskridandet på anslaget B 5 skall finansieras med de medel som tilldelats under innevarande budgetår på anslaget. Överskridandet på anslagsposten 1 under anslaget A 2 avräknas de tilldelade medlen på anslagsposten för innevarande budgetår.

För att under innevarande budgetår undvika överskridanden har regeringen i regleringsbrevet för AMV angivit att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) varje månad skall redovisa medelsförbrukningen fördelad på olika åtgärder/ändamål samt en prognos över hur mycket som beräknas utbetalas från anslagen fram till den 31 december 1995, den 30 juni 1996 samt till slutet av budgetåret. AMS skall också redovisa medel under anslagen som intecknats genom beslut men ännu ej utbetalats.

Vad gäller anslaget B 4 innevarande budgetår, vilket motsvarar anslaget B 5 budgetåret 1994/95, sker en ytterligare bevakning av utgiftsutvecklingen

i och med den återrapportering riksdagen krävt i samband med tilldelningen av extra medel för lönebidragen (bet. 1995/96:AU4, rskr. 1995/96:61).

Granskning av delårsrapporter

Som ett led i förstärkningen av den löpande uppföljningen av verksamheten under innevarande budgetår har regeringen beslutat att myndigheter som omfattas av förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning skall upprätta delårsrapport per den 31 december 1995 och per den 30 juni 1996. Riksrevisionsverket (RRV) har ålagts att granska dessa delårsrapporter samt avge revisorsintyg avseende genomförd granskning.

RRV har granskat delårsrapporterna per den sista december 1995 och därvid funnit brister som utmynnat i revisorsintyg med invändning i ett tjugotal fall. Regeringen har för avsikt att i budgetpropositionen 1996, då även delårsrapporterna per den 30 juni 1996 har inkommit till regeringen, återkomma till riksdagen i de fall det bedöms nödvändigt att särskilt kommentera revisionens iakttagelser. Då lämnas också en redogörelse för de åtgärder regeringen avser att vidta med anledning av de iakttagelser som gjorts vid granskningen av delårsrapporterna.

5.1.3 Jämförelse mellan statsbudget och utfall 1994/95

Statsbudgetens utfall för budgetåret 1994/95 redovisades i november 1995 (RRV 1995:11). På några poster skilde sig utfallet från den prognos som regeringen publicerade i kompletteringspropositionen i april 1995.

Tabell 5.4 Statsbudgetens inkomster och utgifter budgetåret 1994/95
Miljarder kronor

	Statsbudget 1994/95	Kompl.prop. våren 1995	Utfall
Inkomster	368,2	427,0	423,2
Utgifter exkl. statsskuld räntor	442,8	462,6	456,2
Statsskuld räntor	76,0	125,3	123,2
Saldo	-150,6	-160,9	-156,2

Från statsbudgeten som beslutades i juni 1994 till kompletteringspropositionen i april 1995 ökade de beräknade inkomsterna med ca 60 miljarder kronor, från 368 till 427 miljarder kronor. Denna ökning beror till stor del på ökade företagsskatter, bl.a. fick nya regler för aktiebeskattning större effekter än väntat på skatteinkomsterna. Även för fysiska personer underskattades effekten av de höjda aktieskatterna. En annan bidragande

orsak till de ökade inkomsterna är försäljningen av aktier i Pharmacia AB, som gav en budgetförstärkning på 9 miljarder kronor.

Utgifterna ökade under samma period från 519 till 588 miljarder kronor, dvs. med 70 miljarder kronor. Ökningen beror huvudsakligen på att ränteutgifterna avseende statsskulden i statsbudgeten underskattades med 50 miljarder kronor, vilket förklaras av att marknadsräntorna legat på en högre nivå än förväntat. I övrigt förklaras 12 miljarder kronor av utgiftsökningen av medlemskapet i EU.

Det slutliga utfallet visar att både inkomsterna och utgifterna överskattades något i kompletteringspropositionen. Statens inkomster för 1994/95 blev 4 miljarder kronor lägre än vad som prognosticerades i kompletteringspropositionen. Statens utgifter blev 8 miljarder kronor lägre än vad som prognosticerats, varav statsskuld räntorna svarade för 2 miljarder kronor.

*Statsbudgetens utveckling mellan budgetåret 1994/95 och 1995/96
(12 månader)*

Budgetåret 1995/96 sträcker sig, som ett resultat av övergången till kalenderbudgetår, över 18 månader. För att kunna göra en meningsfull jämförelse med utfallet föregående budgetår har beräkningar gjorts även för budget-årets tolv första månader. Beräkningen för 1995/96 nedan bygger på uppgifter som inkommit från departementen i februari 1996.

Tabell 5.5 Statsbudgetens inkomster och utgifter 1994/95 och 1995/96

12 månader, miljarder kronor

	1994/95 Utfall	1995/96 (12 mån) Kvartalsuppföljning
Inkomster	423,2	547,5 ¹
Utgifter exkl. statsskuld- räntor	456,2	565,1
Statsskuld räntor	123,2	107,3
Saldo	-156,2	-124,9

¹ Inkomstberäkningen bygger på underlag från Riksrevisionsverket

Inkomsterna har ökat mellan åren med 124 miljarder kronor. Största delen, ca 95 miljarder kronor, hänför sig till lagstadgade socialavgifter och beror till stor del på att sjukförsäkringsavgiften, arbetsmarknadsavgiften, arbetarskyddsavgiften och lönegarantiavgiften bruttoredo visas fr.o.m den 1 juli 1995 samt att sjukförsäkringsavgiften höjdes med en procentenhet den 1 januari 1996 (för närmare beskrivning se prop. 1994/95:100, bil. 1).

Utgifterna exklusive statsskuld räntor har ökat mellan åren med 90 miljarder kronor. Liksom på inkomstsidan beror det till stor del på tekniska

faktorer. Bruttoredovisningen av ovan nämnda trygghetssystem beräknas på utgiftssidan ge en ökning med ca 40 miljarder kronor. Arbetslöshetsersättningen finansierades tidigare från Arbetsmarknadsfonden som redovisas vid sidan av statsbudgeten. Sedan den 1 juli 1995 redovisas ersättningen över anslag på statsbudgeten, vilket ger en utgiftsökning med ca 50 miljarder kronor budgetåret 1995/96 (tolv månader). Till viss del motverkas utgiftsökningen av inkomster från arbetsmarknadsavgiften. Eftersom Arbetsmarknadsfonden uppvisar ett negativt finansiellt sparande leder dock omläggningen till en försämring av budgetsaldot.

Statsskuldsräntorna har minskat med 16 miljarder kronor mellan åren. Framför allt förklaras det av den förstärkning av kronan som skett under 1995/96, vilket medfört att valutaförlusterna blivit lägre. Dessutom leder fallande marknadsräntor till något lägre utgifter för statsskuldsräntorna.

5.1.4 Redovisning av skatteavvikelser

Regeringen redovisar i denna proposition för första gången en sammanställning av s.k. skatteavvikelser. Denna redovisning av skatteavvikelser skall ses mot bakgrund av Finansutskottets uttalanden (1990/91:FiU30, rskr. 1990/91:386). Den fullständiga redovisningen av skatteavvikelser återfinns i bilaga 3.

Samhällets stöd till hushåll och individer och andra grupper redovisas i huvudsak på statsbudgetens utgiftssida. Kostnaderna för dessa stöd är inte alltid direkt jämförbara eftersom vissa stöd är skattepliktiga medan andra är undantagna från skatteplikt. I det nya systemet med ramar för olika utgiftsområden är det angeläget att dessa brister i redovisningen undanröjs för att underlätta prioriteringar mellan olika utgiftsområden.

Vid sidan av de stöd som redovisas på statsbudgetens utgiftssida finns också stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av olika särregler i skattelagstiftningen, vilka hittills inte har redovisats samlat. Exempel på sådana stöd är det särskilda grundavdraget för pensionärer, avdrag för kostnader för resor till och från arbetet, nedsatta socialavgifter för arbetsgivare i vissa kommuner och den lägre skattesatsen vad gäller mervärdesskatt för livsmedel. Goda skäl finns för dessa särregler, men det är önskvärt att effekterna av dem redovisas så att en jämförelse mellan olika stödformer blir möjlig. Ett stöd, som redovisas på budgetens utgiftssida i form av ett anslag är föremål för beslut inför varje budgetår. Ett indirekt stöd via en skatteavvikelse prövas däremot inte automatiskt i den årliga budgetprocessen. Det indirekta stöd som ges via skatteavvikelsen följs därför inte upp.

Som ett underlag för riksdagens överväganden och för den offentliga diskussionen kring statens finanser är det angeläget att även stöd i form av skatteavvikelser redovisas. Därigenom ges en möjlighet till en kontinuerlig prövning av samma slag som görs av utgifterna på statsbudgeten.

För att identifiera en särregel eller en s.k. skatteavvikelse måste det existerande regelsystemet sättas i relation till en jämförelsenorm. I den norm

som tillämpas i redovisningen av skatteavvikelser gäller bland annat enhetliga avdrags- och skatteregler samt generell skatteplikt för inkomster. Enhetliga skatteregler innebär att det särskilda grundavdraget för pensionärer räknas om till en skattepliktig pension, så att nettot efter skatt beräknat med vanligt grundavdrag blir detsamma som enligt gällande regler. Det tillkommande beloppet visar hur mycket pensionerna skulle behöva öka i frånvaro av det särskilda grundavdraget och vid oförändrade nettobetalningar till pensionärskollektivet. En sådan redovisning ger en mer korrekt redovisning av vad olika stödformer kostar. Det bör i detta sammanhang understrykas att redovisningen av skatteavvikelser enbart syftar till att åstadkomma en rättvisande jämförelse av olika stöd.

Avvikelseerna redovisas både netto och brutto. I den statliga budgetberedningen är nettokostnaden vanligen av störst intresse, men detta skulle kräva en redovisning av statsbudgetens utgifter i nettotermer. I redovisningen nedan har för samtliga icke skattepliktiga transfereringar inklusive det särskilda grundavdraget nettoavvikelsen satts till noll.

De totala skatteavvikelseerna har med utgångspunkt i den beräkningsmetod som redovisas i bilaga 3 uppskattats till knappt 174 miljarder kronor av-seende inkomståret 1996. Avvikelseerna uppgår netto till knappt 78 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 12 procent av statsbudgetens utgifter.

Metoderna för redovisning av skatteavvikelser är under utveckling och kommer successivt att förfinas.

Tabell 5.6. Skatteavvikelserna fördelade på utgiftsområden

Miljarder kronor

Utgiftsområde	Skatteförmån brutto				Skatteförmån netto			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
1 Rikets styrelse								
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3 Skatteförvaltning och uppbörd								
4 Rättsväsendet								
5 Utrikesförvaltning o internationell samverkan								
6 Totalförsvaret								
7 Internationellt bistånd								
8 Invandrare och flyktingar								
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	5,1	6,0	6,2	5,9	0,9	0,9	0,9	0,7
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom o handikapp	4,0	3,9	3,9	3,8				
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	28,8	30,6	37,2	38,2	7,6	7,3	11,9	12,3
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	19,1	20,0	21,7	19,8				
13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	5,7	5,6	5,1					
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	1,7	4,9	3,0	3,2	1,2	3,5	2,2	2,3
15 Studiestöd	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
16 Utbildning och universitetsforskning	4,8	5,5	5,7	6,6				
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	8,1	8,4	9,1	8,8	6,1	6,3	6,8	6,6
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	22,1	23,9	19,6	9,7	15,3	16,2	13,8	6,8
19 Regional utjämning och utveckling	0,7	0,7	1,5	1,5	0,5	0,5	1,0	1,0
20 Allmän miljö- och naturvård			3,3	3,4			1,9	1,9
21 Energi	0,0	0,0	3,0	3,4	0,0	0,0	1,8	2,1
22 Kommunikationer	2,2	3,1	10,9	11,5	1,7	2,4	7,7	8,1
23 Jord- o skogsbruk, fiske med anslutande näringar	2,8	2,9	2,7	3,2	1,5	1,5	1,3	1,4
24 Näringsliv	10,2	23,0	14,4	17,1	7,1	15,5	9,6	11,1
25 Allmänna bidrag till kommuner								
26 Statsskuldräntor								
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen								
30 Generell skatteförmån varav till hushåll	18,9 7,8	28,0 12,9	17,5 7,0	32,8 7,1	12,8 5,2	19,1 8,6	11,9 4,5	23,6 4,6
Summa skatteavvikelser	134,0	166,7	165,5	173,9	54,6	73,3	70,9	78,0

5.2 Uppföljning av budgetåret 1995/96

Prop. 1995/96:150

Budgetutvecklingen

För att kunna följa utgiftsutvecklingen och i god tid upptäcka eventuella tendenser till överskridanden görs numera inom regeringskansliet kvartalsvisa uppföljningar av statsbudgeten. Regeringen kommer två gånger per år, i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, att redovisa denna uppföljning för riksdagen samt presentera förslag till åtgärder för att finansiera eventuella överskridanden. Den senaste kvartals-uppföljningen som gjordes i februari innevarande år, tyder på överskridanden på ett antal områden. Regeringen lämnar i det följande en redogörelse för de olika åtgärder som kommer att vidtas för att komma till rätta med utgiftsutvecklingen.

Tabell 5.7 Inkomster och utgifter budgetåret 1995/96

(18 månader) Miljarder kronor

	Statsbudget ¹	Kvartals- uppföljning
Inkomster	763,1	787,4 ²
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	846,0	862,4
Statsskuldsräntor	132,0	116,2
Saldo	-214,9	-191,2

¹ Inklusive utjämningsbidrag till kommuner och landsting i enlighet med propositionen 1995/96:64

² Inkomstberäkningen bygger på underlag från Riksrevisionsverket

Som framgår av tabellen beräknas statsbudgetens inkomster nu bli något högre än vad som beräknades i juni 1995. Inkomsterna för det 18 månader långa budgetåret beräknades då till ca 723 miljarder kronor. Ytterligare ca 40 miljarder kronor tillkom hösten 1995 i och med proposition 1995/96:64 Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting m.m. Enligt nu aktuella beräkningar bedöms inkomsterna bli 787 miljarder kronor. Huvudorsaken till denna ytterligare ökning med 24 miljarder kronor är riksdagsbeslut om nya skatter och andra inkomster.

Utgifterna exklusive statsskuldsräntor beräknas bli något högre än i den fastslagna budgeten. Detta beror dels på överskridanden, dels på att myndigheterna bedöms utnyttja reservationsmedel i större utsträckning än tidigare beräknat.

Räntorna på statsskulden beräknas nu bli betydligt lägre än i statsbudgeten från juni 1995. Huvudorsaken är fallande marknadsräntor och en starkare krona.

De totala utgifterna beräknas uppgå till 979 miljarder kronor, dvs. i stort sett samma belopp som i statsbudgeten.

Åtgärder för att finansiera överskridanden och nya åtaganden

Ökade utgifter i förhållande till statsbudgeten kan uppstå av flera skäl. Enligt regeringen bör ökade utgifter finansieras oavsett om utgiftsökningen bedöms vara av engångskaraktär eller varaktig. Vad gäller varaktiga utgiftsökningar på regelstyrda anslag är det viktigt att regeländringar snabbt kommer till stånd. Under löpande budgetår kan möjligheterna att ändra i regelsystem och på så sätt förhindra överskridanden vara små. Effekten av en åtgärd måste därför värderas över flera år.

Kvartalsuppföljningen tyder på betydande överskridanden på vissa enskilda utgiftsanslag. De största förväntade överskridandena återfinns inom Social- och Arbetsmarknadsdepartementens verksamhetsområden.

Överskridandena på Socialdepartementets verksamhetsområde beror på volymökningar inom regelstyrda anslag. Vad gäller bostadsbidrag finns förutom kravet att finansiera ett förväntat överskridande på 1,8 miljarder kronor även ett kvarvarande besparingskrav på 1,5 miljarder kronor i saneringsprogrammet. Regeringen har i proposition 1995/96:186 Nya regler för bostadsbidrag lagt fram förslag till regelförändringar som kommer att minska utgifterna för bostadsbidrag år 1997. För innevarande budgetår kommer inte överskridandet att kunna åtgärdas genom regelförändringar. Regeringen har därför beslutat att överskridandet skall hanteras genom varaktiga besparingar under de kommande fem åren (1997-2001). Överskridandena avseende assistansersättningen och sjukvårdsförmåner på 0,7 respektive 3,4 miljarder kronor kommer att hanteras på ett likartat sett.

Inom Arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde beräknas utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen överskrida budgeten med ca 11 miljarder kronor. Överskridandet kommer delvis att finansieras inom Arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde. Som framgått ligger de förväntade totala utgifterna för budgetåret 1995/96 i stort sett på budgeterad nivå. Huvudorsaken till detta är lägre utgifter för räntor på statsskulden. Regeringen betraktar generellt sett inte sänkta ränteutgifter som en finansiering. I rådande konjunkturläge gör regeringen dock den bedömningen att det leder till en bättre avvägd finanspolitik att inte finansiera resterande del av överskridandet.

Vid sidan av dessa större överskridanden föreligger ett antal mindre. Dessa överskridanden åtgärdas i huvudsak inom respektive departements verksamhetsområde.

Statliga tjänstepensioner är en utgift som redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Sedan budgeteringstillfället har utgifterna ökat med 1,3 miljarder kronor till följd av att staten av Arbetsdomstolen retroaktivt ålagts att betala ut pensioner till f.d. statstjänstemän. Den varaktiga utgiftsökningen beräknas bli ca 300 miljoner kronor per år. Både den engångsvisa, retroaktiva utbetalningen och den varaktiga utgiftsökningen bör finansieras

från flera departementsområden. Den engångsvisa utbetalningen finansieras genom engångsvisa indragningar innevarande budgetår.

I kapitel 6 redovisas förslag till nya och ändrade anslag för innevarande budgetår (tilläggsbudget för 1995/96). Utgiftsökningarna summerar till drygt 1 999 miljoner kronor.

5.3 Avstämning av saneringsprogrammet

I det konvergensprogram för Sverige som presenterades i juni 1995 redogjordes översiktligt för det saneringsprogram för de offentliga finanserna som regeringen förelagt riksdagen i fyra steg sedan november 1994. Programmet har beräknats ge en sammantagen förstärkning av de offentliga finanserna år 1998 med ca 118 miljarder kronor. Riksdagen har fattat principbeslut om hela saneringsprogrammet på ca 118 miljarder kronor.

De tillkommande budgetförstärkningsåtgärder som motiveras av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har beskrivits i avsnitt 4.2.5. Dessa åtaganden innebär en utvidgning av saneringsprogrammet och kommer framgent att ingå i uppföljningen av detta.

I tabell 5.8 nedan redovisas saneringsprogrammet så som det lades fram i kompletteringspropositionen våren 1995.

Tabell 5.8 Förstärkning av de offentliga finanserna enligt saneringsprogrammet
Effekt 1998, miljarder kronor

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

För att underlätta uppföljningen av beslutsläget vad gäller saneringsprogrammet har budgetåtgärderna delats in i följande tre grupper:

Preciserade beslutDenna grupp avser åtgärder där inga ytterfattade av riksdagen riksdagsbeslut krävs för genomförande.

Aviserade beslutDenna grupp avser åtgärder där principbeslut finns om vilka budgetförstärkningar som skall genomföras, inom vilka departementsområden åtgärderna faller samt åtgärdernas allmänna inriktning.

Återstår att åtgärdaDenna grupp avser åtgärder där principbeslut finns om med vilka belopp utgifterna skall minskas samt inom vilka departement detta skall ske.

I prop. 1995/96:25 En politik för arbete, trygghet och utveckling presenterades en första uppföljning av beslutsläget vad gäller saneringsprogrammet. Vid det tillfället, november 1995, fanns preciserade beslut på ca 91 miljarder kronor och aviserade beslut på ca 24 miljarder kronor. Det återstod 2,2 miljarder kronor att åtgärda. I tabell 5.9 redogörs för beslutsläget så som det presenterades i prop. 1995/96:25.

Tabell 5.9 Förstärkning av de offentliga finanserna , beslutsläget i november 1995

Effekt år 1998, miljarder kronor

	Inkomster	Utgifter	Totalt
Preciserade beslut fattade av riksdagen	40,4	50,9	91,3
Aviserade beslut	15,7	8,4	24,1
Återstår att åtgärda	0,0	2,2	2,2
Totalt	56,1	61,5	117,6

Sedan november 1995 har flera av besparingarna konkretiserats och för vissa av de tidigare aviserade besparingarna finns nu ett riksdagsbeslut. Vid föregående uppföljning återstod 2,2 miljarder kronor att åtgärda. Av dem är nu samtliga preciserade och ingår i de två övriga grupperna.

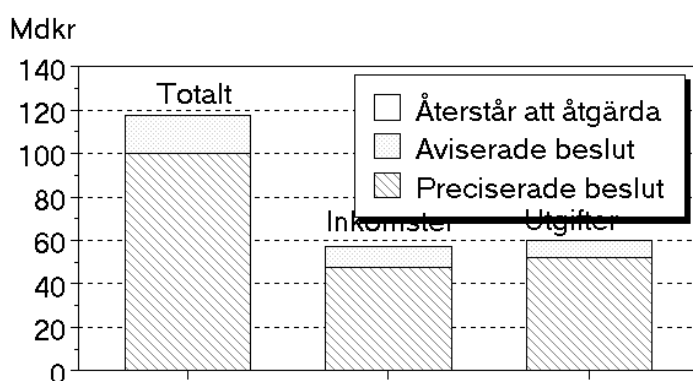
Det aktuella beslutsläget redovisas i tabell 5.10.

Tabell 5.10 Förstärkning av de offentliga finanserna, beslutsläget i mars 1996

Effekt år 1998, miljarder kronor

	Inkomster	Utgifter	Totalt	Ändringar jämfört med nov. 1995
--	-----------	----------	--------	---------------------------------

Preciserade beslut fattade



av riksdagen	47,9	51,6	99,5	+8,2
Aviserade beslut	9,4	8,6	18,0	-6,1
Återstår att åtgärda	0,0	0,0	0,0	-2,2

Totalt **57,3** **60,3** **117,6**

Anm. Siffrorna i tabellen summerar inte p.g.a avrundningseffekter

Diagram 5.1 Förstärkning av de offentliga finanserna, beslutsläget i mars 1996

Effekt 1998, miljarder kronor

Av det totala saneringsprogrammet på ca 118 miljarder kronor föreligger nu riksdagsbeslut som summerar till ca 100 miljarder kronor. Det är en ökning med närmare 9 miljarder kronor jämfört med uppföljningen i prop. 1995/96:25. Främst är det inkomstförstärkningar som tidigare grupperats som aviserade men som nu beslutats av riksdagen. Som exempel

kan nämnas ändrade tidpunkter för momsutbetalning och moms på dagstidningar.

I nuläget återstår besparingar om 18 miljarder kronor i gruppen aviserade beslut. Största delen, 9,4 miljarder kronor, ligger på inkomstsidan och avser höjda egenavgifter i sjukförsäkringen. Den resterande delen är utgiftsminskningar varav åtgärder inom Socialdepartementets område står för 6 miljarder kronor. Av dem föreligger propositioner på 2,5 miljarder kronor och utredningsförslag på ytterligare ca 3 miljarder kronor. Ytterligare en stor post, 704 miljoner kronor, utgörs av utgiftsminskningar som inte bedöms kunna bäras inom det område som ursprungligen avsågs. Av dessa är 250 miljoner kronor engångsvis till följd av att besparingen på invandring senarelagts. Detta belopp sparas engångsvis genom inleveranser och indragningar av anslagsbehållningar. Resterande besparingskrav på 454 miljoner kronor bedöms inte kunna genomföras inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde och finansieras nu varaktigt genom neddragningar inom flera departements verksamhetsområden.

En stor del av besparingarna i denna kategori har fördelats på utgiftsområden. Den slutliga preciseringen kommer i allt väsentligt att ske i samband med höstens budgetproposition.

Tabell 5.11 Saneringsprogrammet
Uppföljning av budgetförstärkningar³
 Effekt 1998, miljoner kronor

Preciserade beslut fattade av riksdagen		
Inkomster		47 945
Utgifter		51 590
Summa preciserade beslut		99 535
Aviserade beslut		
Inkomster:		
- Höjd egenavgift till sjukförsäkringen	9 400	
Summa inkomster		9 400
Utgifter:		
- Justitiedepartementet	600	
- Socialdepartementet	6 025	
<i>Enligt prop:</i>		
-Bostadsbidrag (prop. 1995/96:186)	2 300	
-Assistansersättning (prop. 1995/96:146)	215	
<i>Enligt utredning:</i>		
-Förtidspensioner	1 380	
-SGI	480	
-Underhållsstöd	500	
-Läkemedel	550	
Övrigt	600	
- Miljödepartementet	222	
- Näringsdepartementet	560	
- Jordbruksdepartementet	46	
- Kulturdepartementet	100	
- Övrigt	704	
(finansieras kollektivt)		
- Arbetsmarknadsdepartementet		
- Invandring	370	
Summa utgifter		8 627
Summa aviserade beslut	18 027	
Återstår att åtgärda		
Inkomster		0
Utgifter		0
Summa återstår att åtgärda	0	
Totalt		117 562

En mer detaljerad genomgång av beslutade åtgärder återfinns i bilaga till detta avsnitt.

Nya beräkningar av avgiften till EG-budgeten visar på ett ökat finansieringsbehov om ca 0,5 miljarder kronor jämfört med tidigare beräkningar. Detta finansieringsbehov avräknas mot den ännu ej helt utnyttjade ramen för sänkt företagsbeskattning. Regeringen avser att återkomma med en bedömning av finansieringsbehovet efter år 1998.

³Sedan uppföljningen i proposition 1994/95:25 har viss omfördelning av åtgärderna skett.

Utrikesdepartementet

Bistånd	707
Samarbete Central- och Östeuropa	335
Slopät Efta-bidrag	114
Övrigt	457

Socialdepartementet

Sänkta barnbidrag	2 345
Utfasning flerbarnstillägg	307
Föräldraförsäkring	130
Ändrade utbetalningstidpunkter	50
Sänkt folkpension för vissa gifta	920
Diverse förslag bostadstillägg pensionärer	900
Sänkt folkpension/höjt pensienttillskott för förtidspensionärer	580
Ändrade utbetalningstidpunkter för pensioner	350
Höjning av tak för avgift för vårddag till 80kr	45
Höjning av högkostnadsskyddet vid sjukvård	200
Tandvård	600
Läkemedel	540
Statlig konsumtion	726

Kommunikationsdepartementet

Minskade investeringar i vägar	968
Minskade investeringar i järnvägar	1 289
Minskat bidrag till fritidsbåtsändamål m.m.	15
Minskad ersättning till Posten	150
Minskat bidrag till enskilda vägar	328
Minskat bidrag till flygplatser	15
Övrigt	9
Statlig konsumtion	126

Finansdepartementet

Skatte- och exekutionsväsendet	409
Fastighetsförvaltning och lokalförsörjning	98
Statliga arbetsgivarfrågor	101
EU-besparing	421
Övriga myndigheter	355

Utbildningsdepartementet

Skolsektorn	200
Studiestöd	925
Universitet och högskolor	1 024
Forskning	254

Jordbruksdepartementet

EG:s miljöprogram	624
-------------------	-----

Prop. 1995/96:150

Forskning och utbildning	200
Stöd till mindre gynnade områden	50
Övrigt	172

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbildningsbidrag	615
Utbildning i företag	1 433
Regionalpolitik	244
Arbetsvillkor/Normalarbetstid	1 509
Permitteringslön	200
Statlig konsumtion	482
Särskilda bidrag	287
Invandring	140
Samhall AB	285
Utbildningsbidrag på sommaren	100
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	496
Utbildningsbidrag utlandet	100
Arbetsliv	201

Kulturdepartementet

Statlig konsumtion	48
Besparing Sveriges Radio och TV	551

Näringsdepartementet

Europeiskt FoU-samarbete	316
Produktivitets- och effektivitetskrav på myndigheter	80
Ränteeffekter av engångsvisa inleveranser	19
Övrigt	35

Civildepartementet

Organisationsbidrag	87
Statlig konsumtion	280

Miljödepartementet

Bidrag till miljöarbete	31
Bidrag till kalkningsverksamhet	38
Miljöforskning	30
Miljöinsatser i Östersjön	46
Övrigt	70

<i>Kungliga hov- och slottsstaten</i>	5
---------------------------------------	---

Kompletteringspropositionen 1994/95:150

Socialdepartementet

75% ersättningsnivå i sjuk- och föräldraförsäkring	2 015
Läkemedel	300
Tandvård	200

<i>Kommunikationsdepartementet</i>	
Minskad investering i järnvägar	75
<i>Utbildningsdepartementet</i>	
Europeisk forskningssamverkan	55
Utvecklingsverksamhet och internationell samverkan	20
75% ersättningsnivå i vuxenstudiestöden	259
<i>Arbetsmarknadsdepartementet</i>	
Sänkt ersättning rek.stöd och beredskapsarbete	1 213
Inträde i A-kassan plus karens vid egen uppsägning	800
Regeländringar arbetsmarknadspolitiska åtgärder	620
Deltid, sänkt ersättning för fasta tjänster	190
Finansieringsavgift för arbetsplatsintroduktion	240
Starthjälp	125
Invandring	93
75% ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen	1 510
<i>Kulturdepartementet</i>	
EU-finansiering	25
<i>Näringsdepartementet</i>	
Främjande av kvinnors företagande	35
Investeringsfrämjande	15
<i>Civildepartementet</i>	
Statlig konsumtion	16
Organisationsbidrag	8
<i>Miljödepartementet</i>	
Kalkning	20
Miljöforskning	25
SKI:Kärnsäkerhetsforskning	5
Ingen kompensation för allmän löneavgift	875
Summa utgiftsminskningar	56 688
INKOMSTER	
Tidigare beslutade åtgärder	
Förändrade egenavgifter	9 600
Proposition 1994/95:25	
Värnskatt	4 200

Prop. 1995/96:150

Enhetlig kapitalbeskattning	7 500
Bevarad förmögenhetsskatt	1 900
Avkastningsskatt	1 900
Minskad indexering	4 400
Egenavgift	4 700
Interaktionseffekter	-400
Skatteadministrationsersättning kyrkliga kommuner	500
Övriga skatteförändringar	4 700
Ej reducerade indexering för tak för egenavgifter	200

Proposition 1994/95:203

Fastighetsskatt industri	800
Fastighetsskatt kommuner lokalt	2 100
Energiskatt arbetsredskap	500
Allmän höjning CO ₂ -skatt	600
Höjd vattenskatt	700
Höjd kärnkraftskatt	500
Skatt på naturgrus	100
Höjd energiskatt på el	300
Indexering av försäljningsskatt	500
Begränsad avdragsrätt pensionsförsäkringar	900
Allmän löneavgift m.m.	6 200
Förändrad moms/punktskatter	1 100
Handelsgödselavgift	200

Kompletteringspropositionen 1994/95:150

Tidningsmoms	320
Ändrad momsutbörd	500
Sjukvårdsförmåner	200
Reducerat grundavdrag	700
Kärnkraft	400
Sänkt representationsavdrag	400
Moms begagnade varor	400
Kontrolluppgiftsskyldighet aktier	300
Höjd skatt folköl	250
Tullen (från utgiftssidan)	75
Inkomstförstärkning Socialdepartementet	300

Summa inkomstförstärkningar 57 545

TOTALT beslutade budgetförstärkningar 114 233

Prop. 1995/96:150

Avgår diverse budgetförsvagningar:	
Strukturfond	-820
Arbetslöshetsreform	-1 052
Överskridanden	-1 226
Minskad avtrappning räntebidrag	-2 000
Skattelättnader företag	-2 000
Sänkt matmoms	-7 600
TOTALT beslutade budgetförstärkningar exkl. budgetförsvagningar	99 535

6 Förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96

Prop. 1995/96:150

6.1 Inledning

Enligt 9 kap. 5 § regeringsformen kan riksdagen för löpande budgetår på tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomster samt ändra och anvisa nya anslag. Så har skett i ett antal propositioner under innevarande budgetår. De ytterligare förändringar av gällande statsbudget som nu kan överblickas och andra frågor som regeringen anser bör tas upp, redovisas i det följande. Om ytterligare framställningar om förändringar av anslag för innevarande budgetår skulle visa sig ofrånkomliga, kommer de att föreläggas riksdagen under hösten 1996.

De anslagsförändringar som begärs innebär en nettoökning som uppgår till drygt 1 999 miljoner kronor (tabell 6.1).

För att bibehålla förtroendet för de offentliga finanserna har regeringen tidigare uttalat att utgiftsökningar och inkomstminskningar skall vara fullt finansierade genom samtidigt beslutade utgiftssänkningar eller inkomstökningar (prop. 1994/95:100 bil. 1).

Finansiering sker i huvudsak inom respektive departementsområde med undantag av utbildningssatsningarna inom Utbildningsdepartementets område, vilka till största delen finansieras genom vissa regelförändringar inom Arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde.

Totalt föreslås i tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 utgiftsökningar på drygt 1 999 miljoner kronor och utgiftsminskningar på knappt 3 300 miljoner kronor, varav 3 288 miljoner kronor, avser medel till Försvarsmakten som p.g.a. leveransförseningar i stället bör budgeteras år 1997. Regeringens förslag innebär således att budgeten för år 1995/96 minskas med 1 300 miljoner kronor.

Tabell 6.1 Specifikation av förändringarna i utgiftsanslagen för budgetåret 1995/96 i förhållande till statsbudgeten 1000-tals kronor

	Belopp i stats- budgeten ¹	Förslag till nytt anslags- belopp	Förändring Ökning (+) Minskning (-)
<i>Försvarsdepartementet</i>			
Försvarsmakten, ramanslag	59 260 534	55 965 440	- 3 295 094
Statens försvarshistoriska museer, ramanslag	68 201	70 201	+ 2 000
Flygtekniska försöksanstalten, ramanslag	30 244	35 244	+ 5 000
Summa:	59 358 979	56 070 885	- 3 288 094
<i>Socialdepartementet</i>			
Riksförsäkringsverket, ramanslag	819 326	857 326	+ 38 000
Allmänna försäkringskassor, ramanslag	6 420 407	6 450 407	+ 30 000
Summa:			
<i>Utbildningsdepartementet</i>			
Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m., förslagsanslag	2 156 510 ²	2 550 260	+ 393
750			
Bidrag till folkbildningen	3 630 357 ³	3 702 357	+ 72 000
Övriga utgifter inom grundutbildningen, reservationsanslag	1 622 338 ⁴	1 658 248	+ 35 910
Vissa ersättningar för klinisk utbildning och forskning, ramanslag	2 296 979	3 051 995	+ 755 016
Studiemedel m.m., förslagsanslag	11 309 260 ⁵	11 443 260	+ 134 000
Vuxenstudiestöd m.m., reservationsanslag	3 960 175 ⁶	4 288 841	+ 328 666
Summa:	24 975 619 ¹	26 694 961	+ 1 719 342

¹ Inkl. prop. 1995/96:105

² Varav 511 905 tkr föreslagna i prop 1995/96:105

³ Varav 158 000 tkr föreslagna i prop 1995/96:105

⁴ Varav 173 285 tkr föreslagna i prop 1995/96:105

⁵ Varav 286 135 tkr föreslagna i prop 1995/96:105

⁶ Varav 475 575 tkr föreslagna i prop 1995/96:105

Tabell 6.1 (forts.)
1000-tals kronor

	Belopp i stats- budgeten ¹	Förslag till nytt anslags- belopp	Förändring Ökning (+) Minskning (-)
<i>Jordbruksdepartementet</i>			
Statens jordbruksverk, ramanslag	244 500	246 500	+ 2 000
Från EG-budgeten finansierad kompensation för revalvering av jordbruksomräknings- kursen, reservationsanslag	0	173 000	+ 173 000
Fiskevård, ramanslag	0	6 917	+ 6 917
Ersättning för viltskador m.m., förslagsanslag	38 300	48 300	+ 10 000
Summa:	282 800	474 717	+ 191 917
<i>Näringsdepartementet</i>			
Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m., ramanslag	201 400	210 900	+ 9 500
Summa:	201 400	210 900	+ 9 500
<i>Civildepartementet</i>			
Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet m.m., reservationsanslag	171 103	174 603	+ 3 500
EU:s utbytesprogram Ungdom för Europa, förslagsanslag	7 841	3 000	- 4 841
Summa:	178 944	177 603	- 1 341
Summa totalt:	92 237 475	90 936 799	- 1 300 676

6.2 Försvarsdepartementet (fjärde huvudtiteln)

A. Försvarsmakten m.m.

A 1. Försvarsmakten

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för Försvarsmaktens verksamhet uppfört ett ramanslag på 59 260 534 000 kronor.

I samband med övergången från tidigare budgetårsindelning till kalenderårsvisa budgetår uppmärksammades att medelsbehovet under perioden juni 1996 till juni 1997 var ojämnt fördelat. Medelsbehovet var större under hösten än under våren. I den nya budgetårsindelningen budgeterades därför medlen till det artonmånaders långa budgetåret 1995/96 istället för till det nya budgetåret 1997 så att Försvarsmaktens halvårsvisa behov av betalningsmedel skulle kunna tillgodoses utan att planeringen ändrades. Således budgeterades 3 288 094 000 kronor till budgetåret 1995/96 istället för till budgetåret 1997.

På grund av bl.a. leveransförseningar har medelsbehovet förändrats. Regeringen anser därför att de till 1995/96 budgeterade medlen istället bör budgeteras till budgetåret 1997. Anslaget för innevarande budgetår kan därför minskas med 3 288 094 000 kronor. I det följande föreslår regeringen att anslaget skall minskas med ytterligare 7 000 000 kronor för att finansiera resursförstärkningar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Totalt föreslås en minskning av anslaget med 3 295 094 000 kronor.

G. Övrig verksamhet

G 1. Statens försvarshistoriska museer

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för Statens försvarshistoriska museers verksamhet uppfört ett ramanslag på 68 201 000 kronor.

Regeringen beslutade den 11 maj 1994 att uppdra åt Statens fastighetsverk att uppföra ett nytt Marinmuseum i Karlskrona. Regeringen har vidare den 6 juli 1995 uppdragit åt Statens fastighetsverk att projektera och utföra ombyggnad av Armémuseum i Stockholm. Under sommaren 1997 respektive under året 1998 beräknas inflyttning kunna ske. Investeringar i museernas basutställningar medför ökade kapitalkostnader för myndigheten under innevarande budgetår.

De ökade kapitalkostnaderna kan beräknas till 2 000 000 kronor. Regeringen bedömer att myndigheten inte har möjligheter att inom den för innevarande år tilldelade anslagsramen göra omprioriteringar för att finansiera dessa kostnader. Regeringen anser att innevarande års anslag till Statens försvarshistoriska museer på tilläggsbudget skall ökas med 2 000 000 kronor. Det totala anslagsbeloppet blir därigenom 70 201 000 kronor. Regeringen föreslår att utgiftsökningen finansieras genom att anslaget Försvarsmakten minskas med motsvarande belopp.

G 6. Flygtekniska försöksanstalten

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för Flygtekniska försöksanstaltens verksamhet uppfört ett ramanslag på 30 244 000 kronor. Behov av ytterligare investeringar i vindtunnlarna under budgetåret 1995/96 föreligger. Investeringarna medför ökade kapitalkostnader för myndigheten under innevarande budgetår.

Kapitalkostnaderna för budgetåret 1995/96 kan beräknas till 5 000 000 kronor. Regeringen bedömer att myndigheten inte har möjligheter att inom den för innevarande år tilldelade anslagsramen göra omprioriteringar för att finansiera dessa kostnader. Regeringen föreslår därför att innevarande års anslag till Flygtekniska försöksanstalten på tilläggsbudget ökas med 5 000 000 kronor. Totalbeloppet blir 35 244 000 kronor. Regeringen föreslår att utgiftsökningen finansieras genom att anslaget Försvarsmakten minskas med motsvarande belopp.

6.3 Socialdepartementet (femte huvudtiteln)

B. Ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp och ålderdom

B 2. Sjukvårdsförmåner m.m.

Läkemedelsförmånen

Regeringens förslag: Egenkostnadstaket i högkostnadsskyddet för öppen sjukvård och prisnedsatta läkemedel höjs från lägst 1 800 kronor till lägst 2 500 kronor fr.o.m. den 1 juli 1996.

Skälen för regeringens förslag: Sjukförsäkringens kostnader för läkemedelsförmånen har hittills av olika orsaker ökat mer än beräknat under budgetåret 1995/96. En betydande del av denna ökning beror på den allt snabbare övergången till nya och dyrare men också effektivare läkemedel samt på den pågående omstruktureringen från slutet till öppen sjukvård vilket leder till att en ökad volym prisnedsatta läkemedel förskrivs i öppen vård. Utvecklingen i dessa avseenden bedöms i huvudsak ha positiva kostnadskonsekvenser för vårdsektorn och medföra en bättre livskvalitet för många människor.

Däremot kan vi konstatera att de kraftigt höjda egenavgifterna för prisnedsatta läkemedel under förra året inte fick avsedda besparingseffekter beroende på att förmånssystemet genom sin konstruktion av högkostnadsskyddet har en kostnadsdrivande effekt. Detta medför även negativa kostnadseffekter för sjukvårdshuvudmännen i form av fler avgiftsfria besök i den öppna vården.

Det är därför enligt regeringens bedömning motiverat att vidta åtgärder för att motverka kostnadsutvecklingen i detta avseende. I avvaktan på den planerade ändringen av förmånssystemet nästa år anser vi att detta bäst sker genom en höjning av högkostnadsskyddet från lägst 1 800 kronor högst 2 500 kronor för en 12-månadersperiod.

Den nu föreslagna höjningen av egenkostnadstaket i högkostnadsskyddet, som förutsätter ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader m.m., beräknas minska försäkringens kostnader med 370 miljoner kronor per år. Förslaget innebär vidare att sjukvårdshuvudmännens inkomster för patientavgifter beräknas öka med ca 250 miljoner kronor på helårsbasis. För innevarande budgetår beräknas förslaget minska anslaget med 185 miljoner kronor. Lagförslaget återfinns i avsnitt 2.5.

Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) har i sitt delbetänkande Reform på recept (SOU 1995:122) lämnat förslag om en genomgripande reformering av läkemedelsförmånen både vad gäller förmånssystemets utformning och kostnadsansvaret för detta. Förslaget har remissbehandlats och bereds nu inom regeringskansliet.

Avsikten är att en proposition om förändringar i läkemedelsförmånen, med utgångspunkt i utredningens förslag, skall kunna föreläggas riksdagen efter sommaren 1996 så att det nya systemet kan träda i kraft den 1 januari 1997.

Tandvårdsförsäkringen

Regeringens bedömning: Den 1 oktober 1996 införs en reviderad tandvårdstaxa. Samtidigt slopas försäkringsersättningen för ädla metaller i tandtekniska arbeten.

Vidare avser regeringen att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag om en tandvårdsförsäkring som fr.o.m. år 1998 endast ger ekonomiskt stöd till vissa s.k. särskilda patientgrupper i samhället.

Skälen för regeringens bedömning: I prop. 1995/96:119 Reformerad tandvårdsförsäkring framhöll regeringen det angelägna i att företa en revidering av gällande tandvårdstaxa i syfte att förenkla och förbättra denna. Propositionen innehåller en detaljerad redovisning av hur taxan bör revideras och skälen för detta. Regeringen tvingades dock återkalla propositionen då det inte förelåg erforderligt stöd för förslaget i riksdagen.

Enligt regeringens bedömning är det emellertid nödvändigt att fullfölja det aviserade förändringsarbetet angående åtgärdstaxan och Riksförsäkringsverket kommer inom kort att få i uppdrag att utarbeta ett förslag till reviderad tandvårdstaxa som i princip utgår från förslaget i den återkallade propositionen. Det innebär således att den nuvarande åtgärdsförteckningen omformas så att vissa åtgärder sammanförs så att alla tjänster, inkl. tandtekniskt arbete och allt material för en viss behandlingsåtgärd samlas under en åtgärdsrubrik med ett arvode. Vidare bör arvoden för respektive åtgärd vägas samman med utgångspunkt i principen om lägsta effektiva omhändertagandenivå. Självrisken på 700 kronor behålls och ersättningen från försäkringen bör vara 35 procent för behandlingskostnader upp t.o.m. 13 500 kronor då ett särskilt högkostnads-skydd inträder med 70 procent ersättning. Försäkringsersättningen för ädelmetall i de tandtekniska arbetena bör avskaffas.

Med utgångspunkt från dessa förändringar skall den reviderade taxan grundas på en utgiftsram om 1 901 miljoner kronor, vilket är 350 miljoner kronor lägre än vad som tidigare gällt för år 1996. Förslaget beräknas för innevarande budgetår minska anslaget med 88 miljoner kronor.

Regeringen har också för avsikt att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag som utgår från att samtliga subventioner i tandvårdsförsäkringen slopas med undantag för ett ekonomiskt skydd för de s.k. särskilda patientgrupperna dvs. grupper som till följd av sjukdom eller funktionshinder har särskilda tandvårdsbehov. För detta ändamål skall avsättas en utgiftsram på högst 1 000 miljoner kronor, vilket innebär en ytterligare utgiftsminskning på ca 900 miljoner kronor. Denna

omstrukturering av tandvårdsförsäkringen är planerad att träda i kraft den 1 januari 1998.

F. Myndigheter under Socialdepartementet

F 1. Riksförsäkringsverket och F 2. Allmänna försäkringskassor

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för Riksförsäkringsverket uppfört ett ramanslag på 819 326 000 kronor och för de allmänna försäkringskassorna ett ramanslag på 6 420 407 000 kronor.

Genomförandekostnader för det reformerade ålderspensionssystemet

Riksdagen beslutade den 8 juni 1994 på grundval av propositionen 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet om riktlinjer för en genomgripande reform av det allmänna ålderspensionssystemet (bet. 1993/94:SfU24, rskr.1993/94:439).

Den dåvarande regeringen beslutade den 23 juni 1994 att inom Socialdepartementet tillsätta en arbetsgrupp, benämnd Genomförandegruppen, med företrädare för de politiska partier som ställt sig bakom förslagen i den angivna propositionen. Genomförandegruppen fick i uppdrag att medverka vid det fortsatta beredningsarbetet och att vårda överenskommelsen.

I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil.6) föreslog regeringen att pensionsreformen skall träda ikraft den 1 januari 1997. Riksdagen godkände förslaget (bet. 1994/95:SfU10, rskr. 1994/95:343).

Härefter har Socialdepartementet i en departementspromemoria Reformerat pensionssystem - lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. (Ds 1995:41) redovisat förslag till lagstiftning vad avser intjänande och beräkning av inkomstgrundad ålderspension, m.m. Departementspromemorian har under hösten 1995 remissbehandlats. Den socialdemokratiska partikongressen har nyligen antagit riktlinjer för ett brett upplagt samråd kring det kommande pensionssystemet. Utifrån detta samråd avser regeringen att ta ställning till de frågor som fortfarande är öppna inom ramen för pensionsöverenskommelsen. Regeringen eftersträvar en bred politisk uppslutning kring reformeringen av pensionssystemet.

Med utgångspunkt i av statsmakterna gjorda ställningstaganden bedrivs sedan något år tillbaka ett omfattande utvecklingsarbete vid Riksförsäkringsverket.

För arbetet med pensionsprojektet krävs resursförstärkning vid Riksförsäkringsverket fr.o.m. innevarande budgetår. Med hänsyn till att det är fråga om utvecklingsarbete som beräknas bli av betydande värde för verksamheten under lång tid framöver kan låneramen i Riksgäldskontoret disponeras. Regeringen har i regleringsbrev den 15 juni 1995 avseende socialförsäkringsadministrationen meddelat beslut om låneramens storlek för budgetåret 1995/96. Regeringen beräknade härvid lånebehovet för det reformerade pensionssystemet till 130 miljoner kronor. Det är nu regeringens avsikt att besluta om ökning av låneramen med ytterligare 88 miljoner kronor. De räntekostnader som skall betalas för lån för arbetet med

pensionssystemet under innevarande budgetår beräknas till 13 miljoner kronor. För detta belopp behöver medel tillföras Riksförsäkringsverkets anslag.

Med hänsyn till den stora betydelse pensionen har för allmänheten är informationen om det reformerade pensionssystemet av stor vikt. Vissa informationsinsatser har också redan genomförts. Enligt regeringens bedömning behövs fortsatta insatser. Informationsbehovet omfattar såväl generell information genom Riksförsäkringsverkets försorg som mer riktad information via försäkringskassorna. Av vikt är att försäkringskassorna har en god kunskapsnivå och beredskap för att kunna besvara allmänhetens frågor. Regeringen beräknar medelsbehovet för generella informationsinsatser under budgetåret 1995/96 till 10 miljoner kronor. Av medlen avses viss del ställas till regeringens disposition. För försäkringskassorna beräknas ett ytterligare medelsbehov om 5 miljoner kronor.

Regeringen anser mot bakgrund härav att för förberedelser för det reformerade pensionssystemet skall för innevarande budgetår ramanslaget till Riksförsäkringsverket tillföras 23 miljoner kronor och ramanslaget till Allmänna försäkringskassor 5 miljoner kronor.

Kostnaderna för den löpande administrationen och genomförandet av pensionsreformen bör enligt regeringens mening finansieras inom ramen för det allmänna pensionssystemet. En sådan ordning ligger i linje med nuvarande princip för finansieringen av ATP-systemets administration. Regeringen avser att i samband med förslag om den närmare utformningen och finansieringen av det reformerade pensionssystemet återkomma till riksdagen angående finansiering av administrationen.

Genomförandekostnader för reform om nya regler för bostadsbidrag

I propositionen 1995/96:186 Nya regler för bostadsbidrag har regeringen lämnat förslag till ändrade regler för bostadsbidrag. Förslagen omfattar i första hand ett nytt inkomstprövningssystem som beräknas innebära betydande kostnadsminskningar. Regeländringarna skall enligt regeringens förslag i huvudsak träda i kraft den 1 januari 1997. I propositionen anges att de administrativa konsekvenserna av det nya regelsystemet inledningsvis kommer att bli påtagliga. Inför ikraftträdandet krävs förberedelsearbete hos såväl Riksförsäkringsverket som försäkringskassorna. I propositionen anges också att Riksförsäkringsverket beräknat kostnaderna för förberedelser som omfattar utveckling av ADB-system, uppbyggnaden av administrativa rutiner, utbildning av försäkringskassornas personal samt information till 15 miljoner kronor.

Regeringen återkommer här beträffande behovet av resurstillskott för förberedelsearbetet avseende innevarande budgetår. Utöver för tidigare beräknade kostnader behövs 25 miljoner kronor för försäkringskassornas handläggning av bidragsärenden inför årsskiftet 1996/97. För genomförandekostnaderna bör Riksförsäkringsverkets ramanslag tillföras 15 miljoner kronor och försäkringskassornas ramanslag 25 miljoner kronor.

Resursförstärkningen för administrationen är en förutsättning för genomförandet av bostadsbidragsreformen och beloppen finansieras främst via besparingar till följd av reformen.

Sammantaget innebär förslagen ett ökat anslagsbehov för anslaget F 1. Riksförsäkringsverket med 38 000 000 kronor och för anslaget F 2. Allmänna försäkringskassor med 30 000 000 kronor.

6.4 Utbildningsdepartementet (åttonde huvudtiteln)

A. Skolväsendet

A 9. Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m.

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett förslagsanslag på 1 644 605 000 kronor.

Innevarande läsår har extra statsbidrag på drygt 1 500 miljoner kronor anvisats under detta anslag för sysselsättningskapande åtgärder inom gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning. Detta motsvarar 16 000 platser inom gymnasieskolan och 42 500 platser i vuxenutbildningen, varav 17 000 platser för tredje året i komvux och 1 500 platser för basår inom komvux.

Regeringen föreslog i propositionen med förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 (prop. 1995/96:105) riksdagen att anvisa ytterligare 511 905 000 kronor under detta anslag. Medel beräknades då för insatser under höstterminen 1996 med 35 300 platser i komvux, varav 3 300 för yrkesutbildning och 4 000 för basår, samt för att höstterminen 1996 inleda försöksverksamhet med kvalificerad yrkesutbildning med 1 700 platser. En närmare redovisning har lämnats i propositionen om kvalificerad yrkesutbildning m.m. (prop. 1995/96:145) för hur kostnaderna för kvalificerad yrkesutbildning har beräknats. Riksdagen har ännu inte tagit ställning till förslagen i dessa propositioner.

Regeringen föreslår nu, som en inledning på en större utbildningssatsning, att ytterligare 25 000 platser inrättas i komvux för höstterminen 1996. Med ändring av förslaget i prop. 1995/96:105 kan kostnaderna beräknas för samtliga 56 300 platser – utöver platserna för kvalificerad yrkesutbildning och basåret – till i genomsnitt ca 28 100 kronor per helårsplats. Motivet för detta är att bidrag för yrkesutbildning inte bör vara enhetligt utan ta hänsyn till att det finns betydande kostnadsskillnader mellan yrkesutbildningar av olika slag. Den sammanlagda kostnaden för komvux, basår och kvalificerad yrkesutbildning beräknas till 905 655 000 kronor för höstterminen 1996. Ökningen i förhållande till prop. 1995/96:105 är 393 750 000 kronor.

Förslag avseende ökade kostnader för studiemedel och vuxenstudiestöd behandlas under anslagen E 4. Studiemedel m.m. resp. E 5. Vuxenstudiestöd m.m.

B. Folkbildning

B 1. Bidrag till folkbildningen

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett obetecknat anslag på 3 472 357 000 kronor.

Regeringen föreslog i prop. 1995/96: 105 med förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 att Folkbildningsrådet erhåller ytterligare 50 miljoner kronor för särskilda kurser för arbetslösa förlagda till studieförbund och folkhögskolor under hösten 1996. Regeringen föreslog även att ytterligare 108 miljoner kronor skulle anvisas för att möjliggöra ca 6 000 extra platser inom folkhögskolan under höstterminen 1996. Regeringen meddelade sin avsikt att i budgetpropositionen för budgetåret 1997 återkomma till riksdagen med motsvarande förslag avseende första halvåret 1997.

Regeringen föreslår, utöver vad som föreslagits i prop. 1995/96:105, att ytterligare 72 000 000 kronor, anvisas för att möjliggöra ca 4 000 fler platser inom folkhögskolan under höstterminen 1996. Såvitt gäller resurser för dessa platser för första halvåret 1997 avser regeringen att återkomma i budgetpropositionen för budgetåret 1997.

C. Universitet och högskolor m.m.

C 46. Övriga utgifter inom grundutbildningen

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett reservationsanslag på 1 449 053 000 kronor.

Under detta anslag har riksdagen anvisat medel för vissa särskilda åtgärder under läsåret 1995/96 för att, mot bakgrund av den höga arbetslösheten, erbjuda fler studerande plats i högskolan.

Regeringen har i propositionen Förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 (prop. 1995/96:105) föreslagit att de tillfälliga utbildningssatsningarna bör förlängas att gälla under läsåret 1996/97. Detta förslag innebar en viss minskning i omfattningen av platser i förhållande till vad som gäller för innevarande budgetår. Regeringens förslag innebar att resurser skulle anvisas för de sista sex månaderna av budgetåret 1995/96 för 5 000 platser inom de humanistiska, samhällsvetenskapliga och juridiska utbildningsområdena, för 2 600 basårsplatser samt för 1 200 platser inom aspirantutbildning för arbetslösa invandrare med akademisk utbildning. Regeringen anförde vidare att om universiteten och högskolorna bedömde det möjligt att öka antalet basårsplatser utöver de föreslagna antalet, skulle en omfördelning av platser från de humanistiska, samhällsvetenskapliga och juridiska utbildningsområdena till basårsplatser göras inom ramen för de anvisade medlen.

Efter att universitetens och högskolornas uppfattning inhämtats har det visat sig att antalet basårsplatser kan utökas till cirka 3 400 varför antalet platser inom de humanistiska, samhällsvetenskapliga och juridiska utbildnings-områdena reduceras.

Regeringen föreslår, utöver vad som föreslagits i prop. 1995/96:105, att ytterligare resurser anvisas för de sista sex månaderna av budgetåret 1995/96 för 2 000 platser varav 1 450 platser inom de humanistiska, samhällsvetenskapliga och juridiska utbildningsområdena. Därmed bibehålls läsåret 1996/97 samma nivå inom dessa utbildningsområden som gäller innevarande läsåret. De övriga 550 platserna bör avse naturvetenskapliga och tekniska utbildningar.

Kostnaderna för de nu föreslagna platserna uppgår till 35 910 000 kronor för de sista sex månaderna av budgetåret 1995/96. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för budgetåret 1997 avseende resurser under vårterminen 1997 för de föreslagna platserna.

C 50. Vissa ersättningar för klinisk utbildning och forskning

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett ramanslag på 2 296 979 000 kronor. Medlen avser att täcka ersättning till landsting/kommuner för sammanlagt 18 månader.

Enligt avtal om samarbete om läkarutbildning och forskning m.m. samt avtal om samarbete om tandläkarutbildning och forskning m.m. skall statens ersättning till berörda landsting/kommuner betalas i sin helhet den 15 juli och avse det aktuella kalenderåret. Budgetåret 1995/96 omfattar således två utbetalningstillfällen, den 15 juli 1995 och den 15 juli 1996, varför medel för två hela kalenderår borde ha anvisats under anslaget.

Regeringen beräknar ersättningsbeloppet för två kalenderår till 3 051 995 000 kronor, dvs. en ökning med 755 016 000 kronor. Den ökade belastningen som detta innebär för statsbudgeten och därmed för statens upplåningsbehov och ränteutgifter, finansieras bl.a. av att den minskade dimensioneringen på läkar- och tandläkarutbildningarna minskar belastningen på detta anslag.

Vidare görs en indragning av reserverade medel på anslaget C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. med ca 65 miljoner kronor.

E. Studiestöd m.m.

E 4. Studiemedel m.m.

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns det för detta ändamål uppfört ett förslagsanslag på 11 023 125 000 kronor.

Under anslaget A 9. Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m. föreslås ytterligare medel till bl.a. platser i komvux för höstterminen 1996. Vidare föreslås under anslaget B 1. Bidrag till

folkbildningen medel för platser i folkhögskolan för höstterminen 1996.

Regeringen räknar med att hälften av de studerande på dessa platser kommer att välja studiemedel. Resurser till studiemedel bör därför anvisas till 12 500 platser i komvux och 2 000 platser i folkhögskolan för höstterminen 1996. Studiemedel motsvarande dessa platser beräknas till 116 miljoner kronor. Regeringen avser att i budgetpropositionen för budgetåret 1997 återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om studiestöd för dessa platser avseende år 1997.

Under anslaget C 46. Övriga utgifter inom grundutbildning föreslås medel för tillfälliga utbildningsåtgärder inom den högre utbildningen. Åtgärder avser 2 000 platser och kostnaderna för studiemedel för de studerande beräknas till 18 miljoner kronor.

Totalt beräknas således kostnaderna för studiemedel för de särskilda åtgärder under hösten 1996 uppgå till 134 000 000 kronor.

E 5. Vuxenstudiestöd m.m.

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett reservationanslag på 3 484 600 000 kronor.

Under anslaget A 9. Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m. föreslår regeringen medel till platser i bl.a. komvux för höstterminen 1996. Vidare föreslås under anslaget B 1. Bidrag till folkbildningen medel för platser i folkhögskolan för höstterminen 1996.

Regeringen räknar med att hälften av de studerande på dessa platser kommer att välja särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) och föreslår därför att det för svuxa anslås medel till motsvarande ytterligare 12 500 platser i gymnasial komvux och 2 000 platser i folkhögskolan för höstterminen 1996. Resurser för svuxa motsvarande dessa platser beräknas till 328 666 000 kronor avseende hösten 1996. Regeringen avser att i budgetpropositionen för budgetåret 1997 återkomma till riksdagen med förslag om studiestöd för dessa platser avseende år 1997.

6.5 Jordbruksdepartementet (nionde huvudtiteln)

B. Jordbruk och trädgårdsnäring

B 1. Statens jordbruksverk

Gränskontrollstationer

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett ramanslag på 244 500 000 kronor.

Med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) måste Sverige i enlighet med EG:s bestämmelser upprätta gränskontrollstationer mot tredje land. Vid dessa skall alla levande djur och djurprodukter som importeras till gemenskapen kontrolleras. Statens jordbruksverk (SJV) har det övergripande myndighetsansvaret för införselfrågor avseende levande djur och djurprodukter enligt förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. SJV förordnar officiell veterinär på vissa platser med särskild befogenhet som gränskontrollveterinär. Hur en gränskontrollstation skall se ut och hur kontrollerna skall utföras är strikt reglerat i EG:s regelverk.

I Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:251) om gränskontrollveterinärer samt om införselorter m.m. anges via vilka orter införsel får ske av djur och djurprodukter från land utanför EU. Genom en ändring i föreskrifterna (SJVFS 1995:190) upphörde möjligheten att föra in levande djur via Stockholms hamn den 18 december 1995. Via Stockholms hamn får därefter endast införsel av djurprodukter ske.

I skrivelse den 12 december 1995 till kommuner som har internationell hamn eller flygplats har SJV meddelat att verket kommer att besluta om en begränsning av antalet gränskontrollstationer. Gränsen mot Norge undantas tills vidare. De gränskontrollstationer som SJV i skrivelsen i första hand åsyftar är Arlanda flygplats (djur och djurprodukter), Göteborgs hamn (djur och djurprodukter), Stockholms hamn (djurprodukter) och Ystads hamn (djurprodukter). SJV anger att det finns möjlighet att inrätta ytterligare gränskontrollstationer utöver dessa under förutsättning att kommuner eller företag tar ansvar för finansieringen av uppbyggnad och drift av dem. Driften skall i huvudsak finansieras via avgifter från importörerna.

Regeringen föreslår att ett engångsbelopp på 2 miljoner kronor tillförs ramanslaget Statens jordbruksverk för att användas för bidrag till täckande av investeringskostnader för gränskontrollstationer. Finansiering sker genom att prisregleringsmedel, som redovisas under anslaget, inlevereras till inkomstitel på statsbudgeten.

B 17. Från EG-budgeten finansierad kompensation för revalvering av jordbruksomräkningskursen

Något anslag för detta ändamål finns inte uppfört i statsbudgeten för innevarande år.

Europeiska unionens råd antog den 18 december 1995 en förordning om kompensation för märkbara sänkningar av jordbruksomräkningskurserna före den 1 juli 1996 (förordning (EG) nr 2990/95, EGT nr L312/7). Denna föreskriver att Sverige, i det fall en sådan sänkning av kursen sker, får bevilja stöd till jordbruket under tre på varandra följande tolv månadersperioder med början efter den månad då kursen revalverades. Beloppet för den andra och den tredje perioden skall minskas med en tredjedel av det belopp som ges under den första perioden. Stödet får inte inriktas på en viss produktion.

Den svenska kronans jordbruksomräkningskurs gentemot ecun revalverades den 11 januari 1996 med 3,3 procent. Det innebär att EG:s förordning nu är tillämplig för Sverige. Det kompensationsbelopp som utgår från EG-budgeten har fastställts till 86,5 miljoner kronor för 1996. Nästa år utgår följaktligen två tredjedelar av detta belopp – 57,67 miljoner – och år 1998 en tredjedel – 28,83 miljoner, dvs. totalt 173 miljoner kronor.

På den svenska statsbudgeten tas anslag upp motsvarande de belopp som Sverige erhåller från EG-budgeten. För utbetalning av stödet krävs därför att ett särskilt anslag på den svenska statsbudgeten anvisas.

Tillämpningsreglerna för stödet fastställs i EG-kommissionens förordning (EG) nr 2921/95 av den 18 december 1995 om närmare bestämmelser om kompensation för sänkning av vissa jordbruksomräkningskurser (EGT nr L305/60 ändrad genom förordning (EG) nr 459/96 (EGT nr L 64/12)).

Förordningen föreskriver att man i detta fall får använda medlen antingen till kollektiva åtgärder av allmänt intresse för jordbruket, t.ex. forskning, eller till andra av EG-kommissionen redan godkända nationella stöd. Ytterligare ett krav är att stödet inte får ersätta nationella utgifter, den s.k. additionalitetsprincipen. Åtgärderna skall således till sin art eller storlek utgöra ett komplement till åtgärder som Sverige skulle ha vidtagit om detta stöd inte beviljats. De får inte heller åtnjuta annat stöd från gemenskapen.

Om stödet per jordbruksföretag i genomsnitt underskrider 400 ecu (motsvarar drygt 3 500 kronor), får man avstå från att fördela stödet direkt till företagen. Det stöd Sverige får ge ligger långt under denna gräns. Det genomsnittliga stödbeloppet är så litet, ca 1 000 kronor, att kostnaden för att fördela det på företagsnivå skulle bli orimligt stor i förhållande till stödets storlek. Stödet kommer därför inte att fördelas till jordbruksföretagen.

Fördelningen av stödet till olika ändamål skall godkännas av kommissionen innan utbetalning får ske. Ansökan skall lämnas före den 31 december 1996. Därefter har kommissionen två månader till sitt förfogande att behandla ärendet och ge sitt utlåtande.

Regeringen avser att utforma detaljplanerna för stödet och sedan i enlighet med EG:s regelverk underställa dessa kommissionen för godkännande. Regeringen har för avsikt att i detta sammanhang prioritera forskning och utveckling inom jordbrukssektorn samt marknadsfrämjande

åtgärder för jordbruksprodukter. Därutöver kan vissa andra kollektiva ändamål, såsom kartor för skiftesidentifiering samt verksamheten med s.k. maskinringar, bli aktuella. Samtliga dessa ändamål kan komma i fråga endast under förutsättning att de kan utformas så att de stämmer överens med de krav som ställs i EG:s regelverk.

C. Fiske

C 7. Fiskevård

Något anslag för detta ändamål finns inte uppfört i statsbudgeten för innevarande budgetår.

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns uppfört ett reservationsanslag på 5 418 000 kronor för Bidrag till fiskevård och ett förslagsanslag på 1 500 000 kronor för Ersättning för intrång i enskild fiskerätt m.m.

Regeringen beslöt den 22 november 1995 (skr. 1995/96:114) att återkalla proposition 1994/95:231 Allmän fiskevårdsavgift m.m. Syftet med den i propositionen föreslagna fiskevårdsavgiften var att finansiera angelägna fiskevårdsinsatser. I skrivelsen till riksdagen förklarade regeringen som sin avsikt att lägga fram förslag till annan finansiering av dessa insatser.

Regeringen föreslår nu att vissa statliga insatser för fiskevården även i fortsättningen skall finansieras över statsbudgeten. Medlen bör användas för att uppdatera och färdigbehandla ansökningar om bidrag till förrättningskostnader för fiskevårdsområden som inkommit före den 1 september 1990, men även för bidrag till att i övrigt bilda eller omarrondera fiskevårdsområden.

Fisketillsyn längs kusterna och i de stora sjöarna är sådan verksamhet som ingår i den allmänna fiskevården och bör få stöd. I fiskevården ingår också åtgärder för biotop- och fiskevård såsom utsättningar av angelägna arter och insatser för att bevara hotade fiskarter.

Länsstyrelserna har en viktig roll i bildande och ombildande av fiskevårdsområden samt för att tillse att en fisketillsyn i form av fisketillsyningsmän upprätthålls. Beslut om bidrag för dessa ändamål bör därför även fortsättningsvis fattas av länsstyrelserna.

Med hänvisning till vad regeringen ovan anfört bör ett ramanslag till Fiskevård tas upp på statsbudgeten med 6 917 000 kronor. Finansiering sker genom att anslagen Bidrag till fiskevård och Ersättning för intrång i enskild fiskerätt m.m., som står till regeringens disposition, inte kommer att tas i anspråk under budgetåret 1995/96.

D. Sametinget och rennäringen m.m.

D 4. Ersättning för viltskador m.m.

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett förslagsanslag på 38 300 000 kronor.

I prop. 1992/93:32 om samerna och samisk kultur m.m. tog regeringen upp frågan om ersättning för rovdjursrivna renar. Enligt förordningen (1976:430) om ersättning vid vissa skador av rovdjur i dess lydelse före den 1 januari 1996 lämnades ersättning för varje ren som skadats eller dödats genom angrepp av björn, varg, järv, lo eller örn om renen återfunnits. I propositionen föreslog regeringen att ett nytt ersättningssystem införs. Det nya systemet innebär i korthet att rennäringen årligen får disponera ett belopp motsvarande det skäliga värdet av de renar som har rivits av rovdjur. Fördelningen av ersättningen skall baseras på rovdjursförekomst. Sametinget svarar för administrationen och fördelningen i samverkan med Statens naturvårdsverk. Riksdagen godtog förslaget (bet. 1992/93:BoU8, rskr. 1992/93:115). Det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar infördes den 1 januari 1996.

Regeringen bedömde i den nämnda propositionen antalet rovdjursdödade renar till knappt 20 000, varav 16 000 är kalvar. Som ett fast belopp för ersättning för rovdjursrivna renar kalenderåret 1996 föreslog regeringen i prop. 1994/95:100, bil. 10, att 14 miljoner kronor anvisas, vilket enligt propositionen får anses motsvara de rivna renarnas slaktvärde. Riksdagen godtog förslaget, men uttalade att det närmast får anses givet att regeringen, om så anses erforderligt, återkommer till riksdagen i ärendet i 1995 års kompletteringsproposition eller i annat sammanhang om beredningen av Naturvårdsverkets och Sametingets gemensamt utarbetade förslag till den närmare utformningen av systemet för insamling, bearbetning och redovisning av rapporterade rovdjursobservationer föranleder en omprövning av frågan (bet. 1994/95:BoU16, rskr. 1994/95:272).

Riksdagen har därefter den 21 februari 1996 gett regeringen till känna att regeringen under våren 1996 bör återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att ytterligare medel ställs till förfogande för genomförandet av det nya systemet för ersättning för rovdjursrivna renar (bet. 1995/96:BoU7, rskr. 1995/96:153).

Regeringens bedömning i prop. 1992/93:32 om samerna och samisk kultur m.m. att antalet rovdjursrivna renar uppgick till knappt 20 000 baserade sig på Naturvårdsverkets rapport 3899, Förslag till nytt ersättningssystem för rovdjursrivna renar från april 1991. Bedömningen av renarnas totala slaktvärde i prop. 1994/95:100 bil. 10 baserade sig på detta antal och det då kända avräkningspriset på renkött.

Genom bl.a. Naturvårdsverkets och Sametingets rapport i februari 1995 med förslag till utformningen av det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar har framkommit att rovdjursstammarna sedan år 1991 ökat i renskötselområdet. Det är framför allt lodjuret som har ökat i antal, men även björnstammen växer. För kungsörn och järv är bilden mer oklar. Naturvårdsverket gör mot denna bakgrund den bedömningen att det verkliga antalet rovdjursrivna renar i dag sannolikt ligger på ca 24 000 djur, varav

18 000 utgörs av kalvar. Till grund för bedömningen ligger enligt verket tillgängliga rovdjursinventeringar och utbetalda rovdjursersättningar.

Avräkningspriset på renkött har stigit till drygt 29,50 kronor per kilo. De rovdjursrivna renarnas slaktvärde, inklusive det statliga pristillägg som betalas till renägaren vid slakt, uppgår därmed till ca 25 miljoner kronor.

Med hänsyn till de förändringar som skett vad gäller antalet rovdjursrivna renar och avräkningspriset på renkött sedan riksdagen tog ställning till ersättningen för rovdjursrivna renar, föreslår regeringen att ytterligare 10 miljoner kronor anvisas för ändamålet.

Inom Jordbruksdepartementet utreds möjligheterna att inom ramen för EU:s miljöersättningsprogram ta fram ett program med syfte att bevara livskraftiga stammar av de stora rovdjuren i renskötselområdet. Programmet avses innefatta ersättning för de skador rovdjuren åstadkommer baserat på rovdjursförekomst enligt riksdagens beslut. Ett ersättningssystem som kan medfinansieras av EU måste emellertid anpassas till de krav som ställs i den rådsförordning EEG 2078/92 som ligger till grund för en sådan stödåtgärd. Utan att binda sig för det som tidigare sagts om ersättningssystemets konstruktion, föreslår därför regeringen att de delar, t.ex. villkor, sanktions- och kontrollsystem, som kräver anpassning till gällande regelverk, lämnas öppna. Eftersom miljöersättningsprogram förutsätter femåriga åtaganden bör det även lämnas öppet i vilken utsträckning ersättningssystemet kan byggas ut med hänvisning till eventuella förändringar i rovdjursstammarna.

Enligt gjorda bedömningar kommer anslaget B 11. Miljöersättningar inom jordbruket inte att utnyttjas fullt ut under innevarande år. Mot bakgrund dels av överskridanden på andra anslag inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde, dels målsättningen beträffande ersättningen för rovdjursrivna renar i miljöprogrammet har regeringen valt att för närvarande inte föreslå EG-kommissionen några förändringar i miljöprogrammet. Även de nu föreslagna ökade resurserna för ersättning för rovdjursrivna renar under 1996 ryms inom ramen för detta underutnyttjande. Således innebär inte detta tillskott ökad belastning på statsbudgeten.

6.6 Arbetsmarknadsdepartementet (tionde huvudtiteln)

A. Arbetsmarknad

Datortek för arbetslösa personer som har fyllt 25 år

Regeringens förslag: Även arbetslösa som har fyllt 25 år ges möjlighet att delta i datortek.

Skälen för regeringens förslag: Efter förslag i prop. 1994/95:218 En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m. (bet. 1994/95:AU 15, rskr. 1994/95:398) infördes fr.o.m. den 1 juli 1995 datortek för arbetslösa ungdomar i åldern 20-24 år som ett led i arbetet med att utveckla Sverige till ett ledande land inom informationstekniken. Syftet med datortek är att arbetssökande skall kunna få möjlighet att lära sig använda informationsteknik som ett hjälpmedel inom olika yrken och verksamheter parallellt med arbetsmarknadsinriktade projektarbeten. Den senare delen är en form av utvidgad vägledning/jobbsökaraktivitet som syftar till att vidga arbetsmarknaden för arbetslösa.

För budgetåret 1995/96 har det beräknats att minst 20 000 ungdomar i genomsnitt per månad skall delta i Datortekens verksamhet.

Kvinnornas andel av de arbetssökande ökar. Såväl äldre män som kvinnor saknar erfarenhet av ny informationsteknik. För kvinnor som av olika skäl måste lämna anställning inom offentlig sektor är också behovet av kunskap om ny teknik och vidgade yrkesval av särskilt stor betydelse.

Det är således fler grupper bland de arbetssökande än ungdomarna som har behov av de insatser som Datorteken kan erbjuda.

Enligt regeringens bedömning finns redan nu möjlighet och behov av att öppna Datorteken även för personer som fyllt 25 år.

En vidgning av målgruppen bör inte innebära att de totala kostnaderna för datortek överstiger det belopp som angivits i regleringsbrevet för innevarande budgetår.

Finansieringsbidrag vid arbetsplatsintroduktion (API)

Regeringens förslag: Finansieringsbidraget vid arbetsplatsintroduktion höjs från 1 000 kronor till 2 000 kronor per månad för praktik som påbörjas fr.o.m. den 1 juli 1996.

Skälen för regeringens förslag: För att uppnå ett effektivare utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna sammanslogs flera av dessa till en ny åtgärdsform (Arbetsplatsintroduktion, API) fr.o.m. den 1 juli 1995.

API är en åtgärd för arbetslösa personer som har fyllt 20 år. Den består av praktik under en period av högst sex månader. Att få möjlighet att skaffa sig arbetslivserfarenhet kan för många arbetslösa vara skillnaden mellan arbete och arbetslöshet, då de flesta arbetsgivare är mest intresserade av personer med aktuell arbetslivserfarenhet. Det är därför viktigt för den arbetslöse att få denna möjlighet.

Innan en arbetslös anvisas en introduktionsplats skall arbetsgivaren, genom en skriftlig överenskommelse med länsarbetsnämnden, ha åtagit sig att i samband med anvisningstidens slut till staten betala ett finansieringsbidrag om 1 000 kronor per månad. Undantag från finansieringsbidrag kan göras beträffande arbetslösa som har fyllt 60 år, invandrare, arbetshandikappade samt de som deltar i praktikperioder i vägledningssyfte.

Som en delfinansiering fr.o.m. andra halvåret av den utbildningssatsning som tidigare har redovisats bör finansieringsbidraget vid API höjas till 2 000 kronor för praktik som påbörjas fr.o.m. den 1 juli 1996. De grupper som fortsättningsvis bör undantas från att omfattas av finansieringsbidraget bör vara arbetslösa som fyllt 60 år, invandrare, arbetshandikappade samt personer som deltar i praktikperioder i vägledningssyfte under maximalt fyra veckor. Det generella undantaget beträffande finansieringsbidrag avseende personer som deltar i praktikperioder i vägledningssyftet slopas således fr.o.m. den 1 juli 1996. Höjningen beräknas innebära en inkomstförstärkning på ca 120 miljoner kronor för tiden den 1 juli - den 31 december 1996.

Utbildningsvikariat

Regeringens förslag: Avdraget från arbetsgivaravgiften vid utbildningsvikariat sänks från 500 kronor till 400 kronor per dag för arbetsgivarens lönekostnader för en vikarie som anställs i stället för den som deltar i utbildning. Avdraget från arbetsgivaravgiften för arbetsgivarens utbildningskostnader för den som utbildas sänks från högst 75 kronor till högst 35 kronor per utbildningstimme. Det totala avdraget för utbildningskostnader sänks från högst 40 000 till högst 20 000 kronor för varje anställd som deltar i utbildning. Förslagen gäller för utbildningsvikariat som påbörjas den 1 juli 1996 eller senare.

Skälen för regeringens förslag: Utbildningsvikariat innebär för närvarande att arbetsgivaren får göra avdrag från arbetsgivaravgiften med 500 kronor per dag för lönekostnader för en vikarie som anvisas av arbetsförmedlingen för en anställd som deltar i utbildning. Om den anställda deltar i

yrkesinriktad utbildning som bedöms öka hans eller hennes förutsättningar att tillgodogöra sig ny teknik eller nya arbetsuppgifter har arbetsgivaren dessutom möjlighet att göra avdrag från arbetsgivaravgiften för utbildningskostnader med högst 75 kronor per utbildningstimme, dock med högst 40 000 kronor för varje anställd som utbildar sig.

Som en ytterligare delfinansiering fr.o.m. andra halvåret 1996 av den utbildningssatsning som regeringen tidigare i dag har redovisat bör avdragen från arbetsgivaravgiften vid utbildningsvikariat sänkas.

Således bör det avdrag som arbetsgivaren får göra för den vikarie som anställs i stället för en anställd som utbildar sig sänkas från 500 till 400 kronor per dag. Likaså bör möjligheten för arbetsgivaren till avdrag från arbetsgivaravgiften för utbildningskostnader för den anställda minskas från 75 till 35 kronor per utbildningstimme. Det totala avdraget i det sistnämnda avseendet bör få uppgå till högst 20 000 kronor för varje anställd som utbildar sig.

Förslagen innebär en inkomstförstärkning på ca 380 miljoner kronor för tiden den 1 juli - den 31 december 1996.

Ändringsförslagen bör avse utbildningsvikariat som påbörjas den 1 juli 1996 eller senare.

Förslagen innebär ändringar i 2 och 3 §§ lagen (1995:411) om tillfällig avvikelse från lagen (19981:691) om socialavgifter. Ett förslag till lagändring har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet. Lagförslaget återfinns i avsnitt 2.6.

D. Invandring m.m.

Stöd till återvändande flyktingar till Bosnien-Herzegovina

I Dayton-fördraget ingår en särskild bilaga om bl.a. repatriering av flyktingar från Bosnien-Herzegovina. FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) har i avtalet fått en uttalad roll att tillsammans med de fördragsslutande parterna utarbeta en repatrieringsplan. UNHCR har nyligen presenterat en sådan plan för de länder som givit skydd åt större grupper av bosnier, däribland Sverige.

Mot bakgrund härav föreslår regeringen att högst 25 miljoner kronor av de medel som anvisats under förslagsanslaget Överföring av och andra åtgärder för flyktingar m.m. får användas för bidrag till resekostnader under år 1996 för utlänningar som förbereder att återvända till Bosnien-Herzegovina.

6.7 Näringsdepartementet (tolfte huvudtiteln)

C. Teknologisk infrastruktur m.m.

C 10. Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m.

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett ramanslag på 201 400 000 kronor.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är en central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Det övergripande målet för SGU:s verksamhet är att undersöka, dokumentera och beskriva Sveriges geologi för att tillhandahålla geologisk information som behövs särskilt inom områdena miljö och hälsa, fysisk planering och hushållning med naturresurser, naturresursförsörjning, jord- och skogsbruk och totalförsvar samt att marknadsföra denna information. SGU är chefsmyndighet för Bergsstaten, dvs. landets två bergmästarämbeten.

I besparingssyfte föreslog regeringen i budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100 bil. 13, s. 96–97) att den maringeologiska verksamheten vid SGU skulle avvecklas. Kostnaderna för den maringeologiska verksamheten beräknades till 19,5 miljoner kronor för det förlängda budgetåret 1995/96.

Det huvudsakliga motivet för den maringeologiska verksamheten som bedrivs är att inventera landets marina sand- och gruvresurser. Andra motiv för verksamheten är att skaffa beslutsunderlag för miljö och fysisk planering.

Mot bakgrund av motioner från de flesta riksdagspartierna bedömde riksdagen att SGU:s maringeologiska verksamhet är av sådan betydelse att en nedläggning inte kan komma ifråga (prop. 1994/95:100 bil. 13, bet. 1994/95:NU18, rskr. 1994/95:300). Riksdagen konstaterade att det är uppenbart att användningsområdena för den aktuella informationen har relevans för flera departementsområden. Enligt riksdagen vore det naturligt om en samfinansiering mellan berörda departement kunde införas. Regeringen anmodades att ta fram förslag med denna innebörd.

För att förhindra att den maringeologiska verksamheten upphör och i avvaktan på ett förslag av regeringen beslöt riksdagen att anslaget till SGU skulle ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till regeringens förslag. Enligt riksdagen torde det föreslagna beloppet inte vara tillräckligt för att verksamheten skall kunna bedrivas under hela det förlängda budgetåret 1995/96. Regeringen borde därför under innevarande budgetår återkomma till riksdagen med förslag som säkerställer verksamheten på längre sikt. Som en tillfällig engångsvis finansiering av den föreslagna ökningen förordade riksdagen att motsvarande belopp skulle föras bort från Energiteknikfondens inestående medel i Riksgäldskontoret som en besparing. Riksdagen underströk att den föreslagna överföringen inte är någon bestående besparing. Regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag om en bestående finansiering. Detta måste utformas så att en ökning av budgetunderskottet inte uppstår.

Regeringen anser att de ökade kostnaderna för den maringeologiska verksamheten under det förlängda budgetåret 1995/96 bör finansieras genom indragning av reservationsmedel och anslagssparande uppgående till ett belopp om 9,5 miljoner kronor.

Till den av riksdagen förordade samfinansieringen mellan berörda departement avser regeringen återkomma i 1996 års budgetproposition.

E. Energi

Affärsverket svenska kraftnät

Investeringar under budgetåret 1995/96 m.m.

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har i skrivelse den 28 mars 1996 redogjort för sin planerade medverkan i ett projekt avseende uppförande och förvaltning av en likströmslänk mellan Sverige och Polen. Enligt planerna skall projektet genomföras av ett tänkt polskt-svenskt aktiebolag som till 50 procent skall ägas av Svenska kraftnät, till 49 procent av Vattenfall AB och till 1 procent av det polska företaget Polski Sieci Electroenergetyczne (PSE). PSE ägs av polska staten och ansvarar för produktion och överföring av el i Polen, samt för elhandeln med utlandet. Avsikten är att PSE på sikt skall öka sin andel i bolaget samtidigt som Vattenfalls ägarandel minskar.

Likströmslänken planeras ha en effekt på 600-800 megawatt. Den totala investeringen i projektet bedöms uppgå till ca 3 miljarder kronor. Avsikten är att investeringen skall genomföras av bolaget för Polen-länken och finansieras genom lån som bolaget tar upp. Bolagets delägare skall medverka i finansieringen. Svenska kraftnäts andel i projektet anges i skrivelsen till ca 1,5 miljarder kronor.

Enligt skrivelsen avser Svenska kraftnät att finansiera sin medverkan genom att dels teckna borgen för sin andel i de lån som bolaget för Polen-länken tar upp, dels lämna delägarlån till bolaget från internt genererade medel.

I skrivelsen hemställer Svenska kraftnät att med egna medel få lämna delägarlån om 500 miljoner kronor till bolaget för Polen-länken. Vidare hemställs om bemyndigande till Svenska kraftnät att, intill ett belopp om 1,5 miljarder kronor, teckna borgen för verkets andel av bolagets lån. Fördelningen mellan borgen och delägarlån föreslås kunna bestämmas av Svenska kraftnät. Den blir beroende av dels i vilken utsträckning bolaget kan teckna lån, dels inriktningen att minimera kapitalkostnaderna.

Genom riksdagens beslut år 1992 (prop.1991/92:133, bet. 1991/92:NU30, rskr. 1991/92:322) fastställdes riktlinjer för verksamheten med det svenska storkraftnätet. Enligt riktlinjerna skall det svenska storkraftnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna förvaltas av en från kraftproducenterna fristående organisation, Affärsverket svenska kraftnät. Vidare anges att principen när det gäller ägande av utlandsförbindelserna

bör vara att Svenska kraftnät skall äga och förvalta en tillräckligt stor andel av utlandsförbindelserna för att säkerställa svenska konsumenters och producenters möjligheter att sluta avtal om kraftaffärer med köpare och säljare utomlands. Enligt propositionen (1994/95:222) Ny ellagstiftning bör, för att tillgodose samhällets intresse av långsiktig försörjningstrygghet i elsystemet, en strävan vara att tillkommande utlandsförbindelser ägs och förvaltas av staten. Hösten 1995 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att bl.a. pröva behovet av och möjligheterna att genom en lagreglering tillgodose denna strävan i fråga om ägandet av utlandsförbindelser (dir. 1995:112). Utredningen kommer inom kort att redovisa

sina överväganden och förslag.

Det är angeläget att staten genom Svenska kraftnät tillförsäkras ett bestämmande inflytande över en eventuell likströmslänk mellan Sverige och Polen. Därigenom kan samhällets intresse av en långsiktig försörjningstrygghet i elsystemet tillgodoses.

Ett genomförande av projektet för en likströmslänk mellan Sverige och Polen förutsätter koncession enligt lagen (1902:71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen). Enligt föreskrifterna i ellagen skall ansökan om koncession för utlandsförbindelse prövas av regeringen. Vidare föreskrivs att koncession för utlandsförbindelse inte får meddelas om förbindelsen skulle hota den långsiktiga försörjningstryggheten.

Enligt Svenska kraftnät är avsikten att bolaget för Polen-länken under våren 1996 skall lämna in en ansökan om koncession för likströmslänken till regeringens prövning. De finansiella förutsättningarna för investeringsprojektet bör klarläggas inför en sådan prövning.

Riksdagen har våren 1995 beslutat om bl.a. Svenska kraftnäts investerings- och finansieringsplan för åren 1995-1997 (prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:NU18, rskr. 1994/95:300). I beslutet fastställs investeringsramen till totalt 1,2 miljarder kronor under perioden, fördelat med 400 miljoner kronor per år. Enligt beslutet skall samtliga investeringar täckas genom egen finansiering. Det aktuella investeringsprojektet har tillkommit efter att investeringsplanen fastställdes.

Mot den här redovisade bakgrunden bör den nu gällande investerings- och finansieringsplanen utökas med 500 miljoner kronor för år 1996 för att inom investeringsramen skapa utrymme för Svenska kraftnät att lämna delägarlån till bolaget för Polen-länken. Ökningen skall finansieras med verkets egna medel. Regeringen avser att i höstens budgetproposition återkomma till riksdagen med förslag till investerings- och finansieringsplan avseende perioden 1997-1999.

Svenska kraftnäts medverkan i projektet för en likströmslänk mellan Sverige och Polen förutsätter också att staten tecknar borgen för lån till det tänkta bolaget för Polen-förbindelsen intill högst 1,5 miljarder kronor, alternativt utfärdar kreditgarantier intill högst motsvarande belopp. För budgetåret 1995/96 är regeringen bemyndigad att teckna borgen för bolag i vilka Svenska kraftnät förvaltar statens aktier intill ett sammanlagt belopp

om 175 miljoner kronor (prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:NU18, rskr. 1994/95:300). Detta bemyndigande bör med hänsyn till vad som nyss anförts ökas till 1,5 miljarder kronor och vidgas till att omfatta även kreditgarantier. Under förutsättning av riksdagens bemyndigande och ett beslut om koncession för högspänningskabeln, avser regeringen föreskriva att avgifter, motsvarande statens risk i samband med borgensteckning och kreditgarantivning, skall tas ut från bolaget för Polen-länken. Regeringen avser uppdra åt Riksgäldskontoret att fastställa avgifterna.

Regeringen har bemyndigats av riksdagen att inom en ram av 135 miljoner kronor besluta i frågor som rör förvärv av aktier och bildande av bolag inom Svenska kraftnäts verksamhetsområde (prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:NU18, rskr. 1994/95:300). Svenska kraftnäts andel av aktiekapitalet i det tänkta bolaget för Polen-förbindelsen kommer enligt vad regeringen inhämtat att vara lägre än detta belopp. Regeringen kan således besluta om bolagsbildning inom ramen för nu gällande bemyndigande av riksdagen.

Av Svenska kraftnäts skrivelse i ärendet framgår att en likströmlänk mellan Sverige och Polen förutsätter vissa kompletterande investeringar i det svenska storkraftnätet. Dessa beräknas uppgå till sammanlagt ca 310 miljoner kronor, varav ca 280 miljoner kronor infaller under åren 1998 och 1999. Förutsatt att det nu aktuella projektet realiserar skall dessa investeringar ingå i den kommande investerings- och finansieringsplanen för Svenska kraftnät avseende åren 1997-1999 som regeringen avser underställa riksdagen i budgetpropositionen hösten 1996.

Det tänkta bolaget för Polen-länken bör ses som ett dotterbolag till Svenska kraftnät och skall därmed konsolideras i affärsverkskoncernens redovisning. Den upplåning som planeras i bolaget kommer således att påverka affärsverkskoncernens finansiella ställning. Enligt Svenska kraftnät beräknas soliditeten för affärsverkskoncernen minska från dagens nivå på 46 procent till ca 40 procent år 1998 då investeringen planeras vara fullt genomförd. Detta väntas dock inte få någon påverkan på stamnätsavgifterna eller på verkets avkastning.

6.8 Civildepartementet (trettonde huvudtiteln)

D. Ungdomsfrågor

D 2. Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett reservationsanslag på 171 103 000 kronor.

Stiftelsen för internationellt ungdomsutbyte har hos regeringen hemställt om att få upplösa Stiftelsen samt ansökt om medel för att täcka vissa merkostnader i samband med upplösningen. Regeringen föreslår att medel ställs till regeringens disposition för att täcka dessa kostnader.

Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer har i en skrivelse redogjort för sina avsikter att tillsammans med andra organisationer bilda en samarbetsorganisation med uppgift att främja internationellt ungdomsutbyte. Regeringen föreslår att den nya samarbetsorganisationen engångsvis beviljas ett startbidrag om högst 1,5 miljoner kronor.

Regeringen föreslår vidare att vissa medel ställs till regeringens disposition dels för att stärka Sveriges medverkan i EU:s arbete med ungdomsfrågor och dels för insatser inom området ungdom, IT och samhällsinformation.

Regeringen föreslår mot bakgrund härav att innevarande års anslag till Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet ökas med 3,5 miljoner kronor.

Utgiftsökningen finansieras genom en minskning av anslaget till EU:s utbytesprogram Ungdom för Europa. I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för detta ändamål uppfört ett förslagsanslag på 7 841 000 kronor. Genom att medlemsavgiften för utbytesprogrammet kommer att betalas i annan ordning inom ramen för EG-budgeten kommer anslaget inte att utnyttjas för anvisat ändamål. Riksdagen har i december 1995 (prop. 1995/96:111, bet. 1995/96:KrU6, rskr. 1995/96:74) beslutat att högst 3 000 000 kronor av anslaget får användas för att genomföra en världskongress i Sverige under år 1996 om kommersiell sexuell exploatering av barn. Regeringen föreslår att anslaget till EU:s utbytesprogram Ungdom för Europa minskas med resterande 4 841 000 kronor. Regeringens förslag innebär en nettobesparing på statsbudgeten med 1 341 000 kronor.

7 Kommunsektorn

7.1 Allmänna förutsättningar

Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten i vid mening utvecklas på ett sätt som är förenligt med kravet på samhälls-ekonomisk balans. Kommunsektorns ekonomiska omfattning och betydelse för välfärden medför att staten har behov av att kunna påverka sektorns utveckling. Staten styr kommunsektorn främst genom nivån på statsbidragen och genom lagstiftning som reglerar den kommunala verksamheten. Bedömningen av kommunsektorns ekonomiska utrymme bör baseras på en avvägning mellan totala samhällsekonomiska förutsättningar och aktuella behov av kommunal verksamhet samt förenas med respekt för den kommunala självstyrelsen.

De senaste åren har starkt präglats av obalanser i den svenska ekonomin. Riksdagen har beslutat om ett program för att sanera de offentliga finanserna. Vidtagna åtgärder har främst riktats mot statliga transfereringssystem. Målet har varit att i möjligaste mån värna den kommunala verksamheten. Det har emellertid inte varit möjligt att helt undanta kommunsektorn eftersom syftet med programmet då skulle kunna äventyras. Kommuner och landsting har mött denna situation med att förändra och effektivisera sin verksamhet. Genom sin förmåga att anpassa ekonomin har kommunsektorn bidragit till saneringen av de offentliga finanserna. En minskning av konsumtionsvolymen har kunnat ske utan några påtagliga, generella kvalitetsförsämringar i viktiga verksamheter som vård, omsorg och utbildning.

Kommunsektorn är starkt beroende av en god tillväxt och en hög sysselsättning. Arbetslösheten är ett grundproblem för både statens och kommunernas ekonomi, eftersom både skatteinkomster och utgifter påverkas negativt. Den ekonomiska politiken måste därför inriktas mot en minskad arbetslöshet.

De närmaste åren kommer att kännetecknas av fortsatta åtgärder för att förbättra de offentliga finanserna. Saneringsprogrammet skall fullföljas. Utrymmet för generella skattehöjningar är starkt begränsat. I syfte att stärka de offentliga finanserna har riksdagen beslutat att införa ett tak för de offentliga utgifterna. Regeringens bedömning av den kommunala ekonomin och de generella statsbidragen måste sålunda göras utifrån kravet på stabilisering av de offentliga finanserna, målet att minska arbetslösheten och strävan att upprätthålla fortsatt god kvalitet i den kommunala verksamheten.

För att i denna situation värna och utveckla de för välfärden viktiga verksamheterna är det nödvändigt att kommuner och landsting erhåller stabila förutsättningar som gör det möjligt att planera för en längre tidsperiod än ett år. Regeringen och de politiska företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har därför kommit överens om vilka riktlinjer som bör gälla för den kommunala ekonomin under åren 1997 och 1998.

Överenskommelsen innebär att de generella statsbidragen inte minskas

utan kommer att hållas på en nominellt oförändrad nivå åren 1997 och 1998. Överenskommelsen innebär också att regeringen, utöver vad som följer av finansieringsprincipen, under åren 1997 och 1998 kommer att lämna förslag för att ekonomiskt reglera även andra nya statliga beslut som påverkar det kommunala utgiftstrycket eller det kommunala skatteunderlaget. Detta gäller dock inte effekter av det redan antagna 118-miljardersprogrammet för att sanera de offentliga finanserna.

Det kommunala förnyelsearbetet har varit framgångsrikt. Övergången till generella statsbidrag har bidragit till att den kommunala verksamheten har kunnat bedrivas mer effektivt. Det är av största vikt att förnyelsearbetet drivs vidare i kommuner och landsting. Regeringen avser att underlätta detta arbete genom att senare återkomma med förslag till avreglering av den kommunala verksamheten, bl.a. i fråga om socialbidragen, i syfte att minska utgiftstrycket.

Kommuner och landsting kommer enligt överenskommelsen att få behålla sina skatteinkomster oavsett samhällsekonomisk utveckling. Sektorns inkomster, och därigenom utgiftsutrymme, kommer att påverkas om det kommunala skatteunderlaget får en annan utveckling än vad som nu prognostiseras. Regeringen har i flera propositioner uttalat att utrymmet för ytterligare skattehöjningar är mycket begränsat. Samtidigt har kommunerna och landstingen inför åren 1995 och 1996 sammantaget ökat det genomsnittliga skatteuttaget med ca 0,6 procentenheter. Skattehöjningarna kan i vissa fall anses vara en nödvändig anpassning. Fortsatta skattehöjningar i sektorn bör dock inte få ske eftersom detta minskar hushållens köpkraft och därigenom hämmar den ekonomiska tillväxten.

De båda kommunförbunden har åtagit sig att verka för att kommunal-skatterna inte höjs under åren 1997 och 1998. För att ytterligare motverka skattehöjningar avser regeringen att återkomma med ett förslag som innebär att statsbidraget, med vissa undantag, minskas för den kommun eller det landsting som höjer skatten åren 1997 och 1998.

De enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation varierar kraftigt, från en stark ekonomisk ställning i vissa fall till en mycket svag ställning i andra. Exempel finns på kommuner och landsting som haft svårt att anpassa sin verksamhet till de ekonomiska ramarna och i stället valt att underbalansera budgeten. Regeringen aviserade i föregående års kompletteringsproposition att en översyn skyndsamt skulle göras av kommunallagens kapitel om ekonomisk förvaltning. Syftet var att återinföra regler om ekonomisk balans. I denna proposition aviserar regeringen ett förslag om att införa ett sådant balanskrav för kommuner och landsting. Det är emellertid nödvändigt att ge alla kommuner och landsting en rimlig tid för att anpassa sig till detta krav. Därför anser regeringen att balanskravet bör gälla fr.o.m. år 1999 för kommunerna och fr.o.m. år 2000 för landstingen.

7.2 De senaste årens utveckling

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av kommunsektorns ekonomiska situation och utveckling under åren 1991-1994. Redovisningen har i vissa fall kompletterats med preliminära uppgifter för år 1995.

Finansiellt sparande

Det finansiella sparandet utgör skillnaden mellan inkomster och utgifter. Efter att ha varit negativt mellan åren 1985 och 1991 var det finansiella sparandet kraftigt positivt åren 1992 och 1993. Därefter blev det åter negativt år 1994. Preliminära uppgifter för år 1995 visar på ett negativt finansiellt sparande på knappt 6 miljarder kronor.

Tabell 7.1 Kommunsektorns finansiella sparande åren 1991-1995
Miljarder kronor, löpande priser

År	1991	1992	1993	1994	1995 ¹
Finansiellt sparande	-1,8	15,6	10,0	-5,1	-5,9
<i>varav</i>					
– kommuner	-1,7	9,3	3,1	-4,6	-3,9
– landsting	0,5	6,2	7,6	0,4	0,3
– övriga ²	-0,5	0,0	-0,7	-0,9	-2,3

¹ Preliminärt utfall

² Kyrkokommuner och kommunalförbund

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

Kommunsektorns kraftigt förbättrade finansiella sparande mellan åren 1991 och 1992 berodde främst på tillfälligt ökade skatteinkomster till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskattemedel i kombination med nedväxlingen av pris- och löneökningstakten under dessa år. Effekten av den tvååriga eftersläpningen finns inte kvar efter år 1994, då det nya systemet för utbetalning av skattemedel slagit igenom fullt ut. Skillnaden mellan preliminärt utbetalade och slutgiltigt beräknade kommunalskattemedel beror i dag endast på avvikelser mellan prognostiserad och verklig skatteunderlagsutveckling och kan vara såväl positiv som negativ.

År 1994 uppvisade sektorn ett sparandeunderskott som kan hänföras till kommuner, kyrkokommuner och kommunalförbund. Preliminära uppgifter för år 1995 visar en mindre försämring av sparandet. Kommuner, kyrkokommuner samt kommunalförbund redovisar ett fortsatt sparandeunderskott medan landstingen även detta år uppvisar överskott.

Underskottet år 1995 i det finansiella sparandet motsvarar drygt en procent av sektorns totala inkomster eller ungefär en fjärdedel av sektorns investeringar.

Ekonomiskt resultat

Medan finansiellt sparande mäter skillnaden mellan inkomster och utgifter, utgör ekonomiskt resultat enligt en resultaträkning skillnaden mellan intäkter och kostnader. De två sistnämnda begreppen är inkomster och utgifter periodiserade till ett visst verksamhetsår.

Tabell 7.2 Kommunsektorns resultaträkning åren 1991-1994

Miljarder kronor, löpande priser

År	1991	1992	1993	1994
Verksamhetens intäkter	134,4	150,7	107,9	107,3
Verksamhetens kostnader	-365,4	-385,7	-385,8	-396,5
Verksamhetens nettokostnader	-231,1	-235,0	-277,9	-289,2
Skatteintäkter	229,1	261,6	260,3	265,5
Generella statsbidrag	20,8	11,0	44,8	39,8
Finansnetto	-4,9	-4,9	-2,8	-0,6
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto (resultat 2)	14,0	32,7	24,3	15,5
Avskrivningar	-15,0	-13,2	-13,4	-13,3
Förändring av pensionsskuld ¹		-12,2	-11,3	-9,6
Extraordinära poster	-2,5	-0,2	-1,4	4,7
Förändring av eget kapital (resultat 3)	-3,5	7,1	-1,7	-2,7
varav				
– kommuner	-4,0	3,4	-5,5	1,1
– landsting	-0,5	1,2	1,5	-5,3
– kyrkokommuner	1,1	2,2	2,1	1,5
– kommunalförbund	-0,1	0,3	0,1	0,0
<i>Förändring av eget kapital exklusive pensionsskuldsförändring</i>		19,3	9,6	6,9

¹ Särredovisas första gången år 1992. För år 1992 (dock ej år 1993 och 1994) ingår även pensionsskuldens förändring avseende lärare m.fl.

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

För sektorn som helhet försämrades resultat 3, dvs. förändring av eget kapital, mellan åren 1993 och 1994 med ca 1 miljard kronor. Kommunerna uppvisar en resultatförbättring år 1994 medan landstingen och kyrkokommunerna redovisar en resultatförsämring. Resultaträkningen visar också att det finns skillnader inom sektorn år 1994, då landstingen sammanlagt redovisar negativt resultat medan övriga redovisar positiva resultat.

Uppgifterna för åren 1991-1994 är inte fullt jämförbara, bl.a. på grund av att pensionsskuldens förändring har hanterats olika. Detta medför att förändringen av eget kapital inte är direkt jämförbar de olika åren.

Kommunernas resultatförbättring år 1994 beror i första hand på att de extraordinära intäkterna ökade samtidigt som de extraordinära kostnaderna minskade. Dessutom var den redovisade ökningen av pensionsskulden, vilken redovisas som en kostnad i resultaträkningen, betydligt mindre år 1994 än år 1993, vilket också förbättrade resultatet. Den jämförelsevis låga ökningen av pensionsskulden beror bl.a. på de senaste årens minskande inflationstakt.

Preliminära uppgifter för år 1995 visar att kommunernas resultat 3 förbättras från 1 till 3 miljarder kronor. Detta beror bl.a. på ökade skatteintäkter på grund av delavräkning på 1995 års preliminära skattemedelsutbetalningar (ca 2 miljarder kronor) samt slutavräkning på 1994 års skattemedelsutbetalningar (ca 3 miljarder kronor).

Landstingens resultat försämrades mellan åren 1993 och 1994, beroende på att verksamhetens nettokostnader ökade med sex procent samtidigt som skatteintäkterna minskade med tre procent. Preliminär resultaträkning för landstingen år 1995 finns ännu inte tillgänglig.

För de enskilda kommunerna varierar det ekonomiska resultatet kraftigt för år 1994. Av samtliga 286 kommuner år 1994 redovisade 139 ett negativt resultat 3⁴. Preliminära uppgifter för år 1995 visar att 129⁵ kommuner redovisar ett negativt resultat 3.

Ett negativt resultat 2 innebär att löpande intäkter inte täcker de löpande kostnaderna. År 1994 redovisade ett tjugotal kommuner ett negativt resultat 2, samtidigt som ett sjuttiofem kommuner redovisade ett positivt resultat 2, som översteg tio procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. För år 1995 är motsvarande siffror ett femtontal kommuner respektive ett åttiofem kommuner. För att en kommun år 1994 skall ha ett positivt resultat 3 enligt nuvarande redovisningspraxis bör resultat 2 minst uppgå till mellan sex och nio procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Även för de enskilda landstingen varierar det ekonomiska resultatet för år 1994, dock inte lika mycket som för kommunerna. Av samtliga 23 landsting redovisade 19 ett negativt resultat 3. Ett landsting redovisade år 1994 löpande intäkter som inte täckte de löpande kostnaderna samtidigt som tre landsting redovisade ett positivt resultat 2 som översteg tio procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. För att ett landsting år 1994 skall ha ett positivt resultat 3 enligt nuvarande redovisningspraxis bör resultat 2 minst uppgå till omkring tio procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

År 1994 uppgick kommunernas soliditet exklusive pensionsskuld till 59 procent och landstingens till 71 procent exklusive pensionsskuld. Kommunerna redovisar en minskning av soliditeten med två procentenheter och landstingen en minskning med en procentenhet sedan år 1993.

⁴ Källa: "Vad kostar verksamheten i din kommun, Bokslut 1994", Svenska Kommunförbundet och Statistiska centralbyrån.

⁵ Totalt 284 av landets 288 kommuner (motsvarande 99,6 % av befolkningen) har besvarat SCB:s enkät.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget får sektorns ekonomiska resultat, utifrån gällande förutsättningar, betraktas som relativt gott år 1994. Kommunerna redovisar enligt preliminära uppgifter ett förbättrat resultat år 1995 bl.a. tack vare stora del- och slutavräkningar av kommunalskattemedel. En spridning finns dock, såväl mellan som inom delsektorerna. Flera kommuner och landsting behöver förbättra sitt resultat för att få balans i ekonomin.

Regeringen har samtidigt med denna proposition överlämnat en skrivelse till riksdagen om utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 1995/96:194). Av skrivelsen framgår att kostnadsneddragningar skett i delar av den kommunala verksamheten samtidigt som en viss expansion skett inom t.ex. skola och barnomsorg. Det material som redovisas ger inte grund för att påstå att kvaliteten generellt sett försämrats inom vård, omsorg och utbildning. Skillnader mellan enskilda kommuner och landsting har hittills tenderat att öka, men genom det system för utjämning av inkomster och strukturella kostnader som riksdagen beslutat om under 1995, förbättras de ekonomiska förutsättningarna för en likvärdig verksamhet i olika kommuner och landsting.

7.3 Den kommunala ekonomin de närmaste åren

7.3.1 Riktlinjer för utvecklingen av skatteinkomster och statsbidrag

Regeringens bedömning: De generella statsbidragen till kommuner och landsting bör för åren 1997 och 1998 vara nominellt oförändrade i förhållande till 1996 års bidrag, med undantag av regleringar enligt finansieringsprincipen.

Nya och ändrade regler, utöver vad som omfattas av regeringens 118-miljardersprogram för sanering av de offentliga finanserna, bör under åren 1997 och 1998 regleras ekonomiskt om de påverkar kommunsektorns skatteinkomster eller det kommunala utgiftstrycket.

Utifrån nuvarande förutsättningar bör de generella statsbidragen vara nominellt oförändrade även för år 1999.

Skälen för regeringens bedömning: För år 1996 uppgår de generella statsbidragen till kommuner och landsting sammanlagt till 56 788 miljoner kronor, varav 44 740 miljoner kronor till kommunerna och 12 048 miljoner kronor till landstingen. Det statliga utjämningsbidraget till kommuner och landsting har för år 1996 fastställts till 21 245 miljoner kronor. Utjämningsbidraget motsvaras av en statlig utjämningsavgift för kommuner och landsting, som dessa betalar till staten. Utjämningsavgiften beräknas uppgå till samma belopp som utjämningsbidraget, dvs. 21 245 miljoner kronor. Därutöver finns ett anslag om 400 miljoner kronor för särskilda insatser för vissa kommuner och landsting.

Den ekonomiska situationen ställer krav på en mycket måttfull utgifts-utveckling de närmaste åren. Riksdagen har beslutat om att införa ett tak för de offentliga utgifterna. Avsikten är att därigenom få en ökad kontroll över de offentliga utgifternas utveckling. Ett utgiftstak föreslås för åren 1997-1999 för hela den statliga sektorn, dvs. utgifterna på statsbudgeten exklusive statskuldsräntor men inklusive socialförsäkringssystemet vid sidan av statsbudgeten. För kommunsektorn får utgiftstaket en annan innebörd. Enligt regeringens uppfattning bör målet om utgiftsbegränsning för kommunsektorn i första hand uppnås genom vissa restriktioner för sektorns inkomstutveckling i kombination med det i denna proposition aviserade lagstadgade kravet på ekonomisk balans. Statsbidragen till kommuner och landsting bör vara nominellt oförändrade åren 1997 och 1998. Därutöver skall ekonomiska regleringar göras till följd av finansieringsprincipen m.m. För närvarande bedömer regeringen att de generella statsbidragen bör kunna ligga kvar på en i förhållande till föregående år nominellt oförändrad nivå även år 1999. Bidragsnivån för år 1999 kommer emellertid att prövas på nytt.

Kommunsektorns skatteinkomster för de närmaste åren kan endast beräknas utifrån prognoser för den samhällsekonomiska utvecklingen. Om denna utveckling blir bättre än den prognostiserade kommer sektorns skatteinkomster att öka i förhållande till nu föreliggande beräkningar. Även det motsatta förhållandet kan uppstå. Sådana förändringar av utfallet i förhållande till prognoserna bör inte föranleda några åtgärder från statens sida. En förbättrad ekonomisk utveckling avses således komma kommunsektorn till del i form av ökade skatteinkomster. Detta kan i och för sig innebära att den totalt beräknade ramen för de offentliga utgifterna ändras. Regeringen förutsätter att det genomsnittliga kommunala skatteuttaget inte ökar.

Det tidigare beslutade 118-miljardersprogrammet för sanering av de offentliga finanserna måste fullföljas i alla delar, även i de delar som påverkar kommunsektorn. Om nya eller ändrade regler föreslås därutöver, som påverkar de kommunala skatteinkomsterna eller det kommunala utgiftstrycket, kommer regeringen att föreslå en ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn genom en justering av statsbidragsnivån. Detta ligger i linje med den tidigare redovisade överenskommelsen mellan företrädare för regeringen och de båda kommunförbunden.

Ett förslag till statsbidragsnivå för år 1997 kommer att lämnas i höstens budgetproposition. De föreslagna generella statsbidragen till kommuner respektive landsting kommer då att innefatta en reglering till följd av det i denna proposition föreslagna systemet för kompensation avseende lärarpensioner m.m. (avsnitt 7.5.1). Förslaget innebär att statsbidraget till kommuner skall ökas med 1 320 miljoner kronor för år 1997, och statsbidraget till landsting ökas med 80 miljoner kronor för samma år. Därutöver kommer statsbidragsnivån för år 1997 att justeras med anledning av andra förslag som påverkar den kommunala ekonomin.

Fr.o.m. den 1 januari 1996 gäller ett nytt system för konkurrenskorrigering.

ring avseende kommunernas och landstingens kostnader för ingående mer-
värdesskatt (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116). För att
täcka kommunernas och landstingens kostnader för att finansiera systemet
gjordes en ekonomisk reglering genom att de generella statsbidragen till
kommuner och landsting höjdes med sammanlagt 19 miljarder kronor
fr.o.m. år 1996. Eftersom underlaget för den fastställda regleringen var
osäkert, uttalade regeringen att en uppföljning borde göras när säkrare
uppgifter finns att tillgå. Regeringen avser att återkomma med ett förslag om
kompletterande reglering i budgetpropositionen.

I samband med införandet av det nya bidrags- och utjämningsystemet
för kommuner och landsting år 1996 tillfördes de generella statsbidragen
sammanlagt 2 035 miljoner kronor. Dessa medel utgjorde huvuddelen av
kommunsektorns kompensation för höjda arbetsgivaravgifter m.m. till följd
av EU-inträdet. Av de totala medlen tillfördes kommunerna 822 miljoner
kronor och landstingen 1 213 miljoner kronor. Fördelningen, som skedde
med utgångspunkt i kostnaderna för de föreslagna införandereglererna samt
kostnadsutjämnningen i det nya systemet, innebar en överkompensation till
landstingen i förhållande till deras relativa andel av kommunsektorn. För år
1997 beräknas kostnaden för landstingens införanderegler att minska och
kostnaden för kommunernas införanderegler att öka. Mot denna bakgrund
kommer regeringen inför år 1997 att föreslå att ett belopp förs över från det
generella bidraget till landsting till det generella bidraget till kommuner.

Regeringen kommer även för år 1997 att föreslå ett anslag för särskilda
insatser för vissa kommuner och landsting (avsnitt 7.5.3). Anslaget är för
närvarande beräknat till 400 miljoner kronor.

7.3.2 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998

Regeringens bedömning: Om en kommun eller ett landsting fastställer
en högre skattesats för åren 1997 eller 1998 än den som gällde för år
1996, bör det generella statsbidraget till kommunen respektive lands-
tinget minskas med ett belopp som motsvarar hälften av de ökade
skatteinkomster som följer av skattehöjningen.

Undantag från statsbidragsminskning bör medges för de kommuner
vilkas skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjäm-
ningsbidraget enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till
kommuner.

Undantag bör medges även för sådana fall då ändringen av skattesatsen
görs till följd av att uppgifter fördelas om mellan kommuner och lands-
ting. Om så sker, bör den som tar över uppgifter få höja sin skattesats i
samma mån som den som blir avlastad uppgifter sänker sin skattesats,
utan att det generella statsbidraget minskas.

Skälen för regeringens bedömning:

Bakgrund

Som ett led i åtgärderna att komma till rätta med problemen i landets ekonomi har riksdagen, som tidigare nämnts, antagit ett program för sanering av de offentliga finanserna, det s.k. 118-miljardersprogrammet. Regeringen uttalade i detta sammanhang att de offentliga utgifternas nivå är avgörande för hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas och att utrymmet för ytterligare skattehöjningar är starkt begränsat. Skatteuttaget kan inte höjas nämnvärt utan risk för negativa ekonomiska återverkningar (prop. 1994/95:25, bet. 1994/95:FiU1, rskr. 1994/95:145 och 146 samt prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:416).

Det var mot denna bakgrund som regeringen i 1995 års kompletteringsproposition föreslog att riksdagen fr.o.m. år 1997 skall fastställa ett tak för de offentliga utgifterna, i syfte att förbättra kontrollen över utgiftsutvecklingen. Riksdagen godkände vad regeringen anförde i denna fråga.

Regeringen lade i 1995 års kompletteringsproposition även fram förslag till ett nytt bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting. Efter riksdagsbehandlingen och riksdagens uttryckliga begäran återkom regeringen till riksdagen med ett reviderat förslag hösten 1995 (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116), vilket antogs av riksdagen. Det nya systemet infördes den 1 januari 1996.

I en överenskommelse som träffats mellan regeringen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har de båda förbunden utfäst sig att verka för att skatterna inte höjs i kommuner och landsting inför åren 1997 och 1998. I detta sammanhang har regeringen också klargjort att man avser att föreslå åtgärder i form av innehållna statsbidrag om kommuner och landsting ändå höjer skatten.

Åtgärder mot kommunala skattehöjningar tillämpades för åren 1991-1994. Därefter har den genomsnittliga kommunala skattesatsen ökat; år 1995 med 45 öre per skattekrone och år 1996 med ytterligare 16 öre per skattekrone. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen uppgår år 1996 till 31,66 kronor per skattekrone (inklusive kyrkliga kommuner).

Regeringen anser mot denna bakgrund att åtgärder bör vidtas i syfte att motverka fortsatta skattehöjningar och förbättra kontrollen över de offentliga utgifterna. Om en kommun eller ett landsting inför åren 1997 eller 1998 höjer skatten bör därför det generella statsbidraget till kommunen eller landstinget minskas.

Ett tak för de offentliga utgifterna

Vid behandlingen av regeringens förslag om ett tak för de offentliga utgifterna konstaterade finansutskottet att regeringens budgetberedning har stramats upp på senare år, och att även riksdagen kommer att börja tillämpa en ny beredningsform. Förslaget om ett utgiftstak innebär att också det tredje

ledet i budgetprocessen – genomförandefasen – stramas upp.

Konstitutionsutskottet förutsatte i sitt yttrande över regeringens förslag (1994/95:KU6y) att regeringen ordentligt utreder om det aviserade förslaget om ett utgiftstak är förenligt med kommunernas enligt regeringsformen tillförsäkrade självstyrelse. Finansutskottet utgick från att så sker (bet. 1994/95:FiU20).

Utgiftstaket måste emellertid, som tidigare nämnts, ges en annan innebörd för kommuner och landsting eftersom staten inte direkt kan styra de kommunala utgifterna. Enligt regeringens uppfattning bör målet om utgiftsbegränsning för kommunsektorn i stället uppnås genom vissa restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avser kommunalskatter och statsbidrag. Med hjälp av sådana restriktioner, i kombination med ett kommande lagstadgat krav på ekonomisk balans som aviseras i denna proposition, torde kommunsektorns utgifter kunna begränsas till en nivå som är långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar.

Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem

Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting infördes den 1 januari 1996 (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116). Tanken är att utjämnningen skall leda till att skillnader i skattesatser främst skall spegla skillnader i effektivitet, val av ambitionsnivå och avgiftspolitik. Enligt regeringens uppfattning är det på sikt önskvärt att skillnaderna i skattesatser minskar.

Införandet av det nya statsbidrags- och utjämningsystemet innebär såväl inkomstökningar som inkomstminskningar för enskilda kommuner och landsting i förhållande till tidigare gällande system. För att ge kommuner och landsting möjlighet att anpassa verksamheten till inkomstförändringarna tillämpas därför under de första åtta åren införanderegler. För de tre kommuner (Danderyd, Lidingö och Täby), vilkas skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner, gäller särskilda införanderegler som innebär krav på en snabbare anpassning.

Även om införandereglerna övergångsvis dämpar bidragsförändringarna, kan minskade bidragsinkomster likväl skapa ett visst incitament att höja skattesatsen i vissa kommuner och landsting.

Åtgärder mot kommunala skattehöjningar åren 1991-1994

Under åren 1991-1993 begränsades rätten för landsting och kommuner samt församlingar eller kyrkliga samfundigheter att höja skatteuttaget enligt lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt och lagen (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993.

I kompletteringspropositionen år 1990 (prop. 1989/90:150, bil. 4, bet.

1989/90:FiU29, rskr. 1989/90:359) lade regeringen fram ett lagförslag som innebar att den kommunala utdebiteringen åren 1991 och 1992 inte fick vara högre än den utdebitering som fastställdes för år 1990. Ett undantag föreslogs dock för skattehöjningar i samband med s.k. skatteväxlingar.

Som skäl för förslaget angavs i propositionen att en fortsatt utveckling mot högre kommunalskatter skulle äventyra de effekter som skattereformen syftade till att uppnå. Regeringen framhöll att det även fanns andra skäl att ta upp frågan om åtgärder som motverkar kommunala skattehöjningar. Som ett led i en allmän åtstramning borde tillfälliga åtgärder i syfte att förhindra kommunala skattehöjningar kunna övervägas. Regeringen anförde också att det var angeläget att skillnaderna i kommunal utdebitering minskar.

Regeringen hade inhämtat Lagrådets yttrande över ett lagförslag som innebar ett ettårigt skattestopp. Lagrådet ansåg därvid att en ettårig begränsning i kommuners m.fl. rätt att ta ut skatt inte gick utöver vad som från konstitutionell synpunkt kunde anses möjligt att acceptera.

Regeringen lade i 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345) fram ett lagförslag som innebar att skattestoppet skulle förlängas att gälla även för år 1993. Även detta lagförslag remitterades till Lagrådet. Med hänsyn till vad som förekommit i 1990 års lagstiftningsärende fann sig Lagrådet från konstitutionell synpunkt kunna godta den föreslagna förlängningen med ett år.

Det kommunala skattestoppet upphörde vid utgången av år 1993. För år 1994 tillämpades en annan metod för att motverka skattehöjningar. Metoden innebar att kommuner och landsting som inte höjde skatten fick en särskild ekonomisk kompensation (prop. 1993/94:150 bil. 7, bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1993/94:442).

Översyn av grundlagen vad gäller den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten

Mot bakgrund av den diskussion om beskattningsrätten som föranleddes av förslaget till nytt statsbidrags- och utjämningssystem (bet. 1994/95:FiU19) har en parlamentarisk kommitté tillkallats med uppgift att analysera inbörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna (dir. 1995:111). Om kommittén finner att det behövs förtydliganden av eller ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, skall kommittén lämna förslag till sådana ändringar.

Kommittén skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 1996.

Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998

Regeringen kommer senare, under förutsättning av Lagrådets tillstyrkande, att föreslå att om en kommun eller ett landsting höjer skattesatsen inför åren

1997 eller 1998 i förhållande till den som gäller för år 1996, skall det generella statsbidraget till kommunen respektive landstinget minskas med ett belopp motsvarande hälften av de ökade skatteinkomster som följer av skattesatshöjningen.

För de kommuner (Danderyd, Lidingö och Täby) för vilka införandereglererna ställer krav på en snabbare anpassning kan emellertid föreligga särskilda behov att höja skatten under de närmaste åren. Dessa kommuner har för närvarande de lägsta skattesatserna. För dessa kommuner avser regeringen förslå att undantag görs från ovan beskrivna åtgärder. Om dessa kommuner höjer skatten inför åren 1997 och 1998 kommer ingen reducering av det generella statsbidraget till kommunen att göras.

Undantag från statsbidragsminskning föreslås även då en ändring av skattesatsen görs till följd av att uppgifter fördelas om mellan kommuner och landsting. Om så sker bör den som tar över uppgifter få höja sin skattesats i samma mån som den som blir avlastad uppgifter sänker sin skattesats, utan att det generella statsbidraget minskas.

Mot bakgrund av vad som förekommit i tidigare lagstiftningsärenden avseende tillfälliga begränsningar av kommuners m.fl. rätt att ta ut skatt anser regeringen att den åtgärd som beskrivits ovan är förenlig med regeringsformens bestämmelser i fråga om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

Regeringen anser likväl att förslaget till lag om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998, innan det föreläggs riksdagen för beslut, bör prövas av Lagrådet. Av denna anledning läggs inte nu fram något lagförslag.

Det kommande förslaget avses inte omfatta församlingar och kyrkliga samfälligheter.

7.3.3 Vissa regeländringar vid beräkning av preliminära kommunalskattemedel

Regeringens förslag: De uppräkningsfaktorer som ligger till grund för beräkningen av preliminära kommunalskattemedel skall fastställas senast i september månad året före det år då de preliminära kommunalskattemedlen utbetalas. Med kommunalskattemedel avses även landstingsskattemedel.

Statistiska centralbyrån skall senast den 1 oktober lämna uppgifter till varje kommun och landsting om preliminära utjämningsbidrag och utjämningsavgifter för nästkommande år.

Skälen för regeringens förslag: År 1993 ändrades systemet för utbetalning av kommunalskattemedel (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Förändringarna omfattade inte de kyrkliga kommunerna.

Före år 1993 beräknades kommunalskattemedlen utifrån de beskattnings-

bara inkomsterna två år tidigare. När utfallet av de beskattningsbara inkomsterna förelåg gjordes en slutavräkning. Skatteinkomsternas utveckling bestämdes i hög grad av den allmänna löneutvecklingen två år tidigare. Utgifterna påverkas däremot direkt av förändringar av löner och priser.

Det utbetalningssystem som infördes år 1993 syftar till att de kommunal-skattemedel som betalas ut under ett år skall beräknas i detta års lönenivå. Beräkningen av de preliminära kommunal-skattemedlen måste därför bygga på en prognos avseende de beskattningsbara inkomsterna. Även i det nya utbetalningssystemet ligger de beskattningsbara inkomsterna två år tidigare till grund för beräkningen men räknas upp till utbetalningsårets nivå. Detta sker genom att de två år gamla beskattningsbara inkomsterna – skatteunderlaget – multipliceras med två uppräkningsfaktorer. Dessa uttrycker den prognostiserade utvecklingen av skatteunderlaget för hela landet under året före respektive det år preliminära kommunal-skattemedel utbetalas. Eftersom de preliminära kommunal-skattemedlen beräknas utifrån en prognos tillämpas ett slutavräkningsförfarande även i det nu gällande systemet.

Enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, under december månad fastställa uppräkningsfaktorer som skall ligga till grund för beräkning av preliminära kommunal-skattemedel det närmast följande året. Regeringen har genom förordningen (1992:1592) om uppräkningsfaktorer uppdragit åt Riksrevisionsverket (RRV) att senast den 15 augusti preliminärt beräkna och senast den 20 december fastställa uppräkningsfaktorerna för nästkommande år.

En slutlig beräkning av statsbidrag och preliminära kommunal-skattemedel för nästkommande år görs på basis av det taxeringsutfall som föreligger i slutet av året samt utifrån de i december fastställda uppräkningsfaktorerna.

De preliminära uppräkningsfaktorer som RRV fastställer i augusti används av Statistiska centralbyrån (SCB) vid de preliminära statsbidragsberäkningar som SCB skall göra avseende det närmast följande året. Resultatet av dessa preliminära beräkningar skall vara kommuner och landsting tillhanda senast den 10 september enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting samt lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

Enligt kommunallagen 8 kap. 8 § skall fullmäktige i kommuner och landsting, om inte särskilda skäl föreligger, före november månads utgång fastställa budgeten för nästkommande år. Enligt 8 kap. 9 § i samma lag skall fullmäktige också fastställa skattesatsen inom denna tid. Detta innebär att budgeten normalt fastställs av kommunen eller landstinget innan de slutliga beräkningarna av statsbidrag och preliminära skattemedel har gjorts. Av olika anledningar, inte minst på grund av ändrade prognoser över den makroekonomiska utvecklingen, kan de uppräkningsfaktorer som fastställs i december avvika från de i augusti preliminärt beräknade. Om de fastställda uppräkningsfaktorerna blir väsentligt lägre än de preliminärt beräknade, finns det risk för att den budget som beslutats blir underbalanserad eftersom

de preliminära skattemedlen minskar. Detta skapar problem för såväl planeringen av verksamheten som möjligheterna att uppfylla det aviserade balanskravet.

Det främsta skälet till att uppräkningsfaktorerna fastställs först i december är dels att det slutliga utfallet av föregående års taxering då föreligger, dels att det medger hänsynstagande till de mest aktuella prognoserna för den ekonomiska utvecklingen, vilken bl.a. styr skatteunderlagsutvecklingen. Även om en sen tidpunkt för fastställande av uppräkningsfaktorerna kan vara motiverad för att kunna ta hänsyn till de mest aktuella bedömningarna avseende den samhällsekonomiska utvecklingen, måste detta vägas mot nackdelarna.

En avvägning måste göras mellan behovet av stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting och behovet av att göra så aktuella prognoser som möjligt. Regeringen anser att de nackdelar i prognoshänseende som en tidigareläggning av fastställandetidpunkten medför mer än väl uppvägs av de fördelar som detta medför i planeringshänseende. Nackdelarna i prognoshänseende kan minskas genom förbättrade metoder för att tidigare kunna prognostisera utfallet av taxeringen.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att uppräkningsfaktorerna för beräkning av preliminära kommunalskattemedel skall fastställas senast i september månad året före utbetalningsåret. Närmare tidpunkt kommer att preciseras i förordning. Tidpunkten för fastställandet av uppräkningsfaktorer bör dock vara senast den 20 september. Därmed finns det inte längre något behov av att beräkna preliminära uppräkningsfaktorer. Den tidpunkt vid vilken SCB:s preliminära beräkningar av statsbidrag skall vara kommuner och landsting tillhanda föreslås flyttas från den 10 september till den 1 oktober.

Det slutliga taxeringsutfallet skall även i fortsättningen ligga till grund för de definitiva beräkningarna av statsbidrag samt för beräkningar av preliminära kommunalskattemedel för nästkommande år.

Ovan beskrivna regeländringar avses träda i kraft den 1 juli 1996.

7.3.4 Kommunal ekonomi i balans

Regeringens bedömning: I kommunallagen (1991:900) bör införas ett krav på att de kommunala budgetarna varje år skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (balanskrav). Överstiger kostnaderna intäkterna för räkenskapsåret bör detta regleras under de närmaste två åren efter det år då underskottet uppkom.

Den ekonomiska belastningen till följd av de kommunala avtalspensionerna bör omfattas av balanskravet. Därvid bör beaktas dels kostnaderna för sådana förmåner som intjänas efter en bestämd tidpunkt och dels utbetalningar för förmåner som har intjänats före denna tidpunkt.

Balanskravet bör införas fr.o.m. år 1999 för kommunerna och fr.o.m. år 2000 för landstingen.

Skälen för regeringens bedömning:

Bakgrund

Under 1990-talet har vissa kommuner och landsting haft svårt att anpassa verksamheten till sina ekonomiska ramar. Några har valt att underbalansera sina budgetar och t.o.m. lånefinansierat löpande kostnader för verksamheten. Det finns också exempel på kommuner som under årens lopp har ingått borgensförbindelser av stor omfattning, främst för sina bostadsföretag, och därvid underskattat de framtida följderna för den egna ekonomin.

Mot denna bakgrund uttalade regeringen i förra årets kompletteringsproposition att det skyndsamt skulle göras en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Översynen skulle syfta till att skapa bättre förutsättningar för kommuner och landsting att åstadkomma en god ekonomisk hushållning. Ett förslag skulle tas fram om hur ett krav på balanserad budget skulle uttryckas i kommunallagen och vilka effekter på den kommunala redovisningen som ett sådant krav kunde ge upphov till. Regeringen uttalade också att det skulle utarbetas ett förslag om en lagreglering av kommunernas låneverksamhet. Utgångspunkten skulle vara att rätten att ta upp lån i huvudsak begränsades till investeringsverksamhet.

Riksdagen har beslutat om att införa ett tak för de offentliga utgifterna. Ett balanskrav ökar, i kombination med vissa restriktioner för den kommunala inkomstutvecklingen, statens möjligheter att påverka kommunsektorns utgiftsnivå.

Den 4 maj 1995 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av kommunallagens ekonomikapitel. I september 1995 avlämnades rapporten Kommunal ekonomi i balans (Ds 1995:57). I rapporten föreslås bl.a.

- att budgeten skall upprättas så att intäkterna varje år överstiger kostnaderna,
- att eventuellt underskott i utfallet skall täckas senast under det andra året efter det år underskottet uppkommit,
- att om kostnaderna enligt årsbokslutet överstiger intäkterna skall i årsredovisningen anges när och på vilket sätt underskottet avses täckas med

- ett motsvarande överskott,
- att det utarbetas en särskild kommunal bokföringslag och
- att det inrättas ett nytt oberoende organ som skall överta den roll som de båda kommunförbundens gemensamma referensgrupp i redovisningsfrågor nu har på redovisningsområdet.

Med hänsyn till hur förslaget till balanskrav har utformats ansåg arbetsgruppen att det inte finns något behov av en särskild lagregel som begränsar rätten att ta upp lån till att i huvudsak avse investeringsverksamhet. Gruppen ansåg vidare att pensionskostnaderna skall beaktas i ett balanskrav men lämnade frågan om på vilket sätt de skall ingå öppen för fortsatta överväganden.

Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats. Remissutfallet har visat att det finns ett starkt stöd för att bereda arbetsgruppens förslag vidare.

Balanskravets utformning

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till lagreglering av ett balanskrav. Den fortsatta beredningen sker utifrån den här angivna inriktningen.

Ett balanskrav bör införas fr.o.m. år 1999 för kommunerna och fr.o.m. år 2000 för landstingen. I balanskravet ligger att budgeten skall upprättas så att intäkterna varje år skall överstiga kostnaderna. Uppstår underskott bör detta regleras under de närmaste två åren efter det år då underskottet uppkom. Kostnaderna för de kommunala avtalspensionerna bör beaktas enligt den modell som arbetsgruppen kallar den blandade modellen. Frågan om hanteringen av pensionerna behandlas närmare i det följande.

För att ge extra stadga och styrka åt balanskravet har regeringen också för avsikt att i höst föreslå en kommunal redovisningslag och att det inrättas ett nytt oberoende organ med uppgift att utveckla god redovisningssed inom kommunsektorn. En departementspromemoria med förslag på dessa punkter kommer att remissbehandlas inom kort.

Kommunala avtalspensioner

I diskussionen om kommunernas och landstingens ekonomi har under senare år frågan om deras pensionsåtaganden tagit en central plats. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har presenterat flera utredningar som behandlar denna fråga. Regeringen beslutade hösten 1994 att tillsätta en arbetsgrupp som skulle utreda hanteringen av avtalspensioner i kommuner och landsting. I augusti 1995 överlämnade gruppen sin rapport Kommunala avtalspensioner (Ds 1995:46).

I dag är villkoren för de kommunala avtalspensionerna reglerade i kollektivavtal. Avtalspensionernas fortsatta utformning är således en fråga för arbetsmarknadens parter. I detta avsnitt redogör regeringen endast för sin syn på hur pensionerna bör beaktas i balanskravet. Regeringen återkommer till frågan om redovisningen av pensionsförmånerna i samband med att förslag lämnas till kommunal redovisningslag.

Historiskt har endast löpande utbetalningar till pensionärer tagits upp i den kommunala redovisningen, dvs. pensionerna har hanterats enligt en s.k. fördelningsmodell. Denna modell innebär att nuvarande skattebetalare finansierar utbetalningar som härrör från tidigare intjänade pensionsförmåner. De förmåner som tjänas in i dag skall på motsvarande sätt finansieras av framtida skattebetalare. Därigenom behöver inga avsättningar göras som motsvarar de pensionsförmåner som löpande tjänas in. I stället utgår fördelningsmodellen från den kommunala verksamhetens varaktiga karaktär, dvs. verksamheten kan bara upphöra genom politiska beslut. Ingen hänsyn tas i denna modell till demografiska variationer över tiden. Framtida pensionsutbetalningar anses vara säkerställda genom beskattningsrätten.

Under andra hälften av 1980-talet infördes en ny budget- och redovisningsmodell i kommuner och landsting. Modellen utvecklades av de båda kommunförbunden och rekommenderades av dessa till sina medlemmar. Syftet var att få den kommunala budget- och redovisningsmodellen mer enkel och enhetlig bl.a. genom en anpassning till näringslivets redovisning. I samband med att den nya modellen infördes inrättade Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet en gemensam referensgrupp för att främja god redovisningssed i kommuner och landsting. Den fråga referensgruppen först tog sig an var hur pensionsskulden skulle redovisas. Referensgruppens rekommendation innebär att kommuner och landsting bör redovisa de historiskt intjänade pensionsförmånerna som en skuld i balansräkningen. Pensionsskulden kan sägas motsvara nuvärdet av de framtida utbetalningarna för hittills intjänade pensionsförmåner. I resultaträkningen bör de under året intjänade förmånerna samt en ränte- och inflationsuppräkningskostnad av pensionsskulden kostnadsredovisas. Rekommendationen innebär att redovisningen av pensionskostnaderna bör ske enligt en s.k. fonderad modell. För närvarande följer ca 90 procent av kommunerna och samtliga landsting utom ett denna rekommendation.

När ett balanskrav införs är det viktigt att bestämma kravets utformning i fråga om på vilket sätt de kommunala pensionerna skall belasta ekonomin över tiden. Den arbetsgrupp som utarbetade förslag till krav på ekonomi i balans föreslog, som tidigare nämnts, att pensionskostnaderna skall inkluderas i kravet. Gruppen lämnade dock inget förslag om på vilket sätt detta skulle ske. I stället redovisades tre alternativa modeller. Förutom fördelningsmodellen och fonderingsmodellen, som beskrivits ovan, presenterades ytterligare ett alternativ som benämndes blandad modell.

Den blandade modellen innebär att en viss tidpunkt väljs efter vilken en successiv övergång kan ske från fördelningsmodellen till en fonderad modell. De pensionsförmåner som har intjänats före denna tidpunkt hanteras enligt fördelningsmodellen, dvs. belastar resultatet det år då utbetalning sker. För pensionsförmåner som intjänas efter den fastställda tidpunkten beaktas kostnader enligt den fonderade modellen. Efter en tid av ca 40 år kommer den blandade modellen att motsvara den fonderade modellen.

De olika pensionsmodellernas belastning på kommunernas och landstingens ekonomi över tiden är bl.a. beroende av antalet pensionärer med kommunal kompletteringspension och av den samhällsekonomiska utvecklingen. I rapporten Kommunal ekonomi i balans redovisades två alternativa beräkningar för hela kommunsektorn fram t.o.m. år 2034 som i huvudsak bygger på Långtidsutredningens (SOU 1995:4) basalternativ respektive eftersläpningsalternativ. Då beräkningarna avser en lång tidsperiod och är beroende av en mängd antaganden måste de emellertid betraktas som mycket osäkra.

Beräkningen enligt basalternativet, som bl.a. innebär en ökning av antalet kommunalt anställda från år 2000 och framåt, visar att de löpande pensionsutbetalningarna (fördelningsmodellen) i nuläget uppgår till motsvarande 0,6 procent i skatteuttag och beräknas stiga till ca 1,2 procent omkring år 2030. Nivån år 2030 beräknas inte på något anmärkningsvärt sätt överstiga beräknade kostnader för de båda övriga modellerna vid denna tidpunkt. Främst den fonderade modellen, men även den blandade modellen, utgör emellertid en betydligt högre ekonomisk belastning i nuläget.

Skillnaderna mellan de olika modellerna i slutet av den beräknade perioden är mycket beroende av gjorda antaganden. Långtidsutredningens eftersläpningsalternativ innebär bl.a. att antalet kommunalt anställda minskar något fram till år 2000 för att därefter bli ungefär oförändrat. I detta alternativ ökar skillnaderna kring år 2030 mellan fördelningsmodellen och de båda övriga modellerna jämfört med i basalternativet, på så sätt att kostnaderna minskar i fonderad och blandad modell.

De flesta kommuner och landsting har högre ambition än att i nuläget bara finansiera pensionsutbetalningarna. Denna ambition att göra redovisningsmässiga avsättningar synes vara rimlig bl.a. eftersom pensionsförmånerna är långsiktiga åtaganden och finansieringen av dessa därför är beroende av den framtida ekonomiska tillväxten. Vidare väntas den demografiska utvecklingen, med en stigande andel äldre människor, öka behovet av kommunal verksamhet såsom hälso- och sjukvård samt äldreomsorg. Genom att göra redovisningsmässiga avsättningar för pensioner i nuläget

ökar handlingsutrymmet för att möta de framtida behoven och minskar känsligheten för utvecklingen av den långsiktiga tillväxten.

Regeringen anser emellertid att den s.k. fonderade modellen inte tar tillräcklig hänsyn till att de kommunala avtalspensionerna under en lång följd av år har hanterats enligt ett fördelningssystem. Beskattningsrätten kan i sig sägas utgöra en garanti för förmånerna i ett fördelningssystem, vilket bör tas i beaktande vid val av pensionsmodell i balanskravet. Med en fonderad modell skulle kommuner och landsting varje år, förutom under året intjänade förmåner, finansiera en förräntning på tidigare års intjänade förmåner. Vid en direkt övergång till att i balanskravet inkludera kostnader enligt en fonderad modell skulle nuvarande skattebetalare, enligt regeringens bedömning, behöva finansiera en alltför hög kostnad som beror på de pensionsförmåner som tidigare intjänats utan att avsättningar gjorts. I stället bör övergången till en fonderad modell ske successivt.

Regeringen anser mot denna bakgrund att balanskravet bör formuleras så att pensionskostnaderna beaktas enligt den s.k. blandade modellen. Med denna modell skall kommuner och landsting finansiera den årliga kostnaden i form av nyintjänade pensionsförmåner. Dessutom bör årets resultat belastas med pensionsutbetalningar för de förmåner som intjänats i fördelningssystemet. Nuvarande skattebetalare kommer därigenom både att finansiera sin del av de kommunala avtalspensionerna och därutöver en del som härrör från tidigare år. Sammantaget anser regeringen att denna hantering av pensionerna i balanskravet ger en rimlig avvägning mellan ekonomisk belastning på kort och på lång sikt.

Regeringen vill vidare framhålla avsikten att noga följa utvecklingen av balanskravet och effekterna av den valda modellen för pensionskostnaderna. Kommuner och landsting bör inte avhända sig en del av sina tillgångar för finansiering av framtida pensionsutbetalningar. De medel som kan komma att byggas upp för framtida pensioner bör i huvudsak användas inom den offentliga sektorn, bl.a. för att finansiera kommunala investeringar. Regeringen avser att tillkalla en utredning med uppgift att se över den kommunala medelsförvaltningen.

7.3.5 Ekonomiska regleringar mellan staten och de kyrkliga kommunerna år 1997

Regeringens förslag: De kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran vid ingången av år 1997 skall minskas med 1,7 procent med avseende på ändringar som har påverkat det kommunala skatteunderlaget. Därutöver skall skattemedelsfordran minskas med 4 procent som ersättning till staten för administrationen av församlingsskatten.

Skälen för regeringens förslag: I den ekonomisk-politiska propositionen (prop. 1994/95:25, bet. 1994/95FiU1, rskr. 1994/95:145 och 146) uttalade regeringen att även de kyrkliga kommunerna bör bidra till saneringen av

statens finanser. Mot den bakgrunden beslutade riksdagen att de kyrkliga kommunerna skall ersätta staten för administrationen av församlingsskatten. Denna ersättning har för år 1996 fastställts till 4 procent av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran.

För de kyrkliga kommunerna får de ändringar som år 1995 påverkade det kommunala skatteunderlaget inte effekt förrän år 1997, men då med dubbel effekt eftersom både förskott och slutavräkning påverkas. I följande sammanställning redovisas de tillkommande regleringar år 1997 som bör göras mellan staten och de kyrkliga kommunerna.

Tabell 7.3 Sammanställning av tillkommande ekonomiska regleringar mellan staten och de kyrkliga kommunerna år 1997.
Miljoner kronor

Slopat schablonavdrag m.m.	-198
Allmän sjukförsäkringsavgift	+66
Karensdag och sänkta ersättningsnivåer	+37
Sänkt pensionsnivå	+32
ISURV	+12
Höjt pensionstillskott/Särskilt grundavdrag	+8
Företagsskatt	+74
Allmänna egenavgifter	-140
Vårdnadsbidrag	+30
Föräldraförsäkring	-20
Barnomsorgsgaranti	+12
Återreglering vårdnadsbidrag	-60
Reformerad arbetslöshetsförsäkring	-36
Återreglering av kvittning av underskott	+40
Summa:	-143

De tidigare beslutade (310 miljoner kronor) och de nu föreslagna regleringarna (-143 miljoner kronor) uppgår sammanlagt till 167 miljoner kronor, vilket beräknas motsvara en reduktion av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran med 1,7 procent vid ingången av år 1997. Till detta kommer den föreslagna skatteadministrationsersättningen om 4 procent.

7.4 Kommunsektorns utveckling fram till år 2001

7.4.1 Kommunsektorns ekonomi

Nedanstående kalkyl utgör en av delkomponenterna vid beräkningen av utgiftstaket för den offentliga sektorn, se avsnitt 4.5. I den beräkning som här redovisas ingår varken utjämningsavgiften för kommuner och landsting eller utjämningsbidraget till kommuner och landsting, båda uppgående till 21,2 miljarder kronor. Detta har betydelse för utgifts- respektive inkomstnivån i kalkylen men däremot inte för beräkningen av kommunsektorns finansiella ställning.

De kommunala utgifterna beräknas år 1996 motsvara drygt hälften av de statliga utgifterna eller ca en fjärdedel av BNP. Även inkomsterna motsvarar omkring en fjärdedel av BNP. Den största andelen av inkomsterna utgörs av skattemedel. Kommunalskatten utgör enligt preliminära uppgifter i år ca 16 procentenheten av den totala skattekvoten på 53 procent. Det genomsnittliga skatteuttaget i kommuner och landsting uppgår år 1996 till 30,47 procent och i de kyrkliga kommunerna till 1,19 procent av de beskattningsbara inkomsterna.

Bedömningen av kommunsektorns finansiella utveckling som redovisas i detta avsnitt baseras på de antaganden som görs i finansplanen. En utgångspunkt för beräkningarna är att det genomsnittliga kommunala skatteuttaget under den närmaste femårsperioden blir detsamma som år 1996. Den kommunala konsumtionsvolymen bedöms vara oförändrad år 1997 jämfört med år 1996. Under åren 1998 och 1999 minskar den enligt kalkylen med 0,9 respektive 0,7 procent. För åren därefter förväntas inga ytterligare neddragningar av konsumtionsvolymen. I år väntas kommunsektorns finansiella sparande uppgå till -0,3 miljarder kronor. Enligt kalkylen ökar konsumtionen i löpande priser mer än skatteinkomsterna mellan år 1996 och år 1997 och det finansiella sparandet väntas åren 1997 och 1998 bli ungefär -10 miljarder kronor för att därefter förbättras under slutet av perioden.

Tabell 7.4 Kommunsektorns finanser¹ åren 1996-2001

Miljarder kronor, löpande priser

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Inkomster</i>						
Skatt	275,1	272,0 036,	284,9	299,8	314,1	329,8
Bidrag från stat och socialförsäkrings- sektor	75,6	75,4	74,1	74,0	74,1	74,3
Ovrigt	55,9	55,1	57,0	59,1	61,2	63,5
Summa	404,6	405,5	416,0	452,8	449,4	467,6
<i>Utgifter</i>						
Transfereringar	75,5	75,5	77,9	80,5	82,8	85,0
Konsumtion	305,3	314,0	321,4	329,3	340,3 351,7	351,7
Investeringar	26,2	26,7	27,1	28,1	29,2	30,3
Summa	404,9	416,2	426,5	457,7	452,3	467,0
Konsumtion ² , %	-1,0	0,0	-0,9	-0,7	0,0	0,0
Finansellt						
sparande	-0,3	-10,7	-10,5	-4,9	-2,9	0,5

¹ Utjämningsavgiften för respektive utjämningsbidraget till kommuner och landsting om 21,2 miljarder kronor ingår inte i kalkylen.

² Fasta priser

Anm. På grund av avrundningar summerar inte alltid delarna exakt till totalsumman.

Källa: Finansdepartementet

Kommunsektorns totala inkomster förväntas öka med 63 miljarder kronor i löpande priser, eller 2,9 procent per år i genomsnitt, under åren 1997 till 2001. I relation till BNP utgör detta en minskning från 24 procent till 22 procent. Sektorns skatteinkomster förväntas i löpande priser öka med i genomsnitt 3,7 procent per år och bedöms utgöra omkring 70 procent av de totala inkomsterna år 2001. De generella statsbidragen bedöms vara nominellt oförändrade under perioden, med undantag för regleringar enligt finansieringsprincipen m.m. Deras andel av de totala inkomsterna beräknas minska marginellt och år 2001 uppgå till 13 procent.

Utgifterna beräknas i löpande priser öka från 405 miljarder kronor till 467 miljarder kronor, eller med ca 2,9 procent årligen. Mätt i relation till BNP innebär detta en minskning från 24 till 22 procent. De kommunala transfereringarna till hushållen väntas öka med 3 miljarder kronor i löpande priser under perioden. Kommunernas utgifter för socialbidrag bedöms i löpande priser minska under åren 1996 till 1999 till följd av att antalet flyktingar förväntas minska. Under åren därefter bedöms socialbidragsutgifterna öka något. Pensionsutbetalningar till tidigare anställda, ränteutgifter och transfereringar till företag är exempel på transfereringar som bedöms öka.

Löneökningstakten beräknas bli något högre inom den kommunala sektorn än inom näringslivet fram till och med år 1997. Åren därefter väntas

löneökningstakten bli lika hög eller något lägre.

Den kommunala konsumtionen bedöms under perioden öka i löpande priser. I fasta priser förväntas den dock vara oförändrad under år 1997, för att därefter minska med 0,9 respektive 0,7 procent under åren 1998 och 1999. Den oförändrade konsumtionsvolymen år 1997 beror på att hänsyn har tagits till att regeringen aviserat förslag om ett ökat antal utbildningsplatser inom den kommunala vuxenutbildningen. År 2000 och år 2001 antas konsumtionsvolymen vara oförändrad. Investeringarna bedöms öka något under perioden i löpande priser.

Regeringen har i avsnitt 7.3.4 aviserat ett förslag om att införa ett kommunalt balanskrav som innebär att kommunernas och landstingens budgetar skall upprättas så att intäkterna årligen överstiger kostnaderna. Balanskravet gäller resultatet definierat enligt kommunal redovisningspraxis. Ett positivt resultat kan vara förenligt med ett underskott i det finansiella sparandet bl.a. beroende på investeringsnivån. Med utgångspunkt i det finansiella sparande som redovisats ovan kan en bedömning göras av det förväntade resultatet enligt kommuners och landstings resultaträkning. Det finns dock vissa osäkerheter i dessa beräkningar. Det är t.ex. svårt att beakta olika periodiseringar som görs i den kommunala redovisningen. Sammantaget bedömer dock regeringen att kommuner och landsting som helhet har förutsättningar att uppnå det aviserade balanskravet.

7.4.2 Den kommunala verksamheten

Den kommunala verksamheten påverkas av många faktorer. De yttre ramarna anges av sektorns inkomster. Hur resurserna därefter fördelas på olika delverksamheter och vilken total omfattning den har beror bl.a. på sektorns åtaganden, politiska ambitioner, befolkningens storlek och sammansättning samt produktiviteten.

När befolkningens storlek och sammansättning förändras påverkas också behovet av eller efterfrågan på kommunala tjänster. För att spegla den behovsförändring av kommunalt finansierade tjänster som beror på demografin har Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet gjort s.k. baskalkyler. Dessa har redovisats bl.a. i Långtidsutredningen 1995 (SOU 1995:4). Utgångspunkten i dessa kalkyler är att standarden på de kommunala tjänsterna är oförändrad. Förutom befolkningsutvecklingen tas också hänsyn till redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Ingen hänsyn tas dock till möjligheterna att höja produktiviteten eller effektiviteten.

Enligt baskalkylen beräknas behoven av kommunal verksamhet öka med i genomsnitt 0,8 procent per år under år 1997 till år 2001 för kommunerna och 0,5 procent per år för landstingen. Behoven beräknas öka i en betydligt lägre takt efter år 1998 än före detta år. Behovsutvecklingen för de enskilda verksamhetsområdena varierar. Behovet av t.ex. barnomsorg kommer att minska medan behovet av utbildning följer en motsatt utveckling. Kalkylerna över äldre- och handikappomsorg visar på en fortsatt behovsökning.

Den av förbunden beräknade behovsutvecklingen kan ställas mot regeringens bedömning att kommunernas och landstingens konsumtion i fasta priser beräknas minska med i genomsnitt 0,2 procent respektive 0,4 procent per år under åren 1997 till 2001. Eftersom behovet av service ökar bl.a. på grund av demografiska förändringar innebär detta att resurserna måste användas på ett mer effektivt sätt för att den ursprungliga servicenivån skall kunna upprätthållas. Det bör emellertid påpekas att en baskalkyl alltid bör tolkas med försiktighet eftersom det är en rad olika faktorer som påverkar utvecklingen.

Frågan om servicenivån i framtiden kan bibehållas beror till stor del på möjligheterna att öka produktiviteten inom den kommunala verksamheten. Analyser som gjorts tyder på att det under de senaste åren har skett produktivetsförbättringar i kommunerna och landstingen efter ett antal år med negativ produktivetsutveckling. Det är framförallt inom barnomsorgen samt inom hälso- och sjukvården som produktiviteten har förbättrats. I och med att det har skett produktivetsförbättringar kommer produktivetsutvecklingen framöver att utgå från en högre nivå. Erfarenheter visar emellertid att genom t.ex. nya organisations- och styrformer, förbättrad teknik samt konkurrensutsättning är det möjligt att förbättra produktiviteten ytterligare. I detta perspektiv är det viktigt att det kommunala förnyelsearbetet fortsätter för att göra verksamheten bättre och mer kostnadseffektiv. Förutsättningarna för produktivetsförbättring är olika inom olika verksamhetsområden. Inom t.ex. skolan kan det nya löne- och arbetstidssystemet förväntas ha betydelse för produktivetsutvecklingen framöver.

Den kommunala verksamheten påverkas förutom av förändringar i demografin också av förändrade regler. När beslut fattas om ändrade regler för kommunernas och landstingens verksamhet som medför en förändrad kostnadsnivå tillämpas finansieringsprincipen. Denna innebär att det skall ske en ekonomisk reglering. Principen gäller endast ändrade regler som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Beslut som indirekt påverkar den kommunala ekonomin, t.ex. när reglerna för de statliga transfereringarna förändras, skall beaktas vid bedömningen av kommunsektorns skattefinansierade utrymme. Regeringen avser emellertid att föreslå att nya och ändrade regler som påverkar det kommunala skatteunderlaget eller det kommunala utgiftstrycket, utöver vad som har aviserats i 118-miljardersprogrammet för att sanera de offentliga finanserna, skall regleras ekonomiskt under åren 1997 och 1998. Staten lägger därmed en stabil grund för den kommunala verksamheten de närmaste åren.

Den regelöversyn som Finansdepartementet har inlett tillsammans med Svenska Kommunförbundet skall fortsätta. I detta arbete görs en genomgång av det statliga regelverket som berör kommunal verksamhet. Syftet är att förenkla regler och därigenom minska trycket på de kommunala kostnaderna.

Sammantaget innebär finansieringsprincipen och regeringens åtaganden att kommunerna och landstingen ges stabila planeringsförutsättningar för de närmaste åren. Detta underlättar sådana förändringar och produktivitetsförbättringar inom den kommunala verksamheten som krävs på grund av förändrade behov och strama ekonomiska förutsättningar.

Regeringen anser mot den här bakgrunden att det finns förutsättningar för att servicenivån inom den kommunala sektorn skall kunna bibehållas de närmaste åren.

7.4.3 Sysselsättningen inom den kommunala sektorn

Den kommunala sektorn sysselsätter ungefär en fjärdedel av den totala arbetskraften. I början av 1990-talet upphörde den expansion av kommunal verksamhet som ägt rum under många år. Antalet sysselsatta i kommuner och landsting har under 1990-talet minskat med ca 119 000 personer. Den relativa sysselsättningsminskningen i den kommunala sektorn har emellertid varit lägre än i många andra sektorer på arbetsmarknaden. År 1995 uppgick antalet sysselsatta i kommuner och landsting till ca 1 029 000 personer. Antalet sysselsatta i den kommunala sektorn är därmed på ungefär samma nivå som i början av 1980-talet. Till viss del beror minskningen av att delar av den kommunala verksamheten har förts över till kommunala bolag eller lagts ut på entreprenad utanför sektorn. Av de anställda i den kommunala sektorn utgör kvinnor ca 80 procent.

Den kommunala sektorns betydelse för sysselsättningen varierar i olika delar av landet. I regionalpolitiska sammanhang delas Sverige in i riksområden. År 1993 stod den kommunala sektorn för 33 procent av de totalt sysselsatta i riksområdet norra Norrland medan den i Stockholm sysselsatte 22 procent.

Det är rimligt att anta att sysselsättningen i kommunsektorn på längre sikt utvecklas på ungefär samma sätt som den kommunala konsumtionen eftersom den till största delen består av löner och arbetsgivaravgifter. I bedömningen av kommunsektorns finansiella utveckling beräknas den kommunala konsumtionen i fasta priser under åren 1997 till 2001 endast minska under år 1998 och år 1999. Antalet sysselsatta i kommuner och landsting bedöms därför minska under år 1998 och år 1999 med ca en procent respektive år eller ca 10 000 personer per år.

Antalet avgångar, dvs. de personer som slutat sin anställning i den kommunala sektorn, var under perioden november 1993 till november 1994 ca 10 procent av de anställda, vilket motsvarar mer än 100 000 personer. Detta tyder på att den beräknade minskningen av personal på total nivå bör kunna lösas inom ramen för den ordinarie personalomsättningen så att fast

anställd personal ej behöver sägas upp. Politiska företrädare för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i överläggningar med regeringen inför åren 1997 och 1998 också åtagit sig att verka för att fast anställd personal i möjligaste mån inte sägs upp och hamnar i öppen arbetslöshet.

Inom Finansdepartementet har ett arbete bedrivits med att bedöma sysselsättningsutvecklingen i kommunsektorn. Arbetet har innefattat dels en kartläggning av den historiska utvecklingen och dels en bedömning av sysselsättningsutvecklingen för de närmaste åren och på lite längre sikt.

Den historiska utvecklingen kan kort sammanfattas enligt följande. Sedan 1970-talets början har den kommunala verksamheten ökat kraftigt. Den kommunala expansionen bröts i början av 1990-talet. Den kommunala sektorns expansion spelade en stor roll för kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. Under 1990-talet minskade antalet sysselsatta i den kommunala sektorn. Den lågkonjunktur som drabbade Sverige några år in på 1990-talet ledde till att statsmakterna och kommunerna satsade på olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En stor andel av dem som sysselsätts i arbetsmarknadspolitiska åtgärder finns inom den kommunala sektorn.

En beräkning har gjorts av den förväntade sysselsättningsutvecklingen inom den kommunala sektorn de närmaste åren. Beräkningarna har gjorts med utgångspunkt i vissa grunddata på kommun- och landstingsnivå samt i vissa antaganden när det gäller balanskrav och samhällsekonomi. Vidare har effekterna av det nya utjämningsystemet beaktats.

De resultat som har erhållits med denna beräkningsmetod skiljer sig inte nämnvärt från andra beräkningar som gjorts av sysselsättningseffekterna av t.ex. kommunförbunden. Däremot påvisas vissa strukturella och geografiska mönster när det gäller sysselsättningsutvecklingen.

Det nya statsbidrags- och utjämningsystem som gäller fr.o.m. i år kommer för en del av kommunerna och landstingen på sikt att innebära stora förändringar i ekonomiska förutsättningar. För de kommuner och landsting som får mindre intäkter i förhållande till det tidigare systemet kan kostnadsneddragningar bli nödvändiga. De kommuner och landsting som har haft höga statsbidrag i det tidigare systemet har haft utrymme för att hålla en jämförelsevis hög sysselsättningsnivå inom den kommunala sektorn. Dessa kommuner och landsting kan nu bli tvungna att minska sin sysselsättning. Sammantaget innebär detta att anpassningskraven och därmed förändringar i sysselsättningen inom den kommunala sektorn kommer att variera mellan olika delar av Sverige.

Det inom Finansdepartementet bedrivna arbetet bekräftar också att den sammanlagda personalminskning som måste ske framöver till stor del bör kunna lösas inom ramen för naturliga avgångar.

Regeringen avser, som tidigare nämnts, att föreslå att ett lagstadgat balanskrav för kommuner och landsting införs först år 1999 respektive år 2000. Därigenom skapas ett tidsmässigt utrymme för att anpassningar skall kunna ske utan att fast anställd personal behöver sägas upp. Regeringen vill i detta sammanhang även peka på de möjligheter som finns att träffa avtal med berörda länsarbetsnämnder. Dessa avtal innebär att medel beviljas för

utbildningsinsatser mot att den offentliga arbetsgivaren förbinder sig att inte säga upp fast personal under avtalsperioden.

7.5 Övriga frågor

7.5.1 Reglering av kompensation för avtalspensioner till lärare m.fl.

Regeringens förslag: Nuvarande överenskommelse med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet förlängs till att gälla t.o.m. den 31 december 1996. Detta innebär att staten även för andra halvåret 1996 ersätter kommuner och landsting för de faktiska utbetalningarna avseende pensioner och andra trygghetsförmåner till lärare, skolledare och syokonsulenter.

Fr.o.m. år 1997 inkluderas kompensationen till kommuner respektive landsting avseende pensioner och andra trygghetsförmåner till lärare, skolledare och syokonsulenter i de generella statsbidragen.

Fr.o.m. år 1997 ökas det generella statsbidraget till kommunerna med 1 320 miljoner kronor. Under åren 1998 t.o.m. 2005 ökas det generella statsbidraget ytterligare med följande belopp:

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Miljoner kronor	50	100	160	180	210	210	200	140

Kompensationsnivån uppgår därigenom till 2 570 miljoner kronor år 2005.

Det generella statsbidraget till landstingen ökas fr.o.m. år 1997 med 80 miljoner kronor.

Skälen för regeringens förslag: Fr.o.m. år 1991 överfördes lärare m.fl. till kommunalt reglerade tjänster. Som en provisorisk del av regleringen av kostnaderna för förändringen avtalades med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet att staten längst t.o.m. budgetåret 1994/95 skulle ersätta de faktiska utbetalningarna för pensioner och andra trygghetsförmåner till lärare, skolledare och syokonsulenter. Därefter skulle bidrag ges efter en genomsnittskostnad till kommunerna och inarbetas i sektorsbidraget till skolan. Sektorsbidraget till skolan upphörde emellertid fr.o.m. år 1993 och lades in i det statliga utjämningsbidraget till kommuner.

I avvaktan på en permanent lösning bestämdes under år 1994 att staten ytterligare ett år, dvs. t.o.m. den 30 juni 1996, skulle fortsätta att ersätta de faktiska utbetalningarna för lärares m.fl. pensioner och andra trygghetsförmåner.

Den provisoriska lösningen upphör att gälla vid halvårsskiftet 1996. En ny överenskommelse avseende kompensationen har träffats med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Överenskommelsen innebär att staten även för det andra halvåret 1996 ersätter kommuner och landsting

för de faktiska utbetalningarna för pensioner och andra trygghetsförmåner. Anledningen är att en permanent lösning företrädesvis bör införas vid ett årsskifte eftersom den då följer både det kommunala och statliga budgetåret.

Fr.o.m. år 1997 bör kompensationen schabloniseras och läggas in i de generella statsbidragen till kommuner respektive till landsting. Därigenom uppnås syftet att kommuner och landsting själva får ta ett fullt arbetsgivaransvar för den berörda gruppen. Lösningen ligger också i linje med principen att statens bidrag till kommuner och landsting, i möjligaste mån, skall utgöra en allmän finansieringskälla samt att utjämnningen av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive mellan landsting sker genom utjämnningssystemet.

Regeringen har tillsammans med de båda förbunden beräknat nivån på kompensationen. De årliga beloppen är beräknade utifrån den förväntade ökningen av antalet pensionerade lärare t.o.m. år 2005 och inkluderar en värdesäkring med hänsyn till en bedömd löneutveckling under perioden.

Mot denna bakgrund bör de generella statsbidragen till kommuner och landsting för år 1997 ökas med 1 400 miljoner kronor och kompensationen i statsbidragen bör successivt öka till 2 650 miljoner kronor år 2005.

Landstingen kompenseras genom att det generella statsbidraget fr.o.m. år 1997 ökas med 80 miljoner kronor. Den årliga ökningen av landstingens utgifter för lärarpensioner m.m. kan i sammanhanget betraktas som marginell. Det generella statsbidraget bör därför inte ökas ytterligare fram t.o.m. år 2005. Nivån för år 1997 utgör ett beräknat genomsnitt för perioden.

Kompensationen till kommunerna bör däremot öka under perioden. Nedanstående tabell visar den kompensation som respektive år föreslås ingå i det generella statsbidraget. Ökningen mellan åren utgör respektive års tillägg i statsbidraget.

Tabell 7.5 Kompensation för lärarpensioner m.m. till kommunerna
Miljoner kronor, löpande priser

År 2005 utgör i enlighet med tidigare överenskommelser den beräknade långsiktiga utgiftsnivån. Detta år har sålunda kompensationen fullt ut inkluderats i det generella statsbidraget och den fortsatta utvecklingen får därefter beaktas vid bedömningen av kommensektorns skattefinansierade utrymme.

Regeringen är överens med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att nuvarande regler för kompensationen, under förutsättning att riksdagen godkänner den nu föreslagna lösningen, upphör att gälla vid utgången av år 1996.

7.5.2 Kommuner och landsting med betalningssvårigheter

Regeringen har de senaste åren uppmärksammat de svårigheter en kommun

eller ett landsting kommer i om de inte kan svara för sina åtaganden i form av förfallna skulder, ingångna borgensförpliktelser m.m.

Kommunallagen innehåller inga bestämmelser om hur man hanterar problem som uppstår när kommuner och landsting inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser. Sådan lagstiftning finns bl.a. i Norge och i Finland. I förra årets kompletteringsproposition uttalades bl.a. att regeringen hade för avsikt att utarbeta ett förslag till lagstiftning som syftar till att hantera nämnda problem.

En särskild utredare har lagt fram betänkandet *Kommuner och landsting med betalningssvårigheter* (SOU 1996:12). I betänkandet föreslås bl.a. en lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter.

Huvudregeln i förslaget är att om en kommun eller ett landsting ansöker om statligt stöd skall nödvändiga administrativa åtgärder i kommunen eller landstinget vidtas på frivillig väg. Innan en kommun eller ett landsting ansöker om statligt stöd skall kommunen eller landstinget ha gjort alla rimliga ansträngningar för att på egen hand lösa sina problem.

Utredningen föreslår att regeringen skall kunna tillsätta utredningsmän och kontrollorgan samt uppställa villkor för beviljandet av stöd. Ett sådant villkor kan vara att vissa kommunala uppgifter övertas av kontrollorganet. Under detta frivilliga förfarande föreslås de kommunala organen behålla sina beslutsbefogenheter.

I betänkandet finns också förslag om att regeringen skall kunna besluta om tvångsförvaltning av en kommun eller ett landsting under viss tid. Beslut om sådan förvaltning kan, enligt förslaget, fattas om en kommun eller ett landsting underlåter att medverka i eller avbryter det frivilliga förfarandet och ett statligt ingripande ändå behövs för att sanera kommunens eller landstingets ekonomi. I ett sådant läge föreslås ett av regeringen utsett kontrollorgan överta större eller mindre delar av fullmäktiges och styrelsens uppgifter enligt kommunallagen. I betänkandet föreslås ändring i regeringsformen för att möjliggöra förslaget om tvångsförvaltning.

Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Regeringen har för avsikt att efter remissbehandlingen återkomma till riksdagen.

7.5.3 Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting

Riksdagen beslutade i december 1995 om ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116). Det nya systemet innebär en långtgående utjämning av skatteinkomster samt strukturella kostnadsskillnader. Regeringen konstaterade i 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150 bil. 7 s. 63-64) att trots långtgående införanderegler kan vissa kommuner och landsting få problem vid införandet av det nya utjämningsystemet. För att tillfälligt kunna bistå dessa kommuner och landsting föreslog regeringen att medel skulle ställas till förfogande för rekonstruktiva åtgärder. Riksdagen anslog därefter medel för särskilda insatser som maximalt kunde uppgå till 400 miljoner kronor år 1996 (bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:416). Beloppet

fastställdes i december i samband med riksdagens beslut om nytt utjämningsystem.

Hittills har regeringen inte fördelat ut de medel som avsatts för särskilda insatser för vissa kommuner och landsting. Regeringens bedömning är dock att det ännu är för tidigt att avgöra om alla kommuner och landsting kan klara av sina ekonomiska åtaganden utan behov av särskilda insatser. Därför bör regeringen även fortsättningsvis ha tillgång till de extra resurser som de avsatta medlen utgör. Detta motiveras bl.a. av ekonomiska problem som vissa kommuner kan få om stora borgensåtaganden måste infrias.

Om de 400 miljoner kronor som avsatts för särskilda insatser år 1996 inte behöver användas detta år, bör medlen kvarstå till regeringens förfogande kommande budgetår. Motsvarande belopp för detta ändamål bör avsättas även för åren 1997 och 1998, varvid syftet med de särskilda insatserna som angavs i 1995 års kompletteringsproposition kan uppnås. Bedömningen av sådana särskilda insatser kan påverkas av ett eventuellt lagförslag om kommuner och landsting i betalningssvårigheter (avsnitt 7.5.2).

7.6 Upprättade lagförslag

Inom Finansdepartementet har upprättats förslag till

- 1.lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1997
- 2.lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.,
- 3.lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting,
- 4.lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting,

Lagförslagen återfinns i kapitel 2.

Svensk ekonomi

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Förord

Föreliggande bilaga till 1996 års ekonomiska vårproposition beskriver den internationella och den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1997.

Bedömningen av den internationella utvecklingen grundar sig på material från bl.a. OECD. Beskrivningen av den svenska ekonomin baseras främst på underlag från Statistiska centralbyrån och på den prognos som Konjunkturinstitutet publicerade den 27 mars 1996. Ansvar för de redovisade bedömningarna åvilar dock helt Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

Bilagan innehåller dessutom kalkyler över ekonomins utveckling i ett något längre perspektiv. Den traditionella prognosen för 1996 och 1997 kompletteras med två alternativa scenarier över utvecklingen på medellång sikt. Dessa beräkningar är gjorda med stöd av Konjunkturinstitutets modeller KOSMOS och FIMO. Arbetet med bilagan har letts av departementsrådet Anders Palmér. Kalkylerna avslutades den 10 april 1996.

1. Inledning

1.1 Den svenska ekonomin 1996 och 1997

Den svenska ekonomin utvecklades gynnsamt under 1995. Exporten fortsatte att öka kraftigt. Investeringarna inom näringslivet, och särskilt inom industrin, expanderade i snabb takt. Däremot blev uppgången i den privata konsumtionen mycket måttlig beroende på stagnerande realinkomster och en avvaktande attityd från hushållens sida. BNP-tillväxten uppgick till 3%, vilket medförde en betydande sysselsättningsökning och möjliggjorde en viss nedgång av den öppna arbetslösheten. Inflationstrycket dämpades gradvis och ökningen av konsumentprisindex stannade på 2,6% under loppet av året. Överskottet i bytesbalansen växte till över 2% av BNP, den högsta siffran sedan 1973. Den realekonomiska utvecklingen gynnades av en under senare delen av året nedåtriktad trend för både korta och långa räntor. Samtidigt förstärktes den svenska kronan. Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande krympte med nästan 3 procentenheter av BNP och bruttoskuldkvoten upphörde i stort sett att växa.

Även om tillväxten var förhållandevis hög under 1995, fanns under året förväntningar om en ännu starkare utveckling vad avser tillväxt, sysselsättning och offentliga finanser. Under hösten skedde emellertid en kraftig uppbromsning av den internationella konjunkturen, främst inom EU-området. Detta påverkade framför allt det fjärde kvartalet som blev svagt i Sverige och ekonomin tappade fart in i 1996. Dessutom skedde en ofrivillig uppbyggnad av lagren, då företagen inte hann justera ned sina produktionsplaner i takt med den svagare efterfrågeutvecklingen.

Den avgörande frågan är om den nuvarande avmattningen - internationellt och i Sverige - utgör en tillfällig svacka eller är inledningen till en allvarlig lågkonjunktur.

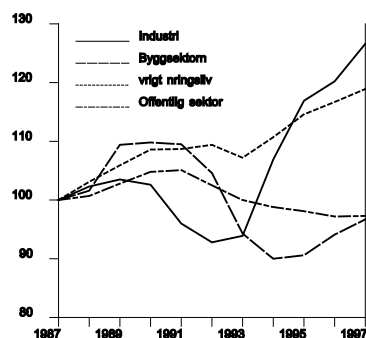
Föreliggande bedömning utgår från att de relativt gynnsamma tillväxtföutsättningarna i Europa kommer att leda till en återhämtning under senare delen av 1996 och under 1997. Räntorna har kommit ned i många länder, vilket med en viss tidseftersläpning stimulerar tillväxten. Särskilt tydligt väntas konjunkturomslaget bli i Tyskland och Frankrike. Marknadstillväxten utanför EU är fortsatt hög. Den amerikanska ekonomin växer i en ganska jämn takt. I Japan är uppsvinget mycket tydligt. I de nya industriländerna i Fjärran Östern fortsätter den starka expansionen. Osäkerheterna i den internationella prognosen är dock betydande. Om arbetslösheten ligger kvar på nuvarande höga nivåer, eller t.o.m. stiger, kan hushållen hålla tillbaka sin konsumtion. Lägre tillväxt gör det svårare för EU-länderna att uppnå konvergenskriteriet för deltagande i den monetära unionens tredje fas om ett underskott i de offentliga finanserna på högst 3% 1997. Detta kan föranleda ytterligare finanspolitiska åtstramningar i dessa länder eller oro på de finansiella marknaderna, vilket i så fall dämpar tillväxten ytterligare.

Under 1996 kommer den svenska ekonomin att präglas av en klar avmattning. Exporttillväxten bromsar upp kraftigt. Ett behov av att hålla nere

de alltför stora lagren begränsar också tillväxten. En fortsatt svag arbetsmarknad gör att hushållen är försiktiga och håller tillbaka sin konsumtion. En positiv faktor är dock att investeringsplanerna inom näringslivet är fortsatt expansiva. Dessutom har realräntorna sjunkit, särskilt på den korta sidan, vilket skapar bättre förutsättningar för såväl investeringar som privat konsumtion. Den offentliga konsumtionen hålls uppe av omfattande inköp till försvaret, medan kommunerna planerar en volymnedgång. Inflationstakten blir låg, trots höga löneökningar. Trots det allmänt svaga ekonomiska läget - med en BNP-tillväxt på under 1,5% - kommer den öppna arbetslösheten att falla, då volymen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder stiger. Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande fortsätter att krympa. Skuldkvoten ökar däremot.

Diagram 1.1 Produktionstillväxten i olika sektorer 1987-1997

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.



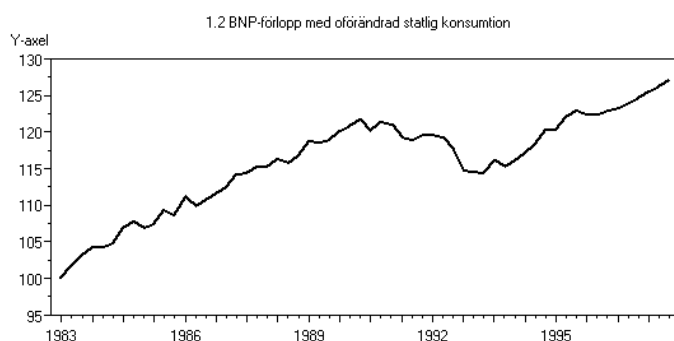
Index 1987=100

Under 1997 väntas det ekonomiska läget förbättras. En internationell återhämtning får positiva återverkningar på den svenska exporten. Lageranpassningen bör vara avklarad, vilket gör att efterfrågan kommer att slå igenom i ökad produktion. Det bestående låga inflationstrycket och de lägre realräntorna stimulerar tillväxten. Ökad efterfrågan på arbetskraft stärker också hushållens framtidstro och därmed den privata konsumtionen. Däremot kommer sannolikt investeringarna att öka relativt långsamt efter de senaste årens kraftiga uppgång. Den kommunala konsumtionen hålls uppe på en i stort sett oförändrad nivå. De offentliga finanserna fortsätter att förbättras. Bruttoskulden börjar minska och underskottet väntas minska till 3,3 % av BNP, exklusive de nu aviserade åtgärderna. Ökningen av BNP

beräknas bli av storleksordningen 2%, vilket skapar förutsättningar för en fallande arbetslöshet.

Det finns betydande osäkerheter i den här beskrivna konjunkturbilden. Om den internationella utvecklingen blir sämre får detta direkta återverkningar på exporten och investeringarna inom den konkurrensutsatta sektorn. De negativa effekterna sprider sig sedan till den inhemska delen av ekonomin. Ett annat osäkerhetsmoment är den privata konsumtionen. Sparkvoten antas falla betydligt nästa år. Om arbetsmarknaden blir svagare eller om det uppstår oro på de finansiella marknaderna kan hushållen komma att bli mer försiktiga än vad som här antas.

Periodiseringen av försvarsinköpen är en annan källa till osäkerhet i prognosen. I och med att dessa inköp fluktuerar kraftigt påverkas tillväxtprofilen i betydande grad. För att beskriva den underliggande konjunkturutvecklingen kan förändringen av den statliga konsumtionen sättas till noll 1996 och 1997 i stället för de + 5,2% resp. - 3,3% som ligger inne i



prognosen. I ett sådant räkneexempel stiger BNP med endast 1% 1996 och med 2,2% 1997.

Den här presenterade prognosen beaktar inte de tillkommande budgetförstärkningarna, utöver 118-miljardersprogrammet, som nu föreslås för 1997 och 1998.

Diagram 1.2 BNP-förlopp med oförändrad statlig konsumtion, 1996 och 1997

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 1.1 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt	1994	1995	1996	1997
BNP-tillväxt i OECD	2,8	2,1	2,0	2,5
Konsumentprisökning i OECD	2,3	2,3	2,4	2,4
Dollarkurs (i kr)	7,7	7,1	6,8	6,6
ECU-index	123,8	126,1	117,8	115
Tysk ränta 5 års statsobligation	6,2	6,0	5,2	5,5
Svensk ränta 5 års statsobligation	9,1	9,9	7,8	7,2
Svensk ränta 6 månaders ssvx	7,7	8,9	7,0	6,5

Källor: OECD och Finansdepartementet.

En viktig utgångspunkt för prognosen för 1996 och 1997 är *ränteutvecklingen*. I denna bedömning antas att relativt små förändringar inträffar under 1996 i omvärlden, både vad avser korta och långa räntor. I takt med att den internationella konjunkturen stärks sker en viss åtstramning av penningpolitiken under 1997. För Sverige antas att det finns utrymme för sjunkande korta räntor under 1996. De gradvis allt lägre inflationsförväntningarna och förbättrade statsfinanserna bör möjliggöra att de svenska obligationsräntorna går ned något fram till slutet av 1997. Trots fallande nominella räntor beräknas realräntorna ligga på nivån 4½-5%, vilket är högt sett i ett längre historiskt perspektiv och innebär en hämsko för den ekonomiska utvecklingen. För kronan väntas inga större förändringar. Möjligen kan en viss förstärkning inträffa.

Lönerna stiger med 5-5½% för ekonomin som helhet i år och ca 1 procentenhet långsammare nästa år, under förutsättning att löneglidningen kan begränsas till historiskt låga nivåer. Industrilönerna beräknas stiga med ca en procentenhet mer i Sverige än inom EU i genomsnitt per år. Även om de relativt låga löneökningarna under båda åren kan absorberas av stigande produktivitet och fallande vinstmarginaler är det inte långsiktigt uthålligt att lönerna i Sverige ökar snabbare än i omvärlden.

Inflationen i Sverige har nu kommit ned till ca 2%, trots de relativt höga löneökningarna. En bidragande orsak till dämpningen har varit den starkare kronan som lett till minskat pristryck från importen. Sänkningen av mervärdesskatten på livsmedel har i stor utsträckning neutraliserat andra pris-höjande skatte- och subventionsförändringar. Under loppet av 1997 beräknas konsumentpriserna stiga något snabbare än i år, eller med 2,3 %, bl.a. beroende på en något starkare efterfrågan. Dessutom väntas importpriserna åter stiga något.

Exporttillväxten mer än halveras 1996 jämfört med 1995 för att sedan stiga något 1997. Förutom den lägre marknadstillväxten väntas också svenska företag tappa marknadsandelar både i år och nästa år. Konkurrenskraften försämras p.g.a. den högre kronkursen och de relativt omvärlden snabba löneökningarna. Svenska företag kommer dock sannolikt att

minska sina marginaler för att hålla volymerna uppe. Priskonkurrensen underlättas av att vinstnivåerna är höga i utgångsläget.

Den privata konsumtionen, som förra året steg med 0,3%, väntas i år öka ungefär i takt med de disponibla inkomsterna. Arbetsmarknadsläget gör hushållen försiktiga. Samtidigt innebär det för svenska förhållanden höga finansiella sparandet under de senaste åren att hushållen är välkonsoliderade. Lägre räntor bör också stimulera köplusten. En gynnsammare ekonomisk bild under 1997 med fallande öppen arbetslöshet och lägre räntor bör möjliggöra en konsumtionsuppgång av storleksordningen 1½-2%, trots att de reallt disponibla inkomsterna beräknas stiga endast marginellt. Reallönerna ökar långsammare än tidigare samtidigt som finanspolitiken är stram. Sparkvoten faller därmed med drygt en procentenhet. Osäkerheten om hushållens konsumtions- och sparbeteende är emellertid mycket stor.

Tabell 1.2 Försörjningsbalans, 1994-1997

	Miljarder Kr	Procentuell volymförändring			
		1994	1995	1996	1997
BNP	1 634,9	2,6	3,0	1,4	2,0
Import 563,8	13,4	8,7	5,0	4,7	
Tillgång	2198,7	4,9	4,3	2,2	2,6
Privat konsumtion	853,5	0,8	0,3	0,8	1,7
Offentlig konsumtion	422,6	-0,5	-2,3	0,9	-1,1
Stat	131,3	-0,1	-4,5	5,2	-3,3
Kommuner	291,3	-0,7	-1,2	-1,0	0,0
Bruttoinvesteringar	237,8	-0,2	10,6	10,0	2,4
Näringsliv	171,6	14,4	24,5	10,9	2,1
därav industri	60,9	28,6	37,5	17,0	-4,0
Bostäder	26,7	-35,3	-27,9	19,2	5,6
Myndigheter	39,4	10,6	1,6	0,1	1,1
Lagerinvesteringar ¹	17,5	1,5	0,5	-1,0	0,1
Export 667,3	14,1	11,4	4,5	6,1	
Användning	2 198,7	4,9	4,3	2,2	2,6
Inhemsk användning	1 531,3	1,9	1,6	1,3	1,1

¹ Förändring i procent av föregående års BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den samlade *investeringsvolymen* hålls väl uppe i år. Den senaste investeringsenkäten tyder på att näringslivets investeringsplaner är fortsatt expansiva. Man har uppenbarligen en långsiktig syn på kapacitetsutbyggnaden. Dessutom är lönsamheten god och realräntorna på väg ned. Samtidigt

har de avgiftsfinansierade infrastrukturprojekten nått höga volymer. Under 1997 väntas dock en tämligen svag investeringutveckling, främst inom industrin. Kapaciteten är väl utbyggd för att möta efterfrågan och några nya stora projekt inom basindustrierna verkar inte vara aktuella. Näringslivets lönsamhet kommer sannolikt också att vara något lägre p.g.a. en starkare krona och ökad priskonkurrens. Bostadsinvesteringarna väntas vända upp i år, från en mycket låg nivå, och uppgången hålla i sig under 1997. Bostads- efterfrågan stiger inom vissa expansiva orter, bla. stimulerad av de lägre realräntorna. *Lagerinvesteringarnas* bidrag till tillväxten blir kraftigt negativt i år. Den snabba och överraskande konjunkturavmattningen under hösten 1995 gjorde att många företag inte hann anpassa sina insatsvaru- och färdigvarulager till den svagare efterfrågeutvecklingen. Denna anpassning kommer i stället i år men väntas vara genomförd 1997.

Den svagare efterfrågan gör att *importen* växer allt långsammare framöver. P.g.a. att exportökningen mattas av kommer ändå nettoexportens bidrag till tillväxten att avta i år för att därefter återigen stiga. Överskottet i bytesbalansen krymper under 1996 men växer sedan till 2,5% av BNP nästa år.

Tabell 1.3 Nyckeltal

	1994	1995	1996	1997
Timplön, kostnad	2,4	3,4	5,3	4,3
KPI, dec.-dec.	2,6	2,6	1,9	2,3
NPI, dec.-dec.	1,7	1,0	1,0	1,3
Disponibel inkomst	1,1	-0,1	0,8	0,3
Sparkvot (nivå)	8,6	8,2	8,3	7,0
Industriproduktion	13,8	9,4	2,8	5,4
Relativ enhetsarbetskostnad	-4,5	0,0	9,9	2,7
Öppen arbetslöshet (nivå) ¹	8,0	7,7	7,2	6,5
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder ¹	5,2	4,4	5,2	5,2
Handelsbalans (mdr kr)	67,1	108,2	102,7	119,0
Bytesbalans (i % av BNP)	0,4	2,1	1,8	2,5

¹ I % av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och Finansdepartementet.

Den relativt låga tillväxten i *BNP* under 1996 och 1997 (1,4% resp. 2,0%) gör att ökningen av sysselsättningen blir måttlig. I år kan endast en utökning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna förhindra en uppgång av den öppna *arbetslösheten*, som väntas hamna på drygt 7%. Nästa år kommer de omfattande extraordinära utbildningsinsatserna att dämpa utbudet av arbetskraft. Därmed väntas den öppna arbetslösheten falla till 6,5%.

Den offentliga sektorns finanser har under de två senaste årens ekonomiska återhämtning förstärkts med motsvarande 4,5% av BNP. Trots

konjunkturavmattningen under 1996 beräknas det finansiella sparandet i stat och kommuner fortsätta förbättras i ungefär samma takt som under 1994 och 1995. Det finansiella underskottet beräknas i år uppgå till 86 miljarder kronor, vilket motsvarar 5,1% av BNP. Sparandeökningen förklaras främst av ökade inkomster. De viktigaste skattebaserna utvecklas starkare än BNP, bland annat till följd av höga löneökningar. Vidare har en rad skattehöjningar genomförts, bl.a. höjd allmän egenavgift och höjd fastighetsskatt. Sammantaget medför detta en höjning av skatter och avgifter, mätt som andel av BNP, med nära tre procentenheter. De offentliga utgifterna växer något långsammare än BNP. Besparingar, bl.a. sänkt kompensationsgrad i en rad trygghetssystem, resulterar i en real minskning av transfereringarna till hushållen. De stora försvarsinköpen gör att den offentliga konsumtionen ökar något, trots att den kommunala verksamheten dras ned med 1%. Den kraftiga - och tillfälliga - uppgången i den statliga konsumtionen 1996 ger ett positivt bidrag till BNP-tillväxten på nästan 0,5 procentenheter.

Tabell 1.4 Finansiellt sparande

Procent av BNP, löpande pris

	1994	1995	1996	1997
Bruttosparande	14,6	17,7	17,4	18,2
Realt sparande	14,2	15,6	15,6	15,7
Fasta investeringar	13,6	14,5	15,6	15,5
Lagerinvesteringar	0,6	1,1	0,0	0,1
Finansiellt sparande	0,4	2,1	1,8	2,5
Offentlig sektor	-10,8	-8,1	-5,1	-3,3
Hushåll	6,2	5,8	5,6	4,6
Företag	5,0	4,4	1,3	1,2

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Under 1997 minskar de offentliga utgifterna i reala termer och utgiftskvoten reduceras med två procentenheter, till knappt 66% av BNP, samtidigt som den offentliga sektorns inkomster växer i nästan samma takt med BNP. Utvidningen av antalet utbildningsplatser håller uppe den kommunala konsumtionen på en oförändrad nivå, medan statens konsumtion minskar, bl.a. som följd av periodiseringen av försvarsinköp. En sjunkande arbetslöshet bidrar till att reducera transfereringarna till hushållen. Med de samhällsekonomiska förutsättningar som föreliggande prognos anger och de beslut som hittills fattats vad gäller budgetförstärkningar beräknas den offentliga sektorns finansiella underskott år 1997 uppgå till 57 miljarder kronor. Detta motsvarar 3,3% av BNP och skulle innebära att Sverige, vid en strikt tillämpning, inte klarar att uppfylla konvergenskriterierna för deltagande i den monetära unionen. I den

ekonomiska vårpropositionen lämnar regeringen förslag till budgetförstärkande åtgärder utöver det program på sammantaget 118 miljarder kronor som presenterades i det s.k. konvergensprogrammet i juni 1995. Dessa åtgärder beräknas vara tillräckliga för att Sverige med betryggande marginal skall klara underskottskriteriet.

1.2 Den svenska ekonomins utveckling fram t.o.m. år 2001

Utöver den vanliga kortsiktsprognosen, vars perspektiv sträcker sig t.o.m. 1997, har Finansdepartementet även gjort en analys av den svenska ekonomins utveckling i ett medelfristigt perspektiv. Man bör vara medveten om att osäkerheten är mycket stor i kalkyler med detta tidsperspektiv. Två kalkyler har gjorts. Det s.k. *basalternativet*, som sträcker sig fram till år 2001, illustrerar en utveckling med förhållandevis måttfulla antaganden avseende utrymmet för ekonomisk återhämtning utan att det uppstår inflationsproblem. Det s.k. *högtillväxtalternativet* beskriver en utveckling med bl.a. en väl fungerande lönebildning som leder till att den öppna arbetslösheten faller till fyra procent år 2000.

Kalkylerna baseras på den ekonomiska politik och de regler som beslutats av riksdagen samt den finansierade utbildningsstatsning som regeringen nu föreslår. Däremot beaktas i dessa kalkyler inte de tillkommande budgetförstärkande åtgärder, utöver 118-miljardersprogrammet, som nu aviseras. I de fall där det ännu inte finns några politiska beslut och där det är orimligt att tänka sig att inga nya beslut fattas, har ett tekniskt antagande om kommande beslut gjorts. För perioden 1997 till 2001 finns exempelvis inga beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I båda alternativen har det antagits att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna avtar successivt i relativt långsam takt.

Förutsättningar

De internationella förutsättningarna är desamma i båda alternativen. (Se vidare kap. 2.) De svenska räntorna och växelkursen skiljer sig dock mellan alternativen.

Tabell 1.5 Förutsättningar 1996-2001

Årsgenomsnitt

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BNP OECD (16)	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
KPI OECD (16)	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5
Marknadstillväxt, OECD (14)	5,2	6,4	6,0	6,0	6,0	6,0
Tysk ränta, 5 års statsobligation	5,2	5,5	5,8	6,0	6,0	6,0
<i>Basalternativ:</i>						
Svensk ränta, 5 års statsobligation	7,8	7,2	7,0	7,0	7,0	7,0
ECU-index	117,8	115	114	114	114	114
<i>Högtillväxtalternativ:</i>						
Svensk ränta, 5 års statsobligation	7,7	7,0	6,5	6,2	6,2	
ECU-index	116	113,5	112	112	112	

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Basalternativet

I ett medelfristigt perspektiv är det mycket svårt att pricka in konjunkturvändningar. Kalkylerna är i stället uppbyggda kring ett tekniskt antagande om att det vid utgången av 1997 finns outnyttjade resurser som kan tas i

anspråk, utan att det uppstår ett inflationstryck i ekonomin. Detta extra expansionsutrymme är beroende av hur väl arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar. Under 1998 och 1999 antas tillväxten ligga 0,5 procentenheter över en mer långsiktig trend på 2% per år. Därefter stiger BNP i takt med den underliggande tillväxten. Genom denna metod fokuseras analysen på vad som krävs avseende t.ex. budgetförstärkningar för att uppnå balans. Metoden ger däremot begränsad information om vad som kan hända vid alternativa konjunkturförlopp.

Tillväxtmöjligheterna vid konstant resursutnyttjande, den s.k. underliggande tillväxten, avgörs av arbetskrafts- och produktivitetens utvecklingen. Den sistnämnda faktorn beror i sin tur bl.a. på teknisk utveckling, utbildningsnivån i landet, konkurrensförhållanden, regelsystem som råder samt på produktionens kapitalintensitet. I slutet av 1980- och i början av 1990-talet genomfördes flera genomgripande strukturella reformer i syfte att förbättra ekonomins långsiktiga funktionsförmåga. Dessa reformer tillsammans med ökade utbildningsinsatser bör ha bidragit till en högre underliggande tillväxt. I basalternativet antas den underliggande tillväxten uppgå till 2,0 %, fördelat på 1,4 procentenheter i produktivitetsökning och 0,6 procentenheter i stigande tidsysselsättning.

En viktig utgångspunkt för scenariet är att inflationen skall hålla sig inom Riksbankens toleransintervall, dvs mellan 1% och 3%. Under senare tid har förutsättningarna förbättrats för att detta skall kunna uppnås utan att penningpolitiken för den skall behöva vara särskilt kontraktiv. Inflationförväntningarna har exempelvis sjunkit markant och ligger nu inom toleransintervallet även på längre sikt. Förstärkningen av kronan innebär också att det inte torde återstå några betydande inflationshot efter den kraftiga deprecieringen av kronan som skedde 1993-1994.

Tabell 1.6 Försörjningsbalans 1996-2001

Miljarder kronor, 1991 års priser, procentuell förändring

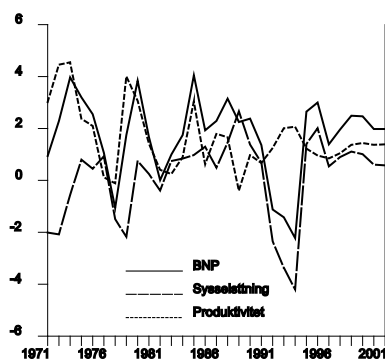
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Privat konsumtion	0,8	1,7	2,2	2,4	2,2	2,2
Offentlig konsumtion	0,9	-1,1	-1,2	-0,8	-0,3	-0,1
Staten	5,2	-3,3	-1,8	-0,9	-1,0	-0,5
Kommuner	-1,0	0,0	-0,9	-0,7	0,0	0,0
Bruttoinvesteringar	10,0	2,4	7,4	6,1	4,0	4,3
Näringslivet exkl. bostäder	10,9	2,1	6,8	7,0	4,7	3,6
Bostäder	19,2	5,6	15,0	10,0	10,0	10,0
Offentliga myndigheter	0,1	1,1	3,5	-2,0	-6,2	0,9
Lagerförändringar (bidrag)	-1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Export 4,5	6,1	5,4	5,3	5,1	4,9	
Import 5,0	4,7	5,3	5,4	5,6	5,7	
BNP marknadpris	1,4	2,0	2,5	2,5	2,0	2,0

Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Under perioden 1998-2001 antas löneökningarna i ekonomin som helhet uppgå till 4% per år. Industrins arbetskraftkostnad per producerad enhet stiger med 1,8% per år i genomsnitt. Konkurrenskraften hålls sålunda uppe på ett helt annat sätt än under 1970- och 80-talen. Företagen antas vara inställda på att i möjligaste mån försvara marknadsandelar och reducerar sina vinstmarginaler något under perioden. Sänkningarna är dock ganska blygsamma och vinstnivåerna beräknas hela tiden ligga på en hög nivå. Den relativt goda utvecklingen av konkurrenskraften innebär att nettoexporten beräknas ge ett positivt, men avtagande, bidrag till tillväxten under hela perioden.

Den långsiktigt uthålliga inflationsutvecklingen och de förbättrade statsfinanserna medför att förtroendet för den svenska ekonomin förstärks i en sådan utsträckning att räntemarginalen mot den tyska 5-åriga statsobligationen krymper till en procentenhet år 1999. Denna räntemarginal antas förbli oförändrad under resten av perioden. Det innebär att räntan på en 5-årig svensk statsobligation ligger på 7%. Växelkursen antas vara oförändrad under perioden 1998-2001, på ett ECU-index av 114.

Diagram 1.3 Förändring av BNP, sysselsättning och produktivitet 1971-2001



Procent

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Räntenedgången är en omständighet som innebär att investeringsförutsättningarna förblir goda under hela perioden. Lönsamheten beräknas också ligga på en hög historisk nivå, trots en viss sänkning av företagens vinstmarginaler. Tillgången på arbetskraft och den goda makroekonomiska miljön med sunda statsfinanser och prisstabilitet befrämjar långsiktiga investeringar. Den relativt höga investeringsaktiviteten utgör i sin tur en förutsätt-

ning för att kostnadsdrivande flaskhalsar kan undvikas. Ur denna synvinkel sett föreligger förutsättningar för en god spiral. Även bostadsbyggandet kan förväntas stiga i samband med att räntorna sjunker och tillväxten i ekonomin i övrigt tilltar. Det tidigare mycket låga byggandet medför att bristsituationer relativt snabbt kan uppkomma på vissa orter i landet.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Tabell 1.7 Nyckeltal 1996-2001

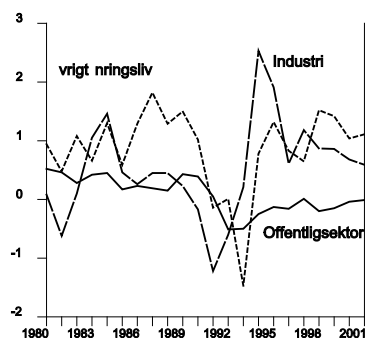
Miljarder kronor, 1991 års priser, procentuell förändring

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
KPI dec.-dec.	1,9	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2
Timlön	5,3	4,3	4,0	4,0	4,0	4,0
Öppen arbetslöshet	7,2	6,5	6,1	5,8	5,7	5,7
Sysselsättning	0,4	0,9	1,3	1,1	0,6	0,6
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	5,2	5,2	4,6	4,0	3,8	3,8
Real disponibel inkomst	0,8	0,3	1,3	2,1	1,9	1,8
Hushållens nettosparkvot	8,3	7,0	6,2	5,9	5,6	5,2

Källa: Finansdepartementet.

Den förbättring av arbetsmarknadsläget som sker redan under 1997 innebär, tillsammans med de sjunkande räntorna, att hushållens framtidstro successivt förstärks. Den privata konsumtionen beräknas därmed kunna öka med drygt 2% per år under perioden. En viss fortsatt sänkning av hushållens sparkvot antas därmed ske. Sparkvotsnivån i slutet av perioden ligger dock betydligt högre än genomsnittet för den senaste 20-årsperioden.

Diagram 1.4 Bidrag från produktionssidan till BNP-tillväxten i Sverige 1980-2001



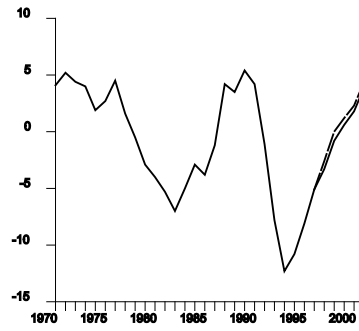
Procent av BNP

Sammantaget bedöms tillväxten uppgå till 2,5% såväl 1998 som 1999. BNP-gapet beräknas därmed vara slutet. Under den efterföljande perioden antas produktionen öka i takt med den underliggande tillväxten, 2,0% per år. Denna tillväxt möjliggör en ökning av sysselsättningen med 124 000 personer och en gradvis sänkning av den öppna arbetslösheten till 5,7% år 2000. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna antas då ha minskat till en nivå motsvarande 3,8% av arbetskraften.

Den relativt goda ekonomiska tillväxten tillsammans med de budgetförstärkande åtgärder som vidtagits innebär en successiv förbättring av de offentliga finanserna i det medelfristiga perspektivet. Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande på 5,1% av BNP år 1996 vänds till ett överskott år 1999, som år 2001 växer till nära 4% av BNP. Förbättringen beror till största delen på fallande utgifter i förhållande till BNP. Utgifterna i relation till BNP reduceras med knappt 10 procentenheter mellan åren 1996 och 2001, medan inkomsterna i relation till BNP i princip är oförändrade under samma period. Denna utveckling medför att statskulden som andel av BNP minskar med knappt 19 procentenheter under perioden 1996 till år 2001, för att år 2001 uppgå till 68,1 % av BNP. Den offentliga sektorns bruttoskuld, definierad enligt EU:s konvergenzkriterium, minskar med knappt 17 procentenheter under samma period och uppgår år 2001 till 65,0 % av BNP. Med beaktande av de tillkommande budgetförstärkningar som nu föreslås beräknas de offentliga finanserna vara i balans år 1998. Budgetförstärkningarna och planerade utförsäljningar av statens aktieinnehav bidrar till att reducera den konsoliderade bruttoskulden till drygt 60 % år 2001.

Diagram 1.5 Den offentliga sektorns finansiella sparande 1970-2001

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1



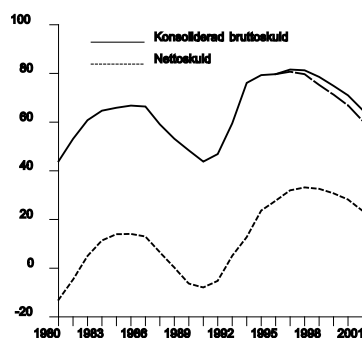
Procent av BNP

Anm.: Den streckade linjen anger finansiella sparandet sedan hänsyn tagits till de tillkommande budgetförstärkningar som föreslås i vårpropositionen.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Diagram 1.6 Den offentliga sektorns brutto- och nettoskuld 1980-2001

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1



Procent av BNP

Anm.: Den streckade kurvan anger bruttoskulden sedan hänsyn tagits till de tillkommande budgetförstärkningar som föreslås i vårpropositionen.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Högtillväxtalternativet

Högtillväxtalternativet beskriver ett ekonomiskt förlopp där arbetslösheten reduceras till 4 % år 2000. Antaganden som är gemensamma med basalternativet är de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas omfattning, förändringen av medelarbetstiden, produktivitetstillväxten inom olika sektorer samt den internationella utvecklingen.

I jämförelse med basalternativet bygger emellertid högtillväxtalternativet på en i grunden ljusare bild av den svenska ekonomins funktionssätt. Samtliga aktörer i ekonomin antas agera ansvarsfullt och därmed bidra till en utveckling som är betydligt bättre än i basalternativet. Det gynnsammare alternativet kännetecknas av en icke-inflationistisk lönebildning och av en framgångsrik arbetsmarknadspolitik, vilket tar sig uttryck i en väl fungerande arbetsmarknad och ett kraftigt stärkt förtroende för den svenska ekonomin. Den arbetskraftsreserv som finns i utgångsläget kan därigenom bättre tas i anspråk utan att det uppstår några överhettningstendenser som driver upp löner, priser och räntor. Detta kan också uttryckas som att jämviktsarbetslösheten antas vara betydligt lägre än i basalternativet.

Den väl fungerande lönebildningen leder till ett lägre inflationstryck. Riksbanken antas därför föra en lättare penningpolitik än i basscenariet

med lägre korträntor som följd. Den mindre inflationsbenägenheten, i kombination med ett allmänt stärkt förtroende för den svenska ekonomin, resulterar också i lägre obligationsräntor och en viss förstärkning av den svenska kronan. Räntemarginalen gentemot den tyska 5-åriga statsobligationen krymper till 0,25 procentenheter år 1999 och ECU-index sjunker till 112 i slutet av 1997 för att sedan ligga kvar på denna nivå under resten av perioden.

Som en följd av att arbetsmarknaden fungerar bättre i högtillväxtalternativet antas utrymmet för ekonomisk återhämtning utan att det uppstår inflationsdrivande löneökningar vara betydligt högre än i basalternativet. Under innevarande år antas tillväxten vara densamma som i basalternativet. Därefter är dock tillväxten ca 0,7 procentenheter högre i genomsnitt per år. Detta förlopp möjliggör att den öppna arbetslösheten kan falla till 4 % år 2000.

Tabell 1.8 Arbetsmarknad, tusental personer

	1995	Förändring till 2000	
		Basalternativ	Högtillväxtalternativ
Sysselsättning	3 988	176	291
Reguljär sysselsättning	3 931	195	309
Öppet arbetslösa	332	-80	-155
Konjunkturberoende			
åtgärder	189	21	21
Utbud	4 320	96	135
Underliggande utbud	4 451	94	133

Genom den gynnsammare ekonomiska utvecklingen tenderar de offentliga finanserna att förbättras snabbare än i basalternativet, vid ett antagande om samma regelverk i de båda kalkylerna. Beräkningarna baseras dock på antagandet att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande år 2000 skall vara detsamma, som andel av BNP, som i basalternativet. Detta skapar utrymme för högre offentlig konsumtion och en sänkning av hushållens inkomstskatter, vilket ger en positiv effekt på disponibelinkomsten och den privata konsumtionen. Hushållens framtidstro antas förstärkas så att sparkvoten kan falla mer än i basalternativet. Den privata konsumtionen blir därigenom en motor i tillväxtprocessen och beräknas öka med i genomsnitt 2,4 % per år under perioden 1997-2000. Företagens framtidstro tar sig uttryck i högre investeringar och fler nyanställningar. Lägre realräntor och ökad köpkraft stimulerar även bostadsbyggandet. Exportföretagen antas agera mer aggressivt i prissättningen och kan därför hålla en högre exportvolym. Den svenska industrin väntas också i högre grad börja producera egna insatsvaror, vilket leder till att importandelen i exporten sjunker något.

Utrikeshandeln ger således ett högre bidrag till tillväxten än i basalternativet.

Skillnaderna mellan dessa två kalkyler visar tydligt på vinsterna av en väl fungerande ekonomi. I högtillväxtalternativet är, jämfört med basalternativet, år 2000 BNP-nivån 2,6 % högre, 115 000 fler personer har sysselsättning, den privata konsumtionen är 1,2 % högre och den offentliga konsumtionen ligger 2,3 % högre.

Tabell 1.9 Högtillväxtalternativet, försörjningsbalans och nyckeltal, 1995-2000

Miljarder kronor, 1991 års priser, procentuell förändring

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Privat konsumtion	0,3	0,8	2,0	2,5	2,7	2,5
Offentlig konsumtion	-2,3	0,9	-0,7	-0,5	-0,1	0,3
Bruttoinvesteringar	10,6	10,0	4,6	9,1	7,7	5,8
Lagerförändringar (bidrag)	0,5	-1,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Export 11,4	4,5	6,1	5,8	5,7	5,5	
Import 8,7	5,0	5,0	5,6	5,6	5,8	
BNP marknadspris	3,0	1,4	2,5	3,2	3,2	2,7
<i>Nyckeltal:</i>						
KPI dec.-dec.	2,6	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Kostnadstimlön	3,4	5,1	4,0	3,5	3,5	3,5
Öppen arbetslöshet ¹	7,7	7,2	6,1	5,3	4,6	4,0
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder ¹	4,4	5,2	5,2	4,6	3,9	3,8
Sysselsättning	1,6	0,4	1,4	2,0	1,8	1,4

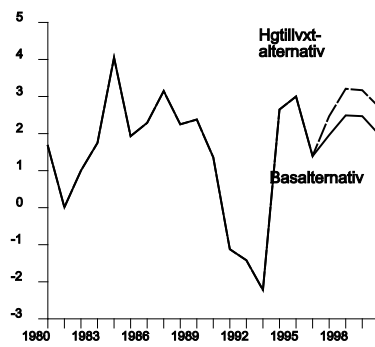
¹ Som andel av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen och Finansdepartementet.

Diagrambilaga till kapitel 1

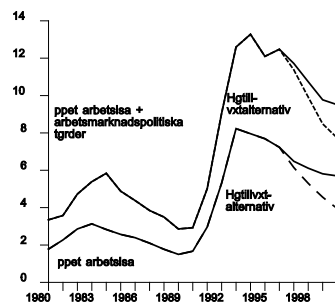
Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Diagram D.1 BNP-utveckling enligt bas- respektive högtillväxtalternativ



Procent

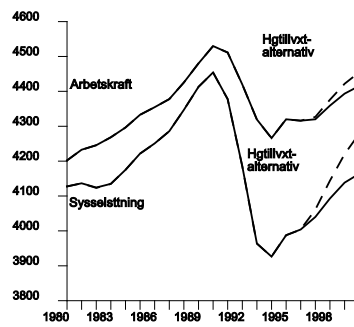
Diagram D.2 Arbetslöshet enligt bas- respektive högtillväxtalternativ



Andel av arbetsstyrkan

Diagram D.3 Sysselsättning och arbetskraft enligt bas- respektive högtillväxtalternativ

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1



Tusental personer

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

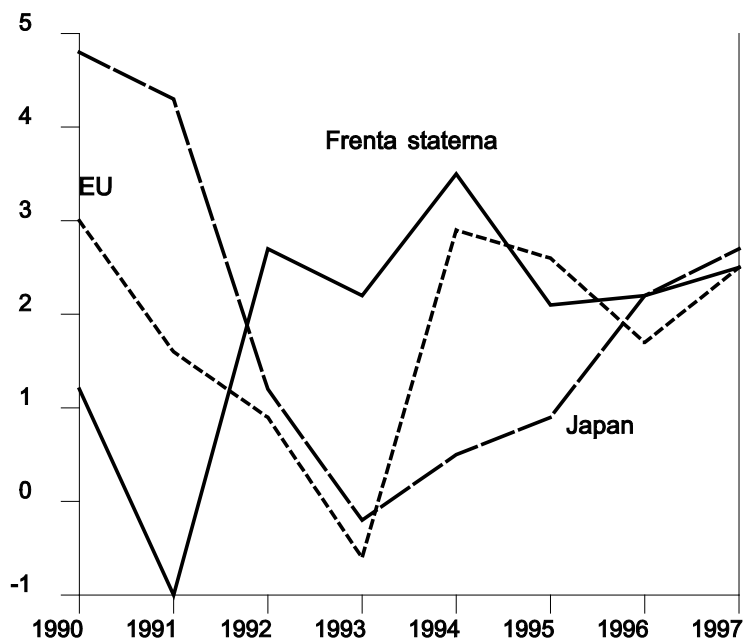
2. Den internationella utvecklingen

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Den ekonomiska tillväxten i OECD-området mattades betydligt under andra halvåret 1995. Detta gäller särskilt EU-länderna men också i Förenta staterna har tillväxten dämpats. Den japanska ekonomin tycks däremot vara på väg ut ur en flerårig stagnation. Avmattningen bedöms vara temporär och den ekonomiska aktiviteten i EU och Förenta staterna väntas tillta igen senare under prognosperioden. BNP-tillväxten i OECD-området uppskattas till 2,0 % år 1996 för att öka till 2,5 % år 1997.

Diagram 2.1 Real BNP-tillväxt i EU, Förenta staterna och Japan

Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.



Den avmattning som skett inom EU under andra halvåret 1995 berodde på flera faktorer. Den kraftiga ökningen av de långa räntorna under 1994 slog igenom med fördröjning och den oro som skapades av valutaturbulensen under våren 1995 hade negativa effekter. Vidare har den ekonomiska politiken varit stram i EU som helhet. Underskotten i de offentliga finanserna har reducerats samtidigt som de monetära förhållandena varit förhållandevis strama. Den effektiva växelkursen för EU mot resten av världen apprecierade 1994-1995 med negativa konsekvenser för konkurrenskraften som följd. Den kraftiga lageruppbyggnaden som starkt bidrog till tillväxten 1994 avtog under våren 1995. Dessa faktorer samt den höga arbetslösheten medförde att konsumenters och företagens förtroende för

den ekonomiska utvecklingen dämpades markant under slutet av året. Detta hämmar utvecklingen av privat konsumtion och investeringar i år.

Tabell 2.1 Nyckeltal för EU (15) som helhet

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
BNP-tillväxt, % förändring	3,0	1,6	0,9	-0,6	2,9	2,6
Privat konsumtion, % förändring	3,0	2,2	1,8	-0,3	1,5	1,9
Inflationstakt	5,0	5,0	4,1	3,3	3,0	3,1
Underskott i offentliga finanser, % av BNP-3,5	-4,3	-5,2	-6,3	-5,5	-4,7	
Skuldkvot i offentlig sektor, % av BNP55,2	56,0	60,3	66,2	68,1	71,0	
Korta räntor, årssnitt	11,7	11,0	11,2	8,6	6,6	7,0
Långa räntor, årssnitt	11,1	10,3	9,9	8,0	8,2	8,6
Real effektiv växelkurs, (1987=100) ¹	109	106	110	94	94	98
Bytesbalans, % av BNP	-0,7	-1,3	-1,2	0,0	0,1	0,3

¹ Nominell växelkurs diskonterad med enhetsarbetskostnad i tillverkningsindustrin.

Källor: EU-kommissionen och Finansdepartementet.

Det svaga konjunkturläget består sannolikt en bit in i 1996. Efterhand är emellertid en förstärkning av den ekonomiska aktiviteten i EU att vänta. De grundläggande tillväxtförutsättningarna i den internationella ekonomin är bättre än vid inledningen av 90-talet, då den senaste lågkonjunkturen inleddes. Hushållens och företagens finansiella ställning är förhållandevis god och de står därför relativt starka inför en avmattning i konjunkturen. Såväl korta som långa räntor har fallit och situationen på valutamarknaden ser stabilare ut idag än för ett år sedan.

Det lägre ränteläget i EU bedöms gradvis få genomslag. De långa räntorna börjar idag närma sig de nivåer som rådde innan de började stiga i början av 1994. De korta räntorna har kommit ned betydligt. Mot bakgrund av den låga inflationen, betydande ledig produktionskapacitet och konjunkturavmattningen kan dessutom ytterligare penningpolitiska lättnader inte uteslutas. Lönsamheten i industrin är dessutom hög, sett ur ett historiskt perspektiv, vilket understödjer investeringarna. Export och investeringar främjas också av att tillväxten utanför OECD-området väntas bli god under 1996 och 1997 vilket håller uppe efterfrågan på importvaror från EU. Detta gäller speciellt ekonomierna i Fjärran Östern, vilka växer med nära 10% per år. I Östeuropa och Sydamerika ligger tillväxten runt 3-5%. Sammantaget väntas världshandeln öka med 7- 8% 1996 och 1997.

Det är främst utvecklingen i Tyskland och Frankrike som drar ner den genomsnittliga BNP-tillväxten i EU 1996. Efter hand väntas den inhemska efterfrågan tillta och bidra till att öka BNP-tillväxten i EU till 2,5% år 1997. Arbetslösheten i EU bedöms minska marginellt under prognosperioden och

uppgå till ca 11% år 1997. Inflationen stabiliseras runt 2,5%. Finanspolitiken väntas bli fortsatt stram mot bakgrund av att många EU-länder behöver förstärka de offentliga finanserna. Avmattningen under 1995 och 1996 gör det dock svårare för en rad länder att klara konvergenskriterierna för de offentliga finanserna till år 1997.

Den tyska ekonomin dämpades betydligt 1995, främst under slutet av året. BNP minskade med 0,5% från tredje till fjärde kvartalet och tillväxten för helåret stannade vid 1,9%. Inflationstrycket har dämpats och inflationen ligger nu under 2%. Det är främst privat konsumtion och export som utvecklats svagt. Hushållen är försiktiga, delvis beroende på den höga arbetslösheten som stigit under inledningen av 1996. I februari uppgick arbetslösheten till 11,3% av arbetskraften. Finanspolitiken är restriktiv. Bundesbank har gradvis sänkt styrrentan.

Den ekonomiska aktiviteten väntas förstärkas igen under prognosperioden, när inhemsk efterfrågan tilltar. BNP-tillväxten år 1996 bedöms dock endast bli drygt 1 % för att sedan stiga till 2,3 % nästa år. Inflationstakten stabiliseras runt 2% per år.

I Frankrike skedde en avsevärd avmattning under 1995. Den privata konsumtionen stagnerade och BNP-tillväxten stannade vid 2,5 % . Den svaga utvecklingen i slutet av året var delvis, men inte enbart, en effekt av oroligheterna på arbetsmarknaden i november-december. Exportutvecklingen var också svag bl.a. som en följd av den effektiva apprecieringen av francen, men också pga den svaga tillväxten på omkringliggande exportmarknader. Sedan valutakrisen våren 1995 har penningpolitiken lättats. Trots försök att stimulera den franska ekonomin bedöms tillväxten stanna vid 1,2 % år 1996. En successiv förstärkning är att vänta och 1997 bedöms tillväxten bli 2,6 %. Inflationen beräknas ligga runt ca 2 % både 1996 och 1997.

I andra EU-länder har den inhemska efterfrågan hållits uppe relativt väl. Aktiviteten har dock mattats av i takt med att efterfrågan på export till Tyskland och Frankrike har sjunkit. I Storbritannien vek konjunkturen av 1995. BNP-tillväxten för helåret blev 2,6%. Tillväxten hämmades av lageravveckling samt en svagare utveckling än väntat vad gäller export och privat konsumtion. Industrin gynnas dock av att det brittiska pundets effektiva växelkurs har deprecierat reallt under de sista åren i motsats till t.ex D-marken. Privat konsumtion väntas påverkas positivt av genomförda korräntesänkningar och BNP-tillväxten bedöms bli ca 2% år 1996 för att sedan öka till 2,5% år 1997. I Italien har deprecieringen av liran resulterat i en mycket god exportutveckling under 1995, men exporten väntas påverkas negativt av avmattningen på närliggande marknader. Indikatorerna pekar på en fortsatt svag konsumtionsutveckling.

De nordiska länderna har under de senaste två åren haft en avsevärt starkare tillväxt än övriga OECD-länder. Liksom i Europa i övrigt mattades tillväxten av under loppet av 1995.

I Danmark dämpades under 1995 tillväxten betydligt för de två viktigaste drivkrafterna bakom de senaste årens kraftiga tillväxt: export och privat konsumtion. Under 1996 förutses en fortsatt dämpad utveckling av

exporten och den inhemska efterfrågan mot bakgrund av en väntad svag ekonomisk utveckling i kontinentala Europa och en fortsatt stram inriktning av finanspolitiken i Danmark. För 1997 föreligger goda förutsättningar för en förstärkning av tillväxten. En väntad uppgång i marknadstillväxten för exporten och en nedgång i sparkvoten bidrar till detta. Härmed kan arbetslösheten reduceras något. Inflationstakten beräknas ligga kring 2½ % under prognosperioden.

I *Finland* uppgick BNP-tillväxten 1995 till 4,3%. Tillväxten blev härmed nästan lika stark som 1994 trots en viss försvagning mot slutet av året. För 1996 och 1997 förutses en nedgång i tillväxten till en årstakt omkring 3% till följd av en dämpad exporttillväxt, en lägre lönetillväxt samt effekterna av saneringsprogrammet för de offentliga finanserna. En fortsatt, om än begränsad, nedgång i den höga arbetslösheten är sannolik. Den för närvarande mycket låga inflationstakten beräknas stiga något, till knappt 2½ % år 1997.

I *Norge* har den ekonomiska aktiviteten ökat kraftigt under de senaste två åren. För 1995 beräknas BNP-tillväxten ha uppgått till 3,7%, varav 3,2% i Fastlands-Norge. Sysselsättningen har ökat, de offentliga finanserna har förstärkts samtidigt som inflationen har legat på en förhållandevis låg nivå. 1996 förutses tillväxttakten i BNP bli av ungefär samma storleksordning som 1995. En dämpning av tillväxttakten till ca 2 1/4% är att vänta 1997 mot bakgrund av en lägre ökningstakt i oljeproduktionen samt en dämpning av tillväxten i den privata konsumtionen. Arbetslösheten beräknas minska från ca 5% 1995 till närmare 4% 1997. Inflationstakten väntas ligga kvar kring 2 - 2½% under de närmaste två åren.

Tabell 2.2 BNP-tillväxt, KPI och arbetslöshet
Årlig procentuell förändring

	1994	1995	1996	1997
<i>BNP:</i>				
Förenta staterna	3,5	2,1	2,2	2,5
Japan	0,5	0,9	2,2	2,7
Tyskland	2,9	1,9	1,1	2,3
Frankrike	2,9	2,5	1,2	2,6
Storbritannien	4,1	2,6	2,0	2,6
Norden	3,8	3,4	2,2	2,4
OECD (14)	2,8	2,1	2,0	2,5
EU 2,9	2,6	1,7	2,5	
<i>Konsumentpriser:</i>				
OECD (14)	2,3	2,3	2,4	2,4
EU 3,0	3,1	2,7	2,6	
Norden	1,8	2,3	1,9	2,6
<i>Arbetslöshet i % av arbetskraften:</i>				
OECD (14)	8,0	7,8	7,9	7,9
EU 11,5	11,1	11,0	10,9	
Norden	10,7	9,7	9,1	8,7

Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

I *Förenta staterna* dämpades BNP-tillväxten betydligt det fjärde kvartalet 1995. Den inhemska efterfrågan försvagades, då både privat konsumtion och investeringar utvecklades dåligt. En tillfällig faktor som också bidrog var att den offentliga konsumtionen minskade kraftigt mot slutet av året till följd av stängningen av vissa myndigheter. Orsaken till detta var avsaknaden av en uppgörelse beträffande den federala budgeten för budgetåret 1996. Därutöver avtog takten i lageruppbbyggnaden. Penningpolitiken lättades under 1995. BNP-tillväxten för helåret 1995 uppgick till 2,1 %. Förutsättningarna för en förstärkning av tillväxttakten är förhållandevis gynnsamma. Exporten väntas utvecklas väl tack vare en relativt hög tillväxt i vissa ekonomier i Asien och Latinamerika. Till följd av försvagningen av BNP-utvecklingen mot slutet av 1995, beräknas emellertid tillväxten 1996 att stanna vid 2,2 % för att sedan stiga till 2,5 % nästa år. Konsumentpriserna väntas ligga runt 3 % såväl 1996 som 1997.

Den *japanska ekonomin* utvecklades mycket svagt under 1995, men mycket pekar på att en återhämtning nu är på väg. Under första halvan av 1995 inverkade jordbävningen i Kobe, appreciering av yenen samt sjunkande aktie- och fastighetspriser negativt på hushållens och företagets framtidstro. Den privata konsumtionen utvecklades svagt. Under andra halvan av 1995 genomfördes åtgärder i syfte att få till stånd en depreciering av yenen gentemot dollarn och att stimulera den inhemska efterfrågan.

Åtgärderna tycks ha fått avsedd effekt, då hushållens och företagens framtidstro har förbättrats. Penningpolitiken lättades under 1995. Den finansiella sektorns ansträngda situation består emellertid. Den förbättrade framtidstron, deprecieringen av yenen, den relativt goda exportefterfrågan samt ytterligare, ännu inte materialiserade, effekter av stimulansåtgärderna talar för att tillväxten för 1996 blir 2,2 %. År 1997 bedöms tillväxten bli 2,7 %.

Risk för sämre utveckling

Det går dock inte att bortse från risken att utvecklingen blir mer negativ än förväntat, speciellt i EU.

De största bidragen till en ökad tillväxt väntas komma från inhemsk efterfrågan och denna hämmas i nuläget av företagens och konsumenternas bristande förtroende för den ekonomiska utvecklingen. Tidigare erfarenheter tyder på att när väl förtroendet börjar vika kan det ta tid innan det vänder uppåt igen. Speciellt viktigt ur detta perspektiv blir hur arbetslösheten utvecklas då denna starkt påverkar stämmningsläget bland hushåll.

Den osäkerhet som finns om den framtida ekonomiska politiken i EU och indirekt medlemsländernas möjligheter att klara konvergenskraven för den tredje etappen av den monetära unionen (EMU) kan leda till förnyad turbulens på valuta- och räntemarknader med negativa effekter.

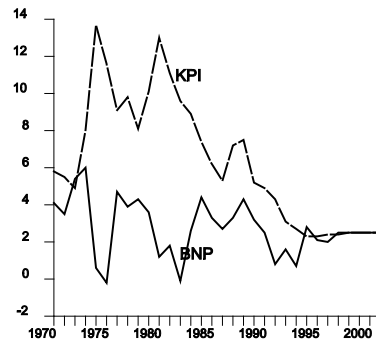
Även om de nominella räntorna har sjunkit, är realräntorna fortsatt relativt höga då inflation och inflationsförväntningar också minskat. Detta gäller framförallt de långa räntorna, vilka dessutom återigen stigit något sedan början av året.

Utsikterna fram till år 2001

I de medelfristiga kalkylerna antas tillväxten i OECD-området bli 2,5% per år mellan 1998 och år 2001. Detta motsvarar den potentiella tillväxten, dvs. summan av ökningen av produktiviteten och ökningen av arbetskraften. Detta utgör samtidigt den tillväxt som på sikt kan upprätthållas utan att löner och priser accelererar. Den genomsnittliga BNP-tillväxten i OECD-området har under den senaste femtonårsperioden legat nära 2,5% per år. Eftersom industriländerna befinner sig i olika konjunkturfaser bedöms de aggregerade tillväxttalen för världsekonomin variera i relativt liten utsträckning under perioden för OECD-området i sin helhet. Något explicit konjunkturmönster har inte antagits.

Inflationstakten bedöms stabiliseras på nivåer runt 2,5% fram till prog-nosperiodens slut. Denna bedömning reflekterar att det har skett en omställning i industriländerna till en situation med lägre inflation än under 1970- och 1980-talen. Betydelsen av låg inflation betonas idag av alla centralbanker och regeringar.

Diagram 2.2 BNP-tillväxt och inflation i OECD, 1970-2001
Årlig procentuell förändring



Procent

Källor: OECD och Finansdepartementet.

3. Utrikeshandeln

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

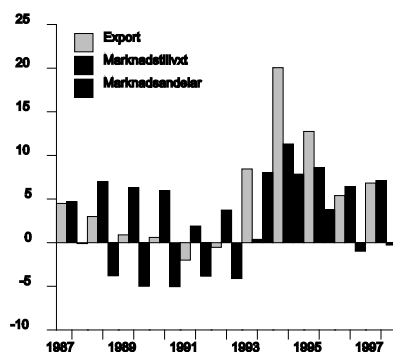
Sveriges export av varor fortsatte att öka starkt under 1995, även om expansionen avtog mot slutet av året. Drivkraften i exportutvecklingen förra året var en relativt stark internationell konjunktur samt kvardröjande effekter av den konkurrenskraftsförbättring som skett under de två senaste åren. Under 1996 väntas en temporär avmattning av den internationella tillväxten samtidigt som apprecieringen av den svenska kronan beräknas innebära att svensk exportindustri tappar marknadsandelar. Nästa år förutses exporten öka i takt med den stigande internationella efterfrågan. Sammantaget beräknas varuexporten växa med ca 5 % 1996 och med ca 7% 1997. Även varuimporten ökade starkt under 1995. Bakom uppgången låg en snabb förbättring av industrikonjunkturen. I år avtar importökningen i samband med att tillväxten i ekonomin dämpas. P.g.a. sammansättningseffekter förutses importuppgången vara relativt oförändrad under 1997 trots att aktiviteten i ekonomin stiger igen. Den totala varuimporten ökar med ca 5 % såväl 1996 som 1997.

Tillväxten inom OECD14-området avtog mot slutet av 1995 och väntas bli fortsatt svag under 1996. Försvagningen i år beror framför allt på en avmattning i Europa. Förutsättningarna för att svackan blir temporär anses goda och att 1997 blir ett år med betydligt högre tillväxt. I Förenta staterna och Japan väntas tillväxten vara relativt stark. Utanför OECD-området växer efterfrågan i betydligt snabbare takt, runt 10 % per år, och ger ett starkt positivt bidrag till den totala marknadstillväxten. Sammantaget uppgår marknadstillväxten till ca 6 % 1996 och ca 7% 1997.

Under 1995 gynnades exportföretagen av kvardröjande effekter av konkurrenskraftsförbättringen i samband med deprecieringen av kronan under 1993 och 1994. Marknadsandelsvinsten uppgick till ca 4 %, trots att de sammanvägda svenska exportpriserna steg snabbare än de internationella konkurrentpriserna. Under 1996 och 1997 antas kronan appreciera med ca 7 % respektive ca 2 %, mätt som årsgenomsnitt. Apprecieringen förutses leda till en kraftig press nedåt på företagens prissättning. Under de senaste åren har vinstmarginalerna avsevärt förbättrats och lönsamheten är god. Mot bakgrund av detta verkar det rimligt att företagen värnar om sitt internationella konkurrensläge genom att hålla priserna nere och sänka vinstmarginalerna. Dessutom byggs produktionskapaciteten ut ytterligare under 1996 vilket också torde medföra att företagen pressar priserna för att inte tappa marknadsandelar i alltför stor utsträckning. Trots kraftigt sänkta svenska exportpriser höjs dock relativpriset med ca 2 % under 1996 och med ca 1/2 % under 1997. Svensk exportindustri antas tappa marknadsandelar med drygt 1 % under perioden.

Diagram 3.1 Export, marknadstillväxt och marknadsandelar för bearbetade varor i OECD (14), 1987-1997

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1



Procent

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Skogsindustrin svarar för en större andel av exporten i Sverige än i flertalet andra länder. Detta medför att exportutvecklingen för industrin totalt påverkas av efterfrågan på skogsprodukter under prognosperioden. Denna efterfrågan har avtagit under 1995 och beräknas vara svag även under första halvåret 1996 p.g.a. alltför stora lager. År 1997 beräknas lageravvecklingen vara avslutad och efterfrågan stiga på nytt. Den totala exporten påverkas därmed negativt under 1996 och positivt 1997 av lageromslaget inom skogssektorn.

I ett medelfristigt perspektiv, fram till år 2001, ökar exporten med mellan 5 % och 6 %, vilket är något lägre än världsmarknadstillväxten. Svenska exportörer bedöms tappa marknadsandelar trendmässigt med mellan 1/2 % till 1 % i takt med att marknaden växer och konkurrensen ökar. Under hela perioden väntas exporten till OECD-området utvecklas lite svagare än exporten till övriga världen.

Importen av varor ökade starkt under 1994 och 1995. Bakom uppgången låg framför allt en snabb förbättring av industrikonjunkturen med höga tillväxttal för såväl export som maskininvesteringar. I år bedöms importens ökningstakt avta markant i samband med att tillväxten i den svenska ekonomin dämpas. Varuexportens och maskininvesteringarnas ökningstakt halveras i princip och lagerstockarna ligger på oförändrad nivå efter en betydande ökning förra året. Efterfrågan på import av bearbetade varor växer därmed betydligt långsammare än under fjolåret, vilket gör att

importen av bearbetade varor bedöms öka med ca 5%, att jämföra med ca 12% 1995. Nästa år stiger BNP något snabbare än i år. Sammansättningseffekter gör dock att importefterfrågan ökar i relativt oförändrad takt. Den totala varuimporten ökar med ca 5% såväl i år som nästa år.

Under perioden fram till år 2001 antas importen öka med mellan 5% och 6%. Det innebär att den även fortsättningsvis antas stiga något snabbare än den inhemska efterfrågan, dvs importen vinner i viss mån marknadsandelar gentemot inhemska produktion. Detta antas främst ske som ett resultat av en fortsatt ökad internationell specialisering.

Tabell 3.1 Export och import av varor

	Miljarder Kr 1995	Procentuell volymutveckling			Procentuell prisutveckling		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997
<i>Varuexport</i>							
Bearbetade varor	484,8	12,8	5,4	6,8	7,5	-3,5	0,0
Fartyg	2,2	-70,6	96,4	3,1	11,9	-9,9	-2,3
Petroleumprodukter	10,8	-7,7	-2,0	5,0	7,0	-6,0	-3,8
Övriga råvaror	66,0	7,3	-1,5	4,8	12,8	-13,6	2,9
Summa varuexport	563,8	10,6	4,8	6,6	8,1	-4,7	0,2
<i>Varuimport</i>							
Bearbetade varor	374,3	13,2	5,0	5,4	4,8	-3,5	0,5
Fartyg	1,1	-64,5	212,0	-13,1	6,0	-2,0	-2,3
Råolja	15,0	-8,5	6,9	3,2	1,0	-7,2	-3,8
Petroleumprodukter	11,8	-4,1	-1,9	-0,7	-0,6	-7,2	-2,3
Övriga råvaror	55,5	-2,1	3,7	1,8	8,9	-5,6	-0,6
Summa varuimport	457,8	9,2	5,2	4,6	5,0	-4,0	0,2

Anm.: Varuexporten är i tabellen redovisad enligt utrikeshandelsstatistiken. Denna har till följd av ändrade statistikrutiner i samband med EU-inträdet resulterat i en överskattning av den faktiska exporten 1994. I nationalräkenskaperna har man sökt kompensera för detta genom att lägga in en korrigering på -3,5 miljarder kronor andra halvåret 1994. Exportutvecklingen år 1995 enligt nationalräkenskaperna respektive utrikeshandelsstatistiken skiljer sig dessutom åt av ytterligare ett skäl. Tidigare korrigerades i nationalräkenskaperna för den del av exporten som bestod av återinförsel. Detta är inte längre möjligt, varför exportutvecklingen i nationalräkenskaperna överdrivs med storleken på återinförseln.

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Nettoexporten har under de tre senaste åren bidragit starkt till tillväxten. Särskilt betydande blev bidraget 1993 då exporten sköt fart, samtidigt som den inhemska efterfrågan föll dramatiskt. Under 1994 sjönk bidraget från ca 3 procentenheter till ca 1 procentenhet då importen ökade kraftigt trots att konsumtionen fortfarande var svag. En viss

normalisering av importen under 1995, i kombination med en fortsatt stark export, resulterade i att bidraget ökade till ca 1,5 procentenheter. I år bedöms tudelningen i ekonomin minska i takt med att den inhemska efterfrågan ökar samtidigt som exporten utvecklas relativt svagt. Nettoexportens bidrag till BNP-ökningen blir därmed obetydlig för att nästa år öka till ca 1 procentenhet då exporten återigen blir något starkare.

Bytesbalansen visade ett överskott på ca 35 miljarder kronor 1995 vilket var en förbättring med ca 30 miljarder jämfört med 1994. Förbättringen beror på en betydligt starkare handelsbalans. Övriga poster försämrades däremot. Handelsbalansen förstärktes av att exporten ökade snabbare än importen avseende såväl volym som priser. Priseffekten¹ på handelsbalansen uppgick till ca 13 miljarder kronor. I år väntas överskotten i såväl handelsbalans som bytesbalans bli något lägre då exporten utvecklas svagare än importen. Nästa år är förhållandet omvänt och överskotten stiger igen.

¹ Priseffekten beräknas som skillnaden mellan faktisk handelsbalans och handelsbalans vid oförändrat relativpris mellan exporten och importen, dvs. exportpriserna utvecklas parallellt med importpriserna.

Tabell 3.2 Bytesbalans

Miljarder kronor

	1994	1995	1996	1997
Varuexport	468,1	566,6	565,9	604,3
Varuimport	399,1	458,4	463,1	485,3
Korrigeringspost	-1,9	0	0	0
Handelsbalans	67,1	108,2	102,7	119,0
Sjöfartsnetto	9,4	9,9	10,9	11,8
Övriga transporter	0,7	-0,5	-1,0	-1,4
Resevaluta	-15,8	-14,1	-14,3	-14,8
Övriga tjänster	2,8	-1,8	-1,5	-1,0
Tjänstebalans	-2,8	-6,5	-5,9	-5,3
Löner 1,2	0,5	0,3	0,2	
Avkastning på kapital	-44,6	-46,0	-49,4	-48,2
därav				
räntenetto	-60,3	-64,1	-63,5	-63,0
direktinvesteringar	16,4	21,0	17,0	16,9
portföljaktier	-0,7	-2,8	-2,9	-2,2
Övriga transfereringar	-14,3	-21,2	-16,7	-21,7
Bytesbalansen	6,4	35,0	31,1	43,8
Andel av BNP	0,4	2,1	1,8	2,5

Ann.: Bytesbalansen är enligt Riksbankens definition.

Källor: Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Finansdepartementet.

Resevalutanettet försämras marginellt under prognosperioden. Utlandsresandet antas öka snabbare än utländsk turism i Sverige men försämringen av resevalutanettet dämpas av att det blir billigare att resa utomlands till följd av apprecieringen av kronan. Sjöfartsnettot och handel med övriga tjänster förbättras under perioden och sammantaget förstärks tjänstebalansen något både 1996 och 1997.

Räntenettet beräknas förbli i stort sett oförändrat under prognosperioden trots överskott i bytesbalansen och apprecieringen av kronan. Orsaken till detta är att svenska aktörer ökar sitt aktieinnehav istället för att minska den räntebärande utlandsskulden. Därmed minskar inte räntebetalningarna i någon större omfattning. Dessutom ingår numera även räntebetalningar på finansiella derivat i räntenettet vilket främst belastar utflödet och därmed drar ned räntenettet. Avkastningen på både utländska investeringar i Sverige och svenska investeringar utomlands minskar sannolikt under prognosåren. Resultatet blir att överskottet i avkastningen på direktinvesteringar minskar eftersom svenska tillgångar utomlands är betydligt större än utlandets tillgångar i Sverige.

Under 1996 och 1997 påverkas också bytesbalansen av medlemskapet i EU. Nettobelastningen på bytesbalansen av avgiften till EU och återflödet till Sverige uppgick till ca 8 miljarder kronor år 1995 samt beräknas uppgå till ca 5 miljarder kronor 1996 och till ca 10 miljarder kronor 1997.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

4. Näringslivets produktion

Näringslivets produktion steg med knappt 5% förra året. Den exportledda uppgången spred sig successivt till allt fler delar av näringslivet. De sektorer som främst riktar sig mot hushållen hade dock en betydligt svagare utveckling. Mot slutet av 1995 mattades dock industrikonjunkturen av till följd av lägre internationell tillväxt och effekterna av den starkare kronan.

Tabell 4.1 Näringslivets produktion

Procentuell volumförändring

	1994	1995	1996	1997
Jordbruk, fiske och skogsbruk	1,6	6,3	0,0	2,0
Industri	13,8	9,4	2,8	5,4
El, gas, värme och vattenverk	-2,7	3,4	1,0	2,5
Byggnadsindustri	-4,5	0,7	3,9	2,7
Näringslivets tjänster	3,7	3,4	2,0	1,6
Summa näringsliv	5,1	4,9	2,1	2,7

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Produktionen i näringslivet beräknas öka med 2% i år och med knappt 3% 1997. Innevarande år dämpas produktionstillväxten av en avmattning i exportutvecklingen. Lagercykeln bidrar dessutom negativt till den inhemska efterfrågeutvecklingen under 1996. Lageromslaget drar ned produktionen inom industrisektorn som förväntas öka med knappt 3% i år mot drygt 9% förra året.

Drivande för produktionstillväxten i näringslivet i år är den fortsatta starka investeringsutvecklingen. Ökningstakten för investeringarna i de industrirelaterade sektorerna är i en nedgångsfas nästan lika stor som i slutet på konjunkturtoppen. Dessutom ger infrastrukturens utveckling och uppgången i bostadsbyggandet ett positivt bidrag till produktionen. Det innebär att sektorer såsom uppdragsverksamhet och byggnadsindustrin kan förväntas växa relativt kraftigt i år.

Nästa år förutses en tilltagande europeisk tillväxt samt en uppgång i den privata konsumtionen innebära en stark efterfrågan på industrivaror. Uppgången i industrikonjunkturen beräknas komma till stånd utan att några flaskhalpproblem uppstår. Den produktionsutbyggnad som förväntas 1995 till 1997 innebär att kapacitetsutnyttjandet faller. Uppgången i den privata konsumtionen beräknas ge ett positivt bidrag till de konsumtionsrelaterade delarna av tjänsteproduktionen. Av tjänsteproduktionen går 40% till privat konsumtion.

I det medelfristiga perspektivet beräknas tudelningen mellan en expanderande exportsektor och en stagnerande hemmamarknadssektor minska. Lägre realräntor och stigande disponibelinkomster förutses leda till en stabil

uppgång av både bostadsproduktionen och av produktionen i de hemma-marknadsorienterade delarna av näringslivet. Den höga lönsamheten samt god tillgång på välutbildad arbetskraft borgar för att en måttlig expansion kommer till stånd utan överhettningstendenser.

4.1 Industrin

Industrikonjunkturen mattades av andra halvåret 1995 och försvagades ytterligare under första kvartalet i år. Uppbromsningen märks tydligast i den cykliska basindustrin. Efterfrågan på skogsprodukter dämpades kraftigt mellan 1994 och 1995, till stor del till följd av en tidigare lageruppbyggnad bland slutanvändarna. Branschen har försökt motverka en lageruppbyggnad med produktionsneddragningar under hösten och inledningen av 1996. Lagren ligger dock fortfarande på för hög nivå. Den underliggande efterfrågeutvecklingen bedöms dock vara hygglig samtidigt som en successiv förstärkning i det europeiska konjunkturläget antas medföra en kraftig produktionsuppgång för basindustrin under loppet av andra halvåret 1996. Förra året gynnades svensk industri av den höga ökningstakten för bruttoinvesteringarna både i Sverige och i Europa. Svensk industri är i hög grad specialiserad på investeringsvaror. Den oväntat kraftiga avmattningen i Europa i år förväntas innebära en dämpad investeringsutveckling. Sam-mantaget försämras tillväxtförutsättningarna för svensk industri i år jämfört med förra året. Denna bild bekräftas av Konjunkturinstitutets månadsbarometer från februari som visar dämpade produktionsplaner för första halvåret. Det som begränsar konjunkturavmattningen är den fortsatt positiva utvecklingen för teleproduktindustrin där den underliggande efterfrågan är fortsatt stark.

Under loppet av 1996 förutses industriproduktionen åter börja öka. Företagens investeringsplaner innebär en fortsatt kraftig utbyggnad av produktionskapaciteten. Kapitalstocken beräknas växa med ungefär 6% enbart under 1996. Det europeiska konjunkturläget förutses successivt förstärkas från och med andra halvåret 1996 vilket tillsammans med låga räntor väntas innebära att investeringskonjunkturen i Europa vänder uppåt.

De svenska industriföretagen antas uppvisa ett mycket återhållsamt prisbeteende både 1996 och 1997. Därigenom beräknas också den svenska industrin kunna växa i takt med den europeiska efterfrågeutvecklingen under nästa år. Under 1997 beräknas också produktionen inom den inhemskt orienterade konsumtionsvaruindustrin vända uppåt när den privata konsumtionen förstärks.

Industrins faktiska kapacitetsutnyttjande låg ännu under fjärde kvartalet 1995 på relativt höga 88,3%, vilket är endast 1,7 procentenheter lägre än högsta utnyttjandegrad under föregående högkonjunktur. Mot bakgrund av den måttliga exporttillväxten samt av att ny produktionskapacitet tas i bruk under året bedöms kapacitetsutnyttjandet successivt sjunka. Därigenom kan den förutsedda produktionsuppgången mot slutet av 1996 samt under 1997 komma till stånd utan tendenser till överhettning, vilket väntas bidra till en lugn prisutveckling.

Tabell 4.2 Nyckeltal för industrin

Procentuell förändring

	1994	1995	1996	1997
Industriproduktion	13,8	9,4	2,8	5,4
Lönekostnad per timme	3,1	5,5	5,3	4,2
Produktivitet	8,4	3,4	1,7	2,3
Enhetsarbetskostnad, (ULC)	-4,9	2,0	3,5	1,9
14 OECD-länders ULC	-2,1	0,4	1,3	1,4
14 OECD-länders ULC, SEK	-0,4	2,0	-5,8	-0,8
Relativ ULC, SEK	-4,5	0,0	9,9	2,7
Vinstmarginal, förändring	1,1	2,3	-2,3	-0,6
Bruttoöverskottsandel¹	35,2	41,3	35,2	34,1

¹ *Bruttoöverskottsandel* avser andelen av förädlingsvärdet till faktorpris. Uppgifterna över lönsamhetsutvecklingen avser industri exkl. petroleumraffinaderier och varv.

Anm.: Konkurrensländernas ULC (Unit Labour Cost, dvs. Arbetskostnad per producerad enhet) och växelkurser är viktade med OECD:s konkurrensvikter, som tar hänsyn till konkurrensen med både export och hemmaproduktion på exportmarknaden. Konkurrensen gentemot länderna utanför OECD-området är inte inkluderad.

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mellan 1992 och 1995 sjönk industrins relativa enhetsarbetskostnad räknat i gemensam valuta med 32% jämfört med Sveriges 14 viktigaste konkurrentländer. Merparten av förbättringen beror på kronförsvagningen men den kan också delvis förklaras av relativt återhållsamma löneökningar samt den historiskt sett snabba produktivitetstillväxten. Den positiva utvecklingen bryts i år. Lönekostnaderna stiger mer än i omvärlden samtidigt som produktivitetstillväxten avtar. Löneutvecklingen i år sammanhänger dock med industrins mycket höga vinstläge åren 1994-1995 snarare än med situationen framöver. Därtill skedde lönejusteringar relativt sent under år 1995, vilket ger en förhållandevis hög ökning av genomsnittslönen år 1996 jämfört med år 1995. Nästa år väntas avmattningen i industrikonjunkturen bidra till att lönekostnaderna utvecklas ungefär i takt med omvärlden samtidigt som produktivitetstillväxten ökar igen. Den antagna apprecieringen av kronan innebär dock att konkurrenskraften försvagas. Räknat i gemensam valuta beräknas industrins relativa enhetsarbetskostnad öka med knappt 13% från 1995 till 1997, jämfört med Sveriges 14 viktigaste konkurrentländer. Svensk industris kostnadsläge måste ändå betraktas som fortsatt fördelaktigt i ett internationellt perspektiv. Möjligheterna till sänkningar av vinstmarginalerna som ett sätt att motverka de negativa effekterna av kronförstärkningen är utifrån detta perspektiv goda.

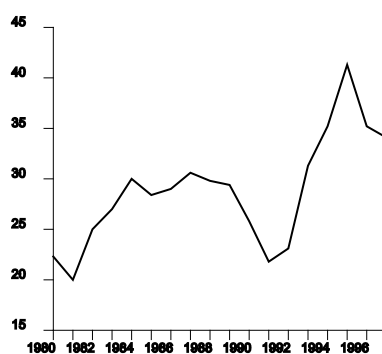
Industrins lönsamhet, mätt som driftsöverskottet brutto som andel av förädlingsvärdet, steg ytterligare förra året och nådde en topp på drygt 41% vilket är mycket högt såväl vid en historisk som vid en internationell jämförelse. Lönsamhetsförbättringen beror till största delen på kraftigt

stigande världsmarknadspriser på råvarubaserade produkter, som utgör en större andel av den totala industriproduktionen i Sverige än i merparten andra OECD-länder.

I prognosen för 1996 har antagits att kronan apprecieras med ca 7%, mätt som årsgenomsnitt, vilket motsvarar ungefär oförändrad växelkurs jämfört med läget i slutet av mars. Konjunkturuomslaget för de råvarubaserade sektorerna har lett till ett rejält internationellt prisfall under hösten och under första kvartalet 1996. Detta tillsammans med kronapprecieringen beräknas innebära att insatsvarukostnaden sjunker med knappt 1% 1996. Stigande lönekostnadsökningar medför ändå att de totala rörliga kostnaderna ökar något i år.

Försvagningen i industrikonjunkturen innebär att utrymmet för ytterligare prisökningar är begränsat framdeles. Den planerade kapacitetsutbyggnaden inom exportindustrin väntas också leda till ett återhållsamt prisbeteende hos exportföretagen medan hemmamarknadsföretagen antas behöva genomföra smärre marginalförstärkningar i år. Exportföretagens historiskt sett mycket höga vinstmarginaler ger utrymme för ett aggressivt prisbeteende. Detta stöds också av Konjunkturinstitutets industribarometer från februari där det framgår att företagen planerar att sänka sina priser mätt i svensk valuta. Produktpriserna bedöms sammanvägt sänkas med drygt 2% 1996.

Diagram 4.1 Industrins bruttoöverskottsandel 1980-1997



Procent

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Nästa år beräknas insatsvarukostnaderna stiga med 2% när den internationella konjunkturen vänder upp igen. Lönekostnadsökningar något över omvärldens medför att de rörliga kostnaderna sammantaget ökar med 2%.

Kronapprecieringen antas exportföretagen möta med sänkta marginaler. Sammantaget medför prognosen att industrins lönsamhet sjunker avsevärt från 1995 till 1997. Ställt i förhållande till den höga utgångsnivån är dock lönsamhetsförändringen sannolikt av mindre betydelse för industrins fortsatta expansionplaner. Vinstandelen som beräknas uppgå till 34% 1997 är då fortfarande på god europeisk nivå och högre än genomsnittet för den senaste 15-årsperioden som ligger på drygt 28 %.

4.2 Byggnadsverksamheten

Byggproduktionen steg med knappt 1% förra året efter att ha minskat med sammantaget 25% mellan 1990 och 1994. Under prognosperioden beräknas byggandet öka med 7%. Uppgången under 1995 kan delvis tillskrivas de mycket omfattande statliga åtgärder som vidtagits. Det gäller bland annat stöd till kommunala ROT-åtgärder, bidrag till bostadsbyggandet samt möjlighet till direktavdrag för bygginvesteringar i näringslivet. Den höga real-räntan innebar dock att det räntekänsliga bostadsbyggandet föll med ytterligare 28 %. Bostadsbyggandets andel av BNP har inte varit så lågt under hela efterkrigstiden. Näringslivets bygginvesteringar steg också under året främst på grund av ett kraftigt ökat industribyggande. Industrins höga lönsamhet samt det höga kapacitetsutnyttjandet ligger bakom uppgången.

Tabell 4.3 Byggnadsverksamhet

	Miljarder Kr 1995 Löpande priser	Årlig procentuell förändring			
		1994	1995	1996	1997
Byggnadsinvesteringar	113,2	-9,6	-3,1	7,4	3,5
Näringslivet	57,2	11,6	13,7	5,6	3,4
Myndigheter	27,8	10,8	0,1	0,0	1,4
Bostäder	26,7	-35,3	-27,9	19,2	5,6
Reparationer och underhåll	84,8	4,5	8,7	-1,0	1,5
Totalt	198,0	-4,7	1,4	3,9	2,7

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det låga igångsättandet av bostäder 1994 till 1995 innebär att mycket få bostäder färdigställs innevarande år. En fortsatt sysselsättningsökning samt sjunkande realräntor beräknas dock leda till stigande bostadsefterfrågan. Därigenom förväntas vakansgraderna sjunka markant i expansiva områden vilket reducerar osäkerheten vid bostadsbyggande. Bostadsräntorna beräknas också ha nått nivåer som möjliggör en relativt stor uppgång i

bostadsproduktionen. Bostadsbyggandet stiger därigenom hela prognosperioden. Till följd av att de tidigare beslutade temporära bidragen till bostadsproduktion försvinner 1997, beräknas bostadsinvesteringarna då öka i mindre omfattning än i år. Industribyggandet expanderar ytterligare i år för att sedan falla tillbaka något under 1997 när en del stora anläggningar i basindustrin färdigställs. Ett antal större avgiftsfinansierade infrastrukturprojekt drar upp byggandet under hela perioden. Den prognosticerade uppgången i den privata konsumtionen samt fallande räntor väntas också innebära en viss uppgång för bygginvesteringarna inom varuhandel och fastighetsförvaltning under 1997. Uppgången sker dock från låga nivåer. Sammantaget beräknas byggnadsverksamheten stiga med knappt 4% i år och med knappt 3% 1997.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

5. Arbetsmarknad

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Uppbromsningen av tillväxten har inneburit att också arbetsmarknadsläget försvagats påtagligt det senaste halvåret. Antalet sysselsatta och lediga platser planade ut samtidigt som antalet varsel om uppsägningar och konkurser steg.

Den öppna arbetslösheten har det senaste halvåret legat något över föregående års nivå. Däremot har antalet deltagande i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder varit färre. Summan av åtgärder och öppet arbetslösa har därmed varit lägre än för ett år sedan. Skillnaden har dock minskat kontinuerligt och var i februari 1996 endast två tiondelar. Antalet öppet arbetslösa uppgick till ca 330 000 personer, vilket motsvarar 7,7 % av arbetskraften. Därutöver deltog ca 5 % i åtgärder.

En fortsatt stigande medelarbetstid bidrog till att bromsa utvecklingen av antalet sysselsatta under andra hälften av 1995. Tidigare har minskad sjukfrånvaro varit den främsta orsaken till uppgången i medelarbetstiden. Under senaste halvåret har istället en ökad ordinarie arbetstid varit den främsta anledningen. Det återspeglades i att antalet personer som skulle vilja arbeta mer, om de inte hindrades av arbetsmarknadsskäl, samtidigt reducerades. Till följd av en minskad övertid, en sjukfrånvaro som inte längre faller i snabb takt samt en ökad frekvens av korttidspermitteringar förutses medel-arbetstiden sjunka något under loppet av 1996 även om helårssiffran fort-farande är svagt positiv till följd av den starka uppgången under loppet av 1995.

I ekonomins nedgångsfas i början av 1990-talet steg produktiviteten snabbt. Detta sammanhänger med omfattande rationaliseringar. Utvecklingen var särskilt markant i industrin. Utrymmet för produktivitetshöjningar när konjunkturen åter vände uppåt var därför mer begränsat än i tidigare konjunkturuppgångar. Under förra året ökade produktiviteten i näringslivet med drygt 1%. Under 1996 och 1997 förutses den låga efterfrågan dämpa produktivitet utvecklingen till 1- 1,5 %.

Produktionsökningen 1996 och 1997 räcker inte till för att sysselsättningen ska kunna stiga i betydande omfattning. En ökning med drygt 50 000 sysselsatta i genomsnitt väntas mellan år 1995 och år 1997. Bilden av en svag sysselsättningsökning stöds av den låga nivån på antalet lediga platser och uppgången av varslen som skett de senaste månaderna. Även AMS:s nyligen publicerade prognos tyder på en dämpad sysselsättningsutveckling.

Under förra året fortsatte sysselsättningsuppgången inom *industrin* och de industrirelaterade delarna av tjänstesektorn, för att mot slutet av året mattas något. En viss nedgång väntas under första halvåret i år. Ett tecken på detta är den senaste tidens varseluppgång, som till största delen kan hänföras till industrisektorn. Mot slutet av året inleds dock en återhämtning, som bedöms fortsätta i god takt under 1997. I samband med att produktionsökningarna inom industrin avtar i år väntas bidraget till den totala sysselsättningsökningen minska från denna sektor. Istället väntas de mer konsumtionsinriktade delarna av *tjänstesektorn* stå för en större andel av sysselsättningsökningen. Inom *byggnadsverksamheten* förutses en viss

expansion under prognosperioden till följd av ett ökat bostadsbyggande och tilltagande infrastrukturinvesteringar. (Se kapitel 4 för närmare redogörelse av utvecklingen inom näringslivet.) Inom den *offentliga verksamheten* väntas sysselsättningen fortsätta att falla 1996 och en utplaning förutses 1997. Som framgår av kapitel 10 beräknas den "underliggande" kommunala sysselsättningen minska med ca 1% per år 1996 och 1997. Nivån hålls dock uppe 1997 av de extra satsningarna på den kommunala vuxenutbildningen som nu föreslås samt av överenskommelsen att kommunerna inte ska säga upp fast anställd personal under 1997 och 1998.

Tabell 5.1 Arbetsmarknad

Tusental personer (i åldrarna 16-64)

	Nivå	Förändring från föregående år			
		1994	1995	1996	1997
<i>Sysselsättning:</i>					
Jord- och skogsbruk	124	-1	-11	-2	0
Industri	803	-10	41	9	24
Byggnadsverksamhet	224	-17	5	5	4
Privata tjänster	1572	31	34	17	8
Kommunal verksamhet	1079	-27	-8	-11	1
Statlig verksamhet	184	-11	1	-2	-1
Totalt	3988	-38	61	16	36
Arbetskraft, totalt	4320	-53	54	-4	4
Arbetslösa,	332	-16	-8	-20	-32
% av arbetskraften, nivå	7,7	8,0	7,7	7,2	6,5
Personer i arbetsmarknads-					
politiska åtgärder, nivå	189	221	189	227	227
% av arbetskraften, nivå	4,4	5,2	4,4	5,2	5,2

Anm.: I begreppet arbetsmarknadspolitiska åtgärder ovan ingår ej åtgärderna jobbsökaraktivitet samt företagsutbildning. Dessa beräknas omfatta ca 13 000 personer år 1996.

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och Finansdepartementet.

Bristssituationer på arbetsmarknaden förutses inte utgöra något hinder för produktions- eller sysselsättningsutvecklingen. Enligt Konjunkturinstitutets barometer förväntas det inte uppstå någon brist på arbetskraft annat än för särskilda yrkesgrupper inom vissa branscher, t.ex. gällande tekniskt utbildad personal.

I vilken mån arbetslösheten minskar vid den beräknade ökningen av sysselsättningen är avhängigt arbetskraftsutbudets utveckling. I prognosen beräknas utbudet falla svagt 1996 och öka något 1997. Innevarande år stiger antalet deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder klassade som utbildning, och som därmed per definition faller utanför arbetskraften, vilket

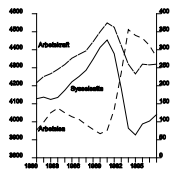
drar ned utbudet. Nästa år förutses de extra satsningarna på reguljär utbildning hålla tillbaka utvecklingen.

Den öppna arbetslösheten beräknas minska med drygt 50 000 personer från 1995 till 1997. Samtidigt utökas antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder med närmare 20 000 personer, till en nivå motsvarande drygt 5% av arbetskraften. Den öppna arbetslösheten beräknas således falla från 7,7 procent 1995 till 6,5 procent 1997. Den s.k. totala arbetslösheten reduceras därmed från drygt 12 % till 11,7 %.

Ett oroande tecken är att andelen långtidsarbetslösa kvarstår på en för svenska förhållanden hög nivå, ca 35% av det totala antalet arbetslösa. Utvecklingen av antalet personer som varit inskrivna på arbetsförmedlingen längre tid än två år (som arbetssökande eller som deltagande i någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd) visar en än mer dystert tendens. Trots den ekonomiska återhämtningen har antalet långtidsinskrivna fortsatt att stiga. En tredjedel av det totala antalet personer inskrivna vid arbetsförmedlingen består av personer inskrivna längre tid än två år. En hög andel långtidsinskrivna riskerar att medföra en sämre fungerande arbetsmarknad och lönebildning. De utbildningssatsningar som nu föreslås syftar till att förbättra arbetsmarknadens funktionsförmåga samt att förhindra en permanent utslagning från arbetsmarknaden och därmed hålla nere jämviktsarbetslöshetens nivå.

Den genomsnittliga tillväxten i basalternativet på drygt 2 % per år under perioden 1998 till år 2001 beräknas medföra en årlig sysselsättningsökning på i genomsnitt knappt 1%. Utbudet av arbetskraft väntas stiga efter hand som arbetsmarknadsläget förbättras samtidigt som volymen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder antas minska betydligt. Utbudsökningen hålls tillbaka av de extra satsningarna på reguljär utbildning. Vid periodens slut antas antalet uppgå till 130 000 platser, vilket motsvarar ca 3 % av arbetskraften. Summan av öppen arbetslöshet plus arbetsmarknadspolitiska åtgärder faller därmed successivt till 9,5 % av arbetskraften år 2001 från 11,7 % år 1997. Den öppna arbetslösheten faller i begränsad utsträckning, till 5,7 % år 2001.

Diagram 5.1 Antal sysselsatta, öppet arbetslösa och personer i arbetskraften år 1980-1997



Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Arbetslöshet och bidrag, 1980-1988

Arbetslöshet

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och Finansdepartementet.

6. Löner

Preliminär statistik visar att löneutvecklingen förra året var något långsammare än vad som förväntades i tillväxtpropositionen hösten 1995. Det hänger delvis samman med att avtalen för den offentliga sektorn innebar en förskjutning av lönehöjningarna från 1995 till 1996 i förhållande till den prognostiserade utvecklingen. Statistiken har emellertid ännu inte fångat upp utbetalningar av retroaktiva löner. Enligt den kortperiodiska lönestatistiken steg lönerna med 3,1%. Retroaktiva löneutbetalningar kommer sannolikt att höja siffran till 3,4%, att jämföra med prognosen som löd på 3,6%. Det förefaller också som att lönsamhet och arbetsmarknadsläge har haft ett begränsat inflytande på lönebildningen inom olika branscher. Löneökningen i byggsektorn blev t.ex. bara en halv procentenhet lägre än inom industrin.

De centrala avtalsförhandlingarna har nu avslutats för i stort sett hela arbetsmarknaden. För *näringslivet* ger avtalen år 1996 och 1997 drygt 4% resp. drygt 3%. Därtill kommer löneglidningen som beräknas uppgå till ca 1% per år, vilket är mycket lågt i ett historiskt perspektiv. De främsta orsakerna till detta är en låg faktisk och förväntad inflation samt den mycket svaga efterfrågan på arbetskraft. Den avspeglas i få vakanser, liten brist på arbetskraft samt en hög arbetslöshet. Dessutom inverkar avtalens konstruktion som innebär att en stor del av löneökningen, drygt hälften i flertalet avtal, ska fördelas i lokala potter. I viss utsträckning väntas också nyinrättade bonus- och vinstdelningssystem, som inte fångas upp av den traditionella löneglidningen genom att de betalas ut genom t.ex. olika typer av pensionsförsäkringar, dämpa utvecklingen. Förändringar i arbetskraftens samman-sättning, t.ex. att andelen yngre stiger när sysselsättningen ökar, kan marginellt hålla tillbaka ökningen av genomsnittslönen. Samma effekt har ett minskat övertidsuttag. Å andra sidan motverkas detta av att sysselsättningen stiger i branscher med relativt sett högre lönenivå.

Avtalen i den *offentliga sektorn* blev sammantaget något högre än i näringslivet. Bl.a. som en följd av att löneavtalen börjar gälla senare under år 1995 än i övriga sektorer blev ökningen lägre 1995 men ca 1 procentenhet högre såväl 1996 som 1997. De höga löneavtalen i år och nästa år väntas motverkas av en mycket låg löneglidning, runt 0,5%. Löneglidningen är också historiskt sett lägre i den offentliga sektorn än i näringslivet.

Tabell 6.1 Löner

Årlig procentuell förändring

	1994	1995	1996	1997
Avtal	1,5	2,1	4,4	3,6
Löneglidning	0,9	1,3	0,9	0,7
Summa	2,4	3,4	5,3	4,3

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sammantaget beräknas lönerna i hela ekonomin öka med 5,3% 1996 och med 4,3% år 1997, mätt som årsgenomsnitt. Avtalens speciella konstruktion medför att ökningen helåret 1996 blir något högre än den underliggande utvecklingen under loppet av året. De avtalade löneökningarna ligger nämligen relativt sent år 1995 medan de ligger tidigt 1996. Detta innebär att den höga ökningen av genomsnittslönen 1996 till en del förklaras av s.k. överhängeffekter. Om man istället jämför löneökningarna under loppet av respektive år, och således rensar bort effekterna av att avtalsrevisionerna sker vid olika tidpunkter under åren, framgår att den underliggande löneökningstakten ligger på ca 5% i slutet av både 1995 och 1996 och att den avtar till ca 4% 1997.

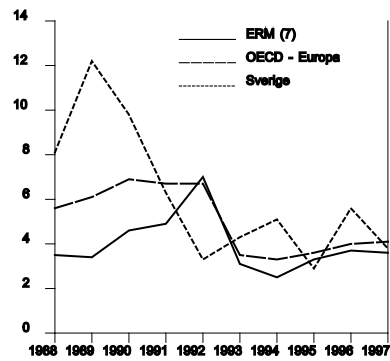
Löneökningstakten under prognosperioden ligger över den s.k. Edin-normen, som innebär en årlig ökning av lönekostnaden på europeisk nivå, ca 3,5%. Med tanke på den fortsatt höga arbetslösheten måste detta tolkas som ett tecken på brister i arbetsmarknadens - och särskilt lönebildningens - funktionssätt. För första gången under 1990-talet väntas reallönen stiga betydligt, särskilt år 1996 men även 1997. Detta är en uppgång som inte motsvaras av en lika hög produktivitetstillväxt. Skulle lönerna i Sverige även fortsättningsvis tendera att öka snabbare än i övriga Europa kan detta försvåra en minskning av arbetslösheten.

Att löneökningstakten stiger 1996 tyder på att den faktiska arbetslösheten ligger nära den s.k. jämviktsarbetslösheten (dvs. den nivå på arbetslösheten som är förenlig med icke accelererande löner och priser). I det medelfristiga basscenariot antas lönerna stiga med ca 4% per år, samtidigt som den s.k. totala arbetslösheten reduceras till 9,5%. Då har också beaktats de omfattande satsningar som nu görs på utbildning och som under de närmaste åren minskar utbudet av arbetskraft.

Även vid en internationell jämförelse är den svenska löneutvecklingen relativt hög. Industritimplönerna inom OECD beräknas stiga med i genomsnitt ca 3,5% per år 1995 till 1997. I Sverige beräknas ökningen bli drygt 1 procentenhet högre. Motsvarande jämförelse för hela näringslivet försvåras av att internationell statistik avseende timlöneutvecklingen i hela näringslivet saknas. Däremot finns prognos för hur lönerna per sysselsatt utvecklas. Som framgår av diagram 6.1 beräknas lönerna i ERM(7)-länderna (exklusive Spanien och Portugal) öka med ca 3,5 % per år under perioden 1995 till 1997. Inom OECD-Europa stiger lönerna något snabbare, med uppåt 4 %. I Sverige dras utvecklingen upp av 1996 års höga ökningstakt men skillnaden minskar dock 1997. Snittet under perioden blir ändå ytterligare något högre än inom OECD-Europa. Jämförelsen försvåras dock av att den svenska medelarbetstiden stigit betydligt åren 1992 till 1995. Uppgången av den svenska medelarbetstiden bidrar till en starkare ökning av lön per sysselsatt. Slutsatsen blir dock att de svenska arbetskraftskostnaderna ökar snabbare än i ERM(7)-länderna.

Diagram 6.1 Utveckling av lönekostnad per sysselsatt i näringslivet 1988-1997

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1



Procent

Anm.: Sverige-prognosen för 1995 till 1997 avser Finansdepartementets nu föreliggande prognos. Övrigt underlag utgörs av OECD:s bedömningar i december 1995.

Källor: OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

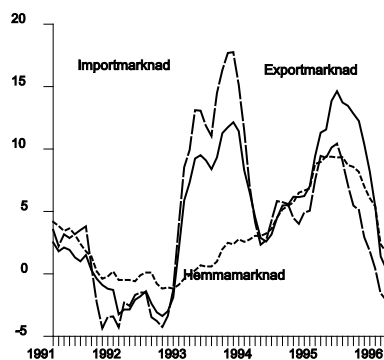
7. Inflation

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Inflationstrycket i den svenska ekonomin har under de senaste månaderna minskat i betydande grad. Detta illustreras bl.a. av att inflationstakten, mätt som ökningen av konsumentprisindex (KPI) räknat över 12 månader, sjunkit från 2,6% i december förra året till 1,7% i februari. Ökningen av netto-prisindex, i vilket indirekta skatter och subventioner exkluderas, inskränker sig till 0,6% i februari i år jämfört med februari 1995. Man får gå tillbaka till slutet av 1960-talet för att hitta motsvarande låga ökningstal. Också i ett internationellt perspektiv är den svenska inflationstakten låg.

En av huvudförklaringarna till att inflationstrycket avtagit är den förstärkning av den svenska kronan som skett under det senaste halvåret. Detta ger en direkt effekt på den inhemska prisutvecklingen genom importen. De totala importpriserna har under de senaste 12 månaderna, t.o.m. februari, fallit med drygt 2%. Importpriserna på konsumtionsvaror har dock varit oförändrade sett över 12 månader. Genom kronförstärkningen föreligger det knappast längre någon risk för kvarvarande inflationseffekter via importpriserna av den tidigare deprecieringen av kronan.

Diagram 7.1 Producentprisutvecklingen 1991-1996



Procent

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kronförstärkningen har också, tillsammans med en vikande internationell konjunktur, medfört att exportpriserna räknat i svenska kronor hålls tillbaka samt att efterfrågetrycket riktat mot den svenska industrin dämpats. Industrins kapacitetsutnyttjande har under vintern sjunkit enligt

Konjunkturinstitutets barometer. Risken för kostnadsdrivande flaskhalsar i produktionen har därmed avtagit. Den minskade inflationsrisken illustreras tydligt av att ökningstakten, räknat över 12 månader, för industrins totala hemmamarknadspriser sjunkit från drygt 9% vid mitten av förra året till 1,7% i januari. För konsumtionsvaror ligger ökningstakten på 1,4%. Under den närmaste tiden dämpas sannolikt kostnadstrycket ytterligare i takt med att industrins produktionskapacitet byggs ut snabbare än produktionen.

På längre sikt är lönebildningen en avgörande faktor för prisutvecklingen och, vid ett givet inflationsmål, för sysselsättningsutvecklingen. De träffade avtalen indikerar att den svenska lönebildningen ännu inte anpassats till en inflation på god europeisk nivå. Lönebildningen utgör därmed ett osäkerhetsmoment för den framtida prisutvecklingen. På kort sikt förefaller emellertid inte lönekostnadernas utveckling äventyra inflationsmålet. Det hänger dels samman med att löneglidningen inom vissa brancher förefaller bli relativt låg, dels med att produktiviteten på många håll i ekonomin stiger så snabbt att arbetskraftkostnaden per producerad enhet ökar i relativt måttlig takt. De relativt höga löneavtalen tenderar sålunda snarare att hålla nere sysselsättningen än att driva upp inflationen.

Såväl löneutveckling som inflationsutveckling bestäms i hög grad av förväntningar. Den förväntade inflationen påverkar såväl löntagarnas lönekrav som arbetsgivarnas motstånd mot löneökningar. Dessutom påverkas sannolikt företagets möjlighet och benägenhet att övervältra ökade kostnader på efterföljande led. Under det senaste året har inflationsförväntningarna dämpats betydligt. Enligt den enkät som utförs på uppdrag av Riksbanken har inflationsförväntningarna på 1-2 års sikt i genomsnitt bland de tillfrågade grupperna sjunkit med ca 1 procentenhet från juni 1995 till februari i år. Förväntningarna på fem års sikt har under samma period sjunkit med 0,8 procentenheter. I genomsnitt förväntas inflationen uppgå till 2,7% på ett och två års sikt och 2,8% på fem års sikt. Samtliga tillfrågade grupper tror enligt undersökningens resultat att inflationen kommer att hålla sig inom Riksbankens toleransram 1-3% under de närmaste 5 åren. Fortfarande ligger dock förändringarna generellt sett över målet på 2%. Att inflationsförväntningarna dämpats kraftigt bekräftas av Aragons enkätundersökning bland penningmarknadens aktörer. Hushållens inflationsförväntningar har, enligt SCB:s undersökning av hushållens framtidsförväntningar, under en lång period legat lägre än vad som framkommer i övriga enkäter, runt 2%. I den senaste mätningen steg dock förväntningarna markant till 2,8%. Det är emellertid för tidigt att säga om detta är en tillfällighet eller en faktisk uppdragning av förändringarna.

De senaste årens relativt måttliga ökning av den privata konsumtionen har bidragit till hålla nere inflationen. Mot bakgrund av bl.a. den kraftiga deprecieringen av den svenska kronan under perioden 1993-1994 skulle inflationen sannolikt ha blivit högre vid en mer normal utveckling av konsumtionsefterfrågan. Det är emellertid troligt att ekonomin blivit mindre inflationsbenägen, vilket bl.a. indikeras av att KPI-ökningen år 1995 blev lägre än förväntat i t.ex. budgetpropositionen trots att tillväxten blev högre. Konkurrensen har ökat till följd av skärpt lagstiftning och avreglering av olika marknader, men också genom ett ökat inslag av utländska produkter,

inte minst på livsmedelsområdet. Den förväntade ökningen av den privata konsumtionen med 0,8% i år och 1,7% nästa år bör därmed inte innebära att inflationen riskerar att tillta i någon högre grad.

Tabell 7.1 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring

	1994	1995	1996	1997
KPI, årsgenomsnitt	2,4	2,9	1,6	2,3
KPI, dec.-dec.	2,6	2,6	1,9	2,3
Basbelopp 35 200	35 700	36 200	36 400	
NPI, årsgenomsnitt	1,7	1,6	0,5	1,4
NPI, dec.-dec.	1,7	1,0	1,0	1,3
IPI privat konsumtion	3,0	2,7	1,6	2,8
IHKP	2,7	2,9	1,4	2½
OECD, KPI	2,3	2,3	2,4	2,4

Källor: OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Anm.: Vid beräkningen av basbeloppen 1995-1997 har en avräkning gjorts på 40% av uppräkningsfaktorn. Vid framräkning av prisökningstalen har ett tillägg gjorts för skillnaden mellan december månads långtidsindex och korttidsindex, i enlighet med Statistiska centralbyråns principer för inflationsberäkning.

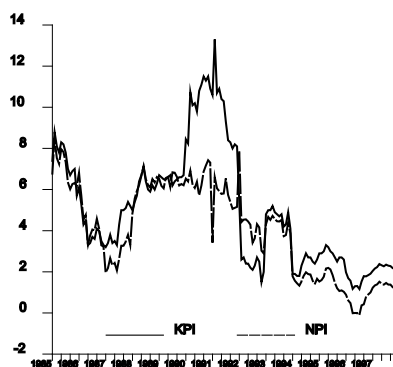
Under loppet av innevarande år bedöms inflationen, mätt som förändringen av KPI, uppgå till knappt 2%, för att nästa år öka till 2,3%. Ökningen av inflationen sker mot bakgrund av att fallet i importpriserna förväntas övergå i en viss uppgång nästa år, samtidigt som efterfrågan stärks något genom den högre privata konsumtionen.

I år har en rad förändringar av indirekta skatter genomförts, bl.a på fastighetsskatteområdet. Dessa omfattar höjd fastighetsskatt, breddat underlag för fastighetsskatt samt nya taxeringsvärden för småhus. Dessutom skedde från årsskiftet en höjning av vissa punktskatter samtidigt som mervärdesskatt infördes på dagstidningar och resor till EU. I september genomförs vidare en höjning av energiskatterna. Dessa prishöjande åtgärder beräknas samman-taget ge ett statiskt bidrag till KPI på 1,7 procentenheter. Samtidigt sänktes emellertid från årsskiftet mervärdesskatten på livsmedel från 21% till 12%, vilket motsvarar en sänkning av livsmedelspriserna med 7,4% och av KPI med 1,1%. Sammantaget beräknas dessa åtgärder ge en höjning av KPI med 0,6 procentenheter vid full övervältring. Den del av fastighetsskattehöjningen som avser egnahem slår automatiskt igenom i KPI med full effekt, medan det är mer oklart hur effekten blir av övriga åtgärder. Preliminära mätningar tyder dock på att sänkningen av livsmedelsmomsen fick ett nära nog fullt genomslag på konsumentpriserna. Nästa år uppgår bidraget från indirekta skatter och subventioner till 0,5 procentenheter. Bland förändringarna kan nämnas höjda punktskatter och höjda energiskatter.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Diagram 7.2 Konsumentprisutvecklingen 1985-1997

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1



Procent

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under perioden 1998-2001 bedöms inflationen ligga relativt väl i linje med inflationsmålet på 2%, vilket är ett resultat av att tillväxten antas ligga på en sådan nivå att återhämtningen sker utan ökad inflation. De totala timlönerna beräknas öka med 4% per år vilket resulterar i en uppgång av näringslivets enhetsarbetskostnad med ca 2,5% per år. Samtidigt väntas vinstmarginalerna sjunka marginellt i näringslivet. Den privata konsumtionen ökar i relativt balanserad takt med drygt 2% per år. Dessutom byggs produktionskapaciteten ut i en takt som innebär att kapacitetsutnyttjandet sjunker successivt, med undantag för en viss uppgång år 1998.

För att kunna avgöra vilka länder som uppfyller konvergenskriterierna för deltagande i EMU:s tredje etapp pågår inom EU ett harmoniseringsarbete avseende konsumentprisindex. I ett första skede presenterar EU:s statistikkontor Eurostat siffror för de olika länderna baserade på respektive lands eget KPI från vilket vissa områden tagits bort, bl.a kapitalkostnader för egnahemsägare, charterresor, försäkringar, sjukvård och medicin. Beräknat utifrån detta delvis harmoniserade index, IIKP, uppgick inflationen i Sverige till 1,3% från februari 1995 till februari i år. Det motsvarar den fjärde lägsta inflationstakten inom EU. Räknat som årsgenomsnitt beräknas IIKP öka med ca 1,4% i år. Anledningen till att ökningstalet för IIKP blir lägre än för KPI ligger huvudsakligen i att höjningen av fastighetsskatten för egnahem inte räknas med i IIKP, men i KPI. Nettot av förändrade indirekta skatter och subventioner ger därmed ett negativt bidrag till IIKP i år. Från och med

januari 1997 kommer IIKP att ersättas av ett mer fullständigt harmoniserat index, HIKP, vilket utöver de områden som inkluderas i IIKP bl.a. kommer att innefatta försäkringar och utbildning. HIKP bedöms under loppet av nästa år öka med ca 2,5%, vilket torde innebära att konvergenskravet uppfylls avseende inflationen.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Prop. 1995/96:150
Bilaga 1

Redovisning av skatteavvikelser

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Samhällets stöd till hushåll och individer och andra grupper redovisas i huvudsak på statsbudgetens utgiftssida. Kostnaderna för dessa stöd är inte alltid direkt jämförbara eftersom vissa stöd är skattepliktiga medan andra är undantagna från skatteplikt. I det nya systemet med tak för olika utgiftsområden är det angeläget att dessa brister i redovisningen beaktas som ett led i beredningen av förändringar och förskjutningar mellan olika utgiftsområden.

Vid sidan av de stöd som redovisas på statsbudgetens utgiftssida finns också stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av olika särregler i skattelagstiftningen, vilka hittills inte alls har redovisats öppet. Som ett underlag för riksdagens överväganden och för den offentliga diskussionen är det angeläget att även dessa stöd redovisas. Därigenom ges en möjlighet till kontinuerlig prövning av samma slag som görs för stöd på budgetens utgiftssida. Förekomsten av skattestöd som ej redovisas innebär risk för felaktiga beslut i budgetarbetet.

I denna bilaga redovisar regeringen för första gången en sammanställning av s.k. skatteavvikelser. Framställningen bygger i allt väsentligt på betänkandet från utredningen om statliga subventioner, Förmåner och sanktioner -- en samlad redovisning (SOU 1995:36), och den särskilda bilaga om skatteavvikelser som redovisades i betänkandet. En uppdatering har gjorts så att redovisningen täcker även år 1996. Vissa avsnitt av mer teoretisk karaktär har uteslutits, liksom den fullständiga redovisningen av olika riktlinjer.

Dock är denna första redovisning relativt fyllig vad gäller motiven och innebörden av skatteavvikelser och vid beskrivningen av de olika särreglerna inom inkomstskatten, mervärdesskatten, socialavgifterna och de särskilda löneskatterna samt vissa punktskatter. Brutto- och nettokostnader för respektive skatteavvikelse redovisas medan beräkningar av budgeteffekterna vid ett eventuellt slopande av olika avvikelser inte ingår i redovisningen.

Identifierade särregler och beräknade effekter är inte någon absolut sanning utan är beroende av det regelsystem som utgör jämförelsenorm. En annan norm skulle ge andra särregler och andra effekter. Vissa riktlinjer är självklara medan andra utgör ett val mellan olika alternativ.

1 Varför en löpande rapportering av skatteavvikelser?

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Det huvudsakliga syftet med de flesta skatter är fiskalt, dvs skatterna används som ett medel för att kunna finansiera offentliga utgifter (åtgärderna såsom försvar, rättsväsende, äldreomsorg, utbildning m.m.). Skatterna kan även användas som ett medel inom andra politikområden, som konjunktur-, bostads-, social-, familje-, miljöpolitik m.m.

För att kunna mäta ekonomiska effekter av skatter måste skatten ställas i relation till något alternativ, en jämförelsenorm. Vid beräkningar av budget- och fördelningseffekter mäts de ekonomiska effekterna i förhållande till *gällande regelsystem*. Valet av gällande regelsystem som jämförelsenorm innebär att normen förändras kontinuerligt. Om man istället är intresserad av att jämföra skatternas utveckling under en längre tidsperiod, exempelvis från ett specifikt år, kommer jämförelsenormen att utgöras av det årets regelsystem.

Även om en del effekter av ändrade skatteregler redovisas kontinuerligt finns ingen regelbunden samlad uppföljning som beskriver effekterna av gällande regler *efter det att dessa införts*. Vid beskattningen av fysiska personers inkomster är vissa kostnader avdragsgilla medan andra inte är avdragsgilla. Samma förhållande gäller vid beskattningen av juridiska personers inkomster. Inom konsumtionsbeskattningen tillämpas olika skattesatser vad gäller mervärdesskatten. Effekterna av dessa regler beräknas enbart vid införandetidpunkten. Senare skatteförändringar liksom volymförändringar kan drastiskt förändra effekterna med avseende på konkurrensneutralitet, ekonomisk effektivitet, inkomstfördelning och budgetsaldo m.m. En korrekt redovisning i detta hänseende kräver att hela det gällande regelsystemet ställs i relation till något alternativt regelsystem, en jämförelsenorm.

En jämförelsenorm kan utgöras av ett skattesystem med enhetliga skattesatser inom olika områden medan en annan jämförelsenorm kan utgöras av ett skattesystem som ger så små välfärdsförluster som möjligt. Någon objektiv eller vetenskaplig fastställd norm existerar inte utan varje vald norm blir alltid ett subjektivt val. Det viktiga med den valda normen blir då att den är allmänt accepterad bland beslutsfattare och användare samt att den är stabil över tiden.

En redovisning av skatteavvikelser tjänar ett dubbelt syfte. Intresset kan i vissa fall vara fokuserat på skatternas inverkan på ekonomins funktionssätt. I andra fall syftar redovisningen till att kartlägga de dolda subventioner eller sanktioner som vissa skatteregler innebär.

I det första fallet fokuserar redovisningen av skatteavvikelser på skattesystemets effektivitetsverknningar genom att olika slag av potentiella snedvridningar kartläggs. Genom påverkan på individers och företags val kan olika skatter leda till olika slag av välfärdsförluster så att samhällets användning av resurser inte blir den effektivast möjliga. En löpande

redovisning av skatteavvikelser kan i detta perspektiv fästa uppmärksamhet på kvarvarande olikformigheter i systemet och en kontinuerlig prövning av huruvida de motiv som ursprungligen fanns när särregeln infördes fortfarande är giltiga.

I det andra fallet är intresset riktat mot avvikelsernas roll som alternativ till olika utgiftsprogram. En redovisning av skatteavvikelser ur ett budgetperspektiv ger en möjlighet till bättre prioriteringar på budgetens utgiftssida. En skatteavvikelserrapportering ger svar på frågan hur stort bidrag, i form av en skattepliktig eller skattefri transferering, en viss avvikelse motsvarar.

En avvikelse i skattesystemet som medför ett stöd eller förmån benämns skatteförmån (eng. tax expenditure) medan en avvikelse i skattesystemet som medför ett "överuttag" av skatt benämns skattesanktion (eng. tax penalty).

I föreliggande redovisning av skatteavvikelser är syftet primärt att redovisa de avvikelser som är direkt jämförbara med ett bidrag från budgetens utgiftssida. Men därutöver indikeras de potentiella snedvridningar som de olika avvikelserna medför. Det bör i detta sammanhang understrykas att redovisningen av skatteavvikelser enbart syftar till att åstadkomma en rättvisande jämförelse av olika stöd för att på så sätt erhålla ett bättre underlag för budgetarbetet.

Den valda jämförelsenormen utgår från en likformig beskattning, vilket också var en av grundpelarna i 1990 års skattereform.

Redovisningen av skatteavvikelser avser regeländringar kända per 1 januari 1996, medan sammanställningen i tabell 1 redovisar skatteavvikelser för åren 1993-96.

I kapitel 2 preciseras inledningsvis innebörden av en skatteavvikelse och de olika former den kan ta sig och ett antal exempel på skatteavvikelser ges. Vidare illustreras betydelsen av en enhetlig redovisning å ena sidan mellan stöd på budgetens inkomst- och utgiftssida, å andra sidan mellan olika stöd på utgiftssidan.

I kapitel 3 beskrivs de valda normerna inom inkomstbeskattning, socialavgifter och särskild löneskatt samt mervärdesskatt. För en mer fullständig redovisning av de riktlinjer som ligger till grund för det normaliserade skattesystemet hänvisas till kapitel 9 i bilaga 4 (SOU 1995:36, ss.79-91). I kapitlet redovisas även de största skatteavvikelserna inom respektive område.

I kapitel 4 redovisas beräkningar av de olika avvikelsernas storlek. Avslutningsvis beskrivs i kapitel 5 på ett kortfattat sätt de olika avvikelserna.

2 Normen och exempel på skatteavvikelser

En skatteavvikelse utgör ett undantag eller särregel i skattelagstiftningen i förhållande till en på visst sätt vald jämförelsenorm. Skatteavvikelsen innebär ofta en förmånligare skattebehandling av vissa ekonomiska

aktiviteter eller vissa grupper av skatteskyldiga. Varje jämförelsenorm med vars hjälp skatteavvikelser kan identifieras måste bygga på en avvägning mellan å ena sidan vissa mer eller mindre teoretiska principer (inkomstskatt eller utgiftsskatt, real eller nominell beskattning) och å andra sidan ett mer pragmatiskt förhållningssätt där allmänt accepterade avvikelser från de "rena" principerna godtas. Den norm som presenteras och tillämpas i den följande redovisningen är i likhet med de som används i internationella redovisningar förhållandevis pragmatisk.

2.1 Exempel på skatteavvikelser

En skatteavvikelse kan antingen utgöra en *skatteförmån* eller en *skatte-sanktion*. En skatteförmån kan ta sig olika uttryck varav de vanligaste är:

- * undantag från skatteplikt
(ej mervärdesskatt på biograf föreställningar)
- * avdrag som minskar skattebasen
(avdrag för konsumtionsrätter, avdrag för resor till och från arbetet)
- * skattereduktioner som minskar skatten
(reduktion för ROT-åtgärder)
- * reduktion i skattesatser
(nedsättning av socialavgifter)
- * uppskov med skattebetalningar
(realisationsvinster, pensionssparande)

En av de normativa riktlinjerna inom inkomstbeskattningen innebär att enbart kostnader som har ett direkt samband med intäkternas förvärvande skall vara avdragsgilla. Utifrån denna riktlinje är avdrag för pensionssparande en skatteförmån. Sparande får enligt normen endast ske med beskattade medel medan avdragsrätten för pensionssparande innebär att sparande även tillåts med obeskattade medel. Eftersom pensionsutbetalningen är skattepliktig utgörs skatteförmånen i denna del av skillnaden i marginalskatt vid inbetalningstillfället och marginalskatten på utfallande pensioner. Möjligheten till uppskov med skattebetalningen för realisationsvinster av fastigheter är exempel på en avvikelse, där förmånen består i uppskovet med skattebetalningen. Förmånen motsvaras i detta fall av räntan på det uppskjutna skattebeloppet.

Under våren 1993 beslöt riksdagen att införa en skattereduktion om 30% på löneandelen av de reparationskostnader som t.o.m. 1994 lades ned på småhus och hyreshus (inkl. hus upplåtna med bostadsrätt). Reduktionen var för småhus maximerad till 10 500 kr och kunde avräknas mot den skattskyldiges påförda inkomst- och fastighetsskatt. De kostnader som utgjorde underlag för reduktionen är både enligt nuvarande skatteregler och den valda normen, vad gäller privatbostäder, att betrakta som privat konsumtion och skall således normalt inte till någon del vara avdragsgill i inkomstbeskattningen. För hyreshus är kostnaderna avdragsgilla både enligt gällande skatteregler och den valda normen, men skattereduktionen innebär att kostnaderna till viss del blir dubbelt avdragsgilla. Den införda skattereduktionen är således i förhållande till normen en skatteavvikelse.

Skatt på avkastningen av pensionssparande utgick till och med inkomståret 1994 med en skattesats om 9 % på en schablonberäknad intäkt. Avvikelsen gentemot den generella kapitalskattesatsen om 30 % utgör en avvikelse. Fr.o.m. inkomståret 1995 är skattesatsen 15 % vilket ger en mindre avvikelse än tidigare.

2.2 Rättvisande jämförelser mellan budgetens utgifts- och inkomstsida

En redovisning av skatteavvikelser möjliggör en rättvisande jämförelse mellan stöd på budgetens utgiftssida och stöd på inkomstsidan.

Ett stöd som redovisas på budgetens utgiftssida i form av en anslagspost är i princip föremål för förnyade beslut inför varje budgetår. Ett indirekt stöd via en skatteavvikelse ingår däremot inte i den årliga budgetprocessen. Efter det att lagförslaget en gång godtagits aktualiseras det ej på samma sätt som utgiftsanslagen i den årliga budgetprövningen. Det indirekta stöd som ges via skatteavvikelsen följs därför inte upp.

Ett exempel på ett sådant stöd är beskattningen av eget hem. År 1979 uppgick schablonintäkterna till 5 miljarder kronor och de effektiva garantibeloppen till 2,3 miljarder kronor. En marknadsmässig avkastning på marknadsvärdet kan uppskattas till ca 20 miljarder kronor, vilket innebar ett nettostöd i storleksordningen 7 miljarder kr. Samma år utbetalades 4 miljarder kronor i räntebidrag, vilket innebar ett nettostöd om 2 miljarder kronor eftersom bidraget var skattepliktigt. Totalt uppgick således stödet till 9 miljarder kronor netto och till 18 miljarder kronor brutto.¹ Det öppet redovisade stödet, räntebidragen, utgjorde 2 % av de totala statsutgifterna (budgetåret 1979/80), medan det indirekta stödet utgjorde 7,3 %. År 1989 uppgick schablonintäkterna till 7,7 miljarder kronor och fastighetsskatten till 1,5 miljarder kronor. En marknadsmässig avkastning kan uppskattas till ca 40 miljarder kronor, vilket innebar ett nettostöd om ca 14 miljarder kronor. Räntebidragen uppgick för samma år till 20,5 miljarder kronor brutto eller 10 miljarder kronor netto. Totalt uppgick således stödet till 24 miljarder kronor netto och till knappt 50 miljarder kronor brutto. Räntebidragens andel av de totala statsutgifterna (budgetåret 1989/90) var 5 % medan det indirekta stödet uppgick till 7,6 %. Nettokostnaden för det totala stödet ökade således med 15 miljarder kronor medan endast 8 miljarder kronor omfattades av direkta beslut.

Eftersom skatteförmåner i många fall är ett alternativ till stöd via budgetens utgiftssida är det viktigt att riksdagen behandlar båda dessa stödformer på ett likartat sätt vad gäller utvärdering, kontroll och budgetprövning.

För att budgetkontrollen skall bli mer effektiv krävs att hänsyn även tas till skatteavvikelser. En konsekvent prövning av nya skatteförslag mot en accepterad norm innebär att nya skatteförslag prövas hårdare. Eventuella avvikelser från normen kan i lagförslaget åtföljas av en beräkning av det stöd avvikelsen medför.

2.3 Rättvisande jämförelser inom budgetens utgiftssida

Exemplet i föregående avsnitt med för lågt fastställd avkastning och räntebidrag visar på de brister som finns med dagens redovisning av olika stöd. Denna obalans elimineras genom en öppen redovisning av det indirekta stödet.

En annan brist i redovisningen gäller den samtidiga förekomsten av skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar på budgetens utgiftssida. I frånvaro av korrigerande för skatteplikt/icke skatteplikt försvåras en rättvisande jämförelse av stödet till olika individer och hushåll. De totala utgifterna för barnbidrag och bidragsförskott för inkomståret 1996 beräknas uppgå till 18 miljarder kronor. Enligt de använda riktlinjerna skall samtliga inkomster ingå i skattebasen. Frågan är hur man skall se på denna avvikelse från normen. Två synsätt är möjliga.

¹ Stödet är beräknat efter en avkastning om 10 % och en marginalsattesats om 50 %.

Det första synsättet innebär att skattefriheten för dessa transfereringar från den offentliga sektorn ses som en avvikelse av liknande slag som skattefrihet för inkomster från den privata sektorn. Med detta synsätt kan man på marginalen beräkna hur mycket skatt som mottagaren borde betala om bidraget skulle ha varit skattepliktigt. Skatteavvikelsen uppgår då till 8 miljarder kronor.

För barnbidraget, liksom för många andra av de icke skattepliktiga transfereringarna till hushållen, är emellertid detta synsätt tveksamt och ger en missvisande bild. Syftet med dessa transfereringar är att de i sin helhet skall vara ett stöd till en viss grupp. Avvikelsen bör då fastställas genom att beräkningen görs från utgiftssidan. Frågan blir då istället hur stort ett skattepliktigt bidrag bör vara för att bidraget efter skatt skall vara lika stort som ett icke skattepliktigt bidrag. Skatteavvikelsen enligt detta beräknings-sätt uppgår till drygt 14 miljarder kronor.

Eftersom de icke skattepliktiga transfereringarna är dimensionerade för att ge en viss förstärkning av den disponibla inkomsten för vissa grupper bör de således inte primärt betraktas som skatteavvikelser. Orsaken till skattefriheten är närmast administrativ. Frågan är då hur man skall uppnå jämförbarhet i redovisningen av skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar. Valet står mellan en bruttoredovisning av icke skattepliktiga transfereringar och en konsekvent nettoredovisning.

I ett förändringsperspektiv ger en bruttoredovisning felaktig information i den meningen att en förändring av en transfereringarna även påverkar skatteintäkterna på budgetens inkomstsida. Denna brist elimineras om transfereringarna redovisas netto. En sådan redovisning medför att samtliga transfereringar blir sinsemellan jämförbara samtidigt som beloppen visar den verkliga budgetbelastningen för det offentliga.

För att belysa skillnaden mellan dagens blandade redovisning och en konsekvent brutto- respektive netto-redovisning redovisas nedan storleken på räntebidrag, barnbidrag och bidragsförskott för år 1996 enligt de olika redovisningsprinciperna. Räntebidraget är en skattepliktig transferering medan barnbidraget och bidragsförskottet är undantagna från skatteplikt. Nettokostnaden för räntebidragen, som brutto uppgår till 28 miljarder kronor, är 20 miljarder kronor. Barnbidragen och bidragsförskotten uppgår till 18 miljarder kronor netto och till 31 miljarder kronor brutto.

Följande tablå visar dels de olika stödens storlek i miljarder kronor, dels de olika stödens andelar enligt nuvarande redovisningsprinciper samt vid netto- och bruttoredovisning.

	Belopp i miljarder kronor			Andelar i procent		
	Idag	Netto	Brutto	Idag	Netto	Brutto
Räntebidrag	28,3	19,8	28,3	61	52	48
Barnbidrag	18,0	18,0	31,0	39	48	52
Totalt	46,4	37,9	59,4	100	100	100

Av tablå framgår att räntebidraget enligt gällande redovisningsregler utgör 61 % av det totala stödet. Vid en netto-redovisning sjunker räntebidragets andel till 52 % medan en bruttoredovisning ger en andel om 48 %. Detta visar vikten av att det offentliga stödet redovisas på ett enhetligt sätt. Blandningen av skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar tillsammans med stöd som ges via skattesystemet innebär att den fördelning på utgiftsområden som redovisas i budgetpropositionen och i andra sammanhang kan ge en ofullständig bild av stödets fördelning på olika områden.

2.4 Samspelet mellan norm och avvikelse

För att identifiera en skatteavvikelse måste det existerande regelsystemet sättas i relation till en jämförelsenorm. Normen måste fastställas så att alla skatteregler entydigt går att klassificera antingen som en del av normen eller som en avvikelse. Detta innebär att en redovisning fångar upp såväl små som stora avvikelser. En totalredovisning är viktig om intresset primärt är fokuserat på att upptäcka potentiella snedvridningar genom skatte-lagstiftningen.

Om redovisningen däremot primärt syftar till att ge riksdagen ett bättre underlag för utgiftsbeslut kan en selektering ske. Exempelvis är "ersättning till neurosedynskadade" icke skattepliktig. Ersättningens storlek är sekretessbelagd men det totala beloppet är av marginell betydelse. Den i förhållande till normen låga avkastningsskatten på pensionsmedel är däremot exempel på en avvikelse som har stor betydelse både för statsbudgetens saldo och för fördelningspolitiken och som berör ett stort antal skattskyldiga.

Storleken på avvikelserna beror som tidigare nämnts på vilken jämförelsenorm som väljs. Avskrivningar i näringsverksamhet behandlas i skattelagstiftningen enligt vissa schablonregler medan de enligt den valda normen bör hanteras efter ekonomisk livslängd. Den ekonomiska livslängden kan fastställas på olika sätt. I Finland har den genomsnittliga livslängden beräknats till 19 år för inventarier och till 40 år för fastigheter. I de beräkningar som redovisas i kapitel 4 har använts den ekonomiska livslängd som svarar mot företagets redovisning av planmässig avskrivning. Om strikt ekonomisk livslängd istället hade tillämpats skulle den skattade avvikelsen blivit annorlunda.

Valet av norm för beskattning av boende kan ske på många olika sätt och beroende på vilken norm som väljs kommer skatteavvikelsen att variera. En möjlig riktlinje kan exempelvis vara att eget hem beskattas enligt en konventionell metod, dvs. samtliga kostnader är avdragsgilla och intäkten fastställs som en hyresförmån. Denna beskattningsprincip, som fanns i 1928 års kommunalskattelag, innebär svårigheter att fastställa förmånsvärdet och därmed skatteavvikelsens storlek. En alternativ riktlinje är schablonbeskattning, vilket innebär att en schablonintäkt motsvarande förmånsvärdet tas upp till beskattning. Denna princip infördes på femtiotalet och innebar att schablonintäkten skulle motsvara förmånsvärdet med avdrag för alla driftskostnader exklusive räntor. De ränteutgifter som belastade fastigheten var dock avdragsgilla. Detta system gäller i princip fortfarande även om schablonintäkten är ersatt av en proportionell fastighetsskatt. En tredje möjlig norm är skattefrihet för privatbostäder, dvs. ingen intäkt tas upp till beskattning och inga kostnader är avdragsgilla. Det senare alternativet innebär dock i sig en olikformighet eftersom avkastningen på det kapital som är nedlagt i en fastighet undgår beskattning medan motsvarande avkastning på bankmedel, värdepapper m.m. beskattas.

Om alternativet med schablonbeskattning av fastigheter väljs som norm, dvs. avdrag för ränteutgifter godtas, måste både marknadsvärdet och avkastningen fastställas. Genom att använda köpeskillingskoefficienter kan marknadsvärdet på marginalen fastställas. Alternativt kan marknadsvärdet beräknas utifrån taxeringsvärdet, eftersom detta skall motsvara 75 % av marknadsvärdet. Som avkastning kan någon form av alternativavkastning användas, exempelvis bankernas inlåningsränta eller den långsiktiga avkastningen på värdepapper.

Om avkastningen schablonmässigt sätts till 5,5 %² och marknadsvärdet fastställs med köpeskillingskoefficienten, som i beräkningen är satt till 1,75, uppgår intäkten för småhus för inkomståret 1996 till 75 miljarder kronor och skatten till 23 miljarder kronor. Då fastighetsskatten för småhus uppgår till 15 miljarder kronor kan skatteförmånen beräknas till 8 miljarder kronor. Om däremot marknadsvärdet beräknas utifrån taxeringsvärdet uppgår intäkten för småhus till 67 miljarder kronor och skatteförmånen till 5

² Innebär en intäkt om 7,33 % på taxeringsvärdet och motsvarar en fastighetsskatt om 2,2 % vid en kapitalskatt om 30 %. En första svårighet uppstår när det gäller att fastställa avkastningsnivå - skall in- eller utlåningsräntan användas. Problemet blir större ju större räntegapet är. Egentligen bör två olika avkastningssatser användas, en för eget kapital och en för lånat kapital.

miljarder kronor.

För det tredje alternativet, normen med skattefrihet för privatbostäder, jämförs fastighetsskatten med skattereduktionen på utgiftsräntorna. I de fall skattereduktionen är större än fastighetsskatten föreligger ett stöd och vice versa. Ränteutgifterna för småhus beräknas uppgå till 47 miljarder kronor³, vilket medför en skattereduktion om drygt 14 miljarder kronor. Från denna reduktion skall fastighetsskatten, 15 miljarder kronor, avräknas vilket medför en skattesanktion om 1 miljarder kronor.

Om alternativet med schablonintäktsberäkning på marknadsvärdet väljs uppgår således skatteförmånen till 8 miljarder kronor, medan alternativet med skattefrihet medför en skattesanktion om 1 miljarder kronor. I redovisningen har schablonintäktsberäkningen på marknadsvärdet valts som norm, dels beroende på svårigheter att uppskatta förmånsvärdet vid en norm med konventionell beskattning, dels beroende på att normen med skattefrihet inte är neutral visavi beskattningen av annat kapital.

Motsvarande beräkningar har även gjorts för bostadsrätter där en schablonintäktsberäkning medför en skatteförmån på 0,5 miljarder kronor, varav schablonintäktsberäkningen medför en skatteförmån på 3,5 miljarder kronor och den begränsade skattereduktionen för ränteutgifter en skattesanktion på 3,0 miljarder kronor. Den senare skattesanktionen uppstår genom att endast en del av föreningens ränteutgifter går att utnyttja vid skatteberäkningen.

Kostnader för resor till och från arbetet är enligt gällande regler avdragsgilla i den mån de överstiger 6 000 kr. Skatterättsligt anses däremot denna typ av kostnader vara privata levnadskostnader och skall således inte berättiga till avdrag. Enligt detta synsätt är avdraget således en skatteavvikelse. Anledningen till att denna typ av kostnader betraktas som privata levnadskostnader har sitt ursprung i att den skattskyldige själv har ansetts kunna välja sin bostadsort. Emellertid är sådana val inte alltid möjliga i praktiken. Om det senare synsättet ligger till grund för normen kan reskostnader upp till en viss nivå betraktas som privata levnadskostnader (närområdet) medan kostnader över denna nivå kan ses som kostnader för intäkternas förvärvande. Nivån kan antingen sättas som en beloppsgräns, som i gällande regelsystem, eller som en avståndsgräns. Enligt den senare riktlinjen är avdraget för resekostnader till och från arbetet inte någon skatteavvikelse. Enligt de riktlinjer som används i redovisningen utgör dock denna typ av avdrag en avvikelse.

³ Ränteutgifterna för skattskyldiga med småhus uppgick 1993 till ca 62 miljarder kronor. Efter avdrag för intäktsräntor m.m. kvarstår 52 miljarder kronor. Om man antar att 10 % av avdragsräntorna avser konsumtionslån, vilka enligt den valda normen ej är avdragsgilla och således utgör en skatteförmån, kvarstår 47 miljarder kronor.

3 Redovisning av norm och skatteavvikelser

3.1 Kategorisering av normer

Inom varje skatteområde har ett antal riktlinjer tagits fram, som tillsammans utgör normen. De första riktlinjerna inom varje skatteområde, *systemavgränsningen*, bestämmer de yttre ramarna för skattesystemet. Dessa riktlinjer fastställer skatteperiodens längd, vilken typ av skatteskala som är förenlig med normen, var beskattning skall ske osv. Därefter följer en *huvudnorm*, som definierar skattebasen, och ett antal *riktlinjer* som preciserar huvudnormen. Slutligen finns ett antal riktlinjer som *begränsar* huvudnormen. Eftersom riktlinjerna inom de tre redovisade skatteområdena är ganska omfattande redovisas dessa inte i sin helhet i denna bilaga (se i stället SOU 1995:36). Nedan återges istället de viktigaste riktlinjerna inom varje område.

3.1.1 Norm för inkomstbeskattningen

I systemavgränsningen inom inkomstbeskattningen preciseras att skatteperiodens längd skall vara kalenderår eller räkenskapsår, att skatteskalan kan vara progressiv, proportionell eller degressiv, att både sam- och särbeskattning är möjlig. Skattereduktioner är förenliga med normen om de inte har som syfte att gynna vissa grupper av skattskyldiga.

Huvudnormen inom inkomstbeskattningen definierar skattebasen som ökningen (eller minskningen) av nettoförmögenheten adderad med alla konsumtionsutgifter under beskattningsperioden. Eftersom skattebasen definierad på detta sätt är omöjlig att fastställa empiriskt krävs ett antal preciseringar av huvudnormen.

Preciseringen av huvudnormen anger bl.a. att inget sparande får ske med obeskattade medel, att priser, premier och stipendier utgör skattepliktig inkomst. Även transfereringar och andra förmåner är skattepliktig inkomst liksom förmånen av att bo i eget hem.

Riktlinjer som begränsar huvudnormen måste finnas dels för att förhindra vissa typer av dubbelbeskattning, dels av administrativa skäl. Begränsningen innebär bl.a. att inkomster med separat beskattning inte skall ingå i skattebasen, att avdrag får ske för kostnader som krävs för intäkternas förvärvande och att värdet av vissa typer av arbete, exempelvis hushållsarbete och ideellt arbete, inte skall ingå i skattebasen.

3.1.2 Norm för socialavgifter och särskild löneskatt

Systemavgränsningens riktlinjer anger bl.a. att skattedelen i socialförsäkringsavgifterna inte skall beräknas från individens perspektiv utan från ett makroperspektiv. Vidare fastläggs vem som skall erlägga socialavgift eller särskild löneskatt.

Huvudnormen definierar skattebasen. Basen skall för egenavgifter, som betalas av enskilda näringsidkare, i princip vara densamma som för inkomstskatt. För arbetsgivaravgifter skall basen i princip omfatta de ersättningar som hos mottagaren skall beskattas som inkomst av tjänst.

Preciseringen innehåller riktlinjer om att endast ersättningar för utfört arbete skall utgöra underlag för socialavgifter eller särskild löneskatt. Detta innebär att transfereringar som barnbidrag, bostadsbidrag inte skall ingå i underlaget. Ersättningar, som är förmånsgrundande enligt lagen om allmän försäkring (AFL), skall ingå i underlaget för socialavgifter medan ersättningar som inte är förmånsgrundande enligt AFL skall ingå i underlaget för särskild löneskatt.

3.1.3 Norm för mervärdesskatt

Systemavgränsningen för mervärdesskatten innebär bl.a. att yrkesmässig omsättning krävs för skattskyldighet, att skattesatsen skall vara proportionell, att offentlig myndighetsutövning inte skall vara skattepliktig, att destinationsprincipen skall tillämpas i internationella transaktioner.

Enligt huvudnormen skall skattebasen innehålla allt tillhandahållande i form av varor och tjänster.

Preciseringarna innebär bl.a. att uttag ur näringsverksamhet skall vara skattepliktig, att uthyrning av fast egendom och att värdet av bank- och försäkringstjänster skall ingå i skattebasen om tjänsten är avsedd för konsumtion. De begränsande riktlinjerna innebär bl.a. att sparande, exempelvis premier för livförsäkringar och investeringar, inte skall ingå i skattebasen. Varor och tjänster som subventioneras av offentliga medel är inte skattepliktiga när den ingående mervärdesskatten är högre än den utgående mervärdesskatt som skulle utgå på det subventionerade priset.

3.1.4 Norm för punktskatter

Normen för punktskatter är betydligt svårare att fastställa än normen för övriga skatter. Huvudnormen är att skatten skall vara proportionell, en princip som även används internationellt.

För vissa breda skattebaser, exempelvis energiskatten, innebär preciseringen att skatteuttaget kan variera beroende på ändamål. Detta innebär att skatten på energi för transporter kan vara högre än skatten på energi för uppvärmning respektive skatten på energi som används i produktionen (insatsvara).

Preciseringen tillåter även att vissa skattebaser klassindelas beroende på utsläppsgrad, exempelvis bensin.

3.2 Kategorisering av avvikelser

Det finns anledning att dela in avvikelserna i olika grupper. Som tidigare nämnts finns skillnader mellan icke skattepliktiga offentliga transfereringar som barnbidrag m.fl. och andra avvikelser. Ett införande av skatteplikt för offentliga transfereringar skulle vid bibehållna politiska mål ge ökade offentliga utgifter, finansierade genom ökade skatter. Sådana *icke saldpåverkande* avvikelser har särredovisats.

Ett införande av skatteplikt för andra inkomster eller minskade avdragsmöjligheter kan antingen resultera i ökade skatteintäkter eller erodera den bas som skatteavvikelsen beräknats på. Exempelvis skulle ett slopat avdrag för resor till och från arbetet ge ökade skatteintäkter medan en skattebeläggning av skogsägares uttag av bränsle förmodligen skulle erodera basen.

Avvikelserna har delats upp i tre huvudgrupper, saldpåverkande respektive icke saldpåverkande skatteförmåner samt saldpåverkande skattesanktioner. De saldpåverkande skatteförmånerna har dessutom delats upp i åtta undergrupper.

3.2.1 Saldopåverkande skatteförmåner

Grupp 1 – Ej skatteplikt. Avvikelser som beror på skattefrihet eller reducerad skatteplikt. Förekommer i inkomstbeskattningen som inkomster som ej är skattepliktiga, exempelvis intäkter för försäljning av vilt växande bär och utlandstillägg. Inom mervärdesskatteområdet är upplåtelse av hyresrätter, biografföreställningar, m.m. att hänföra till denna grupp.

Grupp 2 – Avdrag för privata levnadskostnader. Exempel på sådana avvikelser är avdrag för konsumtionsräntor (dock ej boenderäntor) och avdrag för kostnader för resor till och från arbetet.

Grupp 3 – Avdrag för icke förvärvskälleanknutna kostnader. Exempel på avdrag i denna grupp är kvittning av underskott av litterär verksamhet mot inkomst av tjänst.

Grupp 4 – Avdrag som innebär räntefri skatte kredit via uppskjutande av skatten. Exempelvis pensionsförsäkringar, avsättning till periodiseringsfond och överavskrivning på inventarier.

Grupp 5 – Lägre skattesats. Reducerad moms för livsmedel, m.m., lägre skattesats för avkastning på pensionsförsäkringar.

Grupp 6 – För stort kostnadsavdrag. Till denna grupp hör regler som tillåter för stora avdrag i förhållande till vad som är företagsekonomiskt motiverat, utlandstraktamenten enligt de regler som gällde t.o.m. 1994 års taxering.

Grupp 7 – Icke skattskyldighet för ideella föreningar m.m..

Grupp 8 – Övriga undantag. Till denna grupp har förts vissa inslag i dubbelbeskattningsavtal, koncernbidragsdispens m.m.

3.2.2 Saldopåverkande skattesanktioner

Avvikelse som är skattesanktion utgörs av vissa inkomster som dubbelbeskattas eller beskattas med en högre skattesats jämfört med andra inkomster. En skattesanktion kan också utgöras av kostnader hos ett företag som inte är avdragsgilla i taxeringen, exempelvis kostnader för representation som överstiger en viss nivå. I redovisningen har ingen fullständig genomgång gjorts av skattelagstiftningen med avseende på skattesanktioner utan enbart enstaka sanktioner finns redovisade.

3.2.3 Ej saldopåverkande skatteförmåner

Ej saldopåverkande skatteförmåner utgörs av avvikelser som beror på icke skatteplikt eller reducerad skatteplikt för offentliga transfereringar till den del de inte utgör ersättning för utfört arbete. Eftersom samtliga inkomster enligt normen är skattepliktiga blir dessa transfereringar automatiskt definierade som skatteförmåner.

Exempel på icke saldopåverkande avvikelser är allmänt barnbidrag, bidragsförskott och bostadstillägg för pensionärer. Även det särskilda grundavdraget för pensionärer hör till denna grupp.

3.3 Beräkning och redovisning av skatteavvikelse

En skatteavvikelse kan antingen vara definitiv, dvs avvikelsen innebär en definitiv skattelättnad, eller innebära ett uppskov med beskattning. En avvikelse som utgörs av ett uppskov är analog med ett räntefritt lån. Effekterna av skatteavvikelse kan antingen beräknas enligt skattebortfallsmetoden, (eng. revenue forgone – RF-metoden), skatteökningsmetoden (eng. revenue gain – RG-metoden) eller utgiftsekvivalentmetoden (eng. outlay equivalents – OE-metoden). Den mest vanliga beräkningsmetoden internationellt är RF-metoden. I USA beräknar The Treasury avvikelserna både enligt RF-metoden och OE-metoden.

Vid *RF-metoden* beräknas det potentiella skattebortfall som uppstår på grund av undantaget. Beräkningen är en marginalberäkning och visar skillnaden i skatt när beräkningen görs med respektive utan undantag. Metoden är statisk och tar inte hänsyn till beteendeförändringar hos de skattskyldiga. Beaktandet av beteendeförändringar kan medföra att nettoreultatet blir negativt, dvs. ett slopande av skatteavvikelsen medför minskade skatteintäkter.

Vid *OE-metoden* räknas skatteavvikelsen om till ett skattepliktigt bidrag. Avvikelsen "resor till och från arbetet" räknas om till ett skattepliktigt bidrag genom att det direkta skattebortfallet divideras med ett uttryck $(1-t)$, där t är marginalskatten, för den skattskyldige. Beräkningar för punktskatter är mer komplexa, eftersom dessa även påverkas av mervärdesskatten.

RG-metoden används för att beräkna de ekonomiska effekterna av olika skatteförslag. RG-metoden är en nettoberäkningsmetod, som visar

nettoeffekten på offentliga sektorns saldo vid ett slopande eller införande av en skatteavvikelse. RG-metoden tar även hänsyn till beteendeförändringar.

Beräkningarna kan redovisas antingen *kassamässigt* eller *periodiserat*. En periodiserad redovisning visar kostnaden för avvikelsen för ett specifikt år medan en kassamässig redovisning visar betalningsflödena under ett specifikt år. Periodiserade beräkningar utgör ett bättre beslutsunderlag, eftersom de inte påverkas av betalningar som enbart är förskjutningar i tiden. Här har valts en periodiserad redovisning.

Avvikelseerna i denna rapport redovisas i termer av utgiftsekvivalenter och redovisas både brutto- och nettoberäknade och avser inkomståret 1996

De totala saldopåverkande skatteavvikelseerna beräknas brutto till 114 miljarder kronor, varav 66 miljarder kronor inom inkomstbeskattningen, 8 miljarder kronor för socialavgifter och särskild löneskatt, 37 miljarder kronor inom mervärdesskatten och till 17 miljarder kronor för punktskatterna. Sanktionerna beräknas till 14 miljarder kronor.

De nettoberäknade avvikelseerna uppgår totalt till 78 miljarder kronor, varav 43 miljarder kronor inom inkomstbeskattningen, 6 miljarder kronor för socialavgifter och särskild löneskatt, 28 miljarder kronor inom mervärdesskatten och till 11 miljarder kronor för punktskatterna. Sanktionerna beräknas till 11 miljarder kronor.

De icke saldopåverkande avvikelseerna beräknas till 60 miljarder kronor, varav 48 miljarder kronor inom inkomstbeskattningen och 12 miljarder kronor för socialavgifter och särskild löneskatt.

Samtliga skatteavvikelser är marginalberäknade, vilket innebär att en summering inte kan göras, eftersom detta medför en överskattning av det totala beloppet avseende skatteavvikelser.

En summering har ändå gjorts inte som en skattning av de totala skatteavvikelseerna utan enbart för att erhålla en fördelning av skatteavvikelseerna på olika typer, ändamål, m.m. En summering ger också en snabb bild av skatteavvikelseernas betydelse.

3.3.1 Skatteavvikelser inom inkomstbeskattningen

Intäkter av tjänst

Under inkomst av tjänst finns 30 avvikelser som berör inkomstsidan och sex avvikelser som berör avdragssidan. Knappt hälften av dessa avser icke saldopåverkande transfereringar från offentlig sektor. De icke saldopåverkande avvikelseerna utgör avvikelser enbart vid bruttoredovisningen. Avvikelsen är beräknad för att icke skattepliktiga transfereringar skall kunna jämföras med andra skattepliktiga transfereringar. En sådan jämförelse görs i tabell 7. Den viktigaste saldopåverkande avvikelsen är "pensionskostnader för arbetstagare", vilken uppgår till 5,8 miljarder kronor brutto och till 3,7 miljarder kronor netto. De icke saldopåverkande avvikelseerna uppgår till 32 miljarder kronor brutto.

Kostnader i tjänst, allmänna avdrag och särskilt grundavdrag

Den största skatteavvikelsen under denna grupp är det särskilda grundavdraget för pensionärer. Avvikelsen är inte saldpåverkande utan visar endast hur mycket pensionerna borde öka för att pensionärskollektivet skall erhålla samma inkomst efter skatt om pensionen beskattas som löneinkomst.

Avdrag för resor till och från arbetet utgör den största saldpåverkande avvikelsen. Avvikelsen uppgår brutto till 5,9 miljarder kronor och netto till 3,8 miljarder kronor.

Avdrag för pensionspremier uppgår till knappt 10 miljarder kronor och skatteförmånen till 0,7 miljarder kronor brutto och till 0,4 miljarder kronor netto. Skatteförmånen är beräknad som skillnaden i marginalskatt vid avdragstillfället och pensionsutbetalningen.

De saldpåverkande avvikelserna uppgår till 7,7 miljarder kronor brutto respektive 4,9 miljarder kronor netto.

Intäkter av näringsverksamhet

Enligt 22 § Kommunalskattelagen skall uttag av bränsle från fastighet, som är taxerad som lantbruksenhet inte beskattas, om uttaget bränsle skall användas för uppvärmning av den skattskyldiges privatbostad. Skatteavvikelsen har beräknats till 1,8 miljarder kronor brutto och till knappt 0,8 miljarder kronor netto.

Kostnader i näringsverksamhet

De största avvikelserna orsakas av reglerna om återföring av skatteutjämningsreserv (surv), avsättningar till periodiseringsfonder och direktavskrivningar för byggandsinvesteringar. Avvikelsen vid återföring av surv består dels av en räntekredit under ett till sju år för 8/10 av det reserverade beloppet, dels av att 1/10 av det reserverade beloppet får överföras till eget kapital utan skattekonsekvenser. Skatteavvikelsen beräknas till 7,6 miljarder kronor brutto och till 5,1 miljarder kronor netto avseende inkomståret 1994. För inkomståret 1996 beräknas avvikelsen till 2,0 miljarder kronor respektive 1,3 miljarder kronor. För periodiseringsfonder beräknas avvikelserna till 9,7 miljarder kronor brutto och till 6,0 miljarder kronor netto. Avvikelsen för direktavskrivningar av byggnadsinvesteringar beräknas till 3,1 miljarder kronor brutto respektive 2,2 miljarder kronor netto.

Värdeminskning av inventarier innebär en avvikelse om skattelagstiftningens avskrivningsregler medför en snabbare avskrivning jämfört med en avskrivning som görs på ekonomisk livslängd. Skatteavvikelsen är en räntefri skattecredit och beräknas till 2,0 miljarder kronor brutto respektive

1,4 miljarder kronor netto.

Enligt 23 § Kommunalskattelagen får omedelbart avdrag ske för utgifter, som avser anläggning av ny skog och dikning, som främjar skogsbruk. Lagstiftningen gäller även för plantering av träd och buskar för frukt- eller bärodling. Stödet innebär en räntefri skattecredit och beräknas uppgå till 1,3 miljarder kronor brutto och till 0,6 miljarder kronor netto.

Intäkter av kapital

Enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel är skattesatsen 15 %⁴ på en schablonberäknad avkastning. Skatteavvikelsen består av skillnaden mellan skatt på verkliga intäkter plus ränteeffekten på värdestegring minus den inbetalda avkastningsskatten. Avvikelsen beräknas till 11,5 miljarder kronor brutto respektive 8,2 miljarder kronor netto.

För inkomståret 1994 föreligger en skatteavvikelse genom enkelbeskattning av bolagsinkomster. Såvitt gäller realisationsvinst begränsades beskattningen till 50 % av vinsten. Denna skatteförmån upphörde 1995, då dubbelbeskattningen återinfördes. Skatteavvikelsen uppgick för 1994 till 8,8 miljarder kronor brutto och till 6,3 miljarder kronor netto.

De största skatteförmånerna avser avkastningen på eget hem, dvs småhus och bostadsrätter. Skatteförmånen, när hänsyn tagits till fastighetsskatten, beräknas för småhus till 10,7 miljarder kronor brutto och till 7,5 miljarder kronor netto. För bostadsrätter beräknas förmånerna till 5,3 miljarder kronor brutto respektive 3,7 miljarder kronor netto.

De saldpåverkande skattestöden uppgår till 34,6 miljarder kronor brutto och till 24,4 miljarder kronor netto.

Kostnader i kapital

Enligt normen skall inte reduktion medges för ränteutgifter som avser konsumtionskrediter. Denna förmån utgör den största skatteförmånen, men eftersom det ej är möjligt att skilja konsumtionsräntor från andra räntor har ingen beräkning kunnat göras.

Bostadsrättsföreningar vars räntekostnader överstiger de intäkter man har att redovisa har ingen möjlighet att erhålla skattereduktion för detta underskott. Enligt normen utgör detta en skattesanktion som brutto beräknas till 4,2 miljarder kronor och netto till 3,0 miljarder kronor.

⁴ Fram t.o.m 1994 var skattesatsen 9 %. Det är viktigt att påpeka effekten av det schablonsystem som tillämpas. Ser man till ett enskilt år kan schablonintäkten avvika från en normalt beräknad intäkt. Det blir då inte riktigt att beräkna avvikelsen som skillnaden mellan den normala skattesatsen (30%) och den som tillämpas för schablonsystemet. De avvikelser som kan uppstå enskilda år kan accepteras eftersom pensionskapitalen är bundna över lång tid. Ett år med för hög beskattning motverkas av ett annat år med för låg beskattning. När det gäller att studera avvikelser avseende enstaka år leder schablonsystem av denna typ således till problem. Trots detta baseras beräkningarna på skillnaderna mellan de olika skattesatserna. De beräknade avvikelserna är därför behäftade med mycket stor osäkerhet.

Skattesanktionen för räntor som enbart berättigar till 21 % reduktion uppgår till 0,3 miljarder kronor brutto och till 0,2 miljarder kronor netto.

Undantag från skattskyldighet

Undantag från skattskyldighet innebär att den skattskyldige ej är skattepliktig för vissa inkomster de erhåller. I denna grupp ingår skatteavvikelsen för Svenska Kyrkan med 0,3 miljarder kronor.

3.3.2 Skatteavvikelser inom socialförsäkringen

Avvikelserna inom socialförsäkringen avser dels undantag från särskild löneskatt och gäller i huvudsak de undantag som finns under inkomstbeskattningen, dels undantag från allmän tilläggsavgift. Dessutom finns vissa lagreglerade tillfälliga nedsättningar och reduceringar av arbetsgivaravgifter.

Undantag från särskild löneskatt

Under inkomst av tjänst bör i princip särskild löneskatt utgå på bl a flyttningsbidrag, ersättning för blod och värnpliktigas förmåner.

Under näringsverksamhet bör särskild löneskatt utgå på uttag av bränsle, anläggning av ny skog samt för avdrag för resor till och från arbetet. Stödet uppgår till 4,2 miljarder kronor brutto och till 3,3 miljarder kronor netto.

Undantag från tilläggsavgift

I princip samtliga skattepliktiga transfereringar är pensionsgrundande vad avser ATP. Enligt gällande regler påförs dessa inte någon ATP-avgift. De beloppsmässigt mest betydande av dessa är sjukpenning, föräldrapenning, livränta vid arbetsskada och arbetslöshetsersättning. I de beräkningar som gjorts har samtliga pensionsgrundande transfereringar påförts ATP-avgift. Av riksdagen beslutade riktlinjer för ålderspensionsreformen följer att i framtiden skall en motsvarighet till arbetsgivaravgift införas vad gäller pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar. Skatteavvikelsen uppgår till 12,2 miljarder kronor.

Nedsättning av socialavgifter

Stöd genom nedsättning av socialavgifter ges till näringslivet i vissa branscher i stödområde 1 samt i den norra delen av stödområde 2. Nedsättningen är 10 procentenheter och omfattar både arbetsgivare och egenföretagare. Däremot gäller inte nedsättningen stat och kommun. Stödet beräknas

uppgå till 0,8 miljarder kronor brutto och till 0,5 miljarder kronor netto.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

För att främja utbildning och kompetens får arbetsgivare som låter en anställd delta i utbildning på arbetstid göra avdrag med 500 kr per arbetsdag från det belopp som skall betalas i arbetsgivaravgifter. Förutsättningen är dock att arbetsgivaren anställer en av länsarbetsnämnden anvisad ersättare. Avdrag får även göras med 75 kr/tim, dock högst 40 000 kr, för anställda som deltar i fortbildning anordnad eller godkänd av länsarbetsnämnden. Avvikelsen beräknas till 2,8 miljarder kronor brutto och till 2,0 miljarder kronor netto.

3.3.3 Skatteavvikelser inom mervärdesskatten

Undantag från skatteplikt

Undantag från skatteplikt innebär att mervärdesskatt inte utgår på tjänsten eller varan. Totalt beräknas skatteförmånerna exklusive undantaget för upplåtelse av hyresrätter m.m. uppgå till 11 miljarder kronor brutto och till 6 miljarder kronor netto.

Upplåtelse av arrende, hyresrätt, bostadsrätt, tomträtt, servitutsrätt eller annan rättighet till fastighet eller del av fastighet är inte skattepliktigt. Skatteförmånen beräknas till 14,5 miljarder kronor brutto och till 10,9 miljarder kronor netto. Skatteavvikelsen är inte redovisad i tabell 1, eftersom en sådan avvikelse medför icke neutralitet mellan boende i hyresrätt och boende i eget hem.

Mervärdesskatt utgår heller inte på TV-licenser, vilket innebär en skatteförmån på 1,8 miljarder kronor brutto och 1,4 miljarder kronor netto. Lotterier är också undantagen från mervärdesskatteplikt, vilket innebär en skatteförmån på 4,0 miljarder kronor brutto och 3,0 miljarder kronor netto.

Skattesats

En reducerad mervärdesskatt utgår på livsmedel, rumsuthyrning, personbefordran samt transport i skidliftar. Totalt beräknas stödet brutto uppgå till 26,2 miljarder kronor varav 21,2 miljarder kronor för livsmedel. Nettobeloppen uppgår till 19,7 miljarder kronor respektive 16,0 miljarder kronor.

För allmän nyhetstidning utgår mervärdesskatt med 6 %, vilket innebär ett stöd om 1,9 miljarder kronor brutto och 1,4 miljarder kronor netto. Detta stöd kan jämföras med presstödet om 0,4 miljarder kronor.

3.3.4 Skatteavvikelser inom punktskatteområdet

Energiskatt

De största avvikelserna avseende punktskatterna gäller energiskatten. Totalt beräknas förmånsdelen i avvikelserna uppgå till 17,0 miljarder kronor brutto och till 11,0 miljarder kronor netto.

Den största enskilda avvikelserna avser skatt på diesel för vilken förmånen uppgår till 7,4 miljarder kronor brutto respektive 5,1 miljarder kronor netto. Skatt på diesel tas för närvarande ut med mellan 15 och 20 öre per kWh men enligt normen borde skattesatsen uppgå till 38 öre per kWh.

Det differentierade skatteuttaget på fossila bränslen medför en skatteförmån på 2,8 miljarder kronor respektive 1,6 miljarder kronor medan skatteförmånen på biobränslen beräknas till 4,2 miljarder kronor brutto respektive 2,4 miljarder kronor netto. Skattebefrielse för bandrift innebär en skatteförmån på 1,0 miljarder kronor brutto respektive 0,7 miljarder kronor netto.

Sanktionsdelen uppgår inom energiskatteområdet till 0,5 miljarder kronor brutto respektive 0,3 miljarder kronor netto och avser skatteuttag på energi i sektorerna jord- och skogsbruk.

Koldioxidskatt

De totala skatteförmånerna kan uppskattas till 0,5 miljarder kronor brutto respektive 0,4 miljarder kronor netto.

Enligt gällande lagstiftning är bränsle som åtgår för produktion av elkraft undantagen från koldioxidskatt. Undantaget innebär en skatteförmån på 0,3 miljarder kronor brutto och på 0,2 miljarder kronor netto.

Övriga punktskatter

För elkraft som produceras i vattenbaserade kraftverk utgår i vissa fall en särskild skatt per producerad kWh. Skattesatsen varierar mellan 2 och 4 öre/kWh beroende på anläggningens ålder. Skatten är en form av inkomstskatt som enbart lagts på vissa kraftproducerande företag och är därför att betrakta som en skattesanktion. Skatteavvikelsen beräknas till 1,8 miljarder kronor brutto och till 1,3 miljarder kronor netto.

Motsvarande skatt tas även ut för elkraft som produceras i kärnkraftsanläggningar. Skatteuttaget är 1,2 öre/kWh. Skattesanktionen beräknas till 0,8 miljarder kronor brutto respektive 0,6 miljarder kronor netto.

Försäljningsskatt på motorfordon är differentierad beroende på miljöklass. För personbilar i miljöklass tre är skatten 2 000 kr högre jämfört med personbilar i miljöklass två. För tunga lastbilar i miljöklass 3 är skatten 75 000 kr högre jämfört med tunga lastbilar i miljöklass 1. Det extra skatteuttaget utgör en sanktion, som uppgår till 0,3 miljarder kronor brutto och till 0,2 mkr netto.

4 Redovisning av beräkningsresultat

I *tabell 1* nedan redovisas brutto- och nettobeloppen för de enskilda avvikelserna. Bruttobeloppet motsvarar den transferering som krävs för att den skattskyldiges nettoinkomst skall vara oförändrad om skatteavvikelsen slopas. Nettobeloppet utgörs av bruttobeloppet efter avdrag för skatt. De första 119 avvikelserna avser saldpåverkande avvikelser som utgör förmåner. Avvikelse 120-127 är sanktioner, vilket innebär att beloppet är framräknat som ett negativt skattepliktigt bidrag. Avvikelse 128-158 är icke saldpåverkande, dvs ett slopande av avvikelsen samtidigt med införande av ett skattepliktigt bidrag påverkar inte den offentliga sektorns saldo.

Tabell 1 Skatteavvikelser 1993-1996. Miljarder kronor.

Saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto				Skatteförmån netto			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
<i>Intäkter av tjänst</i>								
1 Stipendier								
2 Hittelön								
3 Ersättning för blod m.m.	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
4 Intäkter vid försäljning av vilt växande bär								
5 Utlandstillägg								
6 Kostnadsersättning personal SIPRI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7 Kostnadsersättning till utländska forskare								
8 Utlandstraktamenten	0,00	Upphört			0,00	Upphört		
9 Tjänsteinkomster vistelse utomlands								
10 Tjänsteinkomster utländska fartyg								
11 Pensionskostnader för arbetstagare	2,42	4,3	5,06	5,83	1,61	2,90	3,23	3,67
12 Ersättning pga politisk förföljelse								
13 Ersättning till neurosedynskadade								
14 Kontantunderstöd av arbetslöshetsnämnd								
15 Arbetsgivares utgifter för personalsjukvård	0,42	0,42	0,42	Upphört	0,25	0,25	0,25	Upphört
16 Personrabatter mm.								
<i>Kostnader i tjänst, allmänna avdrag</i>								
17 Underskott i litterär m.m. verksamhet								
18 Avdrag för dubbel bosättning	0,68	0,72	0,76	0,77	0,45	0,46	0,48	0,49
19 Avdrag för resor till och från arbetet	6,88	7,33	5,86	5,89	4,57	4,70	3,74	3,77
20 Avdrag för hemresor								
21 Avdrag för pensionspremier	0,72	0,72	0,69	0,69	0,48	0,46	0,44	0,44
22 Kvittning av underskott								

i aktiv näring 0,09 0 0,36 0,05 Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto				Skatteförmån netto			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
<i>Intäkter av näringsverksamhet</i>								
23 Uttag av bränsle m.m.	1,40	1,48	1,51	1,80	0,74	0,76	0,77	0,83
24 Avverkningsrätt till skog								
25 Näringsbidrag								
26 Avgångsvederlag till jordbrukare								
27 Avyttring av näringsfastighet och liknande								
<i>Kostnader i näringsverksamhet</i>								
28 Anläggning av skog m.m.	1,02	1,09	1,12	1,33	0,54	0,56	0,57	0,61
29 Skogsavdrag								
30 Substansminskning								
31 Avdrag till och från arbetet näringsidkare								
32 Bidrag till regional utvecklingsfond								
33 Lagermedskrivning	0,06	0,05	0,07	0,01	0,04	0,03	0,05	0,01
34 Pågående arbeten	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
35 Kärnkraftsanläggning	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
36 Bostadskooperationens garantifond	0,03	Upphört			0,02	Upphört		
37 Avgifter VPC	0,08	0,07	0,07	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05
38 Dubbelbeskattningsavtal, tax sparing								
39 Koncernbidragsdispens								
40 Skadeförsäkringsföretag	0,72	0,65	0,65	0,65	0,50	0,47	0,47	0,47
41 Rabatt från ekonomiska föreningar m.m..	0,14	0,13	0,13	0,13	0,10	0,09	0,09	0,09
42 Hypoteksbank, -kassa m m	0,01	0,01	Upphört		0,01	0,01	Upphört	
43 Skogskonto	0,35	0,34	0,31	0,37	0,18	0,17	0,16	0,17
44 Avsättning till pensionsstiftelse								
45 Skatteutjämningsreserv	3,08	Upphört			2,02	Upphört		
46 Återföring skatteutjämningsreserv		7,61	2,38	2,00		5,13	1,60	1,31
47 Annellavdrag	2,60	Upphört			1,82	Upphört		
48 Överavskrivningar avseende inventarier	1,65	1,71	1,88	1,96	1,16	1,23	1,35	1,41
49 Periodiseringsfonder		10,01	9,45	9,72		6,50	6,08	5,99
50 Direktavskrivningar		0,79	0,39	3,07		0,57	0,28	2,21
<i>Intäkter och kostnader i kapital samt skattereduktioner</i>								
51 Avkastning småhus	14,35	16,30	16,57	10,66	10,04	11,41	11,60	7,46
52 Avkastning bostadsrätter	9,64	5,79	5,84	5,29	6,75	4,05	4,09	3,71
53 Realisationsvinst	4,97	8,83	4,25	4,25	3,48	6,28	3,02	3,02
54 Utdelning aktier mm		4,56	Upphört			3,20	Upphört	
55 Uppskov reavinstbeskattning fastigheter	0,43	1,64	1,64	1,64	0,30	1,15	1,15	1,15
56 Uttag av aktier		Upphört				Upphört		
57 Allemansfond	0,42	0,55	0,71	0,73	0,30	0,39	0,50	0,51
58 Avkastningsskatt	7,81	5,59	11,46	11,46	5,47	3,91	8,18	8,18
59 Riskkapitalavdrag				0,59				0,41

Kostnader i kapital

- 60 Konsumtionskrediter
61 Reaförluster,
marknadsnoterade aktier
62 Marknadsnoterade
fordringar

Saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto				Skatteförmån netto			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
<i>Skattereduktioner mm</i>								
63 ROT-reduktioner	1,83	4,40	Upphört		1,03	2,52	Upphört	
<i>Skattskyldighet</i>								
64 Understödsföreningar								
65 Akademier m.m.								
66 Företagareförening m.m.								
67 Erkända arbetslöshetskassor m.m.								
68 Ideella föreningar								
69 Kyrkor	0,42	0,42	0,42	0,42	0,30	0,30	0,30	0,30
70 Ägare av vissa fastigheter								
<i>Arbetsgivaravgifter</i>								
71 Lag om nedsättning av socialavgifter	0,65	0,69	0,75	0,76	0,47	0,50	0,54	0,54
72 Lag om tillf avvikelse från lagen om soc.avg	1,69	2,47	2,17	2,75	1,22	1,78	1,56	1,98
73 Anställningsstöd GAS/RAS		2,43	0,83	0,42		1,75	0,60	0,30
<i>Särskild löneskatt</i>								
74 Utländska artister								
75 Ersättning skiljemannauppdrag								
76 Ersättning till idrottsutövare								
77 Bidrag från Sveriges författarfond								
78 Vinstandelsstiftelser								
<i>Mervärdesskatt, undantag från skatteplikt</i>								
79 Upplåtelse hyresrätt m.m. ⁵								
80 TV-licenser m.m.	1,64	1,70	1,76	1,82	1,23	1,28	1,32	1,37
81 Allmän nyhetstidning	2,23	2,32	2,39	Upphört	1,67	1,74	1,80	Upphört
82 Avgiftsfria periodiska medlemsblad m.m.								
83 Annan periodisk publikation								
84 Internationell personbefordran	0,22	0,23	0,24	0,26	0,17	0,18	0,18	0,19
85 Immateriella rättigheter	0,05	0,05	0,05	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04
86 Framförande av litterärt verk m.m.								
87 Försäljning av bildkonst m.m.								
88 Biograföreställningar	0,18	0,19	0,21	0,22	0,14	0,14	0,16	0,16
89 Konserter och cirkusföreställningar	0,17	0,18	0,19	0,19	0,13	0,14	0,14	0,15
90 Läkemedel	0,83	0,86	0,89	0,96	0,62	0,64	0,66	0,72
91 Frimärken, sedlar, mynt				Upphört				Upphört
92 Lotterier	3,25	3,38	3,88	4,03	2,44	2,54	2,91	3,02
93 Omsättning av nybyggda bostäder	2,67	2,77	2,87	2,87	2,00	2,08	2,15	2,15
94 Postbefordran	0,60	0,10	Upphört		0,45	0,08	Upphört	

⁵ Avvikelsen redovisas inte eftersom normen medför att kapitalkostnaden för boende i hyresrätt och boende i egna hem behandlas på olika sätt.

95	Idrottsevenemang	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	Prop. 1995/96:150
96	Ej subventionerad utbildning	0,09	0,10	0,10	0,10	0,07	0,08	Bilaga 8

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto				Skatteförmån netto			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
<i>Skattesats</i>								
97 Livsmedel	5,31	5,51	5,71	21,29	3,99	4,13	4,28	15,97
98 Serveringstjänster	1,11	1,15	Upphört		0,83	0,86	Upphört	
99 Rumsuthyrning m.m.	0,29	0,47	0,48	0,50	0,22	0,35	0,36	0,38
100 Personbefordran	1,41	2,24	2,32	2,42	1,06	1,68	1,74	1,82
101 Skidliftar	0,05	0,08	0,09	0,09	0,04	0,06	0,06	0,07
102 Postbefordran		0,55	Upphört			0,42	Upphört	
103 Allmän nyhetstidning				1,89				1,42
<i>Undantag för skattskyldighet</i>								
104 Ideella föreningar	0,05	0,05	0,06	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04
<i>Redovisningsperiod</i>								
105 Tidpunkten för redovisningsskyldighet i byggnadsrörelse	0,67	0,43	0,33	0,39	0,51	0,32	0,25	0,29
<i>Avdrag för ingående skatt</i>								
106 Ingående skatt på jordbruksarrende								
Punktskatter								
<i>Energiskatt</i>								
Inrikes transporter								
107 Skatt på diesel			6,95	7,40			4,82	5,13
108 Skattebefrielse bandrift			0,94	0,98			0,68	0,70
Inrikes sjöfart								
109 Skattebefrielse inrikes sjöfart			0,32	0,32			0,23	0,23
Elförbrukning i norrlandskommuner								
110 Elförbrukning i norrlandskommuner			0,77	0,78			0,45	0,45
Skatt på el för gas- värme- vatten- och elförsörjning								
111 Skatt på el för gas- värme- vatten- och elförsörjning			0,12	0,13			0,08	0,09
Differentierat skatteuttag på fossila bränslen								
112 Differentierat skatteuttag på fossila bränslen			2,36	2,79			1,38	1,62
Skattebefrielse biobränslen								
113 Skattebefrielse biobränslen			3,87	4,16			2,27	2,42
Bidrag till värmeverk med 9 öre/kWh för levererad värme till industrin								
114 Bidrag till värmeverk med 9 öre/kWh för levererad värme till industrin			0,38	0,38			0,27	0,28
Halvt avdrag för allmän energiskatt på bränsle som förbrukats för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning								
115 Halvt avdrag för allmän energiskatt på bränsle som förbrukats för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning			0,10	0,10			0,07	0,07
<i>Koldioxidskatt</i>								
Bränsle som åtgår vid produktion av elkraft								
116 Bränsle som åtgår vid produktion av elkraft			0,22	0,29			0,16	0,21
Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som åtgått för metallurgiska processer								
117 Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som åtgått för metallurgiska processer			0,07	0,07			0,05	0,05
Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som förbrukats inom SNI 2-3								
118 Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som förbrukats inom SNI 2-3			0,05	0,05			0,03	0,03
Skattebefrielse för inrikes sjöfart								
119 Skattebefrielse för inrikes sjöfart			0,08	0,08			0,06	0,06

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Saldopåverkande avvikelser	Skattesanktion brutto				Skattesanktion netto			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Kapital och punktskatter								
<i>Kapital</i>								
120 Ränteutgifter - 21% reduktion	-0,21	-0,27	-0,31	-0,32	-0,15	-0,19	-0,22	-0,23
121 Ränteutgifter bostadsrättsföreningar	-4,24	-4,24	-4,24	-4,24	-2,97	-2,97	-2,97	-2,97
<i>Punktskatter</i>								
122 Energiskatt - förbrukning SNI 1-3			-0,45	-0,47			-0,32	-0,34
123 Koldioxidskatt - förbrukning jordbruk			-0,26	-0,27			-0,18	-0,20
124 Skatt på viss elektrisk kraft			-0,90	-1,80			-0,65	-1,30
125 Särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk			-0,14	-0,80			-0,10	-0,58
126 Försäljningsskatt på motorfordon			-0,62	-0,30			-0,40	-0,17
127 Fastighetskatt	-2,62	-2,82	-3,07	-6,55	-1,89	-2,03	-2,21	-4,71

Ej saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto				Skatteförmån netto			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
<i>Intäkter av tjänst</i>								
128 Flyttningsbidrag								
129 Värnpliktigas förmåner								
130 Socialbidrag	3,86	4,70	4,92	4,89	0,00	0,00	0,00	0,00
131 Barnbidrag m.m.	10,25	11,01	12,21	10,75	0,00	0,00	0,00	0,00
132 Bidragsförskott	1,75	2,17	2,25	2,25	0,00	0,00	0,00	0,00
133 Särsk. bidrag till arbetslösa								
134 Handikappersättning m.m.	0,38	0,53	0,56	0,57	0,00	0,00	0,00	0,00
135 Bidrag till adoption	0,02	0,03	0,03	0,03				
136 Engångsbidrag vid arbetsplacering av flyktingar								
137 KBT	3,53	4,18	4,05	4,02	0,00	0,00	0,00	0,00
138 Bostadsbidrag	3,79	4,39	4,83	4,57	0,00	0,00	0,00	0,00
139 Studiebidrag	3,17	3,79	4,43	5,08	0,00	0,00	0,00	0,00
140 Ensamståendebidrag	0,76	Upphört			0,00	Upphört		
141 Andra transfereringar enl LAF								
<i>Kostnader i tjänst allmänna avdrag</i>								
142 Särskilt grundavdrag pensionärer	13,93	15,22	15,61	15,92	0,00	0,00	0,00	0,00

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Ej saldpåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto				Skatteförmån netto			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
<i>Tilläggsavgifter</i>								
143 Sjukpenning	2,23	2,40	2,48	2,41	0,00	0,00	0,00	0,00
144 Föräldrapenning	2,48	2,43	2,34	2,18	0,00	0,00	0,00	0,00
145 Vårdbidrag								
146 Dagpenning	5,24	5,36	5,24	4,80	0,00	0,00	0,00	0,00
147 Kontant arbetsmarknadsstöd	0,26	0,29	0,39	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00
148 Utbildningsbidrag	1,65	1,68	1,31	1,48	0,00	0,00	0,00	0,00
149 Vuxenstudiebidrag								
150 Delpension	0,34	0,35	0,32	0,26	0,00	0,00	0,00	0,00
151 Dagpenning reputbildning								
152 Utbildningsbidrag för doktorander								
153 Timersättning komvux, sårsvux o sfi								
154 Arbetskada, livränta	1,41	0,98	0,84	0,80	0,00	0,00	0,00	0,00
155 Startbidrag egen rörelse								
156 Ersättning för närståendevård								
157 Beskattade förmåner egenföretagare								
<i>Arbetskadeförsäkring</i>								
158 Statens lönesumma	0,66	0,66	0,34	Upphört	0,00	0,00	0,00	0,00

I *tabell 2* redovisar avvikelserna summerade och fördelade på de olika skatteslagen. Totalt uppgår de saldpåverkande bruttoförmånerna till 128 miljarder kronor för år 1996. De redovisade sanktionerna uppgår till 15 miljarder kronor medan de icke saldpåverkande avvikelserna uppgår till 60 miljarder kronor. Att sanktionerna redovisas till ett relativt litet belopp beror på som tidigare nämnts att någon egentlig genomgång av sanktioner ej gjorts förutom genomgången på punktskatteområdet. Av tabellen framgår att de största avvikelserna finns under inkomstslaget kapital och reducerad skattesats för mervärdesskatt. Under kapital förklaras avvikelsen av bland annat skatteavvikelsen för småhus och bostadsrätter. Andra stora avvikelser avser avkastningsskatten och skatten på realisationsvinster. Under mervärdesskatten förklaras avvikelserna av framförallt av den reducerade skattesatsen på livsmedel, vilken beräknas till 21 miljarder kronor brutto. Avvikelserna under punktskatter uppgår till knappt 18 miljarder kronor brutto. För punktskatter sker ingen redovisning för inkomståren 1993 och 1994, beroende på att normen har anpassats till den nya energiskattelagen som trädde i kraft 1995.

Tabell 2. Skatteavvikelser fördelade efter skatteområden. Miljarder kronor.

Skatteområde	Bruttoavvikelse				Nettoavvikelse			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Saldopåverkande förmåner	85,4	113,9	113,3	128,4	59,6	78,5	77,9	88,5
varav inkomstbeskattning	59,6	81,5	67,7	65,6	40,0	54,2	45,3	43,2
varav inkomst av tjänst	9,2	11,5	10,5	11,1	5,5	6,5	5,8	6,1
varav inkomst av kapital	37,6	43,3	40,5	34,6	26,3	30,4	28,5	24,4
varav inkomst av näringsverksamhet	10,5	21,9	16,3	19,5	6,8	14,5	10,6	12,4
varav skattskyldighet	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
varav reduktioner	1,8	4,4			1,0	2,5		
varav socialavgifter och särskild löneskatt	4,9	10,0	7,7	8,1	3,9	7,4	5,9	6,1
varav mervärdeskatt	20,9	22,4	21,6	37,2	15,7	16,8	16,2	27,9
varav undantag	12,0	11,9	12,6	10,6	9,0	9,0	9,5	7,9
varav skattesats	8,2	10,0	8,6	26,2	6,1	7,5	6,4	19,7
varav övrigt	0,7	0,5	0,4	0,5	0,6	0,4	0,3	0,3
varav punktskatter	0,0	0,0	16,2	17,5	0,0	0,0	10,6	11,3
Saldopåverkande sanktioner	-7,1	-7,3	-10,0	-14,7	-5,0	-5,2	-7,0	-10,5
varav inkomst av kapital	-4,5	-4,5	-4,5	-4,6	-3,1	-3,2	-3,2	-3,2
varav i punktskatter	-2,6	-2,8	-5,4	-10,2	-1,9	-2,0	-3,9	-7,3
Totalt saldopåverkande	78,3	106,5	103,3	113,6	54,6	73,3	70,9	78,0
Ej saldopåverkande	55,7	60,2	62,2	60,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa skatteavvikelser	134,0	166,7	165,4	173,9	54,6	73,3	70,9	78,0

Det bör än en gång poängteras att samtliga skatteavvikelser är beräknade på marginalen, varför ingen summering till totalbelopp egentligen kan göras. Detta har ändå gjorts för att man skall få en uppfattning om avvikelsernas betydelse inom olika skatteområden.

I tabell 3 redovisas skatteavvikelserna efter den typ av förmån avvikelsen avser. Den största avvikelsen beror på för låg skattesats. Till denna grupp har förts det för låga skatteuttaget för boende och avkastningsskatten. Även skatteförmånen för diesel har förts till denna grupp. Andra stora avvikelser som hör till denna grupp är lägre skatt på livsmedel och personbefordran.

Avdrag för privata levnadskostnader kan till största delen förklaras av avdraget för resor till och från arbetet. Under gruppen "räntefri skattekredit" redovisas avvikelserna till 22 miljarder kronor brutto. De största avvikelserna avser diverse olika uppskov samt de reserveringsmöjligheter som företagen har genom möjligheten att göra avsättningar till periodiseringsfonder m.m.

Tabell 3. Skatteavvikelser fördelade efter typ av avvikelse. Miljarder kronor.

Typ av avvikelse	Bruttoavvikelse				Nettoavvikelse			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Saldopåverkande förmåner	85,4	113,9	113,3	128,4	59,6	78,5	77,9	88,5
Ej skatteplikt	16,2	18,4	19,6	18,2	116	12,9	13,7	12,4
Avdrag för privata levnadsomkostnader	7,6	8,0	6,6	6,7	5,0	5,2	4,2	4,3
Avdrag för icke förvävsanknutna kostnader	0,1	0,2	0,1	1,0	0,1	0,1	0,1	0,6
Räntefri skattekredit	8,7	25,1	18,9	21,9	5,8	16,6	12,4	14,1
För låg skattesats	47,7	57,2	67,4	80,0	33,9	40,8	47,1	56,7
För stort kostnadsavdrag	1,8	4,4	0,0	0,0	1,0	2,5	0,0	0,0
Icke skattskyldighet för ideella föreningar	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Övriga undantag	2,7	0,1	0,1	0,1	1,9	0,1	0,1	0,1
Saldopåverkande sanktioner	-7,1	-7,3	-10,0	-14,7	-5,0	-5,2	-7,0	-10,5
För hög skattesats								
Ej saldpåverkande förmåner	55,7	60,2	62,2	60,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa skatteavvikelser	134,0	166,7	165,4	173,9	54,6	73,3	70,9	78,0

I tabell 4 redovisas stödet till boende under inkomståret 1996 enligt olika redovisningsprinciper. Enligt statsbudgetens principer redovisas stödet till 50 miljarder kronor. Beloppen är inte jämförbara i storlek eftersom räntebidraget är skattepliktigt medan bostadsbidraget och bostadstillägget för pensionärer (BTP) är icke skattepliktiga transfereringar.

Om hänsyn även tas till såväl saldpåverkande som icke-saldopåverkande avvikelser uppgår istället bruttostödet till 68 miljarder kronor medan det netto uppgår till 47 miljarder kronor. Räntebidraget är ett generellt bidrag kopplat till fastigheten medan BTP och bostadsbidrag är behovsprövade. Stödet till egna hem och bostadsrätter via den för låga avkastningen är beräknat som avkastningen på marknadsvärdet med avdrag för fastighetsskatten. Den fastighetsskatt som erläggs för flerfamiljsfastigheter ingår inte i redovisningen. Vid en nettoredovisning av räntebidraget uppgår detta till 42 % av det totala stödet medan det enligt statsbudgetens redovisningsprinciper uppgår till 59 %.

Tabell 4. Redovisning av stöd till boende enligt statsbudgetens redovisningsprinciper, nettoredovisning och bruttoredovisning. Miljarder kronor. Kalenderåret 1996.

Typ av stöd	Stöd i miljarder kronor			Andel av totalt stöd		
	Budget	Brutto	Netto	Budget	Brutto	Netto
Räntebidrag	28,3	28,3	19,8	59%	41%	42%
Bostadsbidrag	9,2	14,1	9,2	19%	21%	19%
KBT	10,214,2	10,2		21%	21%	21%
Avkastning egna hem	0,0	10,7	7,5	0%	16%	16%
Avkastning bostadsrätter	0,0	5,3	3,7	0%	8%	8%
Ränteutgifter bostadsrätter	0,0	-4,2	-3,0	0%	-6%	-6%
Summa stöd	51,5	69,8	55,2	100%	100%	100%

'Budget' anger hur bidragen redovisas i budgeten
'Netto' anger den nettokostnad som de olika stöden innebär
'Brutto' anger bruttokostnaden för de olika stöden, dvs om skatteplikt införs.

I *tabell 5* redovisas stödet till massmedia dels vad som utbetalas i direkta bidrag över statsbudgeten, dels inklusive beräknade skatteavvikelser. Enligt statsbudgeten uppgår stödet till massmedia via det allmänna presstödet till knappt 0,4 miljarder kronor. Om hänsyn även tas till de skatteavvikelser som finns ökar bruttostödet till 4,1 miljarder kronor, dvs det stöd som ges via skattesystemet är 10 gånger större än det stöd som anvisas via budgeten. Netto uppgår stödet inklusive det allmänna presstödet till 3,1 miljarder kronor. Av det totala stödet utgör presstödet ca 10 % medan avvikelserna utgör ca 90 %.

Tabell 5. Redovisning av stöd till massmedia. Miljarder kronor. Kalenderåret 1996.

Typ av stöd	Stöd i miljarder kronor			Andel av totalt stöd		
	Budget	Brutto	Netto	Budget	Brutto	Netto
Allmänt presstöd	0,39	0,39	0,28	100%	10%	9%
Ej mervärdesskatteplikt dagstidningar	0,00	1,89	1,42	0%	46%	46%
Ej mervärdesskatteplikt TV-licenser	0,00	1,82	1,37	0%	44%	45%
Ej mervärdesskatteplikt periodiska medlemsblad mm	0,00	0,00	0,00	0%	0%	0%
Summa stöd	0,39	4,10	3,07	100%	100%	100%

Tabell 6. Skatteavvikelser fördelade på utgiftsområden. Miljarder kronor.

Utgiftsområde	Bruttoavvikelse				Nettoavvikelse			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
1 Rikets styrelse								
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,08	0,07	0,07	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05
3 Skatteförvaltning och uppbörd								
4 Rättsväsendet								
5 Utrikesförvaltning o internationell samverkan								
6 Totalförsvaret	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7 Internationellt bistånd								
8 Invandrare och flyktingar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	5,09	5,98	6,24	5,85	0,86	0,88	0,90	0,72
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom o handikapp	4,03	3,91	3,89	3,78				
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	28,76	30,58	37,19	38,19	7,56	7,27	11,85	12,29
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	19,06	20,03	21,65	19,78				
13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	5,50	5,65	5,63	5,08				
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	1,69	4,90	3,00	3,17	1,22	3,53	2,16	2,28
15 Studiestöd	0,09	0,10	0,10	0,10	0,07	0,08	0,08	0,08
16 Utbildning och universitetsforskning	4,82	5,47	5,74	6,56	0,00	0,00	0,00	0,00
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	8,08	8,41	9,09	8,82	6,06	6,31	6,80	6,60
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjn. o byggande	22,09	23,85	19,62	9,67	15,28	16,22	13,81	6,78
19 Regional utjämning o utveckling	0,65	0,69	1,52	1,54	0,47	0,50	0,99	0,99
20 Allmän miljö- och naturvård	0,00	0,00	3,33	3,35	0,00	0,00	1,93	1,88
21 Energi	0,01	0,02	2,98	3,42	0,01	0,01	1,81	2,07
22 Kommunikationer	2,23	3,12	10,85	11,46	1,68	2,36	7,71	8,13
23 Jord- o skogsbruk, fiske med anslutande näringar	2,77	2,91	2,68	3,23	1,46	1,49	1,32	1,41
24 Näringsliv	10,20	22,98	14,41	17,11	7,12	15,52	9,56	11,10
25 Allmänna bidrag till kommuner								
26 Statskuldräntor								
27 Avgiften till Europeiska gemenskaperna								
30 Generell skatteförmån varav till hushåll	18,86	28,04	17,47	32,77	12,76	19,07	11,91	23,64
	7,78	12,91	7,04	7,10	5,19	8,57	4,52	4,56
Summa skatteavvikelser	134,01	166,71	165,45	173,94	54,61	73,30	70,88	78,02

I tabell 6 redovisas de summerade skatteavvikelsena fördelade på utgiftsområden. Vid bruttoredovisning återfinns de största stöden inom områden ekonomisk trygghet vid ålderdom, ekonomisk trygghet för familjer och barn samt näringsliv. Andra större områden är kommunikationer, samhällsplanering och bostadsförsörjning samt stöd till kulturen. Avvikelse som ej kunnat hänföras till något enskilt utgiftsområde redovisas

som generella avvikelser. Exempel på sådana avvikelser är avdrag för resor till och från arbetet, uppskov med realisationsvinstbeskattning och de flesta av avvikelserna avseende juridiska personers inkomstbeskattning. Även den lägre skattesatsen för livsmedel har förts till denna grupp.

I tabell 7a-b redovisas ett antal olika transfereringar exklusive och inklusive skatteavvikelser. När hänsyn tas till skatteavvikelser ökar transfereringsbeloppen med mellan 50 och 60 miljarder kronor. En redovisning inklusive skatteavvikelser gör samtliga transfereringar jämförbara. Den skillnad som framkommer åskåldiggörs i tabell 7b, där de olika transfereringarnas relativa andel framgår. Enligt gängse redovisning uppgår pensionerna till 58 % av de totala transfereringsbeloppen medan de uppgår till 54 % när hänsyn även tas till skatteavvikelser. Barn- och bidragsförskott ökar sin andel från 4 % till 7 % av de totala transfereringarna.

Tabell 7a. Transfereringar exkl. respektive inkl. skatteavvikelser 1993 - 1996. Miljarder kronor.

Typ av transferering	1993	1994	1995	1996	inkl. skatteavvikelser			
					1993	1994	1995	1996
Pensioner	172,0	180,4	185,4	189,0	186,3	196,0	201,3	205,2
KBT	9,9	10,9	10,4	10,3	13,4	15,1	14,5	14,3
Arbetskadeförsäkring	10,9	7,5	6,5	6,2	12,3	8,5	7,3	7,0
KAS	2,0	2,2	3,0	2,2	2,2	2,5	3,4	2,5
Lönegaranti	3,3	1,3	1,0	0,9	3,3	1,3	1,0	0,9
Barnbidrag, bidragsförskott	17,0	17,3	17,0	14,7	27,2	28,3	29,2	25,4
Bostadsbidrag	8,8	9,6	10,2	9,6	12,6	13,9	15,0	14,2
Sjukförsäkring+ föräldraförsäkring	36,3	37,2	37,1	35,3	41,0	42,0	41,9	39,9
Arbetslöshetsförsäkring	40,3	41,3	40,3	36,9	45,5	46,6	45,6	41,7
Socialbidrag	9,8	11,6	11,9	11,7	13,6	16,3	16,8	16,6
Studiebidrag	7,7	8,9	9,7	10,8	10,9	12,7	14,1	15,9
Summa transfereringar	317,8	328,2	332,4	327,5	368,3	383,3	390,1	383,5
varav icke saldpåverkande avvikelser					50,5	55,1	57,7	56,0

**Tabell 7b Transfereringar exkl. respektive inkl. skatteavvikelser 1993 - 1996.
Procentuell fördelning. Miljarder kronor.**

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Typ av transferering	1993	1994	1995	1996	inkl. skatteavvikelser			
					1993	1994	1995	1996
Pensioner	54	55	56	58	51	51	52	54
Bostadstillägg pensionärer	3	3	3	3	4	4	4	4
Arbetskadeförsäkring	3	2	2	2	3	2	2	2
KAS	1	1	1	1	1	1	1	1
Lönegaranti	1	0	0	0	1	0	0	0
Barnbidrag, bidragsförskott	5	5	5	4	7	7	7	7
Bostadsbidrag	3	3	3	3	3	4	4	4
Sjukförsäkring+ föräldraförsäkring	11	11	11	11	11	11	11	10
Arbetslöshetsförsäkring	13	13	12	11	12	12	12	11
Socialbidrag	3	4	4	4	4	4	4	4
Studiebidrag	2	3	3	3	3	3	4	4
Summa transfereringar	100	100	100	100	100	100	100	100

I tabell 8 redovisas stödet till boende. Detta stöd har tidigare redovisats i tabell 4, men i tabell 8 särredovisas dessutom fastighetsskatten och vidare fördelas stödet på olika kategorier av boende. Den första indelningen har skett utifrån vilken boendeform man har, d.v.s småhus, bostadsrätt eller hyresrätt. Under respektive fastighetsform har en gruppering skett utifrån om ingen, halv eller hel fastighetsskatt utgår. Småhus är undantagna från fastighetsskatt under de första fem åren. För de följande fem åren utgår halv fastighetsskatt medan hel fastighetsskatt tas ut från och med år elva. För flerfamiljsfastigheter gäller att ingen fastighetsskatt utgår för de första tio åren medan halv fastighetsskatt utgår under de tre följande åren, varefter hel fastighetsskatt utgår.

Tabell 8. Nettostöd till boendet fördelat efter fastighetstyp och fastighetens ålder.

Inkomstår 1996. Miljarder kronor.

Fastighetstyp	Skattesanktioner		Skatteförmån	Offentliga bidrag		Summa stöd i mdkr	Summa stöd i kr per 1000 kr i taxeringsvärde
	Fastighets-skatt	Ej utnyttjat ränteaavdrag	Marknadsberäknad avkastning	Räntebidrag	Bostadsbidrag inkl. KBT och bostadsbidrag		
<i>Småhus</i>							
Ingen skatt			1,26	0,68	0,03	1,97	37
Halv skatt	-0,15		0,40	0,42	0,09	0,77	45
Hel skatt	-15,29		21,24	0,45	2,56	8,95	10
<i>Bostadsrätter</i>							
Ingen skatt		-0,83	1,56	6,12	0,68	7,52	159
Halv skatt	-0,35	-0,41	0,76	0,46	0,17	0,63	27
Hel skatt	-1,49	-1,73	3,23	0,04	1,64	1,69	17
<i>Flerfamiljsfastigheter</i>							
Ingen skatt				11,00	2,97	13,97	151
Halv skatt	-0,29			0,60	0,76	1,06	24
Hel skatt	-2,49			0,05	10,44	8,00	42

I de två första kolumnerna redovisas de skatteavvikelser som är sanktioner. Fastighetsskatten, som redovisas i den första kolumnen, är enligt normen i sin helhet en sanktion. I den andra kolumnen redovisas en sanktion som enbart berör bostadsrätter. Sanktionen består i att ingen restitution eller återbetalning sker för de eventuella underskott som uppkommer i föreningen. Kolumn tre redovisas skatten på den beräknade avkastningen på eget boende. Avkastningen har beräknats som 5,5 % på fastighetens marknadsvärde. Enligt normen är fastighetsskatten en sanktion, medan den skatt som egentligen borde utgå på en beräknad avkastning är en förmån. I fjärde kolumnen redovisas räntebidragen fördelade på de olika grupperna av fastigheter. Beloppen avser nettobidraget, dvs det är bidraget efter skatt som redovisas. I kolumn fem redovisas bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer. I kolumn 6 har de totala stöden summerats. Kolumn 7 redovisar stödet i kronor per 1000 kr i taxeringsvärde fördelat på de olika boendetyperna. Av tabellen framgår att stödet redovisat på detta sätt samvarierar mer med fastighetens ålder än med fastighetstyp.

Även om det redovisade materialet bygger på vissa schabloner och antaganden visar redovisningen att stödet till olika former av boende är en komplex fråga och att det är viktigt att alla typer av stöd beaktas vid ändringar och analyser av boendestödet.

I tabell 9 redovisas hur de icke skattepliktiga bidragen påverkar inkomstfördelningen. Tabellerna visar hushållens sammanlagda taxerade inkomst enligt gällande skatteregler och efter det att hänsyn tagits till de icke skattepliktiga transfereringarna. Den korrigerade inkomsten har således ökats med dels de icke skattepliktiga bidragen samt de skatteavvikelser som är kopplade till dessa. För exempelvis barnbidraget innebär detta att den taxerade inkomsten har ökats med barnbidraget och den skatteavvikelse som avser barnbidraget. På detta sätt redovisas hur de icke skattepliktiga transfereringarna, vid en omräkning till skattepliktiga transfereringar skulle påverka inkomsten. Tabellerna har delats upp på tre kategorier,

barnfamiljer, pensionärer och övriga.

I *tabell 9A* redovisas effekterna av omräkningen för gruppen barnfamiljer. Av tabellen framgår att det finns 47 000 hushåll med en sammanlagd taxerad inkomst som understiger 50 000 kr. När de icke skattepliktiga bidragen räknas om till skattepliktiga bidrag kommer endast 4 000 av dessa hushåll ligga kvar med en korrigerad inkomst som understiger 50 000 kronor. För 17 000 hushåll har bidragen så stor betydelse att den taxerade inkomsten efter omräkning uppgår till minst 200 000 kronor. I de lägre inkomstintervallen innebär omräkningen av bidragen att hushållen flyttar upp 1-4 inkomstklasser, vilket motsvarar en inkomst som är 25-100 000 kronor högre. I mellaninkomstintervallen motsvarar bidragen en uppflyttning för de flesta hushåll med upp till tre intervall, vilket motsvarar en inkomstökning med mellan 25-75 000 kronor. För hushåll med höga inkomster motsvarar de icke skattepliktiga bidragen att den totala skattepliktiga inkomsten flyttas upp ett till två intervall, vilket motsvarar en inkomstökning med mellan 25-50 000 kronor. För hushåll i de övre inkomstintervallen förklaras ökningen av barnbidraget medan för hushållen med de lägsta inkomsterna ökningen förklaras av barnbidrag, bostadsbidrag, socialbidrag m.m.

Antalet hushåll med en sammanlagd taxerad inkomst som överstiger 400 000 kronor uppgår till 22 % eller 240 000. När hänsyn tas till de icke skattepliktiga bidragen ökar andelen hushåll med inkomster över 400 000 kronor till 30 % eller 330 000 hushåll, dvs med 90 000 hushåll.

I *tabell 9B* redovisas effekten av omräknade bidrag på hushållens sammanlagda taxerade inkomst för gruppen pensionärshushåll. Här är betydelsen av skatteavvikelse inte lika markant, men är ändå betydande för hushåll i de lägre inkomstintervallen. De bidrag som beaktats är bostadstillägg för pensionärer, socialbidrag samt den skatteförmån som det särskilda grundavdraget innebär. Den lägre skatt som det särskilda grundavdraget medför jämfört med det vanliga grundavdraget har räknats om till ett skattepliktigt bidrag.

I *tabell 9C* redovisas slutligen motsvarande effekter för gruppen övriga hushåll.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Tabell 9A. Andelen hushåll med barn fördelade efter summan av hushållens taxerade inkomst och motsvarande inkomst när hänsyn tas till effekten av skattefria bidrag. Prognos inkomståret 1995.

TaxeradAntal inkomsthushåll tkr	Taxerad inkomst korrigerat för skattefriheten för vissa bidrag																				Andel av total	
	50- 50	75- 75	100- 100	125- 125	150- 150	175- 175	200- 200	225- 225	250- 250	275- 275	300- 300	325- 325	350- 350	375- 375	400- 400	425- 425	450- 450	475- 475	500- 500			
50	46951	9	8	7	9	11	8	13	18	11	2	2	1	1							4	
50- 75	16512			2	19	10	19	14	8	6	13	3	2	3		1	1				2	
75- 100	29335				6	17	25	22	13	4	4	6	1	1				1			3	
100-125	48613				1	7	20	20	18	8	12	4	9	1							4	
125-150	63582					2	7	22	20	15	12	8	3	10							6	
150-175	51311						6	14	26	17	8	9	12	2	6		1				5	
175-200	53604							3	19	26	25	7	8	5	2	3	1			1	5	
200-225	44072							3	28	27	16	6	8	4	4	3	1			1	4	
225-250	45746								11	38	24	10	8	7	3						1	4
250-275	62993									11	13	42	26	9	5	2	3					6
275-300	76147										12	50	25	9	3	1						7
300-325	85581											18	48	26	4	2	2					8
325-350	96115												16	51	24	4	4				1	9
350-375	70065													14	53	21	6	3	3			6
375-400	61423														16	42	27	8	4	3		6
400-425	44449															14	47	30	4	5		4
425-450	36318																15	53	24	8		3
450-475	32237																	20	49	31		3
475-500	24263																		14	86		2
500-	101065																				100	9
Andel av totalen	1090383				1	2	3	4	6	6	7	7	9	9	9	8	5	5	4	3	13	100

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Tabell 9B. Andelen pensionärshushåll fördelade efter summan av hushållens taxerade inkomst och motsvarande inkomst när hänsyn tas till effekten av skattefria bidrag och särskilt grundavdrag. Prognos inkomståret 1995.

TaxeradAntal	Taxerad inkomst korrigerat för skattefriheten för vissa bidrag																				Andel av total	inkomst	hushåll	
	50-50	50-75	75-100	100-125	125-150	150-175	175-200	200-225	225-250	250-275	275-300	300-325	325-350	350-375	375-400	400-425	425-450	450-475	475-500	500-500				
50	69422	6027	10	3																	4			
50-75	390213		35	41	21	3															23			
75-100	138139			52	28	18	1														8			
100-125	166973				72	27	2														10			
125-150	150338					90	9	1	1												9			
150-175	134413						97	3													8			
175-200	110648							98	2												7			
200-225	95193							100													6			
225-250	93738								100	1											6			
250-275	67113									100											4			
275-300	60844										100										4			
300-325	45808											100									3			
325-350	34733												99								2			
350-375	27455													100							2			
375-400	17752														100						1			
400-425	12287															100					1			
425-450	12450																100				1			
450-475	7142																	100			0			
475-500	9988																		100		1			
500-	20867																			100	1			
Andel av totalen	1665516	3	9	15	14	13	9	7	6	6	4	4	3	2	2	1	1	1	0	1	1	100		

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Tabell 9C. Andelen övriga hushåll fördelade efter summan av hushållens taxerade inkomst och motsvarande inkomst när hänsyn tas till effekten av skattefria bidrag. Prognos inkomståret 1995

TaxeradAntal inkomsthushåll tkr	Taxerad inkomst korrigerat för skattefriheten för vissa bidrag																				Andel av total	
	50	50- 75	75- 100	100- 125	125- 150	150- 175	175- 200	200- 225	225- 250	250- 275	275- 300	300- 325	325- 350	350- 375	375- 400	400- 425	425- 450	450- 475	475- 500	500-		
50	481272	6413	8	8	5	1															22	
50- 75	96363	50	26	10	5	7		2													4	
75- 100	90979		72	14	7	2	2	1	1												4	
100-125	110535			86	8	2	3	1													5	
125-150	173808				92	5	2														8	
150-175	235298					97	2	1													11	
175-200	175155						93	3	3		1										8	
200-225	138073						95	1	2		1										6	
225-250	90932								96	1	1		1	1							4	
250-275	68617									95	3		1		1						3	
275-300	74035										94	2	2	1		1					3	
300-325	76806											97	1	1		1					3	
325-350	71931												96	3	1						3	
350-375	64340													97	2	1					3	
375-400	59962														98	2					3	
400-425	47059															98	1	1	1		2	
425-450	31865																100				1	
450-475	22505																	100			1	
475-500	18980																		98	2	1	
500-	85277																			100	4	
Andel av totalen	2213791	14	5	6	7	9	11	8	6	4	3	3	4	3	3	3	2	2	1	1	4	100

5 Beskrivning av de enskilda skatteavvikelserna

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

5.1 Inkomstbeskattningen

5.1.1 Inkomst av tjänst

Stipendier är skattefria enligt kommunalskattelagen när de är avsedda för mottagarens utbildning m.m. och inte utgör ersättning för arbete. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Hittelön samt ersättning till den som i särskilt fall räddat person eller egendom i fara eller bidragit till avslöjande eller gripande av person som begått brott är i princip ersättning för prestation. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Ersättningar för blod. Enligt samma princip som för hittelön är ersättning till den som lämnat organ, blod eller modersmjölk skattefria. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Intäkter av försäljning av vilt växande bär. Försäljning av vilt växande bär och svamp samt kottar är skattefria upp till en ersättning på 5 000 kr. Eftersom inkomsten utgör ersättning för arbete avser skatteavvikelsen inkomstskatt och socialavgifter.

Kostnadsersättning i form av utlandstillägg. Nämda ersättningar och därmed likställda förmåner såsom fri bostad och bostadskostnadsersättning är ej skattepliktiga för utanför Sverige stationerad personal vid utrikesförvaltningen eller i svensk biståndsverksamhet. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt för den del av ersättningen som överstiger merkostnaden.

Kostnadsersättning till viss personal på SIPRI. Ersättningar avseende ökade levnadsomkostnader och skolavgifter för barn samt fri bostad är ej skattepliktig när ersättningen anvisats av styrelsen för SIPRI till vissa utländska forskare. Skattefriheten har motiverats med svårigheter att rekrytera forskare. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt för den del av ersättningen som överstiger merkostnaden.

Kostnadsersättning till utländska forskare. Enligt lagen om beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige stadgas skattefrihet för vissa kostnadsersättningar. Särskilt beslut fordras av forskarskattenämnd. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt för den del av ersättningen som överstiger merkostnaden.

Utlandstraktamenten. Ersättningen är ej skattepliktig om den ej överstiger vissa fastställda belopp. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och socialavgifter för den del av ersättningen som överstiger merkostnader för utlandsvistelsen. Under hösten 1993 fattade riksdagen beslut om ändrade regler för utlandstraktamenten, varvid ersättningen i princip motsvarar den merkostnad som uppkommer. Utlandstraktamenten utgör således inte längre någon avvikelse.

Tjänsteinkomster förvärvade vid vistelse utomlands. Den s k ettårsregeln medger skattefrihet i Sverige, även om ingen beskattning skett utomlands. Om anställningen varat minst ett år i samma land och i allmänhet avsett anställning hos annan än svenska staten eller svensk kommun medges befrielse från skatt även om ingen beskattning skett i verksamhetslandet. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt

och särskild löneskatt.

Tjänsteinkomster förvärvade på vissa utländska fartyg. Skattefrihet föreligger för anställning ombord på utländskt fartyg om anställningen och vistelsen utomlands varat minst sex månader och avsett anställning hos arbetsgivare som är svensk juridisk person eller fysisk person bosatt i Sverige. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Arbetsgivares kostnader för arbetstagares pension. Enligt Kommunalskatte-
telagen skall arbetsgivarens kostnader inte tas upp till beskattning hos arbets-
tagaren om kostnaderna avser tryggnad av pension genom avsättning eller
pensionsförsäkring. Eftersom avsättningen utgör ersättning för utfört arbete skall
ersättningen ligga till grund för socialavgifter. Skatteavvikelsen vad gäller
inkomstskatten beror på skillnaden i marginalskatter vid avsättning och utbetal-
ning av pensionen.

Ersättningar p g a politisk förföljelse o dyl. Ersättningar som kommer från
utlandet och som avser ersättning p g a politisk förföljelse och liknande har undan-
tagits från beskattning. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Ersättning till neurosedynskadade. Ersättningen är ej skattepliktig. Skatteav-
vikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Företagssjukvård. Arbetsgivarens kostnader för personalens sjukvård (i detta
sammenhang lika med ersättning för patientavgifter och receptkostnader) är till
vissa delar avdragsgilla. Ersättningen till den anställda var skattefri t.o.m. 1995.
Skatteavvikelsen avsåg inkomstskatt och särskild löneskatt.

Personalrabatter m.m. Personalrabatter beskattas inte. Fria resor för anställda
inom flyg eller järnväg schablonbeskattas istället för att beskattas som andra
förmåner. "Frequent flyer" rabatter beskattas inte.

5.1.2 Kostnader i tjänst och allmänna avdrag

Underskott i litterär verksamhet. Underskott i en förvärvskälla får normalt inte
kvittas mot överskott i en annan. Underskott i förvärvskälla som avser aktiv
näringsverksamhet avseende litterär, konstnärlig eller liknande verksamhet får
kvittas mot inkomst av tjänst till den del underskottet avser samma år. Eftersom
underskottet kan sparas för att kvittas mot framtida intäkter i näringsverksamhet är
skatteavvikelsen en skattecredit inom inkomstskatten.

Dubbel bosättning. Avdrag för dubbel bosättning medges i vissa fall skatt-
skyldig om dubbel bosättning är skälig p g a makes eller sambos förvärvs-
verksamhet, svårighet att anskaffa fast bostad på verksamhetsorten eller annan
särskild omständighet. Avdraget motiveras med att det främjar rörligheten på
arbetsmarknaden. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avdrag för resor till och från arbetet. Kostnader som överstiger 6 000 kr (4
000 kr t.o.m. 1994) är avdragsgilla vid inkomsttaxeringen. Kostnaden är
egentligen en privat levnadskostnad, varför avdraget utgör en skatteavvikelse.

Hemresor. Skattskyldig som har sitt arbete på annan ort än sin hemort äger i
vissa fall rätt till avdrag för hemresor. Även detta avdrag motiveras med ökad
rörlighet på arbetsmarknaden. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avdragsrätt för pensionspremier. Avdrag får göras för erlagda pensions-

premier. Avdragen är begränsade beloppsmässigt och får i normalfallet ej överstiga ett halvt basbelopp eller 10 % av inkomsten. Om marginalskatten vid utbetalandet av pensionen är lägre än vid inbetalningen av premien uppstår en avvikelse. Eftersom "skattebortfallet" inte är definitivt utan endast skjuter skattebetalningen framåt i tiden är avvikelsen en skattekredit. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Underskott av aktiv näringsverksamhet. Underskott av aktiv näringsverksamhet får kvittas mot tjänsteinkomster under de fem första verksamhetsåren. Avdragsrätten är belagd med olika restriktioner för att förhindra handel med avdragsrätt och att avdragsrätt för samma förvärvskälla kan uppkomma för flera femårsperioder. Kvittning medgavs inte för inkomståret 1995.

5.1.3 Intäkter i näringsverksamhet

Uttag av bränsle. Enligt huvudregeln (KL 22 § 4 st 1 p) är uttag ur näringsverksamhet skattepliktigt. Uttag av bränsle för uppvärmning är dock undantaget från skatteplikt om fastigheten är taxerad som lantbruksenhet.

Avverkningsrätt till skog mot betalning som skall erläggas under flera år. Enligt god redovisningssed uppkommer intäkten när bindande avtal träffats. Enligt gällande lagstiftning (KL 24 § 5 st p1 anv) tillämpas dock i detta fall kontantprincipen, vilket innebär att beskattningen uppskjuts, varför en räntefri kredit uppstår.

Näringsbidrag. Med näringsstöd avses stöd som lämnas av stat eller kommun. Beroende på hur stödet hanteras i näringsverksamheten blir effekten olika. Om bidraget används för finansiering av en icke avdragsgill utgift är bidraget i sin helhet att betrakta som en avvikelse. Om däremot bidraget används för finansiering av tillgång som enligt allmänna regler får skrivas av med årliga värdeminskningssavdrag är avvikelsen enbart en skattekredit. Bidraget fungerar i dessa fall såsom en direktavskrivning. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avgångsvederlag till jordbrukare. I vissa fall är avgångsvederlag till jordbrukare inte skattepliktigt. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Näringsfastighet och bostadsrätter i näringsverksamhet. Vinster vid avyttring av näringsfastigheter skall beskattas i kapital enligt reavinstreglerna, såvida fastigheterna inte är att anse som omsättningstillgångar. Under innehavstiden har kostnaderna varit avdragsgilla i inkomstslaget näringsverksamhet, vilket reducerat underlaget för inkomstskatt och socialavgifter. Vid beräkning av realisationsvinst återförs avskrivningar och värdehöjande reparationer endast för de senaste fem åren. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och socialavgifter på de avdrag avseende avskrivningar och värdehöjande reparationer som gjorts före senaste femårsperiod.

5.1.4 Kostnader i näringsverksamhet

Anläggning av ny skog. Utgifter för anläggning av ny skog och dikning som främjar skogsbruk får omedelbart kostnadsföras. Samma avdragsmöjligheter gäller

även för bär- och fruktodlingar för inköp och plantering av träd och buskar. Skatteavvikelsen utgörs av ränteeffekten på den omedelbara avskrivningen.

Skogsavdrag. Vid avyttring av skog får fysisk person under innehavstiden avdrag med högst 50 % av anskaffningsvärdet, medan avdraget för juridiska personer är begränsat till 25 %. Vid taxeringen för ett visst beskattningsår medges avdrag med högst halva den avdragsgrundande skogsintäkten. Syftet med avdragsrätten är att undanta rena kapitaluttag från beskattning. Å andra sidan saknas anledning att medge avdrag när värdeökningen på skogstillväxten överstiger gjorda uttag. Skatteavvikelsen uppkommer genom den schablon som är vald för beräkning av avdragets storlek och avser inkomstskatt och socialavgifter.

Substansminskning. Huvudregeln vad gäller avdrag för substansminskningar är ingen skatteavvikelse. Enligt en alternativregel kan dock avdraget uppgå till 75 % av täktmarkens allmänna saluvärde då utvinningen påbörjades. Skatteavvikelsen utgörs av ränteeffekten på den snabbare avskrivningen.

Avdrag för kostnader för resor till och från arbetet. Se under kostnader i tjänst.

Bidrag till regional utvecklingsfond. Avdrag får göras för bidrag som lämnas till regional utvecklingsfond. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och socialavgifter.

Lagernedskrivning. Enligt en alternativregel kan lager (gäller ej fastigheter) tas upp till 97 % av det samlade anskaffningsvärdet. Skatteavvikelsen utgörs av en ränteeffekt på den skattelättnad som lagernedskrivningen medför.

Pågående arbeten. Olika bestämmelser finns för pågående arbeten som utförs på löpande räkning och arbeten som utförs till fast pris. För arbeten på löpande räkning kan samma alternativregel som ovan användas. Skatteavvikelsen utgörs av ränteeffekten på den skattelättnad som lagernedskrivningen medför.

Kärnkraftsanläggning. Företag som driver kärnkraftsanläggning får avdrag för belopp som i räkenskaperna sätts av för framtida hantering av utbränt kärnbränsle. Detta förfarande gäller även företag som mot förskotts betalning åtagit sig att svara för hantering av nämnda slag. Skatteeffekten utgörs av ränteeffekten på den skattelättnad som det omedelbara avdraget medför.

Bidrag till Stiftelsen Bostadskooperationens garantifond. Medel som tillförs stiftelsen är avdragsgilla vid taxeringen liksom även medel som mottages av stiftelsen är skattepliktiga. Stiftelsen är ej skattepliktig för kapitalinkomster. Skattefriheten är slopad från och med inkomståret 1994.

Belopp som tillförts Stiftelsen Petroleumindustrins beredskapsfond. Medel som tillförs stiftelsen är avdragsgilla vid taxeringen liksom även medel som mottages av stiftelsen är skattepliktiga. Stiftelsen är ej skattepliktig varken för kapitalinkomster eller övriga inkomster. Skattefriheten är slopad från och med inkomståret 1994.

Avgifter till VPC. Enligt lag är avgifter som aktiebolag erlägger till VPC att betrakta som avdragsgill kostnad. Avgiften är i skattehänseende, trots att registerföring vid VPC inte är frivillig för aktiebolagen, att betrakta som medlemsavgift. Medlemsavgifter är enligt KL inte avdragsgilla. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Tax sparing klausuler i olika dubbelbeskattningsavtal. I vissa fall kan en skattskyldig få avräkning för den skatt som skulle ha utgått i det andra avtalslandet

även om sådan skatt inte har erlagts. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Koncernbidragsdispens. Regeringen kan i vissa fall medge avdrag för lämnade bidrag trots att reglerna för koncernbidrag ej är uppfyllda. Detta förutsätter dels att avdraget redovisas öppet, dels att den verksamhet som bedrivs av berörda företag skall vara av samhällsekonomiskt intresse. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Skadeförsäkringsföretag. I vissa fall har skadeförsäkringsföretag möjlighet att göra extra avsättningar till säkerhetsreserven. Skatteavvikelsen utgörs av ränteeffekten på skillnaden i skatt som det extra avdraget medför.

Rabatter och liknande från ekonomiska föreningar. Ekonomiska föreningar får göra avdrag för rabatter, utdelningar m.m. trots att dessa inte är skattepliktiga hos mottagaren. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Hypotekskassor och andra liknande institutioner. Avdrag får göras för det belopp som avsatts till reservfond, i den mån avsättningen är nödvändig för att bygga upp fonden till ett belopp som motsvarar 2 % av inrättningens skulder. Skatteavvikelsen, som har upphört från 1995, utgörs av en ränteeffekt.

Skogskonto. Skogskontolagen ger möjlighet till uppskov av beskattning av de intäkter som är hänförliga till skogsbruk. De medel som sätts in på skogskonto utgör underlag för avdrag vid taxeringen. Avsättningen begränsas i tid till 10 år på skogskonto och 20 år på skogsskadekonto. Avkastningen på skogskonto beskattas med 15 %. Skatteavvikelsen avser räntan på skattekrediten.

Avsättning till personalstiftelse. Arbetsgivare får rätt att göra avdrag för medel som avsatts till personalstiftelse för tryggnad av pensionsutfästelse. Visst undantag finns för fåmansföretag med mindre än 30 årsarbetskrafter. Stiftelsen är mer förmånligt beskattad än näringsidkaren. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Skatteutjämningsreserv (surv). Surv var en reserveringsmöjlighet i näringsverksamhet. Avsättning till skatteutjämningsreserv fick göras för sista gången vid 1994 års taxering. Skatteavvikelsen avser ränteeffekten på skattekrediten.

Återföring av skatteutjämningsreserv. Avsättning till skatteutjämningsreserv upphörde 1993 (1994 års taxering). 9/10 av beloppet skall återföras till beskattning i princip i lika delar under en period om sju år, varför skatteavvikelsen kvarstår. En definitiv skattelättnad avseende skatten på 10 % av den totala avsättningen uppkommer därvid. I redovisningen har antagits att denna lättnad uppkommer år 1994.

Annellavdrag. För att i viss mån öka incitamenten för företagen att finansiera sina investeringar med nyemitterat kapital medgavs företagen t.o.m. inkomståret 1993 avdrag för gjorda utdelningar. Avdraget var begränsat till under året utdelade medel, dock högst 10 % av vad som inbetalts på aktien ifråga. Det totala beloppet fick heller aldrig överstiga det belopp som inbetalts för aktien.

Överavskrivningar. Den bokföringsmässiga avskrivningstiden bestäms av tillgångens livstid i bolaget, medan den skattemässiga avskrivningstiden bestäms enligt lag. Detta innebär att bokföringsmässiga och skattemässiga avskrivningar endast undantagsvis överensstämmer. Skatteregeln medger att en tillgång skrivs av snabbare än vad som är ekonomiskt motiverat. Skatteavvikelsen avser ränteeffekten på skattekrediten.

Periodiseringsfonder. Periodiseringsfond är en vinstanknuten reserveringsmöjlighet där näringsidkaren/bolaget kan reservera medel under högst fem år.

Reserveringsmöjligheten innebär en skattekredit på det reserverade beloppet.

Direktavskrivningar. För kostnader som är nedlagda i näringsfastigheter mellan 1 november 1994 och 31 maj 1996 erhålls ett direktavdrag med 50 %. Avdrag skall i första hand ske mot periodiseringsfond och surv-medel.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

5.1.5 Intäkter av kapital

Avkastning småhus. Avkastning från eget hem behöver ej tas upp till beskattning. Däremot utgår fastighetsskatt med 1,7 % av taxeringsvärdet. Nettot av skatten på intäkten och fastighetsskatten utgör en skatteavvikelse.

Avkastning bostadsrätt. Bostadsrättsföreningen skall årligen som intäkt ta upp 3 % av fastighetens taxeringsvärde. Däremot skall medlemmarna inte ta upp någon intäkt för sitt nyttjande. Eftersom marknadsvärdet för lägenheterna överstiger fastighetens marknadsvärde uppstår en skatteavvikelse. Värdet av skatteavvikelsen uppgår till skillnaden i skatt på intäkten av lägenheten och den intäkt som tas upp av föreningen samt fastighetsskatten.

Realisationsvinst. Beskattning av värdeökning på aktier som orsakas av kvarhållen vinst i bolaget sker först vid realisationstillfället. Räntan på denna skattekredit är en skatteavvikelse. Under 1994 uppgick skatten på realisationsvinster vid försäljning av aktier till 12,5 % medan skattesatsen för övriga kapitalinkomster var 30 %.

Utdelning på aktier. Under 1994 var utdelningsinkomster undantagna från skatteplikt.

Allemansfond. Reavinster på allemansfonder beskattas till 20 % medan reavinster på andra fondandelar beskattas till 30 %. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avkastningsskatt på pensionsmedel. Särskilda skatteregler har införts beträffande avkastningsskatt på pensionsmedel. Skattesatsen är satt till 15 % på en schablonberäknad avkastning.

Uppskov med realisationsvinst vid försäljning av småhus och bostadsrätt. Från och med 8 september 1993 kan den realisationsvinst som uppstår vid försäljning under vissa omständigheter skjutas upp. Skatteavvikelsen motsvarar en räntefri kredit.

Uttag av aktier. Uttag av aktier i ett annat aktiebolag kan under vissa omständigheter vara skattefria, trots att en utdelning av detta slag enligt huvudregeln således är att anse som skattepliktigt. Undantaget är borttaget från och med 1994.

5.1.6 Kostnader i kapital

Ränteavdrag. Enligt gällande regelsystem är samtliga ränteutgifter avdragsgilla. Enligt normen är endast ränteutgifter för lån till investeringar och boende avdragsgilla, vilket innebär att ränteutgifter för lån till konsumtion är en skatteavvikelse. Skatteavvikelsen avser kapitalskatt.

Reaförluster vid avyttring av marknadsnoterade aktier och andra finansiella instrument. Förluster vid avyttring av marknadsnoterade aktier m.m. får dras av

från realisationsvinst på marknadsnoterad sådan tillgång utan den begränsning som i andra fall gäller avdrag för realisationsförluster. Avdragsbegränsningen för fysiska personer är 70 % av den faktiska realisationsförlusten. Skatteavvikelsen avser skatt på kapitalinkomst.

Marknadsnoterade fordringar. Realisationsvinst och realisationsförlust behandlas i skattehänseende som ränteintäkt respektive ränteutgift. Detta innebär att de är kvittningsbara mot varandra till 100 %. Dessa regler tillämpas inte på ej marknadsnoterade fordringar. Skatteavvikelsen avser skatt på kapitalinkomst.

5.1.7 Skattereduktioner

ROT-reduktioner. Under 1993 och 1994 medgavs en skattereduktion om 30 % på löneandelen av de reparations- och förbättringskostnader som las ned på fastigheter. Skatteavvikelsen avser skatt på kapitalinkomst och näringsverksamhet.

5.1.8 Skattskyldighet

Understödsföreningar. Inkomst som inte hänför sig till innehav av fastighet är skattefri. Verksamheten får inte innefatta livförsäkringar och kapitalunderstödet får högst uppgå till 1 000 kronor.

Akademier. Akademier, allmänna undervisningsverk, studentnationer och samarbetsorgan för studentnationer är befriade från skatteplikt för all inkomst utom inkomst av fastighet.

Företagareföreningar. All inkomst utom inkomst av fastighet är skattefri för företagareförening som erhåller statsbidrag, regional utvecklingsfond och regleringsförening på jordbrukets och fiskets områden.

Erkända arbetslöshetskassor m.m. All inkomst utom inkomst av fastighet är skattefri för erkända arbetslöshetskassor, personalstiftelser med verksamhet att lämna understöd vid arbetslöshet, allmänna försäkringskassor m fl.

Ideella föreningar. Enbart skatteplikt för inkomst av fastighet och vissa rörelseinkomster.

Kyrkor, allmännyttiga stiftelser m.fl. Enbart skatteplikt för inkomst av fastighet eller rörelse..

Ägare av fastigheter nämnda i 3 kap 2-4 §§ fastighetstaxeringslagen. Ägare av sådan fastighet är frikallade från skattskyldighet för vissa typer av inkomster från sådan fastighet. Undantaget gäller bl.a. nationalparker, utbildnings- och vårdanstalter.

5.2 Arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt

5.2.1 Arbetsgivaravgifter

Lag om nedsättning av socialavgifter. Vissa arbetsgivare med fast driftställe i stödområde 1 och i den norra delen av stödområde 2 erhåller under ett antal år en

nedsättning av arbetsgivaravgifterna. Nedsättningen är 10 procentenheter och omfattar både arbetsgivare och egenföretagare. Nedsättningen gäller inte stat och kommun.

Lag om tillfällig avvikelse från lagen om socialavgifter. För att främja utbildning får arbetsgivare som låter anställd delta i utbildning på arbetstid göra avdrag med 500 kr per arbetsdag från det belopp som skall betalas i arbetsgivaravgifter. Avdrag får även göras med 75 kr/tim för anställda som deltar i fortbildning. Totalkostnaden per person är begränsad till 40 000 kr. Från och med den 1 juli 1996 föreslår regeringen en sänkning av avdraget till 400 kr per arbetsdag. Även avdraget för fortbildning sänks från 75 till högst 35 kr/tim. Totalkostnaden sänks från 40 000 till 20 000 kr per person. Stödet är även förknippat med diverse villkor.

Generellt anställningsstöd (GAS). För nyanställningar efter den 30 september 1993 medgavs avdrag för arbetsgivaravgifter med 15 % av de nyanställdas lönesummor. Anställningen skulle avse minst sex månader och minst 17 timmar per vecka.

Riktat anställningsstöd (RAS). Under 1995 medgavs ett riktat anställningsstöd för nyanställningar som gjordes mellan mars och juni 1995. För dessa nyanställningar erhålls hela arbetsgivaravgiften, dock max 6 000⁶ kr per månad, i reduktion under högst tolv månader. Stödet gällde enbart arbetsgivare med färre än 500 anställda.

5.2.2 Särskild löneskatt

Utländska artister. Vid uppdrag i Sverige betalar utländska artister en speciell artistskatt. Däremot behöver ej sociala avgifter eller särskild löneskatt erläggas. Eftersom inkomsten inte är förmånsgrundande avser skatteavvikelsen särskild löneskatt.

Ersättning skiljemannauppdrag. Ersättningen ingår inte i underlaget för socialavgifter om parterna är av utländsk nationalitet. Skatteavvikelsen avser särskild löneskatt.

Ersättning till idrottsutövare. Ersättningar som inte överstiger ett halvt basbelopp är undantaget från socialavgifter. Eftersom ersättningen inte är förmånsgrundande utgörs avvikelsen av särskild löneskatt.

Bidrag från Sveriges författarfond och konstnärsnämnden. Ersättningen finansieras med statliga medel och är pensionsgrundande. Eftersom ersättningen är pensionsgrundande bör den betraktas som ersättning för utfört arbete. Avvikelsen utgörs av särskild löneskatt och den delen av ATP-avgiften som grundar förmån.

Bidrag till vinstandelsstiftelser. Avsättning till vinstandelsstiftelser belastas inte med arbetsgivaravgifter varken vid avsättningen eller vid uttaget. Eftersom ersättningen inte är förmånsgrundande bör särskild löneskatt utgå.

5.3 Mervärdesskatten

⁶ Motsvarar en årsarbetslön på knappt 220 000 kronor.

5.3.1 Undantag från skatteplikt

Upplåtelse av arrende, hyresrätt, bostadsrätt, tomträtt, servitutsrätt eller annan rättighet till fastighet eller del av fastighet. Uthyrning och annan upplåtelse rättighet till fastighet är undantagen från mervärdesskatt.

Viss verksamhet för produktion och utsändning av radio- och televisionsprogram. Innebär bl a att TV-avgiften inte belastas med mervärdesskatt.

Periodiska medlemsblad och periodiska personaltidningar. Undantaget gäller även införande av annonser, tryckning m.m.

Annan periodisk publikation. Avser publikationer med huvudsakligt syfte att verka för religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, miljövårdande mfl ändamål.

Internationell personbefordran. Som export räknas transport till eller från utlandet. Detta innebär att en resa från ort i Sverige till en ort i utlandet i sin helhet är frikallad från skatteplikt. Skattebefrielsen gäller både luft-, vatten- och landtransporter. Beloppet i tabellen avser inrikes del av utrikes buss- och tågtransporter.

Immateriella rättigheter. Undantaget gäller upplåtelse och överlåtelse av rättigheter enligt upphovsrättslagen.

Framförande av litterärt eller konstnärligt verk. Undantag från skatteplikt gäller framförande av litterärt eller konstnärligt verk liksom rättighet i fråga om ljud- eller bildupptagning av sådant framförande.

Biograf föreställningar. Biograf föreställningen är skattefri. Svenska Filminstitutet finansieras å andra sidan med s.k. biografavgifter, vilka utgår med 10 % av bruttointäkterna på huvuddelen av biograf föreställningarna. I proposition 1995/96:191 föreslås att biograf föreställningar fr.o.m. 1 juli 1996 skall beskattas med en skattesats om 6 %.

Konserter och cirkus föreställningar. Teater- opera- och balett föreställningar är undantagna från skatteplikt.

Läkemedel. Läkemedel som utlämnas enligt recept eller säljs till sjukhus är undantagna. Däremot utgår mervärdesskatt vid försäljning av icke receptbelagda läkemedel.

Lotterier. Skattetekniska nackdelar med skatteplikt. All beskattning sker i form av punktskatt.

Konsumtionsräntor. Tillhandahållandet av krediten är yrkesmässig och skall således vara skattepliktig. Underlaget utgörs av räntemarginalen.

Omsättning av nybyggda fastigheter. Undantaget gäller i huvudsak tomtmark, byggränta och vinst, som enligt normen borde beskattas.

Postbefordran. Brevbefordran var fram till och med 28 februari 1994 undantaget från mervärdesskatt. Under perioden 1 mars t.o.m. 31 december utgick reducerad moms om 12 %. Från och med 1995 utgår full moms, varför avvikelser numera är slopad.

Försäljning av alster av bildkonst som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo. Skattesatsen är 12 % om försäljningssumman överstiger 300 000 kronor per år. Vid omsättning av annan utgår full beskattning.

5.3.2 Skattesats

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Livsmedel. För livsmedel är skattesatsen nedsatt till 12 %. Som livsmedel räknas inte vatten från vattenverk, spritdrycker, vin och starköl samt tobaksvaror.

Allmän nyhetstidning. Från den 1 januari 1996 utgår mervärdesskatt med en skattesats om 6 %. Tidigare var tidningar undantagna från skatteplikt.

Rumsuthyrning, personbefordran samt transport i skidliftar. Skattesatsen är nedsatt till 12 %.

Postbefordran. Se ovan.

5.3.3 Undantag från skattskyldighet

Ideella föreningar. Omsättning av vara eller tjänst i en ideell verksamhet räknas inte som yrkesmässig verksamhet om föreningen är befriad från inkomstskatt enligt lagen om statlig inkomstskatt för omsättningen ifråga.

5.3.4 Redovisningsperiod

Tidpunkten för redovisningsskyldighetens inträde i byggnads- och annan entreprenadverksamhet. Redovisningsskyldigheten inträder två månader efter det att fastigheten tagits i bruk. Skatteavvikelsen avser räntan på skattekrediten.

5.3.5 Avdrag för ingående skatt

Ingående skatt på jordbruksarrende. Avdragsrätten omfattar hela den ingående skatten på jordbruksarrende, även om i arrendet ingår värdet av bostad.

5.4 Skatteavvikelser inom punktskatteområdet

5.4.1 Energiskatt

Skatt på dieselbränsle i motorfordon. Skattesatsen för diesel varierar mellan 15-20 öre/kWh medan skattesatsen enligt normen är 38 öre/kWh inom transportområdet.

Skattebefrielse för elförbrukning vid bandrift. Befrielsen gäller elförbrukning för järnväg och tunnelbana. Skatteavvikelsen uppgår till 38 öre/kWh.

Skattebefrielse på bränsle för inrikes sjöfart. Avvikelsen uppgår till 38 öre/kWh.

Elförbrukning i vissa kommuner. Skatteuttaget på elektrisk kraft är nedsatt till 4,3 öre/kWh i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt Sollefteå, Ånge, Örnköldsviks, Amlung, Mora, Orsa, Älvdalen, Ljusdals och Torsby kommuner. Avvikelsen i skattesatser utgörs av skillnaden mellan 9,7 öre och 4,3 öre/kWh.

El för gas- värme-, vatten och elförsörjning. Skattesatsen för denna typ av

förbrukning uppgår till 7,5 öre/kWh i de kommuner som inte har nedsättning till 4,3 öre/kWh. Avvikelsen i skattesats uppgår till 2,2 öre/kWh. Avvikelsen har störst betydelse för produktion av fjärrvärme.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

Differentierat skatteuttag på fossila bränslen. Enligt normen skall skatteuttaget vara 9,7 öre/kWh. Avvikelserna i övrigt uppgår för gasol till 8,8 öre/kWh, för naturgas 7,9 öre/kWh, för kol 6,4 öre/kWh, för eldningsolja 5 4,2 öre/kWh samt för eldningsolja 1 3,7 öre/kWh. Två tredjedelar av avvikelsen tillfaller hushållen medan resterande del tillfaller företagssektorn.

Skattebefrielse för biobränslen. Ingen skatt utgår på biobränslen, vilket innebär en avvikelse på 9,7 öre/kWh.

Bidrag till värmeverk. För värme som levereras till industrin erhåller producenten ett bidrag om 9 öre/kWh.

Kraftvärmeanläggningar. För bränsle som förbrukas för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kärnvärmeanläggning medges avdrag med halva energiskatten.

5.4.2 Koldioxidskatt

Produktion av elkraft. För bränsle som åtgår vid produktion av elkraft utgår ingen koldioxidskatt. Enligt normen bör skatteuttaget utgöra 25 % av de gällande skattesatserna.

Metallurgiska processer. Avdrag medges för koldioxidskatt för bränslen som används för metallurgiska processer.

Nedsättning av koldioxidskatt som utgår på bränslen inom energiintensiv industri. Företag inom cement-, kalk-, glas- stenindustri kan erhålla viss nedsättning om skattebelastningen överstiger 1,2 % av försäljningsvärdet.

Skattebefrielse för inrikes sjöfart. Skattebefrielse föreligger för såväl energi- som koldioxidskatt.

5.5 Skattesanktioner

5.5.1 Kostnader i kapital

Ränteutgifter. Enligt normen skall samtliga ränteutgifter vara avdragsgilla om lånet avser investeringar. Dock finns en begränsning i lagstiftningen vilket innebär att avdragseffekten är 21 % i de fall nettoränteutgiften (kapitalinkomster frändragna) överstiger 100 000 kr.

Räntekostnader för bostadsrättsföreningar. Avdragsrätten för räntor är begränsad till de intäkter föreningen har.

5.5.2 Punktskatter

Energiskatt. För hög skattesats för energi som används inom SNI 1, jord- och skogsbruk (hänsyn har tagits till gällande nedsättningsregler för växthusnäringen).

Koldioxidskatt. För hög skattesats för energi som används inom SNI 1, jord- och skogsbruk (hänsyn har tagits till gällande nedsättningsregler för växthusnäringen).

Skatt på viss elektrisk kraft. För elkraft som produceras i vattenkraftverk utgår en särskild skatt om 4 öre/kWh om kraftverket tagits i drift före 1973. För elkraft som produceras i anläggning som tagits i bruk mellan 1973 och 1977 är skatteuttaget 2 öre/kWh medan ingen skatt utgår för kraft som produceras i anläggning som tagits i drift efter 1977. Skatten kan likställas med en extra inkomstskatt som lagts på vissa företag och är därför att betrakta som en skattesanktion.

Särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk. För elkraft som produceras i kärnkraftverk utgår en särskild skatt om 1,2 öre/kWh. Skatten kan likställas med en extra inkomstskatt som lagts på vissa företag och är därför att betrakta som en skattesanktion.

Försäljningsskatt på motorfordon. Skatten är differentierad och normen är satt till den skatt som utgår på personbilar i miljöklass 1. Skatten på bilar i miljöklass 3 är 2 000 kr högre. Skatten på tunga lastbilar i miljöklass 3 är 75 000 kr högre än för lastbilar i miljöklass 1.

Fastighetsskatt på hyresfastigheter. Fastighetsskatten är en objektskatt som enbart träffar fastighetskapital. Enbart avkastningen i form av intäkter skall beskattas. Fastighetsskatten för småhus räknas dock av gentemot den schablonintäkt som egentligen borde utgå.

5.6 Icke saldopåverkande avvikelser

Flyttningsbidrag som utgår p.g.a att den anställde flyttar till ny bostadsort och fått särskild ersättning av arbetsgivaren eller det allmänna är i allmänhet skattefri. Om ersättningen väsentligt överstiger belopp som gäller för befattningshavare i offentlig tjänst är det överskjutande beloppet skattepliktigt. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Värnpliktigas förmåner i form av naturaförmåner, dagersättning, befattningspremie, avgångsvederlag, utbildningspremie, familjebidrag mm är skattefri inkomst. Näringsbidrag utgör dock skattepliktig inkomst. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Grundavdrag för pensionärer. Grundavdraget för skattskyldiga med folkpension (förtidspension, änkepension mm) avviker från det grundavdrag som aktiva skattskyldiga är berättigade till. Det särskilda grundavdraget är lika med folkpension plus pensionstillskott och reduceras med ökad pensionsinkomst. Avdraget kan dock aldrig vara lägre än det avdrag som aktiva skattskyldiga erhåller. Syftet med avdraget är att garantera pensionären ett visst belopp efter skatt. Avvikelsen avser inkomstskatt.

Socialbidrag och annan hjälp enligt socialtjänstlagen. Socialbidrag, begravningshjälp samt underhåll som lämnats till intagen i kriminalvårdsanstalt eller patient på sjukhus är ej skattepliktiga, varför inkomstskatt ej utgår.

Allmänt barnbidrag. Barnbidrag och förlängt barnbidrag samt barnpension enligt lagen om allmän försäkring till den del pensionen efter avliden förälder ej överstiger 0,4 basbelopp är ej skattepliktiga. Skattefriheten för barnpension är begränsad till den garantinivå som gäller för bidragsförskott. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Kontantunderstöd utgivna av arbetslöshetsnämnd. Kontantunderstöd som utges av arbetslöshetsnämnd med bidrag av statsmedel är ej skattepliktigt. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Traktamenten och särskilda bidrag till arbetslösa och till partiellt arbetsföra samt med sådana likställda. Sådana bidrag är enligt vissa bestämmelser skattefria när de utgår från stat eller kommun. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Handikappersättning. Handikappersättning, sådan del av vårdbidrag som utgör ersättning för merkostnader, merutgifter för resor, särskilt pensionstillägg för långvarig vård av sjukt barn samt hemsjukvårdsbidrag och hemvårdsbidrag som utgår av kommunala eller landstingskommunala medel är skattefria. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Bidrag till adoption. Bidrag vid adoption av utländska barn är skattefritt. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Engångsbidrag i samband med arbetsplacering av flyktingar. Ersättningen betalas ut vid den första arbetsplaceringen och bidraget är anpassat

Bostadstillägg till pensionärer. Ersättningen är skattefri. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Bostadsbidrag. Ersättningen är skattefri. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Ersättning som tillfaller försäkrad enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Skattefriheten gäller enbart ersättningar som inte grundar sig på förvärvsinkomster. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Prop. 1995/96:150

Bilaga 3

Sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, vårdbidrag, dagpenning, kontant arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag, vuxenstudiebidrag, delpension, dagpenning vid repetitionsövning, utbildningsbidrag för doktorander, timsättning vid kommunal vuxenutbildning, livränta vid arbetskada, startbidrag för egen rörelse, ersättning vid närståendevård. Samtliga dessa ersättningar är skattepliktiga och pensionsgrundande. Skatteavvikelsen avser den del av arbetsgivaravgifterna som avser allmän tilläggspension.

Statliga löneutbetalningar. På löner och andra förmåner utgår normalt fulla arbetsgivaravgifter. Vad gäller utbetalningar från staten betalas ej avgift till arbetsskadeförsäkringen. Skatteavvikelsen avser avgiften till arbetsskadeförsäkringen. Undantaget upphörde 1 juli 1995.

Innehållsförteckning

Prop. 1995/96:150
Bilaga 3

1	Varför en löpande rapportering av skatteavvikelser?	2
2	Normen och exempel på skatteavvikelser	3
2.1	Exempel på avvikelser	4
2.2	Rättvisande jämförelser mellan budgetens utgifts- och inkomstsida	5
2.3	Rättvisande jämförelser inom budgetens utgiftssida	6
2.4	Samspelet mellan norm och avvikelse	7
3	Redovisning av norm och skatteavvikelser	10
3.1	Kategorisering av normer	10
3.1.1	Norm för inkomstbeskattningen	10
3.1.2	Norm för socialavgifter och särskild löneskatt	10
3.1.3	Norm för mervärdesskatt	11
3.1.4	Norm för punktskatter	11
3.2	Kategorisering av avvikelser	12
3.2.1	Saldopåverkande skatteförmåner	12
3.2.2	Saldopåverkande skattesanktioner	13
3.2.3	Ej saldpåverkande skatteförmåner	13
3.3	Beräkning och redovisning av skatteavvikelser	13
3.3.1	Skatteavvikelser inom inkomstbeskattningen	14
3.3.2	Skatteavvikelser inom socialförsäkringen	17
3.3.3	Skatteavvikelser inom mervärdesskatten	18
3.3.4	Skatteavvikelser inom punktskatteområdet	19
4	Beräkningsresultat	20
Tab 1	Listning av samtliga skatteavvikelser	20
Tab 2	Skatteavvikelser fördelade efter skatteområden	26
Tab 3	Skatteavvikelser fördelade efter typ av avvikelse	27
Tab 4	Redovisning av stöd till boende	28
Tab 5	Redovisning av stöd till massmedia	28
Tab 6	Skatteavvikelser fördelade på utgiftsområden	29
Tab 7	Transfereringar exklusive och inklusive skatteavvikelser	30
Tab 8	Nettostöd till boende	32
Tab 9	Inkomstfördelning exklusive och inklusive transfereringar och skatteavvikelser	34

5	Beskrivning av enskilda skatteavvikelser	37	Prop. 1995/96:150
5.1	Inkomstbeskattningen	37	Bilaga 3
5.1.1	Inkomst av tjänst	37	
5.1.2	Kostnader i tjänst och allmänna avdrag	38	
5.1.3	Intäkter i näringsverksamhet	39	
5.1.4	Kostnader i näringsverksamhet	40	
5.1.5	Intäkter av kapital	42	
5.1.6	Kostnader i kapital	43	
5.1.7	Skattereduktioner	43	
5.1.8	Skattskyldighet	43	
5.2	Arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt	44	
5.2.1	Arbetsgivaravgifter	44	
5.2.2	Särskild löneskatt	44	
5.3	Mervärdesskatt	45	
5.3.1	Undantag från skatteplikt	45	
5.3.2	Skattesats	46	
5.3.3	Undantag från skattskyldighet	46	
5.3.4	Redovisningsperiod	46	
5.3.5	Avdrag från ingående skatt	47	
5.4	Skatteavvikelser inom punktskatteområdet	47	
5.4.1	Energiskatt	47	
5.4.2	Koldioxidskatt	47	
5.5	Skattesanktioner	48	
5.5.1	Kostnader i kapital	48	
5.5.2	Punktskatter	48	
5.6	Icke saldpåverkande skatteavvikelser	49	

1990-91 års skattereform – remissvaren på utvärderingen från KUSK (SOU 1995:104):

Prop. 1995/96:150
Bilaga 4

Allmänna synpunkter

Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK) anser i sitt betänkande att skattereformen byggde på en i allt väsentligt korrekt analys av problemen med det gamla skattesystemet. Reformen har skapat förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser på en rad områden. På lång sikt kommer effektiviteten att öka, eftersom bl.a. ekonomins sparande kommer att allokeras till samhällsekonomiskt mer lönsamma investeringsprojekt än vid de gamla skattereglerna.

Kommittén pekar på att avregleringen av kreditmarknaden och skattereformen var dåligt anpassade till varandra i tiden.

Flertalet remissinstanser delar kommitténs bedömning att det var rätt att genomföra skattereformen. *SACO* framhåller att det fortsatta utvecklingsarbetet på skatteområdet bör behålla samma inriktning som skattereformen hade. *Riksskatteverket* anser att skattesystemet under åren efter skattereformen har belastats med regler som är avsteg från den i skattereformen uttalade principen att skattesystemet ska utformas för att ge skatteintäkter och skapa fördelningseffekter medan andra mål bör uppnås genom åtgärder utanför skattesystemets ram. Verket understryker att detta är olyckligt.

Landstingsförbundet framhåller att det var riktigt att reformen genomfördes trots att det i efterhand har kunnat konstaterats att reformen på kort sikt fick en negativ effekt på den samhällsekonomiska utvecklingen. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* hävdar att skillnaderna mellan vad som på förhand antogs om reformen och det hittillsvarande utfallet inte tillräckligt betonas i betänkandet. Enligt fakultetens uppfattning är kommittén alltför benägen att tolka osäkerheter i beräkningar till reformens fördel och alltför benägen att tillskriva reformen positiva effekter som sannolikt har annan grund än skattereformen. *Konjunkturinstitutet* betonar att ett genomgående problem i utvärderingen gäller möjligheten att skilja ut vad som skulle ha inträffat i den svenska ekonomin i avsaknad av skattereformen och ställa detta mot den faktiska utvecklingen.

Vad gäller själva utvärderingen av skattereformen uppskattas denna som mycket positiv av de flesta remissinstanserna. *Riksrevisionsverket* anser att det finns starka motiv för att utvärdera skattesystemet. Verket anser att det bör övervägas hur en mer kontinuerlig uppföljning skulle kunna komma till stånd. En kontinuerlig utvärdering skulle ge underlag för vidareutveckling av metoder för beräkningar av budgeteffekter vid regeländringar. Därmed skapas förutsättningar för mer realistiska kalkyler. *SCB* ansluter sig till kommitténs åsikt att reformen måste ses i ett längre perspektiv och att man därför bör fortsätta analysen av flera av de frågeställningar som tagits upp i utredningen.

SACO pekar på att det inom utbildningspolitikens, arbetsmarknadspolitikens

och socialpolitikens områden har genomförts respektive kommer att genomföras betydande reformer och framhåller att det finns starka skäl att riksdagen beslutar om utvärdering av dessa.

SABO ifrågasätter om en studie på ett material från år 1992, endast ett år efter reformen, är meningsfull. En förnyad studie på 1995 års underlag bör ge bättre och mer underbyggda resultat. *Kooperativa förbundet* tycker att det har gått väl kort tid för att det skall vara möjligt att göra en fullständig utvärdering.

SCB anser att utvärderingen av skattereformen bidragit till intressant forskning och metodutveckling på skatte- och skatterelaterade områden.

Närings- och teknikutvecklingsverket ställer sig kritisk till att gruppen små teknikintensiva företag inte behandlas specifikt i någon av utvärderingens rapporter. *SCB* noterar att regionalpolitiska frågor har behandlats sparsamt och att belysning av jämställdhetsfrågor saknas trots önskemål i direktiven.

Landstingsförbundet och *Kommunförbundet* vill erinra om att reformens effekter på den kommunala ekonomin skulle neutraliseras genom den s.k. avräkningsskatt som infördes i samband med reformen. För landstingens del innebar avräkningsskatten att drygt 3 miljarder kronor drogs in till statskassan. Förbundet anser att denna indragning berodde på att staten räknade med att s.k. dynamiska effekter skulle ge landstingen och kommunerna ökade skatteinkomster. Istället drabbades landstingen och kommunerna av effekterna av lågkonjunkturen. En utvärdering av skattereformens betydelse för landstingens och kommunernas ekonomi hade varit av värde. Förbunden finner det otillfredsställande att kommittén inte gjort någon sådan utvärdering trots att det ingick i dess uppdrag.

Boverket, *Hyresgästernas Riksförbund* och *HSB Riksförbund* anser att kommittén har belyst konsekvenserna för bostadssektorn alltför lätt och summariskt. *Hyresgästernas Riksförbund* uttrycker besvikelse över att neutraliteten mellan olika upplåtelseformer för bostäder inte har undersökts, speciellt mot bakgrund av att neutralitet hävdades som en viktig princip vid omläggningen. I betänkandet analyseras egnahemsägandet utförligt medan övriga upplåtelseformer knappast behandlas alls. *HSB Riksförbund* redovisar exempel som indikerar att reformen har haft effekter som inte är neutrala mellan upplåtelseformerna. De ifrågasätter det rimliga i att utvärdera skattereformens effekter på boendet efter så kort tid. Förbundet anser att effekterna av skattereformen först kommer att kunna registreras med stor fördröjning, och att detta borde ha vägts in i utvärderingen.

Handelns utredningsinstitut är kritisk till att någon analys av skattesystemets inverkan på flyttningsbenägenheten för privatpersoner och företag ut ur – alternativt in i – Sverige inte förekommer i utredningen. Institutet menar att det är uppenbart att några av Sveriges mest framgångsrika företag drivits ut ur landet på grund av skattesystemets utformning och andra negativa effekter av näringspolitiken.

Skatteplanering och skattefusk

Skatteplanering

Enligt kommittén minskade incitamenten till skatteplanering genom skattereformen. Enklare regler och lägre lönsamhet har enligt utredningen bidragit till att

skatteplanering har blivit mindre omfattande. De huvudsakliga kvarstående incitament gäller möjligheten att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Detta problem utgör en svår avvägning mellan horisontell rättvisa och goda villkor för företagandet. Kommittén diskuterar skatteplanering i inskränkt bemärkelse: dispositioner som saknar annan mening än skatteminimering.

Flertalet remissinstanser delar kommitténs slutsatser om att skatteplanering har minskat i omfattning. *Skattemyndigheten i Stockholm* menar dock att mycket tyder på att den internationella skatteplaneringen snarare ökat i omfattning. *Skattemyndigheten i Kalmar* pekar på att tiden omedelbart efter införandet av skattereformen kännetecknades av en mycket djup lågkonjunktur och att man därför inte bör dra för långtgående slutsatser om den nedgång i efterfrågan på skatterådgivning som kunnat observeras.

Näringslivets skattedelegation och *Juridiska fakulteten vid Stockholms Universitet* anser att reformen representerade ett nytt angreppssätt för att förhindra skatteplanering. Allt mer utstuderad skatteplanering medför även vissa transaktionskostnader. Med de nya lägre skattesatserna blir transaktionskostnaderna alltför höga i relation till skattevinsten varför den typen av skatteplaneringsåtgärder i stort sett upphört. *Näringslivets skattedelegation* anser att det på grund av de kraftigt sänkta formella skattesatserna har blivit attraktivare för svenska internationellt aktiva företag att ta hem vinster till beskattning i Sverige.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå Universitet påpekar att de minskade skillnaderna mellan simulerad formell skatt och faktisk skatt för höginkomsttagare kan tas till intäkt för att skatteplaneringen minskat markant på grund av skattereformen. Fakulteten finner dock att den stora nedgången i skillnaden formell-faktisk skatt ligger *innan* skattereformens genomförande. Den stora delen av denna inträffade dessutom före 1989, då inte ens de första förändringarna av skattesystemet kan ha haft någon effekt. Efter skattereformens genomförande förändras siffran relativt lite. Den enda rimliga slutsatsen att dra av detta är att det är de förändringar i avdragsmöjligheter och andra skatteregler som genomfördes under åttiotalet som haft den största betydelsen för att minska skatteplaneringen, medan skattereformens bidrag är ganska marginellt.

Skattefusk

Kommittén bedömer att skattereformen rent tekniskt inte har inneburit några väsentliga förändringar vad gäller möjligheten att fuska. Vissa åtgärder, som ökad uppgiftsskyldighet och preliminärskatt på räntor och utdelningar, torde ha haft en sänkande effekt på fusket. De sänkta skattesatserna har gjort det mindre lönsamt att fuska. Sammantaget anser utredningen att reformen haft en viss sänkande effekt på fusket, men att denna slutsats är behäftad med stor osäkerhet.

Konkurrensverket betonar att det är positivt ur konkurrenssynpunkt att skattesystemet genom skattereformen blivit mer robust och mindre manipulerbart genom skatteplanering.

Flertalet remissinstanser instämmer i kommitténs slutsatser vad gäller skattefusk. Enligt RSV finns det dock inget som tyder på att skattefusket totalt sett skulle ha minskat. Varken *Skattemyndigheten i Kalmar* eller *Skattemyndigheten i*

Stockholm delar kommitténs uppfattning att skattereformen lett till mindre skattefusk. Skattefusket har dock ändrat karaktär dels genom internationaliseringen av ekonomin, dels genom den breddade momsbasen. Skattemyndigheten pekar på att momsundragande uppdragas vid alla typer av urvalskontroll, vilket tyder på att fusket är utbrett bland alla kategorier skattskyldiga. För vissa branscher utgör skattefusket en förutsättning för att kunna konkurrera. *SACO* vill uppmana regering och riksdag att snarast och kraftfullt ta itu med dessa problem.

Sparande och konsumtion

Kommittén anser att skattereformen kan beräknas ha haft ganska liten betydelse för minskningen av hushållens konsumtion och den ökning av det totala sparandet som inträffat under början av 1990-talet. Det är främst andra faktorer som spelat in. Däremot har reformen enligt utredningen helt klart bidragit till att ge sparandet en annan inriktning – det finansiella sparandet har ökat medan det reala sparandet, bl. a i egna hem, har minskat. Reformen uppskattas svara för ungefär hälften av det prisfall som inträffat på egna hem mellan 1990 och 1993.

Kommittén pekar på en påtaglig uppgång av den utvidgade sparkvoten. Sparkvoten uppgår efter skattereformen till samma nivå som under slutet av 70-talet. Den lägre reala sparkvoten och en lägre efterfrågan på varaktiga konsumtionsvaror bidrog till att förstärka lågkonjunkturen – hur mycket vet man inte. Denna trend började redan ett par år innan reformen.

Vad gäller hushållens konsumtionsmönster kan man enligt utredningen observera effekter på vissa specifika varugrupper – speciellt turistnäringen – av den breddade momsbasen och höjda indirekta skatter.

På bostadsmarknaden fick man enligt kommittén ökade drifts- och underhållskostnader p.g.a. momsbasbreddningen. Kapitalkostnaderna ökade genom lägre och enhetlig kapitalinkomstbeskattning. Reducerade räntesubventioner har bidragit till högre kapitalkostnader för hyreshusfastigheter. Sammantaget bidrog reformen enligt kommittén till omkring halva fallet i villapriserna.

SCB hävdar att kommitténs synpunkter vad gäller sparande och konsumtion är motsägelsefulla. Å ena sidan påstår kommittén att skattereformen haft ganska liten betydelse för minskningen av hushållens konsumtion och ökning av det totala sparandet. Å andra sidan pekar utredningen på att efterfrågan på eget hem har sjunkit med 10-20 procent och att halva prisfallet på villamarknaden kan tillskrivas reformen, samt att hushållens nettoamortering av skulder innebär en relativt stor minskning av konsumtionsutrymmet. *Företagarnas Riksorganisation* anser att skattereformen inte lett till ett på sikt tillräckligt högt sparande för att tillgodose behovet av privat riskkapital inom näringslivet. Detta framgår väl av de mindre företagens svårigheter med att få fram privat riskkapital.

Arbetsmarknadsstyrelsen finner att skattereformen har bidragit till en ökad sparkvot hos hushållen och en låg privat konsumtion. Enligt styrelsen talar det mesta för att hushållens sparkvot även i fortsättningen bli högre än under 1980-talet, vilket kan vara positivt för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Inriktningen på sparandet bör dock förändras från finansiellt sparande till investeringar i reala tillgångar (bl.a. bostäder). Beträffande sparandets nivå anser *Fullmäktige i Riksbanken* det som angeläget att framhålla att det svenska hushållssparandet i ett internationellt perspektiv är lågt även efter reformen. Skattereformen gav enligt fullmäktige vidare effekter på hushållens räntekänslighet.

Sveriges Bostadsrätters Centralorganisation anser att bostadsmarknaden praktiskt taget har slagits sönder som delmarknad i ekonomin till följd av skatteomläggningens effekter. Hushållen har drabbats av avsevärda förmögenhetsförluster samtidigt som bostadskostnaderna har drivits upp till en internationellt extrem och tyvärr varaktig nivå. Till följd av skatteomläggningen blev den reala sparkvoten negativ samtidigt som det finansiella sparandet ökade kraftigt. Organisationen har svårt att se att denna bestående allokering av hushållens sparande på något avgörande sätt kan bidra till vare sig samhällsekonomins effektivitet eller fastighetsmarknadens tillfrisknande. Organisationen anser därför att kommitténs utvärdering bör föranleda regeringen att vidta kraftfulla åtgärder i syfte att korrigera de negativa effekter som följt av skatteomläggningen för bostadssektorns del.

En viktig fråga som borde belysts är enligt *Boverket* hur priset på villor och bostadsrätter har lett till att marknadsvärdena sjunkit under hushållens belåning och därmed skapat inlåsnings effekter och minskad rörlighet. Verket hävdar att den totala rörligheten på bostadsmarknaden ökat efter reformen. Rörligheten på villamarknaden har dock minskat. Inlåsnings effekter har troligen medfört att rörligheten har minskat även på bostadsrättsmarknaden. Av detta följer att det är hushållen i hyresrätter som har stått för den ökade rörligheten.

Även *Konjunkturinstitutet* anser att skattereformen medverkat till att fastighetspriserna föll med 28 procent 1991-92. Institutet ställer sig emellertid tveksam till kommitténs bedömning att ca hälften av denna sänkning var ett resultat av reformen. Starka skäl talar för att fastighetspriserna skulle ha fallit kraftigt även om reformen inte genomförts. Samtidigt bromsades troligen priset genom att institutionella faktorer höll tillbaka utbudet av småhus. Efter avregleringen på kreditmarknaden hade många hushåll kunnat belåna upp till 85-90 procent av fastighetens marknadspris för att finansiera konsumtion. Då priset föll så att belåningen blev högre än marknadsvärdet förhindrades en försäljning av att säljaren inte kunde lösa lånen. Reformens negativa inverkan på fastighetsmarknaden torde – snarare än i priset 1991-92 – speglas i att priserna ligger nästan stilla än i dag, trots att efterfrågan och omsättning på marknaderna för småhus och bostadsrätter har ökat sedan konjunkturen vände 1993.

SABO pekar på att skattereformen och lågkonjunkturen har skyndat på bostadsbyggandets dramatiska nedgång. Nedgången skulle sannolikt ha kommit under alla förhållanden. Orsaken är snarast en i förhållande till en långsiktig behovsefterfrågan allt för stor bostadsproduktion under senare delen av 1980-talet.

Skogsstyrelsen anser att en bidragande orsak till den relativt gynnsamma prisutvecklingen på skogsdominerade lantbruksenheter jämfört med småhus, är att näringsfastigheter beskattas enligt en annan metod.

Enligt kommittén torde den gamla bolagsbeskattningen till en del ha fungerat som en utdelningsskatt. Bolagsbeskattningen var därför inte snedvridande för företag med "överskott" på resultatregulerande åtgärder. För företag som drabbades av den höga marginalskatten, däremot, var bolagsbeskattningen investeringsstyrande.

Kommittén framhåller att reformen ej har bidragit till raset i investeringarna under krisåren. Dock har reformen bidragit till höjda kapitalkostnader för de företag som kunde utnyttja investeringsfunds-systemet. Detta har, å andra sidan, lett till en mer enhetlig prövning av investeringsprojekt över företag. Kvaliteten på investeringsprojekten har ökat.

Vidare konstaterar kommittén att Sverige genom skattereformen har fått en internationellt konkurrenskraftig bolagsbeskattning.

Kommittén påpekar att den större komplexitet i reglerna för enskilda näringsidkare som uppkommit krävs för att åstadkomma neutralitet. I betänkandet redovisas resultat som visar på bättre investeringsincitament för enskilda näringsidkare och delägare i fåmansaktiebolag än för "vanliga" aktiebolag.

Flertalet remissinstanser delar kommitténs bedömning att ändringarna i bolagsbeskattningen innebär högre kvalitet på investeringsbesluten och därmed effektivare allokering av företagskapitalet. *SCB* riktar emellertid kritik mot metodredovisningen vad gäller effekterna på företagets investeringsincitament och företagets utnyttjande av olika reserveringsmöjligheter. Vidare ifrågasätts 1984 som jämförelseår för utnyttjandegraden.

SACO hävdar att vad som nu behövs på företagsbeskattningens område är tydliga och fasta spelregler utifrån vilka ekonomins olika aktörer kan fatta långsiktiga beslut. Enligt organisationens mening är ett avskaffande av dubbelbeskattningen av företagsvinster långsiktigt nödvändig. Ett sådant avskaffande bör kombineras med en höjd bolagsskattesats. Därigenom uppnås en bättre skatteneutralitet mellan arbetsinkomster och sådana inkomster som nu vinstbeskattas.

Näringslivets skattedelegation anser inte att införandet av enkelbeskattningen under 1994 var ett brott mot skattereformen. Åtgärden utgjorde i stället ytterligare ett steg i riktning mot likabehandling av avkastning på eget kapital och lånat kapital och ökade neutraliteten i beskattningen av olika kapitalplaceringsalternativ. Delegationen anser vidare att skattemässig neutralitet mellan olika företagsformer i stort uppnåddes genom skattereformen och senare reformer. I ett avseende kvarstår dock neutralitetsproblem. De särregler för fåmansföretag som infördes genom reformen innehåller diskriminerande inslag som medför att utdelning och aktievinster blir hårdare beskattade än i flermansföretag. Särreglerna måste enligt delegationen ses över med målet att undanröja den negativa särbehandlingen.

Enligt *Företagarnas Riksorganisation* nämns betydelsen av hög och stabil tillväxt eller åtgärder som främjar sysselsättningen i mindre företag inte på något ställe i förarbetena till skattereformen. Inte heller diskuteras förutsättningarna för framväxten av ett annalkande kunskapssamhälle eller tjänstesektorns betydelse. Fåmansföretagarna uppfattas närmast som ett problem när det gäller att få systemet att gå ihop och inte heller inses betydelsen av de mindre företagen när det gäller att anställa arbetskraft som blivit övertalig inom den offentliga sektorn eller

friställd i de större företagen. Organisationen anser vidare att utvärderingen inte omfattar en analys av de brister som funnits i reformen. Härvidlag åsyftas den i reformen bibehållna dubbelbeskattningen på avkastningen på vinster i aktiebolag, utformningen av de särskilda s.k. fåmansaktiebolagsreglerna och de höga skatteklilar på tjänster som uppkom genom att moms i samband med reformen även infördes på tjänster. Utvärderingen visar därmed att reformeringen av det svenska skattesystemet måste fortsätta. Organisationen påpekar dock att överensstämmelsen mellan verklig och skattepliktig vinst blivit bättre genom reformen.

Lantbrukarnas riksförbund är kritiska till att reformeringen av beskattningen av enskild näringsverksamhet (den neutrala företagsbeskattningen) av kommittén framställs som särskilt komplicerad. Förbundet ser det som synnerligen angeläget att det ges en balanserad bild av olika rättsområdens komplexitet. Ett felaktigt utpekande av ett visst skatteområde som särskilt komplext kan förleda till ändringar som diskriminerar grupper av t.ex. företagare i ekonomiskt hänseende.

Arbetsutbudet

Kommittén refererar till att undersökningar visar att reformen på sikt kan leda till en ökning i antalet arbetade timmar med 2-5 procent för sammanboende män, medan effekten för sammanboende kvinnor sannolikt ligger mycket nära noll. Kommittén påpekar att dessa genomsnittseffekter döljer stora skillnader mellan hushåll. För makar gäller att valet av arbetstider är ömsesidigt beroende. Nedgången i faktisk arbetstid i den senaste konjunkturnedgången var mindre än enligt tidigare mönster.

Effekten på antalet arbetade timmar är inte den enda dimensionen av arbetsutbudet. Det finns också en kvalitetsaspekt. Skattereformen har medfört att utbildning och karriärval lönar sig bättre. Detta gäller även för personer som redan är etablerade i yrkeslivet.

Kommittén pekar på att skattereformen kan väntas ha effekter på beslutet att köpa hemtjänster. Kommittén tar emellertid inte ställning till huruvida det minskade hemarbetet som har kunnat observeras har ersatts av ökad användning av arbetstjänster köpta på marknaden.

Flertalet remissinstanser delar kommitténs bedömning av effekterna på arbetsutbudet och incitamenten till utbildning. *SCB* anser att diskussionen kring arbetsutbudet visar på intressanta infallsvinklar men att kommittén egentligen inte besvarar frågorna om reformens effekter på arbetsutbud, utbildning, karriärval och lönebildning. Det saknas robusta resultat för utvecklingen under de relevanta åren. Byrån anser att utredningen borde ha fört ett resonemang om huruvida utgångsläget, med högre sysselsättning och lägre marginalskatter än tidigare, kan ha haft någon betydelse för skattereformens effekt på arbetsutbudet. Effekten på arbetsutbudet av en marginalskattesänkning kan vara beroende av sysselsättningsläget och marginalskattens höjd i utgångsläget. *SACO* hävdar att det med tanke på den rekordhøga arbetslösheten under de senaste åren och den därav följande discourage-worker-effekten torde vara i stort sett omöjligt att med hjälp av arbetsmarknadsdata från den aktuella utvärderingsperioden bedöma

skattereformens effekter på arbetsutbudet.

Skolverket påpekar att skattevariationer inte utgör det enda utbildningsincitamentet för en individ. En analys av vilka faktorer som ligger till grund för individens beslut om studier måste utgå från fler förklaringsgrunder än skattesystemet.

SACO pekar på att skattereformens sänkning av marginalskatterna till ca 50 procent torde ha positivt påverkat nyregistreringsfrekvensen vid universitet och högskolor. [Omvänt] motverkar den s.k. värnskatten och andra former av höjd marginalskatt viljan till investeringar i högre utbildning. Organisationen pekar på att höga marginalskatter även påverkar en annan kvalitativ dimension av arbetsutbudet, nämligen individens vilja att ta på sig mer avancerade arbetsuppgifter, ansvar samt att utveckla verksamheten. Även om det för många människor ligger en glädje i att utvecklas i arbetet är det med bestämdhet så att utan en rimlig ekonomisk ersättning för extra ansträngningar så minskar intresset för ytterligare prestationer och ansvar.

Enligt *Arbetsmarknadsstyrelsen* är kommitténs bedömning att skattereformen troligen kommer att ha en positiv effekt på arbetsutbudet på ett par procent en betydligt försiktigare beräkning än den som gjordes före skattereformen. Styrelsen anser att den extremt djupa lågkonjunkturen 1990-1993 omöjliggör säkra slutsatser om skattereformens påverkan på arbetsutbudet. Styrelsen menar vidare att andra instrument än skattesystemet skall användas om man önskar begränsa arbetsutbudet något.

Enligt *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* förefaller det vara en poänglös exercis att göra samlade kvantitativa uppskattningar av utbudseffekterna på det sätt som görs i betänkandet. Fakulteten framhåller vidare att skattereformens effekter på jämställdheten mellan könen inte har lyfts fram i betänkandet. Jämställdhetsfrågor har en särskilt stor betydelse när allokeringen av resurser diskuteras inom hushållen. Kommittén borde från början ha fäst större avseende vid frågeställningar kring mäns och kvinnors tidsallokering och effekterna av förändrade skatter. Den jämställdhetsaspekt som tas upp i sammanställningen av utvärderingens huvudresultat är ingen nyhet. Att det föreligger en negativ korseffekt mellan kvinnans arbetsutbud och mannens inkomst är ett känt fenomen, vilket särskilt uppmärksammades efter 1971 års reform om individuell inkomstbeskattning.

Att männen fått en relativt sett större skattesänkning än kvinnorna är inte heller förvånande med hänsyn till skillnaderna i löneläge mellan heltidsarbetande män och kvinnor. Att marginalskattesänkningarna haft en positiv betydelse för en större andel män än kvinnor ligger förmodligen bakom attitydskillnaden beträffande reformen mellan män och kvinnor. Att kvinnor i samtliga inkomst- och yrkesgrupper ger reformen ett markant svagare stöd än män i samma yrkes- och inkomstkategori har överhuvudtaget inte kommenterats i utvärderingen.

Beträffande utformningen av varu- och tjänstebeskattningen anser *Byggen-treprenörerna* att skattereformen på ett olyckligt sätt präglades av den ekonomiska situation som rådde under utredningstiden men som inte var långsiktigt hållbar. Skattereforment arbetet vägledades av en långt driven likformighetsfilosofi som strider mot teorin om optimal beskattning av varor och tjänster. Enligt denna skall – vilket också framhålls i betänkandet – varor och tjänster som är särskilt

priskänsliga beskattas med en låg skattesats medan de som är prisokänsliga bör beskattas med en högre skattesats. Hur Sverige skall undvika massarbetslöshet är idag en dominerande fråga. De delar av arbetsmarknaden som slagits ut p.g.a. skattesystemets utformning förefaller idag vara näraliggande alternativ för de grupper där massarbetslösheten permanentats. Främst gäller detta olika typer av priskänsliga varor och tjänster riktade mot hushållskunder. En del av dessa varor och tjänster är byggservice till hushållen. På grund av tjänstens priskänslighet uppstår samhällsekonomiska förluster på flera sätt. Specialiseringsvinster går förlorade när hushållen väljer att själva utföra arbeten istället för att anlita professionell arbetskraft. Andelen svartjobb ökar samtidigt som den totala mängden arbete blir lägre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Mot bakgrund av de helt förändrade förutsättningar som nu gäller anser Byggentreprenörerna att en översyn bör göras av varu- och tjänstebeskattningen. De finner det anmärkningsvärt att kommittén överhuvudtaget inte diskuterar frågan om samhällsekonomisk effektivitet i beskattningen av varor och tjänster. Deras bedömning är att argumenten för att anpassa beskattningen efter teorin för optimal beskattning nu stärkts avsevärt.

Reformens fördelningseffekter

Enligt kommittén var ett huvudsyfte med reformen ökad ekonomisk effektivitet. Inkomstfördelningen var dock en viktig restriktion. Nya beräkningar, som baserar sig på skattebasernas faktiska utveckling och som presenteras i bilaga 5 till betänkandet visar att den fördelningskalkyl som gjordes i propositionen håller för flertalet grupper. Högre tjänstemän och hushåll i decil 10 har dock fått en större relativ ökning av disponibel inkomst jämfört med vad som förutsågs i propositionskalkylen. För decil 10 blev ökningen i disponibel inkomst 3,4% när beräkningen utfördes på data från 1992 och 2,7% när data från 1989 användes. Dessa resultat ligger nära medelvärdet för samtliga hushåll som studeras (3,4 respektive 3,3%) men överstiger propositionskalkylens effekt på 0,2% för decil 10. Orsaker till avvikelsen i förhållande till propositionskalkylens beräkningar är enligt kommittén bl.a. nya antaganden om basbreddningar, mindre basbreddningar i kapital och slumpfel i urvalet.

I bilaga 1 till betänkandet presenteras en annan studie av skattereformens fördelningsmässiga effekter. Denna studie visar bl.a. att utjämningseffekten av skatter och bidrag, mätt med Ginikoefficienter, är minst lika god 1991-92 som 1989. Utjämningseffekten har ökat för hushåll med fler än ett barn men minskat för övriga hushåll. Resultaten visar också att de höjningar av barn- och bostadsbidragen som ingick i skattereformen balanserade den minskade utjämnings genom skattesystemet.

Enligt kommittén beror den allt ojämnare fördelningen av disponibla inkomster som observerats under senare år i huvudsak på ökad arbetslöshet och lönespridning. Skattereformens kontraktiva effekt på efterfrågan kan emellertid ha påverkat arbetslöshetens nivå. Skattereformens effekt på lönebildningen är enligt kommittén mer osäker. Kommittén påpekar också att de budgetförstärkningar som föranleds av reformens underfinansiering kan ha en annan fördelningsprofil än den

som åsyftades i reformen.

Kommittén finner att disponibelinkomsterna för pensionärerna ökade mer än disponibelinkomsterna för hushåll i aktiv ålder under perioden 1989-92. Detta berodde enligt kommittén på pensionärernas förhållandevis låga skuldsättning, riktad bostadsstöd och förändringar i pensionärsgruppens sammansättning över tiden.

Kommittén finner också att skattereformen medfört en förbättrad horisontell rättvisa. Spridningen i betald skatt för hushåll som har lika höga arbetsinkomster har minskat för hushåll i de högre inkomstskikten.

Statistiska Centralbyrån anser att det finns större osäkerhet i beräkningen av reformens effekter på inkomstfördelningen än vad kommittén visat. Byrån anser att kommitténs arbete har satt fokus på flera frågor där det statistiska underlaget bör förbättras. Det är också tveksamt om förslag som aldrig beslutades i riksdagen skall tas med i beräkningarna. Vidare har byrån invändningar mot den proportionella utläggningen av momsens som görs i bilaga 5 till betänkandet. Hur momsens läggs ut torde ha stor inverkan på resultatet. Byrån anser slutligen att reformens effekt på disponibelinkomsten för de övre decilerna i studien är överskattade eftersom prisfallet på egna hem inte beaktas, och att omfördelningseffekten av reformens ändringar i bidrag efter skatt övervärderas eftersom denna omfördelningseffekt ökar vid en konjunkturnedgång.

Vad beträffar inkomstfördelningsundersökningen i bilaga 5 anser *SACO* att det med de beräkningsmetoder och dataunderlag som utnyttjats inte är möjligt att identifiera hur stor del av skillnaderna i förändringen av disponibel inkomst för olika grupper som strikt är att hänföra till skattereformen. Att använda dessa små och otillförlitliga skillnader till intäkt för ändringar i skatteskalen är anmärkningsvärt. Det leder onekligen till slutsatsen att hela skattereformen rimligen bör göras om. Det är också relevant att ställa frågor kring huruvida den inkomstfördelning som gällde 1989 kan fungera som norm för all framtid. Det är *SACO:s* uppfattning att skattereformens beslut skall ligga fast och att manipulationer av det slag som presenterats den senaste tiden undergräver förtroendet för regeringens politik.

SABO anser att skattereformens finansiering till stor del har lagts på bostadssektorn vilket medfört tveksamma fördelningseffekter. Om reformens underfinansiering visar sig varaktig, och om detta skulle motivera åtgärder för att uppnå full finansiering, kan sättet att göra detta få betydelse för bilden av reformens fördelningseffekter. *SABO* anser vidare att en naturlig effekt av skattereformens konstruktion är att fördelningen av den disponibla inkomsten tenderar att bli mera ojämn. Bostadshushåll med endast en vuxen får endast en skattesänkningseffekt, men också en full bostadskostnadshöjning. Ett genomsnittligt bostadshushåll med sammanboende vuxna får drygt två skattesänkningseffekter på en relativt högre inkomst, men fortfarande endast en boendekostnadsökning. *SABO* befarar också att reformen kan leda till en mer differentierad hyressättning vilket kan ge upphov till ekonomisk segregation. *SABO* understryker slutligen att det under åren efter skattereformen skett genomgripande förändringar som motiverar en översyn av det nya skattesystemets fördelningseffekter.

Näringslivets skattedelegation anser att skattereformen är fördelningspolitiskt

neutral. Enligt delegationens mening stämmer resultaten av de båda fördelningsundersökningarna som ligger till grund för kommitténs slutsatser väl överens med varandra. De analyser som redovisas i betänkandet ger inget belägg för att inkomsttagarna i de högsta inkomstklasserna vunnit på skattereformen jämfört med andra grupper. Delegationen konstaterar att den disponibla inkomst som analyseras i bilaga 5 inte tar hänsyn till de betydande värdeförluster på villor, bostadsrätter och småhus som skattereformen bidragit till. Enligt beräkningarna i bilaga 1 motsvarar kapitalförlusterna på småhus 9 procent mer av de disponibla inkomsterna för decil 9 jämfört med decil 2. Delegationen anser också att den redovisade ökningen av decil 10:s disponibla inkomster är överskattad genom det faktum att ökningen till en obestämbar del torde bero på just sådana beteendeförändringar som reformen eftersträvade – mer sparande, mer arbete, mindre avdrag, mindre ”fiffigheter”, bantning av högbelånade värdepappersportföljer etc. Vidare innehåller den 10:e decilen inte idag samma människor som 1989. I toppen av den 10:e decilen fanns då bl.a. de som utnyttjade klippekonomin och det gamla skattesystemets alla svagheter. Delegationen vill i detta sammanhang också varna för att enskilda sifferuppgifter plockas ut ur analyserna för att sedan användas utanför sitt egentliga sammanhang.

Fullmäktige i Riksgäldskontoret menar att reformen medförde större horisontell rättvisa och även en i övrigt bra fördelningspolitisk träffbild.

Företagarnas Riksorganisation påpekar att ekonomin under åren efter reformen befunnit sig i en extrem situation med en depression som inträffar två till tre gånger per sekel. Under dessa omständigheter bör några alltför långt gående slutsatser inte dras av det ekonomiska utfallet av reformen för olika grupper, även om kommittén har gjort ett förtjänstfullt försök härtill.

Kooperativa förbundet menar att det kan ha varit riktigt att tillfälligt införa den s.k. värnskatten som ett bidrag till saneringen av statsfinanserna. Däremot anser förbundet att det är felaktigt att återgå till ett högre marginalskatteuttag. Om värnskatten, som numera diskuteras, skulle ersättas av egenavgifter på ett underlag över 7,5 basbelopp skapas en sådan effekt. Det omstridda utfallet för decil 10 kan ha naturliga förklaringar. Bl.a. har säkerligen en rad förmåner växlats mot högre lön. Vidare är det sannolikt att viss överströmning skett från tjänsteinkomster till kapitalinkomster. Vad som än orsakat detta utfall anser KF att det knappast kan läggas till grund för att även på sikt behålla dagens högre skattenivå. Ett sådant skatteuttag ger incitament till skatteplanering, reducerat intresse för utbildning och försämrar Sveriges konkurrensläge.

Landsorganisationen i Sverige menar att kommittén bekräftar organisationens farhågor inför skattereformen. Höginkomsttagare har fått ett vida bättre utfall av skattereformen än vad som antogs i propositionen. Detta beror i första hand på att dessa grupper inte betalat kapitalinkomstskatter i den omfattning som man kalkylerade med i samband med reformen. T.ex. blev basen på aktier betydligt mindre 1992 än 1989. Underfinansieringen av reformen har i sin tur gett upphov till besparingar i statsbudgeten, som resulterade i ytterligare fördelningspolitiska snedvridningar. En förutsättning för att LO skulle ställa upp på reformen var det löfte regeringen gav om reformens fördelningseffekter. Uppgörelsen innebar att regeringen skulle korrigera reformens fördelningsmässiga profil om organisationens farhågor skulle visa sig vara sanna.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet finner det anmärkningsvärt att reformens inverkan på faktorinkomsterna lämnas utanför fördelningsanalysen och är kritisk till att studien i bilaga 5 görs på hushållsnivå. Fakulteten påpekar att Sverige har haft särbeskattning under 25 år med den explicita jämställdhetsambitionen att vuxna personer bör betraktas som självständiga inkomsttagare. Det är därför anmärkningsvärt att kommittén valt att betrakta hushållet som inkomsttagare. Vidare riktas kritik mot att beräkningarna endast utförts på personer i åldern 25-64 år. Enligt fakulteten är frågan om skattereformen gynnat höginkomsttagare eller låginkomsttagare alltför o svarad.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet anser sig inte ha kompetens att bedöma och ifrågasätta de slutsatser kommittén drar om reformens fördelningseffekter men vill påpeka att resultaten är av mindre intresse idag. De stora förändringar som skett i skatte- och transfereringssystemen efter 1992 medför enligt fakulteten att det är felaktigt att idag använda kommitténs jämförelse mellan 1989 och 1992 för skattepolitiska åtgärder som endast syftar till att korrigera resultat som då kanske inte uppnåddes. När det gäller fördelningspolitiska åtgärder via skatte- och transfereringssystemen är det nödvändigt att dagens och inte gårdagens situation bildar utgångspunkten.

Boverket anser att kommitténs beskrivning av boendekostnaderna och deras andel av hushållsbudgeten är alltför summarisk. Analyser av viktiga fördelningseffekter av de ökade boendekostnaderna saknas. Önskemålet om en effektiv resursallokering kan komma i konflikt med önskemålet om en jämt fördelad bostadsstandard. Boverket menar att kommittén tar ställning i denna konflikt genom att utgå från att det övergripande målet är effektiv resursallokering. Så länge fördelningseffekterna och effekterna på den samhällsekonomiska effektiviteten inte är kvantifierade blir emellertid avvägningen mellan samhällsekonomisk effektivitet och fördelningspolitik en värderingsfråga. Boverket finner det också anmärkningsvärt att något försök till analys av hur de ökade bostadskostnaderna fördelade sig mellan olika hushållstyper och upplåtelseformer inte redovisas i utredningen, speciellt med tanke på att utredningsexperterna noterar att inkomstfördelningen blev betydligt ojämnare efter skattereformen när hänsyn tas till boendekostnaderna. Boverket saknar en analys av de faktiskt realiserade kapitalförlusterna på villamarknaden och hur de fördelats mellan olika hushållstyper. Kommittén borde också närmare studerat effekterna av den höjning av bostadsbidragen och de ändringar i reglerna för räntebidrag i hyres- och bostadsrätter som gjordes i samband med skattereformen.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet anser att den förändring i real disponibel inkomst för olika inkomstkikt som i betänkandet redovisas i procentform, delvis kan ge en felaktig bild, eftersom dessa procenttal beräknas på vitt skilda baser. Om man gör motsvarande beräkning i kronor istället för i procent framträder en delvis annan bild, där reformen har en markant fördelningsprofil till förmån för höginkomsttagarna. Fakulteten påpekar att en viktig del av skattereformen var växlingen från direkta till indirekta skatter. I bedömningen av fördelningseffekterna ingår som mått endast hur inkomstfördelningen påverkats av reformen. För att på ett bättre sätt få en helhetsbild av fördelningseffekterna borde utredningen ha ansträngt sig mer när

det gäller frågan hur stora fördelningseffekterna av momsförändringen blev. En intressant frågeställning är således hur stor inkomstökning som krävs för att kompensera konsumenterna för de prisökningar som följde av momsförändringarna. En annan intressant fråga är hur medborgarnas uppfattning om rättvisa hänger samman med det sätt på vilket skattesystemet är utformat. Skapar institutioner som skattesystemet också normer om rättvisa eller är det tvärtom så att institutioner bara kan tillskapas om de svarar mot breda medborgargrupperns rättvisepuffattningar?

Enligt *Konjunkturinstitutet* bör kapitalförluster (t.ex. sänkta villapriser) orsakade av skattereformen endast beaktas om man vill utvärdera själva övergången till det nya skattesystemet. Om man istället vill studera inkomstfördelningen när det nya skattesystemet väl införts, så ska de initiala kapitalförlusterna exkluderas. Institutet påpekar att fördelningsstudierna är begränsade till befolkningen i yrkesverksam ålder och att de inte omfattar företags- och lantbrukarhushåll. Institutet beklagar att nya beräkningar av fördelningseffekter endast gjorts för den yrkesaktiva befolkningen. Kommittén hävdar att skattereformen inte kan sägas ha missgynnat pensionärerna. Underlaget för den bedömningen framstår emellertid som svagt. Institutet anser därför att kommitténs material bör kompletteras med beräkningar av reformens effekter på pensionärernas disponibelinkomster. Enligt institutet innebär den metod som används i bilaga 5 att fördelningseffekterna beräknas utan hänsyn till beteendeförändringar. Höginkomsttagarna antas t.ex. ligga kvar med stora ränteutbetalningar trots att värdet av underskottsavdragen minskat. Det medför att resultatet har ett systematiskt fel och att det inte direkt kan användas som en uppskattning av reformens effekter. Konjunkturinstitutet anser dock att den undersökning som presenteras i bilaga 1 tar hänsyn till att skatte- och bidragssystemet påverkar beteendet. I denna studie jämförs de verkliga omfördelningseffekterna - dvs. effekter av skattereformen, beteendeförändringar som följd av reformen samt ändrade bruttointkomster. Tyvärr presenteras resultatet i form av Gini-koefficienter, som är ett mycket trubbigt och svårtolkat mått på inkomstfördelningar. Den faktiska omfördelningen framstår här som lika stor före och efter reformen, men det bör understrykas att inkomstomfördelningen ändå kan ha ändrats avsevärt. Institutet menar att ingen av undersökningarna klarar av att helt isolera effekterna av skattereformen och de av reformen frambringade beteendeförändringarna. Det är därför svårt att med precision besvara frågan om skattereformens effekter på inkomstfördelningen. Förmodligen har dock reformen inte i någon större utsträckning ändrat inkomstfördelningen.

Vid en utvärdering av reformens fördelningsmässiga effekter kan det enligt *Fullmäktige i Riksbanken* finnas anledning att överväga vilken jämförelsenorm som är relevant att utgå från vid en utvärdering av skattereformen. Det fanns i den svenska ekonomin flera strukturella obalanser under den period som föregick - reformen. Det finns anledning att ifrågasätta huruvida utvärderingen bör utgå från denna långsiktigt ohållbara situation. Det är enligt fullmäktiges mening troligt att jämviktsmekanismer i ekonomin förr eller senare skulle tvingat fram korrigeringar. En utvärdering bör därför utgå från en situation som är mera stabil, eller åtminstone diskutera vad det innebär att jämförelser görs mot ett makroekonomiskt instabilt läge.

Sveriges Pensionärsförbund anser inte att det är skatteomläggningen som missgynnat pensionärerna, men den har heller inte gynnat den enskilde pensionären mer än den gynnat andra inkomsttagare i samma inkomstklass. När kommittén påstår att pensionärshushållen haft en betydligt bättre utveckling av de disponibla inkomsterna än hushåll i aktiv ålder bortser man från, mot bättre vetande, att det är förändringen i sammansättningen av pensionärshushållen som gett denna effekt. SPF kräver att kommitténs material kompletteras med korrekta kalkyler över hur pensionärernas disponibelinkomster har påverkats av skattereformen.

Pensionärernas Riksorganisation anser att den disponibla inkomsten för decil 10 ökat väsentligt och kraftigt som en följd av reformens regelförändringar. Detta har också bidragit till reformens underfinansiering. Organisationens bestämda uppfattning är att för denna grupp bör den fr.o.m. 1995 införda värnskatten på 5% bibehållas samt att den allmänna egenavgiften bör tas ut utan takbegränsning. Organisationen påpekar att kommittén inte redovisar någon undersökning av pensionärernas disponibelinkomster uppdelat på olika inkomstgrupper (deciler) som man gör för de aktiva. En sådan undersökning skulle ha visat en kraftigt minskad disponibel inkomst för alla med låga pensioner. Det är enligt organisationens mening anmärkningsvärt att en sådan redovisning inte görs i utvärderingen av skattereformen. De konstaterar att det inte finns stöd för påståendet att pensionärshushållen har haft en betydligt bättre utveckling av de disponibla inkomsterna än hushåll i aktiv ålder.

Stabilisering

Prop. 1995/96:150
Bilaga 4

Enligt kommittén gav skattereformen upphov till ett minskat reallt sparande som tenderade att minska den aggregerade efterfrågan. Reformens underfinansiering gav istället upphov till en expansiv effekt på efterfrågan. Enligt kommitténs bedömning är nettoeffekten av dessa två motverkande faktorer kontraktiv. Reformen antas ha skapat ett fall i BNP på knappt 1%. Kommittén menar att det inte hade varit bättre att avvakta med reformen men att det hade varit en fördel om reformen kommit tidigare. Tidsordningen mellan kreditmarknadens avreglering och reformen var inte bra.

Fullmäktige i Riksgäldskontoret anser att konjunkturedgången under 1990-talet hade blivit mindre om skattereformen och nödvändiga strukturella reformer på utgiftssidan hade vidtagits tidigare. Det är utifrån detta synsätt felaktigt att utpeka skattereformen som en orsak till konjunkturavmattningen.

Konjunkturinstitutet påpekar att skattereformen gav två motriktade effekter på hushållens konsumtionsefterfrågan. Nettoeffekten på de disponibla inkomsterna var positiv. Samtidigt stimulerades det finansiella sparandet genom en kraftig höjning av realräntan efter skatt, till stor del beroende på den ändrade kapitalinkomstbeskattningen. I kommittén görs bedömningen att skattereformen gav en nedåtriktad effekt på den privata konsumtionen och att denna effekt motsvarade ca en procent av BNP. Bedömningen är dock enligt institutet inte invändningsfri. Skattereforens efterfrågedämpande effekt i inledningsskedet kan ha överskattats av utredningen, men reformen kan å andra sidan ha bidragit till att förlänga lågkonjunkturen. Institutet påpekar att utvärderingen bygger på en modell med två kategorier av hushåll, "keynesianska" hushåll som varken lånar eller sparar finansiellt och "neoklassiska" hushåll som endast ändrar sin konsumtion vid bestående ändringar av inkomster eller räntor/relativpriser och som betraktar reformens underfinansiering som temporär. Inkomsteffekten för de neoklassiska hushållen skulle därför inte ha påverkat deras konsumtion. Underfinansieringen måste emellertid ha varit svår att identifiera för hushållen – särskilt som reformen hade lanserats som fullt finansierad. Åtminstone i inledningsskedet (1990-92) är det därför troligt att reformens inkomsteffekt även påverkade de neoklassiska hushållens konsumtionen positivt.

Enligt *Fullmäktige i Riksbanken* finns det ett samband mellan å ena sidan skatt på arbetsinkomster och å andra sidan pris- och inflationsutvecklingen i en ekonomi. Kommittén berör inte detta explicit, men enligt fullmäktiges mening kan det finnas skäl att uppmärksamma frågan, bl.a. med anledning av senare års förändringar av skatt på arbetsinkomster. Mot bakgrund av detta anser fullmäktige att det vid en slutlig utvärdering av skattereformen är nödvändigt att mer utförligt än vad som skett i kommitténs analys beakta skattesystemets effekter på pris- och inflationsutvecklingen i ekonomin. Vad beträffar diskussionen kring reformens bidrag till konjunkturedgången anser fullmäktige att det kan finnas anledning att reflektera över diskussionens utgångspunkter. Kommitténs resonemang om reformens bidrag till lågkonjunkturen utgår från att reformen gav starka incitament för hushållen att ändra sitt sparande genom att minska sitt reallt och öka sitt finansiella sparande. I en keynesiansk modell av standardsnitt, uttolkas effekterna av detta som ett skift nedåt i investeringar i bl.a. fastigheter och småhus, vilket i

sin tur ger en kontraktiv effekt på aggregerad efterfrågan. I detta sammanhang är det enligt fullmäktiges mening relevant att även undersöka och försöka värdera de bakomliggande strukturproblem som fanns i svensk ekonomi vid tidpunkten för reformens genomförande. Om resultatet av en sådan utvärdering visar på andra orsaker till skiftet i sparandet, kan slutsatserna komma att påverkas vad gäller frågan om skattereformens bidrag till lågkonjunkturen. Den keynesianska modell som används ger efterfrågesidan största möjliga spelrum, medan den bortser från eventuella expansiva effekter via ekonomins utbudssida. Vidare saknar modellen komponenter för vilka mekanismer som styr pris- och löneanpassning. Fullmäktige anser att det hade varit värdefullt med en belysning av dessa frågor utifrån fler och kanske modernare modellperspektiv.

Skattereformens finansiering

Kommittén finner med hjälp av en statisk beräkning att underfinansieringen av skattereformens andra steg uppgick till i genomsnitt 21 miljarder kronor under perioden 1991-93. Denna beräkning baserar sig på faktiska skattebaser för 1991 och i vissa fall 1992-93. Enligt kommittén berodde prognosfelen i propositionskalkylen i huvudsak på att individernas inkomster utvecklades snabbare än förväntat, vilket medförde att skattesatssänkningarna fick ett större negativt genomslag på skatteintäkterna, och på en svagare utveckling av vissa finansieringsbaser som t.ex. reavinst på aktier, underlag för företagskatt och moms.

Till underfinansieringen från reformens andra steg skall läggas en underfinansiering på omkring 4 miljarder kronor från reformens första steg och en underfinansiering på omkring 10 miljarder kronor som orsakas av reformens kontraktiva effekt på efterfrågan.

Kommittén anser att det är oklart om reformen är underfinansierad på lång sikt men finner att vissa faktorer tyder på en minskad underfinansiering efter 1992. Enligt kommittén föranleder reformens underfinansiering inte några ytterligare åtgärder eftersom statsmakterna vid tagna beslut avvägt, låt vara indirekt, reformens försämring av statsfinanserna mot det stabiliseringspolitiska läget.

Riksrevisionsverket anser att bättre metoder för effektberäkningar i samband med regelförändringar bör utarbetas. En finansieringskalkyl bör exempelvis alltid innehålla en känslighetskalkyl i vilken olika tänkbara scenarios analyseras.

Enligt *SABO:s* bedömning har bostadskonsumtionens bidrag till reformens finansiering underskattats i finansieringskalkylen. Enligt organisationens egna beräkningar har bostadskonsumtionens bidrag till reformens finansiering ökat från 27 till 33 miljarder kronor, vilket främst beror på oförutsett höga investeringsvolymerna och ett än högre ränteläge än vad som förutsågs vid kalkyltillfället. Skattereformen är enligt samma beräkningar underfinansierad med ca 30 miljarder kronor år 1992. Av den återstående finansierade delen av skattereformen har bostäderna svarat för ca 80% netto.

Fullmäktige i Riksgäldskontoret anser att det är av stor vikt att framskrivning av skattebaser för denna typ av beräkningar görs från ett utgångsläge som kan anses normalt. Utgångslägets skatteinkomster överskattades emellertid i den meningen att de inte var långsiktigt hållbara. Alla beteendeförändringar som kan

förutses bör också beaktas. Enligt fullmäktige kunde flera inslag i skattereformen, som sänkta marginalsatser, breddad momsbas och begränsningen av ränteavdragens värde, förväntas medföra beteendeförändringar. Inga antaganden gjordes emellertid om att dessa förändringar skulle medföra ändringar i konsumtionsmönstret eller någon anpassning av hushållens balansräkningar. En effekt av detta var att de skatteintäkter som skulle genereras av olika basbreddningar överskattades.

Enligt *Företagarnas Riksorganisation* visar utvärderingen att skattereformen på längre sikt i stort är fullfinansierad. Kommittén visar därmed att varken den s.k. värnskatten som infördes 1995 eller en eventuell höjning efter denna tidpunkt skulle ligga i linje med reformens syfte.

Konjunkturinstitutet riktat kritik mot att beräkningarna av budgeteffekterna koncentreras till inkomstsidan, där den svaga utvecklingen av många skattebaser medfört att skattereformens plussida kommit att få ett sämre utfall än beräknat. Att den ekonomiska utvecklingen också medfört överraskningar på skattereformens utgiftssida har däremot inte rönt samma uppmärksamhet. Beräknade budgeteffekter av ändrade transfereringsregler saknas t.ex. helt. Höjningen av bostadsbidragen, som var en del av reformen, blev förmodligen betydligt dyrare än beräknat till följd av dels den ekonomiska krisen, dels ökad flyktningsinvandring. Också utvärderingen av "minussidans" dominerande post, de sänkta inkomstskatterna, förefaller endast delvis genomförd. Konjunkturbedgången 1991-93 bör ha inneburit att underlaget för inkomstskatt utvecklades svagare än beräknat, och att skattebortfallet från sänkta inkomstskattesatser blivit mindre än beräknat.

Förenkling av skattereglerna och skattesystemets driftskostnader

De färre antal inkomstslag och skattesatser som infördes i samband med reformen medförde enligt kommittén att den skattskyldige lättare fick grepp om skatteeffekterna av olika förändringar i sin ekonomi. Enligt kommittén uppgick skattesystemets driftskostnader till 14 miljarder kronor efter reformen. Skattskyldigas fullgörandekostnader uppgick till ca 2/3 av de totala driftskostnaderna. Den resterande delen av driftskostnaderna utgjordes av myndigheternas administrationskostnader. Kommittén finner att skattereformen lett till minskade fullgörandekostnader för fysiska personer medan fullgörandekostnaderna ökat något för företagen. Fullgörandekostnaderna är mest betungande för småföretagen. Drifts- och fullgörandekostnaden per intäktskrona är enligt kommittén högst för momsen.

Näringslivets skattedelegation anser att skattereformen i huvudsak lett till enklare skattesystem. På några områden, t.ex. kapitalbeskattningen och beskattningen av enskild näringsverksamhet, har förenklingseffekterna dock varit begränsade. Delegationen vill betona vikten av att statsmakterna visar återhållsamhet när det gäller att lägga ytterligare uppgifter på företagen som ett led i effektiviseringen av skattesystemet. Enligt delegationen har den eftersträlvade enkelheten uppnåtts relativt väl för löntagarna. Detta har dock skett till priset av att

utökad uppgiftsskyldighet lagts på arbetsgivarna och tredje man.

Prop. 1995/96:150

Bilaga 4

Lantbrukarnas riksförbund framhåller att kommitténs resultat visar på att fullgörandekostnaderna är relativt sett högre för moms jämfört med andra stora skatter och att fullgörandekostnaderna faller tyngst på de små företagen. LRF konstaterar att kommitténs redogörelse för fullgörandekostnaderna avser läget före det att redovisningsperioderna förtätades till varje månad. Kommitténs resultat visar därför helt klart att den förtätning som skett av såväl moms- som preliminärskatteredovisningen omedelbart bör ändras.

Riksskatteverket betonar vikten av att skattereglerna görs så lätta som möjligt att förstå, tillämpa och kontrollera. *Skattemyndigheten i Stockholm* anser att skattereformens målsättning att förenkla endast uppnåddes till viss del. Efter reformen har utvecklingen gått åt motsatt håll. *Skattemyndigheten i Kalmar* menar att de förenklingar som gjorts har inneburit att granskningen kunnat koncentreras till de mer komplicerade deklARATIONERNA.

Reformens beständighet

Enligt kommittén består skattereformens huvudprinciper trots det stora antal förändringar som gjorts i skattesystemet efter reformen. Som exempel på brott mot reformens principer nämns differentieringen av moms och lättningen i kapitalbeskattningen 1992-94. Kommittén menar att tidsbegränsningen av värnskatten visar på en vilja att stå fast vid principerna. De grundläggande principerna för företagsbeskattningen ligger kvar. En förenkling av företagsbeskattningen är dock önskvärd.

Flertalet remissinstanser anser att stabiliteten i skattesystemet och de grundläggande intentionerna bakom skattereformen måste upprätthållas.

Riksrevisionsverket anser t.ex. att mer genomgripande förändringar inte bör genomföras med mindre än att utfallet på längre sikt går att utläsa. Den höga förändringstakten och komplexiteten skapar överhuvudtaget oklara planeringsförutsättningar för företag och näringsidkare.

Landsorganisationen i Sverige anser att flertalet av de förändringar som gjorts i skatte- och bidragssystemet efter skattereformen i större eller mindre grad måste betraktas som brott mot den breda uppgörelsen kring reformen. Den första avvikelserna bestod i att höjningen av barnbidraget med cirka 1000 kronor om året aldrig kom till stånd. Ytterligare brott mot de principer som var vägledande för reformen var differentieringen av momsskattesatsen och den lättning i kapitalinkomstbeskattningen som infördes mellan 1992 och 1994. Vidare har införandet av egenavgifter medfört en höjning av skatterna. Marginaleffekten av egenavgifterna blir störst för löntagare under brytpunkten medan inkomster över 7,5 basbelopp inte drabbas alls, varför ytterligare fördelningsorättvisor har uppkommit genom detta.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet menar att reformens huvudprinciper kvarstår. Fakulteten instämmer i kommitténs konstaterande att en förutsättning för att skattesystemet skall ge de åsyftade effektivitetsvinster är att reglerna hålls någorlunda stabila och att principerna som låg till grund för reformen inte urholkas.

Prop. 1995/96:150
Bilaga 4

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet finner dock goda skäl till att ifrågasätta behovet av stabilitet i skattesystemet. Enligt fakulteten är det är svårt att dela kommitténs övertygelse om att skattereformen, trots de förändringar i skatte- och transfereringssystemet som genomförts, är en stabil reform. Under nittioalet har ett flertal av reformens principer övergetts eller reviderats. Detta är enligt fakulteten med all sannolikhet ofrånkomligt då skattepolitiken befinner sig i skärningspunkten för samhälleliga fördelningskonflikter. Enligt fakulteten understryker skattereformen svårigheterna att predicera de faktiska utfallen av stora institutionella förändringar. Samhällsförhållandenas komplexitet gör att osäkerheten om de samlade resultaten från genomgripande politiska reformer är och kommer att vara stor. Samhällspolitiskt medför detta att behovet av "piecemeal social engineering" alltid kommer att kvarstå. Just på grund av svårigheterna att på förhand bedöma resultatet av politiska reformer måste det finnas möjlighet att i efterhand korrigera reformernas innehåll mot bakgrund av ny kunskap. Hoppet om att finna stabila och långvariga spelregler i de institutionella systemen ter sig därför inte som särskilt välgrundat. Detta är naturligtvis inget skäl mot att genomföra genomgripande politiska reformer av det slag som skattereformen innebar, bara att man inte avhänder sig möjligheterna att i efterhand förändra deras innehåll.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 april 1996

Prop.

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Wallström, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Uusmann, Ulvskog, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros,

Föredragande: statsrådet Åsbrink och statsråden Peterson, Wallström, Klingvall, Johansson, Åhnberg, Schori, von Sydow, Blomberg

Regeringen beslutar propositionen 1995/96:150 Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.