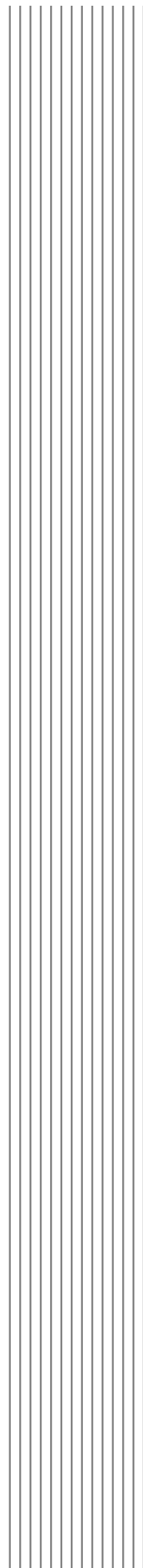


1

Reviderad finansplan



1 Reviderad finansplan

Svenska folket kan möta nästa sekel med tillförsikt och framtidstro. Vi kommer att ta steget in i 2000-talet med hög tillväxt, låg inflation och sjunkande arbetslöshet.

Låneberoendets tid är förbi. Överskott i de offentliga finanserna skall pressa tillbaka statsskulden.

Vi kan åter forma vår gemensamma framtid – ett samhälle där ingen lämnas utanför.

På stabil grund kan politiken inriktas mot att utveckla Sverige.

- Arbetslösheten skall betvingas. År 2000 skall den öppna arbetslösheten vara halverad till 4 procent. Därefter är målet full sysselsättning.
- Skolan, vården och omsorgen skall förbättras. Regeringen vill utveckla välfärdens kärna. Därför skall nya resurser i första hand tillföras skolan, vården och omsorgen om barn och äldre.
- Rättvisan skall stärkas. När utrymme finns skall de som har burit tyngst bördor i saneringen av de gemensamma finanserna stå främst. Valet mellan skattesänkningar och bidragsförändringar skall styras av vad som bäst gynnar en rättvis fördelning och mest bidrar till tillväxt och ökad sysselsättning.

Regeringen kan inte acceptera att löntagarnas uppoffringar under de svåra år som vi har bakom oss används till att finansiera skattelättnader för höginkomsttagare under de goda år som ligger framför oss.

Fria och trygga människor, ett vitalt näringsliv och internationellt engagemang skall känneteckna vårt land i det nya seklet. Med en politik som står i samklang med övriga Europa skall vi ta steget in i 2000-talet.

Sverige skall vara en företagarnation som uppmuntrar nytänkande och innovationer. Företagens villkor skall vara stabila och konkurrenskraftiga.

Hela vårt land måste engageras i kampen för minskad arbetslöshet. Ingen uppgift är nu viktigare

än att leda Sverige bort från arbetslöshet och in i en utveckling för nya jobb.

1.1 En politik för sysselsättning och rättvisa

Svensk ekonomi står i dag starkare än på mycket länge. Grunden för en god utveckling är lagd. De offentliga finanserna har tack vare saneringsprogrammet förbättrats i en takt som saknar internationellt motstycke. De budgetpolitiska målen ligger fast och kommer att uppnås. Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas bli 1,9 procent av BNP 1997. De statliga utgiftstaken ligger fast. År 1998 uppnås balans i de offentliga finanserna.

Den ekonomiska politiken syftar till tillväxt, sysselsättning och rättvisa. Politiken inriktas på ekonomisk stabilitet, med sunda offentliga finanser och stabila priser, och på förbättrade förutsättningar för omvandling och utveckling. Erfarenheterna från första hälften av 90-talet visar vilka förödande konsekvenser en ekonomisk instabilitet med exploderande statsskuld och hög inflation har för möjligheterna att värna sysselsättning och välfärd.

Sysselsättningspolitiken bygger på fem grundstenar.

- Arbetslösheten skall minskas huvudsakligen genom att fler människor får arbete eller utbildning som ger ökade möjligheter till arbete. Arbets- och kompetenslinjen gäller.
- Huvuddelen av sysselsättningsökningen de kommande åren bör ske i den privata sektorn.
- I den offentliga sektorn skall verksamheter prioriteras framför transfereringar. vården och omsorgen utgör kärnan i välfärden.

- Det krävs en bättre fungerande lönebildning för att arbetslösheten skall kunna halveras.
- Statsfinanserna skall vara sunda och priserna stabila.
- Arbetsmarknadspolitiken stärks för att minska risken för utslagning och utanförskap. I denna proposition föreslås en kraftig ungdomssatsning. Regeringen föreslår dessutom i samarbete med näringslivet en ny IT-utbildning.

En politik för sysselsättning

Den svenska ekonomins styrka kommer inifrån. Den strama budgetpolitiken som syftar till att sanera de offentliga finanserna har burit frukt. Räntorna har fallit kraftigt. Förtroendet för svensk ekonomi och svensk ekonomisk politik har stärkts både bland hushåll och företag.

Vi befinner oss i den första konjunkturuppgången på 30 år som inte har föregåtts av en expansiv ekonomisk politik eller en devalvering. Konjunkturförstärkningen sker med bibehållen låg inflationstakt och förtroende för pristabiliteten.

Genom den snabba förbättringen av de offentliga finanserna har handlingsfrihet återskapats. Regeringen konkretiserar nu den satsning på arbete och utbildning som presenterades i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150). Trots dessa nya åtgärder sjunker utgiftskvoten kraftigt för år 1998.

- Skolan, vården och omsorgen stärks. År 1998 tillförs den kommunala sektorn 8 miljarder kronor för att främja sysselsättningen och säkra kvaliteten på välfärden. I denna proposition föreslås dessutom att den kommunala sektorn 1999 och år 2000 tillförs ytterligare 4 miljarder kronor vardera året i en nivåhöjande satsning. Därmed kommer skolan, vården och omsorgen att ha tillförts sammanlagt 16 miljarder kronor i nivåhöjning år 2000 i jämförelse med 1996.
- Utbildningen byggs ut för att långsiktigt stärka Sveriges konkurrenskraft. Dessutom föreslås i denna proposition en tidigareläggning av utbildningssatsningen med 1 000 platser i kvalificerad yrkesutbildning och 10 000 högskoleplatser till vårterminen 1998.
- Politiken inriktas på hållbar tillväxt. Ett lokalt och ett nationellt investeringsprogram genomförs.
- Företagsklimatet förbättras ytterligare. Riksdagen har tidigare beslutat om att ändra ansvaret för sjuklöneperioden så att arbetsgivarna ansvarar från dag 2 till dag 28. Detta har mötts av kritik från båda parter på arbetsmarknaden, trots att förslaget från början kom från arbetsgivarna. Därför föreslår regeringen nu att arbetsgivarna enbart skall vara ansvariga för dag 2-14. Den för löntagarna viktiga frågan om den kompletterande ersättningen till sjuklönen löses på ett konstruktivt sätt genom den nu föreslagna ändringen.

En politik för rättvisa

Det har inte funnits något alternativ till saneringen av de offentliga finanserna. Den var nödvändig för att återskapa förtroendet för svensk ekonomi och svensk ekonomisk politik. Saneringspolitiken har utformats så att bördorna skall bäras rättvist. De som har det bäst ställt skall bära den tyngsta bördan.

Vid en närmare granskning av den fördelningspolitiska profilen framträder barnfamiljerna som en grupp som har drabbats hårdare än andra. Regeringen föreslår därför en höjning av barnbidragen och studiebidragen i studiehjälpen från 640 kronor till 750 kronor per barn och månad. Dessutom återinförs flerbarnstillägget även för barn födda efter 1995, då detta har en god fördelningspolitisk träffsäkerhet. För de pensionärer som har minst marginaler föreslås en höjning av bostadstillägg för pensionärer, BTP. Samtliga dessa åtgärder ryms inom utgiftstaket och det budgetpolitiska målet om balans 1998. Välfärden betalas med egna pengar, inte med lånade pengar.

I denna proposition görs den slutliga fördelningspolitiska avstämningen av saneringsprogrammet. Med de åtgärder som nu föreslås är slutsatsen att saneringen av de offentliga finanserna har genomförts i huvudsak rättvist. Den femtedel av hushållen som har högst ekonomisk standard bidrar med 43 procent av saneringen, medan den femtedel som har lägst ekonomisk standard bidrar med 11 procent.

En politik för stabilitet

Socialdemokraterna 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. Budgetpropositionen har föregåtts av överläggningar med centerpartiet som står bakom riktlinjerna för den ekonomiska politiken och utgiftstaket, fördelningen av utgifter på utgiftsområden, åtgärderna för budgetsanering, tilläggsbudgeten för 1997, de nu föreslagna skatteförändringarna för 1998 och konvergensprogrammet. Genom detta samarbete bekräftas att det finns politisk stabilitet för en ekonomisk politik som beträffande de offentliga finanserna är inriktad på balans 1998 och överskott 1999 och framåt, och en halvering av den öppna arbetslösheten till år 2000.

1.2 Den ekonomiska utvecklingen

Den internationella konjunkturen har förstärkts under 1997. Sverige är inne i en uppgångsfas. Efter en svag uppgång det första halvåret 1997 förväntas andra halvåret bli bättre. Arbetslösheten har börjat minska och den privata sysselsättningen stiger. Konjunkturen förstärks ytterligare under 1998.

1.2.1 Den internationella utvecklingen

Den europeiska konjunkturen är inne i en uppgångsfas, även om det i Tyskland, Frankrike och Italien finns en kvardröjande osäkerhet. Ländernas förbättrade offentliga finanser har på ett avgörande sätt bidragit till lägre räntor. Företagens och hushållens förtroende för den ekonomiska utvecklingen ökar stadigt. Då budgetsaneringen väntas fortsätta och inflationen förbli låg finns det goda förutsättningar för fortsatt låga räntor inom EU, vilket skapar gynnsamma förhållanden för den ekonomiska tillväxten framöver. Det stora problemet i Europa är arbetslösheten. I EU är för närvarande 18 miljoner människor utan arbete, eller 11 procent av arbetskraften. Av dessa har hälften varit arbetslösa längre än ett år.

Förenade staterna upplever för närvarande en av de längsta tillväxtperioderna under efterkrigstiden. Hittills har inflationen inte satt fart, utan snarare fallit. Den starka ekonomiska tillväxten har bidragit till att statsfinanserna förbättrats. Arbetslösheten var i maj 4,8 procent, den lägsta sedan 1973. Huvudorsaken till den låga arbetslöshetsnivån är den väl avvägda finans- och penningpolitiken.

TABELL: 1.1 NYCKELTAL 1996–1998 FÖR EU OCH FÖRENTA STATERNA

ÅRLIG PROCENTUELL FÖRÄNDRING

	1996	1997	1998
BNP			
EU	1,7	2,3	2,6
Förenade staterna	2,4	3,6	2,0
Konsumentpriser			
EU	2,5	2,1	2,1
Förenade staterna	2,9	2,6	2,9
Arbetslöshet (nivå)			
EU	11,4	11,2	10,9
Förenade staterna	5,4	5,0	5,1

Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

För länderna kring Östersjön har utsikterna förbättrats under året. Både Finland och Danmark väntas ha en tillväxt på över 3 procent trots en stram budgetpolitik. Tillväxten i Tyskland stärks under 1997. BNP-tillväxten i Polen och Baltikum bedöms uppgå till nästan 5 procent under detta. Den negativa ut-

vecklingen i Ryssland under de senaste åren väntas vända i år.

I Japan förväntas återhämtningen fortskrida om än långsamt. Den finansiella krisen i Asien medför dock problem för hela regionen.

1.2.2 Den svenska utvecklingen

I början av 1990-talet minskade Sveriges samlade produktion under tre år i rad. Sverige upplevde den första depressionen sedan 1930-talet. Resultatet var förödande för den svenska ekonomin. Under de första åren på 1990-talet nästan fördubblades statskulden, arbetslösheten tredubblades och budgetunderskottet mer än fyrdubblades.

Den ekonomiska politik som förts för att vända denna utveckling har i de flesta avseenden varit mycket framgångsrik. Under 1995 och 1996 föll räntenivån och inflationsförväntningarna i takt med att förtroendet ökade för den förda ekonomiska politiken. Tillväxten blev 3,6 procent 1995. En svag europeisk utveckling smittade dock av sig på Sverige i slutet av 1995. Avmattningen av exporten och lageranpassning fick till följd att optimismen föll och arbetslösheten steg. Sverige drabbades av en konjunkturavmattning och tillväxten dämpades till 1,1 procent under 1996.

I slutet av 1996 observerades de första tecknen på att konjunkturen höll på att vända uppåt. Under våren 1997 blev signalerna allt tydligare och senare statistik bekräftar denna bild. Återigen är det exporten som leder uppgången, men också en allt starkare privat konsumtion. Trots en mycket stark utveckling efter kronfallet 1992 tyder den ökade orderingången på att exporten kommer att fortsätta att expandera i snabb takt framöver. En positiv utveckling är att de svenska företagen inte tycks öka priserna i den omfattning som hade kunnat befaras, istället satsar företagen på att öka marknadsandelarna. Av värdet på den samlade ökningen av industriproduktionen 1996–1998 beräknas 88 procent bestå av volymökning och resterande 12 procent av prisökningar. Som kontrast kan ställas att under den förra stora högkonjunkturen 1986–1989 stod volymökningen endast för 27 procent, medan resterande 73 procent bestod av prisökningar.

Styrkan i den svenska konjunkturuppgången kommer inifrån. Den högkonjunktur vi står inför är den första på 30 år som inte har föregåtts av en devalvering eller en expansiv ekonomisk politik. Tvärtom har perioden kännetecknats av en mycket stram budgetpolitik.

Hushållens framtidsförväntningar blir allt ljusare och tillgångspriserna stiger. Effekten av de lägre räntorna visar sig bl.a. i en ökad omsättning i detaljhandeln och en ökad bilförsäljning. Investeringarna är emellertid inne i en svacka och bostadsbyggandet har

varit mycket lågt under det första halvåret. Dessutom faller den offentliga konsumtionen.

Det normala mönstret är att utvecklingen på arbetsmarknaden släpar efter utvecklingen i ekonomin i övrigt. Detta förhållande gäller också i denna konjunkturfas. Den kraftiga försämringen av arbetsmarknadsläget som startade i mitten av 1996 har dock upphört och sysselsättningen har åter börjat öka.

Inflationen ligger i nedre delen av Riksbankens toleransintervall. Det underliggande inflationstrycket är fortfarande lågt. Efter ett halvår av fallande konsumentpriser har priserna ökat måttligt de senaste månaderna då de tillfälliga effekterna av kronförstärkningen ebbar ut, samtidigt som vissa indirekta skatter höjts.

1.2.3 Prognos för 1997 och 1998

Tillväxten beräknas bli 2,3 procent 1997 och 3,1 procent 1998. Innevarande år beräknas utrikeshandelns bidrag till tillväxten bli fortsatt högt, men 1998 blir bidraget mindre i takt med att importen tar fart. Som ett resultat av den ökande framtidstron beräknas den privata konsumtionen stiga mer än inkomsterna. För investeringarna förutses en återhämtning nästa år. Nedgången i den offentliga konsumtionen väntas upphöra nästa år, då resurstillskottet till kommunerna får avsedd verkan. Eftersom det fortfarande finns lediga resurser i ekonomin blir tillväxten förhållandevis hög utan att det uppstår ett tryck uppåt på priser och löner.

TABELL 1.2 FÖRSÖRJNINGSBALANS, 1996-2000

	MDKR				
	1996	1997	1998	1999	2000
Privat konsumtion	885,3	2,3	2,5	2,0	1,9
Offentlig konsumtion	434,2	-1,1	0,5	0,4	0,8
Stat	132,2	0,5	0,5	0,5	0,5
Kommuner	302,1	-1,7	0,6	0,4	1,0
Bruttoinvesteringar	249,6	0,4	5,8	8,0	6,7
Näringsliv ex. bostäder	183,6	5,0	5,4	8,1	5,8
Bostäder	30,3	-21,2	12,8	15,0	15,0
Myndigheter	35,6	-3,5	3,2	2,7	5,3
Lagerbidrag	-3,2	0,2	0,1	0,0	0,0
Export	670,4	9,6	7,2	5,2	5,1
Import	558,2	8,5	7,0	5,1	5,0
BNP	1678,1	2,3	3,1	2,9	2,8

Den relativt gynnsamma utvecklingen av ekonomin under hösten 1997 och under 1998 gör att sysselsättningen stiger samtidigt som arbetslösheten faller. Eftersom första halvåret 1997 blev svagt kommer den genomsnittliga öppna arbetslösheten för 1997

ändå att bli hög, 8,4 procent. År 1998 väntas arbetslösheten gå ned med en procentenhet.

På några få år har underskotten i bytesbalansen vänts till växande överskott. Överskottet i bytesbalansen stiger ytterligare framöver och beräknas uppgå till 70 miljarder kronor 1998, vilket motsvarar ca 4 procent av BNP. Därigenom kan också den totala nettoskulden till utlandet amorteras ned vilket stärker Sverige.

1.2.4 Kalkyl för 1999 och 2000.

Kalkylen för 1999 och år 2000 bygger på två avgörande antaganden. Dels antas lönebildningen fungera bättre så att de sammanlagda löneökningarna inklusive löneglidning och kostnaden för eventuella arbetstidsförkortningar, begränsas till 3,5 procent trots att arbetsmarknadsläget förbättras. Dels antas de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och utbildningsinsatsningen få genomslag.

Under dessa förutsättningar beräknas den öppna arbetslösheten till 4,5 procent år 2000. Målet att halvera den öppna arbetslösheten till 4 procent år 2000 ligger fast. För att säkerställa att målet nås kommer regeringen att fortsätta att inför riksdagen halvårsvis avstämna utvecklingen på arbetsmarknaden. Beredskap finns för att vid behov vidta ytterligare åtgärder så att målet nås.

Tillväxten kalkyleras ligga något högre än den långsiktiga trenden på cirka 2 procent. Den offentliga sektorns finanser förbättras i takt med att skattebaserna växer samtidigt som utgiftspolitiken förblir stram. De nu föreslagna resurstillskotten på 4 miljarder kronor 1999 och ytterligare 4 miljarder kronor år 2000 till den kommunala sektorn bidrar till att sysselsättningen i den här sektorn ökar något under perioden. Den ökade tillväxten i ekonomin bärs till stor del av den privata konsumtionen.

TABELL 1.3 NYCKELTAL, 1997-2000

	ÅRLIG PROCENTUELL FÖRÄNDRING			
	1997	1998	1999	2000
Antal sysselsatta	-1,2	1,0	1,6	1,6
Real disponibel inkomst	0,0	1,8	2,6	3,6
Hushållens nettosparkvot	3,2	2,6	3,1	4,8
KPI, årsgenomsnitt	1,1	1,7	2,0	2,0
Kostnadstimlön	4,8	3,5	3,5	3,5
Ränta 5-års statsobligation	5,82	6,13	6,25	6,25
Tysk ränta 5-års statsobligation	4,60	5,13	5,25	5,25
TCW-index	121,2	120,5	119,0	118,0
Produktivitet i näringslivet	4,4	2,5	1,6	1,6
Bytesbalans, procent av BNP	3,1	3,8	3,9	4,0

TABELL 1.4 SYSSELSÄTTNING, ARBETSLÖSHET OCH LÖNEUTVECKLING

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Relativt arbetskraftstal ¹	84,2	83,3	81,1	79,1	77,6	78,2	77,9	77,1	76,9	76,7	76,5
Antal sysselsatta ²	4 454	4 378	4 185	3 964	3 927	3 986	3 963	3 915	3 954	4 018	4 083
Privat sektor ²	3 075	2 986	2 821	2 630	2 633	2 698	2 697	2 697	2 730	2 790	2 841
Offentlig sektor ²	1 404	1 404	1 381	1 327	1 291	1 287	1 263	1 217	1 223	1 227	1 241
Öppen arbetslöshet ³	1,7	3,0	5,3	8,2	8,0	7,7	8,1	8,4	7,4	6,0	4,5
Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder ³	1,2	2,0	3,6	4,3	5,3	4,4	4,5	4,3	4,7	4,5	4,4
Kostnadstimlön ⁴	9,8	5,7	3,7	2,8	2,4	3,3	6,1	4,8	3,5	3,5	3,5

1. Arbetskraften i procent av befolkningen i åldern 16–64 år

2. Tusental personer

3. I procent av arbetskraften

4. Årlig procentuell förändring

Anm.: För åren 1990–1992 är sysselsättningen inom privat och offentlig sektor inte konsistenta med totalen. Delbranscherna är här omräknade av SCB för definitions- och metodändringar genomförda 1992/1993 och kvotade från SNI69 till SNI92. Totalen är den ursprungliga serien men korrigerad för bl.a. felaktig klassificering av ALU-arbetare och ungdomspraktikanter. Även för åren efter 1993 finns en diskrepans.

1.2.5 Sysselsättning och arbetslöshet

I början av 1990-talet gick Sverige från att vara ett land som kännetecknades av full sysselsättning till ett land märkt av massarbetslöshet. Mellan 1991 och 1994 försvann över 450 000 arbetstillfällen. Av dessa var drygt 350 000 i den privata sektorn och drygt 100 000 i den offentliga. I slutet av 1994 vände situationen på arbetsmarknaden. Åren 1995 och 1996 tillkom det 64 000 nya arbetstillfällen i den privata sektorn samtidigt som det försvann ytterligare 28 000 jobb i den offentliga.

Arbetsmarknadsläget i början av 1997 var oroväckande. Detta gällde framför allt på den offentliga sidan. Nu ser situationen ut att ljusna. Arbetslösheten har de senaste månaderna vänt nedåt och sysselsättningen har börjat stiga. Orsaken till vändningen är både den ekonomiska återhämtningen och den satsning på skola, vård och omsorg som föreslogs i vårpropositionen och som i denna budget preciseras.

Sammantaget beräknas dock 46 000 arbetstillfällen försvinna i den offentliga sektorn 1997, varav den största delen av minskningen skedde under det första halvåret. I den privata sektorn är sysselsättningen så gott som oförändrad jämfört med föregående år. Under 1998 kommer bl.a. resurstillskottet till kommuner och landsting att medföra en bättre utveckling. År 1998 beräknas det tillkomma 33 000 privata och 6 000 offentliga jobb. Inom den privata sektorn är det främst tjänstesektorn som expanderar.

1.3 Sunda statsfinanser och stabila priser

Sunda statsfinanser och stabila priser är en förutsättning för en långsiktigt hög tillväxt. Detta synsätt är styrande för den ekonomiska politikens utformning. Med en stabil ekonomisk grund kan regeringens viktigaste uppgift sättas i fokus: att halvera den öppna arbetslösheten från 8 procent 1994 till 4 procent år 2000.

1.3.1 Finanspolitiken

Finanspolitiken inriktas på att sanera de offentliga finanserna. Orsaken till detta är den kris som Sverige drabbades av i början av 1990-talet. Raset i den inhemska efterfrågan och tredubblingen av arbetslösheten tillsammans med finanskrisen hösten 1992 och svag budgetdisciplin under början av 1990-talet rase-erade de offentliga finanserna.

I budgetpropositionen i januari 1995 beräknades det statliga lånebehovet för budgetåret till över 229 miljarder kronor. Mer än var tredje krona i statsbudgeten utgjorde en lånad krona. Situationen var ohållbar. Den svenska välfärden hotades i grunden. Räntorna på statsskulden trängde ut andra utgifter. Förtroendet för Sverige var lågt. Regeringen föreslog därför ett omfattande saneringsprogram för att snabbt få stopp på ökningen av statsskulden. Saneringsprogrammet uppgår till 126 miljarder kronor och är med budgeten för 1998 fullt ut genomfört. Storleken och profilen på saneringsprogrammet har kontinuerligt anpassats för att uppnå de budgetpolitiska målen:

Statsskulden mätt som andel av BNP skulle stabiliseras senast 1996

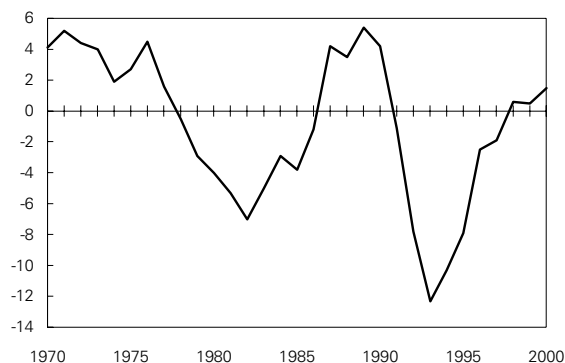
Detta mål är uppfyllt. Statsskulden som andel av BNP nådde redan 1995 sin topp på 84,3 procent. Därefter har den stadigt minskat. Vid utgången av 1998 beräknas statsskulden ha sjunkit till 79,4 procent av BNP för att sedan fortsätta minska i snabb takt. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld nådde sin topp redan 1994 och har sedan dess fallit kontinuerligt.

Underskottet får ej överstiga 3 procent av BNP 1997.

Även detta mål uppfylls. Underskottet beräknas bli 1,9 procent av BNP 1997. Det är en förbättring med 0,2 procentenheter sedan vårpropositionen. Det är därmed att förvänta att Sverige tas bort från den grupp EU-länder som har alltför stora underskott i de offentliga finanserna.

DIAGRAM 1.1
Finansiellt sparande i offentlig sektor 1970-2000

Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet

År 1998 skall de offentliga finanserna vara i balans

Även detta mål kommer att uppfyllas. Under 1998 betalar Sverige den egna välfärden med egna pengar, något som för ett par år sedan av många ansågs som fullständigt osannolikt. År 1993 var underskottet i de offentliga finanserna 12,3 procent av BNP. Detta innebär att Sverige på fem år går från att ha OECD-området näst största underskott till balans. Sverige är därmed ett av de få OECD-länder som inte har ett underskott i de offentliga finanserna. Detta gäller även för det strukturella underskottet där OECD:s bedömning är att Sverige har ett strukturellt överskott redan 1998.

Efter 1998 skall de offentliga finanserna uppvisa ett överskott

Våren 1996 föreslog regeringen ett fjärde budgetpolitiskt mål – ett överskott i de offentliga finanserna efter 1998. Det finns en rad orsaker till att Sverige bör ha ett ambitiöst mål för de offentliga finanserna:

- Med ett överskott i de offentliga finanserna finns det en marginal att aktivt motverka konjunkturavmattningar utan att underskottet hotar att bli för stort och utlösa en ränteuppgång.
- Sverige måste rusta för framtiden. Andelen äldre kommer en bit in på nästa sekel att öka. Den offentliga sektorn måste då vara stark nog för att kunna möta denna utveckling. Situationen är inte unik för Sverige, men eftersom Sverige har höga ambitioner för den offentliga välfärden måste Sverige ha minst lika höga ambitioner för den offentliga sektorns styrka.
- En hög nivå på sparatet möjliggör en hög investeringsnivå utan att Sverige får ett underskott i betalningarna med andra länder. Därmed kan Sveriges internationella skuldsättning minskas samtidigt som produktionskapaciteten kan höjas. Ett högt offentligt sparande bidrar dessutom till ett högt nationellt sparande, vilket har en positiv inverkan på de långsiktiga tillväxtpotentialerna.

Ett genomsnittligt överskott på 2 procent av BNP

I samband med vårpropositionen 1997 föreslog regeringen efter överläggningar med centerpartiet en konkretisering av överskottsmålet: Det långsiktiga målet bör vara ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Riksdagen har ställt sig bakom detta.

Med ett genomsnittligt överskott på 2 procent av BNP kan den offentliga sektorns nettoskuld försvinna till år 2010. Därmed minskas beroendet av de finansiella marknaderna. Ett land med en liten offentlig skuldsättning har en betydligt större frihet än ett hårt skuldsatt land. En avbetalning av statsskulden minskar också statens räntekostnader. För 1997 beräknas räntekostnaderna till 95,3 miljarder kronor. Det är den största utgiftsposten i statsbudgeten, 14 procent av utgifterna.

Med ett långsiktigt mål om 2 procents överskott kan Sverige i en normal konjunktursvacka upprätthålla en god säkerhetsmarginal till EU:s s.k. referensvärde för offentliga finanser, dvs. ett underskott på högst 3 procent av BNP. Även om Sverige inte kommer att delta i den monetära unionen från starten 1999 har referensvärdet en stor betydelse. Treprocentsgränsen har blivit en "måttstock" för nästan samtliga länder i hela världen. Dessutom uppfyller Sverige ett viktigt åtagande i stabilitets- och tillväxtpakten som samtliga EU-länder har gjort – att ha ett medelfristigt budgetmål nära balans eller överskott.

Fempunktsprogrammet i vårpropositionen

Det statliga utgiftstaket på 720 miljarder kronor för 1998 ligger fast. Det budgetpolitiska målet om balans uppnås.

I samband med vårpropositionen konstaterade regeringen att det fanns ett utrymme att genomföra en offensiv mot arbetslöshet inom ramen för målet om offentliga finanser i balans 1998. Beräkningarna visade att balans 1998 skulle uppnås vid en satsning på 14 miljarder kronor. Utrymmet uppkom genom att de offentliga finanserna förbättrades snabbare än tidigare beräknat, i huvudsak på grund av att utgifterna ökade mindre än väntat. I denna budget konkretiseras den offensiv som föreslogs i vårpropositionen. Satsningen riktas mot fem områden:

- En nivåhöjning av statsbidragen till kommuner och landsting på 8 miljarder kronor för att höja kvaliteten på skola, vård och omsorg.
- En utökning av utbildningsatsningen för att höja kunskapsnivån i Sverige och på så sätt möjliggöra en varaktigt hög tillväxt och låg arbetslöshet.
- En satsning på att bygga om Sverige i en ekologiskt hållbar riktning.
- Ytterligare förbättrade villkor för små och medelstora företag.
- En kvalitetshöjning av arbetsmarknadspolitiken i syfte att minska risken för bristsituationer.

TABELL 1.5 VÅRPROPOSITIONENS FEMPUNKTSPROGRAM FÖR ARBETE OCH UTBILDNING

MILJARDER KRONOR

	1997	1998	1999	2000
Skola, vård, omsorg	4,0	8,0	8,0	8,0
Hållbar utveckling		1,5	5,1	5,9
Utbildning	0,5	2,5	4,3	6,0
Småföretag		1,6	1,8	1,7
Arbetsmarknadspolitik	0,9	2,8	1,9	1,6

Nya åtgärder för sysselsättning och rättvisa

De budgetpolitiska målen innebär att balans skall uppnås 1998 och att ett överskott skall etableras därefter.

De offentliga finanserna utvecklas enligt den bedömning som nu görs starkare än vad som antogs i vårpropositionen. Detta gäller såväl 1997 som 1998 och beror på en starkare tillväxt och lägre offentliga utgifter. Det har därmed skapats ett utrymme för ytterligare offensiva åtgärder. Regeringen föreslår därför följande åtgärder för sysselsättning och rättvisa.

- Regeringen föreslår ytterligare resurser till skolan, vården och omsorgen. För 1999 höjs bidragen till kommuner och landsting med 4 miljarder kronor och från år 2000 med ytterligare 4 miljarder kronor i nivå. Sammantaget innebär regeringens satsningar en nivåhöjning på 16 miljarder kronor år 2000 jämfört med 1996.
- Regeringen prioriterar en förbättring för barnfamiljerna bl.a. mot bakgrund av att de fördelningsspolitiska utvärderingarna visar att barnfamiljerna har drabbats hårdare än andra grupper. Barnbidraget och studiebidraget i studiehjälpen höjs därför från 640 till 750 kronor per barn och månad från den 1 januari 1998. Flerbarnstillägget för barn födda efter 1995 återinförs från samma datum.
- Regeringen prioriterar förbättringar för de sämst ställda pensionärerna genom förstärkt bostadstillägg för pensionärer, BTP. Regeringen föreslår dessutom en tidigareläggning av utbetalningen av pensionerna till den 18:e–19:e varje månad.
- Regeringen prioriterar en åtgärd som särskilt lyfts fram av arbetsmarknadens parter och småföretagarnas organisationer. Den period då företagen betalar sjuklön förkortas från fyra till två veckor. Därmed förbättras företagsklimatet ytterligare. Dessutom förändras förmögenhetsskatten.
- Regeringen prioriterar dessutom en förlängning av ROT-avdraget och en förändring av reseavdraget.

De budgetpolitiska målen fortsätter att vara styrande för budgetpolitiken. Efter de ovan nämnda åtgärderna kommer det offentliga sparandet, med samma beräkningsmetoder som användes i vårpropositionen, att uppgå till 0,0 procent av BNP. Målet om balans uppnås således 1998.

Jämfört med vårpropositionen ändras dock beräkningarna av två tekniska skäl. För det första föreslås AP-fondens innehav av fastigheter att under 1998 överförs till bolagsform. Detta påverkar inte den offentliga förmögenheten. Men eftersom aktier inräknas i det finansiella sparandet medan direktägda fastigheter inte gör det, leder detta till en uppjustering av det redovisade finansiella sparandet år 1998 med 0,9 procent av BNP.

För det andra har EU:s statistikorgan Eurostat rekommenderat att utdelning från Securum ej skall inräknas i det redovisade finansiella sparandet. Detta innebär en nedjustering för det redovisade finansiella sparandet såväl 1997 som 1998. För 1998 uppgår nedjusteringen till 0,3 procent av BNP.

Eftersom underskottet före dessa två justeringar var 0,0 procent av BNP uppvisar de offentliga finanserna ett överskott på 0,6 procent av BNP 1998. Det skall noteras att detta är en följd av en bokförings-

teknisk åtgärd. Med samma redovisning som i vårpropositionen uppnås balans.

Saneringen av de offentliga finanserna har till största delen skett genom en minskning av de offentliga utgifterna. Utgifterna som andel av BNP faller med 3,3 procentenheter mellan 1997 och 1998. Det är mer än dubbelt så mycket som i något annat OECD-land under samma år. Mellan 1993 och 1998 faller utgiftskvoten med hela 11,7 procentenheter. År 1999 är de offentliga utgifterna som andel av BNP lägre än de var 1990.

TABELL 1.6 NYA ÅTGÄRDER FÖR SYSSLSÄTTNING OCH RÄTTVISA

MILJARDER KRONOR

	1998	1999	2000
Skola, vård och omsorg	0,0	4,0	8,0
Barnbidrag	2,9	3,0	3,0
Bostadstillägg för pensionärer	0,3	0,3	0,3
Ändrad utbetalningsdag	0,2	0,2	0,2
Högskola	0,6	0,0	0,0
Företag	2,6	3,2	3,4
Förlängt ROT-avdrag	0,0	1,0	0,5
Reseavdrag	0,0	0,1	0,1
Summa	6,5	11,7	15,5
Finansiering	-2,7	-2,6	-2,7
Nettoeffekt	3,9	9,1	12,7

Finanspolitiken efter 1998

Den nya budgetprocessen innebär att regeringen i samband med vårpropositionen presenterar förslag till utgiftstak för tre år framåt. I vårpropositionen från april 1997 föreslog regeringen ett utgiftstak för år 2000. De statliga taken för 1998, 1999 och år 2000 ligger fast. Regeringen föreslog en gradvis anpassning till det långsiktiga målet för de offentliga

TABELL 1.7 OFFENTLIGA FINANSER

PROCENT AV BNP

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inkomstkvot	65,2	61,9	61,6	60,5	59,7	59,9	63,5	62,5	61,7	60,8	59,9
Skattekvot	55,8	52,8	51,1	50,2	49,8	50,0	54,3	53,8	53,2	52,7	51,8
Utgiftskvot	61,0	63,0	69,4	72,8	70,0	67,8	66,0	64,4	61,1	60,3	58,4
Statsskuldräntor	4,5	4,4	4,7	5,5	6,3	6,5	6,6	6,4	5,7	5,3	4,8
Finansiellt sparande	4,2	-1,1	-7,8	-12,3	-10,3	-7,9	-2,5	-1,9	0,6	0,5	1,5
Statens lånebehov, mdkr	25	75	150	242	185	138	21	18	15	-1	-5
Nettoskuld	-8,2	-5,3	4,8	11,0	21,9	24,0	23,9	26,5	24,9	23,0	21,5
Statsskuld	45,5	47,9	61,1	78,3	84,1	84,3	84,1	83,5	79,4	75,3	71,8
Konsoliderad bruttoskuld	43,8	53,0	67,1	76,0	79,3	78,2	77,8	77,1	73,9	70,2	67,0

Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Riksbanken och Finansdepartementet

finanserna om ett genomsnittligt överskott på 2,0 procent av BNP. För 1999 skall målet vara ett överskott på 0,5 procent av BNP, för år 2000 1,5 procent av BNP och för år 2001 2,0 procent av BNP. Riksdagen har ställt sig bakom dessa mål och utgiftstaket för år 2000.

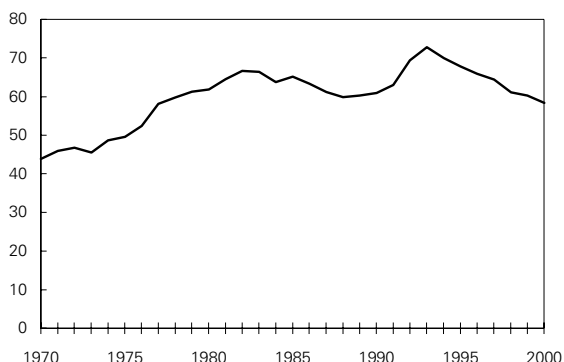
Målen för dessa år gäller vid den tillväxt som kalkylerades i vårpropositionen. Om tillväxten av konjunkturmässiga skäl väsentligt skulle avvika från denna kan motsvarande avvikelse i måluppfyllanden tolereras. Om tillväxten blir väsentligt högre bör ambitionen för det offentliga sparatet justeras uppåt, och om tillväxten blir väsentligt lägre bör ambitionen för det offentliga sparatet justeras nedåt.

Lönebildningen spelar här en avgörande roll. Om löneökningstakten i den svenska ekonomin överstiger 3,5 procent kommer tillväxten i den svenska ekonomin med all sannolikhet att bli lägre än den prognostiserade. Detta är i så fall ett strukturellt problem, inte ett konjunktorellt.

DIAGRAM 1.2

Konsoliderade offentliga sektorns utgifter 1970-2000

Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet

De målsatta överskotten om 0,5 procent av BNP 1999, 1,5 procent av BNP år 2000 och 2,0 procent av BNP år 2001 skall användas för att amortera av den offentliga nettoskulden.

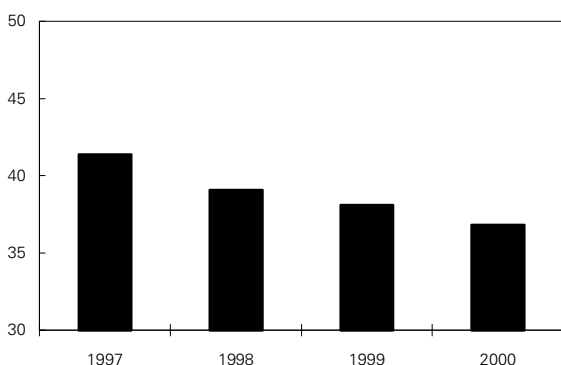
I vårpropositionen beräknades att utöver dessa amorteringar skulle det finnas ett utrymme för överföringar till hushållen på 15 miljarder kronor 1999 och 25 miljarder kronor år 2000. Efter de nu föreslagna åtgärderna för sysselsättning och rättvisa återstår för 1999 endast 2,6 miljarder kronor. För år 2000 kvarstår dock ett belopp på cirka 20 miljarder kronor.

Det statliga utgiftstaket 1997 är 41,4 procent av BNP. Åren därefter minskar utgiftstaket i relation till BNP avsevärt och är år 2000 nere i 36,7 procent.

DIAGRAM 1.3

Det statliga utgiftstaket

Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet

1.3.2 Penning- och valutapolitiken

Utgångspunkten för penning- och valutapolitiken är att prisstabilitet är en förutsättning för en framgångsrik ekonomisk politik. Erfarenheterna visar att hög inflation försämrar förutsättningarna för en ut hålligt hög tillväxt och därmed också för en stabilt hög sysselsättning. En hög inflation minskar möjligheterna till en god fördelningspolitik och en rättvis fördelning av tillgångar och inkomster. Erfarenheterna från 1980-talets slut och 1990-talets början visar tydligt de negativa konsekvenserna för tillväxt, arbetslöshet och inkomstfördelning av en hög inflation.

Den övergripande uppgiften för penningpolitiken är prisstabilitet. Riksbanken bedriver penningpolitiken självständigt och riksbanksfullmäktige har definierat prisstabilitetsmålet som att ökningen av konsumentprisindex skall begränsas till 2 procent med en tolerans på 1 procentenhet uppåt respektive nedåt. Regeringen stöder penningpolitikens inriktning och ställer sig bakom Riksbankens inflationsmål.

Riksbankens ställning stärks

För att modernisera lagstiftningen och stärka trovärdigheten för prisstabiliteten har en fempartiöverens-

kommelse träffats om penning- och valutapolitiken. I huvudsak är de åtgärder som föreslås sådana som Sverige är fördragsmässigt skyldigt att genomföra som en följd av det svenska EU-medlemskapet. Överenskommelsen gäller tre områden:

Riksbanken ges ett överordnat mål för sin verksamhet som läggs fast i lag. Målet för penningpolitiken skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde. Härutöver gäller att mål för den ekonomiska politiken som formuleras av riksdagen måste anses vara vägledande för myndigheter underställda riksdagen, däribland Riksbanken. Detta behöver emellertid inte regleras i lag. Riksbanken ska därför, utan att målet om fast penningvärde åsidosätts, stödja den allmänna ekonomiska politiken, bland annat i syfte att främja en hållbar tillväxt och en hög sysselsättning.

I regeringsformen tas in ett förbud för varje myndighet att ge instruktioner till Riksbanken i frågor som rör penningpolitik. Detta förbud kompletteras med att det i riksbankslagen förs in ett förbud för högre tjänstemän inom Riksbanken att söka eller ta emot instruktioner. Den nuvarande bestämmelsen om samråd mellan regeringen och Riksbanken ändras till att Riksbanken ska informera finansministern inför alla viktiga penning- och valutapolitiska beslut.

Riksbankschefen får en stärkt ställning genom att det i regeringsformen anges att denne under den sexåriga mandatperioden får avsättas endast om hon, eller han, inte längre uppfyller de krav som ställs för att kunna utföra sina uppgifter eller om hon, eller han, gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

En ny ledningsstruktur införs i Riksbanken. Den påminner om ledningsstrukturen i många andra centralbanker. En direktion införs bestående av ett antal heltidsanställda ledamöter, av vilka en utses till riksbankschef och minst en till vice riksbankschef. Samtliga ledamöter i direktionen får sexåriga mandatperioder och samma avsättningsregler som riksbankschefen. Direktionen blir bankens operativa ledning som i första hand har att självständigt fatta alla penningpolitiska beslut. Riksbankschefen blir dess ordförande.

Det nya fullmäktige får en kontrollerande funktion men har inga penningpolitiska uppgifter. Fullmäktige utser ledamöterna i direktionen. Riksdagen utser ledamöterna i fullmäktige. Fullmäktige kan väljas inom eller utom riksdagens krets. Fullmäktige skall bidra till att ge Riksbanken en god förankring i samhället. Till ledamöter i fullmäktige skall väljas personer som har en bred erfarenhet av samhällsfrågor och samhällsekonomi. Fullmäktiges ordförande och vice ordförande får rätt att närvara vid direktionens sammanträden med yttranderätt men utan förslags- och rösträtt.

Beslutanderätten över valutapolitiken

Regeringen skall bestämma växelkurssystem. Denna ändring innebär en ordning som överensstämmer med vad som gäller i flertalet övriga EU-länder. Riksbanken skall bestämma om centralkurs och bandbredd i ett system med fast växelkurs och om den praktiska tillämpningen av ett system med flytande växelkurs.

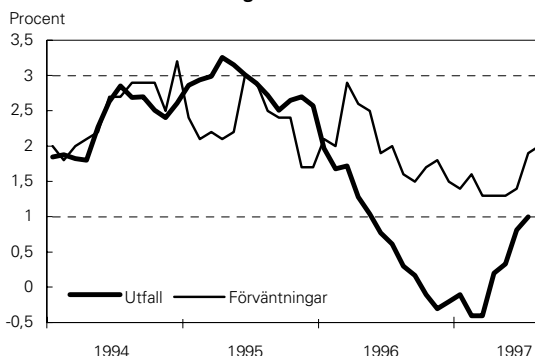
Eftersom en del av ändringarna rörande riksbankens ställning och valutapolitiken rör grundlagen kan ett slutgiltigt beslut inte tas förrän efter valet 1998.

Svensk ekonomi mindre inflationsbenägen

Det finns en rad tecken på att inflationsbenägenheten har minskat i den svenska ekonomin:

- Hushållens inflationsförväntningar har fallit. När den senaste avtalsrörelsen genomfördes var inflationsförväntningarna högre än vad de är i dag.
- Medvetenheten hos arbetsmarknadens parter har ökat om att Sverige inte kan ha lönekostnadsökningar som märkbart avviker från omvärldens. Detta har bland annat tagit sig uttryck i en uppökelse om förhandlingsformer på industrins och handelns områden.
- Produktiviteten har ökat kraftigt. Innevarande år beräknas t.ex. produktiviteten i näringslivet öka med 4,4 procent. Under hela 1980-talet var den genomsnittliga årliga produktivitetsökningen under 2 procent.
- Konkurrensen har ökat i Sverige. Inom t.ex. livsmedelsindustrin och vissa tjänstesektorer finns tydliga tecken på en ökad konkurrens. Detta minskar företagets möjligheter att öka sina prismarginaler eller övervältra kostnadsökningar på konsumenterna. Den inre marknaden och Sveriges inträde i EU har bidragit till denna utveckling liksom ökade inslag av lågprisimport från andra delar av världen.
- Företagen uppvisar ett nytt prisbeteende.

DIAGRAM 1.4
Hushållens inflationsförväntningar det närmaste året samt KPI-utfall 1994 - augusti 1997



Källa: Statistiska centralbyrån

Anm.: De streckade linjerna i diagrammet visar Riksbankens målintervall för inflationen.

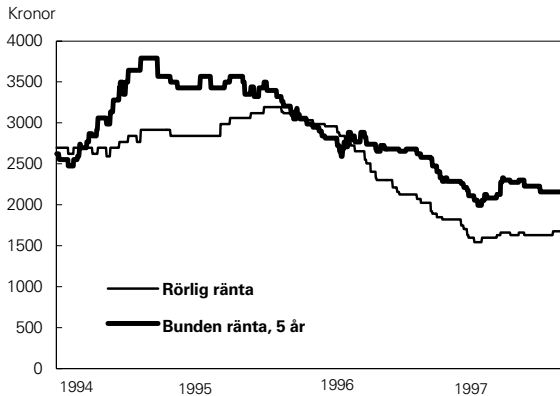
Inflationsförväntningarna ligger i linje med riksbankens inflationsmål. Under senare tid har inflationsförväntningarna stigit något. Detta är en naturlig följd av att inflationen dessförinnan varit extremt låg p.g.a. tillfälliga faktorer i samband med räntefallet och förstärkningen av kronan.

Kronan och räntan

Det ökade förtroendet för den svenska ekonomin och den svenska ekonomiska politiken har medfört att de flesta räntor så gott som halverats sedan april 1995. Räntemarginalen mot Tyskland som under sommaren 1994 var över 4,5 procentenheter för de långa räntorna har fallit till under 1,0 procentenhet i början av september 1997. Den låga inflationen och det ökade förtroendet för den förda politiken har medfört att Riksbanken har kunnat sänka den s.k. reporäntan. I början av 1996 var reporäntan nästan 9 procent. I september 1997 var den drygt 4 procent.

En lägre ränta är positiv för ekonomin på många sätt. Investeringar och sysselsättning stimuleras. Ränteutgifterna för statsskulden minskar. Räntefallet har också medfört en stor lindring för många hushåll. I diagram 1.5 visas hur månadskostnaden efter skatt för ett normalt villalån på 500 000 kronor har fallit sedan 1994. Jämfört med april 1995 har månadskostnaden efter skatt minskat med ca 1 400 kronor. En likartad utveckling har skett för bostadsrättslån. De som bor i hyresrätt gynnas också av de fallande räntorna i takt med att de sjunkande ränteutgifterna slår igenom på hyran.

DIAGRAM 1.5

Månadskostnad för ett villalån på 500 000 kr, 1992-97

Källa: Finansdepartementet

I början av 1997 försvagades den svenska kronan gentemot D-marken. Under senare tid har kronan förstärkts. Dollarn har dock stigit kraftigt. Orsaken till denna utveckling är bl.a. den starka ekonomiska utvecklingen i Förenta staterna.

Regeringen avser att i en proposition till riksdagen i oktober 1997 föreslå att Sverige inte skall delta när den gemensam valutan inom EMU införs den 1 januari 1999. Regeringens uppfattning är att det inte är aktuellt att delta i det europeiska växelkursarbetet ERM. Erfarenheterna från den nuvarande politiken inriktad på prisstabilitet i kombination med en valutaregim med rörlig växelkurs är goda.

1.4 En strategi för ökad sysselsättning

Regeringens viktigaste uppgift är att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Målet är att den öppna arbetslösheten skall halveras från 8 procent 1994 till 4 procent år 2000. På lång sikt är målet full sysselsättning.

Regeringens strategi bygger på att kunniga människor, ett gott företagsklimat och en omställning till ekologisk hållbarhet stärker Sverige. I en stabil ekonomisk miljö skall kvaliteten på och tillgången till skola, vård och omsorg förbättras för att möjliggöra ett högt deltagande i arbetskraften för både kvinnor och män. Utbildning, utveckling och kompetens skall präglade hela Sverige. Såväl unga som äldre, kvinnor som män skall ges möjlighet att förbättra sin kunskap och kompetens. Arbetsmarknadspolitiken skall bli än mer flexibel, kvaliteten höjas och utnyttjandet av befintliga resurser förbättras. Det finns därmed gynnsamma förutsättningar att åstadkomma en god tillväxt utan att inkomstklyftorna ökar. Utifrån denna strategi formas politiken.

1.4.1 Ökat företagande

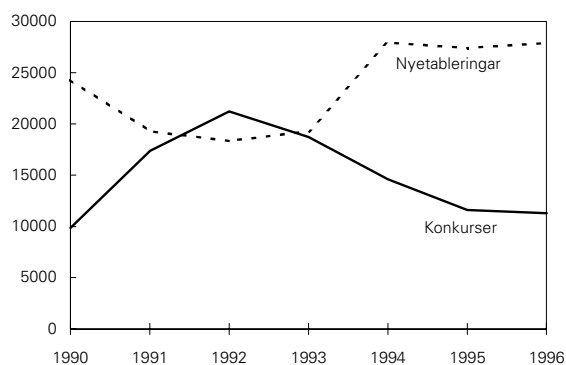
Huvuddelen av sysselsättningsökningen de kommande åren bör ske i den privata sektorn. En expansion av det privata näringslivet innebär en förstärkning av både de offentliga finanserna och hela Sveriges ekonomi. Sverige skall ha fler företagare, växande företag och ett mer kunskapsinriktat företagande. Sverige måste ha livskraftiga företag som förmår att hävda sig i både den inhemska och den internationella konkurrensen.

De allmänna förutsättningarna för företagande i Sverige är goda.

- Saneringen av de offentliga finanserna har medfört ett kraftigt räntefall vilket gör det förhållandevis mera lönsamt att investera i företag.
- Nedväxlingen av inflationstakten har medfört en större möjlighet att planera inför framtiden, vilket bidrar till en förbättring av lönsamhetsvillkoren.
- Sverige har en modern infrastruktur, en effektiv förvaltning och en kunnig och flexibel arbetskraft.
- Skatten för svenska företag är låg. Bolagsskatten i Sverige är på 28 procent. Det är en av de lägsta bland OECD-länderna.
- Utbildnings- och kompetensnivån hos den svenska arbetskraften är hög och ökar.
- Vinstnivån är hög i Sverige och ökar ytterligare. Inom industrin ligger vinstandelen på ca 35 procent.

Ett exempel på det gynnsamma klimatet för företagande är minskningen av antalet konkurser och ökningen av antalet nyetableringar. Produktionen inom näringslivet förutses också växa mycket kraftigt fram till 1998. Det innebär att det skapas sammanlagt 33 000 fler jobb inom näringslivet 1998 jämfört med 1997.

DIAGRAM 1.6

Utvecklingen av företagskonkurser och nyetableringar 1990 - 1996

I samband med det s.k. fempunktsprogrammet som regeringen presenterade i vårpropositionen föreslogs

en rad åtgärder som syftar till att förbättra företagsklimatet:

- En arbetstagare har rätt till tjänstledighet under högst sex månader för att starta eget företag.
- Villkoren för livsmedelsproduktion förbättras ytterligare genom att 0,7 miljarder kronor satsas på bl.a. en utbyggnad av miljöprogrammet för jordbruk. Hälften av detta finansieras av EU. Därmed utnyttjas nu miljöstöden fullt ut samtidigt som jordbrukets roll som en framtidsnäring förstärks.
- Medel avsätts för att främja kooperativt företagande och kvinnors företagande.

I budgetpropositionen föreslås dessutom ytterligare förbättringar av företagsklimatet:

- Arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen förkortas från 28 till 14 dagar.
- Nya utbildningssatsningar.

Varje regions möjligheter och förutsättningar måste tas till vara. Stora regionala obalanser hämmar den potential för sysselsättning och tillväxt som finns i hela landet. Ny teknik och ny kunskap innebär nya möjligheter.

Närings- och regionalpolitiken inriktas för att möta de nya utmaningarna. Företagsstöden görs mer flexibla för att bättre kunna anpassas till regionala och lokala förutsättningar. Helhetsansvaret betonas. Många olika politikområden måste samverka för att ta tillvara tillväxtpotentialerna.

De regionala högskolorna har erhållit kraftigt ökat antal utbildningsplatser och ges möjlighet att ytterligare utveckla forsknings- och utvecklingsinsatser i samarbete med det regionala näringslivet. Inom två näringsgrenar med stor betydelse för sysselsättningen i utsatta regioner, turistnäring och träbearbetande verksamheter, har två omfattande program för sysselsättning och tillväxt lagts.

Regionpolitiken inom EU har fört med sig ett mer utvecklat regionalt partnerskap med ett ökat samarbete mellan olika intressenter i näringsliv och samhälle. Möjligheterna att effektivisera genomförandet av EU:s strukturprogram ses över.

1.4.2 Skola, vård och omsorg

Regeringen har sedan den tillträdde konsekvent prioriterat skolan, vården och omsorgen. Orsaken till denna prioritering är enkel. Det går att i efterhand kompensera några år med lägre materiell standard. En otrygg omsorg de första levnadsåren eller en förlopad skoltid är däremot nästan omöjlig att ta igen.

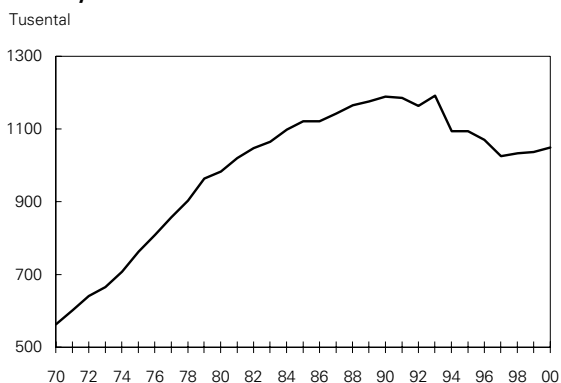
Prioriteringen har haft en avgörande betydelse för den förda politiken. I saneringsprogrammet på 126 miljarder kronor har statsbidragen till kommuner

och landsting undantagits från besparingar trots att nästan alla andra budgetposter har fått vidkännas omfattande besparingskrav. Det har däremot inte varit möjligt att helt skydda den kommunala sektorn mot effekterna av den svaga ekonomiska utvecklingen. Kommuner och landsting har utsatts för svåra ekonomiska påfrestningar. Alternativet – att inte göra något åt de statsfinansiella problemen – hade emellertid varit ännu värre för kommuner och landsting. Växande räntekostnader för statsskulden hade snabbt trängt undan väsentliga utgifter.

Som ett resultat av den framgångsrika ekonomiska politiken kunde regeringen i vårpropositionen föreslå insatser inom ramen för de budgetpolitiska målen till den kommunala sektorn. I tilläggsbudgeten för 1997 tillfördes 4 miljarder kronor till kommunerna och landstingen. I denna budget föreslås i enlighet med vårpropositionen en nivåhöjande satsning på 8 miljarder kronor till kommuner och landsting för 1998. Därmed prioriteras skolan, vården och omsorgen ytterligare. Konsekvenserna av resurstillskottet är att sysselsättningen i den kommunala sektorn stabiliseras. Genom resursarbete får offentliga arbetsgivare en särskild möjlighet att förbättra kvaliteten i skola, vård och omsorg.

DIAGRAM 1.7

Antal sysselsatta i kommunsektorn



Källa: SCB

Anm: Det finns ett brott i tidsserien 1987 på grund av bland annat ändrad näringsarensindelning

För 1999 föreslås en ytterligare satsning på 4 miljarder kronor till den kommunala sektorn, och för år 2000 föreslås ytterligare 4 miljarder kronor. Sammanlagt uppgår det föreslagna resurstillskottet därmed till 16 miljarder kronor år 2000 jämfört med 1996. Med denna permanenta nivåhöjning beräknas den kommunala sysselsättningen öka något både 1999 och år 2000. Skolan, vården och omsorgen stärks.

1.4.3 En andra utbildningsrevolution

Sveriges framtid finns i en kvalificerad arbetskraft med god utbildning. En hög utbildningsnivå i Sverige är en nödvändig förutsättning för en uthålligt hög tillväxt och sysselsättning.

Det finns ingen bättre metod för att långsiktigt öka sysselsättningen än att konsekvent satsa på utbildning och kompetens på samtliga nivåer. Den som har hög utbildning har en betydligt bättre förmåga att ställa om sig till ett annat jobb än den som saknar sådan utbildning. Det som regeringen har föreslagit och riksdagen senare beslutat är inget mindre än en utbildningsrevolution för Sverige. Sverige rustar sig för framtiden.

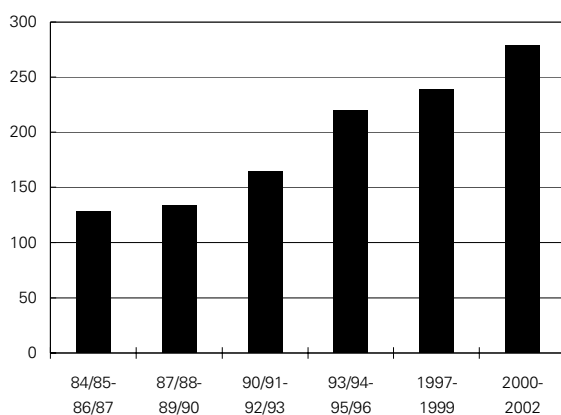
Under perioden 1997–2000 tillkommer det 60 000 permanenta högskoleplatser och 140 000 platser inom vuxenutbildningen genom Kunskapslyftet.

Utöver detta görs en rad ytterligare insatser. Gymnasieskolan utvecklas bl.a. genom att en ny modern lärlingsutbildning skapas. Den kvalificerade yrkesutbildningen utökas till att omfatta 9 000 platser. En ny IT-utbildning genomförs.

DIAGRAM 1.8

Antal helårsstudenter vid högskolan

1000-tal



Källa: Utbildningsdepartementet

Vid den senaste antagningen till universitet och högskolor var det många som inte fick en studieplats. Att i en period med hög arbetslöshet neka människor utbildning är både ett slöseri med resurser och med människors vilja att utbilda och förkovra sig. I denna budget föreslås därför en tidigareläggning av utbildningsansättningen till vårterminen 1998 med 1 000 platser i kvalificerad yrkesutbildning och 10 000 högskoleplatser.

1.4.4 Arbetsmarknaden

Arbetsmarknadspolitiken har en viktig roll i den ekonomiska politiken. Arbetsmarknadspolitiken skall genomsyras av regeringens mål att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000. Den syftar till att underlätta matchningen mellan lediga platser och arbetssökande. Därigenom motverkas passivisering och en expansion av sysselsättningen möjliggörs när efterfrågan på arbetskraft ökar. Detta gör den genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, motverka inflationsdrivande bristsituationer och allmänt främja en väl fungerande lönebildning, stärka arbetskraftens kompetens och förebygga utslagning av personer från arbetslivet.

Arbete och utbildning skall prioriteras och utgöra självklara och attraktiva alternativ jämfört med passivitet. Den stora resurs som det samlade arbetsutbudet utgör måste tas tillvara och vidareutvecklas för att bibehålla en stabil grund för välfärden. Arbetsmarknadspolitiken bygger på följande principer:

- Arbetsmarknadspolitiken skall se till att lediga platser besätts så fort som möjligt.
- Arbets- och kompetenslinjen gäller.
- Arbetsmarknadspolitiken skall motverka passivisering och utslagning. Uppgiften är att rusta den enskilde. Aktivitet går därför före passivitet. En anställning för den arbetslöse är målet. Anställning går därför före åtgärd.
- En hög subventionsgrad i arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vara berättigad, men endast om åtgärden inte tränger ut ordinarie arbetstillfällen från arbetsmarknaden och inte försämrar den arbetslöses möjligheter att få ett reguljärt arbete.
- Utsatta grupper som långtidsarbetslösa, arbetshandikappade och ungdomar skall prioriteras.
- Arbetsmarknadspolitiken skall främja kunskap och kompetens. Den skall öka möjligheterna för de arbetslösa att få jobb i sektorer där arbeten skapas eller behovet ökar och därmed förhindra flaskhalsar. Det skall ske genom att bidra till såväl yrkesmässig som geografisk rörlighet. Därigenom bidrar arbetsmarknadspolitiken till en icke inflationsdrivande lönebildning vilket är av central vikt för att full sysselsättning skall kunna uppnås och upprätthållas.
- Arbetsmarknadspolitiken skall genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. En viktig uppgift är att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden
- Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar. Den skall förena en helhetssyn på riksnivå med en hög effektivitet på lokal nivå. Det lokala inflyandet är avgörande för att anpassa politiken till lokala förutsättningar.

- Arbetslöshetsförsäkringen skall vara en omställningsförsäkring och inte en permanent försörjning. Den skall fungera som ett skyddsnet och som en språngbräda. Den skall bidra till trygghet vid omställning från ett arbete till ett annat. En hög ersättningsnivå är önskvärd, men måste kombineras med krav på att den arbetslöse skall göra allt i sin makt för att få ett arbete. Försäkringen får inte skapa inläsningseffekter eller motverka att den arbetslöse tar tillfälliga arbeten.

I enlighet med ovanstående principer genomgår arbetsmarknadspolitiken en fortlöpande omvandling. Syftet är att göra arbetsmarknadspolitiken än mer offensiv.

Ett nationellt program för IT-utbildning

Det råder i dag stor brist på kompetent och yrkesutbildad personal inom IT-området. Regeringen har därför tillsammans med Industriförbundet och företrädare för IT-företagen enats om ett nationellt program för IT-utbildning. Utbildningen beräknas omfatta 10 000 elever under tidsperioden 1 december 1997 t.o.m. 1999. Syftet är att öka möjligheterna att få arbete och att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att eliminera bristsituationer.

Generationsväxling

Generationsväxlingens syfte är att skapa en rörlighet på arbetsmarknaden. Genom att låta yngre långtidsarbetslösa komma in på arbetsmarknaden minskar risken för en permanent utslagning av unga människor. Generationsväxlingen är en tillfällig lösning motiverad av dagens höga arbetslöshet – inte minst bland ungdomar.

Ungdomsåtgärder

Den höga arbetslösheten bland ungdomar är ett av de största hoten i Sverige. En hög ungdomsarbetslöshet kan inte accepteras. Därför föreslår regeringen ett program för unga arbetslösa i åldern 20–24 år som innebär att aktiverande åtgärder och kompetenshöjande program kan sättas in tidigt. Efter 100 dagar skall arbetslösa ungdomar av kommunen erbjudas en utvecklande insats på heltid. Ungdomar som nekar att ta erbjudna insatser har starkt begränsade möjligheter att erhålla något stöd. Därmed motverkas ett skadligt socialbidragsberoende.

Kompetensutveckling i vård och omsorg

Regeringen föreslår att de lokala arbetsförmedlingarna får ökade möjligheter för satsningar på kompetensutveckling inom vård och omsorg. Satsningen kan kombineras med andra åtgärder som t.ex. resursarbete, utbildning i företag m.m..

Flaskhalsar

Regeringen följer aktivt utvecklingen på arbetsmarknaden avseende flaskhalsar och bristsituationer på olika områden.

Lönebildningen

Under de senaste 20 åren har den svenska lönebildningen inte fungerat tillfredsställande. Detta måste förändras. Utan en väl fungerande lönebildning kan målet om 4 procents öppen arbetslöshet år 2000 ej nås. För att det skall vara möjligt att nå målet måste den kommande avtalsrörelsen ge betydligt lägre nominella löneökningar än den föregående. Konsekvenserna av brister i lönebildningen är annorlunda nu än förr. Förr var det under en övergångstid möjligt att misslyckas och leva med konsekvenserna. Det är det inte längre. Nu leder högre löneökningar i Sverige än i omvärlden till att massarbetslösheten biter sig fast.

I samband med den ekonomiska vårpropositionen 1996 inbjöd regeringen arbetsmarknadens parter att redovisa sin syn på lönebildningen och möjligheten att gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet. I flera av de svar som parterna lämnade framhölls att en förstärkning av medlingsfunktionen kan behöva göras. Regeringen har därför tillsatt en utredning som bl.a. kommer att se över denna fråga. Utredningen, som arbetar i nära samarbete med parterna, har även i uppgift att analysera vilken effekt på lönebildningen, och därmed den strukturella arbetslöshetsnivån, som övriga av parterna föreslagna åtgärder kan ha. Ett slutbetänkande kommer att överlämnas i november 1998 med förslag till effektiva åtgärder så att den nödvändiga förbättringen av lönebildningen kommer till stånd.

1.4.5 Hållbara Sverige

En hållbar utveckling innebär att vi som lever i dag klarar våra behov utan att äventyra förutsättningarna för framtida generationer. Minskad miljöbelastning, effektivare resursanvändning och ökad användning av förnyelsebara resurser står i samklang med hög tillväxt och är en förutsättning för den. Politiken för att ställa om Sverige till ekologisk hållbarhet utgör i sig en tillväxtpotential och är därför en del av politiken för att stärka det svenska näringslivet och öka sysselsättningen. Den globala marknaden för miljöteknik, miljöanpassade och resurssnåla produkter växer snabbt. Om Sverige och svensk industri går i spetsen för en utveckling mot ekologisk hållbarhet kan det ge konkurrensfördelar på dessa framtidsmarknader.

Regeringen har gjort mycket för att vända utvecklingen i ekologiskt hållbar riktning. I vårpropositionen aviserades en rad förslag för att påskynda omställningen:

Lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet
Regeringen föreslog i vårpropositionen ett stöd till lokala investeringsprogram på 5,4 miljarder kronor för en treårsperiod. Stöd ges till lokala investeringar som ökar den ekologiska hållbarheten. Kommunerna ansvarar för att i samråd med företag och andra investerare utarbeta lokala investeringsprogram. Beslut om vilka kommuner som får stöd i första omgången kommer att tas i början av 1998. De kommuner som önskar komma i fråga har redan påbörjat arbetet med att ta fram lokala program. Programmen skall ge bättre miljö och nya jobb.

Nationella investeringsprogram

Omställningen av energisystemet är ett led i Sveriges strävan att vara ett föregångsland när det gäller att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Riksdagen har beslutat om ett program på 9 miljarder kronor under en sjuårsperiod för att effektivisera energianvändningen och öka användningen av förnybara energikällor. Programmets huvudinriktning är en kraftfull långsiktig satsning på forskning, utveckling och demonstration av ny energiteknik.

I vårpropositionen aviserades ett nationellt investeringsprogram för ökade infrastrukturinvesteringar som leder till en höjd långsiktig tillväxtpotential för Sverige samtidigt som sysselsättningen främjas på kort sikt. Detta program förverkligas nu. En förhandlingsman arbetar för närvarande på regeringens uppdrag med att ta fram ett förslag till avtal mellan staten och lokala och regionala aktörer om finansiering, utbyggnad och trafikering av Botniabanan. Regeringen föreslår ett ökat statligt stöd till Inlandsbanan. De angelägna trafikprojekten i Stockholm och Göteborg får ta i anspråk en nationell finansiering i avvaktan på utredningar om finansiering i annan form.

Riktlinjer för det fortsatta arbetet

Arbetet med ökad hållbarhet bedrivs på bred front enligt de övergripande riktlinjer som redovisas i en särskild skrivelse. Där redovisas också de aktuella åtgärdsprogrammen inom respektive departements verksamhetsområde. Motsvarande redovisning kommer att ske årligen i samband med budgetproposition.

Varor och tjänster som styr mot målen för ekologiskt hållbar utveckling skall så långt som möjligt prioriteras vid upphandling. En delegation kommer att inrättas med ansvar för att driva på den offentliga upphandlingen. Regeringen avser att inbjuda till en öppen dialog med det svenska näringslivet om möjligheterna till effektivisering av energi- och materi-

alutnyttjande och till att begränsa utsläppen ytterligare. En satsning för att gynna export av miljöteknik och ekologiskt hållbara produkter förbereds. Frivillig miljömärkning av skolor införs.

Användningen av energi och naturresurser bör bli betydligt mer effektiv. Begreppet faktor 10 (att användningen behöver bli i genomsnitt 10 gånger effektivare under ett par generationer) kan tjäna som en kompass i detta arbete och stimulera till debatt och nödvändigt nytänkande.

Inom en generation bör regionala miljöproblem som försurning och övergödning vara lösta och fungerande kretslopp etablerade för de flesta material.

1.4.6 Samarbete för sysselsättning

Sysselsättningen är en fråga av gemensamt intresse för EU:s medlemsländer. Denna linje har Sverige drivit under lång tid. Vid EU:s toppmöte i Amsterdam lades grunden för ett intensifierat samarbete om ökad sysselsättning. Det svenska initiativet vid regeringskonferensen resulterade i en ny avdelning om sysselsättning i fördraget. Den innebär både en ökad ambition i bekämpningen av arbetslösheten och en förstärkt samordning av sysselsättningspolitiken. En resolution om tillväxt och sysselsättning antogs.

- Genom att studera varandras framgångar och misstag kan vi lära av varandra. Samarbete samt informations- och erfarenhetsutbyte mellan medlemsländerna innebär förbättrade möjligheter att minska arbetslösheten.
- Gemensamma mål liksom de planerade samordnings- och övervakningsförfarandena skapar förutsättningar för en samsyn i sysselsättningsfrågan mellan länderna. Därmed kan vidtagna sysselsättningsåtgärder få ett större genomslag.

I Amsterdam beslutades också att de nya fördragsbestämmelserna skall börja tillämpas så snart som möjligt. Regeringen kommer att lägga stor vikt vid detta inför toppmötet. Ett annat viktigt tema på toppmötet bör vara att nå en ökad flexibilitet på arbetsmarknaden genom att stärka individens kompetens och möjligheter – en positiv flexibilitet. Ytterligare inslag i en politik på europeisk nivå blir att främja ekologisk hållbarhet, forskning och utbildning samt investeringar i infrastruktur. Det handlar också om att öka konkurrenstrycket i ekonomierna genom att fördjupa och utveckla den inre marknaden och driva en generös handelspolitik gentemot unionens handelspartners.

EU:s utvidgning med länder i Central- och Östeuropa är en angelägen uppgift och en historisk möjlighet som har ett starkt stöd hos den svenska regeringen. En stabil demokratisk utveckling och en snabb

marknadsanpassning bidrar till fred och säkerhet samt främjar tillväxten i både gamla och nya medlemsländer. Utvidgningen ställer stora krav på EU. Behovet av att i grunden reformera jordbruks- och strukturfondspolitiken förstärks av utvidgningsprocessen. Det gäller också det finansiella perspektivet där ledstjärnan måste vara budgetär återhållsamhet och effektivitet. Nuvarande tak för EU-budgeten på 1,27 procent av EU:s samlade bruttonationalinkomst, BNI, skall vara oförändrat även sedan EU har utvidgats med nya länder.

Ett extra toppmöte om sysselsättning skall hållas i november 1997.

1.5 Skattepolitiken

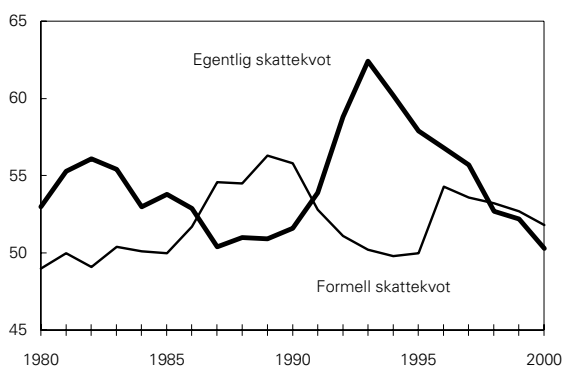
Välfärd kan inte byggas på lånade pengar. Ofinansierade skattesänkningar och utgiftsökningar är inget annat än morgondagens skattehöjningar. Skatteuttaget i Sverige höjdes därför som en del av saneringen av de offentliga finanserna.

Skattekvoten, skatteintäkterna som andel av BNP, har de senaste åren ökat. Men den formella skattekvoten tar inte hänsyn till att ofinansierade skattesänkningar endast innebär att skatteuttaget skjuts framåt i tiden. Ett sätt att visa detta är att addera skattekvoten till det offentliga underskottet. Då erhålls en bild av den egentliga skattekvoten. I diagrammet nedan syns tydligt att den egentliga skattekvoten har minskat avsevärt sedan 1993 då underskottet var som högst. Den egentliga skattekvoten visar hur mycket skatt som måste betalas för att välfärden skall vara finansierad.

En orsak till att Sverige har en hög formell skattekvot jämfört med andra länder är teknisk. I Sverige är många transfereringar skattepliktiga som t.ex. sjukförsäkringen. Dessutom har vi i Sverige bidrag där andra länder har skatteavdrag, som t.ex. barnbidrag. Därmed tenderar den formella svenska skattekvoten att bli högre än i andra länder med likartad storlek på den offentliga sektorn.

DIAGRAM 1.9
Den egentliga skattekvoten

Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet

Förutom att skatterna finansierar den gemensamma välfärden fyller de andra funktioner. Skatterna har en fördelningspolitisk betydelse, men det viktigaste för en rättvis fördelning är att alla ges möjlighet till arbete och god utbildning. Skattesystemet måste också vara ekonomiskt effektivt. Det innebär att snedvridande effekter och kostsam administration måste undvikas.

Villkoren för företag och företagande har förbättrats avsevärt de senaste åren trots att även företagen har fått bidra till saneringen av de offentliga finanserna. Företagsbeskattningen i Sverige är sedan länge förmånlig i ett internationellt perspektiv. Regeringen har lagt en rad förslag som förbättrar villkoren för mindre och medelstora företag och stimulerar kvinnors företagande som är relativt sett mindre omfattande än mäns.

- Lättnader i ägarbeskattningen med 4,0 miljarder kronor har genomförts för att förbättra villkoren för nyinvesteringar och kapitalförsörjning i onoterade bolag.
- Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna med inriktning mot små och medelstora företag har utvidgats till att motsvara en lönesumma på upp till 850 000 kr per år från och med 1998. Skattelättnaden uppgår till 2,7 miljarder kronor.
- Även beskattningen av enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag har lindrats.
- Regeringen bedriver ett brett arbete för att förenkla regler och rutiner för framför allt småföretagen.
- Ett nytt system för redovisning och betalning av skatter och avgifter träder i kraft den 1 januari 1998. Det nya systemet med s.k. skattekonton kommer att underlätta och förenkla arbetet både för företag och skatteförvaltningar.
- Reglerna om utfärdande av F-skattesedel kommer att förändras.

Under våren har riksdagen beslutat om en ny utformning av förmögenhetsskattelagen. Liksom tidigare är huvudägare som noterats på Stockholms fondbörs efter 1991 under vissa förutsättningar befriade från förmögenhetsskatt. Regeringen lägger i denna proposition förslag som innebär att förmögenhetsskatten ändras för att ogynnsamma effekter för aktiemarknadens funktionssätt skall undvikas.

Skattereformen

Skattereformen som genomfördes 1990–1991 innebar en genomgripande förändring av hela det svenska skattesystemet. Det fanns en bred politisk enighet om att det tidigare skattesystemet hade tjänat ut. Det gav varken en rättvis beskattning, en rimlig fördelning av skatteuttaget eller goda förutsättningar för arbete och investeringar.

Syftet med skattereformen var att modernisera skattesystemet och minska dess snedvridande effekter på samhällsekonomin. Skattereglerna skulle förenklas, arbetsutbudet stimuleras och möjligheterna till skatteplanering minskas. Syftet var således inte att minska det totala skatteuttaget. Reformen skulle vara finansierad och inte heller medföra ökad spridning i ekonomisk standard.

En viktig förändring var att de tidigare höga marginaleffekterna sänktes vilket innebar att värdet av olika avdragsmöjligheter minskade avsevärt. Kapitalbeskattningen gjordes också mera likformig vilket bidrog till att motverka spekulationstendenserna i svensk ekonomi. Regeringen redovisar i bilaga 6 sin slutgiltiga bedömning av skattereformen.

Reformens syften har uppnåtts i nästan alla delar. Ett av de viktigaste målen för skattereformen var att den skulle vara fullt ut finansierad och att varje grupp skulle finansiera sina egna skattesänkningar. Det är dock inte möjligt att hävda att skattereformen var fullt ut finansierad. För att stärka rättvisan och medverka till den återstående finansieringen av skattereformen ska en ny och högre nivå på statskatten införas för dem med högst inkomster.

En höjning av barnbidragen var också ett viktigt inslag i skattereformen. På grund av det statsfinansiella läget var det dock inte möjligt att genomföra höjningen fullt ut som planerat. Vid saneringen av de offentliga finanserna tvingades regeringen istället senare att föreslå en sänkning av barnbidraget. Regeringen föreslår nu en höjning av barnbidraget och studiebidraget i studiehjälpen från 640 kronor till 750 kronor per barn och månad samtidigt som flerbarnstilläggen återinförs. Detta bidrar till att förbättra fördelningsprofilen i linje med vad som åsyftades i skattereformen.

Genom att brytpunkten för statlig skatt inte har höjts i takt med inkomstökningarna har stora grupper löntagare börjat betala statlig inkomstskatt. Den

utvecklingen bör vändas så att reformens intention att högst 15 procent av inkomsttagarna skall betala statlig inkomstskatt på sikt uppnås.

Skattereformen var också startskottet för ett grönare skattesystem. Energiskatternas framtida utformning ses nu över inom regeringskansliet. Viktiga utgångspunkter är riksdagens beslut om energipolitiken våren 1997, den energiintensiva industrins konkurrenskraft, de betänkanden som presenterats av Skatteväxlingskommittén och Alternativbränsleutredningen samt EU-kommissionens förslag till ett nytt energibeskattningsdirektiv. Även vägtrafikens beskattning ses över, med syfte att inom ramen för ett oförändrat skatteuttag åstadkomma bättre styrefekter vad avser trafiksäkerhet och miljö. I denna proposition redovisar regeringen dessutom förslag till nya riktlinjer för beskattningen av biobränslen i fordonstrafik.

Den internationella dimensionen i skattepolitiken blir allt viktigare. Varje lands förutsättningar att ta ut skatter och tillämpa egna regler förändras. Regeringen arbetar inom ramen för EU och OECD för att etablera en uppförandekod som förhindrar att enskilda länder genom illojal skattekonkurrens söker locka till sig företag och kapital. Ett exempel på att detta arbete kan vara framgångsrikt är de gemensamma regler om mervärdesskatt på teletjänster som EU-länderna enades om under våren. Reglerna bidrar både till att motverka skatteflykt från EU-länderna och till att motverka snedvridning av konkurrensen mellan inhemska och utländska telebolag.

Skattefusk skall bekämpas

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet och skattefusk är en angelägenhet för alla i samhället. Den ekonomiska brottsligheten innebär att hela bördan för skatter och avgifter läggs på de hederliga skattebetalarna och de seriösa företagen. Skattefusk utsätter den seriöse företagaren för en snedvridning av konkurrensen. Bekämpningen av skattefusk är därför en viktig del i en politik för företagande. Regeringen har under året föreslagit en rad åtgärder.

- Generalklausulen mot skatteflykt föreslås få en ny och något skarpare utformning inom ramen för bevarad rättssäkerhet.
- Reglerna för taxeringsrevision har setts över och förstärkts. Revision skall i fortsättningen få ske under löpande räkenskapsår och hos tredje man.
- Kontrolluppgiftsskyldighet har införts om aktieförsäljning.
- Särskilda brottsutredande enheter föreslås inrättas inom skattemyndigheterna. Därigenom kommer den kompetens och erfarenhet som finns

inom skatteförvaltningen att kunna utnyttjas effektivare vid brottsbekämpningen.

- I kampen mot internationell brottslighet är informationsutbyte och underrättelseverksamhet av avgörande betydelse. Regeringen har presenterat förslag till en ny lag som klargör och reglerar tullens underrättelseverksamhet och brottsregister. Sverige deltar också aktivt i det arbete som pågår för att reformera transiteringssystemet inom EU.
- I samband med Sveriges inträde i EU genomfördes stora förändringar av Tullverkets verksamheter. En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en utvärdering av Tullverkets dimensionering och organisation.

Skatteflyktskommittén har lämnat förslag som bland annat innebär förbättrade möjligheter till kontroll och indrivning av punktskatter samt utökad legitimitationskontroll. En proposition på grundval av betänkandet planeras till våren 1998.

Socialavgifterna

Socialförsäkringssystemen har de senaste åren genomgått stora förändringar. Både reglerna för socialförsäkringsförmåner och uttaget av sociala avgifter har ändrats samtidigt som den ekonomiska krisen i början 1990-talet inneburit att beteendemönstren förändrats. Detta har bidragit till att intäkterna från olika avgifter inte motsvarar kostnaden för de försäkringar de skall finansiera. Regeringen föreslår därför en omfördelning av socialavgifterna inom ramen för ett i princip oförändrat totalt uttag för att skapa bättre samstämmighet mellan inkomster och utgifter i bland annat sjukförsäkringssystemet. Samtidigt omvandlas den allmänna egenavgiften till sjukförsäkringen till en pensionsavgift

1.6. Fördelningspolitiken

För bara tre år sedan stod Sverige på randen till en statsfinansiell kollaps. I budgetpropositionen i januari 1995 beräknades lånebehovet för ett år till 229 miljarder kronor. Enbart ränteutgifterna för denna upplåning motsvarade med dåvarande 12-procentiga räntor mer än 400 kronor i månaden för varje arbetsför svensk. Ett år till med denna upplåning hade fördubblat beloppet.

En trygg välfärd går inte att bygga på lånade pengar. Om det saknas en fast grund bestående av sunda finanser finns det i längden inte något utrymme för en rättvis fördelningspolitik. Det är därför

de svagaste grupperna som har allra mest att vinna på starka offentliga finanser.

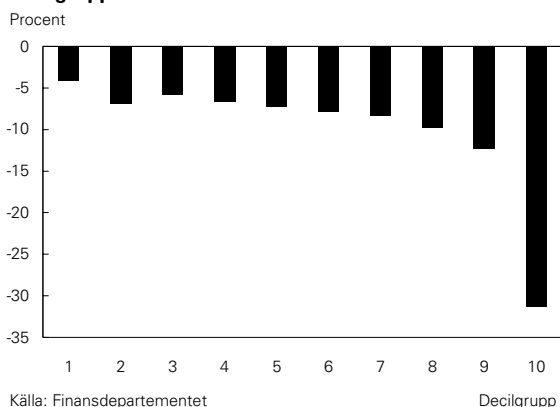
För att bemästra den statsfinansiella krisen har nästan alla medborgare fått göra betydande uppoffringar. Konsolideringsprogrammet för att sanera de offentliga finanserna omfattar 126 miljarder kronor. Knappt hälften utgörs av skatter och resten av besparingar. Budgetsaneringsprogrammet är i och med 1998 års budget nu fullt ut genomfört.

Saneringspolitiken har utformats med sikte på att alla medborgare rättvist skall vara med om att dela på bördorna. Med hjälp av fördelningsberäkningar har regeringen fortlöpande analyserat och redovisat effekterna av de ändrade reglerna i skatte- och bidragssystemen. Beräkningarna är viktiga underlag men de ger inte en fullständig bild av fördelningsutfallet eftersom de inte beaktar att skolan, vården och omsorgen har prioriterats eller att inkomstfördelningen också påverkas av att saneringen förbättrar samhällsekonomin, t.ex. att räntan nästan har halverats sedan sommaren 1994. De är också statiska; fördelningsutfallet hade varit gynnsammare om man hade kunnat jämföra saneringsprogrammets effekter med vad som hade hänt utan budgetförstärkningarna eller med en politik som inte prioriterat en rättvis fördelning.

En mer utförlig fördelningsanalys av saneringsprogrammet redovisas i bilaga 7 där beräkningarna uppdaterats med hänsyn till nya beslut i riksdagen, förändrade ekonomiska antaganden och de åtgärder som föreslås i denna budgetproposition. Hushållen har därvid delats in i 10 lika stora grupper, decilgrupper, så att hushållen som har de lägsta disponibla inkomsterna med hänsyn till försörjningsbördan hamnar i decilgrupp 1, de med näst lägst i decilgrupp 2 osv. till decilgrupp 10 med hushållen som har den högsta ekonomiska standarden.

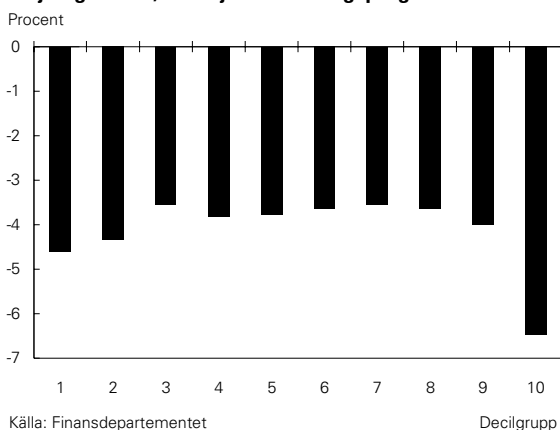
Den femtedel av hushållen som har högst ekonomisk standard (decilgrupp 9 och 10) bidrar med drygt 43 procent av de totala budgetförstärkningarna, medan den femtedel som har lägst ekonomisk standard (decilgrupp 1 och 2) bidrar med knappt 11 procent (diagram 1.10). Hushållen i decilgrupp 10 bidrar med 31 procent.

DIAGRAM 1.10

Andel av saneringsprogrammet som respektive decilgrupp bidrar med

Fördelningseffekterna kan också visas genom att man beräknar vad respektive decilgrupp bidrar med i procent av deras disponibla inkomster, dvs. decilgruppernas relativa bidrag. Beräkningarna visar att tiondelen med den högsta ekonomiska standarden får vidkännas den största relativa inkomstminskningen genom saneringsprogrammet (diagram 1.11). Hushållen med lägre ekonomisk standard träffas också något hårdare än andra grupper men efter de åtgärder som nu föreslagits har skillnaderna minskat avsevärt. Resultaten för decilgrupp 1 är svårtolkade eftersom den innehåller många hushåll som endast har en tillfälligt låg inkomst t.ex. i samband med studier, värnpliktstjänstgöring eller i samband med ledighet. Det är också ofta hushåll med en låg ekonomisk standard som gynnas av att vården och omsorgen prioriteras och av de stora satsningarna på utbildningen.

DIAGRAM 1.11

Förändring av disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda, till följd av saneringsprogrammet

De utförligare analyserna i den fördelningpolitiska redogörelsen (bilaga 7) visar dessutom följande:

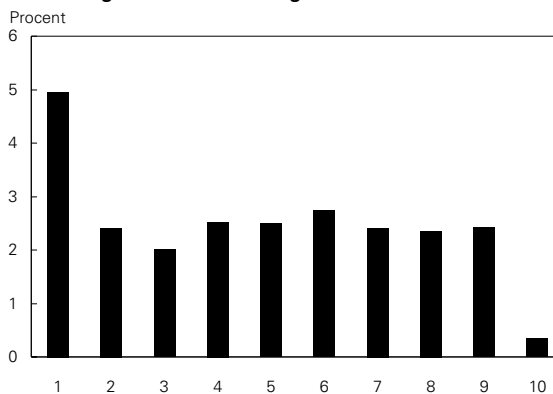
- Nettoeffekterna av saneringsprogrammet är i genomsnitt i stort sett lika för män och kvinnor. Män berörs i högre grad av skatteåtgärderna, kvinnorna främst av minskade transfereringar.

Saneringsprogrammet har rimliga jämställdhetseffekter.

- Flerbarnsfamiljer och ensamföräldrar har träffats något hårdare av budgetåtgärderna än andra familjetyper. Därför är det rimligt att dessa grupper prioriteras när det ekonomiska utrymmet medger det. Efter nu föreslagna åtgärder minskar skillnaderna påtagligt. Även här bör man också beakta att om inte skolan, vården och omsorgen hade prioriterats hade barnfamiljer och kvinnor drabbats ännu hårdare.
- Företagar- och tjänstemannahushåll har betalat mer av saneringen än arbetarhushåll.
- Ålderspensionärer och ungdomar har som grupper betraktat klarat sig relativt väl medan det är hushåll i förvärsaktiv ålder som har fått bära de största inkomstminskningarna.

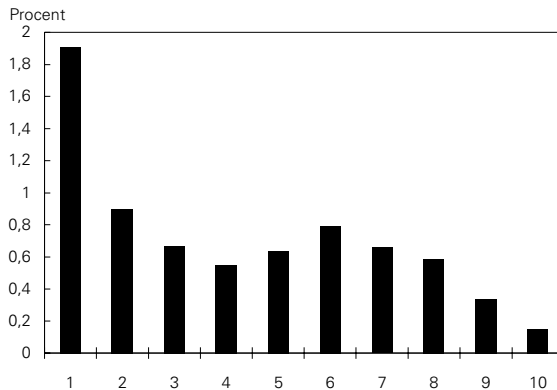
Dessa beräkningar inkluderar inte fördelningseffekterna av den sänkta räntan. Den ekonomiska politiken och saneringsåtgärderna har haft som en central uppgift att skapa förutsättningar för en lägre ränta. I september 1994 var räntan på en tioårig statsobligation 11,2 procent. Tre år senare, i september 1997, ligger motsvarande ränta på 6,5 procent. Som framgår av diagram 1.12 är fördelningseffekterna av en lägre ränta i huvudsak positiva.

DIAGRAM 1.12

Fördelningseffekter av den lägre räntan

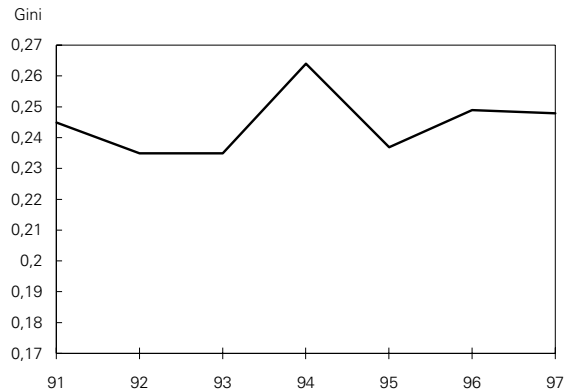
Den största fördelningpolitiska orättvisan finns dock mellan dem som saknar arbete och dem som har. I nedanstående diagram visas en beräkning av de direkta fördelningseffekterna av en halverad arbetslöshet. De fördelningpolitiska effekterna är mycket goda. Det är ett av många skäl till att regeringen har som mål att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000.

DIAGRAM 1.13
Fördelningseffekter av en halverad arbetslöshet



Källa: Finansdepartementet

DIAGRAM 1.14
Inkomstspridningen 1991-1997



Källa: HINK, SCB, Finansdepartementet

I den fördelningpolitiska redogörelsen (bilaga 7) kompletteras regelanalyserna av saneringsprogrammet med en analys av utvecklingen av fördelningen av den ekonomiska standarden 1991–1997. Den innefattar således de samlade effekterna av saneringsprogrammet, andra åtgärder i skatte- och transfereeringssystemen och den allmänna ekonomiska utvecklingen. Den bygger på en framskrivning av inkomstfördelningen från 1995 till 1996 och 1997. Resultaten för dessa år visar således inte den faktiska inkomstfördelningen utan en bedömning av det troliga utfallet. I diagram 1.14 visas Gini-koefficientens utveckling mellan 1991 och 1997, ett högt värde innebär större inkomstspridning än ett lägre. Huvudresultaten är följande:

- Det kan inte urskiljas någon tydlig trend i inkomstspridningen hittills under 1990-talet.
- Skatternas och transfereringarnas sammantagna utjämningseffekt har ökat 1991–1997.

- Breda grupper av vanliga löntagare, ungdomar och även personer med höga inkomster har fått en påtagligt minskad ekonomisk standard hittills under 1990-talet, trots en viss återhämtning under senare år.
- Flerbarnsfamiljer har förlorat mest medan gruppen ålderspensionärer har fått en ökad standard under krisåren.
- Andelen hushåll med en svag ekonomi (under 50 procent av medianinkomsten) har ökat något under perioden. Statistiken påverkas dock av att antalet studerande ökat. De välbestämdas andel av de totala inkomsterna har inte ökat.

Sammanfattningsvis kan sägas att saneringen av de offentliga finanserna i huvudsak har skett rättvist. Sverige har klarat den ekonomiska krisen utan att klyftorna har tillåtits öka påtagligt. Tack vare den framgångsrika saneringen av de offentliga finanserna står Sverige nu åter starkt. Därmed finns det en fast grund för en mera offensiv fördelningpolitik.