

## 2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

### Sammanfattning – Ansvar för jobb och trygghet

Den globala finans- och skuldkrisen är nu inne på sitt femte år. Även om läget på de finansiella marknaderna stabiliserats är situationen i omvärlden bekymmersam, med en svag tillväxt i euroområdet och en dämpad utveckling i USA. Riskerna för en sämre utveckling än i aktuell prognos dominerar även fortsatt. Den svaga internationella konjunkturutvecklingen påverkar Sverige genom lägre tillväxt och högre arbetslöshet. Först 2015 väntas en gradvis återhämtning i den internationella och svenska ekonomin.

Regeringen kommer att fortsätta möta den utdragna lågkonjunkturen med en ansvarsfull finanspolitik som kombinerar långsiktiga reformer för jobb, företagande, tillväxt, välfärd och sammanhållning med insatser som stödjer återhämtningen, samtidigt som hållbara offentliga finanser värnas.

Den förda politiken har bidragit till att tillväxten och sysselsättningen har utvecklats bättre i Sverige än i de flesta andra EU-länder. Sveriges offentliga finanser är fortsatt bland de starkaste i EU, med en låg och trendmässigt sjunkande skuld. Det är centralt att fortsätta värna Sveriges starka position för att kunna möta effekterna av den försvagade konjunkturen i omvärlden.

Målet för regeringens politik är full sysselsättning. Med ett eget arbete kommer gemenskap och trygghet samt frihet för

individerna att forma sin vardag. En svag förankring på arbetsmarknaden riskerar att leda till långvarigt utanförskap. Politiken måste skapa fler vägar till jobb eller eget företagande för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Detta är särskilt viktigt i ett utdraget svagt konjunkturläge. Investeringar som rustar Sverige för en allt hårdare internationell konkurrens och som tryggar jobb, kunskap och välfärd genomförs och ska fortsatt genomföras. Det svenska samhället ska hålla ihop. Regeringen tar ansvar för jobb och trygghet.

### *Motvind för den ekonomiska utvecklingen*

Den svenska tillväxten bromsade in under 2012 och utsikterna för 2013 är fortsatt dämpade (se tabell 2.1). Den svaga tillväxten innebär att arbetslösheten förväntas stiga något 2013 och 2014. Från 2015 väntas en uppgång i konjunkturen. Men det finns en tydlig motvind som gör att återhämtningen i Sverige hålls tillbaka. Svag internationell efterfrågan med begränsat penning- och finanspolitiskt utrymme för stimulanser, en stärkt krona samt en hårdnande internationell konkurrens riskerar att försvåra återhämtningen och nedgången i arbetslösheten. Sammantaget indikerar prognosen att Sverige nu befinner sig mitt i en period om minst nio år med lågt resursutnyttjande.

Osäkerheten om den framtida konjunkturutvecklingen är stor och riskerna för en sämre utveckling överväger. Detta är främst en följd av osäkerheten kring de skuldtyngda euroländernas

möjlighet och förmåga att genomföra reformer som stärker konkurrenskraften och hållbarheten i deras offentliga finanser.

Den svaga ekonomiska utvecklingen gör att den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms uppvisa ett underskott både 2013 och 2014. Därefter förstärks det finansiella sparandet gradvis till ett överskott på 2 procent av BNP 2017.

I ett läge med hög och stigande arbetslöshet och där det samtidigt finns ett stort förtroende för de offentliga finanserna, såväl bland företag och hushåll som på finansmarknaderna, bör finanspolitiken dämpa effekterna på arbetsmarknaden och skapa gynnsamma förutsättningar för att en återhämtning ska komma till stånd och växa sig stark. Regeringen satsade därför 23 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2013 i syfte att stimulera ekonomin och stärka tillväxtförutsättningarna.

Budgetutrymmet bedöms vara begränsat i närtid, men öka gradvis under prognosperioden. För att underlätta en snabbare nedgång av arbetslösheten och ge stöd för en gradvis återhämtning finns det skäl att använda en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden.

**Tabell 2.1 Sammanfattningstabell**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017  
Procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9	2,9
BNP, kalenderkorregerad	1,2	1,2	2,3	3,4	3,5	3,1
Sysselsatta <sup>1</sup>	0,7	0,2	-0,1	0,6	1,5	1,4
Arbetslöshet <sup>2</sup>	8,0	8,3	8,4	8,1	7,1	6,3
Arbetslöshet, äldre def. <sup>3</sup>	5,6	6,0	6,0	5,5	5,0	4,0
BNP-gap <sup>4</sup>	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1	-0,4
Finansiellt sparande <sup>5</sup>	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0
Bruttoskuld <sup>5</sup>	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2	32,3

<sup>1</sup> 15–74 år.

<sup>2</sup> Andel av arbetskraften 15–74 år.

<sup>3</sup> Antal arbetslösa exkl. heltidsstuderande arbetslösa i procent av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs 16–64 år. Skillnaden mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetstalet.

<sup>4</sup> Procent av potentiell BNP.

<sup>5</sup> Konsoliderad offentlig sektor. Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

### Satsningar på utbildning och infrastruktur

Regeringen ser allvarligt på den försämrade utvecklingen på arbetsmarknaden. I en utdragen lågkonjunktur finns det betydande risker för att arbetslösheten biter sig fast. Budgetpropositionen för 2013 innehöll därför förslag

till kraftfulla investeringar i infrastruktur och forskning samt förbättringar av företagets villkor. De stärker förutsättningarna för fler jobb i växande företag.

Den ekonomiska vårpropositionen syftar till att ange politikens inriktning på medellång och lång sikt. I enlighet med riksdagens uttalande presenteras normalt inga nya reformer i den ekonomiska vårpropositionen utan budgetarbetet koncentreras till budgetpropositionen. Den försämrade utvecklingen på arbetsmarknaden innebär dock att det finns skäl att göra avsteg från denna ordning. För att motverka att den höga arbetslösheten biter sig fast föreslår och aviserar regeringen nu ytterligare satsningar:

- 7 000 utbildningsplatser 2013 och 7 000 utbildningsplatser 2014 inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning (yrkesvux),
- 4 000 platser 2013 och 4 000 platser 2014 inom praktik och arbetsmarknadsutbildning,
- 1 400 högskoleplatser 2013 och 1 400 högskoleplatser 2014 inom civil- och högskoleingenjörsutbildningar samt sjuksköterskeutbildningar,
- förstärkta insatser för regional tillväxt om 40 miljoner kronor 2013 och 40 miljoner kronor 2014, dvs. totalt 80 miljoner kronor under åren 2013 och 2014. Dessa medel koncentreras till de åtta län som har drabbats hårdast av den utdragna lågkonjunkturen, samt
- omfördelning av medel motsvarande 1 200 miljoner kronor för drift och underhåll av järnvägar 2013, med en beräknad utgiftseffekt på 700 miljoner kronor.

Sammantaget innebär detta satsningar på totalt ca 1,9 miljarder kronor 2013 och ca 1,2 miljarder kronor 2014.

### Trepartssamtalen fortsätter

Den svenska modellen innebär att arbetsmarknadens parter har det huvudsakliga ansvaret för viktiga frågor på arbetsmarknaden, såsom lönebildningen. Modellen fungerar väl, men för personer som söker arbete för första gången eller som har varit utan arbete en längre tid är det ofta svårt att etablera sig på

arbetsmarknaden. Regeringen har därför sedan 2011 fört samtal med arbetsmarknadens parter om hur arbetsmarknaden kan bli mer inkluderande och flexibel. Trepartssamtalen har fokuserat på tre områden:

- att skapa nya vägar in på arbetsmarknaden för unga genom yrkesintroduktionsavtal,
- att ge bättre möjligheter till omställning på arbetsmarknaden, samt
- införande av ett system för statligt stöd vid korttidsarbete, som ska användas i tider av synnerligen djup ekonomisk kris.

Dessa samtal börjar nu ge konkreta resultat. Ett antal avtal om yrkesintroduktion har tecknats och fler är på väg. Ett förslag om hur ett statligt stöd till yrkesintroduktionsliknande anställningar genom en lönesubvention kan utformas har nyligen remitterats. Vidare har regeringen tagit fram en lagrådsremiss om korttidsarbete.

### Utmaningar och politikens inriktning

Sverige har till följd av regeringens ansvarsfulla politik bland Europas starkaste offentliga finanser. Ordning och reda i de offentliga finanserna ska fortsatt värnas. Det begränsade budgetutrymmet bör därför främst användas till åtgärder som stärker förutsättningarna för fler i arbete och därmed högre varaktig sysselsättning. Regeringen bedömer att det finns ett visst utrymme för ofinansierade reformer i den kommande budgetpropositionen. En slutgiltig bedömning av budgetutrymmet kommer dock att göras i budgetpropositionen för 2014.

I arbetet med budgetpropositionen för 2014 lägger regeringen fokus på följande områden.

#### *Bättre förutsättningar för att få fler i arbete*

Den utdragna lågkonjunkturen innebär att personer med svag förankring på arbetsmarknaden, i synnerhet unga och utrikes födda, har fått det betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att fortsätta arbetet med att förbättra möjligheterna till jobb för dessa grupper.

Stärkta drivkrafter till arbete och minskade trösklar in på arbetsmarknaden är effektiva sätt att öka sysselsättningen. För att minska utanförskapet, öka den varaktiga syssel-

sättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig, starta och driva företag vill regeringen, när budgetutrymmet så tillåter, ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt. När individer och familjer får behålla mer av sina inkomster ökar dessutom deras självständighet och möjligheterna att forma sina egna liv.

Den ökande långtidsarbetslösheten är ett allvarligt problem, särskilt i en period med svagt konjunkturläge och stigande arbetslöshet. De regionala skillnaderna i sysselsättningsgrad och arbetslöshet är också betydande. För att minska långtidsarbetslösheten måste efterfrågan på personer som står långt ifrån arbetsmarknaden öka, samtidigt som sökaktiviteten upprätthålls och de arbetssökande erbjuds relevanta insatser. Det är viktigt att säkerställa kvaliteten och aktivitetsnivån i insatserna för personer som varit utan arbete under längre tid liksom att på olika sätt öka arbetsgivarnas efterfrågan på personer som i dag har en svag anknytning till arbetsmarknaden.

Indikatorer pekar på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats under krisen. Mycket tyder på att detta till stor del är en tillfällig effekt av den utdragna lågkonjunkturen och av ett ökat arbetskraftsdeltagande. För att förbättra matchningen behövs ett brett angreppssätt. Det fortsatta arbetet med att förbättra matchningen inriktas på att arbetslösa ska ha tydliga drivkrafter att aktivt söka jobb samt på att förbättra arbetskraftens kompetens genom utbildning och praktik. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen ställer tydliga krav på att arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande, genom yrkesmässig och geografisk rörlighet. Dessutom är det viktigt att Arbetsförmedlingen följer upp sökaktiviteten och blir effektivare i att förmedla arbeten.

#### *Satsningar inom utbildningsområdet*

Utbildning av hög kvalitet är avgörande för sammanhållningen och den viktigaste förutsättningen för social rörlighet. Utbildning är också avgörande för konkurrenskraften, tillväxten och sysselsättningen. Utbildningssystemet ska ge de kunskaper som behövs för att komma in på arbetsmarknaden eller för fortsatta studier. Sverige ska vara en av världens mest framstående kunskaps- och forskningsnationer. Det finns många styrkor i det svenska utbildningssystemet som är viktiga att bygga

vidare på. Samtidigt finns stora brister som inte minst de sjunkande kunskapsresultaten pekar på. Regeringen bedriver sedan 2006 ett omfattande reformarbete för att vända utvecklingen. Flera centrala reformer har genomförts, men ytterligare insatser kommer att behövas. Insatser behövs bl.a. för att höja studieresultaten så att fler elever har behörighet till gymnasieprogram. Inom gymnasieskolan finns behov av att ytterligare stärka kvaliteten på de yrkesinriktade programmen, framför allt när det gäller det arbetsplatsförlagda lärandet. Kvaliteten i introduktionsprogrammet yrkesintroduktion behöver utvecklas.

#### *Stärkt konkurrenskraft*

Svenska företag konkurrerar på världsmarknaden genom kunskap och kvalitet. Internationella jämförelser visar att det svenska företagsklimatet är bland de bästa i världen. En allt tuffare konkurrens högre upp i värdekedjan ställer dock ökade krav på svensk konkurrenskraft. Företagens villkor ska utvecklas för att förbättra konkurrenskraften och stärka förutsättningarna för investeringar och sysselsättning. Det handlar bl.a. om skattesystemet, villkoren för forskning, innovation och teknikutveckling, om att förenkla för företag och företagande och om förbättrad infrastruktur. Att stärka konkurrenskraften handlar om att säkra och utveckla Sveriges starka sidor samt att värna ett dynamiskt näringsliv i hela landet.

#### *Fler bostäder*

En politik för full sysselsättning och ett samhälle som håller ihop förutsätter en väl fungerande bostadsmarknad. Människor ska ha möjlighet att flytta till platser där efterfrågan på arbetskraft är hög, där möjligheten att uppnå egen försörjning är god och där risken för utanförskap och arbetslöshet är låg. Förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande, särskilt av hyresrätter, bör därför förbättras.

#### *Stabilitet på finansmarknaderna*

Finansiell stabilitet är en förutsättning för en fungerande samhällsekonomi. Eftersom Sverige har ett stort banksystem i förhållande till BNP riskerar en finansiell kris att bli mycket kostsam. Regeringens arbete med förebyggande åtgärder för finansiell stabilitet fortsätter, t.ex. genom skärpta kapitaltäckningskrav. För att det finansiella systemet ska fungera är det viktigt att konsumenterna har förtroende för aktörerna på

de finansiella marknaderna. Konsumenter och säljare av finansiella tjänster är sällan jämbördiga parter och konsumenten hamnar lätt i underläge. Regeringen fortsätter därför arbetet med att främja ett starkt konsumentskydd både nationellt och på EU-nivå. Inriktningen är att skapa bättre spelregler genom såväl förbättrad reglering som ökad kunskap och information.

#### *Miljö-, klimat- och energipolitiken*

Visionen är att Sverige 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Ambitionen med miljö-, klimat- och energipolitiken är att på ett kostnadseffektivt sätt skapa uthållighet i energisystemen och att nå målen inom detta område. Detta förutsätter en ambitiös politik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Ett led i att nå visionen om noll nettoutsläpp 2050 och den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 är det tidigare annonserade kvotpliktssystemet för låginblandade biodrivmedel, som planeras införas under 2014, liksom fortsatt skattebefrielse för höginblandade och rena biodrivmedel. Avsikten är att skillnaden i beskattningen mellan hållbara höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll och deras fossila motsvarigheter framöver ska fortsätta att vara lika stor som i dag. Beskattningen kan dock komma att förändras om s.k. överkompensation inträffar.

För att fortsatt främja en omställning av fordonsparken avser regeringen att förlänga den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar med tre år. Denna förlängning möjliggörs ekonomiskt genom införandet av ett kvotpliktssystem för biodrivmedel.

#### *Sammanhållning och välfärd med hög kvalitet*

Ökad sysselsättning och minskat utanförskap är även fortsättningsvis kärnan i regeringens fördelningspolitiska arbete. Arbetet inriktas även på att minska den ekonomiska utsattheten genom att förbättra standarden för utsatta hushåll med svag ekonomi. Regeringen har exempelvis höjt bostadsbidraget, flerbarnstillägget, grundnivån i föräldrapenningen och bostadstillägget samt genomfört skattesänkningar för pensionärer i flera steg – det senaste den 1 januari 2013. Regeringen avser att för 2014 återkomma med ytterligare förslag om

sänkt skatt för pensionärer under förutsättning att de offentliga finanserna så tillåter.

Regeringens mål för omsorgen samt hälso- och sjukvården är att hela befolkningen, oavsett inkomst och bakgrund, ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård och omsorg av god kvalitet. I ett internationellt perspektiv fungerar den svenska vården och omsorgen väl. Men en åldrande befolkning och en ökad efterfrågan på vård- och omsorgstjänster innebär utmaningar. Det är därför viktigt att fortsätta förbättra vårdens och omsorgens tillgänglighet, kvalitet och effektivitet. Egenmakt och valfrihet är tillsammans med en stärkt tillsyn och uppföljning nödvändiga verktyg i detta arbete.

En viktig del av ett sammanhållet samhälle där välfärd finns för alla är att arbeta aktivt med att förbättra situationen för barn och unga i ekonomisk och social utsatthet.

#### *Ett tryggt samhälle*

En grundförutsättning för ett tryggt samhälle är ett effektivt rättsväsende. Alla ska känna sig trygga i sin vardag. Fortfarande är det alldeles för många som drabbas av brott, för få brott som klaras upp och för många som känner sig otrygga. Det brottsförebyggande arbetet kan förbättras. Regeringens målsättning är att rättsväsendet ska bli mer effektivt och att fler brott ska förebyggas, klaras upp och lagföras.

Regeringen fortsätter sitt arbete med att förbättra och effektivisera rättsväsendet. En viktig del i detta arbete är att förstärka insatserna mot våld i nära relationer, en annan viktig del är att skärpa straffen för de grövsta våldsbrotten och en tredje att förebygga brott bland unga och snabbare reagera när unga är brottsoffer eller gärningsmän.

## **2.1 Utsikter för svensk ekonomi**

I följande avsnitt beskrivs utsikterna för svensk ekonomi, utvecklingen av de offentliga finanserna och en bedömning av riskerna kopplade till prognosen. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att osäkerheten i prognoserna ökar med prognoshorizonten.

### **2.1.1 Oro i omvärlden och dämpade tillväxtutsikter i närtid**

Den svenska BNP-tillväxten har varit bland de högsta i EU sedan 2009. Uppgången i konjunkturen bromsade in under 2012 och svensk ekonomi påverkas nu märkbart av den svaga konjunkturen i omvärlden.

#### *Svag internationell konjunkturutveckling*

Finanspolitiska åtstramningar och ett svagt förtroende bland hushåll och företag bidrar till negativ tillväxt i euroområdet 2013 och en svag utveckling i USA. Bankernas strama kreditvillkor gör att företag och hushåll i många länder inte i full utsträckning kan dra fördel av de låga styrräntorna. Styrräntorna ligger dessutom redan nära noll och kan inte sänkas ytterligare. Även om tillväxten i de stora tillväxtekonomierna väntas stiga något den närmaste tiden, blir den globala efterfrågeutvecklingen fortsatt svag 2013 och 2014. Först 2015 väntas en internationell konjunkturåterhämtning. Återhämtningen blir dock förhållandevis långsam. Tillväxtutsikterna i många länder dämpas av ett stort behov av att minska skuldsättningen i offentlig sektor samt hos hushåll och företag.

Läget på de finansiella marknaderna har förbättrats sedan mitten av 2012. En viktig förklaring till detta är de åtgärder som vidtagits av Europeiska centralbanken (ECB). Även andra centralbanker har genomfört extraordinära åtgärder. Trots det kvarstår betydande risker i omvärlden, främst kopplade till den politiska osäkerheten kring hur de statsfinansiella problemen i framför allt euroområdet ska hanteras. Eftersom det finns en nära koppling mellan den politiska hanteringen av krisen i euroområdet och läget på de finansiella marknaderna är risken för finansiell turbulens fortsatt betydande.

#### *Motvind för den ekonomiska utvecklingen*

Tillväxten för svensk export kommer att vara låg den närmaste tiden till följd av svag efterfrågan från omvärlden. Kronan, som stärkts och förväntas vara fortsatt stark relativt viktiga exportvalutor, ger inte heller svenska exportföretag någon draghjälp. Detta tillsammans med den allmänt osäkra ekonomiska utvecklingen och att det finns ledig kapacitet gör att företagen dröjer med att investera. En försämring på arbetsmarknaden och en stigande arbetslöshet

medför att även tillväxten i konsumtionen blir återhållen. Trots att räntorna är låga är hushållens sparande fortsatt högt 2013.

Den svaga tillväxten 2013 leder till att resursutnyttjandet i svensk ekonomi minskar under året och blir fortsatt lågt 2014. Ett uppdamt konsumtionsbehov, ett högt sparande hos hushållen i utgångsläget och en gradvis fallande arbetslöshet medger en gradvis normalisering därefter. BNP förväntas växa i god takt fr.o.m. 2015. Exporten utvecklas relativt svagt medan hushållens konsumtion växer förhållandevis snabbt jämfört med tidigare konjunkturåterhämtningar. Resursutnyttjandet stiger därför mot slutet av prognosperioden. Eftersom resursutnyttjandet är lågt i utgångsläget och tillväxten inledningsvis svag dröjer det till slutet av 2017 innan det är balanserat.

**Tabell 2.2 Nyckeltal**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017  
Procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9	2,9
BNP, kalenderkorrigerad	1,2	1,2	2,3	3,4	3,5	3,1
BNP-gap <sup>1</sup>	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1	-0,4
Sysselsatta <sup>2</sup>	0,7	0,2	-0,1	0,6	1,5	1,4
Sysselsättningsgrad <sup>3</sup>	79,4	79,0	78,4	78,5	79,4	80,4
Arbetade timmar <sup>4</sup>	0,6	0,2	0,3	0,7	1,5	1,3
Produktivitet <sup>4,5</sup>	1,2	1,3	2,4	2,9	2,1	1,9
Arbetslöshet <sup>6</sup>	8,0	8,3	8,4	8,1	7,1	6,3
Arbetslöshet, äldre def. <sup>7</sup>	5,6	6,0	6,0	5,5	5,0	4,0
Löner <sup>8</sup>	2,9	2,8	2,9	3,1	3,4	3,6
KPI <sup>9</sup>	0,9	0,5	1,2	1,8	2,7	3,1
KPIF <sup>9,10</sup>	1,0	1,1	1,3	1,5	1,8	2,0

<sup>1</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>2</sup> 15–74 år.

<sup>3</sup> Enligt EU2020-målet, dvs. sysselsatta i procent av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år.

<sup>4</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>5</sup> Produktivitet i näringslivet.

<sup>6</sup> Andel av arbetskraften 15–74 år.

<sup>7</sup> Antal arbetslösa exkl. heltidsstuderande arbetslösa i procent av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs 16–64 år.

<sup>8</sup> Skillnaden mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetsstalet.

<sup>9</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken. Utfall för 2012 är endast preliminärt och kommer att revideras i takt med att retroaktiva löneutbetalningar inkluderas i statistiken.

<sup>10</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>10</sup> KPIF (KPI med fast bostadsränta) är ett av Riksbanken definierat mått på underliggande inflation. KPIF beräknas genom att den del av förändringen i hushållens räntekostnader för egna hem som beror på förändrade räntesatser hålls konstant.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

### *Svag internationell efterfrågan slår mot svensk arbetsmarknad*

Sysselsättningen föll i samband med finanskrisen, men har ökat sedan hösten 2009.

Även arbetskraftsdeltagandet har ökat under de senaste åren. Ökningen av sysselsättningen och arbetskraften kan förklaras av den förbättrade konjunkturen efter 2009, att befolkningen i arbetsför ålder ökar och av regeringens skatte- och arbetsmarknadsreformer.

Arbetslösheten har ökat sedan krisen inleddes och är i dag hög. Ökningen sedan 2011 förklaras delvis av den försvagade konjunkturen, men också av det ökade arbetskraftsdeltagandet. Under hösten 2012 steg antalet varsel kraftigt, vilket indikerar att arbetslösheten kommer fortsätta att öka den närmaste tiden. Även andra indikatorer som nyanmälda lediga platser tyder på att arbetsmarknaden utvecklas svagt framöver.

Sysselsättningen bedöms vara i stort sett oförändrad 2013 och 2014. Samtidigt fortsätter arbetskraften att öka. Den svaga sysselsättningstillväxten, tillsammans med en växande arbetskraft, medför att arbetslösheten väntas stiga till 8,4 procent 2014 (se tabell 2.2).

I takt med konjunkturåterhämtningen förbättras läget gradvis på arbetsmarknaden. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är i nuläget lågt, men företagen bör ha ett stort behov av att anställa när konjunkturåterhämtningen tar fart.

### *Lågt kostnadstryck de närmaste åren*

Det svaga arbetsmarknadsläget de närmaste åren gör att löneökningstakten förblir måttlig. Den starka kronan håller nere importpriserna och resursutnyttjandet är lågt i ekonomin. Sammantaget innebär det ett lågt kostnadstryck. Mot slutet av prognosperioden stiger dock lönerna och kostnadstrycket i takt med att arbetsmarknadsläget förbättras.

Inflationen stiger långsamt och konsumentprisindex rensat för hushållens ränteutgifter för bostäder (KPIF) når 2 procent först i slutet av prognosperioden. Reporäntan antas ligga kvar på 1 procent under hela 2014. När inflationstrycket och resursutnyttjandet stiger förväntas reporäntan höjas gradvis.

## **2.1.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna**

Den svaga ekonomiska utvecklingen gör att den offentliga sektorns finanser bedöms uppvisa underskott både 2013 och 2014. Den gradvisa

återhämtningen av konjunkturen medför att det finansiella sparandet vänds till ett mindre överskott 2015. Därefter förstärks sparandet gradvis till 2 procent av BNP 2017 (se tabell 2.3).

Samtliga tre delar av den offentliga sektorn (stat, ålderspensionssystem och kommunsektor) bedöms redovisa underskott 2013 och 2014. Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser fr.o.m. 2015 sker i huvudsak i staten. Ålderspensionssystemets finanser bedöms förstärkas 2014 och antas därefter i stort sett vara i balans. Den kommunala sektorn redovisar ett litet negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat sett över hela prognosperioden.

**Tabell 2.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

Miljarder kronor. Utfall 2012, prognos 2013–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Inkomster</b>	1 764	1 798	1 853	1 937	2 037	2 135
<i>Procent av BNP</i>	49,6	49,4	49,2	49,0	48,8	48,8
Skatter och avgifter	1 564	1 606	1 662	1 740	1 831	1 922
<i>Procent av BNP</i>	44,0	44,1	44,1	44,0	43,9	44,0
Övriga inkomster	200	192	192	197	205	213
<b>Utgifter</b>	1 789	1 857	1 893	1 935	1 989	2 047
<i>Procent av BNP</i>	50,3	51,0	50,3	49,0	47,7	46,8
<b>Finansiellt sparande</b>	-25	-59	-39	2	47	88
<i>Procent av BNP</i>	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	1 358	1 529	1 574	1 562	1 510	1 413
<i>Procent av BNP</i>	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2	32,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den konsoliderade bruttoskulden uppgick till ca 38 procent av BNP i slutet av 2012, vilket ger en god marginal till referensvärdet inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt på 60 procent av BNP. En svagare utveckling av det finansiella sparandet bidrar till att skulden blev något större än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2013. Riksgäldskontorets utlåning om 100 miljarder kronor till Riksbanken för förstärkning av valutareserven medför att bruttoskulden som andel av BNP ökar med 2,7 procentenheter 2013. Statens nettoskuld påverkas inte av detta.

### 2.1.3 Riskerna för en svagare internationell utveckling överväger

Osäkerheten om den framtida konjunktur-utvecklingen är stor. Sammantaget bedöms riskerna för en svagare utveckling överväga.

*Det internationella konjunkturläget kan försämrats*  
I euroområdet råder fortsatt stor osäkerhet om hur den statsfinansiella krisen kommer att utvecklas samtidigt som det realekonomiska läget är bekymmersamt med en pågående recession. Politisk oro i flera euroländer kan leda till turbulens på de finansiella marknaderna. Om väljarstödet för krispolitiken vacklar kan det begränsa handlingsutrymmet för krishantering och leda till en fördjupad statsskuldskris. Det oklara resultatet i det italienska valet i slutet av februari 2013 förde t.ex. med sig stigande italienska statsobligationsräntor. I hanteringen av krisen i euroområdet är dessutom många parter inblandade, alltifrån enskilda länders regeringar till institutionella och privata långgivare. Att väga samman dessa intressen har visat sig vara svårt och avgörande beslut har många gånger dragit ut på tiden. Detta har medfört att utvecklingen av krisen i euroområdet varit svår att förutse och att den tidvis orsakat en betydande oro på de finansiella marknaderna.

Även USA står inför utmaningar avseende hanteringen av sina offentliga finanser. Om en överenskommelse inte kan träffas i tid kring fortsatt finansiering av den federala staten, kan det få betydande realekonomiska effekter. Risken är även stor att nedskärningarna i den federala budgeten blir större än vad som antagits i prognosen.

Ett försämrat internationellt konjunkturläge skulle ytterligare dämpa en redan svag svensk exportutveckling. Samtidigt riskerar kronan att bli starkare till följd av en mer expansiv penningpolitik i omvärlden. En mer osäker miljö slår också mot den inhemska efterfrågan. Sammantaget blir BNP-tillväxten i svensk ekonomi lägre och arbetslösheten högre om det internationella konjunkturläget försämrats ytterligare.

*Hushållens sparande kan bli fortsatt högt*

I prognosen är hushållens konsumtion en viktig drivkraft i återhämtningen av svensk ekonomi. Detta för med sig att hushållens höga sparande förväntas falla under prognosperioden. Skulle

hushållens beteende visa sig bli ett annat och sparandet ligger kvar på en hög nivå kommer återhämtningen i svensk ekonomi att bli mer utdragen än vad som förväntas i prognosen, med högre arbetslöshet som följd. En nedgång i bostadspriserna skulle exempelvis kunna medföra att hushållen ökar sitt sparande. Detta leder till lägre konsumtion. Det krävs dock mycket kraftiga prisfall på bostäder för att den finansiella stabiliteten ska hotas.

#### *Återhämtningen kan komma tidigare*

I prognosen bedöms tillväxten vara dämpad under 2013. Omvärldsekonomin kan dock komma att utvecklas betydligt starkare än vad som antagits i prognosen. Tillväxtekonomier som Kina har potential att växa starkt framöver, bl.a. till följd av expansiv finans- och penningpolitik. De statsfinansiella problemen i euroområdet och USA kan dessutom komma att lösas tidigare än förväntat och när förtroendet för den framtida ekonomiska utvecklingen väl återvänder finns det goda förutsättningar för en stark konjunkturåterhämtning.

## **2.2 Finanspolitikens inriktning**

I detta avsnitt redovisas den övergripande inriktningen på finanspolitiken och en bedömning av lämpligt utgiftstak 2016 och 2017.

### **2.2.1 Den övergripande inriktningen på finanspolitiken**

Den ekonomiska politikens huvuduppgift är att skapa så hög varaktig välfärd som möjligt genom hållbar tillväxt, hög sysselsättning, makroekonomisk stabilitet och välfärd som kommer alla till del.

Det främsta målet för regeringens politik är full sysselsättning. Fokus i regeringens politik sedan 2006 har legat på strukturella reformer för varaktigt högre sysselsättning och tillväxt. Den finansiella och ekonomiska kris som inleddes 2008 innebar ett stort behov av konjunktur- stödjande åtgärder. Sverige har varit ett av de EU-länder som fört den mest expansiva finanspolitiken under dessa år. En bärande del i regeringens hantering av den ekonomiska nedgången har samtidigt varit att upprätthålla

säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att kunna hantera en djupare eller mer utdragen nedgång. De åtgärder som vidtagits har inte tillåtit äventyra förtroendet för de offentliga finanserna. Det har inneburit att åtgärderna fått ett större genomslag än om det rått osäkerhet om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Fördelningspolitiken har främst varit inriktad på att öka sysselsättningen och minska utanförskapet, men också på att genom riktade insatser stärka ekonomin för ekonomiskt utsatta grupper. Genom att skjuta till resurser till kommunerna under krisen har även kvaliteten i välfärdstjänsterna värnats.

Tack vare en ansvarsfull ekonomisk politik har Sverige klarat den ekonomiska nedgången bättre än de flesta andra länder och står väl rustat inför framtiden. Det finns därmed skäl att fortsatt utforma en politik som förenar strukturåtgärder för långsiktig tillväxt, åtgärder för att motverka att arbetslösheten biter sig fast samt sunda offentliga finanser med åtgärder som håller samman samhället. En av de viktigaste lärdomarna från de senaste åren är vikten av att politiken även vid en ekonomisk nedgång bör fokusera på strukturellt riktiga reformer för högre varaktig sysselsättning och tillväxt.

Budgetpropositionen för 2013 innehöll förslag till en rad kraftfulla åtgärder för att stärka de långsiktiga tillväxtförutsättningarna och motverka att arbetslösheten biter sig fast. Arbetslösheten antas dock bli något högre i år än vad som prognostiserades i budgetpropositionen för 2013, främst till följd av inbromsningen i omvärlden. Regeringen föreslår och aviserar därför nu ytterligare åtgärder för att möta arbetslösheten.

Regeringen bedömer att arbetslösheten kommer att ligga kvar på höga nivåer de närmaste åren. Även om BNP-tillväxten tar fart under 2015 kommer det att finnas lediga resurser i ekonomin även mot slutet av prognosperioden. Sverige kommer därigenom att sedan krisen slog till ha gått igenom en period om minst nio år med lågt resursutnyttjande. För att minska riskerna för att den höga arbetslösheten biter sig fast bör finanspolitiken i närtid inriktas på att stötta konjunkturåterhämtningen, givet att tillräckliga säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna kan upprätthållas.

Att överskottsmalet är formulerat över en konjunkturcykel innebär att det finansiella sparandet bör ligga under 1 procent av BNP när



resursutnyttjandet är lågt. Därigenom är överskottsmålet förenligt med en finanspolitik som motverkar konjunktursvängningar. Främst är detta en följd av de automatiska stabilisatorerna<sup>1</sup>. Det kan även finnas skäl att vidta diskretionära åtgärder som håller uppe efterfrågan i ett läge med mycket lågt resursutnyttjande i ekonomin. Men det förutsätter att åtgärderna inte riskerar förtroendet för de offentliga finanserna (se fördjupningsrutan Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken).

De indikatorer som används för uppföljning av överskottsmålet pekar sammantaget på att budgetutrymmet ökar under prognosperioden men att utrymmet för ofinansierade reformer är begränsat i närtid. Till följd av den utdragna lågkonjunkturen, med risker för persistens-effekter på arbetsmarknaden, kan det finnas skäl att använda en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden. Därigenom skulle finanspolitiken medföra en snabbare nedgång av arbetslösheten.

Användandet av en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden möjliggörs av att det finns ett stort förtroende för Sveriges offentliga finanser. Sveriges starka position visas bl.a. av den låga och sjunkande offentliga skuldsättningen, historiskt låga riskpremier på statspapper, god långsiktig offentligfinansiell hållbarhet och ett relativt stort utrymme i förhållande till gränsvärdena i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Även riskerna för svagare offentliga finanser som följer av en eventuellt sämre ekonomisk utveckling måste dock beaktas. Att använda en del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden bör därför ske med försiktighet.

Regeringens samlade bedömning är att det finns ett visst utrymme för att föreslå ofinansierade reformer i den kommande budgetpropositionen. En slutgiltig bedömning av budgetutrymmet görs dock i budgetpropositionen för 2014.

Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera betydelsen av att det finansiella sparatet gradvis ska återgå till 1 procent i takt med att resursutnyttjandet blir balanserat. Resursutnyttjandet bedöms vara balanserat först i slutet av 2017. Regeringens målsättning är att de offentliga finanserna ska stärkas i takt med resursutnyttjandet på ett sätt som är konsistent med överskottsmålet, förutsatt att ingen ytterligare allvarlig störning drabbar den svenska ekonomin. Med nuvarande prognos kan så ske även om regeringen genomför vissa ytterligare ofinansierade åtgärder. Om de offentliga finanserna inte utvecklas i linje med överskottsmålet kommer regeringen vidta erforderliga åtgärder.

Även om regeringen föreslår ytterligare åtgärder för att få fler i arbete i den kommande budgetpropositionen kommer det att finnas marginaler för att möta en djupare eller mer utdragen nedgång. Samma faktorer som nämnts ovan gör att det finansiella sparatet kan tillåtas sjunka ytterligare vid en betydligt svagare utveckling än den som nu förutses, utan att den finanspolitiska hållbarheten hotas.

<sup>1</sup> Finanspolitiken bidrar till att dämpa konjunktursvängningar utan att några aktiva beslut behöver fattas, genom att skatteintäkterna automatiskt minskar (ökar) och utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd automatiskt ökar (minskar) vid en konjunkturbedgång (uppgång). Dessa konjunkturberoende offentliga utgifter och intäkter brukar benämnas automatiska stabilisatorer.

## Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken

Finans- och skuldkrisen i vår omvärld är inne på sitt femte år. Stora konjunktursvängningar har betydande samhällsekonomiska kostnader. Att stabilisera konjunkturen är därför en central uppgift för den ekonomiska politiken. Om omfattningen av stabiliseringspolitiken äventyrar förtroendet för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet riskerar effekten dock att bli den motsatta. Överskottsmålet är ett viktigt instrument för att säkra att finanspolitiken är långsiktigt hållbar över hela konjunkturcykeln.

### *Stabilisera konjunkturen*

Stabiliseringspolitik via finanspolitiken bedrivs genom att de offentliga utgifterna och inkomsterna ändras. Detta sker dels genom de automatiska stabilisatorerna, dvs. att skatteinkomsterna automatiskt minskar i en lågkonjunktur medan utgifterna för t.ex. arbetslöshetsersättningen ökar, dels genom aktiva beslut om t.ex. statsbidrag till kommunerna. Eftersom det har visat sig vara svårt att aktivt anpassa finanspolitiken till konjunkturen bör aktiva åtgärder för att minska konjunktursvängningarna framför allt vidtas vid större störningar eller när Riksbankens möjligheter att bedriva penningpolitik är begränsade. Ytterligare ett skäl att vara försiktig med vidtagande av stabiliseringspolitiska åtgärder är att temporära åtgärder ofta riskerar att permanentas.

Regeringen har lagt fast ett antal principer för hur en aktiv stabiliseringspolitik bör bedrivas (skr. 2010/11:79). Regeringen kan, då det finns stabiliseringspolitiska skäl, temporärt avvika från överskottsmålets nivå, även justerat för konjunkturs inverkan, förutsatt att förtroendet för de offentliga finanserna upprätthålls. Avvikelse från överskottsmålet som uppstår när aktiva åtgärder vidtas, behöver inte kompenseras genom motsvarande åtstramningar längre fram.

### *Överskottsmålets formulering*

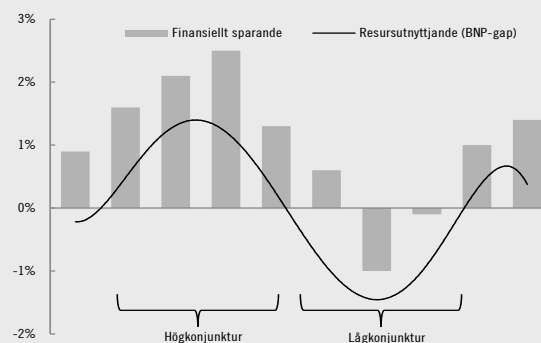
Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procent finansiellt sparande varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva

stramas åt när konjunkturen försvagas. Politiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. Figur 2.1 illustrerar hur det finansiella sparandet varierar i takt med att resursutnyttjandet förändras. Denna principskiss tydliggör att när resursutnyttjandet är lägre än normalt kommer även det finansiella sparandet vara svagare än normalt och vice versa.

Om det finansiella sparandet bedöms ligga varaktigt under överskottsmålet i ett läge med lågt resursutnyttjande är huvudprincipen att detta bör återställas i en takt som inte riskerar återhämtningen. Motsvarande gäller i ett läge med högt resursutnyttjande. Hänsyn måste dock även tas exempelvis till vilken typ av åtgärder som vidtas och förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

**Figur 2.1** Principer för hantering av konjunkturcykler och överskottsmålet

Figuren avser inte en specifik tidsperiod



### *Uppföljningen av överskottsmålet*

För att bedöma om det finansiella sparandet ligger i nivå med överskottsmålet krävs en samlad bedömning. Som en del av underlaget för denna bedömning använder regeringen flera indikatorer. I första hand stäms överskottsmålet av i ett framåtblickande perspektiv. För att ta hänsyn till resursutnyttjandet är det viktigt att även redovisa konjunkturjusterade indikatorer.

Även om användandet av flera indikatorer gör uppföljningen av överskottsmålet mer komplicerad finns betydande nackdelar med en mer mekanisk uppföljning. En mekanisk tolkning av indikatorvärdena innebär att finanspolitiken ska ha en åtstramande inriktning när dessa visar på ett för lågt sparande. Politiken måste även ta hänsyn till osäkerheten i prognosen, att konjunkturcyklerna kan vara olika långa och åtgärders effekt på resursutnyttjandet i ekonomin.

## 2.2.2 Nivån på utgiftstaket för 2016 och 2017

Utgiftstaket utgör en övre gräns för utgiftsnivån för flera år framöver. Genom utgiftstaket ges riksdag och regering förbättrade möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel samt utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket tydliggör behovet av prioriteringar och förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Osäkerheten är stor om utvecklingen de kommande åren och det är viktigt att ett osäkert framtida budgetutrymme inte in-tecknas på förhand utan stäms av inför varje nytt budgetår. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen har beslutat om utgiftstak fram t.o.m. 2015. Regeringen gör i denna proposition en bedömning av nivån på utgiftstaket för 2016 och 2017.

Att beslutet om utgiftstaket baseras på prognoser för en så lång sikt som tre till fyra år kan medföra problem för utformningen av politiken om förutsättningarna förändras och finanspolitiken behöver axla ett större ansvar.

I samband med att regeringen i budgetpropositionen för 2013 redovisade en bedömning av utgiftstakets nivå för 2016, betonades de stora riskerna för en sämre ekonomisk utveckling framöver. Utvecklingen sedan budgetpropositionen för 2013 beslutades har visat att dessa farhågor till viss del besannats och riskbilden är negativ. Regeringen anser därför att det är fortsatt angeläget att det finns möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder på budgetens utgiftssida för att stötta den ekonomiska utvecklingen. Regeringen bedömer därför att utgiftstakets nivå för 2016 bör uppgå till 1 165 miljarder kronor, vilket är 10 miljarder kronor högre än motsvarande bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2013 respektive i 2012 års ekonomiska vårproposition (se tabell 2.4). Regeringen kommer att lämna ett förslag till riksdagen om nivån på utgiftstaket för 2016 i budgetpropositionen för 2014.

Regeringens preliminära bedömning av utgiftstaket för 2017 är att det bör uppgå till 1 195 miljarder kronor. Det är 30 miljarder kronor högre än 2016, vilket motsvarar ungefär den genomsnittliga årliga ökningstakten sedan taket infördes 1997.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de faktiska takbegränsade utgifterna, bör vara tillräckligt stor för att kunna hantera osäkerheter, främst till följd av konjunkturutvecklingen.<sup>2</sup> Budgeteringsmarginalen kan även tas i anspråk för utgiftsreformer under förutsättning att det är förenligt med överskottsmålet och behovet av säkerhetsmarginaler. Den bedömda budgeteringsmarginalen för 2017 stödjer överskottsmålet.

**Tabell 2.4 Utgiftstak 2013–2017**

Miljarder kronor om inget annat anges

	2013	2014	2015	2016	2017
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 095	1 105	1 125		
Regeringens bedömning av utgiftstak				1 165	1 195
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	29,0	28,3	27,8	27,7	27,2
Takbegränsade utgifter	1 068	1 083	1 095	1 108	1 139
Budgeteringsmarginal	27	22	30	57	56
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,5	2,0	2,7	5,1	4,9
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,7	0,6	0,8	1,4	1,3
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	0,4	0,9	1,3	1,7	2,3

Källa: Egna beräkningar.

## 2.3 Fler i arbete

Den globala lågkonjunkturen har slagit hårt mot arbetsmarknaden, men jämfört med många andra länder har den svenska arbetsmarknaden klarat lågkonjunkturen bra. Sysselsättningsgraden, dvs. sysselsättningen i relation till befolkningen, har åter börjat öka. Dessutom har arbetskraftsdeltagandet varit högre än under tidigare lågkonjunkturer. I flera andra europeiska länder syns inte samma förbättring, t.ex. har sysselsättningsgraden ännu inte börjat öka från det att den finansiella krisen var som djupast och arbetslösheten är betydligt högre. Även sett i ett

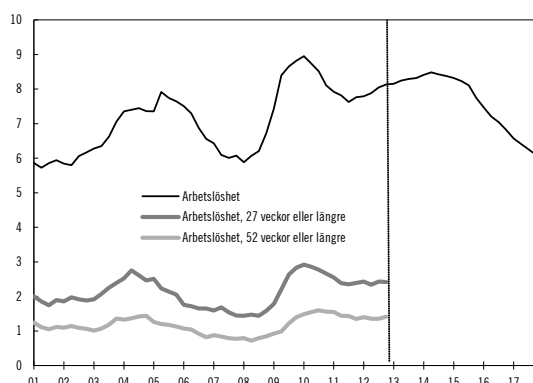
<sup>2</sup> Enligt regeringens riktlinje bör marginalen vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för år t+1, minst 2 procent för år t+2 samt minst 3 procent för t+3 och t+4.

längre perspektiv har utvecklingen i Sverige varit god. Sedan regeringen tillträdde 2006 har t.ex. sysselsättningen stigit med ca 200 000 personer och andelen sysselsatta i befolkningen ökat mer än vad som kan förklaras av demografien och konjunkturläget.

Arbetslösheten är dock fortsatt hög och den bedöms öka under 2013 och en bit in på 2014 (se diagram 2.1). Den höga arbetslösheten beror till viss del på att arbetskraftsdeltagandet har ökat, men också på den utdragna lågkonjunkturen. Arbetslöshet som beror på konjunkturläget eller på strukturella problem är betydligt allvarigare än arbetslöshet som beror på ett högt arbetsutbud. Den utdragna lågkonjunkturen riskerar emellertid att förvärpa vissa av de kvarvarande strukturella problem som finns på arbetsmarknaden. Det handlar främst om den ökade långtidsarbetslösheten samt att vissa grupper som unga, personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga och utrikes födda har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

**Diagram 2.1 Arbetslöshet beroende på inskrivningstid, 2001–2017**

Procent av arbetskraften



Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år. Säsongsrensad data.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att motverka långtidsarbetslösheten och höja sysselsättningen i dessa grupper är en av regeringens viktigaste utmaningar de närmaste åren. För att klara detta måste arbetsmarknaden bli mer inkluderande och flexibel. Arbetsmarknadens parter har en viktig roll för att åstadkomma detta. Sedan hösten 2011 förs samtal mellan regeringen och parterna, de s.k. trepartssamtalen, i syfte att finna gemensamma lösningar som öppnar upp nya vägar in på arbetsmarknaden och som ökar flexibiliteten. Trepartssamtalen börjar nu ge konkreta resultat, t.ex. när det gäller avtal om yrkesintroduktion.

### 2.3.1 Riktade åtgärder för att möta stigande arbetslöshet

Den stigande arbetslösheten under framför allt 2013 motiverar insatser inom bl.a. arbetsmarknadspolitiken och utbildningssystemet 2013 och 2014. Syftet är framför allt att motverka att fler blir långtidsarbetslösa när arbetslösheten stiger. Arbetslösheten förväntas bli som högst under början av 2014, vilket motiverar att motsvarande satsning även görs för 2014.

Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2013 en ökning med 7 000 tillfälliga årsplatser inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning (yrkesvux). Därtill föreslår regeringen en ökning av antalet högskoleplatser inom ingenjörsutbildningar samt sjuksköterskeutbildningar med 1 400. Inom arbetsmarknadspolitiken möjliggörs genom omfördelning 4 000 fler praktik- och utbildningsplatser. Totalt ökas därmed antalet platser 2013 med 12 400. För 2014 aviseras motsvarande satsning, dvs. sammanlagt 12 400 platser.

**Tabell 2.5 Antalet platser i regeringens satsning**

	2013	2014
Yrkesvux	7 000	7 000
Praktik	3 000	3 000
Utbildning inom arbetsmarknadspolitiken	1 000	1 000
Högskola	1 400	1 400
<b>Totalt antal platser</b>	<b>12 400</b>	<b>12 400</b>

Därtill görs en omfördelning av resurser inom infrastrukturuområdet under innevarande år i syfte att möta den svaga konjunkturen. Den låga räntenivån har inneburit att medlen för räntor på anslaget för banhållning inte utnyttjats fullt ut. Genom omfördelningen frigörs resurser som kan användas till underhållsåtgärder av den statliga infrastrukturen. Regeringen har i samband med denna proposition beslutat om att omfördela 1 200 miljoner kronor till drift och underhåll av järnvägar 2013.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Utgiftseffekten av överföringen beräknas uppgå till 700 miljoner kronor. Det beror på att Trafikverket vid uteblivet beslut om överföringen ändå väntas utnyttja anslagskredit motsvarande närmare hälften av det belopp som nu föreslås överföras.

Den utdragna lågkonjunkturen slår särskilt hårt mot vissa regioner och län. Regeringen anser att det finns behov av riktade insatser, bl.a. i form av stöd till kompetensförsörjning, företagsetableringar, innovationsinsatser, rådgivning och exportfrämjande. Mot denna bakgrund föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2013 en förstärkning av insatserna för regional tillväxt med 30 miljoner kronor 2013. För 2014 beräknas en ökning med 10 miljoner kronor. Därtill görs vissa omfördelningar vilket medför att satsningen totalt uppgår till 40 miljoner kronor årligen 2013 och 2014. Syftet är att förbättra länens möjligheter att verka för strukturuomvandling och näringslivsutveckling och riktar sig till de län som drabbats särskilt hårt av konjunkturunsgången.<sup>4</sup>

Som framgår av tabell 2.6 uppgår satsningarna sammantaget till ca 1,9 miljarder kronor 2013 och ca 1,2 miljarder kronor 2014.

**Tabell 2.6 Satsningar för att möta den utdragna lågkonjunkturen**

Miljoner kronor

	2013	2014
Högskola inkl. studiemedel	170	170
Yrkesvux inkl. studiemedel	700	700
Praktik	160 <sup>1</sup>	160
Utbildning inom arbetsmarknadspolitiken	140 <sup>1</sup>	140
Regional tillväxt <sup>2</sup>	40	40
Infrastruktur <sup>1</sup>	700	0
<b>Total satsning</b>	<b>1 910</b>	<b>1 210</b>

<sup>1</sup> Finansieras helt genom omfördelning av redan anslagna medel.

<sup>2</sup> Finansieras delvis genom omfördelning av redan anslagna medel.

Anm.: Se avsnitt 9.2 och tabell 9.7 för en detaljerad genomgång av de anslagsförändringar som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99) och aviserar i denna proposition. I avsnitt 7.1 och tabell 7.1 redovisas hur förslagen och aviseringsarna fördelar sig på inkomster och utgifter enligt nationalräkenskaperna.

### 2.3.2 Gemensamt ansvar för arbetsmarknadens funktionssätt

Den svenska modellen innebär att regeringen och arbetsmarknadens parter har ett gemensamt ansvar för utvecklingen på arbetsmarknaden. Många viktiga frågor regleras i kollektivavtal,

t.ex. löner, ingångslöner och avsteg från delar av arbetsrättslagstiftningen. Lönebildningen är parternas ansvar.

Regeringen anser att den svenska modellen, där ansvaret för arbetsmarknaden delas mellan arbetsmarknadens parter och regeringen, i stort fungerar väl. Modellen har bidragit till en väl fungerande samhällsekonomi och god sammanhållning i samhället. Att antalet konflikter på arbetsmarknaden har legat på internationellt sett låga nivåer och att den genomsnittliga löneutvecklingen har varit förenlig med en förhållandevis hög sysselsättningsnivå och låg inflation visar att modellen på det hela taget varit framgångsrik.

Samtidigt finns problem på den svenska arbetsmarknaden som inte hanteras i tillräcklig utsträckning. Erforderlig hänsyn har inte tagits till de som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden, t.ex. unga och nyanlända utrikes födda. Även den höga långtidsarbetslösheten är ett fortsatt bekymmer. Dessutom har globaliseringen och den allt hårdare internationella konkurrensen medfört att förutsättningarna på arbetsmarknaden ser väsentligt annorlunda ut i dag jämfört med för några decennier sedan. Det är därför angeläget för regeringen att tillsammans med parterna föra samtal om hur den svenska modellen kan vidareutvecklas på ett sådant sätt att arbetsmarknaden blir mer inkluderande och flexibel.

Regeringen anser att kollektivavtalen även fortsättningsvis ska ha samma centrala roll på arbetsmarknaden och att lönebildningen ska vara parternas ansvar. En vidareutveckling av den svenska modellen åstadkoms bäst i samförstånd med parterna. Syftet med trepartssamtalen mellan regeringen och arbetsmarknadens parter är därför att finna gemensamma lösningar på kvarvarande problem. Regeringens målsättning med samtalen är att hitta åtgärder som sänker jämviktsarbetslösheten och ökar den varaktiga sysselsättningen, särskilt genom att förbättra möjligheterna till jobb för personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Utgångspunkten för regeringen har varit att stödja partsgemensamma initiativ. Tre områden har varit i fokus:

- att skapa en ny väg in på arbetsmarknaden för unga genom yrkesintroduktionsavtal,
- att ge bättre möjligheter till omställning på arbetsmarknaden, samt

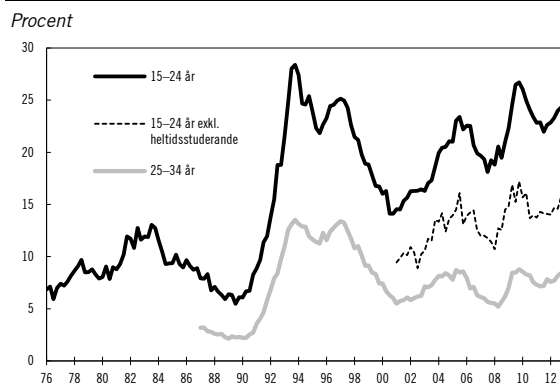
<sup>4</sup> Länen är: Blekinge, Skåne, Värmlands, Kronobergs, Gävleborgs, Kalmar, Västmanlands och Södermanlands län.

- att införa ett system för statligt stöd vid korttidsarbete att använda i tider av synnerligen djup ekonomisk kris.

### Yrkesintroduktionsavtal som en ny väg in på arbetsmarknaden för unga

Den höga arbetslösheten bland unga är en stor utmaning. Arbetslösheten i åldersgruppen 15–24 år är nära fem gånger högre än i gruppen 25–74 år och har ökat snabbare de senaste åren (se diagram 2.2 och 2.3). Nära hälften av de unga arbetslösa utgörs dock av heltidsstuderande som söker arbete. Många av dem söker extrajobb eller feriejobb. I den yngsta åldersgruppen (15–19 år) är en majoritet av de arbetslösa heltidsstuderande. Att ungdomar ofta blir arbetslösa hänger samman med att de är på väg från skola till arbetsliv.<sup>5</sup> De flesta unga arbetslösa har relativt korta arbetslöshetsperioder jämfört med andra åldersgrupper och lyckas så småningom etablera sig på arbetsmarknaden.

**Diagram 2.2 Arbetslösheten i åldersgruppen 15–24 respektive 25–34 år, 1976–2012**

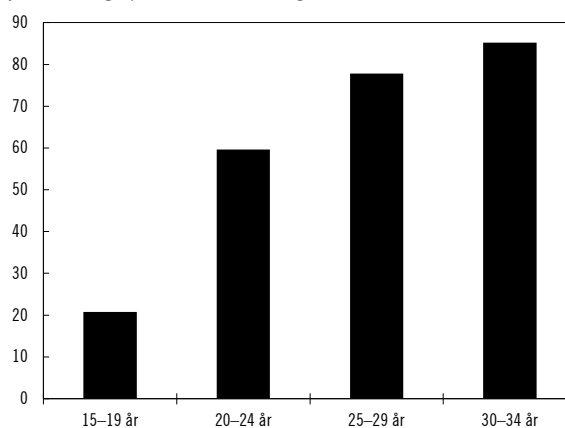


Anm.: Data för 2001–2005 länkade av Statistiska centralbyrån, medan perioden 1976–2000 är en tillbakaskrivning av Konjunkturinstitutet som bygger på Statistiska centralbyråns länkning av data för 16–24 år, historisk statistik och antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 2.3 Sysselsättningsgrad i olika åldersgrupper, 2012**

Sysselsättning i procent av befolkningen



Källa: Statistiska centralbyrån.

Både för ungdomar och för samhället i stort måste emellertid steget från utbildning till arbetsliv gå snabbare och vara enklare. Svårigheter i övergången kan delvis förklaras av brister i utbildningssystemet och regeringen genomför därför en rad åtgärder på detta område (se avsnitt 2.4.1). Men det finns även behov att skapa nya vägar in på arbetsmarknaden.

Många unga har inte tillräcklig kompetens och erfarenhet för att det ska vara lönsamt att anställa dem till rådande ingångslöner. Det kan också vara svårt för arbetsgivare att bedöma produktiviteten hos en ung person som saknar tidigare arbetslivserfarenhet. För att underlätta ungas övergång från skola till arbetsliv och för att säkra företagets långsiktiga kompetensförsörjning har parterna inom ett antal avtalsområden på arbetsmarknaden tecknat s.k. yrkesintroduktionsavtal. De flesta av dessa avtal bygger på principen att unga utan relevant erfarenhet i yrket erbjuds handledning och utbildning under en del av arbetstiden. Denna del av arbetstiden är inte lönegrundande. Att lönen varierar med erfarenhet och ålder är inget nytt utan ett vanligt förekommande inslag i kollektivavtalen.<sup>6</sup>

Yrkesintroduktionsavtalen innebär att det blir mer attraktivt för arbetsgivare att anställa unga utan yrkeserfarenhet. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal kan bidra till att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och därigenom minska ungdomsarbetslösheten.

<sup>5</sup> Se även fördjupningsrutan Ungdomsarbetslöshetens orsaker i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 Förslag till statsbudget, finansplan och skattefrågor).

<sup>6</sup> Se rapporten Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

Hittills har dock relativt få anställts inom ramen för sådana avtal. Regeringen vill därför, tillsammans med parterna, verka för att fler sådana avtal tecknas och att fler anställs inom avtalen. Regeringen har redan beslutat att stödja en försöksverksamhet med branschanpassad yrkesutbildning under en yrkesintroduktionsanställning.

#### *Lönesubventioner och ekonomiskt stöd till handledning*

Regeringen förbereder förslag i syfte att genom lönesubventioner och ekonomiskt stöd till handledning stimulera anställning av unga genom de yrkesintroduktionsavtal som tecknas av parterna. Avsikten är att lönesubventionen ska vara större för långtidsarbetslösa unga för att öka deras möjlighet att få en anställning.

Lönesubventionen bedöms öka arbetsgivarnas vilja att anställa personer utan relevant yrkeserfarenhet och utbildningsinnehållet förväntas bidra till att höja individernas kompetens. Regeringen kommer att ta ställning till ett eventuellt statligt stöd till yrkesintroduktionsavtal i samband med budgetpropositionen för 2014. En departementspromemoria med lagförslag har remitterats (Ds 2013:20).

#### *Stärkt stöd för lärande på arbetsplatsen*

Parterna har inom ramen för trepartssamtalen efterfrågat stöd för att handleda de unga på ett mer effektivt sätt på arbetsplatserna. Inom vissa branscher arbetar yrkesnämnder aktivt med att hjälpa arbetsgivarna med handledning och det finns upparbetade strukturer för detta. Även inom de branschspecifika utbildningsformer som blir allt vanligare, t.ex. teknikcollege samt vård- och omsorgscollege, läggs ofta stor vikt vid kvaliteten och handledningen i det arbetsplatsförlagda lärandet. Inom vissa andra branscher saknas dock sådana strukturer helt.

Mot denna bakgrund utreds i Regeringskansliet dels vilket stöd som behövs, dels vad staten respektive parterna kan bidra med för att stärka och underlätta lärandet på arbetsplatsen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2013.

#### *Försök med branschanpassad yrkesutbildning*

Ett initiativ som uppmärksammats i trepartssamtalen är Industrins yrkesår, som utvecklats i samverkan mellan Arbetsförmedlingen, IF Metall och

Teknikföretagen i Gnosjötrakten. Yrkesåret är en gemensamt framtagna arbetsprocess där arbetslösa ungdomar efter utbildningsinsatser från Arbetsförmedlingen får en yrkesintroduktionsanställning.

Initiativet är ett intressant exempel på samarbete mellan flera parter som bidrar till att ge arbetslösa ungdomar nya möjligheter till relevant yrkeserfarenhet och som samtidigt bidrar till att säkra industrins långsiktiga kompetensförsörjning.

Regeringen har därför beslutat att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att, inom ramen för ett geografiskt avgränsat pilotprojekt, vidareutveckla sitt arbete med Teknikföretagen och IF Metall. De ska gemensamt rekrytera och matcha arbetslösa ungdomar till yrkesintroduktionsanställningar inom industrin. Under denna anställning ska ungdomarna få handledning och särskilda branschanpassade utbildningsinsatser.

#### *Det fortsatta arbetet med yrkesintroduktionsavtal*

Regeringen ser positivt på och följer noga de samtal om yrkesintroduktionsavtal som förs inom flera avtalsområden. Till exempel har Kommunalanställdas förbund tecknat två avtal med Sveriges kommuner och landsting (SKL), ett för dem med relevant gymnasieutbildning och ett som avser arbetslivsintroduktion för arbetslösa som är mellan 19 och 25 år. Båda avtalen innehåller krav på handledning, utbildning och introduktionsinsatser. Lönen uppgår till 75 procent av lägstalönen. Vidare finns eller förs diskussioner inom en rad avtalsområden.

Innan förslaget om stöd till yrkesintroduktionsanställningar kan träda i kraft måste det, liksom förslaget om korttidsarbete, notifieras till Europeiska kommissionen. Notifieringsprocessen inleds under våren 2013. De närmare villkoren för stöd, liksom nivåerna på stödet, preciseras slutgiltigt i samband med den beredningsprocess som sker när stödet anmäls till kommissionen.

Utgångspunkten i det arbete som bedrivs är att stöd ska utgå till anställda som inte har fyllt 26 år vid årets ingång och att anställningstiden ska vara minst sex månader. Anställningen bör vara en yrkesintroduktionsanställning eller motsvarande. Lönesubvention bör lämnas genom en skattekreditering motsvarande de sociala avgifter som arbetsgivaren skulle ha betalt

om den anställde vid årets ingång hade fyllt 26 år. Lönesubventionen bör som huvudregel utgå under sex månader. För långtidsarbetslösa ungdomar bör stödet vara större och utgå under en längre period. Ekonomiskt stöd för handledning bör lämnas för alla anställda, oavsett arbetslöshetshistorik, med 2 500 kronor per månad och anställd så länge yrkesintroduktionsanställningen varar, dock längst i 18 månader.<sup>7</sup>

Förslaget beräknas kunna träda i kraft i januari 2014, förutsatt att kommissionen då lämnat sitt godkännande.

Det är viktigt att parterna aktivt sprider information som ökar såväl kunskapen om som användningen av yrkesintroduktionsavtal på lokal nivå. Regeringen har därför bemyndigat chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att under 2013 besluta om bidrag för sådana insatser till kollektivavtalslutande organisationer om högst 15 miljoner kronor.

I trepartssamtalen har det framförts önskemål om att avskaffa den arbetslöshetsavgift som arbetslöshetskassorna betalar till staten. Att avskaffa eller reducera arbetslöshetsavgiften innebär att sysselsatta medlemmar i flertalet arbetslöshetskassor får en lägre avgift, vilket torde stimulera anslutningen till arbetslöshetsförsäkringen. Ett avskaffande eller en reduktion av arbetslöshetsavgiften kan därför övervägas. En sådan förändring förutsätter att parterna gör tydliga framsteg som stärker förutsättningarna för unga att anställas inom ramen för yrkesintroduktionsavtal. Ställningstagandet är också beroende av regeringens bedömning av det ekonomiska läget, budgetutrymmet och finansieringsbehoven liksom av de prioriteringar som regeringen gör i det slutliga arbetet med budgetpropositionen för 2014.

Regeringen vill införa en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller villkoren för försäkringen ska omfattas av en arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet. Hur en sådan ska utformas utan att få negativa effekter på arbetsmarknadens funktionssätt är dock komplicerat och frågan

utreds av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (dir. 2010:48). När utredningen lämnat sitt förslag kommer regeringen att ta ställning till när och hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan införas.

### **Stärkt omställningsförmåga på arbetsmarknaden**

Med ett ökat omvandlingstryck i ekonomin ställs allt större krav på arbetsmarknadens omställningsförmåga. Samtidigt som företagen behöver flexibilitet för att kunna anpassa produktionen efter nya förutsättningar måste arbetstagarnas behov av trygghet, förutsägbarhet och rättssäkerhet tillgodoses. Eftersom parterna har bäst kunskap om företagets och arbetstagarnas villkor är de lämpade att göra avvägningar mellan olika former av trygghet och flexibilitet. Regeringen ser därför positivt på att Svenskt Näringsliv och Privattjänstemannakartellen (PTK) för samtal om ett nytt omställningsavtal.

En nyckelfråga i förhandlingarna mellan Svenskt Näringsliv och PTK är turordningsreglerna. I den gemensamma avsiktsförklaringen har Svenskt Näringsliv angett att de vill få till stånd ändrade turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist och ändringar av företrädesrätten vid återanställning. Svenskt Näringsliv vill att turordningsreglerna ska tillgodose behovet av att efter en driftsinskränkning ha kvar den personal som har den kompetens som krävs för att den fortsatta verksamheten ska kunna bedrivas med bästa möjliga konkurrenskraft. PTK anger att man vill se åtgärder som förbättrar möjligheterna till utbildning och kompetensutveckling under hela arbetslivet och som därigenom stärker individens anställningsbarhet och omställningsförmåga. Vidare har PTK framfört önskemål om omställningsstöd för personer som förlorat arbetet till följd av ohälsa och för visstidsanställda.

Regeringen förbereder förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för Svenskt Näringsliv och PTK att, om de så önskar, bilda en ny stiftelse. Tanken med stiftelsen är att lämna bidrag för utbildning som ökar arbetstagarens anställningsbarhet. Målgruppen för den nya kollektivavtalsstiftelsen är i första hand arbetstagare som under pågående anställning deltar i utbildning.

<sup>7</sup> Se departementspromemorian Vissa lagförslag med anledning av trepartssamtalen (Ds 2013:20).



Avsikten är att utbildningen ska utgöra ett hjälpmedel för framtida omställningsbehov.

Regeringen är beredd att stödja parterna för att öka möjligheterna till en överenskommelse. Samtalen med parterna har bl.a. kretsat kring bättre tillgång på utbildning, t.ex. att vidareutbildning erbjuds på ett sätt som är möjligt att kombinera med arbete, och försörjning under tiden i utbildning. I den promemoria med skatteförslag som har remitterats i samband med denna proposition ingår förslag om inkomstskatteändringar för vissa stiftelser, däribland kollektivavtalsstiftelser, i syfte att underlätta omställning på arbetsmarknaden. Förslaget innebär, om det genomförs, att antalet ändamål som är skattemässigt gynnade utvidgas, bl.a. när det gäller att lämna understöd vid utbildning till arbetstagare.

Att arbetsmarknadens parter tar ansvar för och utvecklar den svenska modellen är nödvändigt för att den även fortsättningsvis ska ge förutsättningar för hög sysselsättning, god tillväxt och stark sammanhållning. Det är därför angeläget att parterna på hela arbetsmarknaden finner lösningar för hur arbetstagarnas behov av trygghet kan kombineras med arbetsgivarnas behov av flexibilitet. Regeringen bedömer att lagstiftning på detta område inte är en lika effektiv åtgärd som en partsöverenskommelse. Regeringen vill därför lyssna till parterna och stödja deras arbete med att nå överenskommelser.

### **Statligt stöd vid korttidsarbete under synnerligen djup ekonomisk kris**

Under finanskrisen ingicks krisavtal som innebar att parterna på enskilda arbetsplatser kom överens om att korta arbetstiden och samtidigt gå ned i inkomst, s.k. korttidsarbete. För företag som tillfälligt möter en kraftig nedgång i efterfrågan och behöver minska antalet arbetade timmar kan sådana avtal vara ett alternativ till uppsägningar. I en djup lågkonjunktur kan således korttidsarbete bidra till att sysselsättningen hålls uppe och att arbetslösheten ökar mindre än vad som annars skulle ha varit fallet. Korttidsarbete är ett sätt att fördela bördan av en lågkonjunktur mer jämnt mellan arbetstagarna.

Korttidsarbete kan även bidra till att företagen kan öka produktionsvolymerna snabbare när konjunkturen vänder eftersom företagens behov av att nyrekrytera minskar. De krisavtal som tecknades i Sverige under finanskrisen bedöms ha hållit uppe sysselsättningen och minskat uppgången i arbetslösheten under lågkonjunkturen. I ett flertal andra EU-länder gavs under krisen statligt stöd vid korttidsarbete. Erfarenheterna från bl.a. Tyskland är goda och OECD bedömer att det tyska systemet bidragit till att hålla sysselsättningen uppe under krisen.<sup>8</sup>

Regeringen ser positivt på parternas initiativ till korttidsarbete. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet utarbetade därför under 2012 ett förslag till system för statligt stöd vid korttidsarbete.<sup>9</sup> Enligt arbetsgruppens förslag till ramverk för korttidsarbete måste två kriterier vara uppfyllda för att systemet ska kunna aktiveras:

- Det ska vara fråga om en synnerligen djup lågkonjunktur eller vara sannolikt att en sådan är nära förestående.
- Stödet får inte bedömas, i beaktansvärd omfattning, hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

Det främsta skälet till att stöd vid korttidsarbete endast bör aktiveras i synnerligen djupa lågkonjunkturer är att det annars finns en risk att strukturomvandlingstakten och därmed också produktivitetstillväxten dämpas. Det är också möjligt att lönebildningen påverkas negativt. Det kan i förlängningen ha en negativ inverkan på inträdande gruppers möjligheter att få ett jobb.

<sup>8</sup> Se OECD Employment Outlook – Moving Beyond the Jobs Crisis (OECD 2010). Under 2009 uppskattas 1,5 procent av de sysselsatta i EU-länderna ha deltagit i statligt subventionerat korttidsarbete. I vissa länder, såsom Tyskland, har systemet funnits under en längre tid. Olika utvärderingar som gjorts av användningen av statligt subventionerat korttidsarbete under finanskrisen tyder på att åtgärden hade positiva effekter på sysselsättningen under krisen, även om det är svårt att uppskatta hur stora effekterna var. De är ännu för tidigt för att uttala sig om de långsiktiga effekterna på sysselsättningen.

<sup>9</sup> Se departementspromemorian Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser (Ds 2012:59) för en mer detaljerad beskrivning av arbetsgruppens förslag och under vilka förutsättningar stödåtgärden är tänkt att aktiveras. Den lagrådsremiss som regeringen överlämnat till lagrådet baseras på, men är inte identisk med, arbetsgruppens förslag.

För att bedöma om de ovan nämnda kriterierna är uppfyllda ska regeringen enligt förslaget till sin hjälp inhämta en analys av Konjunkturinstitutet (KI). Analysen ska göras när KI:s Barometerindikator har ett värde under 80.<sup>10</sup> Regeringen kan aktivera systemet för en period om 12 månader, med möjlighet till förlängning i ytterligare 12 månader. Därefter följer en karenstid om 24 månader innan systemet kan aktiveras igen. Karenstiden ska motverka att korttidsarbete aktiveras i situationer då det inte är klarlagt att insatsen är motiverad samt motverka att struktur-omvandlingen hämmas under längre perioder. Inom ramen för korttidsarbetet kan parterna komma överens om olika nivåer på arbetstidsminskningen. Statens bidrag uppgår till en tredjedel av den kostnad som uppkommer.

En remiss med förslag till statligt stöd vid korttidsarbete har den 15 mars 2013 överlämnats till Lagrådet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett förslag. Förslaget förutsätter notifiering till Europeiska kommissionen för att säkerställa att stöd-åtgärden är förenlig med EU:s regelverk för statsstöd.

### 2.3.3 Fortsatta utmaningar för fler i arbete

Som beskrivits ovan utgör trepartssamtalen en viktig del i regeringens arbete för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Därtill fortsätter regeringens reformarbete på ett antal andra områden.

#### Öka drivkrafterna till arbete

Stärkta drivkrafter till arbete och minskade trösklar in på arbetsmarknaden är effektiva sätt att öka sysselsättningen. För många människor med låga inkomster är drivkrafterna till arbete fortsatt alltför svaga. De fyra genomförda stegen i jobbskatteavdraget bedöms på sikt öka den varaktiga sysselsättningen med 106 000 personer och effekten av ytterligare steg bedöms inte vara

avtagande. För att minska utanförskapet, öka den varaktiga sysselsättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig, starta och driva företag vill regeringen, när budgetutrymmet så tillåter, ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt. När individer och familjer får behålla mer av sina inkomster ökar dessutom deras självständighet och möjligheterna att forma sina egna liv.

För att öka sysselsättningen är det viktigt att personer som vill och kan jobba söker arbete aktivt. Arbetslinjen upprätthålls genom att det ställs tydliga krav på att hitta en egen försörjning, oavsett om individen uppstår arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller ekonomiskt bistånd. Det finns ett fortsatt behov av att se över dessa krav, samt säkerställa uppföljningen av arbetssökandet.

#### Underlätta inträdet på arbetsmarknaden

Den utdragna lågkonjunkturen har inneburit att en del unga och utrikes födda har fått det svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa grupper hade redan före finanskrisen svårigheter på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att fortsätta arbetet med att förbättra möjligheterna för framför allt dessa grupper att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har vidtagit omfattande åtgärder för att öka sysselsättningen i dessa grupper.

Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtalen underlättar ungas inträde på arbetsmarknaden och därmed minskar ungdomsarbetslösheten på sikt. Regeringens stöd till dessa avtal är därmed en viktig del i arbetet med att finna nya vägar för att få fler unga i arbete. Det behövs dock fler åtgärder för att motverka ungdomsarbetslösheten.

Brister i utbildningssystemet är en viktig förklaring till att unga saknar de färdigheter som arbetsmarknaden efterfrågar (se avsnitt 2.4.1). För unga som inte påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier är det ofta svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Ett väl fungerande utbildningssystem är därför avgörande för ungas etablering på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitikerna måste, utöver att matcha unga till arbete, effektivt verka för att personer som saknar gymnasieutbildning motiveras att komplettera denna.

<sup>10</sup> Barometerindikatorn är KI:s indikator på utvecklingen i den svenska ekonomin. Ett värde under 100 visar på en svag konjunktur och ett värde under 90 på en mycket svag konjunktur. Indikatorn visade som lägst 71 under finanskrisen.

En annan stor utmaning för politiken framöver är att påskynda etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden. Bedömningen är att yrkesintroduktionsavtalen även kommer att komma unga utrikes födda till del. Ytterligare insatser för utrikes födda är dock nödvändiga.

Regeringen införde 2010 ett nytt system, den s.k. etableringsreformen, för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Under 2012 genomfördes vissa justeringar för att öka möjligheterna till arbete under etableringsperioden. Förändringarna innebar att etableringsersättningen inte minskas vid inkomster från arbete utanför etableringsplanen. Fokus på arbete och drivkrafterna för att söka jobb i etableringsprocessen kan ytterligare behöva stärkas.

Goda kunskaper i svenska språket är centralt för möjligheterna att få jobb. En väl fungerande svenskundervisning är därför viktig för att förbättra situationen för utrikes födda på arbetsmarknaden. Skolsystemet har inte i tillräcklig utsträckning lyckats stödja de elever som kommer till Sverige under skolåldern. Detta försämrar vissa av dessa ungdomars förutsättningar för arbete och vidare studier. Det är också angeläget att förbättra kvaliteten och resultaten i svenska för invandrare (sfi). Detta kan t.ex. uppnås genom att undervisningen i större utsträckning individanpassas och tydligare kopplas till arbetslivet.

Regeringen bereder även ett förslag om att inrätta nystartszoner för att underlätta företagande och öka sysselsättningen i socialt utsatta områden. Vidare har utredningen om lärlingsprovanställning överlämnat sitt betänkande Utbildningsanställning (SOU 2012:80) till regeringen och frågan bereds i Regeringskansliet.

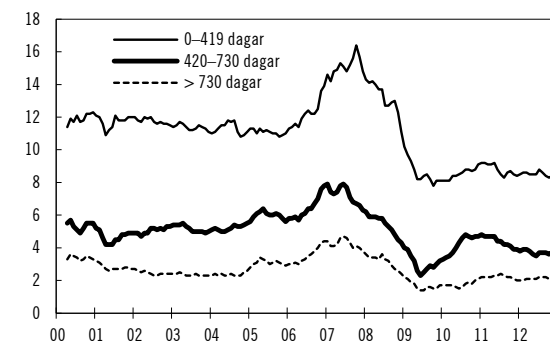
### Minska långtidsarbetslösheten

Den ökande långtidsarbetslösheten är ett allvarligt problem eftersom sannolikheten att hitta ett arbete minskar med tiden som arbetslös (se diagram 2.4). Tänkbara förklaringar till detta är minskad motivation att söka arbete samt att kunskaper blir föråldrade och därmed inte längre är gångbara på arbetsmarknaden. Det kan också bero på att arbetsgivare är tveksamma till att anställa personer som varit borta länge från arbetsmarknaden.

För att säkerställa att långtidsarbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande är det nödvändigt med god kvalitet och hög aktivitetsnivå i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga. Det är viktigt att kontakten med arbetsmarknaden bibehålls under tiden som individen är arbetslös. Genom insatser som upprätthåller motivationen att söka arbete och som stärker kompetensen ökar anställningsbarheten. Sådana insatser innebär även att arbetsviljan prövas. Det är av legitimitetsskäl viktigt att de som på grund av arbetslöshet uppbär ersättning i form av arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och ekonomiskt bistånd verkligen står till arbetsmarknadens förfogande.

**Diagram 2.4 Jobbchanser fördelat efter inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen, 2000-2012**

Sannolikhet att få ett arbete



Anm.: Diagrammet visar antalet personer som har fått ett osubventionerat arbete aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad. Avser åldersgruppen 16-64 år. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde. Källa: Arbetsförmedlingen.

Till följd av den utdragna lågkonjunkturen har antalet deltagare i garantierna vuxit snabbt, samtidigt som garantierna har varit i en uppbyggnadsfas. Dessutom har regeringens utbudsreformer påverkat sammansättningen av arbetslösheten.

Genomförandet av de nya insatserna har inte varit problemfritt och aktiviteter har inte kunnat erbjudas i den omfattning som avsetts. Även om de åtgärder regeringen vidtagit har medfört en viss kvalitetsförbättring behöver kvaliteten och aktivitetsnivån i garantierna fortsatt höjas. Detta gäller inte minst jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

För att öka efterfrågan på långtidsarbetslösa är lönesubventionerade anställningar ett viktigt instrument. Det kan vara särskilt viktigt på en arbetsmarknad med sammanpressad lönestruktur och relativt höga ingångslöner. Regeringen har därför infört nystartsjobb för att

sänka anställningskostnaderna för personer som har svag förankring på arbetsmarknaden.

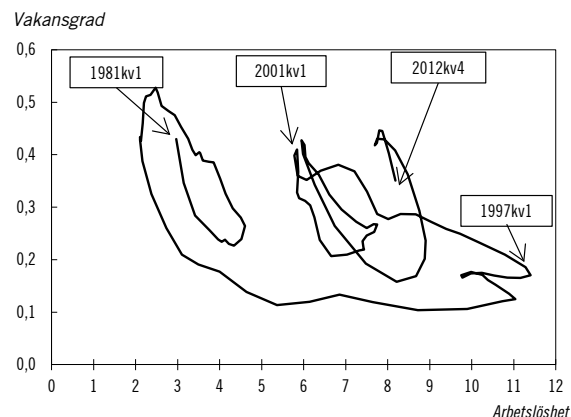
Det är fortsatt viktigt att Arbetsförmedlingen aktivt stödjer användandet av lönesubventionerade anställningar och nystartsjobb, med särskilt fokus på de som har svårast att ta sig tillbaka till arbete. Ett problem i detta sammanhang kan vara bristfällig kunskap hos arbetsgivare om vilka lönesubventionerade anställningar som finns att tillgå och hur de är utformade. Arbetsförmedlingen bör därför jobba mer aktivt med information gentemot arbetsgivare. Det är även viktigt att regelverket för de subventionerade anställningarna utformas så att det av arbetsgivare uppfattas som enkelt och transparent.

### Bättre matchning på arbetsmarknaden

En väl fungerande matchning mellan arbetssökande och lediga jobb är viktig för en god utveckling på arbetsmarknaden. En förutsättning för att företagens efterfrågan på arbetskraft ska omsättas till ökad sysselsättning är att det finns tillgänglig arbetskraft. Det handlar bl.a. om att arbetslösa ska ha rätt kompetens, vara geografiskt rörliga och att de ska söka de jobb som finns. Om arbetsgivarna har svårt att finna arbetskraft uppkommer bristsituationer, som dämpar sysselsättnings- och produktionsökningen och som riskerar att bli inflationsdrivande. Det är därför oroande att indikatorer pekar på att matchningen har försämrats.

En vanligen använd indikator för att mäta matchningseffektiviteten är den s.k. Beveridgekurvan (se diagram 2.5). Den relaterar vakansgraden, dvs. antalet vakanser i förhållande till arbetskraften, till arbetslösheten. Om Beveridgekurvan skiftar utåt kan det vara ett tecken på att matchningen har försämrats eftersom vakansgraden är högre för en given nivå på arbetslösheten. Ett sådant skifte skedde i samband med 1990-talskrisen. Under de senaste åren kan Beveridgekurvan möjligen återigen ha förskjutits utåt, åtminstone tillfälligt (se avsnitt 10.2.5).

Diagram 2.5 Beveridgekurvan



Anm.: Vakansgrad avser vakanser enligt Konjunkturstatistik för vakanser i procent av arbetskraften. Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För åren 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik på kvarstående lediga platser. Säsongsrensad data. För att minska känsligheten för slumpmässig variation beräknas även en trend.  
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

En viktig förklaring till att indikatorerna visar på en försämrad matchning, utöver arbetsgivarnas betydelse i sammanhanget, är att antalet personer i arbetskraften med förhållandevis svag förankring på arbetsmarknaden ökat under de senaste åren. Detta visar att arbetsmarknaden har blivit mer inkluderande, vilket är positivt. Den försämrade matchningen beror också på att antalet långtidsarbetslösa har ökat till följd av den utdragna lågkonjunkturen. Det är därför mycket angeläget att arbetsmarknaden blir mer inkluderande och att lågkonjunkturen motverkas.

Att indikatorer tyder på att matchningen har försämrats är inte ett specifikt svenskt fenomen. Även i flera andra länder i Europa och i USA tyder indikatorer på att matchningen har försämrats under senare år.<sup>11</sup> Det talar för att den utdragna lågkonjunkturen och den därmed höga långtidsarbetslösheten är en viktig förklaring till att matchningen har försämrats.

Regeringen fortsätter arbetet med att förbättra matchningen. Hur väl matchningen på arbetsmarknaden fungerar beror i stor utsträckning på hur många som söker arbete och hur aktivt de arbetssökande söker jobb. Om fler personer aktivt söker arbete förbättras matchningen genom kortare rekryteringstider

<sup>11</sup> Det förs en diskussion i flera länder om orsakerna till och konsekvenserna av de försämrade matchningsindikatorerna. Se bl.a. Lazear och Spletzer, *The United States Labour Market: Status Quo or a New Normal?*, NBER Working Paper No. 18386, 2012.

och genom att fler matchningar kommer till stånd. Arbetslösa ska därför ha tydliga drivkrafter att söka jobb, även utanför den lokala arbetsmarknaden och inom flera yrkeskategorier. För att bidra till detta ska Arbetsförmedlingen ställa tydliga krav på att arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande och följa upp arbetssökandet. Söktaktiviteten har ökat markant sedan 2006. Det finns dock indikationer på att uppföljningen av arbetssökandet fortfarande är otillräckligt.

Arbetsförmedlingen ska också jobba aktivt med arbetsgivarkontakter och säkerställa att det ges tid för den enskilde arbetsförmedlaren att möta och stödja individen i sitt arbetssökande. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen stödjer de individer som saknar jobbrelaterade nätverk. En förutsättning för detta är att Arbetsförmedlingen har ett stort förtroende hos arbetsgivare och arbetstagare så att de söker sig till förmedlingen för hjälp. För att förbättra matchningen bör arbetet med att effektivisera Arbetsförmedlingens verksamhet fortsätta. Det är bl.a. viktigt att se över arbetsgivarkontakter, förenklingsmöjligheter och renodling av regelverken samt att användningen av kompletterande aktörer utvecklas på ett effektivt sätt.

Matchningen påverkas också av hur väl de lediga jobben överensstämmer med de arbetssökandes kompetens. Om de arbetssökandes kompetens inte passar ihop med den arbetskraft som efterfrågas kan detta leda till flaskhalsproblem eller ökad arbetslöshet. Det är därför viktigt att det finns goda omskolningsmöjligheter, främst inom det reguljära utbildningssystemet. Av detta skäl har regeringen vid flera tillfällen temporärt ökat antalet platser inom t.ex. yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningen under lågkonjunkturen. Även i propositionen Vårändringsbudget för 2013 föreslås tillfälliga ökningarna (se avsnitt 2.3.1). Det är också viktigt att utbildningssystemet är anpassat efter arbetsmarknadens behov samt att det finns drivkrafter och möjligheter till yrkesmässig och geografisk rörlighet. Även arbetsmarknads-utbildning kan bidra till att lindra eventuella obalanser.

## 2.4 Utbildning och stärkt konkurrenskraft

Svenska företag konkurrerar på världsmarknaden genom ett högt kunskapsinnehåll i de varor och tjänster de producerar, inte genom låga löner och dåliga arbetsvillkor. Satsningar på utbildning, infrastruktur och forskning samt förbättringar av företagets villkor och bostadsmarknadens funktionssätt är viktiga för att ytterligare stärka tillväxtförutsättningarna.

### 2.4.1 Högre kvalitet i utbildningssystemet

Utbildning och forskning av hög kvalitet är avgörande för tillväxt och sysselsättning. Sverige ska fortsätta vara en av världens mest framstående kunskaps- och forskningsnationer. Den grundläggande utbildningen ska ge alla den kompetens som krävs för att komma in på arbetsmarknaden eller för fortsatta studier. Utbildningssystemet bidrar därigenom till dels ökad produktivitet och sysselsättning i hela samhället, dels till en ökad social sammanhållning. Avgörande för att skapa förutsättningar för ett jämlikt samhälle är en skola som ger goda kunskaper och förmår kompensera för olika förutsättningar. Det är också viktigt att utbildningssystemet kan möta arbetsmarknadens behov av kompetens och individernas behov av utbildning.

#### *Höga ambitioner inom utbildningsområdet*

Sverige lägger betydande resurser, ca 8,5 procent av BNP årligen, på utbildning och forskning. Sveriges utgifter för utbildning som andel av BNP är ca 25 procent högre än genomsnittet bland OECD-länderna.<sup>12</sup> I många avseenden fungerar utbildningssystemet väl. Nästan alla grundskoleelever börjar i gymnasieskolan och andelen ungdomar som går vidare till högre utbildning är hög. En dryg fjärdedel av Sveriges vuxna befolkning är högskoleutbildad och inkluderas även tvåårig eftergymnasial utbildning är andelen en dryg tredjedel. Andelen forskarutbildade är bland de högsta i Europa.

Den svenska vuxenutbildningen är omfattande i ett internationellt perspektiv och har

<sup>12</sup> OECD Education at a Glance (OECD 2012).

under lång tid inneburit en möjlighet att kompensera för eventuella tidigare felval. För många personer som invandrat till Sverige har vuxenutbildningen blivit en väg till arbete. Den eftergymnasiala yrkesutbildningen inom yrkes-högskolan har byggts upp under ett antal år och visar goda resultat vad gäller elevernas etablering på arbetsmarknaden.

Möjligheten att välja skola uppskattas av elever och föräldrar. Det ger alla, oavsett ekonomiska förutsättningar, möjlighet att välja en skola som passar de egna behoven. Friskolereformen har, när den utvärderats, visat sig ha positiva effekter på elevernas utbildningsresultat.<sup>13</sup>

#### *Studieresultaten ska förbättras*

I mitten av 1990-talet uppvisade svenska högstadiel elever fortfarande goda resultat i internationella jämförelser. Sedan dess har resultaten försämrats i samtliga ämnen och årskurser som jämförs. De många avhopp från gymnasieskolan visar också på brister i skolan. Mer än var tionde grundskoleelev saknar behörighet till nationella program på gymnasiet. Av de elever som inleder nationella program i gymnasieskolan är det endast omkring tre fjärdedelar som fullföljer studierna på utsatt tid.

Brister i skolan får återverkningar på den högre utbildningen och på arbetsmarknaden. Försämrade skolresultat och tidiga avhopp bidrar till högre ungdomsarbetslöshet och ökad risk för långtidsarbetslöshet. För elever som aldrig påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier kan steget från skola till yrkesliv ofta bli stort.

Mot denna bakgrund har regeringen sedan tillträdet 2006 genomfört ett mycket stort antal reformer på utbildningsområdet. Reformerna har inriktats på ett antal nyckelområden som bedömts vara avgörande för att vända den negativa utvecklingen.

När det gäller grundskolan har bl.a. nya läroplaner och en ny betygsskala med fler steg införts. Resultatuppföljningen i grundskolan har förbättrats genom att obligatoriska nationella prov har introducerats i fler ämnen och årskurser. Betyg ges numera fr.o.m. sjätte klass.

Från och med hösten 2011 gäller en ny skollag som bl.a. innebär att elevens rätt till särskilt stöd har stärkts och att lärares och rektorers befogenheter att skapa studiero har förtydligats.

Eftersom lärare och rektorer är avgörande för elevernas resultat har en ny lärarutbildning införts och regeringen har genomfört stora satsningar på lärarnas och rektorernas kompetens. Lärarlyftet som infördes 2007 gav lärare möjlighet till fortbildning för att förbättra sina ämneskunskaper och pedagogiska kompetens. Många utbildade lärare saknar dock behörighet i de ämnen de undervisar i och genom det andra lärarlyftet ges de nu möjlighet att skaffa denna behörighet.

För att garantera en hög kvalitet i undervisningen måste läraryrket göras mer attraktivt. Läraryrkets försämrade attraktionskraft har inneburit att rekryteringen har försvårats, vilket lett till en ökande andel obehöriga lärare. Rekryteringen till läraryrket måste säkras för att motverka brist på lärare framöver när stora årskullar går i pension. Lärares kompetens och potential måste i högre grad tas tillvara. Lärare måste ges möjligheter att utvecklas och det måste skapas karriärvägar inom läraryrket.

Skolhuvudmännen ges redan i år möjlighet att inrätta två nya karriärsteg för särskilt skickliga lärare: förstelärare och lektorer.<sup>14</sup> Huvudmännen kan ansöka om statsbidrag som möjliggör löneökningar om 5 000 respektive 10 000 kronor per månad för dessa lärare. Beräknade medel räcker till ca 10 000 tjänster i dessa karriärsteg, vilket motsvarar ungefär var tionde lärare. Redan från hösten 2013 finns utrymme för statsbidrag till drygt 4 000 sådana tjänster.

Barn som invandrat till Sverige efter skolstart riskerar att få särskilda problem med att klara skolan. Regeringen har därför beslutat om ett flertal insatser för att förbättra möjligheterna för nyanlända elever i grundskolan. Dessa inkluderar en försöksverksamhet med utökad undervisningstid, kartläggning av nyanlända elevers kunskaper samt kompetensutveckling av lärare och rektorer.

Tillsyn och kvalitetsgranskning är viktiga inslag för att säkerställa en likvärdig utbildning med hög kvalitet. Regeringen har därför inrättat

<sup>13</sup> Se t.ex. rapporten Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt? (IFAU 2012:17).

<sup>14</sup> För en lektorstjänst krävs att läraren har en forskarutbildning.

en ny myndighet, Statens skolinspektion. I och med den nya skollagen har myndigheten försetts med förstärkta sanktionsmöjligheter.

#### *Behov av ytterligare åtgärder*

Det finns många styrkor i det svenska utbildningssystemet som är viktiga att bygga vidare på. Samtidigt finns kvarstående brister.

Insatser behövs bl.a. för att höja studieresultaten så att fler elever har behörighet till gymnasieprogram. Det krävs också åtgärder för att minska de skillnader som beror på socioekonomisk bakgrund. Insatser bör sättas in så tidigt som möjligt för att hjälpa de elever som annars riskerar att misslyckas i skolan och sedan hoppa av eller inte ens påbörja en gymnasieutbildning.

Syftet med grundskolans timplan är bl.a. att bidra till nationell likvärdighet genom att ange en minsta garanterad undervisningstid för eleverna och en fördelning av tid mellan ämnena över hela grundskoletiden. För att säkerställa att alla elever får garanterad undervisningstid avser regeringen ge ett uppdrag till Skolverket att ta fram förslag till en studieindeldad timplan på grundskolan.

Även för elever som fullföljer sina gymnasiestudier kan steget mellan skola och arbetsliv vara svårt. Gymnasieskolan har därför reformerats. De gymnasiala yrkesprogrammen har blivit mer inriktade på de specifika yrkesämnena för att utbildningen ska förbereda väl för yrkeslivet och leda till skicklighet i yrket. Samtidigt har alla elever som vill rätt att läsa de kurser som behövs för grundläggande högskolebehörighet. På fem av yrkesprogrammen kräver det att eleverna läser ett utökad program. Regeringen avser därför att pröva möjligheten att samtliga yrkesprogram kan utformas så att alla elever, om de utnyttjar sitt individuella val, ges möjlighet att få grundläggande behörighet utan att behöva läsa ett utökad program.

Lärlingsutbildning har införts som ett alternativ inom den gymnasiala yrkesutbildningen. Anordnarbidraget till arbetsgivare som tar emot lärlingar har nyligen höjts och permanentats. Utöver redan vidtagna åtgärder finns behov av att ytterligare stärka kvaliteten på de yrkesinriktade programmen, framför allt när det gäller det arbetsplatsförlagda lärandet. Den garanterade omfattningen och kvaliteten för det arbetsplatsförlagda lärandet måste säkerställas för varje elev. Det är viktigt att eleverna får

handledning av hög kvalitet och att uppföljningen av det arbetsplatsförlagda lärandet förbättras.

Elevernas läs- och skrivförmåga samt kunskaper i matematik och naturvetenskap behöver stärkas. Därför har regeringen genomfört ett flertal insatser med detta syfte, bl.a. har nationella kunskapskrav och obligatoriska nationella prov införts i årskurs tre.

En omfattande fortbildningssatsning för matematiklärare, det s.k. Matematiklyftet, har nyligen påbörjats. Därtill kommer undervisningstiden i matematik i grundskolan att utökats fr.o.m. hösten 2013, med fokus på de lägre årskurserna.

Regeringen prioriterar även fortsättningsvis förbättrade studieresultat i bl.a. matematik, läs- och skrivförmåga.

#### *Stora satsningar på högskola och forskning*

Sverige baserar, mer än de flesta andra länder, sin ekonomi på en hög kunskapsnivå. Regeringen har tillfört medel för att öka antalet högskoleplatser för civil- och högskoleingenjörer samt inom vårdsektorn. Betydande satsningar har också gjorts under senare år för att öka kvaliteten i universitets- och högskoleutbildningarna. Bland annat har ersättningsbeloppen för utbildningsområdena humaniora och samhällsvetenskap höjts. Vidare har ekonomiska incitament för ökad kvalitet införts genom att en del av resurserna för utbildning fördelas på grundval av resultaten i kvalitetsutvärderingar.

I regeringens forsknings- och innovationsproposition (prop. 2012/13:30) presenterades insatser som innebär en succesiv ökning av anslagen till forskning till 4 miljarder kronor i ökad nivå 2016. Fokus för insatserna ligger på förbättrade förutsättningar för universitetens och högskolornas forskning inom livsvetenskap<sup>15</sup>, en förstärkning av viktiga forskningsanläggningar samt en satsning på framstående och yngre forskare. Stor vikt läggs också vid nyttiggörande av forskningen, dvs. att forskningsresultaten ska leda till nya produkter och tjänster. Genom forsknings- och innovationspropositionerna från 2008 (prop.

<sup>15</sup> Med livsvetenskap avses i detta sammanhang vetenskaper som studerar människor och andra levande organismer, i syfte att förbättra liv och hälsa.

2008/09:50) och 2012 har de statliga resurserna till forskning och innovation ökat på årsbasis med totalt 9 miljarder kronor sedan 2008.

## 2.4.2 Entreprenörskap och företagsklimat

Internationella jämförelser visar att det svenska företagsklimatet är bland de bästa i världen.<sup>16</sup> Regeringen har sedan 2006 genomfört en rad tillväxtfrämjande reformer och öppnat upp marknader för konkurrens. Företagens villkor ska även fortsättningsvis förbättras genom en företagsvänlig skattepolitik, regelförenkling och minskad administrativ börda, satsningar på utbildning, forskning, innovation, teknikutveckling, och infrastruktur samt förbättringar av arbetsmarknadens funktionssätt. Stärkt konkurrenskraft handlar därför om att säkerställa och utveckla Sveriges starka sidor samt att värna ett dynamiskt näringsliv i hela landet.

### *Det krävs god tillgång till riskkapital*

Det finns förhållandevis gott om statligt och privat riskkapital i Sverige. Men ofta är relativt lite kapital tillgängligt i de tidigaste faserna av ett företags etablering. Här har statliga finansieringsinsatser en viktig marknads-kompletterande uppgift att fylla.

Regeringen ser fortsatt över möjligheterna att samordna statens riskkapitalinsatser och stödja kommersialiseringen av innovationer tidigt i företags etablering. För att skapa en tydligare aktörsstruktur för marknads-kompletterande finansiering i tidiga skeden genomfördes den 1 januari 2013 en sammanslagning av Almi Företagspartner AB och Innovationsbron AB. Sammanslagningen ska leda till en effektivare och mer tillgänglig organisation som tillhandahåller såväl finansiering som rådgivning i tidiga skeden för innovation och tillväxt i hela landet.

Det är viktigt att öka dynamiken och effektiviteten i riskkapitalinvesteringarna samt möjliggöra investeringar i fler branscher och regioner. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2013

(prop. 2012/13:99) ett vidgat investeringsmandat för Inlandsinnovation AB och för Fouriertransform AB fr.o.m. halvårsskiftet 2013.

### *Skattesystemet ska främja tillväxt*

Goda skattemässiga villkor för investeringar är en förutsättning för att svenska företag även i framtiden ska kunna konkurrera framgångsrikt och bidra till hög ekonomisk tillväxt. Studier från OECD visar att bolagsskatten är den skatt som är mest skadlig för tillväxten.<sup>17</sup> Lägre bolagsskattesatser i vår omvärld under de senaste två decennierna har gjort att den svenska konkurrenskraften utmanats. Bland annat Danmark, Finland och Storbritannien har aviserat ytterligare sänkningar av bolagsskatten. Den svenska bolagsskatten sänktes därför från 26,3 till 22 procent fr.o.m. den 1 januari 2013. Den sänkta bolagsskattesatsen förväntas stärka näringslivets drivkrafter att investera i Sverige.

Globaliseringen innebär att internationellt verksamma företag kan utnyttja skillnader mellan olika länders skattesystem. Ett antal stora koncerner har kunnat skatteplanera genom att utnyttja s.k. räntesnurror. Det är angeläget att begränsa sådan skatteplanering eftersom den urholkar den svenska skattebasen, minskar statens skatteinkomster och leder till snedvridningar i den svenska ekonomin. Regeringen har därför kompletterat och utvidgat begränsningsreglerna för ränteavdrag fr.o.m. den 1 januari 2013. Förändringen medför bl.a. mer lika villkor för internationellt verksamma koncerner och andra företag.

Företag och deras ägare ska ha goda skattemässiga villkor och skatter ska tas ut på ett effektivt och rättvist sätt. Utformningen av 3:12-reglerna har inneburit en låg beskattning för vissa delägare i stora fåmansföretag med många delägare. Detta har i vissa fall överutnyttjats genom att anställda erbjudits delägarskap i syfte att omvandla högt beskattade tjänsteinkomster till lägre beskattade utdelningsinkomster. Detta undergräver 3:12-reglernas legitimitet, varför det finns behov av att skärpa kraven. Samtidigt kan det finnas skäl att i högre grad än i dag stimulera de mindre företagen och förstärka deras incitament att

<sup>16</sup> Se rapporten Regelbörda och växande företag – Sverige i internationell jämförelse (Tillväxtnalys 2012:06).

<sup>17</sup> Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, No. 20 (OECD 2010) och Tax and Economic Growth, Working Paper No. 620 (OECD 2008).



anställa. Därför bör det offentligfinansiella utrymme som frigörs genom ovan nämnda skärpningar av 3:12-reglerna främst komma delägare i dessa företag till del. Förslag på förändrade 3:12-regler remitteras i samband med denna proposition.

En strategisk del av arbetet med att förbättra skattevillkoren för företagande sker genom Företagsskattekommittén (dir. 2011:1). Kommitténs huvuduppdrag handlar om att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån. Kommittén presenterade ett första delbetänkande om skatteincitament för riskkapital i början av 2012 (SOU 2012:3) med förslag som syftade till att underlätta för nystartade och mindre företag att få tillgång till riskkapital. Med utgångspunkt i kommitténs förslag överlämnade regeringen i april 2013 ett förslag om införande av ett investeraravdrag (prop. 2012/13:134). Investeraravdraget ska stimulera investeringar i mindre företag och därigenom öka de mindre företagens tillgång till kapital. Avsikten är att investeraravdraget ska träda i kraft den 1 september 2013.

Med utgångspunkt i Företagsskattekommitténs andra delbetänkande (SOU 2012:66) undersöker regeringen möjligheterna att införa skatteincitament för forskning och utveckling. Syftet är att stimulera forskning och utveckling genom att sänka kostnaden för personal som utför sådant arbete, särskilt i mindre företag.

Företagsskattekommitténs slutbetänkande ska redovisas senast den 31 mars 2014 (dir. 2012:115).

#### *Sänkta kostnader för företag och företagare*

I syfte att skapa tillväxt och fler jobb ser regeringen kontinuerligt över möjligheterna att förenkla villkoren och sänka kostnaderna för företag och företagande. Regeringen tillsatte i april 2012 en utredning om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35). I uppdraget ingår att presentera förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företag till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Regeringen har också givit ett stort antal myndigheter i uppdrag att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande. Vidare har regeringen tillsatt en utredning i syfte att förenkla beskattningen för enskilda närings-

idkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag (dir. 2012:116). Förslag om slopandet av ansöknings- och anmälningsförfarandet vid frivillig skattskyldighet vid uthyrning av verksamhetslokaler remitteras i samband med denna proposition.

### **2.4.3 Bostäder**

För närvarande är bostadsmarknaden i många kommuner i obalans. I storstadsregionerna och kring universitets- och högskoleorter samt andra tillväxtregioner finns en stor efterfrågan på bostäder. Samtidigt står lägenheter tomma på vissa orter i landet. Obalanser på bostadsmarknaden är en begränsande faktor för såväl arbetsmarknaden som den högre utbildningen. Det innebär i sin tur att tillväxtförutsättningarna hålls tillbaka, både i ett kortare och längre perspektiv.

Regeringens politik syftar till att öka utbudet av bostäder genom att förbättra förutsättningarna för ett ökat byggande och genom ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. En väl fungerande bostadsmarknad ska uppnås utan snedvridande subventioner och hushållens behov ska stå i centrum. Bostadsmarknaden omfattar flera olika upplåtelseformer. En mångfald i bostadsutbudet och möjlighet att hyra till olika kontraktslängd bidrar till ökad flexibilitet på bostadsmarknaden.

I syfte att öka utbudet av hyresbostäder har regeringen tillsatt en kommitté (dir 2012:32) som senast den 15 oktober 2013 bl.a. ska lämna förslag på förbättring av den skattemässiga ställningen för bostäder som upplåts med hyresrätt. Regeringen har låtit utreda fastighetstaxeringen för bostäder i syfte att avskaffa eller avsevärt förenkla den (SOU 2012:52). Regeringen avser inte gå vidare med utredningens föreslagna modell för en avskaffad fastighetstaxering. Frågeställningen bereds vidare i Regeringskansliet.

#### *Hyresbostäder är viktiga för rörligheten*

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 en rad åtgärder för ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet genom att underlätta uthyrningen av privatbostäder. Dessa åtgärder förväntas få en betydande positiv effekt på bostadsmarknadens funktionssätt. Flertalet av de som hyr sin bostad bor dock i hyresrätt.

Hyresrätter fyller en viktig funktion för att öka rörligheten för nyetablerade på bostadsmarknaden, men också som ett alternativ för dem som inte kan eller vill köpa en bostad.

För att förbättra investeringsförutsättningarna och öka drivkrafterna för nybyggnation av hyresrätter har regeringen vidtagit en rad åtgärder. Sedan 2011 råder det nya förutsättningar för allmännyttan. Ett reformerat system för hyressättning har införts som innebär att de kommunala bostadsbolagens hyror inte längre är normerande för hyressättningen. Ändringen syftar till att hyresmarknaden ska fungera bättre på lång sikt och att intresset för att investera i hyresbostäder ska öka. Det bedöms i förlängningen öka utbudet av hyresrätter.

Regeringen fortsätter även arbetet med att förenkla regelverket vid nyproduktion av hyresrätter. En särskild utredare, med uppdrag att se över hyresrättens förutsättningar, har lämnat förslag på hur eventuella kvarstående hinder för nyproduktion av hyresrätter kan tas bort (SOU 2012:88). Regeringen avser att återkomma till frågan i budgetpropositionen för 2014.

Efter förslag i budgetpropositionen för 2013 har riksdagen beslutat om åtgärder som ska förbättra hyresrättens konkurrenskraft och främja utbudet av hyresbostäder. Åtgärderna omfattar en sänkning av fastighetsavgiften för flerbostadshus och en förlängning av perioden för fullständigt undantag från fastighetsavgift vid nybyggnation till 15 år. Dessutom har den längsta möjliga tidsperioden för marknadsmässiga hyror vid nyproduktion, s.k. presumtionshyror, förlängts från dagens 10 år till 15 år.

För att öka tillgången på studentbostäder aviserade regeringen en rad initiativ i budgetpropositionen för 2013. Bland annat ses nuvarande byggregler över och ett stöd för innovativt byggande för unga har införts. Dessutom har regeringen infört ett stöd till kommuner för att genomföra inventering av lämplig mark för tillfälliga studentbostäder. Vidare genomförs en väglednings- och informationsinsats för att tydliggöra vilka undantag som kan göras från de ordinarie byggreglerna vid tidsbegränsade bygglov.

#### *Plan- och byggprocesserna ska förenklas*

Frågor som rör planprocessen och tillgång till mark som är lämplig att bebygga är av stor betydelse för bostadsproduktionen. Det är viktigt att vidta åtgärder som underlättar planeringen av bostadsbyggande, inte minst för att öka konkurrensen inom byggsektorn. En del i detta arbete handlar också om att stärka kopplingen mellan regional tillväxt och bostadsbyggande. Det är även prioriterat att förbättra kommunernas beredskap att snabbt kunna utarbeta detaljplaner om behov uppstår. Kommunerna bör också intensifiera arbetet med att planera markanvändningen och göra markanvisnings- och exploateringsprocessen mer tydlig.

Flera studier visar att planeringsprocesserna tar längre tid i Sverige än i t.ex. Tyskland, där detaljplaneprocessen kortats avsevärt genom ett väl utformat planförfarande. Regeringen undersöker möjligheterna att genomföra lämpliga förändringar i det svenska systemet. Plangenomförandeutredningen (dir. 2012:114) har därför i uppdrag att bl.a. se över kraven på detaljplaner och bygglov för att möjliggöra en effektivare plan- och byggprocess.

Regelverk för standarder och byggnormer kan förbättras, t.ex. genom åtgärder som förenklar kraven på byggnader. En utredare har på regeringens uppdrag lämnat förslag till harmonisering av byggregler (SOU 2012:86). Frågan bereds vidare i Regeringskansliet. För vissa småföretagare kan kostnaderna för att följa byggstandarder vara kännbara, vilket riskerar att hämma konkurrensen. Det finns därför skäl att se över hur konstruktions- och byggstandarder kan göras mer lättillgängliga.

#### **2.4.4 Infrastruktur**

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet. Transportpolitiken ska också säkerställa grundläggande tillgänglighet och bidra till utveckling i hela landet samt medverka till högre säkerhet, förbättrad miljö och förbättrad hälsa.

Transportinfrastrukturen utvecklas ständigt för att möta behovet av personresor och godstransporter. Samtidigt måste den befintliga infrastrukturen underhållas för att trafiksystemet ska vara robust och effektivt. Under

senare år har transporter ökat, vilket ställer högre krav på transportsystemet för att de transportpolitiska målen ska nås. Av denna anledning har betydande resurser tillförts för nyinvesteringar och underhåll. Satsningen ska leda till fler, snabbare och punktligare transporter av såväl passagerare som gods. Därmed skapas förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, jobb och tillväxt.

Regeringen har beslutat om att omfördela 1 200 miljoner kronor inom anslaget för banhållning till förmån för drift och underhåll av järnvägar (se även avsnitt 2.3.1). Satsningen väntas mildra de effekter som den utdragna lågkonjunkturen har på arbetsmarknaden. Medlen bedöms kunna användas effektivt och ändamålsenligt och bidra till ett mer robust järnvägssystem.

#### *Utökad ekonomisk ram för effektivare transporter*

I december 2012 beslutade riksdagen om en ekonomisk ram för infrastruktur under perioden 2014–2025. Ramen omfattar 522 miljarder kronor och innebär en ambitionsökning med 20 procent jämfört med tidigare ram. Resurstillskottet möjliggör en högre ambition för underhåll av både vägar och järnvägar.

För att säkra transportkapaciteten, inte minst i de hårt ansträngda storstadsregionerna, har regeringen identifierat ett antal nödvändiga investeringar. Här ingår bl.a. de första delsträckorna i en ny stambana för snabbtåg: Ostlänken mellan Järna och Linköping samt den första etappen av sträckan Göteborg–Borås. För att påskynda en förlängning av tunnelbanan till Nacka har regeringen utsett två förhandlingspersoner för att överlägga med aktörer i Stockholms län om statlig medfinansiering. Vidare har resurser redan under 2013 avsatts för en upprustning av Malmbanan och vägen mellan Pajala och Svappavaara för att gruvindustrin fortsatt ska fungera som tillväxtmotor.

År 2013 är drygt 44 miljarder kronor anslagna till kommunikationer, varav den största delen fördelas till vägar och järnvägar. År 2014–2017 beräknas anslagsmedlen till kommunikationer höjas kraftigt. Därigenom möjliggörs en betydande kapacitetsutbyggnad inom framför allt järnvägsområdet.

Därutöver påbörjas stora projekt finansierade av trängselskatter.

#### *Transportpolitiken konkretiseras i åtgärdsplaneringen*

Utifrån de transportpolitiska målen och den ekonomiska ramen ska Trafikverket analysera möjliga åtgärder som utvecklar transportsystemet (dnr. N2012/6395). Därefter kommer Trafikverket i juni 2013 att lämna ett förslag till åtgärdsplan för perioden 2014–2025. Aktörer i länen ansvarar för att ta fram förslag till planer för den regionala transport-infrastrukturen. Denna s.k. åtgärdsplanering är det näst sista steget i den process som leder fram till att regeringen våren 2014 fattar beslut om en ny plan för Sveriges transportsystem 2014–2025.

Regeringen kommer att följa upp beslutet genom årliga översyner av åtgärder som ska genomföras med hänsyn till budgetramar och planeringsläge, t.ex. om ny information framkommer eller projekt fördröjs.

## **2.5 Stabilitet och konsumentskydd på finansmarknaden**

En stabil och väl fungerande finansiell sektor är en förutsättning för sparande, investeringar, tillväxt och sysselsättning. Regeringen fortsätter arbetet med förebyggande åtgärder för finansiell stabilitet, vilket minskar risken för att skattebetalarna ska behöva betala för bankernas risktagande. Ett arbete pågår också för att stärka konsumentskyddet eftersom en väl fungerande finansmarknad förutsätter trygga och väl-informerade konsumenter.

### **2.5.1 Finansiell stabilitet**

Fem år efter finanskrisens början 2008 har de finansiella marknaderna gradvis stabiliserats. Riskerna i det finansiella systemet har sjunkit tillbaka och huvuddelen av de finansiella marknaderna fungerar normalt. Trots detta kvarstår tydliga risker, som om de realiserats skulle kunna innebära instabilitet i den svenska ekonomin. Den svenska finansmarknaden är sammanlänkad med de internationella marknaderna och förnyad oro i omvärlden kan snabbt spridas och därmed påverka den finansiella stabiliteten i Sverige.

De svenska bankerna klarade finanskrisen bättre än många andra länders banker. Detta kan

till stor del förklaras av de åtgärder som vidtogs av riksdagen, regeringen, ansvariga myndigheter samt Riksbanken. Regeringens reformarbete har sedan finanskrisens inledning fokuserat på att stärka såväl förebyggande arbete som möjligheterna att hantera finansiella kriser när de uppstår.

#### *Risker i det finansiella systemet*

Det finns ett antal faktorer i det svenska banksystemet som innebär att riskerna i vissa avseenden är större än i andra länder. Sverige har ett stort banksystem i förhållande till den svenska ekonomins storlek. De fyra största svenska bankkoncernerna är nära sammanlänkade och deras sammanlagda tillgångar i Sverige och utomlands är nära fyra gånger så stora som Sveriges BNP. En annan riskfaktor är bankernas ökade internationella verksamhet. Det innebär att eventuella problem i bankernas utländska verksamheter riskerar att sprida sig till det svenska banksystemet. De svenska bankerna finansierar sig även i stor utsträckning i utländsk valuta, främst i amerikanska dollar. Denna finansiering kan under kristider vara svår att upprätthålla.

För att inte hota den finansiella stabiliteten måste bankerna vara motståndskraftiga mot kreditförluster i utlåningsverksamheten. Erfarenheten från Sverige och andra länder är att sådana problem oftast härrör från hög skuldsättning i företag och hushåll. Även de svenska hushållens höga skuldsättning kan därför utgöra en risk för den finansiella stabiliteten. Bland annat OECD, Internationella valutafonden och Europeiska kommissionen har pekat på potentiella risker med den förhållandevis höga skuldsättningen hos svenska hushåll (se fördjupningsrutan Risker med hushållens skuldsättning).<sup>18</sup>

#### *Arbetet med att säkra den finansiella stabiliteten fortsätter*

Mot bakgrund av de kvarstående riskerna i det finansiella systemet finns skäl för regeringen att överväga ytterligare åtgärder för att upprätthålla den finansiella stabiliteten, inte minst är detta viktigt i tider av stor finansiell oro. Av särskild

vikt är att motståndskraften i de systemviktiga bankerna är stor för att de ska kunna stå emot finansiella kriser. Ett effektivt sätt att öka bankernas motståndskraft är en hög kapitaltäckningsgrad. Regeringen har inom EU framgångsrikt drivit frågan om att kunna sätta högre kapitalkrav nationellt än de minimikrav som EU föreskriver. Detta i syfte att stärka stabiliteten i det svenska finansiella systemet och minska sårbarheten i svensk ekonomi samt minska risken för svenska skattebetalare. Kapitalkraven kommer därför att höjas för svenska banker.

Som ett led i arbetet med att öka bankernas motståndskraft aviserade Finansinspektionen i slutet av 2012 att de s.k. riskvikterna för bolån bör höjas. Högre riskvikter innebär att bankerna måste hålla en större andel eget kapital i förhållande till de bolån som ges.

För att säkerställa bankernas finansiering i kristider har Finansinspektionen beslutat om krav på likviditetstäckningsgrad, vilket bl.a. innebär att större banker ska ha en buffert av likvida tillgångar. Banker och andra finansinstitut har en implicit försäkring mot likviditetsbrist i såväl svensk som utländsk valuta. Utredningen om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9) bedömer att det finns skäl att finansiera hela eller en del av valutareserven med avgifter från banker och finansinstitut som täcks av denna implicita försäkring. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

Under 2011–2012 minskade hushållens skuldkvot för första gången på över tio år. Bolånetaket och förändrade kreditgivningsregler hos bankerna kan vara bidragande förklaringar. Räntorna är dock fortsatt låga och bostadspriserna har stigit något, vilket tyder på att hushållen förväntar sig fortsatt låga räntor under det kommande året. Bolånetaket samt en stärkt amorteringskultur väntas dock verka återhållande på skuldökningstakten. Regeringen följer kontinuerligt utvecklingen.

En annan viktig del i arbetet med att värna den finansiella stabiliteten är Finanskriskommitténs översyn av Sveriges regelverk för hantering av finansiella kriser och möjligheterna för myndigheterna att ingripa i tid vid en hotande kris (dir 2011:6). Uppdraget ska slutredovisas senast i maj 2013.

<sup>18</sup> OECD Economic Surveys – Sweden (OECD 2012), Fördjupad granskning för Sverige (Europeiska kommissionen 2012), Article IV Consultation – Sweden (IMF 2012).

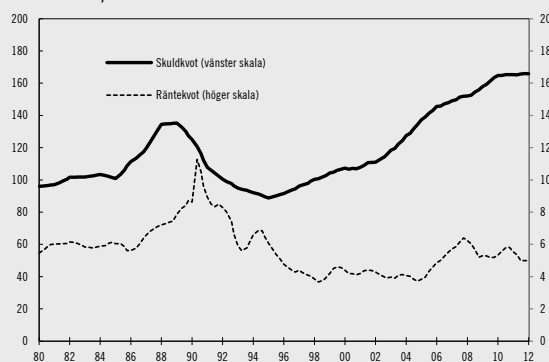
## Risker med hushållens skuldsättning

En hög skuldsättning, oavsett om den är privat eller offentlig, riskerar förr eller senare att leda till problem. Utvecklingen i euroområdet de senaste åren är en tydlig illustration av detta. De svenska hushållens skuldsättning har ökat kraftigt under de senaste decennierna och det finns därför skäl att noga följa utvecklingen.

Vanligtvis mäts hushållens skuldsättning som skuldkvoten, dvs. hushållens skulder som andel av årlig disponibel inkomst. Skuldkvoten har gradvis ökat från omkring 100 procent i mitten av 1990-talet till den nuvarande nivån omkring 170 procent (se diagram 2.6). Det är en hög siffra även i ett internationellt perspektiv.

**Diagram 2.6 Hushållens skuldkvot och räntekvot, 1980-2012**

Procent av disponibel inkomst



Källor: Reuters, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Orsakerna till den ökade skuldkvoten

Flera makroekonomiska förändringar kan förklara uppgången i den samlade skuldkvoten under de senaste decennierna.

En faktor som delvis kan förklara uppgången i skuldkvoten är den stigande andelen bostadsägare i kombination med att de ägarbebodda bostäderna i större utsträckning finns i storstadsområdena där priserna är högre. Andelen hushåll i Sverige som äger sin bostad uppskattas ha ökat från 55 procent 1990 till 66 procent 2008.<sup>19</sup> Det innebär att såväl tillgångar som skulder har flyttats från fastighetsbolag till hushåll. Mycket talar för att andelen ägda bostäder kommer att fortsätta stiga, både till följd av sammansättningen av nyproduktionen och som ett resultat av

ytterligare ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter.

Ökningen av skuldkvoten kan också förklaras av de låga bolåneräntorna under det senaste decenniet, som även bidragit till stigande bostadspriser. Framför allt är det hushållens förväntningar på den framtida bolåneräntan som förutsätts ha en stark inverkan på skuldsättningsbeslutet. Trots att skuldkvoten ligger på en historisk hög nivå ligger räntekvoten nära genomsnittet för de senaste 30 åren (se diagram 2.6). Räntekvoten – ränteutgifter som andel av disponibel inkomst – visar hushållens faktiska kostnad för sina skulder. Ett lägre ränteläge har gjort att hushållen kunnat bära en större skuld utan att det behövt tränga undan möjligheterna till annan konsumtion, investeringar eller sparande.

Det finns alltså flera förklaringar till den ökade skuldkvoten. Samtidigt finns risker för såväl den finansiella som den makroekonomiska stabiliteten med en hög skuldsättning hos hushållen.

### Risker med hög skuldsättning

Hög skuldsättning ökar hushållens sårbarhet för bl.a. räntehöjningar och inkomstbortfall, t.ex. i samband med arbetslöshet, men även för prisnedgångar på bostäder. För enskilda hushåll är faran att de inte klarar av de löpande ränteutgifterna och därmed tvingas sälja sin bostad. Om detta händer samtidigt för många hushåll kan det leda till ett generellt prisfall på marknaden som på sikt innebär risk för ökade kreditförluster i banksystemet.

Inkomstbortfall eller räntehöjningar kan innebära att hushållen tvingas minska sina skulder i snabb takt, vilket minskar konsumtionen. I förlängningen blir också banker mer återhållsamma med sin långivning, även till företag, vilket hämmar investeringarna. Hög skuldsättning kan därför innebära att den ekonomiska nedgång som följer av en makroekonomisk störning blir mer fördjupad och utdragen.<sup>20</sup> Hög skuldsättning är därför ett hot mot makroekonomisk balans och de ekonomiska konsekvenserna kan bli betydande.

I ett flertal länder har bostadspriserna fallit kraftigt de senaste åren efter att ha ökat under en

<sup>19</sup> Se Statistiska centralbyrån och Whitehead, *Aiming at Homeownership without a vulnerable indebtedness* (2011).

<sup>20</sup> IMF World Economic Outlook (IMF 2012).

period av snabb kreditillväxt. Att Sverige inte haft något fall i bostadspriserna har bidragit till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin och mildra krisens effekter.

*Regeringen följer utvecklingen*

Finansinspektionen har fått i uppdrag att följa utvecklingen av hushållens skuldsättning och genomför bl.a. stresstester på stickprov av nya bolån. Enligt Finansinspektionen hade knappt nio procent av hushåll med nya bolån en belåningsgrad över 85 procent 2012.<sup>21</sup> Finansinspektionens analys visar att de allra flesta hushåll har god återbetalningsförmåga och att de är motståndskraftiga mot högre räntor och prisfall på bostadsmarknaden. Finansinspektionen bedömer därför att den finansiella stabiliteten inte hotas genom direkta kreditförluster på bolån.

En ytterligare indikation på att hushållen har en god finansiell ställning är att hushållens finansiella tillgångar har ökat i nästan samma takt som skulderna de senaste 15 åren.

Det är dock fortsatt angeläget att dämpa ökningstakten av skuldkvoten. Regeringen och Finansinspektionen har genomfört eller aviserat en rad åtgärder, såsom bolånetak, högre kapitaltäckning för systemviktiga banker, högre riskvikter för bolån samt verkat för en sundare amorteringskultur genom frivilliga amorteringsplaner. Ökningstakten av utlåningen till hushåll förefaller också ha avtagit den senaste tiden samtidigt som medvetenheten om problemen med stigande skuldsättning och bostadspriser tycks ha ökat bland både långivare och låntagare. Av betydelse i sammanhanget är också att regeringens politik syftar till att öka utbudet av bostäder genom att förbättra förutsättningarna för ett ökat byggande och genom ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Åtgärderna syftar inte minst till att förbättra investeringsförutsättningarna och öka drivkrafterna för nybyggnation av hyresrätter.

Det bör samtidigt poängteras att det finns betydande risker med en alltför snabb minskning av hushållens skuldsättning. Åtgärder som snabbt minskar kreditgivningen eller skuld-

sättningsgraden skulle kunna utlösa stora negativa störningar i den reala ekonomin.

Trots en något lugnare utveckling finns skäl till fortsatt vaksamhet och om skuldsättningen hos hushållen återigen tar fart är regeringen beredd att vidta ytterligare åtgärder.

<sup>21</sup> Se rapporten Den svenska bolånemarknaden 2013 (Finansinspektionen 2013).

## 2.5.2 Starkare konsumentskydd och ansvarsfull kreditgivning

En förutsättning för ett väl fungerande finansiellt system är att konsumenterna har förtroende för institutionerna på de finansiella marknaderna. Konsumenter och säljare av finansiella tjänster möts ofta på en ojämn spelplan, där de senare har ett stort informationsövertag. Denna asymmetri innebär en risk för att konsumenternas förtroende för de finansiella institutionerna urholkas. Det kan i förlängningen utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten och minska de finansiella institutionernas samhällsnytta. Regeringen fortsätter därför arbetet med att främja ett starkt konsumentskydd både nationellt och på EU-nivå. Ambitionen är att skapa mer balanserade spelregler genom såväl förbättrad reglering som ökad information och kunskap.

### *Bättre finansiell information och kunskap*

För att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden är det viktigt att de ges förutsättningar att göra informerade och välgrundade val. Bristande transparens vad gäller avgifter och prissättning av produkter bidrar till konsumenternas underläge. Det innebär tillsammans med att konsumenterna ofta saknar kunskap om finansiella produkter och tjänster en risk för beslut som inte gynnar konsumenterna själva. Regeringen fortsätter därför arbetet för ökad transparens, mer lättillgänglig och begriplig information samt ökad finansiell kunskap hos konsumenterna.

Rådgivning kan vara ett stöd för att konsumenterna ska kunna göra välgrundade val. I olika sammanhang har dock problem identifierats, bl.a. vad gäller oklar gränsdragning mellan rådgivning och försäljning samt intressekonflikter till följd av provisionsbaserad ersättning till rådgivaren. En särskild utredare ska därför föreslå åtgärder för att förbättra konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning (dir. 2012:98). I uppdraget ingår att analysera regelverket, undersöka hur tillsynen fungerar och utreda om konsumenternas ställning bör stärkas vid avtalstvister. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2013. Regeringen arbetar även aktivt på EU-nivå med att motverka intressekonflikter och utveckla regelverket för rådgivning.

En väl fungerande bolånemarknad förutsätter att redovisningen kring bolånen är tydlig och att jämförbarheten mellan olika aktörer är god. Tydlighet och jämförbarhet bidrar även till att öka konkurrensen på bolånemarknaden vilket skapar bättre villkor för konsumenterna. Regeringen har därför gett Finansinspektionen i uppdrag att utreda möjliga åtgärder för hur kreditinstituten ska öka hushållens insyn i hur utlåningsräntorna för bolån bestäms.

### *Ansvarsfull kreditgivning*

Det är viktigt att hushållen har en god motståndskraft för att klara en sämre utveckling på bostadsmarknaden. Högt belånade hushåll kan vara känsliga för ett eventuellt fall i bostadspriserna. Amortering av bolån kan vara ett effektivt sätt för hushåll med hög belåning att nå mer hållbara skuldnivåer. Uppgifter från Finansinspektionen visar att många låntagare väljer att inte amortera på sina lån. Regeringen anser att en god amorteringskultur bör främjas, där aktörerna på finansmarknaden tar ansvar för att amorteringsplaner läggs upp när bolån tecknas. Regeringen har därför gett i uppdrag till Finansinspektionen att pröva möjligheterna att ställa krav på kreditinstituten att de ska ge kunderna bättre information om fördelarna med att amortera. Avtalen mellan långivare och låntagare måste vara baserade på sunda principer och ta hänsyn till det enskilda hushållets återbetalningsförmåga.

Det är i dag ofta dyrt att lösa bolån med bunden ränta i förtid, vilket riskerar att hämma rörligheten och skapa inlåsnings effekter på bolånemarknaden. Detta kan i sin tur leda till en sämre fungerande arbetsmarknad där arbetstagare har svårt att flytta till en annan ort för att ta ett arbete. Det pågår därför ett lagstiftningsarbete för att ta fram en mer rättvis modell för beräkning av kostnader vid förtidsinlösen av bundna bolån, s.k. ränteskillnadsersättning.

En typ av kreditgivning som ökat snabbt under senare år är s.k. snabbån eller sms-lån. Krediterna brukar utmärkas av en mindre omfattande kreditprövning och kort återbetalningstid med mycket hög effektiv ränta. Statistik från Kronofogdemyndigheten visar att antalet ärenden om betalningsanmärkning kopplade till snabbån har stigit mycket kraftigt. Regeringen arbetar med flera verktyg för att motverka denna utveckling, däribland lagförslag

om utökade krav för tillstånd, stärkt tillsyn av Finansinspektionen och utökade sanktionsmöjligheter för Konsumentverket.

Regeringen har också tillsatt två utredningar med uppdrag att föreslå åtgärder vid överskuldssättning och för att underlätta skuldsanering för s.k. evighetsgäldenärer (dir. 2012:31 och dir. 2012:30).

## 2.6 Miljö-, klimat- och energipolitik

Regeringen arbetar strategiskt och långsiktigt med energi-, klimat- och miljöfrågor. Visionen är att Sverige 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Regeringens höga ambitioner avspeglas i att Sverige med marginal kommer att nå EU-beslutade åtaganden avseende minskade utsläpp av växthusgaser och en ökad andel förnybar energi till 2020. Genom att uppfylla högt ställda målsättningar visar Sverige vägen för andra länder.

### 2.6.1 Miljöpolitikens inriktning

Regeringens ambition är att Sverige ska vara ett föregångsland för god miljö och hållbar utveckling, både nationellt och internationellt. Klimatförändringarna är tillsammans med bevarandet av biologisk mångfald, havsmiljö och giftfri miljö regeringens mest prioriterade miljöfrågor.

Ekosystemen och den biologiska mångfalden är viktiga för samhället och välfärden. Det är därför centralt med väl fungerande ekosystem som är motståndskraftiga och anpassningsbara till förändringar. I takt med att kunskapen om ekosystemens roll ökat har naturvärden utvecklats från att ha varit inriktad på olika typer av områdesskydd till att inkluderas i alla sektorer som använder mark och vatten.

I september 2013 ska en särskild utredare lämna förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att ytterligare förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänsternas värde för samhället (dir. 2013:4). Utredaren ska också föreslå insatser som ökar den allmänna kännedomen om betydelsen av den biologiska mångfalden och ekosystemen. Med ökad kunskap kan dessa

värden bättre integreras i samhällets beslut när det är relevant och skäligt. Samtidigt arbetar Miljömålsberedningen med att ta fram en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning med förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder (dir. 2011:91). En delrapport med inriktning på skydd och skötsel av landområden respektive miljöhänsyn i skogsbruket ska lämnas i juni 2013.

En annan viktig uppgift för miljöpolitiken är att skapa en giftfri miljö. Kemikalier är till stor nytta men en felaktig användning riskerar att leda till stora kostnader för samhället genom skador på hälsa och miljö. Sveriges arbete är till stor del inriktat på att fasa ut användningen av skadliga kemikalier och hormonstörande ämnen och att driva dessa frågor inom EU och internationellt. Kemikalieinspektionen har ett fyraårigt regeringsuppdrag för att föreslå och genomföra åtgärder som ska leda till en giftfri vardag. I sin senaste delrapport underströk myndigheten vikten av ökad tillsyn och kunskap. Dessutom har Miljömålsberedningen haft i uppdrag att ta fram en strategi för fortsatta insatser (dir. 2011:50) och lämnade 2012 ett delbetänkande med etappmål och förslag till en sådan strategi (SOU 2012:38).

Regeringen prioriterar även havs- och vattenmiljörelaterade problem såsom övergödning. För att Sverige ska kunna nå de nationella målen är det viktigt att även våra grannländer bedriver en ambitiös havsmiljöpolitik. Sverige är därför pådrivande i det internationella havsmiljöarbetet. Under 2013 ska Östersjöländernas nationella åtgärdsplaner utvärderas och beting för utsläppsminskningar fastställas. På nationell nivå har Miljömålsberedningen i uppdrag att till 2014 ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95).

### 2.6.2 Klimatpolitikens inriktning

Vid FN:s klimatomöte i Doha i december 2012 beslutades att en ny global klimatöverenskommelse ska vara färdigförhandlad senast 2015 och träda i kraft 2020. De internationella klimatförhandlingarna kommer därför att intensifieras under 2013. Sverige har varit och kommer att fortsätta vara pådrivande för att säkerställa att en ambitiös global överenskommelse kommer på plats. För att



övertyga andra länder om vikten av att agera kraftfullt är forskning och information av stor vikt. FN:s klimatpanel kommer i september 2013 att presentera sin nästa klimatrapport i Stockholm. Rapporten kommer att utgöra ett viktigt underlag i de kommande diskussionerna inom klimatkonventionen.

Även finansiering av klimatinsatser i utvecklingsländer kommer att stå i fokus de närmaste åren. Inom ramen för det internationella klimatarbetet har de utvecklade länderna gjort ett åtagande om att mobilisera 100 miljarder dollar årligen fr.o.m. 2020 för klimatfinansiering i låginkomstländer. Regeringen deltar i detta arbete och fäster stor vikt vid att identifiera strategier för att öka klimatfinansieringen, inte minst från andra källor än de offentliga.

### 2.6.3 Energipolitikens inriktning

Den svenska energipolitiken bygger på de tre pelarna försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Styrande för klimat- och energipolitiken är de mål riksdagen antagit till 2020. Hur väl vi utvecklas mot dessa mål ska prövas i en kontrollstation 2015.

Under 2014 ska ett nytt EU-direktiv om ökad energieffektivitet genomföras i medlemsstaterna. Direktivet innehåller bestämmelser och krav som bidrar till uppfyllelse av EU:s mål om en effektivare energianvändning till 2020. Sverige för sedan länge en långsiktig och ambitiös politik på området. Ekonomiska styrmedel är centrala för att undanröja marknadshinder och underlätta energieffektivisering bland hushåll och företag, men också information och rådgivning är av stor betydelse.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 att ytterligare 250 miljoner kronor tillförs energiforskning under 2013 och beräknade ytterligare 990 miljoner kronor för perioden 2014–2016. Ny effektiv teknik kommer att vara en förutsättning för att nå visionen om noll nettoutsläpp 2050 och den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030.

#### *Minska transportsektorns utsläpp*

Politiken fokuseras på att stegvis öka energieffektiviteten i transportsystemet, bryta fossilberoendet och minska klimatpåverkan.

I samband med denna proposition remitteras ett förslag som innebär att den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar förlängs med tre år för bilar som är utrustade med teknik för drift med elektricitet som tillförs genom laddning från yttre energikälla eller med annan gas än gasol.

Regeringens avsikt är att nedsättningen därmed kommer att fortsätta att gälla t.o.m. det beskattningsår som slutar den 31 december 2016. Denna förlängning möjliggörs ekonomiskt genom införandet av ett kvotpliktssystem för biodrivmedel.

I budgetpropositionen för 2013 bedömde regeringen att ett kvotpliktssystem bör införas för att säkerställa ökade volymer av biodrivmedel på marknaden.

Näringsdepartementet har den 18 mars 2013 remitterat en promemoria som föreslår ett kvotpliktssystem för ökad låginblandning av biodrivmedel, i kombination med en drivmedelsbeskattning som är långsiktigt hållbar gentemot unionsrätten, samt fortsatt skattebefrielse för höginblandade och rena biodrivmedel även efter 2013. Avsikten är att skillnaden i beskattningen mellan hållbara höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll och deras fossila motsvarigheter framöver ska fortsätta att vara lika stor som i dag. Beskattningen kan dock komma att förändras om s.k. överkompensation inträffar. Detta bedöms sammantaget kunna utgöra ett långsiktigt hållbart och förutsägbart ramverk för främjande av hållbara biodrivmedel. Det är angeläget att skapa stabila villkor för de aktörer som producerar och handlar med biodrivmedel.

Kvotpliktssystemet för låginblandade biodrivmedel planeras införas under 2014.

## 2.7 Välfärd och fördelning

Sjukvården och omsorgen ska präglas av hög kvalitet och god tillgänglighet. Patienters och brukares behov ska styra utformningen av välfärden. Egenmakt och valfrihet är tillsammans med starkt tillsyn och uppföljning nödvändiga verktyg för att nå detta. Regeringen fortsätter även arbetet med att stärka rättsväsendet i syfte att effektivisera och förbättra brottsbekämpning och brottsförebyggande verksamhet. Alla ska kunna känna sig trygga i sin vardag.

## 2.7.1 Fördelningspolitikens inriktning

Sverige visar att en dynamisk och konkurrenskraftig ekonomi kan kombineras med en förhållandevis liten inkomstspridning. Regeringens fördelningspolitiska arbete har sedan tillträdet 2006 inriktats mot att stärka drivkrafterna för arbete och minska utanförskapet. Därtill har riktade insatser genomförts för att stärka de ekonomiska marginalerna för utsatta hushåll med svag ekonomi. Därigenom läggs grunden för ett samhälle som håller ihop.

### Rättvisa förutsättningar

Fördelningspolitiken har främst två mål. Det första är att ge alla människor goda förutsättningar oavsett bakgrund. Det andra handlar om att kompensera för att utfallen ändå kan bli olika. Det finns en bred uppslutning kring att Sverige ska ha en hög ambitionsnivå i båda dessa avseenden.

En viktig del av fördelningspolitiken är att välfärdstjänster som barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård samt äldreomsorg, kommer alla till del oavsett betalningsförmåga. Dessa offentligt subventionerade tjänster är viktiga för att utjämna livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden. Denna typ av omfördelning har varit framgångsrik i Sverige eftersom föräldrarnas inkomst här har mindre betydelse för barnens framtida inkomster än i de flesta andra länder. De subventionerade välfärdstjänsterna innebär också en mer direkt utjämning av välfärden eftersom subventionens andel av den disponibla inkomsten är högre för personer med låga inkomster.

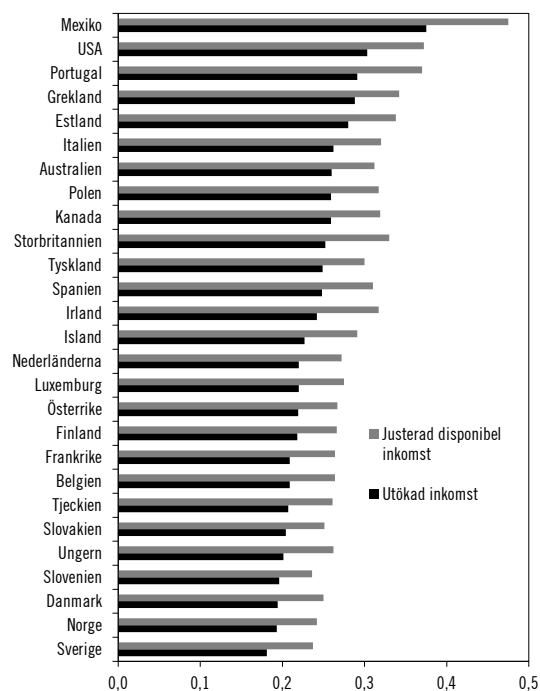
Även skatte- och transfereringssystemen har en utjämnande effekt genom att de omfördelar inkomster och skapar en jämnare fördelning av den ekonomiska välfärden. Det är samtidigt viktigt för fördelningspolitiken att skatter och transfereringar utformas så att egenförsörjning uppmuntras. En svag förankring på arbetsmarknaden är den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har låg ekonomisk standard. En politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap är därför en långsiktigt effektiv strategi för att minska andelen ekonomiskt utsatta hushåll.

### Små inkomstskillnader i Sverige

Sverige har en internationellt sett mycket jämn inkomstfördelning. Detta gäller i synnerhet om hänsyn tas till värdet av de offentliga välfärdstjänster som kommer hushållen till del. Med ett inkomstbegrepp som beaktar detta har Sverige de lägsta inkomstskillnaderna i OECD-området (se diagram 2.7). Detta visar att den svenska välfärdsmodellen är robust, men beror också på att regeringen vidtagit aktiva åtgärder för att förbättra standarden hos hushåll med svag ekonomi. Även som helhet har hushållens inkomstutveckling varit god sedan regeringen tillträdde 2006, trots den utdragna krisen. Den genomsnittliga ekonomiska standarden för hushållen ökade mellan 2006 och 2012 med 14,9 procent, eller med 2,6 procent per år.

Diagram 2.7 Gini-koefficienten<sup>22</sup> 2007

Gini-koefficient exklusive kapitalvinster



Anm.: Utökad inkomst avser summan av justerad disponibel inkomst och hushållets totala välfärdssubventioner fördelade på hushållsmedlemmarna. Källa: OECD Divided We Stand (OECD 2011).

### Höga ambitioner för fördelningspolitiken

Regeringen har fört en aktiv politik för jämnare fördelning sedan tillträdet 2006. Jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna minskar trösklarna in på

<sup>22</sup> Gini-koefficienten är ett samlat mått på inkomstspridningen. Måttet varierar mellan 0 och 1, där 0 visar en helt jämn fördelning av inkomsterna och 1 en helt ojämn fördelning.

arbetsmarknaden och stimulerar arbetskraftsutbudet, men kan öka inkomstskillnaderna på kort sikt. På lång sikt förväntas emellertid dessa reformer leda till en gynnsam inkomstutveckling, särskilt för dem med låga inkomster. Kvinnors inkomster väntas dessutom stärkas mer än männens till följd av dessa reformer. Att minska inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män och stärka kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet är en viktig fråga. Åtgärder för att öka kvaliteten i utbildningsväsendet förväntas på sikt stärka och utjämna medborgarnas livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden. Ett antal åtgärder har vidtagits för att förbättra integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden eftersom svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden kan leda till bidragsberoende och låg ekonomisk standard.

Regeringens arbete inriktas även på att minska den ekonomiska utsattheten genom att förbättra standarden för utsatta hushåll med svag ekonomi. Exempelvis har regeringen höjt bostadsbidraget, flerbarnstillägget, grundnivån i föräldrapenningen och bostadstillägget. Skattesänkningar för pensionärer har även genomförts i flera steg. Vidare föreslog regeringen i mars 2013 ändringar av försörjningsstödet i syfte att förbättra drivkrafterna till arbete (prop. 2012/13:94). Förslaget väntas träda i kraft vid halvårsskiftet 2013.

Mot bakgrund av att svag förankring på arbetsmarknaden är huvudskälet till ekonomisk utsatthet, är en politik för ökad sysselsättning, bättre utbildning och minskat utanförskap även fortsättningsvis kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi. Trots tidigare reformarbete för att stärka arbetslinjen är det för stora grupper fortfarande inte tillräckligt lönsamt att ta ett arbete eller att öka sin arbetstid. Det är därför regeringens ambition att fortsatt föra en politik som ökar drivkrafterna till arbete. Därutöver avser regeringen även fortsatt överväga åtgärder för att förbättra standarden för utsatta hushåll med svag ekonomi.

## 2.7.2 Vård och omsorg

### Hälso- och sjukvård

Regeringens mål för hälso- och sjukvården är att hela befolkningen, oavsett inkomst och bakgrund, ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård och omsorg av god kvalitet. En åldrande befolkning och en ökad efterfrågan på vård- och omsorgstjänster innebär dock utmaningar för hälso- och sjukvården. Svensk hälso- och sjukvård uppvisar i ett internationellt perspektiv goda medicinska resultat, men det är viktigt att fortsatt förbättra vårdens tillgänglighet, kvalitet och effektivitet. För personer med komplexa vårdbehov kan konstateras att den svenska vården har att hantera utmaningar när det gäller koordinering av vård- och omsorgsinsatser.

Vårdgarantin och den s.k. kömiljarden har ökat tillgängligheten och kortat väntetiden till hälso- och sjukvården. Dessutom har det fria vårdvalet i primärvården lett till en betydande ökning av antalet vårdcentraler, vilket ytterligare ökat tillgängligheten.

För att säkerställa vårdens kvalitet har regeringen bl.a. beslutat om att inrätta en ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg. Patienters ställning och inflytande måste dock förbättras ytterligare. Patientmaktutredningen (dir. 2011:25) fick därför i uppdrag att utreda och föreslå förändringar på dessa områden och kom med sitt betänkande i början av 2013 (SOU 2013:2). Utredningens förslag remitteras för närvarande och regeringen avser att återkomma i frågan.

Sedan 2007 har regeringen även gjort omfattande satsningar för personer med psykisk ohälsa. Bland annat har tillgängligheten till barn- och ungdomspsykiatri ökat, kompetenssatsningar gjorts för vårdpersonalen och nya metoder införts för att förebygga ohälsa. Regeringens arbete med att förbättra vården inom psykiatri fortsätter.

En viktig aspekt för att effektivisera vården är att säkerställa att Sverige inte betalar mer för läkemedel än andra jämförbara länder. Läkemedels- och apoteksutredningen har i ett delbetänkande (SOU 2012:75) bl.a. föreslagit en ny prissättningsmodell för läkemedel. Förslagen har remitterats och regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan.

## Äldreomsorg

De övergripande nationella målen för omsorgen av äldre är att de ska kunna leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och över sin vardag, åldras i trygghet och med bibehållet oberoende bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg.

Regeringen har gjort satsningar inom en rad områden för att nå upp till dessa mål. Viktiga delar i satsningen är att utveckla samverkan och samordningen mellan olika omsorgsgivare och organisationer samt att tillgängliga resurser används effektivt. Regeringen stödjer även kommunsektorns arbete med att stärka kompetensen inom vården, främst genom Omvårdnadslyftet och genom förstärkt ledarskap. Kunskapsutvecklingen sker också genom stöd till forskning och utveckling samt de nationella kompetenscentrumen: Nationellt kompetenscentrum Anhöriga och Svenskt demenscentrum.

Arbetet med att stärka äldreomsorgen inriktas bl.a. på valfrihet, utveckling av teknikstöd, alternativa former av boende för ökat självbestämmande samt förstärkt skydd mot åldersdiskriminering. Socialtjänstens äldreomsorg inriktas på att äldre människor får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Det är viktigt att vården och omsorgen av äldre som är allvarligt sjuka håller en hög kvalitet och är koordinerad mellan olika nivåer och insatser. Regeringen har därför påbörjat en satsning som innebär att utförarna av vården och omsorgen om de mest sjuka äldre ska samverka bättre. Ytterligare ett viktigt steg är att det i överenskommelserna med Sveriges Kommuner och Landsting bl.a. ingår kvalitetsregister i syfte att utveckla vården och omsorgen.

### 2.7.3 Rättsväsendet

En grundförutsättning för ett tryggt samhälle är ett effektivt rättsväsende. Det är fortfarande alldeles för många som drabbas av brott, för få brott som klaras upp och för många som känner sig otrygga. Regeringens mål är att rättsväsendet ska bli mer effektivt och att fler brott ska klaras upp och lagföras.

I syfte att förbättra förutsättningarna att bekämpa brott har regeringen kraftigt ökat resurserna till samtliga myndigheter inom

rättsväsendet. Parallellt har en mängd reformer på området genomförts, vilket bl.a. inneburit fler patrullerande poliser och att ekobrotts- hanteringen effektiviserats. Vidare har åtgärder genomförts i syfte att korta handläggningstiderna för unga lagöverträdare. En särskild utredare har fått i uppdrag att genomföra de åtgärder som krävs för att ombilda Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten (dir. 2012:129).

En omfattande reformering av straffrätten genomfördes under förra mandatperioden bl.a. genom att straffen för allvarliga våldsbrott skärptes. Reformen betonade även att större vikt ska läggas vid återfall i brott vid bestämmande av straff. Regeringen följer noggrant effekterna av reformen i syfte att ambitionen om skärpta straff för de grävsta våldsbrotten ska få det genomslag som var avsett.

Ett viktigt mål är att förebygga brott. I detta sammanhang är samarbete mellan olika myndigheter och tidiga insatser mot exempelvis ungdomsbrottslighet mycket viktiga. Regeringen avser att fortsätta de förebyggande insatserna för ungdomar, bl.a. genom arbetet med s.k. sociala insatsgrupper.

Rättsväsendet har en viktig roll i att motverka det våld som sker i nära relationer. Regeringen bedriver därför ett arbete för att stärka insatserna mot våld i nära relationer. Som ett led i arbetet har regeringen i en proposition till riksdagen föreslagit skärpt straffansvar för brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (prop. 2012/13:108).

Under 2012 fick en nationell samordnare i uppdrag att utreda våld i nära relationer (dir. 2012:38). En viktig del i uppdraget är att pröva hur skyddet för och stödet till brottsoffren kan utvecklas och i detta sammanhang särskilt överväga hur kvinnojourer och andra ideella organisationers verksamhet kan förstärkas. Uppdraget ska slutredovisas sommaren 2014. En annan åtgärd inom området är förlängningen av det förstärkta stödet på 10 miljoner kronor till frivilliga organisationer som arbetar med våld mot kvinnor. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2014 återkomma med förslag för att stärka landets kvinnojourer.

## Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2014

De senaste åren har i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen en särskild promemoria remitterats med ett antal skatteförslag. Remitteringen har gjorts för att det ska vara möjligt att i kommande budgetproposition göra en samlad bedömning av skatteförslag med budgeteffekter. Det handlar bl.a. om att skapa ett tidsmässigt utrymme för en lagrådsgranskning av förslagen, i de fall en sådan granskning anses nödvändig.

Inför budgetpropositionen för 2014 avser regeringen att bereda aktuella skatteförslag på ett liknande sätt. En promemoria har därför tagits fram inom Regeringskansliet. Promemorian presenteras samtidigt som denna proposition överlämnas till riksdagen.

I promemorian föreslås:

- ändringar i den s.k. löneunderlagsregeln i 3:12-reglerna och i reglerna för enskilda näringsidkare,
- enklare mervärdesskatteregler för uthyrning av verksamhetslokal,
- en förlängning av nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar,
- sänkt energiskatt för blyfri flygbensin, samt
- vissa inkomstskatteändringar för att underlätta omställning på arbetsmarknaden.

Remitteringen av förslagen innebär inte nödvändigtvis att de kommer att ingå i budgetpropositionen för 2014. Huruvida de ska ingå eller inte kommer regeringen att ta ställning till utifrån bedömningarna av det ekonomiska läget, budgetutrymmet och finansieringsbehoven samt de prioriteringar som regeringen gör i det slutliga arbetet med budgetpropositionen. Förslaget om inkomstskatteändringar för att underlätta omställning på arbetsmarknaden är också beroende av utfallet av trepartssamtalen. I promemorian lämnas även ett förslag till justering i fordonsbeskattningen.

Utöver förslagen i den särskilda promemorian kommer regeringen att fortsätta arbetet med ett antal andra skatteförslag, bl.a. Företagsskattekommitténs förslag till skatteincitament för forskning och utveckling (SOU 2012:66), betänkandet Nystartszoner (SOU 2012:50), förslaget om en förändrad hantering av

mervärdesskatten vid import (SOU 2013:1) och det tidigare remitterade förslaget om kvotplikt för biodrivmedel. Månadsuppgifts-utredningens förslag om månadsuppgifter (SOU 2011:40) kräver ytterligare analys och bereds vidare i Regeringskansliet.

## 2.8 Tillkännagivanden från riksdagen

### 2.8.1 En aktiv sjukskrivningsprocess och stöd för återgång i arbete

Sjukfrånvaron har minskat avsevärt från de höga nivåerna i början av 2000-talet. Regeringen bedömer att sjukförsäkringsreformen starkt bidragit till att fler är i arbete. För den enskilde är det viktigt att, om möjligt, inte stå utanför en sådan central del av samhället som arbetslivet utgör.

Regeringens utgångspunkt är att människors arbetsförmåga ska tas tillvara. Regeringens reformer har under senare år i stor utsträckning inriktats på att ge stärkta drivkrafter åt aktörerna i sjukskrivningsprocessen i syfte att dessa ska vidta rehabiliteringsåtgärder. Regeringens satsningar på t.ex. förstärkta rehabiliteringsinsatser i samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser inom ramen för samordningsförbundens verksamhet, den s.k. sjukskrivningsmiljarden och rehabiliteringsgarantin syftar alla till att öka aktiviteten i sjukskrivningsprocessen och stödja den enskilde att komma tillbaka i arbete.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen efterfrågat fler och tidigare rehabiliteringsinsatser till personer i sjukförsäkringen och angett att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om en ordning som säkerställer att människor som behöver det får rehabiliteringsinsatser för återgång i arbete i god tid innan de har nått den bortre tidsgränsen för sjukpenning (bet. 2012/12:SfU6, rskr. 2012/13:174). Mot bakgrund av detta avser regeringen att återkomma till riksdagen i denna fråga i budgetpropositionen för 2014.

### 2.8.2 Sveriges ratificering av EU:s finanspakt

Som ett led i arbetet med att förstärka den ekonomiska styrningen och samordningen i EU undertecknade Sverige och 24 andra EU-länder den 2 mars 2012 en överenskommelse om fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen, den s.k. finanspakten. Pakten trädde i kraft den 1 januari 2013 och innehåller bestämmelser som

syftar till att stärka de offentliga finanserna och samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet.

Efter att riksdagen den 7 mars 2013 godkände finanspakten (bet. 2012/13:FiU28, rskr. 2012/13:167) beslutade regeringen den 14 mars 2013 att ratificera den. Finanspakten innebär inte några rättsliga åtaganden för de medlemsstater som inte har euron som valuta och inte förklarar sin avsikt att vara bundna av vissa av paktens bestämmelser. Sverige har inte infört euron och har heller inte avgett någon förklaring om att vara bundet av paktens bestämmelser. Sverige är således inte bundet av finanspaktens bestämmelser.

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att en framtida bindning till finanspaktens regler ska underställas en ny prövning av riksdagen (bet. 2012/13:FiU28, rskr. 2012/13:167).

Som redogjorts för i propositionen Fördraget om stabilitet och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (prop. 2012/13:39) kan Sverige enbart bli bundet av bestämmelserna i finanspakten genom att, efter riksdagens godkännande, på frivillig väg åta sig att vara bundet av bestämmelserna i finanspakten eller genom att införa euron. Såsom också riksdagen har konstaterat krävs alltså ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen oavsett vilket av dessa två alternativ som skulle ligga till grund för en eventuell framtida svensk bindning till finanspakten. I paktens utvärdering ska utföras som syftar till att införliva innehållet i fördraget inom Europeiska unionens rättsliga ramar. Regeringen noterar i detta sammanhang att riksdagens tillkännagivande även får anses omfatta ett sådant införlivande som avses med utvärderingen, för det fall införlivandet skulle innebära att Sverige kom att bindas av finanspolitiska regler som motsvarar dem i fördraget. Regeringen har i prop. 2012/13:39 endast tagit ställning till den aktuella paktens regler, men avser återkomma till riksdagen angående den ovan nämnda utvärderingen. Regeringen avser inte att verka för att Sverige ska bli bundet av de aktuella reglerna. Ett sådant steg bör vidare enligt regeringen kunna tas först efter riksdagens godkännande.