

1

Finansplan

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



1 Finansplan

1.1 Ansvar för Sverige i en orolig tid

Den internationella utvecklingen präglas sedan en längre tid av osäkerhet och lågkonjunktur. Kriget i Irak har ytterligare ökat osäkerheten. Följderna av kriget – för folket och demokratiutvecklingen i Irak och för den internationella ekonomin – är ännu höljd i dunkel. Det är viktigt att vi fortsatt arbetar för fred och säkerhet internationellt i enlighet med FN:s principer.

Alla länder påverkas av det instabila läget. Både i Sverige och i vår omvärld skriver banker och finansinstitut ner tillväxtprognoserna. Företag och investerare avvaktar. Konsumenterna håller igen. Tillväxten och sysselsättningen påverkas negativt. De offentliga finanserna utsätts för påfrestningar.

Svensk ekonomi står dock internationellt sett fortfarande stark. Jämfört med andra europeiska länder är sysselsättningen och tillväxten hög och arbetslösheten låg. Sverige är ett av få länder som har överskott i de offentliga finanserna. Så är det därför att vi i Sverige såg till att i tid skaffa oss säkerhetsmarginaler. Det var för att slippa göra stora besparingar under framtida lågkonjunkturer som regering och riksdag satte upp målen om överskott i de offentliga finanserna och införde tak för utgifterna. Nu, när nedgången varat en längre tid, är det tydligt hur viktigt det varit.

De senaste årens framgångar – en stark ekonomi, hög tillväxt och låg arbetslöshet – bildar en god grund för en offensiv politik för välfärd, sysselsättning och en hållbar utveckling. Trots nedgången har en rad reformer kunnat genomföras som träder i kraft under detta och nästa år. Ökade resurser tillförs vården och

tandvården. Föräldraförsäkringen förstärks, maxtaxan är införd liksom den allmänna förskolan för 4- och 5-åringar. Kommunerna tillförs ytterligare resurser för att anställa fler lärare och andra specialister i skolan. Pensionerna förbättras och studiebidraget för gymnasieungdomar förlängs med en månad. Högskoleutbyggnaden och forsknings-satsningarna fortsätter. Miljöanslagen höjs. Bostadsbyggandet stimuleras.

Dessa reformer är viktiga för Sveriges utveckling och konkurrenskraft och ligger därför fast. Två arbetsuppgifter som är avgörande för framtida tillväxt och välfärd kommer därtill att kräva stora insatser: att skapa ett mänskligare arbetsliv där färre blir sjuka och att ge de invandrade svenskarna ett ökat tilltröde till arbetsmarknaden. Det är uppgifter som kommer att kräva resurser, långsiktighet och bred samverkan.

Men det ekonomiskt kärvar läget manar samtidigt till försiktighet. Det krävs att vi drar ner på utgifterna. Sunda offentliga finanser bildar grunden för välfärd och sysselsättning. Den grunden bör minst av allt äventyras i tider präglade av stor osäkerhet. Målen för den ekonomiska politiken måste ligga fast och utgiftstaken hållas. Därför föreslår regeringen och samarbetspartierna besparingar.

Syftet är att skapa goda förutsättningar för en snabb återhämtning av svensk tillväxt när den internationella lågkonjunkturen vänder. Regeringen föreslår därför insatser för att stärka tillväxtförutsättningarna, hålla tillbaka arbetslösheten och öka sysselsättningen. Arbete och tillväxt är grunden för välfärden. Så värnas en stark grund för en politik för välfärd och full sysselsättning med sikte på framtiden. Sunda

offentliga finanser, stabila priser och en väl fungerande lönebildning är grundläggande förutsättningar för att målen skall kunna nås.

Sedan 1994 har Sverige haft högre tillväxt än genomsnittet inom både OECD och EU. Sverige har i dag en av de starkaste offentliga finanserna inom EU. Inflationen är låg, arbetslösheten och socialbidragsbehovet har minskat. Sysselsättningsgraden är bland de högsta i hela EU. Sverige är också främst bland EU-länderna i fråga om ekonomiska reformer.

Valet hösten 2002 ledde fram till en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet på hundratjugoen punkter för ett tryggare, rättvisare och grönare Sverige. I den formulerades att vår gemensamma politik för Sverige bygger på övertygelsen att den ekologiska, sociala och ekonomiska dimensionen måste vävas samman för att skapa en uthållig utveckling som är bra för Sverige. Tillsammans vill vi arbeta med en tydlig politik för ett grönt, jämställt folkhem där hållbar tillväxt, full sysselsättning och trygg välfärd drivs framåt av teknisk utveckling, modern omställning, omfattande delaktighet och minskade klyftor.

Politiken ska präglas av ordning och ansvar. I en orolig tid ökar kraven på tydliga prioriteringar, men framför allt på gemensamt ansvarstagande. Regeringen och samarbetspartierna är beredda att ta det ansvaret. Det är i bred samverkan som Sverige utvecklas bäst. Ansvaret gäller vårt land, men också den omvärld vi är så beroende av.

Samarbetsformer

Den ekonomiska vårpropositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, vilka står bakom riktlinjerna för den ekonomiska politiken, budgetpolitiken och tilläggsbudgeten för 2003.

1.2 Det ekonomiska läget

1.2.1 Internationell utveckling

Den internationella ekonomin präglas av osäkerhet. Utvecklingen är och har varit svagare

än förväntat. Kriget i Irak och den fortsatta händelseutvecklingen har en avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

I euroområdet har utvecklingen av hushållens konsumtion och näringslivets investeringar varit dämpad. Arbetslösheten har fortsatt att stiga. Flera länder har ansträngda offentliga finanser och kan under innevarande år få problem att leva upp till kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Konjunkturen i euroområdet förväntas vända uppåt tidigast i slutet av innevarande år. Då euroområdet står för ca 40 procent av den totala svenska exporten får den svaga utvecklingen negativa effekter för svensk ekonomi.

Utvecklingen i Förenta staterna präglas av stor osäkerhet. Den senaste statistiken tyder på en viss dämpning av hushållens konsumtion. I Japan är tillväxtförutsättningarna alltjämt dystra och läget är fortsatt osäkert.

1.2.2 Svensk utveckling

Den internationella lågkonjunkturen påverkar Sverige. Tillväxten beräknas stanna vid 1,4 procent i år, för att öka till 2,4 procent 2004.

Tabell 1.1 BNP-tillväxt i Sverige och andra länder

Förändring i procent

	1999	2000	2001	2002
Sverige	4,6	4,4	1,1	1,9
Förenta staterna	4,1	3,8	0,3	2,4
Japan	0,2	2,8	0,4	0,3
EU	2,8	3,5	1,6	1,0
OECD	3,2	3,9	0,8	1,8

Källor: Nationella källor och Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Försörjningsbalans

	Mdkr	Procentuell volymförändring		2004
	2002	2002	2003	
Hushållens konsumtionsutgifter	1139	1,3	1,9	2,2
Offentliga konsumtionsutgifter	656	2,1	0,5	0,2
Fasta bruttoinvesteringar	400	-2,5	-0,5	2,9
Lager ¹	4	-0,1	0,2	0,0
Export	1012	0,4	2,3	7,0
Import	871	-2,7	2,3	6,0
BNP	2340	1,9	1,4	2,4

¹ Bidrag till BNP-tillväxten.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den svaga internationella efterfrågan syns tydligt i svensk export. Trots en viss förbättring de

senaste månaderna är företagens export-orderingång fortsatt svag. En successivt ökad efterfrågan på svenska investeringsvaror väntas dock under året i takt med att en internationell återhämtning påbörjas. Importen till Sverige väntas öka i år när lageravvecklingen är avslutad och efterfrågan i ekonomin stiger.

Den internationella lågkonjunkturen har en återhållande effekt på hushållens efterfrågan. Sammantaget bedöms dock efterfrågan stiga i år på grund av bl.a. hushållens fortsatt goda ekonomiska ställning och låga räntor. En efter hand minskad osäkerhet om det ekonomiska läget i omvärlden och därmed i Sverige väntas bidra till hushållens ökande efterfrågan.

Som en konsekvens av en tidigare omfattande kapacitetsutbyggnad och en lägre produktions-tillväxt väntas investeringarna i näringslivet utvecklas svagt även i år.

Den kommunala sektorn

Den kommunala konsumtionen utvecklades starkt under 2001 och 2002 samtidigt som en avtagande sysselsättningsökning bidrog till att skatteunderlaget steg i en något långsammare takt än tidigare år. Uppgifter för 2002 visar på en minskning av antalet kommuner och landsting med positivt resultat. Skattehöjningar på i genomsnitt 65 öre 2003 (motsvarande 8,5 miljarder kronor i ökade skatteintäkter) och förlängningen av det tillfälliga sysselsättningsstödet 2004 bidrar till att kommunsektorns

Tabell 1.3 Nyckeltal

Förändring från föregående år i procent, om ej annat anges

	2002	2003	2004
KPI ¹	2,4	2,4	1,8
Timlön	4,0	3,5	3,5
Öppen arbetslöshet ²	4,0	4,5	4,3
Arbetsmarknadspolitiska program ²	2,6	2,2	2,0
Antal sysselsatta	0,1	-0,3	0,3
Real disponibel inkomst ³	4,7	1,7	1,4
Hushållens nettosparkvot, nivå ⁴	2,8	2,6	1,9
Bytesbalans ³	4,2	4,3	4,1
Tysk ränta 10-års statsobligation ¹	4,8	4,3	5,0
Svensk ränta 10-års statsobligation ¹	5,3	4,9	5,4
TCW-index ¹	133,7	128,8	127

¹ Årsgenomsnitt.

² Procent av arbetskraften.

³ Procent av BNP.

⁴ Exklusive sparande i avtalspensioner.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen, Medlingsinstitutet, Riksbanken och Finansdepartementet.

finanser förbättras.

Sedan 2000 gäller ett balanskrav för kommuner och landsting. Varje generation skall bära kostnaderna för den service som den själv beslutar om och konsumerar. Den demografiska utvecklingen ställer stora krav på ett effektivt resursutnyttjande i kommuner och landsting för att klara välfärden i framtiden. En utredning har genomförts och lämnat förslag om balanskravet. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I syfte att stödja särskilt utsatta kommuner har regeringen slutit överenskommelser med 36

Tabell 1.4 Sysselsättning, arbetslöshet och löneutveckling

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Antal sysselsatta ¹	3986	3963	3922	3979	4069	4159	4239	4244	4232	4247
Varav näringslivet ¹	2697	2698	2695	2735	2805	2888	2969	2960	-	-
Varav offentliga myndigheter ¹	1287	1263	1223	1240	1260	1264	1262	1278	-	-
Reguljär sysselsättningsgrad ²	74,9	74,7	73,9	74,6	75,9	77,2	78,2	78,1	77,6	77,6
Öppen arbetslöshet ³	7,7	8,1	8,0	6,5	5,6	4,7	4,0	4,0	4,5	4,3
Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program ³	4,6	4,7	4,5	4,1	3,3	2,6	2,5	2,6	2,2	2,0
Timlön ⁴	3,3	6,0	4,5	3,8	3,4	3,7	4,3	4,0	3,5	3,5
Produktivitetsutveckling i näringslivet ⁴	3,6	1,9	5,2	2,0	2,6	4,1	0,6	4,2	2,6	2,3

Anm.: I AKU fördes anställda i kyrkan över från kommunala myndigheter till näringslivets tjänstesektor först 2001. Till följd av detta är antalet sysselsatta i offentlig sektor överskattat med ca 22 000 personer 2000.

¹ Tusental personer.

² Reguljärt sysselsatta i åldern 20-64 år i procent av befolkningen i den åldersgruppen.

³ I procent av arbetskraften.

⁴ Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

Tabell 1.5 Sysselsättning och arbetslöshet uppdelat på kön

	1998		1999		2000		2001		2002	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Antal sysselsatta ¹	1901	2079	1947	2121	1992	2167	2036	2203	2047	2197
varav näringslivet ¹	967	1768	997	1808	1037	1852	1080	1891	1080	1879
varav offentliga myndigheter ¹	932	308	949	311	953	312	954	307	965	314
Öppen arbetslöshet ²	6,0	6,9	5,2	5,9	4,3	5,0	3,6	4,3	3,6	4,4

Anm.: I AKU fördes anställda i kyrkan över från kommunala myndigheter till näringslivets tjänstesektor först 2001. Till följd av detta är antalet sysselsatta i offentlig sektor överskattat med ca 22 000 personer 2000.

¹ Tusental personer.

² I procent av arbetskraften.

Källa: Statistiska centralbyrån.

kommuner och fyra landsting om ekonomisk hjälp i syfte att åstadkomma en omstrukturering av verksamheten och uppnå en ekonomi i balans. Dessa åtgärder har visat sig vara mycket verkningsfulla.

På lång sikt är låg arbetslöshet och hög sysselsättning avgörande för kommunernas och landstingens förutsättningar att långsiktigt klara välfärden.

Arbetsmarknaden

Mellan 1997 och 2002 ökade sysselsättningen med ca 320 000 personer. Merparten av ökningen tillkom i den privata sektorn där antalet sysselsatta ökade med ca 260 000 personer. Den öppna arbetslösheten har sedan slutet av 2000 legat omkring fyra procent.

Den förhållandevis svaga tillväxten förra året och i år får negativa konsekvenser för arbetsmarknaden. I år beräknas den öppna arbetslösheten öka till 4,5 procent som årsgenomsnitt. Nästa år bedöms dock arbetslösheten minska i takt med att sysselsättningen återigen ökar. Den reguljära sysselsättningsgraden för personer i åldern 20 till 64 år bedöms 2004 uppgå till 77,6 procent.

Utvecklingen på medellång sikt

För åren efter 2004 är det svårt att förutsäga konjunktursvängningar. Därför görs ingen konjunkturbedömning. Däremot presenteras en kalkyl.

Beräkningarna bygger på ett antagande om att det i slutet av 2004 finns outnyttjade resurser som kan tas i anspråk utan att det uppstår inflationsdrivande flaskhalsar i den svenska

ekonomin. BNP-tillväxten är därmed något högre än den långsiktiga tillväxten under 2005 och 2006.

Sysselsättningen utvecklas väl och den öppna arbetslösheten minskar till 3,8 procent 2006. Befolkningen i åldern 20 till 64 år ökar. Men inom den gruppen är det främst åldersgrupper med relativt lågt arbetskraftsdeltagande och låg sysselsättningsgrad som ökar. Det bidrar till att den reguljära sysselsättningsgraden i åldern 20 till 64 år inte ändras markant till 2006.

Tabell 1.6 Kalkyl på medellång sikt

	2002	2003	2004	2005	2006
BNP-tillväxt	1,9	1,4	2,4	2,6	2,5
Reguljär sysselsättningsgrad ¹	78,1	77,6	77,6	77,7	77,8
Offentligt finansiellt sparande	1,1	0,4	1,0	1,4	2,1

¹ Andel reguljärt sysselsatta i åldern 20–64 år i procent.

1.3 Finanspolitiken

Finanspolitiken inriktas mot att upprätthålla överskott i de offentliga finanserna. Det finns en rad skäl för detta.

- Andelen äldre kommer att öka kraftigt i framtiden. Därmed ökar utgifterna för pensioner, vård och omsorg, samtidigt som inkomsterna ökar långsammare eftersom andelen av befolkningen som förvärvsarbetar kan förväntas minska. För att förbereda Sverige för detta bör skuldsättningen minska.
- De som är beroende av välfärden måste kunna lita på att den fungerar, också i sämre

Tabell 1.7 Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Utgiftskvot	54,8	54,4	55,8	56,4	55,5	54,7	53,9
Inkomstkvot	58,2	59,0	56,8	56,8	56,5	56,1	56,1
Skattekvot inkl. EU-avgift	52,4	54,0	51,8	51,5	51,2	50,8	50,7
Finansiellt sparande	3,4	4,6	1,1	0,4	1,0	1,4	2,1
Nettoskuld	1,3	-3,5	2,5	1,2	0,2	-1,0	-3,1
Konsoliderad bruttoskuld	52,9	54,4	52,4	51,0	50,0	48,4	46,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

tider när den behövs som mest. Utan starka offentliga finanser riskerar varje lågkonjunktur att framtvinga stora nedskärningar som minskar förtroendet och viljan att i goda tider betala för välfärden.

- För att kunna bedriva en aktiv stabiliseringspolitik utan att underskotten blir för stora behövs en säkerhetsmarginal så att finanspolitiken kan bidra till att dämpa konjunktursvängningarna.

Det finns två övergripande budgetpolitiska mål: överskottsmalet för de offentliga finanserna och utgiftstaken.

1.3.1 Överskottsmål för sunda offentliga finanser

Överskottsmålet innebär att de offentliga finanserna skall uppvisa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det innebär att överskottet i en lågkonjunktur kan tillåtas bli lägre än 2 procent för att därigenom bidra till att hålla uppe den privata sektorns inkomster och mildra konjunktursvackan. Det omvända gäller i en högkonjunktur. Ett större överskott dämpar aktiviteten i ekonomin och minskar risken för överhettning. Överskottet anpassas med hänsyn till konjunkturläge och resursutnyttjande i svensk ekonomi.

I budgetpropositionen för 2003 gjorde regeringen bedömningen att ett överskott på 1,5 procent av BNP för 2003 var förenligt med överskottsmålet mot bakgrund av konjunkturläget och resursutnyttjandet i ekonomin. Om konjunkturen utvecklades sämre än väntat, skulle dock ett lägre överskott accepteras. Jämfört med prognosen i budgetpropositionen

har tillväxten för 2003 reviderats ned med mer än 1 procentenhet.

Sedan målet om 2 procents överskott över en konjunkturcykel började gälla 2000 har det årliga överskottet i de offentliga finanserna varit i genomsnitt 3 procent av BNP. Överskottet 2003 beräknas till 0,4 procent av BNP. Efter de åtgärder som föreslås i denna proposition beräknas det genomsnittliga överskottet under perioden 2000 till 2006 bli 2,0 procent. Därmed ligger det offentliga sparandet i linje med det övergripande målet om ett överskott på 2 procent över en konjunkturcykel.

Sverige har i ett internationellt perspektiv starka offentliga finanser. År 2002 hade Sverige ett av de största överskotten i de offentliga finanserna inom EU, medan däremot ett antal stora EU-länder uppvisade betydande underskott. Sverige kommer även 2003 och 2004 att ha fortsatta överskott medan EU-länderna som helhet uppvisar underskott.

Tabell 1.8 Offentligt finansiellt sparande i Sverige och andra länder

Procent av BNP

	2002	2003	2004
Sverige	1,1	0,4	1,0
EU	-2,0	-1,9	-1,6
Euroområdet	-2,2	-2,1	-1,8
Tyskland	-3,7	-3,3	-2,6
Frankrike	-2,7	-2,9	-2,5
Italien	-2,3	-2,1	-2,8
Finland	3,2	2,9	3,6
Storbritannien	-1,4	-1,4	-1,3
Danmark	2,2	2,4	2,9
USA	-3,1	-3,0	-2,7
Japan	-7,9	-7,7	-7,8

Källor: OECD Economic Outlook 72, dec 2002, och Finansdepartementet.

1.3.2 Utgiftstaken

Budgetpolitiken styrs med hjälp av utgiftstaken. Dessa bestäms tre år i förväg. De statliga utgifterna får sedan inte överskrida taken. Utgiftstaken förhindrar att tillfälligt högre inkomster används för att bekosta varaktigt högre utgifter.

Systemet har på det hela taget fungerat väl och har bidragit till en balanserad utgiftsutveckling under de goda åren, och att Sverige därmed har mött den internationella lågkonjunkturen med starka offentliga finanser. En arbetsgrupp med företrädare från samarbetspartierna följer för närvarande upp budgetlagen.

Sedan utgiftstaken infördes 1997 har de klarats varje år.

Regeringens bedömning är att utgiftstaket för 2003 och för 2004 riskerar att överskridas om inga åtgärder vidtas. Regeringen föreslår därför ett antal åtgärder för att bromsa utgiftsutvecklingen och klara utgiftstaken för 2003 och 2004. En central del är de åtgärder som nu föreslås för att vända utvecklingen med allt fler sjukskrivna. Därtill senareläggs vissa tidigare aviserade reformer till den senare delen av mandatperioden. Vidare avser regeringen att införa begränsningar av utgifterna för vissa anslag. Regeringen följer löpande utgiftsutvecklingen och kommer att vidta ytterligare åtgärder om utgiftstaken skulle hotas. Utgiftstaken skall klaras.

Tabell 1.9 Samlad utgiftseffekt av anslagsminskningar och begränsningsbelopp

Miljoner kronor

Anslagsminskningar	2003	2004
Sjukpenning skall motsvara a-kassa	300	600
Uppskjuten takhöjning i sjukförsäkring	920	2 000
Ny SGI -beräkning	565	1 140
Förlängd sjuklöneperiod	669	1 338
Uppskjuten takhöjning i föräldraförsäkring	395	865
Deltidsarbetslösa		550
Utflöde ur arbetslöshet		1 000
Prioriterat studiebidrag		126
Rekryteringsbidrag		700
Höjd högsta avgift inom maxtaxan		240
Kultur		92
Miljö	150	315
Infrastruktur	500	1 000
Övriga anslagsminskningar	404	785
Utgiftsbegränsningar		
Försvar	1 027	373
Bistånd	400	-200
Övrigt	631	-461
Summa utgiftseffekt	5 287	10 810

Utgifter för bl.a. försvarsmateriel senareläggs. En del av biståndsökningen flyttas från 2003 till 2004. Från 1 juli ändras reglerna för sjukpenning för arbetslösa så att ersättningen vid sjukdom kommer att motsvara den från arbetslöshetsförsäkringen. En arbetslös som sjukskrivs får därmed inte längre högre ersättning som sjuk än som frisk.

Höjning av taket i sjuk- och föräldraförsäkringen skjuts upp. Kontaktdagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen tas bort. Den tidigare presenterade propositionen om förbättringar i sjukskrivningsprocessen (prop. 2002/03:89), förslagen i denna proposition om förändrad SGI-beräkning, förlängd sjuklöneperiod, enhetligare tillämpning av reglerna om övergång från sjukpenning till sjukersättning, förslag om enhetlig tillämpning av reglerna om karensdag och kommande förslag till system för ekonomiska drivkrafter för arbetsgivarna bedöms leda till lägre antal sjukskrivna vilket innebär minskade utgifter.

Reglerna för arbetslöshetsersättning för deltidarbetslöshet kommer att tillämpas mer enhetligt. Effektiviseringar genomförs i arbetsmarknadspolitiken i syfte att nå en snabbare övergång från arbetslöshet till arbete.

Det högre studiebidraget för vuxenstudier avskaffas för de som redan har en fullständig treårig gymnasieutbildning. Kommunernas ramar för rekrytering till vuxenstudier med hjälp av rekryteringsbidraget minskar. Taket för maxtaxan inom barnomsorgen höjs 2004. Taket på högst 3 procent av inkomsten ligger dock kvar.

Införandet av fri entré på museer senareläggs. Satsningar på infrastrukturområdet skjuts fram. EU-budgetens överskott för 2002 kommer enligt regeringens bedömning att innebära att Sveriges EU-avgift för 2003 sänks med ca 900 miljoner kronor.

En högre omslutning i det kommunala utjämningsystemet medför därtill en justering av utgiftstaket på 3 miljarder kronor 2003.

Mot bakgrund av den korta beredningstiden mellan riksdagsvalet och budgetpropositionen för 2003 lade regeringen i höstas inget förslag för utgiftstak 2005. Regeringen uttalade att den i stället skulle återkomma i vårpropositionen med en bedömning av utgiftstaken 2005 och 2006.

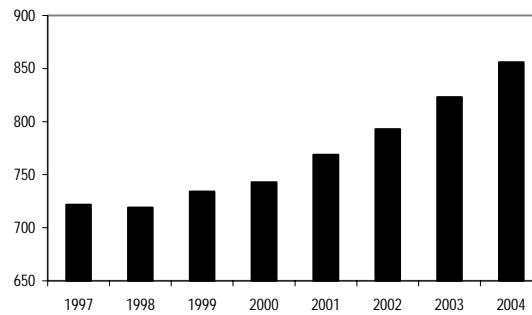
Utgiftstaket har sedan 2001 satts på nivåer som innebär att utgiftstaket i stort sett är oförändrat som procent av BNP vid en trendmässig tillväxt på ca 2 procent per år. Att utgiftstaket för 2003 ökar något jämfört med 2002 i procent av BNP beror på den förhållandevis låga tillväxten i år. Nästa år bedöms tillväxten öka till över 2 procent, vilket medför att utgiftstaket minskar något som procent av BNP.

Beräkningar av den offentliga sektorns utgifter visar att den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning riskerar att leda till en växande utgiftskvot. Att undvika underskott och omfattande besparingar i takt med att de äldre blir allt fler är ett viktigt skäl till att hålla tillbaka utgiftsökningar och driva en politik för en ökad sysselsättning som stärker inkomsterna.

Om utgiftstaken rent beräkningstekniskt är oförändrade som andel av BNP och tillväxten ligger på en trendmässig nivå skulle utgiftstaket för 2005 bli 890 miljarder kronor och för 2006 927 miljarder kronor. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2004 återkomma med förslag om utgiftstak för 2005 och 2006.

Diagram 1.1 Utgiftstaken i kronor

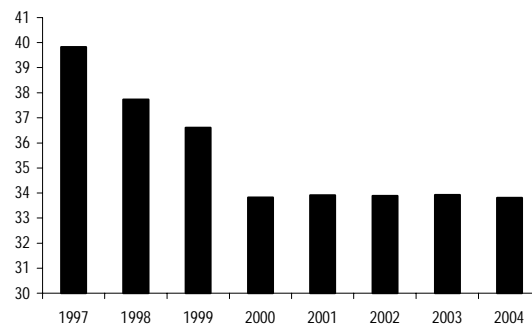
Miljarder kronor



Anm.: För att skapa jämförbarhet över tiden har korrigeringar av utgiftstaken gjorts för tidigare beslutade och nu föreslagna tekniska justeringar av utgiftstaken.

Diagram 1.2 Utgiftstaken i procent av BNP

Procent



Anm.: För att skapa jämförbarhet över tiden har korrigeringar av utgiftstaken gjorts för tidigare beslutade och nu föreslagna tekniska justeringar av utgiftstaken.

1.4 Priser och löner

1.4.1 Stabila priser

Stabila priser är en grundläggande förutsättning för en framgångsrik ekonomisk politik. En hög och svåröversäglig inflation har negativa fördelningseffekter. Dessutom försämrar en hög inflation förutsättningarna för en uthålligt hög tillväxt och därmed också för stabilt hög sysselsättning och välfärd.

Den av riksdagen fastlagda övergripande uppgiften för penningpolitiken är prisstabilitet. Riksbanken bedriver penningpolitiken självständigt. Riksbanken har definierat prisstabilitet som att ökningen av konsumentprisindex skall begränsas till 2 procent med en tolerans på 1 procentenhet uppåt och nedåt. Regeringen stöder penningpolitikens inriktning och står bakom inflationsmålet.

Inflationen beräknas vara tillfälligt hög under första halvåret i år, bland annat på grund av höjda olje- och elpriser. Ett lägre inhemskt inflationstryck och en svagare importprisutveckling bidrar till att inflationen successivt minskar till ca 2 procent, dvs. nära Riksbankens mål, i mitten av innevarande år. Under de följande åren bedöms inflationen fortsatt ligga i linje med målet.

Under de senaste åren har penningpolitiken baserats på en bedömning av UND1X för de närmaste två åren. UND1X är ett inflationsmått där de direkta effekterna av förändrade räntor, skatter och subventioner har exkluderats från konsumentprisindex. I år beräknas inflationen mätt med UND1X uppgå till 2,6 procent som årsgenomsnitt. Nästa år väntas UND1X-inflationen minska till i genomsnitt 1,5 procent.

Räntan och kronan

De internationella räntorna har fortsatt att sjunka. Det osäkra ekonomiska läget har medfört att nedgången på världens aktiemarknader har fortsatt. Konjunkturuppgången har fördröjts och företagens vinstutsikter har försvagats.

Flera centralbanker har fortsatt att sänka räntan under 2002 och i början av 2003 i syfte att understödja en konjunkturåterhämtning. Under senare delen av 2002 och under inledningen av 2003 har räntenedgången varit särskilt kraftig i Europa. Riksbanken har sänkt räntan med 0,75 procentenheter till 3,5 procent.

En förstärkning av kronan har skett sedan hösten 2001. Förstärkningen har framför allt skett gentemot den amerikanska dollarn.

Diagram 1.3 Styrräntor i Förenta staterna, euroområdet och Sverige

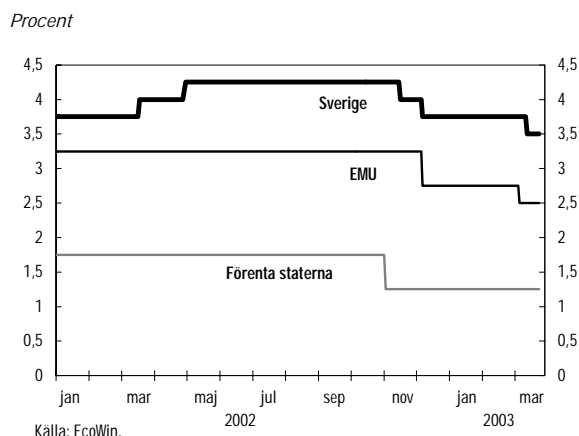


Diagram 1.4 Differensen mellan 10-årig statsobligationsränta i Sverige och Tyskland

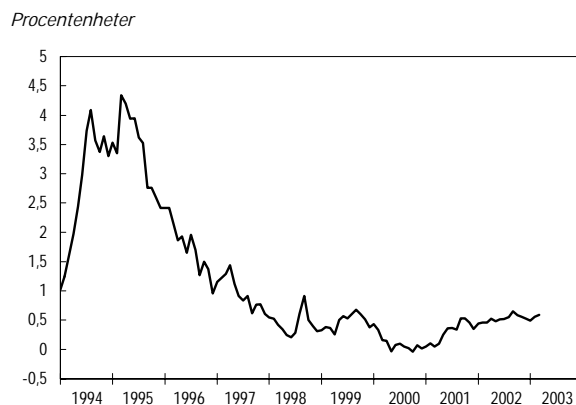
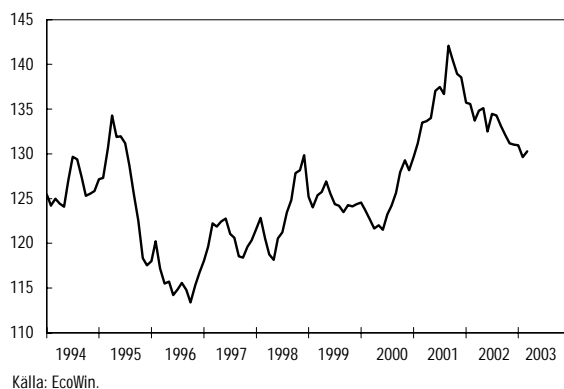


Diagram 1.5 Kronans utveckling mot TCW-index



EMU

Införandet av sedlar och mynt i euro den 1 januari 2002 var ett historiskt och betydelsefullt steg i den europeiska integrationen. Euron är i dag verklighet i stora delar av Europa.

Sverige har valt att inte delta i valutaunionen från starten. Riksdagen fattade dock 1997 beslut om att Sverige bör hålla dörren öppen för ett senare inträde och under tiden etablera en beredskap inför ett eventuellt svenskt deltagande i valutaunionen.

Riksdagen har fattat beslut om att en folkomröstning om införandet av euron som valuta i Sverige skall hållas den 14 september 2003. Alla partier har förklarat sig beredda att respektera utfallet av folkomröstningen.

Det är för närvarande inte aktuellt att delta i det europeiska växelkurssamarbetet ERM2.

1.4.2 Lönebildningen

En väl fungerande lönebildning är av avgörande betydelse för en fortsatt god samhällsekonomisk utveckling. Löneökningar inom de samhälls-ekonomiska ramarna möjliggör lägre arbetslöshet, högre sysselsättning och högre produktion. Måttliga nominella löneökningar är en förutsättning för att regeringens mål om 80 procents reguljär sysselsättning i befolkningen mellan 20 och 64 år skall uppnås.

Under perioden 1994 till 2001 har reallönerna i genomsnitt ökat med 3 procent per år. Det kan jämföras med 1980-talet då de endast uppgick till mindre än 0,5 procent. Samtidigt har den nominella löneökningstakten under den senare delen av 1990-talet endast varit ungefär hälften så stor som på 1980-talet.

De senaste årens utveckling visar att måttliga nominella löneökningar och ett ökat ansvarstagande av arbetsmarknadens parter skapar goda förutsättningar för låg arbetslöshet och god reallöneutveckling.

Under 2001 och 2002 steg dock nominallönerna snabbare än åren tidigare, trots en mer dämpad konjunktur- och sysselsättningsutveckling. År 2001 uppgick löneökningstakten till 4,3 procent i hela ekonomin. Det är högre än i euroområdet och Förenta staterna. De totala löneökningarna bedöms ha dämpats något i fjol, till ca 4 procent. Löneökningarna var något högre i offentlig sektor än i näringslivet.

Arbetskraftkostnadsutvecklingen i svenskt näringsliv har under perioden 1996 till 2002 överstigit den i EU med ungefär 1,5 procentenhet per år, mätt i nationell valuta. Den svenska konkurrenskraften har trots det förstärkts under perioden genom en god produktivitetsutveckling och fallande krona.

Regeringen utgår från att de senaste årens höga nominella löneökningstakt framöver anpassas nedåt så att svensk konkurrenskraft inte försämras. Det är avgörande för en fortsatt god samhällsekonomisk utveckling och för att uppnå regeringens sysselsättningsmål. Det är även angeläget att lönebildningsprocessen möjliggör relativlöneförändringar inom ramen för den samlade löneökningstakt som ekonomin tål. Vilja och ansvarstagande från arbetsmarknadens parter i kommande avtalsförhandlingar är av avgörande betydelse för sysselsättningen och välfärden.

Den könsrelaterade lönediskrimineringen måste brytas. Kvinnors lön utgör 82 procent av männens löner. Om man korrigerar för ålder, utbildning, arbetstid och sektor, minskar skillnaden till 92 procent. Orsakerna till dessa skillnader är komplexa. Det handlar om hur olika arbeten värderas, effekter av den segregerade arbetsmarknaden, men även om direkt lönediskriminering.

Den nya jämställdhetslagen är ett redskap för att utjämna osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Lönebildningen är en fråga för parterna och osakliga löneskillnader som beror på kön strider mot lagen. Regeringen följer detta arbete via JämO och Medlingsinstitutet. Utfallet av parternas arbete på detta område kommer att vara vägledande för behovet av ytterligare åtgärder, bland annat skärpt lagstiftning.

Regeringen avser att under året lägga fram en handlingsplan för ökad jämställdhet. I handlingsplanen skall förslag läggas för hur de strukturella löneskillnaderna mellan kvinnor och män skall minska.

1.5 Jobb och tillväxt - för välfärd och rättvisa

Sedan 1994 har regeringen fört en långsiktig politik för att stärka Sveriges tillväxtförutsättningar. Grunden är en makroekonomisk politik för stabilitet och sunda offentliga finanser. En rad reformer har genomförts bland annat för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och öka konkurrensen i ekonomin. De genomsnittliga margineffekterna på arbetsinkomster har sänkts med fem procentenheter sedan 1999. Stora investeringar görs i utbildning, forskning och infrastruktur.

Politiken ger resultat. Under perioden 1994 till 2002 har BNP-tillväxten i Sverige varit i genomsnitt 3,1 procent per år. Det kan jämföras med den årliga tillväxten bland EU-länderna på i genomsnitt 2,3 procent. Regeringens politik syftar till att fortsätta stärka Sveriges ställning.

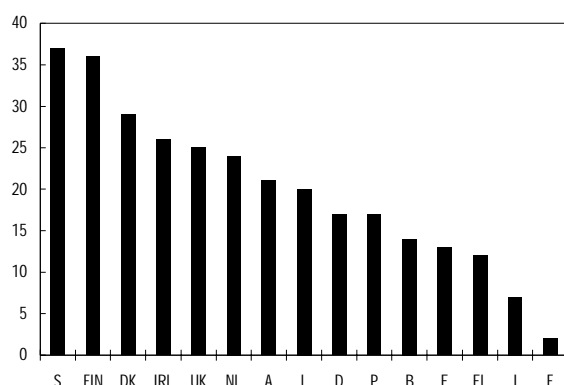
Förutsättningarna är bättre än på länge. I Lissabon satte EU år 2000 upp målet att till 2010 bli världens mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt, med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social

sammanhållning. Varje år sker en uppföljning av medlemsländernas olika insatser för att nå målen genom jämförelser av ett 40-tal olika indikatorer som sysselsättning, tillväxt, inflation, prisutveckling m.m.

Den europeiska kommissionens senaste uppföljning visar att Sverige är det land som har flest topplaceringar i de olika jämförelserna. Sverige lyfts fram som ett föredöme. Sverige framhålls av kommissionen som ett föregångsland när det gäller ekonomiska reformer, sysselsättning, miljö samt forskning och innovation.

Diagram 1.6 Topplaceringar inom Lissabonstrategin

Antal strukturindikatorer med placering 1-3 bland EU-länderna



Källa: Europeiska kommissionens årliga syntesrapport 2003.

En viktig förutsättning för hög tillväxt är att öka samförståndet och dialogen mellan olika delar i samhället. Det är i samverkan som tillväxtens förutsättningar bäst skapas.

Förutsättningarna för tillväxt och förnyelse i Sverige skall ytterligare förstärkas under mandatperioden. Samverkan mellan näringsliv, högskola och samhälle skall utvecklas på nationell och regional nivå. Entreprenörskap skall underlättas. Företagandets villkor skall förbättras. Flödet av kunskap från forskning och utbildning till näringslivet skall underlättas. Sveriges styrkor inom forskning och profilområden skall bibehållas och utvecklas. Allt detta förutsätter en nära samverkan mellan många politikområden.

1.5.1 Full sysselsättning

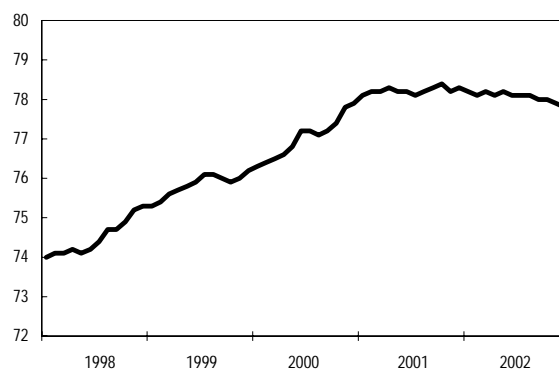
Full sysselsättning står överst på regeringens dagordning. Hög sysselsättning och låg arbetslöshet är grunden för välfärden. Med hög tillväxt, allt fler som jobbar och allt färre som är

arbetslösa stärks rättvisan och jämställdheten. Då ökar resurserna och välfärden kan steg för steg byggas ut. Hösten 1998 satte regering och riksdag upp delmålet att andelen reguljärt sysselsatta av befolkningen i åldern 20 till 64 år skulle öka från 73,9 procent år 1997 till 80 procent 2004.

Sedan 1998 har både BNP-tillväxten och antalet sysselsatta utvecklats gynnsammare än vad som antogs när sysselsättningsmålet sattes. Regeringen bedömde 1998 att det behövdes en årlig tillväxt på 2,75 procent, och att antalet reguljärt sysselsatta i åldern 20 till 64 år behövde öka med 1,3 procent årligen för att målet om 80 procent reguljär sysselsättning skulle nås. Den utvecklingen har överträffats. BNP-tillväxten har under åren 1998 till 2002 varit i genomsnitt 3,1 procent per år och den reguljära sysselsättningen i åldersgruppen 20 till 64 år har ökat med i genomsnitt 1,5 procent per år.

Diagram 1.7 Reguljärt sysselsatta i åldern 20-64 år

Procent av befolkningen



Källa: Statistiska centralbyrån (AKU).

Trots denna gynnsamma utveckling har möjligheterna att nå sysselsättningsmålet 2004 minskat. Den reguljära sysselsättningen bedöms bli 77,6 procent 2004. En viktig förklaring är den försvagade internationella ekonomins återverkningar i Sverige. Andra förklaringar är att antalet studerande och nettoimmigranter ökat sedan målet fastställdes.

Arbetet med att nå sysselsättningsmålet fortsätter. Regeringen föreslår nu en rad insatser för ökad sysselsättning och för att öka alla gruppers möjligheter på arbetsmarknaden. Insatserna fokuseras på följande grupper:

Ungdomar: I början av 1990-talet var 80 procent av ungdomarna i åldern 20 till 24 år sysselsatta. I dag är motsvarande siffra 60 procent. Till stor del beror detta på att fler läser

vidare, men ungas vilja att arbeta och att kombinera arbete och studier måste också tas till vara bättre.

- *Öka kunskapen om högskoleutbildningens resultat och effekter*
Effektanalyser ger blivande studenter kunskap om vilken betydelse olika högskoleutbildningar har för anställningsbarheten. Regeringen avser att ge Högskoleverket i uppdrag att genomföra effektstudier och följa upp och analysera individernas etablering på arbetsmarknaden.
- *Se över möjligheterna att tillgodoräkna sig tidigare kurser på högskolenivå*
Sverige har ratificerat Lissabonkonventionen vilket innebär att rätten att tillgodoräkna sig kurser gäller om det inte finns väsentliga skillnader mellan utbildningarna. Regeringen avser att ge Högskoleverket i uppdrag att se över hur tidigare studier tillgodoräknas och föreslå åtgärder som underlättar ett tillgodoräknande.
- *Snabbare övergång från gymnasieskolan till högskolan*
Ur ett arbetsmarknadsperspektiv är det önskvärt att fler unga snabbare kommer ut på arbetsmarknaden, under förutsättning att kompetensen inte försämras. De som söker sig till högskolan bör så snabbt som möjligt erbjudas och genomföra en utbildning. Regeringen har tillsatt en utredare som bland annat skall se över hur urvalsreglerna till högskolan kan ändras för att minska incitamenten till konkurrenskomplettering inom den kommunala vuxenutbildningen.
De framtida tillträdesreglerna bör utformas så att onödigt komplettering av redan godkända gymnasiebetyg undviks. En utgångspunkt för utredarens arbete skall vara att öka direktövergångarna från gymnasieskola till högskola. Regeringen avser att återkomma med förslag i syfte att öka utbildningssystemets effektivitet.
- *Möjligheten till repetitionsstudier på gymnasienivå med högre studiebidrag tas bort*
För vuxna som studerar på grundskole- och gymnasienivå finns det två grupper som kan få det högre bidraget på 82 procent i studiemedelssystemet: studerande som saknar slutbetyg från grundskola eller

treårigt gymnasium samt studerande som repeterar eller kompletterar ämnen på grundskole- eller gymnasienivå. Regeringen föreslår att studerande med fullständig treårig gymnasieutbildning från 2004 inte längre skall kunna erhålla det högre bidraget för repetitions- och kompletteringsstudier på gymnasial nivå.

Invandrare: Invandrare utgör en stor potential som Sverige bättre måste ta tillvara. Sysselsättningsgraden för invandrare har ökat snabbare än för infödda svenskar mellan 1997 och 2002. Klyftan i sysselsättning mellan invandrade och infödda svenskar är emellertid alltjämnt stor. För personer i åldersgruppen 16 till 64 år födda utanför Europa var sysselsättningsgraden knappt 54 procent 2002, vilket skall jämföras med nästan 77 procent för infödda svenskar.

- *Bättre värdering av kompetens*
Ett kvitto på tidigare förvärvade kunskaper, såväl formella som informella, leder till ökad anställningsbarhet och bättre matchning på arbetsmarknaden. Ett förbättrat system för validering är viktigt inte minst för att underlätta invandrades inträde på arbetsmarknaden. Regeringen avser återkomma med förslag till en tidsbegränsad statlig satsning för att stimulera utvecklingen av effektiva och ändamålsenliga system för validering.
- *Arbetsplatspraktik för att underlätta språkinläringen*
Möjligheterna för nyanlända invandrare att behärska svenska och att få anställning ökar om språkundervisningen integreras i arbetslivet. Praktikumöjligheter skapar kontakter i arbetslivet, ger arbetsträning och ökar anställningsbarheten. Regeringen avser att 2004 föreslå åtgärder i syfte att bättre integrera språkinläring och arbetsplatspraktik.
- *Effektivare svenskundervisning*
Kunskaper i det svenska språket är viktigt för utlandsföddas etablering på arbetsmarknaden och deltagande i samhället. Det finns en betydande variation mellan utbildningsanordnare när det gäller kvaliteten och genomströmningen i utbildningen. Regeringen avser att under 2004 föreslå en reformering av svensk-

undervisningen för invandrare. Svensk-undervisning skall regelmässigt kopplas samman med studier inom Komvux eller högskola, praktik, arbete eller annan verksamhet.

Arbetslösa: De senaste årens framgångsrika politik har hållit arbetslösheten kvar kring fyra procent trots internationell lågkonjunktur. Ändå var fortfarande 41 000 personer långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen under 2002. Huvuddelen av dessa deltar i aktivitetsgarantin.

- *Prioritera personer längst från arbetsmarknaden*
Anställningsstöd är ett effektivt verktyg för att etablera personer på arbetsmarknaden. Samtidigt riskerar de att tränga undan andra arbetssökande. Effektiviteten och legitimiteten påverkas av antalet personer med anställningsstöd och genom att stödet riktas till grupper som står längst från arbetsmarknaden. Regeringen avser att se över anställningsstöden för att öka effektiviteten och prioritera dem som har svårast att få en reguljär anställning.
- *Kortare arbetslöshetstid*
Arbetet med att säkerställa effekterna av regelförändringarna i arbetslöshetsförsäkringen fortsätter. Regeringen avser att vidta en rad åtgärder i syfte att effektivisera tillämpningen och tillsynen av regelverket som gäller för arbetssökande med rätt till arbetslöshetsersättning. Exempelvis skall styrningen av arbetsmarknadspolitiken förbättras, skillnader i resultat mellan Arbetsmarknadsverkets olika regioner bättre följas upp, samt arbetsförmedlingarnas arbete med handlingsplanerna utvärderas.
- *Enhetligare tillämpning av reglerna för deltidsarbetslösa samt utredning om rätt till heltid*
Regeringen avser vidta åtgärder i syfte att begränsa utgifterna för deltidsarbetslöshet. Styrningen av arbetsmarknadspolitiken skall förbättras, skillnader i resultat mellan Arbetsmarknadsverkets olika regioner skall noggrannare följas upp och arbetsförmedlingarnas arbete med deltidsarbetslösa skall utvärderas. Regeringen kommer noga att följa utvecklingen och vid

behov vidta ytterligare åtgärder inom ramen för gällande lagstiftning. En utredning tillsätts för att undersöka möjligheterna att införa en rätt till heltidsanställning.

- *Stimulera deltagandet i arbetskraften*
I dag finns flera personer som av olika skäl står utanför arbetskraften. Skälet till detta kan bland annat vara arbetsförmedlingens bedömning att personen ifråga inte är anställningsbar samt att rekryteringsprocessen utestänger vissa personer med annan etnisk bakgrund. Ytterligare ett hinder är de höga marginaleffekter som i dag möter de som försöker ta sig in på arbetsmarknaden. Dessa marginaleffekter uppstår ofta i samspelet mellan skattesystemen och bidragssystemen. Regeringen avser därför att på lämpligt sätt se över hur marginaleffekterna vid inträde i arbetskraften kan minskas.

Äldre: Andelen äldre i befolkningen ökar. Den största befolkningstillväxten kommer i framtiden att ske i åldersgruppen 60 till 64 år. Sysselsättningsgraden i denna åldersgrupp är betydligt lägre än genomsnittet för befolkningen som helhet.

- *Underlätta för äldre att bli anställda*
Det har visat sig att arbetsgivarna i relativt stor utsträckning sällan eller aldrig nyanställer äldre personer. Arbetsgivarnas attityder till äldre arbetstagare är en av orsakerna till att det är svårt för äldre som lämnat arbetslivet att återinträda på arbetsmarknaden. Regeringen överväger vidare åtgärder.

Sjuka: Regeringens mål om sjukfrånvaron syftar till att minska den enskildes lidande, ge fler chansen att försörja sig genom eget arbete och minska samhällets kostnader. Minskade sjukskrivningar och sjukersättningar är också en förutsättning för hög sysselsättning. Varje person med sjuk- eller aktivitetsersättning som återgår i arbete är en seger. För att långsiktigt kunna nå en hög sysselsättning måste sjukskrivningarna minska.

- *Lättare att byta jobb för att minska antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning*
Rörlighet leder generellt till en bättre fungerande arbetsmarknad. Regeringen avser att analysera olika faktorer som kan

orsaka inlåsning. Syftet är att hitta åtgärder som förhindrar att personer i arbetsför ålder försvinner från sysselsättningen och arbetskraften exempelvis genom att de beviljas sjuk- och aktivitetsersättning. Sådana åtgärder bör kunna medverka till att färre äldre arbetstagare lämnar arbetslivet i förtid.

- *Anställningsstöd för långtidssjukskrivna*
För att underlätta för långtidssjukskrivna att åter komma i arbete hos annan arbetsgivare inrättas en form av anställningsstöd. Arbetsmarknadsstyrelsen kommer att få i uppdrag att administrera stödet som beräknas omfatta i genomsnitt 3 000 personer.

Utgångspunkten för regeringens arbete i arbetstidsfrågan är att det är angeläget att korta arbetstiderna och att öka individernas inflytande över arbetstidens förläggning.

Ytterligare insatser

Delmålet om 80 procents sysselsättning ligger fast. Mot bakgrund av den svaga internationella utvecklingen krävs ytterligare insatser för att nå målet. Regeringen avser återkomma i budgetpropositionen för 2004 med förslag på ytterligare åtgärder.

Starka och livskraftiga företag

Starka och livskraftiga företag är av avgörande betydelse för att Sverige skall präglas av uthållig tillväxt och rättvisa.

Regeringen har avsatt medel för ett nationellt program för entreprenörskap. Syftet är att skapa ett bättre entreprenörsklimat, bidra till positiva attityder till entreprenörskap och företagande samt öka företagandet.

För att stärka tillväxten förbereder regeringen flera förslag som syftar till att underlätta tillkomsten av fler och växande företag. Det handlar om ökat utbud av kapital i en tidig utvecklingsfas. Det skall vara lättare att starta och driva företag.

Antalet uppgifter och antalet tillfällen då småföretag måste lämna in uppgifter till myndigheter skall minska under mandatperioden. Regeringen avser att ta fram

mätbara mål för att minska den administrativa bördan och ge den så kallade Simplexenheten inom Regeringskansliet resurser så att den kan granska befintlig lagstiftning.

1.5.2 Halverat socialbidragsbehov

Socialbidragsbehov är ett uttryck för ekonomiska och sociala klyftor. Det medför bristande ekonomisk självständighet och ekonomisk utsatthet. I 2001 års ekonomiska vårproposition satte regeringen upp målet att behovet av socialbidrag skall halveras. Det innebär att antalet helårsbidrag skall halveras från 115 200 år 1999 till 57 600 år 2004.

Mellan 1999 och 2001 har antalet helårsbidrag minskat med 24 000 dvs. med 21 procent. För 2002 tyder kostnadsutvecklingen på en fortsatt minskning, om än i långsammare takt.

Kalkylerna i budgetproposition för 2003 visar att för att nå socialbidragsmålet är det nödvändigt, men inte tillräckligt, att nå sysselsättningsmålet. Den försämrade konjunkturen påverkar Sverige och får negativa effekter på sysselsättningen vilket leder till ökade svårigheter att nå socialbidragsmålet. Om den gynnsamma sysselsättningsutvecklingen för invandrare under senare år fortsätter, ökar dock chanserna. Dessutom får regeringens åtgärder för ökad sysselsättning positiva effekter på möjligheterna att nå socialbidragsmålet. Regeringen står fast vid målet att halvera behovet av socialbidrag.

Diagram 1.8 Helårsbidrag

Helårsekvivalenter



Källa: Socialstyrelsen.

1.5.3 Minskade sjukskrivningar

Sjukfrånvaron är i första hand ett mänskligt problem. Sjukfrånvaron har också ekonomiska konsekvenser. De senaste åren har kostnaderna för sjukfrånvaron ökat kraftigt. Under senare tid har antalet sjukpenningdagar slutat att öka och regeringen räknar med en minskning under året. Det höga antalet långtidssjukskrivna består dock. Särskilt kvinnor i såväl offentlig som privat sektor är kraftigt överrepresenterade bland de långtidssjukskrivna. Utvecklingen medför lidande för den enskilde, problem för arbetsgivarna och leder till en hård belastning på socialförsäkringssystemen. Om inte utvecklingen vänds kommer viktiga välfärds-satsningar att trängas undan.

Orsakerna till sjukfrånvaron är flera: en åldrande arbetskraft, bristande incitament för arbetsgivare, sjukvård och sjukskrivna, hårdare krav i arbetslivet, sämre psykosocial arbetsmiljö, brister i försäkringskassornas och arbetsgivarnas rehabiliteringsarbete, väntetider inom hälso- och sjukvården, ändrade attityder till sjukskrivning osv. Därför krävs åtgärder på en rad områden. Åtgärderna mot sjukfrånvaron måste följas noga och löpande förbättras.

Regeringen har satt upp målet att halvera antalet sjukdagar mellan 2002 och 2008 samt att minska antalet nya aktivitets- och sjukersättningar (som ersätter förtidspension och sjukbidrag). Riksdagen har ställt sig bakom målet.

Regeringen inledde ett större samlat arbete redan under hösten 2001 då ett 11-punkts-program presenterades i samband med budgetpropositionen för 2002. Ett led i arbetet har varit att satsa 70 miljoner kronor på försöksverksamhet för att skapa ökad hälsa i offentlig sektor. Dessa försök skall nu följas, utvärderas och erfarenheter spridas. Extra resurser för ökad tillgänglighet i vården om sammanlagt 3,75 miljarder kronor satsas under perioden 2002 till 2004. I förra årets budgetproposition presenterades en rad åtgärder inom ramen för en samlad strategi. Bland annat fick försäkringskassorna ekonomisk förstärkning för att klara sitt arbete. Ett införande av obligatorisk redovisning av sjukfrånvaron i årsredovisningarna har beslutats av riksdagen och träder i kraft den 1 juli 2003. Ett utredningsförslag om finansiell samordning har tagits fram. De så kallade trepartssamtalen mellan staten,

arbetsgivare och fackliga organisationer har avslutat sitt arbete och dess ordförande har överlämnat sin slutrapport.

Regeringen går nu vidare med förslag till ytterligare insatser. I en särskild proposition (prop. 2002/03:89) har regeringen redovisat förslag om förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet. Precisionen vid sjukskrivning skall öka genom att heltidssjukskrivning undviks, avstämningsmöten med den försäkrade och berörda parter införs, beslutsunderlagen förbättras, utbildningen i försäkringsmedicin förstärks och försäkringsläkarna blir fler och ges en förändrad roll. Rehabiliteringsutredning från arbetsgivaren görs obligatorisk och tiden med vilande sjuk- eller aktivitetsersättning förlängs från ett till två år.

Regeringen föreslår att sjuklöneperioden från och med 1 juli i år förlängs med 7 dagar till 21 dagar. Samtidigt föreslås ett högkostnadsskydd för mindre företag.

Beräkningen av ersättningen vid sjukskrivning i form av sjukpenning förändras från och med den 1 juli 2003. Ersättningen minskas genom att den bas på vilken sjukpenningen beräknas på reduceras. Neddragningen avser enbart sjukpenningen.

Karensdagen bör gälla lika för alla, oavsett tidpunkt då sjukansökan görs. Regeringen kommer därför att se över tillämpningen av karensdagen och föreslå de förändringar som krävs.

Regeringen föreslår vidare att sjukpenningen till arbetslösa justeras så att den från den 1 juli i år inte skall överstiga arbetslöshetsersättningen. I dag får en arbetslös som sjukskrivs normalt högre ersättning. Alla som är anställda får lägre ersättning vid sjukskrivning och det är rimligt att arbetslösa inte får en ökad ersättning när de sjukskrivs.

Många långtidssjukskrivna har ett arbete de inte kan återgå till. För att underlätta för dessa personer att åter komma i arbete, inrättas en form av anställningsstöd – en tidsbegränsad subvention av lönen för de långtidssjukskrivna som får en anställning hos en annan arbetsgivare. Stödet skall gälla de långtidssjukskrivna vars arbetsgivares rehabiliteringsansvar har överfört till försäkringskassan. Arbetsmarknadsstyrelsen kommer att få i uppdrag att administrera stödet som beräknas omfatta i genomsnitt 3 000 personer. Samverkan mellan försäkringskassan

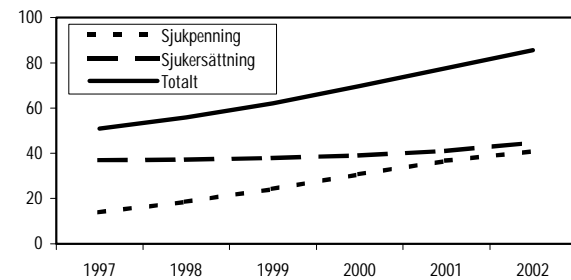
och arbetsmarknadsmyndigheten krävs för att identifiera de personer som kan komma ifråga.

Regeringen har i propositionen Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet (prop. 2002/03:89) föreslagit att försäkringskassan senast ett år efter sjukanmälningsdagen skall ha utrett om det finns förutsättningar för att ge den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning i stället för sjukpenning. Regeringen kommer att följa upp effekterna av förändringen. Förslaget påverkar dock inte dem som redan varit sjukskrivna längre än ett år. Eftersom storleken på denna grupp varierar kraftigt mellan olika län kommer regeringen även att ge Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna i uppdrag att öka enhetligheten i sättet att arbeta.

Den tidigare aviserade takhöjningen inom sjukförsäkringen från 7,5 till 10 prisbasbelopp senareläggs.

Diagram 1.9 Kostnader för sjukfrånvaron

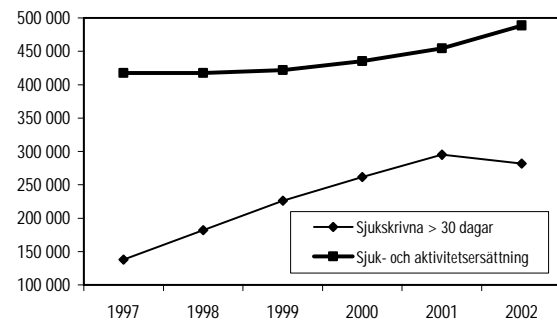
Milljarder kronor



Anm.: Sjukersättning hette tidigare förtidspension.
Källa: Riksförsäkringsverket.

Diagram 1.10 Sjukskrivna längre än 30 dagar och mottagare av sjuk-/aktivitetsstöd

Antal personer



Källa: Riksförsäkringsverket.

Regeringen eftersträvar breda lösningar, men mot ohälsan för åtgärder kan inte fördröjas. Nu föreslagna åtgärder är endast ett första steg.

Ytterligare insatser

De åtgärder som redan genomförts och de som nu föreslagits är nödvändiga för att klara målet att halvera antalet sjukdagar. Målet är dock ambitiöst och det kommer att krävas ytterligare åtgärder. Treparsamtalen har lämnat förslag inom ramen för ett program. I det fortsatta arbetet har arbetsmarknadens parter ett betydande ansvar. Vilka åtgärder som behöver vidtas beror bland annat på vilken effekt redan vidtagna och aviserade åtgärder får. I budgetpropositionen för 2004 avser regeringen att återkomma i ett antal frågor.

– Ett förstärkt förebyggande arbete

Regeringen har i budgetpropositionen för 2003 framhållit behovet av att förbättra det förebyggande och rehabiliterande arbetet. Grunden för det fortsatta arbetet för ökad hälsa i arbetslivet är en utveckling av arbetet på arbetsplatserna i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagar. Åtgärder när det gäller utvecklingen och förstärkningen av det förebyggande arbetet har aviserats. Det gäller företagshälsovården samt tillsynen på arbetsmiljöområdet.

– Ökat ansvar för sjukskrivna att medverka till att bryta sjukskrivningen

Även den enskilde individen har ett ansvar för att underlätta återgång till arbetet. I dag är det mycket sällsynt att den som inte medverkar till rehabilitering eller på annat sätt försvarar en återgång i arbete får sin ersättning indragen eller nedsatt. En förklaring till detta är att försäkringskassorna har begränsade möjligheter att agera. Regeringen har därför för avsikt att överväga om regler och tillämpning av regler bör stramas upp.

– Sjukersättning högst tre år i taget

Förslaget aviserades i budgetpropositionen för 2003 men de arbetsrättsliga konsekvenserna av en sådan förändring behöver analyseras ytterligare innan ett förslag kan läggas fram. Regeringen har för avsikt att återkomma med förslag i frågan.

– Arbetsgivarnas ekonomiska drivkrafter att minska ohälsan förstärks

Redan i 11-punktsprogrammet som presenterades i samband med budgetpropositionen hösten 2001, angav

regeringen att den hade för avsikt att införa någon form av ökade ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare för att komma till rätta med den ökade ohälsan i arbetslivet. Inom ramen för treparts-samtalen har vidare bl.a. föreslagits en modell som lägger ett ökat kostnadsansvar på arbetsgivare, även vid längre sjukskrivningar. LO, TCO och SACO har också föreslagit en liknande modell med ökat kostnadsansvar. Arbetsgivarnas kostnader skall dessutom öka vid uteblivet rehabiliteringsunderlag.

I dag har arbetsgivare betydande kostnader i samband med kort och medellång frånvaro i form av kostnader för sjuklön, kostnader för vikarier och övertid samt inte minst kostnader i form av produktionsstörningar. Men allt eftersom en sjukskrivning pågår upphör i stort sett kostnaderna för den enskilde arbetsgivaren. Den sjukskrivne ersätts inte sällan av en vikarie som efter en tid gör ett lika bra jobb. Arbetsgivaren har därmed ingen ekonomisk vinning av att få tillbaka den sjukskrivne, särskilt inte om han eller hon kommer tillbaka med en nedsatt arbetsförmåga. För att öka arbetsgivares incitament att få tillbaka personalen i arbete vill regeringen därför införa ekonomiska drivkrafter.

I samband med budgetpropositionen för 2004 kommer förslag om den närmare utformningen av ett system med ekonomiska drivkrafter att läggas fram. Systemet avses att införas den 1 januari 2004. Redan nu kan följande inriktning anges:

- Systemet skall omfatta hela arbetsmarknaden och utformas på ett sätt som långsiktigt stärker både individer och företagande och därigenom även samhällsekonomin.
- Arbetsgivarna skall betala en del av ersättningen vid sjukdom även utöver sjuklöneperioden.
- De ekonomiska drivkrafterna utformas så att insatser som leder till minskad ohälsa och lägre sjukpenning-kostnader ger arbetsgivarna lägre kostnader.

- Vid utformningen av ett system med ökat kostnadsansvar måste en anpassning ske mot gällande kollektivavtalslösningar på arbetsmarknaden.
- Redan i år föreslås ett småföretagar-skydd införas med anledning av att sjuklöneperioden föreslås förlängas till 21 dagar. Detta skydd skall anpassas så att ett ökat kostnadsansvar även efter sjuklöneperioden inte blir tillväxt-hämmande. Tröskeeffekter bör minimeras och tillämpningen bli enkel. Småföretag skall inte drabbas av för höga kostnader vid långa sjukskrivningar.
- Olika sanktioner mot arbetsgivare som inte utarbetat fullständiga rehabiliteringsunderlag övervägs.
- Särskild uppmärksamhet måste riktas mot de grupper som redan i dag har svårt att komma in på arbetsmarknaden så att en ökad selektion på arbetsmarknaden inte uppstår.

1.6 Reformen för rättvisa och trygghet

Välfärden skall fortsätta att byggas ut i den takt ekonomin medger. En väl utbyggd välfärd som ger trygghet i förändringen gör ekonomin mer dynamisk. Trygga människor vågar mer.

I år genomförs en rad reformer för att stärka rättvisan. Det handlar om höjda pensioner, fler lärare i skolan, fler högskoleplatser, förbättrade studiebidrag, allmän förskola, höjt bistånd samt mer pengar till värden och omsorgen.

Trots de besparingar och utgiftsminskningar som nu föreslås genomförs ett antal reformer även 2004. Det handlar om ytterligare satsningar på fler lärare och andra specialister i skolan, insatser för vård och hälsa, satsningar på miljö och infrastruktur och ytterligare ökat bistånd till 0,868 procent av BNI, vilket innebär en ökning med 2 887 miljoner kronor till 21 833 miljoner kronor.

Tabell 1.10 Beslutade och aviserade reformer

Budgeteffekt i förhållande till föregående år

Miljarder kronor	2003	2004
Rättsväsendet	0,20	0,40
Internationellt bistånd	1,64	1,46
Vård, skola och omsorg	6,24	2,80
Pensioner m.m.	2,80	0,00
Mamma-/pappa-månad	0,50	0,50
Arbetsmarknad	1,70	0,00
Utbildning och forskning	2,10	0,76
Bostäder	0,35	0,12
Infrastruktur	1,20	2,10
Övriga utgiftsreformer	2,68	1,40
Summa utgiftsreformer	19,40	9,54

1.6.1 Barn och unga – Sveriges framtid

Genom maxtaxereformen har barnfamiljerna fått kraftigt sänkta avgifter för barnomsorgen. Särskilda resurser satsas även fortsättningsvis på personalförstärkningar för att värna kvaliteten i verksamheten. Skolverkets första uppföljning av maxtaxereformen visar att regeringens ambitioner har infriats. Kvaliteten har upprätthållits. Fler barn tar del av förskolan, men det ökade antalet barn har inte påverkat barngruppernas storlek eller barnens vistelsetid. Inte heller har personaltäteten påverkats negativt. Den 1 januari i år infördes allmän förskola för fyra- och femåringar. Alla barn har därmed rätt till avgiftsfri förskola tre timmar om dagen. Som en del av de besparingar som aviseras i denna proposition föreslår regeringen att taket i maxtaxan inom barnomsorgen höjs 2004.

Föräldraförsäkringen stärks. Förlängningen av föräldraförsäkringen med en månad får genomslag i år. Samtidigt har den lägsta dagpenningen i föräldraförsäkringen höjts till 150 kronor per dag och en ytterligare höjning till 180 kronor per dag planeras till 2004. När det ekonomiska läget så medger avser regeringen att gå vidare och stärka föräldraförsäkringen ytterligare genom att höja inkomsttaket i försäkringen.

Studiebidraget har utökats från 9 till 10 månader. Det innebär 950 kronor mer per år för familjer med en tonåring på gymnasiet.

Tabell 1.11 Satsningar på förskolan och skolan

Miljarder kronor

	2002	2003	2004
Maxtaxan	3,9	3,9	3,7
Barn till arbetssökande eller föräldraledigas rätt till förskola	0,5	0,5	0,5
Allmän förskola för 4- och 5-åringar		1,2	1,2
Personalförstärkningar i skola och fritidshem	1,5	2,5	3,5
Totalt	5,9	8,1	8,9

1.6.2 De äldres trygghet

De äldre har rätt att åldras i trygghet. Ett välfärdssamhälle som Sverige skall kännetecknas av solidaritet mellan kvinnor och män, individer, grupper och generationer. Under föregående mandatperiod genomfördes en rad viktiga reformer. Pensionerna och bostadstilläggen höjdes i flera omgångar samtidigt som pensionärerna fick sänkt skatt. Maxtaxa och förbehållsbelopp infördes i äldreomsorgen, och ett nytt och bättre högkostnadsskydd infördes i tandvården för de äldre.

Arbetet med att stärka solidariteten mellan generationerna och öka tryggheten för de äldre har tagit ytterligare steg i år.

Pensionerna har höjts med mellan 300 och 600 kronor i månaden för dem med de lägsta pensionerna. Ytterligare 300 miljoner kronor satsas i år som ett led i det förbättrade tandvårdsstödet för de äldre. Ett nytt äldre-försörjningsstöd har införts som garanterar alla i Sverige som fyllt 65 år en skälig levnadsnivå. Detta minskar behovet av socialbidrag bland äldre.

1.6.3 Kvaliteten skall värnas i vården och omsorgen

Vården, skolan och omsorgen är välfärdens kärna. Behoven skall styra tillgången, inte privat-ekonomin eller var i landet man bor. Vården, skolan och omsorgen skall därför vara generell, omfatta hela befolkningen och hålla hög kvalitet.

Kommuner och landsting har en period bakom sig med god inkomstutveckling. Ökande sysselsättning och höjda statsbidrag har givit ökade inkomster. I dag är läget ett annat. Den svaga internationella konjunkturen och det

osäkra läget får genomslag i svensk ekonomi och påverkar kommunerna genom en svagare utveckling av inkomsterna.

För att kunna utveckla välfärden och klara åtagandena även i framtiden krävs att sysselsättningen ökar. För att stärka kommunerna och landstingen på kort sikt har det tillfälliga sysselsättningsstödet för 2002 förlängts även till 2003. Regeringen föreslår nu en förstärkning av sysselsättningsstödet för 2003 samt att ett sysselsättningsstöd skall utgå även för 2004. Det fasta belopp om 200 kronor som alla inkomsttagare betalar i statlig inkomstskatt tillfaller i år kommuner och landsting. Regeringen föreslår att denna så kallade 200-krona även 2004 skall tillfalla kommuner och landsting. Dessa förändringar innebär en förstärkning för kommuner och landsting på sammanlagt 0,3 miljarder kronor 2003 och 4,3 miljarder kronor 2004.

Den särskilda vårdsatsning som riksdagen tidigare beslutat om innebär ett extra tillskott på 9 miljarder kronor under perioden 2001 till 2004. Resurserna har i huvudsak frigjorts genom den förändrade inriktningen av totalförsvaret. Under åren 2002 till 2004 satsas därtill 3,75 miljarder kronor för att minska väntetiderna i vården.

Tabell 1.12 Satsningar på vården

Miljarder kronor

	2002	2003	2004
Vård	1	3	4
Kortare köer	1,25	1,25	1,25
Totalt	2,25	4,25	5,25

1.6.4 Sverige – ett kunskapssamhälle

Kunskap är ett kraftfullt verktyg för tillväxt och rättvisa. Utbildning är nödvändigt för jämlikhet och utveckling. Stora satsningar genomförs därför i såväl grundskolan, gymnasieskolan, vuxenutbildning som på universitet och högskolor.

Skolan och fritidshemmen tillförs de kommande åren 1 miljard kronor per år fram till 2006. Det innebär en nivåhöjning med 5 miljarder kronor. Resurserna skall användas till att anställa mer personal i skolorna; lärare, skol-sköterskor, speciallärare, skolbibliotekarier och andra specialister.

En särskild satsning görs också på universitet och högskolor. Regeringens långsiktiga mål är

att hälften av en årskull skall ha påbörjat studier vid universitet eller högskola vid 25 års ålder. Medel har tillförts motsvarande en utbyggnad med närmare 100 000 platser mellan 1997 och 2003.

Den 1 januari i år infördes ett riktat statsbidrag till vuxenutbildningen. Samtidigt har också ett särskilt vuxenstudiestöd, rekryteringsbidraget, införts, med vilket kommunerna skall rekrytera personer som är över 25 år, har en kort tidigare utbildning och som är eller riskerar att bli arbetslösa eller som har något funktionshinder.

För att stärka universitetens och högskolornas möjligheter att bedriva både bred och specialiserad forskning höjs de statliga anslagen till forskning och forskarutbildning med ca 1,5 miljarder kronor mellan 2000 och 2004.

Som ett led i den gröna skatteväxlingen har pengar avsatts för individuell kompetensutveckling. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen avser att under mandatperioden återkomma med förslag om kompetensutveckling.

1.6.5 Bra bostäder för alla

Målet för bostadspolitiken är en bra bostad för alla till rimligt pris. Boendet är en del av välfärden.

Den svenska bostadsmarknaden är tudelad. I många kommuner minskar befolkningen. En stor andel bostäder är vakanta, främst inom de kommunala bostadsföretagen. Regeringen inrättade den 1 augusti 2002 Statens Bostadsnämnd i syfte att hjälpa kommuner och kommunala bostadsföretag att omstrukturera sitt fastighetsbestånd.

I tillväxtregionerna är situationen den omvända. Befolkningsökningen skapar ökad efterfrågan samtidigt som bostadsbyggandet under de senaste tio åren varit lågt. År 2001 infördes ett särskilt investeringsbidrag i syfte att främja nyproduktionen av små och medelstora hyreslägenheter i tillväxtregioner. Regeringen har nyligen föreslagit ytterligare stimulanser för att öka produktionen av mindre hyresrätter och studentbostäder (prop. 2002/03:98).

Nya bostäder måste byggas till rimliga kostnader. För att uppnå detta måste även konkurrensen inom byggsektorn förbättras.

Fortsatta insatser krävs för att skapa en god inomhusmiljö.

1.6.6 De socialpolitiska utmaningarna

På det sociala området återstår mycket att göra, och i en del avseenden går utvecklingen fortfarande åt fel håll. Det gäller t.ex. narkotikamissbruket och alkoholkonsumtionen. Missbruk är ofta nyckeln till andra sociala problem, t.ex. brottslighet, hemlöshet och prostitution.

För den alkoholpolitiska handlingsplanen har för åren 2001 till 2003 avsatts 550 miljoner kronor för att bland annat förbättra och bygga ut det lokala förebyggande arbetet och bedriva en bred informationsverksamhet. Syftet är att minska alkoholmissbruket, skjuta upp alkoholdebuten och få ner totalkonsumtionen.

Den narkotikapolitiska handlingsplanen innebär bland annat satsningar på att minska nyrekryteringen till missbruk, få fler att sluta med sitt missbruk och minska tillgången på narkotika. Under perioden 2002 till 2004 satsas 325 miljoner kronor. Av dessa har 100 miljoner kronor avsatts till kriminalvården för att förebygga och bekämpa narkotikamissbruk på anstalterna och erbjuda fler intagna hjälp att komma ur sitt missbruk. I denna proposition aviseras ytterligare medel till kriminalvården, vilket också kommer att få betydelse för arbetet mot droger.

Regeringen avser att under mandatperioden fortsätta att ta initiativ för att förbättra det förebyggande arbetet när det gäller alkohol och narkotika, stärka missbrukarvården och minska hemlösheten.

Polisens anslag för 2004 och framöver skall förstärkas för att öka antalet poliser och utveckla verksamheten. Regeringen återkommer om nivåerna i budgetpropositionen för 2004.

1.6.7 Balanserad regional utveckling

Samhällsutvecklingen skall inriktas på att tillvarata och utveckla hela landets resurser. Alla delar av landet skall kunna bidra till Sveriges tillväxt. Sverige måste hållas samman – såväl mellan människor som mellan och inom regioner.

Det vidträckta Sverige behöver en väl utbyggd infrastruktur. Skatteutjämningen skall utvecklas. Tillväxtförutsättningar skapas bäst genom samverkan. Regionala tillväxtprogram skall tas fram och genomföras i samförstånd och dialog mellan olika delar i samhället.

1.7 Rättvisa skatter

Skatternas främsta syfte är att finansiera välfärden. Skatterna skall samtidigt stimulera till arbete och investeringar, till en uthållig utveckling och minskade ekonomiska och sociala klyftor. Regeringen kan aldrig acceptera att de redan välbestämda i samhället får stora skattesänkningar på bekostnad av kvaliteten i vård, skola och omsorg.

Med denna inriktning kommer regeringen att prioritera ytterligare förbättringar för löntagarna och småföretagen. Det finns för närvarande inte något utrymme för ofinansierade skattesänkningar.

Under det närmaste året kommer det skattepolitiska arbetet att inriktas på fyra områden.

1.7.1 Globaliseringen och den svenska skattestrukturen

Den fortsatta globaliseringen ställer det svenska skattesystemet inför utmaningar. I slutet av 2002 överlämnade Skattebasutredningen sitt slutbetänkande. Utredningen är nu föremål för en bred remissbehandling fram till sommaren 2003

Ett huvudbudskap från Skattebasutredningen är att ett bibehållet skatteuttag på dagens nivå är möjligt men att detta kräver att skattesystemet och skattebaserna värnas. För länder med stora offentliga utgifter krävs breda skattebaser och en begränsning av olika former av särregler. Detta är en förutsättning för att hålla nere marginalskatterna på olika strategiska områden.

1.7.2 Småföretagen

Regeringen strävar efter att skapa skatteregler för olika former av småföretag och dess ägare som så långt möjligt är likformiga och enkla.

Sådana underlättar exempelvis de övergångar mellan olika företagsformer som ofta är ett naturligt inslag i företags utveckling av verksamheten.

I juni 2002 överlämnade 3:12-utredningen sitt betänkande Beskattning av småföretagare (SOU 2002:52). Utredningen föreslår förändringar i de grundläggande regler som styr beskattningen av inkomster från mindre aktiebolag, men också lättnader genom att mildra arvsbeskattningen vid generationsskiften och gåvor. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen vill förändra 3:12-reglerna så att de blir mer gynnsamma för företagarna.

Förenklingsutredningen presenterade förra året sitt slutbetänkande med ett förslag till reformerade skatteregler för handelsbolag. Betänkandet har remissbehandlats och regeringen kommer att ta ställning till utredningens förslag i anslutning till det fortsatta arbetet med småföretagens skatteregler.

1.7.3 Insatser mot skattefusk

Skattefusk snedvrider konkurrensen i ekonomin, skadar legitimiteten i skattesystemet och är i förlängningen ett hot mot välfärden. Regeringen fortsätter att prioritera kampen mot skattefusk och ekonomisk brottslighet.

Skatteförvaltningen tillfördes under åren 2001 och 2002 sammanlagt 300 miljoner kronor till förstärkt skattekontroll. Det har lett till att allt fler brottsutredningar slutförs och att fler anmälningar om skattebrott görs till åklagarmyndigheterna. Även hos Riksskatteverket pågår ett arbete med att effektivisera skattekontrollen. Regeringen har nyligen överlämnat en proposition med förslag till reformering och effektivisering av skatteförvaltningens organisation. Den nuvarande organisationen föreslås ersättas av en riksövergripande myndighet, Skatteverket.

Utöver organisatoriska förändringar och kontrollåtgärder krävs förändringar i skattelagstiftningen för att förhindra skattefusk och skatteundandraganden.

Byggekommisionen föreslår t.ex. i sitt betänkande Skärpning gubbar (SOU 2002:115) inrättande av särskilda entreprenadkonton och omvänd momsskyldighet för huvudentreprenörer som åtgärder för att bekämpa

svartarbete inom byggsektorn. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet och kommer att utvärderas efter remissbehandling.

Regeringen kommer under våren att ta ställning till det förslag om schablonbeskattning i vissa branscher som finns i Riksskatteverkets rapport Schablonbeskattning en principskiss (RSV Rapport 2002:3).

Regeringen avser vidare att under hösten 2003 tillkalla en utredare för att se över om skattebrottsenheterna har tillräckligt effektiva verktyg och befogenheter. Ett system med typgodkända kassaregister vid kontanthandel övervägs också. Regeringen arbetar med dessa frågor och avser att återkomma med konkreta förslag senare under året.

1.7.4 Grön skatteväxling

I 2000 års ekonomiska vårproposition angav regeringen att det samlade utrymmet för grön skatteväxling under perioden 2001 till 2010 är 30 miljarder kronor. Utifrån denna bedömning presenterade regeringen i budgetpropositionen för 2001 en strategi för grön skatteväxling och ett första steg togs genom förändringar i bl.a. energi- och koldioxidskatterna och genom förändringar i skatterna på arbete genom höjda grundavdrag och genom sänkta arbetsgivaravgifter. Ytterligare steg med en likartad inriktning togs genom förslag i de två därpå följande budgetpropositionerna. Hittills har en skatteväxling om drygt åtta miljarder kronor genomförts. Under återstoden av mandatperioden planeras skatteväxling på 9 miljarder kronor.

En ökad miljörelatering av skattesystemen förutsätter rationella energiskatter. Regeringen eftersträvar långsiktigt hållbara energiskatter som också skall svara mot de krav som EG-rätten ställer. Skattnedsättningskommitténs förslag skall nu remissbehandlas tillsammans med ett kommande betänkande från utredningen om tillämpningen av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Regeringen avser därefter att ta ställning till förslagen och utarbeta ett förslag till riksdagen som skall åstadkomma långsiktigt hållbara energiskatter som kan utgöra en grund i den framtida skatteväxlingen samtidigt som de svarar mot de krav som EG-rätten ställer.

Inför och parallellt med den fortsatta skatteväxlingen finns anledning att fördjupa analysen av hur strategin påverkar inkomstfördelningen mellan individerna men också i regionalt hänseende. Det är angeläget att den fortsatta skatteväxlingen resulterar i goda effekter på miljön, ger ett tillfredsställande fördelningspolitiskt utfall och säkerställer det svenska näringslivets konkurrenskraft.

1.8 Ett hållbart Sverige

Sverige skall fortsätta att vara ett föregångsland i omställningen till hållbar utveckling i alla dess dimensioner – ekonomisk, social och ekologisk. Detta kräver insatser som förenar miljöpolitiken med ekonomisk tillväxt, sysselsättning och social välfärd.

1.8.1 Tillväxt och miljö

Sambanden mellan tillväxt och miljö är komplexa. Ekonomisk tillväxt har inneburit både att effektivare och mer miljövänlig teknik kunnat utvecklas, men samtidigt också att användningen av naturresurser ökat.

Sedan mitten av 1950-talet har råvaruförbrukningen per producerad enhet i stort sett halverats i Sverige, samtidigt som produktionsvolymen i näringslivet mer än tredubblats. Den dominerande orsaken är en förändrad sammansättning i näringslivets produktion mot en mer kunskapsintensiv produktion.

Utsläppen av koldioxid i Sverige är nu ungefär sju gånger så stora som för hundra år sedan. I genomsnitt motsvarar detta en ökningstakt på 2 procent per år, dvs. ungefär samma ökningstakt som för BNP. Någon jämn utveckling handlar det dock inte om. Under 1960-talet ökade utsläppen mycket snabbt, och efter 1975 följde en snabb nedgång. Från slutet av 1980-talet tycks utsläppen ha stabiliserats. Syftet med klimatinvesteringsprogrammen är att bidra till en positiv utveckling.

Situationen när det gäller många miljöpåverkande utsläpp har förbättrats de senaste årtiondena även om den för vissa utsläpp fortsatt att försämrats globalt. Insatserna på miljöområdet har framför allt varit framgångsrika i att minska

utsläppen från de stora punktkällorna, förbättra städernas luftkvalitet och bromsa övergödningen av sjöar och vattendrag. Nya miljöproblem, bl.a. från små diffusa utsläppskällor och kemikalieanvändning är dock problem.

1.8.2 Resursanvändning i framtiden

Hösten 1998 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan samt att utreda behovet av mål och åtgärder för en effektivare användning av naturresurser i syfte att nå en hållbar utveckling. Utredningen antog namnet Resurseffektivitetsutredningen och överlämnade i januari 2001 betänkandet *Effektiv användning av naturresurser* (SOU 2001:2). I betänkandet påpekas bland annat att om inga motverkande åtgärder vidtas är det sannolikt att råvaruanvändning, energianvändning och miljöpåverkande utsläpp kommer att öka under de närmaste årtiondena.

Även om energi- och råvaruanvändningen fortsätter att effektiviseras kommer detta inte vara tillräckligt för att motverka volymeffekten av ökad produktion och konsumtion. För att åstadkomma en fortsatt minskning av utsläppen av koldioxid och kväveoxider krävs fortsatta ambitionshöjningar i klimat- och miljöpolitiken. Samarbete med andra länder och vårt eget agerande i Sverige är avgörande. Resurseffektivitetsutredningen har lämnat ett värdefullt underlag vid utformningen av en politik inriktad mot en effektiv resursanvändning och hållbar utveckling.

1.8.3 Mål och åtgärder

Regeringens övergripande miljö kvalitetsmål är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta.

En central uppgift för miljöpolitiken är att åstadkomma ett system där den som förorsakar miljöpåverkan också får bära den samhälls-ekonomiska kostnaden. Den gröna skatteväxlingen är en del i en sådan politik.

Våren 1999 antog riksdagen 15 nationella miljö kvalitetsmål. Dessa är formulerade utifrån dagens kunskap om den miljöpåverkan naturen

tål och definierar det tillstånd för miljön som skall nås inom en generation.

Ett miljömålsråd har inrättats med ansvar för att göra en samlad uppföljning av miljömålen och de delmål som ställts upp. Enligt miljömålsrådets första rapport kommer de flesta delmålen sannolikt att nås men fler åtgärder kommer att behöva vidtas. För flera av målen är det internationella arbetet dessutom avgörande för om de skall nås.

Naturvårdsfrågorna kommer att vara fortsatt prioriterade. En kommunal naturvårdssatsning genomförs för att stimulera lokal och kommunal naturvård som på så sätt kan komplettera de statliga insatser som syftar till att nå de naturvårdsanknutna miljö kvalitets- och delmålen. Några nyckelbegrepp är lokala projekt, partnerskap, koppling till friluftsliv och folkhälsa, tätortsnära natur och tillgänglighet till denna.

1.8.4 Gröna nyckeltal

Som ett led i regeringens höga ambitioner på miljöområdet redovisas gröna nyckeltal som ett komplement till de ekonomiska nyckeltalen. Syftet med gröna nyckeltal är att spegla den nationella utvecklingen för viktiga miljöproblem. Gröna nyckeltal utgör därmed ett instrument som kan ge en indikation om utvecklingen mot det övergripande miljö kvalitetsmålet att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta.

Energianvändningen har ökat de senaste åren, men över tiden har det skett en successiv energieffektivisering uttryckt i termer av energianvändning relaterad till BNP. Variationer i energianvändningen mellan enstaka år beror främst på konjunktursvängningar, temperaturskillnader och andra väderleksvariationer.

Till skillnad mot i många andra länder minskade utsläppen av koldioxid kraftigt i Sverige under 1970- och 1980-talen. Framför allt var detta ett resultat av den energipolitik som bedrevs under perioden med syftet att minska oljeberoendet. Omkring 1990 bröts den nedåtgående trenden och utsläppen har sedan dess stabiliserat sig kring 1990 års nivå. Enligt senast tillgängliga statistik låg utsläppen 2001 inklusive bunkring, dvs. utsläpp som kan hänföras till internationell luft- och sjöfart, strax över 1990 års nivå. Om bunkring exkluderas

Tabell 1.13 Gröna nyckeltal

Energianvändning (TWh respektive Wh/kr)

	1980	1990	1999	2000	2001
Total slutlig användning ¹	436	442	471	474	478
Energintensitet ²	325	266	246	239	239
<i>Utsläpp till luft (tusentals ton)³</i>					
	1980	1990	1999	2000	2001
Klimatpåverkan					
Koldioxid	82 438	59 986	63 247	60 315	61 649
Försurning					
Svaveldioxid	508	112	68	71	74
Kväveoxider	448	387	369	361	357
<i>Belastning på haven (tusentals ton)</i>					
	1987	1990	1995	1998	2000
Övergödning					
Fosfor	5,8	4,6	4,8	4,9	5,2
Kväve	148,2	122,9	134,5	152,6	158,1
<i>Påverkan på luftkvalitet (mikrogram per kubikmeter)</i>					
	1992/93	1994/95	1996/97	1999/00	2001/02
Bensen ⁴	4,3-10,4	2,4-6,2	1,9-5,1	1,4-3,5	1,5-7,2

¹ Total energianvändning exklusive energiomvandlingsförluster i kärnkraftverk.

² Energintensiteten mäts som total energianvändning i relation till BNP. BNP är från reviderade Nationalräkenskaper, 1995 års priser.

³ Inkluderar bunkring för internationell luft- och sjöfart. skiljer sig därför i förhållande till redovisningen inom ramen för den internationella klimatkonventionen och konventionen om långväga gränsoverskridande luftföroreningar.

⁴ Bensenhalt i luften, vinterhalvårsmedelvärden i olika tätorter (11, 24, 25, 31 respektive 35 orter).

Källor: Statens energimyndighet, Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån och IVL Svenska miljöinstitutet AB.

ligger dock utsläppen under 1990 års nivå. Variationerna i utsläpp av koldioxid mellan åren är betydande. Till stor del beror variationerna i utsläppen mellan enstaka år på konjunktursvängningar, tillgången på vattenkraft och vädret.

Sedan 1980 har de svenska utsläppen av svaveldioxid minskat kraftigt och under 1990-talet nästan halverats. Framför allt beror detta på ökad användning av olja med låg svavelhalt och ny reningsteknik. De svenska utsläppen av kväveoxider har också minskat, men inte i samma omfattning. Förbättrade förbrännings- och reningstekniker är främsta orsaken till utsläppsminskningen av kväveoxider.

Fram till mitten av 1990-talet minskade belastningen på haven av fosfor och kväve. Därefter har den totala belastningen ökat, framför allt av kväve, även om utsläppen från punktkällor har fortsatt att minska. Några nya uppgifter för belastningen på haven av fosfor och kväve för 2001 finns inte att tillgå då statistiken inte tas fram varje år.

Under 1990-talet har luftkvaliteten i tätorter förbättrats markant. Tack vare katalytisk avgasrening och minskad bensenhalt i bensin har stadsluftens genomsnittliga bensenhalt sjunkit sedan början av 1990-talet. Under vinterhalvåret ligger den dock fortfarande över lågrisknivån i alla tätorter där mätningar genomförs.

1.8.5 Trängselavgifter

Förberedelserna inför försöket med trängselavgifter i Stockholms stad går vidare. Stockholmsberedningen kommer i juni 2003 att lägga förslag till hur lagstiftningen om trängselavgifter skall utformas. Planeringen av den praktiska utformningen av försöket pågår i Stockholms stad medan Stockholms läns landsting planerar för förstärkta kollektivtrafikåtgärder.

Regeringen följer utvecklingen och är beredd att stödja försöket såväl avseende lagstiftning som övriga förberedelser. Beslut om den exakta utformningen av statens medverkan bland annat avseende garantier och investeringskostnader för försöket kommer att fattas så snart Stockholmsberedningens förslag har beretts inom Regeringskansliet men också tillsammans med Stockholms stad och Stockholms läns landsting.

1.9 Ett Sverige för alla

Den ekonomiska politiken skall bidra till att öka tillväxten och minska klyftorna i samhället. Men tillväxt är i sig ingen garant för minskade klyftor. Förutom en tillväxtfrämjande ekonomisk politik krävs därför en aktiv rättvisepolitik.

Tillgången till jobb och utveckling är inte lika för alla. Många människor har små ekonomiska marginaler och har svårt att få vardagen att gå ihop. Arbetslösa, ensamstående föräldrar, långtidssjukskrivna och invandrare är speciellt utsatta grupper.

Trots dessa problem är Sverige ett av de länder i världen som har den minsta inkomstspridningen, den lägsta andelen fattigdom och den lägsta andelen barnfattigdom. Det svenska välfärdssystemet med skatter, bidrag och offentliga tjänster ökar jämlikheten genom en betydande omfördelning.

Reformer för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män är en annan central del av regeringens rättvisepolitik. Därför analyseras regeringens beslut ur ett jämställdhetsperspektiv. Regeringen förbereder en särskild jämställdhetsbilaga till budgetpropositionen för 2004.

Individens möjligheter i samhället får inte begränsas av olika former av diskriminering. Skyddet mot diskriminering förstärks därför genom ny lagstiftning. Insatser sker också för att bryta segregationen i storstadsområdenas olika stadsdelar. Storstadssatsningen ges ytterligare medel 2003.

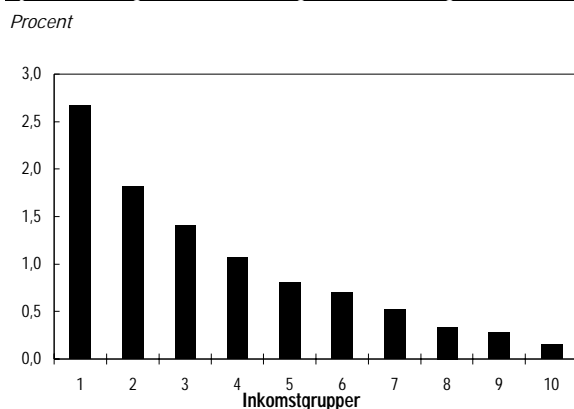
Full sysselsättning står överst på regeringens dagordning. Regeringen har därför satt upp som delmål att öka den reguljära sysselsättningen i åldersgruppen 20 till 64 år till 80 procent 2004 och halvera socialbidragsbehovet mellan 1999 och 2004. I slutet av 2000 nåddes målet om halverad öppen arbetslöshet till fyra procent.

Att stå utanför arbetsmarknaden och att vara i behov av socialbidrag skapar utanförskap och resignation, gör människor mer ofria och ökar klyftorna i samhället. Ökad sysselsättning och minskat socialbidragsbehov är inte bara en viktig rättvisefråga för de människor som i dag är drabbade, utan också en fråga om att klara finansieringen av framtidens skola, äldreomsorg och sjukvård.

Den internationella lågkonjunkturen påverkar Sverige och gör det svårare att nå uppsatta mål. Regeringen är dock fast besluten att nå målen, även om det krävs mer insatser och tar längre tid än beräknat.

I diagram 1.11 visas fördelningseffekterna av 80 procents sysselsättning och ett halverat socialbidragsbehov. Staplarna visar hur inkomsterna förändras i olika inkomstgrupper när sysselsättningen stiger, behovet av socialbidrag halveras, samtidigt som arbetslösheten ligger kvar på en nivå kring fyra procent. I grupp 1 finns de med lägst inkomst. I grupp 10 finns de med högst inkomst. I diagrammet visas att det är de med de lägsta inkomsterna som tjänar mest på att sysselsättningen stiger och behovet av socialbidrag minskar.

Diagram 1.11 Årlig procentuell inkomstförändring som en effekt av fyra procent öppen arbetslöshet, 80 procent sysselsättning och en halvering av socialbidragsbehovet



Källa: Finansdepartementets beräkningar.

För att nå de båda uppsatta målen krävs insatser för att underlätta övergång från passivitet och bidragsberoende till aktivt deltagande på arbetsmarknaden. Det gäller för den som jobbar oönskad deltid, är arbetslös, sjuk eller av andra skäl står utanför arbetslivet.

Mellan 1997 och 2002 ökade sysselsättningen med ca 320 000 personer, från 73,9 procent till 78,1 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år. För att nå målet om 80 procents sysselsättning behöver ytterligare ca 100 000 personer komma i arbete.

Behovet av socialbidrag beräknas ha minskat mellan 1999 och 2002 motsvarande 29 000 personer, och har därmed reducerats till ca 86 000 helårspersoner. För att nå målet om halverat socialbidragsbehov återstår ca 28 000 helårspersoner.

1.10 Utvecklingen på lång sikt

Regeringens politik syftar till att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling med hög tillväxt och sysselsättning, en god välfärd och ett samhälle i ekologisk balans.

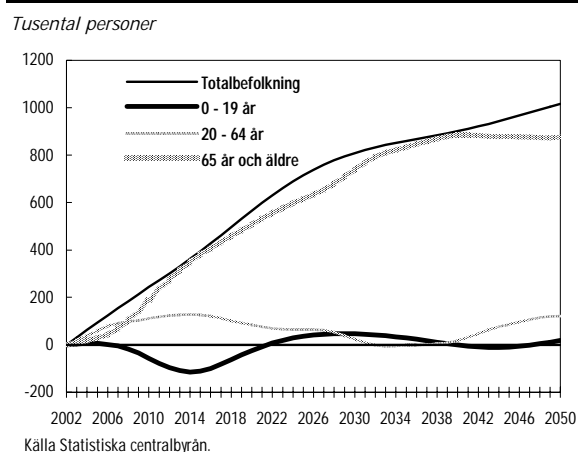
Den demografiska utvecklingen innebär en stor utmaning. Fler äldre och färre personer i yrkesverksam ålder, i kombination med oroande trender för arbetskraftsdeltagande och frånvaro innebär att antalet arbetade timmar på sikt hotar att minska. I framtiden måste därför en högre andel av befolkningen i förvärvsaktiv ålder vara sysselsatt och sjukfrånvaron måste minska. De

insatser som nu föreslås understödjer en sådan utveckling.

Den totala befolkningen kommer att växa med närmare en miljon människor fram till 2050. Antalet barn och unga, respektive personer i yrkesverksam ålder (20 till 64 år) förändras i liten utsträckning, medan de äldre blir allt fler. Det betyder att efterfrågan på vård och omsorg kommer att öka markant, medan antalet sysselsatta – underlaget för framtida skatteinkomster – endast kommer att öka långsamt.

Befolkningen i yrkesverksam ålder förväntas öka med drygt hundra tusen personer fram till 2015 för att sedan åter minska. Den ökning som äger rum under den närmaste tioårsperioden beror dock nästan uteslutande på att grupper som i dag har ett lägre arbetskraftsdeltagande än genomsnittet växer. Det är framförallt antalet personer mellan 20 och 24 år och mellan 60 och 64 år som ökar, medan antalet personer minskar i åldrar där arbetskraftsdeltagandet är högre.

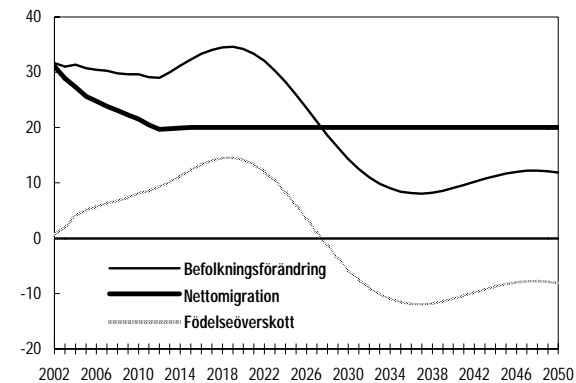
Diagram 1.12 Sveriges befolkning - förändring jämfört med 2002



Trots att antalet personer mellan 20 och 64 år som är födda i Sverige förväntas minska, innebär invandringen att befolkningen i yrkesverksam ålder växer kommande år. Invandrare förvärvsarbetar emellertid i dag i betydligt mindre utsträckning än personer födda i Sverige. Om invandrare fortsätter att i stor utsträckning stängas ute från arbetsmarknaden riskerar sysselsättningen och antalet arbetade timmar att utvecklas svagt.

Diagram 1.13 Bidrag till befolkningsförändring

Tusental personer

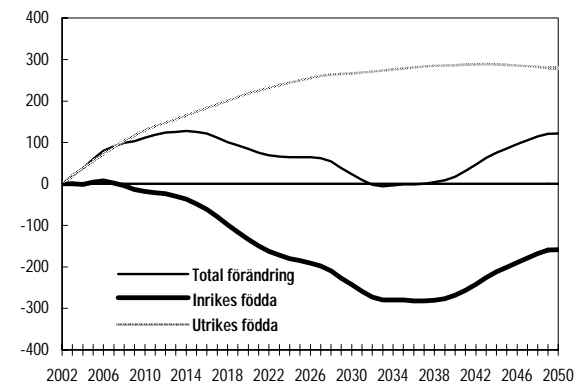


Källa Statistiska centralbyrån.

För att förhindra att antalet sysselsatta minskar är det nödvändigt med insatser som ökar sysselsättningsgraden för de grupper som i dag har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Diagram 1.14 Befolkning i åldern 20-64 år - förändring jämfört med 2002

Tusental personer



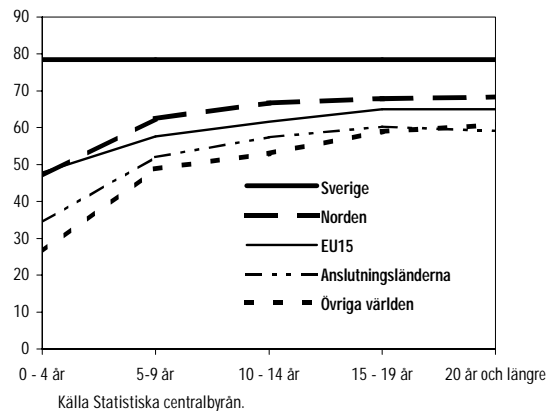
Källa Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet.

Arbetsutbudet för olika grupper

I genomsnitt minskade arbetsutbudet för män i yrkesverksam ålder med cirka 400 årsarbetstimmar, motsvarande drygt 20 procent, mellan 1970 och 2002. En stor del av nedgången kom redan under 1970-talet genom avtalade arbetstidsförkortningar. Längre utbildningstider har inneburit att både andelen sysselsatta och genomsnittliga arbetstider sjunkit bland män under 25 år.

För kvinnorna är bilden något annorlunda. De äldre kvinnorna har ökat sitt arbetskraftsutbud så att kvinnor över 55 år i dag yrkesarbetar fler timmar per person än någonsin förr. Detta beror på att yrkesarbete var mindre vanligt bland kvinnor i tidigare generationer.

Under de senaste tio åren har andelen sysselsatta dock sjunkit bland kvinnor yngre än 55 år. Denna utveckling ökar risken för att även arbetskraftutbudet bland de äldsta kvinnorna kan komma att falla framöver.

Diagram 1.15 Andel förvärsarbetande efter ursprung och vistelsetid i Sverige

Källa Statistiska centralbyrån.

Personer som är födda utomlands har en betydligt lägre sysselsättningsgrad än de som är födda i Sverige. Sysselsättningen ökar med antalet år i Sverige, men når aldrig upp till samma nivå som för personer födda i Sverige. Den grupp som för närvarande står för den största delen av invandringen, personer födda utanför ett utvidgat EU, är också den som har svårast att komma in på arbetsmarknaden.

Sysselsättningen måste öka

Om kvinnor och män i olika åldrar och med olika ursprung fortsätter att arbeta i samma utsträckning som 2002, minskar antalet sysselsatta med ca 50 000 fram till 2020. En del av denna utveckling förklaras av att andelen utlandsfödda ökar i den yrkesverksamma befolkningen.

Invandrarna utgör samtidigt en stor framtida arbetskraftspotential. Om sysselsättningsgraden för alla utlandsfödda höjs till den som gäller för infödda svenskar skulle antalet sysselsatta öka med närmare 250 000 personer fram till 2020. Det skulle innebära cirka 300 000 fler sysselsatta jämfört med om dagens sysselsättningsfrekvenser blir bestående.

Totalbefolkningen fortsätter att växa i betydligt snabbare takt än befolkningen i yrkesverksam ålder. Denna utveckling leder på sikt till att antalet arbetade timmar per capita minskar.

Regeringens politik är inriktad på att öka förutsättningarna att finansiera en välfärd av god
arbetskraftsutbudet och därmed förbättra kvalitet också i framtiden.