

Bilaga 4

Redogörelse för regeringens reformer 2006–2014 för tillväxt och full sysselsättning



Bilaga 4

Redogörelse för regeringens reformer 2006–2014 för tillväxt och full sysselsättning

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	9
1.1	Utvecklingen före 2006	9
1.2	Inriktningen för reformpolitiken.....	9
1.3	Effekterna av reformerna.....	9
2	Strukturreformer för fler i arbete.....	10
2.1	Allvarliga strukturproblem på arbetsmarknaden 2006	10
2.2	Politikens inriktning för varaktigt högre sysselsättning	11
2.2.1	Breda utbudsstimulerande åtgärder	11
2.2.2	Sänkt skatt med tonvikt på låg- och medelinkomsttagare – Jobbskatteavdraget.....	12
2.2.3	Förstärkt arbetslinje i socialförsäkringssystemen.....	13
2.2.4	En aktiv arbetsmarknadspolitik med ökat fokus på jobb.....	14
2.2.5	Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft.....	15
2.2.6	Åtgärder för att förbättra matchningen	15
2.2.7	Samverkan med arbetsmarknadens parter för fler i arbete – Yrkesintroduktion för unga	16
2.2.8	Mer kunskap i skolan.....	16
2.3	Effekter av regeringens reformer för ökad sysselsättning: Fler i arbete och minskat utanförskap.....	19
2.3.1	Regeringens politik har minskat utanförskapet	23
2.3.2	Strukturreformerna ger fler jobb	24
3	Konkurrenskraft och tillväxt	25
3.1	Utvecklingen före 2006	25
3.2	Förbättrat företagsklimat	26
3.2.1	Förbättrade förutsättningar för entreprenörskap och innovation.....	26
3.2.2	Ökade resurser till forskning	28
3.2.3	Mer lönsamt att investera.....	28
3.2.4	Stramare regelverk för rättvisare företagsskatter	29
3.2.5	Energi och klimat.....	29

3.3	Förbättrad infrastruktur knyter ihop Sverige.....	30
3.4	Fler bostäder för välfungerande arbetsmarknad.....	32
3.5	Effekter av reformer av företagsklimatet.....	33
4	Ordning och reda i offentliga finanser	34
4.1	Finans- och skuldskrisen visar vikten av ordning och reda i offentliga finanser.....	34
4.2	Förstärkningar av det finanspolitiska ramverket.....	34
4.2.1	Huvuddragen i det svenska finanspolitiska ramverket	35
4.2.2	Utvecklingen av det svenska finanspolitiska ramverket sedan 2006	35
4.3	Starka offentliga finanser är en förutsättning för effektiv stabiliseringspolitik	36
4.3.1	Principer för stabiliseringspolitiken	36
4.3.2	Vikten av säkerhetsmarginaler för en liten och öppen ekonomi	37
4.3.3	Utdraget krisförlopp med stora risker har präglat stabiliseringspolitiken.....	38
4.4	Bland Europas starkaste offentliga finanser.....	38
4.4.1	Återgång till balans och överskott.....	40
5	Finansiell stabilitet	40
5.1	Finanskrisen.....	40
5.1.1	Sverige under finanskrisen	41
5.1.2	Den svenska krishanteringen.....	41
5.2	Regeringens reformer för att långsiktigt stärka den finansiella stabiliteten.....	43
5.2.1	Regeringens åtgärder del av ett omfattande internationellt arbete	45
5.3	Ett stabilare finansiellt system men utmaningar kvarstår	45
6	Välfärd och fördelning.....	47
6.1	Åtgärder för ökad sammanhållning.....	47
6.2	Ökade resurser till välfärden.....	49
7	Slutsatser.....	50

Tabellförteckning

Tabell 2.1 Jobbskatteavdrag vid olika månadslöner 2014	13
Tabell 2.2 Exempel på nedsättningar och stöd för att anställa olika personer med 20 000 kronor per månad i bruttolön (från och med 1 juli 2014)	15
Tabell 2.3 Utveckling av arbetsför befolkning och sysselsättning, 2006–2013	22
Tabell 2.4 Effekter av regeringens politik på lång sikt	25

Diagramförteckning

Diagram 2.1 Utveckling av utanförskapet 1970–2013	11
Diagram 2.2 Inkomstskatt som andel av inkomst i Sverige, genomsnittet för OECD för en ensamstående person utan barn och med två tredjedelar av genomsnittlig inkomst.....	12
Diagram 2.3 Sänkta marginalskatter	13
Diagram 2.4 Offentliga utgifter, utbildning, 2010	18
Diagram 2.5 Andelen sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften, 2013 Kv4.....	19
Diagram 2.6 Arbetskraften (15–74 år), förändring 2006Kv3–2013Kv4.....	19
Diagram 2.7 Sysselsatta (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4.....	20
Diagram 2.8 BNP-tillväxt och sysselsättning i Sverige	20
Diagram 2.9 Antal arbetade timmar per capita, förändring 2006–2012	20
Diagram 2.10 Arbetslöshet (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4.....	20
Diagram 2.11 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse	21
Diagram 2.12 Ungdomsarbetslöshet, 15–24 år	21
Diagram 2.13 Faktisk sysselsättning och arbetskraft jämfört med demografisk framskrivning av sysselsättning och arbetskraft sedan 2006.....	21
Diagram 2.14 Faktisk arbetslöshet samt jämviktsarbetslöshet med och utan politikeffekter.....	22
Diagram 2.15 Reallöneutveckling, 2006–2012.....	23
Diagram 2.16 Real disponibelinkomst, förändring 2006–2012	23
Diagram 2.17 Andel låglönejobb.....	23
Diagram 2.18 Utveckling av utanförskapet, 1970–2013	24
Diagram 2.19 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning	24
Diagram 3.1 Konkurrenskraftig bolagsskatt	29
Diagram 3.2 Gods- och persontrafik 1970–2010	30
Diagram 3.3 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1993–2011 som andel av BNP i löpande priser	31
Diagram 3.4 Utgifter och prognoser för drift och underhåll i järnvägssystemet, fördelat på fyraårsperioder 1998–2022	31
Diagram 3.5 Genomsnittlig BNP-tillväxt mellan 2006 och 2012	33
Diagram 3.6 Offentliga investeringar, 2012.....	33
Diagram 3.7 Resurser till forskning och utveckling, 2011.....	33
Diagram 4.1 Finansiellt sparande, prognos 2014, offentlig sektor.....	39
Diagram 4.2 Offentliga sektorns bruttoskuld 2014, prognos	39
Diagram 4.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor	39
Diagram 4.4 Förändring av offentliga sektorns bruttoskuld, förändring 2006–2014.....	40
Diagram 5.1 Svenska bankers egna kapital i procent av totala tillgångar, 1870–2012	41
Diagram 5.2 Finansinspektionens anslag 2006–2014	44
Diagram 5.3 De svenska storbankernas kapitalnivåer 2008–2013.....	46

Diagram 6.1 Effekter av regeringens politik 2006–2014 för olika inkomstgrupper. Förändring av justerad disponibel inkomst.	48
Diagram 6.2 Inkomstspridning.....	48
Diagram 6.3 Inkomstspridning i OECD-länder	48
Diagram 6.4 Andelen personer med mycket låg materiell standard.....	49
Diagram 6.5 Andel barn under 18 år med mycket låg materiell standard, inkomstår 2012	49

1 Inledning

Denna bilaga beskriver i stora drag regeringens politik för fler i arbete under åren 2006 till 2014. I bilagan redogörs för större strukturreformer som genomförts för att varaktigt öka arbetsutbudet och sysselsättningen samt sänka arbetslösheten och minska utanförskapet. Det är således inte en genomgång av regeringens samlade politikområden utan en genomgång av de viktigaste reformerna för arbete, företagande och entreprenörskap, samt reformer som höjer den långsiktiga tillväxten. Därtill redogörs för två viktiga förutsättningar som välfärden vilar på, nämligen sunda offentliga finanser och finansiell stabilitet. Avslutningsvis redovisas hur resurserna till välfärdens kärnverksamheter har utvecklats och hur sammanhållningen i samhället har värnats.

1.1 Utvecklingen före 2006

Under 1990-talet lyckades Sverige komma tillrätta med en rad allvarliga strukturella och institutionella problem. De offentliga finanserna sanerades och inflationen pressades ned. Viktiga reformer bakom denna utveckling var en stärkt budgetprocess, en reformerad penningpolitik med inflationsmål, en självständig riksbank och en bättre fungerande lönebildning. Samtidigt förblev utanförskapet högt fram till 2006 framför allt på grund av fortsatt hög sjukfrånvaro. Drivkrafterna för att arbeta var för svaga på grund av en kombination av höga inkomstskatter, framförallt för låg- och medelinkomsttagare, och transfereringssystem som inte gav tillräckliga incitament till arbete. Därtill uppvisade utbildningssystemet sjunkande resultat och Sverige hade ett företags- och entreprenörsklimat som var i behov av förbättring.¹

¹ OECD Economic Survey Sweden (OECD 2005), Economic Policy Reforms: Going for Growth 2010 (OECD 2010) och

1.2 Inriktningen för reformpolitiken

Inriktningen för politiken när regeringen tillträdde var mot den bakgrunden att genomföra reformer för att varaktigt öka sysselsättningen och pressa ned utanförskapet. Reformerna syftade framför allt till att:

- öka drivkrafter att arbeta,
- reformera socialförsäkringarna och trygghetssystemen så att de underlättar för människor att komma tillbaka in på arbetsmarknaden,
- göra det enklare och mindre kostsamt att anställa,
- göra det enklare och mer attraktivt att starta och driva företag,
- öka investeringar i infrastruktur och forskning, samt
- höja kvaliteten i utbildningssystemet.

En förutsättning för regeringens arbete har genomgående varit att värna ordning och reda i de offentliga finanserna. Vikten av detta blev särskilt tydligt i samband med finanskrisen 2008 och 2009 och den efterföljande skuldskrisen då styrkan i de offentliga finanserna på allvar prövades.

Regeringens prioriteringar för ett minskat utanförskap genom fler i arbete, förbättrat företagsklimat och god ordning i de offentliga finanserna har varit centrala för att säkra välfärdens kärnverksamhet som vård, skola och omsorg och samtidigt ha utrymme att kunna göra satsningar för att värna sammanhållningen i samhället.

1.3 Effekterna av reformerna

Det kommer att ta tid att hantera krisens följdverkningar. Även om sysselsättningen stigit, trots krisen, är det nödvändigt att fortsätta

Sweden—2005 Article IV Consultation Concluding Statement May 25, (International Monetary Fund 2005).

arbета för att pressa ned arbetslösheten som annars riskerar att bita sig fast.

Effekterna av strukturreformer går oftast att bedöma först på längre sikt. Men i vissa fall är de tydliga, t.ex. när det gäller utvecklingen av arbetsutbudet, antalet sysselsatta, utanförskapet och offentliga finanser.

Jämfört med 2006 var det över 250 000 fler sysselsatta 2013.² Andelen av befolkningen i arbetsför ålder som finns på arbetsmarknaden (arbetskraftsdeltagandet) är trots en utdragen lågkonjunktur på sin högsta nivå sedan 1990-talskrisen. Sysselsättningsgraden (tillsammans med Nederländerna) och arbetskraftsdeltagandet är nu högst i EU.³ Utanförskapet har minskat med nästan 200 000 personer sedan 2006 och har de senaste åren legat på sin lägsta nivå sedan före 1990-talskrisen.⁴ Sverige är också det enda land i EU som förväntas minska sin statsskuld mellan 2006 och 2014.⁵ I andra fall, t.ex. när det gäller arbetslösheten, väntas effekterna mer tydligt på lite längre sikt när de kraftiga konjunktursvängningarna i spåren av finanskrisen klingat av. Dessutom tar det tid för vissa reformer, t.ex. på utbildningsområdet, att ge effekt.

2 Strukture reformer för fler i arbete

En hög sysselsättning bidrar till högre välfärd genom att människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Att ha ett jobb ger individen en egen inkomst, men också känslan av att vara behövd och att få vara del av en gemenskap. Om fler jobbar och färre är i

utanförskap underlättar det den långsiktiga finansieringen av välfärden.

I nedanstående avsnitt redogörs för de strukturreformer regeringen har genomfört för att öka utbudet av och efterfrågan på arbetskraft, stärka förutsättningar för anställningar genom utbildningssatsningar samt förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

2.1 Allvarliga strukturproblem på arbetsmarknaden 2006

Trots en stark konjunktur befann sig en femtedel av den arbetsföra befolkningen i någon form av utanförskap 2006. Till stor del var dessa personer sjukskrivna eller hade sjuk- och aktivitetsersättning, tidigare s.k. förtidspension (se diagram 2.1).

Trenden med ett kraftigt stigande antal sjukskrivna sedan mitten av 1990-talet hade visserligen brutits 2006, efter att ha nått den klart högsta nivån i något OECD-land⁶. I stället hade ökningstakten av antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, med sjuk- och aktivitetsersättning tagit fart. När inflödet var som störst runt åren 2004 och 2005 beviljades över 70 000 personer om året, eller 200 om dagen, sjuk- och aktivitetsersättning⁷. År 2006 hade antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning stigit till nära en halv miljon, vilket var högre än någonsin tidigare. Ökningen var kraftigast i åldersgruppen 35–49 år, vilket innebar att kostnaderna förväntades vara fortsatt höga under lång tid.⁸

² Tredje kvartalet 2013 jämfört med tredje kvartalet 2006. Även vid en jämförelse av 2013 och 2006 på helårsbasis har antalet sysselsatta ökat med mer än 250 000. Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

³ OECD, kvartal 4 2013.

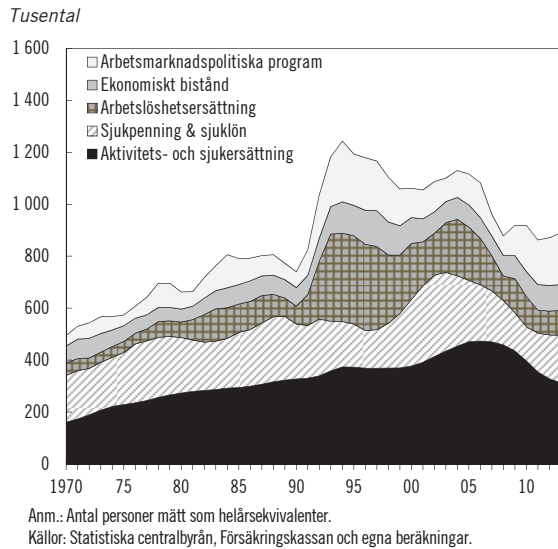
⁴ Mätt i termer av helårsekvivalenter. En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningssystem ett helt år. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

⁵ Kommissionens vinterprognos, 2014.

⁶ Economic Survey of Sweden (OECD 2008).

⁷ Försäkringskassan.

⁸ Budgetprognos 2006:1 (Ekonomistyrningsverket).

Diagram 2.1 Utveckling av utanförskapet 1970–2013

Det växande utanförskapet hade många orsaker, men en viktig faktor var att det för många inte lönade sig tillräckligt att arbeta. Detta berodde på att drivkrafterna till arbete var för svaga till följd av alltför höga ersättningsnivåer i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna kombinerat med höga inkomstskatter, särskilt för personer med låga eller medelstora inkomster. Personer med de lägsta inkomsterna mötte i många fall de högsta marginaleffekterna eftersom bidragen minskade om inkomsten ökade. Det medförde att många riskerade att fastna i fattigdomsfällor, det vill säga en situation med permanent låg levnadsstandard som kommer av att ersättningar från socialförsäkringssystemet utvecklas svagt i förhållande till löneinkomster.

Detta i kombination med en ineffektiv arbetsmarknadspolitik hade inneburit att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen hade utvecklats svagt trots god tillväxt och internationell högkonjunktur. Sysselsättningsproblemen var särskilt tydliga bland vissa grupper som unga, äldre, lågutbildade och personer med utländsk bakgrund. Bland annat hade ungdomsarbetslösheten stigit från 16 procent 2002 till 22 procent 2006.⁹

Att bryta detta utanförskap genom att få fler i arbete och på sikt uppnå full sysselsättning var regeringens främsta mål när den tillträdde 2006.

2.2 Politikens inriktning för varaktigt högre sysselsättning

För att öka den varaktiga sysselsättningen och minska utanförskapet har regeringen genomfört en kombination av åtgärder som stimulerar arbetsutbudet, ökar arbetskraftsefterfrågan och förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Regeringen har under åren dessutom vidtagit riktade åtgärder för att öka sysselsättningen framför allt i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. År 2011 inledde regeringen samtal med arbetsmarknadens parter. De har resulterat i en rad åtgärder som förbättrar förutsättningarna för t.ex. unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Konjunkturen under de åtta år som avsnittet redogör för har skiftat kraftigt, vilket ställt krav på stabiliseringspolitiska åtgärder. Stabiliseringspolitiken under krisåren från 2008 och framåt beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.3.

2.2.1 Breda utbudsstimulerande åtgärder

En politik för högre sysselsättning måste stimulera utbudet av arbetskraft. Utbudet säkrar en mer sysselsättningsfrämjande utveckling. Det finns inte en fast mängd arbetstillfällen i ekonomin, utan den beror på lång sikt av hur många människor som vill och kan arbeta.¹⁰ Enligt Långtidsutredningen 2011 anpassar sig sysselsättningen på sikt nästan exakt proportionellt efter arbetskraften, dvs. om arbetskraften ökar med en procent, ökar sysselsättningen med en procent.¹¹

För att arbetsutbudet snabbt ska omsättas i sysselsättning kan ytterligare åtgärder behövas. En politik där utbuds- och efterfrågeåtgärder kompletterar varandra kan bidra till att den samlade effekten blir större än vad effekterna hade blivit av varje enskild åtgärd.¹² Det finns

¹⁰ Se t.ex. Layard m.fl. Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market, 1991 samt fördjupningsrutan Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen i denna proposition.

¹¹ Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11).

¹² Se t.ex. Coe och Snower, Policy Complementarities: Labour Market Reform, IMF Working Paper Nr 96/93, 1996 och Fitoussi, Modigliani, Morro, Snower, och Solow Manifesto on Unemployment in the EU, Banco Nacional del Lavoro Quarterly Review, vol 206, 1998.

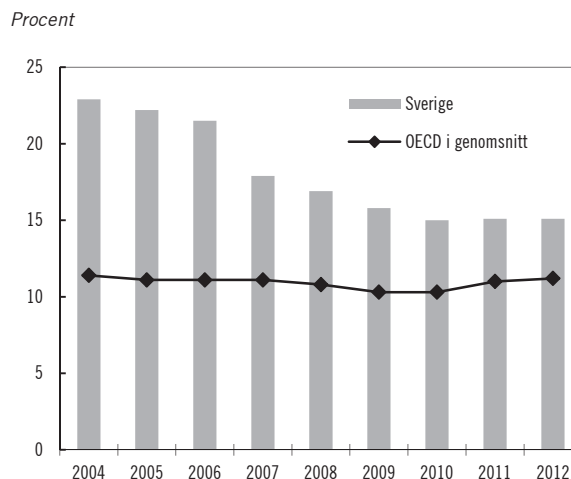
⁹ Statistiska centralbyrån, AKU.

därför en poäng med reformprogram där man stimulerar efterfrågan på arbetskraft redan initialt för att säkerställa att det ökade utbudet av arbetskraft också omsätts i en stigande sysselsättning och lägre arbetslöshet.

2.2.2 Sänkt skatt med tonvikt på låg- och medelinkomsttagare – Jobbskatteavdraget

Den enskilt viktigaste reformen i regeringens arbete för ökad sysselsättning är jobbskatteavdraget. År 2006 hade Sverige det högsta skattetrycket för låginkomsttagare bland de nordiska länderna och högre skattetryck än i de flesta andra OECD-länder.¹³ Under 1990-talet genomförde Bill Clinton i USA och Tony Blair i Storbritannien skattesänkningar riktade mot låginkomsttagare i syfte att bryta en utveckling där drivkrafterna att gå från bidragsersättning in på arbetsmarknaden och egen lön var små. Dessa svaga drivkrafter hade orsakat vad som kan beskrivas som fattigdomsfällor med svag disponibelinkomstutveckling och svårigheter att förändra den egna ekonomin. Inriktningen var att motverka en utbredd arbetslöshet hos utsatta grupper, inte minst ensamstående föräldrar. Dessa reformer visade sig ge tydligt positiva effekter på sysselsättningen för berörda grupper¹⁴. Reformerna har tjänat som inspiration för utformningen av jobbskatteavdraget i Sverige. I dag finns enligt OECD någon form av jobbskatteavdrag i 18 länder, däribland Danmark, Finland och USA.¹⁵

Diagram 2.2 Inkomstskatt som andel av inkomst i Sverige, genomsnittet för OECD för en ensamstående person utan barn och med två tredjedelar av genomsnittlig inkomst



Anm.: Inkomstskatt inkl. skattereduktioner men exkl. arbetsgivarens sociala avgifter.
Källa: OECD.

Jobbskatteavdraget gör det mer lönsamt att arbeta, särskilt för låg- och medelinkomsttagare, vilket därmed ökar drivkrafterna att gå från utanförskap till arbete. Jobbskatteavdraget gör också att det blir mer lönsamt att gå från deltid till heltid för den som redan har ett arbete. För att stimulera äldre personer att stanna kvar i arbetslivet har ett större jobbskatteavdrag för personer över 65 år införts.

Jobbskatteavdraget infördes 1 januari 2007 och har därefter förstärkts fyra gånger, senast 2014. Det har under åren med svag konjunktur i spåren av finans- och skuldskrisen medfört resurstillskott till hushållen vilket hållit efterfrågan uppe och därmed dämpat krisens inverkan på svensk ekonomi.

Jobbskatteavdraget bedöms av Finansdepartementet på lång sikt öka sysselsättningen med ca 120 000 personer. Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Finanspolitiska rådet gör likvärdiga effektbedömningar.¹⁶

Jobbskatteavdraget innebär störst procentuell skattesänkning för dem med låga inkomster (se tabell 2.1). Det är i detta segment som

¹³ Taxing wages 2011-2012 (OECD).

¹⁴ En kort sammanfattning av studier på det amerikanska jobbskatteavdraget (EITC) finns i 2012 års ekonomiska vårproposition prop. 2011/12:100 bilaga 5.

¹⁵ OECD Tax Policy Studies no. 21 -Taxation and Employment (OECD 2011); Taxing wages 2011-2012 (OECD 2013).

¹⁶ Se t.ex. Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2008, avsnitt 8.1 (Finanspolitiska rådet 2008), Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2013, tabell 7.1 (Finanspolitiska rådet 2013), Penningpolitisk rapport Juli 2012, sid 45- 51 (Riksbanken, 2012), Konjunkturläget december 2011, tabell 36 (Konjunkturinstitutet, 2011).

sysselsättningseffekterna förväntas vara som störst.

Tabell 2.1 Jobbskatteavdrag vid olika månadslöner 2014

Kronor per månad

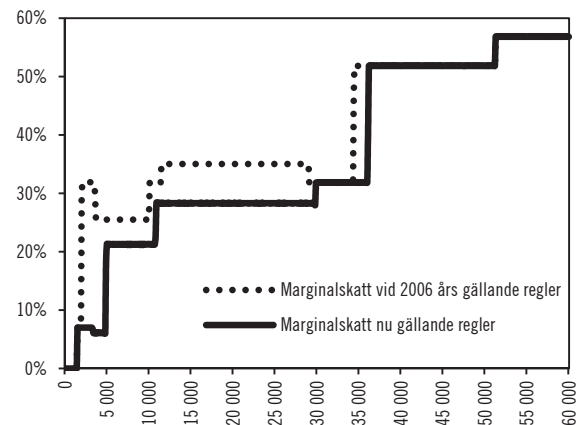
Lön	Totalt jobbskatteavdrag	Ökning av nettoinkomst till följd av hela jobbskatteavdraget (procent)
10 000	872	11,3
15 000	1 217	11,0
20 000	1 553	10,9
25 000	1 889	10,8
30 000	2 193	10,5
35 000	2 193	9,1

Anm. Beräkningarna utgår från att övriga inkomster är 0 kronor och en kommunalskattesats på 31,86 procent (vägt genomsnitt 2014).
Källa: Egna beräkningar.

Skillnaden i beskattning mellan Sverige och övriga OECD-länder har minskat betydligt sedan 2006, som mest vid låga inkomster. Diagram 2.2 visar inkomstskatt som andel av inkomsten för en person med två tredjedelar av genomsnittlig inkomst i Sverige jämfört med OECD i genomsnitt. Sverige ligger fortfarande över genomsnittet i OECD, även om skillnaden har minskat betydligt sedan 2006. Diagram 2.3 visar hur marginals-katten har sänkts vid olika månadsinkomster till följd av jobbskatteavdraget och höjningen av skiktgränsen för den statliga inkomstskatten.

Diagram 2.3 Sänkta marginals-katter

Marginalskatt vid olika månadsinkomster 2014



Källa: Finansdepartementet.

2.2.3 Förstärkt arbetslinje i socialförsäkringssystemen

För att säkra att de sociala ersättningssystemen förblir system som ger tillfälliga ersättningar

under perioder då människor t.ex. drabbas av arbetslöshet bör de präglas av en tydlig arbetslinje. Det innebär att det i systemen ska finnas tydliga drivkrafter och stöd att återvända till arbete. De ska motverka att människor är frånvarande från arbetskraften alltför länge eftersom risken att fastna i längre arbetslöshet då ökar. Drivkrafterna till arbete beror på ersättningsnivåerna i försäkringarna, men också på hur kraven på individen att söka och ta ett arbete utformas och tillämpas. Dessutom ska individen ges stöd för att komma tillbaka i arbete genom t.ex. matchningsåtgärder eller rehabilitering.

För att öka drivkrafterna till arbete har därför arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring stärkts, bl.a. genom att ersättningsnivåerna numera trappas av med tiden i arbetslöshet och ersättningsdagarna förbrukas även när den arbetslöse deltar i arbetsmarknadspolitiska program och uppbär aktivitetsstöd. Drivkrafterna för att söka arbete hålls därmed uppe, samtidigt som det omedelbara försäkringsskyddet vid friställningar kan förbli jämförelsevis högt. Arbetssökandet yrkesmässigt och geografiskt har också utvidgats för att förbättra utsikterna att snabbt komma tillbaka i arbete. Möjligheten till arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet under längre perioder har också begränsats. Dessa reformer bedöms förkorta arbetslöshetstiderna och därmed minska arbetslösheten på lång sikt.

För att minska den höga och växande sjukfrånvaron som präglade Sverige första halvan av 2000-talet fram till 2006 har regeringen även genomfört reformer inom sjukförsäkringen som syftar till att ge ökade förutsättningar att återvända till arbetsmarknaden och ett jobb. Den enskildes förmåga att arbeta måste tas tillvara och han eller hon måste ges förutsättningar att åter komma i arbete efter sjukfrånvaro. Reformerna syftar till att skapa drivkrafter till arbete samtidigt som arbetsförmågan ska stärkas hos de sjukskrivna. Reformerna omfattar bl.a.

- införandet av en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmåga,
- i normalfallet sjukpenning med 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i högst ett år och därefter sjukpenning med 75 procent av SGI i högst 1,5 år,

- krav på stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan för rätt till sjukersättning,
- sänkt ersättning genom att SGI multipliceras med faktorn 0,97,
- generösare regler för återgång till arbete för personer med varaktig sjukersättning (steglös avräkning av sjukersättning mot arbetsinkomst),
- nystartsjobb,
- satsning på medicinsk rehabilitering (den s.k. rehabiliteringsgarantin),
- förstärkt samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen,
- satsning på företagshälsovård och arbetsplatsnära stöd, och
- försök med kompletterande rehabiliteringsaktörer för långtidssjukskrivna.

I stor utsträckning riktas numera programmen till personer som står långt från arbetsmarknaden, dvs. de som varit arbetslösa under lång tid. Genom införandet av Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för unga riktas i dag de arbetsmarknadspolitiska insatserna i stor utsträckning till de personer som varit arbetslösa en längre tid och har svårast att hitta ett arbete. Även personer som löper hög risk för långtidsarbetslöshet kan emellertid redan i ett tidigt skede ges ändamålsenligt stöd.

2.2.4 En aktiv arbetsmarknadspolitik med ökat fokus på jobb

Vidare har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitiken. Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna är att öka sökaktiviteten och stärka individens anställningsbarhet genom åtgärder som arbetsmarknadsutbildning eller ny arbetslivserfarenhet via praktik eller lönesubventionerad anställning. Arbetsförmedlingen har givits ett tydligare uppdrag att fokusera på att stötta arbets sökande för att de ska kunna återvända till arbetsmarknaden och jobb. Antalet arbetsmarknadsprogram har minskats i syfte att förenkla stödet till de arbetslösa, t.ex. har friår och datortek avskaffats.

Tabell 2.2 Exempel på nedsättningar och stöd för att anställa olika personer med 20 000 kronor per månad i bruttolön (från och med 1 juli 2014)

	<23 år, arbetslös> 18 månader,	<23 år, arbetslös eller sjukskriven >6 mån	26-65 år, arbetslös eller sjukskriven >12 mån	26-65 år, funktions- nedsättning	Vuxen, fått uppehålls- tillstånd senaste 3 åren, studerar SFI	Äldre, mellan 65 och 76 år
Den anställdes bruttolön	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Lönekostnad före nedsättningar och stöd	26 300	26 300	26 300	26 300	26 300	26 300
Nedsättningar och stöd	Generell nedsättning för unga	Generell nedsättning för unga	Nystartsjobb	Lönebidrag, nedsättning vid genomsnittlig bidragsnivå	Instegsjobb	Inga socialavgifter utöver ålders- pensionsavgift
	Särskilt anställningsstöd	Nystartsjobb				
Slutgiltig lönekostnad	3 300	9 500	13 700	12 300	8 700	22 000

Anm.: Merkostnadsersättningar tillkommer i vissa fall. Eventuella ytterligare avgifter till följd av kollektivavtal är ej medräknade. För att få särskilt anställningsstöd krävs deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin mer än 6 månader, för att få nystartsjobb krävs att man varit arbetslös, sjukskriven eller anställd i Samhall i minst 12 månader eller minst 6 månader om under 26 år.

Källa: Finansdepartementet.

2.2.5 Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft

Forskningen visar att subventionerade anställningar är en effektiv åtgärd för att ge arbetslösa personer anställning och erfarenhet.¹⁷ För att stärka chansen till jobb för personer som varit utan arbete i minst ett år har regeringen därför infört nystartsjobb som sänker arbetsgivarens lönekostnader för de med långa arbetslöshetstider. Den i två steg sänkta arbetsgivaravgiften för unga underlättar ungdomars inträde på arbetsmarknaden. Regeringen lämnade i mars 2014 även förslag till riksdagen om en mer fokuserad sänkning av avgifterna för dem under 23 år. Den slopade särskilda löneskatten för äldre bedöms på motsvarande sätt öka arbetsgivarnas intresse att behålla eller anställa äldre arbetskraft.

För utrikes födda som fått uppehållstillstånd som flykting eller anhöriginvandrare finns dessutom under de första åren i Sverige instegsjobb som syftar till att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. För att få fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i arbete har resurserna för bl.a. subventionerade anställningar riktade mot

denna grupp ökat. Effekterna på arbetsgivarnas faktiska lönekostnader för några av dessa stöd visas i tabell 2.2.

En skattereduktion för hushållsarbete (RUT) infördes 2007 för att öka antalet anställda inom denna sektor och minska omfattningen av svartarbete. Under 2008 infördes ytterligare en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT). Dessa två skattereduktioner är samordnade och benämns gemensamt husavdraget. Mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster sänktes 2012. Dessa åtgärder bedöms öka sysselsättningen i branscher som är viktiga för personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Genom åtgärderna blir nämligen tjänsterna billigare att köpa, vilket bedöms leda till ökad efterfrågan och därmed nya arbetstillfällen. Att tjänsterna blir billigare förväntas även medföra att svarta arbetstillfällen omvandlas till vita, vilket leder till att de som arbetar i branscherna får en ny trygghet genom bl.a. rätt till sociala förmåner. Åtgärden bedöms också bidra till att öka arbetsutbudet bland dem som köper tjänsterna.

2.2.6 Åtgärder för att förbättra matchningen

Arbetsförmedlingen har en mycket viktig roll i att stödja personer med svag förankring på arbetsmarknaden som har få egna jobbrelaterade nätverk och underlätta för de arbetsgivare som har svårt att hitta rätt arbetskraft. Arbetsför-

¹⁷ Se t.ex. Forslund och Vikström Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt (IFAU 2011:7).

medlingen har sedan regeringen tillträdde 2006 fått ett tydligare uppdrag att förmedla jobb och utveckla sina arbetsgivarkontakter. Arbetsmarknadsstyrelsen och de 21 länsarbetsnämnderna har också blivit en sammanhållen myndighet för ökad effektivitet och mer likartad service för individen oavsett var i landet man bor. Regeringen har dessutom tillsatt en utredning för att se över Arbetsförmedlingens verksamhet och organisation, något som inte gjorts sedan tidigt 1990-tal. Utredningen har fått ett brett uppdrag och ska utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra uppdraget att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

2.2.7 Samverkan med arbetsmarknadens parter för fler i arbete – Yrkesintroduktion för unga

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i hög grad av politikens utformning, men också av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Hösten 2011 inleddes samtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om åtgärder som kan leda till en varaktigt högre sysselsättning och lägre jämviktsarbetslöshet, de s.k. trepartssamtalen. Samtalen har främst varit inriktade på att göra stabiliseringspolitiken mer träffsäker genom ett system för korttidsarbete i privat sektor under en djup lågkonjunktur (en sådan lagstiftning finns nu på plats), omställningsavtal mellan PTK och Svenskt näringsliv som rör kompetensutveckling, omställningsstöd och turordningsregler samt yrkesintroduktionsavtal för ungdomar.

Ungdomsarbetslösheten har ökat under 2000-talet (se diagram 2.12). Även om de allra flesta ungdomar så småningom lyckas etablera sig på arbetsmarknaden har regeringen vidtagit åtgärder för att etableringen ska förenklas och påskyndas. Inom ramen för trepartssamtalen för regeringen samtal med arbetsmarknadens parter på branschnivå om s.k. yrkesintroduktionsavtal.

Yrkesintroduktionsavtal är ett samlingsnamn för branschspecifika avtal om anställningar för unga som saknar relevant yrkeslivserfarenhet eller är arbetslösa, där en del av tiden används för handledning eller utbildning. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal på sikt kan

få stor betydelse för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga och har till följd av samtalen infört ett ekonomiskt stöd till arbetsgivarna för anställningar inom ramen för dessa avtal. Stödet, som utgörs av en lönesubvention och ett ekonomiskt handledarstöd, bedöms öka efterfrågan på unga. Den utbildning eller handledning som kommer med anställningen förväntas bidra till att öka individens produktivitet.

I februari 2014 fanns yrkesintroduktionsavtal, utformade så att de berättigar till statligt stöd, på nästan en fjärdedel av arbetsmarknaden.

2.2.8 Mer kunskap i skolan

En god utbildning är central för att ge alla elever en bra grund att stå på, förbereda dem för arbetsmarknadens krav, och för att värna den sociala sammanhållningen. Kunskap för samhället framåt och stärker Sveriges förutsättningar att hävda sig i den internationella konkurrensen. Arbetslöshetsrisker är nära kopplat till brister i utbildningen och produktiviteten i samhället beror i stor utsträckning på förvärvade och tillämpade kunskaper. Att öka kvaliteten i skolan och säkra att tillräcklig kunskap kommer alla elever till del förbättrar förutsättningarna för jobb på framför allt två sätt. För det första minskar det risken för enskilda att fastna i utanförskap, för det andra ökar det arbetskraftens produktivitet och därmed svenska företags konkurrenskraft.

Trots skolans betydelse och den generellt sett höga utbildningsnivån i Sverige har skolresultaten fallit under lång tid. I internationella jämförelser från mitten av 1990-talet¹⁸ presterade svenska elever i grundskolans senare årskurser mycket bra, men därefter har resultaten försämrats, särskilt inom matematik och naturvetenskapliga ämnen. I OECD:s PISA-undersökning, som genomförs vart tredje år sedan 2000, har de svenska 15-åringarnas resultat i läsförståelse, matematik och

¹⁸ Trends in International Mathematical and Science Study (TIMSS) 1995. Se även Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) 2001, 2006 och 2011; Trends in International Mathematical and Science Study (TIMSS) 2003, 2007 och 2011; Programme for International Student Assessment (PISA) 2000, 2003, 2006, 2009 och 2012.

naturvetenskap stadigt sjunkit och ligger nu under OECD-genomsnittet.¹⁹ Många elever lämnar grundskolan utan att vara behöriga till gymnasieskolans nationella program²⁰ och avhoppet från gymnasieskolan är omfattande.²¹

Sedan 2006 har regeringen varje år gjort förstärkningar av skolpolitiken som syftar till att återigen sätta fokus på kunskap i skolan för att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten.

Regeringens övergripande arbete för mer kunskap i skolan har fokuserat på främst tre områden:

- förstärka läraryrkets status och lärarnas och rektorernas kompetens,
- säkra en hög kunskapsnivå för alla elever, och
- stärka kopplingen mellan gymnasieskolan och arbetslivet.

Det tar tid att genomföra skolreformer. Flera av de mest omfattande förstärkningarna av skolan började gälla först 2011. De elever som deltog i PISA-undersökningen 2012 var den sista årskullen som inte har omfattats av regeringens stora skolreformer.²²

Lärare och rektorer

En genomgång av forskningen visar att läraren och lärarens agerande i klassrummet är en av de viktigaste faktorerna för elevers kunskapsutveckling.²³ Att läraryrkets status och attraktionskraft under lång tid har fallit i Sverige är därför allvarligt. För att stärka läraryrkets status och attraktionskraft har det införts karriärtjänster som gör att särskilt skickliga

lärare får ca 5 000 (förstelärare) eller 10 000 kronor (lektor) mer i månaden. Ett läraryft har i två steg möjliggjort omfattande fortbildning och vidareutbildning för lärare. Därutöver har en lärarlegitimation införts och lärarutbildningen har gjorts om. Den nya utbildningen förbereder varje lärare bättre för yrkeslivet genom att vara mer relevant och akademiskt krävande. Sammantaget bedöms dessa reformer öka yrkets attraktionskraft, höja kvaliteten i lärarkåren och utexaminera bättre förberedda lärare.

Rektorns ansvar och befogenheter har förtydligats. En särskild obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer och en frivillig fortbildningsinsats i form av Rektorslyftet har införts. I denna proposition redogörs för ytterligare åtgärder regeringen avser genomföra bl.a. för att öka läraryrkets attraktionskraft och stärka rektorerna.

Hög kunskapsnivå för alla

Ett ökat fokus på kunskap syns på många nivåer. Tydliga kunskapsmål för årskurs 3, 6 och 9 har införts. Eleverna i årskurs 1–6 läser eller kommer att läsa fler timmar matematik och särskilda fortbildningssatsningar har genomförts för att förbättra undervisningen i matematik och naturvetenskap.

Regeringen har också prioriterat en tydligare uppföljning av elevernas kunskaper och därför bl.a. infört en betygsskala med fler steg och betyg från årskurs sex. Dessutom har nationella prov införts i fler ämnen och årskurser. Tidiga och tydliga kontrollstationer sätter fokus på kunskap och gör det möjligt att identifiera och åtgärda brister i såväl inläring som undervisning. Tillsynen över skolan har stärkts genom inrättandet av Statens skolinspektion med kraftfulla sanktionsverktyg.

Länder som lyckas bättre i kunskapsmätningar än Sverige, t.ex. Finland, präglas i högre utsträckning av tidiga insatser när elever har behov av stöd. Erfarenhet och forskning pekar mot att en stor andel elever är i behov av extra stöd under något moment av skolgången och att det bör sättas in så tidigt som möjligt. Därför har bl.a. speciallärarutbildningen återinförts och en läsa-skriveräkna-satsning genomförts som båda syftar till att kunna ge bra och tidigt stöd. Dessutom har undervisningstiden utökats i matematik och i svenska för nyanlända elever, vilket bedöms bidra till att stärka möjligheten för alla elever att

¹⁹ PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I), (OECD 2013)

²⁰ Mer än var tionde elev som lämnar grundskolans årskurs 9 saknar enligt Skolverket behörighet för fortsatta studier på något av gymnasieskolans nationella program.

²¹ Av de elever som slutförde gymnasieskolan vårterminen 2013 nådde enligt Skolverkets elevstatistik drygt sju av tio elever slutbetyg inom de tre studieåren som gymnasieutbildningarna är avsedda att fullföljas på. Ca 78 procent nådde slutbetyg efter fem år.

²² För årskurs 9-elever började den nya skollagen och de nya läro- och kursplanerna tillämpas hösten 2012.

²³ Hattie, Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement, 2008.

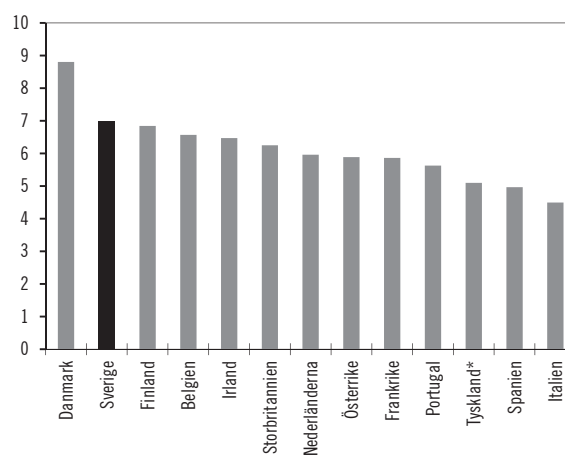
na kunskapsmålen. Vidare pågår en satsning på att stärka elevhälsan, inklusive speciallärare och specialpedagoger. Regeringen har även föreslagit att skollagen (2010:800) förtydligas så att kommunernas resursfördelning mellan skolor såväl som rektorernas resursfördelning inom skolor ska göras med hänsyn till elevernas förutsättningar och behov. I denna proposition redogör regeringen för kommande förslag om ett lågstadielyft som möjliggör bl.a. fler lärare och speciallärare och mindre undervisningsgrupper, införandet av en tioårig grundskola, betyg i årskurs 4 och 5, obligatorisk sommarskola, stöd för läsläsning, obligatoriskt bedömningsstöd i att läsa, skriva och räkna i årskurs 1 och utökad undervisningstid, vilket bedöms ytterligare bidra till alla elevers möjlighet att nå kunskapsmålen.

Förstärkt koppling mellan gymnasieskolan och arbetslivet

För många ungdomar har de höga trösklarna in på arbetsmarknaden inneburit att de blivit arbetslösa. Regeringen har därför arbetat med att sänka trösklarna mellan jobb och utbildning. Lärlingsutbildningar har införts som en permanent del av gymnasieskolan och gymnasieskolans yrkesprogram har blivit mer inriktade på de specifika yrkesämnena för att bättre förbereda ungdomarna för yrkeslivet. Flera satsningar för att höja yrkesutbildningens kvalitet och attraktivitet har också genomförts. Bland annat har anordnarbidragen till arbetsgivare som tar emot lärlingar kraftigt höjts och en lärlingsersättning till den studerande har införts med 1 000 kronor per månad. En gymnasieingenjörsexamen införs i och med att ett fjärde tekniskt år föreslås permanentas inom gymnasieskolan. Till detta ska läggas att ett system för yrkesintroduktionsanställningar har införts, som gör det möjligt att till avtalsenlig lön kombinera utbildning och handledning med jobb.

Diagram 2.4 Offentliga utgifter, utbildning, 2010

Procent av BNP



Anm.: *Gäller 2009.
Källa: OECD.

Reformeringen av skolan är ett långsiktigt arbete

Regeringen har 2014 tillfört utbildningsväsendet drygt 7 miljarder kronor i nivåökning sedan 2006.²⁴ Drygt 5 miljarder kronor av dessa tillskott har gått till förskola, grundskola och gymnasieskola.

Sverige satsar mer än OECD-genomsnittet per elev, särskilt när det gäller de yngre eleverna, och lärartätheten i Sverige är bättre än genomsnittet i OECD-länderna, (dvs. varje lärare har färre elever).²⁵ Totalt sett tillhör Sverige de OECD-länder som lägger mest offentliga resurser som andel av BNP på utbildning (se diagram 2.4).

Det är än så länge för tidigt att dra slutsatser av reformerna och satsningarna även om vissa förbättringar kan noteras. De yngre eleverna blir bättre på naturvetenskap.²⁶ Jämfört med 2006 är det nu fler behöriga lärare per elev²⁷ och en större andel av eleverna lämnar grundskolan med godkända betyg i alla ämnen (från 76 till 77 procent)²⁸. Fler elever läser svåra kurser i matematik (40 procent fler läser den svåraste kursen, matematik E) och språk (2,5 gånger fler

²⁴ Bortsett från pris- och löneomräkning och exklusive reformer på studiemedel- och forskningsområdet samt folkbildningen (studieförbunden och folkhögskolorna).

²⁵ Education at a Glance 2013, (OECD 2013) De yngre eleverna avser Primary Education, dvs. åk 1–6.

²⁶ TIMSS 2011 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv, Skolverket rapport 380.

²⁷ Skolverkets personalstatistik.

²⁸ Skolverkets statistik över betyg från grundskolan.

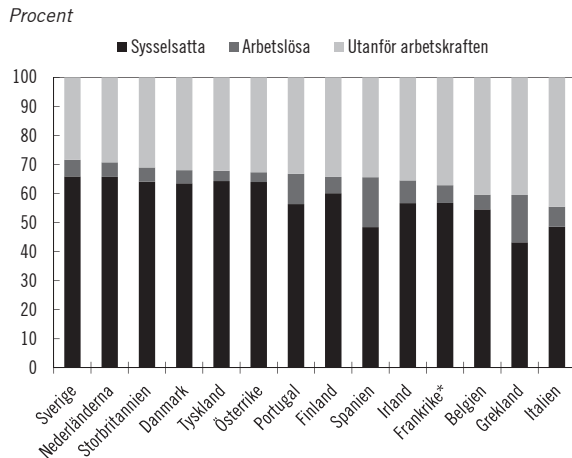
läser den svåraste kursen i engelska, engelska C) sedan regeringen införde meritpoäng vid antagningen till högskolan²⁹. Teknikprogrammet i gymnasieskolan ökar i popularitet.³⁰ Förtroendet för skolan bland föräldrarna ökar.³¹

Arbetet för mer kunskap i skolan är en fortsatt utmaning som kräver såväl tid för implementeringen av reformerna som fortsatt stöd för mer kunskap.

2.3 Effekter av regeringens reformer för ökad sysselsättning: Fler i arbete och minskat utanförskap

År 2006–2014 har präglats av stora skiften i konjunkturen. Högkonjunkturen de första åren förbyttes efter finans- och skuldskrisen till en kraftig lågkonjunktur som dröjt sig kvar in i 2014. Trots krisen står sig den svenska arbetsmarknaden stark i en internationell jämförelse (se diagram 2.5). Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är nu högst i EU (tillsammans med Nederländerna).

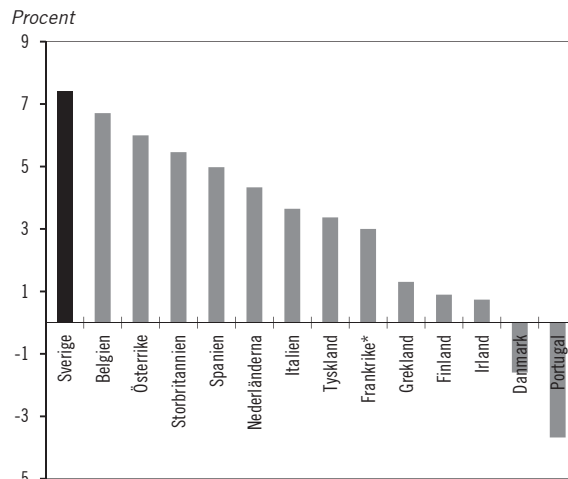
Diagram 2.5 Andelen sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften, 2013 Kv4



Anm.: * Avser 2013Kv3. Säsongrensad data.
Källa: OECD.

Arbetskraften har ökat mer än i jämförbara länder i EU (se diagram 2.6).

Diagram 2.6 Arbetskraften (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4



Anm.: * Avser Kv3 2013. Säsongrensad data.
Källa: OECD.

I regel sjunker arbetskraftsdeltagandet när konjunkturläget, och därmed chanserna att få ett jobb, kraftigt försämras. Under finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen har dock arbetskraftsdeltagandet upprätthållits i högre grad än under tidigare lågkonjunkturer. Under t.ex. 1990-talskrisen föll arbetskraftsdeltagandet med ca 4 procentenheter, att jämföras med en nedgång på ca 1 procentenhet när finanskrisen inleddes 2008. Därtill har arbetskraftsdeltagandet snabbt återhämtat sig och är i dag på den högsta nivå som observerats sedan början på 1990-talet.³²

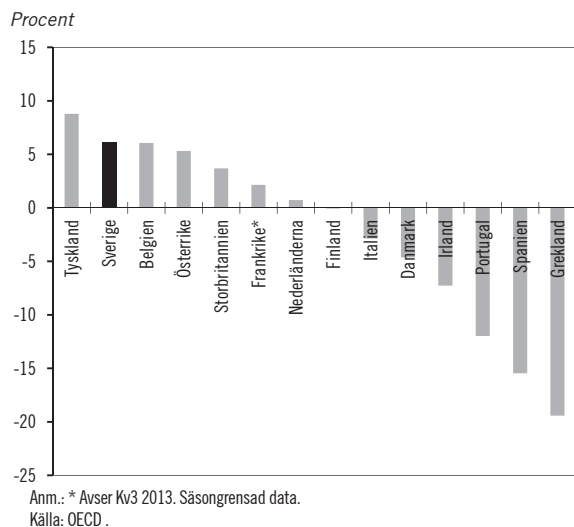
²⁹ Skolverkets statistik över slutbetyg från gymnasieskolan.

³⁰ Skolverket elevstatistik.

³¹ Attityder till skolan (Skolverket, 2012).

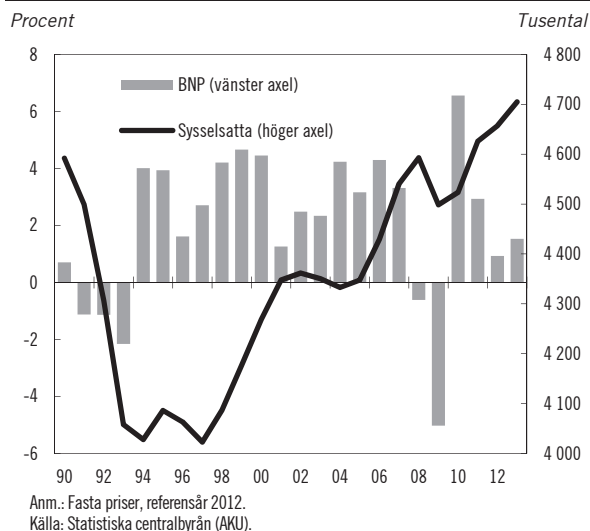
³² Statistiska centralbyrån, AKU.

Diagram 2.7 Sysselsatta (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4



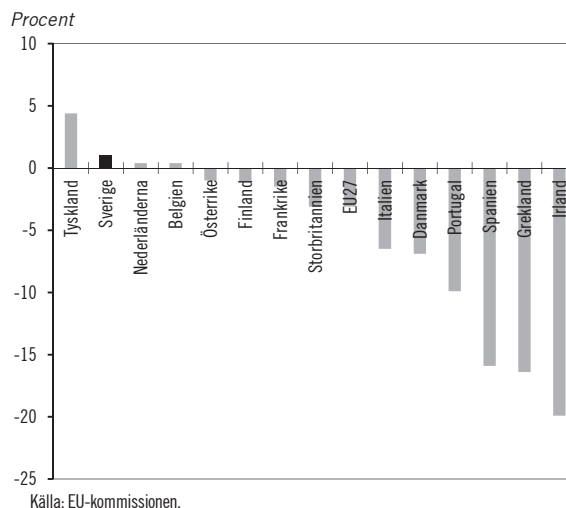
Sysselsättningen har också vuxit snabbare än i de flesta jämförbara länder (se diagram 2.7). Mellan åren 2006 och 2013 ökade antal sysselsatta med över 250 000 personer. Sysselsättningen har hållits uppe jämfört med krisen på 1990-talet, trots att det ackumulerade BNP-fallet har varit nästan lika stort (se diagram 2.8). Mellan åren 1991–1996 steg BNP med i genomsnitt 0,9 procent per år. Motsvarande siffra för perioden 2008–2013 var 1,1 procent per år. Samtidigt minskade sysselsättningen med en halv miljon personer 1991–1996 medan den steg med över 100 000 personer 2008–2013.

Diagram 2.8 BNP-tillväxt och sysselsättning i Sverige



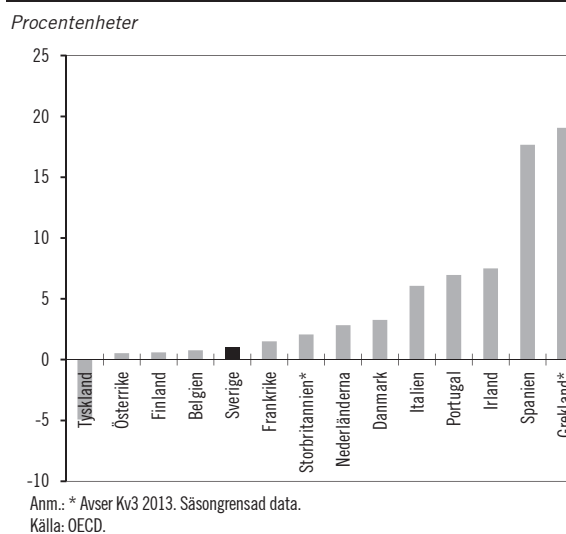
Vidare har arbetade timmar inte försämrats under krisen, vilket är viktigt för att kunna värna välfärdens finansiering (se diagram 2.9).

Diagram 2.9 Antal arbetade timmar per capita, förändring 2006–2012



Efter sju år av kris i omvärlden är arbetslösheten i början av 2014 strax över 8 procent av arbetskraften. Detta beror på att arbetskraftsdeltagandet har ökat trots den ekonomiska krisen, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft varit svag under den utdragna lågkonjunkturen. Jämfört med 1990-talskrisen, då arbetslösheten steg från drygt 2 procent till närmare 11 procent på några år, var ökningen under finanskrisen väsentligt mindre, drygt 2,5 procentenheter trots jämförbara fall i BNP under de två kriserna. Framförallt Tyskland har lyckats bättre med att få ned arbetslösheten, men Sverige har även när det gäller arbetslöshet haft en bättre utveckling än de flesta jämförbara länder (se diagram 2.10).

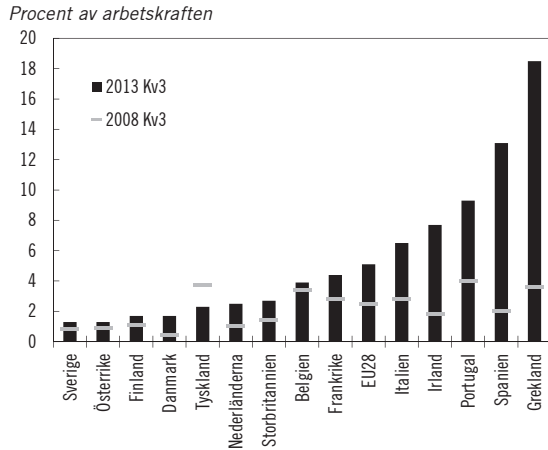
Diagram 2.10 Arbetslöshet (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4



Långtidsarbetslösheten har stigit till följd av krisen, men jämfört med andra länder är den

svenska långtidsarbetslösheten låg och har ökat betydligt mindre än i de flesta andra länder i Europa sedan finanskrisen inleddes (se diagram 2.11).

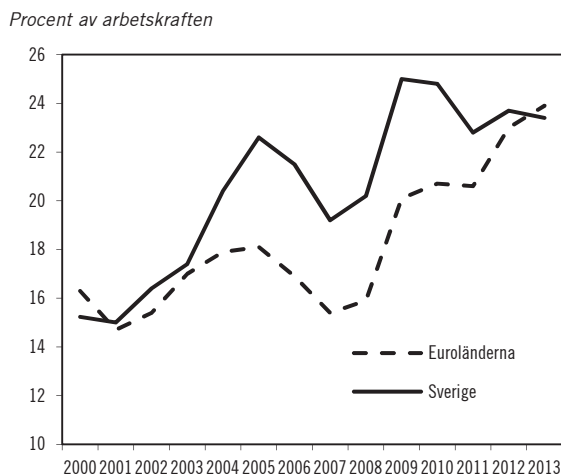
Diagram 2.11 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse



Anm.: Långtidsarbetslöshet definieras som arbetslösa längre än ett år som andel av arbetskraften.
Källa: Eurostat.

Ungdomsarbetslösheten som under lång tid stigit, har sedan 2009 kommit ner till ungefär 2005 års nivå, men ligger fortfarande över nivån 2006 (se diagram 2.12). Uppgången sedan 2006 har framförallt drivits av att fler heltidsarbetande söker arbete.

Diagram 2.12 Ungdomsarbetslöshet, 15–24 år

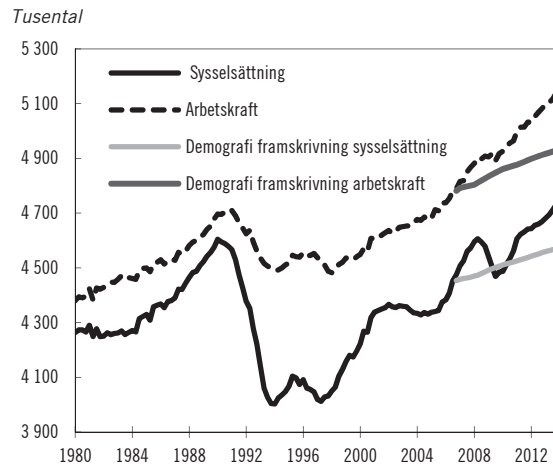


Källa: Eurostat.

Den förhållandevis goda utvecklingen av personer i arbetskraften, antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar beror inte enbart på befolkningstillväxt. Att befolkningen i arbetsför ålder har ökat förklarar bara en del av ökningen i

sysselsättningen och arbetskraften (se diagram 2.13).³³

Diagram 2.13 Faktisk sysselsättning och arbetskraft jämfört med demografisk framskrivning av sysselsättning och arbetskraft sedan 2006



Anm.: Säsongrensad data.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammantaget visar detta att sysselsättningen och arbetskraften sedan 2006 ökat betydligt mer än vad som kan förklaras av konjunkturella och demografiska faktorer. Det mesta tyder på att en stor del av ökningen kan hänföras till de omfattande reformer regeringen genomfört på arbetsmarknaden. Både arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgraden har dessutom ökat i breda åldersgrupper. Tabell 2.3 visar befolkningsutvecklingen och sysselsättningsutvecklingen mellan 2006 och 2013. Sysselsättningsgraden har ökat för både yngre, de mellan 25–54 och de mellan 55–64 samt för de äldre. Både antalet sysselsatta och den arbetsföra befolkningen har ökat så att sysselsättningsgraden i princip är oförändrad. Att sysselsättningsgraden inte har ökat när sysselsättningsgraden i de olika åldersgrupperna har ökat beror på att befolkningens ålderssammansättning har förändrats. Andelen äldre, som av naturliga skäl har en låg sysselsättningsgrad, har ökat medan andelen som

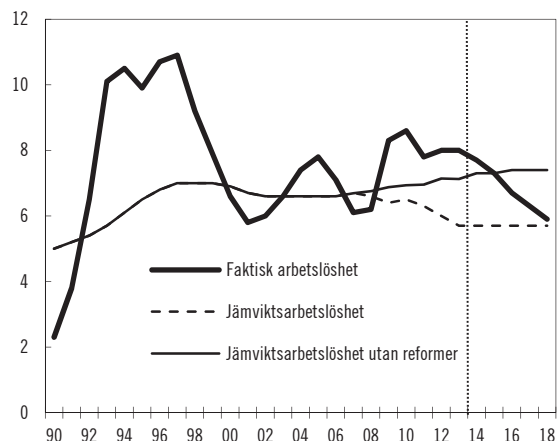
³³ För att beräkna den demografiska framskrivningen för sysselsättningen (arbetskraften) hålls sysselsättningsgraden (arbetskraftsdeltagandet) konstant på 2006 års nivå för de olika undergrupperna (ålder, kön, födelseland). Genom att hålla sysselsättningsgraden konstant i de olika grupperna erhålls sysselsättningsutvecklingen utifrån en framskrivning av den demografiska utvecklingen.

är 25–54 och 55–64, där sysselsättningsgraden är hög, har minskat. Sysselsättningsgraden för dem mellan 16–64 har ökat med 1 procentenhet under samma period.

I takt med att konjunkturen normaliseras väntas effekten av regeringens reformer bli mer framträdande. Diagram 2.14 visar att regeringens politik förväntas minska jämviktsarbetslösheten med knappt 2 procentenheter på lång sikt; se även tabell 2.4 som sammanfattar effekterna av regeringens politik.

Diagram 2.14 Faktisk arbetslöshet samt jämviktsarbetslöshet med och utan politikeffekter

Procent av arbetskraften



Anm.: Prognos i denna proposition efter streckad linje. Säsongrensad data.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 2.3 Utveckling av arbetsför befolkning och sysselsättning, 2006–2013

	Befolkning									
	Tusental					Andelar av befolkningen 15–74 år				
	15–24	25–54	55–64	65–74	15–74	15–24	25–54	55–64	65–74	15–74
2006	1143	3597	1216	776	6732	17,0	53,4	18,1	11,5	100
2013	1220	3743	1153	1040	7156	17,1	52,3	16,1	14,5	100
<i>Förändring mellan 2006 och 2013</i>	78	146	-63	263	424	0,1	-1,1	-1,9	3,0	

	Sysselsatta					Sysselsättningsgrad				
	Tusental					Procent				
	15–24	25–54	55–64	65–74	15–74	15–24	25–54	55–64	65–74	15–74
2006	456	3046	849	78	4429	39,9	84,7	69,8	10,1	65,8
2013	507	3195	850	152	4705	41,5	85,4	73,7	14,6	65,7
<i>Förändring mellan 2006 och 2013</i>	51	149	2	74	275	1,6	0,7	3,9	4,5	-0,1

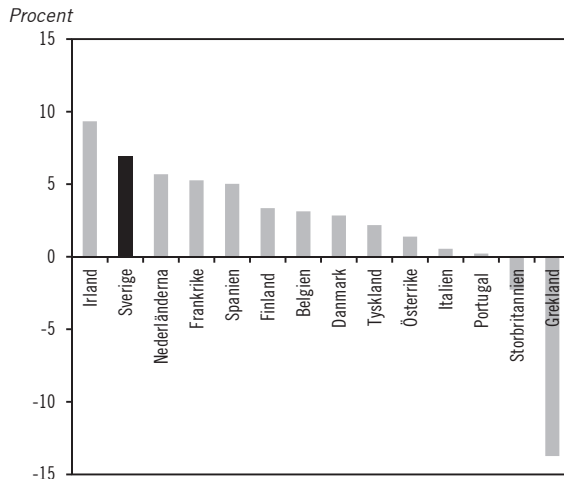
Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

En central del i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att arbetsmarknadens parter har ansvaret för lönebildningen. Den svenska modellen har i stort tjänat Sverige väl under lång tid. Sedan industriavtalets införande 1997 har Sverige kunnat kombinera hög sysselsättning med en stark utveckling av reallönerna utan att den internationella konkurrenskraften har försämrats.

Trots en utdragen lågkonjunktur har reallönerna under perioden 2006–2012 stigit med nära 7 procent i Sverige. Det kan jämföras med reallönerna i eurozonen som har ökat med ca 3 procent och med ca 2 procent i Tyskland sedan 2006 (se diagram 2.15). Även i ett längre perspektiv har reallöneutvecklingen varit stark.

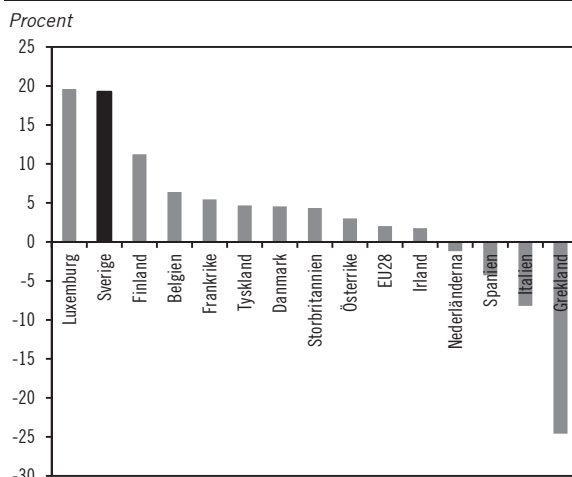
Sedan 1997 har reallönerna i Sverige ökat med mer än 30 procent.³⁴

³⁴ Medlingsinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.15 Reallöneutveckling, 2006–2012

Anm.: För Sverige avses reallön nominell timlöneutveckling enligt nationalräkenskaper deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator. För övriga länder avses real ersättning, dvs. lön inklusive kollektiva avgifter, deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator. Källor: Europeiska kommissionen och Statistiska centralbyrån.

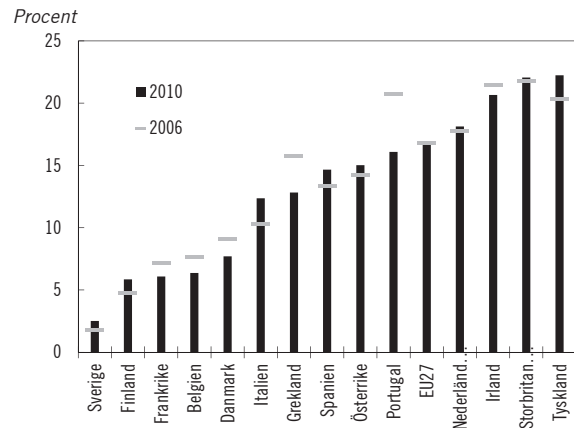
Jobbskatteavdraget och skattesänkningar till pensionärer medför att hushållens reala disponibla inkomster har ökat betydligt mer än reallönerna. Sverige har efter Luxemburg haft den starkaste ökningen av real disponibel inkomst i EU sedan 2006 och har haft omkring 9 gånger så hög ökning av disponibelinkomster jämfört med EU-snittet under denna period (se diagram 2.16).

Diagram 2.16 Real disponibelinkomst, förändring 2006–2012

Källa: Eurostat.

Sverige har även en låg andel låglönejobb i relation till andra EU-länder, 2,5 procent av de

anställda hade låglönejobb 2010.³⁵ Genomsnittet för EU är 17 procent och i Tyskland hade 22 procent av de anställda låglönejobb (se diagram 2.17). Sammantaget indikerar detta att Sveriges höga sysselsättningsgrad inte har kommit till priset av fallande reallöner eller en tydlig ökning av låglönejobben.

Diagram 2.17 Andel låglönejobb

Anm.: Andelen låglönejobb är definierat som arbetstillfällen med en inkomst per timme som är mindre än två tredjedelar av medianinkomsten. Det är således ett mått på relativa låglönejobb och reflekterar att Sverige har en sammanpressad lönestruktur. Källa: Eurostat.

2.3.1 Regeringens politik har minskat utanförskapet

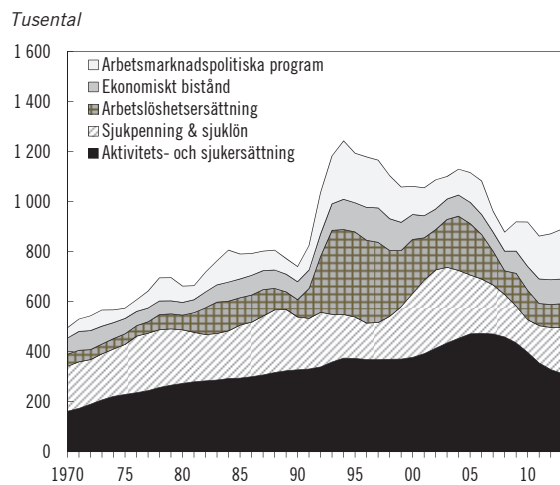
Sysselsättningsökningen går hand i hand med att indikatorer på utanförskapet har minskat. Bland annat har antalet personer som får ersättningar från olika trygghetssystem, mätt som antalet helårsekvivalenter, minskat sedan 2006 (se diagram 2.18). Enligt Statistiska centralbyrån, vars data över utanförskapet går tillbaka till 1990, var andelen 2012 den lägsta som uppmätts.³⁶ Inflödet i sjuk- och aktivitetsersättning var som störst 70 000 personer om året runt 2004 och

³⁵ Andelen låglönejobb är definierat som arbetstillfällen med en inkomst per timme som är mindre än två tredjedelar av medianinkomsten. Det är således ett mått på relativa låglönejobb och reflekterar att Sverige har en sammanpressad lönestruktur.

³⁶ Pressmeddelande 2013-08-15, Statistiska centralbyrån (SCB). SCB redovisar årligen statistik över antalet helårspersoner i åldrarna 20–64 som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag, såsom sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare kallat förtidspension), ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.

2005 i Sverige. I dag är motsvarande siffra strax under 20 000 personer.³⁷

Diagram 2.18 Utveckling av utanförskapet, 1970–2013

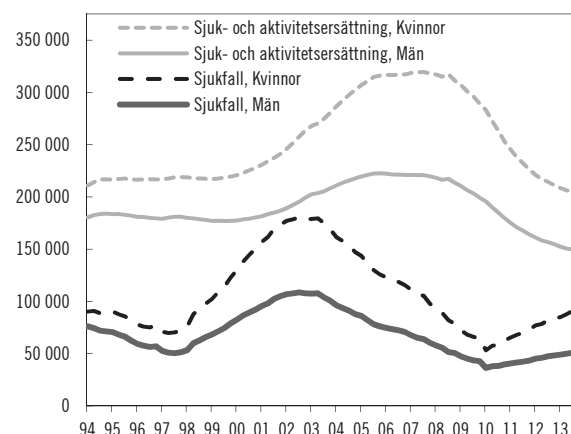


Kraftig minskning av sjukfrånvaron

Antalet personer med ersättning från trygghetssystemen har minskat främst till följd av att färre får sjukpenning och sjukersättning (se diagram 2.19). Den minskade sjukfrånvaron har medfört att fler arbetar. Nivån på sjukfrånvaron i Sverige ligger numera i linje med sjukfrånvaron i andra länder med jämförbara system och förmåner.³⁸

Diagram 2.19 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning

Antal



Anm.: På grund av vissa förändringar i sjuklöneperioden finns det tidsseriebrott mellan 1997 och 1998 samt mellan 2003 och 2004. Data för sjukfall är säsongrensad.
 Källa: Statistiska centralbyrån.

Det finns många möjliga förklaringar till varför antalet personer med sjukpenning har minskat sedan början av 2000-talet. Mycket tyder på att olika reformer har samverkat med förändrade attityder och normer. Finanspolitiska rådet har granskat reformerna som regeringen har genomfört inom sjukförsäkringsområdet och bedömer att de med stor sannolikhet har varit en viktig orsak till den minskade sjukfrånvaron.³⁹

Ett exempel är att de förändrade villkoren för att bli berättigad till stadigvarande sjukersättning samt borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning trädde i kraft den 1 juli 2008. Av diagram 2.19 framgår att minskningen av antalet personer som uppstår sjuk- och aktivitetsersättning startade på allvar därefter.

2.3.2 Strukturreformerna ger fler jobb

Finansdepartementet bedömer att reformerna ökar den varaktiga sysselsättningen med ca 250 000 personer och att jämviktsarbetslösheten sjunker med 1,8 procentenheter på lång sikt till följd av de strukturreformer som regeringen har vidtagit sedan 2007 (se tabell 2.4). Regeringens strukturreformer leder även till att BNP ökar med knappt 5 procent på lång sikt.

³⁷ Försäkringskassan.

³⁸ European union labour force survey samt Statistiska centralbyrån, AKU. De länder som avses är bl.a. Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna.

³⁹ Finanspolitiska rådet (2010).

Bedömningarna baseras på den forskning som finns om effekter av strukturella reformer.⁴⁰

Tabell 2.4 Effekter av regeringens politik på lång sikt

Förändring i procent om annat ej anges

	Årsarbets- kraft ¹	Sysselsatta ²	Arbets- löshet ³	BNP
Utbedsreformer				
Jobbskatteavdrag	137 000	120 000	-0,8	2,5
Förhöjt jobbskatte- avdrag för äldre	6 000	10 000	0,0	0,1
Skiktgräns	6 000	0	0,0	0,1
Arbetslöshets- försäkring	40 000	45 000	-0,7	0,7
Sjukförsäkring	20 000	17 000	0,5	0,4
Efterfrågereformer				
Arbetsmarknadspolitik	11 000	14 000	-0,2	0,2
Husavdraget	27 000	25 000	-0,3	0,4
Sänkta socialavgifter	18 000	21 000	-0,2	0,3
Sänkt tjänstemoms	6 000	4 000	-0,1	0,1
Övriga reformer				
Höjt bostadsbidrag	-2 000	-2 000	0,0	0,0
Summa strukturelle reformer	267 000	254 000	-1,8	4,8

¹ Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar.

² Antal personer i åldersgruppen 15–74 år.

³ Förändring i procentenheter.

Källa: Egna beräkningar.

Bedömningen av effekterna är dock osäker. Regeringen följer därför upp hur reformerna verkar och såväl Finanspolitiska rådet som Konjunkturinstitutet har motsvarande uppdrag.

Andra bedömare som Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Finanspolitiska rådet och OECD har kommit fram till att regeringens reformer sammantaget har ökat sysselsättningen och minskat arbetslösheten på lång sikt⁴¹. Konjunkturinstitutet beräknar att reformerna sammantaget har lett till ca 180 000 personer fler sysselsatta på lång sikt och att jämviktsarbetslösheten blir 1,2 procentenhet lägre. Riksbanken beräknar att regeringens

samlade politik leder till att jämviktsarbetslösheten blir mellan 0,6 och 2,1 procentenheter lägre och att det blir omkring 190 000 fler sysselsatta på lång sikt.

3 Konkurrenskraft och tillväxt

3.1 Utvecklingen före 2006

Villkoren för att starta och driva företag förbättrades efter 1990-talskrisen. Skattereformen 1990–91, avreglering av marknader som t.ex. el-, flyg-, post-, tele- och järnvägsmarknaderna samt förstärkta institutionella regler för finans- och penningpolitiken bidrog till bättre villkor för investeringar och entreprenörskap. Globaliseringen har samtidigt ökat utmaningarna för svenska företag. Sverige tillhörde länge ett litet antal länder som kunde konkurrera högst upp i förädlingskedjan. Numera konkurrerar Sverige med ett stort antal länder.

Företagsklimatet i Sverige var generellt sett bra för stora och väletablerade företag. För nya och mindre företag var tillväxtförutsättningarna dock sämre.⁴² Drivkrafterna att starta företag och få dem att växa var inte tillräckligt starka. Exempelvis missgynnade arvs- och gåvoskatten (som avskaffades 2005) och förmögenhetsskatten kapitaluppbyggnad. Företagsklimatet försvagades också av att skattesystemet i vissa fall hade relativt svag legitimitet. Det yttrade sig dels i svartarbete inom vissa branscher, dels betydande skatteundandragande från förmögenhetsskatten.

Även om konkurrenspolitiken skärpts under 1990-talet, var konkurrensen 2006 fortfarande begränsad i betydande delar av ekonomin, inte minst på stora delar av de områden där offentlig verksamhet hade en dominerande ställning.

När regeringen tillträdde 2006 fanns ett tydligt behov av att förbättra tillväxtförutsättningarna i Sverige. Framförallt genom ökad konkurrenskraft och investeringsvilja, liksom stärkta förutsättningar för en växande tjänstesektor.

⁴⁰ Se rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktions sätt bedömas? (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2011:1) för en beskrivning av beräkningarna.

⁴¹ Finanspolitiska rådet (2011), Konjunkturrapporten december 2013 (Konjunkturinstitutet), Penningpolitisk rapport, juli 2012 (Riksbanken), Going for growth (OECD 2012).

⁴² Economic Survey Sweden 2007/4 (OECD 2007).

3.2 Förbättrat företagsklimat

Vägen mot full sysselsättning och ett stigande välbefinnande går via ett dynamiskt näringsliv där entreprenörer och företagare vill och vågar satsa. För att långsiktigt kunna möta såväl utanförskap som integrationsproblem behövs fler jobb i växande företag och goda villkor för långsiktiga och aktiva ägare. Därför har det varit viktigt att sänka trösklarna för företagande och göra det enklare att starta, driva, utveckla och äga företag i Sverige. För att ekonomin ska kunna hantera de påfrestningar den utsätts för i form av t.ex. konjunkturella störningar, demografiska förändringar och strukturomvandlingar måste både arbetskraften och företagen ha en god anpassningsförmåga. Ett bra företagsklimat där nya företag kan starta och etablerade företag växa på internationellt konkurrenskraftiga villkor är därför centralt för både sysselsättningen och reallöneutvecklingen. Sverige har i många avseenden goda förutsättningar för företagande. Befolkningen är välutbildad och tar snabbt till sig ny teknik. Näringslivet är innovativt med omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet och det finns en god finansiell kapacitet. Det är dock viktigt att kontinuerligt genomföra förbättringar av näringslivsklimatet för att upprätthålla en stark position för svenskt näringsliv i den alltmer integrerade världsekonomin.

3.2.1 Förbättrade förutsättningar för entreprenörskap och innovation

En central aspekt av ett fördelaktigt företagsklimat är förutsättningarna för entreprenörskap. Entreprenörskap bidrar till en större förmåga att ställa om och anpassa produktionen till förändring; att introducera ny teknik, nya organisationsformer och nya produktionsmetoder. Entreprenörskap bidrar också till att kommersialisera forskningsresultat och innovationer.

Regeringen har sedan 2006 genomfört en rad reformer för att förbättra förutsättningarna för entreprenörskap och innovationer. Dessa har utformats utifrån insikten att det dels är endast

ett fåtal nystartade företag som växer snabbt och bidrar till jobbskapande och tillväxt i någon större utsträckning, dels att dessa företag är svåra att identifiera i förväg.⁴³ Det innebär att statens främsta uppgift är att skapa ett generellt gott företagsklimat med goda möjligheter för entreprenörer att verka.

Mer lönsamt att driva företag

En viktig faktor för alla former av företagande är skattereglernas utformning. Beskattningen av potentiell avkastning påverkar hur entreprenören bedömer möjligheterna till faktisk avkastning från ett projekt och därmed förutsättningarna att inleda och genomföra ett projekt.

För att stimulera entreprenörskap och tillväxt har kostnaderna sänkts, bl.a. genom att skattereglerna för fåmansföretag, de s.k. 3:12-reglerna, har förbättrats och genom att arbetsgivar- och egenavgifterna har sänkts. Dessutom har arbetsgivarnas medfinansiering av sjukpenningkostnaden fr.o.m. dag 15 slopats för att minska risken för kostnader när man anställer.

Förutsättningarna för innovativt entreprenörskap har förbättrats. Det har blivit mer lönsamt att förlägga högavkastande innovativ verksamhet i Sverige genom införandet av en takregel för utdelningar på kvalificerade andelar i fåmansföretag. Ett skatteincitament inom forskning och utveckling har införts. Incitamentet ges i form av sänkta arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling. Eftersom sänkta arbetsgivaravgifter sänker företagets kostnader direkt, oavsett om företagen går med vinst eller inte, förbättrar åtgärden möjligheterna för nya och växande företag som inte gör vinst att investera i forskning och utveckling. Härutöver har avdragsrätten för företags utgifter för forskning och utveckling utökats.

Företagens och företagarnas förmåga till förnyelse och omställning är vidare starkt beroende av fungerande och ändamålsenliga regelverk. Åtgärder för att minska företagets regelbörda har också genomförts. Bland annat genom att uppgiftslämningen om periodiseringsfonder har minskat, kravet på

⁴³ Se t.ex. Lerner Boulevard of broken dreams, 2009.

bankgaranti vid företagsförsäljningar har avskaffats, den s.k. avräkningslagen har förändrats och krav på återkommande teknisk kontroll av kassaregister har avskaffats. Revisionsplikten för mindre företag har slopats. Kravet på lägsta tillåtna aktiekapital i privata aktieföretag har sänkts. Redovisningen av mervärdesskatt har förenklats. För att motverka ökande regelbörda har ett regelråd tillsatts som granskar förslag till nya och ändrade regler utifrån vilka administrativa kostnader dessa kan medföra för företaget. Sänkt mervärdesskatt för restaurang- och cateringtjänster har lett till ökat antal anställningar i en bransch som erbjuder en fot in på arbetsmarknaden för många ungdomar och andra med svag förankring på arbetsmarknaden.

Tryggheten för företagare har förstärkts genom förändringar av reglerna i arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkringen, vilket skapar en ökad tydlighet och förutsägbarhet i regelverken samt en ökad likabehandling av företagare och anställda.

Regeringen har också tillsatt en kommitté med uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att förbättra entreprenörskapsklimatet i Sverige, bl.a. skattesystemets utformning.

Ökade möjligheter för entreprenörskap inom fler områden

Möjligheterna till entreprenörskap har ökat genom att fler sektorer och branscher har öppnats upp för fler och mindre aktörer.

Skattelättnader för husarbeten (RUT- och ROT-arbeten) har skapat nya jobb och skapat en utökad marknad för entreprenörer. Betydande åtgärder för att förbättra konkurrensen har också genomförts vilket gynnar inte minst nya aktörer. Det handlar om förändringar i konkurrenslagen och i lagen om offentlig upphandling. Konkurrensverket har bl.a. fått ökade möjligheter att driva konkurrensmål och har fått ett tydligt och förstärkt uppdrag vad gäller offentlig upphandling. Dessutom har flera områden som tidigare dominerats av offentliga aktörer öppnats för konkurrens. Avreglering av apotek och järnväg, liksom ökad mångfald inom äldreomsorg och primärvård är några exempel. Dessutom har det statliga ägandet minskats genom försäljning av Nordea, Vin & Sprit, Vasakronan, OMX, Vectura och Arbetslivsresurs.

Möjligheterna till högskolenära entreprenörskap har också förbättrats genom insatser för kommersialisering av forskning, där bland annat Vinnovas anslag för forskning och utveckling har höjts, liksom resurserna till inkubatorsystem. Industriforskningsinstitutet har getts ökade resurser för att bygga broar mellan akademi och näringsliv.

Ökad tillgång på riskkapital ger ökade möjligheter för företag att växa

Ett väl fungerande system för riskkapitalförsörjning och rådgivning är avgörande för att skapa goda förutsättningar för entreprenörskap. Det behövs också fler aktiva och långsiktiga ägare. Därför är det viktigt att skattesystemet utformas så att det inte driver riskvilligt kapital ur landet. Liksom den tidigare avskaffade arvs- och gåvoskatten innebär slopad förmögenhetsskatt förbättrade villkor för entreprenörer och aktiva ägare och därmed också förbättrad tillgång till riskkapital för de mindre företagens försörjning. Ett investeraravdrag har också införts av denna anledning. Dessutom har reglerna för företagshypotek och förmånsrätt ändrats.

För att bättre ta till vara potentialen till innovation och tillväxt har regeringen också reformerat statens insatser för att i högre grad tillgodose ett varierat behov av marknadskompletterande riskkapital. Almi Företagspartner AB och Innovationsbron AB har getts ökade resurser och har slagits samman med syfte att bl.a. öka finansiering i tidiga skeden. Inlandsinnovation AB och Fouriertransform AB har bildats för att öka tillgången på kapital i särskilda regioner och branscher.

Förbättrad tillgång till kompetens

En förutsättning för ett dynamiskt näringsliv är att det finns individer, entreprenörer, som kan starta företag och få dem att växa. I ett land som Sverige med många och framgångsrika stora företag har regeringen sett ett behov av att öka kunskaperna om entreprenörskap och att skapa mer positiva attityder till entreprenörskap. Därför har undervisning om entreprenörskap fått en tydligare roll i skolan, och stödstrukturerna på universitet och högskolor har förbättrats. Regeringen har också gjort satsningar på rådgivningsverksamhet för framför allt småföretagare. För att förstärka kunskaperna om och attityderna till entreprenörskap i fler

grupper i samhället har riktade satsningar gjorts för kvinnors, invandrades och ungas företagande.

För att fullt ut utnyttja potentialen hos snabbväxande företag att skapa jobb och tillväxt måste dessa företag ha möjlighet att attrahera och behålla kompetens. Reglerna för arbetskraftsinvandring har reformerats vilket har underlättat för företag att få tag på exempelvis IT-specialister och expertskatten har förenklats för att underlätta för utländska nyckelrekryteringar. Regeringen har även beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att se över beskattningen av olika incitamentsprogram. Ytterligare en särskild utredare har fått i uppdrag att se över beskattningen vid ägarskiften i fåmansföretag.

3.2.2 Ökade resurser till forskning

Ett innovativt näringsliv förutsätter också omfattande satsningar på forskning. Sverige hävdar sig väl som forskningsnation och starka forskningsmiljöer har vuxit fram i samverkan mellan högskoleväsendet och kunskapsintensiva företag. Samtidigt tilltar den internationella konkurrensen. Kostnaderna för att flytta även forskningsverksamhet över nationsgränserna har minskat. Många länder, också utanför OECD-området, ökar sina satsningar på forskning och utveckling och försöker förmå företag att lägga sina investeringar i forskning inom det egna landets gränser. Det gäller inte minst de länder i Asien med växande ekonomier.

För att Sverige i framtiden ska kunna behålla och ytterligare förbättra sin position som framstående forskningsnation med fler kunskapsintensiva företag har regeringen genomfört kraftfulla satsningar på forskning och utveckling, som redovisats i forsknings- och innovationspropositioner lämnade till riksdagen 2008 och 2012. Stora satsningar på bl.a. universitet och högskolor samt forskningsfinansiärerna har genomförts. Vidare prioriteras riktade satsningar på bl.a. forskning inom livsvetenskap och på att förbättra samarbetet mellan forskning och näringsliv, bl.a. genom inrättandet av strategiska innovationsområden. Särskilda satsningar på spetsforskning har genomförts och 2014 pågår slutförhandlingar rörande den internationella forskningsanläggningen European Spallation Source som ska byggas i Lund. Satsningarna som redovisats i forsknings- och innovations-

propositionerna 2008 och 2012 innebär en resursförstärkning med 9 miljarder kronor per år.

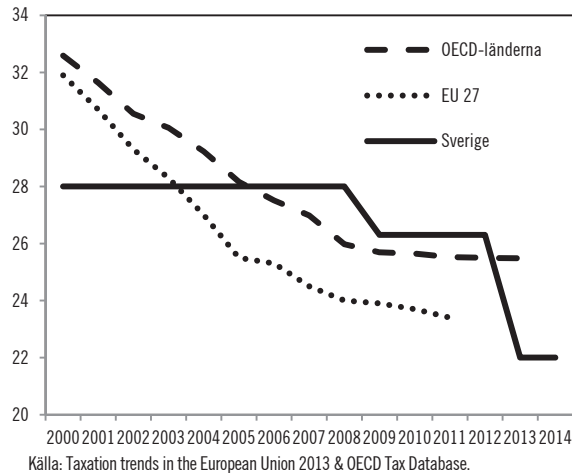
3.2.3 Mer lönsamt att investera

Sverige är en liten öppen ekonomi där kapital rör sig fritt över gränserna. I en sådan ekonomi bestäms avkastningskravet på företagens investeringar på de internationella kapitalmarknaderna. Investeringarna på dessa marknader jämför avkastningen efter skatt på investeringsprojekt i olika länder. Investeringsbesluten påverkas därmed direkt av bolagsskatten. En hög bolagsskattesats leder till ett jämförelsevis högt avkastningskrav före skatt. Om bolagsskattesatsen sänks blir därför fler investeringsprojekt lönsamma. Företagen anpassar sig i en sådan situation till en ny och större optimal kapitalstock genom att öka investeringarna. En högre kapitalintensitet i företagen ökar produktiviteten, vilket skapar utrymme för högre löner. Högre löner ökar arbetsutbudet och på sikt också sysselsättningen. Enligt studier av OECD om skatter och tillväxt är bolagsskatten den skatt som bedöms som mest skadlig för tillväxten.⁴⁴ Goda skattemässiga villkor för investeringar är därför en förutsättning för att svenska företag även i framtiden ska kunna konkurrera framgångsrikt och bidra till hög ekonomisk tillväxt. Till detta kommer att utvecklingen mot lägre bolagsskattesatser i vår omvärld har varit påtaglig under de senaste två decennierna. Sverige hade i början av 1990-talet ett av de mest konkurrenskraftiga bolagsskattesystemen bland OECD-länderna, mätt genom dess inverkan på incitamenten för nyinvesteringar. Ur ett EUperspektiv var de svenska reglerna konkurrenskraftiga så sent som 2002. Sedan 2004 har nya medlemsländer tillkommit och flera av dem har valt att ha en relativt låg bolagsskattesats, samtidigt som flera av de äldre medlemsstaterna under senare år har sänkt sina bolagsskattesatser.

⁴⁴ Tax Policy Studies No 20 Tax Policy and Economic Growth (OECD 2010) och Vartia, Tax and Economic Growth, Economics Department Working Papers (OECD 2008).

Diagram 3.1 Konkurrenskraftig bolagsskatt

Bolagsskattesats, genomsnitt



För att stärka svenska företags konkurrenskraft, öka investeringarna i Sverige och därmed åstadkomma högre produktivitet, högre reallöner och en högre sysselsättning har därför bolagsskattesatsen sänkts i två steg, från 28 procent till 22 procent. I början av 2011 tillsatte regeringen en kommitté med uppdrag att se över beskattningen av bolag – Företagsskattekommittén (dir. 2011:01). Företagsskattekommitténs huvuduppdrag är att lämna förslag som medför att villkoren för finansiering med eget kapital och med lånat kapital blir mer lika.

3.2.4 Stramare regelverk för rättvisare företagsskatter

Regeringen har också målmedvetet arbetat för att skapa mer långsiktiga, stabila och rättvisa spelregler för företag. När fler betalar de skatter de ska stärks välfärdens finansiering.

Ett exempel är åtgärderna för att stävja aggressiv skatteplanering med ränteavdrag där företag undgår svensk bolagsskatt genom att ta upp lån med hög ränta från t.ex. dotterföretag som är lokaliserade i lågskatteländer. Dessa möjligheter har kraftigt inskränkts vilket dels skapat mer rättvisa konkurrensförhållanden, dels möjliggjort en betydande sänkning av bolagsskattesatsen.

Regeringen har också mellan åren 2006 och 2014 undertecknat informationsutbytesavtal med drygt 40 s.k. sekretessjurisdiktioner. Dessutom har befintliga skatteavtal med länder som t.ex. Schweiz och Luxemburg, som har en omfattande banksekretess, omförhandlats i syfte

att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte. Detta har dramatiskt inskränkt möjligheten att gömma undan tillgångar från beskattning och Skatteverket rapporterar också ett betydande återflöde av kapital till Sverige.⁴⁵

Överutnyttjandet av löneunderlagsregeln i 3:12-reglerna har också motverkats. Reglerna kunde användas för skattedrivna upplägg, bl.a. i partnerägda företag, för att sänka skatten på delägarnas arbetsinkomster från ca 57 procent till 20 procent, något som nu begränsats.

3.2.5 Energi och klimat

En långsiktigt trygg och stabil energiförsörjning ger näringslivet stabila spelregler. Det gäller framför allt den svenska basindustrin, som ofta är beroende av konkurrenskraftiga nivåer på elpriset. De fyra regeringspartierna slöt 2009 en överenskommelse om en långsiktig och hållbar energi- och klimatpolitik. Syftet var att skapa förutsättningar för långsiktiga spelregler för energimarknadens aktörer. Samtidigt tydliggjordes regeringens högt ställda ambitioner inom klimatområdet, vilket gav förutsättningar för ett starkt svenskt ledarskap i förhandlingarna om en ny internationell klimatöverenskommelse. Den svenska energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft samt försörjningstrygghet. Med denna grund presenterade regeringen en väg ut ur beroendet av fossil energi.

Överenskommelsen innehåller tre övergripande energi- och klimatpolitiska mål till 2020:

- andelen förnybar energi ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen,
- energiintensiteten, tillförd mängd energi i förhållande till BNP, ska minska med 20 procent mellan 2008 och 2020, och
- utsläppen av växthusgaser ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990 för verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

Regeringens bedömning 2014 är att Sverige kommer att nå målen om ökad andel förnybar

⁴⁵ Skatteverket (2014).

energi och minskade utsläpp av växthusgaser men troligen inte målet om minskad energiintensitet. Riksdagen beslutade 2010 om lagändringar som möjliggör ett generationsskifte i det svenska kärnkraftsbeståndet. Beslutet innebar att ett tillstånd till uppförande och drift av en ny kärnkraftsreaktor förutsätter att den nya reaktorn ersätter en av de befintliga reaktorerna på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad. I och med detta upphävdes lagen om kärnkraftens avveckling. Regeringen införde samtidigt krav på återkommande helhetsbedömningar av säkerheten vid kärnkraftsreaktorerna.

De nationella skatterna på klimat- och energiområdet har gjorts mer träffsäkra och ändamålsenliga. Dessa skatter är av central betydelse för att Sverige ska kunna nå de klimat- och energipolitiska målen på ett kostnadseffektivt sätt. En grundläggande utgångspunkt, särskilt vad gäller koldioxid-skatten, har varit att minska undantagen från den generella skattenivån. Riksdagen beslutade hösten 2009 om ett omfattande paket med miljöskatteförändringar som bedöms minska utsläppen av växthusgaser samt bidra till att målen för andel förnybar energi och effektivare energianvändning kan uppnås (prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

Sverige och Norge har sedan den 1 januari 2012 en gemensam marknad för handel med elcertifikat för att främja ny förnybar elproduktion. Elcertifikatsystemet är ett kostnadseffektivt styrmedel för att nå målet om utbyggd förnybar elproduktion med 25 TWh till 2020 jämfört med 2002.

3.3 Förbättrad infrastruktur knyter ihop Sverige

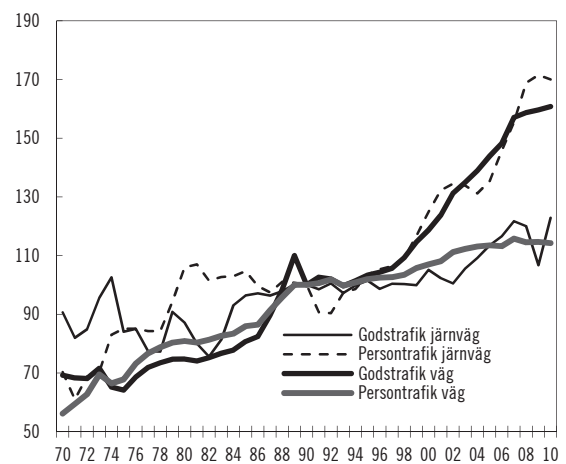
Sverige hålls ihop genom åtgärder som säkerställer en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därför är Sverige beroende av ett tillförlitligt transportsystem för att säkra individers och företags transportbehov. Landets geografiska läge förstärker betydelsen av en väl fungerande infrastruktur. Transportinvesteringar kan leda till högre produktivitet och därmed tillväxt i ekonomin. Detta beror på att det finns ett samband mellan hög tillgänglighet och hög

produktivitet, höga löner och hög sysselsättning.⁴⁶ En fungerande infrastruktur väl anpassad till behoven är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna konkurrera i den globaliserade ekonomin. Transportsystemets utformning, drift och användning ska därtill främja en hållbar utveckling.

Trafikvolymerna har i flera decennier ökat kraftigt. Sedan början av 1970-talet har persontransporterna på järnväg i Sverige mer än fördubblats, godstågstrafiken på järnvägar har ökat med omkring 20 procent och persontransporterna på vägar nära fördubblats.

Diagram 3.2 Gods- och persontrafik 1970–2010

Index 1990 = 100



Anm.: Trafik på väg mäts i fordonskilometer, persontrafik på järnväg mäts i personkilometer och godstrafik på järnväg mäts i tonkilometer.

Källa: Trafikanalys.

Även godstrafiken på väg har ökat kraftigt sedan 1970-talet (se diagram 3.2). Under perioden har också arbetsmarknadsregionerna förstörats och pendlingen ökat.

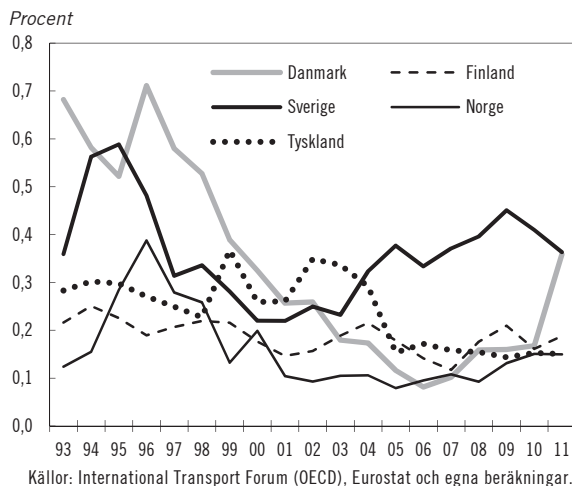
Den ökning av trafikarbetet som har pågått under lång tid har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är mycket högt. Det är särskilt tydligt i de växande storstadsregionerna och längs vissa större transportleder för gods- och persontrafik där

⁴⁶ För en aktuell sammanställning av forskningen på detta område, se Börjesson, Eliasson, och Isacson, *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt*, KTH och VTI 2013. Rapporten är en underlagsrapport till Konjunkturinstitutets specialstudie nr 37 om tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning.

stor trängsel tidvis uppstår. En rad pågående och planerade investeringar i näringslivet kommer dessutom att skapa ytterligare behov av förstärkt transportkapacitet. I övriga landet är trängseln mindre påtaglig, men där kan stora avstånd, dåligt underhåll och begränsad tillgång till kollektivtrafik ställa till problem.

Diagram 3.3 visar utvecklingen av investeringar i järnväg i de nordiska länderna och Tyskland under de senaste 20 åren.

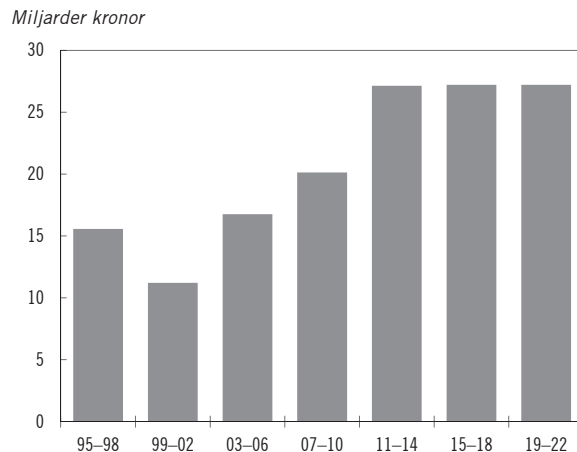
Diagram 3.3 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1993–2011 som andel av BNP i löpande priser



För att möta detta ökade behov har regeringen höjt nivån på infrastrukturinvesteringarna sedan 2006.

Ett historiskt stort infrastrukturarbete har inletts.⁴⁷ En rad viktiga väg- och järnvägsåtgärder har avslutats, påbörjats eller fått en planerad byggstart. Det handlar bl.a. om det Västsvenska paketet inklusive järnvägsprojektet Västlänken, Hamnbanan till Göteborgs hamn, järnvägen Hallsberg-Degerön, Haparandabanan, Förbifart Stockholm, tunnelbaneutbyggnad i Stockholm samt påbörjandet av en framtida ny stambana för höghastighetståg med delsträckorna Järna-Linköping (Ostlänken) samt Mölnlycke-Bollebygd (mellan Göteborg och Borås). Dessutom har regeringen avsatt kraftigt ökade resurser till drift och underhåll av framför allt järnvägen (se diagram 3.4).

Diagram 3.4 Utgifter och prognoser för drift och underhåll i järnvägssystemet, fördelat på fyraårsperioder 1998–2022



Anm.: 2013 års priser. Finansiering via anslag.

Källor: Årsredovisning för staten 1995–2013 samt framskrivning enligt 2012 års Infrastrukturproposition.

Det görs också stora investeringar som underlättar för den regionala trafiken och för godstrafiken. För såväl svensk traditionell industri som för arbetsmarknaderna i framför allt tillväxtregionerna är de här investeringarna nödvändiga. Inriktningen är att vårda och effektivisera det befintliga transportsystemet och att investera i ny infrastruktur i de delar där kapaciteten behöver öka.

En viktig prioritering för investeringarna i infrastruktur har varit arbetsmarknaderna i tillväxtregionerna. Här innebär stora resandeströmmar att den samhällsekonomiska nyttan av att effektivisera resandet eller öka kapaciteten ofta är stor. Storleken på den lokala arbetsmarknaden är viktig för en regions konkurrensförmåga och möjlighet att skapa tillväxt. En allt mer kunskapsintensiv arbetsmarknad kräver högutbildad arbetskraft. Utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden kan lättare mötas i en stor lokal arbetsmarknadsregion. En tät arbetsmarknad med god tillgänglighet kan också ge större utrymme för branscher som kräver stort kundunderlag eller som är väldigt specialiserade. Dessutom är en stor arbetsmarknadsregion mindre känslig för konjunktursvängningar.

På regeringens initiativ har 2013 års Stockholmsförhandling genomförts och avtal har slutits. Genom avtalet skapas nu goda förutsättningar för att Stockholmsregionen fortsatt ska kunna växa, genom en större utbyggnad av tunnelbanan, med nio nya tunnelbanestationer.

⁴⁷ Se även prop. 2012/13:25; Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.

3.4 Fler bostäder för välfungerande arbetsmarknad

En väl fungerande bostadsmarknad bidrar till ekonomisk tillväxt. God tillgång på bostäder underlättar för människor att söka sig till jobb och gör det enklare för företag att rekrytera. Tillsammans med drivkrafter för att arbeta, goda villkor för företag och en aktiv arbetsmarknadspolitik utgör en välfungerande bostadsmarknad en viktig del av en politik för ökad sysselsättning. En välfungerande bostadsmarknad är också viktig för att investeringar ska ske på ett effektivt sätt och för att obalanser inte ska byggas upp i det finansiella systemet när det uppstår spänningar mellan utbud och efterfrågan på bostäder.

Sverige har alltsedan 1990-talets början byggt hälften av vad våra nordiska grannländer gjort och hälften av snittet för OECD-länderna.⁴⁸ Samtidigt har Sverige en stark urbanisering och Stockholm är en av de snabbast växande huvudstäderna i Europa. Bostadsmarknaden i Sverige präglas av omfattande regleringar, såväl på bygg- som på uthyrningssidan. Bostadspolitikerna försökte fram till 2006 kompensera för detta genom produktionsstöd. Trots subventioner som medförde höga offentligfinansiella kostnader var byggtakten dock låg.

Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att förbättra förutsättningarna för byggande och boende. Detta har behövt göras inom ramen för trygga villkor för hyresgästerna och med respekt för parterna på bostadsmarknaden. Politikens inriktning har varit att öka utbudet av bostäder och förbättra marknadens funktionssätt, bl.a. har byggregler förenklats och för nybyggda lägenheter vidareutvecklats, samtidigt som ineffektiva subventioner avskaffats. Bostadsbristen går dock inte att bygga bort på kort sikt, och särskilt inte under krisår och utdragen lågkonjunktur. Därför har det också varit viktigt att det befintliga bostadsbeståndet kunnat utnyttjas bättre.

Det har varit viktigt att göra varsamma reformer som stärker utbudet. Bland annat har

fastighetsavgiften för flerfamiljshus sänkts och undantaget från fastighetsavgift vid nybyggnation av bostäder har vidgats till 15 år. Vidare har presumtionshyror införts i 15 år för att ge ökad kostnadstäckning vid nyproduktion och byggreglerna för student- och ungdomsbostäder har förenklats. En annan strukturell förbättring är att de kommunala fastighetsbolagens hyresnormerande roll har avskaffats så att hela beståndet nu räknas in vid hyressättningen.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att ta ner hinder för byggnation. Stor regelbörda och emellanåt utdragna juridiska processer driver upp risker och påverkar därmed byggbolagens kalkyler negativt. I år lämnas ett antal förslag till riksdagen som syftar till att effektivisera plan- och byggprocessen, bl.a. att kommunernas möjlighet att ställa egna särkrav begränsas, reglerna för bullernivåer förtydligas och att kraven på kommuner att ha transparenta och tydliga riktlinjer för markanvisningar ska öka. Förslag för hur konkurrensen i byggsektorn ska öka utreds. För att korta handläggningstiderna och därmed minska kostnaderna vid byggnation har regeringen tillfört medel till länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna samt infört mål för handläggningstiderna.

För att underlätta för studenter och ungdomar har reglerna för små lägenheter förenklats, så att det blir billigare att bygga. Det har också gjorts enklare och mer förmånligt att hyra ut hela eller delar av sin bostad genom att schablonavdraget vid uthyrning av den egna bostaden har höjts till 40 000 kronor per år.

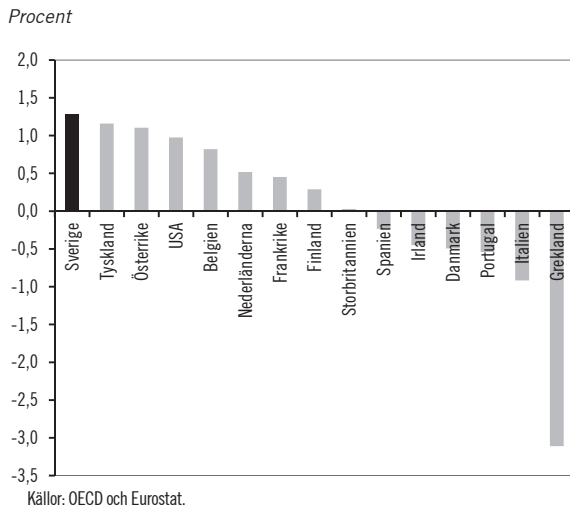
En utmaning för bostadsbyggande är att beslut om byggnation och infrastruktur i många fall fattas och finansieras på olika nivåer. Detta är särskilt ett problem i större städer. Inom ramen för den s.k. Stockholmsöverenskommelsen har regeringen använt en metod med förhandlingspersoner för att nå ett effektivare beslutsfattande. Genom att samla berörda kommuner och landsting kunde ett infrastrukturpaket med 9 nya tunnelbanestationer förhandlas fram, något som möjliggör ca 78 000 nya bostäder.

⁴⁸Marcobond, Danmarks Statistik, Statistikcentralen (Finland), Statistisk sentralbyrå (Norge), SCB.

3.5 Effekter av reformer av företagsklimatet

Sveriges BNP har mellan 2006 och 2012 utvecklats starkare än praktiskt taget alla jämförbara länder (se diagram 3.5).

Diagram 3.5 Genomsnittlig BNP-tillväxt mellan 2006 och 2012



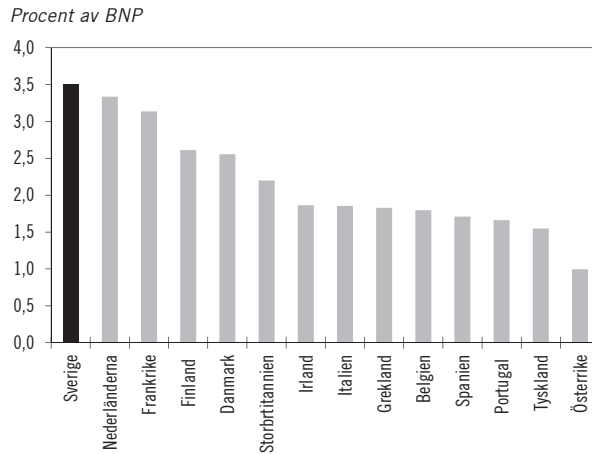
Detta speglar bl.a. att Sverige tack vare starka offentliga finanser haft möjlighet att stötta ekonomin och arbetsmarknaden genom hela den långa och djupa lågkonjunkturen, bl.a. genom strukturellt riktiga reformer.

Som ett led i att förbättra konkurrenskraften och öka investeringarna har kapitalskatterna sänkts mer än i jämförbara länder sedan 2000, alltså även under tidigare regering. Detta har gjorts samtidigt som regeringen har satsat på offentliga investeringar som långsiktigt stärker Sveriges tillväxtförutsättningar: utbildning, forskning och infrastruktur.

Tillväxtinvesteringar

Som tidigare nämnts är Danmark det enda EU-land som satsar mer offentliga medel på utbildningssystemet, mätt som andel av BNP än Sverige. För Sveriges del har andelen ökat sedan 2006. Sverige ligger också i topp i EU när det gäller offentliga investeringar (se diagram 3.6).

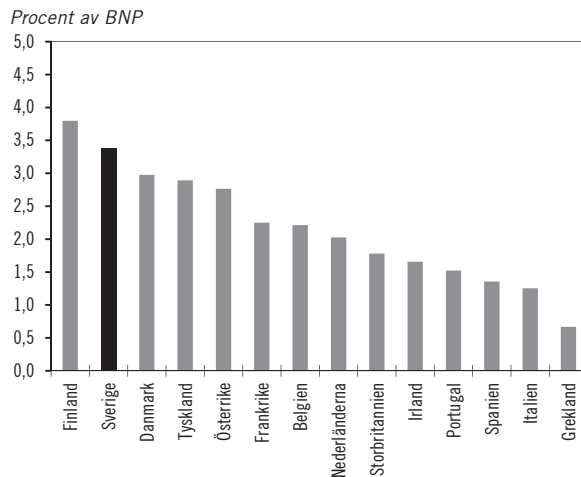
Diagram 3.6 Offentliga investeringar, 2012



Sverige har också befest sin position som ett av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga länder. Sverige ligger på andra plats när det gäller investeringar i forskning och utveckling i EU (se diagram 3.7).

Sverige ligger i topp i EU när det gäller förmåga till innovation enligt både EU-kommissionens resultattavla för innovationsunionen⁴⁹ och enligt Global Innovation Index⁵⁰, och topp tre i EU när det gäller konkurrenskraft enligt World Economic Forum.

Diagram 3.7 Resurser till forskning och utveckling, 2011



Åtgärderna för mer stabila och rättvisa spelregler tillsammans med reformerna för att göra det enklare och mer lönsamt att driva företag har

⁴⁹ Europeiska kommissionen, 2014.

⁵⁰ Indexet tas fram av Cornell, Insead och WIPO.

också gett effekt. Det startades fler företag 2012 än 2006 och antalet nystartade företag har aldrig varit så stort som under den senaste mandatperioden.⁵¹

Ökad legitimitet för skattesystemet och mindre svartarbete

Sverige har, och ska fortsätta att ha, en omfattande skattefinansierad välfärd. Ett väl utformat skattesystem, som säkrar skatteintäkter och samtidigt värnar jobb och tillväxt, är en förutsättning för att säkra välfärdens finansiering i en miljö med tilltagande internationell konkurrens och en åldrande befolkning. Ett väl utformat skattesystem ska också säkerställa att skatterna uppfattas som legitima.

Regeringen har sedan 2006 motverkat skatteplanering och stärkt skattemoralen och samtidigt förbättrat förutsättningarna för entreprenörskap och fler jobb i växande företag. ROT- och RUT-avdragen har samtidigt skapat tusentals nya jobb och kan ha bidragit till en ändrad syn på svartarbete, vilket framhållits av både Skatteverket och SNS Konjunkturråd⁵².

En kraftigt förbättrad inställning till skattesystemet är nu märkbar både hos befolkningen och hos företagen. Sedan 2006 har andelen av befolkningen med positiv syn på skattesystemet ökat från 24 procent till 35 procent, och andelen som tycker illa om skattesystemet minskat från 42 procent till 22 procent, enligt Skatteverkets medborgarundersökning 2012. Mellan 2005 och 2013 har andelen företag som är negativa till skattesystemet minskat från 61 till 22 procent. När skattesystemet uppfattas som mer legitimt minskar också svartarbetet. Till exempel har andelen svenskar som anger att de känner någon som arbetar svart halverats sedan 2006. Jämfört med 2006 tror sig hälften så många företag i dag konkurrera med företag som skattefuskar.⁵³

4 Ordning och reda i offentliga finanser

4.1 Finans- och skuldskrisen visar vikten av ordning och reda i offentliga finanser

Sverige är en liten och öppen ekonomi, med en betydande finanssektor. Ordning och reda i offentliga finanser är en viktig skyddsvall mot oro i omvärlden. Det skapar trygghet för hushåll och företag i Sverige. För att finanspolitiken ska kunna bidra till att stabilisera konjunkturen är det en förutsättning att de offentliga finanserna har tillräckliga säkerhetsmarginaler, åtnjuter förtroende och är långsiktigt hållbara. Tappar finansmarknaden, hushållen och företagen förtroendet för de offentliga finanserna skapar det oro och den ekonomiska politiken blir mindre verkningsfull.

Ett tydligt finanspolitiskt ramverk ger en styråra för finanspolitiken, inte minst i goda tider då kraven på åtgärder ofta är som störst från intressenter av olika slag i samhället. En viktig förklaring till att Sveriges statskuld kunnat minska, samtidigt som Sverige kunnat vidta kraftfulla åtgärderna för att motverka krisen, är att Sverige gick in i krisen 2008 med betydligt större överskott i offentliga finanser än de flesta andra länder.⁵⁴ Detta gav utrymme att med begränsade underskott och fortsatt låg skuld stimulera ekonomin.

Allt för få länder utnyttjade de goda tiderna före krisen till att ställa sina hus i ordning och rusta för sämre tider. Om regeringen åren innan krisen hade genomfört omfattande ofinansierade reformer hade förutsättningarna att hantera krisen varit betydligt sämre.

4.2 Förstärkningar av det finanspolitiska ramverket

Under 1990-talet infördes i Sverige och i många andra länder särskilda budgetpolitiska ramverk i form av mål och regler för de offentliga finanserna och stramare budgetprocesser. Tillkomsten av dessa ramverk har sin bakgrund i

⁵¹ Tillväxtanalys (2014).

⁵² Skatteverket (2012) samt Konjunkturrådets rapport 2013.

⁵³ Skatter i Sverige (Skatteverket 2013).

⁵⁴ Europeiska kommissionen.

de negativa erfarenheterna från 1970- och 1980-talen. I Sverige ökade den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld från 30 till 85 procent av BNP mellan 1970 och mitten av 1990-talet. Skuldutvecklingen i de nuvarande euroländerna följde ett liknande mönster.⁵⁵ Denna negativa utveckling av de offentliga finanserna oroade de finansiella marknaderna. Små länder som Sverige blev särskilt utsatta genom högre räntor.

De huvudsakliga orsakerna till denna utveckling anses vara institutionella där en avsaknad av ett tydligt budgetpolitiskt ramverk bidrog till en försvagning av de offentliga finanserna. I början av 1990-talet saknades tydliga mål och regler för den svenska budgetpolitiken och budgetprocessen var betydligt mindre stram jämfört med vad den är i dag. Detta bidrog till att kortsiktiga överväganden fick större vikt än långsiktiga hållbara finanser.

Ett exempel på det är den expansiva finanspolitik som bedrevs i Sverige på 1970- och 1980-talen som kortsiktigt pressade ner arbetslösheten under den varaktigt hållbara nivån. Det innebar kortsiktiga politiska vinster till priset av stora underskott som ledde till en trendmässigt stigande offentlig skuldsättning och som också bidrog till hög inflation. Denna erfarenhet visar att den politiska beslutsprocessen, i frånvaro av ett väl utformat budgetpolitiskt ramverk, riskerar att leda till underskott (s.k. deficit bias).

Genom att införa budgetpolitiska mål och regler för finanspolitiken samt en stram budgetprocess främjas långsiktighet i beslutsfattandet. Detta är bakgrunden till att ett budgetpolitiskt ramverk med tydliga mål och regler och en stramare budgetprocess infördes i Sverige i kölvattnet av den ekonomiska krisen på 1990-talet.

4.2.1 Huvuddragen i det svenska finanspolitiska ramverket

Sedan införandet av ett tydligt finanspolitiskt ramverk har de offentliga finanserna stärkts

kraftigt i Sverige. Huvuddragen i det regelverk som gäller i dag är följande:

- Överskotts målet, att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Ett utgiftstak som begränsar de nominella utgifterna minst tre år fram i tiden.
- Ett balanskrav för kommuner och landsting som innebär att budgeterade intäkter ska överstiga budgeterade kostnader. Om en kommun eller ett landsting i efterhand uppvisar ett underskott har kommunen tre år på sig att korrigera avvikelserna.
- Budgetprocessen utgår från ett uppifrån- och nedperspektiv där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket.

Dessutom är statsbidrag till kommuner och landsting, i likhet med flera andra bidrag, nominellt bestämda, vilket begränsar utgiftsökningarna. Den årliga produktivitetsjusteringen för den del av de statliga myndigheternas anslag som avser lönekostnader bidrar också till att begränsa utgiftsökningarna.

4.2.2 Utvecklingen av det svenska finanspolitiska ramverket sedan 2006

I början av 2000-talet blev det tydligt att utgiftstakets stramhet tenderade att urholkas genom åtgärder för att kringgå de restriktioner som taket innebär. Tidsperspektivet för utgiftstaken tenderade också att förkortats på ett sätt som inte främjade långsiktighet och budgetdisciplin. Trots det svenska regelverkets relativa strikthet fanns det därför behov av att se över regelverkets utformning för att få det att fungera ännu bättre och minska risken för en försvagning över tiden.⁵⁶

Regeringen har därför genomfört en rad åtgärder för att förstärka det finanspolitiska

⁵⁵ Statistiska centralbyrån och OECD.

⁵⁶ Se t.ex. Sweden—Article IV Consultation (IMF 2005).

ramverket. Under 2010 stärktes det budgetpolitiska ramverket genom att utgiftstaket och överskottsmålet gjordes obligatoriska. Som ett led i arbetet med att öka transparensen i finanspolitiken och förbättra möjligheten till extern uppföljning och utvärdering, inrättade regeringen 2007 ett finanspolitiskt råd. Parallellt med det har Konjunkturinstitutet fått en tydligare roll i att analysera finans- och penningpolitiken. Detta stärker förutsättningarna för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

För att ytterligare förbättra transparensen och möjligheten till uppföljning och utvärdering har regeringen arbetat aktivt med att gradvis förbättra redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna.

Regeringen har också stegvis förbättrat redovisningen av beräkningarna av nya reformer avseende bl.a. effekter på BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Därtill har regeringen förbättrat redovisningen av hur bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs. Dessutom infördes 2013 dels en skyldighet för regeringen att i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder, dels en skyldighet att i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

År 2014 har regeringen också i proposition 2013/14:173 En utvecklad budgetprocess föreslagit att regeringen vid bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redovisa till riksdagen hur en återgång ska ske. Dessutom föreslås i propositionen lagändringar som syftar till att tydliggöra reglerna för riksdagens beslut om statens budget och processen för ändringar i en redan beslutad budget.

4.3 Starka offentliga finanser är en förutsättning för effektiv stabiliseringspolitik

Världsekonomin drabbades 2008 av efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur. En akut finansiell kris ledde till en mycket svag efterfrågeutveckling i större delen av världen, samtidigt som problemen på de finansiella

marknaderna gjorde det mycket svårt för företagen att hitta finansiering. Genom sitt stora exportberoende drabbades den svenska ekonomin mycket hårt av krisen och exporten föll med över 12 procent 2009 och BNP med omkring 5 procent. Prognoserna i 2009 års ekonomiska vårproposition pekade på en arbetslöshet på nästan 12 procent för de kommande åren. Krisen påverkade ramarna för och inriktningen på den efterföljande strukturpolitiken. Det är därför nödvändigt att mer i detalj beskriva inriktningen av den ekonomiska politiken under krisen för att ge en rättvisande bild av regeringens reformer under perioden 2006–2014.

4.3.1 Principer för stabiliseringspolitiken

Lågkonjunkturer leder till produktionsbortfall och att arbetslösheten stiger. Både kapital och arbetskraft underutnyttjas. De som blir arbetslösa eller lämnar arbetskraften i brist på arbeten får bära en stor börda av det svaga konjunkturläget. En väl utformad stabiliseringspolitik, inklusive satsningar på arbetsmarknadspolitiken, kan bidra till att motverka att arbetslösheten varaktigt fastnar på en hög nivå och till att anpassningen tillbaka mot ett mer normalt läge med lägre arbetslöshet och högre sysselsättning inte tar för lång tid.

I normala konjunktursvängningar stabiliseras resursutnyttjandet främst av penningpolitiken: huvudsakligen genom förändringar av reporäntan, men även indirekt genom penningpolitikens eventuella effekter på kronkursen. Finanspolitiken bidrar i normalfallet till stabilisering av ekonomin framför allt genom automatiska stabilisatorer: att skatteintäkter sjunker och transfereringsutgifter stiger vid en konjunkturedgång (och omvänt i en konjunkturuppgång). Finanspolitiken stimulerar därmed ekonomin utan att några aktiva beslut fattas.

Sverige, som har relativt höga skatter och omfattande transfereringar, har förhållandevis stora automatiska stabilisatorer. Till stabiliseringen bidrar också semi-automatiska stabilisatorer, framför allt arbetsmarknadspolitiken. Omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen anpassas efter arbetslöshetens nivå och fungerar därmed kontracykliskt.

Nedgången 2008 var dock så djup att regeringen ansåg att ovan nämnda mekanismer och åtgärder inte räckte till för att stabilisera ekonomin. Ytterligare aktiva stimulansåtgärder blev därmed nödvändiga.

4.3.2 Vikten av säkerhetsmarginaler för en liten och öppen ekonomi

För att finanspolitiken ska kunna bidra till att aktivt stabilisera resursutnyttjandet krävs att det finns ett grundmurat förtroende för de offentliga finanserna hos finansmarknader, företag och hushåll. Om ett land vid varje tidpunkt vill upprätthålla förtroendet krävs betydande säkerhetsmarginaler. Det är nödvändigt både för att de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna ska kunna verka fullt ut och för att vid behov kunna genomföra ytterligare aktiva åtgärder. Om förtroendet minskar tvingas ett land bedriva åtstramningspolitik i en lågkonjunktur, något som innebär stora ekonomiska och sociala kostnader. Sverige tvingades göra detta under 1990-talskrisen, då bristande förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet tvingade fram besparingar på 8 procent av BNP under perioden 1995–1998.⁵⁷ Ytterligare en begränsning av storleken på de aktiva åtgärderna är att dessa måste rymmas inom de begränsningar som reglerna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt överskottsålet och utgiftstaket utgör.

År 2008 och 2009 rådde en osedvanligt stor osäkerhet kring nedgångens varaktighet och djup. Eftersom krisen hade startat i den finansiella sektorn och hela det internationella finansiella systemet hotades av kollaps förstärktes behovet av säkerhetsmarginaler ytterligare. De svenska bankerna var underkapitaliserade och riskerade stora förluster, framför allt i de baltiska länderna. De hade därför svårt att få tillgång till tillräcklig finansiering. Risken var därför överhängande att Sverige skulle behöva använda betydande resurser för att återställa det finansiella systemet och upprätthålla kreditgivning till företag och

hushåll. Historiska erfarenheter visar att de statsfinansiella kostnaderna för en finanskris kan vara mycket stora – det är inte ovanligt att statskulden ökar med 50–100 procent efter en sådan kris.⁵⁸

Åtgärderna som regeringen vidtog för att säkra den finansiella stabiliteten beskrivs i avsnitt 5.

Stabiliseringspolitik med strukturellt fokus

När krisen bröt ut såg regeringen ett behov av att använda finanspolitiken för att dämpa krisens effekter. De stora överskotten som byggts upp av både nuvarande och tidigare regeringar fram till 2008 innebar att det fanns utrymme för aktiva stimulansåtgärder trots behovet av säkerhetsmarginaler.

En viktig utgångspunkt för flertalet av de krisåtgärder som vidtogs under finanskrisen var att de skulle vara effektiva mätt i antal jobb per satsad krona.

Traditionellt har det hävdats att stimulansåtgärder bör vara tillfälliga för att inte de offentliga finanserna ska försämrats på längre sikt. I praktiken har det dock visat sig politiskt svårt att senare återta sådana åtgärder. Mot bakgrund av denna lärdom, och då den svenska ekonomin var i fortsatt behov av strukturreformer, valde regeringen att i stället för temporära efterfrågestimulanser prioritera strukturellt riktiga permanenta åtgärder. Dessa bidrog även på längre sikt till en bättre fungerande ekonomi med varaktigt högre sysselsättning och BNP, samtidigt som åtgärderna på kort sikt stimulerade efterfrågan. Detta blev möjligt eftersom överskotten som byggts upp före finanskrisen möjliggjorde att kraftfulla strukturreformer kunde genomföras utan motsvarande skatthöjningar eller utgiftsminskningar. Regeringen förstärkte därför jobbskatteavdraget 2009 och 2010, genomförde omfattande satsningar på infrastruktur och forskning för åren framåt och införde ROT-avdraget.

⁵⁷ Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet, prop. 2000/2001:100 Bilaga 5.

⁵⁸ This time is different – eight centuries of financial folly, Carmen Reinhart och Kenneth Rogoff, 2009.

Tillfälliga stimulansåtgärder som komplement

Utöver ovan nämnda åtgärder genomfördes tillfälliga satsningar för att underlätta för arbetslösa att komma tillbaka i arbete, bl.a. förstärkta förmedlingsinsatser, praktikplatser och praktisk kompetensutveckling. Vidare ökade stödet till långtidsarbetslösa genom att nystartsjobben gjordes mer fördelaktiga och resurserna till det reguljära utbildningsväsendet stärktes tillfälligt.

Utöver att värna jobben var det viktigt att människor i Sverige skulle kunna vara säkra på att det offentliga tar sitt ansvar genom att erbjuda en god vård vid sjukdom, en god utbildning i skolan och genom att omsorgen om de yngsta och äldsta i samhället håller en hög kvalitet även i sämre tider. Genom att värna välfärdens kärnverksamheter förhindrade regeringen att de med störst behov drabbades av ytterligare bördor under krisen. För att värna välfärden och också upprätthålla sysselsättningen i offentlig sektor höjde regeringen därför statsbidragen till kommunerna. Statsbidragen höjdes tillfälligt med 17 miljarder kronor 2010 och 3 miljarder kronor 2011.

Konjunkturstöden till kommunsektorn bidrog till att kommunernas verksamhet kunde upprätthållas under krisen.⁵⁹ Den kommunfinansierade sysselsättningen är högre nu än 2006. Konjunkturstöden till kommunsektorn bidrog därmed till lägre arbetslöshet och minskade risken för att arbetslösheten skulle bita sig fast.

4.3.3 Utdraget krisförlopp med stora risker har präglat stabiliseringspolitiken

Nedgången i Sverige blev mindre djup än vad som befarades, men många förlorade ändå sina jobb till följd av krisen. Återhämtningen kom initialt snabbare och mer kraftfullt än förväntat, inte minst tack vare att Sveriges externa konkurrenskraft förbättrades och att exporten därmed tog fart. Som en konsekvens av den skuldskris i euroområdet som blev en följd av finanskrisen stannade dock återhämtningen upp

och lågkonjunkturen förlängdes. Enligt prognosen i denna proposition kommer inte resursutnyttjandet att gå mot balans förrän 2018, vilket skulle innebära att Sverige då har genomlevt 10 år av lågt resursutnyttjande.

Regeringens andra mandatperiod 2010–2014 präglades av denna långsamma återhämtning med lågt resursutnyttjande och hög arbetslöshet. Svensk ekonomi var i behov av fortsatt stöttning, men de tillfälliga krisåtgärderna kunde gradvis fasas ut. Till detta kom en betydande osäkerhet, framför allt 2011 och 2012, kring hållbarheten hos ett antal euroländers offentliga finanser och vilken effekt en eventuell betalningsinställelse skulle ha för euroområdet som helhet och därmed också för Sverige. Behovet av säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna var därför högre än normalt.

Behovet av säkerhetsmarginaler minskade möjligheterna att stimulera ekonomin dessa år. När riskerna i framförallt euroområdet minskade, samtidigt som efterfrågan i världsekonomin var fortsatt svag och svensk export minskade under flera kvartal, fanns både möjligheterna och behoven att stötta den svenska ekonomin. Regeringen genomförde 2013 och 2014 strukturreformer såsom förstärkt jobbskatteavdrag, sänkning av bolagsskatten och satsningar på utbildning, infrastruktur och forskning som också stimulerade ekonomin och jobben.

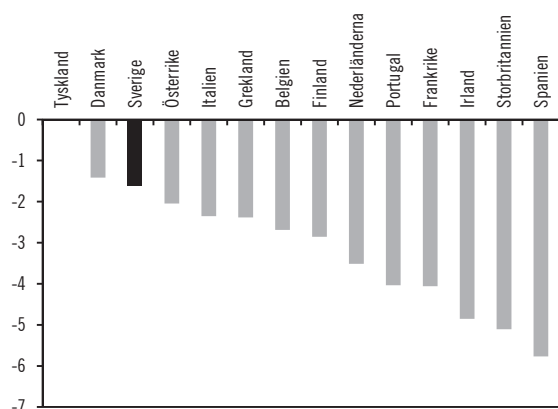
4.4 Bland Europas starkaste offentliga finanser

Sverige har klarat sig bättre än de flesta andra länder i EU genom den långa lågkonjunktursens ekonomiska oro och har bland Europas starkaste offentliga finanser (se diagram 4.1 och 4.2).

⁵⁹ Se Konjunkturinstitutet, Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen, Fördjupnings-PM nr. 16 2012.

Diagram 4.1 Finansiellt sparande, prognos 2014, offentlig sektor

Procent av BNP



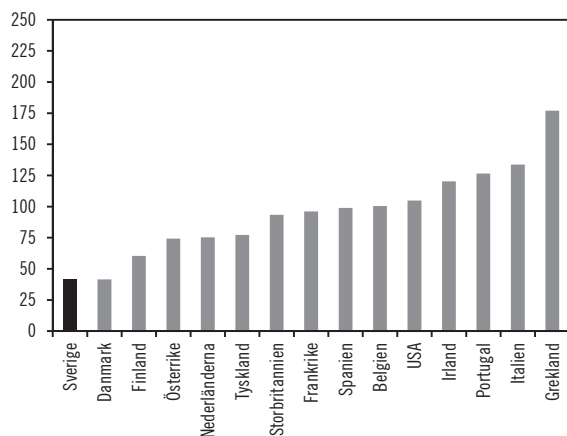
Anm.: De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

Källa: Finansdepartementet (Sverige) och Europeiska kommissionens vinterprognos, 2014 (övriga).

En av anledningarna till att Sverige trots krisen har välskötta offentliga finanser beror på det budgetpolitiska ramverk som infördes efter den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet. Detta ramverk, och en politisk vilja att respektera ramverket, har varit avgörande för att Sverige är ett av få länder som både innan krisen och under krisen klarat underskotts- och skuldkriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten.

Diagram 4.2 Offentliga sektorns bruttoskuld 2014, prognos

Procent av BNP



Anm.: De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

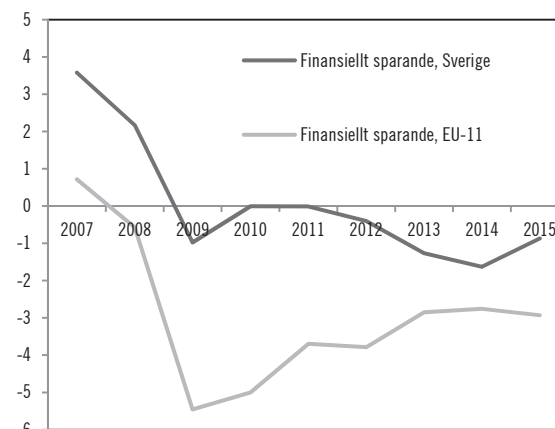
Källa: Finansdepartementet (Sverige) och Europeiska kommissionens vinterprognos, 2014 (övriga).

Tack vare sina starka offentliga finanser, tillhör Sverige de EU-länder som genom hela krisen kunnat bedriva en expansiv finanspolitik för att dämpa fallet i produktionen och sysselsättningen, utan att den offentliga skulden som

andel av BNP ökat (se diagram 4.3 och diagram 4.4).

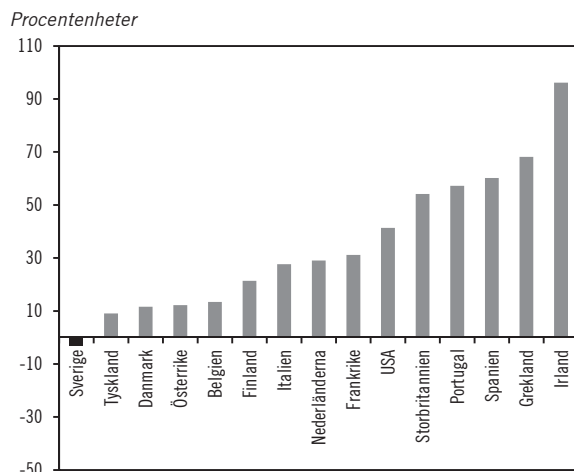
Diagram 4.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP



Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos, 2014.

En annan anledning till att de offentliga finanserna varit stabila under finans- och skuldkrisen är att stabiliteten i finanssektorn har kunnat säkras utan betydande kostnader för skattebetalarna. Det beror bl.a. på att regeringen, tillsammans med Riksbanken och Riksgäldskontoret, tidigt tog fram väl utformade stödåtgärder riktade till den finansiella sektorn. De åtgärder som regeringen vidtog utformades på ett sådant sätt att de skulle värna skattebetalarnas medel och de offentliga finanserna. I flera länder som nu har stora offentligfinansiella problem har stödåtgärder satts in till den finansiella sektorn på ett sätt som bidragit till att förvärpa de statsfinansiella problemen på lång sikt.

Diagram 4.4 Förändring av offentliga sektorns bruttoskuld, förändring 2006–2014

Anm.: Statsskuden 2014 är en prognos.
Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos, 2014.

En tredje anledning till att Sverige har haft en relativt sett gynnsam offentligfinansiell utveckling under krisen är de strukturreformer som regeringen genomfört. Att regeringen kraftigt förstärkt arbetslinjen i skatte- och transfereringssystemen är sannolikt en viktig förklaring till att arbetsutbudet och sysselsättningen inte fallit så som under 1990-talskrisen, trots att det ackumulerade BNP-fallet har varit nästan lika stort. Mellan åren 1991–1996 steg BNP med i genomsnitt 0,9 procent per år. Motsvarande siffra för perioden 2008–2013 var 1,1 procent per år. Samtidigt minskade sysselsättningen med 2 procent per år 1991–1996 medan den steg med 0,6 procent per år 2008–2013 (se diagram 2.8).

4.4.1 Återgång till balans och överskott

Finanspolitiken bör bli återhållsam när konjunkturläget förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att kunna möta även framtida ekonomiska nedgångar med kraftfulla finanspolitiska åtgärder.

En ansvarsfull finanspolitik är att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris och låta sparandet stärkas när läget i ekonomin stadigvarande förbättras. Att återvända till överskott är avgörande för att kunna skydda jobb och välfärd i en liten öppen ekonomi som den svenska. Men också för att hushåll och företag ska kunna verka i en trygg ekonomisk miljö. Mot bakgrund av att många andra länder, till följd av statsfinansiella problem,

framöver kommer att ha ett litet utrymme för att möta nästa lågkonjunktur med finanspolitik finns starka skäl för Sverige att återigen bygga upp överskott och ha en låg skuldsättning. Därför har regeringen markerat vikten av att gradvis återgå till balans och överskott och att kommande reformer ska finansieras fullt ut för att återgången ska vara stabil och trovärdig.

5 Finansiell stabilitet

5.1 Finanskrisen

När investmentbanken Lehman Brothers ställde in betalningarna i september 2008 sändes chockvågor genom det globala finansiella systemet. Under åren före krisen gjorde banker och andra finansinstitut rekordvinster, bland annat genom att utfärda, värdepapperisera och handla med amerikanska huslån till hushåll med tvivelaktig kreditvärdighet, s.k. subprime mortgages. I många fall var räntan på lånen låg de första åren för att därefter öka kraftigt. Dessa lån med låg kreditvärdighet förpackades om med en stor mängd andra lån och såldes sedan vidare, ofta med högsta möjliga kreditvärdighet. Genom att finansmarknaderna hade blivit så integrerade spred sig dessa instrument till alla delar av det globala finansiella systemet. Hand i hand med bankernas rekordvinster betalades rekordersättningar ut till bankledningarna och anställda.

Nedgången i USA, framför allt Lehman Brothers kollaps, gjorde marknaderna uppmärksamma på riskerna med subprimelånen och de ompaketerade produkterna, men på grund av deras komplexa utformning och stora spridning gick det inte att avgöra vilka finansiella aktörer som hade tillgångar med stora risker. Det ledde till dramatiskt högre riskpremier på de finansiella marknaderna och en kraftig inbromsning av kreditgivningen.

Förloppet förstärktes av att det finansiella systemet under lång tid hade ökat sin skuldsättning och att tillsyn och regelverk i allt högre grad förlitade sig på självreglering, dvs. att banker och andra finansiella institut granskade sig själva. Vidare hade det vuxit fram en bonuskultur som premierade risktagande och kortsiktighet bland de anställda.

Den tilltagande osäkerheten inom det finansiella systemet innebar att aktörerna inte

vågade låna ut till varandra och kreditmarknaderna slutade att fungera. Allt fler institut fick akuta likviditetsproblem samtidigt som förlusterna växte dramatiskt. Allt för stort risktagande och alltför lite förlustbärande kapital i instituten gjorde att det inte fanns tillräcklig motståndskraft för att hantera likviditetsproblemen eller kreditförlusterna. Följden blev att flera banker gick i konkurs, både i USA och i Europa.

Detta drabbade snabbt också den reala ekonomin i ett stort antal länder, däribland Sverige. En modern ekonomi är beroende av att det finansiella systemet fungerar. När osäkerheten kring riskerna i systemet steg explosionsartat och kreditmarknaderna upphörde att fungera stoppades inte bara utlåningen mellan bankerna. Inte heller hushåll och företag kunde få lån. Som exempel kan nämnas att Volvos samlade ordergång i Europa det fjärde kvartalet 2008 uppgick till minus 1 500 lastbilar eftersom kunderna inte kunde finansiera sina köp.⁶⁰

Centralbanker och regeringar tvingades då vidta kraftfulla likviditets- och kapitaliseringsåtgärder för att hålla det finansiella systemet vid liv. Åtgärderna lyckades mildra konsekvenserna, men i många fall till stora offentligfinansiella kostnader. Åtgärderna kunde inte heller hindra att världsekonomin snabbt gick in i sin djupaste lågkonjunktur sedan depressionen på 1930-talet. Delvis till följd av notan för stabilitetsåtgärderna övergick finanskrisen till en statsfinansiell kris för många EU-länder. Återhämtningen från krisen pågår fortfarande.

5.1.1 Sverige under finanskrisen

Det svenska finansiella systemet, inte minst bankerna, uppvisade samma utveckling som i övriga världen med högre skuldsättning, ökat beroende av finansiering på internationella kapitalmarknader och minskad motståndskraft. Efter 1990-talskrisen fanns en ambition att ta fram ett bättre regelverk för att hantera banker i kris. Ambitionen ledde dock inte till några

konkreta åtgärder. Allteftersom åren gick bleknade minnena av 1990-talskrisen, samtidigt som banksystemet växte. Det svenska banksystemet följde även den internationella trenden med allt mindre eget kapital och allt mer lånat kapital som finansierade verksamheten (se diagram 5.1). Det svenska finansiella systemet växte till ett av Europas största i förhållande till ekonomin, pådrivet av strukturförändringar och att allt fler svenska banker omdefinierade sin hemmamarknad som Norden och Baltikum från att tidigare enbart ha omfattat Sverige.

Diagram 5.1 Svenska bankers egna kapital i procent av totala tillgångar, 1870–2012



Källor: Hortlund, Do Inflation and High Taxes Increase Bank Leverage?, SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance, No 6122005, November 2005 och Riksbanken.

I de baltiska länderna blev flera av de svenska bankerna dominerande aktörer och bidrog till snabbt ökande skuldsättning och fastighetspriser. När dessa länder fick problem under 2008 och 2009 riskerade bankerna stora förluster och de fick svårigheter att finansiera sig. Genom att de svenska storbankerna är så tätt sammanlänkade med varandra innebar detta ett hot mot hela det svenska finansiella systemet.

5.1.2 Den svenska krishanteringen

Vid en finansiell kris är den centrala uppgiften för staten att skydda betalningsväsendet och att upprätthålla grundläggande funktioner i det finansiella systemet. Eftersom det inte fanns något färdigt ramverk på plats när krisen bröt ut tvingades regeringen snabbt få på plats de verktyg och den lagstiftning som krävdes för att upprätthålla det finansiella systemet. Bland annat var det viktigt att skapa en robust och transparent process för hur stöd skulle ges till

⁶⁰Bokslut kvartal 4 2008, AB Volvo.

banker i kris. Dessa utformades efter vissa grundläggande principer.

En bärande princip är att det är kreditinstituten själva, och framför allt dessas aktieägare och andra som har skjutit till riskkapital, som i första hand ska bära eventuella förluster och inte skattebetalarna. Det är inte acceptabelt att alltför vidlyftigt risktagande i den finansiella sektorn under goda tider drabbar hushåll och företag i den reala ekonomin i dåliga tider. Om ett statligt ingripande visar sig nödvändigt för att rädda det finansiella systemet och upprätthålla grundläggande funktioner som betalningssystemet ska det ske först efter att ägarna har bidragit med allt sitt aktiekapital.

Statens långsiktiga kostnader ska hållas låga och de insatser som staten gör under krisen ska kunna återfås så långt som möjligt. Om staten går in och skyddar det finansiella systemet ska staten, dvs. skattebetalarna, även ha del av en positiv värdeutveckling. Statliga stödinsatser ska även ske selektivt. Banker som inte är systemviktiga ska därför inte räddas av staten.

Stabilitetsplanen

Utifrån dessa principer lade regeringen i oktober 2008 fram en stabilitetsplan som omfattade omedelbara åtgärder och förslag till en stödlagstiftning.⁶¹ Med utgångspunkt i stabilitetsplanen genomförde regeringen olika åtgärder som bidrog till att undvika en fullskalig bankkris i Sverige. De inkluderade ett kapitaltillskottsprogram, ett garantiprogram samt möjlighet till tvångsinlösen.

Genom stödlagen fick regeringen bättre möjligheter att ingripa med olika former av stöd till svenska banker och kreditinstitut för att förhindra allvarliga störningar i det finansiella systemet.

Hösten 2008 och våren 2009 fungerande de internationella kapitalmarknaderna allt sämre och riskpremierna sköt i höjden. Det gjorde det allt svårare för banker och andra kreditinstitut att klara sin finansiering. Eftersom de svenska storbankerna karaktäriseras av en internationellt sett stor andel marknadsfinansiering blev deras utmaningar extra stora.

Tack vare garantiprogrammet kunde institut köpa en statlig garanti för sin upplåning. Därmed fick bankerna bättre tillgång till marknadsfinansiering, vilket i sin tur gav dem bättre förutsättningar för utlåning till företag och hushåll.

Kapitaltillskottsprogrammet gjorde det möjligt för staten att direkt skjuta till kapital till finansiella företag. Genom att gå in med aktiekapital kunde staten dels säkra att en krisbank fortsatte att fungera, dels maximera förutsättningarna för att skattebetalarna får tillbaka sina pengar.

Med hjälp av dessa instrument och utifrån de etablerade principerna tog Riksgäldskontoret hösten 2008 över ägandet i Carnegie Bank när den blev av med sitt tillstånd efter att Finansinspektionen bedömde att banken hade brutit mot regelverket och tagit oacceptabelt stora risker. Trots att banken före krisen inte ansågs vara ett systemviktigt institut gjorde de dramatiska omständigheterna och den stora oron på finansmarknaderna att regeringen valde att ta över verksamheten hellre än att låta den gå i konkurs.

Efter halvårsskiftet 2010 har inga nya garantier ställts ut. Regeringen har inte behövt göra några infrianden. För skattebetalarna har programmen därför varit en vinstaffär. Genom försäljningen av statens andel i Nordea har skattebetalarna fått åtgärderna under både 1990-talskrisen och den senaste bankkrisen återbetalda.

Regeringen införde tidigt under krisen en stabilitetsfond. Den skapades för att kunna finansiera framtida åtgärder inom ramen för stödlagstiftningen, och finansieras genom avgifter från den finansiella sektorn. I den mån fonden inte räcker till för att finansiera stödåtgärder finns en obegränsad kredit att tillgå hos Riksgäldskontoret. Genom att branschen finansierar fonden bär de finansiella företagen kostnaderna för framtida eventuella räddningsinsatser i stället för skattebetalarna.

Regeringens, Finansinspektionens, Riksgäldskontorets och Riksbankens åtgärder bidrog till att det finansiella systemet fortsatte att fungera under hela krisen och att den svenska utvecklingen efter den akuta fasen 2008 och 2009 blev bättre än i många andra länder.

⁶¹ Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

5.2 Regeringens reformer för att långsiktigt stärka den finansiella stabiliteten

Det är omöjligt att helt undvika finansiella kriser i framtiden, men genom reglering och förebyggande arbete kan beslutsfattare och myndigheter både motverka att finansiella obalanser byggs upp och bidra till att motståndskraften i det finansiella systemet stärks. Därigenom kan vissa kriser undvikas, och de kriserna som trots allt inträffar kan ske mindre ofta och bli mindre allvarliga.

En tydlig lärdom från krisen är att motståndskraften i den finansiella sektorn mot störningar och oväntade förluster var för låg. Det egna kapital som kunde användas för att hantera förluster var för litet. Låga likviditetsreserver gjorde även verksamheter som inte hade solvensproblem känsliga för störningar.

Krisen visade även hur starkt sammanflätade ländernas ekonomier är. Det innebär att det inte räcker med att sköta sin egen ekonomi i en globaliserad värld. När det internationella finansiella systemet genomgår stora störningar kan också svenska banker få problem, även om problemen i Sverige är små.

Krisen tydliggjorde även problemet med systemviktiga banker. De mycket kostsamma konsekvenserna av att låta investmentbanken Lehman Brothers gå i konkurs gör med största sannolikhet att beslutsfattare kommer att försöka undvika en liknande händelse till det yttersta framöver.

En annan lärdom är att systemriskerna hade underskattats. Tillsynsmyndigheterna hade varit alltför fokuserade på risker i individuella institut. Men riskerna för det finansiella systemet i dess helhet hade underskattats.

Ytterligare en lärdom av krisen är vikten av transparens. Politiska beslutsfattare, tillsynsmyndigheter och finansbranschen själv behöver en bättre bild av riskexponeringen i världens finansiella system än de hade åren före krisen. Insikten om detta har lett till mer omfattande krav på att redovisa risker i finansiell verksamhet. Tillsynsmyndigheterna gör numera även fler och mer rigorösa s.k. stresstester för att se hur bankerna skulle klara stora finansiella påfrestningar med betydande kreditförluster och kraftiga fall i tillgångspriser.

Även de olika ansatserna för att hantera krisen har inneburit lärdomar. Ett felaktigt utformat stöd till banksystemet kan leda till oacceptabla konsekvenser. Irland ställde ut en generell bankgaranti till alla långgivare till landets banker. När bankernas tillgångar senare visade sig vara värda långt mycket mindre än uppskattat, ledde det till stora kostnader för staten. Det var en starkt bidragande orsak till att Irlands skuld som andel av BNP steg från 30 procent 2007 till över 130 procent 2014.⁶²

Mot bakgrund av krisen och dess lärdomar har regeringen vidtagit en rad åtgärder i syfte att öka motståndskraften i det svenska finansiella systemet. Ambitionen har varit att strama upp regelverket för den finansiella sektorn, med krav på mer kapital och mer likviditet, och att dämpa incitamenten till alltför vidlyftigt risktagande genom krav på bättre och tydligare riskhantering. Möjligheten att begränsa kortsiktighet och risktagande i bankerna har förbättrats genom ökad tillsyn och nya regelverk som bl.a. begränsar möjligheterna till bonusutbetalningar.

Högre kapitalkrav för ökad motståndskraft

Efter finanskrisen 2008 lade Baselkommittén fram det s.k. Basel 3-paketet som innehåller skärpta kapital- och likviditetskrav för banker. Inom EU införs dessa genom en EU-förordning (Capital Requirements Regulation, CRR) och ett EU-direktiv (Capital Requirements Directive, CRD 4). Regeringen lyckades i förhandlingarna säkerställa att medlemsstater som så önskar kan sätta högre kapitalkrav på nationell nivå än de som anges som miniminivåer. Rättsakterna är en väl avvägd kompromiss mellan å ena sidan medlemsstaternas möjligheter att kunna ställa högre kapitalkrav nationellt, å andra sidan önskemålet att värna den inre marknaden genom enhetliga och gemensamma regler för banker och andra kreditinstitut inom hela EU.

Bankernas kärnprimärkapital som andel av riskvägda tillgångar har ökat tydligt jämfört med före krisen. Det är till stor del en följd av det striktare regelverket. Samtidigt är det inte bara

⁶² Economic outlook nr 94, nov 2013 (OECD), samt OECD economic survey Ireland 2011.

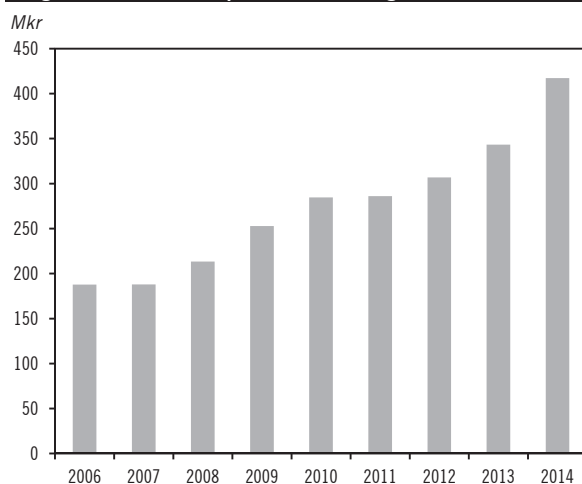
mer kapital som har drivit utvecklingen. Det har också skett förskjutningar inom bankernas tillgångsportföljer mot tillgångar med lägre riskvikter. Till följd av det har det egna kapitalet i de svenska storbankerna ökat betydligt mindre än de riskvägda kapitalnivåerna (se diagram 5.3).

Finansinspektionen har även infört ett golv för bankernas riskvikter på sina bolån. Riskvikter används för att beräkna det kapital som en bank behöver hålla för varje enskilt bostadslån. Golvet innebär att de svenska bankerna behöver hålla mer kapital för sina bolån. Med de golv som appliceras fr.o.m. 2014 är riskvikterna på bolån högre än i de flesta andra EU-länder.

Förbättrad tillsyn av banker och systemrisk

För att förbättra tillsynen av både enskilda finansiella företag och de samlade riskerna i det finansiella systemet har regeringen kraftigt ökat resurserna till Finansinspektionen. Sedan 2006 har anslaget mer än fördubblats och regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2014 förstärkningar av myndighetens resurser med ytterligare 100 miljoner kronor 2014–2016 (se diagram 5.2). Genom förstärkningen får Finansinspektionen bättre förutsättningar att genomföra sin verksamhet i enlighet med regeringens ambitioner.

Diagram 5.2 Finansinspektionens anslag 2006–2014



Källa: Finansdepartementet.

I syfte att skapa en tydligare ansvarsfördelning mellan olika statliga aktörer som arbetar med finansiell stabilitet har regeringen gett Finansinspektionen det huvudsakliga ansvaret för verktygen för finansiell stabilitet. Det inkluderar bl.a. ansvaret för den s.k. kontracykliska kapitalbufferten. Genom att lägga ansvaret för de nya instrumenten på

Finansinspektionen värnar regeringen en ordning som ger insyn och möjlighet för riksdagen att utkräva ansvar.

Nyinsatt finansiellt stabilitetsråd

Krisen har tydligt visat att det finns behov av ett system där förebyggande åtgärder och operativt krishanteringsarbete kan hanteras samlat. Regeringen har därför inrättat ett finansiellt stabilitetsråd där företrädare för regeringen, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret ingår. En av rådets huvuduppgifter är att diskutera riskerna i det finansiella systemet och behovet av eventuella finansiella stabilitetsåtgärder. Rådet diskuterar även vilken effekt olika finansiella stabilitetsinstrument får på ekonomin. Rådet, som inte fattar några egna beslut, ska ge möjlighet till samråd och informationsutbyte kring såväl krisförebyggande arbete som eventuell krishantering.

Likviditetskrav och större valutareserv

Finansinspektionen har infört nationella kvantitativa likviditetskrav på större finansiella institut med syftet att säkerställa att kreditinstitut och värdepappersbolag i högre utsträckning klarar sin likviditetstäckning utan statligt stöd under begränsade perioder av marknadsstress.

För att Sverige ska vara bättre rustat för finansiella störningar och kriser har Riksbanken kraftigt utökat valutareserven, som nu uppgår till ca 400 miljarder kronor. En större valutareserv innebär dock en kostnad för Riksbanken och därmed minskade intäkter för staten. Regeringen anser att den finansiella sektorn ska bidra till att täcka dessa kostnader som annars belastar skattebetalarna och avser att återkomma med förslag på hur det bör ske.

Förstärkt insättningsgaranti

Konsumenter som har insättningar på bankkonton måste skyddas vid en finansiell kris. Insättningsgarantin dämpar oron vid en kris genom att minska risken för s.k. uttagsanstörningar. Sverige och de övriga EU-länderna har därför ökat insättningsgarantin till motsvarande 100 000 euro per person och institut. För svensk del var det en kraftig ökning jämfört med nivån på 250 000 kronor före krisen. Dessutom har utbetalningstiderna kortats och Finansinspektionen har givits

mandat att besluta om när garantin ska träda i kraft.

Bolånetak och amorteringskultur

För att dämpa riskerna med alltför högt skuldsatta hushåll införde Finansinspektionen 2010 en rekommendation till bankerna om ett bolånetak. Rekommendationen anger att belåningen inte bör uppgå till mer än 85 procent av priset.

På initiativ av regeringen och Finansinspektionen håller bolåneinstitutet på att införa ett system med individuellt anpassade amorteringsplaner till nya bolånekunder eller befintliga kunder som ökar sina lån. Systemet, som ska vara på plats sommaren 2014, syftar till att uppmuntra en sund amorteringskultur och öka intresset för att amortera och därmed spara i sin bostad i stället för i andra finansiella former.

Bolånekunder är ofta i ett informationsunderläge när de förhandlar med sina långgivare. Finansinspektionen övervakar sedan krisen, på uppdrag av regeringen, löpande bankernas anpassning till högre kapitalkrav och utvecklingen på bolånemarknaden. I sina rapporter redovisar myndigheten utvecklingen av bankernas räntor och marginaler, liksom deras egna upplåningskostnader för olika löptider. Rapporterna från Finansinspektionen utgör ett värdefullt underlag för analys och ökad kunskap om bolånemarknaden.

5.2.1 Regeringens åtgärder del av ett omfattande internationellt arbete

Mycket av det lagstiftnings- och regleringsarbete som har pågått i kölvattnet av finanskrisen sker på internationell nivå. Detta är nödvändigt eftersom finansmarknaderna och dess aktörer är globala och regleringarna därför behöver samordnas över gränserna.

Inom EU har det pågått ett intensivt arbete under senare år, med ett stort antal nya rättsakter på finansmarknadsområdet. Ett av dessa är krishanteringsdirektivet som syftar till att förstärka och harmonisera medlemsstaternas möjligheter att hantera finansiella institut i

händelse av kris.⁶³ Grundtanken är att finansinstitutens aktieägare i första hand ska bära förluster. Om det inte är tillräckligt ska övriga fordringshavares tillgångar skrivas ned eller omvandlas till aktier i en bestämd ordning. Syftet med direktivet är att minimera behovet av statligt finansiellt stöd till enskilda institut i en krissituation.

Även på nordisk-baltisk nivå pågår arbete. För att förbättra samordningen av det praktiska internationella krisarbetet har Sverige undertecknat en överenskommelse med de nordiska och baltiska länderna om att inrätta en internationell krishanteringsgrupp. Ett nordiskt-baltiskt samarbetsavtal har ingåtts och därmed har en första regional stabilitetsgrupp bildats i Europa (Nordic-Baltic Stability Group, NBSG). I arbetsgruppen finns representanter för regeringar, centralbanker och tillsynsmyndigheter från de nordisk-baltiska länderna.

5.3 Ett stabilare finansiellt system men utmaningar kvarstår

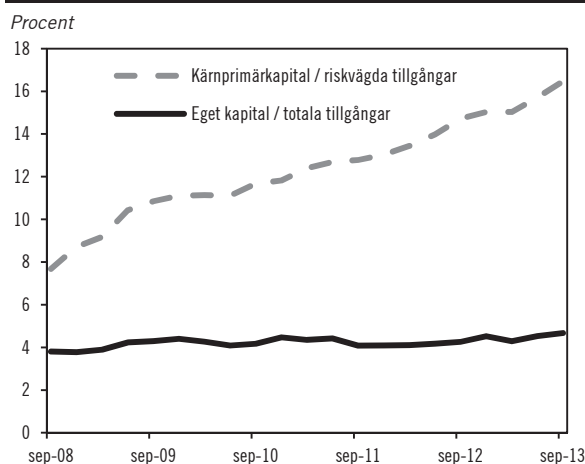
Sverige har en förhållandevis stor banksektor, vilket innebär att det finns ett omfattande utbud av finansiella tjänster för både företag och hushåll. Men den stora svenska banksektorn utgör även en potentiell risk för samhälls-ekonomi och de offentliga finanserna. Därför behöver skyddsvallar och motståndskraft byggas upp. Då kan effekterna på den svenska ekonomin av finansiell oro i omvärlden begränsas.

Genom regeringens åtgärder har svensk ekonomi fått betydligt större motståndskraft mot störningar i det finansiella systemet (se diagram 5.3). Kraven på det mest förlustbärande kapitalet, det s.k. kärnprimärkapitalet, har mer än sexfaldigats (som andel av riskvägda

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EG, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

tillgångar) för de stora bankerna jämfört med före krisen.⁶⁴

Diagram 5.3 De svenska storbankernas kapitalnivåer 2008–2013



Anm.: Kärnprimärkapitalrelation enligt Basel II utan övergångsregler.
Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken.

Reformerna för att stärka den finansiella stabiliteten har säkrat skattebetalarnas pengar och gör svensk ekonomi stabilare. Regeringen har stärkt tillsynen över såväl enskilda institut som över hela systemet, ställt högre krav avseende likviditet och kapital samt sett till att det finns effektiva krishanteringsverktyg på plats vid en framtida kris. Därigenom har det svenska finansiella systemet blivit tryggare och stabilare samtidigt som riskerna för skattebetalarna har minskat. Därmed har också risken minskat för att finansiella kriser ska leda till att arbetslösheten ökar, att de offentliga finanserna försvagas och i värsta fall, som har skett i vissa EU-länder under krisen, att välfärden hotas.

Utmaningar kvarstår

De utmaningar som samtidigt kvarstår är av i huvudsak tre slag:

- banksystemet är stort,

- bankerna finansierar sig till stor del via upplåning, och
- hushållens skulder är höga.

Det svenska finansiella systemet är stort i förhållande till ekonomin, mycket beroende på att det förser inte bara Sverige utan även Norden och Baltikum med finansiella tjänster. Men dess storlek innebär betydande risker för både samhällsekonomin och de offentliga finanserna om det finansiella systemet utsätts för störningar eller chocker.

Svenskarna är ett fondsparande folk. Genom att allmänhetens banksparande därför är relativt begränsat jämfört med andra länder betyder det att bankerna behöver finansiera sig genom upplåning i högre grad. Detta kan innebära problem i en situation när de finansiella marknaderna fungerar sämre, och finansiering kan vara svårare att ordna. Denna risk för den finansiella stabiliteten förstärks av att över hälften av bankernas marknadsupplåning sker i utländsk valuta, i huvudsak euro eller amerikanska dollar. Riksbanken kan tillgodose banksystemets efterfrågan på kronor men kan inte på samma sätt göra det med utländsk valuta.

En tredje risk är hushållens höga skuldsättning. Under en lång rad år före krisen från mitten av 1990-talet och framåt växte hushållens skuldsättning betydligt snabbare än både inkomster och BNP. Det ledde till att hushållens totala skuld fördubblades i förhållande till inkomsterna.⁶⁵ Hushållens höga skuldsättning innebär en risk för såväl den finansiella stabiliteten som konjunkturen.

Regeringen kommer därför att fortsätta arbetet för att stärka den finansiella stabiliteten. Åtgärderna kommer att vidtas gradvis i syfte att steg för steg öka motståndskraften i det finansiella systemet genom mer kapital, mer likviditet och över tiden lägre skuldkvoter.

⁶⁴ Enligt Basel 2-regelverket ska instituten ha s.k. kärnprimärkapital motsvarande minst två procent av riskvägda tillgångar. Enligt en överenskommelse mellan regeringen, Finansinspektionen och Riksbanken 2011 ska de svenska storbankerna ha minst 12 procent kärnprimärkapital som andel av riskvägda tillgångar fr.o.m 2015, beräknade enligt det nya Basel 3-regelverket som träder i kraft i år och som även innebär en striktare definition av kärnprimärkapital.

⁶⁵ Statistiska centralbyrån.

6 Velfärd och fördelning

En politik för full sysselsättning och ordning och reda i de offentliga finanserna lägger en stabil grund för velfärden och dess finansiering och är en förutsättning för ett samhälle som håller ihop. Nedan redovisas hur sammanhållningen i samhället har värnats och resurserna till velfärdens kärnverksamheter har utvecklats.

6.1 Åtgärder för ökad sammanhållning

De offentliga velfärdssystemen ska hålla hög kvalitet och komma var och en till del oavsett betalningsförmåga. En velfärdspolitik som fokuserar på social rörlighet, sammanhållning och kvalitet i velfärdstjänsterna minskar betydelsen av det sociala arvet och dämpar effekterna av inkomstskillnader.

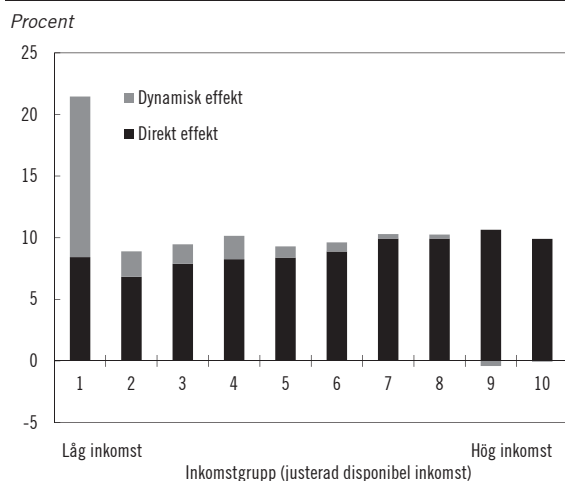
Ett velfärdssamhälle måste både utjämna möjligheter och kompensera för att individuella utfall kan bli väldigt olika. Gemensamma försäkringslösningar bidrar till trygghet och omställningsförmåga samtidigt som de motverkar utslagning och materiell knapphet. Målet med fördelningsspolitiken är att alla ska få del av den tillväxt och velfärd som skapas. Fördelningsspolitiken är också viktig för att skapa ett samhälle där fler människor ska ha möjligheten att forma ett liv som de känner tillfredsställelse med. Det handlar också om att minska riskerna för ett negativt socialt arv, att barn inte ska ärva sina föräldrars sociala problem med utanförskap och ohälsa.

Omfördelning via skatter och transfereringar bör dock göras med omsorg för att ge alla människor möjlighet att, om möjligt, komma tillbaka till arbete. Det finns en avvägning mellan riskerna att låsa in människor i utanförskap och låg effektivitet i ekonomin å ena sidan, och behovet av trygghet och fördelning å den andra. En ansvarsfull politik måste göra vägval i velfärdsspolitiken som säkrar både trygghet och drivkrafter för att arbeta.

Regeringen har sedan 2006 fört en politik som påtagligt förbättrat drivkrafterna till arbete, i synnerhet för personer med lägre inkomster. Hur drivkrafterna till arbete utvecklas är av betydelse för inkomstfördelningens långsiktiga utveckling, eftersom en svag anknytning till

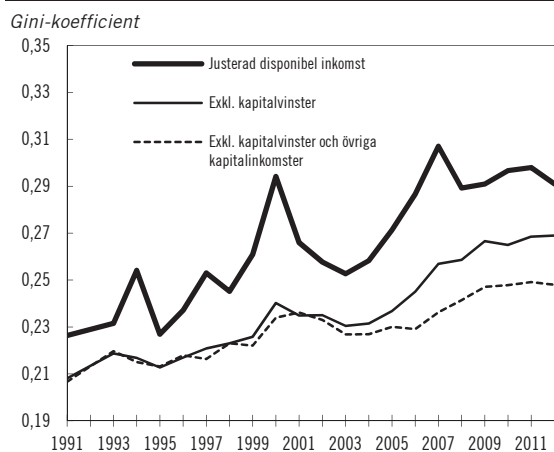
arbetsmarknaden är den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har en låg ekonomisk standard. För att minska den ekonomiska utsattheten och värna sammanhållningen och ett samhälle som håller ihop har regeringen i så gott som varje budgetproposition dessutom genomfört åtgärder riktade till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda:

- bostadsbidraget har höjts för såväl unga utan barn som för barnfamiljer,
- flerbarnstillägget inom barnbidraget har höjts,
- studiemedlet (både lånedelen och bidragsdelen) har höjts,
- bostadstillägget för personer med sjuk- och aktivitetsersättning har höjts,
- bostadstillägget till pensionärer har höjts,
- grundavdraget för pensionärer har höjts,
- tilläggsbidraget för studerande med barn inom studiestödet har höjts,
- bostadstillägget till ogifta pensionärer har höjts,
- grundnivån i föräldrapenningen har höjts,
- en del av arbetsinkomsten räknas inte in när försörjningsstödet nivå bestäms,
- det särskilda bidraget i bostadsbidraget har höjts,
- en fritidspeng för barn i ekonomiskt utsatta hushåll har införts,
- bostadstillägget för ålderspensionärer med arbetsinkomster har förstärkts, och
- etableringstillägget och bostadsersättningen för personer med rätt till etableringsersättning minskas inte längre av arbetsinkomster.

Diagram 6.1 Effekter av regeringens politik 2006–2014 för olika inkomstgrupper. Förändring av justerad disponibel inkomst.

Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. I figuren redovisas en hopslagning av beräknade effekter av reformerna. Beräkningarna är gjorda med olika versioner av FASIT-modellen och i huvudsak baserade på den ekonomiska miljö och demografi som gällde vid slutet av 2010 och den som väntas råda 2014. De beräknade effekterna kan därmed skilja sig från resultaten vid beräkning av införaendeffekterna för respektive år under mandatperioderna. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tillsammans med de omfattande struktur-reformer som genomförts sedan 2006 innebär dessa åtgärder att politiken gett förbättrade villkor för samtliga inkomstgrupper (se diagram 6.1). Tar man också hänsyn till att en politik för fler jobb långsiktigt gör att fler söker och tar ett arbete är effekten av regeringens politik störst för dem med lägst inkomster.

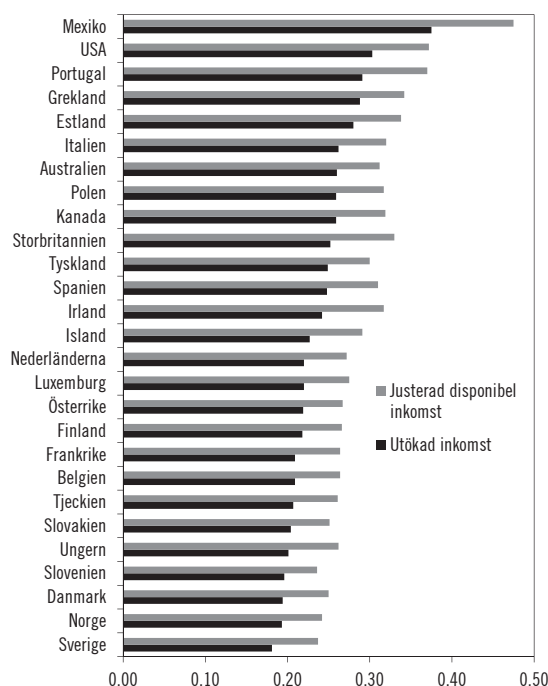
Diagram 6.2 Inkomstspridning

Trots finanskrisen 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har hushållens ekonomi utvecklats gynnsamt sedan regeringen tillträdde 2006. Mellan 2006 och 2012 ökade hushållens ekonomiska standard med i genomsnitt 2,5 procent per år. Mellan 1991 och 2006 var ökningen 1,4 procent per år. Inga inkomst-

grupper har fått försämrad standard mellan 2006 och 2012.⁶⁶

Diagram 6.3 Inkomstspridning i OECD-länder

Gini-koefficient, disponibel inkomst



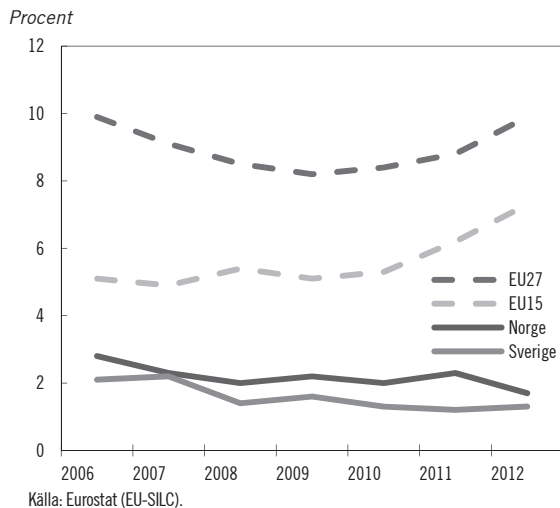
Anm.: Utökad inkomst avser summan av justerad disponibel inkomst och hushållets totala välfärdssubventioner fördelade på hushållsmedlemmarna. Källa: OECD (2011).

I ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket jämn inkomstfördelning. De samlade inkomtskillnaderna, mätt med den s.k. Gini-koefficienten, är bland de lägsta i OECD-området. Inkomtskillnaderna reduceras med ca 20 procent när hänsyn tas till de offentliga välfärdstjänsterna. Med detta utvidgade inkomstmått har Sverige de lägsta inkomtskillnaderna av alla OECD-länder (se diagram 6.3).

Utvecklingen på längre sikt, både i Sverige och i andra länder, har gått mot ökad inkomtspridning. Som diagram 6.2 visar har dock över 90 procent av inkomtspridningsökningen de senaste 20 åren (1993–2012) skett före 2006.⁶⁷

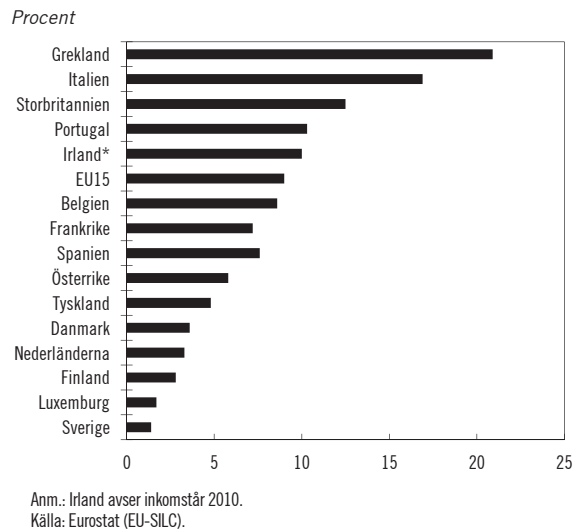
⁶⁶ SCB, HEK.

⁶⁷ Mätt som Gini-koefficient inkl. kapitalinkomster. Detta är ett ofta använt mått som sammanfattar hela inkomstfördelningen. Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Om koefficienten är 0 har alla samma inkomst och om den är 1 får en person alla inkomster. Ju lägre värde desto jämnare är fördelningen.

Diagram 6.4 Andelen personer med mycket låg materiell standard

Sverige och Luxemburg är vidare de EU-länder som redovisar lägst andel av befolkningen med mycket låg materiell standard, eller svår materiell deprivation.⁶⁸ Under krisåren 2008–2011 har andelen ökat i majoriteten av de 28 medlemsstaterna. I Sverige har andelen dock minskat, från 2,1 procent 2006 till 1,4 procent 2008 och till 1,3 procent 2012 (se diagram 6.4). Andelen barn under 18 år med mycket låg materiell standard är lägst i EU och har halverats sedan 2006 (se diagram 6.5).⁶⁹

Sverige är fortsatt ett av världens mest jämlika länder. Trots krisen har inkomstspridningen endast ökat marginellt, och långsammare än tidigare. Absolut fattigdom har minskat.

Diagram 6.5 Andel barn under 18 år med mycket låg materiell standard, inkomstår 2012

6.2 Ökade resurser till välfärden

En central roll för fördelningen spelar de gemensamt finansierade välfärdstjänsterna. Resurserna till välfärdstjänsterna avgörs främst av de kommunala skatteinkomsterna som i sin tur påverkas av antalet arbetade timmar i ekonomin. Fler i arbete är därför centralt för välfärdstjänsternas finansiering. Regeringen har sedan 2006, framför allt under finanskrisen, dessutom aktivt värnat välfärdens kärnverksamheter. En av de mest omfattande krisåtgärderna var att tillföra kommuner och landsting sammanlagt 20 miljarder kronor extra, vilket bidrog till att hålla uppe anställningarna i välfärdssektorn.⁷⁰

Offentliga utgifter som andel av BNP är på samma nivå nu som 2006, men de offentliga utgifternas sammansättning har förskjutits från transfereringar och bidrag till offentlig konsumtion och investeringar.⁷¹

Resurserna till välfärdens kärnområden har också ökat mellan åren 2006 och 2012.

- Kommuner och landstings utgifter för hälso- och sjukvård, utbildning och omsorg har gått från ca 447 miljarder kronor 2006

⁶⁸ Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga inom minst fyra av nio områden: att möta oväntade utgifter, att åka på en semesterresa, att betala skulder (t.ex. hypotekslån eller hyra), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

⁶⁹ Eurostat EU-SILC.

⁷⁰ Konjunkturinstitutet Fördjupnings-PM, Nr 16. 2012 Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen.

⁷¹ Statistiska centralbyrån, nationalräkenskaperna.

- till ca 555 miljarder kronor 2012, en ökning på 108 miljarder i löpande priser.
- Av de 108 miljarder kronor som utgifterna för välfärdstjänsterna sammantaget har ökat med motsvaras ungefär 60 procent (ca 64 miljarder kronor) av höjda löner och priser, medan 40 procent (ca 44 miljarder kronor) har gått till en ökad resursinsats.
 - Den ökade resursinsatsen har ungefär till hälften använts för att möta den demografiska utvecklingen. Hälften, ca 24 miljarder kronor eller i snitt 4 miljarder kronor om året, har gått till att höja ambitionen för välfärdstjänsterna.⁷² Detta har skett samtidigt som Sverige gått igenom en djup och långvarig finanskris och samtidigt som regeringen genomfört omfattande reformer för jobb och konkurrenskraft.
 - Inom så gott som alla delar av välfärdens kärnområden – vård, skola, omsorg – har de ökade resurserna möjliggjort en ambitionshöjning. I genomsnitt har ambitionshöjningen uppgått till närmare 5 procent mellan 2006 och 2012. Resurserna har alltså ökat mer än vad som krävs för att kompensera för stigande priser och löner, och mer än vad som krävs för att möta den demografiska utvecklingen. Till exempel ges mer resurser till varje elev både i grundskolan och i gymnasiet.

Utöver att säkerställa att välfärdens kärnverksamheter fått mer resurser har regeringen också arbetat för att dessa resurser ska leda till högre kvalitet, tillgänglighet och effektivitet i den offentliga sektorn. Bland annat har väntetiderna minskat i vården.

Dessutom har regeringen vidtagit åtgärder för att säkerställa ordning och reda i välfärdstjänsterna. Genom att begränsa möjligheterna till ränteavdrag i företagssektorn har även möjligheterna minskat för företag som verkar inom välfärdssektorn att sänka sin skatt genom aggressiv skatteplanering med hjälp av s.k.

⁷² Dessa siffror är ungefärliga. Det är egentligen inte möjligt att summera ändamålen i fasta priser, om man inte tar hänsyn till hur storleksförhållandet mellan dessa förändras över tid.

räntesnurror. Samtidigt ser en utredning över kraven på ägande av välfärdsbolag inom välfärdssektorn. Detta för att säkerställa att ledningar och ägare har en långsiktighet, har tillräcklig kompetens för sitt uppdrag och strävar efter att erbjuda verksamheter med hög kvalitet.

Tillsynen inom välfärden har förbättrats genom inrättandet av Statens skolinspektion och Inspektionen för vård och omsorg. Möjligheten till effektiva sanktioner har skärpts genom exempelvis inrättandet av en ny skollag. Stärkt meddelarskydd för privatanställda i framför allt skola, sjukvård och omsorg utreds för att ge bättre skydd åt dem som avslöjar missförhållanden.

7 Slutsatser

Sverige står inför stora utmaningar de kommande åren. Den globala konkurrensen blir allt hårdare från allt fler länder och ställer större krav på ett dynamiskt näringsliv. En åldrande befolkning gör att kraven på att fler arbetar betonas ytterligare. Svensk ekonomi är trots en djup och utdragen lågkonjunktur väl rustad att möta dessa utmaningar.

När regeringen tillträdde 2006 var utanförskapet stort. Många människor med arbetsförmåga deltog inte aktivt på arbetsmarknaden. Alltför många hade sin försörjning genom ersättningar och bidrag samtidigt som skatterna på arbete var höga. För dem med låga löner var drivkrafterna till arbete ofta för svaga, eftersom den disponibla inkomsten ofta inte ökade märkbart vid arbete. Finansieringen och kvaliteten i välfärden hotades när för få deltog på arbetsmarknaden. Situationen 2006 krävde förändring.

Drivkrafterna att arbeta har ökat. Arbetslinjen har förstärkts i socialförsäkringar och trygghetssystem. Skolan har reformerats med tydligt kunskapsfokus. Villkoren för företagande och entreprenörskap har förbättrats. Investeringar i infrastruktur och forskning har ökat. Den finansiella stabiliteten har stärkts.

Det tar lång tid innan resultatet av strukturreformer syns i utfallen. Det faktum att Sverige drabbades av en lång och utdragen lågkonjunktur har också inneburit att läget på arbetsmarknaden tillfälligt försämrats.

Trots en djup ekonomisk kris står svensk arbetsmarknad stark. Antalet sysselsatta har ökat med över 250 000 mellan det tredje kvartalet 2006 och det tredje kvartalet 2013. Arbetskraftsdeltagandet är högst i EU, liksom sysselsättningsgraden (tillsammans med Nederländerna) och långtidsarbetslösheten är en av de lägsta. Antalet personer i arbetskraften, antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar är högre i dagsläget än 2006, men arbetslösheten är högre än då regeringen tillträdde 2006 till följd av att fler har sökt sig till arbetsmarknaden.

Sysselsättningsökningen går hand i hand med att utanförskapet har minskat med nära 200 000 personer sedan 2006. BNP-tillväxten har varit bättre än för så gott som alla jämförbara länder i EU. Sverige är fortsatt ett av världens mest jämlika länder. Trots krisen har inkomstspridningen endast ökat marginellt. Absolut fattigdom har minskat. Resurserna till välfärdens kärnverksamheter har ökat.

I takt med att konjunkturen förbättras ska det svenska finansiella sparandet gradvis återgå till överskott, i enlighet med målet om en procents överskott över en konjunkturcykel. Då krävs en inriktning för finanspolitiken där reformer finansieras krona för krona.

Erfarenheten från den senaste krisen är att ett litet, exportberoende land med stor banksektor drabbas hårt av kriser i omvärlden. Den enda skyddsvallen Sverige har för jobb och välfärd är starka offentliga finanser. Sverige har kunnat använda sin starka position för att mildra krisen. Den möjligheten ska finnas också i nästa kris.

Det kommer att ta tid att hantera krisens följdverkningar. Utmaningen de kommande åren är att fortsätta vidta åtgärder för att pressa ned arbetslösheten som annars riskerar att bita sig fast.

Utdrag ur protokoll
vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: Statsrådet Borg

Regeringen beslutar proposition 2013/14:100
2014 års ekonomiska vårproposition