

2

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Sammanfattning – Kunskap för stärkt arbetskraft

Den svenska ekonomin visade stor motståndskraft när finans- och skuldkrisen drabbade världsekonomin. En viktig förklaring till att Sverige har klarat krisen bättre än många jämförbara länder är att vi gick in i krisen med stora överskott i de offentliga finanserna. Det har gjort att regeringen kunnat genomföra kraftfulla åtgärder för att upprätthålla jobb och välfärd. Regeringen har under krisen stöttat tillväxten med både temporära stimulansåtgärder och åtgärder som långsiktigt förbättrar tillväxtpotentialerna.

I förhållande till ett flertal länder i vår omvärld har Sverige klarat sig väl:

- Sverige har tillsammans med Nederländerna högst sysselsättningsgrad i EU.
- Sverige har tillsammans med Österrike lägst långtidsarbetslöshet i EU.
- Antalet sysselsatta är över 250 000 fler än 2006.
- Utanförskapet har minskat med uppemot 200 000 personer sedan 2006.¹

Den svenska arbetsmarknaden har alltså utvecklats förhållandevis starkt trots den ekonomiska krisen. Att arbetslösheten ändå ökat sedan 2006 beror till stor del på att fler sökt sig till arbetsmarknaden. Trots denna utveckling finns det betydande utmaningar på den svenska arbetsmarknaden. Det är framför allt ungdomar utan gymnasieutbildning, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som har svårare än andra att etablera sig på arbetsmarknaden.

Den internationella lågkonjunkturen bedöms klinga av och det sker nu en gradvis återhämtning i svensk ekonomi fr.o.m. 2014. Den högre tillväxten leder till att sysselsättningen förväntas öka ytterligare och att arbetslösheten minskar. Risker för en svagare internationell utveckling väger alltså över, även om den har minskat något jämfört med för ett år sedan. Det råder osäkerhet om det europeiska banksystemet och förmågan att stötta banksystemet vid en kris, samt konsekvenserna av den förhållandevis höga skuldsättningen hos de svenska hushållen. Utvecklingen kan även försvagas om situationen i Ukraina allvarligt skulle förvärras. En samlad bedömning är att återhämtningen nu är på något fastare mark.

När konjunkturläget förbättras avtar successivt behovet att via finanspolitiken stötta ekonomin. Att återvända till överskott är avgörande för att kunna skydda jobb och välfärd i en liten öppen ekonomi som den svenska.

¹ Utanförskapet mäts som antalet helårsekvivalenter i åldrarna 20–64 år som försörjs med ersättningar och bidrag från offentliga transfereringssystem.

Sunda offentliga finanser ger utrymme att bedriva en aktiv finanspolitik i nästa lågkonjunktur. Mot bakgrund av att många andra länder, till följd av statsfinansiella problem, framöver kommer att ha litet utrymme för att möta nästa lågkonjunktur med finanspolitik finns starka skäl för Sverige att återigen bygga upp överskott och att ha en låg skuldsättning. Därtill har Sverige en stor finanssektor och inte minst den senaste krisen har visat att finansiella kriser kan få stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna.

Det innebär att de reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2015 respektive 2016 bör finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Det finansiella sparandet bör, i enlighet med nuvarande prognos, återvända till överskott på över 1 procent av BNP 2018. Det innebär att nya reformer, som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018, finansieras fullt ut. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Tabell 2.1 Sammanfattningstabell

Utfall för 2013, prognos för 2014–2018
Procentuell förändring om annat ej anges

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| BNP ¹ | 1,5 | 2,7 | 3,3 | 3,5 | 2,5 | 2,3 |
| Sysselsatta ² | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,0 | 0,9 |
| Sysselsättningsgrad 20–64 ³ | 79,8 | 79,9 | 80,2 | 80,7 | 81,1 | 81,6 |
| Sysselsättningsgrad 15–74 ² | 65,7 | 66,0 | 66,3 | 66,6 | 66,9 | 67,2 |
| Arbetslöshet ⁴ | 8,0 | 7,7 | 7,3 | 6,7 | 6,3 | 5,9 |
| Arbetslöshet, äldre def. ⁵ | 5,5 | 5,3 | 4,9 | 4,5 | 4,2 | 4,0 |
| BNP-gap ⁶ | -2,9 | -2,4 | -1,5 | -0,5 | -0,2 | 0,0 |
| Finansiellt sparande ⁷ | -1,3 | -1,6 | -0,3 | 0,2 | 0,7 | 1,2 |
| Bruttoskuld ⁷ | 40,6 | 41,3 | 39,7 | 37,3 | 34,8 | 31,7 |

¹ Fasta priser, referensår 2012.

² Sysselsatta i åldern 15–74 år.

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

⁴ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁵ Antal arbetslösa exklusive heltidsstudierande arbetssökande i procent av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs 16–64 år. Skillnaderna mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetsstalet.

⁶ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁷ Konsoliderad offentlig sektor. Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I denna proposition presenterar regeringen en satsning på kunskap för stärkt arbetskraft. Bakgrunden till detta är bl.a. att resultaten i den svenska skolan har sjunkit sedan mitten av 1990-talet. Regeringen tar denna utveckling på stort allvar och har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete för mer kunskap i skolan.² Bedömningen är att dessa reformer kommer att innebära högre kunskapsresultat, men att det tar tid innan effekterna realiserar.³ Satsningen på kunskap för stärkt arbetskraft uppgår till 3,8 miljarder kronor 2015, och ökar successivt till 6,9 miljarder kronor 2018. Med satsningar på lärarnas kompetens, mer lärartid för varje elev, läxhjälp för alla elever, fler speciallärare och utbyggd sommarskola blir det mer tid för kunskap och förbättrade möjligheter för alla att nå goda studieresultat.

Tillsammans med satsningar för att förbättra företagsklimatet och förbättra tillgängligheten och kvaliteten i vården omfattar de totala satsningarna, som presenteras i denna proposition, utgiftsökningar om ca 5 miljarder kronor 2015 som successivt ökas till ca 8 miljarder kronor 2018 (se tabell 2.2). Satsningarna finansieras krona för krona med bl.a. höjd skatt på alkohol, tobak och fordon, samt en begränsning av avdraget för privat pensionssparande och fr.o.m. 2016 även med att detta avdrag helt slopas.

Skatteförslagen bereds genom en remiss av en promemoria som har tagits fram inom Regeringskansliet.⁴ Remitteringen behöver bl.a. göras för att det ska vara möjligt att i kommande budgetproposition göra en samlad bedömning av skatteförslag med budgeteffekter. Det möjliggör ett tidsmässigt utrymme för en lagrådsgranskning av förslagen. Eftersom de reformer som regeringen avser föreslå i budgetpropositionen för 2015 ska finansieras krona för krona, sätter skatteförslagets budgeteffekter en restriktion på omfattningen av reformerna. Om skatteförslagen behöver justeras med anledning av beredningen så att intäkterna skulle bli lägre än beräknat, kan även de reformer som

² För en fördjupad redogörelse av regeringens reformer för tillväxt och full sysselsättning, se bilaga 4.

³ Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer (SOU 2013:30).

⁴ Se även fördjupningsrutan Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2015.

presenteras behöva anpassas i motsvarande utsträckning. Följaktligen har inte presenterade reformer och finansiering inkluderats i beräkningen av offentliga sektorns finanser i denna proposition.

Tabell 2.2 Reformer och finansiering

Miljarder kronor

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Utgiftsreformer | 5,04 | 5,91 | 7,58 | 8,18 |
| Mer kunskap | 3,82 | 4,65 | 6,30 | 6,90 |
| Förskolepaketet | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,05 |
| Lågstadielyft | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 |
| Mellan- och högstadiet | 0,51 | 0,76 | 1,14 | 1,13 |
| Nyanlända och utrikesfödda elever | 0,36 | 0,41 | 0,53 | 0,48 |
| Tioårig grundskola | 0,07 | 0,22 | 1,07 | 1,75 |
| Utbyggd utbildning och fortbildning för lärare | 0,54 | 0,92 | 1,21 | 1,32 |
| Studielånshöjning | 0,11 | 0,12 | 0,14 | 0,17 |
| Övrigt inom skolan | 0,03 | 0,03 | 0,01 | 0,01 |
| Ökad tillgänglighet och kompetens i vården | 0,52 | 0,56 | 0,58 | 0,58 |
| Förbättrad tillgänglighet i cancer vården | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |
| Utbildning av specialistsjuksköterskor och barnmorskor | 0,02 | 0,06 | 0,08 | 0,08 |
| Ytterligare förbättrat företagsklimat | 0,76 | 0,76 | 0,76 | 0,76 |
| Ersättning för höga sjuklönekostnader ¹ | 0,30 | 0,30 | 0,30 | 0,30 |
| Förstärkt landsbygdsprogram för lokal service och bredband m.m. | 0,40 | 0,40 | 0,40 | 0,40 |
| Finansiering | 7,13 | 9,24 | 9,36 | 9,44 |
| Inkomstförstärkningar | 6,39 | 7,79 | 7,86 | 7,93 |
| Sänkt och fr.o.m. 2016 slopat avdrag för pensionssparande | 2,88 | 4,55 | 4,55 | 4,55 |
| Höjd fordonsskatt för lätta fordon | 1,49 | 1,49 | 1,49 | 1,49 |
| Höjd skatt på alkohol | 0,76 | 0,64 | 0,67 | 0,70 |
| Höjd skatt på tobak | 0,79 | 0,66 | 0,69 | 0,73 |
| Slopad gruppreregistrering till mervärdesskatt m.m. ² | 0,47 | 0,46 | 0,46 | 0,47 |
| Utgiftsminskningar | 0,74 | 1,45 | 1,51 | 1,51 |
| Lägre tillskott till myndigheter | 0,23 | 0,88 | 0,88 | 0,88 |
| Slopad åldersavskrivning för nya studielånstagare | 0,35 | 0,35 | 0,35 | 0,35 |
| Höjd påminnelse- och expeditonsavgift till CSN | 0,16 | 0,22 | 0,28 | 0,28 |
| Effekt på takbegränsade utgifter | 3,99 | 4,07 | 5,67 | 6,27 |
| Ej ianspråktagen finansiering³ | 1,85 | 3,08 | 1,54 | 1,02 |

¹ Det nya reformerade systemet innebär en övergång till skattekreditering, som belastar inkomstsidan på statens budget.

² Med mera avser mervärdesskatt för dentaltekniska produkter och tjänster.

³ I termer av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Anm.: Beloppen är avrundade.

Anm.: Reformerna och finansieringen i denna tabell ingår inte i beräkningen av offentliga sektorns finanser i denna proposition.

Inriktningen för politiken under kommande år

En politik för mer kunskap

Resultaten i den svenska skolan har sjunkit sedan mitten av 1990-talet. Regeringen tar denna utveckling på stort allvar och har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete för mer kunskap i skolan. Genom bl.a. ökad undervisningstid, tidigare och tydligare utvärdering av elevernas resultat samt förstärkning av lärarens kompetens, roll och status höjs kunskapsnivån i skolan. Det är angeläget att fortsätta detta reformarbete. Totalt avser regeringen därför att i budgetpropositionen för 2015 föreslå att 3,8 miljarder kronor avsätts 2015 för att stärka förutsättningarna för skolan, med särskilt fokus på de tidiga skolåren och att detta belopp successivt ökas till 6,9 miljarder kronor 2018.

För att satsa på högre kvalitet i elevernas utbildning genom bl.a. mindre klasser och fler speciallärare, utifrån lokala behov, avser regeringen att genomföra ett lågstadielyft på 2 miljarder kronor per år fr.o.m. 2015. Regeringen avser även att förlänga den obligatoriska skolgången till tio år i syfte att möjliggöra för fler elever att nå målen i skolan. Inriktningen är det ska vara möjligt att börja genomföra förlängningen fr.o.m. läsåret 2017/18.

För att öka möjligheterna för elever som inte nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven avser regeringen genomföra satsningar på sommarskola och läxhjälp. Satsningarna uppgår till sammantaget ca 2,2 miljarder kronor 2015–2018.

Betyg ger tydlig information till elever och föräldrar om hur det går i skolan och sätter fokus på kunskapsresultaten. Regeringen avser därför att införa betyg i samtliga årskurser i mellanstadiet.

En viktig förutsättning för förskolan är att barngrupperna, särskilt för de yngsta barnen, har en lämplig storlek. Det är huvudmännens ansvar att se till att så är fallet. För att stödja huvudmännen avser regeringen föreslå att riktade resurser, om 125 miljoner kronor per år, tillförs 2015–2017.

Bristen på utbildade förskollärare och lärare inom vissa ämnesområden är stor. För att möta behovet av fler lärare avser regeringen utöka antalet platser på förskolläraryt utbildningen, grundskolläraryt utbildningen med inriktning mot

förskoleklass t.o.m. årskurs 3 (F–3), specialläraryt utbildningen och ämnesläraryt utbildningarna i matematik och naturorienterade ämnen. Regeringen avser även att införa en skattefri examenspremie för studenter som senast 2021 tar ut speciallärarexamen, specialpedagogexamen eller ämneslärarexamen inom matematik, biologi, kemi, fysik eller teknik.

För att ytterligare förbättra studenternas möjligheter att fokusera på sina studier, och därmed även skapa förutsättningar för att öka genomströmningen vid universitet och högskolor, avser regeringen att höja studielånet så att studiemedlet blir ca 1 000 kronor högre per studiemånad.

En politik för full sysselsättning

Regeringens politik för full sysselsättning omfattar åtgärder som både stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl. Fokus har främst legat på åtgärder som stärker arbetsutbudet. Regeringens politik för att öka utbudet av arbetskraft har haft effekt. Sedan 2006 har antalet sysselsatta ökat med över 250 000. Samtidigt har antalet personer i arbetskraften ökat ännu mer. Det är alltså fler som fått arbete, men även fler som aktivt söker arbete och därmed står närmare sysselsättning.

Inom ramen för trepartssamtalen för regeringen samtal med arbetsmarknadens parter på branschnivå om s.k. yrkesintroduktionsavtal. 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. Ett antal avtal har tecknats mellan parterna, bl.a. inom handeln, metallindustrin och den kemiska industrin, samt inom kommunal vård och omsorg. Regeringen välkomnar att samtal förs om att teckna yrkesintroduktionsavtal inom andra områden.

Validering kan vara av stor vikt för att förkorta vägen till arbete. Som ett led i arbetet med att förbättra valideringen har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av kunskaperna hos utrikes födda inom etableringsuppdraget. Regeringen för också en dialog med de aktörer som ingår i valideringssystemet.

En politik för fler bostäder samt en effektiv och hållbar transportförsörjning

Med ökat byggande och effektivare infrastruktur ökar möjligheten att matcha utbud och efterfrågan på arbetskraft. De åtgärder som genomförs och förbereds för att förbättra bostadsbyggandet och infrastrukturen ger bredare vägar till jobb. Det sker dels genom fler arbetstillfällen, dels genom bättre möjligheter för arbetstagare att flytta till jobb, pendla längre sträckor och för företag att etablera sig i hela Sverige.

Bostadsbyggandet har inte svarat upp mot befolkningsökningen i tillväxtregionerna. Det råder bostadsbrist, vilket drabbar många nyinflyttade. Detta drabbar tillväxt och nya jobb. Till viss del kan problemet mildras genom att det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt, men även nyproduktionen av bostäder behöver öka.

För att effektivisera plan- och byggprocessen och öka nyproduktionen av bostäder har regeringen tagit en rad initiativ. Regeringen har nyligen lämnat förslag till förenklingar i plan- och bygglagen (2010:900, förkortad PBL), bl.a. fler bygglovsbefriade åtgärder, begränsade möjligheter för kommuner att ställa egna tekniska egenskapskrav och tydligare regler för kommunala markanvisningar. För att underlätta byggandet av små lägenheter har regeringen föreslagit förenklingar i byggreglerna. För att uppnå en smidig planprocess krävs vidare att beslut enligt PBL kan överklagas på ett snabbt och rättssäkert sätt. PBL-överklagande-utredningen har lämnat förslag för att effektivisera prövningen av kommunala beslut som har överklagats, bl.a. genom en förändrad instansordning. Regeringen kommer att analysera utredningens förslag och överväga kompletterande åtgärder.

Kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är tidvis högt. Det är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högtrafikerade järnvägsspåren och längs de större transportstråken. Den trängsel som uppstår resulterar i stora kostnader för samhället. Under senare år har problemen i järnvägssystemet varit påtagliga och visat på behovet av att stärka drift, underhåll och reinvesteringar i denna infrastruktur. Riksdagen har i enlighet med regeringens förslag godkänt att 522 miljarder kronor avsätts för infrastrukturåtgärder 2014–2025. Ramen innebär en kraftig höjning av de resurser som avsätts till

transportinfrastrukturen. Inriktningen för planen är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

En politik för förbättrat företags- och innovationsklimat

För att klara framväxten av fler jobb i en hård internationell konkurrens finns det fortsatt behov av att stärka företags- och innovationsklimatet. Företagsskattekommittén utgör en strategisk del i regeringens arbete med att förbättra skattevillkoren för företagande.

De svenska företagens konkurrenskraft kan främjas ytterligare genom att företagen ges ökade möjligheter att attrahera och behålla nyckelkompetens. Genom att nyckelpersoner i företag tilldelas finansiella instrument, som t.ex. optioner och andra aktierelaterade incitament, ökar möjligheten att attrahera och behålla nyckelkompetens. Därför har regeringen beslutat att tillsätta en utredning som ska se över skattereglerna för sådana instrument.

Långsiktigt goda förutsättningar för att stimulera och uppmuntra till ett innovativt och kreativt företagsklimat kräver ett brett angreppssätt och öppenhet för omprövning av politiken. Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att tillsätta en kommitté om förbättrat klimat för entreprenörskap och innovativt företagande, som ska göra en bred översyn av förutsättningarna för att starta, driva, utveckla och äga företag i Sverige.

Dagens skydd mot höga sjuklönekostnader utgår ifrån den genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare, och tar därmed inte hänsyn till att mindre företag generellt sett har lägre sjukfrånvaro än större företag. Detta medför att dagens högkostnads-skydd inte kommer de mindre företagen till del så som det var tänkt. Under våren 2014 kommer därför ett förslag remitteras som innebär att förmånen blir mer träffsäker för mindre företag. Avsikten är att förslaget ska träda ikraft den 1 januari 2015. Kostnaden för den nya ersättningen bedöms till 360 miljoner kronor per år, dvs. ca 300 miljoner kronor mer än dagens system.

Vissa företag, framför allt inom den finansiella sektorn, bedriver verksamhet som till stor del är undantagen från mervärdesskatt. I syfte att minska den skattemässiga snedvridningen till

följd av gruppregistreringen till mervärdesskatt avser regeringen att slopa denna möjlighet.

För att förbättra förutsättningarna för boende och företagande på landsbygden avser regeringen att förstärka landsbygdsprogrammet med sammanlagt 2,8 miljarder kronor 2014–2020, varav 400 miljoner kronor föreslås tillföras efter förslag i Vårändringsbudgeten för 2014. Regeringen avser satsa 700 miljoner kronor 2014–2020, motsvarande 100 miljoner kronor per år, för att ge en god tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygder. Regeringen avser vidare att förstärka åtgärder för landsbygdens utveckling, däribland bredbandsutbyggnaden 2014–2020. Regeringens totala satsning på bredband, inklusive EU-bidrag, uppgår till 3,25 miljarder kronor. Ökad bredbandshastighet, täckning och robusta nätverk förbättrar möjligheten för bl.a. företagande.

En politik för fler i arbete ger mindre inkomstskillnader

Inkomstfördelningen i ett samhälle bestäms i hög utsträckning av hur humankapitalet är fördelat. En väl fungerande skola och goda uppväxtvillkor är därför av yttersta vikt för att värna sammanhållningen. Regeringen har därför inlett ett omfattande reformarbete och avser att genomföra ytterligare åtgärder som syftar till att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i den svenska skolan. Dessa åtgärder förväntas på sikt bidra till att utjämna människors livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden.

En starkare ekonomi och fler i arbete skapar förutsättningar för en positiv utveckling av pensionerna under de kommande åren. Pensionerna väntas åren framöver utvecklas gynnsamt och det pågår en översyn av pensionssystemet för att undvika den relativt stora ryckigheten i pensionernas utveckling.

Svag förankring på arbetsmarknaden är huvudskälet till ekonomisk utsatthet. Därför är kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi även fortsättningsvis ökad sysselsättning, bättre utbildning och minskat utanförskap.

En politik för ökad tillgänglighet och kompetens i vården

Regeringen har kraftigt ökat antalet utbildningsplatser på läkar- och sjuksköterskeutbildningarna, men det råder fortfarande brist på bl.a. barnmorskor och specialistsjuksköterskor. Därför avser regeringen att öka

antalet platser på utbildningarna till specialistsjuksköterska respektive barnmorska fr.o.m. 2015.

Även om väntetiderna i vården har kortats väsentligt de senaste åren förekommer det fortfarande stora variationer mellan landstingen. De regionala skillnaderna är stora inom cancervården. Mot denna bakgrund avser regeringen att avsätta 500 miljoner kronor per år 2015–2018 för att öka tillgängligheten i cancervården.

En politik för ökad effektivitet i rättskedjan

De senaste årens positiva utveckling när det gäller brottsupplösning har mattats av. Det behövs därför ett förstärkt och kontinuerligt arbete med att effektivisera och ytterligare höja kvaliteten inom rättsväsendet. Regeringen avser mot denna bakgrund att återkomma med åtgärder för att ytterligare förbättra brottsbekämpningen och öka tryggheten.

En politik för att möta de globala klimat- och miljöutmaningarna

Klimatförändringarna är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Till de viktigaste områdena i miljöpolitiken hör också bevarandet av biologisk mångfald och havs- och vattenmiljöer samt utvecklingen mot en giftfri miljö. Utgångspunkten i regeringens miljöarbete är det miljömålssystem som riksdagen beslutade om 2009. Regeringens arbete syftar till att uppfylla dessa mål och det är mot dem som regeringen redovisar hur miljöarbetet har framskridit.

Vid sidan av ekologisk hållbarhet är konkurrenskraft och en trygg energiförsörjning viktiga förutsättningar för en långsiktigt hållbar välfärd och tillväxt. Därför krävs en balanserad utveckling av energisystemet som tillgodoser behovet av hållbar energi till internationellt konkurrenskraftiga priser.

En politik för finansiell stabilitet och minskad sårbarhet hos hushållen

Finansiella kriser får som regel stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Utöver det produktionsbortfall som normalt inträffar i samband med finansiella kriser kan dessa även leda till att produktion och sysselsättning blir betydligt lägre under långa perioder.

Regeringen har därför bl.a. höjt insättningsgarantin och det ställs numera markant högre

kapital- och likviditetskrav på banker och andra kreditföretag. Regeringen har även kraftigt förstärkt tillsynen av den finansiella sektorn. Dessutom har en stabilitetsfond som är finansierad av bankerna inrättats. Fonden är tänkt att användas i händelse av en finansiell kris. På nationell basis har Finansinspektionen nått en överenskommelse med branschen om frivilliga amorteringsplaner.

Regeringen följer fortsatt noga utvecklingen av hushållens skuldsättning och har beredskap att vidta ytterligare åtgärder om indikatorer visar att skuldsättningen skulle öka på ett sätt som förstärker riskerna för obalanser i ekonomin.

Offentliga finanser ska tillbaka till överskott och reformer finansieras krona för krona

Sverige har sedan finans- och skuldskrisen inleddes kunnat använda sina starka offentliga finanser för att stimulera ekonomin. Det har varit rätt och nödvändigt i en situation där arbetslösheten ökat i en internationellt kärv ekonomisk miljö. Samtidigt har stimulanserna utformats så att viktiga strukturella reformer prioriterats, som främjat sysselsättning och tillväxt också långsiktigt. Under 2014 har det varit nödvändigt med en strukturellt riktig finanspolitik som stimulerar ekonomin, eftersom arbetslösheten varit fortsatt hög och det finns gott om lediga resurser. Det är i det perspektivet det förstärkta jobbskatteavdraget behöver ses: en skattesänkning som både stärker drivkrafterna att arbeta och stimulerar konsumtionsefterfrågan i ekonomin, i en situation när efterfrågan på svensk export ännu inte tagit fart och resursutnyttjandet är fortsatt lågt.

Under den kommande mandatperioden förändras politikens förutsättningar, eftersom resursutnyttjandet gradvis förstärks, sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. Det gör att finanspolitiken nu går in i en fas där inriktningen är att successivt nå balans och överskott. Det innebär att fortsatta nödvändiga reformer, vare sig de är på utgifts- eller inkomstsidan av budgeten, kommer att behöva finansieras krona för krona.

Finanspolitiken bör efterhand bli återhållsam när konjunkturläget förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att kunna möta även nästa kris

med kraftfulla finanspolitiska åtgärder. I takt med att resursutnyttjandet förstärks och normaliseras kommer stabiliseringspolitiken främst hanteras genom penningpolitiken.

En ansvarsfull finanspolitik är att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris och låta sparandet stärkas efterhand som läget i ekonomin 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 ekonomisk miljö som präglas av trygghet och förutsägbarhet.

Regeringens samlade bedömning är, mot denna bakgrund, att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015 sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet bör, i enlighet med nuvarande prognos, återvända till överskott på över 1 procent av BNP 2018. Takten i förstärkningen av de offentliga finanserna bör anpassas efter läget på arbetsmarknaden och utvecklingen av resursutnyttjandet.

För att uppfylla överskotts målet krävs stor finanspolitisk återhållsamhet när resursutnyttjandet går mot balans. Det är viktigt med en stram utgiftsgranskning och god utgiftskontroll, samt att omprioritera mellan olika utgifter. Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2016 bör, i likhet med reformer i budgetpropositionen för 2015, finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. När det gäller inkomstförstärkningar är det viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhällsekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut.

Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och att förändringarna bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.

På inkomstsidan avser regeringen att i budgetpropositionen för 2015 finansiera kommande reformer genom en begränsning av avdraget för privat pensionssparande, höjda punktskatter på alkohol och tobak, höjd fordonsskatt för lätta fordon och ett slopande av möjligheten till gruppregistrering till mervärdes-skatt för företag, främst inom den finansiella sektorn. Vidare avser regeringen att under 2015 återkomma med ett förslag om att helt slopa avdragsrätten för privat pensionssparande fr.o.m. 2016.

På utgiftssidan har regeringen för avsikt att i kommande budgetpropositioner föreslå att tillskotten över hela den statliga verksamheten för 2015 och 2016 blir 25 procent lägre än vad som följer av pris- och löneomräkningen. För att finansiera välfärden på sikt krävs att fler arbetar längre. Därför är det också rimligt att studielån betalas av högre upp i åldrarna. Regeringen avser ta ytterligare steg i denna riktning genom att studiemedel som tas fr.o.m. 2015 inte skrivs av vid utgången av det år låntagaren fyller 67 år. Regeringen avser även att höja Centrala studiestödsnämndens påminnelse- och expeditonsavgifter.

2.1 Utsikter för svensk ekonomi

Regeringen bedömer att det sker en gradvis återhämtning i svensk ekonomi under de närmaste åren. Trots detta finns det gott om lediga resurser i ekonomin både 2014 och 2015. Även om sysselsättningen har stigit, förblir arbetslösheten relativt hög främst på grund av en stark utveckling av arbetskraftsdeltagandet. På några års sikt förväntas arbetslösheten sjunka. Riskerna för en svagare utveckling väger alltså jämt över, men har minskat jämfört med 2013.

Tilltagande global aktivitet

Den internationella konjunkturåterhämtning som inleddes 2013 ser ut att fortsätta. En expansiv penningpolitik i stora delar av världen och minskade finanspolitiska åtstramningar väntas bidra till en förhållandevis hög tillväxt i omvärlden.

I euroområdet präglades slutet av 2013 av en starkare ekonomisk utveckling jämfört med de senaste åren och under inledningen av 2014 har tecknen varit tydliga på en bred uppgång i den ekonomiska aktiviteten. Tillväxttakten i amerikansk ekonomi växlade upp under 2013 och förväntas framöver vara förhållandevis hög.

Hälften av världens BNP utgörs numera av framväxande ekonomier. Många av dessa länder växer fortfarande snabbt, exempelvis stora delar av Afrika. I ett antal stora länder som t.ex. Ryssland, Indien, Turkiet och Brasilien har utvecklingen varit svag 2013. En osäkerhet gällande utvecklingen av den amerikanska penningpolitiken och farhågor om en eventuell avmattning i Kina har bidragit till detta. Tillväxtutsikterna för de framväxande ekonomierna framstår generellt som svårbedömda.

Förutsättningar för högre tillväxt i Sverige

Under andra halvåret 2013 steg aktiviteten i svensk ekonomi, i takt med att utvecklingen i omvärlden förbättrades. Sammantaget blev dock BNP-tillväxten dämpad för helåret 2013. Det var framför allt privat och offentlig konsumtion som bidrog till BNP-tillväxten. Utrikeshandeln har utvecklats svagt en längre tid.

Tabell 2.3 Nyckeltal

Utfall för 2013, prognos för 2014–2018
Procentuell förändring om annat ej anges

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| BNP ¹ | 1,5 | 2,7 | 3,3 | 3,5 | 2,5 | 2,3 |
| BNP-gap ² | -2,9 | -2,4 | -1,5 | -0,5 | -0,2 | 0,0 |
| Sysselsatta ³ | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,0 | 0,9 |
| Sysselsättningsgrad 20–64 år ⁴ | 79,8 | 79,9 | 80,2 | 80,7 | 81,1 | 81,6 |
| Sysselsättningsgrad 15–74 år ³ | 65,7 | 66,0 | 66,3 | 66,6 | 66,9 | 67,2 |
| Arbetade timmar ⁵ | 0,4 | 1,4 | 1,2 | 1,4 | 1,1 | 0,8 |
| Produktivitet ^{5, 6} | 1,7 | 1,8 | 2,2 | 2,1 | 1,9 | 1,9 |
| Arbetslöshet ⁷ | 8,0 | 7,7 | 7,3 | 6,7 | 6,3 | 5,9 |
| Arbetslöshet, äldre def. ⁸ | 5,5 | 5,3 | 4,9 | 4,5 | 4,2 | 4,0 |
| Timlöner ⁹ | 2,5 | 2,7 | 2,9 | 3,2 | 3,4 | 3,5 |
| KPI ¹⁰ | 0,0 | 0,2 | 1,6 | 2,5 | 2,8 | 2,9 |
| KPIF ¹⁰ | 0,9 | 0,8 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | 2,0 |

¹ Fasta priser, referensår 2012.

² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

³ Sysselsatta i åldern 15–74 år.

⁴ Enligt EU2020-målet, dvs. sysselsatta i procent av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år.

⁵ Kalenderkorrigerad.

⁶ Produktivitet i näringslivet.

⁷ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁸ Antal arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande som andel av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs åldersgruppen 16–64 år. Skillnaderna mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetsstaten.

⁹ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

¹⁰ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Den svenska BNP-tillväxten förväntas bli högre 2014 än 2013 (se tabell 2.3). Förtroendet bland både företag och hushåll har stärkts sedan sommaren 2013. Detta indikerar en ökad aktivitet i svensk ekonomi 2014. Exporten förväntas åter växa till följd av en högre tillväxt i omvärlden. Även investeringsbehovet inom industrin förväntas öka när konjunkturutsikterna förbättras. En god utveckling av de disponibla inkomsterna och en allt bättre arbetsmarknad samt ett i utgångsläget högt sparande bland hushållen ger utrymme för en stark utveckling av hushållens konsumtion. Detta gör att hushållens konsumtion förväntas lämna ett förhållandevis stort bidrag till tillväxten 2014 och 2015. Om dessutom den internationella efterfrågan tar ytterligare fart, finns det förutsättningar för en förhållandevis hög BNP-tillväxt 2016–2018 (se tabell 2.3).

Ökad sysselsättning och gradvis sjunkande arbetslöshet

Den högre ekonomiska tillväxten förväntas leda till att sysselsättningen ökar något mer än arbetskraften 2014 och 2015. Arbetslösheten bedöms därmed minska. Ökningen i sysselsättningen bedöms främst ske i tjänstebanscher. Denna ökning följer av den stigande inhemska efterfrågan på tjänster, i synnerhet genom en ökad konsumtion av tjänster bland hushållen. Sysselsättningen i varubanscher förväntas utvecklas svagt.

Skulle den svenska finanspolitiken läggas om, genom exempelvis skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar, kommer den svenska arbetsmarknaden att utvecklas påtagligt sämre än i denna prognos.

2.1.1 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Den offentliga sektorn redovisade 2013 ett finansiellt sparande på -1,3 procent av BNP (se tabell 2.4). Underskottet i den offentliga sektorns finanser ökar något 2014. Den starkare ekonomiska utvecklingen åren därefter medför att den offentliga sektorns finansiella sparande gradvis förstärks till 1,2 procent av BNP 2018.

Staten och kommunsektorn bedöms redovisa underskott både 2014 och 2015, medan ålderspensionssystemet väntas vara i balans dessa år. Den förstärkning av det finansiella sparandet som förutses fr.o.m. 2015 sker i huvudsak i staten. Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet bedöms gradvis försvagas fram till 2017. Den kommunala sektorn förväntas redovisa ett negativt men stabilt finansiellt sparande, medan sektorns ekonomiska resultat är positivt under hela perioden. Sammantaget beräknas den offentliga sektorn redovisa ett mindre överskott 2016, som förstärks fram till 2018, då det finansiella sparandet uppgår till 1,2 procent av BNP.

Till följd av underskotten i den offentliga sektorn bedöms bruttoskulden som andel av BNP öka något 2014. Bruttoskulden förväntas därefter gradvis minska ned mot 32 procent av BNP fram till 2018. Nivån på bruttoskulden ger en god marginal till referensvärdet inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt på 60 procent av

BNP. Sunda offentliga finanser ger utrymme att bedriva en aktiv finanspolitik. Mot bakgrund av att många andra länder, till följd av statsfinansiella problem, framöver kommer att ha litet utrymme för att möta nästa lågkonjunktur med finanspolitiska stimulanser finns starka skäl för Sverige att återigen bygga upp överskott och att ha en låg skuldsättning.

Tabell 2.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor. Utfall 2013, prognos 2014–2018

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Inkomster | 1 811 | 1 836 | 1 931 | 2 024 | 2 122 | 2 216 |
| <i>Procent av BNP</i> | <i>49,8</i> | <i>48,5</i> | <i>48,6</i> | <i>48,5</i> | <i>48,6</i> | <i>48,7</i> |
| Skatter och avgifter | 1 607 | 1 658 | 1 736 | 1 825 | 1 912 | 1 998 |
| <i>Procent av BNP</i> | <i>44,2</i> | <i>43,8</i> | <i>43,7</i> | <i>43,7</i> | <i>43,8</i> | <i>43,9</i> |
| Övriga inkomster | 205 | 178 | 195 | 199 | 209 | 217 |
| Utgifter | 1 861 | 1 895 | 1 944 | 2 017 | 2 092 | 2 160 |
| <i>Procent av BNP</i> | <i>51,2</i> | <i>50,1</i> | <i>48,9</i> | <i>48,3</i> | <i>48,0</i> | <i>47,4</i> |
| Finansiellt sparande | -49 | -59 | -13 | 7 | 30 | 56 |
| <i>Procent av BNP</i> | <i>-1,3</i> | <i>-1,6</i> | <i>-0,3</i> | <i>0,2</i> | <i>0,7</i> | <i>1,2</i> |
| Strukturellt sparande | | | | | | |
| <i>Procent av BNP</i> | <i>0,0</i> | <i>-0,2</i> | <i>0,5</i> | <i>0,4</i> | <i>0,8</i> | <i>1,2</i> |
| Konsoliderad bruttoskuld | 1 475 | 1 561 | 1 579 | 1 559 | 1 518 | 1 443 |
| <i>Procent av BNP</i> | <i>40,6</i> | <i>41,3</i> | <i>39,7</i> | <i>37,3</i> | <i>34,8</i> | <i>31,7</i> |

Anm.: Reformer och finansiering i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av offentliga sektorns finanser i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

2.1.2 Risker för en svagare utveckling väger över

Riskerna för en svagare internationell utveckling än i prognosen väger alltså över. Risker för en kraftig nedgång av det slag som drabbade världsekonomin 2008 och 2009 bedöms dock vara betydligt lägre än den var för ett år sedan. Återhämtningen i USA förefaller stå på stabilare grund jämfört med 2013. Den finansiella och politiska turbulensen i euroområdet har minskat sedan 2012, till stor del beroende på Europeiska centralbankens utfästelser om att vid behov genomföra stödköp på obligationsmarknaderna.

En överenskommelse har träffats i EU om att centralisera beslut om avveckling av banker i kris och skapa en gemensam fond för dess finansiering. Det finns emellertid tveksamheter om fondens storlek är tillräcklig, vilket kan påverka förtroendet för de europeiska bankerna på de finansiella marknaderna. Detta kan i sin tur medföra lägre kreditväxt och försämrade

förutsättningar för en återhämtning i flera euroländer.

Rysslands agerande gentemot Ukraina kan komma att påverka såväl den politiska som ekonomiska utvecklingen på längre sikt, med möjliga spridningseffekter även utanför regionen. Om inte krisen allvarligt förvärras bedöms effekterna för världsekonomin i stort, och även för svensk ekonomi, bli begränsade.

Det finns även risker kopplade till utvecklingen av svensk ekonomi. Då hushållens konsumtion bedöms komma att stå för en större del av BNP-tillväxten, jämfört med i tidigare konjunkturuppgångar, är prognosen särskilt känslig för förändringar i hushållens konsumtion. På längre sikt utgör bostadsprisernas utveckling och hushållens jämförelsevis höga skuldsättning en risk.

Bostadspriserna och hushållens skuldsättning har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet och har nått höga nivåer. För att motverka de risker som är förknippade med kraftigt ökade bostadspriser och skuldsättning, och förhindra att den ekonomiska politiken måste ges en långt mer åtstramande inriktning i ett sådant scenario, har regeringen tillsammans med berörda myndigheter vidtagit ett antal åtgärder. Dessa åtgärder syftar, förutom till att minska riskerna förknippade med bostadspris- och skuldutvecklingen, även till att öka robustheten i banksystemet. Om priser och skuldsättning fortsatt utvecklas på ett sätt som skapar spänningar i ekonomin väntas den ekonomiska politiken bli mer återhållande och därmed dämpa tillväxten något.

Även exportutvecklingen utgör en osäkerhet. Svensk export har under en längre tid utvecklats svagare än den underliggande efterfrågeutvecklingen i de länder som är viktiga för svensk export. Om det rör sig om en konjunkturcell eftersläpning för svenskt vidkommande finns en möjlighet att exportutvecklingen blir starkare än den som tecknas i denna prognos. Men om det finns strukturella förklaringar till den svaga exportutvecklingen, t.ex. om konkurrenskraften bland svenska företag är sämre än vad den bedöms vara i prognosen, kan exportutvecklingen bli svagare än i prognosen.

2.2 Finanspolitikens inriktning

Finanspolitikens övergripande mål är att skapa så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning, en välfärd som kommer alla till del och ett stabilt resursutnyttjande. En viktig förutsättning för att nå dessa mål är långsiktigt hållbara offentliga finanser. Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara tappar den finansiella marknaden, hushållen och företagen förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden.

2.2.1 Den övergripande inriktningen på finanspolitiken

Sedan finans- och skuldskrisen inleddes 2008 har finanspolitiken tagit ett stort stabiliseringspolitiskt ansvar då möjligheterna för en mer expansiv penningpolitik varit begränsade till följd av att räntan legat nära noll. Sverige har kunnat använda sina starka offentliga finanser för att stimulera ekonomin. Det har varit rätt och nödvändigt i en situation där arbetslösheten ökat i en internationellt kärv miljö. Samtidigt har stimulanserna utformats så att viktiga strukturella reformer prioriterats, som främjat sysselsättning och tillväxt också långsiktigt.

Under 2014 har det varit nödvändigt att stimulera ekonomin, eftersom arbetslösheten varit fortsatt hög och det finns gott om lediga resurser. Det förstärkta jobbskatteavdraget ökar drivkrafterna att arbeta och stimulerar konsumtionsefterfrågan i ekonomin när efterfrågan på svensk export ännu inte tagit fart och resursutnyttjandet är fortsatt lågt.

Den förda finanspolitiken har bidragit till att Sverige klarat den ekonomiska nedgången bättre än de flesta andra länder. I Sverige har sysselsättningsgraden, till skillnad från i många andra EU-länder, ökat under de senaste åren och är högst inom EU tillsammans med Nederländerna. Sverige har som ett av få länder, under hela lågkonjunkturen, kunnat stötta tillväxten med både temporära stimulansåtgärder och åtgärder som långsiktigt förbättrar tillväxtpotentialerna, samtidigt som välfärden har värnats. Regeringens politik har lett till en högre varaktig sysselsättning och en lägre jämviktsarbetslöshet.

Sverige gick, till skillnad från många andra länder, in i lågkonjunkturen med en gynnsam utgångsposition i form av ett högt finansiellt sparande. Den starka utgångspositionen innebär att kraftfulla finanspolitiska åtgärder kunnat vidtas, samtidigt som den svenska statsskulden som andel av BNP varit ungefär oförändrad. Den svenska offentliga sektorns finansiella sparande har som sig bör gått från överskott till underskott till följd av den utdragna lågkonjunkturen. Mot slutet av prognosperioden kommer Sverige att ha gått igenom en lågkonjunktur som varat i minst nio år, vilket är längre än den tid som 1990-talskrisen varade. I förhållande till andra länder i EU är underskotten i Sverige fortsatt relativt små.

Tillbaka till överskott i takt med att ekonomin förbättras

Även om det förväntas ske en gradvis återhämtning i svensk ekonomi finns det gott om lediga resurser i ekonomin både 2014 och 2015. Arbetslösheten förväntas ligga över 7 procent under dessa år, vilket motsvarar drygt 5 procent enligt den äldre definitionen. Trots att riskerna för en sämre ekonomisk utveckling än i prognosen har minskat sedan budgetpropositionen för 2014 beslutades, bedöms dessa fortsatt vara större än möjligheterna för en bättre utveckling. Det mesta talar för en gradvis återhämtning i svensk ekonomi, men den är långt ifrån garanterad och finanspolitiken bör därför inte riskera återhämtningen genom att allt för snabbt stärka sparandet och därmed strama åt ekonomin.

På samma sätt som det är en naturlig del av en ansvarsfull finanspolitik att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris måste sparandet stärkas när läget i ekonomin förbättras. Finanspolitiken bör efterhand bli återhållsam när konjunkturläget förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att möta även nästa kris med kraftfulla finanspolitiska åtgärder. Erfarenheterna från finans- och skuldskrisen visar att finanspolitiken har en viktig roll att spela i stabiliseringspolitiken, i synnerhet när utrymmet för penningpolitiken är begränsat. Därtill finns en betydande risk för att många länder i vår omvärld, till följd av de höga skuldnivåerna, inte kommer att kunna stimulera ekonomin vid nästa

nedgång och att draghjälpen från omvärlden därigenom kan komma att bli mindre.

För att Sverige ska kunna föra en kraftfull finanspolitik, även i en framtida kris, krävs att det finns betydande fallhöjd i det finansiella sparandet så att förtroendet för de offentliga finanserna även fortsättningsvis kan säkras (se fördjupningsrutan Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken). Detta gäller i synnerhet för ett land som Sverige, som har en relativt stor offentlig sektor och där en konjunkturedgång därför får en relativt stor inverkan på de offentliga finanserna. Därtill har Sverige en i internationell jämförelse stor banksektor, vilket innebär att riskerna för de offentliga finanserna är betydande vid förnyad turbulens på de finansiella marknaderna. Både den finanskris som inleddes 2008 och den tidigare krisen på 1990-talet har visat att det finns stora potentiella kostnader av att hamna på underskottsnivåer som gör att finansmarknaderna reagerar med stigande räntor. Att överskottsmålet bidrar till ett högt sparande i goda tider är en förutsättning för att stabiliseringspolitiken via finanspolitiken ska kunna bedrivas i dåliga tider.

Vid beslut om inriktningen på finanspolitiken måste det således göras en avvägning mellan att finanspolitiken inte ska riskera återhämtningen och att återställa nödvändiga säkerhetsmarginaler i det finansiella sparandet. Regeringens samlade bedömning är att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015, sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Detta innebär att det finansiella sparande, så som anges i prognosen, går från -1,6 procent av BNP 2014 till -0,3 procent av BNP 2015. De eventuella åtgärder som föreslås i den kommande budgetpropositionen bör därför vara finansierade krona för krona. Med en sådan inriktning av finanspolitiken kommer såväl det faktiska som det strukturella finansiella sparandet stärkas 2015 i jämförelse med 2014. Finanspolitiken kommer därmed få en åtstramande inriktning från att ha haft en något expansiv inriktning 2014.

Regeringen uppfyller det finanspolitiska ramverket

Regeringen anser att finanspolitiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och uppfyller överskottsmålet. För att

stabilisera ekonomin ska det finansiella sparandet, enligt det finanspolitiska ramverket, variera med konjunkturen förutsatt att det finns förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Överskottsmålet om 1 procent av BNP är av detta skäl formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid ett lågt resursutnyttjande och hög arbetslöshet bör sparandet vara lägre än 1 procent, medan det bör vara omkring 1 procent vid ett balanserat resursutnyttjande, samt överstiga 1 procent vid ett högt resursutnyttjande. Finans- och skuldskrisen har varit både osedvanligt djup och långvarig, vilket har motiverat aktiva finanspolitiska åtgärder som har medfört att sparandet sjunkit till underskott. När resursutnyttjandet går mot balans, bör sparandet återvända till den målsatta nivån genom att reformer finansieras fullt ut. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Inriktningen inför budgetpropositionen för 2015

Regeringen kommer att fortsätta sitt reformarbete för att föra Sverige mot full sysselsättning. Att budgetutrymmet är mycket begränsat innebär inte att behovet av fortsatta reformer för ökad sysselsättning, tillväxt och välfärd har minskat.

Brister i utbildningssystemet får långtgående återverkningar på arbetsmarknaden och möjligheterna att nå full sysselsättning. Det är därför oroande att det finns betydande kvarvarande problem inom det svenska utbildningsväsendet. Regeringen har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete i syfte att höja kunskapsnivån, öka likvärdigheten mellan skolor och elever samt förbättra såväl lärarkårens status som lärarkårens kompetens. Regeringens bedömning är att genomförda reformer kommer att leda till bättre förutsättningar att nå målen för det svenska utbildningssystemet. Men de genomförda reformerna är inte tillräckliga och fler reformer är därför nödvändiga.

För att bl.a. rusta arbetskraften för arbetsmarknadens ökande krav för anställning är därför ytterligare utbildningssatsningar viktiga. Regeringen har därför för avsikt att i budgetpropositionen för 2015 presentera en satsning för ökad kunskap för stärkt arbetskraft.

Tillsammans med satsningar för att förbättra företagsklimatet och förbättra tillgängligheten och kvaliteten i vården omfattar de totala satsningarna, som presenteras i denna proposition, ca 5 miljarder kronor 2015 som successivt ökas till ca 8 miljarder kronor 2018. Dessa reformer finansieras krona för krona genom inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar.

Det är viktigt att de finansieringar som regeringen har för avsikt att föreslå i budgetpropositionen för 2015 är strukturellt riktiga och inte slår mot välfärd, sysselsättning och tillväxt. Huvudinriktningen för regeringens finansiering är därför bl.a. höjda skatter på alkohol, tobak och fordon, samt en begränsning av avdraget för privat pensionssparande och effektiviseringar inom statlig verksamhet.

Inkomstförstärkningar

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. När det gäller inkomstförstärkningar är det viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhällsekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut. Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och att förändringarna bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.

Regeringen har för avsikt att finansiera reformerna i budgetpropositionen för 2015 med ett högre skatteuttag genom en begränsning av avdraget för privat pensionssparande, höjda punktskatter på alkohol och tobak, höjd fordonsskatt för lätta fordon och ett avskaffande av möjligheten till gruppregistrering till mervärdesskatt för företag, främst inom den finansiella sektorn. Den närmare utformningen av förslagen till inkomstförstärkningar lämnas i en särskild promemoria som remitteras i samband med denna proposition (se även

fördjupningsrutan Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2015).

Regeringen avser även att under 2015 återkomma med ett förslag om att helt slopa avdragsrätten för privat pensionssparande fr.o.m. 2016. Ett slopande av avdragsrätten bedöms förstärka de offentliga finanserna ytterligare.

Utgiftsminskningar

Anslagen för statliga myndigheters verksamhet ändras årligen genom ett system med pris- och löneomräkning. Därigenom återspeglar utvecklingen av myndigheternas anslag pris-, löne- och produktivitetsförändringar i näringslivet. Omräkningen för 2015 och 2016 beräknas ge myndigheternas verksamhet ett positivt tillskott. För att bidra till finansieringen av nödvändiga satsningar avser regeringen föreslå att tillskotten för 2015 och 2016 blir 25 procent lägre än vad som följer av pris- och löneomräkningen. Utgiftsminskningen fördelas i proportion till myndigheternas anslag.

För att välfärden ska finansieras på sikt krävs att fler arbetar längre. Då är det också rimligt att personer med studielån betalar av sina studieskulder högre upp i åldrarna. En höjning av avskrivningsåldern aviserades redan i budgetpropositionen för 2014. Regeringen avser nu ta ytterligare ett steg i denna riktning genom att återkomma med ett förslag om att studiemedel som tas fr.o.m. 2015 inte skrivs av vid utgången av det år låntagaren fyller 67 år.

Regeringen avser även höja Centrala studiestödsnämndens (CSN) påminnelse- och expeditionsavgifter. För den som inte betalar i tid tar CSN ut en påminnelseavgift om 200 kronor. Denna påminnelseavgift avser regeringen höja till 450 kronor. Expeditionsavgiften tas ut av alla låntagare i samband med årets första inbetalning. Regeringen avser höja expeditionsavgiften från 120 kronor till 150 kronor. I båda fallen handlar det om avgifter som endast de som har börjat betala tillbaka på sina studielån betalar, dvs. det är inte avgifter som i normalfallet belastar aktiva studerande. Avgiftshöjningarna innebär att CSN:s förvaltningsanslag kan sänkas i motsvarande utsträckning. Senast 2017 ska CSN gå över till att fullt ut finansieras över anslag.

De offentligfinansiella förutsättningarna för nästa mandatperiod

Under den kommande mandatperioden förändras politikens förutsättningar eftersom bedömningen är att resursutnyttjandet gradvis förstärks, sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. Det gör att finanspolitiken nu går in i en fas där inriktningen är att successivt nå balans och överskott.

Regeringen anser att den nuvarande nivån på överskottsmål om 1 procent av BNP över en konjunkturcykel har tjänat Sverige väl och att målet därför bör ligga fast även under nästa mandatperiod. Den arbetsgrupp inom Finansdepartementet som såg över överskottsmålets nivå 2010 menade att en översyn av målets nivå borde göras ungefär var tionde år (Ds 2010:4). Regeringen angav i 2010 års ekonomiska vårproposition att den delade synen att en genomgripande översyn inte bör göras för ofta (prop. 2009/10:100).

För att återställa nödvändiga säkerhetsmarginaler i den offentliga sektorns finansiella sparande bör den övergripande inriktningen för finanspolitiken de kommande åren vara att återvända till balans och därefter överskott. Takt i förstärkningen av de offentliga finanserna bör, i enlighet med det finanspolitiska ramverket, anpassas efter läget på arbetsmarknaden och utvecklingen av resursutnyttjandet. En alltför snabb återgång till överskott riskerar att leda till att återhämtningen hämmas. I takt med att resursutnyttjandet förstärks kommer stabiliseringspolitiken hanteras främst via penningpolitiken. Det är rimligt att återvända till ett sparande om 1 procent av BNP i takt med att läget i ekonomin förbättras och arbetslösheten sjunker tillbaka. Det finansiella sparandet bör därför i enlighet med nuvarande prognos återvända till ett överskott på över 1 procent av BNP 2018.

För att uppfylla överskottsmålet krävs stor finanspolitisk återhållsamhet när resursutnyttjandet går mot balans. Det är viktigt med en stram utgiftsgranskning och god utgiftskontroll samt att omprioritera mellan olika utgifter. Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2016 bör, i likhet med reformer i budgetpropositionen för 2015, finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att

föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018.

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. Som framhållits tidigare är det beträffande inkomstförstärkningar viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhällsekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter, där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut. Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och så att förändringarna bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.

2.2.2 Bedömning av utgiftstaket för 2017 och 2018

Utgiftstaket utgör en övre gräns för utgiftsnivån framöver. Genom utgiftstaket ges riksdag och regering goda möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel samt utgiftsutvecklingen. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen har beslutat om utgiftstak t.o.m. 2016. Regeringen gör i denna proposition en bedömning av nivån på utgiftstaket för 2017 och 2018 och kommer i enlighet med budgetlagen att föreslå en nivå på utgiftstaket för 2017 i budgetpropositionen för 2015.

Regeringens förslag och riksdagens beslut om utgiftstak ger budgetprocessen dess centrala medelfristiga perspektiv. Ett flerårigt utgiftstak skapar förutsättningar för att den faktiska utgiftsutvecklingen sammanfaller med den långsiktigt önskvärda genom att beslutet om de totala utgifterna i högre grad behöver utgå från ekonomins långsiktiga produktionsförmåga och synen på hur stort ett rimligt skatteuttag bör vara. En medelfristig budgetprocess med fleråriga utgiftstak tydliggör effekterna av

politiska beslut under flera år efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten.

Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2017 bör uppgå till 1 214 miljarder kronor (se tabell 2.5). Det är 18 miljarder kronor högre än de bedömningar av nivån för utgiftstaket för 2017 som gjordes i budgetpropositionen för 2014 respektive i 2013 års ekonomiska vårproposition. Regeringens bedömning innebär att utgiftstakets nivå 2017 ökar med 47 miljarder kronor jämfört med 2016. Regeringens preliminära bedömning av utgiftstaket för 2018 är att det bör uppgå till 1 254 miljarder kronor. Det är 40 miljarder kronor högre än 2017.

Givet nuvarande prognos måste nya reformer finansieras fullt ut under nästa mandatperiod för att inte det finansiella sparandet ska försvagas. I förhållande till utgiftstaket tas inget utrymme i anspråk om nya utgiftsreformer finansieras med lägre utgifter på andra områden. De bedömda nivåerna på utgiftstaket 2017 och 2018 lämnar dock ett utrymme för högre utgifter i förhållande till nuvarande prognos, men ett ianspråktagande av detta utrymme begränsas av överskottsmalet. Nya reformer måste finansieras antingen genom minskade utgifter eller ökade inkomster. Om inte utgiftbegränsningar genomförs i samband med att utgiftsreformer föreslås, blir därför skattehöjningar nödvändiga.

Tabell 2.5 Utgiftstak 2014–2018

| Miljarder kronor om inget annat anges | 2014 2015 2016 2017 2018 | | | | |
|---|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | Av riksdagen beslutade utgiftstak | 1 107 | 1 127 | 1 167 | |
| Regeringens bedömning av utgiftstak | | | | 1 214 | 1 254 |
| Utgiftstak, procent av potentiell BNP | 28,5 | 27,9 | 27,9 | 27,8 | 27,5 |
| Takbegränsade utgifter | 1 091 | 1 108 | 1 132 | 1 169 | 1 197 |
| Budgeringsmarginal | 16 | 19 | 35 | 45 | 57 |
| Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter | 1,4 | 1,8 | 3,1 | 3,9 | 4,8 |
| Budgeringsmarginal, procent av BNP | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 1,0 | 1,3 |
| Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP | -1,6 | -0,3 | 0,2 | 0,7 | 1,2 |

Anm.: I tabellen ingår inte de reformer och den finansiering som presenteras i tabell 2.2.

Källa: Egna beräkningar.

Om konjunkturen framöver skulle utvecklas bättre än väntat, med en snabbare ökning av BNP, löner och priser, medför det att den offentliga sektorns inkomster blir högre. Även de takbegränsade utgifterna är i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin och blir sannolikt också högre vid en bättre konjunkturutveckling, främst på ett par års sikt till följd av högre priser och löner (som kan dominera över lägre utgifter för t.ex. arbetslöshet). Automatiska utgiftsökningar av detta slag tar i en sådan situation en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk och begränsar möjligheten att genomföra reformer på utgiftssidan.

På motsvarande sätt kan en sämre utveckling av konjunkturen än väntat leda till att de takbegränsade utgifterna på sikt blir lägre, även om högre arbetsmarknadsutgifter kan motverka detta i det korta perspektivet. Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera att en större budgeteringsmarginal visserligen innebär att det maximala utrymmet för reformer på utgiftssidan också är större, men att ett ianspråktagande av detta utrymme för reformer primärt begränsas av överskottsmålet.

Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken

Regeringen har, som motiv till varför det behövs ett mål för det finansiella sparandet, framför allt betonat vikten av att det möjliggör för finanspolitiken att möta kraftiga ekonomiska nedgångar utan stora underskott.

Stora konjunktursvängningar är kostsamma för samhället. Eftersom investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. Perioder med hög arbetslöshet riskerar att leda till att de arbetslösas humankapital försämras, vilket på sikt kan leda till en varaktigt högre arbetslöshet. Ett för högt resursutnyttjande i en högkonjunktur kan å andra sidan leda till för snabba pris- och löneökningar med negativa konsekvenser för konkurrenskraft och risker för övervärderade tillgångspriser. Kraftiga konjunktursvängningar och stora variationer i inflationstakten försämrar vidare förutsättningarna för hushåll och företag att fatta långsiktiga beslut. Det finns därför starka skäl för finanspolitiken att komplettera penningpolitiken när det gäller att motverka konjunktursvängningar.

För att stödja en effektiv stabiliseringspolitik är överskottsmålet formulerat som att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Om sparandet skulle vara 1 procent av BNP varje enskilt år, eller under en förbestämmd tidsperiod, skulle finanspolitiken riskera att behöva stramas åt även vid ett svagt konjunkturläge. Finanspolitiken skulle då riskera förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem.

Erfarenheterna från finans- och skuldkrisen

Den internationella lågkonjunktur som inleddes 2008 har medfört betydande bortfall i BNP i såväl Sverige som andra länder. De summerade BNP-gapen 2008–2015 bedöms vara ca 12 procent av BNP för Sverige och ca 15 procent för EU-11 (se tabell 2.6). Finanspolitiken har i såväl Sverige som övriga EU-länder svarat på nedgången genom ett minskat sparande. Både genom att konjunkturen slagit igenom på skatteintäkter och utgifter för arbetslöshetsersättning samt genom aktiva finanspolitiska åtgärder. Ett grovt mått på hur finanspolitiken sett till hela perioden svarat på lågkonjunkturen är den totala avvikelserna i sparandet från nivån på

det strukturella sparandet 2007.⁵ För Sverige är den totala summerade avvikelserna ca 17 procent av BNP medan motsvarande siffra för EU-11 är ca 20 procent.

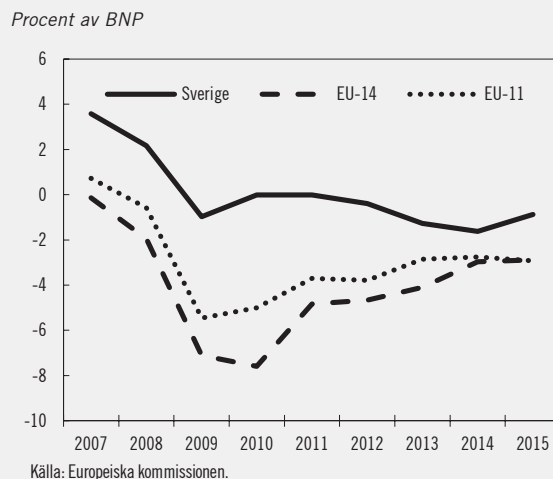
Tabell 2.6 De offentligfinansiella effekterna av finans- och skuldkrisen för Sverige, EU-14 och EU-11

| Procent av BNP | Sverige | EU-14 | EU-11 |
|---|------------|-------------|-------------|
| Summerat BNP-gap 2008–2015 | -12,4 | -17,7 | -15,0 |
| Summerad avvikelse i finansiellt sparande 2008–2015 | -17,2 | -23,1 | -20,3 |
| Finansiellt sparande 2007 | 3,6 | -0,1 | 0,7 |
| Genomsnittligt finansiellt sparande 2008–2015 | -0,4 | -4,5 | -3,4 |
| Bruttoskuldens förändring 2007–2015 | 0,6 | 37,9 | 28,5 |

Anm.: EU-14 är de länder som var med i EU före utvidgningen 2001 (exklusive Sverige) och i EU-11 har programländerna (Irland, Grekland och Portugal) exkluderats.

Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Diagram 2.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor



I diagram 2.1 visas att Sverige, till skillnad från de flesta andra EU-länder, inte har behövt strama åt finanspolitiken utan har kunnat fortsätta understödja ekonomin under en längre period. Att det finansiella sparandet i genomsnitt bedöms vara så mycket svagare i EU-11 2008–2015 har bidragit till snabbt ökande bruttoskulder i dessa länder. Genom att Sverige startade från en stark position med stora överskott har nedgången kunnat mötas utan samma underskotts nivåer som övriga EU-länder, vilket resulterat i en mer gynnsam

⁵ Summan av FS-SS för åren 2008–2015, där FS är det finansiella sparandet varje enskilt år och SS det strukturella sparandet 2007.

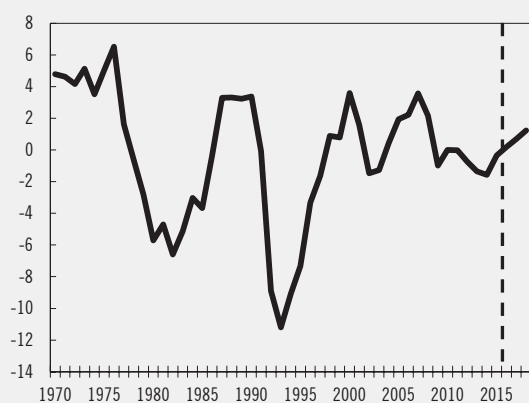
skuldtutveckling och möjliggjort en mer uthållig stabiliseringspolitik. Som framgår av tabell 2.6 skulle den svenska statsskulden bli knappt 30 procentenheter högre om Sverige hade samma statsskuld som EU-11, vilket motsvarar en skuldökning mer än 1 000 miljarder kronor eller över 100 000 kronor per person.

De svenska erfarenheterna över en längre period

Diagram 2.2 visar att det finansiella sparandet i Sverige historiskt har försämrats relativt snabbt och kraftigt vid konjunkturedgångar. Under de senaste 40 åren har Sverige upplevt fyra kraftiga konjunkturedgångar där det finansiella sparandet gått från stora överskott till underskott. Bidragande till detta mönster är att Sverige har en relativt stor offentlig sektor och därmed stora effekter på det finansiella sparandet av konjunktursvängningar och att ambitionerna när det gäller den aktiva finanspolitiken är höga.

Diagram 2.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1970–2018

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Historiskt har medianvärdet för försämringar av det finansiella sparandet över tre år under perioder med minskat sparande varit ca 4 procent av BNP. Som EU-medlem förbinder sig Sverige att följa reglerna inom Stabilitets- och tillväxtpakten om att underskott, i normala fall, inte får överstiga 3 procent av BNP. Om medianvärdet ovan och underskottsgränsen används som ett riktmärke för en lämplig säkerhetsmarginal skulle finanspolitiken behöva inriktas på överskott om ca 1 procent av BNP för att inte underskotten ska underskrida 3 procent av BNP i mer än hälften av alla försämringar över tre år. Stabilitets- och tillväxtpakten tillåter dock avvikelser från underskottsgränsen, bl.a. vid en betydande

nedgång i BNP-tillväxten (negativ tillväxt eller en lång period av tillväxt betydligt lägre än den potentiella).

Vilken nivå på överskottsmålet är rimlig?

Erfarenheterna från finanskrisen och den historiska utvecklingen i Sverige visar att det finns goda skäl för ett överskottsmål som skapar en buffert, så att finanspolitiken kan möta nedgångar i konjunkturen utan stora underskott. Erfarenheten visar tydligt att stora underskott som uppstår i samband med kraftiga konjunkturavmattningar kan leda till ett radikalt minskat förtroende för finanspolitiken och till att stabiliseringspolitiska åtgärder blir mindre verkningfulla. Ett beständigt mål för det offentliga sparandet som inte sätts för lågt kan minska risken för stora underskott och stigande kreditkostnader vid konjunkturedgångar.

Det går inte att sätta målet för det finansiella sparandet på en sådan nivå att sannolikheten blir noll för att underskottet ska överstiga 3 procent av BNP i en lågkonjunktur. Det skulle kräva ett mycket högt sparande som skulle vara svårt att motivera av andra skäl. I departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4) gjordes bedömningen att en målnivå på 1–2 procent av BNP var väl avvägt för att skapa tillräckliga marginaler till underskottsgränsen. De senaste årens utveckling visar att denna bedömning fortfarande förefaller rimlig.

Inte bara sparandets nivå, utan även nivån på den offentliga skulden, påverkar möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik genom finanspolitiken. En låg skuld ökar frihetsgraderna, medan en hög skuld kan påverka förtroendet och möjligheterna till billig upplåning, vilket i sin tur minskar frihetsgraderna. Ett överskottsmål om 1 procent av BNP innebär på sikt att den offentliga sektorns finansiella nettoställning går mot ett överskott motsvarande ca 20 procent av BNP, vilket är ungefär den nivå som nettoställningen låg på 2007. Ytterligare en viktig aspekt är att en stor del av den offentliga sektorns finansiella tillgångar finns i pensionssystemet och därmed inte kan användas för stabiliseringspolitiska ändamål eftersom pensionssystemet är ett autonomt system. Däremot så innebär ett väl konsoliderat pensionssystem att trovärdigheten för finanspolitiken kan stärkas när de offentliga finanserna sätts under press.

2.3 Mer kunskap i skolan

Utbildningen i Sverige ska ha hög kvalitet, för elevernas skull men också för jobben. Regeringen vill ha en skola som ger alla elever möjlighet att växa utifrån sina egna förutsättningar. Ett viktigt mål för skolan är att alla elever har rätt att utvecklas så långt som möjligt, oberoende av sin bakgrund eller vilken skola de går i. Så får alla barn en god start i livet. Genom att utbilda och stärka arbetskraften får vi ett rikare och bättre Sverige. Det är bra för människor, för jobben och för Sveriges konkurrenskraft.

Målet för regeringens utbildningspolitik är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation där utbildningssystemet präglas av hög kvalitet. Ett väl fungerande utbildningssystem och forskning av hög klass är nödvändigt för att möta den allt tuffare internationella konkurrensen.

Resultaten i den svenska skolan har sjunkit sedan mitten av 1990-talet. Regeringen tar denna utveckling på stort allvar och har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete med kunskapslinjen i fokus. Genom att bl.a. öka undervisningstiden, tidigare och tydligare utvärdera elevernas resultat samt stärka lärarkyrans status och lärarnas kompetens höjs kunskapsnivån i skolan. Det är dock angeläget att fortsätta detta reformarbete som ger eleverna mer tid med skickliga lärare.

Mer kunskap i skolan lägger grunden för en hög sysselsättning och god kvalitet i den högre utbildningen och i förlängningen god produktivitetstillväxt. För elever som aldrig påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier kan steget från skola till yrkesliv ofta bli för stort och risken för långtidsarbetslöshet för hög.

2.3.1 Situationen i skolan

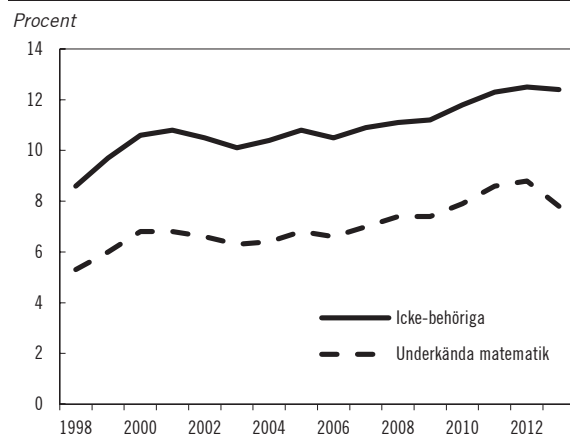
Grund- och gymnasieskolan ska ge alla elever, oavsett bakgrund, goda livsförutsättningar och en god grund för fortsatta studier och yrkesverksamhet. Alla elever ska ges förutsättningar att nå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen.

Det svenska utbildningssystemet fungerar i många avseenden väl. I stort sett alla elever går ut grundskolan och fortsätter vidare till gymnasieskolan. Andelen ungdomar som går

vidare till högre utbildning är relativt hög och en dryg fjärdedel av den vuxna befolkningen har eftergymnasial utbildning. Därutöver finns en omfattande vuxenutbildning, inklusive folkhögskolorna, som ger möjlighet till omskolning eller fyller behovet av kompletterande utbildning. Det finns inte och ska inte finnas några återvändsgränder i det svenska utbildningssystemet.

Under de senaste årtiondena har dock kunskapsresultaten sjunkit i den svenska skolan. Ett viktigt mått på måluppfyllelsen i grundskolan är andelen elever som lämnar grundskolans årskurs 9 med behörighet för fortsatta studier på något av gymnasieskolans nationella program.⁶ Mer än var tionde elev saknar denna behörighet och andelen har ökat successivt sedan slutet av 1990-talet (se diagram 2.3).

Diagram 2.3 Andel icke-behöriga till gymnasieskolans nationella program 1998–2013



Källa: Skolverket.

⁶ År 1998–2010 krävdes för behörighet till samtliga nationella program att eleven fått minst godkänt i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Kraven skärptes hösten 2011. För att vara behörig till ett yrkesprogram krävs nu minst godkänt (E) i ytterligare fem ämnen och för behörighet till de högskoleförberedande programmen krävs godkänt betyg i ytterligare nio ämnen. För ekonomi- och samhällsvetenskapsprogrammen samt det humanistiska programmet ska fyra av de ytterligare ämnena vara geografi, historia, samhällskunskap och religion. För naturvetenskaps- och teknikprogrammen ska tre av ämnena vara kemi, fysik och biologi. Skärpningen av behörighetskraven har dock bara påverkat andelen behöriga marginellt: såväl 2010/11 som 2011/12 var andelen behöriga 0,2 procentenheter lägre än om de tidigare behörighetskraven hade gällt.

En av anledningarna till att gymnasiebehörigheten sjunkit är att andelen elever som inte uppnått godkänt betyg i matematik ökat under perioden.

En särskild utmaning är att stödja de elever som anlänt till Sverige och påbörjat sin skolgång efter sju års ålder. Att många ungdomar står utan fullföljd gymnasieutbildning är också en allvarlig utmaning, som bl.a. väsentligt försvårar deras etablering på arbetsmarknaden.

Den senaste PISA⁷-undersökningen, som genomfördes 2012, visade att svenska 15-åringars kunskaper i matematik, naturvetenskap och läsförståelse hade försämrats jämfört med såväl tidigare årskullar som andra länder och låg under genomsnittet i OECD. Svenska elever har trendmässigt haft fallande resultat i internationella kunskapsundersökningar sedan undersökningarna inleddes i mitten av 1990-talet. Skillnaderna i studieresultat mellan skolor är dock på en internationellt sett låg nivå.

Lärarkretsens status och attraktionskraft behöver stärkas

Läraren och lärarens agerande i klassrummet är den viktigaste faktorn för elevers kunskapsutveckling. Det är därför oroande att läraryrket under en lång tid har tappat i status och attraktionskraft. Lärarnas löner har sjunkit relativt andra jämförbara grupper. Därtill har möjligheterna till löne- och karriärutveckling inom läraryrket varit mycket små, vilket påverkat yrkets status och attraktionskraft negativt.

Andelen behöriga lärare minskade under lång tid. Trenden har dock brutits, och sedan 2006 har andelen behöriga lärare ökat. Inom vissa ämnen, t.ex. fysik, kemi och teknik, är andelen lärare med tillräcklig utbildning i ämnet fortsatt mycket låg. Även inom specialpedagogiken är bristen på utbildade lärare stor. Bristen på utbildade lärare förväntas öka framöver, till följd av pensionsavgångar och ökande elevkullar. Det är därför viktigt att förbättra rekryteringen till läraryrket och att lärare ges möjlighet till karriärutveckling.

Rektorernas ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap behöver stärkas

Rektorerna är centrala för skolverksamhetens kvalitet och utveckling och därmed nyckelaktörer i arbetet med att förbättra studieresultaten i skolan.

Rektorn har ett stort och komplext ansvar och många befogenheter inom olika områden, vilket framgår av skollagen, skolförordningar och läroplaner. Studier visar att många rektorer upplever att tillräcklig tid inte kan avsättas till den pedagogiska verksamheten. Vidare har Skolinspektionen konstaterat att det finns ett utvecklingsbehov när det gäller det pedagogiska ledarskapet.

För att förbättra elevernas studieresultat bedömer regeringen att det är nödvändigt med insatser för att stärka rektorernas ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap. Regeringen har föreslagit att skollagen ändras genom att rektorernas ansvar förtydligas så att resursfördelningen inom skolan ska ske utifrån elevernas förutsättningar och behov (prop. 2013/14:148).

2.3.2 Ett omfattande reformarbete pågår

Utbildningssystemet står inför stora utmaningar. Regeringen har därför sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete i syfte att höja kunskapsnivån, öka likvärdigheten och förbättra såväl läraryrkets status som lärarkårens kompetens. Regeringens bedömning är att genomförda reformer leder till bättre förutsättningar att nå målen för det svenska utbildningssystemet. Men de genomförda reformerna är inte tillräckliga och fler reformer är därför nödvändiga.

Betydande satsningar på skolan

Regeringens reformer har hittills inriktats på ett antal nyckelområden som bedömts vara avgörande för att vända den negativa resultatutvecklingen.

När det gäller grundskolan har bl.a. nya läroplaner och en ny betygsskala med fler steg införts. Resultatuppföljningen i grundskolan har förbättrats genom att obligatoriska nationella

⁷ Programme for International Student Assessment (OECD 2013).

prov har introducerats i fler ämnen och årskurser. Betyg ges numera fr.o.m. årskurs 6.

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

Inom gymnasieskolan har en omfattande gymnasierreform genomförts. Bland annat har yrkesprogrammen blivit mer inriktade på de specifika yrkesämnena för att bättre förbereda ungdomarna för yrkeslivet och leda till skicklighet i yrket. Skolorna kan ge eleverna, på samtliga yrkesprogram, möjlighet att läsa in behörighet till högskoleutbildning utan att behöva läsa ett utökat program. Lärlingsutbildning har införts som ett permanent alternativ till den skolförlagda gymnasiala yrkesutbildningen och flera olika insatser genomförs för att öka omfattningen och kvaliteten med fokus på det arbetsplatsförlagda lärandet.

Regeringen har även inrättat en ny tillsynsmyndighet, Skolinspektionen. För att säkerställa att skolorna följer de krav som ställs i lagar och andra styrdokument, har inspektionen kraftfulla sanktionsmöjligheter i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning av skolorna.

Den 1 januari 2015 inrättas ett skol-forskningsinstitut för att bidra till ökad kunskap om vetenskapligt väl underbyggda och effektiva metoder och arbetssätt i skola och förskola.

Lärares kompetens och karriärmöjligheter har stärkts

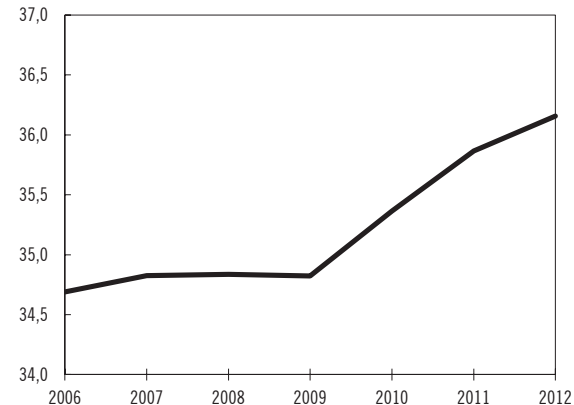
Regeringen har genomfört omfattande satsningar för att stärka lärarkårens kompetens och karriärmöjligheter. Lärarutbildningen har reformerats, speciallärarutbildningen återinförts och en lärar- och förskollärlärligitation har införts. Genom Lärarlyften och Mattelyftet har verksamma lärares ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kunskaper stärkts och en satsning på särskilda forskarskolor har förbättrat möjligheterna för lärare och förskollärare att genomgå forskarutbildning. Lärares karriärmöjligheter har förbättrats genom att karriärsteg infördes 2013, med betydande löneökningar för särskilt skickliga lärare (förstelärare och lektorer).

Stora satsningar på högre utbildning och forskning har genomförts

Sverige har aldrig haft en så välutbildad befolkning som nu. Andelen av befolkningen i åldern 19–34 år med minst eftergymnasial utbildning har ökat succesivt sedan 2006 (se diagram 2.4).

Diagram 2.4 Andel med eftergymnasial utbildning 2006–2012

Procent av befolkningen, 19–34 år



Källa: Statistiska centralbyrån.

Regeringens prognos visar att de årskullar som slutar gymnasieskolan de kommande åren har förutsättningar att påbörja en eftergymnasial utbildning i betydligt högre utsträckning än tidigare årskullar. Prognosen visar att 2030 kommer över 50 procent av 30–34-åringarna, dvs. de som nu är i tonåren, haft möjlighet att genomgå minst en tvåårig eftergymnasial utbildning. Det skulle i så fall vara en nivå som Sverige aldrig förr har nått upp till. Regeringen har sedan 2006 utökat antalet nybörjarplatser på högskoleutbildningar där efterfrågan på arbetsmarknaden är stor, däribland läkarutbildningen, sjuksköterskeutbildningen och ingenjörutbildningarna. Utöver satsningarna på bristutbildningar har regeringen också gjort betydande satsningar under senare år för att öka kvaliteten i högskoleutbildningarna. Läsåret 2012/13 fanns ca 415 000 registrerade studenter vid lärosätena, att jämföra med ca 390 000 läsåret 2006/07.

I enlighet med budgetpropositionen för 2007 ökades budgeten för forskning med sammanlagt 900 miljoner kronor 2007–2009 och i enlighet med propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160) ökas anslagen för forskning och utveckling 2009–

2012, så att satsningen fr.o.m. 2012 årligen uppgår till 5 miljarder kronor mer jämfört med 2008 års nivå. I propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151) föreslogs anslagen för forskning och innovation ökas 2013–2016 så att satsningen fr.o.m. 2016 årligen uppgår till 4 miljarder kronor jämfört med 2012 års nivå. I propositionen presenterades bl.a. insatser för forskning inom livsvetenskap, en förstärkning av viktiga forskningsanläggningar och en satsning på framstående och yngre forskare.

2.3.3 En politik för mer kunskap

Forskningen visar att svaga skolresultat som regel grundläggs i en tidig ålder, varför det finns starka skäl att tro att de allt sämre resultaten för högstadieläverna delvis beror på brister i undervisningen i yngre åldrar.⁸ De elever som har bristfälliga basfärdigheter, dvs. att läsa, skriva och räkna, riskerar att halka efter och få än större problem senare under skoltiden och i förlängningen i arbetslivet.

Mot denna bakgrund avser regeringen genomföra reformer för att säkra kvaliteten i utbildningen, med särskilt fokus på de tidiga skolåren. Resursförstärkningen uppgår till ca 3,8 miljarder kronor 2015, och ökar successivt till ca 6,9 miljarder kronor 2018.

Dessutom avser regeringen att öka antalet platser på utbildningarna till barnmorska och specialistsjuksköterska (se avsnitt 2.7.3).

Förstärka förskolan

Förskolan spelar en viktig roll för barns allsidiga utveckling och bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar inför skolstarten. En viktig förutsättning för detta är att barngrupperna, särskilt för de yngsta barnen, har en lämplig storlek. Det är huvudmännens ansvar att se till

att så är fallet. För att stödja huvudmännen avser regeringen föreslå att riktade resurser om 125 miljoner kronor per år tillförs 2015–2017.

För att förbättra de långsiktiga förutsättningarna för en god personalförsörjning inom förskolan avser regeringen att permanent öka antalet platser på förskolläraryt utbildningen.

Regeringen har tagit initiativ till flera satsningar för att utveckla förskolepersonalens kompetens. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar dock att det finns behov av ytterligare kompetensutveckling. Regeringen avser därför föreslå att förskolelyftet förlängs t.o.m. 2018, med inriktning på bl.a. naturvetenskap och teknik samt modersmål och flerspråkighet.

Den nya skollagen från 2010 innebar flera viktiga förändringar för förskolan. Bland annat infördes en ny befattning som förskolechef som ska leda och samordna det pedagogiska arbetet. För att utveckla förskolechefernas pedagogiska ledarskap avser regeringen föreslå att ett förskolechefslyft införs 2015–2018.

Regeringen avser också föreslå en förstärkning av Skolinspektionens tillsyn över förskolan, med fokus på kvalitet och måluppfyllelse. Den nuvarande tillsynen ska kompletteras med regelmässiga stickprov genom besök på ett antal förskolor i varje kommun. Skolinspektionen ska vidare genomföra en särskild treårig kvalitetsgranskning i vilken även relevanta utvecklingsområden ska lyftas fram. Barngruppernas storlek för barn under tre år ska särskilt analyseras. Totalt omfattar förskolepaketet 650 miljoner kronor 2015–2018, exklusive satsningarna på fler utbildningsplatser till förskollärarna.

Tidiga insatser i grundskolan

För att fler elever ska klara hela grundskolan behövs fler tidiga insatser, såsom förbättrat stöd och stimulans samt en utökad undervisningstid. Regeringen avser att vidta ett flertal åtgärder för att möta dessa behov, bl.a. införande av en tioårig grundskola och ett lågstadielyft.

En tioårig grundskola

En viktig del för att ge alla elever möjlighet att nå målen för undervisningen är att de ges tillräcklig undervisningstid. Undervisningstiden i Sverige är kortare än i de flesta andra OECD-länder och

⁸ Se bl.a. Cunha och Heckman, The technology of skill formation, American Economic Review vol. 97 (2), 2007, samt Welch m.fl., How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project Star, Quarterly Journal of Economics vol. 126 (4), 2011.

i majoriteten av de europeiska länderna är den obligatoriska skolan tio år med början vid sex års ålder. För att ge alla elever bättre möjligheter att nå målen anser regeringen att det därför finns skäl att förlänga de svenska elevernas obligatoriska skolgång.

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå hur en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast ska kunna införas fr.o.m. läsåret 2017/18 (dir. 2014:41). Ett sådant införande syftar till att förbättra undervisningen i det som i dag är förskoleklass, dels genom arbete för kunskapskrav, dels genom att lärare med inriktning mot förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 ska undervisa. Förskoleklassen görs obligatorisk och övergår till att vara en del av grundskolan genom att den görs om till en ny årskurs 1 med mer lärarledd undervisning. Regeringen beräknar de permanenta kostnaderna för tioårig grundskola, inklusive en förlängning av skolplikten, till ca 1,4 miljarder kronor per år. Vidare avser regeringen att genomföra en omfattande tidsbegränsad fortbildningsinsats 2015–2018 för de nuvarande förskollärarna i förskoleklassen som ska leda till lärarlegitimation och behörighet för undervisning i grundskolans årskurs 1–3.

Den ovan nämnda utredningen har även i uppdrag att föreslå hur en förlängning av skolplikten med ett år, för elever i nuvarande årskurs nio som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program, kan utformas och införas. Vidare ska utredningen föreslå hur en obligatorisk sommarskola kan införas, riktad till samma elevgrupp och för elever i nuvarande årskurs 8 som löper risk att inte uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Sommarskolan ska vara obligatorisk för skolhuvudmännen att erbjuda. Utredningen ska även överväga om det ska vara obligatoriskt för eleverna att delta.

Lågstadielyft

För att höja kvaliteten i undervisningen i förskoleklass t.o.m. årskurs 3 (F-3) avser regeringen genomföra ett särskilt lågstadielyft fr.o.m. 2015, till en kostnad om 2 miljarder kronor per år. Skolhuvudmännen ska, utifrån sina lokala behov, ges möjligheter att förbättra undervisningen i F-3 genom t.ex. mindre undervisningsgrupper, ökad lärartäthet samt utökade möjligheter till halvklassundervisning,

och fler speciallärare. För att möjliggöra ett lågstadielyft krävs såväl fler lärare i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 som speciallärare. Regeringen avser därför göra satsningar för att utbilda fler inom dessa yrkeskategorier.

Regeringen avser även att införa forskningsbaserade obligatoriska bedömningsstöd i matematik och läs- och skrivutveckling för årskurs 1 för att så tidigt som möjligt fånga upp elever i behov av extra stöd eller stimulans. Vidare ska ett nytt kunskapsmål sättas upp i årskurs 1 för att säkerställa att alla elever ska kunna läsa och förstå enklare texter på svenska.

Dessa insatser ökar förutsättningarna för att fler elever ska klara kunskapskraven i grundskolan och gå ut årskurs 9 med behörighet till de nationella programmen i gymnasieskolan.

Ökad undervisningstid i matematik

Studieresultaten i matematik behöver förbättras. Mer än var tionde elev slutar grundskolan utan att vara behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan, vilket ofta beror på otillräckliga kunskaper i matematik.

För att förbättra studieresultaten i matematik avser regeringen att ytterligare utöka undervisningstiden med en timme per vecka i årskurserna 7–9 fr.o.m. läsåret 2016/17. Den årliga kostnaden för satsningen uppgår till 490 miljoner kronor. Det innebär att regeringen sedan 2013 sammantaget kommer att ha ökat undervisningstiden i matematik med en timme per vecka för hela grundskolan. Den utökade undervisningstiden bör tillsammans med det pågående matematiklyftet förbättra studieresultaten i matematik.

Förstärkt sommarskola och läxhjälp

I budgetpropositionen för 2014 föreslog regeringen en tidsbegränsad satsning på undervisning under skollov för de elever i årskurserna 6–9 som riskerar att inte klara kunskapskraven. Vidare föreslogs ett tillfälligt statsbidrag för läxhjälp i årskurserna 6–9. Syftet med statsbidragen är främst att öka möjligheterna att nå kunskapskraven för elever som inte nått eller riskerar att inte nå kraven.

Regeringen bedömer att satsningarna på sommarskola och läxhjälp bör utökas för att dels öka möjligheterna för fler elever att utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande, dels bidra till en ökad likvärdighet. Satsningarna bör därför utökas med totalt ca 2,2 miljarder kronor 2015–2018. Vidare avser regeringen att föreslå att det

införs en skyldighet för huvudmännen att erbjuda läxhjälp och sommarskola.

Nyanlända elever och elever med liknande behov får mer stöd

Elever som kommit till Sverige efter sju års ålder klarar i betydligt lägre utsträckning än övriga elever de uppsatta kunskapskraven i grundskolan.

Undervisningstiden i svenska är viktig för den nyanlände elevens möjligheter att klara sin skolgång och fullt ut kunna delta i den ordinarie undervisningen. Som en del i arbetet med att stärka nyanlända elevers studieresultat pågår en försöksverksamhet med utökad undervisningstid i svenska med tre timmar per vecka för årskurserna 6–9 under elevens två första år i Sverige. Från hösten 2014 utökas försöksverksamheten till att även omfatta årskurserna 1–5. Regeringen bedömer att försöksverksamheten bör permanentas och fördubblas, vilket innebär att de nuvarande två åren förlängs till fyra år. Kostnaden för förlängningen uppgår till 240 miljoner kronor per år.

Regeringen anser också att det bör ställas krav på huvudmannen att skyndsamt, senast inom två månader, se till att en nyanländ elev får plats i en årskurs och i en undervisningsgrupp. Kostnaden beräknas till 90 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015.

Andelen underkända elever i svenska som andraspråk är mycket hög, drygt 25 procent. Mot denna bakgrund avser regeringen införa ett tidsbegränsat riktat statsbidrag, på totalt 700 miljoner kronor 2015–2018, för huvudmännen, i syfte att förbättra studieresultaten i svenska för elever i grundskolan med liknande behov som nyanlända elever. Medlen får användas till kvalitetshöjande åtgärder som syftar till att stärka skolans arbete med läs- och skrivträning i svenska för dessa elever i årskurs 1–9.

För att stimulera rekryteringen av fler särskilt skickliga lärare till skolor i de utanförskapsområden som omfattas av regeringens urbana utvecklingsarbete har regeringen öronmärkt medel inom karriärstegsreformen för att möjliggöra fler karriärtjänster i dessa skolor redan från höstterminen 2014.

Minska lärares administration och öka studieron i klassrummet

För att öka likvärdigheten i provrättningen och minska lärares administrativa börda avser regeringen tillsätta en utredning med uppdrag att utarbeta ett förslag som ökar inslagen av extern rättning av de nationella proven. Utredningen ska även analysera förutsättningarna för att digitalisera proven. Regeringens målsättning är att under nästa mandatperiod gå över till ett system där de nationella proven digitaliseras och rättas externt i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt.

En trygg skolmiljö och studiero i klassrummet är centrala förutsättningar för en utbildning av hög kvalitet och för att eleverna ska kunna inhämta kunskaper. Sverige är det OECD-land där sen ankomst till skolan är vanligast och klassrumsklimatet⁹ är sämre än OECD-snittet. Enligt en undersökning som Skolverket genomfört uppgår mer än var tionde elev i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan att arbetsro endast infinner sig vid några få eller nästan inga lektioner alls.¹⁰

Detta måste förbättras och därför har en utredare fått i uppdrag att ta fram förslag som förbättrar studieron inom grund- och gymnasieskolan (dnr U2014/1495/SAM).

Betyg införs i årskurs 4 och 5

Regeringen har infört flera viktiga reformer för att komma tillrätta med bristerna i kunskapsuppföljningen i skolan. Sedan hösten 2012 får t.ex. alla elever betyg i årskurs 6. Regeringen bedömer att det är nödvändigt att ytterligare förbättra uppföljningen av elevernas kunskaper i mellanstadiet för att snabbt kunna sätta in rätt stöd och stimulans så att fler elever når kunskapskraven. Betyg ger tydlig information till elever och föräldrar om hur det går i skolan och sätter fokus på kunskapsresultaten hos skolledningen och lärare. Svenska elever får fortfarande betyg relativt sent. Många länder i Västeuropa ger betyg redan i lågstadiet.

Mot denna bakgrund avser regeringen att införa betyg i alla årskurser i mellanstadiet.

⁹ Med klassrumsklimat avses framför allt graden av ordning i klassrummet och i vilken mån eleverna lyssnar uppmärksamt på sina lärare.

¹⁰ Attityder till skolan 2012 (Skolverket 2013).

Avsikten är att betyg i årskurs 4 och 5 ska ges första gången läsåret 2016/17, dvs. i juni 2017. Utgångspunkten är att betygen i årskurs 4 och 5 ska ges en gång per läsår i stället för en gång per termin och skickas hem till föräldrarna. I och med att betyg kommer att ges i hela mellanstadiet så avser regeringen att ta bort kravet på att upprätta individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen i dessa årskurser.

Utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen

Regeringen bedömer att dimensioneringen, utbudet och innehållet i den gymnasiala yrkesutbildningen behöver ses över och har därför beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2014:50) till utredningen Utveckling av gymnasieskolans teknikprogram (dir. 2013:122). Syftet med översynen är bl.a. att öka den gymnasiala yrkesutbildningens attraktionskraft, underlätta ungdomars övergång till arbetsmarknaden och stärka gymnasieskolans bidrag till den nationella kompetensförsörjningen. Utredningen ska också se över hur branschernas och arbetsgivarnas inflytande och ansvar för den gymnasiala lärlingsutbildningen kan utvecklas.

Utbyggd lärarutbildning och fortbildning

Bristen på utbildade lärare och förskollärare är stor och inom vissa områden, som matematik, kemi, fysik och teknik samt specialpedagogik, är rekryteringsläget fortsatt bekymmersamt. Därtill innebär en tioårig grundskola och ett lågstadielyft ytterligare ökat behov av lärare i det som i dag är förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3.

Fler platser på förskolläraryrkes- och lärarutbildningen

Regeringen avser att successivt utöka antalet platser på förskolläraryrkesutbildningen, grundläraryrkesutbildningen med inriktning mot årskurserna F–3, ämnesläraryrkesutbildningar med inriktning mot matematik, naturorienterande ämnen och teknik samt specialläraryrkesutbildningen. Regeringens bedömning är att ökningen kan börja ske 2014.

Från 2015 avser regeringen föreslå att medel tillförs för att öka antalet platser inom dessa utbildningar. Totalt motsvarar satsningen ytterligare ca 2 500 nybörjarplatser 2015. Utbildningarna byggs ut successivt t.o.m. 2018.

Dessutom avser regeringen föreslå att resurserna utökas till kompletterande pedagogisk utbildning för personer med tillräckliga ämneskunskaper i matematik och naturvetenskap t.o.m. 2019. År 2018 uppgår satsningen totalt till ca 1 miljard kronor, vilket motsvarar ca 9 000 helårsstudenter.

Examenspremie införs

Den akuta bristen på lärare inom vissa ämnen fordrar unika åtgärder. För att locka fler att välja och fullfölja utbildningar som leder till speciallärarexamen, specialpedagogexamen eller ämneslärarexamen inom matematik, biologi, kemi, fysik eller teknik avser regeringen att införa en skattefri examenspremie för studenter som tar examen senast 2021.

För en ämneslärarexamen ska examenspremien uppgå till 25 000 kronor per ovan nämnda ämne som läraren blir behörig i. Taket för premien är 75 000 kronor per student. Premien för en speciallärarexamen eller specialpedagogexamen ska uppgå till 50 000 kronor. Möjligheten till premie omfattar studenter som påbörjat studierna fr.o.m. den 30 juni 2011. För studenter som läser kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) samt utbildning till speciallärare och specialpedagoger ska studierna ha påbörjats den 1 juli 2011, för studenter som antagits till utbildning på halvfart, och den 1 januari 2013, för studenter som antagits till utbildning på helfart. Den totala kostnaden för denna satsning uppgår sammantaget till ca 400 miljoner kronor 2015–2018.

Läslýftet utökas

Internationella undersökningar visar att svenska elevers läsförmåga har försämrats under 2000-talet. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2014 att lärare inom svenskämnet ska ges fortbildning inom läs- och skrivutveckling, det s.k. Läslýftet. Regeringen bedömer nu att fler lärare bör kunna delta i Läslýftet och avser föreslå att ytterligare 500 miljoner kronor avsätts till satsningen för 2015–2018.

Stärk rektorernas ansvar och pedagogiska ledarskap

Rektorernas ledarskap är centralt för att förbättra skolans resultat och för att skapa ökad likvärdighet samt effektivitet i skolan. Regeringen anser att det är angeläget att stärka rektorernas ledarskap i arbetet med att förbättra skolans resultat. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning med uppdrag att bl.a.

föreslå åtgärder för att stärka rektorers ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap. Vidare ska utredningen kartlägga rektorernas arbetssituation och pröva hur rektorernas administrativa arbete kan minskas.

Höjda studiemedel

Det svenska studiestödssystemet är ett av världens mest generösa. Regeringen har under de senaste åren initierat flera höjningar av studiemedlen. För att ytterligare förbättra studenternas möjligheter att fokusera på sina studier, och därmed även öka genomströmningen, avser regeringen att föreslå en höjning av studielånet så att studiemedlen blir ca 1 000 kronor högre per studiemånad. Den permanenta utgiftsökningen bedöms uppgå till ca 170 miljoner kronor per år.

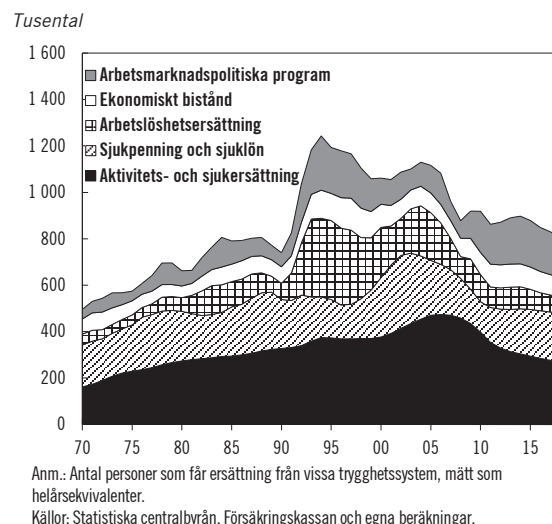
2.4 Fler i arbete

Hög sysselsättning är viktig för ekonomiskt välstånd. Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att nå full sysselsättning, med fokus på minskat utanförskap.

Samtidigt som sysselsättningen ökar har utanförskapet minskat. Antalet personer som får ersättningar från olika trygghetssystem, mätt som antalet helårsekvivalenter, har minskat med uppemot 200 000 sedan 2006 och bedöms fortsatt att minska (se diagram 2.5).¹¹ Detta främst till följd av färre personer med aktivitets- och sjukersättning (se fördjupningsrutan Sjukfrånvarons utveckling).

¹¹ En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningsystem 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).

Diagram 2.5 Utanförskap 1970–2018



Regeringens politik för en högre sysselsättning har omfattat åtgärder som både stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl. Tonvikten har legat på åtgärder som stärker arbetsutbudet. Erfarenheten visar nämligen att det är arbetsutbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen (se fördjupningsrutan Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen i avsnitt 10).

Centrala frågor på arbetsmarknaden regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter, t.ex. löner och anställningsvillkor. Regeringen har därför tillsammans med arbetsmarknadens parter ett gemensamt ansvar för arbetsmarknadens funktionssätt. Sedan 2011 pågår s.k. trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om åtgärder som kan öka sysselsättningen och minska arbetslösheten.

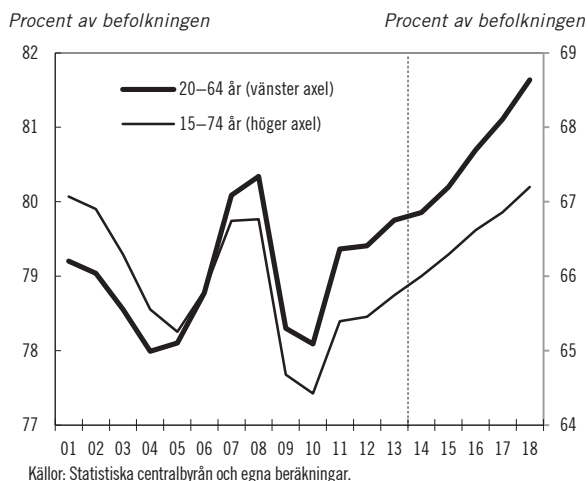
2.4.1 Läget på arbetsmarknaden

Svensk arbetsmarknad är förhållandevis stark

Den svenska arbetsmarknaden har givet den utdragna lågkonjunkturen utvecklats förhållandevis starkt. Regeringens politik har bidragit till att nivåerna på arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är höga.

Sedan 2006 har antalet sysselsatta ökat med över 250 000 och antalet personer i arbetskraften har ökat ännu mer.¹² Arbetskraftsdeltagandet har upprätthållits under lågkonjunkturen och är nu högre än högkonjunkturåren 2001 och 2007. Sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, var, för gruppen 15–74 år, ungefär oförändrad mellan 2006 och 2013. Det beror till stor del på en förändrad befolkningssammansättning, med en ökande andel äldre och utrikes födda som dämpar sysselsättningsgradens utveckling. Vad gäller gruppen 20–64 år har sysselsättningsgraden ökat med drygt 1,5 procentenheter sedan krisen var som djupast 2009 och har ökat med ca 1 procentenhet sedan 2006 (se diagram 2.6).

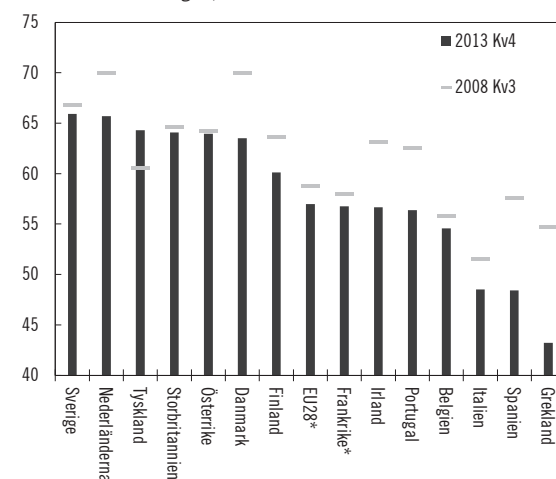
Diagram 2.6 Sysselsättningsgrad 2001–2018



Den svenska arbetsmarknaden är stark även i en internationell jämförelse. Sverige har tillsammans med Nederländerna högst sysselsättningsgrad i EU (se diagram 2.7).¹³ Till exempel är sysselsättningsgraden fjärde kvartalet 2013 mer än 6 procentenheter högre än i Finland och nästan 9 procentenheter högre än genomsnittet i EU. Sverige har även klarat den utdragna lågkonjunkturen bättre än de flesta andra länder i EU, där sysselsättningsgraden minskat mer sedan 2008.

Diagram 2.7 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse

Procent av befolkningen, 15–74 år



Anm.: EU-15 exklusive Luxemburg.

Anm.: * Avser 2013 kvartal 3.

Källa: Eurostat.

Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden har berört breda grupper. Mellan 2006 och 2013 har arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen ökat i alla åldersgrupper utom bland de under 35 år. Särskilt stark har utvecklingen varit bland äldre. Även bland utrikes födda har arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen ökat.

Arbetslösheten bedöms minska de kommande åren

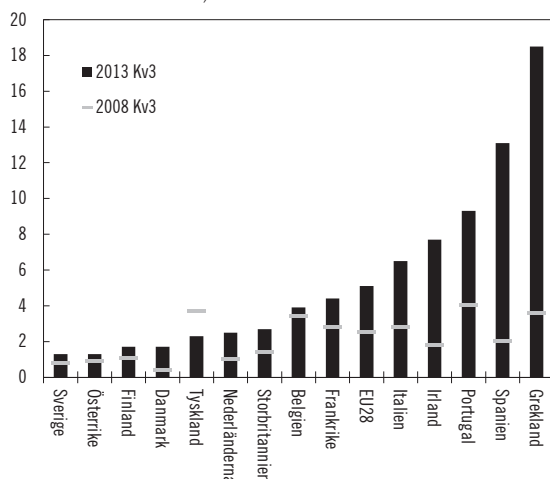
Den utdragna lågkonjunkturen, i kombination med att fler söker sig till arbetsmarknaden, har bidragit till att arbetslösheten ligger på en förhållandevis hög nivå, 8 procent 2013, och till att arbetslöshetstiderna har förlängts. Arbetslösheten är dock lägre än i många andra länder i EU. I de flesta EU-länder är också långtidsarbetslösheten betydligt högre än i Sverige och har också ökat mer sedan krisen inleddes (se diagram 2.8). I EU är det bara Österrike som har lika låg långtidsarbetslöshet som Sverige. Sysselsättningsgraden i Österrike är dock lägre än i Sverige, i synnerhet bland kvinnor.

¹² Förändring mellan helåren 2006 och 2013 enligt Arbetskraftsundersökningarna från Statistiska centralbyrån.

¹³ Det gäller även om sysselsättningsgraden alternativt mäts i åldersintervallet 20–64 år.

Diagram 2.8 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse

Procent av arbetskraften, 15–74 år



Ann.: EU-15 exklusive Luxemburg. Långtidsarbetslöshet definieras som arbetslösa längre än ett år som andel av arbetskraften.
Källa: Eurostat.

En tillfälligt hög arbetslöshet behöver i sig inte vara problematisk, om den beror på att fler söker sig till arbetsmarknaden. Personer som träder in på arbetsmarknaden har nämligen generellt sett betydligt större chanser att få ett arbete än personer som står utanför arbetsmarknaden. Den utdragna lågkonjunkturen är däremot mer bekymmersam, då arbetslösheten riskerar fastna på höga nivåer under lång tid framför allt till följd av att arbetslöshetstiderna förlängs. De som drabbats hårdast av lågkonjunkturen är de som redan före finanskrisen hade en svag förankring på arbetsmarknaden och de som träder in på arbetsmarknaden under krisen. Det handlar bl.a. om långtidsarbetslösa, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, personer födda utanför Europa samt personer med ofullständig gymnasieutbildning.

Regeringen bedömer att sysselsättningen kommer att öka snabbare än arbetskraften de närmaste åren när efterfrågan stiger. Arbetslösheten bedöms därmed minska men, återhämtningen kommer att gå långsamt, framför allt till följd av en svag utveckling av den globala efterfrågan. Först 2018, dvs. tio år efter krisens utbrott, bedöms konjunkturläget ha stabiliserats. Då bedöms arbetslösheten ha minskat till ca 6 procent, vilket motsvarar ca 4 procent enligt den äldre definitionen samtidigt som sysselsättningsgraden för 15–74 år har ökat till 67 procent och sysselsättningsgraden för 20–64 år ökat till ca 82 procent. Det betyder att arbetslösheten 2018 bedöms vara drygt

1 procentenhet lägre än 2006. Sysselsättningsgraden 20–64 och 15–74 år bedöms öka med knappt 3 procentenheter respektive drygt 1 procentenhet mellan 2006 och 2018.

En allt större andel av de arbetslösa kommer att bestå av grupper med svag förankring på arbetsmarknaden eftersom det är personer som står nära arbetsmarknaden som får arbete först. För att jobbchanserna påtagligt ska öka för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden behövs i allmänhet en relativt stark konjunktur. Politiken behöver därför i nuläget inriktas på att påskynda och stärka möjligheterna för personer med svag förankring på arbetsmarknaden att få arbete.

2.4.2 En politik för full sysselsättning

För att nå målet om full sysselsättning har regeringen genomfört åtgärder som stärker arbetsutbudet, ökar efterfrågan på arbetskraft och förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Tyngdpunkten har legat på åtgärder som stärker arbetsutbudet. Den viktigaste åtgärden är jobbskatteavdraget, som sedan införandet förstärkts vid fyra tillfällen. Jobbskatteavdraget stärker drivkrafterna till arbete och ökar därmed arbetsutbudet. Jobbskatteavdraget har ökat arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen. Effekterna bedöms dock hittills ha varit starkare på arbetskraftsdeltagandet. Den senaste förstärkningen infördes i januari 2014 och effekterna av denna bedöms därför ännu inte ha uppkommit i någon större utsträckning. Jobbskatteavdraget bedöms på lång sikt öka arbetskraftsdeltagandet med ca 90 000 personer, öka sysselsättningen med ca 120 000 personer och minska arbetslösheten med ca 0,8 procentenheter. Merparten av effekterna bedöms ha slagit igenom 2018.

För att utbudsreformer, som ökar drivkrafterna till arbete och rustar människor för jobb, så snabbt som möjligt ska leda till ökad sysselsättning är det nödvändigt med kompletterande efterfrågestimulerande åtgärder. Det är särskilt viktigt när lönestrukturen är sammanpressad, när antalet arbetssökande med svag förankring på arbetsmarknaden blir fler och efterfrågan är låg. Förhållandevis höga lönekostnader kan göra att det tar lång tid innan

en person med låg eller osäker produktivitet får ett passande jobberbjudande.

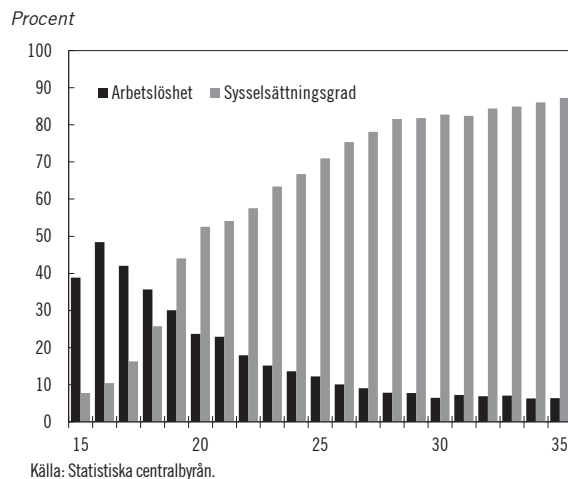
Den höga arbetslösheten är en av de mest angelägna utmaningarna för politiken. Särskilt viktigt är att motverka långtidsarbetslöshet och höja sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Det handlar om åtgärder inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken som ökar individens anställningsbarhet till rådande lönestruktur, åtgärder som ökar jobbchanserna genom att minska företagens lönekostnader och åtgärder som förbättrar matchningen. Det är viktigt att insatser för att pressa ner arbetslösheten inte leder till ökat utanförskap.

Underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga

Antalet unga som är arbetslösa ökade under 2000-talet. Uppgången sedan 2006 har framför allt drivits av att fler heltidsstuderande söker arbete. Ungdomsarbetslösheten uppgick 2013 till 24 procent. För att förstå ungdomsarbetslöshetens karaktär och omfattning är det viktigt att se till gruppens sammansättning.

Bland de arbetslösa unga är nära hälften heltidsstuderande, varav många i gymnasieskolan. Även om det är angeläget att ta tillvara alla människors arbetsutbud kan heltidsstuderande som också söker hel- eller deltidsarbete inte betraktas som ett allvarligt samhällsekonomiskt problem. Snarare är det tvärtom önskvärt att så många som möjligt i denna åldersgrupp går i och fullföljer en gymnasieutbildning. Arbetslösheten faller kraftigt med ökad ålder i åldersgruppen 15–24 år. I gruppen 25–34 år var arbetslösheten 8,1 procent 2013 (se diagram 2.9).

Diagram 2.9 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad fördelat på ålder 2013



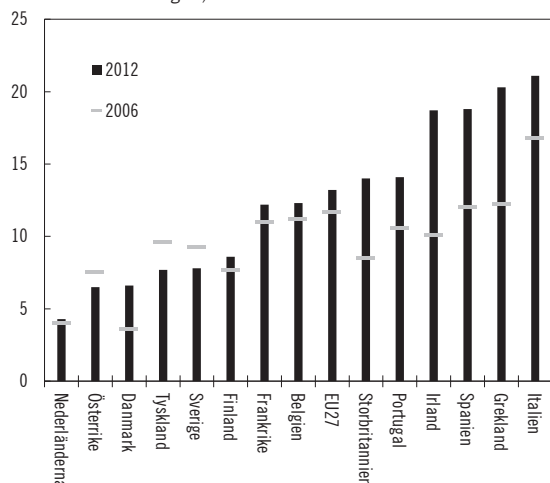
Unga har generellt goda chanser att få ett arbete jämfört med andra vilket medför att de allra flesta unga har relativt korta arbetslöshetsperioder. Några få korta perioder av arbetslöshet för ungdomar kan därmed ses som ett uttryck för deras etablering på arbetsmarknaden. Trots att långtidsarbetslösheten bland unga har ökat sedan finanskrisens utbrott 2008 är den fortfarande låg, både jämfört med de flesta andra åldersgrupperna och i förhållande till andra länder.

Ett mått som kompletterar ungdomsarbetslösheten är andelen inaktiva ungdomar, dvs. unga som varken arbetar, studerar eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Andelen inaktiva unga har minskat sedan 2006 (se diagram 2.10). År 2012 var det ca 8 procent av de unga som varken arbetade eller studerade, vilket är i nivå med Tyskland och långt under genomsnittet för EU.

Vissa unga har dock stora problem på arbetsmarknaden. Den största risken för långtidsarbetslöshet och framtida arbetsmarknadsrelaterade problem finns hos unga som har ofullständig gymnasieutbildning, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Diagram 2.10 Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)

Procent av befolkningen, 15–24 år



Anm.: Andel unga av befolkningen 15–24 år, som varken arbetar, studerar eller går ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Källa: Eurostat.

Det finns brister i utbildningssystemet och en svag koppling mellan skola och arbetsliv. Regeringen har inlett ett omfattande reformarbete och avser att genomföra ytterligare åtgärder (se avsnitt 2.3) som syftar till att höja kunskapsnivån i den svenska skolan. För vissa unga försenas etableringen på arbetsmarknaden, eftersom de inte har tillräckliga kvalifikationer för att det ska vara lönsamt att anställa dem till rådande ingångslöner. Svårigheter för arbetsgivare att bedöma ungas produktivitet och avsaknad av jobbrelaterade nätverk försvårar arbetsmarknadsinträdet ytterligare.

De allra flesta unga lyckas så småningom etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten minskar relativt snabbt med stigande ålder, samtidigt som sysselsättningsgraden ökar (se diagram 2.9). Inte desto mindre finns det ett behov av att förenkla och påskynda etableringen på arbetsmarknaden.

I ett land som Sverige med relativt höga lönekostnader för ungdomar är det därför välmotiverat med skattenedsättningar som träffar breda ungdomsgrupper i syfte att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden.

Åtgärder har vidtagits för att höja ungas kompetens och för att öka efterfrågan på unga

Genomgripande reformer har genomförts inom utbildningssystemet i syfte att stärka de ungas kompetens, göra dem mer anställningsbara och för att minska glappet mellan skola och arbetsliv. Regeringen bedömer dock att mer behöver göras och nya reformer inom utbildningssystemet

presenteras i denna proposition (se avsnitt 2.3.3).

Regeringen har också genomfört flera åtgärder som syftar till att öka efterfrågan på unga, t.ex. de sänkta socialavgifterna för unga och den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster. Regeringen bedömer att de sänkta socialavgifterna för unga och den sänkta mervärdesskatten ökar sysselsättningen på lång sikt med 16 500 respektive 3 500 personer.¹⁴

För unga under 25 år som blir arbetslösa har regeringen infört jobbgarantin för ungdomar, i syfte att unga antingen ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. För ungdomar som av särskilda skäl bedöms stå långt från arbetsmarknaden finns sedan 2012 möjlighet till programinsatser från första dagen i arbetslöshet.

Drivkrafterna till utbildning har stärkts. Till exempel finns i år en möjlighet för ungdomar som varit arbetslösa mer än tre månader att slutföra sin gymnasieutbildning med ett högre studiebidrag i studiemedlen.

Yrkesintroduktionsavtal en ny väg in på arbetsmarknaden

Inom ramen för trepartssamtalen för regeringen samtal med arbetsmarknadens parter på bransch-nivå om s.k. yrkesintroduktionsavtal (se även avsnitt 10). Yrkesintroduktionsavtal bygger normalt sett på principen att personer som saknar relevant erfarenhet i yrket får handledning eller utbildning under en del av arbetstiden. 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. För att kvalificera för stöd ska lönen uppgå till minst 75 procent av den lön som gäller för en anställning utan utbildning eller handledning.

¹⁴ Konjunkturinstitutet, Skatteverket och Tillväxtanalys har fått i uppdrag att utvärdera effekterna av den sänkta mervärdesskatten. Kortsiktiga effekter har hittills utvärderats och är i linje med regeringens bedömning. Konjunkturinstitutet bedömer även att det är sannolikt att reformen har en positiv effekt på den varaktiga sysselsättningen, men långsiktiga effekter redovisas först i januari 2016. Effektbedömningen av den sänkta socialavgiften inkluderar de föreslagna justeringar som förelagts riksdagen.

Minst 15 procent av arbetstiden ska bestå av handledning eller utbildning. Stödet, som utgörs av en kreditering på skattekontot motsvarande en ordinarie arbetsgivaravgift och ett ekonomiskt handledarstöd, bedöms öka efterfrågan på unga. Den utbildning eller handledning som kommer med anställningen förväntas bidra till att öka individens produktivitet.

Regeringen välkomnar att avtal om yrkesintroduktionsavtal har tecknats mellan parterna inom metallindustrin och den kemiska industrin, kommunal vård och omsorg, handeln, fastighetsbranschen, sågverksindustrin samt trä- och möbelindustrin. Regeringen välkomnar också att samtal förs om att teckna yrkesintroduktionsavtal inom andra områden. I februari 2014 fanns yrkesintroduktionsavtal, utformade så att de berättigar till statligt stöd, på nästan en fjärdedel av arbetsmarknaden.

Eftersom stödet endast är tillgängligt för de som har kollektivavtal har det notifierats till Europeiska kommissionen. Regeringen har till kommissionen initialt notifierat stödet för yrkesintroduktionsanställningar för en treårsperiod. Under dessa tre år omfattas endast arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal. Denna period kan komma att förlängas med ytterligare två år innan icke kollektivavtalsbundna arbetsgivare inkluderas.

I samtalen om yrkesintroduktionsavtal har parterna betonat vikten av handledning, utbildning och lärande av god kvalitet. Parterna har efterfrågat stöd för sitt gemensamma arbete med att utveckla ett väl fungerande lärande på arbetsplatserna. Det kan bl.a. handla om framtagande av kompetensprofiler, valideringsmodeller och kriterier för samt certifiering av handledarutbildningar. Det kan även handla om certifiering av aktörer som kan bistå arbetsgivarna med utformning av utbildningsplaner och uppföljning av lärandet. Regeringen har avsatt resurser för detta ändamål för 2014–2018 och detta stöd prövas nu mot EU:s statsstödsregler. Parterna kommer, så fort statsstödsfrågan är hanterad, att gemensamt kunna söka statsbidrag för sådana utvecklingsinsatser som nämns ovan. Regeringen avser också tillsätta en delegation för lärande på arbetsplatserna, bestående av representanter för arbetsmarknadens parter. Delegationen ska sprida information och kunskap om hur ett väl fungerande lärande på arbetsplatserna kan

utformas och bistå de partsorganisationer som önskar hjälp i sitt utvecklingsarbete.

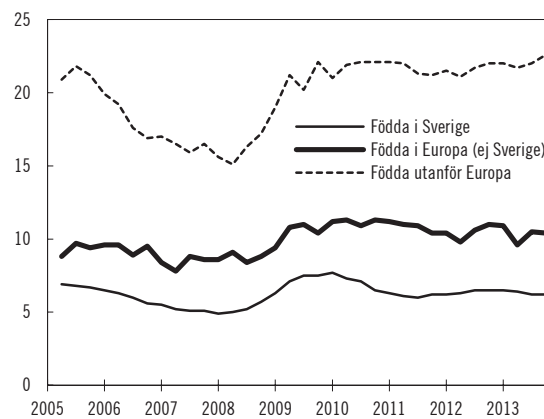
Att bygga upp ett system för yrkesintroduktion i Sverige är ett långsiktigt arbete. Regeringen kommer att noga följa genomförandet och reformen kommer att utvärderas av flera myndigheter.

Stärka utrikes föddas möjligheter på arbetsmarknaden

Under lång tid har utrikes födda på många och avgörande sätt bidragit positivt till samhällets utveckling i form av bl.a. kompetens, mångfald och därmed högre tillväxt. Utrikes födda har dock generellt en svårare arbetsmarknadssituation än inrikes födda. Särskilt bekymmersam är situationen för de som är födda utanför Europa. Denna grupp har en betydligt högre arbetslöshet än inrikes födda (se diagram 2.11). Samtidigt står utrikes födda för en övervägande del av de senare årens sysselsättningsökning. Mellan 2006 och 2013 ökade sysselsättningen med över 250 000 personer, varav över två tredjedelar var utrikes födda.¹⁵

Diagram 2.11 Arbetslöshet fördelat på födelseregion

Procent av arbetskraften 15–74 år



Anm.: Säsongsrensad statistik.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Orsakerna till att utrikes födda har svag förankring på arbetsmarknaden kan vara individuella förutsättningar, såsom utbildning,

¹⁵ Förändring mellan helåren 2006 och 2013 enligt Arbetskraftsundersökningarna från Statistiska centralbyrån.

språkkunskaper och tillgång till jobbrelaterade nätverk. Problemen kan också handla om bristande incitament att träda in på arbetsmarknaden. Avkastningen på högre utbildning är förhållandevis svag för vissa utrikes födda, t.ex. är sysselsättningsgraden för högutbildade nyanlända inte högre än för gymnasieutbildade. Det betyder också att många utrikes födda är överkvalificerade för de jobb de har. Detta indikerar att arbetsgivare har svårigheter att bedöma personens kompetens och produktivitet, men också att det förekommer diskriminering på arbetsmarknaden.

Åtgärder har vidtagits för att bemöta de särskilda svårigheter som utrikes födda möter

För att underlätta etableringen för utrikes födda på arbetsmarknaden har regeringen genomfört den s.k. etableringsreformen. Instegsjobb har införts som syftar till att öka arbetsgivares efterfrågan på utrikes födda genom att erbjuda en betydande subvention av lönekostnaden. Vidare har reformer gjorts för att stärka de utrikes föddas kompetens, t.ex. fler platser i kompletterande högskoleutbildningar.

Särskilda satsningar har också gjorts för att stärka ett antal socioekonomiskt svaga områden, t.ex. har regeringen satsat särskilda stimulansmedel till vissa kommuner för att stärka områden med stort utanförskap. Insatser har också gjorts för att öka tryggheten, bl.a. i form av ett särskilt uppdrag till polisen att delta i det urbana utvecklingsarbetet.

Fortsatt stärka de utrikes föddas kompetens

En viktig del i det fortsatta arbetet för att stärka utrikes föddas möjligheter på arbetsmarknaden är att höja deras kompetens.

För unga utrikes födda, som går i den svenska skolan, måste skolsystemet bättre kunna svara på de särskilda behov gruppen har i syfte att förbättra deras studieprestationer (se vidare avsnitt 2.3.3).

Dåliga kunskaper i svenska språket försvårar för utrikes födda på arbetsmarknaden. Svenska för invandrare (sfi) av god kvalitet är därför viktigt. Att erbjuda kunskap om hur det svenska samhället fungerar, så som exempelvis sker inom ramen för etableringsuppdraget, är också angeläget.

Validering kan vara ett viktigt instrument

Arbetsgivare kan ha svårigheter att bedöma utrikes föddas kompetens och produktivitet,

vilket hämmar efterfrågan. Ett väl fungerande valideringssystem som på ett tydligt sätt kan bedöma, värdera och certifiera kompetens som förvärvats utomlands är därför av vikt. Som ett led i arbetet med att förbättra valideringssystemet har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av kunskaperna hos utrikes födda inom etableringsuppdraget. Regeringen har också haft en hearing med de många aktörer som ingår i valideringssystemet. Arbetsmarknadens parter ska också kunna söka medel för att utveckla valideringsmodeller inom stödstrukturerna för yrkesintroduktionsavtalen.

Bryta utanförskapet i socioekonomiskt svaga områden

Det är viktigt att bryta det utanförskap som präglar många socioekonomiskt svaga områden. I denna proposition föreslås åtgärder som ska bidra till att förbättra kvaliteten i skolorna i dessa områden. Resurser satsas på att kunna rekrytera skickliga lärare till skolor i socioekonomiskt svaga områden (se avsnitt 2.3.3). Det finns också behov av att på olika sätt främja framväxten av jobb i socioekonomiskt svaga områden. Regeringens förslag om nystartszoner bedöms bidra till ökade möjligheter till arbete för utrikes födda.

Förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Antalet personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt bland både kvinnor och män sedan 2008. Samtidigt visar en nyligen publicerad rapport från Statistiska centralbyrån att både sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ökat sedan 2008.¹⁶

¹⁶ Statistiska centralbyrån (SCB) har under 2013 gjort en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningen som riktar till personer med nedsatt arbetsförmåga (16–64 år). Motsvarande tilläggsundersökning gjordes senast 2008. Se rapporten: Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013, 2014:1

Vidare har arbetslösheten i relation till arbetskraften legat mer eller mindre still. En bidragande faktor till det ökade arbetskraftsdeltagandet är regeringens reformer inom bl.a. sjukförsäkringen som medfört att fler personer med delvis nedsatt arbetsförmåga står till arbetsmarknadens förfogande, i stället för att stå utanför arbetskraften, t.ex. personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. Det är sannolikt en viktig förklaring till det ökade antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Åtgärder för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Den svaga förankringen på arbetsmarknaden bland personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan t.ex. bero på att arbetsgivare har svårt att bedöma arbetsförmågan eller saknar kunskap om den hjälp de kan få för att anställa dessa personer.

För att öka möjligheterna till sysselsättning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, har regeringen bl.a. gett ökade resurser till subventionerade anställningar och möjliggjort att dessa subventioner kan utnyttjas mer flexibelt. Vidare har en fyraårig satsning på utvecklingsanställningar vid Samhall vidtagits.

Åtgärder för att minska långtidsarbetslösheten

Långtidsarbetslöshet är särskilt problematisk eftersom sannolikheten att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös. Det kan bero på att individens motivation att söka arbete minskar efter hand eller att de kunskaper individen besitter förlorar i värde. Det kan även bero på att arbetsgivare anser att personer som varit arbetslösa länge är mindre produktiva än personer med kortare arbetslöshetstider, trots i övrigt likvärdig kompetens.

Politiken för att minska långtidsarbetslösheten handlar om att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa och att stärka jobbchanserna för de som är långtidsarbetslösa.

(Statistiska centralbyrån 2014). I Statistiska centralbyråns undersökning tillfrågas individerna om de har en funktionsnedsättning och i så fall om den medför nedsatt arbetsförmåga. I Arbetsförmedlingens statistik är det i stället bl.a. en medicinsk utredning som ligger till grund för klassificeringen.

Motverka att fler blir långtidsarbetslösa

För de flesta arbetslösa är förmedlingsinsatser i kombination med uppföljning och kontroll av jobsökandet det mest effektiva sättet att hitta jobb. Politiken har därför inriktats på att stärka och stödja de arbetslösas sökarbete, t.ex. genom införandet av en s.k. aktivitetsrapport. En viktig uppgift för Arbetsförmedlingen i detta avseende är att få individen att fatta de beslut som är nödvändiga för att så snabbt som möjligt få ett arbete. Studier visar att chansen att bli kallad till anställningsintervju minskar förhållandevis snabbt. Det kan t.ex. i ett tidigt skede handla om att flytta eller söka andra yrken. För vissa individer behövs dock ytterligare åtgärder för att öka deras möjligheter att få ett arbete, såsom exempelvis praktik eller utbildningsinsatser.

Förbättra jobbchanserna för de långtidsarbetslösa

För att stärka jobbchanserna för dem som blivit långtidsarbetslösa krävs åtgärder som rustar individen för arbete, ökar företagets efterfrågan och bidrar till bättre matchning mellan långtidsarbetslösa och potentiella arbetsgivare.

Regeringen har infört jobb- och utvecklingsgarantin för de personer som varit arbetslösa en längre tid. Jobsökaraktiviteter är viktiga, och det är viktigt att personer som är långtidsarbetslösa inte slutar att söka jobb. Arbetsförmedlingen har en viktig funktion i att motivera och stötta personer i sökarbetet. Därefter finns möjligheter att vid behov komplettera med insatser som t.ex. arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning. Volymerna både i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik har ökat, och möjligheten att delta i arbetsmarknadsutbildning i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas har införts. För att ytterligare öka jobbchanserna för de långtidsarbetslösa är det viktigt att fortsatt förbättra kvaliteten och aktivitetsnivån inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Lönesubventionerade anställningar bidrar till att öka efterfrågan på långtidsarbetslösa och har visat sig vara ett relativt effektivt sätt att minska långtidsarbetslösheten. Regeringen har infört nystartsjobb för personer som varit arbetslösa i minst 1 år (6 månader för unga) och andra lönesubventionerade anställningar för de som varit utan arbete en ännu längre tid. Volymerna i nystartsjobben har ökat och utvärderingar har visat att effekterna varit goda. Men efterfrågan på de som har varit arbetslösa betydligt längre än

ett år är för låg. Ett problem kan vara att arbetsgivare har bristfällig information om vilka lönesubventionerade anställningar som finns och hur de är utformade. Arbetsförmedlingens uppdrag att utveckla och förbättra sina arbetsgivarkontakter kan bidra till bättre information om subventionerade anställningar. Det är viktigt att arbetsgivare uppfattar regelverken för de subventionerade anställningarna som transparenta och enkla.

Ökade möjligheter för långtidsarbetslösa att få arbete

Den traditionella arbetsmarknadspolitiken bidrar till att öka möjligheterna till jobb för långtidsarbetslösa. Den utdragna lågkonjunkturen har fört med sig att långtidsarbetslösheten har ökat och att det kommer att ta tid innan den sjunker tillbaka väsentligt. Erfarenheterna från tidigare lågkonjunkturer visar att det är först när konjunkturen normaliserats som jobbchanserna ökar väsentligt även för de svagaste på arbetsmarknaden. Av både fördelningspolitiska och strukturella skäl är det angeläget med kompletterande åtgärder som skapar nya vägar till arbete för långtidsarbetslösa. Det är ett långsiktigt arbete som behöver bedrivas i samarbete med bl.a. arbetsmarknadens parter.

Ett syfte med trepartssamtalen är att tillsammans med arbetsmarknadens parter hitta lösningar som gör arbetsmarknaden mer inkluderande. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtalen kan underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga, och att de också kan vara väl lämpade för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Arbete i kombination med handledning och kompetensutveckling bedöms öka möjligheterna även för denna grupp att få jobb. Regeringen välkomnar därför vissa parters arbete med att möjliggöra yrkesintroduktionsanställningar även för arbetslösa personer som är äldre än 25 år och undersöker möjligheterna att på sikt ge stöd till arbetsgivare som anställer långtidsarbetslösa på sådana avtal.

Även för individer som varit arbetslösa mycket länge, och som bl.a. tagit del av de insatser som ges inom jobb- och utvecklingsgarantins inledande faser, behöver nya vägar till arbete skapas. En viktig del av arbetsmarknadspolitiken är, som nämnts ovan, subventionerade anställningar som innebär att

arbetsgivarna får ta del av kraftiga lönesubventioner då de anställer långtidsarbetslösa. Lönesubventionen syftar till att kompensera arbetsgivaren för att individen har låg produktivitet i förhållande till anställningskostnaden, eller för att det kan vara svårt att bedöma individens produktivitet. Trots höga lönesubventioner är det många arbetsgivare som inte anställer med stöd.

Arbetsgivarna har inom ramen för trepartssamtalen förmedlat att det kan vara viktigare att hitta en person som fungerar i verksamheten än att anställningskostnaden är låg, något som också har konstaterats av Statskontoret. Det betyder att det är särskilt viktigt att finna och utforma åtgärder där arbetsgivarens osäkerhet vid anställning minskar, t.ex. genom god matchning och praktiskt stöd vid introduktionen på arbetsplatsen. För att ytterligare öka individens jobbchans kan kompetenshöjande insatser utgöra ett viktigt inslag. Det finns i sammanhanget en rad intressanta lokala och privata initiativ vars verksamheter i hög grad syftar till att minska arbetsgivarens osäkerhet vid anställning av individer som står långt från arbetsmarknaden.

Förbättra matchningen på arbetsmarknaden

Regeringen fortsätter arbetet med att skapa förutsättningar för en bättre fungerande matchning. Arbetsförmedlingens uppdrag är centralt i detta sammanhang. Under senare år har både arbetsmarknadens utveckling och flera reformer bidragit till att förändra förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att genomföra sitt uppdrag. Antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen är högt och sammansättningen har förändrats. En majoritet av de inskrivna på Arbetsförmedlingen tillhör grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. unga utan gymnasieutbildning, utrikes födda, för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och långtidsarbetslösa. Arbetsförmedlingens målgrupp är i dag i högre utsträckning än tidigare individer som är i behov av mer omfattande insatser för att kunna få ett arbete.

Det är mot denna bakgrund angeläget att utveckla Arbetsförmedlingen och därigenom bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och matchningen på arbetsmarknaden. Därför har regeringen tillsatt en

utredning med uppdrag att göra en bred översyn av myndigheten (dir. 2014:15). Utredningen ska utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

För att kunna svara mot de förändrade förutsättningarna på arbetsmarknaden har Arbetsförmedlingens uppdrag också tydliggjorts avseende behovet av att kunna erbjuda insatser tidigt i arbetslöshetsperioden, ha väl fungerande arbetsgivarkontakter och att effektivt kunna stödja rörlighet på arbetsmarknaden.

att Svenskt Näringsliv och PTK för samtal om ett nytt omställningsavtal.

Trepartssamtal för en bättre fungerande arbetsmarknad

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i hög grad av politikens utformning, men också av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Centrala frågor på arbetsmarknaden regleras i kollektivavtal, bl.a. löner och anställningsvillkor. Genom kollektivavtal är det också möjligt att göra avsteg från delar av arbetsrättslagstiftningen. Regeringen har ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för en bättre fungerande arbetsmarknad, men ansvaret vilar således också på arbetsmarknadens parter.

Regeringen anser att kollektivavtalen även fortsättningsvis ska ha en central roll på arbetsmarknaden och att lönebildningen ska vara parternas ansvar. Men för att arbetsmarknaden ska bli mer inkluderande och flexibel anser regeringen att den svenska modellen behöver vidareutvecklas. Detta åstadkoms bäst i dialog med parterna.

Sedan hösten 2011 pågår trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Regeringen vill genom samtalen ta tillvara och stötta initiativ som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Trepartssamtalen har hittills handlat om åtgärder för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga, hålla uppe sysselsättningen i djupa lågkonjunkturer med s.k. korttidsarbete¹⁷ och förbättra möjligheterna till omställning. Regeringen ser där positivt på

¹⁷ Regleras i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Sjukfrånvarons utveckling

En av de viktigaste frågorna för regeringen är att minska utanförskapet från arbetsmarknaden. En särskilt viktig fråga är att begränsa långtidssjukskrivningarna eftersom de riskerar att leda till permanent utanförskap. För individen innebär ett utanförskap lägre inkomst och lägre framtida pension men också risk för ökad ohälsa och brist på gemenskap. Det är dessutom kostsamt för samhället eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade när inte all arbetskraft tas i anspråk. När fler är i arbete frigörs därutöver resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bl.a. sjukpenning och sjukersättning minskar och skatteintäkterna tenderar att bli högre. Detta skapar i sin tur utrymme för att t.ex. förbättra kvaliteten i skolan, äldreomsorgen och vården.

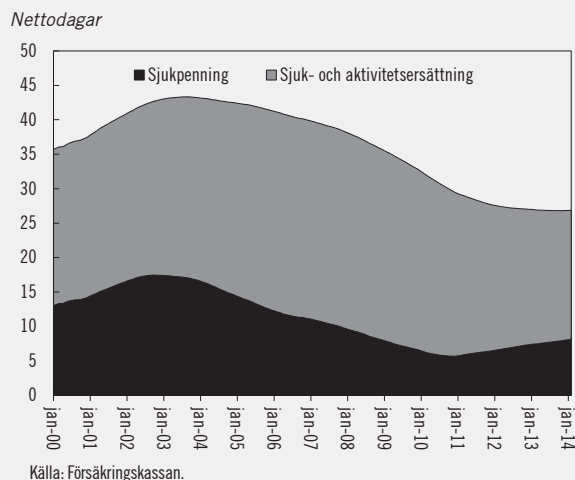
Den totala sjukfrånvaron har minskat kraftigt

Den sammantagna sjukfrånvaron, mätt med det s.k. ohälsotalet¹⁸, minskade kraftigt 2003–2013. Under hösten 2013 har emellertid nedgången planat ut. När ohälsotalet var som högst, hösten 2003, utbetalades ersättning från sjukförsäkringen för 43,3 dagar per person och år. I februari 2014 var motsvarande antal dagar 26,9 (se diagram 2.12). Utgifterna i sjukförsäkringen har också minskat med ca 45 miljarder kronor mellan 2003 och 2013.¹⁹

Sjukpenningdelen av ohälsotalet har däremot ökat sedan december 2010 samtidigt som sjuk- och aktivitetsersättningen har fortsatt att minska.²⁰ En förklaring är att avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen och de striktare kriterierna för rätten till stadigvarande

sjukersättning har lett till att fler nu får sjukpenning i stället för dessa ersättningar. En del av det ökade sjukpenningtalet är därför en förutsedd konsekvens av sjukförsäkringsreformen.

Diagram 2.12 Ohälsotalet januari 2000–februari 2014



Ökningen i sjukpenningtalet sedan december 2010 beror också på att en stor grupp samtidigt uppnådde maximalt antal dagar med sjukpenning vid årsskiftet 2009/10 och lämnade sjukförsäkringen. När en stor del av denna grupp efter en tid återvände till sjukförsäkringen ökade sjukpenningtalet. Sedan sjukförsäkringsreformen 2008 har också vissa justeringar gjorts av regelverket som innebär att tillämpningen blivit något mer generös. Detta kan ha lett till en något ökad varaktighet i sjukpenningen.

Oväntad ökning av sjukfallen

Ökningen av sjukpenningtalet sedan 2010 är däremot större än vad som kan förklaras av regeländringarna eller av demografiska förändringar i arbetskraften. Inflödet till sjukpenningen har ökat bland anställda inom samtliga sektorer och yrkesgrupper. Samtidigt har varaktigheten i sjukfrånvaro ökat framför allt för arbetslösa. Liksom vid den kraftiga uppgången i sjukfrånvaron 1997–2002 är ökningen tydligast bland kvinnor och inom de psykiska diagnoserna. De regionala skillnaderna i sjukpenningtalet stiger svagt men är små i förhållande till tidigare år.

Den stora variationen i sjukfrånvaron de senaste två decennierna är svår att förklara enbart med förändrad hälsa, befolkningsstruktur eller regeländringar inom sjukförsäkringen. Att normer och attityder i samhället också påverkar användandet av sjukförsäkringen får stöd av

¹⁸ Ohälsotalet visar antalet ersatta nettodagar med sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning per år och person i befolkningen mellan 16 och 64 år.

¹⁹ Utgifterna för sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning, inklusive statliga ålderspensionsavgifter, var ca 75 miljarder kronor 2013. År 2003 var motsvarande utgift ca 120 miljarder kronor, i 2013 års priser.

²⁰ I sjukpenningtalet ingår sjuk- och rehabiliteringspenning, vilka framför allt ersätter inkomstbortfall vid temporär arbetsförmåga, där den försäkrade bedöms kunna återgå i arbete inom en överskådlig tid. Sjuk- och aktivitetsersättning betalas ut till den vars arbetsförmåga helt eller delvis är nedsatt på grund av sjukdom och där medicinsk behandling eller rehabilitering inte bedöms leda till ökad arbetsförmåga.

studier som visar att sociala interaktioner på arbetsplatser, inom familjer och inom geografiska områden påverkar sjukfrånvaron. Den uppgång i inflödet till sjukpenningen som nu sker kan också, åtminstone delvis, tänkas ske inom ramen för en normalisering. Det är rimligt att anta att det tar ett antal år innan ett nytt regelverk och praxis sätter sig efter en omfattande reform. Att sjuktalen stiger kan vara en signal om ökad ohälsa och stigande utanförskap. Det riskerar dessutom att allvarligt försvaga de offentliga finanserna. För att undvika en fortsatt uppgång är det därför viktigt att noga analysera orsakerna och vid behov vidta åtgärder. Regeringen har därför bl.a. gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera de bakomliggande faktorerna till att sjukfrånvaron varierat så kraftigt över tid. I detta uppdrag ingår också att studera om tillämpningen av sjukförsäkringen ändrats utöver de förändringar i regelverket som gjorts.

2.5 Fler bostäder och effektiva transporter

En väl fungerande bostadsmarknad och en ändamålsenlig infrastruktur ökar möjligheterna att matcha arbetsutbudet med efterfrågan på arbetskraft. Bostadsmarknaden och infrastrukturen bidrar därmed till högre sysselsättning och tillväxt. Transportsystemet har därtill en central roll för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

2.5.1 En väl fungerande bostadsmarknad

Målet för regeringens bostadspolitik är en väl fungerande bostadsmarknad där hushållens efterfrågan möter ett utbud på bostäder som svarar mot deras långsiktiga behov och önskemål. Utbudet av bostäder ska öka dels genom förbättrade förutsättningar för att bygga bostäder, dels genom ett effektivare utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet, bl.a. genom generösare uthyrningsregler.

En väl fungerande bostadsmarknad ska uppnås utan subventioner. För att tillgodose olika hushålls önskemål är det viktigt att bostadsmarknaden består av flera olika upplåtelseformer. En mångfald i bostadsutbudet och möjlighet att exempelvis hyra bostad med olika kontraktslängder bidrar till ökad flexibilitet på bostadsmarknaden.

Ett problem för många kommuner är att bostadsmarknaden är i obalans. I storstadsområden, kring universitets- och högskoleorter samt i andra tillväxtregioner finns en efterfrågan på bostäder som överstiger utbudet. Samtidigt står bostäder tomma på vissa orter i landet. Till viss del kan problemet mildras genom att det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt, men nyproduktionen av bostäder behöver också öka.

Centrala reformer på bostadsområdet

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder som har ökat drivkrafterna för att bygga bostäder. Kommunala och privata bostadsbolag konkurrerar nu på lika villkor, och de kommunala bostadsbolagens hyror är inte längre

ensamt normerande. Regeringens åtgärder kommer på sikt att öka utbudet av hyresrätter.

För att öka nyproduktionen av lägenheter har fastighetsavgiften för flerbostadshus sänkts, och perioden för helt undantag från fastighetsavgift vid nybyggnation har förlängts till 15 år. Tidsperioden för hyressättning genom s.k. presumtionshyror har också förlängts till 15 år. För att öka tillgången på bostäder för unga och studenter har ett stöd för innovativt byggande införts.

Uthyrning av privatbostäder möjliggör, för bl.a. ungdomar, ett boende utan skuldsättning eller risktagande, och spelar en nyckelroll för att det befintliga bostadsbeståndet ska utnyttjas väl. Regeringen har därför vidtagit åtgärder som lett till förutsägbara och trygga hyreskontrakt för kortare hyresperioder. Även schablonavdraget för beskattning av privatpersoners inkomster från uthyrning av den egna bostaden har höjts i syfte att ytterligare stimulera utbudet av lägenheter.

En politik för fler bostäder

Bostadsbyggandet har inte svarat upp mot befolkningsökningen i tillväxtregionerna. Det råder bostadsbrist, vilket drabbar många nyinflyttade. Hyresrätten fyller en viktig funktion genom att underlätta rörligheten för unga och nyetablerade. Men hyresrätten är också ett alternativ för dem som inte vill eller kan köpa ett boende.

Effektivare användning av bostadsbeståndet

Det befintliga bostadsbeståndet ska användas mer effektivt. Regeringen har därför beslutat om en proposition som tar fasta på de förslag som togs fram tillsammans med de tre stora bostadsrättsorganisationerna under 2013. Förslagen bygger dels på en mer generös syn på bostadsrättshavarens skäl för en upplåtelse av lägenheten i andra hand, dels på att bostadsrättsföreningar ska kunna ta ut en särskild avgift vid en sådan uthyrning.

Ökad lönsamhet för bostadsinvesteringar

Förutsättningarna för att investera i hyresbostäder påverkas av kostnaderna för verksamheten. Bostadsbeskattningskommittén hade i uppdrag att göra en översyn av beskattningen av bostäder som upplåts med hyresrätt, bostadsrätt i oäkta bostadsföretag och kooperativ hyresrätt,

samt lämna förslag på förändringar i beskattningen av dessa boendeformer. Kommittén lämnade sitt slutbetänkande Vissa bostadsbeskattningsfrågor (SOU 2014:1) i januari 2014. I syfte att öka utbudet av hyresbostäder föreslog kommittén bl.a. att den kommunala fastighetsavgiften för hyresrätter ska avskaffas. Betänkandet har remitterats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

En enklare plan- och byggprocess

Tillgången till detaljplanerad mark som är lämplig att bebygga är av stor betydelse för bostadsproduktionen. Det är viktigt att regelverket som styr plan- och byggprocessen främjar en snabb och effektiv planering och att kommunerna har hög beredskap för att snabbt kunna utarbeta detaljplaner som täcker efterfrågan av bostäder i rätt lägen. Kommunerna bör också generellt sett göra markanvisnings- och exploateringsprocessen tydligare.

För att åstadkomma en snabb och effektiv plan- och byggprocess har regeringen lämnat en rad förslag till riksdagen. Ett antal ändringar har föreslagits i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Kommunernas möjlighet att ställa egna tekniska egenskapskrav föreslås begränsas, och en helt ny lag om kommunala markanvisningar har föreslagits. Vidare har regeringen föreslagit en rad nya åtgärder som kan genomföras utan bygglov, t.ex. uppförande av komplementbostadshus på maximalt 25 kvadratmeter. En samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och PBL föreslås i syfte att öka förutsägbarheten vid byggande i tätorter. Regeringen föreslår också förenklingar när det gäller strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.

I syfte att underlätta byggande av små lägenheter har regeringen lagt fram förslag till riksdagen om förenklingar i byggreglerna, och även givit Boverket i uppdrag att ytterligare förenkla de krav som ställs på byggnader (dnr S2012/8156/PBB).

För att uppnå en smidig planprocess krävs att överklagande av beslut sker på ett snabbt och rättssäkert sätt. PBL-överklagandeutredningen har haft regeringens uppdrag att, med bibehållen rättssäkerhet, se över möjligheterna att effektivisera prövningsordningen av kommunala beslut som överklagas enligt PBL. Utredningen har överlämnat betänkandet *Effektiv och*

rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14) till regeringen. I betänkandet föreslås förändringar för att effektivisera planprocessen. Regeringen kommer att analysera utredningens förslag och överväga kompletterande åtgärder.

För småföretagare kan kostnaderna för att följa byggstandarder vara kännbara, vilket försämrar konkurrensen. Regeringen överväger därför åtgärder som gör konstruktions- och byggstandarder mer lättillgängliga.

Regeringen har vidare beslutat om direktiv till tre utredningar som syftar till att förbättra bostadsmarknaden: En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder för att öka kommunernas planläggning för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar (dir. 2014:29). Utredaren ska analysera hur kommunerna kan stimuleras att planlägga för fler bostäder och öka antalet markanvisningar till dem som vill bygga. Vidare ska en särskild utredare (dir. 2014:26) se över och analysera bostadssituationen i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö och föreslå hur den kan förbättras. Det övergripande syftet är att få till stånd ett ökat bostadsbyggande och att bidra till socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling i storstadsregionerna. Slutligen har regeringen beslutat tillsätta en utredare som ska lämna förslag på åtgärder som förbättrar och underlättar äldres bostads-situation (dir. 2014:44). Syftet är att, mot bakgrund av den demografiska utvecklingen, kunna tillgodose äldres bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden i alla delar av landet.

2.5.2 En utvecklad infrastruktur

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

Transportinfrastrukturen utvecklas ständigt för att möta behovet av personresor och godstransporter. Samtidigt måste den befintliga infrastrukturen underhållas för att trafiksystemet ska vara robust och effektivt. Under senare år har transporterna ökat, vilket ställer högre krav på transportsystemet för att de transportpolitiska målen ska nås.

Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att företagen ska kunna verka i hela landet och lätt kunna hitta personal med rätt kompetens och kunna transportera gods och kunder.

Centrala reformer inom infrastrukturområdet

Regeringen har tillfört betydande resurser för nyinvesteringar och underhåll. Det förväntas leda till fler, snabbare och punktligare transporter av såväl passagerare som gods. Därmed skapas förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, sysselsättning och tillväxt.

Bättre förutsättningar för den fysiska planeringen av infrastruktur har också skapats. I regeringens proposition Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118) föreslogs bl.a. att processen kring den fysiska planeringen av vägar och järnvägar inte längre ska innehålla tre skeden – förstudie, utredning och plan – utan utformas som en sammanhållen process. Syftet med förändringarna är att förkorta ledtiderna i processen och göra den mer effektiv.

Kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är tidvis högt. Detta är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högrafikerade järnvägsspåren och längs de större transportstråken. Den trängsel som ibland uppstår resulterar i stora kostnader för samhället. Under senare år har problemen i järnvägssystemet varit påtagliga och visat på behovet av att stärka drift, underhåll och reinvesteringar i denna infrastruktur. Regeringen redovisade sin syn på investeringsbehovet i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25).

En politik för en effektiv och hållbar transportförsörjning

Transportinfrastrukturen byggs ut och underhålls

Regeringen fattar i anslutning till 2014 års ekonomiska vårproposition beslut om hur den av riksdagen beslutade ekonomiska ramen om 522 miljarder kronor (prop. 2012/13:25, bet. 2012/13TU2, rskr. 2012/13:119) för utveckling av transportinfrastrukturen 2014–2025 ska fördelas på olika infrastrukturåtgärder. Ramen innebär en kraftig höjning av de resurser som

avsätts till transportinfrastrukturen. Ambitions- höjningen gäller för såväl drift och underhåll som för investeringar i ny infrastruktur. Effektiviseringsåtgärder som genomförs inom Trafikverket bidrar dessutom till att fler infrastrukturåtgärder kan genomföras för avsatta medel.

Utgångspunkten för regeringens fördelning av medel är att kapaciteten ska bibehållas och förstärkas, infrastrukturen ska underhållas och utvecklas samt att förändrade resmönster ska mötas. Regeringens åtgärder riktas mot de för samhället viktigaste transportlederna och de sträckor som är särskilt betydelsefulla för arbetspendling och godstransporter. Viktiga investeringar kan nu realiserars och därmed öka effektiviteten och kapaciteten i transportsystemet. Underlag för regeringens beslut har varit det förslag till åtgärder som Trafikverket redovisade i juni 2013 på uppdrag av regeringen (dnr N2013/1351/TE).

Två delsträckor av en ny stambana för höghastighetståg påbörjas under planeringsperioden 2014–2025. Det handlar om delsträckan Ostlänken mellan Järna och Linköping samt den första etappen av sträckan Göteborg–Borås mellan Mölnlycke och Bollebygd. Preliminära byggstartar är 2017 respektive 2020.

Mälärbanan mellan Västerås och Stockholm kommer att byggas ut till fyrsparstandard hela vägen mellan Kallhäll och Tomtebodå. Åtgärden säkerställer att den möjlighet till ökad kapacitet som skapas genom färdigställandet av Citybanan genom Stockholm bättre kan tas tillvara. Hela sträckan beräknas kunna öppnas för trafik under planperioden.

Hållbara godstransporter främjas och underlättas genom bl.a. investeringar i godsstråken på järnväg i Skåne och Bergslagen. Hela järnvägstransportsystemet främjas av ett nytt trafikledningssystem som kan styra järnvägstrafiken mer effektivt och därmed öka kapaciteten i järnvägssystemet.

En upprustning av vägen mellan Pajala och Svappavaara har inletts för att möjliggöra för tunga transporter till följd av gruvetableringen i Pajala kommun. Satsningen är en del av regeringens arbete för att möta gruvnäringens behov.

Delar av E20 genom Västra Götaland byggs ut, vilket bl.a. är till gagn för regional arbetspendling och för långväga transporter.

Genom en utbyggnad av E4 genom Småland uppnås en genomgående motorvägsstandard från Helsingborg och hela vägen till Gävle.

Regeringens beslut om fördelningen av den ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet innefattar också de projekt som ingick i den föregående planen för 2010–2021. Det handlar bl.a. om Förbifart Stockholm och Västlänken i Göteborg.

Stockholmsförhandlingens viktigaste arbete är avslutat

Tillväxten i Stockholmsregionen ställer krav på utbyggnad av transportinfrastrukturen och effektiva kollektivtrafiktransporter. Genom 2013 års Stockholmsförhandling slöt staten i januari 2014 ett avtal om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län med Stockholms läns landsting, Stockholms Stad, Nacka kommun, Solna Stad och Järfälla kommun.

Fyra nya tunnelbanesträckningar ingår i avtalet, bl.a. utbyggnad av tunnelbana till Nacka. De nya sträckningarna ger betydande förbättrade förutsättningar för arbetspendling, bostadsbyggande och regionförtätning. Kommunerna åtar sig i avtalet att själva eller genom annan bostadsexploator uppföra 78 000 bostäder.

Avtalet förutsätter justeringar av trängsel-skatterna i Stockholm. Som en konsekvens av avtalet fattade regeringen i februari 2014 beslut om propositionen Förändrad trängselskatt och infrastruktursatsningar i Stockholm (prop. 2013/14:76). Syftet med förändringarna av trängselskatten är att förbättra framkomligheten och miljön i Stockholm, men medel motsvarande de ökade intäkterna ska även bidra till utbyggnaden av de aktuella tunnelbanesträckningarna. Riksdagen beslutade den 26 mars 2014 i enlighet med förslagen i propositionen (prop. 2013/14:76, bet. 2013/14:SkU24, rskr. 2013/14:186).

Stockholmsförhandlingen kommer under 2014 bl.a. att planera och stödja uppbyggnaden av genomförandeorganisationen för utbyggnaden av tunnelbanan i samarbete med parterna och i enlighet med avtalen.

Utländska fordon

Regeringen har tidigare meddelat riksdagen (bet. 2013/14:TU8, rskr. 2013/14:147) att avsikten är att skatte- och avgiftsplikt för utländska fordon

ska kunna träda i kraft senast den 1 januari 2015. Transportstyrelsen har fått i uppdrag (dnr N2013/5433/TE) att ta fram betalningslösningar för utländska fordon som ska vara färdiga att tas i bruk senast vid samma datum.

2.6 Ett företags- och innovationsklimat i världsklass

Sverige är en liten utrikeshandelsberoende ekonomi som möter en allt hårdare global konkurrens. Goda villkor för företagande, aktivt ägande och entreprenörskap är avgörande för jobben och för den svenska konkurrenskraften. Innovationer är en central förutsättning för att skapa fler och växande företag.

2.6.1 Goda villkor för företagande

Ett viktigt mål för regeringens politik är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa goda förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.

Den svenska konkurrenskraften och företagsklimatet rankas högt i internationella jämförelser, exempelvis rankades Sverige på fjärde plats vad gäller konkurrenskraft enligt såväl World Competitiveness Scoreboard²¹ som Global Competitiveness Index²².

Europeiska kommissionen rankar Sverige som en av världens mest konkurrenskraftiga ekonomier i konkurrenskraftsrapporten för 2013, avseende hållbarhet, innovation, generellt näringslivsklimat inklusive effektiv offentlig förvaltning samt avseende tillgången på kapital.

Sverige har således ett i många avseenden bra företagsklimat, men t.ex. Världsbankens undersökning av företagsklimatet visar att det finns utrymme för ytterligare förbättringar.²³ På regeringens initiativ arbetar Världsbanken med en stor undersökning av det svenska företagsklimatet och hur det kan förbättras. I

²¹ IMD Business School, 2013.

²² World Economic Forum, 2013.

²³ Doing Business 2014. Understanding regulations for small and medium-sized enterprises (Världsbanken 2013).

den första delrapporten konstateras att det finns utrymme för att bl.a. underlätta etableringen av företag, korta tiden för plan- och byggprocesser, minska regelbördan för företag, inklusive skatteadministrationen, och för förbättringar inom utbildningsområdet.²⁴ Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att analysera Världsbankens förslag och hur dessa kan tas vidare. Samtidigt fortsätter Världsbanken sin granskning genom en omfattande enkätundersökning riktad till svenska företag om deras syn på tillämpningen av regelverket. Resultatet ska presenteras under hösten 2014. För att Sverige ska vara en fortsatt konkurrenskraftig ekonomi med starkt företagsklimat är det angeläget att förbättra företags- och innovationsklimatet.

Centrala reformer för företagandet

Regeringen har genomfört en rad åtgärder i syfte att förbättra tillväxtförutsättningarna för företagen. Förmögenhetsskatten avskaffades fr.o.m. 2007 och bolagsskatten, arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna har sänkts i flera steg. Mervärdesskatten har sänkts för restaurang- och cateringtjänster. Vidare har ett husavdrag, dvs. RUT- och ROT-avdrag, införts för en rad tjänster. Delägare i fåmansföretag och enskilda näringsidkare har fått lägre skatt. Ett investeraravdrag, som syftar till att stimulera investeringar i mindre företag, infördes i december 2013.

Sedan 2006 har regeringen vidtagit åtgärder för att sänka företagets administrativa kostnader. Regeringens avsikt med dessa åtgärder är att skapa en märkbar förbättring i företagets vardag, bl.a. genom sänkta kostnader, minskat och förenklat uppgiftslämnande, bättre konsekvensutredningar samt förenklade myndighetskontakter på regional och lokal nivå. I budgetpropositionen för 2014 aviserade regeringen att Regelrådets verksamhet ska permanentas fr.o.m. 2015. Inom Regeringskansliet pågår även ett arbete för att möjliggöra att uppgifter som lämnas från företag

till statliga myndigheter endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Ett flertal förenklingar i företagets hantering av mervärdesskatt har redan införts.

En politik för ett ytterligare förbättrat företagsklimat

Förbättrade skattevillkor för företagande

Företagsskattekommittén (dir. 2011:1) utgör en strategisk del i regeringens arbete med att förbättra villkoren för företagande. Kommittén har lämnat två delbetänkanden. Betänkandet om skatteincitament för riskkapital (SOU 2012:3) har utgjort grunden för det införda investeraravdraget. Betänkandet om skatteincitament för forskning och utveckling (SOU 2012:66) har genomförts genom att arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning och utveckling sänkts fr.o.m. 2014. Kommittén ska senast den 16 juni 2014 slutredovisa sitt huvuduppdrag, som handlar om att göra villkoren mer lika för finansiering med eget respektive lånat kapital.

Beskattningen vid ägarskiftet i fåmansföretag ses över

Företag och deras ägare ska ha goda skattemässiga villkor och skatter ska tas ut på ett effektivt och rättvist sätt. De s.k. 3:12-reglerna för fåmansföretag har justerats flera gånger sedan 2007, senast den 1 januari 2014. En särskild problematik med skattereglerna för fåmansföretag rör ägarskiftet till personer som är närstående ägaren. Det är viktigt att reglerna för ägarskiftet i fåmansföretag ger möjlighet att ta tillvara upparbetade värden i företag med tillväxtpotential. Regeringen har därför tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över beskattningen vid avyttring av kvalificerade andelar i samband med ägarskiftet (dir. 2014:42). Uppdraget ska redovisas senast den 2 mars 2015.

Gruppregistreringen till mervärdesskatt slopas

En sund konkurrens mellan företag och olika branscher bidrar till ett gott företagsklimat. Vissa företag, framför allt inom den finansiella sektorn, bedriver verksamhet som till stor del är undantagen från mervärdesskatt och de kan dessutom utnyttja möjligheten att bilda mervärdesskattegrupper för att undvika kostnader för ingående mervärdesskatt. I syfte

²⁴ Sweden's Business Climate – Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulations (Världsbanken 2014).

att minska den skattemässiga snedvridningen till följd av gruppregistreringen avser regeringen att slopa denna möjlighet. Ett förslag om detta remitteras i samband med denna proposition.

Höjd beloppsgräns för förenklad faktura

Regeringen avser att fortsätta arbetet med att förenkla för företagen att hantera mervärdesskattereglerna. Ett förslag om att höja beloppsgränsen från 2 000 kronor till 4 000 kronor för att få använda sig av en förenklad faktura remitteras därför i samband med denna proposition.

Bättre möjligheter att attrahera och behålla nyckelpersoner

De svenska företagens konkurrenskraft kan främjas ytterligare genom att företagen ges ökade möjligheter att attrahera och behålla nyckelkompetens. Att nyckelpersoner i företaget tilldelas finansiella instrument som t.ex. optioner och andra aktierelaterade incitament kan vara ett viktigt verktyg för ägarstyrning, inte minst i nystartade och mindre företag. Regeringen har beslutat att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över skattereglerna för sådana instrument (dir. 2014:33). Avsikten är att skattereglerna ska förbättras, samtidigt som grundläggande skatterättsliga principer fortsatt ska beaktas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Ny konstruktion av ersättningen för höga sjuklönekostnader

Dagens skydd mot höga sjuklönekostnader innebär att arbetsgivare kan få ersättning för sjuklönekostnader som under ett kalenderår överstiger två och en halv gånger den genomsnittliga årliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare. Eftersom regelverket utgår ifrån den genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare tar det inte hänsyn till att mindre företag generellt sett har lägre sjukfrånvaro än större företag. Detta medför att högkostnadsskyddet inte kommer de mindre arbetsgivarna till del så som det var tänkt. Mot denna bakgrund anser regeringen att konstruktionen av högkostnadsskyddet bör förändras. Under våren 2014 kommer därför ett förslag att remitteras som innebär att förmånen blir mer träffsäker i sin utformning så att mindre företag, som är mer känsliga för det ekonomiska risktagande som sjuklöneansvaret kan utgöra, i

högre utsträckning än i dag blir kompenserade för höga sjuklönekostnader. Avsikten är att åtgärden ska träda i kraft den 1 januari 2015. Kostnaden för den nya ersättningen bedöms till 360 miljoner kronor per år, vilket är ca 300 miljoner kronor mer än kostnaden för nuvarande högkostnadsskydd.

Bättre tillgång till lokal service och bredbandsutbyggnad på landsbygden

För att förbättra förutsättningarna för boende och företagande på landsbygden avser regeringen att förstärka landsbygdsprogrammet med sammanlagt 2,8 miljarder kronor 2014–2020, varav 400 miljoner kronor föreslås tillföras efter förslag i Vårändringsbudgeten för 2014 (prop. 2013/14:99).

För företag och privatpersoner är det av betydelse att avståndet till grundläggande service är så kort som möjligt. Regeringen avser satsa 700 miljoner kronor 2014–2020, motsvarande 100 miljoner kronor per år, för att ge en god tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygder.

Regeringen avser vidare att förstärka åtgärder för landsbygdens utveckling, däribland bredbandsutbyggnaden 2014–2020. Regeringens totala satsning på bredband, inklusive EU-bidrag, uppgår till 3,25 miljarder kronor. Regeringens förstärkning om 2,8 miljarder kronor av Landsbygdsprogrammet blir en del av den svenska medfinansieringen till programmet. Ökad bredbandshastighet, täckning och robusta nätverk förbättrar möjligheten för bl.a. företagande.

2.6.2 Sverige har goda innovationsförutsättningar

Innovation är centralt för företagens långsiktiga produktivitetsutveckling och därmed för tillväxt och framtida välstånd. Ett bra innovationsklimat är en förutsättning för företagens konkurrenskraft, inte minst i en liten öppen ekonomi som den svenska.

Sverige har ett i många avseenden bra innovationsklimat. I flera internationella jämförelser av länders innovationsförutsättningar

hamnar Sverige högt.²⁵ Sverige tillhör också de länder som satsar högst andel av BNP på forskning och utveckling.

Sveriges stora multinationella företag har i stor utsträckning varit drivande i innovations- och konkurrenskraftsutvecklingen i det svenska samhället. Samtidigt blir innovationsförmågan och konkurrenskraften hos små och medelstora företag allt viktigare för sysselsättningen och för förnyelsen av det svenska näringslivet.

För att Sverige även i framtiden ska kunna upprätthålla positionen som ett ledande innovationsland, och därigenom stärka företagets konkurrenskraft, krävs ett kontinuerligt arbete med att utveckla och stärka förutsättningarna för innovation.

Den nationella innovationsstrategin

Grunden för regeringens innovationsarbete lades fast i den nationella innovationsstrategin, som regeringen presenterade 2012. Strategin syftar till att bidra till ett innovationsklimat med bästa möjliga förutsättningar för innovation i Sverige med sikte på 2020. Utifrån strategin har regeringen genomfört insatser för ökad innovationsupphandling, stärkt innovationskraften i offentlig verksamhet samt genomfört åtgärder för tillväxt och innovation i små- och medelstora företag.

En politik för att utveckla entreprenörs- och innovationsklimatet

Förbättrat klimat för entreprenörskap och innovativt företagande

Långsiktigt goda förutsättningar för att stimulera och uppmuntra till ett innovativt och kreativt företagsklimat kräver ett brett angreppssätt och öppenhet för omprövning av politiken. Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att tillsätta en kommitté som ska göra en bred översyn av förutsättningarna för att

starta, driva, utveckla och äga företag i Sverige (dir. 2014:46).

Kommittén ska ta ett helhetsgrepp och översynen ska inkludera aspekter som inkomstskatteregler, regler för socialavgifter och vissa civilrättsliga regler om företagande bl.a. insolvenslagstiftningen. Kommittén ska också se över det offentliga innovationsstödet, de statliga insatserna för företagsfrämjande samt vissa frågor om samverkan mellan näringsliv och forskning. Kommittén ska även utvärdera den sammanslagning av Almi och Innovationsbron som genomfördes 2013. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2016.

Stimulans till utveckling av affärsidéer

Företagsinkubation är en process för att skapa en kreativ tillväxtmiljö, vars syfte är att stödja utveckling av affärsidéer med hög kunskapshöjd och internationell marknadspotential till nya tillväxtföretag. Det är viktigt att stödja utvecklingen av kunskapsintensiva tillväxtbolag i inkubatorer och regeringen beslutade därför hösten 2013 om en utökad satsning på företagsinkubation.

Regeringen ser även över möjligheterna att ytterligare stimulera utvecklingen av inkubatorer som ett led i att stötta dynamik och innovationskraft i näringslivet.

Stärkta immateriella rättigheter

Immateriella rättigheter och tillgångar är viktiga för företagets innovationsförmåga och får en allt större betydelse som strategiska verktyg för värdeskapande och nyttiggörande av kunskap. Små och medelstora företags affärsstrategiska hantering av immateriella tillgångar bör stärkas. Utredningen Ett enhetligt patentskydd i EU och en ny patentlag ska senast den 3 juni 2014 lämna förslag till en ny patentlag (dir. 2012:99).

För att ytterligare förenkla för företagen föreslår regeringen i propositionen Nationella patent på engelska (prop. 2013/14:53) att nationella patentansökningar ska kunna behandlas och beviljas på engelska. Därmed blir översättningskostnaderna i samband med patentansökningar lägre, vilket främjar forskningsintensiva svenska företag med engelska som arbetsspråk och företag som avser söka patent i flera länder på ett och samma språk. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

²⁵ Bland annat kommer Sverige på första plats i 2013 års Innovation Union Scoreboard och på andra plats i INSEAD:s Global Innovation Index för 2013.

European Spallation Source

European Spallation Source (ESS) är en s.k. spallationsskälla för neutronstrålning och en av de största satsningarna på forskningsinfrastruktur som har skett i Europa under de senaste decennierna. Anläggningen kan jämföras med ett gigantiskt mikroskop där struktur och funktion kan studeras hos många olika typer av material. European Spallation Source kommer att bli världens mest kraftfulla neutronkälla och öppna helt nya möjligheter för forskning inom t.ex. energi och klimatsmart teknologi, medicin och livsvetenskap.

Anläggningen har 2012 projekterats att kosta ca 1,8 miljarder euro. Planen är att konstruktionen ska påbörjas under 2014 och den beräknas pågå till 2025. Sverige ska finansiera ca 35 procent av totalkostnaden för konstruktionen och ca 10 procent av driftskostnaden.

Totalt deltar 16 länder i planeringen med avsikt att delta i konstruktionen och driften av ESS. Regeringen är nu i slutfasen av förhandlingarna med de deltagande länderna om hur mycket varje land ska bidra med till konstruktionskostnaderna för ESS. Bland annat Spanien, Storbritannien, Polen och Ungern har redan bekräftat sitt deltagande i projektet och resterande länder förväntas ansluta sig under 2014.

2.7 Ett samhälle som håller ihop

En konkurrenskraftig ekonomi kan kombineras med en förhållandevis liten inkomstspridning genom starka drivkrafter att arbeta. En god tillgänglighet till välfärdsystem för såväl unga som gamla leder till välbefinnande och en trygghet genom tillgång till hälso- och sjukvård samt omsorg av hög kvalitet. En annan viktig förutsättning för att skapa ett tryggt samhälle är ett väl fungerande rättsväsende. Detta är viktiga förutsättningar för att ett samhälle ska hålla ihop.

2.7.1 Fler i arbete ger ökad sammanhållning

Målet med fördelningspolitiken är att tillväxt och välfärd ska komma alla till del. Fördelningspolitiken ska även ge förutsättningar

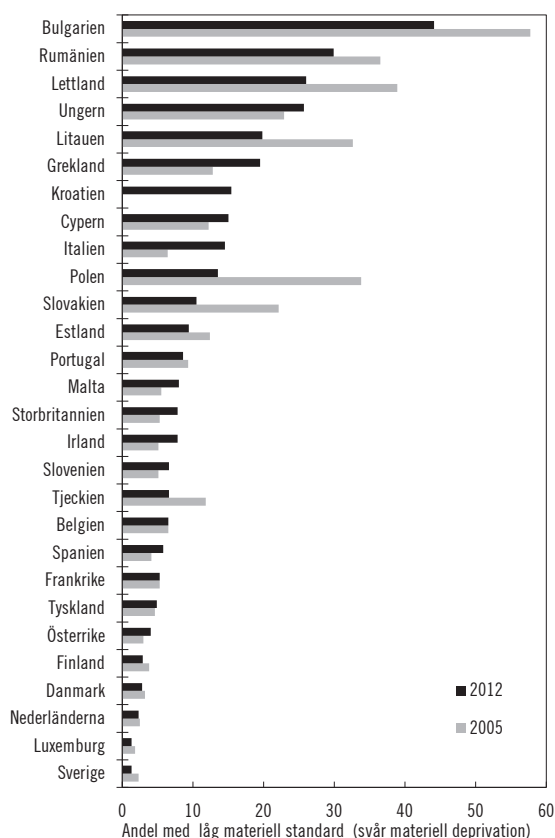
för både kvinnor och män till ekonomisk självständighet livet ut.

Fördelningspolitik handlar om två saker. För det första handlar det om att ge alla människor goda förutsättningar oavsett bakgrund. För det andra handlar fördelningspolitik om att kompensera för att utfallen ändå kan bli väldigt olika. Det finns en bred uppslutning kring att Sverige ska ha en hög ambitionsnivå i fördelningspolitiken i båda dessa avseenden.

Omfördelningen av resurser sker på olika sätt. Dels genom att offentligt finansierade tjänster, såsom förskola, skola, sjukvård och äldreomsorg, kommer var och en till del oavsett bakgrund och ekonomi. Dels sker en omfördelning mellan hushåll genom skatter och transfereringar som minskar skillnaderna i disponibel inkomst.

Inom ramen för EU:s tillväxtstrategi EU 2020 har det tagits fram ett direkt mått på levnadsstandard, s.k. svår materiell deprivation eller mycket låg materiell standard.²⁶ Andelen individer med mycket låg materiell standard varierar kraftigt mellan olika EU-länder, från 1 procent till ca 45 procent (se diagram 2.13). Lägst andel finns i Sverige, Luxemburg, Nederländerna och de övriga nordiska länderna och den högsta andelen i vissa av de nyare medlemsländerna, som Bulgarien, Rumänien och Lettland. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard mellan länderna. Mellan 2005 och 2012 sjönk andelen med mycket låg materiell standard i 14 av medlemsstaterna. I Sverige har den minskat kontinuerligt, från 2,3 procent 2005 till 1,4 procent 2008 och till 1,3 procent 2012.

²⁶ Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga inom minst fyra av nio områden: att kunna möta oväntade utgifter, att åka på en veckas 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.

Diagram 2.13 Mycket låg materiell standard inom EU 2005 och 2012

Källa: Eurostat.

I ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket jämn inkomstfördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer 2011 framgår att Slovenien, Sverige och Tjeckien hade de lägsta inkomstskillnaderna mätt med den s.k. Gini-koefficienten. Gini-koefficienten var i Sverige 2011 på ungefär samma nivå som före krisen.

En politik för fler i arbete ger mindre inkomstskillnader

Inkomstfördelningen i ett samhälle bestäms i hög grad av fördelningen av humankapital. En väl fungerande skola och goda uppväxtvillkor är därför av yttersta vikt för att värna sammanhållningen. Regeringen har inlett ett omfattande reformarbete och avser att genomföra ytterligare åtgärder (se avsnitt 2.3) som syftar till att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i den svenska skolan. Dessa åtgärder förväntas på sikt bidra till att utjämna människors livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden.

För huvuddelen av hushållen är det egna arbetet den viktigaste inkomstkällan och den vanligaste orsaken till en låg ekonomisk standard är avsaknaden av arbete. Sedan 2006 har det fördelningspolitiska arbetet därför inriktats mot att stärka drivkrafterna för och möjligheterna till arbete. Jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna minskar trösklarna in på arbetsmarknaden och stimulerar arbetskraftsutbudet. På lång sikt förväntas dessa reformer leda till en gynnsam inkomstutveckling, särskilt för dem med låga inkomster.

Regeringens arbete har även varit inriktat på att minska den ekonomiska utsattheten genom riktade åtgärder för hushåll med svag ekonomi. Exempelvis har regeringen höjt bostadsbidraget, flerbarnstillägget, grundnivån i föräldrapenningen och bostadstillägget.

Regeringen har sänkt skatterna för pensionärer vid fem tillfällen. Den genomsnittliga ålderspensionären, som vid årets ingång fyllt 65 år, har fått en skattesänkning på 850 kronor per månad. Regeringen har under innevarande mandatperiod även justerat bostadsstöden för pensionärer och den ekonomiska standarden har stärkts med 4–5 procent för de äldsta pensionärerna 2011–2014.

En starkare ekonomi och fler i arbete skapar förutsättningar för en positiv utveckling av pensionerna under de kommande åren. Pensionerna väntas åren framöver utvecklas gynnsamt.

Svag förankring på arbetsmarknaden är huvudskälet till ekonomisk utsatthet. Därför är kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi även fortsättningsvis ökad sysselsättning, bättre utbildning och minskat utanförskap.

Översyn av pensionssystemet

Regeringen för samtal med Socialdemokraterna i den s.k. pensionsgruppen. Pensionssystemet i dess nuvarande form infördes 1999 och fungerar i allt väsentligt väl. Förändringar i omvärlden och erfarenheter från de första femton åren gör dock att det finns skäl att se över ett antal delar av systemet. Pensionsgruppen har därför enats om vissa förändringar i systemet av övergripande karaktär.

Förändringarna syftar bl.a. till en tydligare koppling mellan AP-fonderna och pensionssystemet och en mer kostnadseffektiv

förvaltning. Vidare syftar förslagen till att ge en jämnare framskrivning av pensionerna, att bidra till ökade möjligheter för ett längre arbetsliv samt minska kostnaderna i premiepensions-systemet. För alla delar gäller att det krävs fortsatt arbete och beredning innan regeringen kan lämna definitiva och detaljerade förslag till riksdagen.

2.7.2 Långsiktigheten i välfärden värnas

Skolan, sjukvården och äldreomsorgen är kärnan i den svenska välfärden och den ska präglas av god kvalitet och tillgänglighet. Patienters och brukares behov ska styra utformningen av välfärden. Egenmakt och valfrihet är tillsammans med stärkt tillsyn och uppföljning nödvändiga verktyg för att nå detta.

De offentligt finansierade välfärdstjänsterna utförs huvudsakligen av kommuner och landsting. Samtidigt har de privata inslagen ökat sedan slutet av 1980-talet. Genom ökad valfrihet under 2000-talet har välfärden ytterligare öppnats upp för att öka tillgängligheten och möjligheterna för individer att själva påverka sin utbildning, vård och omsorg. Numera tillhandahålls omkring en sjundedel av välfärdstjänsterna av privata utförare.²⁷

Välfärden fungerar i huvudsak bra. Det förekommer dock att aktörer, både privata och offentliga inom välfärdssektorn, brister i kvalitet, vilket måste motverkas. Målsättningen med regeringens politik är att främja valfrihet och en mångfald av utförare. Regeringen värnar dessutom att utförarna i välfärden har ett varaktigt engagemang. Produktion av välfärdstjänster ska bedrivas ansvarsfullt, effektivt och långsiktigt.

Regeringen vidtar fortlöpande åtgärder som stärker förutsättningar för en väl fungerande välfärd. I regeringens proposition Privata utförare av kommunal verksamhet (prop. 2013/14:118) föreslår regeringen att kommuners och landstings skyldigheter att förbättra uppföljningen och kontrollen av privata utförare

skärps samt att allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet ska tryggas. I propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) föreslår regeringen en ytterligare skärpning av skolregelverket, med utgångspunkt i den sexpartiöverenskommelse som kommit till uttryck i Friskolekommitténs slutbetänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56).

Ägarprövningsutredningen som tillsattes 2012, utreder vilka ytterligare krav som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn (dir. 2012:131). Uppdraget preciserades i ett tilläggsdirektiv (dir. 2014:3). Utredningen ska bl.a. klarlägga om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn och andra välfärdstjänster. Ett flertal andra utredningar av betydelse för det här området pågår eller har nyligen lämnat sina betänkanden.²⁸

En viktig utmaning, förutom tillsyn och kontroll, är att utforma effektiva och konkurrensneutrala villkor för verksamheten som bedrivs inom kommunsektorn och av privata utförare. Det är angeläget att det finns en mångfald och att verksamhet inom välfärdssektorn även fortsättningsvis kan bedrivas i olika storlek samt i olika drifts- och ägarformer.

2.7.3 En hälso- och sjukvård av god kvalitet

Regeringens mål för hälso- och sjukvården är att individer i hela befolkningen, oavsett inkomst och bakgrund, ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet.

Den svenska hälso- och sjukvården uppvisar mycket goda resultat i internationella

²⁷ Regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2012/13:102) och budgetpropositionen för 2014 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor, avsnitt 10 (prop. 2013/14:1).

²⁸ Bland de pågående utredningarna kan nämnas: Utredningen om en kommunallag för framtiden (dir. 2012:105), med tilläggsdirektiv att bl.a. överväga om lagen kan göras mer konkurrensneutral mellan olika utförare av kommunal verksamhet (dir. 2013:100), och Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (dir. 2013:16). Utredningar som har lämnat betänkanden är Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) och Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten (SOU 2014:2).

jämförelser.²⁹ Till exempel är den förväntade livslängden i den svenska befolkningen bland de högsta i världen, överlevnaden i olika cancersjukdomar är hög och spädbarnsdödligheten mycket låg.

Mer resurser läggs i dag på hälso- och sjukvården än någonsin tidigare. Justerat för löne-, pris- och befolkningsökningar har resurserna ökat med 4,3 procent sedan 2006, t.ex. har antalet läkare och sjuksköterskor ökat med 3 500 respektive 5 200.

En politik för ökad tillgänglighet och kompetens i vården

Regeringens politik fokuserar på att förbättra kvaliteten, tillgängligheten och effektiviteten inom hälso- och sjukvården. För att förbättra kvaliteten har regeringen bl.a. vidtagit åtgärder som syftar till att få en mer kunskapsbaserad vård för personer med kroniska sjukdomar. För att stärka patientens ställning och inflytande i vården har regeringen lämnat förslag om en ny patientlag till riksdagen (prop. 2013/14:106). I propositionen föreslås bl.a. att patienten ska ges möjlighet att välja utförare av primärvård och öppen specialistvård i hela landet, vilket gör det enklare för patienten att söka vård i andra landsting än där hon eller han bor.

Därutöver har vårdgarantin och införandet av den s.k. kömiljarden bidragit till ökad tillgänglighet och kortare väntetider. Dessutom har det fria vårdval, som infördes i primärvården 2010, medfört en betydande ökning av antalet vårdcentraler, vilket ytterligare ökat tillgänglighet till vården. Sedan 2007 har regeringen även gjort omfattande satsningar för personer med psykisk ohälsa. Bland annat har tillgängligheten till barn- och ungdomspsykiatri ökat, satsningar har gjorts för att öka vårdpersonalens kompetens och nya metoder införts för att förebygga ohälsa. På läkemedelsområdet har regeringen och Läkemedelsindustriföreningen kommit överens om att utveckla den svenska prissättningsmodellen för äldre läkemedel fr.o.m. 2014. Syftet

med överenskommelsen är att säkerställa en långsiktig kostnadskontroll och en fortsatt god tillgång till kostnadseffektiva läkemedel.

För att säkerställa att personalens tid, kunskap och engagemang används så effektivt som möjligt har regeringen tillsatt en nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (dir. 2013:104). Samordnaren ska lämna förslag till åtgärder som kan vidtas på nationell, regional och lokal nivå. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2015.

Tillgängligheten i cancervården behöver bli bättre

Som ett ytterligare steg i arbetet med att förbättra tillgängligheten i vården avser regeringen att vidta särskilda åtgärder för att förbättra tillgängligheten i cancervården. Väntetiderna i vården har kortats väsentligt de senaste åren. De regionala skillnaderna är dock fortsatt stora inom cancervården. För att öka tillgängligheten i cancervården avser regeringen därför avsätta 500 miljoner kronor per år 2015–2018.

Fler platser på utbildningarna till specialistsjuksköterska och barnmorska

En väl fungerande kompetensförsörjning är en annan viktig förutsättning för en effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. Regeringen har sedan den tillträdde kraftigt ökat antalet utbildningsplatser på läkar- och sjuksköterskeutbildningarna. Enligt Socialstyrelsens nationella planeringsstöd råder det dock fortfarande brist på bl.a. barnmorskor och specialistsjuksköterskor. Även riksdagen har efterfrågat en satsning på fler specialistsjuksköterskor (bet. 2013/14:SoU10, rskr. 2013/14:176). För att öka antalet nybörjarplatser på specialistsjuksköterske- respektive barnmorskeutbildningen avser regeringen tillföra 19 miljoner kronor 2015, 59 miljoner kronor 2016 och 77 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017.

2.7.4 De äldres hälsa, trygghet och självbestämmande ska främjas

Regeringens mål med politiken för äldre är att den enskilde individen ska kunna leva ett aktivt liv med inflytande i samhället och i vardagen. Var och en ska kunna åldras i trygghet, bemötas med respekt och ha tillgång till god vård och omsorg.

²⁹ Health at a Glance 2013 (OECD 2013) och Reviews of Health Care Quality: Sweden 2013 (OECD 2013).

En politik som främjar hälsa, trygghet och självbestämmande

Sedan 2006 för regeringen en politik som syftar till att stärka såväl den enskildes ställning i egenskap av omsorgstagare som kommunernas förutsättningar att tillhandahålla god vård och omsorg om äldre. Som en följd av regeringens valfrihetsreformer har många äldre fått ökade möjligheter att påverka sin situation. Vidare har regeringen genom ändringar i socialtjänstlagen (2001:453) förtydligat kommunernas ansvar att ge stöd till anhöriga och infört en nationell värdegrund inom äldreomsorgen. För närvarande pågår en omfattande satsning, En sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre, som bl.a. har medfört förbättrad samverkan mellan kommuner och landsting samt ett ökat användande av nationella kvalitetsregister. En annan satsning, Omvårdnadslyftet, har syftat till kompetensutveckling för personal inom vård och omsorg. Vidare har regeringens investeringsstöd för byggande av särskilt boende och trygghetsboende bidragit till finansieringen av nya bostäder för äldre.

Regeringen bedömer att det kommunala självstyret och möjligheter till lokala anpassningar är viktiga förutsättningar för en god utveckling av den svenska äldreomsorgen. Men för att säkra en hög lägstanivå behöver staten kontinuerligt bedriva tillsyn, följa upp kvalitets- och kostnadsutvecklingen, svara för nationell kunskapsstyrning och initiera utvecklingsarbete genom nationella insatser.

Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt en utredning som ska lämna förslag till åtgärder som främjar äldres hälsa, trygghet och självbestämmande (dir. 2014:2). I uppdraget ingår bl.a. att utreda möjligheterna att ytterligare stärka den enskildes inflytande över omsorgsinsatsers innehåll genom förenklad biståndsprövning. Dessutom ingår att ta fram förslag på hur omsorgsbehov i ökad utsträckning kan förebyggas, hur äldres trygghet kan förbättras och vad som kan göras för att främja innovativa och kostnadseffektiva arbetssätt inom äldreomsorgen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2015.

2.7.5 Ett stärkt och självständigt civilsamhälle

Regeringen vill underlätta för det civila samhällets organisationer att utföra sin verksamhet. Denna verksamhet bedrivs inom ett flertal samhällsområden och styrs därmed av en mängd regelverk. Det civila samhällets organisationer har identifierat hinder för sina verksamheter i samband med tillämpningen av sådana regelverk.

Regeringen har mot den bakgrunden gett en särskild utredare i uppdrag att undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning (dir. 2014:40).

Utredaren ska brett undersöka möjligheterna att underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sina verksamheter, och bedöma om organisationernas särart och ställning i förhållande till nationell lagstiftning och EU-rätt kan och bör utvecklas eller tydliggöras. Utredaren ska också lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras. Utredaren ska vidare undersöka behovet av och, om behovet finns, föreslå en funktion för samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och en huvudman för en sådan funktion.

2.7.6 Ökad trygghet via brottsbekämpning

Målet för regeringens kriminalpolitik är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.

En politik för att bekämpa brottsligheten

Regeringen har genomfört omfattande satsningar på rättsväsendet och Sverige har i dag fler åklagare, poliser och domare än 2006. Förutsättningarna för att bekämpa brott och öka tryggheten har därmed sammantaget förbättrats väsentligt. Brottsförebyggande rådets nationella trygghetsundersökning visar också att människor känner sig tryggare nu jämfört med 2006.

Regeringen har även initierat en omorganisation av polisen som innebär att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet den 1 januari 2015. Vidare har riksdagen fattat beslut om ett stort antal skärpningar av straffsystemet. Det handlar bl.a. om skärpta straff för allvarliga våldsbrott, skärpt sexualbrottslagstiftning och avskaffande av preskription för vissa allvarliga brott, exempelvis mord. Dessutom har regeringen genomfört en särskild satsning mot grov organiserad brottslighet.

Arbetet mot våld i nära relationer har prioriterats i form av så väl finansiellt stöd som skärpt lagstiftning, exempelvis har minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjts. Regeringens nationella samordnare mot våld i nära relationer kommer att slutredovisa sitt uppdrag under sommaren 2014.

Regeringen har även genomfört flera åtgärder i syfte att minska ungdomsbrottsligheten. Detta är fortsatt prioriterat. Krav ställs på berörda myndigheter att höja kvaliteten och effektiviteten i ärenden där ungdomar är inblandade. Arbetet med sociala insatsgrupper kommer att fortsätta att utvecklas.

De senaste årens positiva utveckling när det gäller brottsupplärning har mattas av. Det behövs därför ett förstärkt och kontinuerligt arbete med att effektivisera och ytterligare höja kvaliteten inom rättsväsendet. Regeringen avser mot denna bakgrund att återkomma med åtgärder för att ytterligare förbättra brottsbekämpningen och öka tryggheten. Det kan t.ex. handla om att rationalisera samverkan mellan berörda myndigheter och att effektivisera rättskedjan.

2.8 Försvarsmakten

Målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Riksdagen fattade 2009 beslut om en ny försvarspolitisk inriktning mot ett användbart och tillgängligt insatsförsvaret baserat på frivillighet. Reformeringen av försvaret från ett förrädsställt till ett bemannat och tillgängligt försvar med omedelbart gripbara förband är en

viktig del för att nå målet för det svenska försvaret.

Omställningen av försvaret fortsätter

Omställningen av försvaret är en omfattande reform. Viktiga steg har tagits och regeringen har löpande vidtagit åtgärder för att underlätta genomförandet. I budgetpropositionen för 2014 föreslogs en förstärkning av förbandsanslaget om 200 miljoner kronor för 2015, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor för 2016 och 500 miljoner kronor fr.o.m. 2017 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6, bet. 2013/14:FöU1, rskr. 2013/14:106). Förstärkningen syftar främst till att rekrytera, utbilda och behålla tidvis tjänstgörande personal samt till att möjliggöra såväl ökad kvantitet som kvalitet i övningsverksamheten.

När det gäller anskaffning och vidmakthållande av materiel har åtgärder vidtagits. Riksdagen har fattat beslut om att gå vidare med det s.k. förmågeliftet av JAS 39 Gripen, under förutsättning att detta kan göras tillsammans med Schweiz eller annan nation (prop. 2012/13:1 utg.omr. 6, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93). Anskaffningen är av stor ekonomisk omfattning och anslagen för materielanskaffning har därför ökat med 300 miljoner kronor 2013 och 2014 och därefter en permanent ökning om 200 miljoner kronor i nivå.

Mot bakgrund av utvecklingen i Ukraina har Försvarsberedningens tid för redovisning av den försvarspolitiska rapporten förlängts till den 15 maj 2014.

Ubåtskapaciteten säkras

Regeringen har i propositionen Vårändringsbudget för 2014 bedömt att undervattensförmågan utgör ett väsentligt säkerhetsintresse och att bibehållandet av kompetensbasen är nödvändig för att uthålligt tillförsäkra Försvarsmakten denna förmåga. Regeringen anför vidare i propositionen att det inte är möjligt att nå avtal om byggnation av ubåt typ A26 och halvtidsmodifiering av ubåt typ Gotland inom ramen för de pågående kontraktsförhandlingarna. För att tillgodose Försvarsmaktens behov har regeringen bedömt

att en ny industriell lösning är nödvändig och att en konstruktionsöversyn av nästa generations ubåt bör genomföras för att säkerställa svensk ubåtsförmåga. Halvtidsmodifieringen av två ubåtar av Gotlandsklass bedöms vidare alltså nödvändig för att vidmakthålla Försvarmaktens förmåga till undervattensstrid och underrättelseinhämtning. Halvtidsmodifieringen av dessa ubåtar kommer därför att fullföljas i enlighet med riksdagens beslut (prop. 2009/10:99, utg.omr. 06, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348). Slutligen anförs att ubåten Södermanland livstidsförlängs för att kunna behållas i drift som en övergångslösning givet de nya förutsättningarna (se prop. 2013/14:99).

2.9 En ambitiös klimat-, miljö- och energipolitik

Att möta klimatförändringarna är den viktigaste miljöfrågan. Klimatförändringarna är av global karaktär och möts därför bäst genom internationellt samarbete. Det är framför allt detta samarbete som bidrar till en långsiktigt hållbar välfärd och tillväxt. Men det är även viktigt att ekosystemens värden tryggas och att den biologiska mångfalden säkras. Visionen är att Sverige 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. En trygg och stabil energiförsörjning är en förutsättning för en långsiktigt hållbar välfärd och tillväxt. Det krävs därför en balanserad utveckling av energisystemet som tillgodoser behovet av hållbar energi till internationellt konkurrenskraftiga priser.

2.9.1 Globala utmaningar inom klimat- och miljöpolitiken

Klimatförändringarna är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Till de viktigaste områdena för miljöpolitiken hör också bevarandet av biologisk mångfald och havs- och vattenmiljöer samt utvecklingen mot en giftfri miljö. Utgångspunkten i regeringens miljöarbete är det miljömålssystem som riksdagen beslutade om 2009. Regeringens arbete syftar till att uppfylla dessa mål på ett kostnadseffektivt sätt

och det är mot de målen som regeringen redovisar hur miljöarbetet framskridit.

Klimatutmaningarna måste mötas gemensamt

Regeringen har slagit fast att Sverige ska vara ett föregångsland i arbetet med att begränsa klimatförändringarna. Genom att driva en framsynt och kostnadseffektiv klimatpolitik kan Sverige hålla sig i framkant för den globala omställning som är nödvändig. En utgångspunkt i utformningen av klimatpolitiken är EU:s klimatpolitik och framtida internationella klimatöverenskommelser. Med en kostnadseffektiv klimatpolitik kan maximala utsläppsminskningar åstadkommas till lägsta möjliga kostnad.

Regeringens höga ambitioner avspeglas i att Sverige med marginal kommer att nå av EU beslutade åtaganden avseende minskade utsläpp av växthusgaser och en ökad andel förnybar energi till 2020. Genom att uppfylla högt ställda målsättningar visar Sverige vägen för andra länder.

Inför FN:s klimatförhandlingar 2015 presenterade Europeiska kommissionen i början av 2014 ett förslag till ramverk för klimat- och energipolitiken till 2030 för EU. Bakgrunden till förslaget är EU:s målsättning om att unionen 2050 ska ha minskat utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag men anser att den totala ambitionsnivån för det nya klimat- och energiramverket behöver höjas. EU behöver befästa sitt ledarskap och agera kraftfullt och konstruktivt för att åstadkomma en global klimatöverenskommelse vid klimatkonferensen i Paris 2015.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens förslag till 40 procents utsläppsminskning inom EU, förutsatt att den bördefördelas mellan medlemsstaterna på ett kostnadseffektivt sätt. Hur bördefördelningen sker får stor inverkan på varje medlemsstats andel av utsläppsminskningen. Därutöver stödjer regeringen ytterligare 10 procents utsläppsminskning, i form av internationella utsläppskrediter, förutsatt att andra utvecklade länder tar sin del av bördan i de internationella förhandlingarna. Utsläppsmålet är överordnat målet för energi från förnybara energikällor eftersom målet vi vill uppnå är att utsläppen av växthusgaser minskar.

Kommissionens konsekvensanalys visar på att 40 procent minskade utsläpp som fördelas kostnadseffektivt har en liten negativ påverkan på EU:s BNP-tillväxt. En bördefördelning där Sverige får ta på sig en högre andel än vad som gäller i ett kostnadseffektivt scenario, kan få kraftigt negativa effekter på svensk BNP och sysselsättning.

Regeringen gav 2011 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med en rad andra myndigheter lämna ett underlag till en svensk färdplan för att uppnå visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären till 2050 (dnr M2011/2426/KI). Utifrån denna färdplan gav regeringen Konjunkturinstitutet i uppdrag att analysera samhällsekonomiska kostnader för minskade växthusgasutsläpp för olika utsläppsbanor 2020–2050 (dnr Fi2013/3106).

Regeringen avser tillsätta en utredning som ska lämna förslag till en strategi för hur regeringens långsiktiga vision att Sverige 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären kan uppnås.

I december 2013 lämnade Utredningen om fossilfri fordonstrafik sitt slutbetänkande (SOU 2013:84). Betänkandet innehåller förslag och bedömningar om åtgärder för att minska vägtransporternas utsläpp av koldioxid i enlighet med regeringens prioritering om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 och regeringens vision om att Sverige 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Betänkandet remissbehandlas under våren 2014.

Utformningen av fordonsskatten bidrar till att långsiktigt ställa om fordonsflottan till ett minskat beroende av fossila bränslen. Regeringen anser därför att koldioxidbeloppet i fordonsskatten bör höjas och att gränsen för när koldioxidbelopp börjar tas ut bör sänkas. För merparten av fordonsägarna höjs fordonsskatten med mellan 100 och 800 kronor per år. Motsvarande höjning av fordonsskatten bör även ske i det viktbaserade systemet. Ett förslag om höjd fordonsskatt remitteras i samband med denna proposition.

Sverige är ett föregångsland inom klimatområdet

Sverige är ett föregångsland inom klimat- och energiområdet. Sedan 1990 har Sverige lyckats minska koldioxidutsläppen med 20 procent,

samtidigt som Sveriges ekonomi vuxit med nästan 60 procent.

Sverige är också det land som har högst andel förnybar energi i EU. I och med att Sverige 2012 nådde 51 procent förnybart i vårt energisystem är Sverige bland de första, och hittills ett av få, länder i EU som har nått EU:s 2020-mål för förnybar energi i förtid. Motsvarande siffra för EU som helhet var 14,1 procent. På samma sätt är det med andelen förnybart i transportsektorn. År 2012 var 11,8 procent av den energi som användes i transportsektorn förnybar, vilket också det är högst i EU och högre än det 10 procentsmål som vi satt upp för 2020. Till allt detta kommer en hög andel förnybart i Sveriges elproduktion. År 2012 var andelen förnybart i elproduktionen hela 60 procent. Det beror bl.a. på naturliga förutsättningar med god tillgång på vattenkraft, men också på elcertifikatsystemet, som är ett kostnadseffektivt stödsystem för att bygga ut den förnybara elproduktionen. Därtill kommer att 38 procent av Sveriges elproduktion 2012 kom från koldioxidfri kärnkraft.

Sverige är ledande när det gäller att förena god ekonomisk tillväxt med minskade utsläpp av växthusgaser. Genom att visa att det är fullt möjligt att förena en ambitiös klimat- och energipolitik med god och hållbar tillväxt kan Sverige påverka vår omvärld och agera med trovärdighet i internationella förhandlingar såväl inom EU som globalt.

Strategier för att nå miljökvalitetsmålen

För att nå de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen utarbetar regeringen målövergripande strategier. I mars 2014 redovisade regeringen sin strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141). Strategin har betydelse för flera av de svenska miljökvalitetsmålen och för EU:s strategi för biologisk mångfald samt de internationella s.k. Aichimålen.

Arbetet för att bevara den biologiska mångfalden fortsätter. Bland annat ska Miljömålsberedningen i juni 2014 slutredovisa sina förslag till uppdrag om dels en hållbar markanvändning (dir. 2011:50), dels en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95), inklusive förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder.

Arbetet för att minska användningen av skadliga kemikalier bedrivs till stor del internationellt, inte minst inom ramen för EU-förordningen Reach.³⁰ Som en del i regeringens strategi för att nå det svenska miljö kvalitetsmålet En giftfri miljö och generationsmålet har en särskild utredare utsetts för att analysera behovet av nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet (dir. 2013:127).

I vissa tätorter, bl.a. i Stockholm, överskrider periodvis luftkvalitetsdirektivets högsta tillåtna dygnsmedelvärde för stora partiklar. Ett flertal åtgärder har vidtagits, men miljö kvalitetsnormen har ännu inte uppnåtts. Regeringen har därför tillsatt en utredning med uppdrag att förutsättningslöst ta fram förslag på åtgärder som varaktigt kan minska de höga partikelhalterna i berörda tätorter (dir. 2014:32).

2.9.2 En effektiv och hållbar energiförsörjning

Regeringen driver en långsiktig och ambitiös energipolitik. Energipolitiken bygger på samma grundpelare som energisamarbetet inom EU och syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och en trygg och stabil energiförsörjning. Energipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med liten negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat.

Den övergripande inriktningen på politiken

De energipolitiska målen inbegriper att andelen förnybar energi i Sverige 2020 bör vara minst 50 procent av den totala energianvändningen. Andelen förnybar energi i transportsektorn bör samma år vara minst 10 procent. Ett ytterligare mål är att energianvändningen bör effektiviseras. Målet uttrycks som ett sektorsövergripande mål om en minskad energiintensitet med 20 procent mellan 2008 och 2020.

Under 2013 gav regeringen Energi-myndigheten och Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta underlag till en s.k. kontrollstation 2015 (dnr M2013/3203/KI). Energi-myndigheten och Naturvårdsverket ska analysera möjligheterna att uppnå klimat- och energimålen till 2020 och kan även lämna förslag till justeringar av befintliga styrmedel. Eventuella förslag till justeringar av styrmedel ska utformas efter samråd med berörda myndigheter. Samhällsekonomiska och offentligfinansiella konsekvensanalyser ska utarbetas i samråd med Konjunkturinstitutet.

På det energipolitiska området innefattar detta förslag ett bindande mål på EU-nivå för förnybar energi om minst 27 procent till 2030. Kommissionen avser att återkomma till frågan om energieffektivisering efter den kommande översynen av energieffektiviseringsdirektivet (2012/27/EU).

Regeringen stödjer ett mål på minst 27 procent förnybart inom EU som inte bördefördelas mellan medlemsstater. Eftersom målet inte bördefördelas blir de nationella målsättningarna mycket viktiga. Målet ska uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Målet kan komma att ses över i ljuset av framtida kostnads- och teknikutveckling. Syftet med förnybarhetsmålet är att fasa ut fossila bränslen.

En politik för ökad energieffektivitet och förnybara energikällor

Energieffektiviseringsdirektivet, som antogs av rådet i oktober 2012, innehåller bestämmelser och krav som bidrar till uppfyllelse av EU:s mål om en effektivare energianvändning. Regeringen har under mars 2014 överlämnat en proposition till riksdagen (prop. 2013/14:174) med förslag till hur energieffektiviseringsdirektivet ska genomföras i svensk lagstiftning.

För att öka andelen förnybar el och stärka konsumenternas ställning på elmarknaden har regeringen i mars 2014 överlämnat en proposition till riksdagen med förslag om skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el (prop. 2013/14:151). Skattereduktionen kan som mest uppgå till 18 000 kronor per år. Förslaget utgör ett sådant statligt stöd som måste anmälas och godkännas av kommissionen innan det kan genomföras.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

Det innebär att de nya bestämmelserna kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2014.

2.10 Finansiell stabilitet är en förutsättning för god ekonomisk utveckling

Finansiella kriser får i regel stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Utöver det produktionsbortfall, som normalt inträffar i samband med finansiella kriser, kan dessa kriser även leda till att produktion och sysselsättning blir betydligt lägre under långa perioder. Finans- och skuldskrisen har visat att det behövs en politik för att motverka att finansiella obalanser uppstår.

Finansiell stabilitetspolitik ska inriktas på problem före, under och efter en finanskris. Det överordnade målet för den finansiella stabilitetspolitiken är att motverka finansiella obalanser. Samtidigt ska effekterna på den ekonomiska utvecklingen av de åtgärder som vidtas i syfte att stabilisera kreditmarknaden beaktas, på såväl kort som lång sikt.

2.10.1 Förhindra att finansiella obalanser uppstår vid de finansiella instituten

De svenska bankerna har god lönsamhet och är relativt välkapitaliserade. Bankernas tillgång till marknadsfinansiering och likvida medel är också förnärlig tillfredsställande. Men även om det går bra för de svenska bankerna finns det ett antal faktorer i det svenska banksystemet som riskerar påverka den finansiella stabiliteten negativt.

Finansiella obalanser hos de finansiella instituten

Det svenska banksystemet är relativt beroende av marknadsfinansiering och en stor del av denna finansiering sker dessutom i utländsk valuta. Det är en finansieringskälla som är mindre stabil än exempelvis traditionell inlåning och något som utgör en förhöjd risk. Vidare har Sverige ett, internationellt sett, mycket stort och koncentrerat banksystem i förhållande till storleken på svensk ekonomi. De svenska bankerna är dessutom sammanflätade med

banker i andra länder. Det beror delvis på att de fyra stora bankkoncernerna har stor verksamhet i utlandet.

Sammantaget innebär detta att eventuella problem i bankerna riskerar att bli en börda för svenska skattebetalare. Det är därför viktigt att bankerna har tillräckligt med eget kapital för att kunna hantera dessa problem.

Ett vanligt mått som används för att studera en banks kapitalstyrka är den s.k. kärnprimärkapitalrelationen, dvs. relationen mellan eget kapital och riskvägda tillgångar.³¹ De svenska storbankerna har haft en kraftigt stigande kärnprimärkapitalrelation de senaste åren. Utvecklingen är i första hand driven av förändrade tillgångar eller ändrad riskviktning och inte en följd av att bankerna har ökat sitt eget kapital. Jämförs i stället de svenska storbankernas egna kapital i förhållande till deras totala tillgångar framstår de inte längre som lika starka. Dessa faktorer kan i förlängningen skapa finansiella obalanser om något oförutsett inträffar.

Centrala reformer för att motverka finansiella obalanser

För att motverka att finansiella obalanser uppstår har regeringen tillsammans med sina myndigheter vidtagit flera åtgärder. Det handlar bl.a. om kraftigt förstärkt tillsyn av den finansiella sektorn, markant högre kapital- och likviditetskrav på banker och andra kreditföretag samt bättre möjligheter för staten att agera om dessa företag hotar den finansiella stabiliteten.

Som ett led i arbetet med att öka bankernas kärnprimärkapital har Finansinspektionen beslutat att höja riskviktsgolvet för bolån till 15 procent, och aviserat att golvet kommer att höjas till 25 procent under 2014, givet att det kommande EU-regelverket tillåter detta.

Utredningen om nya kapitaltäckningsregler presenterade sitt slutbetänkande Förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65) i

³¹ De riskvägda tillgångarna beräknas genom att samtliga tillgångar multipliceras med riskvikter. Riskvikten bestäms utifrån hur troligt det är att låntagaren inte kan fullgöra sina låneåtaganden. Hög riskvikt innebär större risk än en låg riskvikt.

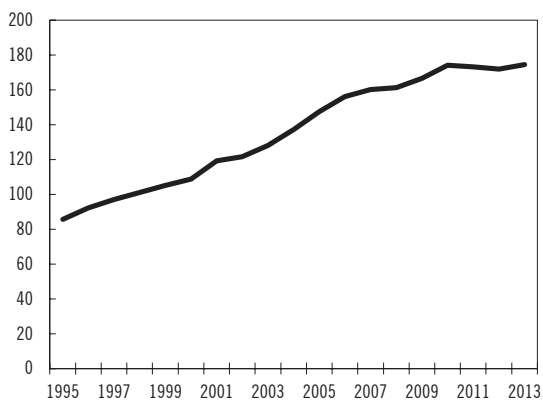
september 2013. Betänkandet har remissbehandlats.³² Syftet med förslagen i utredningens betänkande är att öka bankernas kapitaltäckningsgrad och se till att bankerna skaffar sig mer förlustabsorberande eget kapital, s.k. kärnprimärkapital. Regeringen avser att inom kort besluta om en proposition baserad på utredningens betänkande.

2.10.2 Förhindra att finansiella obalanser uppstår hos hushållen

Utlåningen till hushåll ökar alltjämt, medan utlåningen till svenska företag är mer dämpad. Företag och hushåll bedöms för närvarande ha god betalningsförmåga och goda förutsättningar att klara räntebetalningar och amorteringsutgifter. Den svenska bostadsmarknaden har uppvisat en kraftig uppgång sedan 1996. Det har inneburit att tillgångarna har ökat, från 300 till nästan 600 procent av den disponibla inkomsten. Samtidigt som priserna har stigit har hushållens skulder i förhållande till disponibla inkomster ökat från ca 90 till ca 175 procent (se diagram 2.14).

Diagram 2.14 Hushållens skuldkvot 1995–2013

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Utredningen om överskuldssättning presenterade sitt slutbetänkande Överskuldssättning i

kreditsamhället? (SOU 2013:65) i november 2013. En av utredningens slutsatser var att genomsnittsdata inte nödvändigtvis säger mycket om hushållens betalningsförmåga eller hur många hushåll som verkligen är överskuldssatta. De stora lånen tas nämligen oftast ut av grupper som kan förväntas ha bättre förutsättningar att klara av stora lån, som t.ex. höginkomsttagare med stora finansiella tillgångar.

Regeringen redovisade i 2013 års ekonomiska vårproposition en analys av riskerna med hushållens skuldsättning (prop. 2012/13:100). I propositionen konstateras bl.a. att flera makroekonomiska förändringar kan förklara uppgången i den samlade skuldkvoten under de senaste decennierna. Samtidigt kan en hög skuldsättning öka hushållens sårbarhet för bl.a. räntehöjningar, inkomstbortfall och prisnedgångar på bostäder. Vid ett prisfall kan hushållen tvingas amortera sina lån i snabb takt, vilket kan minska deras konsumtion och därmed den ekonomiska tillväxten.

En politik för minskad sårbarhet hos hushållen

För att motverka att en sådan situation uppstår har Finansinspektionen infört ett bolånetak. På nationell basis har Svenska bankföreningen i dialog med Finansinspektionen kompletterat bolånetaket med att rekommendera bankerna att lån över 75 procents belåningsgrad ska amorteras ned under en period på 10–15 år. Bankföreningen har också uttryckt att de ska vidga sin nuvarande amorteringsrekommendation till att omfatta alla bolån med en belåningsgrad över 70 procent samt att alla nya bolånekunder ska få en individuell amorteringsplan från bankerna. Av betydelse i sammanhanget är också regeringens politik för att förbättra förutsättningarna för ökat byggande samt ett effektivare utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Finansinspektionen har också fått ett uppdrag från regeringen att skapa ökad transparens om bolåneräntan. Därutöver har en proposition lämnats till riksdagen med förslag till beräkning av ränteskillnadsättning vid förtida lösen av bundna bolån (prop. 2013/14:44). Regeringen har dessutom lämnat en proposition till riksdagen om bl.a. tillståndsplikt för företag som lånar ut eller förmedlar lån på mindre belopp med kort löptid

³² I betänkandet föreslås de lagändringar som behövs för att anpassa gällande svensk rätt till de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och Europaparlamentets och rådets förordning 575/2013/EU om tillsyn för kreditinstitut och värdepappersföretag.

(prop. 2013/14:107). En utredning kommer inom kort att tillsättas för att föreslå hur EU-direktivet om bostadslåneavtal ska implementeras i svensk lagstiftning.

Regeringen följer fortsatt noga utvecklingen av hushållens skuldsättning och har beredskap att vidta ytterligare åtgärder om skuldsättningen skulle öka på ett sätt som förstärker riskerna för obalanser i ekonomin. Även om hushållen är känsligare för förändringar i bostadspriser än för prisförändringar på sina finansiella tillgångar, utgör tillgångarna en buffert för hushållen. Det är därför av särskild vikt att skapa förutsättningar för hushåll att göra informerade och välgrundade val för sina finansiella portföljer och balansräkningar. Regeringen har därför aktivt arbetat med att stärka hushållens ställning på fondmarknaden, främst genom att öka den finansiella förmågan och förståelsen för finansiella tjänster och produkter, men även genom regleringen av aktörer på marknaden och produkterna. Regeringens ambition är att förbättra jämförbarheten mellan olika finansiella produkter och att öka den finansiella kunskapen hos hushållen. Finansinspektionen har därför fått särskilda resurser för arbetet med finansiell utbildning och information om de finansiella produkter som marknaden erbjuder.

I syfte att minska hushållens sårbarhet har Konsumentverket från den 1 april 2014 rätt att ta ut sanktionsavgifter från snabblåneföretag som inte gör ordentliga kreditprövningar. Regeringen avser också att ta fram en strategi för att motverka överskuldsättning. Regeringen planerar även inrätta en konsumentupplysnings-tjänst på nationell nivå, som bl.a. ska kunna ge oberoende konsumentstöd kring finansiella tjänster, företag och pensioner.

Regeringen arbetar också aktivt i EU-förhandlingar om bl.a. krav på fondfaktablad och andra informationskrav. Ett sätt att förstärka hushållens balansräkningar på längre sikt är att förmå hushållen att fatta välgrundade beslut om placeringen av sin premiepension. En proposition har därför lämnats till riksdagen med förslag till krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning på premiepensionsområdet (prop. 2013/14:71). Det arbetet fortsätter med en särskild utredning om övriga finansiella tjänster och produkter (dir. 2014:11), jämte utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (dir. 2013:15). Regeringen går nu vidare med ett utökat samarbete med branschen

om information och transparens i frågor som rör bl.a. flytträtt av pensionskapital.

Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2015

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

I denna proposition presenteras ett antal reformer inom framför allt utbildningsväsendet. För att finansiera dessa reformer avser regeringen att i budgetpropositionen för 2015 föreslå ett antal skattehöjningar. Skatteförslagen avses beredas genom en remiss av en promemoria som har tagits fram inom Regeringskansliet. Promemorian presenteras i samband med att denna proposition överlämnas till riksdagen.

I promemorian föreslås:

- en begränsning av avdraget för privat pensionssparande från 12 000 kronor till 2 400 kronor per år,
- höjda punktskatter på alkohol; med 9 procent på öl och vin, och med 1 procent på sprit,
- höjda punktskatter på tobak; med 4 procent på cigaretter, röktobak, cigarrer, cigariller och tuggtobak och med 22 procent på snus,
- en höjd fordonsskatt för lätta fordon genom att koldioxidbeloppet höjs och att gränsen för när koldioxidbelopp börjar tas ut sänks,
- en slopad gruppregistrering till mervärdesskatt för företag inom den finansiella sektorn och i inkomstskatterättsliga kommissionärsförhållanden.

Utöver dessa finansieringsförslag innehåller promemorian även ett förslag inom mervärdesskatteområdet om en höjd beloppsgräns från 2 000 kronor till 4 000 kronor för att få använda förenklad faktura. Åtgärden är av förenklingskaraktär.