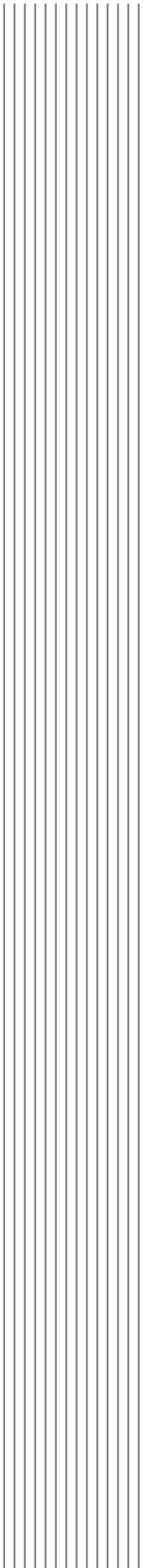


1

# Finansplan





# 1 Finansplan

## 1.1 Politik för arbete och utbildning

Den svenska ekonomin står idag starkare än på mycket länge. De offentliga finanserna har förbättrats i en takt som saknar internationellt motstycke. Inflationen är den lägsta inom OECD-området. Bytesbalansen uppvisar stora och växande överskott. Härigenom har en handlingsfrihet återskapats som gör det möjligt för regeringen att i denna proposition presentera en rad åtgärder som syftar till att öka sysselsättningen och bekämpa arbetslösheten.

För bara tre år sedan stod Sverige på randen till en hotande statsfinansiell kollaps. För att bemästra den statsfinansiella krisen har nästan alla svenskar fått göra betydande uppoffringar. Det har genomförts såväl omfattande utgiftsnedskärningar som stora skattehöjningar.

Det har inte funnits något alternativ till saneringspolitiken. Den var nödvändig för att återskapa förtroendet för svensk ekonomi och svensk ekonomisk politik. Det är endast härigenom som det varit möjligt att åstadkomma en kraftig räntenedgång. Detta är i sin tur en förutsättning för att öka sysselsättningen och nedbringa arbetslösheten. Ytterst ger detta en möjlighet att slå vakt om och utveckla välfärden för alla människor.

De budgetpolitiska målen ligger fast. De kommer också att uppnås. Underskottet 1997 i den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas bli 2,1 procent av BNP. År 1998 uppnås balans i de offentliga finanserna.

Målet att etablera ett överskott i de offentliga finanserna efter 1998 preciseras nu till att långsiktigt motsvara ett överskott om 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta mål skall nås gradvis till år 2001.

Det är regeringens bestämda övertygelse att de budgetpolitiska målen är förenliga med målet att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000.

Den ekonomiska politiken syftar till att skapa en stark och växande svensk ekonomi. Detta förutsätter att fler människor sätts i arbete och att deras kompetens höjs genom ett väl fungerande och utbyggt ut-

bildningsväsende. Villkoren för företagande måste förbättras. Arbetsmarknaden måste fungera väl och lönebildningen reformeras. Framtidstron måste återupprättas och rimligt stabila spelregler etableras.

Tillväxt och ökad sysselsättning är nödvändiga för att pressa tillbaka arbetslösheten och värna välfärden.

Genom framgångarna i den ekonomiska politiken är det nu möjligt att än mer sätta regeringens viktigaste mål – att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 – i fokus. Sysselsättningspolitiken bygger på fem grundstenar:

- Arbetslösheten skall minskas huvudsakligen genom att fler människor får arbete eller utbildning som ger ökade möjligheter till arbete. Arbets- och kompetenslinjen gäller.
- Huvuddelen av sysselsättningsökningen de kommande åren bör ske i den privata sektorn.
- I den offentliga sektorn skall verksamheter prioriteras framför transfereringar. Vården, omsorgen och skolan utgör kärnan i välfärden.
- Det krävs en bättre fungerande lönebildning för att arbetslösheten skall kunna halveras.
- Statsfinanserna skall vara sunda och priserna stabila.

Utifrån detta synsätt och till följd av den återvunna handlingsfrihet som de stärkta offentliga finanserna medger aviserar regeringen i denna proposition ett fempunktsprogram för arbete och utbildning:

- *Vården, skolan och omsorgen* stärks för att främja sysselsättning och säkra kvaliteten på välfärden. 4 miljarder kronor tillförs den kommunala sektorn redan i år. År 1998 tillförs ytterligare 4 miljarder kronor. Satsningen är därmed en permanent åtgärd på 8 miljarder kronor per år för att minska arbetslösheten, främja sysselsättningen och höja kvaliteten. Resursarbeten, den s.k. Kalmarmodellen, införs temporärt redan år 1997 i hela landet. De upphör den 31/12 1998 då det

permanenta tillskottet till den kommunala sektorn fått full kraft.

- *Utbildningen* byggs ut ytterligare för att långsiktigt stärka Sveriges konkurrenskraft. Antalet högskoleplatser utökas med 15 000 hösten 1998 och ytterligare 15 000 hösten 2000. Totalt har då 60 000 nya permanenta högskoleplatser inrättats under perioden 1997–2000. En ny modern lärlingsutbildning införs. Pilotförsök införs under hösten 1997. Försöksverksamheten med den kvalificerade yrkesutbildningen utökas med 1 500 platser hösten 1997 och 4 300 platser hösten 1998 för att då totalt omfatta ca 9 000 platser. En utökning av vuxenutbildningssatsningen inom kunskapslyftet föreslås med 10 000 nya platser hösten 1997, med möjlighet till ersättning motsvarande a-kassa. Regeringen bedömer att den utökade satsningen till stor del kommer att gälla vuxna över 25 år som är långtidsarbetslösa. Denna satsning utökas successivt även 1998, 1999 och år 2000 till att omfatta, inklusive tidigare satsningar, totalt 140 000 platser hösten 2000.
- Politiken inriktas på *hållbar tillväxt*. En rad allmänna åtgärder skall vidtas. Därtill kommer ett lokalt och ett nationellt investeringsprogram. Det lokala programmet omfattar 5,4 miljarder kronor under perioden 1998–2000. De nationella investeringarna omfattar de energipolitiska programmen för en omställning av energisystemet. Där ingår också vissa kostnader för utbyggnad av Botniabanan och reviderade storstadsprojekt i Stockholm och Göteborg.
- *Företagsklimatet* i Sverige förbättras ytterligare. Nedsättningen av arbetsgivaravgifter med särskild inriktning mot mindre företag utvidgas genom att underlaget för nedsättningen ökar till 850 000 kronor per år. Beskattningen av små och medelstora företag lindras genom att det s.k. löneunderlaget höjs från 70 till 100 procent vid beräkning av bl.a. lättnadsutrymmet. Enskilda näringsidkare m.fl. kommer också att kunna ta ut en större del av inkomsten som kapitalinkomst. Anslaget till miljöstöd för jordbruket höjs så att EU-ramen kan utnyttjas fullt ut. Elbeskattningen läggs om, så att belastningen på den elintensiva industrin minskas. Förslag kommer att läggas om direktavskrivning för investeringar i biobaserad energiproduktion. Rätt till tjänstledighet införs vid start av eget företag.
- *Arbetsmarknadspolitiken* stärks för att minska risken för utslagning och utanförskap. Regeringen aviserar en kvalitetshöjning inom arbetsmarknadspolitiken genom att tillföra 1 miljard kronor 1998 för kvalificerad arbetsmarknadsutbildning. För att kraftsamla resurserna till de yngre föreslås under 1997 en möjlighet till tillfällig avgångs-

sättning för äldre arbetslösa. Dessutom aviseras förslag om en generationsväxling redan under 1997 där personer i åldern 63 och 64 år erbjuds avgångsersättning om arbetsgivaren anställer en långtidsarbetslös yngre person. För att påtagligt öka det lokala inflytandet och motverka passivitet och utslagning föreslås regeringen få ett bemyndigande att använda a-kassemedel på ett mera aktivt sätt under en tidsbegränsad period. Härmed uppnås en flexiblare användning av bidraget till arbetslöshetsersättning. Vidare skapas en möjlighet att förlänga tiden i åtgärderna arbetslivsutveckling och arbetsplatsintroduktion upp till 1 år och ytterligare regelförenklaring genomförs.

Regeringen avser att inom kort tillsätta en utredning med uppgift att se över möjligheterna att förbättra lönebildningen. Detta kan bl.a. ske genom att förstärka medlingsinstitutionen.

Socialdemokraterna och centerpartiet har sedan våren 1995 samarbetat om den ekonomiska politiken. Detta samarbete har haft en avgörande betydelse för Sverige och bidragit till sänkta räntor och stärkt krona. Den ekonomiska vårpropositionen har föregåtts av överläggningar med centerpartiet som därför står bakom propositionens förslag.

## 1.2 Den ekonomiska utvecklingen

Den ekonomiska utvecklingen hittills under 1990-talet kan karaktäriseras som ett djupt fall och en begynnande återhämtning. Under tre år i rad föll produktionen i Sverige. Arbetslösheten steg dramatiskt och de offentliga finanserna försämrades på ett sätt som allvarligt hotade grunden för den svenska välfärden. Sedan dess har den ekonomiska politiken varit inriktad på att sanera statens finanser och att återställa förtroendet för svensk ekonomi. Detta har resulterat i att det nu finns en god grund för en gynnsam ekonomisk utveckling. Statsfinanserna har sanerats. Räntorna har i det närmaste halverats. Inflationstakten har sänkts. Kronan har stärkts. Detta har skapat goda förutsättningar för att halvera den öppna arbetslösheten till 4 procent år 2000.

### 1.2.1 Den internationella utvecklingen

Utsikterna för den internationella ekonomin är förhållandevis gynnsamma. Den amerikanska ekonomin uppvisar en fortsatt hög ekonomisk tillväxt. I EU väntas konjunkturen gradvis stärkas. Tillväxten i resten av världen är fortsatt god. I OECD-området stärks tillväxten något under 1997 och 1998 jämfört

med föregående år. Detta gynnar den svenska ekonomin via exportindustrin.

En viktig tendens i den internationella utvecklingen är att inflationen fortsätter att vara låg. I flera av de större EU-länderna ligger inflationen under två procent och för EU som helhet väntas inflationen hamna strax över två procent per år. Återhämtningen i EU väntas fortsätta med stöd av lägre räntor och en starkare dollar. Den budgetsanering som genomförts bland EU:s medlemsländer har på ett väsentligt sätt bidragit till lägre räntor. Arbetslösheten i EU är dock mycket hög. Drygt 18 miljoner personer, dvs. omkring 11 procent av arbetskraften, är arbetslösa i EU.

Förenta staterna har fört en framgångsrik makroekonomisk politik efter recessionen 1990–1991. Den ekonomiska tillväxten har varit god och inflationen låg. Utsikterna för de närmaste åren ser också goda ut. Det amerikanska budgetunderskottet har fallit och är idag förhållandevis lågt. Ytterligare åtgärder för att minska underskottet skulle lätta bördan på den amerikanska penningpolitiken, vilket vore positivt för världsekonomin. Arbetslösheten i Förenta staterna har fallit till drygt 5 procent.

TABELL 1.1 NYCKELTAL 1996-1998 FÖR EU, FÖRENTA STATERNA OCH JAPAN

ÅRLIG PROCENTUELL FÖRÄNDRING	1996	1997	1998
<b>BNP</b>			
EU	1,6	2,3	2,6
Förenta staterna	2,4	2,4	2,1
Japan	3,6	2,2	3,0
<b>Konsumentpriser</b>			
EU	2,5	2,3	2,3
Förenta staterna	3,0	2,9	2,9
Japan	0,2	1,0	1,0
<b>Arbetslöshet (nivå)</b>			
EU	11,4	11,5	11,0
Förenta staterna	5,4	5,4	5,5
Japan	3,3	3,2	3,1

Källor: OECD och Finansdepartementet

I Japan har utvecklingen under 1990-talets första hälft varit svag. Trots tecken på en begynnande konjunkturuppgång under 1996 och 1997 råder osäkerhet som bl.a. reflekteras i oron på den japanska börserna. Genom en expansiv finans- och penningpolitik har de japanska myndigheterna stött återhämtningen. Budgetunderskottet är emellertid stort och regeringen avser att genomföra en sanering av de offentliga finanserna. En fortsatt stimulans från penningpolitiken är av vikt i ett läge där de offentliga finanserna stramas åt. Arbetslösheten i Japan är fortfarande låg, drygt 3 procent.

## 1.2.2 Den svenska utvecklingen

I början av 1990-talet genomled Sverige den värsta ekonomiska krisen sedan 1930-talets depression. Under tre år hade Sverige negativ tillväxt. Resultatet var förödande. År 1990 var arbetslösheten 1,7 procent, tre år senare hade den ökat till 8,2 procent. År 1990 uppvisade de offentliga finanserna ett överskott på 4,2 procent av BNP, tre år senare hade överskottet väntats till ett underskott på 12,3 procent av BNP.

Den ekonomiska politik som vidtagits för att vända denna utveckling har i de flesta avseenden varit framgångsrik. Tillväxten under 1994 och 1995 var god, 3,3 procent respektive 3,6 procent. Under 1995 föll räntenivån och inflationen kraftigt. Investeringarna och bytesbalansen utvecklades positivt. Sysselsättningen steg under 1994 och 1995 med ca 60 000 personer.

Under slutet av 1995 drabbades den svenska ekonomin av den svaga europeiska utvecklingen. Uppgången i den svenska industrin dämpades och i exempelvis pappers- och massaindustrin stoppades delvis tillverkningsunder en period. Till detta kom en kraftig neddragning av lagren. Avmattningen fick till följd att sysselsättningsuppgången bröts och hushållens optimism sjönk. Arbetslösheten ökade och sysselsättningen minskade. Tillväxten dämpades till 1,1 procent 1996.

I dag står Sverige åter på en stark grund. Investeringarna har ökat kraftigt. Bytesbalansen företer stora och växande överskott. Sverige uppvisar den snabbaste förbättringen av de offentliga finanserna i västvärlden. Inflationen är obefintlig. Räntemarginalen mot Tyskland är i april 1997 en tredjedel av vad den var två år tidigare. Den stora politiska utmaningen är arbetslösheten, som fortfarande är oacceptabelt hög.

## 1.2.3 Den förväntade utvecklingen

Ekonomi visar nu tydliga tecken på en återhämtning. Industrins orderingång utvecklas gynnsamt och förstärkningen av den internationella konjunkturen bedöms fortsätta. Den relativt goda kostnadsutvecklingen gör att Sverige står sig väl i konkurrenskraft. Exportökningen beräknas därför bli ca 5-6 procent per år under de kommande åren. Importen antas öka i ungefär samma takt. På grund av att exportvolymen är större än importvolymen blir bidraget till tillväxten från utrikeshandeln positivt men med tiden avtagande. Investeringsutvecklingen bedöms dock gå in i en lugnare fas under de kommande två åren för att sedan återigen få en ökad betydelse som tillväxtmotor. Lagerinvesteringarna bör kunna ge ett litet positivt bidrag till tillväxten i år.

TABELL 1.2 FÖRSÖRJNINGSBALANS 1995-1998

	MDR KR		PROCENTUELL VOLYMFÖRÄNDRING		
	1996	1995	1996	1997	1998
Export	670,4	12,6	5,6	6,3	5,8
Import	558,2	10,3	3,5	5,1	5,6
Privat konsumtion	885,3	0,8	1,5	2,0	2,0
Offentlig konsumtion	434,2	-0,1	-1,7	-0,1	-0,2
Stat	132,2	-3,3	-3,7	1,5	-0,5
Kommuner	302,1	0,0	-0,9	-0,9	0,0
Bruttoinvesteringar	249,6	10,9	4,7	1,5	5,8
Näringsliv	183,6	25,1	5,9	5,0	5,1
därav industri	69,1	44,3	13,3	0,0	3,0
Bostäder	30,3	-28,0	14,7	-12,3	13,7
Myndigheter	35,6	-0,5	-7,4	-3,3	3,3
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	-3,2	0,5	-1,0	0,2	0,0
BNP	1678,1	3,6	1,1	2,3	2,5

<sup>1</sup> Bidrag till BNP-tillväxt

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Hushållens situation har gradvis stabiliserats bl.a. genom att sparandet varit högt under ett antal år, men också tack vare att tillgångspriserna stigit de senaste åren. Förmögenhetsställningen har förstärkts avsevärt. Nybilsinköpen, som är en indikator på stigande konsumtion, har ökat. Då konsumtionen under en följd av år utvecklats svagt, bör det finnas ett uppdamt behov av kapitalvaror. De starka offentliga finanserna innebär att förtroendet för välfärdssystemen bör öka, vilket även det stimulerar till konsumtion. Konsumtionen beräknas därför stiga med ca 2 procent per år under den kommande 4-årsperioden.

TABELL 1.3 NYCKELTAL

PROCENTUELL FÖRÄNDRING	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Timlön kostnad	3,4	6,1	4,7	3,5	3,5	3,5
KPI, dec.-dec.	2,6	-0,2	1,8	1,5	2,0	2,0
5-årig ränta	9,9	7,2	5,6	5,9	6,1	6,2
Disponibel inkomst	-0,4	-0,1	0,4	1,3	3,7	2,8
Sparkvot (nivå)	6,9	5,4	3,8	3,2	4,6	5,6
Öppen arbetslöshet <sup>1</sup> (nivå)	7,7	8,1	7,9	7,1	5,6	4,5
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder <sup>1</sup> (nivå)	4,4	4,5	4,7	4,7	4,7	4,4
Sysselsättning	1,5	-0,6	-0,7	0,7	1,6	1,4

<sup>1</sup> I procent av arbetskraften

Källa: Finansdepartementet

Kalkylen för åren 1999–2000 bygger på att arbetsmarknaden och framför allt lönebildningen fungerar bättre än under 1995 och 1996. Timlönerna antas stiga med 3,5 procent, vilket givet en rimlig produktivitetökning innebär att inflationsmålet på 2 procent kan nås utan åtstramande finans- eller penningpolitik. Det arbete som arbetsmarknadens parter har bedrivit under våren liksom den oväntat låga infla-

tionen under slutet av 1996 och början av 1997 är indikatorer på att inflationsbenägenheten och lönebildningen genomgår viktiga förändringar, vilket ligger till grund för antagandet om löneökningarna framgent. Sverige håller på att anpassa sig till låg inflation.

Vid sidan av Sveriges anpassning till låg inflation talar ett flertal faktorer för att de kommande åren kommer att innebära en stark och stabil realekonomisk återhämtning. Den kraftfulla förstärkningen av de offentliga finanserna skapar tilltro till välfärden och ett stabilt företags- och investeringsklimat. De så gott som halverade räntorna medför billigare investeringar och ökad köpkraft för hushållen. I kombination med den stärkta arbetsmarknadspolitiken och det livslånga lärandet medför investeringarna att flaskhalsar vid produktionsökning kan undvikas och inflationen förbli låg. De många åtgärder som riksdagen har fattat beslut om under de senaste två åren har avsevärt förbättrat förutsättningarna för en långsiktig och stark tillväxt.

Det statsfinansiella utrymmet de kommande fyra åren innebär att Sverige kan kombinera Europas mest offensiva sysselsättningsstrategi med Europas snabbaste förbättring av de offentliga finanserna. Åtgärderna som i denna proposition presenteras för att stärka kompetensen, förbättra välfärden, påskynda den ekologiska omställningen och förbättra möjligheterna för små- och medelstora företag att etableras och växa, stärker Sveriges tillväxtpotentialer långsiktigt och får genomslag på arbetslösheten redan 1997 och 1998.

Tillväxten beräknas mot bakgrund av detta bli ca 2,5 procent årligen under åren 1997–2000. Det är en lägre nivå än under den starka återhämtningen 1994–1995, men en högre nivå än under den konjunkturmässigt svaga 1996. Tillväxttöknings i år får genomslag i sysselsättningen först med viss tidseftersläpning. Därför förväntas sysselsättningen som genomsnitt under 1997 att sjunka, men fram till år 2000 ökar den reguljära sysselsättningen med närmare 4 procent, dvs. ca 150 000 personer.

Den goda utvecklingen i sysselsättningen under slutet av 1990-talet förutsätter att lönebildningen fungerar väl och att arbetsmarknaden är flexibel. Under 1998 förväntas medelarbetstiden plana ut för att därefter minska något. Det beror dels på att hushållens disponibla inkomster förbättras, vilket ökar utrymmet för att efterfråga fritid, dels på att de senaste årens kraftiga minskning av sjukfrånvaron nått så långt att den trenden inte kan fortsätta.

Den huvudsakliga tillväxten under de senaste åren har skett genom att industrin har expanderat, vilket har varit möjligt på grund av en exceptionellt hög produktivitetstillväxt. I takt med att hushållens ekonomi förbättras kan hemmamarknaden stärkas, vilket innebär en ökning av inte minst tjänstesektorn. Därigenom minskar möjligheterna till en fortsatt genomsnittligt hög produktivitetökning. Under åren

1999 och 2000 bedöms ökningstakten minska till mer normal takt. Sammantaget beräknas sysselsättningen öka betydligt snabbare än den gjorde 1994 och 1995, trots den något lägre tillväxten.

Vidare hålls den öppna arbetslösheten tillbaka av att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna förväntas ligga kvar på i stort sett oförändrade nivåer, samt att såväl generationsväxlingen som möjligheterna till tillfällig avgångsersättning och expansionen av utbildningen förväntas hålla tillbaka arbetskraftsutbudet.

En väl fungerande lönebildning, en måttfull utveckling av arbetskraftsutbudet främst som en följd av utbildningsansatsningen och en kraftfull ökning av sysselsättningen leder till att den öppna arbetslösheten bedöms falla till i genomsnitt 4,5 procent år 2000. Dock är så långsiktiga kalkyler alltid behäftade med stor osäkerhet. Detta gäller särskilt beträffande arbetsmarknadens och lönebildningens funktionssätt. För att säkerställa att målet att halvera den öppna arbetslösheten verkligen nås kommer regeringen att fortsätta att inför riksdagen halvårsvis avstämna utvecklingen på arbetsmarknaden. Om utvecklingen visar sig sämre än väntat på grund av att åtgärder inte får det förväntade utfallet, lönebildningen blir sämre än väntat eller att konjunkturen försämras kan nya åtgärder aktualiseras. Vilka de i så fall blir är avhängigt orsaken till att utvecklingen blir sämre än förväntad. Mot bakgrund av den förväntade utvecklingen och de föreslagna åtgärderna i denna proposition gör regeringen dock bedömningen att målet kommer att nås under år 2000.

### 1.3 Sunda statsfinanser och stabila priser

Den ekonomiska politiken är inriktad på att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Målet är att den öppna arbetslösheten skall halveras från 8 procent 1994 till 4 procent år 2000. Sunda statsfinanser och stabila priser är nödvändiga förutsättningar för en uthålligt ökande sysselsättning. Förnyade underskott liksom ökat inflationstryck skulle allvarligt och långvarigt försämra den svenska ekonomiska utvecklingen och därigenom göra arbetslöshetsmålet omöjligt att nå.

#### 1.3.1 Finanspolitiken

Grunden för en framgångsrik ekonomisk politik är makroekonomisk stabilitet. Denna grund har nu återställts. Därmed finns goda förutsättningar för en gynnsam ekonomisk utveckling.

När den socialdemokratiska regeringen tillträdde i oktober 1994 var den svenska välfärden hotad i grunden. Lånebehovet för budgetåret 1994/95 beräknades till över 230 miljarder kronor. I oktober 1991 var statsskulden 651 miljarder kronor. Tre år senare, i oktober 1994, hade statsskulden nästan fördubblats till 1 232 miljarder kronor. Situationen var ohållbar. Huvuduppgiften för finanspolitiken blev därför att snabbt och resolut minska underskottet i de offentliga finanserna. Saneringsprogrammet konstruerades efter tre grundläggande principer: Det skulle verka så snabbt att statsskuldens ökning kunde hejdas. Det skulle utformas fördelningspolitiskt så att de som har det bäst ställt skulle bidra med den största andelen. De offentliga verksamheterna skulle prioriteras framför transfereringar.

Regering och riksdag har satt upp fyra budgetpolitiska mål:

1. Statsskulden mätt som andel av BNP skall stabiliseras senast 1996.
2. Underskottet i de offentliga finanserna får ej överstiga 3 procent av BNP 1997.
3. År 1998 skall de offentliga finanserna vara i balans.
4. Efter 1998 skall de offentliga finanserna uppvisa ett permanent överskott.

Det första målet är uppfyllt. Statsskulden mätt som andel av BNP nådde sin topp på 84,3 procent redan 1995.

Underskottet i de offentliga finanserna beräknas för 1997 till 2,1 procent av BNP. Det innebär att även det andra målet uppfylls. Inom EU tillämpas en annan definition av offentligt underskott än den som traditionellt används i Sverige. Även med denna definition beräknas underskottet 1997 till 2,1 procent. Sverige är därmed ett av de länder som klarar EMU-kriteriet för underskott i de offentliga finanserna.

År 1998 kommer de offentliga finanserna åter att vara i balans. Då har beaktats att regeringen i denna proposition aviserar ett fempunktsprogram för arbete och utbildning på sammanlagt 16,3 miljarder kronor, som ryms inom ramen för målet om offentliga finanser i balans.

Målet att etablera ett överskott i de offentliga finanserna efter 1998 preciseras. Regeringen föreslår ett långsiktigt mål om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Regeringen föreslår dessutom en gradvis anpassning mot det långsiktiga målet genom ett målsatt överskott på 0,5 procent av BNP 1999, 1,5 procent av BNP år 2000 och 2 procent av BNP år 2001. Målen för dessa år gäller vid den kalkylerade tillväxten. Om tillväxten av konjunkturmässiga skäl skulle bli väsentligt lägre kommer den offentliga sektorns sparande att tillåtas utvecklas sämre. Om tillväxten av konjunkturmässiga skäl skulle bli väsentligt högre

kommer kraven på överskott att skärpas. Detta för att undvika en finanspolitik som förstärker konjunktursvängningarna.

För 1999 och år 2000 uppgår överskottet i de offentliga finanserna till målsatta 0,5 respektive 1,5 procent av BNP efter en tänkt överföring från den offentliga till den privata sektorn. Utrymmet för en sådan överföring beräknas till ca 15 miljarder kronor 1999 och ytterligare ca 11 miljarder kronor år 2000. Överföringen skall användas för att öka rättvisan och jämlikheten i Sverige. Härvid bör dock beaktas att årliga utbetalningar i storleksordningen 10-12 miljarder kronor kommer att göras till premiereserven i det nya pensionssystemet. De målsatta överskotten på 0,5 procent 1999 och 1,5 procent år 2000 skall användas till att amortera den offentliga nettoskulden. Frågan om utrymmet och formerna för en överföring från den offentliga till den privata sektorn 1999 och år 2000 kommer att prövas i samband med de värpropositioner som läggs fram 1998 och 1999.

### 1.3.2 Fempunktsprogrammet

År 1993 uppvisade de svenska offentliga finanserna OECD-ländernas näst största underskott med 12,3 procent av BNP. Fem år senare bedöms de vara i balans. Trots den kraftiga minskningen av budgetunderskottet fortsätter statsskuldräntorna att vara höga. De utgör i dag den största enskilda budgetposten. För 1997 bedöms räntorna på statsskulden kosta 109 miljarder kronor.

Orsaken till den kraftiga förbättringen av de offentliga finanserna är det saneringsprogram som riksdagen har beslutat om. I budgetpropositionen i januari 1995 (1994/95:100) föreslog regeringen ett saneringsprogram motsvarande 113 miljarder kronor. Detta utvidgades till 118 miljarder kronor i samband med kompletteringspropositionen i april 1995 (1994/95:150). Under våren 1996 gjordes bedömningen att målet om balans i de offentliga finanserna 1998 inte skulle uppfyllas. Regeringen föreslog därför att saneringsprogrammet skulle förstärkas från 118 miljarder kronor till 126 miljarder kronor. Som ett resultat av den förda ekonomiska politiken har räntesatserna i det närmaste halverats, vilket i sin tur ytterligare har förstärkt de offentliga finanserna.

TABELL 1.4 FEMPUNKTSPROGRAM FÖR ARBETE OCH UTBILDNING

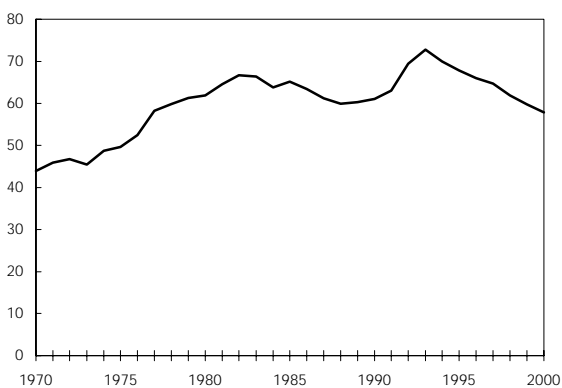
MILJARDER KRONOR	1997	1998	1999	2000
Vård, omsorg, skola	4,0	8,0	8,0	8,0
Hållbar utveckling		1,5	5,1	5,9
Utbildning	0,5	2,5	4,3	6,0
Småföretag		1,6	1,8	1,7
Arbetsmarknadspolitik	0,9	2,8	1,9	1,6
<b>Summa program</b>	<b>5,5</b>	<b>16,3</b>	<b>21,0</b>	<b>23,3</b>
Finansiering	-4,5	-2,4	-1,3	-1,2
Utrymme för överföring	0,0	0,0	14,7	25,8
<b>Utrymme som tas i anspråk</b>	<b>1,0</b>	<b>13,9</b>	<b>34,4</b>	<b>47,9</b>
<b>Beräknat överskott, procent av BNP</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>

Inom ramen för målet om offentliga finanser i balans finns ett utrymme för en offensiv mot arbetslösheten. Beräkningar visar att balans uppnås 1998 vid en satsning på 13,9 miljarder kronor. Regeringen aviserar därtill en omfördelning på 2,4 miljarder kronor, som är finansierad genom skattehöjningar och utgiftsneddragningar. Den sammanlagda insatsen på 16,3 miljarder kronor 1998 går till ett fempunktsprogram för arbete och utbildning: vård, skola och omsorg, omställningen till ett hållbart samhälle, utbildning, förbättrade villkor för små och medelstora företag samt arbetsmarknadspolitiken. Denna satsning kan genomföras tack vare att saneringsprogrammet fullföljs.

DIAGRAM 1.1

#### Konsoliderade offentliga sektorns utgifter 1970-2000

Uttryckt som andel av BNP



Källa: Finansdepartementet

Mellan 1990 och 1993 ökade de offentliga utgifterna som andel av BNP mycket kraftigt. År 1993 motsvarade de offentliga utgifterna hela 72,8 procent av BNP. Sedan dess har utgiftskvoten sjunkit påtagligt. I år utgör den 64,7 procent av BNP.



TABELL 1.5 OFFENTLIGA FINANSER  
PROCENT AV BNP

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inkomstkvot	65,2	61,9	61,6	60,5	59,7	59,9	63,5	62,6	61,9	60,2	59,4
Skattekvot	55,8	52,8	51,1	50,2	49,8	50,0	54,3	53,6	53,2	52,1	51,3
Utgiftskvot	61,0	63,0	69,4	72,8	70,0	67,8	66,0	64,7	61,9	59,7	57,9
Statsskuldsräntor	4,5	4,4	4,7	5,5	6,3	6,5	6,6	6,2	5,6	5,1	4,7
Finansiellt sparande	4,2	-1,1	-7,8	-12,3	-10,3	-7,9	-2,5	-2,1	0,0	0,5	1,5
Statens lånebehov, mrd kr	25	75	150	242	185	138	21	26	9	9	-6
Nettoskuld	-8,2	-5,2	4,8	11,1	22,1	26,0	28,2	29,7	27,9	26,8	25,1
Statsskuld	45,5	47,9	61,1	78,3	84,0	84,3	84,1	82,6	78,8	75,7	72,2
Konsoliderad skuld	43,8	53,0	67,1	76,0	79,0	78,2	77,7	77,1	73,9	71,1	67,8

Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Riksbanken och Finansdepartementet

### Finanspolitiken efter 1998

Sverige hade fram till mitten av 1970-talet starka offentliga finanser. Under efterkrigstiden byggdes det upp en betydande finansiell förmögenhet inom den gemensamma sektorn, bl.a. genom sparande i AP-fonden. År 1975 uppgick den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet till motsvarande 30 procent av BNP. Detta bidrog till en god och stabil ekonomisk utveckling som gjorde det möjligt att förena full sysselsättning och stigande reallöner med låg inflation. Under senare delen av 1970-talet urholkades de offentliga finanserna, vilket kulminerade i den statsfinansiella krisen i 1980-talets inledning. Det fick till följd att den offentliga finansiella nettoförmögenheten förbyttes i en nettoskuld.

Budgetsaneringen under 1980-talet i kombination med en god sysselsättningsutveckling medförde att den offentliga sektorns förmögenhetsställning till stor del återställdes mot slutet av decenniet. Vid 1990-talets inträde hade den gemensamma sektorn återigen en positiv finansiell förmögenhet genom de betydande tillgångarna i AP-fonden. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet raderade dock ut den offentliga förmögenheten. I år beräknas den offentliga sektorns skulder överstiga motsvarande finansiella tillgångar med drygt 500 miljarder kronor eller 30 procent av BNP, dvs. en omvänd situation mot mitten av 1970-talet.

Regeringen föreslår i denna proposition ett långsiktigt mål om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det finns en rad skäl för detta:

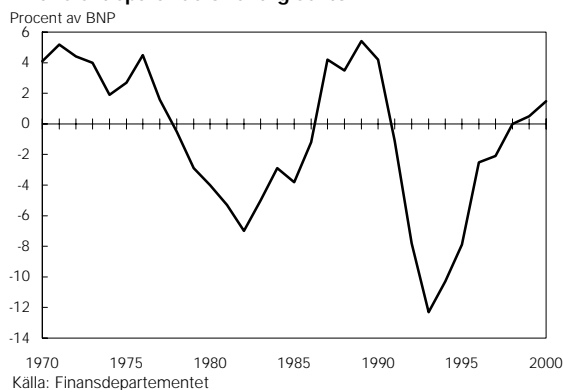
- En sådan politik innebär ett ansvarstagande för välfärden. På längre sikt är det avgörande för Sveriges möjligheter att bibehålla en god välfärd och ett anständigt samhälle. En bit in på nästa sekel kommer de offentliga åtagandena att utsättas för en större belastning bl.a. genom ett växande antal äldre. Den offentliga sektorn måste då stå rustad för att möta denna utveckling.
- I takt med att de offentliga finanserna bringas under kontroll skapas utrymme för att aktivt använda finanspolitiken för att motverka försvag-

ningar av konjunkturen eller tendenser till överhettning. Med ett överskott på 2 procent som utgångsläge finns det en marginal att aktivt motverka konjunkturavmattningar utan att underskottet i de offentliga finanserna hotar att bli för stort.

- Tendenser till stora underskott i de offentliga finanserna uppmärksammas snabbt – både internationellt och inom landet. Särskilt gäller detta naturligtvis de länder som har en stor offentlig skuld.
- En stor offentlig sektor kräver starka offentliga finanser. För att Sverige skall kunna klara att behålla en trygg och stabil välfärd krävs därför ett gemensamt sparande. Detta garanterar det demokratiska inflytandet över vård, omsorg och skola.
- EU-ländernas stats- och regeringschefer beslutade i Dublin december 1996 om en stabilitets- och tillväxtpakt som syftar till att varaktigt upprätthålla sunda offentliga finanser i hela EU. Alla medlemsstater – även de som inte går in i EMU vid bildandet – har åtagit sig att på medellång sikt sträva mot offentliga finanser nära balans eller med överskott. Härigenom säkras en tillräcklig marginal till det s.k. referensvärdet för underskott i de offentliga finanserna, 3 procent av BNP. Detta uppnår Sverige med ett långsiktigt budgetmål om 2 procents överskott.
- Ett högt offentligt finansiellt sparande ger utrymme för höga investeringar i Sverige utan att vår internationella skuldsättning ökar.

DIAGRAM 1.2

## Finansiellt sparande offentlig sektor



Inom ramen för budgetmålen finns utrymme för att genomföra fempunktsprogrammet för arbete och utbildning. Programmet uppgår brutto till 16,3 miljarder kronor 1998, 21,0 miljarder kronor 1999 och 23,3 miljarder kronor år 2000.

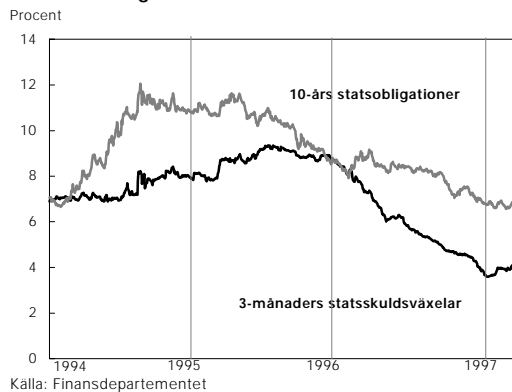
### 1.3.3 Penning- och valutapolitiken

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

Prisstabilitet är en förutsättning för en framgångsrik ekonomisk politik. Erfarenheterna visar att hög inflation försämrar förutsättningarna för en balanserad och uthållig tillväxt och därmed också för en stabilt ökande sysselsättning. Länder med varaktigt låg inflation är betydligt mindre sårbara när det inträffar ekonomiska störningar eller kriser av olika slag. Detta har varit mycket påtagligt i samband med den turbulens som vid olika tillfällen rått på de finansiella marknaderna under senare år. En hög inflation medför dessutom att inflationen varierar mer. Det försämrar möjligheterna för hushållen och företagen att planera och hämma tillväxten. En hög inflation minskar möjligheterna till en god fördelningspolitik och en rättvis fördelning av tillgångar och inkomster. Utvecklingen under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal visar tydligt risken med att släppa fram en ökad inflation. Förmögenheter omfördelades godtyckligt under inflationsåren och arbetslösheten steg dramatiskt när inflationsbubblan sprack.

DIAGRAM 1.3

## Korta och långa räntor 1994 -1997



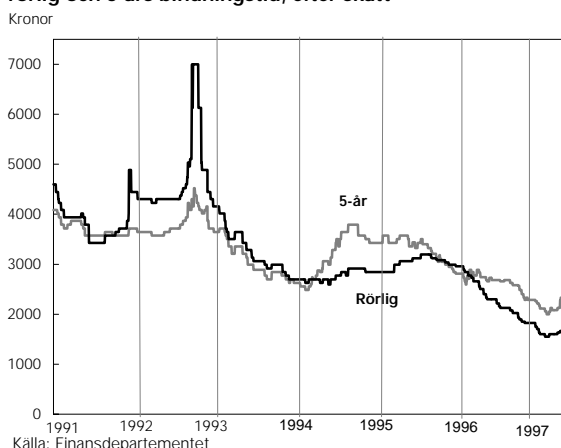
Förtroendet för den svenska ekonomin har stärkts. De kraftigt förbättrade statsfinanserna är huvudsaken till detta. Under 1996 och början av 1997 har inflationen och inflationsförväntningarna minskat. Även detta är en framgång för den ekonomiska politiken. Resultatet är att räntorna så gott som har halverats sedan januari 1995. Detta har skett trots den internationella ränteturbulensen i början av 1997. Den låga inflationen och det ökade förtroendet har möjliggjort för Riksbanken att lätta på penningpolitiken genom att stegvis sänka den s.k. reporäntan. I början av 1996 var reporäntan knappt 9 procent. I mitten av april 1997 var reporäntan drygt 4 procent.

Under de senaste månaderna har kronan försämrats. Detta har skett i en internationell finansiell miljö som varit mindre förmånlig än under 1996. Även om penningpolitiken primärt är inriktad på prisstabilitet och det därför inte finns något mål för växelkursen är instabiliteten icke tillfredsställande.

Lägre räntor är väsentligt på många vis. Investeringar och sysselsättning stimuleras. Det blir lättare att sanera de offentliga finanserna och därmed att säkra en god offentlig verksamhet. En lägre ränta får också ett direkt genomslag i hushållens ekonomi. Räntefallet har medfört att kostnaden för bl.a. villan har sjunkit. I figuren nedan visas hur månads-kostnaden för ett normalt villalån på 500 000 kronor efter skatt har fallit sedan 1994. Jämfört med april 1995 har månads-kostnaden efter skatt minskat med 1 500 kronor. En liknande utveckling har även skett för bostadsrättslån. De som bor i hyresrätt gynnas också av de fallande räntorna i takt med att de sjunkande räntekostnaderna slår igenom i hyres-sättningen.

DIAGRAM 1.4

Månadskostnad för ett villalån på 500.000 kronor, rörlig och 5-års bindningstid, efter skatt



Under hösten 1997 skall riksdagen ta ställning till ett svenskt deltagande i den europeiska valutaunionen. För att deltagande skall vara möjligt krävs att Sverige uppfyller inträdeskraven, de s.k. konvergenskriterierna. Endast genom att uppfylla dessa får Sverige en reell handlingsfrihet. Det kommande beslutet skall tas utifrån en styrkeposition. Regeringens bedömning är att Sverige kommer att kvalificera sig för ett deltagande i EMU.

Regeringens uppfattning är att det i dag inte är aktuellt att delta i det europeiska växelkurssamarbetet ERM. Sedan november 1992 har Sverige en flytande växelkurs. Prisstabilitet är det övergripande målet för penningpolitiken. Denna inriktning av penning- och valutapolitiken har fungerat väl. Valet av vilken växelkurspolitik Sverige bör bedriva framgent är beroende av riksdagens beslut hösten 1997 om ett svenskt deltagande i valutaunionen.

Vissa lagändringar behöver göras till följd av de åtaganden Sverige gjort i anslutningsfördraget i samband med Sveriges inträde i EU. Detta gäller bl.a. Riksbankens ställning. EG-fördraget anger att Riksbanken inte får begära eller ta emot instruktioner från riksdag, regering eller andra organ. Vidare skall riksbankschefen kunna avsättas under mandatperioden endast om hon eller han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller inte längre uppfyller de krav som ställs för utövandet av ämbetet. Riksdagen skall i höst ta ställning till om Sverige skall gå med i valutaunionen eller ej. Vid ett ställningstagande för ett deltagande bör även en lagändring om sedelutgivningsmonopolet övervägas.

För närvarande pågår det överläggningar med representanter för riksdagspartierna om dessa frågor. Här ingår även de frågor som har aktualiserats av den s.k. valutakompetensutredningen. Strävan är att inom en snar framtid åstadkomma en bred samsyn kring erforderliga lagändringar. Detta bör ske på ett sådant sätt att trovärdigheten hos penning- och valutapolitiken stärks.

## 1.4 Sysselsättningspolitiken

Regeringens viktigaste uppgift är att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Målet är att den öppna arbetslösheten skall halveras till 4 procent år 2000.

Arbetslöshet innebär alltid ett slöseri med resurser. Arbetslöshet är en olycka för den som drabbas. Den skapar klyftor och påfrestningar för både vuxna och barn och för samhället som sådant. Möjligheterna att i längden upprätthålla välfärd och en god social service och trygghet är helt beroende av förmågan att upprätthålla en hög sysselsättning. Det är genom arbete välfärden säkras. Kampen för full sysselsättning är ytterst en kamp för att hålla samman Sverige.

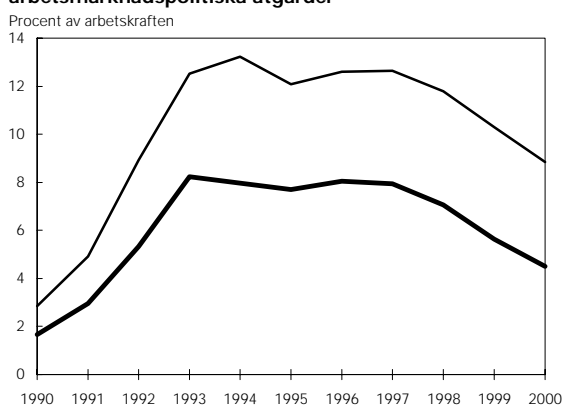
Under mandatperioden har riksdagen fattat en rad viktiga beslut: budgetsaneringen, EU-medlemskapet, omställningen av energisystemet, arbetsmarknadspolitiken m.m. Att osäkerheten om dessa frågor försvinner och att var och en kan lita på att välfärden bärs upp av sunda offentliga finanser, kommer att ha en positiv effekt på medborgarnas framtidstro.

Regeringens ekonomiska strategi gör det möjligt att nå målet om 4 procents öppen arbetslöshet år 2000. Kunniga människor, ett gott företagsklimat och en omställning till ekologisk hållbarhet skall för lång tid göra Sverige som nation starkare. Kvaliteten på och tillgången till vård, omsorg och skola skall förbättras för att möjliggöra ett högt deltagande i arbetskraften för både kvinnor och män och för att skapa den för utvecklingen av samhället nödvändiga tryggheten. Utbildning och kompetens skall prägla hela Sverige. Såväl unga som äldre, kvinnor som män skall ges möjlighet att förbättra sin kompetens och kunskap. Arbetsmarknadspolitiken skall bli än mer flexibel, kvaliteten höjas och utnyttjandet av resurser förbättras.

### 1.4.1 Sysselsättning och arbetslöshet

Under början av 1990-talet förlorade Sverige mer än en halv miljon arbetstillfällen, drygt 400 000 i den privata sektorn och ca 120 000 i den offentliga sektorn, varav ca 100 000 i kommuner och landsting. Mellan 1990 och 1994 försvann 225 000 jobb inom industrin.

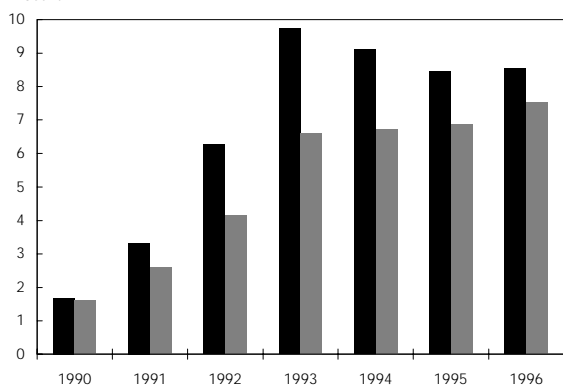
DIAGRAM 1.5  
Öppet arbetslösa och personer i  
arbetsmarknadspolitiska åtgärder



Källa: Finansdepartementet

Under 1995 och 1996 tillkom det ca 65 000 nya arbetstillfällen i den privata sektorn. Det var framför allt inom industrin som sysselsättningen ökade till följd av en kraftig ökning av industriproduktionen. Eftersom denna sektor har en större andel män som anställda har arbetslösheten för män fallit kraftigare än för kvinnor; från 9,1 procent 1994 till 8,5 procent 1996. Den exportinriktade sektorn är av central betydelse för Sverige. Utan en stark privat sektor går det inte att ha en stark offentlig sektor.

DIAGRAM 1.6  
Öppen arbetslöshet män och kvinnor

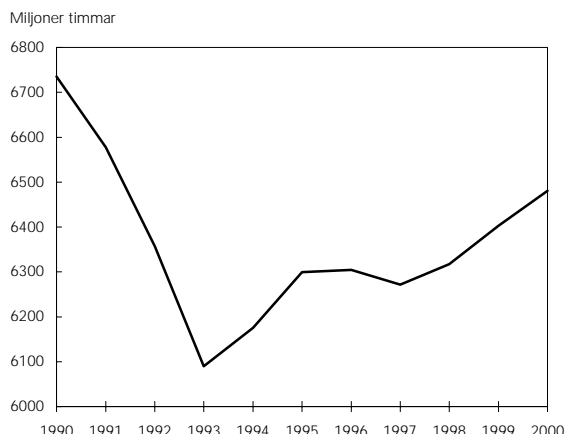


Källa: Statistiska centralbyrån

I den offentliga sektorn har sysselsättningen i stort sett fallit under hela 1990-talet. Mellan 1990 och 1994 försvann 120 000 jobb i den offentliga sektorn. Därefter har sysselsättningen minskat med ytterligare 30 000 personer. Orsaken till denna utveckling är att den svaga ekonomiska utvecklingen i den privata sektorn under 1990-talets början ledde till kraftigt försvagade offentliga finanser. Den offentliga sektorn har en större andel kvinnor som anställda. Arbetslösheten för kvinnor har stigit från 6,7 procent 1994 till 7,5 procent 1996. Satsningen på 8 miljarder kronor till den kommunala sektorn kommer också att bidra till att vända den stigande arbetslösheten för kvinnor. Utan den starka uppgången för det svenska

näringslivet och den framgångsrika budgetsaneringen hade denna satsning inte varit möjlig.

DIAGRAM 1.7  
Antal arbetade timmar



Källa: Finansdepartementet

Under 1990-talet har produktiviteten stigit med i genomsnitt 2 procent per år. Samtidigt har dock medelarbetstiden ökat. Den höjda produktiviteten och den ökade medelarbetstiden tenderar i det korta perspektivet att öka arbetslösheten. På längre sikt är det positivt för den svenska ekonomin. Produktiviteten och människors vilja att arbeta utgör grunden för en hög standard.

Kvinnor fortsätter att förvärvsarbeta i nästan lika hög utsträckning som män. Det är en styrka för svensk ekonomi. Arbetsmarknaden är emellertid fortfarande könsuppdelad, vilket bl.a. leder till skilda villkor för kvinnor och män, t.ex. när det gäller löner och utvecklingsmöjligheter. De åtgärder regeringen nu föreslår bidrar till minskad könssegrering och ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

#### 1.4.2 Ett modernare Sverige

Sverige skall stärkas för framtiden. Vi skall konkurrera med välutbildad arbetskraft, ett bra företagsklimat, en stark offentlig sektor samt med att vara ett ekologiskt föregångsland. De möjligheter som samarbetet i EU innebär för att stärka Sveriges förmåga skall aktivt tas tillvara.

##### Utbildning

Utbildning är en nödvändig förutsättning för att uppnå en uthålligt hög tillväxt. Nyckeln till lägre arbetslöshet, högre tillväxt, ökad jämställdhet och vidgad valfrihet är mer än något annat utbildning och kompetenshöjning. Samhällets omvandling medför att allt högre krav ställs på kunskap och kompetens. Förr räckte det med en utbildning i början av livet. Nu behövs ett livslångt lärande.

Sverige skall konkurrera med välutbildad arbetskraft. Tillgången på arbetskraft med högre utbildning, särskilt inom det naturvetenskapliga och tek-

niska området, är av central betydelse. Andelen högt utbildade i det privata näringslivet i Sverige är mindre än i andra jämförbara länder. Av dessa skäl krävs en andra utbildningsrevolution i Sverige inför 2000-talet. Regeringen har redan påbörjat en kraftfull insats i denna riktning

Under 1996 har riksdagen beslutat om en utbildningssatsning på i storleksordningen 10 miljarder kronor. Den är fullt ut finansierad. Att i en statsfinansierad situation satsa på utbildning är ett uttryck för den vikt regering och riksdag lägger på utbildningen. Antalet reguljära utbildningsplatser vid universitet och högskola har utökats med 30 000 och antalet reguljära vuxenutbildningsplatser med 100 000. Antalet sökande till högskolan har dock ökat mycket den senaste femårsperioden. En fortsatt utbyggnad av den högre utbildningen är därför nödvändig för att bereda fler ungdomar plats och samtidigt ge möjlighet för fler vuxna att genomgå en grundläggande högskoleutbildning eller vidareutbildning.

Det är nu möjligt att ytterligare öka denna utbildningssatsning. Istället för passiv arbetslöshet kan utbildning stärka såväl enskilda människor som Sveriges långsiktiga tillväxt:

- Under hösten 1998 skall det tillkomma 15 000 nya högskoleplatser och under hösten 2000 ytterligare 15 000, dvs. sammanlagt 30 000 nya platser. Därigenom kan 60 000 nya permanenta högskoleplatser inrättas under perioden 1997-2000.
- En utökning av vuxenutbildningssatsningen för arbetslösa med möjlighet till ersättning motsvarande a-kassa. Regeringen bedömer att den ökade satsningen till stor del kommer att gälla vuxna över 25 år som är långtidsarbetslösa. Utbyggnaden sker successivt för att omfatta 40 000 platser hösten år 2000. Därmed har totalt 140 000 platser inom vuxenutbildningen skapats år 2000. Kunskapslyftet blir verklighet.
- En ny modern gymnasial lärlingsutbildning införs. Utbildningen inleds med två års gemensam utbildning för alla inom programmet. Därefter ges möjlighet att antingen välja den traditionella studievägen eller en arbetsplatsförlagd lärlingsutbildning varvad med studier i syfte att främja samspelet mellan skola och näringsliv. Vidare inrättas ett praktikprogram inom ramen för det s.k. individuella programmet.
- Resurstillskottet till kommunsektorn ger grundskolan bättre förutsättningar att uppfylla sina mål för alla elever. Enligt regeringen bör tillskottet leda till att förstärkta resurser ges till elever med behov av särskilt stöd, och att en särskild satsning görs på miljö, natur och teknik i skolan.
- Den kvalificerade yrkesutbildningen utökas med 1 500 platser hösten 1997 och ytterligare 2.800

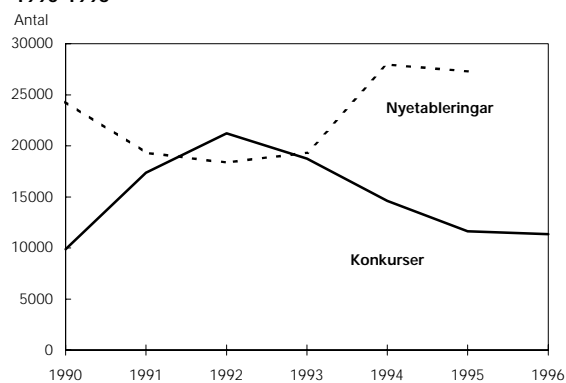
platser hösten 1998. Totalt kommer det att finnas ca 9 000 platser hösten 1998. Utbildningen är på eftergymnasial nivå och en tredjedel av den är arbetsplatsförlagd.

#### *Framgångsrika och växande företag*

Den kraftiga förbättringen av de offentliga finanserna och det därpå ökade förtroendet och de fallande räntorna har varit av stor vikt för företagandet. Antalet konkurser har minskat kraftigt. Antalet nyetableringar ligger på närmare 30 000 per år. Industrins lönsamhet – mätt som vinstandel av förädlingsvärdet – har stigit från 25 procent 1992 till 40 procent 1995. Räntabiliteten på eget kapital har under samma period stigit från 2,5 till 21 procent. De utländska direktinvesteringarna har stigit från runt 30 miljarder kronor i början av 1990-talet till att överstiga 100 miljarder kronor 1995.

DIAGRAM 1.8

Utvecklingen av företagskonkurser och nyetableringar 1990-1996



Källa: SCB

Anm: Nyetableringar avser företag med en omsättning på minst 30 000 kronor.

Endast genom starka företag i en konkurrenskraftig miljö kan Sverige fortsätta att utveckla ett gott samhälle med hög tillväxt och välstånd för hela folket. Det har dock inte varit möjligt att helt undanta näringslivet från budgetsaneringen. Samtidigt är det företagen som snabbast känner av de sänkta räntorna och uppgången i den inhemska ekonomin. Med sunda statsfinanser ökar även företagets styrka. När tryggheten hos medborgarna ökar och tilliten till de offentliga välfärdssystemen stärks kan den inhemska efterfrågan öka. En fortsatt ansvarstagande finanspolitik är därför det viktigaste bidraget till ett gott företagsklimat.

Riksdagen har därtill beslutat om en rad förbättringar i villkoren för företag som t.ex. sänkta socialavgifter med särskild inriktning på småföretag, lättnader i ägarbeskattningen för små och medelstora företag samt förenklningar i skattereglerna. Detta hindrar inte att ytterligare åtgärder behöver genomföras för att stärka företagen och då särskilt de små och medelstora:

- Vid start av eget företag ges rätt till tjänstledighet under 6 månader. En förutsättning är dock att det nya företaget inte konkurrerar med det gamla.
- Nedsättningen av arbetsgivaravgifter med särskild inriktning mot mindre företag utvidgas och kommer att omfatta en lönesumma på högst 850 000 kronor per år.
- Beskattningen av små och medelstora företag lindras genom att det s.k. löneunderlaget höjs från 70 till 100 procent vid beräkning av lönsutrymmet.
- Enskilda näringsidkare ges möjlighet att ta ut en större del av inkomsten som kapitalinkomst.
- Det s.k. kapitalförlustbegreppet utmönstras ur lagstiftningen, vilket gör det möjligt att dra av t.ex. förluster på grund av att man utsatts för brott.
- Villkoren för livsmedelsproduktion förbättras ytterligare genom att 0,7 miljarder kronor satsas på bl.a. en utbyggnad av miljöprogrammet för jordbruk så att detta EU-stöd kan utnyttjas fullt ut. Hälften finansieras av EU. Därmed utnyttjas nu miljöstöden fullt ut samtidigt som jordbrukets roll som en framtidsnäring ytterligare förstärks.
- Regeringen aviserar ett tillskott för informationsinsatser m.m. till kooperativt företagande och kvinnors företagande.
- Krånglet skall minska. Ett förslag om ett nytt system för skattebetalningar kommer under våren att föreläggas riksdagen. Så kallade skattekonton kan därigenom tas i bruk redan nästa år. Det kommer att underlätta och effektivisera företagens arbete på en rad sätt.
- Produktionsskatten på vattenkraft sänks vilket har särskild betydelse för den elintensiva industrien.
- För att gynna små företag aviserar regeringen ett utvidgat särskilt högriskskydd under sjuklöneperioden.
- Regeringen kommer att lägga förslag om direktavdrag för investeringar i biobaserad energiproduktion.

#### *Hållbar tillväxt*

En hållbar utveckling innebär att vi som lever i dag klarar våra behov utan att äventyra förutsättningarna för framtida generationer. FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 betonade sambandet mellan social, kulturell, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Ekonomisk utveckling, en rik kultur och social välfärd måste gå hand i hand med skydd av miljön och hushållning med naturresurserna.

Vi i de rikare länderna har ett särskilt ansvar. Trots att vi utgör en begränsad del av jordens befolkning så står vi för huvuddelen av den globala belastningen på miljö och naturresurser. Vi har också de största möjligheterna att ändra livsstil och teknik eftersom vi kommit längst i ekonomisk utveckling och social välfärd. För oss är den nya stora uppgiften inför 2000-talet att utveckla den ekologiska hållbarheten.

Programmet för att ställa om Sverige till ekologisk hållbarhet bär i sig en tillväxtpotential och skall därför ses som en del i politiken för att stärka Sveriges konkurrenskraft och öka sysselsättningen. Omställningen medför ett ökat behov av investeringar och utvecklande av modern teknik. Detta gäller inte minst på energiområdet. Om Sverige går före och utvecklar ny teknik kan nya marknader skapas för svenska företag och många nya företag etableras på energiområdet. Satsningen på den högre utbildningen, med särskild inriktning mot naturvetenskap och teknik, fyller ur detta perspektiv ett viktigt syfte.

En rad insatser har redan gjorts för att förbättra miljön och hushålla med naturresurserna. Regeringens ambition är att öka takten i omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. Det skall ske inom tre områden: Åtgärder för nationella investeringar, satsning på lokala investeringar och generella åtgärder för att påverka arbetet inom alla berörda samhällsområden.

Investeringarna är av avgörande betydelse för omställningen till ekologisk hållbarhet. Därför föreslås ett investeringsprogram på 5,4 miljarder kronor under tre år. Detta skall gå till investeringar som ökar den ekologiska hållbarheten. Avsikten är bl.a. att tidigarelägga investeringar och öka investeringstakten. Det lokala perspektivet i arbetet för en hållbar utveckling är av central betydelse. Många kommuner arbetar aktivt med lokala Agenda 21. För att bygga vidare på denna positiva utveckling föreslår regeringen medel till lokala investeringsprogram. Alla kommuner ges möjlighet att i samverkan med olika lokala investerare utforma och föreslå program för insatser som ökar den ekologiska hållbarheten. Målet är att hela Sverige skall delta i omställningsarbetet. De kommuner eller grupper av kommuner som utses inledningsvis har en viktig roll som föregångare i arbetet.

Staten skall i detta arbete vara ett föredöme. Verksförordningen kommer att ändras så att det krav som ställs på verksamheten med hänsyn till ekologiskt hållbar utveckling beaktas. Myndighetsinstruktionerna ses över. Statsförvaltningen skall arbeta mer med miljörevisor och miljöledning. De statliga stöden bör utformas så att hållbarheten främjas. Det kan t.ex. gälla miljökrav på byggande.

Vidare skall den offentliga upphandlingen i större utsträckning gynna miljön. Ekonomiska styrmedel skall användas aktivt, och regeringens större propositioner av betydelse i detta sammanhang skall åtföljas

av en ekologisk hållbarhetsbeskrivning. Detsamma gäller statliga utredningar.

En effektivare energianvändning och ökad användning av förnybara energikällor är en avgörande del i omställningsarbetet. Därför förelär regeringen ett program som omfattar 9 miljarder kronor under en sjuårsperiod i detta syfte. Programmet ingår i de i proposition 1996/97:84 föreslagna riktlinjerna för energipolitiken som syftar till att på ett kostnadseffektivt sätt minska användningen av el för uppvärmning, utnyttja det befintliga elsystemet effektivare och öka tillförseln av el och värme från förnybara energikällor. Programmets huvudinriktning är en kraftfull långsiktig satsning på forskning, utveckling och demonstration av ny energiteknik. Omställningen av energisystemet är ett led i Sveriges strävan att vara ett föregångsland när det gäller att skapa en ekologisk hållbar utveckling.

Vidare aviseras ett nationellt investeringsprogram för ökade infrastrukturinvesteringar som bidrar till en ökad sysselsättning. I programmet ingår vissa kostnader för utbyggnad av Botniabanan mellan Nyland och Umeå. Programmet medger också en finansiell beredskap för ett fortsatt statligt stöd till Inlandsbanan. Vidare ingår en nationell finansiering av vissa storstadsprojekt i Stockholm och Göteborg. Denna nationella finansiering kommer att omprövas när förutsättningarna för regional finansiering ytterligare utretts.

En rad generella åtgärder vidtas. Regeringen avser att arligen i budgetpropositionen redovisa hur arbetet på respektive område fortskrider och att i en särskild skrivelse följa upp det samlade arbetet. Indikatorer för en ekologiskt hållbar utveckling skall utvecklas. Propositioner och utredningar av betydelse skall redovisa effekterna på miljö och resursförbrukning. Ekonomiska styrmedel och den offentliga upphandlingen skall användas aktivt i arbetet. Hållbar utveckling bör vara ett övergripande mål för EU och få genomslag i EU:s politik på berörda områden.

#### *Östersjösamarbetet*

Sverige engagerade sig tidigt i att bistå de före detta kommunistländerna för att främja reformprocessen mot demokrati och marknadsekonomi. Öppnandet av dessa länder mot omvärlden vidgade våra egna perspektiv t ex när det gäller inriktningen av miljövärden, kommunikationsmönster, handel och investeringar. Nya marknader med stor tillväxtpotential öppnas för svenska varor och företag. Sverige stärks när länderna runt omkring blir ekonomiskt starkare. I Östersjösamarbetet finns även en viktig EU-dimension, inte minst i ljuset av den kommande utvidgningen av unionen.

Stora svenska insatser har under 1990-talet gjorts på bl.a. energi- och miljöområdena. Dessa insatser har gett upphov till betydande leveranser från svenska företag. En grundläggande förutsättning för en expansion av den svenska ekonomin är att Sverige

befinner sig i en dynamisk ekonomisk miljö. Därför är svenska företagsetableringar i Östersjöregionen till stor fördel för Sverige. Det svenska näringslivet har emellertid i jämförelse med näringslivet i de övriga nordiska länderna haft en ganska avvaktande attityd till satsningar såväl när det gäller handel som företagsetableringar.

Östersjöområdet har en mycket stor ekonomisk potential. För att stimulera de svenska insatserna och därmed också främja sysselsättningen i Sverige, har regeringen introducerat den s.k. Östersjömiljarden. Medlen skall under en treårsperiod användas för att stärka samarbete och utveckling kring Östersjön, bl.a. genom åtgärder och projekt inom de fem prioriterade områdena livsmedel, energi, utbildning, infrastruktur och miljö. I samarbete med bl.a. Världsbanken och EBRD förbereds stora satsningar på energi- och miljöprojekt i varje land. Därutöver har man tagit emot en mängd ansökningar från företag, kommuner och enskilda om stöd till olika projekt. Bedömningar av dessa projektförslag pågår för närvarande i regeringskansliet.

Östersjömiljarden är ett värdefullt komplement till de reguljära samarbetsinsatserna i central- och östeuropa som Sverige finansierat sedan 1989. Regeringen förbereder nu en fortsättning på programmet.

#### 1.4.3 Vården, omsorgen och skolan

Under tre år i början av 1990-talet hade Sverige negativ tillväxt och tappade jämfört med en normal trendmässig utveckling drygt 10 procent av BNP. Därmed försvagades skatteunderlagen och de offentliga finanserna och omkring 10 procent av jobben i den offentliga sektorn försvann. Krisen i början av 1990-talet har lett till att mer än 100 000 jobb har försvunnit i kommuner och landsting.

Vid utformningen av saneringsprogrammet var en grundläggande princip att verksamheter skall prioriteras framför transfereringar. Detta har inneburit att statsbidragen till kommuner och landsting har hållits nominellt oförändrade trots att nästan alla andra budgetposter har fått vidkännas omfattande besparingskrav. Det har däremot inte varit möjligt att skydda den kommunala sektorn mot effekterna av den svaga ekonomiska utvecklingen. Kommuner och landsting har utsatts för svåra ekonomiska påfrestningar. Alternativet – att inte göra något åt de statsfinansiella problemen – hade emellertid varit ännu värre för kommuner och landsting. Växande räntekostnader för statsskulden hade snabbt trängt undan väsentliga utgifter för välfärden.

Att hejda sysselsättningsfallet i kommuner och landsting är avgörande för såväl arbetslösheten som för kvaliteten på vård, omsorg och skola. En satsning på verksamheterna skapar trygghet för både dem som är anställda och dem som är i behov av kommu-

nal service, samt för att upprätthålla respekten för och tilliten till den offentliga verksamheten. Den har också en stor betydelse för möjligheten till jämställt förvärvsarbete. Tillit till välfärden och trygghet i anställningen är avgörande för hushållens efterfrågan. Stabilitet i den kommunala sektorn kan därför få gynnsamma effekter även på den privata sysselsättningen.

Regeringen föreslår i denna proposition en nivåhöjande satsning på 8 miljarder kronor för 1998 och framåt till kommuner och landsting. Detta utrymme har skapats tack vare den framgångsrika saneringen av de offentliga finanserna. Under 1995 och 1996 har sysselsättningen i den kommunala sektorn fortsatt att falla. Att i dagens arbetsmarknadsläge ytterligare öka arbetslösheten genom att minska på den offentliga personalen är dålig ekonomisk politik. Regeringen har därför i tilläggsbudgeten för 1997 föreslagit att halva beloppet, 4 miljarder kronor, skall gälla redan under andra halvåret 1997. Regeringen föreslår också att tidpunkten för införande av balanskravet för kommuner förskjuts till samma år som för landstingen, nämligen år 2000.

Samhällets förmåga att möta vård och omsorgsbehoven hos gamla och sjuka är avgörande för välfärdssystemets legitimitet. Den är därmed också en viktig komponent i de förutsättningar som skapar trygghet och framtidstro. Den svenska sjukvården och omsorgen är i ett internationellt perspektiv av hög kvalitet. Det finns dock brister och otillfredsställda behov som hotar att växa om inte verksamheterna utvecklas och ytterligare resurser tillförs. De ökade statsbidrag som nu föreslås bör leda till att antalet sysselsatta inom den kommunala sektorn ökar och att resurstillskottet tillförs vården, omsorgen och skolan. Regeringen anser att inriktningen bör vara att resurstillskottet leder till att kommuner och landsting vidtar åtgärder så att väntetiderna i sjukvården blir kortare, kvaliteten i äldreomsorgen blir högre, de psykiskt störda ges en bättre vård och omsorgen och vården i livets slutskede förbättras. Resurstillskottet bör vidare leda till att förstärkta resurser ges till elever med behov av särskilt stöd och att särskild satsning görs på miljö, natur och teknik.

Tillskottet samt det uppskjutna balanskravet skapar utrymme i tiden för ett mer långsiktigt omstruktureringsarbete. Till följd av den demografiska utvecklingen bedöms behoven av kommunal verksamhet fortsätta att öka även efter sekelskiftet. Det är således nödvändigt att även i fortsättningen ständigt arbeta med att åstadkomma ett bättre utnyttjande av befintliga resurser. Regeringen vill därför framhålla att arbetet med omstruktureringen och effektiviseringen av den kommunala verksamheten måste fortsätta även om statsbidragen nu ökar.

För att ytterligare höja kvaliteten inom den offentliga sektorn under 1997 och 1998 kommer resursarbeten, den s.k. Kalmarmodellen, att temporärt införas. Det innebär att den offentliga sektorn får ta

emot en långtidsarbetslös som utför kvalitetshöjande arbete och erhåller ersättning motsvarande a-kassa under maximalt 6 månader med möjlighet till förlängning till 9 månader. Resursarbetena är en tillfällig lösning och inte ett permanent inslag.

Den nu föreslagna 8-miljarderssatsningen är en del av en större insats för att stärka verksamheterna i välfärden. Återbetalningsskyddet som utfärdades hösten 1996, med anledning av att de preliminära skatteinkomsterna räknades upp med 2,6 miljarder kronor, skapar en god grund för att sysselsättningen i den kommunala sektorn inte skall fortsätta falla utan tvärtom öka. Välfärdens kärna stärks. Eftersom andelen kvinnor som jobbar i offentlig sektor är stor, har dessa insatser särskilt positiva effekter på kvinnors möjlighet att få arbete.

Utjämningsystemets effekter för resursfördelningen mellan kommuner och landsting med befolkningsminskning och sådana med befolkningsökning behöver belysas närmare. Frågan bör med förtur behandlas av den parlamentariska kommitté som har till uppgift att utvärdera utjämningsystemets effekter.

Många människor känner i dag en oro i vardagslivet och en bristande trygghet på gator och torg. Regeringen aviserar därför ett tillskott på 200 miljoner kronor 1998 till rättsväsendet för bl.a. satsningar inom polisen. Denna satsning på lag och rätt syftar till att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten.

Regeringen överväger frågan om privata pensionsförsäkringars ställning vid inkomstberäkningar av efterlevandepensionen. Regeringen återkommer med förslag i budgetpropositionen.

#### 1.4.4 Offensivare arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitiken har en viktig roll i den ekonomiska politiken. Den främjar tillväxt och sysselsättning genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, motverka inflationsdrivande bristsituationer, stärka arbetskraftens kompetens och förebygga permanent utslagning av personer från arbetslivet. Arbetsmarknadens funktionssätt är av avgörande betydelse för att målet om 4 procents öppen arbetslöshet år 2000 skall kunna uppnås.

Regeringen har sedan den tillträdde arbetat med att reformera den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Utbildning och kompetenshöjning är ett centralt inslag i strategin för att återföra arbetslösa till reguljärt arbete. De lokala arbetsförmedlingarna har stärkts. Kommunerna har fått ett starkare inflytande. De arbetsmarknadspolitiska medlen har blivit mer flexibla och individuellt anpassade. Konkreta och realistiska individuella handlingsplaner upprättas mellan den arbetsökande och arbetsförmedlingen. Därigenom tydliggörs både den arbetsökandes och arbetsförmedlingens ansvar. Syftet är att påskynda återgången till den reguljära arbetsmarknaden.



Den höga arbetslösheten och stora åtgärdsvolymen ställer arbetsmarknadspolitiken inför svåra påfrestningar. Ett sådant problem är undanträngningseffekterna, bl.a. i form av att personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder utför arbete som i annat fall skulle ha utförts av reguljärt sysselsatta. Åtgärder med en hög subvention av arbetskraften är verkningfulla och möjliga enbart om de omges med ett regelverk som minskar sådana undanträngningseffekter. Subventionen måste riktas in mot arbetslösa som utan subvention skulle haft svårt att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden, t.ex. långtidsarbetslösa. Åtgärder som medför risk för en relativt stor undanträngning kan endast accepteras om subventionen inte är för hög. Åtgärden innebär då ett relativt stort åtagande av den som tillhandahåller åtgärdsplatsen och därmed en lägre tröskel för omvandling till reguljärt arbete.

Ett annat problem är att de stora åtgärdsvolymerna kan leda till att kvalitetskraven på arbetsmarknadspolitiken sänks. Regeringen aviserar därför ett tillskott på 1 miljard kronor till yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildningen för att höja kvaliteten. Därmed minskar risken för att det uppkommer brist på vissa yrkesgrupper. Arbetsmarknadsverket kommer också att tillfälligt tillföras ytterligare personalresurser för 1997.

Under återstoden av 1997 ges en möjlighet till tillfällig avgångsersättning för äldre långtidsarbetslösa. Möjligheten ges till dem som är mellan 60 och 64 år samt har varit inskrivna vid arbetsförmedlingen under minst 12 månader under tiden 1 januari 1996 till 15 april 1997. Ersättningen är permanent och motsvarar a-kassa utan aktiveringskrav. Regeringens avsikt är att senast i samband med budgetpropositionen föreslå att en s.k. generationsväxling skall genomföras. Regeringen kommer under hösten därutöver att presentera ytterligare förslag till ungdomsåtgärder.

För att motverka passivitet och utslagning avise- rar regeringen en försöksverksamhet för arbetslösa att delta i olika projekt. Avsikten är att regeringen skall kunna medge undantag från vissa regler i bidraget för arbetslöshetsförsäkringen. Deltagare skall vara berättigade till a-kassa eller KAS. Försöket är tidsbegränsat fr.o.m. den 1 juli 1997 till utgången av 1998, därefter skall en utvärdering genomföras. Den totala omfattningen är 500 miljoner kronor 1997 och 1 miljard kronor 1998. Härmed uppnås en flexiblere användning av bidraget till arbetslöshetsersättningen och ytterligare steg mot ett ökat utrymme för den kommunala nivån i arbetsmarknadspolitiken tas.

Arbetslöshetsförsäkringen skall bidra till trygghet vid omställning från ett arbete till ett annat, inte utgöra ett permanent försörjningssystem. Under arbetslöshetsperioden ska aktiva insatser göras som förstärker den enskildes ställning på arbetsmarknaden, genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utbild-

ning. Försäkringen bygger på en arbets- och kompetenslinje där aktiva insatser alltid skall komma i första hand. Arbetslöshetsförsäkringen utgör ett ömsesidigt kontrakt mellan den arbetslöse och samhället. Om den arbetslöse gör allt vad han eller hon kan för att åter få ett jobb ställer staten upp med att erbjuda utbildning och kompetenshöjning. Regeringen har föreslagit en höjning av ersättningsnivån från 75 procent till 80 procent från den 29 september 1997. Höjningen är fullt ut finansierad bl.a. genom en höjning av arbetslöshetskassornas bidrag till försäkringen.

#### 1.4.5 Lönebildningen måste fungera

En väl fungerande lönebildning är en förutsättning för att arbetslösheten skall kunna halveras. Under de senaste 20 åren har lönebildningen inte fungerat tillfredsställande. Lönerna har ökat för snabbt i förhållande till våra viktigaste konkurrentländer. Inför 1995 års avtalsrörelse formulerade den s.k. Edin-gruppen, som var sammansatt av ekonomer hos arbetsmarknadens parter, en norm som kom att kallas Europeanormen. Denna gick ut på att lönekostnaderna på den svenska arbetsmarknaden i genomsnitt borde öka i samma takt som i det övriga Västeuropa.

De förhandlingar som följde under år 1995 kom att leda till att lönerna ökade snabbare än i Västeuropa i övrigt. Detta har möjligen på kort sikt varit till fördel för många som har arbete, eftersom löneökningarna och den låga inflationen kortsiktigt ledde till den högsta reallöneökningen sedan det tidiga 1960-talet. Men det har också varit till nackdel för sysselsättningen i Sverige och därmed för såväl sysselsatta som arbetslösa p.g.a. högre kostnader för arbetslösheten. Lönebildningen har gått i otakt med sysselsättningen.

Konsekvenserna av brister i lönebildningen är anorlunda nu mot förr. Om lönekostnaderna steg mer i Sverige än i omvärlden under 1970- och 1980-talen medförde det på kort sikt ökad inflation och först på längre sikt försvagad konkurrenskraft och risk för arbetslöshet och devalvering. Den djupa krisen i början av 1990-talet uppkom efter en sådan process med hög inflation och försvagad konkurrenskraft. Utvecklingen visar att en beredvillighet att acceptera inflation inte ger en hållbart låg arbetslöshet. Inflationens vägen är stängd.

Om lönekostnaderna stiger mer i Sverige än i omvärlden i dagens situation med stabilt låga pris- och löneökningar i vår omvärld, internationellt integrerade kapital- och valutamarknader och en stängd inflationsväg medför det stigande räntor och därmed även på kort sikt ekonomisk åtstramning och stigande arbetslöshet.

Förr var det under en övergångstid möjligt att misslyckas och leva med konsekvenserna av brister i lönebildningen. Det är det inte längre. Nu leder högre löneökningar än i omvärlden till att massarbetslösheten biter sig fast.

Viktiga förutsättningar för lönebildningen bestäms av regeringens och riksdagens beslut avseende den samlade ekonomiska politiken, dvs. skatte- och transfereringssystemen, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken samt arbetsrätten inklusive lagstiftning om konflikter och medling. Men det helt avgörande direkta inflytandet över lönebildningen ligger hos arbetsmarknadens parter, som bestämmer de regler som styr avtalsförhandlingar och avtalsinnehåll.

Regeringen gav i maj 1996 i uppdrag åt parterna på arbetsmarknaden att fram till den 31 mars 1997 gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet för att säkerställa en bättre fungerande lönebildning. Detta uppdrag har resulterat i flera bidrag. Av särskilt intresse är det samarbetsavtal som har ingåtts mellan arbetstagare och arbetsgivare inom industrin och det förslag som har arbetats fram inom LO:s s.k. LISA-projekt. Regeringen välkomnar samtliga förslag och avser att tillsätta en utredning för att arbeta vidare med en del av de konstruktiva förslag som framkommit. Utredningen skall bl.a. undersöka möjligheterna att förstärka medlingsinstitutionen.

## 1.5 Budget- och skattepolitiken

Budgetpolitiken karaktäriseras av fortsatt stramhet. Aktuella beräkningar visar att det finns ett reformutrymme på ca 14 miljarder kronor för 1998. För att säkra detta utrymme har följande principer tillämpats: De återstående delarna av konsolideringsprogrammet genomförs. Överskridanden av budgeterade belopp skall finansieras. Besparingsförslag som visar sig få mindre effekt än beräknat skall kompletteras med nya åtgärder så att avsedda besparingar uppnås.

### *Utgiftstak 1998–2000*

Den ekonomiska utveckling som ligger till grund för nuvarande beräkning är ur statsfinansiell synvinkel gynnsammare än den som budgetpropositionen baserades på. Denna utveckling i kombination med att de strama principerna för budgetpolitiken upprätthålls har lett till att ett utrymme för reformer uppkommer 1998. Utgiftsökningarna och skattelättnaderna som föreslås i denna proposition rymms därför inom de fastställda utgiftstaken och överensstämmer med de fastlagda budgetpolitiska målen. Utgiftstaken 1998 och 1999 ligger fast. Fördelningen mellan ut-

giftsområdena har dock reviderats sedan budgetpropositionen.

Taket för statens utgifter år 2000 föreslås vara 744 miljarder kronor. Denna nivå innebär att utgifterna reellt sett är i stort sett oförändrade från de båda föregående åren. Utgiftstaket som andel av BNP sjunker därmed från 41,2 procent 1997 till 39,1, 38,0 och 36,7 procent 1998; 1999 respektive år 2000.

### *Saneringen av de offentliga finanserna*

För att saneringen av statsfinanserna skulle ge ett snabbt, kraftigt och varaktigt resultat har arbetet bedrivits längs två linjer. Dels har ett konsolideringsprogram på sammanlagt 126 miljarder kronor genomförts, dels har institutionella förändringar som syftar till att förebygga och förhindra en framtida okontrollerad försämring av de offentliga finanserna vidtagits.

Konsolideringsprogrammet skall genomföras i sin helhet. Fortfarande återstår dock vissa delar att precisera och andra delar har ännu inte trätt i kraft. Dessa återstående delar kommer att preciseras och genomföras så att programmet får full effekt 1998. Varje halvår görs en uppföljning av programmet, senast i budgetpropositionen 1996 och nu även i denna proposition.

TABELL 1.6 BESLUTSLÄGET 1998

MILJARDER KRONOR	INKOMSTER	UTGIFTER	TOTALT
Preciserade beslut	59,4	65,0	124,4
Aviserade beslut	0,0	1,1	1,1
Återstår att åtgärda	0,0	0,0	0,0
<b>Summa</b>	<b>59,4</b>	<b>66,1</b>	<b>125,5</b>

### *Budgetprocessen*

Stora förändringar av budgetprocessen och de institutionella förhållandena har ägt rum de senaste åren. Av de institutionella förändringarna är införandet av ett utgiftstak den mest genomgripande. Utgiftstaket omfattar i princip hela den offentliga sektorns utgifter. För staten, statsskuldräntorna undantagna, samt socialförsäkringssektorn utanför statsbudgeten läggs ett utgiftstak fast. För kommunerna begränsas utgifterna indirekt genom att inkomsterna i form av skatt och statsbidrag begränsas samtidigt som ett balanskrav gäller för kommuner och landsting.

Utgiftstaket är treårigt och rullas varje år framåt. I 1996 års vårproposition fastställdes taken för åren 1997–1999. I föreliggande proposition föreslås tak för år 2000. Beräkningen av utgiftstaket bygger på prognoser för ett flertal samhällsekonomiska variabler såsom tillväxt, arbetslöshet, ränta och inflation. Taket är nominellt. Det statliga taket får inte överskridas. Om det krävs eller är önskvärt att utgifterna ökar inom vissa områden måste detta lösas genom omprövningar inom ramen för det totala taket.

Den första januari 1997 trädde lagen om statsbudgeten i kraft. Regelverken kring den nya budgetprocessen gavs därmed en fast form. Besluten om budgeten koncentreras, vilket ökar möjligheterna att göra prioriteringar mellan olika områden.

Ytterligare en del av de institutionella förändringarna är den skärpta uppföljningen av utgifterna under innevarande budgetår. Fackdepartementen har ansvar för att varje kvartal prognostisera utgifterna på samtliga anslag för det innevarande året. I de fall utgifterna ser ut att bli högre än budgeterat skall fackdepartementen komma med förslag till åtgärder för att förhindra att budgeten överskrids.

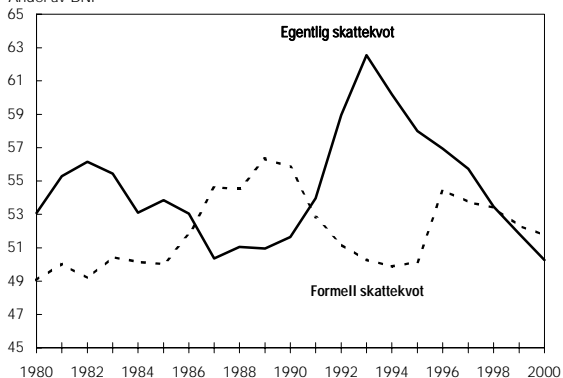
### 1.5.1 Skattepolitiken

Starka statsfinanser är ett grundläggande villkor för en uthållig välfärd. Det är viktigt att skattesystemet stimulerar till arbete och investeringar. Skatternas främsta syfte är dock att finansiera våra gemensamma utgifter. Tar man hänsyn till att även underskotten måste betalas har det egentliga skatteuttaget, dvs. skattekvoten plus det offentliga underskottet, sjunkit sedan 1993. Det förbättrade statsfinansiella läget gör att även det totala skatteuttaget kommer att kunna minska något från 1999. En av flera tänkbara åtgärder är inkomstskattelättnader för lag- och medelinkomsttagare.

DIAGRAM 1.9

#### Den egentliga skattekvoten

Andel av BNP



Källa: Finansdepartementet

Skattesystemet medverkar till en rättvis fördelning. Ett exempel på detta är beskattningen av förmögenhet. En ny lag om förmögenhetsskatt har presenterats under våren. Skattesystemet är emellertid bara ett bland flera fördelningsinstrument. Minst lika viktig för att motverka ökade klyftor är en väl fungerande arbetsmarknad och en bra utbildningspolitik.

Det sammantagna resultatet av den ekonomiska politiken har medfört att företagsklimatet har förbättrats, trots att även företagen har fått bidra till saneringen av de offentliga finanserna. Företagsbeskattningen i Sverige är sedan länge förmånlig i ett

internationellt perspektiv. Lättnader i ägarbeskattningen har genomförts för att förbättra villkoren för nyinvesteringar och kapitalförsörjning i små och medelstora företag. Därigenom förbättras villkoren för de företag som inte har tillgång till den internationella kapitalmarknaden.

En rad åtgärder har genomförts och genomförs för att ytterligare förbättra företagsklimatet för de mindre och medelstora företagen. Nedsättningen av arbetsgivaravgifter med särskild inriktning mot mindre företag utvidgas och kommer att omfatta en lönesumma på högst 850 000 kronor per år. Beskattningen av små och medelstora företag lindras genom att det s.k. löneunderlaget höjs från 70 till 100 procent vid beräkning av bl.a. lättnadsutrymmet. Enskilda näringsidkare m.fl. kommer också att kunna ta ut en större del av inkomsten som kapitalinkomst. Det s.k. kapitalförlustbegreppet tas bort ur lagstiftningen, vilket gör det möjligt att dra av förluster t.ex. på grund av att man utsatts för brott. Skattereglerna har förändrats för att underlätta generationsskiften. Tjänstebeskattningsutredningen har lämnat sitt slutbetänkande som nu är föremål för remissbehandling. Det pågår även ett arbete för att förenkla skattereglerna för enskilda näringsidkare.

TABELL 1.7 BOLAGSSKATTEN I OLIKA EU-LÄNDER

LAND	BOLAGSSKATTESATS
Sverige	28,00
Belgien	40,17
Danmark	34,00
England	33,00
Finland	28,00
Frankrike	36,66
Grekland a)	40,00/35,00
Holland	35,00
Irland	38,00
Italien	53,20
Luxemburg	40,29
Portugal	39,60
Spanien	35,00
Tyskland b)	45,00/30,00
Österrike	34,00

a) lägre skattesats för noterade inhemska företag

b) lägre skattesats för utdelade vinster

Källa: OECD

Under våren lägger regeringen förslag om ett nytt system för skattebetalningar. Därmed kommer både företagets och skatteförvaltningens arbete att underlättas och effektiviseras på en rad sätt. Det nya systemet med s.k. skattekonton skall träda i kraft den 1 januari 1998.

I strävan efter ett gott företagsklimat ingår också kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Konkurrensen får inte snedvridas av att en del företag

genom ohederlighet skaffar sig orättmätiga fördelar gentemot de hederliga. Regeringen har lagt en rad förslag som förbättrat och effektiviserat skattemyndigheternas arbete. Tidigare har 200 miljoner kronor per år avsatts till skatteförvaltningen som särskilda medel för skattekontroll. Genom ändring i revisionsreglerna kommer skattekontrollen att bli effektivare. I samma syfte har förslag nyligen lämnats till riksdagen om att skattemyndigheterna skall ges vidgade möjligheter att föra in uppgifter från andra myndigheter i skatteregistret. Flera utredningar som tillsatts inom området, bl.a. skatteflyktskommittén, skattekontrollutredningen och ekobrottsutredningen, har under vintern och våren lämnat förslag till ytterligare förbättringar inom området.

Ett högt skatteuttag ställer stora krav på att skattesystemet är ekonomiskt effektivt. Skatteplanering och andra snedvridningar kan annars undergräva ekonomins funktionsförmåga. För att skattesystemet skall ha en allmän acceptans är det viktigt att det är någorlunda enkelt och överskådligt och att möjligheterna till fusk och överutnyttjande är små. Genom skattereformen 1990–1991 fick Sverige ett hållbart skattesystem med förhållandevis enkla regler baserade på sunda principer. Sambandet mellan inkomsten och hur mycket man faktiskt betalade i skatt ökade väsentligt. Regeringen kommer att redovisa sin slutgiltiga bedömning av skattereformen i budgetpropositionen i höst.

Socialförsäkringarna finansieras genom allmänna egenavgifter, socialavgifter och allmänna skattemedel. De senaste åren har det gjorts stora förändringar av regelverket, bl.a. har egenavgiften omvandlats från en arbetslöshetsförsäkringsavgift till en sjukförsäkringsavgift samt höjts i flera etapper. Vidare har utgifter flyttats mellan de olika försäkringarna. Det har inneburit att en obalans uppstått i den meningen att intäkterna från de olika avgifterna inte motsvarar kostnaderna för motsvarande försäkringar. Sjukförsäkringen uppvisar t.ex. ett överskott, medan de pensioner som skattefinansieras uppvisar ett underskott. Totalt sett står socialavgifter och allmänna egenavgifter för 75 procent av socialförsäkringarnas samlade utgifter. Regeringen avser att se över strukturen på socialavgifterna och återkomma till riksdagen.

Skattepolitiken utgör också en del i arbetet för att göra Sveriges ekonomi långsiktigt hållbar även ur en ekologisk synvinkel. Genom att skatter används som ekonomiska styrmedel kan de bidra till att höja omvandlingstrycket och styra konsumtionen i miljövänlig riktning. Sverige ligger i dag mycket långt framme i beskattningen av fossila bränslen. Avskaffandet av försäljningsskatten för personbilar och den nya utformningen av beskattningen av förmånsbilar bidrar till att stimulera förnyelsen av bilparken. Därmed blir bilarna mer miljövänliga och trafiksäkra samtidigt som bilförmånshavarna får ökade incitament att minska det privata körandet. Den utredning som skall se över vägtrafikens samlade beskattning för att

uppnå en bättre styreffekt vad avser trafiksäkerhet och miljö kommer att redovisa sina resultat senare i år.

Vattenkraftskatten sänks. Därigenom skapas förutsättningar för sänkta elpriser för elintensiv industri. Regeringen avser att återkomma till frågan om nivån på och utformningen av produktionsskatten på el på längre sikt.

Utformningen av energibeskattningen kommer också att ses över. Uppgårelsen om det framtida energisystemet är klar, och skatteväxlingskommitténs och alternativbränslekommitténs förslag är ute på remiss. Frågorna om energibeskattningen bereds nu i ett sammanhang inom regeringskansliet. Viktiga utgångspunkter är att åstadkomma en bättre miljöstyrning, att genomföra inriktningen från energiuppbyggelsen samt att den energiintensiva industrins konkurrenskraft inte skall äventyras. Avsikten är att en ny utformning av energibeskattningen skall kunna presenteras under våren 1998 och att den skall kunna träda i kraft 1999.

Skatteväxlingskommittén rekommenderar att en successiv skatteväxling genomförs. Regeringen avser att senare för riksdagen redovisa sin bedömning av frågan och också presentera olika förslag. Under det närmaste året kommer en avfallsskatt att införas.

## 1.6 Rättvis fördelning

När regeringen tillträdde i oktober 1994 var Sverige i ett mycket utsatt läge. Lånebehovet beräknades för budgetåret 1994/95 uppgå till 230 miljarder kronor. Var tredje krona i statsbudgeten utgjorde en lånad krona. I förlängningen hotade en statsfinansiell kollaps. En sådan utveckling hade varit oacceptabel, inte minst på grund av de fördelningspolitiska effekter den skulle ha fått. De människor som mest behöver den offentliga sektorn skulle ha drabbats hårdast om budgeten inte sanerats.

Saneringsprogrammet utformades efter tre grundläggande principer.

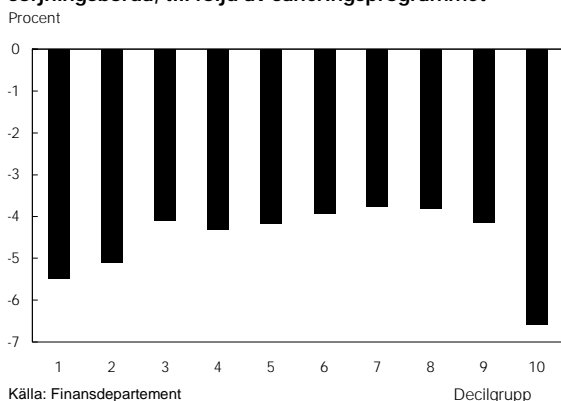
- Det skulle verka så snabbt som möjligt. Därmed skulle statsskulden sluta växa och utgifterna för statsskuld räntorna hållas nere samtidigt som ett återvunnet förtroende för den ekonomiska politiken skulle få räntorna att falla.
- Bördorna skulle bäras rättvist. De som hade det bäst ställt skulle bära den tyngsta bördan.
- Vården, omsorgen och skolan skulle prioriteras framför transfereringar. Det går att i efterhand kompensera några år med lägre materiell standard. En otrygg omsorg de första levnadsåren eller en förlorad skoltid är däremot nästan omöjlig att ersätta.

Rättvis fördelning är ett av de viktigaste målen för politiken. Regeringen är dock väl medveten om att de gångna årens förda politik har inneburit påfrestningar för många människor. En budgetsanering på 126 miljarder kronor märks givetvis i människors vardag. Med en så omfattande budgetsanering på kort tid har det varit oundvikligt att även svagare grupper fått göra stora uppoffringar. Samtidigt står det helt klart att saneringspolitiken var absolut nödvändig. I längden finns inte något utrymme för att bedriva en rättvis fördelningsspolitik, om det saknas en fast grund bestående av sunda finanser. Det är därför de svagare grupperna som har allra mest att vinna på stärkta offentliga finanser. Även lägre räntor, prioriteringar av de offentliga välfärdsverksamheterna samt kraftsamlingen mot arbetslösheten har gynnsamma fördelningseffekter.

Regeringen har fortlöpande redovisat de fördelningsspolitiska effekterna av den förda politiken. För att bördorna skall bäras rättvist har saneringsprogrammet omfattat både höjda skatter och besparingar.

DIAGRAM 1.10

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



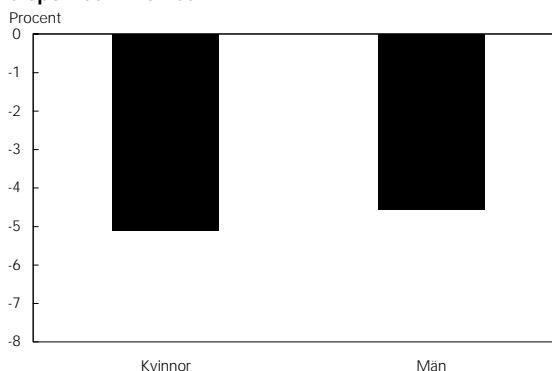
I diagram 1.10 redovisas en reviderad analys av saneringsprogrammets fördelningseffekter. Kalkylen avser de statistiska effekterna av saneringsprogrammet, dvs. ingen hänsyn har tagits vare sig till vad som skulle ha hänt om ingenting hade gjorts eller till de fallande räntorna. Figuren visar de kombinerade direkta effekterna av i stort sett alla åtgärder inom skatte- och transfereringssystemen då alla åtgärder trätt i kraft 1998. Hushållen är uppdelade i deciler (tiondelar) beroende på ekonomisk standard (i decil 1 finns de med lägst ekonomisk standard, i decil 10 de med högst). Hänsyn har tagits till hushållens sammansättning.

Åtgärderna i skattesystemet, socialförsäkringen och bidragen har enligt de nya beräkningarna en något jämnare fördelningsspolitisk profil än i tidigare redovisade kalkyler. Det beror främst på att effekterna av den reducerade uppräkningsen av basbeloppet mildras på grund av förbättringarna i statsfinanserna och den kraftigt minskade inflationen. Basbeloppet för 1998 antas räknas upp med 80 procent

av förändringen i KPI i stället för med 60 procent. De höjda ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna till 80 procent bidrar också till en jämnare profil, liksom även att åtgärderna i arbetslöshetsförsäkringen inte får den utformning som tidigare antagits. Resultaten har också delvis påverkats av uppdateringen med de senaste riksdagsbesluten. Vid revideringen har använts en mer aktuell databas, nya ekonomiska antaganden om inflation, ränteläge, löneökning osv. samt i flera fall förbättrade metoder för att efterlikna olika åtgärder.

DIAGRAM 1.11

Effekter för kvinnor och män av saneringsprogrammet - disponibel inkomst



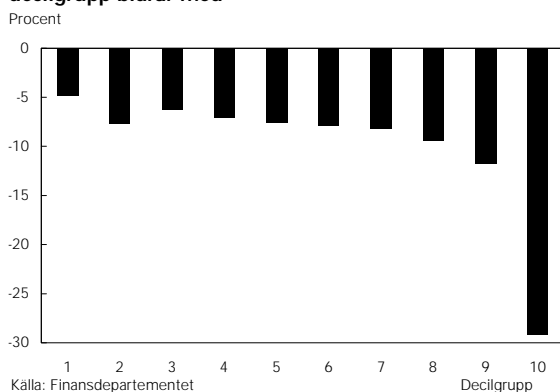
Källa: Finansdepartementet

Anm: Kvinnors och mäns arbetsinkomster och transfereringar har beräknats efter skatt. För makar har hushållets skattefria transfereringar delats lika.

Analyserna visar också att nettoeffekterna av saneringsprogrammet i genomsnitt i stort sett är lika för kvinnor och män (diagram 1.11). Män berörs i högre grad av skatteåtgärderna, kvinnor främst av minskade transfereringar.

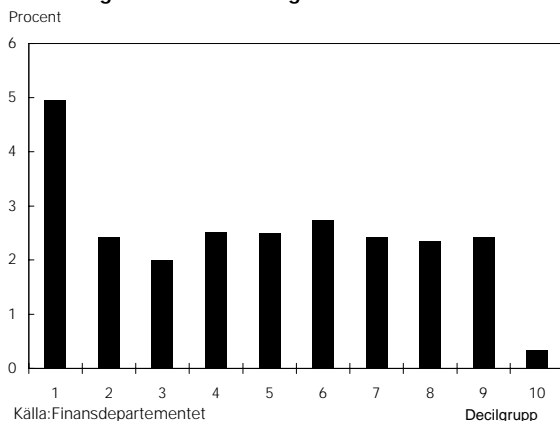
Ett annat sätt att studera effekterna av saneringsprogrammet är att se hur stor del respektive inkomstgrupp har bidragit med i saneringen av de offentliga finanserna. I diagram 1.12 visas utfallet av gjorda beräkningar. Resultatet är att den femtedel som har den högsta ekonomiska standarden (decil 9 och 10 tillsammans) bidrar med drygt 40 procent av saneringen, medan den femtedel som har lägst ekonomisk standard (decil 1 och 2 tillsammans) bidrar med knappt 13 procent.

DIAGRAM 1.12  
Andel av saneringsprogrammet som respektive decilgrupp bidrar med



Den förda ekonomiska politiken har haft som en central uppgift att skapa förutsättningar för en lägre ränta. I april 1995 var räntan på en tioårig statsobligation 11,2 procent. Två år senare, i april 1997 ligger motsvarande ränta på 7,1 procent. Den lägre räntenivån bidrar på olika sätt till att tillväxten kan ta fart och till att sysselsättningen kan öka. Förutom att den gör det lättare att bära finansieringen av en investering minskar den även boendekostnaderna. Som framgår av diagram 1.13 är fördelningseffekterna av en sänkt räntenivå i huvudsak positiva. Alla decilgrupper tjänar på lägre räntor. Hushåll med lägst standard får emellertid den största förbättringen, främst eftersom en större andel av deras inkomster går till boendet. Boendekostnaderna är starkt beroende av räntenivån.

DIAGRAM 1.13  
Fördelningseffekter av den lägre räntan.

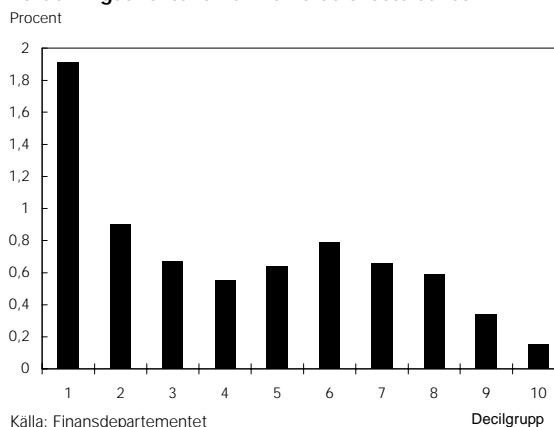


Anm: Beräkningen visar förändringen av hushållens inkomster vid fullt genomslag av en bestående räntesänkning motsvarande ca 4 procentenheter lika för alla hushåll, i form av minskade ränteinkomster, ränteutgifter och bostadsutgifter. Värdeförändringar på olika tillgångar beaktas ej.

Den största fördelningspolitiska orättvisan finns idag mellan dem som saknar jobb och dem som arbetar. Den är inte enbart ekonomisk utan kanske framför allt mänsklig. Att inte ha ett jobb att gå till ökar utanförskapet och passiviserar. Det är ett av många skäl till att riksdagen på förslag av regeringen har ställt sig bakom målet att halvera den öppna arbets-

lösheten till 4 procent år 2000. I diagram 1.14 visas en beräkning av de omedelbara fördelningspolitiska konsekvenserna av en halverad öppen arbetslöshet till år 2000. En sådan utveckling har en mycket god fördelningsprofil.

DIAGRAM 1.14  
Fördelningseffekter av en halverad arbetslöshet



Anm: Ett förenklat räknexempel som visar effekterna på hushållens disponibla inkomster om arbetslösa får sysselsättning och lön i stället för arbetsmarknadsstöd.

Den kraftigt ökade inkomstspridningen 1994 har oroat många och tagits som bevis för att inkomstklyftorna ökar kraftigt i Sverige under 1990-talet. Analyserna i budgetpropositionen 1996 pekade dock på att ökningen var tillfällig och berodde på exceptionellt höga realisationsvinster 1994 (bilaga 4, prop. 1996/97:1). Många hushåll sålde aktier och andra värdepapper för att dra nytta av den tillfälligt låga skatten på realisationsvinster. De preliminära resultaten från SCB:s undersökning av hushållens inkomster visar nu att inkomstspridningen minskade kraftigt 1995, dvs. det första året som åtgärderna i saneringsprogrammet började påverka inkomstfördelningen. Därmed är det tveksamt om utvecklingen hittills under 1990-talet tydligt visar på några statistiskt säkra generella ökningarna av inkomstklyftorna.

Med en halverad arbetslöshet, fortsatt låga räntor och låg inflation ökar möjligheten betydligt att inkomstklyftorna under återstoden av detta årtionde återigen skall minskas. Den ekonomiska politiken har således lagt en god grund för att öka jämlikhet och välbefinnande för hela det svenska folket.