

Förord

Intresset för frågor som berör arbetskraftsutbudet, och då inte minst i perspektivet av demografiska förändringar, har ökat på senare år. De kommande åren kommer Sverige liksom många andra europeiska länder att möta påfrestningar som följer av en åldrande befolkning och en ökad försörjningsbörda. Ett högt utbud av arbetskraft blir därför en av de viktigaste framtida utmaningarna.

I april 2001 tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som fick till uppgift att se över arbetskraftsutbudet. Vi har tidigare saknat en samlad bedömning av de åtgärder som har genomförts och vilka insatser som behövs i framtiden. Arbetsgruppens främsta uppgift har varit att ge en samlad översikt och därmed lägga en bättre kunskapsgrund för framtida åtgärder.

En central tes i rapporten är att Sverige behöver öka arbetskraftsutbudet framöver för att öka tillväxten och trygga framtida välfärd. Det är framför allt bland unga, äldre och utlandsfödda som arbetskraftsutbudet måste förbättras om vi skall kunna bibehålla nuvarande nivå på antalet arbetade timmar.

I rapporten framgår även att det i dag finns ett potentiellt arbetskraftsutbud bland de som både befinner sig i och utanför arbetskraften. Dagens arbetslösa utgör en viktig resurs i framtiden, men även personer som är undersysselsatta eller helt utanför arbetskraften och inte heller deltar i utbildning, bör i större utsträckning kunna aktiveras på arbetsmarknaden. Detta blir en stor framtida utmaning.

Docent Jonas Olofsson och departementssekreterare Dan Grannas, Näringsdepartementet, har fungerat som arbetsgruppens projektledare respektive sekreterare. De övriga medlemmarna i arbetsgruppen har bestått av kansliråden Eeva Seppälä Socialdepartementet, Annelie Westman Näringsdepartementet, Fredrik Wiklund Finansdepartementet och Kristof Tamas Utrikesdepartementet samt från Utbildningsdepartementet ämnesrådet Dan Andersson (2001) och kanslirådet Sverker Härd (2002).

I olika skeden av utbudsgruppens arbete har även departementssekreterarna Helena Johnsson Um Finansdepartementet, Fredrik Jansson Finansdepartementet, Marcus Mossfeldt Näringsdepartementet och Michael Hagos Näringsdepartementet deltagit. Som tillfälliga ersättare har kansliråden Christina Sandqvist Utbildningsdepartementet och Jonas Norlin Finansdepartementet, departementssekreterare Per Löwenberg Utrikesdepartementet och ämnessakkunig Monica Wistedt Höeg Socialdepartementet fungerat. Rapportens femte kapitel har skrivits av fil dr Henrik Lindberg vid Uppsala Universitet. Arbetsgruppen har haft en styrgrupp bestående av statssekreterare från berörda departement.

Det är min förhoppning att denna rapport kan bidra till en bredare diskussion om betydelsen av ett ökat arbetskraftsutbud.

Stockholm i december 2002

Jan Grönlund

Innehåll

1	Inledning.....	5
1.1	Bakgrund.....	5
2	Arbetskraftsutbudet, tillväxten och fördelningen i ett långsiktigt perspektiv	9
2.1	Inledning.....	9
2.2	Tillväxtens drivkrafter.....	9
2.3	Förändringar i arbetskraftsutbudet	13
2.4	Arbetskraftsutbudet och fördelningen	16
3	Nuläge och förändringar på arbetsmarknaden.....	21
3.1	Sysselsättningsmålet.....	21
3.2	Situationen på arbetsmarknaden år 2001 jämfört med 1990	24
3.3	Framtida demografiska förändringar	33
3.4	Verkligt och potentiellt arbetskraftsutbud.....	35
3.5	Arbetskraftspotentialen sett ur olika perspektiv.....	44
3.6	Inaktivitet bland ungdomar	55

4	Politiska insatser och aktuella utredningar	69
4.1	Inledning.....	69
4.2	Arbetsmarknad och arbetsliv.....	70
4.3	Socialpolitik och socialförsäkringssystem	77
4.4	Utbildningspolitik.....	83
4.5	Maxtaxa och allmän förskola	96
4.6	Arbetskraftsinvandring.....	97
4.7	Arbetstidsfrågorna.....	101
4.8	Regional utvecklingspolitik	102
4.9	Arbetsrättslig lagstiftning.....	107
5	Effekter av genomförda åtgärder.....	109
5.1	Inledning.....	109
5.2	En inventering av effektstudier på olika politik- områden.....	109
5.3	Sammanfattande slutsatser.....	135
6	Utmaningar och framtida politik.....	139
6.1	Framtida förändringar i arbetskraftsutbudet.....	140
6.2	Avslutande kommentarer.....	148
	Appendix.....	153
	Källor och referenser	155

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Bakgrunden till att Utbudsgruppen tillsattes under våren 2001 kan i korthet sammanfattas i följande punkter:

- Sysselsättningsgraden bör öka så att målet om full sysselsättning kan förverkligas.
- Välfärden och finansieringen av offentlig verksamhet är beroende av att antalet arbetade timmar i ekonomin upprätthålls.
- Målet att 80 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år ska vara i reguljär sysselsättning år 2004 förutsätter att arbetsmarknaden kan göras tillgänglig för de stora grupper som fortfarande står utanför arbetskraften.

Arbetsgruppen tillsattes genom beslut av dåvarande näringsministern Björn Rosengren. I arbetsgruppen har handläggare från Finans-, Närings-, Social-, Utbildnings- och Utrikesdepartementen deltagit. I rapporten presenterar arbetsgruppen först en översiktlig bild av förutsättningarna på arbetsmarknaden under de närmaste åren, med tyngdpunkt på den potential som finns att öka arbetskraftsutbudet ytterligare. I en andra del inventerar gruppen de åtgärder som initierats på olika politikområden för att stimulera utbudet på arbetskraft

sedan hösten 1994. Den tredje uppgiften har varit att diskutera inriktningen på den framtida politiken. Kapitel 5 i rapporten har på utbudsgruppens uppdrag utarbetats av ekonomisk-historikern Henrik Lindberg, Uppsala Universitet. Gruppen har valt att ge frågor om ungdomars utbildningsvillkor och arbetskraftsdeltagande störst utrymme.¹ En positiv utveckling av det framtida arbetskraftsutbudet förutsätter att fler av dagens och morgondagens unga får en tillfredsställande grundläggande utbildning. Tendenser till ökad inaktivitet bland ungdomar, dvs. fler utanför såväl arbetskraften som organiserad utbildning, bör ges ökad uppmärksamhet.

Frågor om arbetskraftsutbudet har fått en allt mera framträdande plats i debatten, inte bara i Sverige utan också internationellt. Bakgrunden till detta är naturligtvis att den övergripande problembilden är gemensam: Under de närmaste åren kommer flertalet nationer med en hög BNP per capita att möta de påfrestningar som följer av en åldrande befolkning och en ökad försörjningsbörda. Dessutom har en relativt svag ekonomisk tillväxt, en hög strukturell arbetslöshet och ett växande tryck på offentliga transfereringssystem ökat intresset för åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet – och indirekt skatteintäkterna – utan att föra med sig inflationens snedvridande samhällsekonomiska effekter.

Internationella sammanslutningar som OECD ger årligen ut publikationer som behandlar arbetskraftsutbudet och förutsättningarna för att höja sysselsättningen. Mest omtalade är kanske den serie av studier som presenterades under namnet ”Jobs Study”.² Särskilt insatser för att minska den strukturella arbetslösheten har väckt intresse inom OECD. Frågor om lönebildningens funktionssätt, arbetslöshetsförsäkringens generositet och yrkesutbildningen har stått i fokus för intresset.

Nordiska ministerrådet har också uppmärksammat betydelsen av att öka arbetskraftsutbudet för att möta framtida

¹ Generationsaspekten på inkomstfördelning och social ofärd uppmärksammas allt mer. Se bl.a. B. Gustafsson & P. J. Pedersen (Eds), *Poverty and low income in the Nordic countries*, London 1996, samt SOU 2001:57, *Välfärdens finansiering och fördelning*.

² Se t.ex. *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations*, Paris 1994.

åldersförändringar och klara välfärdsåtagandena. Den hittillsvarande politiken har utvärderats och nya förslag har presenterats. I en rapport från år 2000 diskuterades inte bara möjligheterna att ta bättre vara på de äldres och utlandsföddas arbetskraftsutbud, utan särskilt utrymme gavs åt förslag som kan underlätta ungdomars övergång från skola till arbetsliv.³ Arbetsgruppen delar uppfattningen att de frågor som berör ungdomars utbildnings- och arbetsmarknadsvillkor är av avgörande betydelse för möjligheterna att mildra de demografiska utmaningar välfärdsstaten kommer att ställas inför.

Inom EU har också frågor om arbetskraftsutbudet kommit i fokus. Mycket av diskussionerna handlar om hur de olika delarna i den ekonomiska politiken och socialpolitiken ska förenas i en välfärdspolitik som i större utsträckning än i dag befrämjar förvärvsarbete och ekonomisk tillväxt.⁴ Inför toppmötet i Barcelona i mars år 2002 presenterade en arbetsgrupp en rapport om hur antalet förvärvsarbetande ska öka och aktivt åldrande befrämjas.⁵ I rapporten uppmärksammades bl.a. flaskhalsar på

³ Supply of Labour in the Nordic Countries, Experience, developments and political deliberations. Nordiska ministerrådet, Nord 2000:21, Köpenhamn.

⁴ Se t.ex. Employment in Europe 2001. Recent Trends and Prospects, European Communities 2001. Enskilda EU-länders förmåga att pressa ner arbetslösheten och höja sysselsättningen har väckt särskild uppmärksamhet. I Sverige var t.ex. intresset särskilt stort för de stora framgångar på arbetsmarknadsområdet som kunde redovisas i länder som Danmark och Nederländerna under andra hälften av 1990-talet. Se Ds 1999:37 Hur gör man? Om sysselsättnings- och välfärdsreformer i fyra EU-länder.

⁵ Report from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report requested by Stockholm European Council: "Increasing labour force participation and promoting active ageing", Brussels 2002.

arbetsmarknaden. Dessutom analyserades de negativa incitamentseffekter som följer av skatte- och bidragssystemens utformning. Från svensk sida har det särskilt hävdats att inte bara variabler som kön och ålder ska stå i fokus vid analyser av det framtida arbetskraftsutbudet. Åtgärdsförslagen bör också ta fasta på möjligheterna att motverka social marginalisering via en mer effektiv och aktiv arbetsmarknadspolitik. Dessutom bör reformer i arbetslivet uppmuntras, inte minst för att motverka utslagning och möjliggöra framväxten av ”det goda arbetet”.

2 Arbetskraftsutbudet, tillväxten och fördelningen i ett långsiktigt perspektiv

2.1 Inledning

Vid en given produktivitetsnivå är det arbetskraftsutbudet som bestämmer nivån på den ekonomiska tillväxten. Men fluktuationerna i utbudet av arbetade timmar har historiskt inte varit så stora att de fått ett starkt genomslag på tillväxten. I ett långsiktigt perspektiv finns det inget påtagligt samband mellan förändringar i antalet arbetade timmar och ekonomisk tillväxt. Det är i stället utväxlingen per arbetad timme, arbetsproduktiviteten, som har bestämt lutningen på den brant stigande välfärds- och BNP-kurvan under de senaste hundra åren. Ekonomernas diskussioner om den ekonomiska tillväxtens drivkrafter har också inriktats på faktorer som påverkar arbetsproduktiviteten positivt: investeringar i utbildning, ny teknik och utvidgade handelsmöjligheter.

2.2 Tillväxtens drivkrafter

Allt sedan den ekonomiska forskningens barndom har en produktionsfunktion väglett tankarna om den ekonomiska tillväxtens drivkrafter. I sin mest grundläggande form handlar den om att olika kombinationer av arbete och kapital ger upphov till en viss avkastning. Tendenser till avtagande avkastning per

arbetad timme motverkas via ökad kapitalintensitet och ny teknik. Från 1900-talets mitt har beräkningar av tillväxtens drivkrafter möjliggjorts genom framväxten av allt mer tillförlitliga nationalräkenskaper.

Beräkningar med produktionsfunktionen som utgångspunkt har visat att ökade insatser av arbetstimmar och tilltagande fysiska investeringar enbart i mindre utsträckning förklarar den kraftiga produktionsökningen i de utvecklade industriländerna. Intresset har istället inriktats på den stora restpost som inte förklaras av volymförändringar i arbetskraft eller kapitalinsatser, dvs. den totala faktorproduktiviteten.⁶ Förändringen av den totala faktorproduktiviteten har förklarats med stordriftsfördelar och en allt effektivare resursanvändning, något som i båda fallen möjliggjorts genom marknadsexpansion och ökad internationell handel.

Men det är förädlingen av humankapitalet – dvs. kunskaper och färdigheter – som har framstått som en allt viktigare förklaring till produktivetsökningar över tiden. Till ökningen och förädlingen av humankapitalet bidrar allt från forskning och utveckling till investeringar i grundläggande och högre utbildning. Hit räknas också arbetsmarknadsutbildning, vidareutbildning i företagen, erfarenhetsuppbyggnad direkt i produktionen och insatser för att förbättra befolkningens hälsotillstånd. Utgångspunkten är att en förädling av humankapitalet dels underlättar framväxten och introduktionen av ny och produktivetsbefrämjande teknik, dels att humankapitalet underlättar arbetskraftens rörlighet och omställning till nya villkor på arbetsmarknaden i samband med att strukturförändringar ger tillväxten ny riktning.

I ett tal inför Economic History Association i Boston 1980 menade den amerikanske ekonomen Richard Easterlin att ekonomer och historiker borde intressera sig mer för orsakerna till att tillväxten fördelades så skevt mellan nationer och världsdelar. Den höga ekonomiska tillväxt som möjliggjordes av industrialismen präglade fortfarande en mycket liten del av

⁶ M. Abramowitz, Tankar om tillväxt, Stockholm 1995.

världens nationer, trots sin tvåhundraåriga historia. Det som kännetecknat den globala ekonomiska utvecklingen under den moderna tillväxtregimen var snarast att inkomstklyftorna ökat, något som återspeglades i utbredningen av handel och produktiva investeringar mellan olika delar av världen. Det fanns således mycket litet som talade för någon konvergens mellan rika och fattiga nationer. Grundorsaken till tudelningen var att teknikutveckling och teknikspridning var koncentrerad till ett fåtal nationer. Teknologin var inte alls fritt flödande och tillgänglig för en var. Easterlin menade att introduktionen av ny teknik måste ses i ett socialt och kulturellt sammanhang.

Teknik överförs från person till person och teknisk utveckling sker alltså inte oberoende av de individer som ska tillämpa nya produktionsmetoder. Entreprenörernas och arbetskraftens motivation och kunskapsnivå blir därmed utslagsgivande för möjligheterna att fånga upp och tillämpa tekniska framsteg. Den teknik som möjliggjort västvärldens snabba ekonomiska framsteg kännetecknades just av att den omformade sociala, politiska och ekonomiska villkor för befolkningen som helhet. Det räckte därför inte med att begränsa utbildningsinsatserna till en mindre elit. För att uppnå snabb ekonomisk tillväxt krävdes breda utbildningsansatser på grundläggande nivå.

De ansatser som Easterlin ger uttryck för har följts upp i kvantitativa studier av relationen mellan BNP-tillväxt och utbildningsnivåer i olika länder. Svårigheterna har i detta fall varit att hitta ett mått på humankapitalet som håller för breda jämförelser över tid och rum. De vanligaste måtten har varit andelen av befolkningen med primär respektive sekundär utbildning, liksom andelen läs och skrivkunniga.⁷ Robert Barro har t.ex. i en undersökning av 98 länder, under tidsperioden 1960-1985, kommit fram till att tillväxten i dessa länder var positivt korrelerad till andelen av befolkningen i primär och sekundär utbildning vid undersökningsperiodens inledning (1960). Fattigare länder hade alltså en tendens att närma sig

⁷ R. J. Barro, "Economic Growth in a Cross Section of Countries", i *The Quarterly Journal of Economics*, 1991.

rikare länder, givet att dessa länder var välutrustade i utbildningshänseende i början av 1960-talet. Barro menade också att tillgången på humankapital var korrelerat till födelsetal och fysiska investeringar, dvs. större investeringar i humankapital bidrog till lägre födelsetal och mer investeringar i maskiner och anläggningar som andel av BNP.

En kritik som ofta framförs mot den här typen av studier är att måtten blir för grova och att orsakssambanden är oklara. Det är svårt att urskilja den direkta länken mellan humankapital å ena sidan och tillväxt å andra sidan. Andelen av befolkningen i primär och sekundär utbildning kan t.ex. växa p.g.a. ökad tillväxt – inte nödvändigtvis tvärtom. Dessutom är det ofta oklart hur humankapitalet påverkar den ekonomiska tillväxten. Handlar det om att tillgången på humankapital underlättar teknikimporten, vilket förmodligen oftast är utgångspunkten? Eller handlar det om att utbildningen har positiva externa effekter i den meningen att enskilda arbetares kunskaper berikar och höjer produktiviteten för ett helt arbetslag? I beräkningarna bortser man ifrån de positiva bidrag till humankapitalet som härstammar från informell utbildning.

Kapaciteten att tillgodogöra sig ny teknik, och att effektivisera och förändra produktionsstrukturer, bestämdes enligt en av forskarna på området, Moses Abramowitz, av den ”sociala förmågan”. Begreppet är brett och omfattar ett flertal olika faktorer, allt från naturvetenskaplig och teknisk forskning till kompetenta företagsorganisationer och sociala institutioner. Utbildningen, och då i synnerhet grundutbildningen, spelade enligt Abramowitz en oerhört viktig roll. Grundutbildningen ger, som påtalades ovan, inte bara vissa gemensamma och elementära kunskaper utan också attityder och motivationer som är viktiga för att underlätta tekniska och ekonomiska förändringar, där just förändringskapaciteten ses som den helt avgörande förutsättningen för uthållig ekonomisk tillväxt. Abramowitz menade att idéer och kunskaper också har avtagande avkastning i takt med att de produkter och marknader som de en gång skapat mognar och förlorar i relativ betydelse.

Det centrala är istället att utbildningen skapar en potential för nytt lärande och ny kunskap i sammanhang som ger förutsättningar för ny expansion och ekonomisk tillväxt. I likhet med uttolkarna av den nya tillväxtteorin menade Abramowitz att utbildningen ger positiva impulser genom sitt effektivitetshöjande inflytande på såväl arbete som kapital. Ett sådant synsätt leder över i en diskussion om hur institutioner ska etableras som bidrar till att vidareutveckla arbetskraftens sociala förmåga.

2.3 Förändringar i arbetskraftsutbudet

I ett långsiktigt perspektiv har den stigande arbetsproduktiviteten inte bara möjliggjort en mycket stor privat konsumtionsökning och utbyggda välfärdssystem utan också en radikal förändring av arbetstidsmönstret. I Sverige ökade antalet förvärvsarbetande från ca 2,6 miljoner 1913 till ca 4,5 miljoner personer år 1990.⁸ Den totala volymen arbetade timmar ökade däremot inte utan uppgick till 6,5 miljarder arbetstimmar såväl 1913 som 1990. Det betyder att den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt halverades från 3 000 arbetstimmar per år vid 1900-talets början till ca 1 500 timmar 1990. En betydande del av produktivitetsökningen har alltså tagits ut i form av kortare arbetstid. Arbetstidsförkortningen underlättades emellertid av en tillväxt av befolkningen i arbetsför ålder. Samtidigt som befolkningen ökade snabbt i arbetsför åldrar ökade också andelen förvärvsarbetande. Det fanns en potential av underutnyttjad arbetskraft.

Nu har emellertid förutsättningarna förändrats. SCB:s senaste befolkningsprognoser pekar på att befolkningen i arbetsför ålder kommer att växa fram till 2008. Enligt Långtidsutredningen (LU) 1999/2000, förväntas dock det totala antalet arbetade timmar bli oförändrat p.g.a. att antalet personer kring 60 år med lägre sysselsättningsgrad och kortare medelarbetstid än

⁸ A. Maddison, *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford 1991.

genomsnittet blir fler. Under åren därefter, fram till 2030, kommer antalet personer i arbetsför ålder att minska. Detta är en historiskt sett ny situation. Tidigare har förändringar i arbetskraftsutbudet i huvudsak förklarats av nya arbetsmarknadsbeteenden. En ökad sysselsättningsgrad för kvinnor i kombination med en långsiktig tendens till fallande genomsnittsarbetstid har haft större effekt på det samlade arbetskraftsutbudet än förändringar i befolkningsutvecklingen. De nya förutsättningarna kan formuleras i tre punkter:

- Andelen personer i arbetsför ålder kommer att minska som andel av totalbefolkningen. Tidigare under 1900-talet har antalet personer i arbetsför ålder vuxit i samma takt som den totala befolkningen.
- Förvärvsfrekvensen ligger på betydligt högre nivåer i dag än tidigare. Det finns följaktligen inte en lika lättillgänglig arbetskraftsreserv som tidigare.
- Sedan mitten av 1970-talet har produktivitetsökningstakten varit lägre jämfört med de föregående decennierna. Det betyder att volymförändringar i antal arbetade timmar får starkare genomslag på produktionsnivåer och ekonomisk tillväxt.

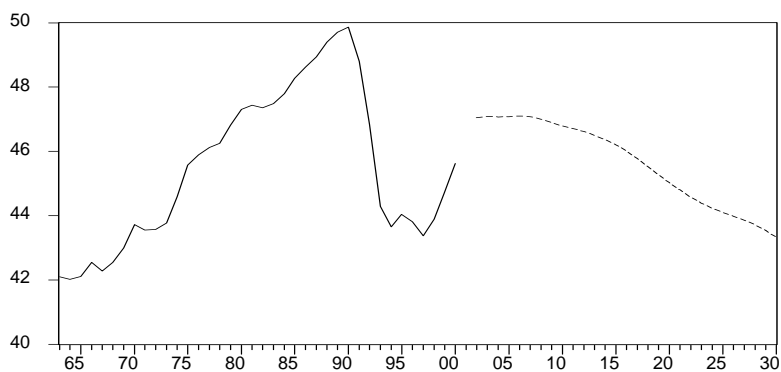
I en bilaga till den senaste Långtidsutredningen antas att arbetskraftsutbudet kommer att minska med 200 000 personer eller 330 miljoner arbetstimmar mellan 1999 och 2030.⁹ Det motsvarar en minskning av arbetskraftsutbudet mätt i antal timmar med ca 6 procent. Vilka effekter får detta på möjligheterna att garantera framtida tillväxt och arbetskraftsförsörjning inom arbetskraftsintensiva verksamheter som vård och omsorg? Totalt sett handlar det, som också konstateras i LU, om en ganska marginell förändring av

⁹ Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1999/2000. En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi. Befolkningsprognoserna är naturligtvis osäkra och justeras efter hand. Som kommer att framgå i kapitel 6 har SCB reviderat den befolkningsprognos som låg till grund för Långtidsutredningens bedömningar. Den senare befolkningsprognosen tyder på att antalet sysselsatta inte kommer att minska fullt lika mycket, vilket indirekt innebär att timvolymen inte heller faller i samma utsträckning som i LU:s beräkningar.

arbetskraftsutbudet som bör ha begränsad effekt på möjligheterna att generera ekonomisk tillväxt. Det bör också finnas förutsättningar för en fortsatt omfördelning av arbetskraft från varuproduktion till tjänsteproduktion. Under de senaste 40 åren har 800 000 arbeten försvunnit inom varuproduktionen.

Enligt en utredning behöver antalet anställda inom vård, skola och omsorg öka med 300 000 fram till 2040 för att vi ska klara att upprätthålla dagens standardkrav.¹⁰ Detta bör inte vara en omöjlig uppgift i perspektivet av tidigare förskjutningar mellan produktionssektorerna. Sett från ett regionalt och lokalt perspektiv finns det naturligtvis problem. Hur ska arbetskraftsförsörjningen garanteras i de regioner och på de lokala arbetsmarknader som i dag präglas av hög arbetslöshet, och en stor andel av de förvärvsarbetande i kommunal anställning, i kombination med utflyttning och en snabbt åldrande befolkning?

Figur 1 Andelen sysselsatta av den totala befolkningen 1963-2000 samt en framskrivning 2002-2030 under antagande av 80 procents sysselsättningsgrad (åldrarna 20-64 år).



Källa: SCB och egna beräkningar.

¹⁰ O. Nygren & L. O. Persson, Det enkelriktade Sverige. Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen, Stockholm 2001.

2.4 Arbetskraftsutbudet och fördelningen

De problem som följer av förändringar i arbetskraftsutbudet är främst relaterade till fördelningen av offentlig och privat konsumtion, inte produktionskapaciteten. I den tidigare nämnda bilagan till LU konstateras också att nedgången i andelen förvärvsarbetande av totalbefolkningen från ca 50 procent under 1980-talet till strax över 40 procent år 2030 inte är något anmärkningsvärt, varken historiskt (se figur 1) eller vid en internationell jämförelse. Nedgången i antalet arbetade timmar i genomsnitt per person i totalbefolkningen är inte heller särskilt anmärkningsvärd i ett historiskt perspektiv. I LU antas att antalet arbetade timmar per person och år kommer att minska från knappt 715 per person 1998 till knappt 645 timmar år 2030. Antalet arbetade timmar per invånare har minskat under större delen av 1900-talet.

Tabell 1 Arbetade timmar per person och år i Sverige.

År	Timmar
1929	1 175
1938	1 105
1950	952
1960	881
1973	749
1987	757
1997	708

Källa: Maddison, 1991 (1929-1987) samt Näringslivsfakta (år 1997).

Fördelningsproblemen hänger samman med möjligheter att finansiera offentliga verksamheter och transfereringssystem. Finansieringen av offentliga tjänster och transfereringar vilar tungt på antalet arbetade timmar. Ett minskat antal arbetade timmar innebär i praktiken att skattebaserna krymper vilket ökar trycket på att finansiera de offentliga tjänsterna och transfereringarna via skatte- och avgiftshöjningar. En högre skatte- och avgiftskvot skapar incitamentsproblem som i

förlängningen kan påverka tillväxten negativt genom minskade investeringar och minskat intresse för förvärvsarbete.

Enligt kalkylerna i LU kommer den privata konsumtionsvolymen att växa med 50 procent mellan 1998 och 2015. De skattesänkningar som riksdagen beslutat om de senaste åren, bl.a. för att kompensera för tidigare egenavgiftshöjningar, har en mycket liten betydelse för denna volymutveckling. Den avgörande förklaringen till förändringar i fördelningen mellan offentlig och privat konsumtion är att utrymmet för effektivitetsökning, mätt som producerat förädlingsvärde per arbetad timme, är så mycket större för den produktion som den privata konsumtionen orienteras mot. Det handlar i huvudsak om varor och rationaliseringsbara tjänster. Däremot är utrymmet för effektivitetsökning begränsat för den typ av produktion som dominerar kommunernas verksamheter, olika sociala tjänster där ”den mänskliga timmen” – med Lars Ingelstams uttryck – är själva föremålet för verksamheten.

Historiskt har produktiviteten ökat snabbare inom varuproducerande än inom tjänsteproducerande verksamhet. När lönekostnadsutvecklingen trots dessa produktivitetsskillnader är likartad i offentlig tjänsteproduktion och privat varuproduktion förstärks dilemmat: ju högre produktivitet inom industrin, desto dyrare offentlig produktion. Under de första 25 åren efter andra världskriget möjliggjorde en extremt kraftig produktivitetsökning i varuproduktionen tillsammans med en snabb sysselsättningstillväxt och en uppjustering av skattekvoten med 150 procent, att den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt kunde minska med 25 procent. Detta skedde samtidigt som den offentliga sektorn expanderade (från 1960-talet till början av 1980-talet handlade det om en ökning motsvarande cirka en miljard arbetstimmar). Nu ser alltså förutsättningarna annorlunda ut.¹¹

¹¹ Det bör betonas att den svenska utvecklingen på intet sätt var unik. Den snabba produktivitetsökningen och tillväxten i ekonomin under 1950- och 60-talen delade Sverige med flera industriländer inklusive USA. För USA:s del har också åren efter 1970-talets mitt präglats av en dramatisk nedgång i produktiviteten. Tillväxten har framför allt berott på ökade insatser av arbetade timmar. Liksom i Sverige har den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt ökat samtidigt som lönerns andel av förädlingsvärdet har

För det första är det svårt att se att det är möjligt att åstadkomma annat än ytterst marginella justeringar av skattekvoten. Restriktionerna är både ekonomiska och politiska. En svårighet, som Robert Reich framhållit i en uppmärksam bok, är att de högproduktiva delarna av näringslivet blir allt mer koncentrerade och nationellt rotlösa i den nya och globaliserade ekonomin.¹² Det blir därmed svårare att upprätthålla den sammanhållning och solidaritet som är en avgörande förutsättning för att en hög ambitionsnivå i de skattefinansierade offentliga verksamheterna ska kunna bibehållas.

För det andra är det svårt att se hur en minskning av antalet arbetade timmar ska kunna motverkas genom att fler sysselsätts framöver. Enligt LU leder framtida demografiska förändringar – färre personer i arbetsför ålder samtidigt som befolkningen totalt sett ökar – till att antalet arbetade timmar per person (dvs. av totalbefolkningen) successivt minskar så att det genomsnittliga antalet arbetade timmar år 2030 är ca 70 timmar lägre än vad det var 1999. För att kompensera denna minskning skulle förvärvsintensiteten behöva öka med 6 procentenheter från 1999 fram till 2030 (givet att medelarbetstiden per sysselsatt förblir vid 1999 års nivå).

Den sistnämnda uppgiften ska sättas i relation till aktuella sysselsättningsprognoser för de närmaste åren. Trots historiskt höga tillväxttal under senare år (med undantag för innevarande år) utgår flertalet bedömare från att vi fortfarande år 2004 kommer att ha en bit kvar till sysselsättningsnivåerna från åren som föregick 1990-talets lågkonjunktur.¹³ Men även om regeringens mål att 80 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år ska vara i reguljär sysselsättning år 2004 skulle infrias kommer sysselsättningsgraden ändå att vara för låg för att upprätthålla antalet arbetade timmar. Anta att sysselsättningsgraden år 2030

minskat. Se t.ex. D. M. Gordon, *Economics and Social Justice. Essays on Power, Labor and Institutional Change*, Northampton 1998. För den svenska utvecklingen, se L. Schön, *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*, Stockholm 2000.

¹² R. B. Reich, *Arbetets marknad inför 2000-talet*, Stockholm 1994.

¹³ I budgetpropositionen 2002 bedömer regeringen att sysselsättningsmålet ligger inom räckhåll, men att det kommer att bli svårt att uppnå.

uppgår till 80 procent. Enligt senaste LU krävs det då ytterligare drygt 100 000 sysselsatta för att kompensera för demografins effekter på antalet arbetstimmar, dvs. för att hålla antalet arbetade timmar på dagens nivå. Vid en arbetstidsförkortning krävs en ännu större sysselsättningsökning.

Frågan är naturligtvis vilka arbetskraftsreserverna är och vilka medel som finns på kort och medellång sikt för att påverka arbetskraftsutbudet och därmed underlätta möjligheterna att finansiera välfärden. I den fortsatta framställningen kartläggs förutsättningarna på arbetsmarknaden.

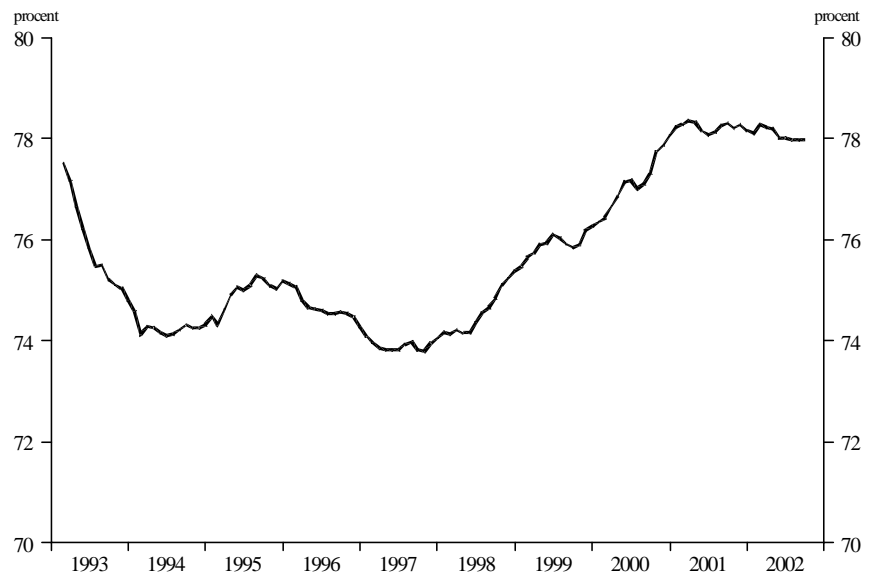
3 Nuläge och förändringar på arbetsmarknaden

3.1 Sysselsättningsmålet

Målet för regeringens ekonomiska politik är full sysselsättning och ökat välbefinnande genom en god och uthållig ekonomisk tillväxt. Som ett delmål har regering och riksdag satt upp målet att den reguljära sysselsättningsgraden ska öka från 74 procent år 1997 till 80 procent år 2004.¹⁴ Sedan målet formulerades har det skett en stark ökning i den reguljära sysselsättningsgraden, en utveckling som dock har dämpats sedan sommaren 2001. Årsgenomsnittet för 2001 var 78,2 procent. Såväl regeringens som Konjunkturinstitutets prognoser tyder på att det blir svårt att uppfylla sysselsättningsmålet om det inte sker kraftig tillväxtökning. Vid sidan av sysselsättningsmålet är det viktigt att också beakta medelarbetstiden. Ur både tillväxt- och välfärdssynpunkt är det angeläget att ökad sysselsättning också motsvaras av fler arbetade timmar.

¹⁴ Med reguljär sysselsättningsgrad avses andelen reguljärt sysselsatta i åldern 20 till 64 år enligt SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU). Med reguljärt sysselsatta avses sysselsatta exklusive deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd (två- och fyraårsinskrivna), särskilt anställningsstöd, offentlig tillfälligt arbete samt de som uppbär bidrag för start av näringsverksamhet.

Figur 2 Sysselsättningsmålet: den reguljära sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20-64 år.



Källa: SCB, AKU.

Anm.: I grafen används säsongrensad data och tre månaders glidande medelvärde.

Av Tabell 2 framgår att sysselsättningsgraden varierar mycket mellan olika åldersgrupper. Att den är låg bland de yngre beror på att många fortfarande befinner sig i utbildningssystemet och ännu inte har gett sig ut på arbetsmarknaden. Andelen sysselsatta är högst bland 25-54-åringar. Av befolkningen i denna ålder var 85 procent sysselsatta år 2001. Sysselsättningsgraden faller sedan med stigande ålder och uppgick till 67 procent för personer 55-64 år gamla.

Tabell 2 Sysselsättningsgraden i procent (andel sysselsatta av befolkningen), år 2001.

	Totalt	Män	Kvinnor
Totalt 16-64 år	75,3	77,0	73,5
därav 16-24 år	47,9	47,3	48,5
25-54 år	84,6	86,7	82,5
55-64 år	67,0	69,6	64,3

Källa: SCB, AKU.

Anm.: Definitionen sammanfaller ej med den som används för regeringens sysselsättningsmål.

I ett europeiskt perspektiv har Sverige en hög sysselsättningsgrad. Sysselsättningsgraden för hela EU, här mätt för personer 15-64 år, uppgick år 2000 till drygt 63 procent, medan den i Sverige uppgick till 73 procent (se Appendix tabell 1). Sverige har en hög andel sysselsatta bland såväl kvinnor som män, men det är framför allt vår höga sysselsättningsgrad bland kvinnor som ger oss en position bland de tre EU-länder (tillsammans med Danmark och Nederländerna) som har högst andel sysselsatta personer. Endast Danmark har en högre andel kvinnor i sysselsättning än Sverige. Danmark och Sverige intar tillsammans en särställning vad gäller kvinnlig sysselsättningsgrad – 71-72 procent år 2000 jämfört med ett genomsnitt för hela unionen på 54 procent.

Även när man studerar den s.k. primärgruppen på arbetsmarknaden, personer i åldrarna 25-54 år, visar det sig att Sverige år 2000 hade den högsta sysselsättningsgraden för kvinnor, knappt 82 procent. Bland männen i samma åldersgrupp har Sverige däremot en låg sysselsättningsgrad i förhållande till övriga EU-länder. Det är endast Italien, Spanien och Finland som har en lägre andel sysselsatta män i denna åldersklass. Vad gäller gruppen 55-64-åringar har Sverige den högsta sysselsättningsgraden av alla EU:s medlemsländer, oavsett om man ser till samtliga, kvinnor eller män. Sammantaget var 65

procent av personerna i åldern 55-64 år sysselsatta i Sverige år 2000 jämfört med 38 procent för EU som helhet.

3.2 Situationen på arbetsmarknaden år 2001 jämfört med 1990

Under de senaste åren har sysselsättningsutvecklingen varit mycket stark i Sverige. Mellan 1997 och 2001 ökade antalet sysselsatta med ca 317 000 personer. Trots detta var det 246 000 färre som var sysselsatta år 2001 jämfört med 1990. Antalet arbetslösa var samtidigt 100 000 fler och av de arbetslösa var en högre andel långtidsarbetslösa. Antalet personer utanför arbetskraften var 381 000 fler år 2001 än 1990, vilket motsvarar en ökning med drygt 6 procentenheter till nästan 22 procent av befolkningen. Latent arbetssökande, dvs. personer utanför arbetskraften som vill och kan arbeta, men inte aktivt söker arbete, har ökat som andel av det totala antalet personer utanför arbetskraften. År 2001 var andelen drygt 10 procent jämfört med drygt 4 procent 1990. I detta avsnitt jämförs situationen på arbetsmarknaden år 2001 med situationen år 1990, utifrån AKU:s statistik.¹⁵

¹⁵ För en illustration av hur SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) klassificerar befolkningen i arbetsför ålder, se Figur 5.

Tabell 3 Situationen på arbetsmarknaden år 1990 och 2001.

	1990		2001	
	Tusental personer	Andel av befolkning	Tusental personer	Andel av befolkning
Befolkning, 16-64 år	5397		5632	
I arbetskraften	4560	84,5%	4414	78,4%
Sysselsatta	4485	83,1%	4239	75,3%
I arbete	3664	67,9%	3537	62,8%
Arbetslösa	75	1,4%	175	3,1%
Långtidsarbetslösa (>6 mån.)	11	0,2%	44	0,8%
Ej i arbetskraften	837	15,5%	1218	21,6%
Studerande	346	6,4%	525	9,3%
Hemarbetande	119	2,2%	52	0,9%
Pension, sjuka	274	5,1%	436	7,7%
Värnpliktiga	15	0,3%	8	0,1%
Övrigt	83	1,5%	196	3,5%
Latent arbetssökande	37	0,7%	126	2,2%
Medelarbetstid per sysselsatt	30,1		30,9	
Medelarbetstid per pers. i arbete	36,8		37,0	

Källa: SCB, AKU.

Befolkning och arbetskraft

År 2001 uppgick den arbetsföra befolkningen (16-64 år) till 5 632 000 personer, vilket var 235 000 fler än 1990. I genomsnitt växte således befolkningen med drygt 0,4 procent per år mellan år 1990 och 2001. Jämfört med 1990 återfanns en högre andel personer i de äldsta åldersgrupperna (45-54, 55-59 och 60-64) år 2001. I övriga åldrar var det en lägre andel personer år 2001 än 1990. Yngre och äldre personer har generellt sett ett lägre arbetskraftsdeltagande än genomsnittet medan deltagandet är högst i åldersgruppen 35-44 år. Beräkningar visar att ålderssammansättningen i befolkningen, sett ur ett

arbetskraftsutbudsperspektiv, egentligen var något mer gynnsam år 2001 än 1990. Arbetskraftsdeltagandet var dock lägre i samtliga åldersgrupper år 2001 än 1990. Det innebär att arbetskraftsdeltagandet för befolkningen som helhet var lägre år 2001 än 1990 trots att befolkningsstrukturen var något mer gynnsam.

En anledning till det lägre arbetskraftsdeltagandet år 2001 är att många av de som förlorade sitt arbete under 1990-talets lågkonjunktur lämnade arbetskraften. Att arbetskraftsdeltagandet sjunkit för ungdomar beror också på införandet av den 3-åriga gymnasieskolan samtidigt som fler i åldrarna 20-24 år valde att studera vidare på eftergymnasiala utbildningar. Andelen 16-19-åringar som på grund av studier inte befann sig i arbetskraften var 56 procent år 2001 jämfört med 46 procent år 1990. En av anledningarna till att arbetskraftsdeltagandet har sjunkit bland de äldre är en högre grad av förtidspension och långa sjukskrivningar. I genomsnitt var 39 procent av alla i åldern 60-64 år långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade år 2000 jämfört med 33 procent år 1990.

Sysselsatta

Sysselsättningsgraden varierar såväl mellan olika åldersgrupper som mellan könen.¹⁶ År 2001 var, liksom 1990, sysselsättningsgraden högst i åldersgruppen 35-44 år. Fortfarande var sysselsättningsgraden i alla åldersgrupper utom den yngsta, 16-19 år, högre bland männen än bland kvinnorna. Jämfört med 1990 var den relativa könsskillnaden i sysselsättningsgrad större i åldersgrupperna upp t.o.m. 25-34 år och mindre i de äldre åldersgrupperna.

¹⁶ Observera att den här använda definitionen av sysselsättningsgrad är andelen sysselsatta av befolkningen i arbetsför ålder (16-64 år). Denna definition sammanfaller därmed inte med den som används i det mål regeringen har satt upp för andelen reguljärt sysselsatta i åldersgruppen 20-64 år.

Tabell 4 Sysselsatta år 1990 och 2001.

	1990		2001	
	Tusental personer	Andel av befolkningen	Tusental personer	Andel av befolkningen
Sysselsatta, 16-64 år	4485	83,1%	4239	75,3%
16-19 år	217	47,7%	125	30,8%
20-24 år	483	79,8%	316	61,4%
25-34 år	1056	89,2%	989	81,8%
35-44 år	1171	93,7%	1057	86,2%
45-54 år	972	91,8%	1043	85,7%
55-59 år	343	82,1%	481	78,6%
60-64 år	244	57,0%	229	51,0%

Källa: SCB, AKU.

De sysselsatta kan delas upp i personer som är anställda respektive de som är företagare/medhjälpare familjemedlemmar. Jämför man dessa båda grupper visar det sig att mer än hela sysselsättningsminskningen mellan 1990 och 2001 skett bland de anställda. Mätt som andel av det totala antalet sysselsatta minskade de anställda med nästan en procentenhet, till 90 procent, medan andelen företagare/medhjälpare familjemedlemmar ökade i motsvarande utsträckning. Mätt i antal personer fanns det 12 000 fler företagare/medhjälpare familjemedlemmar år 2001 jämfört med 1990 och ca 1 600 fler var kvinnor. Eftersom andelen företagare/medhjälpare familjemedlemmar redan i utgångsläget var mer än dubbelt så hög bland män som bland kvinnor, innebär detta att könsskillnaden har förstärkts något mellan åren.

Bland de anställda har andelen tidsbegränsat anställda ökat mellan 1990 och 2001 på bekostnad av de tillsvidareanställda. Av det totala antalet anställda var ca 90 procent tillsvidareanställda

år 1990 jämfört med 85 procent år 2001. Minskningen i andelen tillsvidareanställda har skett i alla åldersgrupper men mest bland 16-24-åringar och minst bland 55-64-åringar. Minskningen i de yngre åldersgrupperna förklaras sannolikt till viss del av att andelen studerande i dessa åldrar har ökat mellan åren. Om andelen tillsvidareanställda i varje enskild åldersgrupp istället förblivit vad den var 1990 skulle den totala andelen tillsvidareanställda varit högre 2001 än 1990 eftersom befolkningstillväxten varit som mest kraftig i åldersgrupper med en relativt hög andel tillsvidareanställda. Tillsvidareanställning är vanligare bland män än bland kvinnor. År 2001 var knappt 88 procent av männen och 83 procent av kvinnorna tillsvidareanställda, att jämföra med 93 respektive 87 procent 1990.

Arbetad tid

Det totala antalet arbetade timmar har inte minskat lika mycket som antalet sysselsatta mellan 1990 och 2001. Detta beror på att den genomsnittligt arbetade tiden per vecka och sysselsatt var nästan en timme längre år 2001 än 1990.

Andelen sysselsatta som arbetade deltid (här definierat som 1-34 timmar i veckan) var drygt 21 procent år 2001 vilket är 2 procentenheter lägre än 1990. Av de deltidsarbetande var det dock en högre andel som endast arbetade 1-19 timmar per vecka jämfört med 1990. I antal var det 141 000 färre personer som arbetade deltid år 2001 än 1990. Trots detta var det 56 000 fler som arbetade mindre än vad de skulle vilja göra av arbetsmarknadsskäl. Dessa s.k. undersysselsatta, eller deltidsarbetslösa, uppgick till ca 6 procent av alla sysselsatta, vilket är 1,5 procentenheter mer än 1990. En större andel kvinnor än män är undersysselsatta. År 2001 ansåg 8,5 procent av alla sysselsatta kvinnor att de var undersysselsatta.

Arbetslösa

Den öppna arbetslösheten var betydligt högre år 2001 än 1990, mätt såväl i antal personer som andel av arbetskraften. År 1990 var en majoritet av de arbetslösa män och könsskillnaderna var ännu större år 2001. Bland männen var arbetslöshetsnivån 4,3 procent, 2,6 procentenheter högre än 1990, medan den bland kvinnor var 3,6 procent, 2 procentenheter högre än 1990. Arbetslöshetsnivån var båda åren högst bland yngre och lägst i åldersgruppen 45-54 år. Med avseende på antalet arbetslösa hade tyngdpunkten förskjutits uppåt i åldrarna mellan åren så att en större andel av de arbetslösa var äldre.

Tabell 5 Arbetslösa år 1990 och 2001.

	1990		2001	
	Tusental personer	Andel av arbetskraften	Tusental personer	Andel av arbetskraften
Arbetslösa, 16-64 år	75	1,6%	175	4,0%
16-19 år	12	5,0%	12	8,9%
20-24 år	15	3,1%	26	7,7%
25-34 år	19	1,8%	41	3,9%
35-44 år	12	1,0%	38	3,4%
45-54 år	8	0,8%	28	2,6%
55-59 år	4	1,1%	16	3,2%
60-64 år	5	2,0%	15	6,3%

Källa: SCB, AKU.

Av alla arbetslösa utgjorde andelen långtidsarbetslösa 25 procent år 2001 vilket är ca 10 procentenheter högre än 1990.¹⁷ Den

¹⁷ Här avses personer som under pågående arbetslöshetsperiod varit arbetslösa i mer än 26 veckor.

genomsnittliga arbetslöshetstiden var däremot lägre år 2001, 12 veckor jämfört med 14,7 veckor år 1990.¹⁸

Personer utanför arbetskraften

Andelen personer i arbetsför ålder som befann sig utanför arbetskraften, dvs. varken var sysselsatta eller arbetslösa, uppgick till drygt 15 procent år 1990 och knappt 22 procent år 2001. Relativt sett var det flest i åldrarna 16-19, 20-24 och 60-64 år som befann sig utanför arbetskraften båda jämförelseåren. Likaså var det en högre andel av kvinnorna än av männen som befann sig utanför arbetskraften, även om skillnaderna var något mindre 2001. Båda åren var de relativa könsskillnaderna vad gäller andelen utanför arbetskraften störst i åldersgrupperna 25-34, 35-44 och 45-54 år medan de var minst i åldersgruppen 16-19 år. Detta var också den enda åldersgrupp i vilken andelen män utanför arbetskraften var högre än andelen kvinnor.

Ett sätt att närmare studera de personer som befinner sig utanför arbetskraften är att dela upp dem efter huvudsaklig verksamhet. För att jämförbarheten mellan åren ska bli bättre delas de här upp på studerande, hemarbetande, sjuka och pensionärer, värnpliktiga och övriga. I gruppen studerande ingår studerande i grund-, gymnasie- och folkhögskola samt studerande vid högskola och universitet. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program räknas, beroende på typ av program, antingen som sysselsatta eller som studerande och därmed utanför arbetskraften. Gruppen övriga består bland annat av personer som arbetar utomlands eller vistas utomlands av annan anledning, personer som betraktar sig som arbetssökande men inte uppfyller definitionskravet för arbetslösa, personer som betraktar sig som lediga och personer som sitter i fängelse.

Mellan 1990 och 2001 har det skett en ökning av antalet personer utanför arbetskraften i samtliga grupper utom

¹⁸ Median, avser pågående arbetslöshetsperiod.

hemarbetande och värnpliktiga. Över 95 procent av alla hemarbetande var kvinnor båda åren, men åldersfördelningen har förändrats. År 1990 utgjorde 60-64-åriga kvinnor den största åldersgruppen, medan det elva år senare var flest hemarbetande kvinnor i åldern 25-34 år. Trots detta var det en mindre andel av det totala antalet kvinnor i åldern 25-34 år som var hemarbetande år 2001 jämfört med 1990. Av kvinnorna utanför arbetskraften i åldern 60-64 befann sig i stället en större andel i grupperna sjuka/förtidspensionerade och övriga år 2001.

I gruppen studerande ingår såväl heltids- som deltidstuderande. Om en studerande arbetar mer än en timme per vecka registreras dock personen som sysselsatt och ingår således inte i studerandegruppen. Sammantaget var antalet studerande utanför arbetskraften betydligt högre år 2001 än 1990. Båda åren var andelen studerande utanför arbetskraften högst i åldersgruppen 16-19 år (56 respektive 46 procent) och minskade sedan med ålder.

Antalet långvarigt sjuka och förtidspensionerade uppgick till 436 000 personer 2001, vilket är 162 000 fler än 1990. År 1990 var 88 procent av de långvarigt sjuka och förtidspensionerade äldre än 45 år medan motsvarande siffra 2001 var 82 procent. Det innebär att 2001 var det en högre andel av de långvarigt sjuka och förtidspensionerade som var yngre än 45 år. Antalet personer i åldern 16-44 minskade med 4 procent mellan 1990 och 2001 medan antalet långtidssjuka och förtidspensionerade mer än fördubblades.

Medianåldern för utträde från arbetsmarknaden, dvs. den ålder när hälften av män och kvinnor som vid 40 – 44 års ålder förvärvsarbetade har lämnat arbetsmarknaden var 63 år både för kvinnor och män 1997. I en internationell jämförelse är detta en hög ålder, speciellt för kvinnor. Det finns tre huvudsakliga skäl för de äldre att lämna arbetsmarknaden, nämligen förtidspension avtalspension eller förtida uttag av ålderspension. Även andra anledningar kan förekomma, t.ex. individuella privata pensionslösningar.

Tabell 6 Ålder då hälften av män och kvinnor som vid 40 – 44 års ålder förvärvsarbetade har lämnat arbetskraften (medianålder för utträde).

	Män	Kvinnor
Österrike	59,0	58,0
Belgien	58,0	54,5
Danmark	62,0	60,5
Finland	60,5	59,0
Frankrike	58,0	59,0
Tyskland	60,5	59,0
Grekland	62,0	58,0
Irland	63,5	58,5
Italien	59,5	56,0
Luxemburg
Nederländerna	59,5	57,0
Portugal	64,5	60,0
Spanien	62,0	56,5
Sverige	63,0	63,0
Storbritannien	63,5	60,5
Europeiska unionen	60,5	58,5

Källa: H. Olsson Socialförsäkringar, jämställdhet och ekonomisk tillväxt, 2000.

Det finns olika faktorer som påverkar en sänkt utträdesålder. Framför allt har den psykosociala arbetsmiljön betydelse för viljan att stanna kvar i arbetslivet, vilket bl.a. framgår av en analys som RFV har presenterat.¹⁹ Av analysen framgår också att ekonomiska incitament har betydelse. Avtalspensionen medverkar t.ex. till ett förtida utträde då den ger en högre nivå på den sammanlagda pensionen. Avtalsförsäkringarna har dessutom under de senaste åren erbjudit nya vägar för tidigt utträde då olika försäkringar i många fall erbjuds redan före 65-årsåldern. Resultat från undersökningen visar också att andra ekonomiska incitament som exempelvis höga pensionsgrundande inkomster medför större sannolikhet att individen önskar lämna arbetskraften i förtid.

¹⁹ Vad får oss att arbeta fram till 65? RFV analyserar 2001:4.

I rapporten "Avtalspension – dagens ättestupa?" framgår att ca 33 000 personer i åldrarna 55–64 år hade avtalspensionen som sin huvudsakliga försörjning år 1997.²⁰ Resultat i rapporten tyder på att personer med avtalspension hade högre inkomster när de förvärvsarbetade än genomsnittet för åldersgruppen (motsvarande referensgrupp). Likaså var kapitalinkomsterna och förmögenheterna större för denna grupp jämfört med genomsnittet för motsvarande åldersgrupp.

Gruppen övriga utanför arbetskraften är en mycket heterogen grupp. År 2001 tillhörde nästan 200 000 personer den gruppen vilket är 113 000 fler än 1990.

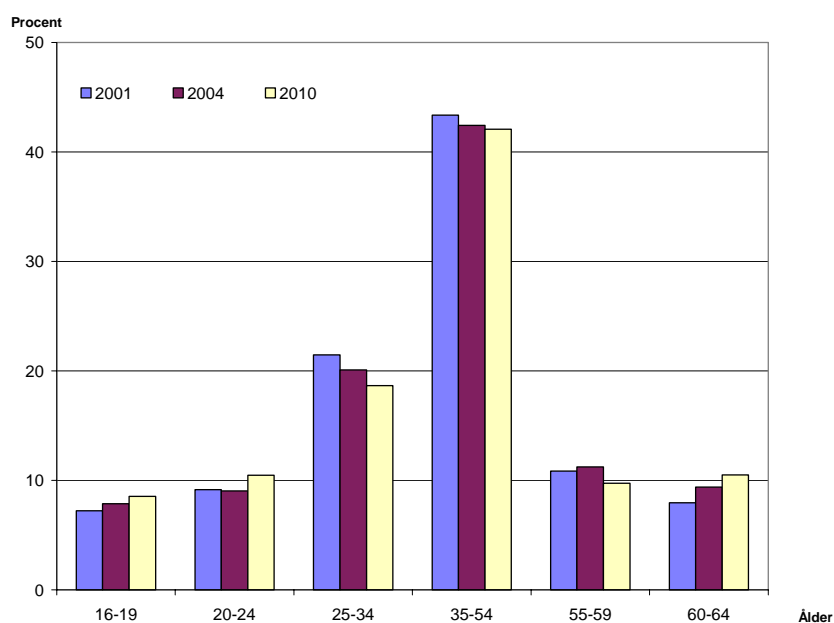
Personer utanför arbetskraften som kan och vill arbeta men som inte aktivt har sökt arbete brukar benämnas latent arbetssökande. Denna grupp kan förväntas träda in på arbetsmarknaden vid ett gott konjunkturläge. En stor del av de latent arbetssökande är studenter. År 1990 var 4 procent av befolkningen utanför arbetskraften latent arbetssökande, medan andelen uppgick till 10 procent år 2001. Det var således en högre andel av personerna utanför arbetskraften som ville och – enligt sin egen bedömning – kunde arbeta år 2001. Andelen latent arbetssökande som aldrig sökt arbete kan verka hög, 25 procent 2001, men ca 60 procent av de latent arbetssökande som aldrig hade sökt arbete var mellan 16-19 år gamla.

3.3 Framtida demografiska förändringar

Den demografiska utvecklingen framöver leder till att andelen yngre (16-19 åringar och 20-24 åringar) och äldre (60-64 åringar) ökar som andel av befolkningen i arbetsför ålder (se Figur 3). Eftersom arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden i dessa grupper är betydligt lägre än genomsnittet kommer detta att påverka arbetskraftsutbudet och sysselsättningen negativt.

²⁰ S. Fölster, S Larsson S & J. Lund, Avtalspension – dagens ättestupa, Handelsutredningsinstitut i samarbete med Pensionsforum mars 2001.

Figur 3 Befolkningens fördelning på åldersgrupper

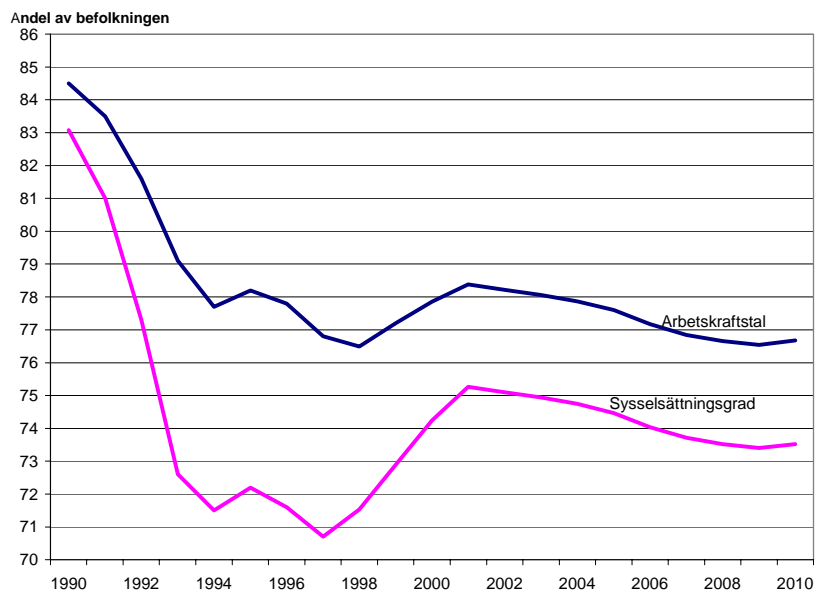


Källa: SCB.

Om andelen sysselsatta i varje enskild åldersgrupp skulle ligga kvar på oförändrad nivå från år 2001 och framåt, skulle andelen sysselsatta av den arbetsföra befolkningen minska med ca 0,5 procentenhet mellan 2001 och 2004 och med ytterligare drygt 1 procentenhet mellan 2004 och 2010 (se Figur 4).²¹

²¹ I SCB:s *Trender och Prognoser 2002* görs en skattning av det framtida arbetskraftsdeltagandet. Enligt beräkningarna kommer 120 000 fler att vara sysselsatta år 2020. I deras beräkningar antas bl.a. att sysselsättningsgraden kommer att öka bland yngre och medelålders personer.

Figur 4 Arbetskraftstal och sysselsättningsgrad



Källa: SCB och egna beräkningar.

Anm.: Till och med år 2001 används faktiska värden. Värdena därefter är beräknade utifrån 2001 års arbetskraftstal och sysselsättningsgrad i varje enskild åldersgrupp och framskrivna med befolkningstillväxten enligt SCB:s befolkningsprognos från maj 2001.

3.4 Verkligt och potentiellt arbetskraftsutbud

Det är av avgörande betydelse för tillväxten att det finns en god tillgång på arbetskraft och humankapital. Detta avsnitt tar upp det potentiella arbetskraftsutbud som finns i ekonomin, såväl bland redan sysselsatta som bland de som för tillfället inte är sysselsatta.

Förutom att det är viktigt att det faktiskt finns en tillgång på kompetens och arbetskraft på arbetsmarknaden, är det dessutom

viktigt att kompetensen (humankapitalet) används effektivt. Internationellt sett har Sveriges befolkning hög kompetens, men det finns studier som pekar på att de anställda i Sverige inte utför arbetsuppgifter som utnyttjar kompetensen i större utsträckning än anställda i andra länder. Det kan finnas en rad olika orsaker till att arbetstagarnas kompetens inte tillvaratas effektivt i ekonomin. Bland flera tänkbara förklaringar kan nämnas brister i arbetsorganisationen, existensen av för få kvalificerade jobb i förhållande till arbetskraftens höga utbildningsnivå och diskriminering. Sammantaget leder detta till att delar av arbetskraftens kompetens inte nyttjas fullt ut, inte bara bland de som i dagsläget inte arbetar (eller arbetar mindre än de skulle vilja), utan också i form av en bristande resursanvändning hos de som redan är sysselsatta.²²

Samtidigt som det alltså finns tecken på att arbetsgivarna underutnyttjar de anställdas kompetens, finns det många rapporter om att företagen upplever kompetensbrist när de ska rekrytera personal.²³ Detta fenomen kallas ibland för ”kompetensparadoxen”, dvs. att det finns signaler om både brist och överskott samtidigt. Men det handlar inte om en ren paradox. Det är sällan brist och överskott inom exakt samma kompetensområden.

Arbetskraftsreserven

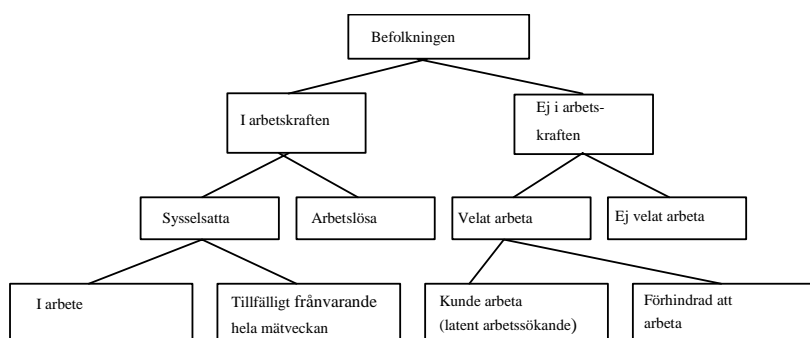
Diskussionen om arbetskraftsutbudet som följer utgår från de definitioner som används i SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU). Som framgår av Figur 5 delas befolkningen in i två huvudgrupper, de som ingår i arbetskraften respektive de som står utanför arbetskraften. Arbetskraften delas i sin tur upp i de personer som är sysselsatta respektive arbetslösa, medan

²² Ds 2000:29 Kompetensparadox? Hinder och möjligheter för att bättre tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden, Näringsdepartementet.

²³ Se exempelvis Arbetsmarknadsutsiktarna för år 2001 och 2002, Ura 2001:4, Arbetsmarknadsstyrelsen.

personer som ej ingår i arbetskraften fördelas utifrån kriteriet om de vill eller inte vill arbeta.

Figur 5 Centrala begrepp i Arbetskraftsundersökningen



Källa: SCB, AKU.

Av bilden ovan framgår att ett potentiellt arbetskraftsutbud finns både bland de som i dagsläget befinner sig i och de som befinner sig utanför arbetskraften. Bland de som redan ingår i arbetskraften, det vill säga summan av sysselsatta och öppet arbetslösa, är naturligtvis de arbetslösa en viktig framtida resurs. Men utöver dessa existerar det också ett potentiellt arbetskraftsutbud i form av undersysselsatta personer. Med undersysselsatta avses personer som på grund av arbetsmarknadsskäl arbetar mindre än vad de önskar.

Nära arbetsmarknaden, men ändå utanför arbetskraften, finns de personer som velat och kunnat arbeta men som inte sökt arbete (och därför inte räknas med i det officiella arbetslöshetsmåttet). Anledningen till att de inte sökt arbete kan vara att de helt enkelt inte tror sig ha några möjligheter att få ett arbete. Dessa personer anses, trots att de inte aktivt söker arbete för tillfället, stå nära arbetsmarknaden eftersom de i hög grad blir aktiva arbetsökande till exempel när ett nytt företag etablerar sig på hemorten eller vid en allmän konjunkturuppgång. Utanför

arbetskraften finns också heltidsstuderande som söker arbete. Tillsammans utgör "velat och kunnat men ej sökt" och heltidsstuderande som söker arbete gruppen latent arbetssökande.

Personer som vill arbeta men av olika skäl varit förhindrade, t.ex. på grund av brist på barnomsorg, är ytterligare en grupp utanför arbetskraften. Den största gruppen utanför arbetskraften är dock de som inte vill arbeta. Det kan t.ex. bero på att dessa personer har försörjning ordnad på annat sätt eller att de har valt att arbeta i hemmet. Slutligen finns en stor grupp arbetsoförmögna, vilken till största del består av långtids-sjukskrivna.

De grupper som står utanför arbetskraften utgör i olika grad ett potentiellt arbetskraftsutbud. Fördelningen på undergrupper år 2001 framgår av Tabell 7. De två största undergrupperna utgörs av "ej velat arbeta" och "arbetsoförmögna".

Tabell 7 Antal personer i olika grupper som kan ingå i arbetskraftsreserven år 2001, 16-64 år.

Grupp	Antal	Arbetskraftsstatus
Undersysselsatta	248 000	Ingår bland sysselsatta
Arbetslösa	175 000	Ingår i arbetskraften
Latent arbetssökande	126 000	Utanför arbetskraften
därav: velat och kunnat men ej sökt	75 000	Utanför arbetskraften
heltidsstud. som sökt arbete	51 000	Utanför arbetskraften
Velat men förhindrad	26 000	Utanför arbetskraften
Ej velat arbeta	702 000	Utanför arbetskraften
Arbetsoförmögna	364 000	Utanför arbetskraften

Källa: SCB, AKU.

Den snäva arbetskraftsreserven

Med arbetskraftsreserven avses ofta summan av öppet arbetslösa, undersysselsatta och latent arbetssökande och det antal timmar de vill arbeta. I Figur 6 redovisas hur denna arbetskraftsreserv har utvecklats sedan 1989, uttryckt i önskat antal arbetade timmar. Figuren visar att arbetskraftsreserven steg mycket kraftigt mellan 1989 och 1993 för att sedan ligga på en hög nivå fram till 1997 när sysselsättningsökningen inleddes och arbetslösheten började minska.

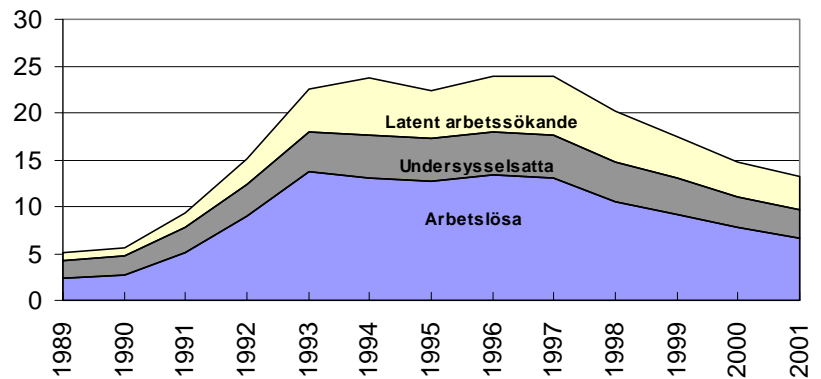
De öppet arbetslösa svarade för halva arbetskraftsreserven före sysselsättningsfallet. Därefter ökade de öppet arbetslösa snabbare än undersysselsatta och latent arbetssökande. Uttryckt i tid, fanns det år 2001 en potential på nästan 7 miljoner timmar i denna grupp.

De undersysselsattas och de latent arbetssökandes önskade arbetsutbud motsvarade år 2001 ungefär 3 miljoner timmar vardera. De undersysselsatta utgör en stabilare andel än de latent arbetssökande som följer närmare de öppet arbetslösa.

Sammantaget fanns det därmed år 2001 ett potentiellt arbetskraftsutbud motsvarande drygt 13 miljoner timmar per vecka. Under år 2001 arbetade vi i genomsnitt 131 miljoner timmar per vecka på hela arbetsmarknaden, vilket innebär ett outnyttjat utrymme på ca 10 procent (uttryckt som andel av redan arbetade timmar).

I förhållande till 2000 har det potentiella arbetskraftsutbudet minskat med 1,6 miljoner timmar. Figur 5 visar att detta är en trend som har hållit i sig under de senaste åren, men också att det ännu finns en stor arbetskraftspotential och att vi fortfarande ligger på en nivå som är nästan tre gånger så hög som den var 1989-90.

Figur 6 Potentiellt arbetskraftsutbud i miljoner timmar 1989-2001.



Källa: SCB, AKU.

I Tabell 8 redovisas arbetskraftsreservens storlek och önskat arbetsutbud år 2001. De öppet arbetslösa motsvarar 4,1 procent av de sysselsatta respektive 5,1 procent av totalt arbetade timmar. De efterfrågar i genomsnitt knappt 38 timmars arbete per vecka.

De undersysselsatta motsvarar en större andel av de sysselsatta, 6,1 procent men endast 2,3 procent av arbetade timmar. Deras genomsnittliga otillfredsställda efterfrågan på arbete är drygt 12 timmar per vecka.

De latent arbetssökande motsvarar 3,0 procent av de sysselsatta och 2,7 procent av totalt arbetade timmar. De vill i genomsnitt arbeta drygt 28 timmar per vecka.

Tabell 8 Arbetskraftsreserven år 2001.

	Antal personer	Andel av sysselsatta	Miljoner timmar	Andel av totalt arb. timmar	Önskad arbetstid per person (tim/vecka)
Arbetslösa	175 200	4,1 %	6,62	5,1 %	37,8
Undersysselsatta	247 600	6,1 %	3,06	2,3 %	12,4
Latent arbetssökande	125 600	3,0 %	3,56	2,7 %	28,3
Totalt	548 400	12,9 %	13,24	10,1 %	24,1

Källa: SCB, AKU.

Kvinnor utgör en större andel av antalet personer i arbetskraftsreserven än av de sysselsatta – 56 respektive 48 procent. Detsamma gäller andelen av timutbudet respektive arbetade timmar, även om det är mindre skillnad här. Skillnaderna förklaras helt av gruppen undersysselsatta, där kvinnor är kraftigt överrepresenterade. 70 procent av de undersysselsatta är kvinnor. Undersysselsättningen är delvis identiskt med deltidsarbetslöshetsproblemet.

Tabell 9 Arbetskraftsreserven år 2001 – andelar kvinnor respektive män.

	Andel av personer		Andel av timmar	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Arbetslösa	43	57	42	58
Undersysselsatta	70	30	67	33
Latent arbetssökande	47	53	45	55
Summa	56	44	47	53
Sysselsatta	48	52	42	58

Källa: SCB, AKU.

I Tabell 10 redovisas arbetskraftsreserven fördelat på åldersgrupper. Den största andelen arbetslösa och undersysselsatta finns åldrarna 25-44 år. De latent arbetssökande har däremot betydligt fler personer i den yngsta åldersgruppen. Över hälften av de som "velat och kunnat arbeta men inte sökt" återfinns i åldersgruppen 16-19 år. Nästan en fjärdedel av de heltidsstuderande som sökt arbete finns också i den yngsta åldersgruppen. Sammantaget innebär detta att hela 40 procent av de latent arbetssökande är ungdomar i gymnasieåldern, något som bör beaktas vid bedömningen av arbetskraftsreservens verkliga storlek.

En stor del av de heltidsstuderande som söker arbete är deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska program. Deltagarna i arbetsmarknadsutbildning, aktivitetsgarantin, arbetspraktik, datortek och kommunala program för ungdomar räknas i AKU som studerande. Om de också anger att de sökt arbete under den aktuella mätveckan så hamnar de i gruppen latent arbetssökande. Under 2001 fanns det knappt 126 000 heltidsstuderande som sökte arbete.

Tabell 10 Antal personer i arbetskraftsreserven efter ålder, år 2001.

Ålder	Arbetslösa		Undersysselsatta		Latent arbetssökande			
					Velat o kunnat		Heltidsstud.	
16-19	12 200	7 %	18 100	7 %	37 900	51 %	13 200	26 %
20-24	26 200	15 %	38 100	15 %	9 500	32 %	7 400	15 %
25-34	40 500	23 %	64 100	26 %	8 300	11 %	9 600	19 %
35-44	37 500	21 %	55 000	22 %	6 600	9 %	8 200	16 %
45-54	27 500	16 %	45 000	18 %	5 100	7 %	7 000	14 %
55-59	15 900	9 %	19 300	8 %	2 700	4 %	3 500	7 %
60-64	15 300	9 %	8 000	3 %	4 600	6 %	2 100	4 %
16-64	175 200	100 %	247 600	100 %	74 600	100 %	51 000	100 %

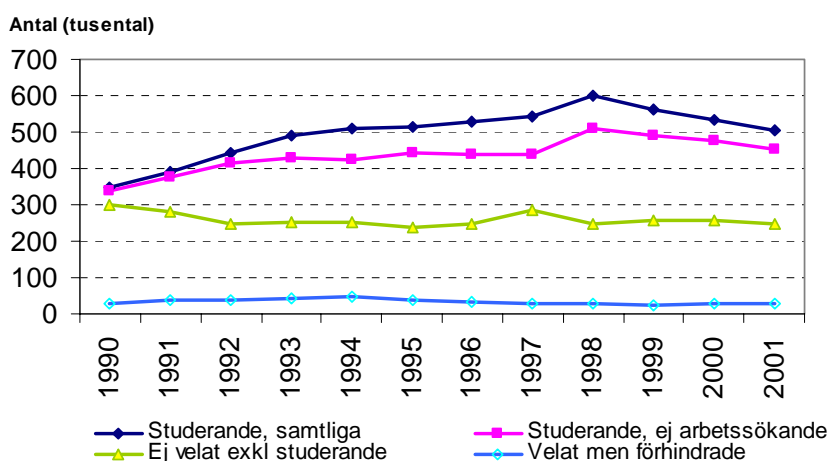
Källa: SCB, AKU.

Övriga utanför arbetskraften

Bland övriga grupper utanför arbetskraften är de som inte vill arbeta störst. De uppgick år 2001 till 700 000 personer, ca 80 000 fler än 1990. Den stora ökningen skedde mellan 1996 och 1998, därefter har antalet sjunkit med knappt 60 000.

Flertalet i denna grupp är studerande som inte söker arbete. De har dessutom ökat kraftigt i antal under 1990-talet – från ca 340 000 år 1990 till ca 450 000 år 2001, se Figur 7. Toppen nåddes 1998 då över 510 000 personer studerade utan att söka arbete. I diagrammet redovisas också utvecklingen för samtliga studerande, inklusive de som söker arbete. Det är mycket tydligt hur den senare gruppen ökade fram till 1997 för att sedan minska något.

Figur 7 Övriga utanför arbetskraften, 1990-2001.



Källa: SCB, AKU.

Bakom den kraftiga ökningen av antalet studerande ligger både det ökade intaget till högskolan och införandet av Kungskapslyftet från och med 1997.

Antalet arbetsoförmögna, dvs. merparten långtidssjukskrivna, ökade dramatiskt mellan 1991 och 1994, från 135 000 till 320 000. Sedan dess har gruppen ökat mer marginellt i antal och utgjorde ca 360 000 år 2001. Antalet personer som velat arbeta, men varit förhindrade, är betydligt färre. De ökade från 31 000 personer 1991 till 45 000 år 1994 för att sedan minska till 26 000 år 2001.

3.5 Arbetskraftspotentialen sett ur olika perspektiv

I detta avsnitt studeras översiktligt olika grupper i befolkningen som kan sägas utgöra en arbetskraftspotential. Dessutom kommenteras en del regionala skillnader och skillnader i utbildningsbakgrund.

Utlandsfödda

I jämförelse med svenskfödda är arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden lägre bland utlandsfödda samtidigt som arbetslösheten är högre. Givet att utlandsfödda hade haft samma sysselsättningsgrad och arbetslöshetsnivå som svenskfödda i varje enskild åldersgrupp för respektive kön år 2001, skulle ca 116 000 fler utlandsfödda varit sysselsatta och 25 000 färre varit arbetslösa. De utlandsfödda utgör således en viktig arbetskraftspotential.

Tabell 11 Svensk- och utlandsfödda fördelade efter
arbetskraftstillhörighet, år 2001.

	Svenskfödda		Utlandsfödda	
	Tusental personer	Andel av befolkning	Tusental personer	Andel av befolkning
Befolkning, 16-64 år	4970		661	
<i>varav</i>				
I arbetskraften	3966	79,8%	449	67,8%
Sysselsatta	3832	77,1%	407	61,5%
Arbetslösa	133	2,7%	42	6,4%
Ej i arbetskraften	1005	20,2%	213	32,1%

Källa: SCB, AKU.

Det finns i dag en arbetskraftsreserv bland yrkesutbildade invandrare som ofrivilligt har hamnat i arbetslöshet eller i yrken som inte motsvarar deras formella utbildningsnivå. Enligt en studie från Arbetsmarknadsstyrelsen genomförd i slutet av 2000 har 39 procent av de utlandsfödda akademikerna ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå jämfört med 85 procent av de som är födda i Sverige.²⁴

År 2001 fanns enligt SCB ca 195 000 utlandsfödda med högskoleutbildning i Sverige i åldern 16-64 år. Mer än hälften (107 000) hade tre år eller längre utbildning och 6 procent hade (11 000) forskarutbildning. Samtidigt som det råder brist på tekniker visar AMS siffror att endast 44 procent av de utlandsfödda tekniker och naturvetare har ett kvalificerat arbete. Därtill är chansen att ha ett kvalificerat arbete avhängigt med icke produktionsrelaterade faktorer som etnicitet och individens födelseregion.

På grund av segregation och diskriminering men också bristfälliga former för att tillgodoräkna och översätta utbildning till svenska förhållanden, har yrkesutbildade invandrare i gemen dålig avkastning på sin utbildning. Många med

²⁴ AMS (2001) Rätt man på fel plats - en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet, Ura 2001:5.

bristyrkesutbildning lever på påhugg eller fastnar i okvalificerade och illabetalda yrken med begränsade möjligheter till karriärutveckling.

Funktionshindrade

Drygt en miljon personer i åldrarna 16-64 år uppgav fjärde kvartalet år 2000 att de hade någon slags funktionsnedsättning, enligt en fördjupad arbetskraftsundersökning som SCB har genomfört i samarbete med AMS.²⁵ Av dessa uppgav hälften eller ca 300 000 kvinnor och 250 000 män att funktionsnedsättningen var så pass allvarlig att den hade negativ inverkan på arbetsförmågan. Andelen sysselsatta bland de som uppgav att de hade en funktionsnedsättning, utan negativ inverkan på arbetsförmågan, var 76 procent, dvs. i princip den samma som för befolkningen som helhet. Däremot var sysselsättningsgraden betydligt lägre bland de som uppgav nedsatt arbetsförmåga. I den sistnämnda gruppen uppgick sysselsättningsgraden till 56 procent. Totalt sett har emellertid sysselsättningsutvecklingen varit mycket positiv bland de funktionshindrade. Andelen sysselsatta har ökat från 55 procent 1996 till 67 procent år 2000.

Äldre

Arbetskraftsdeltagandet bland personer över 55 år är lägre än genomsnittet. År 2001 uppgick arbetskraftsdeltagandet till knappt 70 procent jämfört med drygt 78 procent för befolkningen som helhet. Tittar man på något snävare åldersgrupper blir dock bilden delvis en annan. Arbetskraftsdeltagandet för personer i åldern 55-59 år uppgick till drygt 81 procent, dvs. var faktiskt något högre än genomsnittet, medan det för personer i åldern 60-64 år uppgick till drygt 54 procent.

²⁵ Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning – 4:e kvartalet 2000, Arbetsmarknadsstyrelsen och Statistiska centralbyrån.

Av naturliga skäl är sjukfrånvaron, här definierad som andelen sysselsatta som är frånvarande på grund av sjukdom under hela eller en del av mätveckan, högre än genomsnittet bland de äldre. År 2001 uppgick sjukfrånvaron till nästan 10 procent bland de i åldern 55-64 år jämfört med ca 6 procent för befolkningen som helhet. Kvinnor har i allmänhet en högre sjukfrånvaro än män och detta gäller också bland de äldre. Sjukfrånvaron bland kvinnor i åldern 16-64 uppgick år 2000 till ca 9 procent, vilket kan jämföras med drygt 12 procent för kvinnor i åldern 55-64 år.

Äldre är också i högre grad långtidssjuka, förtidspensionerade av hälsoskäl eller har pension av andra skäl än befolkningen i genomsnitt. Antalet långtidssjuka och pensionerade av olika skäl i åldern 55-64 år uppgick till 263 100 år 2001, vilket motsvarar cirka en fjärdedel av befolkningen i denna ålder.

Yngre

Sysselsättningsgraden för personer i åldern 16-24 år är av naturliga skäl lägre än genomsnittet eftersom en stor andel studerar. År 2001 studerade ca 37 procent av denna åldersgrupp på heltid. Åldersgruppen har dessutom en högre arbetslöshetsnivå än genomsnittet.

Antalet personer under 25 år ökade kraftigt i den kommunala vuxenutbildningen under 1990-talet. Under läsåret 1998/99 deltog närmare 90 000 personer i utbildning på komvux, varav 78 000 bedrev studier på gymnasienivå. Cirka 62 procent av de unga studerande på komvux hade minst en treårig gymnasieutbildning bakom sig. Sedan dess har antalet minskat och under hösten 2001 deltog ca 48 000 personer under 25 år i kommunal vuxenutbildning. Av de som är födda 1977 och som har påbörjat en 3-årig gymnasieutbildning har drygt 39 procent deltagit i kommunal vuxenutbildning senast det kalenderår de fyller 23 år. Av de personer som läser gymnasiekurser i komvux utgör de som är yngre än 25 år ca 26 procent.

Det är alltså relativt vanligt att elever kompletterar sina gymnasiebetyg, antingen för att uppnå behörighet som de inte

erhållit i den reguljära gymnasieskolan, läsa en annan inriktning än den som valts på gymnasiet eller för att höja sina betyg för att bättre kunna konkurrera om högskoleplatserna.

En förlängd studietid på gymnasial nivå är en av orsakerna till att Sverige internationellt sett har en låg andel av 19-20-åringar som har påbörjat eftergymnasiala studier. I det långa loppet leder fördröjningarna till en försening av ungdomarnas inträde på arbetsmarknaden.

Studerande

I arbetskraftsundersökningarna är kravet att man ska arbeta minst en timme i veckan för att räknas som sysselsatt. Detta medför att en stor andel av de studerande räknas som sysselsatta enligt AKU fast de själva betraktar sig som hel- eller deltidsstuderande. I och med denna definition kommer inte sysselsättningsmålet att äventyras om det sker en fortsatt expansion av utbildningsvolymerna. Speciellt inte om fler studerande rekryteras bland icke studerande utanför arbetskraften eller bland arbetslösa.

Tabell 12 Sysselsättningsstatus, procent av totala befolkningen per åldersgrupp, år 2001.

	20-24 år Tusental	Andel av befolkning %	25-54 år Tusental	Andel av befolkning %	55-64 år Tusental	Andel av befolkning %	Totalt
Befolkning, 20-64 år	514	9,8%	3651	69,9%	1060	20,3%	5225
Sysselsatta	316	6,0%	3089	59,1%	710	13,6%	4115
Sysselsatt, ej studerande	264	5,1%	2902	55,5%	695	13,3%	3861
Sysselsatt och studerande deltid	12	0,2%	115	2,2%	14	0,3%	141
Sysselsatt och studerande heltid	39	0,7%	72	1,4%	1	0,0%	112
Arbetslösa	26	0,5%	106	2,0%	31	0,6%	163
Arbetslös, ej studerande	25	0,5%	99	1,9%	29	0,6%	153
Arbetslös och studerande deltid	1	0,0%	6	0,1%	2	0,0%	9
Ej i arbetskraften, studerande	119	2,3%	166	3,2%	12	0,2%	297
Övrigt	20	0,4%	163	3,1%	174	3,3%	357

Källa: SCB, AKU.

Tittar man på antalet arbetade timmar, kan en större andel heltidsstuderande som räknas som sysselsatta enligt AKU innebära att sysselsättningsgraden ökar utan att antalet arbetade timmar påverkas i någon större omfattning. Studerande som inte räknas som sysselsatta enligt AKU utgör en viktig framtida utbudsfaktor. Även de hel- och deltidstuderande som i dag betraktas som sysselsatta är viktiga eftersom de sannolikt kommer att öka antalet arbetade timmar när de blir klara med sina studier.

Även om sysselsättningsmålet – som det är definierat – inte hotas av en hög andel i utbildning finns det en målkonflikt på kort sikt mellan önskemålet om fler arbetade timmar och stora utbildningssatsningar. En större andel av den vuxna befolkningen i utbildning tenderar att hålla tillbaka utbudet av arbetade timmar. På längre sikt är emellertid effekten den motsatta. Högre utbildning medför, allt annat lika, ett större framtida arbetsutbud. Dessutom neutraliseras den tillväxtdämpande effekten något av att utbildningen ger en högre framtida avkastning per arbetad timme.

Det tillväxtpolitiska målet med arbetsmarknadsutbildning innebär att arbetssökande erbjuds utbildning i yrken där det råder brist på arbetskraft. Det stabiliseringspolitiska målet innebär att de arbetssökande i en konjunkturedgång kan utnyttja tiden i arbetslöshet till att utbilda sig i yrken där efterfrågan förväntas öka som mest när konjunkturen vänder. Det fördelningspolitiska målet är att utbildningen ska medverka till större jämlikhet genom att stödja personer med svag ställning på arbetsmarknaden.

Andelen personer som fått ett arbete tre månader efter avslutad arbetsmarknadsutbildning har ökat under de senaste åren (59 procent för 2001), men det är trots allt en bit kvar till målet på 70 procent. Från och med den 1 augusti år 2000 är all arbetsmarknadsutbildning yrkesinriktad. De förberedande utbildningarna (allmänt orienterande) har avförts till det nya programmet förberedande insatser. Under år 2001 var antalet

deltagare i förberedande utbildningarna större än i de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna.

Ett grundläggande motiv för de förberedande insatserna är att de ska motivera och förbereda deltagarna att gå vidare till en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. En mycket liten andel – mindre än 10 procent – går vidare till en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning inom ett halvår. Det finns tecken på att många personer cirkulerar mellan enklare förberedande utbildningar som inte leder till arbete.²⁶

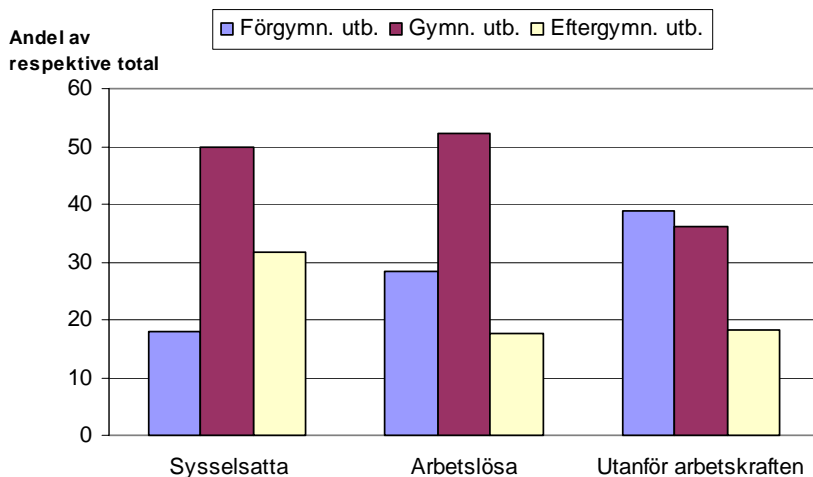
Utbildningsbakgrund

För att bedöma sysselsättningspotentialen för arbetslösa och personer utanför arbetskraften kan man bl.a. titta på utbildningsbakgrunden hos dessa och jämföra med den för sysselsatta. Generellt sett har sysselsatta en högre utbildningsnivå än arbetslösa och personer utanför arbetskraften. Jämfört med de sysselsatta var det en betydligt högre andel av de arbetslösa och de utanför arbetskraften som hade högst förgymnasial utbildning år 2001, se Figur 7. Av de utanför arbetskraften hade den största gruppen, knappt 40 procent, högst förgymnasial utbildning. Nästan en tredjedel av de utanför arbetskraften med denna utbildningsnivå var i åldern 55-64 år.

Bland såväl sysselsatta som arbetslösa är gymnasieutbildning den vanligaste högsta utbildningsnivån. Eftergymnasial utbildning är vanligast förekommande bland sysselsatta, men faktiskt något vanligare bland personer utanför arbetskraften än arbetslösa. Den troliga förklaringen till detta är att bland de utanför arbetskraften med eftergymnasial utbildning ingår studerande som tagit en examen men som studerar vidare.

²⁶ Ds 2000:38 En effektivare arbetsmarknadsutbildning.

Figur 8 Befolkningen efter högsta avslutade utbildning, år 2001.



Källa: SCB, AKU.

Anm.: Staplarna för respektive grupp summerar inte till 100, vilket beror på att uppgift saknas för vissa personer.

Regionala skillnader

Trots att sysselsättningen ökade och arbetslösheten minskade i samtliga län och i stort sett alla kommuner under 2001 ökade de regionala skillnaderna. Detta beror på att efterfrågan på arbetskraft fördelar sig ojämnt över landet. Framförallt har sysselsättningsstillväxten varit stark i Mälardalen och i kommunerna belägna i Stockholms län. Endast 8 procent av den ökade sysselsättningen tillkom i skogslänen trots att den arbetsföra befolkningen här utgör närmare 20 procent av den totala arbetskraften. Stockholms, Uppsala, Jönköping och Hallands län sysselsatte i slutet av 2001 fler personer än i början av 1990-talet. Västernorrlands län har haft svårast att återskapa de arbetstillfällen som gick förlorade i början på 1990-talet.²⁷

²⁷ AMS (2001) Arbetsmarknadsutsikterna för 2002, Ura 2001:9.

Anledningen till att antalet arbetstillfällen i Stockholms län med omnejd har ökat är att området gynnats av den pågående strukturomvandlingen. De s.k. tillväxtbranscherna har haft en stark koncentration till storstads- och universitetsregioner i allmänhet och till Stockholmsområdet i synnerhet.²⁸ Relateras sysselsättningen till befolkningen i åldern 16-64 år framstår däremot inte utvecklingen i Stockholmsområdet som lika extraordinär. Sysselsättningsökningen i Stockholm har, till skillnad från flertalet av landets kommuner, främjats av en god befolkningstillväxt. Under år 2000 minskade befolkningen i 189 av de sammanlagt 289 kommunerna.

Även vad gäller arbetslöshetsnivån finns det stora regionala skillnader. I flera kommuner i Stockholms län uppgick den sammanlagda arbetslösheten, öppen arbetslöshet och programdeltagande, till ca 2 procent av befolkningen i oktober 2002. Detta kan jämföras med några kommuner i Tornedalen som hade en arbetslöshetsnivå på ca 15 procent också mätt som andel av befolkningen. Skillnaderna är även stora i fråga om befolkningens utbildningsbakgrund. Den största andelen högutbildade återfinns i storstads- och universitetsregionerna.

En intressant iakttagelse är att många glesbygdskommuner i Norrland har en relativt liten andel äldre bland sina arbetssökande. I LO:s rapport "Alla behövs! Blott arbetsmarknadspolitik skapar inga nya jobb" visas att ju fler arbetslösa en kommun har desto fler har även förtidspensionerats. En av slutsatserna i rapporten är att höga förtidspensionstal snarare är en fråga om arbetsmarknadens funktionssätt än befolkningens hälsostatus. Slutsatsen i LO:s rapport stärks av en utredning om ohälsan i arbetslivet som TCO har presenterat: "Moder Svea – långtidssjukskriven".²⁹ I TCO-rapporten framgår att sjukpenningtalen – dvs. antalet sjukskrivningsdagar – fördelas över landet enligt ett liknande

²⁸ Under de tre första kvartalen 2002 har dock sysselsättningsutvecklingen förändrats. Trots att det i riket som helhet har förekommit en liten sysselsättningsökning jämfört med 2001, har bl.a. Stockholmsområdet drabbats av en minskad sysselsättning. Nedgången är dock tillfällig enligt AMS höstprognos 2002.

²⁹ Moder Svea – långtidssjukskriven – en rapport om ohälsan i arbetslivet för kommun, TCO, Stockholm 2002.

mönster som förtidspensionstalen. Kommuner med en låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet tycks också vara drabbade av relativt betydande ohälsa bland de som är sysselsatta.

Förutom skillnader mellan olika regioner förekommer även stora avvikelser inom samma region. Speciellt tydligt är detta inom storstadsregionerna. De skiljer sig från övriga landet så till vida att man inom regionen kan ha stora skillnader i sysselsättning och arbetslöshet. I Storstockholms villaförorter har man en hög sysselsättningsgrad och en låg en arbetslöshet. I vissa ytterstadsområden är däremot sysselsättningsgraden betydligt lägre och arbetslösheten högre.

Svartjobb

Hur stor den faktiska arbetskraftsreserven är påverkas även av förekomsten av svartjobb. Av naturliga skäl finns det endast bristfällig information om omfattningen av svartjobb. En utgångspunkt är dock att vissa såväl redan sysselsatta personer jobbar svart vid sidan av sin ordinarie sysselsättning, som personer som i statistiken redovisas som inaktiva i själva verket är sysselsatta inom den svarta sektorn.

Skattningar av den svarta sektorns omfattning i Sverige har gjorts vid ett fåtal tillfällen.³⁰ Enligt den beräkningsmetod som användes vid det senaste tillfället uppskattades den svarta sektorn åren 1995 och 1997 till 3,2 respektive 3-4,5 procent av BNP.³¹ Utifrån dessa resultat och med hjälp av intervjuundersökningar har Riksrevisionsverket (RRV) kommit fram till att svartarbetet svarar för fem procent av det totala antalet arbetade timmar och att värdet på detta arbete motsvarar tre procent av BNP.³²

³⁰ Riksskatteverket, Skattestatistik årsbok 2000.

³¹ Å Tengblad, Beräkningar över den svarta ekonomin i Sverige i RRV rapport 1998:28 Svart arbete 2. Omfattning, bilaga 1.

³² Riksrevisionsverket, Svart arbete 2. Omfattning. RRV rapport 1998:28.

En mer aktuell uppskattning av svartjobbets omfattning är gjord av Riksskatteverket (RSV). Tillsammans med Ekobrottsmyndigheten har RSV kartlagt organiserat tillhandahållande av svart arbetskraft inom byggsektorn. Av RSV:s rapport framgår att den totala omfattningen av svarta löner inom byggbranschen uppgår till 2,5-3 miljarder kronor årligen.³³ Detta är enligt rapporten troligen en underskattning, då beräkningarna dels är försiktiga, dels endast inkluderar delar av byggbranschen. I ett pressmeddelande från oktober 2001, uppger projektledaren på ESV att svartjobben i Sverige totalt sett (hela ekonomin) beräknas omsätta 60-70 miljarder kronor om året.³⁴

Svartarbete är självfallet ett problem i sig för samhället, men eftersom vi i detta fall främst är intresserade av hur stor arbetskraftspotential vi har i landet är det svartarbete bland ej sysselsatta personer som är av störst intresse. Det finns ett fåtal studier i vilka man har undersökt om arbetslösa är mer benägna än sysselsatta att arbeta inom den svarta sektorn. En svensk intervjuundersökning från tidigt 1980-tal visade att 12 procent av befolkningen i åldersgruppen 17-75 år hade arbetat svart under de senaste 12 månaderna.³⁵ Enligt undersökningen var yngre män, studerande, egenföretagare och facklärd arbetare inom varuproduktion och byggbranschen mer aktiva som skattefuskare än andra grupper. Undersökningen visade också att arbetslösa inte föreföll att skattefuska i högre utsträckning än genomsnittet.

OECD har sammanställt undersökningar från några medlemsländer för att kartlägga omfattningen av de arbetslösas svartarbete. Även i detta fall blev resultatet att de inte finns något samband mellan arbetslöshet och svartarbete. OECD:s slutsats var därför att det finns mycket litet som tyder på att arbetslösa personer använder svartarbete som ett komplement

³³ Riksskatteverket, Riksprojektet – Kontroll av svart arbetskraft inom byggbranschen (Delutvärdering per den 30 juni 2001), RSV rapport 2001:9.

³⁴ Riksskatteverket, pressmeddelande 2001-10-18, Svartjobben i byggbranschen måste leda till lagändringar.

³⁵ U Laurin, På heder och samvete. Skattefusketts orsaker och utbredning, Stockholm 1986.

till inkomsten.³⁶ Ytterligare en svensk studie från senare delen av 1990-talet bekräftar denna bild. I detta fall gjorde SCB, på uppdrag av RRV, en intervjuundersökning med resultatet att åtminstone 11-14 procent av svenska folket utförde svartarbete under år 1997. Ett annat resultat var att män i dubbelt så stor utsträckning som kvinnor arbetar svart samt att företagare och studenter svartjobbar i större omfattning än andra. Vidare konstaterades att arbetslösa tycks vara underrepresenterade på den svarta arbetsmarknaden.³⁷

Dessa studier ger några indikationer på hur omfattande svartarbetet är i Sverige. Det skulle naturligtvis vara av intresse att veta mer exakt hur många personer i arbetskraftsreserven som redan i dag är sysselsatta i ekonomins svarta sektor. Men eftersom vi exempelvis inte vet hur stor andel av svartjobben som utförs av personer som jobbar svart vid sidan av en ordinarie anställning respektive av personer som jobbar svart "på heltid", skulle dessa uppskattningar bli alltför grova och osäkra.

3.6 Inaktivitet bland ungdomar

Tidigare i kapitel 3 har vi redogjort sysselsättningsutvecklingen under 1990-talet. Där framgick att sysselsättningsgraden för ungdomar mellan 20-24 år har minskat från 80 procent 1990 till 61 procent år 2001. Likaledes har även andelen sysselsatta i åldrarna 16-19 år minskat, från närmare 50 procent 1990 till knappt 31 procent år 2001. En bidragande orsak till det lägre arbetskraftsdeltagandet är införandet av den 3-åriga gymnasieskolan, samt att en allt större andel i åldrarna 20-24 år studerar.

Men den allt större andelen ungdomar i utbildning förklarar dock inte hela sysselsättningsminskningen. Den tuffa arbetsmarknaden under 1990-talet har även bidragit till att det har varit svårt för ungdomar att få ett fotfäste på arbetsmarknaden. Ungdomar som möter

³⁶ OECD, Employment Outlook, September 1986.

³⁷ Riksrevisionsverket, Svart arbete 3. Struktur, RRV rapport 1998:29.

sysselsättningssvårigheter kan även välja att vara inaktiva i stället för arbetslösa. För att om möjligt få lite bättre kunskap om de s.k. inaktiva ungdomarna väljer vi att med hjälp av befintlig statistik studera ungdomar som inte tillhör arbetskraften eller är studerande.

Gränsen mellan att vara arbetslös och inaktiv är vag. Det är vanligt att yngre människor hamnar utanför arbetskraften när det är svårt att få jobb på den reguljära arbetsmarknaden. Studier, utlandsvistelse och olika former av ledighet är några exempel på alternativ sysselsättning. Olika arbetsmarknadsprogram hjälper en del ungdomar bort från den öppna arbetslösheten, men utan att egentligen erbjuda dem ett reguljärt arbete. Själva arbetslöshetssiffran bland ungdomar beskriver därför bara en del av sysselsättningsproblemen.

Vid internationella jämförelser pekas Sverige ut som ett land där inaktivitetsandelen bland ungdomar har ökat mellan åren 1987 och 1997, speciellt bland unga män.³⁸ Drygt 12 procent av ungdomskohorten 20-24 år är inaktiva (ungefär hälften av unga mäns inaktivitet i Sverige beror på värnplikt eller vistelse utomlands). Liknande mönster kan även spåras i den yngre åldersgruppen 16-19 år.

Tabell 13 Arbetslöshet, inaktivitet och det totala antalet personer utan arbete för män i åldern 20-24 år.

	20-24 åringar (% av befolkningen)						25-54 år (% av arbetskraften)	
	Arbetslösa		Inaktiva		Utan arbete (tot.)		Arbetslösa	
	1987	1997	1987	1997	1987	1997	1987	1997
Frankrike	14,1	15,4	2,4	2,9	16,5	18,3	8,7	11,1
Tyskland	6,2	8,5	2,4	4,0	8,6	12,5	7,0	8,9
Japan	3,1	4,7	1,4	1,8	4,5	6,5	2,3	2,8
Nederländerna	6,7	2,9	2,3	4,9	9,0	7,8	8,3	4,9
Sverige	3,7	11,0	7,8	12,1	11,5	23,2	1,6	9,2
Storbritannien	12,7	12,6	2,3	6,1	15,0	18,7	9,3	5,9
USA	9,0	5,5	1,5	5,4	10,5	10,9	5,0	3,9

Källa: Paul Ryan (2001) *The School-to-Work Transition*.

³⁸ P. Ryan, "The School-to-Work Transition", i *Journal of Economic Literature*, 2001.

Förutom att hög generell arbetslöshet ofta leder till hög ungdomsarbetslöshet tas även andra problem upp som kan förklara nivåskillnader mellan länder. Utifrån national-ekonomiska teorier förefaller flexibla arbetsmarknader som tillåter låga ungdomslöner och oreglerade anställningskontrakt vara det bästa botemedlet mot hög ungdomsarbetslöshet. Empiriska studier ger dock inget stöd för att införandet av ungdomslöner och oreglerade arbetskontrakt skulle påverka ungdomsarbetslösheten i någon större utsträckning. De förklaringar som diskuteras i litteraturen kan delas in i tre områden: skillnader i arbetsmarknadens struktur, skillnader i utbildningssystemets institutionella utformning samt kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad.³⁹

Enligt Lena Schröder kan orsaken till ungdomars svårighet på den svenska arbetsmarknaden vara en kombination av strukturella faktorer på arbetsmarknaden och att det finns brister i den direkta kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad. Trots att arbetsmarknadspolitiken för ungdomar har en utformning som syftar till att förhindra långvarig öppen arbetslöshet, saknar ungdomsätgärdena mekanismer som kan garantera att inläring och träning på subventionerade arbetsplatser verkligen äger rum och att det finns en koppling mellan arbetsplatsträningen och ungdomars utbildning och träningsplaner. Sådana mekanismer finns i ett flertal andra länder.⁴⁰ Programmen ger arbetslivserfarenhet i största allmänhet, men inga klara signaler till potentiella arbetsgivare angående vilka yrkeskunskaper och färdigheter som inhämtats under tiden i åtgärd.

I en studie om skillnader i yrkesstrukturen mellan länder framkommer att där yrkesutbildningen är mer specialiserad genereras en hög efterfrågan på arbetskraft med bra yrkesutbildning. Den unga arbetskraften behöver följaktligen inte nödvändigtvis ha en akademisk utbildning för att ha goda

³⁹ L. Schröder, Ungdomsarbetslöshet i ett internationellt perspektiv, IFAU, 2000.

⁴⁰ L. Schröder, Ungdomsarbetslöshet i ett internationellt perspektiv, IFAU, 2000.

karriärmöjligheter i dessa länder, något som saknas i länder med utbildningssystem med mera allmän inriktning. Personer som får en yrkesutbildning med mera allmän inriktning erhåller oftast bara lågbetalda okvalificerade jobb under resten av arbetslivet. I studier om olika länders löne- och yrkesutbildningssystem har forskare identifierat en påtaglig korrelation mellan en stor andel av en åldersgrupp med branschspecifik yrkesutbildning och en jämn inkomstfördelning. Sverige framställs som ett land med hög andel i specifik yrkesutbildning, men där inkomstfördelningen är väldigt begränsad i arbetargrupperna.⁴¹

Studerar de olika ungdomsgrupperna utifrån SCB:s statistik om huvudsaklig sysselsättning, bekräftas trenden att en större andel av ungdomarna varken är studerande eller tillhör arbetskraften. I denna redovisning är ungdomar som inte tillhör arbetskraften indelade i personer som studerar, gör värnplikten, arbetar i eget hushåll samt övrigt. Andelen studerande har ökat mellan åren 1990 och 2001 bland alla yngre åldersgrupper och det gäller både för kvinnor och män. Kategorin övrigt, dvs. de som varken studerar eller gör värnplikten, har också ökat och år 2001 återfanns i snitt knappt 10 procent av befolkningen i de yngre åldersgrupperna i denna kategori. Görs enbart inhemska statistikjämförelser över inaktivitetsandel är könsskillnaderna relativt små.

⁴¹ M Estevez-Abe, T Iversen & D Soskice (2001), "Social Protection and the Formation of Skills", I P. A. Hall & D Soskice, Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage, Oxford 2001.

Tabell 14 Huvudsaklig sysselsättning år 2001, andel av befolkningen i respektive åldersgrupp

	Huvudsaklig sysselsättning	1990 (1000-tal)	Andel	2001 (1000-tal)	Andel
Män 16-19 år	övrigt	4	1,6	19	9,0
	arbete i eget hushåll	0	0,0	0	0,0
	studier	112	48,1	122	58,0
	värnpliktstjänstgöring	4	1,8	5	2,2
	sysselsatta	108	46,2	57	27,2
	arbetslösa	5	2,3	7	3,3
Män 20-24 år	övrigt	7	2,4	21	8,1
	arbete i eget hushåll	0	0,1	0	0,0
	studier	32	10,2	56	21,4
	värnpliktstjänstgöring	11	3,4	3	1,3
	sysselsatta	252	81,0	166	63,4
	arbetslösa	9	2,9	15	5,9
Kvinnor 16-19 år	övrigt	5	2,4	17	8,8
	arbete i eget hushåll	2	0,9	1	0,4
	studier	99	45,8	105	53,5
	värnpliktstjänstgöring	0	0,0	0	0,0
	sysselsatta	109	50,4	68	34,7
	arbetslösa	6	2,9	5	2,64
Kvinnor 20-24 år	övrigt	12	4,2	26	10,4
	arbete i eget hushåll	9	3,1	6	2,3
	studier	36	12,1	60	23,6
	värnpliktstjänstgöring	0	0,0	0	0,0
	sysselsatta	231	78,5	150	59,4
	arbetslösa	6	2,2	11	4,3

Källa: SCB, AKU.

Låg arbetslöshet och hög sysselsättning under de första åren på arbetsmarknaden är eftersträvänsvärt. Den höga arbetslösheten under en stor del av 1990-talet, en allt högre andel studerande och fler inaktiva har lett till att ungdomars inträdesfas och etableringsfas på arbetsmarknaden har förflyttats upp i åldrarna. Enligt SCB:s prognosinstitut definieras en inträdesfas som den ålder vid vilken 50 procent av en födelsekohort har blivit eller är

sysselsatt. På motsvarande sätt definieras etableringsfasen som den ålder vid vilken 75 procent av kohorten är sysselsatt. År 1990 var inträdesåldern både bland män och kvinnor 18 år. Tio år senare hade inträdesåldern stigit till 20 år. Etableringsåldern 1990 var 21 år för män och 20 år för kvinnor. År 2000 hade den åldern stigit till 26 år för män och 29 år för kvinnor. Utvecklingen under 1990-talet har inneburit att de unga kvinnornas inträde respektive etablering förskjutits allra mest.⁴²

Väljer vi att studera SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) som är mer specificerad får vi fram en annan detaljnivå på personer som inte tillhör arbetskraften. Här delas personer in i tre olika grupper; de som inte vill arbeta, de som inte kan arbeta och de som både vill och kan men som av någon anledning inte sökt arbete under mätveckan. Den sistnämnda gruppen benämns som latent arbetssökande. I statistiken har långvarigt sjuka, personer intagna på anstaltsvård och personer som jobbar utomlands exkluderats. År 2001 var fördelningen av ungdomarna följande:

⁴² M. Börjesson, Vad innebar 1990-talet för ungdomars livsvillkor?, Stockholm 2001.

Tabell 15 Ungdomar som ej tillhör arbetskraften, år 2001.

Grupp	16-19 år	20-24 år
Latent arbetssökande	51 100	16 900
Därav: Lämpligt arbete saknas	3 100	1 200
Små chanser att få jobb	3 900	700
Inte kommit sig för	19 400	3 300
Avvaktar nytt arbete, studier	7 200	2 400
Övrigt	4 400	1 900
Heltidsstuderande som sökt arbete*	13 200	7 400
Ej kunnat arbeta	4 900	3 700
Därav: Studier	4 200	1 900
Barntillsyn gick ej att ordna		700
Egen sjukdom, värnplikt eller övrigt	700	1 100
Ej velat arbeta	206 800	131 500
Därav: Studier	172 800	100 600
Hälsoskäl	900	3 100
Vård av barn	1 000	6 800
Små chanser till jobb	100	200
Värnplikt	6 200	3 500
Avvaktar nytt arbete	2 700	2 300
Vill vara ledig	20 100	11 300
Övrigt	3 200	3 800
Totalt	262 800	152 100

Källa: SCB, AKU.

*Många av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning, aktivitetsgarantin, arbetspraktik, datortek och kommunala program räknas i AKU som studerande.

Var finns det potentiella arbetskraftsutbudet bland de så kallade inaktiva ungdomarna? I denna redovisning ingår även de som studerar. På kort sikt är det bara de latent arbetssökande som utgör ett verkligt potentiellt arbetskraftsutbud. De studerande som ingår i denna grupp är även ett tänkbart arbetskraftsutbud i och med att de i många fall är deltagare i arbetsmarknadsutbildning, ungdoms-/aktivitetsgarantin, arbetspraktik, datortek eller det kommunala ungdomsprogrammet. Studerande

som inte vill eller kan jobba utgör ett potentiellt arbetskraftsutbud på mera lång sikt.

Det är tänkbart att olika typer av insatser kan göras för latent arbetssökande ungdomar som uppger att ett lämpligt arbete saknas eller att chanserna till att få ett jobb är få. Den gruppen är dock inte så stor, åtminstone inte bland de som är 20-24 år. Studerar vi samma orsakspost, men jämför hur det förhåller sig mellan de som har gymnasial utbildning eller enbart förgymnasial utbildning, är det en betydligt högre andel av de med förgymnasial utbildning som uppger att de har små chanser att få ett jobb. Speciellt tydligt är det i ungdomsgruppen 16-19 år, dvs. de som antagligen aldrig har påbörjat en gymnasieutbildning eller inte har slutfört studierna.

Bland latent arbetssökande är det även många som uppger att de inte kommit sig för att söka jobb, speciellt bland 16-19-åringar. Många av dem saknar antagligen möjligheter att erhålla något ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen och har därför inte tagit något aktiv initiativ. Trots att fokus ur ett arbetskraftsperspektiv inte bör ligga på ungdomar i åldern 16-19 år, är det viktigt att dessa ungdomar kommer in på arbetsmarknaden och får arbetslivserfarenheter på ett tidigt stadium.

Bland de latent arbetssökande ungdomarna är det tydligt att det är ungdomar med enbart förgymnasial utbildning som utgör den stora majoriteten. Utifrån AKU-statistiken kan man dra slutsatsen att utbildningen spelar en viss roll för personers inträde på arbetsmarknaden. Har man inte påbörjat gymnasiala studier, ännu inte slutfört dem eller har man hoppat av gymnasiestudierna är det betydligt svårare att komma in på arbetsmarknaden. Det finns även farhågor att det är dessa personer som även har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden i ett långsiktigt perspektiv.

Det är inte så konstigt att ungdomar med enbart förgymnasial utbildningsbakgrund har svårt att hitta ett lämpligt arbete eller att de anser sig ha små chanser att få ett jobb. Vad som är mer alarmerande är att så pass många ungdomar som både vill och

kan arbeta uppger att ”de inte kommit sig för” som orsak till varför de inte sökt arbete under mätveckan. Här bör det poängteras att två tredjedelar av de latent arbetssökande utgörs av ungdomar i åldern 16-19 år. Särskiljer vi 20-24 åringarna kan vi se att ca 20 procent av alla som inte tillhörde arbetskraften år 1999 och enbart hade förgymnasial utbildning återfanns bland de latent arbetssökande. Denna andel bland 20-24 åringar med gymnasial utbildning var betydligt lägre, drygt 10 procent.

Bland ungdomar som inte kunnat arbeta är det studier som har varit den främsta orsaken. Antalet som uppger att de varit tvungna att stanna hemma för att de inte kunnat ordna barn tillsyn är lågt.

Även bland ungdomar som uppger att de inte vill arbeta är huvudorsaken pågående studier. Det är få som uppger att de inte vill arbeta för att de har små chanser att få ett jobb. En ganska stor andel av ungdomarna som inte vill arbeta utgörs av personer som uppger att de vill vara lediga. Denna andel har successivt ökat under 1990-talet. Studerar man siffrorna kvartalsvis för år 2000 var det ett betydligt större antal som vill vara lediga under kvartal 2 och 3. Detta skulle tyda på att det är många som uppger detta i samband med sommarlov, men det förekommer även relativt stora tal under kvartal 1 och 4. Vad som slutligen är orsaken till att så pass många bara vill vara lediga kan vi inte utläsa ur statistikmaterialet. Är de omotiverade, skoltrötta, rädda för arbetsmarknaden eller har det blivit en norm att ungdomar ska ha rätt att vara lediga när de känner för det? Det kan tilläggas att de som uppger att de vill vara lediga utgör hela 68 000 bland alla i åldern 16-64 år, så det är inte bara bland ungdomar som detta fenomen är vanligt förekommande. Frågan är om man ur ett arbetsutbudsperspektiv bör anstränga sig för att locka dessa människor till arbetskraften.

I en uppföljning av grundskoleavgångna under läsåret 1996/97 har SCB studerat vad deras huvudsakliga verksamhet var i mars 2001. Här framgår tydligt att ungdomar som inte påbörjar eller fullföljer sin gymnasieutbildning har det betydligt tuffare på arbetsmarknaden. Bland dem som avslutade gymnasiestudierna

under läsåret 1999/00 var det 9 procent som antingen var arbetslösa, deltog i arbetsmarknadspolitiska program eller höll på med "annan verksamhet". De övriga förvärvsarbetade, studerade eller gjorde värnplikten. Motsvarande arbetslöshets-/inaktivitetsandel bland de som aldrig påbörjade eller slutförde sina gymnasiestudier var hela 26 procent. Av dessa var det svårast för dem som hoppade av gymnasiestudierna under årskurs ett eller två. Mer än var tredje av dem var antingen arbetslös, deltog i arbetsmarknadspolitiska program eller tillhörde kategorin "annat".

Tabell 16 Uppföljning av grundskolavgångna läsåret 1996/97, andel i procent

	För- värvs- arbete	Hög- skola	Övr. studier	Militär- tjänst	Arbets- lös	Ungdoms- åtgärder	Annat	Andel av alla grund- skoleav- gångna
Gymnasieavgångna 1999/00	48	17	11	15	4	2	3	69,4
Pågående gymn. Studier ht 2000	8	0	85	0	2	2	2	14,1
Avbrutna/ej påbör- jade gymn. stud. <i>Därav</i>	49	2	14	9	14	5	7	16,5
Avbrutna studier i årskurs 3	55	1	7	17	11	4	4	8,1
Avbrutna studier i årskurs 1-2	42	3	20	2	18	6	10	7,7
Aldrig påbörjat gymnasiestudier	46	2	33	3	6	2	7	0,7

Källa: SCB (UF 55 SM 0101).

Andelen elever som slutför sina gymnasiestudier minskar. Av de som påbörjade sin gymnasieutbildning 1994 hade 78 procent fullföljt utbildningen inom fyra år enligt statistik från Skolverket. Motsvarande resultat för dem som började sin gymnasieutbildning under åren 1995-1997 är några procentenheter lägre. Andelen 20-åringar som har uppnått grundläggande behörighet för studier vid universitet och högskolor har minskat under de senaste åren till 59 procent år

2000. Minskningen är främst en följd av att färre elever slutför gymnasieskolan.⁴³ Nästan 30 procent av ungdomar som är födda år 1978 saknade slutbetyg från gymnasieskolan våren 1999, men de flesta av dessa hade åtminstone ett samlat betygsdokument. Var tionde person som var född 1978 hade varken ett slutbetyg eller ett samlat betygsdokument. Endast 56 procent av dem med utomeuropeisk härkomst hade ett slutbetyg, vilket till en viss del kan förklaras av att många dem tillbringar längre tid i gymnasieskolan. Ytterligare 16 procent av dem hade ett samlat betygsdokument.⁴⁴ Enligt Skolverkets utredning "Efter skolan" var andelen som fick slutbetyg från gymnasieskolan inom fem år, i årskullen födda 1980, 72 procent för män respektive 78 procent för kvinnor.⁴⁵

Under hösten 2001 började arbetslösheten bland ungdomar att stiga trots att den totala arbetslösheten var oförändrad. Enligt AMS var det främst ungdomar med svag utbildningsbakgrund som drabbades när efterfrågan försvagades. AMS varnar även för att det finns en risk för att många ungdomar med svag utbildningsbakgrund hamnar utanför arbetslivet i samband med den försämrade utvecklingen på arbetsmarknaden. Många av dessa är i behov av långsiktiga insatser, främst i form av utbildning, för att de ska kunna stärka sin position på arbetsmarknaden.⁴⁶ Under 2002 har ungdomsarbetslösheten minskat något, men arbetslöshetsnivån är fortfarande högre än under hösten 2000 och våren 2001.

Utlandsfödda ungdomar

Utlandsfödda uppvisar betydligt lägre sysselsättningsintensitet i alla åldersgrupper, jämfört med svenskfödda. Dels är en större

⁴³ Arbetsmaterial från Gymnasiekommittén 2000, U2000:06.

⁴⁴ SCB (2000) Tema utbildning: Ungdomars verksamhet, Nr 1 maj 2000.

⁴⁵ Skolverket (2002) Efter skolan, Rapport 223. Villkoret för slutbetyg är att eleven har erhållit betyg på samtliga kurser, men inte nödvändigtvis godkänt utan det räcker med IG (icke godkänt). De som inte får slutbetyg erhåller i stället ett samlat betygsdokument. För högskolebehörighet krävs godkänt betyg i 90 procent av kurserna.

⁴⁶ AMS (2001) Arbetsmarknadsutsikterna för 2002, Ura 2001:9.

andel av de utlandsfödda arbetslösa, men framförallt är det en stor andel av dem som inte tillhör arbetskraften. Studerar vi dessutom kategorin tillhör ej i arbetskraften lite närmare, kan vi utläsa att en större andel av de utlandsfödda är latent arbetssökande. I åldersgruppen 16-19 år är drygt 26 procent av de utlandsfödda som inte tillhör arbetskraften latent arbetssökande jämfört med 18 procent av de svenskfödda. Även i åldersgruppen 20-24 år kan vi utläsa ett liknande mönster. Drygt 17 procent av de utlandsfödda är latent arbetssökande, medan motsvarande andel bland de svenskfödda är knappt 9 procent.

Tabell 17 Jämförelser mellan svenskfödda och utlandsfödda ungdomar år 2001.

		Svenska medborgare	Andel av befolkning, %	Utlandsfödda	Andel av befolkning, %
16-19 år	Sysselsatta	110 600	31,3	8 000	21,6
	Arbetslösa	9 500	2,7	1 800	4,9
	Ej i arbetskraften	233 200	66,0	27 300	73,8
20-24 år	Sysselsatta	277 400	62,4	23 800	51,4
	Arbetslösa	19 800	4,4	4 300	9,3
	Ej i arbetskraften	147 700	33,2	18 200	39,3

Källa: SCB, AKU.

Det potentiella arbetskraftsutbudet

Alla är överens om att ungdomar utgör en viktig del av det framtida arbetskraftsutbudet, men frågan hur många av de inaktiva ungdomarna som skulle kunna vara med och höja den nuvarande låga sysselsättningsgraden bland 16-24 åringar på kort sikt. I tabell 18 presenteras det potentiella arbetskraftsutbudet fördelat på de orsaker som ungdomarna angivit till att de för närvarande står utanför arbetskraften. Denna uppställning visar att förutsättningarna skiftar och att det därför krävs olika insatser för att hjälpa ungdomar in på arbetsmarknaden.

Tabell 18 Potentiellt arbetskraftsutbud, år 2001.

Grupp	16-19 år	20-24 år
Latent arbetssökande	44 000	14 500
Därav: Lämpligt arbete saknas	3 100	1 200
Små chanser att få jobb	3 900	700
Inte kommit sig för	19 400	3 300
Övrigt	4 400	1 900
Heltidsstuderande som sökt arbete	13 200	7 400
Ej kunnat arbeta	500	1 100
Därav: Barntillsyn, övrigt	500	1 100
Ej velat arbeta	23 200	15 000
Därav: Små chanser till jobb	100	200
Vill vara ledig**	20 100	11 300
Övrigt	3 000	3 500
Totalt	67 700	30 600

Källa SCB, AKU.

Anm.: ** se texten nedan.

Om vi bättre kände till orsakerna till varför så många uppger att de vill vara lediga, och om de uppbär någon form av ersättning, kunde vi lättare uttala oss om de utgör ett potentiellt arbetskraftsutbud eller inte. Räknar vi med alla är det drygt 98 000 ungdomar i åldern 16-24 år som i bästa fall kan tänkas komma att tillhöra arbetskraften i framtiden, åtminstone på längre sikt. Det är dock mer trovärdigt att i ett kortare perspektiv exkludera de som vill vara lediga och prata om ett potentiellt arbetskraftsutbud på 67 000 personer. Även den siffran är överskattad eftersom drygt två tredjedelar utgörs av ungdomar i åldern 16-19 år. Denna grupp är kanske inte den mest intressanta när det gäller att få upp sysselsättningsgraden, åtminstone inte på kort sikt eftersom ungdomar i denna ålder bör studera. Mer långsiktigt är det viktigt att denna grupp kommer in på arbetsmarknaden och ges meningsfull sysselsättning, gärna med koppling till en fullbordad gymnasieutbildning.

4 Politiska insatser och aktuella utredningar

4.1 Inledning

I det följande avsnittet presenteras huvuddragen i de senaste årens politik för ett ökat arbetsutbud. Flera viktiga åtgärder har genomförts som kan ha en direkt eller indirekt inverkan på arbetskraftsutbudet. Dessutom har frågor om arbetsutbudet väckt stort intresse i en rad olika offentliga utredningar och departementsskrivelser. Avsikten är inte att utvärdera de insatser som gjorts utan att ge en översiktlig bild av de senaste årens politik. I kapitel 5 görs en inventering av olika utvärderingsstudier och därefter följer ett slutkapitel där vi ringar in ett antal viktiga områden för den framtida utbudspolitik.

Arbetskraftsutbudet har flera dimensioner.⁴⁷ Den första aspekten är den arbetade tiden. Det totala arbetskraftsutbudets kvantitet bestäms av hur stor befolkningen är, hur många av dem som förvärvsarbetar och hur många timmar dessa personer arbetar. Den andra viktiga aspekten är arbetskraftsutbudets kvalitet, dvs. avkastningen per arbetad timme eller arbetsproduktiviteten. Traditionellt brukar arbetskraftens utbildning och arbetsintensiteten sägas avgöra arbetsproduktiviteten, men hit kan också frågor om arbetskraftens rörlighet mellan företag och regioner hänföras.

⁴⁷ A. Björklund m.fl., Arbetsmarknaden, Stockholm 2000. E. Wadensjö, "Humankapitalbildning, arbetstider och produktivitet", i Ekonomisk Debatt 1992:1.

Rent generellt är det lättare att hitta effektstudier av politiska åtgärder som påverkar arbetsutbudets kvantitet än kvalitet. Effektstudier på det senare området är i många fall svårare att genomföra och resultaten blir ofta mindre exakta. En annan uppdelning som kan göras när det gäller åtgärder som påverkar arbetskraftsutbudet är:

- Förändringar i bidrags- och ersättningssystem som har effekter på incitamentsstrukturen och på detta sätt bidrar till att man förändrar sitt arbetsutbud.
- Förändrade regler och politiska insatser av olika slag som gör det möjligt för människor att förändra sitt beteende.

I den offentliga debatten förs ofta diskussioner om incitamentens betydelse för arbetsutbudet utifrån två synsätt.⁴⁸ Det ena synsättet hävdar då att statliga välfärdssatsningar och de skatter som behövs för att finansiera dessa har snedvridande effekter, försämrar effektiviteten och bidrar till ett minskat arbetsutbud. Det andra synsättet betonar istället att statliga välfärdssatsningar gör människor benägna att ta risker, utbilda sig och bli rörliga på arbetsmarknaden. Skatter på arbete är inte bara en kostnad som påverkar utbudet på arbete i negativ riktning, utan också inkomster som finansierar vård, skola, omsorg och socialförsäkringssystemen. Skatterna ger därmed också positiva effekter, inte minst på kvinnors arbetsutbud.⁴⁹

4.2 Arbetsmarknad och arbetsliv

Efter arbetslöshetskrisen under första hälften av 1990-talet har arbetsmarknadspolitiken omorienterats från fördelningsmål – symboliserade av volymkrav för de arbetsmarknadspolitiska programmen – till mer tillväxtorienterade mål. I propositionen

⁴⁸ O. Sjöberg, & O. Bäckman, "Incitament och arbetsutbud – en diskussion och kunskapsöversikt", Bilaga 5 till SOU 2001:57 Kommittén Valfärdsbokslut, Stockholm 2001.

⁴⁹ Dessa två synsätt illustreras i debatten i "Arbetsmarknad och arbetsliv" mellan ekonomerna Magnus Henrekson och Anita Nyberg, nr. 2-4 år 1998 och nr. 1 år 1999.

”Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt” (1999/2000:98) betonades att den s.k. arbets- och kompetenslinjen inom arbetsmarknadspolitikerna skulle stärkas. Generellt sett har aktivitetskraven skärpts. Ekonomisk tillväxt och ökad arbetskraftsefterfrågan har gjort att arbetsmarknadspolitikens traditionellt utbudsinriktade åtgärder kommit i förgrunden: platsförmedling, rörlighetsstöd och utbildning. Kvantitativa mål för att reducera antalet långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna har formulerats. Åtgärderna har framför allt tagit sikte på långtidsarbetslösa. Arbetslöshetsförsäkringen har reformerats och kraven på arbetsmarknadsutbildningens effektivitet har ökat. Aktivitetsgarantin har introducerats i syfte att minska rundgången mellan åtgärder och arbetslöshetsersättning. Ett förstärkt anställningsstöd för arbetslösa med långa inskrivningstider har införts. Extra medel har avsatts för att förstärka förmedlingsinsatserna, bl.a. för invandrare. Målet att minska deltidsarbetslösheten bland kvinnor följs upp och nya medel har avsatts för detta. Beslut om försöksverksamhet med pendlingsstöd togs i samband med en regionalpolitisk proposition. Satsningar på att förbättra arbetsförutsättningarna för funktionshindrade har genomförts, bl.a. i form av ett särskilt introduktions- och uppföljningsstöd och fler lönebidragsanställningar.

Effektivare arbetsförmedling

Arbetsförmedlingarna har tilldelats extra medel för att uppfylla kvantifierade mål om bl.a. anvisningsgrader och anvisningstider. Delar av anslaget ska användas för att förstärka insatserna för arbetslösa med invandrabakgrund. Individuella handlingsplaner ska upprättas för alla arbetslösa inom tre månader från inskrivningen på arbetsförmedlingen. Såväl införandet av aktivitetsgarantin som 70-procentsmålet för arbetsmarknadsutbildningen innebär skärpta krav på effektiviteten i förmedlingsarbetet.

Arbetsmarknadsutbildningen

År 1999 infördes målet att 70 procent av de som fullföljt arbetsmarknadsutbildning ska få arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Målet hade sin bakgrund i den utredning som senare presenterade rapporten "En effektivare arbetsmarknadsutbildning" (Ds 2000:38). Andelen som har fått jobb har ökat sedan 1999, men målet är inte uppnått och resultatspridningen mellan länen är stor. Dessutom har utbildningsvolymerna inom den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen minskat kraftigt. Ambitionen att minska de s.k. förberedande utbildningarna till förmån för utbildningar med ett kvalificerat yrkesinnehåll har inte infriats. Regeringens mål att åstadkomma en tydlig rollfördelning mellan reguljär utbildning som ska ge den breda och generella utbildningsbakgrunden och arbetsmarknadsutbildning har därmed inte uppnåtts.

I samband med de senaste årens brist på arbetskraft inom vissa sektorer har extra satsningar på bristyrkesutbildning gjorts inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. Speciella insatser i form av bristyrkesutbildning för invandrare med högskoleutbildning har genomförts/genomförs, bl.a. kompletterande utbildningar för arbetslösa invandrare med utländskt utbildning inom hälso- och sjukvårdsområdet och med utländskt högskoleutbildning inom läraryrken och teknik/naturvetenskap.

För att avhjälpa bristen på kompetent personal i gränssnittet mellan dataanvändare och dataspecialister infördes ett nationellt IT-program i slutet av 1997. Målgruppen var främst arbetslösa, men även anställda som hade behov av att förnya eller byta arbetsuppgifter kunde delta i den s.k. SwIT-utbildningen. Utbildningssatsningen pågick till den 30 mars 2000. Utbildningen var utformad i flera steg: 1) Behovsanalys hos arbetsgivare, 2) Kursspecifikation på utbildning utformas tillsammans med arbetsgivare, 3) Urval av elever samt avslutningsvis 4) Uppföljning avseende arbete efter utbildning.

Arbetsgivarna har haft goda möjligheter att tillsammans med utbildningsanordnarna ta fram en lämplig kravspecifikation. Resultatet bland de arbetslösa deltagarna har varit betydligt bättre än inom den ordinarie arbetsmarknadsutbildningen. SwIT menar att deras insats i samband med marknadsföringen av utbildningen påverkat och påskyndat arbetsgivarnas rekryteringsprocess.

Utformning av a-kassa/aktivitetsgarantin

I propositionen ”En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring” (1999/2000:139) föreslogs ett antal regelförändringar och förtydliganden av redan befintliga regler som sammantaget syftade till att skärpa aktivitetskraven. Syftet var att förhindra att arbetslöshetsförsäkringen förvandlades från en omställningsförsäkring till en mer eller mindre permanent inkomstkälla. Förslagen har nu förverkligats. Taket för den inkomstrelaterade ersättningen höjdes från 1 juli 2001 till 680 kronor under de första 100 ersättningsdagarna. Det samma gällde för de som har aktivitetsstöd inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Efter 100 dagar sänktes taket till 580 kronor. Regelförändringarna innebar även att sökkretsen skall utvidgas yrkesmässigt och geografiskt efter 100 dagars ersättning och ersättningen reduceras för den som vägrar acceptera ett erbjudet lämpligt arbete. Dessutom kvalificerar inte längre deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder för en ny ersättningsperiod. Långtidsarbetslösa ska istället garanteras sysselsättning och försörjning inom aktivitetsgarantins ram. Under våren 2002 beslutades om en ytterligare höjning av taket för den inkomstrelaterade ersättningen. Från och med den 1 juli 2002 är de nya taknivåerna 730 kronor under de första hundra dagarna och 680 kronor efter 100 dagars ersättning. Dessutom höjdes grundbeloppet från 270 kronor till 320 kronor.

Aktivitetsgarantin infördes 1 augusti år 2000 och antalet deltagare har ökat snabbt sedan dess. I slutet av november 2002 deltog ca 39 000 personer i aktivitetsgarantin.

Insatser mot deltidsarbetslösheten

Det finns en betydande potential att öka arbetsutbudet bland deltidsarbetande. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning andra kvartalet 2002 uppger 22 procent av knappt en miljon deltidsarbetande att de vill öka arbetstiden. I Vårdkommissionens rapport "Den ljusnande framtid är vård" (Ds 1999:44) föreslogs bl.a. olika insatser för att minska deltidsarbetslösheten bland vårdpersonal. Under perioden november 1999 till november 2000 åtog sig också kommun- och landstingsförbunden uppgiften att halvera deltidsarbetslösheten. Detta mål uppfylldes inte under perioden, men AMS räknar med att målet kommer att ha uppnåtts vid utgången av 2002.

Regeringen har även uppdragit åt Arbetsmiljöverket att bilda en styrgrupp för frågor om deltidsarbetslöshet (Regeringsbeslut I 44). Styrgruppens uppgift ska vara att påverka de omständigheter som hindrar dem som arbetar deltid och som vill arbeta mer att få önskad arbetstid, samt utifrån bestämda ramar fatta beslut om hur avsatta medel ska användas. Regeringen har för uppdraget avsatt medel under perioden 2002-2004. Styrgruppen ska fördela medel utifrån bestämda ramar inom följande huvudområden: kompetensutveckling, arbetsorganisation och arbetsmiljö samt informationsinsatser. Utöver direkta aktiviteter för att minska deltidsarbetslösheten ska central forskning om mekanismerna bakom deltidsarbetslöshet genomföras.

Lättare att kombinera föräldraskap och arbete

Den 1 juli 2001 infördes nya bestämmelser i föräldraledighetslagen som gör det lättare för föräldrar att förvärvsarbeta. Ändringarna innebär att delledighet vid förkortad arbetstid får förläggas till en eller vissa av arbetsveckans dagar, och att ledigheten ska förläggas på det sätt som arbetstagaren önskar om det inte medför påtaglig störning i arbetsgivarens

verksamhet. Lagen förtydligas också i det avseendet att det framgår att en förälder utan föräldrapenning har rätt till förkortning av arbetstiden med upp till en fjärdedel för vård av barn.

Rätt att arbeta till 67 år

I propositionen ”Rätt att arbeta till 67 års ålder” (2000/2001:78) föreslogs nya regler för avgångsskyldighet som på sikt kan få betydelse för att upprätthålla arbetsutbudet. Tidigare reglerades oftast skyldigheten för en löntagare att lämna en anställning med pension i kollektivavtal. De flesta avtal innehåller regler om avgångsskyldighet vid 65 års ålder. Från den 1 september 2001 är sådana avtal ogiltiga. Varje löntagare har rätt att kvarstå i anställning till 67 års ålder.

Medlingsinstitutet och nya villkor för lönebildningen

En balanserad samhällsekonomi är av avgörande betydelse för en varaktigt högre sysselsättningsnivå. De senaste årens generellt låga löneökningssnivåer utgör ett markant brott mot tidigare mönster och har bidragit till en historiskt sett mycket låg prisökningstakt. Minskningen av antalet förlorade arbetsdagar p.g.a. konflikt är också påtaglig. En mer balanserad lönebildning gör det lättare att förena ökad sysselsättning och låg inflation. I propositionen ”Lönebildning för full sysselsättning” (1999/2000:32) presenterades förslag för att underlätta kommunikation och konfliktlösning mellan parterna på arbetsmarknaden. Som en följd av detta har ett nytt Medlingsinstitut inrättats.

Funktionshindrade

För att fler personer med funktionshinder i framtiden ska kunna få möjlighet att förvärvsarbeta är det – förutom anpassade arbetsuppgifter, anpassat arbetstempo och anpassad arbetstid – även av stor betydelse att de kan erbjudas arbetshjälpmedel. Det är därför viktigt att hjälpmedelsförsörjningen på arbetsmarknadsområdet, och samordningen mellan inblandade parter, fungerar på ett tillfredsställande sätt. Översynen av det nuvarande systemet har påbörjats. Regeringen beslutade den 18 oktober 2001 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2001:81) för att analysera vissa frågor på hjälpmedelsområdet. Den särskilda utredaren ska också förtydliga vissa insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (S 2001:06).

Aktuella utredningar

I utredningen ”Kompetensparadox? Hinder och möjligheter för att bättre tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden” (Ds 2000:49) betonades att Sverige har en välutbildad arbetskraft, men att mycket talar för att arbetskraftens kapacitet underutnyttjas. Samtidigt finns det sektorer som rapporterar om svårigheter att tillgodogöra sig efterfrågad kompetens. I rapporten diskuterades olika medel att komma runt problemet, bl.a. utvidgat pendlingsstöd och insatser för att bättre ta till vara invandrares kunskaper.

AMS har i en återrapportering till regeringen från augusti 2001 framhållit att arbetet med att skapa förutsättningar för fler heltidsarbetande inom vård- och omsorgssektorn fortsätter. Dessutom har AMS inom ramen för HELA-projektet inlett överläggningar med partsintressen inom handel/hotell- och restaurangbranschen för att minska deltidsarbetslösheten i dessa sektorer. Detta är speciellt viktigt om det finns en risk att

möjligheterna till längre arbetstid förbättras för de undersysselsatta som uppger att de vill jobba mer. Speciellt om det finns en risk att antalet arbetade timmar i ekonomin kommer att minska. Framöver förutspås utbudet av arbetskraft att minska och då är det ohållbart om det samtidigt finns en stor andel av befolkningen som är undersysselsatta. Arbetet med att få ner deltidsarbetslösheten måste fortsätta och inte bara omfatta sysselsatta inom vård- och omsorgssektorn.

4.3 Socialpolitik och socialförsäkringssystem

En stor andel av de som inte tillhör arbetskraften uppbär någon form av ersättning från socialförsäkringssystemet. Genom att satsa på förändringar inom detta område och göra lagstiftningen mer flexibel, kan man skapa öppningar för att utöka utbudet på arbetskraft.

Ålderspensionsreformen

När arbetet med reformeringen av ålderspensionssystemet inleddes formulerades ett antal krav som bör ställas på ett pensionssystem. Bland dessa finns kravet att pensionssystemet bör stimulera till ett ökat arbetsutbud i både kvantitativ och kvalitativ mening. Det senare syftar bl.a. på utbildning och ett mera ansvarsfullt arbete.

Flera inslag i den genomförda reformen verkar i riktning mot ett ökat arbetsutbud i denna dubbla bemärkelse och i jämförelse med ATP-systemet är dessa inslag betydligt tydligare.

- Pensionen baseras på hela livets inkomster (livsinkomstprincipen). Det innebär att varje ytterligare intjänad hundralapp ger en högre pension. Detta gäller under hela livet och även sedan pensionen har börjat betalas ut.

- Pensionsåldern är flexibel och kan tas ut som kvarts, halv eller tre fjärdedels pension och den kan även återkallas. Det innebär att man i princip obegränsat kan växla mellan pension och arbete (fr.o.m. 61 år). Under tiden man arbetar, tjänar man in pensionsrätt och när pension inte betalas ut "förräntas" den inestående pensionen. Ett par års extra arbete och därmed uppskjuten pension ger ett betydande tillskott till pensionen.
- Garantipension garanterar en lägsta nivå för dem som har låg eller ingen inkomstrelaterad pension. Garantipensionen fungera som en utfyllnad men trappas normalt inte av till 100 procent, vilket innebär att en extra intjänad hundralapp ger en högre total pension även för dem som får garantipension.
- Pensionsrätten står i första hand i relation till inbetalda avgifter för förvärvsinkomster men det finns även fördelningsinslag som är av betydelse för arbetsutbudet. Pensionsrätt ges för studier motsvarande 138 procent av studiebidraget. Av betydelse för det långsiktiga arbetsutbudet är att vård av barn ger pensionsrätt. Barnårsrätten ska i stort sett kompensera det inkomstbortfall som då uppkommer.
- En väsentlig del av pensionsreformen är möjligheten att höja pensionen genom att arbeta lite längre. Av detta skäl har beslut tagits om att höja åldern för avgångsskyldighet till 67 år.

Familjepolitiken

Familjeutredningen lämnade den 28 februari 2001 sitt slutbetänkande "Ur fattigdomsfällan" (SOU 2001:24). Utredningen har haft till uppgift att se över marginaleffekterna i de ekonomiska familjestöden. Med utgångspunkt i en analys av de samlade effekterna för barnfamiljer av skatter, bidrag och avgifter koncentrerar utredningen sina förslag till de centrala ekonomiska familjestöden, barnbidrag, bostadsbidrag och

underhållsstöd. Utredningen ska enligt direktiven pröva om familjestödet kan göras mer generellt, dvs. med minskade marginaleffekter, men med bevarad eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet. Därför fokuseras uppmärksamheten på bostadsbidragen, som står för en stor del av marginaleffekterna för barnfamiljer. Särskild uppmärksamhet ägnas åt situationen för ensamstående föräldrar och föräldrar som studerar.

Enligt utredningen bör det ekonomiska familjestödet läggas om så att det blir mer generellt i syfte att minska marginaleffekter och på så sätt motverka fattigdomsfällor. Inkomstprövningen bör minskas och konsumtionsstyrande inslag bör så långt som möjligt undvikas inom det ekonomiska familjestödet. Utredningen föreslår att bostadsbidragets anknytning till bostadskostnad och bostadsutrymme tas bort.

Ersättning vid arbetsförmåga

Sjukfrånvaron har ökat kraftigt sedan 1997. Framförallt har de långa sjukskrivningarna blivit fler. I augusti 2002 var 120 000 personer långtidssjukskrivna, dvs. personer som har varit sjukskrivna längre än ett år. Sjukskrivna ingår visserligen i arbetskraften men kan i detta sammanhang ses som ett hot mot sysselsättningsmålet av två anledningar. För det första finns det ett starkt samband mellan långvarig sjukskrivning och förtidspension. För det andra innebär den ökande sjukskrivningen att antalet personer i arbete inte ökar i samma omfattning som antalet sysselsatta. Detta är allvarligt då avsikten med sysselsättningsmålet är att fler ska arbeta.

Enligt beräkningar i Hph-utredningen ökade antalet sysselsatta med ca 200 000 under åren 1997-2000 i åldersgruppen 20-64 år. Den kraftiga ökningen av sjukfrånvaron innebar dock att sysselsättningsökningen endast till en mindre del, 40 procent eller 81 900 personer, påverkat antalet faktiskt sysselsatta i arbete. Sysselsättningsgraden ökade från 74,6 procent till 77,8

procent medan andelen faktiskt sysselsatta i arbete endast ökade från 70,7 till 71,5 procent.⁵⁰

Tabell 19 Befolkning, arbetskraft och sysselsatta i åldern 20-64 år, 1997 och 2000

	1997		2000		Förändring 1997-2000
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal
Befolkning	5145		5200		54
<i>Ej i arbetskraften</i>	981	19,1%	965	18,6%	-16
varav förtidspens.	363	7,1%	375	7,2%	12
varav studerande	273	5,3%	300	5,8%	27
övriga	345	6,7%	290	5,6%	-55
Arbetskraften	4165	80,9%	4234	81,4%	70
varav arbetslösa	328	6,4%	191	3,7%	-137
Sysselsatta	3837	74,6%	4043	77,8%	207
varav sjukfrånvarande	200	3,9%	325	6,3%	125
Människor i arbete	3637	70,7%	3718	71,5%	82

Källa: SOU 2002:5 Bilaga 1:3.

Motsvarande uppgifter för 2001 visar på att befolkningen i åldersgruppen 20-64 år som inte tillhör arbetskraften har minskat något. De sysselsatta har ökat med knappt en procentenhet, men samtidigt har de som varit sjukfrånvarande även ökat.

Aktuella utredningar och pågående arbeten

Olika utredningar och arbetsgrupper har under de senaste åren lämnat förslag som knyter an till frågorna kring ohälsan. Bland annat har Utredningen om arbetslivsinriktad rehabilitering i

⁵⁰ SOU 2002:5 Bilaga 1:3 (Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet Del 1 Slutbetänkande). I denna beräkning har man kompletterat den traditionella arbetskrafts- och sysselsättningsstatistiken med faktiskt antal förtidspensionärer och uppskattad sjukfrånvaro uttryckt som årsarbetare.

augusti 2000 lämnat sitt slutbetänkande (SOU 2000:78) med förslag till en ny form av arbetslivsinriktad rehabilitering. Sjukförsäkringsutredningen har lämnat förslag till åtgärder inom sjukförsäkringen i december 2000 (SOU 2000:121). I maj 2001 har en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet redovisat en rapport innehållande förslag till åtgärder inom arbetsmiljöområdet (Ds 2001:28). I rapporten presenteras förslag på trepartssamtal mellan staten och arbetsmarknadens parter om en åtgärdsplan mot ohälsa i arbetslivet. Vidare har utredningen Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (HpH-utredningen) lämnat förslag som syftar till att minska sjukfrånvaron.

HpH-utredningen konstaterar att det framför allt är genom samspelet mellan individen och arbetsplatsen som ohälsa kan bekämpas och ett hälsosamt arbetsliv kan utvecklas. Utredningens förslag är följaktligen inriktade på åtgärder på arbetsplatser och att förbättra sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Bland annat föreslår utredningen att sjuklöneperioden ska förlängas. Därigenom skulle ökade ekonomiska drivkrafter skapas för arbetsgivarens att arbeta med förebyggande och rehabiliterande åtgärder. Vidare lämnar utredningen förslag som ger företagshälsovården en mer central roll i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Utredningen anser också att en fristående sjukförsäkring bör tillskapas och att försäkringskassorna bör förstatligas. Även behovet av utbildning och informationsinsatser poängteras i utredningsbetänkandet.

I budgetpropositionen för 2002 presenterade regeringen ett brett spektrum av åtgärder för ökad hälsa i arbetslivet, bl.a. ett program i 11 punkter som omfattar åtgärder för bättre arbetsmiljö och åtgärder för snabb återgång till arbete vid ohälsa. Förslagen baseras delvis på en av delrapporterna från HpH-utredningen och den arbetsmiljörapport som Näringsdepartementet redovisade i maj 2001.

Inom ramen för 11-punktsprogrammet har trepartssamtal med arbetsmarknadsparter och regeringen påbörjats. Inom arbetsmiljöområdet har bl.a. metodutveckling av

företagshälsovården påbörjats och utbildning av regionala skyddsombud tagits fram. Vidare har en arbetsgrupp tillsatts för att utveckla hälsobokslut. En annan arbetsgrupp har utsetts för att analysera möjligheterna att öka de ekonomiska incitamenten för arbetsgivare att förebygga ohälsa. Regeringen har också inlett en förnyelse av den administrativa hanteringen av sådana sjukfall som bedöms ligga inom riskzonen för långtidssjukskrivningar samt den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Regeringen har även vidtagit vissa åtgärder inom förtidspensioneringen i syfte att stimulera återgång till arbete. Den 1 januari 2000 infördes regler som innebär att personer med sjukbidrag/förtidspension under sammanlagt längst tre år kan pröva på ett arbete med sjukbidraget/förtidspensionen vilande. Antalet vilande förtidspensioner var 1 450 i december 2001. Detta är en ökning jämfört med år 2000, men ändå ett lägre antal än vad som ursprungligen beräknats. Regeringen gav därför under våren 2001 Riksförsäkringsverket i uppdrag att genomföra särskilda informationsinsatser om denna reform.

I Rapport om arbetsrelaterad ohälsa (Ds 2000:54) behandlas frågor om den ökade arbetslivsrelaterade ohälsan som resulterar i hög sjukfrånvaro och omfattande förtidspensionering.⁵¹ Den ökade pressen och stressen i arbetslivet relateras till ett tilltagande konkurrenstryck och skärpta avkastningskrav. Ett mera långsiktigt perspektiv på företagets framtidsutsikter och organisationers effektivitet talade enligt utredningen för större omsorg om arbetsmiljöaspekter, arbetskraftens hälsa och kompetensutveckling.

Äldreberedningen Senior 2005 (S 1998:08) har i uppdrag att skapa förutsättningar för en långsiktig utveckling av äldrepolitiken. Enligt direktiven (dir 1998:109) ska beredningens arbete utgå ifrån de nationella målen för äldrepolitiken och ett av de områden som beredningen ska beakta är äldres delaktighet i arbetslivet och möjligheter att fortsätta ett aktivt yrkesliv efter uppnådd pensionsålder. Beredningen har valt att arbeta med tre områden och ett av dessa är äldre i arbetslivet. Beredningen

⁵¹ Rapporten är en delrapport till Ds 2001:28.

lämnade ett diskussionsbetänkande i april 2002 där huvudbudskapet var att vi måste komma ifrån det synsätt som gör att den kronologiska åldern avgör vilken roll vi ska ta på oss i livets olika skeenden. Det bör finnas möjlighet till kompetens- och löneutveckling under hela yrkeslivet. Det kan vara motiverat med särskilda insatser under slutet av yrkeslivet i form av anpassade arbetsuppgifter, särskild kompetensutveckling eller flexiblere arbetstider. Enligt betänkandet finns det ett stort behov av samverkan mellan regeringen, berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och arbetslivsforskningen för att vända utvecklingen att fler lämnar arbetslivet i förtid.⁵²

Inom Näringsdepartementet har man även genomfört projektet Seniorgruppen, som i motsats till äldreberedningen har jobbat med kortsiktigt verkande åtgärder. Arbetsgruppen har haft som uppgift att kartlägga vilka utredningar och annat material som tagits fram av myndigheter och organisationer i Sverige och de övriga nordiska länderna angående de äldres situation på arbetsmarknaden. Arbetsgruppen har vidare undersökt om författningar och kollektivavtal innehåller bestämmelser som kan betraktas som hinder för arbetsgivare att anställa och behålla äldre arbetskraft samt för äldre att vara kvar på arbetsmarknaden.

De förslag på förbättringar som framförs i rapporten handlar till stor del om att göra anställningarna för äldre mer flexibla, bl.a. genom att möjliggöra tidsbegränsade anställningar från 61 års ålder samt förbättra möjligheterna att gå ner i arbetstid.⁵³ Det sistnämnda är att föredra framför att enskilda tvingas lämna arbetskraften i förtid.

4.4 Utbildningspolitik

Utbildning får en allt mer central betydelse för välfärd, tillväxt och utveckling. Satsningar på utbildning på alla nivåer bryter väg för kunskapssamhället och bidrar till att förverkliga visionen om

⁵² SOU 2002:29 Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring.

⁵³ Ds 2002:10 Riv hindren för äldre i arbetslivet.

ett livslångt lärande. Den pågående satsningen inom utbildningsområdet syftar också till att långsiktigt öka den ekonomiska tillväxten i vårt land. På kort sikt leder en stor utbildningssatsning till att antalet personer i arbetskraften minskar. De flesta studerande befinner sig utanför arbetskraften antingen i den grupp som för tillfället inte söker något arbete (latent arbetssökande) eller i gruppen heltidsstuderande som söker arbete. Långsiktigt påverkar dock utbildning arbetskraftutbudet positivt både genom att fler kan förväntas träda in på arbetsmarknaden och genom att avkastningen på arbetsinsatserna ökar. Som ett led i strävandena att öka arbetskraftsutbudet är utbildning ett prioriterat område.

Ökad måluppfyllelse i grund- och gymnasieskolan

En viktig uppgift inom utbildningssystemet är att öka måluppfyllelsen i både grund- och gymnasieskolan. Andelen elever som lämnar årskurs nio med godkända betyg måste öka. I gymnasieskolan handlar det också om ökad genomströmning, dvs. att andelen elever som lämnar gymnasieskolan med slutbetyg ökar och att avhoppsfrekvensen minskar.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att höja kvaliteten generellt i både grundskola och gymnasieskola och därmed öka måluppfyllelsen. Bland annat har 40 miljoner årligen i tre år avsatts för att höja kvaliteten i den gymnasiala yrkesutbildningen. Satsningen har inneburit kompetensutveckling för lärare i yrkesämnen, utveckling av metoder för ökat samarbete mellan skola och arbetsliv samt möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer som är involverade i yrkesutbildning. Vidare har den garanterade undervisningstiden i gymnasieskolan utökats och Skolverket har fått i uppdrag att främja utvecklingen av baskunskaper i grundskolan. Olika insatser har också gjorts för att förbättra situationen för elever med utländsk bakgrund. Exempelvis ska modersmålsundervisningen och studiehandledningen för dessa elever förbättras. Dessutom ska kompe-

tensutveckling för lärare erbjudas så att skolorna bättre kan möta dessa elevers behov.

Gymnasiekommittén 2000

En parlamentarisk kommitté, Gymnasiekommittén 2000, arbetar med att utreda den framtida gymnasieskolans utbud av studievägar utifrån en analys av samhällets och arbetsmarknadens förändring och behovet av breddad rekrytering till högre utbildning. Kommitténs förslag ska ta hänsyn till behovet av att minska den könsmässiga och sociala snedrekryteringen till gymnasieskolan samt främjande av samverkan mellan skola och arbetsliv. Vidare ska kommittén överväga vad som kan göras för att minska avhoppsfrekvensen generellt i gymnasieskolan och i synnerhet för elever med utländsk bakgrund. Betänkandet kommer att överlämnas till utbildningsministern i mitten av januari 2003.

Expansion av högskolan

En expansion av antalet högskoleplatser har en dämpande effekt på arbetskraftsutbudet på kort sikt. Mera långsiktigt kommer expansionen däremot att höja utbudet av arbetskraft och kompetens i takt med att fler studenter blir klara med sin utbildning och träder in på arbetsmarknaden. Inom högskoleområdet var ökningen av antalet studerande blygsam under 1980-talet. Under 1990-talet har det däremot satsats på en omfattande utbyggnad av den grundläggande högskoleutbildningen. Antalet helårsstudenter i högskolans grundutbildning var ca 140 000 läsåret 1990/91. Tio år senare var antalet uppe i drygt 250 000 studenter. En fortsatt utbyggnad har även skett under inledningen av 2000-talet. Den stora utbyggnaden av antalet högskoleplatser har även inbegripit en satsning på mindre och medelstora högskolor i syfte att motverka social och regional snedrekrytering. Denna satsning

anses vara viktig för att bidra till att de lokala arbetsmarknaderna kan ha ett arbetskraftsutbud som motsvarar efterfrågan på kompetens.

För att möta samhällets behov av högskoleutbildade inom naturvetenskap, matematik och teknik har det under flera år skett en kraftig utbyggnad av antalet utbildningsplatser inom dessa områden. Samtidigt har regeringen gjort ett flertal särskilda satsningar i syfte att öka ungas intresse för naturvetenskapliga och tekniska utbildningar skolan. Dessa satsningar inbegriper nationella resurscentrum i kemi, fysik, teknik och matematik, med ett nationellt ansvar att bl.a. arbeta med utvecklingen av skolans undervisning i dessa ämnen och ge stöd till lärare och elever. Vidare får ett flertal andra teknik- och naturvetenskapscentrum finansiellt stöd av staten. Statens skolverk och Högskoleverket bedriver det s.k. NOT-projektet som har i uppdrag att bl.a. påverka elevers attityder och intresse för naturvetenskap och miljö. Dessutom har en satsning gjorts på behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor, s.k. tekniskt – naturvetenskapligt basår för att ytterligare underlätta rekryteringen högskolestudier i matematik, naturvetenskap och teknik. Basåret har varit viktigt för rekryteringen till flera yrken, t.ex. lärare och ingenjörer. Därutöver har universiteten och högskolorna själva vidtagit åtgärder för att främja intresset för utbildning inom naturvetenskap och teknik, speciellt för att öka andelen kvinnor inom de utbildningar där kvinnor är underrepresenterade.

Även om intresset för högre utbildning har varit betydligt större än tillgången på utbildningsplatser har antagningen till högskolan även kännetecknats av flera utbildningsvägar med lågt sökandetryck och bristande antal sökande. Speciellt vissa naturvetenskapliga och tekniska utbildningar har varit drabbade. Skälen till detta är bl.a. de senaste årens förhållandevis små ungdomskullar, ett lågt intresse för gymnasieskolans naturvetenskapliga program samt en god arbetsmarknad. I samband med att högskolans naturvetenskapliga och tekniska

utbildningar har byggts ut för att möta arbetsmarknadens har en brist på sökande från gymnasieskolan uppkommit.

Trots satsningarna på teknik och naturvetenskap kvarstår det faktum att tillskottet av naturvetare och tekniker från högskolan till arbetsmarknaden fortfarande är för litet och mindre än i många andra länder.

Vuxenutbildning

I mitten av 1990-talet tog regeringen initiativ till en nationell satsning på vuxenutbildning, Kunskapslyftet. Satsningens övergripande mål var att minska arbetslösheten, utveckla vuxenutbildningen, minska utbildningsklyftorna och öka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Kunskapslyftet har i första hand vänt sig till vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar gymnasiekompetens. Grundtanken var att de vuxna som har haft störst behov av utbildning skulle få möjlighet att bygga på med nya kunskaper. Den femåriga satsningen startade den 1 juli 1997 och innebar en expansion av antalet utbildningsplatser inom kommunal vuxenutbildning på framför allt gymnasial nivå. Under perioden 1997-2001 tilldelades kommunerna medel motsvarande ca 100 000 helårsplatser i genomsnitt per år inom vuxenutbildningen, varav maximalt 5 000 helårsplatser för grundläggande vuxenutbildning. Genom Kunskapslyftet kommer ungefär 800 000 personer att ha getts möjligheter till studier på främst gymnasial nivå. Detta har inneburit att en stor andel av arbetskraften har haft möjlighet att uppgradera sina kunskaper och ökat sin anställbarhet och därmed förutsättningarna för ett aktivt yrkesliv. I och med detta har de även en bättre bas för fortsatt lärande.

Under 2002 avsätts medel motsvarande ca 89 000 utbildningsplatser inom kommunal vuxenutbildning och folkbildning och därefter avslutas Kunskapslyftet som särskilt projekt. Ett nytt riktat statsbidrag till kommunernas utbildning för vuxna och folkhögskolan införs för perioden 2003-05. Statsbidraget innebär att staten åtar sig finansieringen av ca

47 000 årsstudieplatser i kommunerna och 7 000 platser inom folkhögskolan. Bidraget är frivilligt men de kommuner som tar emot bidraget förbinder sig att genomföra en viss utbildningsvolym som står i relation till det statliga bidraget samt att utveckla förutsättningar för vuxnas lärande i enlighet med den strategi som presenteras i propositionen om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72).

Riksdagen har beslutat om en nationell strategi för hur vuxnas lärande ska förverkligas i ett samhälle som präglas av livslångt lärande. Uppsökande verksamhet, vägledning, validering, tillgänglighet och studiestöd kan beskrivas som basen i en infrastruktur för det livslånga lärandet. Fokus skiftar samtidigt från undervisning i skollika former till ett mer flexibelt stöd för individens lärande. Individualisering och flexibilitet ska möjliggöra studier på olika stadier och inom olika ämnesområden parallellt oberoende av tid och rum. Denna flexibilitet skapar förutsättningar för vuxna att kombinera lärande med ett yrkesliv och övriga åtaganden i livet. I utformningen av den framtida kommunala vuxenutbildningen ska den erfarenhet och den infrastruktur som byggts upp i kommunerna tas tillvara och vidareutvecklas. Kommunerna tillförs under år 2002, efter ansökningsförfarande, ett betydande statsbidrag på sammanlagt 350 miljoner kronor för utvecklingen av infrastrukturen och samtidigt höjs bidraget till de fackliga organisationernas och handikapporganisationernas uppsökande verksamhet med 25 procent till 50 miljoner kronor.

Vuxenutbildningen ska stödja ett flexibelt och livslångt lärande. Ett centralt inslag i en sådan utveckling är användandet av modern teknik för att stödja lärande. En ny myndighet Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) har inrättats. Myndigheten bildades genom en sammanslagning av Statens skola för vuxna (SSV) och den verksamhet som var inriktad mot folkbildning inom distansutbildningsmyndigheten (Distum). CFL:s huvuduppgift är att på olika sätt främja utvecklingen och användningen av distansutbildning och flexibelt lärande inom

kommunal vuxenutbildning och folkbildning. CFL ska också utveckla och tillhandahålla vuxenutbildning på främst gymnasial nivå i form av distansutbildning. Förändringen kan ses som en vidareutveckling av den breddning av SSV:s uppdrag som beslutades av riksdagen med anledning av propositionen om vuxnas lärande.

Kvalificerad yrkesutbildning

Behovet av en ny eftergymnasial yrkesutbildning som svarar mot nya behov på arbetsmarknaden, ledde till att en försöksverksamhet med viss kvalificerad yrkesutbildning (KY) infördes år 1996. Utgångspunkten var att de eftergymnasiala yrkesutbildningarna skulle kännetecknas av en tydlig arbetslivsanknytning och flexibilitet. Det övergripande målet för utbildningen är att den ska ge sådana fördjupade teoretiska och praktiska kunskaper som krävs för att självständigt och i arbetslag utföra kvalificerade uppgifter i en modernt organiserad produktion av varor och tjänster. Utbildningarna är mellan ett och tre år långa, men de flesta är tvååriga. Under en tredjedel av utbildningstiden genomförs utbildningen i form av lärande i arbete på en arbetsplats.

Riksdagen fattade under våren 2001 ett beslut om att försöksverksamheten med viss kvalificerad yrkesutbildning ska övergå i reguljär verksamhet den 1 januari 2002. I propositionen Kvalificerad yrkesutbildning (prop. 2000/01:63) föreslog regeringen en utbyggnad av verksamheten med 500 platser fr.o.m. 2002. Verksamheten kommer därmed att omfatta 12 500 årsplatser fr.o.m. 2002. I enlighet med riksdagens tillkännagivande (bet. 2000/01:UbU14, rskr. 2000/01:197) bör antalet utbildningsplatser på sikt utökas. En fortsatt utbyggnad bör ske mot bakgrund av arbetsmarknadens behov, de studerandes intressen och kravet på kvalitet i verksamheten och kommer att prövas i samband med det ordinarie budgetarbetet.

Satsning på personer med utländsk bakgrund

Trots en stor efterfrågan på arbetskraft är fortfarande många invandrare utan arbete. Många av dem har en högskoleutbildning, som kan behöva kompletteras eller en kortare utbildning än den som arbetsgivarna kräver.⁵⁴ Regeringen förslår i propositionen Den öppna högskolan (2001/2002:15) att universitet och högskolor i större utsträckning ska ge kompletterande utbildning för invandrare med utländsk högskoleutbildning. Regeringen beslutade i april 2002 att tilldela Linköpings universitet och Malmö högskola 5 miljoner kronor vardera under 2002 för en satsning på kompletterande utbildning för invandrade akademiker. Satsningen pågår under tre år och omfattar sammanlagt 30 miljoner kronor.

Regeringen har uppdragit åt Statens Skolverk att genomföra kompetensutveckling av lärare inom svenskundervisning för invandrare (sfi). Syftet är att utveckla lärarnas ämneskompetens. Verket ska också stödja projekt rörande nya samarbetsformer mellan sfi och andra aktörer inom verksamheten för integration av invandrare. För dessa ändamål anvisades 7,5 miljoner kronor för 2001. Skolverket ska lämna slutrapport senast den 18 februari 2003. Regeringen har även uppdragit till Statens skolverk att undersöka hur sfi för invandrare kan anordnas i högskolemiljö.

I syfte att stärka kvaliteten och bredda utvecklingsarbetet i sfi har riksdagen beslutat att ge verksamheten vid Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk vid Lärarhögskolan i Stockholm en permanent ställning (prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229).

Skolverket har redovisat förslag till kursplaner för sfi och regeringen har beslutat att tillsätta en utredning för att pröva hur svenskundervisningen för invandrare kan förnyas och organiseras. Utredningen ska redovisas senast den 31 mars 2003.

⁵⁴ Se Appendix Tabell A3.

Personer med funktionshinder

För att kunna nå målet en skola för alla krävs det fortsatta insatser för att förbättra stödet till barn och ungdomar med funktionshinder. Specialskolemyndigheten inrättades den 1 juli 2000 och ansvarar för samordning och utveckling av verksamheten vid de sex statliga specialskolorna för döva och hörselskadade. Den nyinrättade myndigheten Specialpedagogiska institutet ska ge stöd till kommunerna så att också barn och ungdomar med funktionshinder, så långt det är möjligt, kan få en fullgod utbildning i hemkommunen. Myndighetens uppdrag omfattar förskoleverksamhet, skola, skolbarnsomsorg och fr.o.m. 2002 även den kommunala vuxenutbildningen.

För att öka möjligheterna till folkhögskolestudier har regeringen ändrat reglerna för vårdartjänstanslaget så att anslaget fr.o.m. den 1 januari 2001 finansierar assistansinsatser för samtliga studerande inom folkhögskolan som har behov av assistans, oavsett diagnos. Detta har skett i enlighet med riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240).

För att stödja de folkhögskolor som erbjuder funktionshindrade utbildning har Folkbildningsrådet avsatt ca 10 procent av statsbidraget till folkhögskolorna i form av ett s.k. förstärkningsbidrag. År 2000 motsvarade detta bidrag drygt 122 miljoner kronor. Specialpedagogiska institutet tillförs 10 miljoner kronor för att kunna erbjuda specialpedagogiskt stöd till vuxenutbildning i kommunerna. Specialpedagogiska institutet föreslås tillföras ytterligare 3 miljoner kronor per år i fyra år till utveckling av läromedel för vuxna med funktionshinder. Regeringen har också höjt anslaget för stödinsatser åt studerande på högskolor och universitet med funktionshinder (prop. 2001/02:1).

En öppen högskola

I propositionen Den öppna högskolan (2001/2002:15) föreslogs en rad åtgärder som syftade till att bredda rekryteringen till högskolan och göra den mer flexibel. Dessa förslag förväntas resultera i ökad mångfald bland utflödet av utbildade på arbetsmarknaden. Bland förslagen finns bl.a. en collegeutbildning där komvux och högskolan samarbetar för att ge personer både formell behörighet för och en inblick i högskolestudier. Vidare föreslogs även en möjlighet för universitet och högskolor att anordna basårsutbildningar inom fler ämnesområden.

I propositionen föreslogs även att universitetens och högskolornas IT-stödda distansutbildningar skulle samordnas i ett svenskt nätuniversitet. Genom nätuniversitetet ska människor kunna läsa kurser eller längre utbildningar när och var det passar dem själva. Detta bidrar till förbättrade studiemöjligheter för människor som på grund av geografiska avstånd tidigare hindrats att studera. Nätuniversitetet är även tänkt att skapas för människor på universitets- och högskoleorter som efterfrågar mer flexibla möjligheter till studier, exempelvis vid sidan av arbete eller mera traditionella högskolestudier än i dag.

Propositionen innehöll även förslag till insatser som främjar den pedagogiska förnyelsen i högskolan. Dessutom betonades förbättrade möjligheter till livslångt lärande. I syfte att utveckla och erbjuda utbildningar som kan attrahera yrkesverksamma föreslogs att universitetet och högskolorna ska jobba mer aktivt med uppdragsutbildning. I propositionen föreslog regeringen att varje lärosäte ska göra en individuell behörighetsbedömning av sökandes åberopade reella kunskaper i de fall den formella behörigheten saknas, dvs. göra en s.k. validering av den reella kompetensen. Regeringen avsatte även medel för utveckling av metoder för validering av reell kompetens vid universitet och högskolor.

Studiemedelsfrågor

Regeringen har i ett par propositioner de senaste åren föreslagit förändringar inom studiestödsområdet. Enligt regeringens bedömning har insatserna inom studiestödsområdet bidragit till att det har varit möjligt att rekrytera studerande till de utbildningsplatser som utbildningsväsendet erbjuder. Utvärderingen av Kunskapslyftet har t.ex. påvisat att studiestödet kan ha stor betydelse för att få lågutbildade att studera vidare. Förutom att förändringar i studiemedel bidrar till att fler har möjlighet att studera har även ett väl anpassat studiemedelssystem inverkan på om man vid sidan av sina studier har ekonomiska förutsättningar att kunna jobba extra.

I propositionen "Ett reformerat studiestödssystem" (1999/2000:10) föreslogs att de dåvarande studiestödsformerna studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) skulle ersättas av ett nytt samordnat studiemedelssystem fr.o.m. den 1 juli 2001. Förslaget byggde i huvudsak på studiestödsutredningens förslag i betänkandet "Sammanhållet studiestöd" (SOU 1996:90). Det nya systemet innehåller samma totalbelopp som de dåvarande studiemedlen. För en del studerande finns möjlighet att under vissa förutsättningar få ett tilläggs lån. Den generella bidragsnivån höjs och en högre bidragsnivå införs för särskilt prioriterade studerandegrupper. Det högre bidraget är främst avsett för vuxenstuderande som saknar grundskole- och gymnasiekompetens. Fribeloppet, dvs. den inkomst en studerande får ha utan att studiemedlen reduceras, höjs väsentligt i det nya studiemedelssystemet. Utgångspunkten i det nya systemet är att studielån i princip alltid ska betalas tillbaka. Bidragsdelen i studiemedlen ska vara obeskattad och pensionsgrundande.

I en annan proposition, "Bidrag vid korttidsstudier och vissa andra studiestödsfrågor" (2000/01:107), föreslogs vissa lagändringar som fr.o.m. den 1 juli 2001 började gälla för bidrag till studerande som bedriver studier i mindre omfattning på grundskole- eller gymnasienivå eller studier om funktionshinder.

Syftet med bidraget till studerande på grundskole- och gymnasienivå är att rekrytera personer med kort tidigare utbildning till studier i mindre omfattning och att stimulera till fortsatta studier. Syftet med bidraget för studier om funktionshinder är att öka kunskapen om det egna funktionshindret och förbättra funktionshindrades möjligheter att ta del i samhällslivet som andra. Vidare föreslogs en ändring av studiestödslagen (1999:1395) beträffande möjligheterna att få studielån efter 41 års ålder och att vissa tidigare lån inte ska begränsa möjligheten till fortsatta lån.

För att ytterligare stimulera äldre arbetskraft till vissa bristyrken, bl.a. vård, infördes även den 1 juli 2001 ett särskilt studiestöd för äldre. Till skillnad från övriga studiestöd kan detta sökas t.o.m. det år man fyller 55 år.

Aktuella utredningar och försöksverksamhet

I rapporten Samverkan mellan skola och arbetsliv (Ds 2000:62) föreslås bl.a. att möjligheterna att genomföra ett nationellt program i gymnasieskolan genom lärande i arbetslivet ska öka, att samråd lokalt ska ske med arbetsmarknadens parter på program med yrkesämnen, att ett nationellt system för kvalitetssäkring av yrkesutbildning bör utvecklas och att formerna för finansiering av arbetslivets medverkan i arbetslivet ska ses över. En försöksverksamhet med lärande i arbetslivet (LIA) inrättades hösten 2000. LIA innebär en alternativ väg att fullgöra studierna på ett nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan genom att minst 30 veckor av studietiden arbetsplatsförläggs och att en nationell kursplan för lärande i arbetslivet ska följas. I december 2001 lämnade utredningen om kortare yrkesutbildningar inom högskolan sitt slutbetänkande (SOU 2001:107). Utredningen föreslog redan i sitt delbetänkande (SOU 2001:40) att den nuvarande yrkestekniska högskoleexamen breddas mot nya områden och lägger i slutbetänkandet förslag om den nya examens inriktning och utformning. Regeringen meddelade i propositionen Den öppna

högskolan (prop. 2001/02:15) att den delar utredningens uppfattning.

Livslångt lärande framhålls allt mer som en avgörande förutsättning för att upprätthålla arbetsutbudets volym och kvalitet, framför allt i högre åldrar. Ett system för stimulans av individuell kompetensutveckling är ett exempel på ett initiativ som syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet. Genom att stimulera fler att delta i kompetensutveckling under hela sitt arbetsliv minskar risken för arbetslöshet och förutsättningen för fler att arbeta längre förbättras. I utredningen Individuellt kompetenssparande – med start år 2002 (SOU 2000:119) föreslogs ett konkret system för hur detta skulle kunna utformas. De förslag som togs fram i utredningen har delvis omarbetats. En riktlinjesproposition om individuell kompetensutveckling lämnades till riksdagen i april.

I utredningen Validering av vuxnas kunskap och kompetens (SOU 2001:78) presenterades en mängd förslag på åtgärder som kan förbättra möjligheterna för studier och yrkesliv. Bland förslagen finns en utbyggnad av validering av utländsk yrkeskompetens samt inrättandet av ett nationellt system för validering av kunskap och kompetens. Även behovet av validering av kunskaper i det svenska språket som återspeglar arbetsmarknadens krav tas upp. Svenska för invandrare är ett viktigt verktyg för att ge invandrare de kunskaper i svenska språket som krävs för arbetslivet. Tillsammans med validering av utländsk yrkeskompetens kan sfi göra det möjligt för invandrare att snabbare komma in på arbetsmarknaden. Sfi behöver dock utvecklas. Regeringen förbereder för närvarande en översyn av sfi.

För att ytterligare stimulera de som har störst behov av utbildning har regeringen lämnat förslag om ett rekryteringsfrämjande bidrag. Stödet ska kunna lämnas till personer som är mellan 25 och 50 år, saknar treårig gymnasieutbildning och som är arbetslösa, hotas av arbetslöshet eller har vissa former av funktionshinder. Avsikten är att genom

stödet kunna rekrytera kortutbildade vuxna som är studieovana och som annars inte skulle ha sökt sig till utbildning.

4.5 Maxtaxa och allmän förskola

Avgifter för offentliga tjänster kan ibland ha en direkt koppling till arbetskraftsutbudet. Ett exempel på en sådan avgift är hur mycket det kostar för föräldrar att anlita kommunal barnomsorg. Barnomsorg bör kunna ges under en stor del av dygnet för att föräldrarna inte ska hämmas att ta jobb på obekvämt arbetstid eller jobb som kräver långa restider. En annan viktig faktor är att kostnaderna för barnomsorg hålls på en låg nivå så att alla föräldrar som vill och kan arbeta får möjlighet till detta. Riksdagen har fattat beslut om en för kommunerna frivillig maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Maxtaxan trädde i kraft den 1 januari 2002. De kommuner som har beslutat att tillämpa maxtaxan får, förutom ekonomisk kompensation för detta, även särskilda medel för att säkra kvaliteten i verksamheten genom personalförstärkningar och kompetensutveckling för personalen.

Från samma tidpunkt garanteras barn till föräldralediga rätt till förskoleverksamhet. Alla barn vars föräldrar är arbetslösa, ska från och med 1 juli, 2001 få gå i förskola eller familjedaghem från ett års ålder. Förskoleverksamheten ska omfatta minst tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan. I och med detta ökar de arbetslösas möjligheter att satsa mer tid på att söka jobb. Rätten till allmän, avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar gäller från 2003. Förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen utgör tillsammans med föräldraförsäkringen och maxtaxan en viktig förutsättning för föräldrar att framgångsrikt kunna förena föräldraskap med utbildning och arbete.

4.6 Arbetskraftsinvandring

Invandringens betydelse för att tillgodose tillgången på arbetskraft har under den senaste tiden diskuterats både utifrån ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. Regelverk samt praxis vad gäller arbetskraftsinvandring bygger på en proposition från 1968. Principerna för arbetskraftsinvandringen innebär att utländsk arbetskraft inte ska kunna användas för att reglera arbetskraftstillgången. Detta ska i stället främst ske genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom utbildning av arbetslösa, omflyttning i landet etc. Regeringen har i några propositioner angett att arbetskraftsinvandring endast i undantagsfall ska medges. Undantagen gäller i sådana fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige (eller EU/EES). Det finns således ett visst utrymme för flexibilitet i regelverket för att täcka eventuell arbetskraftsbrist, i de fall arbetsmarknadens parter är överens om att detta är önskvärt.

Begreppet arbetskraftsinvandring avser invandring av personer som beviljas permanent uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. I en vidare användning av begreppet omfattas även dem som beviljas tidsbegränsade arbetstillstånd. Tillstånd av arbetsmarknadsskäl kan grundas på tillfällig brist av arbetskraft, internationellt utbyte, säsongarbete eller internationell praktik. Utlänningar som inte är nordbor eller EU/EES-medborgare måste ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Migrationsverket har på regeringens uppdrag sett över reglerna för arbetskraftsinvandring. I en rapport som lämnades i april 2001 föreslås ändringar i AMS riktlinjer och i utlänningsförordningen samt en generell översyn av det gällande regelsystemet för arbetskraftsinvandring.

Vad gäller Migrationsverkets förslag har dessa genomförts genom en ändring i utlänningsförordningen som trädde i kraft den 1 april 2002. Ändringarna innebär:

- Undantag från kravet på arbetstillstånd för specialister för arbete inom internationella koncerner för en tid som understiger ett år.
- Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för professionella artister samt deras tekniker och annan turnépersonal som besöker landet för en sammanlagd tid av 14 dagars engagemang under en tolv månaders period om artisterna har en inbjudan från en arrangör som finns angiven i den förteckning över etablerade arrangörer som förs av Migrationsverket efter samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för professionella idrottsmän och funktionärer som besöker Sverige för att delta i internationella tävlingar för en sammanlagd tid av tre månader under en tolv månadersperiod.

När det gäller personer som i dag har vistats i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd under lång tid finns i praxis redan uttalat att permanent uppehållstillstånd kan medges trots att förutsättningarna från början var att tillståndet inte kunde ligga till grund för bosättning. I ett regeringsbeslut från 1998 fick en professionell idrottsman som hade beviljats uppehållstillstånd inom ramen för internationellt utbyte, permanent uppehållstillstånd efter åtta års vistelse i landet. Det sägs dock i beslutet att beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet skulle ett permanent uppehållstillstånd kunna beviljas efter kortare tid. Likaså sägs att det kan finnas skäl som talar emot att bevilja permanent uppehållstillstånd även om personen vistats här i mer än åtta år (reg. 1998-09-17 UD98/991/MP).

Det finns även andra undantag från de generella principerna, exempelvis har samarbetsavtal slutits med Australien och Nya Zeeland. Dessa avtal möjliggör särskilda tillstånd med vilka inresta ungdomar kan ta arbete under en längre semestervistelse.

Aktuella utredningar och pågående arbete

I samhällsdebatten framhålls ofta att behovet av arbetskraftsinvandring kommer att öka i framtiden. I den senaste Långtidsutredningen LU 1999/2000 analyserades, som tidigare framgått, de demografiska förändringarna och vilka effekter de kan få för samhällsekonomin. Allt färre personer i åldrarna 16-64 år gör att utbudet av arbetskraft på sikt kommer att minska. Detta kommer i sin tur att dämpa tillväxten i ekonomin och även påverka finansieringen av välfärdssystemen.

I LU betonades att det i första hand är viktigt att bättre nyttja den reserv av arbetskraft som finns bland invandrare som i dag har en svag förankring på arbetsmarknaden. I ett längre perspektiv, menar utredningen, när dagens arbetskraftsreserver utnyttjats i större utsträckning, kan också arbetskraftsinvandring behöva övervägas. Bland annat görs en kalkyl över hur stor invandringen bör vara för att hålla den arbetsföra befolkningens storlek konstant. Beräkningarna pekar på ett nettotillskott om ca 30 000 personer per år under perioden 2010 till 2030. Ett större antal invandrare innebär även att totalbefolkningen växer snabbare. I takt med att invandrarna blir äldre, kommer andelen av befolkningen som är i arbetsför ålder att förändras i en sådan kalkyl. För att hålla dessa storheter oförändrade krävs en ännu större invandring.

Ett omfattande och systematiskt arbete pågår kring frågor om arbetskraftsmigration inom ramen för den s.k. Lissabonprocessen. Vid Stockholmstoppmötet i mars 2001 uppmärksammades särskilt mobilitetsfrågorna och den demografiska förändringen. EU-kommissionens analysarbete bör följas upp med bl.a. informationsinsatser i Sverige för att uppmuntra till ökad rörlighet inom EU/EES-området.

I februari 2002 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur arbetstagare från Europeiska unionens nya medlemsstater från anslutningsdagen ska kunna få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i nuvarande EU/EES-länder. Utredaren ska även lämna förslag till åtgärder i de fall

arbetskraftsinvandring från de nya medlemsstaterna skulle medföra allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden eller stora kostnader för de sociala trygghetssystemen. Bakgrunden är Europeiska rådets beslut i juni 2001 om den fria rörligheten för kandidatländernas arbetskraft vid inträdet i unionen. Beslutet medger övergångsperioder på mellan två och sju år, men med en möjlighet till öppenhet från början under nationell rätt. Sverige har valt det senare alternativet. Utredaren ska även överväga åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från nya medlemsstater att söka sig till bristyrken i Sverige. Utredaren ska ha slutfört sitt uppdrag senast den 16 december 2002.

Sverige är vidare aktivt och pådrivande i arbetet med kommissionens förslag till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning (KOM (2001) 127). Syftet med förslaget är att ge tredjelandsmedborgare som varit bosatta i en medlemsstat i fem år en särskild permanent status som ger rätt till bl.a. bosättning och arbete i en annan medlemsstat under i princip samma förutsättningar som gäller för EU/EES-medborgare. Inom det nordiska samarbetet har Sverige även en aktiv roll då det gäller att utbyta information om arbetskraftsinvandring. Sverige har initierat och leder en nordisk arbetsgrupp som utbyter statistik samt information om reformer på arbetskraftsinvandringens område i de nordiska länderna.

I den rapport om arbetskraftsinvandring som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Migrationsverket sammanställde, april 2001, på uppdrag av regeringen finns förslag till åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov. I rapporten föreslås bl.a. en revidering av AMS riktlinjer i arbetstillståndsärenden. AMS föreslår att tillståndstiden för ärenden gällande tillfällig arbetskraftsbrist ökar från maximalt 18 till 24 månader, med möjlig förlängning i ytterligare 24 månader. Man föreslår även att möjligheten till övergång från tidsbegränsat arbetstillstånd/uppehållstillstånd till permanent uppehållstillstånd förbättras. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2002 Migrationsverket i uppdrag att redovisa i vilken utsträckning gäststuderande från länder utanför EES-området ges arbetstillstånd i Sverige under och efter fullgjord utbildning. Migrationsverket skulle även ge förslag på åtgärder som kan förenkla nuvarande system. Migrationsverket uppger i sin rapport från den 22 april 2002 att 10 028 personer beviljades tillstånd som gäststuderande i Sverige under åren 1998–2000 (icke EU/EES-medborgare). Av dessa beviljades 671 personer, ca 7 procent, fortsatt tillstånd på grund av arbete i Sverige efter avslutade studier. Vidare uppges att 6 767, ca 67 procent, lämnade Sverige efter genomförda studier.

Migrationsverket föreslår att gäststuderande som beviljats uppehållstillstånd ska vara undantagna från kravet på arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet är giltigt. Förslaget, som bereds inom Regeringskansliet, innebär att utlänningsförordningen måste ändras. Migrationsverket lämnar i sin rapport inte några förslag gällande ökade möjligheter att bevilja arbetstillstånd efter avslutade studier.

4.7 Arbetstidsfrågorna

Arbetstidsreformer har historiskt bidragit till en kortare medelarbetstid. Den negativa effekten på det totala antalet arbetade timmar har emellertid parerats av ett ökat arbetskraftsutbud (se kapitel 2). Reformen på arbetstidsområdet har också fått stor politisk uppmärksamhet under de senaste åren. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i ett ökat intresse för arbetstidsfrågorna från partsorganisationernas sida. Allt fler kollektivavtal omfattar i dag överenskommelser om arbetstidsförkortning i någon form. På statlig nivå har intresset resulterat i flera utredningar. Generellt sett diskuteras arbetstidsfrågan allt mindre som en metod att minska arbetslösheten – något som var vanligt under 1990-talets första hälft – och allt mer som ett sätt att ta ut välfärdsvinster.

Förslagen att korta arbetstiden går i riktning mot flexibla lösningar som tillgodoser enskilda individers och företags behov.

1995 års arbetstidskommitté utarbetade ett förslag till en ny arbetstidslag med hänsyn till EG-direktivets regler om rast, dygnsvila och maximal arbetstid på 48 timmar per vecka inklusive övertid. Kommittén förordade ingen generell arbetstidsförkortning, men uppmanade arbetsmarknadens parter att sluta kollektivavtal om arbetstidens omfattning och förläggning. Efter valet 1998 tillsattes en parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp med uppdrag att analysera effekter av olika modeller för arbetstidsförkortning. I rapporten Kortare arbetstid – för och emot (Ds 2000:22) diskuteras såväl positiva som negativa konsekvenser av arbetstidsförkortning. Lagstiftningsförändringar ställs mot avtalslösningar. Generella sänkningar av arbetstiden ställs mot mer flexibla lösningar. En viktig slutsats är att en arbetstidsförkortning – oavsett hur den genomförs – har en kostnadssida i form av sämre förutsättningar att finansiera offentlig verksamhet. Det sistnämnda gäller särskilt i en situation när försörjningsbördan tilltar av demografiska skäl.

Efter att arbetsgruppens presenterat sin rapport tillsattes i december år 2000 en ny parlamentarisk kommitté med uppdrag att genomföra en översyn av arbetstidslagen, semesterlagen och övrig ledighetslagstiftning. Till grund för arbetet i denna kommitté ligger tidigare utredningar och ett förslag från huvudorganisationerna på arbetsmarknaden om en individuellt anpassad arbetstidsförkortning motsvarande en vecka per år. En viktig utgångspunkt för arbetet är frågan om hur arbetstagarnas inflytande över arbetstidens förläggning ska kunna öka för att minska stress och underlätta möjligheterna att förena privatliv och arbetsliv.

4.8 Regional utvecklingspolitik

En minskning av de regionala skillnaderna i sysselsättningsgrad och arbetslöshetsnivå bör ses som en förutsättning för att förbättra den totala sysselsättningen. De regionalpolitiska

åtgärderna har oftast bara ett indirekt samband med arbetskraftsutbudet. Flera politikområden har beröringspunkter med regionalpolitiken, bl.a. arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitiken. Utformningen av de senaste årens regionalpolitik har genom EU:s strukturfonder och tillväxtavtalen kommit att karaktäriseras av ett samspel mellan ett stort antal aktörer på lokal, regional och nationell nivå, vilket komplicerar bilden när det gäller att urskilja den statliga politikens mål.

Regionala tillväxtavtal

Ett övergripande motiv bakom den nya regionalpolitik som regeringen tog initiativ till 1998 var att bättre ta tillvarata den tillväxtpotential som finns runt om i landet. Detta skulle ske genom att anpassa verksamheter inom olika politikområden till lokala och regionala förutsättningar. De regionala tillväxtavtalen blev det huvudsakliga instrumentet för den nya politikens genomförande. Tillväxtavtalen ska innehålla det svenska, regionala perspektivet på hur tillväxten och sysselsättningen bör gynnas. Modellen är långsiktig och rikstäckande och därmed en viktig hörnsten i den samlade nationella tillväxtpolitiken. Inga särskilda resurser tillfördes, utan utgångspunkten var att befintliga offentliga medel gavs en mer effektiv och ändamålsenlig användning genom samordning och tydligare efterfrågestyrning.

Initiativet till tillväxtavtalen har resulterat i ett förbättrat samarbetsklimat mellan olika parter och lett till ett ökat engagemang för den egna regionens utveckling. Insikten om de lokala och regionala kunskapsmiljöernas betydelse har ökat. Det hittillsvarande arbetet med tillväxtavtalen har i många län varit framgångsrikt. I takt med att processen har framskridit har också behov att vidareutveckla konceptet identifierats.

Arbetsmarknadsverket har tagit aktiv del i tillväxtavtalsarbetet och samma sak gäller universitet och högskolor. I övriga delar av utbildningsväsendet har deltagandet inte varit lika framträdande.

Kompetensråden har varit ett viktigt komplement i tillväxtarbetet eftersom de jobbar med frågor som rör kompetensutvecklingsbehoven i länen. I den regionalpolitiska propositionen "En politik för tillväxt och livskraft i hela landet" (2001/02:4) framhålls att arbetet med de regionala tillväxtavtalen även fortsättningsvis bör fokusera på hållbar tillväxt och tillväxtförutsättningar för det regionala näringslivet. Enligt propositionen föreslås en förlängning till 2003 av de nuvarande tillväxtavtalen samt att en ny programperiod, med namnet tillväxtprogram, inleds 2004.

Bredband för tillväxt i hela landet

En väl fungerande IT-infrastruktur har betydelse inom alla samhällsområden; för företagen och tillväxten, för att utjämna levnadsvillkor mellan människor och mellan olika delar av landet, för hushållen, för utbildningsväsendet och många andra områden. För att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för befolkningen i glesbygdskommunerna är det viktigt att de kan utnyttja de nya möjligheterna som IT ger för arbete på distans. I samband med regeringens proposition "Ett informationssamhälle åt alla" (1999/2000:86) beslutade riksdagen om mål, inriktning och prioriteringar av områden för IT-politiken. I propositionen presenterades bl.a. en inriktning för statens åtaganden för IT-infrastrukturen. Inriktningen avsåg omfattningen av stöd till utbyggnad i glesbygd och utformning av stöd till kommuner för att möjliggöra abonnentanslutning med hög överföringskapacitet i gles bebyggda områden genom lokala transport- och accessnät, samt skattereduktion för abonnenter för anslutning till kommunikationsnät med hög överföringskapacitet.

Livskraft i hela landet

I den ovan omtalade regionalpolitiska propositionen framfördes vikten av att ta tillvara den potential och utvecklingskraft som finns hos människor och företag i hela landet. I samband med propositionen beslutades bl.a. om medel till lokala och regionala resurscentra för kvinnor, försöksverksamhet med pendlingsstöd för veckopendling, inrättandet av ett särskilt program för kommuner och landsting med kraftig befolkningsminskning. Inom utbildningsområdet föreslogs ett antal åtgärder som syftade till att skapa goda utbildnings- och forskningsmiljöer i hela landet parallellt med en bättre arbetsmarknadsanpassning av utbildningarnas innehåll. Bland åtgärderna återfinns nya högskoleutbildningar, en stimulans av samverkan mellan universitet, högskolor och kommuner, utveckling av distansutbildning och flexibelt lärande samt ett särskilt utvecklingsbidrag till kommuner för uppbyggnad av lokala lärcentra. Även insatser för att förbättra eller behålla servicenivån i hela landet föreslogs.

Storstadspolitik

År 1998 tog riksdagen beslut om en nationell storstadspolitik och i januari 1999 tillsattes en storstadsdelegation, som är ett beredande och samordnande organ inom Regeringskansliet med uppgift att utveckla och samordna storstadspolitiken (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, rskr. 1998/99:34). De två övergripande målen för politiken är dels att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktig hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsregionerna som inom övriga delar av landet, dels att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare.

Storstadsdelegationen har under senare år förstärkt tillväxtaspekten inom storstadspolitiken genom att öka fokuseringen på tillväxt, sysselsättning och utbildning.

Regionalpolitisk utredning

I den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87) framfördes en rad kommittéförslag som anknyter till regional stimulans-, välfärds- och strukturpolitik. Bland annat betonades vikten av att ha väl fungerande arbetsmarknader i alla delar av landet. Även en ökad samverkan mellan högskola, näringsliv och det omgivande samhället anses vara av stor vikt. Det finns behov av att öka rörligheten såväl inom som mellan lokala arbetsmarknader. Möjligheterna att påverka de geografiska befolkningsomflyttningarna i landet är dock begränsade. Sannolikt ökar dock rörligheten i takt med utbildningsnivån. Skillnader i sysselsättningsgrad mellan olika lokala arbetsmarknader bör även kunna ses som ett mått på regional obalans. I utredningen fastslås att ett mål för att minska de relativa skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan olika arbetsmarknadsregioner skulle ge en tydlig koppling till det nationella övergripande målet om en 80-procentig reguljär sysselsättningsgrad för befolkningen i åldern 20-64 år.

I slutbetänkandet framfördes även att det behövs en utvidgning av pendlingsområdena för att de lokala arbetsmarknaderna ska utvecklas i rätt riktning. Här är goda förutsättningar för pendling en avgörande förutsättning, tillsammans med möjligheten att några dagar kunna jobba på distans. Ytterligare faktorer som kan underlätta pendling kan t.ex. vara tillgång till barnomsorg och samhällsservice på kvällar och helger. Man bör även prioritera åtgärder som minskar pendlingsstiderna.

4.9 Arbetsrättslig lagstiftning

Under de senaste åren har en del ändringar gjorts inom den arbetsrättsliga lagstiftningen som direkt eller indirekt kan ha påverkat arbetskraftens sysselsättningsmöjligheter. De flesta förändringar inom det arbetsrättsliga området har haft ett mer efterfrågestimulerande syfte påverka företagens benägenhet att nyanställa. Några förändringar har däremot en mer koppling till att antalet arbetade timmar kan höjas för de som är undersysselsatta eller att utsatta grupper inte ska missgynnas. Nedan följer ett exempel på en förändring som inverkar på antalet arbetade timmar som beslutades av riksdagen i samband med regeringens proposition 1996/97:16 "En arbetsrätt för ökad tillväxt".

Företrädesrätt för deltidanställda

Deltidsanställda får förtur till längre arbetstid (ytterst heltid) om de praktiska omständigheterna medger detta. Som förutsättning för detta gäller dock att arbetsgivarens behov av ytterligare arbetskraft tillgodoses och att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för de nya arbetsuppgifterna.

Den framtida lagstiftningen

Regeringen har gett Arbetslivsinstitutet i uppdrag att se över den arbetsrättsliga lagstiftningen (rskr.1999/2000:149). Översynen ska ta sin utgångspunkt i dagens utveckling och de pågående förändringar som det kunskapsbaserade och internationaliserade arbetslivet kräver för en effektiv och flexibel arbetsmarknad samt för ett gynnsamt företagsklimat, samtidigt måste kraven på trygghet och inflytande för de anställda säkerställas. Särskilt ska situationen för små och medelstora företag samt förändringar

inom svensk och internationell varu- och tjänstemarknad beaktas, där arbete kan utföras i andra former än traditionella anställningar och där det finns ett ökat behov av att dels nyttja tidsbegränsade och s.k. atypiska anställningar och dels kontinuerligt utbilda de anställda. I arbetet ska det särskilt analyseras om eventuella förändringar bör ske genom lagstiftning eller genom avtal så att den arbetsrättsliga regleringen uppfyller kraven på trygghet och inflytande för de anställda. Dessa analyser bör dessutom belysa hur en eventuell reglering påverkar nyföretagandet och speciellt små och medelstora företag.

5 Effekter av genomförda åtgärder*

5.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att inventera de studier som gjorts för att mäta effekterna av politiska åtgärder som genomförts och som har påverkat utbudet på arbetskraft. Går det att säga något om effekterna på arbetsutbudet av de åtgärder som genomförts under 1990-talet och då företrädesvis dess senare hälft?

Det bör redan nu nämnas att inte alla politiska åtgärder som kan tänkas ha påverkat arbetskraftsutbudet har blivit föremål för några effektstudier. I många fall saknas referenser till svenska erfarenheter under de aktuella åren. Därför har viss internationell litteratur på området använts för att hitta jämförbara exempel.

5.2 En inventering av effektstudier på olika politikområden

De följande avsnitten följer en bestämd disposition. Inledningsvis redovisas vilket eller vilka samband det aktuella politikområdet har med arbetskraftsutbudet. Därefter studeras vilken sambandsriktning man kan förvänta sig. Slutligen följer en sammanställning av effektstudier kring åtgärder som genomförts i Sverige under 1990-talet för att stimulera arbetskraftsutbudet.

* Kapitlet är skrivet av fil dr Henrik Lindberg som är verksam vid ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet.

Arbetsmarknadspolitik

Ett av de viktigaste politikområdena för att påverka arbetskraftsutbudet i Sverige är arbetsmarknadspolitik. Effekterna av denna har undersökts under lång tid och kunskapsläget får anses vara tillfredställande.

En viktig iakttagelse från forskningen på området är enligt Björklund (2000) att arbetskraftsdeltagandet påverkas av arbetsmarknadsläget. Man har funnit att individer lämnar arbetskraften då det är svårt att få jobb. Om utträdet från arbetsmarknaden permanentas skadas ekonomins funktionssätt, flaskhalsar riskerar att uppstå när konjunkturen förbättras och dessutom minskar den långsiktiga tillväxtpotentialen. Politiska åtgärder, som exempelvis arbetsmarknadsutbildning, skulle då kunna ha positiva effekter på arbetskraftsutbudet. Arbetslösa, och då främst långtidsarbetslösa, kan genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder förbättra sin position på arbetsmarknaden och arbetskraftsdeltagandet kan därigenom hållas uppe under ekonomiska kriser.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan i princip delas in i utbuds- och efterfrågepåverkande åtgärder samt matchningsåtgärder.⁵⁵ Avsikten med de utbudspåverkande åtgärderna är att påverka arbetskraftens egenskaper så att anställning underlättas. Den mest omfattande av de utbudspåverkande medlen är Arbetsmarknadsutbildningen (AMU). För handikappade och andra svårplacerade grupper har speciella utbudspåverkande åtgärder funnits för att komplettera den reguljära arbetsmarknadsutbildningen. Syftet med AMU har varit att förbättra de arbetssökandes kompetens och förbereda dem för att söka arbete på den ordinarie arbetsmarknaden genom utbildning i bristyrken. Åtgärderna ska motverka att den arbetslöses yrkeskunskaper blir föråldrade. Vid sidan av AMU har stöd till geografisk rörlighet via s.k. flyttningsbidrag varit det främsta utbudspåverkande medlet.

⁵⁵ I. Persson, "Arbetsmarknaden", i B. Södersten, (red), Marknad och politik, Stockholm 1990, S. Ackum-Agell, & M. Lundin, Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik, IFAU stencilserie 2001:1, Uppsala.

Arbetsmarknadspolitikens effekter brukar allmänt delas in i makroeffekter och mikroeffekter. Mikroeffekterna syftar på följderna för de individer som genomgår någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd medan makroeffekterna handlar om påverkan på hela samhällsekonomin.

Makroeffekterna handlar främst om arbetskraftsutbudet, sysselsättningen och den geografiska rörligheten. Enligt Ackum-Agell – Lundin (2001) finns det få studier som direkt har studerat hur arbetsmarknadspolitiken har påverkat det totala arbetskraftsdeltagandet. En studie av Dahlberg – Forslund (1999) hittade dock indirekta belägg för tesen att arbetsmarknadspolitik påverkar arbetskraftsdeltagandet positivt. Johansson (2001) mätte de makroekonomiska effekterna av arbetsmarknadsprogram på arbetskraftsdeltagandet under en period av hög arbetslöshet. Resultaten indikerade att åtgärderna har en ganska stor positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet både på kort och på lång sikt. Således bidrar arbetsmarknadsprogrammen till att minska konjunktursvängningarna i arbetskraftsdeltagandet.

Då arbetsmarknadspolitikens effekter på den totala sysselsättningen studeras kommer frågan om undanträngningseffekter i fokus. Vissa åtgärder kan tänkas ”tränga ut” ordinarie arbetstillfällen eftersom en del arbetsgivare kan föredra subventionerad arbetskraft framför att behöva betala hela lönekostnaden själv. Utvärderingsstudier visar bl.a. att lönesubventioner kan leda till betydande undanträngningseffekter, medan utbildningsinsatser av naturliga skäl inte tycks tränga undan ”riktiga jobb”.⁵⁶ Det ska emellertid tilläggas att undanträngningen inte självklart behöver uppfattas som något negativt. Tvärtom är avsikten med flera arbetsmarknadspolitiska insatser att skapa sysselsättning för personer som utan särskilda åtgärder, t.ex. i form av anställningsstöd, aldrig skulle ha någon möjlighet att konkurrera om jobben. Arbetsmarknadspolitiken omfattar också en

⁵⁶ S. Ackum-Agell, & M. Lundin, Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik, IFAU stencilserie 2001:1, Uppsala.

fördelningspolitisk dimension. Vissa särskilt utsatta grupper behöver riktade stöd och de välfärdsförbättringar insatserna medför för de aktuella personerna under de perioder åtgärderna varar ska inte underskattas.⁵⁷

När det gäller flyttningsbidragens roll att stimulera ökad geografisk rörlighet finns motstridiga resultat. Enligt Harkman (1988) har flyttningsbidragen stimulerat geografisk rörlighet medan Westerlund (1992) inte fann något samband. En rapport från RRV (2001a) ifrågasatte nyttan av flyttningsbidragen som stimulans för geografisk rörlighet. Bedömningen var att flyttningsbidragen i allt för hög grad gick till personer som redan har någon form av arbete, vilket inte var förenligt med reglerna för bidraget. Därtill uppskattades inte stödet ha någon beteendepåverkande effekt. Huvuddelen av bidragsmottagarna, ungefär 85 procent, skulle ha flyttat även utan bidrag.

Mikroeffekterna av arbetsmarknadspolitiken handlar främst om hur åtgärderna påverkar de medverkande. De tillgängliga forskningsresultaten för arbetsmarknadsutbildningen tyder på att effekterna av att delta i en utbildning försämrades kraftigt under 1990-talet.⁵⁸ Från att ha bidragit till större chanser till reguljär sysselsättning under 1980-talet, blev effekterna av deltagande i arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet t.o.m. negativa i vissa fall. Här bör dock nämnas att 1990-talet i många avseenden var en udda period med en mycket svag konjunktur och en hög arbetslöshetsnivå. Arbetsmarknadsutbildningen kan under delar av 1990-talet ha använts som ett sätt att slippa utförsäkring från arbetslöshetskassan och dessutom var inte programmen dimensionerade för så många arbetslösa.

I en studie av Carling – Richardsson (2001) jämfördes resultaten av åtta olika program när det gäller arbetslöshetsperiodens längd.

⁵⁷ P. Ryan, *The School-to-Work Transition Twenty Years on: Issues, Evidence and Conundrums*, i "Preparing Youth for the 21st Century", OECD, Paris 1999.

⁵⁸ A. Harkman, F. Jansson, & K. Tamas, *Effects, defects and prospects – an evaluation of labour market training in Sweden*, AMS Working paper 1996:5, Stockholm, A. Harkman, *Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen 1994 – effekter för individen*, AMS Ura 1997:10, Stockholm, H. Regné, *Training at the job and training for a new job: two Swedish studies*, SOFI, Stockholm 1997, och A. Harkman, A. Johansson, & S. Okeke, *Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner*, Ura 1999:1, Stockholm.

Resultaten var generellt sett sämre för de mer utbildningsinriktade programmen. Sämst klarade sig de program som i huvudsak innehöll utbildning eller hade svag arbetsplatsanknytning såsom arbetsmarknadsutbildningen (AMU), arbetslivsutveckling (ALU), datorteksverksamheten och beredskapsarbeten. De bästa resultaten, oavsett utbildningsbakgrund och ålder hos de deltagande, uppnådde program där deltagarna utförde ett subventionerat arbete på en arbetsplats (t.ex. starta eget-bidrag, utbildningsvikariat eller rekryteringsstöd).

En rad nya åtgärder har också implementerats under 1990-talets senare del. Ett exempel är det nationella IT-programmet (Swit) som skulle ge yrkeskompetens inom IT-området. Johansson – Martinsson (2001) finner vid sin utvärdering att Swit lyckats betydligt bättre än de gängse IT-utbildningarna vid AMU. Fler personer fanns i arbete sex månader efter avslutad utbildning. Den troliga förklaringen till detta var att Switdeltagarna hade haft intensivare kontakter med presumtiva arbetsgivare både före och efter utbildningstiden.

Slutsatsen måste bli att närheten till en arbetsgivare och ett ordinarie arbete under åtgärden innebär större chans till anställning än rena utbildningsplatser och praktikprogram. Dock finns här ett dilemma eftersom just de åtgärder som ger störst chans till ett reguljärt arbete också är de som ”tränger ut” arbetstillfällena på den ordinarie arbetsmarknaden.

När det gäller arbetsförmedlingarnas uppgift att förmedla lediga arbetsplatser till sökanden finns undersökningar från RRV (2001b) som indikerar att ett arbetssätt där förmedlarna bygger upp nära och långsiktiga kontakter med företagen är ett viktigt sätt att förbättra matchningsmöjligheterna och därmed öka arbetsplaceringarna. Förnyelsen i arbetsförmedlingarnas arbete åren 1999 och 2000 har dock gått i riktning bort ifrån det företagsorienterade arbetssättet, främst som en konsekvens av den då införda aktivitetsgarantin. Företagskontakter och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har trängts undan och detta har i sin tur lett till svårigheter att kunna förmedla jobb till

sökande med behov av särskilt stöd, t.ex. långtidsarbetslösa. Risken med det nuvarande arbetssättet är enligt RRV att verksamheten alltmer inriktas på socialpolitik i takt med utbygganden av aktivitetsgarantin. Samtidigt bör påpekas att satsningen på aktivitetsgarantin riktar sig till grupper som har en ytterst svag ställning på arbetsmarknaden. Dessa, ofta svårplacerade, sökande är i starkt behov av stöd och resurser, och satsningen på aktivitetsgarantin kan därför motiveras utifrån just socialpolitiska hänsynstaganden.

Den jämförelse av antalet personer i arbetskraften mellan 1990 och 2001 som gjordes i kapitel 3 visar att det har skett en minskning av arbetskraftsutbudet. Nedgången var koncentrerad till 1990-talets första hälft. Från 1997 och framåt har det skett en markant ökning av antalet personer i arbetskraften. År 2001 var det 150 000 fler personer som tillhörde arbetskraften jämfört med 1994. Arbetsmarknadspolitiken har spelat en viktig roll för att upprätthålla arbetskraftsutbudet och möjliggöra den kraftiga sysselsättningsökningen under åren efter 1997. I en komparativ studie av arbetsmarknadspolitiken i Danmark och Sverige betonas betydelsen av åtgärder och försäkringssystem som ger ett generöst inkomstskydd och uppmuntrar ökad aktivitetsgrad – det har inte bara bidragit till att motverka en permanent nedgång av antalet personer i arbetskraften utan har också möjliggjort ökad rörlighet och en sysselsättningsväxt utan inflationistiska spänningar.⁵⁹ I en forskningsrapport från IFAU konstateras också att fler personer i arbetsmarknadspolitiska program leder till ett ökat arbetskraftsutbud.⁶⁰ Den aktiva arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet har följaktligen, med stor sannolikhet, varit en bidragande orsak till att arbetskraftsutbudet har kunnat öka under senare år. I rapporten lyfts även andra aspekter fram, t.ex. leder en ökning av antalet

⁵⁹ P. Plougmann & P. Kongshj Madsen, Flexibility, Employment Development and Active Labour Market Policy in Denmark and Sweden in the 1990s, Center for Economic Policy Analysis Working Paper 2002-04, New York.

⁶⁰ K. Johansson, Do labour market programs affect labour market participation?, IFAU Konferenspaper presenterat vid konferens 8 oktober 2001.

lediga platser till att arbetskraftsutbudet ökar, medan ökad arbetslöshet har motsatt effekt.

Arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringens konstruktion påverkar enligt Holmlund (1999) de arbetslösas sökbeteende. Det finns forskningsresultat tyder på att sänkta ersättningsnivåer och skärpta krav på de arbetslösa ökar återgången till arbete, dvs. bidrar till kortare arbetslöshetstider. Mekanismerna verkar genom lägre reservationslöner (den lägsta lön en individ accepterar för att arbeta) och eventuellt ökad sökintensitet. Ersättningsnivåns varaktighet är en annan viktig beståndsdel i arbetslöshetsförsäkringens. Även här kan incitamenten påverkas genom att den arbetslöse blir mer benägen att acceptera arbete när utförsäkringstidpunkten närmar sig. Slutligen bestäms arbetslöshetsförsäkringens påverkan på de arbetslösas beteende också av sanktionsreglerna, t.ex. aktivitetskraven. Teorin förutsäger att ju högre krav som ställs på individen att söka arbete desto större blir sökaktiviteten – förutsatt att det finns kontrollmekanismer för att kunna bestraffa de som inte följer aktivitetskraven. Det finns även forskningsresultat som pekar i motsatt riktning. Osäkerheten om arbetslöshetsförsäkringens inverkan på arbetskraftsutbudet respektive sökintensiteten är därför stor.

Ett stort antal förändringar har skett när det gäller arbetslöshetsersättningen och de villkor som är förknippade med denna under 1990-talets senare hälft. Forskningen på området bekräftar att det finns incitamenteffekter men osäkerheterna är betydande om effekternas storlek.

När det gäller ersättningsnivåerna finns det flera svenska undersökningar som studerar effekterna av sänkta ersättningsnivåer. En undersökning av Harkman (1997) visar att effekten av den sänkta ersättningsnivån 1993, från 90 till 80 procent, kortade arbetslöshetstiderna och gav snabbare utflöde från arbetslöshet, men storleksordningen var begränsad. Carling,

Holmlund & Veisiu (2001) visade att de sänkta ersättningsnivåerna år 1996, från 80 procent till 75 procent, gav en större effekt än tidigare studier kunnat påvisa. Individerna i undersökningen tillbringade kortare tid i arbetslöshet med den lägre ersättningsnivån. Resultatet ifrågasattes dock av Johansson & Selén (2000) i en analys av samma datamaterial. De redovisade studierna på svenska förhållanden bekräftar bilden av att osäkerheten är stor huruvida ersättningsnivåerna i arbetslöshetsersättningen har någon substantiell effekt på återinträdet i arbete.

Av allt att döma har istället ersättningsperiodens längd en större effekt på övergången i sysselsättning. Enligt Holmlund (1999) finns såväl svensk som internationell forskning på området som visar att risken för utförsäkring starkt påverkar arbetslöshetstidens längd. Dock finns också några intressanta resultat från Sverige som indikerar att även risken av att slås ut från arbetsmarknaden påverkas av den tid som återstår till utförsäkring. De arbetslösa lämnar arbetskraften allt snabbare ju närmare utförsäkringstidpunkten de kommer.

När det gäller sanktionsreglerna finns en anknytning till aktivitetskraven på de arbetslösa. Enligt en genomgång av Fredriksson (2001) finns inga svenska empiriska studier av de genomförda förändringarna under 1990-talet. Studier från Nederländerna och USA indikerar dock att utflödet från arbetslöshet ökar markant för dem som drabbas av en förhållandevis liten sanktion, vilket kan vara en indikator på att skärpta aktivitetskrav har en incitamenteffekt.

Arbetsmiljö och arbetsliv

Mycket av forskningen rörande sjukskrivning, främst långtidssjukskrivning, och förtidspension betonar betydelsen av faktorer som berör arbetsmiljön och arbetslivet.⁶¹ Ohälsan i arbetslivet har en mycket direkt anknytning till arbetsutbudet

⁶¹ O. Sjöberg & O. Bäckman, "Incitament och arbetsutbud – en diskussion och kunskapsöversikt", Bilaga 5 till SOU 2001:57 Kommittén Valfärdsbokslut.

och därmed tillväxtpotentialen. Studier påvisar att frånvaro från arbetet har ett klart samband med arbetsmiljöfaktorer som stress, fysiska och psykiska hälsorisker i arbetet.⁶² Resultat pekar också på att förebyggande insatser och arbetsmiljöarbete påverkar den totala sjukfrånvaron och förtidspensioneringen på lång sikt.

Omfattande verksamhetsförändringar har skett när det gäller arbetsmiljöarbetet och företagshälsovården under 1990-talet. En viktig del i dessa förändringar är att arbetsgivaren åläggs att bedriva ett systematiskt och förebyggande arbetsmiljöarbete och arbetsgivaren ska också ha rehabiliteringsansvar för den enskilde anställda.⁶³ På företagshälsovårdsområdet försvann det generella statsbidraget 1993. En rad centrala avtal om företagshälsovård mellan arbetsmarknadens parter sades upp och tyngdpunkten i insatserna försköts emot förebyggande arbete, rehabilitering och friskvård snarare än ”traditionell företagshälsovård”.⁶⁴ Reformernas syfte var att underlätta återgång till arbete för personer som var långvarigt sjukskrivna eller uppbar sjukbidrag/förtidspension, via tidiga och aktiva rehabiliteringsinsatser.

Effekterna av företagshälsovårdens och arbetsmiljöarbetets förändring har följts upp i en rad studier under 1990-talet. I en tidig utvärdering fann Statskontoret (1994) att företagshälsovården fått sämre ekonomi, större enheter, inriktat sig mer på förebyggande arbete och sannolikt även blivit mer effektiv då personalen minskat mer än kundunderlaget.

⁶²SOU 2000:121 Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag, Stockholm, HPH (2001), Sammanfattning av HPHs forskningsprogram, www.sjukforsakring.gov.se

⁶³ Ds 2001:28 Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv – en handlingsplan för att förnya arbetsmiljöarbetet, Näringsdepartementet.

⁶⁴ SOU 2000:121 Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag, Stockholm.

Socialpolitik och socialförsäkringssystem⁶⁵

Den forskning som berör de ekonomiska incitamentens betydelse för individers arbetsutbud kan sägas kring effekterna av socialförsäkringar, avgifter för offentliga tjänster och inkomstskatter. Effekterna av dessa system kan emellertid inte ses frikopplade från varandra utan analysen bör också omfatta den samlade inkomsteffekten av transfereringar, avgifter och skatter – de s.k. marginaleffekterna. I den befintliga forskningen görs sällan någon analys av de samlade effekterna av skatter, transfererings- och avgiftssystemen. I utbudsgruppens direktiv ingick inte att analysera skatternas påverkan på arbetsutbudet så därför utgår diskussionen kring effekterna av direkta åtgärder på skatteområdet. Bedömningar av skatternas påverkan på arbetsutbudet inkluderas dock i flera av studierna som gjorts om transfereringar och avgifter.

En viktig fråga när det gäller marginaleffekterna handlar om de s.k. fattigdomsfällorna som framförallt drabbar barnfamiljer. Anledningen är att inkomstrelaterade bidragssystem såsom bostadsbidrag, socialbidrag, underhållsstöd, studiemedel samt inkomstrelaterade barnomsorgsavgifter läggs ovanpå varandra och minskar hushållens utbyte av ökade arbetsinkomster. Inte minst gäller detta barnfamiljer med en ensamstående lågavlönad förälder. Studier av Sjöberg & Bäckman (2001) visar att just ensamstående med barn är den grupp som drabbas hårdast av marginaleffekterna. Trots att marginaleffekterna tycks ha minskat under 1990-talets senare hälft uppgår de ändå till närmare 60 procent för denna grupp.

Gähler (2001) har pekat på de ensamstående mödrarnas svaga ställning på arbetsmarknaden. Deras totala arbetsutbud minskade kraftigt under 1990-talet. En anledning var att andelen förvärvsarbete inom gruppen minskade, men härtill kommer

⁶⁵ Stora delar av det följande avsnittet är hämtat från Ola Sjöberg och Olof Bäckman som i bilaga 5 Incitament och arbetsutbud – en diskussion och kunskapsöversikt till välfärdslutet SOU 2001:57 gjorde en sammanställning av tillgänglig forskning.

att veckoarbetstiden sjönk hos dem som fortfarande förvärvsarbetade. Emellertid tycks inte ekonomiska incitament spela någon större roll för att förklara deras låga arbetskraftsdeltagande under 1990-talet. Merparten av de undersökta ensamstående mödrarna ville arbeta eller arbeta mer för att kunna öka sina inkomster. Det vanligaste skälet till att man avstod från arbete var brist på heltidsarbete eller arbetstillfällen överhuvudtaget.

En vanlig utgångspunkt i den nationalekonomiska forskningen är att höjda ersättningsnivåer och generösare villkor i sjuk-, arbetslöshets- och andra socialförsäkringssystem brukar öka utnyttjandet av systemen ifråga och därmed minska arbetsutbudet, då incitamenten till arbete försvagas. Forskningen om effekterna av transfereringar och avgifter brukar indikera att de förväntade effekterna uppstår. Generösare ersättningssystem tycks leda till ett minskat arbetsutbud och skärpta villkor samt sänkta nivåer leder i motsvarande mån ett ökat arbetsutbud. Stora osäkerheter finns dock när det gäller skattningen av storleken på effekterna och ibland nås inte heller de förväntade resultaten.

Socialförsäkringssystemen kan emellertid också ha en annan effekt på arbetsutbudet. Med inkomstrelaterade socialförsäkringar kan individer välja att öka sitt arbetsutbud för att få del av socialförsäkringarna vid sjukdom, arbetslöshet eller arbetsskada. Vinsten av att öka sitt arbetsutbud blir i ett inkomstrelaterat socialförsäkringssystem således större än i ett grundtrygghetssystem.

Pensionssystemet

Pensionssystemets utformning har enligt Wadensjö (1990) flera viktiga effekter på det totala arbetsutbudet. Ett grundtrygghetsbaserat system ger mindre arbetsincitament än ett inkomstrelaterat. Den faktor som dock definitionsmässigt har störst effekt på det samlade arbetsutbudet är den allmänna pensionsåldern. Lagstiftningen och regelverket avgör från vilken

ålder en individ har rätt till ersättning från ålderspensionssystemet utan motprestation. Valet att pensionera sig och således lämna arbetskraften bestäms utöver lagstiftningen kring den allmänna pensionsåldern av ett flertal olika, ekonomiska såväl som icke-ekonomiska, faktorer.

Ett flertal olika studier har genomförts av faktorer som påverkar pensionsbeslutet. Palme & Svensson (2001) visar i en studie över pensionsbeteendet åren 1984-1996 att ekonomiska incitament spelar en viktig roll för beslutet att pensionera sig. De ekonomiska incitamenten kunde dock inte förklara åldersmönstret för pensionsbeslutet. Här hade istället kollektiva avtal, som innebar att pension skulle tas ut vid just 65 års ålder, ett avgörande inflytande. En enkätundersökning från RFV (2001a) visade att ekonomiska faktorer spelade stor roll bakom beslutet att arbeta fram till 65 års ålder. Möjlighet att få avtalspension före 61 års ålder bidrog till ett förtida utträde trots en reducerad kompensation från det allmänna pensionssystemet. Andra ekonomiska incitament som exempelvis en genomsnittlig inkomstnivå över taket för den pensionsgrundande inkomsten medförde också en större sannolikhet att lämna arbetskraften i förtid. Därutöver medförde vissa icke-ekonomiska faktorer som undermålig psykosocial arbetsmiljö och en försämrad arbetsförmåga en betydligt större risk för att individen skulle lämna arbetskraften i förtid.

En studie från RFV (2001b) om effekterna av det nya pensionssystemet visade att det ekonomiska utbytet av att arbeta längre i de flesta fall var starka oavsett inkomstnivå. Svagare incitament till arbete fanns dock hos personer med låga respektive höga inkomster. Låginkomsttagaren drabbades av en marginaleffekt varvid garantipensionen minskade vid ökade inkomster av arbete. Höginkomsttagaren tjänade också sämre på ett ökat arbetsutbud men i det fallet rörde det sig om en takeffekt då inkomster över 7,5 basbelopp inte är pensionsgrundande.

Sjukförsäkring

Inom sjukfrånvaroforskningen brukar ersättningsnivån och konjunkturläget framhållas som avgörande för incitamentsstruktur och beteende.⁶⁶ De beteendeförändringar som kan uppstå som en följd av förändrade ersättningsnivåer kan rimligtvis gälla framförallt korttidsfrånvaron – dvs. högst en vecka, därefter krävs ett läkarintyg. Den förväntade incitamentseffekten av ändringar i ersättningsnivån bör vara att de korta sjukskrivningstiderna minskar vid sänkt ersättningsnivå. De långvariga sjukskrivningarna följer inte riktigt samma mönster. Även för dem bör den förväntade incitamentseffekten vara att sänkt ersättningsnivå eller skärpta regler minskar de långvariga sjukskrivningarna, men i detta fall finns andra faktorer som påverkar utfallet.

Några försök finns att skatta effekterna av olika förändringar som gjorts i sjukförsäkringssystemet under det senaste decenniet. I en studie av Johansson & Palme (1996) av marginalkostnaden för frånvaro, baserat på data från Levnadsnivåundersökningarna samkört med sjukskrivningsdata från RFV, tydde resultatet på att sjukskrivningarna skulle minska med 4,6 procent för män om ersättningsnivån sänktes med en procent. När resultatet jämfördes med den sänkning av ersättningsnivån som skedde 1991 visade sig den uppskattningen vara våldsamt överdriven. Frånvaron sjönk, men med bara 6 procent jämfört med det skattade värdet 30 procent. En studie av Henrekson & Persson (2001) som använde en annan typ av data, nämligen paneldata med uppgifter om det totala sjuktalet mellan åren 1955 och 1999, fick olika effekter av reformen 1991 beroende på om arbetslösheten ingick i modellen eller inte.

Även andra reformer under 1990-talet har undersökts. En studie av Edgerton (1997) som undersökte effekterna av den införda karensdagen 1993 visade att sjukfrånvaron sjönk avsevärt

⁶⁶ O. Sjöberg, & O. Bäckman, "Incitament och arbetsutbud – en diskussion och kunskapsöversikt", Bilaga 5 till SOU 2001:57 Kommittén Valfärdsboksut.

som en följd av reformen. Andra regelförändringar, t.ex. de sänkta ersättningsnivåerna, hade däremot ingen påvisbar effekt enligt studien. Effekten av arbetslöshet var svag men i förväntad riktning.

Vid studier av effekterna av förändringarna som genomfördes 1998, dvs. både höjningen av ersättningsnivån och den förkortade arbetsgivarperioden har intressanta men än så länge preliminära resultat erhållits. I en ännu opublicerad studie av Kari Lantti som behandlade återgången till friskskrivning efter 28 dagars frånvaro uppmättes betydande resultat från 1998 års reformer, dvs. en ökad längd på sjukskrivningarna. Tolkningen av resultatet indikerar att den höjda ersättningsnivån bör ha varit den viktigaste faktorn i sammanhanget.

Vissa intressanta effekter nedbrutet på olika grupper finns också att hämta från tidigare forskning.⁶⁷ Effekterna av ersättningsförändringar i sjukförsäkringssystemet, i detta fall sänkningen som genomfördes 1991, tenderar att vara större för kvinnor än för män och större ju längre ned i inkomstskalan man befinner sig.

Studier av de långvariga sjukskrivningarna påvisar ett tydligt samband med regler och praxis inom förtidspensionssystemet. I vissa lägen tycks dessa båda system fungera som kommunicerande kärl. När antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag steg kraftigt åren 1992-1993 så minskade antalet långvariga sjukfall. Den kraftigt ökande sjukfrånvaron under 1990-talets sista år tycks uteslutande vara ett resultat av att de långvariga sjukskrivningarna ökat i antal. Här finns emellertid inte några klara belägg för att förändrade incitament ska ha påverkat utvecklingen. Förklaringen får snarare sökas i de psykosociala arbetsvillkoren för främst kvinnor i offentlig sektor.

I utredningen "Rehabilitering till arbete" SOU (2000:78) konstaterades att reformerna som gjorts på området inte nått avsedd effekt. Allt fler personer blir sjukskrivna parallellt med

⁶⁷ O. Bäckman, Longitudinal studies on sickness absence in Sweden, Institutet för social forskning, Stockholm 1998.

att de sjukskriver sig under en längre tid. De aktiva rehabiliteringsinsatserna kommer igång alldeles för sent eller alltför sällan. Utredningen slog fast att fördjupad rehabilitering för att få tillbaka människor i arbetslivet är mycket lönsamt – även vid mycket små rehabiliteringsinsatser. Av Riksförsäkringsverkets tillsynsrapporter (RFV 1998, 2001c) framgår att det beslutsunderlag som ligger till grund för försäkringskassornas bedömningar av den enskildes behov av rehabilitering många gånger är bristfälligt. Andra utredningar från Riksförsäkringsverket har pekat på att dessa brister i försäkringskassornas handläggning av rehabilitering kan bero på att det saknas en enhetlig metodik i deras handläggning samt att rehabiliteringssamordnarnas yrkesroll ofta uppfattas som otydlig.⁶⁸

Slutligen finns det ett problem när det gäller gränsdragningen mellan försäkringskassans respektive arbetsförmedlingens roller i rehabiliteringsansvaret. Riksrevisionsverket pekar i en rapport (RRV 2000) på att dessa båda myndigheter tolkar begreppen anställningsbarhet och arbetsförmåga så pass olika att ansvaret för arbetslösa sjukskrivna flyttas fram och tillbaka varvid rehabiliteringsinsatserna riskerar att försenas eller utebli.

Slutsatsen som dras av Sjöberg & Bäckman (2001) är att de försämrade förmånerna i sjukförsäkringen har en klar beteendeeffekt på den kortvariga sjukfrånvaron på så sätt att frånvarotalen sjunker vid sänkta ersättningsnivåer. Däremot tycks det vara svårt att avgöra storleken på dessa effekter. Sambandet gäller dock framförallt för korttidsfrånvaron och effekterna varierar ofta beroende på vilket datamaterial som används och vilka variabler som man kontrollerar för, t.ex. arbetslösheten.

I systemet för förtidspension har en rad olika regelförändringar genomförts under 1990-talet. Vissa av förändringarna berörde enligt Sjöberg & Bäckman (2001) inte

⁶⁸ RFV, (1998), Försäkringskassornas handläggning av ohälsöförsäkringarna, RFV anser 1998:4, Stockholm, RFV, Morgondagens rehabilitering – Om försäkringskassans uppdrag och gränssnitt mot rehabiliteringsansvariga parter, RFV anser 1999:8, Stockholm.

själva förmånerna utan snarare kvalifikationskraven för förtidspension. Generellt har kvalifikationskraven för att få förtidspension skärpts. Sjöberg & Bäckman menar att de skärpta reglerna för rätt till förtidspension har små men påvisbara effekter.

Utbildningspolitik

Utbildningspolitiken är ett av de politikområden som främst har effekter på arbetskraftsutbudets kvalitet.⁶⁹ Med bättre och mer kvalificerad utbildning kan produktiviteten i arbetslivet öka. Ny teknik och nya former för att organisera arbetet kan lättare få genomslag hos en väl utbildad arbetskraft.

Dock finns också effekter på arbetsutbudets kvantitativa sida. Här bör effekterna delas in på kort och lång sikt. På kort sikt kan utbildningssatsningar förväntas få en negativ effekt på antalet arbetade timmar då människor försvinner från arbetskraften under sin utbildningstid. På längre sikt, efter utbildningen, kan utbildningsinsatser förväntas stärka de nyutbildades kompetens och påverka deras egenskaper så att anställningar underlättas. En del av de utbildningspolitiska åtgärder som genomförts i Sverige under 1990-talet har sannolikt bidragit till att minska arbetsutbudet (och arbetslösheten). Frågan är hur utbildningen påverkar möjligheten att få arbete och om utbildningen har någon effekt på arbetsproduktiviteten. Utbildningssatsningar kan också ha effekter på den sociala och regionala snedrekryteringen till högskolor och universitet. Med minskad social snedrekrytering kan större och kanske tidigare missgynnade grupper få möjlighet att ta del av högre utbildning. En effekt av detta blir att den latent "begåvningsreserven" ges möjlighet att studera vilket borde främja deras möjligheter att utnyttja sin potential.

⁶⁹ E. Wadensjö, "Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet", i Expertrapport Nr 4 till produktivitetsdelegationen SOU 1991:82.

Empiriskt har det gått att fastställa en nära samvariation mellan utbildning och inkomst. Det har emellertid inte ansetts självklart att sambandet ska tolkas som att utbildning ökar arbetsproduktiviteten. Alternativa tolkningar finns. När produktivitetsdelegationen Wadensjö (1991) redovisade effekterna av ökad utbildning drogs slutsatsen att investeringar i utbildning leder till ökad produktivitet. Med vissa reservationer drogs ungefär samma slutsats i en rapport av Öckert & Regnér (2000). Mycket tydde enligt författarna på att det fanns en kausal relation mellan utbildning och produktivitet såväl på mikro- som på makronivå. Internationell forskning på området bekräftar slutsatsen att utbildningsnivån har stor betydelse för tillväxten på ett makroplan.⁷⁰ Korrelationen är stark mellan kunskaper, i främst matematik och naturvetenskap, och den långsiktiga tillväxttakten.

Eftersom utbildning och vidgad kompetens ökar produktiviteten i arbetslivet har den utbildningsekonomiska forskningen, se Öckert & Regnér (2000), tagit som utgångspunkt att arbetsgivarna är beredda att betala en utbildningspremie, dvs. ökad lön för högre utbildad och därmed mer produktiv personal. En lång rad studier, svenska och internationella, har visat att det finns ett starkt samband mellan utbildning och lön.⁷¹

När det gäller den stora utbyggnaden av högskoleutbildningen visar forskningen att satsningen på mindre och medelstora högskolor sedan 1970-talet, inte medfört någon minskad social snedrekrytering till högre utbildning.⁷² Regionaliseringen och utlokaliseringen av högskoleutbildningen tycks dock ha gett positiva men små effekter på den geografiska snedrekryteringen. Slutligen visar en studie av Thoursie (1998) att under perioden 1992-1997 var övergången från arbetslöshet till arbete betydligt

⁷⁰ R. J. Barro, *Determinants of economic growth a cross-country empirical study*, Cambridge Mass 1997.

⁷¹ B. Öckert, *Effects of higher education and the role of admission selection*, SOFI, Stockholm 2001, B. Öckert, & H. Regnér, *Högre utbildning i Sverige – En problemorienterad diskussion om utbildningssatsningar*, SOFI, Stockholm 2000.

⁷² B. Öckert, & H. Regnér, *Högre utbildning i Sverige – En problemorienterad diskussion om utbildningssatsningar*, SOFI, Stockholm 2000.

större för personer med universitetsutbildning än de som saknade sådan.

De olika effektstudierna som gjorts av de senaste årens stora utbildningspolitiska satsningar har ofta mätt inkomstförhållanden efter utbildningstiden och huruvida de nyutbildade fått arbete eller inte efter slutförd utbildning. Studier av Kunskapslyftet indikerar att deltagare i kunskapslyftet hade en något större sannolikhet för övergång i högre studier än deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Här måste emellertid en reservation göras för den korta uppföljningsperioden. Forskargruppen som utvärderat Kunskapslyftet drog slutsatsen att det inte med någon säkerhet gick att fastslå skillnader i arbetsmarknadsposition efter avslutade studier.⁷³

Resultaten från uppföljningen av Kvalificerad Yrkesutbildning (KY), vilken gjordes i form av en enkätundersökning av de första 1 300 studenterna vid programmet, indikerar att deltagarna i KY i mycket hög grad övergår i arbete efter fullgjord utbildning.⁷⁴ Enligt nya siffror anger utbildningsanordnarna att 77 procent fullföljde sina studier under 2001 och avlade examen med godkänt resultat. Kommittén för Kvalificerad Yrkesutbildning har låtit SCB göra en undersökning av vad de studerande som avslutade sin utbildning gjorde året efter. År 2000 hade 85 procent arbete eller eget företag och 9 procent studerade vidare på högskola/universitet. Jämfört med 1999 innebar detta en ökning då motsvarande andel uppgick till 80 respektive 8 procent.

⁷⁰ O. Westerlund, Inskrivningstid vid arbetsförmedlingen efter avslutade studier, Umeå economic studies no. 526, Umeå 2000, R. Axelsson, & O. Westerlund, Deltagare i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1997. Vilka fortsatte att studera höstterminen 1998 och vilka blev arbetssökande efter avslutad utbildning, Umeå economic studies no. 542, Umeå 2000, R. Axelsson, & O. Westerlund, Inflöde och varaktighet som arbetssökande efter avslutad utbildning – deltagare i kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildning 1997, Umeå Economic Studies no. 566, Umeå 2001.

⁷⁴ SOU 1999:119 Utvärderingen av KY. Delbetänkande, Stockholm.

Arbetskraftsinvandring och invandrare på arbetsmarknaden

En faktor som kan påverka utvecklingen av arbetskraftsutbudet på kort och medellång sikt är migration till Sverige och då framförallt migration av människor i arbetsför ålder.

Det finns enligt Lundh (1994) inga exakta beräkningar av effekterna av den tidigare arbetskraftsinvandringen till Sverige. En vanlig uppfattning är dock att importen av arbetskraft speciellt under industrins förnyelsefas, fram till slutet av 1950-talet, förhindrade att flaskhalsar i produktionen uppstod på grund av arbetskraftsbrist. Under 1960-talet var invandringens funktion delvis en annan. Bristen på arbetskraft var mer generell och den industriella expansionen, främst för att utnyttja stordriftsfördelar, hade inte kunnat fullföljas utan tillskottet av invandrad arbetskraft. I båda dessa fall torde arbetskraftsinvandringen ha bidragit till såväl produktions- som produktivitetsökningen.

När det gäller studier av invandrares ställning på svensk arbetsmarknad visar forskningen enligt Edin & Åslund (2001) att invandrare fram till 1970-talets första hälft hade en stark ställning på svensk arbetsmarknad. Sysselsättningsgraden var högre för utlandsfödda än infödda svenskar. Från 1970-talets mitt förändrades läget. En allt större del av invandringen kom att utgöras av flyktingar och anhöriga till flyktingar. De nya grupperna klarade sig generellt sämre än de tidigare arbetskraftsinvandrarna och deras sysselsättningsgrad sjönk. Invandrarnas ställning på arbetsmarknaden försvagades kraftigt under 1990-talets första del. Främst gäller detta personer med utomeuropeiskt ursprung där sysselsättningsgraden inte ens är hälften av den för svenska medborgare.

Frågan om att stärka invandrares ställning på arbetsmarknaden spannar över flera politikområden. Ofta anges att bristande kunskaper i svenska språket skulle vara en viktig orsak till varför invandrare har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. Svenskundervisning för invandare (sfi) har stor betydelse för att

ge invandrare möjlighet att få en plats i arbetslivet. Undersökningar av sfi har dock visat att ett stort antal av de studerande avbryter sina studier utan att ha inhämtat tillräckligt med kunskaper för att klara av ett standardprov i svenska. Riksdagens revisorer (2000) menar i en rapport om sfi att utbildningen inte är anpassad till de elevgrupper som har svårast att lära sig svenska – främst äldre invandrare och invandrare med kort skolutbildning. Studieresultaten från sfi visar också på svårigheter att undervisa invandrare i ett främmande språk. Riksdagens revisorer menade därför att lärarna, förutom pedagogisk utbildning, också generellt borde ha utbildning i svenska som andraspråk.

En annan anledning bakom de dåliga resultaten skulle enligt Statskontoret (2000) kunna vara bristfällig organisering av sfi samt att verksamheten i sig innehåller en intressekonflikt mellan olika parter i flyktingmottagandet, främst lärare/utbildnings-samordnare och arbetsförmedlare.

Förutom sfi som riktar sig till nyanlända invandrare finns också introduktionsverksamhet. Denna innehåller såväl arbetsplatspraktik som samhällsorientering, riktade till flyktingar och deras anhöriga. I regeringens integrationspolitiska proposition 1997/98:16 framhölls att introduktionsverksamheten för nyanlända invandrare skulle individualiseras och att en bättre samverkan skulle eftersträvas mellan de olika myndigheter som ansvarade för verksamheten. I en rapport från Integrationsverket (2000c) påvisas allvarliga brister i såväl individualiseringen av introduktionsprogrammen som samordningen mellan inblandade myndigheter. Färre än hälften av de undersökta kommunerna hade uppnått regeringens uppställda målsättningar vilket leder till sämre introduktionsresultat och därmed sämre möjligheter till inträde på arbetsmarknaden.

Som ett led i arbetet att utveckla introduktionsverksamheten och svenskundervisningen för flyktingar träffades en överenskommelse i april 2001 mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska

Kommunförbundet. Överenskommelsen syftar till att stärka samarbetet kring mottagning och introduktionsverksamhet för flyktingar och den har en tydlig fokusering på att tidigt försöka etablera individer på arbetsmarknaden via bl.a. arbetsplatsförlagd introduktion. Tidigare forskning på området som undersökt andra reformer av flyktingmottagandet indikerar att denna inriktning med en tät koppling mellan introduktion och arbetsmarknadspolitik bör vara bra ur ett arbetsmarknadsperspektiv.⁷⁵

Budgetåret 1995-96 satsades 250 miljoner kronor, de s.k. Blommanpengarna, för särskilda insatser i några invandrartäta kommuner. Huvudsyftet var att bekämpa segregation och utanförskap där insatserna i första hand skulle inriktas på arbetsmarknadsområdet. Integrationsverket (2000a) (2000b) visar i sina utvärderingar att kommunerna lämnades ett så stort tolkningsutrymme beträffande prioritering av olika insatsområden att projektets syfte blev otydligt och komplicerat. Att döma av kommunernas handlingsplaner var många av åtgärderna inte lokalt förankrade som direktiven anvisade. Lokala initiativ från boende eller aktörer i området var mindre vanliga även om variationen mellan kommunerna var stor. Samverkan med arbetsförmedlingarna kring arbetslösa uppfattades som svårt i samtliga kommuner utom två. Anledningen var att kommun och arbetsförmedling hade olika mål och definitioner på målgruppen arbetslösa. I de kommuner där samverkan fungerade bättre hade projektens målgrupper anpassats till arbetsförmedlingens definition och dessutom hade projektledarna ett förflutet inom arbetsförmedling inom respektive kommuner.

Slutligen finns arbetsmarknadspolitiken där, enligt regeringens sysselsättningsproposition 1995/1996:222, utomnordiska invandrare ska prioriteras till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Deras andel av åtgärderna skulle vara minst lika stor

⁷⁵ O. Åslund, & C. Runesson, Uppföljning av EU:s sysselsättningsstrategi – delprojekt 1:3 Integrering av invandrare på arbetsmarkanden, IFAU Seminarieunderlag 01-11-22, Uppsala 2001.

som deras andel av de arbetslösa. Utomnordiska invandrare är också enligt Åslund & Runesson (2001) överresresenterade i arbetsmarknadsprogram av olika slag med undantag för afrikanska medborgare. Fördelningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna tyder dock på att invandrare oftare befinner sig i utbildningsåtgärder än subventionerade anställningar. Tidigare redovisad forskning visar att subventionerade anställningar ökar sannolikheten för anställning medan utbildningsinsatser har betydligt sämre effekt. En viktig aspekt som tas upp av Ekberg & Rooth (2000) är att den definition som används i regeringens direktiv innebär att invandrare med svenskt medborgarskap inte prioriteras – trots att sysselsättningsgraden är betydligt lägre än för infödda svenskar.

Vissa arbetsmarknadsåtgärder och lokala program har genomförts som specifikt inriktar sig till invandrare. Kvalitativa studier har påvisat vissa brister i genomförandet av arbetsmarknadsåtgärder för invandrare. I Thomsson & Hoflund (2000) framkommer kritik emot att speciella åtgärder riktade emot invandrarkvinnor inte varit individanpassade och att deltagarna haft svårt att få gehör för sina idéer och önskemål.

Avgifter i barnomsorg

Avgifter för offentliga tjänster, t.ex. inkomstrelaterade barnomsorgsavgifter, kan påverka arbetsutbudet via marginaleffekter. Avgifterna måste i detta fall sättas i relation till de samlade effekterna av skatter och olika bidragssystem. Studier på detta område, såväl svenska som internationella, verkar generellt tyda på att kvinnors arbetsutbud påverkas mer av ekonomiska incitament än mäns.⁷⁶ I ESO-rapporten "Lönar sig Arbete" Ds (1997:73) påvisades dessutom att det främst var de hushåll som arbetade deltid eller inte alls som påverkades av marginaleffekter och således hade en potential för ökad

⁷⁶ M. Palme, "Familjepolitik och arbetsutbud", bilaga 5 till SOU 2001:24 Ur fattigdomsfällen, Stockholm 2001.

arbetstid. I fallet med avgifter i barnomsorgen och arbetsutbudet finns en rad teoretiska studier av incitamenteffekter av olika lösningar medan beteendeffekterna i huvudsak är outforskade.⁷⁷

Effekterna av den nyligen beslutade maxtaxan har inte kunnat studeras än men däremot finns en undersökning av Flood & Wahlberg (1999) som belyser incitamenteffekter av reformen på hushållens arbetsutbud. Studien omfattade hushåll med två vuxna och barn i åldern 1-12 år. Resultaten från undersökningen visade att effekterna av sänkningen i barnomsorgstaxan var mycket små för gruppen i stort. Den enda urskiljbara effekten var en ökning i kvinnors arbetstid med 1,5 procent. Om de undersökta hushållen däremot delas in i inkomstgrupper blir bilden något annorlunda. Studien påvisade en inte obetydlig ökning av arbetsutbudet inom låginkomsthushållen. För hushåll med de allra lägsta inkomsterna förväntades en ökning i arbetstiden med nära 7 procent medan denna effekt klingade av vid högre inkomster.

Undersökningen stöder därmed i grova drag de slutsatser som tidigare forskning pekat på, nämligen att minskade marginaleffekter ökar kvinnors arbetsutbud och då främst bland låginkomsttagarna. Här bör också nämnas att studien utelämnade den stora gruppen ensamstående med barn. Denna grupp drabbas hårt av marginaleffekterna och en sänkning av barnomsorgsavgifterna kan i dessa fall förväntas påverka arbetsutbudet avsevärt. De stora effekterna för denna grupp gäller inte bara barnomsorgsavgiftens inkomstrelaterade del utan i hög grad den fasta delen. Härutöver kan nämnas att barnomsorgsavgiftens tidigare konstruktion innebar att den var både inkomst- och tidsrelaterad. Med denna utformning innebar en ökning i arbetstiden, och därmed vistelsetiden i förskolan, än större marginaleffekter.

⁷⁷ O. Sjöberg, & O. Bäckman, "Incitament och arbetsutbud – en diskussion och kunskapsöversikt", Bilaga 5 till SOU 2001:57 Kommittén Valfärdsboksut.

Närings- och regionalpolitik

Närings- och regionalpolitiska insatser har sällan som mål att påverka arbetskraftsutbudet utan snarare att förbättra villkoren för företag och företagande vilket i sin tur kan ge fler personer möjlighet att få arbete. Modern tillväxtteori brukar utgå från att långsiktiga och generella åtgärder som skapar förutsättningar för tillväxt lyckas bättre än tillfälliga sysselsättningsstimulanser.⁷⁸ Att hitta några kortsiktiga effekter på sysselsättningen eller arbetskraftsdeltagandet av de genomförda åtgärderna synes därför svårt.

De regionalpolitiska företagsstöden har enligt Regionalpolitiska utredningen SOU (2000:87) varit en viktig byggsten i regionalpolitiken. Vissa studier pekade enligt utredningen på att stöden hade spelat en viktig roll som sysselsättningsskapare i stödområdena, medan andra studier snarare visade att stöden hade haft en konserverande effekt på näringslivet och inte stimulerat en omvandling. En slutsats som drogs var att stöden kan kompensera för vissa av de problem som finns i stödområdena men att de inte spelar någon roll för den långsiktiga utvecklingen. RRV:s effektivitetsrapport (1999) över det statliga företagsstödet pekar på att detta fungerar konserverande snarare än förnyande. Problem finns också med regelverken kring de olika formerna för statligt företagsstöd. Reglerna är ofta otydliga, föråldrade och därmed ökar risken för felaktiga stödbeslut.

De regionala tillväxtavtalen har blivit ett av de viktigaste instrumenten för den nya regionala näringspolitiken. Den första omgången av tillväxtavtal utarbetades i samtliga län 1998-1999 och genomförandet pågår åren 2000-2002. Uppföljningarna av tillväxtavtalen behandlar främst tillämpningarna på lokal nivå och vilken roll som olika aktörer spelar i arbetet. Däremot finns ingen utvärdering av tillväxtavtalens effekter.⁷⁹

⁷⁸ RRV, Hur fördelas företagsstödet, Effektivitetsrapport 1999:40, Stockholm.

⁷⁹ Ds 2001:15 Rapport om tillväxtavtalen – första året, Näringsdepartementet.

Arbetsrättslagstiftningen

Arbetsrättslagstiftningen är ett område som indirekt kan ha effekter på arbetsutbudet. Skyddet eller avsaknaden av skydd för vissa delar av arbetskraften kan påverka deras position på arbetsmarknaden och därmed leda till ett ökat eller minskat arbetsutbud hos dessa grupper. Forskning på området har inte påvisat att arbetsrättslagstiftningen har någon påtaglig effekt på den totala arbetslösheten. Däremot påverkas de arbetslösas åldersfördelning. I en länderjämförelse från Employment Outlook, OECD (1999) konstaterades ett svagt samband mellan en stark reglering av arbetsrätten och högre arbetslöshet för de yngsta och de äldsta på arbetsmarknaden. Den typ av regleringar som framförallt verkade ha effekt var möjligheterna till tillfälliga anställningar (visstidsanställningar och uthyrningsföretag).

Arbetstidsfrågorna

Normalarbetstiden har minskat successivt bland både män och kvinnor under 1900-talet. Arbetstidslagstiftningen har haft ett klart samband med denna förändring. Lagar och avtal om arbetstidsförkortning samt socialpolitik har, tillsammans med förändringar av de ekonomiska incitamenten, begränsat antalet arbetade timmar per person. En arbetstidsförkortning innebär i sig att det totala arbetskraftsutbudet minskar. Emellertid finns en rad faktorer som kan verka i motsatt riktning. En effekt av en allmän arbetstidsförkortning skulle kunna vara förbättrad hälsa i form av färre sjukskrivningar och minskad utslagning av arbetskraft. En annan effekt skulle kunna vara ökad produktivitet i arbetslivet genom minskad trötthet och rationaliseringar av arbetsprocessen.⁸⁰ Effekten skulle också kunna gå i motsatt riktning eftersom vissa fasta kostnader som administration, lokal- och kapitalkostnader slås ut på färre arbetade timmar.

⁸⁰ Ds 2000:22 Kortare arbetstid för och emot, Näringsdepartementet.

En omfattande empirisk forskning har bedrivits om effekterna av en allmän arbetstidsförkortning. Forskningen på området har oftast uppmärksammat sysselsättningseffekterna av en allmän arbetstidsförkortning. Resultaten indikerar att inga entydiga effekter finns när det gäller sysselsättning och arbetslöshet.⁸¹ Åtskilliga förutsättningar som är svåra att uppfylla måste infrias för att en generell arbetstidsförkortning ska få några positiva sysselsättningseffekter. Resultatet blir därmed att det totala arbetsutbudet minskar.

När det gäller hälsoaspekterna som skulle kunna förbättra produktiviteten i arbetslivet visar inte forskningen, enligt Bergström & Olofsdotter (2000), på några tydliga effekter när det gäller t.ex. sjukfrånvaron. Emellertid gällde detta konstaterande främst korttidsfrånvaron medan det inte gick att uttala sig om effekterna på längre sikt. De empiriska studier som genomförts i Sverige och andra länder och refereras i Wadensjö (1991), tyder inte heller på att en allmän arbetstidsförkortning kan öka arbetsproduktiviteten.

⁸¹ A. Forslund, "Arbetstidsförkortning – arbetsdelning eller raserad välfärd", i *Ekonomisk Debatt* 1996:5, J. Hunt, Hours reduction as work-sharing, Brookings papers on economic activity no 1, 1998, J. Bergström, & S. Olofsdotter, *Arbetstidsförändringar möjligheter och konsekvenser*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm 2000, O. Nordström-Skans, *Arbetstidsförkortning, löner och arbetslöshet – en studie på svenska individdata*, IFAU Forskningsrapport 2001:6, Uppsala.

5.3 Sammanfattande slutsatser

Syftet med detta kapitel var att inventera de studier som gjorts för att mäta effekterna av politiska åtgärder som kan ha stimulerat utbudet av arbetskraft i Sverige. Ett flertal olika politikområden har inventerats. Tyngdpunkten i kapitlet har legat på områden som arbetsmarknads/arbetslivspolitik, utbildningspolitik och socialförsäkringssystemen.

En första slutsats är att arbetsmarknadspolitik bidrar positivt till arbetskraftsutbudet genom att social utslagning motverkas, d.v.s. arbetskraftsdeltagandet upprätthålls under perioder präglade av hög arbetslöshet. Utvärderingar av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 1990-talet visar tydligt att åtgärder där den arbetslöse utför ett reguljärt arbete på en arbetsplats har bättre resultat än program som i huvudsak innehåller utbildning eller arbetsplatspraktik. Här ligger samtidigt ett dilemma eftersom de åtgärder som ger störst chans till anställning också tränger undan arbetstillfällena på den ordinarie arbetsmarknaden.

Den tillgängliga forskningen tyder på att en aktiv rehabilitering för att få människor tillbaka i arbetslivet ger goda resultat även vid små insatser. Reformerna på området under 1990-talet tycks dock inte ha gett avsedd effekt. Aktiva rehabiliteringsinsatser kommer till stånd för sent eller inte alls p.g.a. att ansvarsfördelningen mellan arbetsförmedling och försäkringskassa är otydlig samtidigt som försäkringskassornas handläggning av rehabiliteringsärendena tycks vara bristfällig.

Studier av incitamentens betydelse för individers arbetsutbud, dvs. effekterna av socialförsäkringar, avgifter för offentliga tjänster och skattesystemet tyder på att marginaleffekterna fortfarande är betydande, främst för ensamstående med barn, trots de reformer som gjorts under 1990-talet. Åtgärder för att minska marginaleffekterna, t.ex. maxtaxa i barnomsorgen tycks ge påtagliga resultat för lågavlönade barnfamiljer. Socialförsäkringssystemen har emellertid också effekter på så

sätt att lägre ersättningsnivåer och skärpta krav ökar incitamenten till arbete. Åtskilliga förändringar i den riktningen har gjorts under 1990-talet och resultaten indikerar att incitamenten till arbete har blivit starkare och att detta också gett resultat ifråga om arbetsutbudet.

När det gäller arbetslöshetsersättningen finns studier som tyder på att ersättningsperiodens längd har stor effekt på övergången till sysselsättning och likaså tycks skärpta aktivitetskrav på de arbetslösa ge resultat. Däremot är effekterna av sänkta ersättningsnivåer svaga och betydligt osäkrare. Effekterna av förändringar i sjukförsäkringssystemet påverkar i huvudsak korttidsfrånvaron medan däremot långtidsfrånvaron i högre grad påverkas av arbetsmiljöfaktorer, inte minst psykosociala sådana. Ersättningsnivåerna i sjukförsäkringen tycks ha en klar beteendeeffekt på så sätt att korttidsfrånvaron minskar vid sänkta ersättningsnivåer.

Effekterna av de utbildningssatsningar som genomförts visar att ökad och mer kvalificerad utbildning, t.ex. i form av en utbyggd högskola ger större sysselsättningsmöjligheter och leder till ökad produktivitet. Studier av Kunskapslyftet indikerar dessutom att deltagarna hade en något större sannolikhet att fortsätta med högre studier än deltagarna i arbetsmarknadsutbildning.

Invandrarnas etableringsproblem på arbetsmarknaden kan dels ses som ett uttryck för ren diskriminering, dels som ett resultat att kommunikativa färdigheter och särskilt kunskaper i svenska språket har ökat i betydelse på senare år. De åtgärder som genomförts under 1990-talet när det gäller svenskundervisning för invandrare och introduktionsverksamheten för flyktingar tycks ännu inte ha uppnått avsedda resultat. Trots reformer på området lider introduktionsverksamheten fortfarande av att inblandade myndigheter samverkar dåligt och individualiseringen är för liten. Förhållandevis lite kunskap finns om hur arbetsmarknadspolitik påverkar invandrare, men en stark hypotes är att de åtgärder som fungerar bäst för befolkningen som helhet också fungerar bäst för invandrare.

De studier som gjorts av en arbetstidsförkortning tyder inte på att en generell sänkning av arbetstiderna kan kompenseras genom ökad sysselsättning. Inte heller finns det några klara belägg för att produktiviteten i arbetslivet skulle påverkas positivt av en kortare arbetstid. Resultatet av allmän arbetstidsförkortning skulle därmed bli att det totala arbetsutbudet minskade.

6 Utmaningar och framtida politik

För att trygga finansieringen av välfärden krävs högre produktivitet och ökad sysselsättning, bl.a. genom att den outnyttjade arbetsvilja som finns hos många invandrare och långtidssjukskrivna tas tillvara. Detta bör också resultera i fler arbetade timmar. En snabbare produktivitetsökning i privat sektor skapar visserligen utrymme för ökade realinkomster och växande privat konsumtion, men innebär inte nödvändigtvis att serviceutbudet inom offentlig sektor kan förbättras. Eftersom lönerna i samtliga sektorer på lång sikt tenderar att följa produktivitetsutvecklingen kommer kostnaderna för att producera välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg att stiga om produktiviteten ökar. Detta gäller oavsett hur välfärdstjänsterna finansieras. Eftersom möjligheterna att öka effektiviteten inom vård, skola och omsorg är begränsade bidrar de ökade kostnaderna för att producera dessa tjänster till en ökad press på välfärdssystemen. Detta förhållande innebär att ett högt arbetskraftsutbud och en hög sysselsättningsgrad är nödvändiga, om än inte tillräckliga, villkor för en ambitiös välfärdspolitik.

Under åren 1999 till 2001 ökade antalet sysselsatta på svensk arbetsmarknad med ca 170 000, eller 4,2 procent, samtidigt som antalet arbetade timmar enligt SCB:s Nationalräkenskaper bara ökade med ca 1,8 procent. Den svaga utvecklingen av medelarbetstiden förklaras till stor del av den ökade sjukfrånvaron bland de sysselsatta. Det krävs därför krafttag för att minska ohälsan i arbetslivet. Den genomsnittliga

sjukskrivningstiden per sysselsatt uppgår till fem veckor.⁸² Bara mellan åren 2000 och 2001 ökade den genomsnittliga sjukfrånvaron per sysselsatt med närmare en vecka.

I de tidigare kapitlen har arbetsgruppen illustrerat och diskuterat förändringar i arbetskraftsutbudet på både kort och lång sikt. En hel del politiska insatser har genomförts under senare år i avsikt att öka arbetskraftsutbudet. Fokus i rapporten har riktats mot förändringar i tre grupper som är strategiska ur utbudssynpunkt: ungdomar, äldre och personer med utländsk bakgrund. I fortsättningen av detta slutkapitel diskuteras utmaningar för att öka arbetskraftsutbudet för dessa grupper. Avsikten är att tydliggöra huvudinriktningen för den framtida politiken för att öka utbudet av arbetskraft. Inledningsvis ställs en avgörande fråga: Hur mycket måste arbetskraftsvolymen öka för att kompensera den nedgång i utbudet av arbetade timmar som kan förväntas framöver som en följd av befolkningens åldersförändringar?

6.1 Framtida förändringar i arbetskraftsutbudet

Hur kommer arbetskraftsutbudet att se ut i framtiden? Svaret på denna fråga är förknippad med stor osäkerhet. Enkelt uttryckt finns det två tillvägagångssätt för att bedöma hur stort arbetskraftsutbudet kommer att vara i framtiden. Antingen kan man göra en framskrivning utifrån väntade demografiska förändringar, eller så kan man försöka göra en prognos där man även antar beteendemässiga förändringar jämfört med tidigare perioder. Den senare metoden är mycket komplicerad och vilar tungt på olika antaganden om hur individer kan förväntas bete sig t.ex. som en följd av förändringar på arbetsmarknaden. Därför har arbetsgruppen valt att utgå från framskrivningar av olika gruppers arbetsutbud utifrån konstant beteende.⁸³

⁸² Moder Svea – långtidssjukskriven – en rapport om ohälsan i kommun för kommun, TCO, Stockholm 2002.

⁸³ Skälet till detta är att prognoser (som tar hänsyn till beteendeförändringar) för ett antal intressanta variabler saknas. Det hade t.ex. varit intressant att jämföra RFV:s beräkningar när det gäller sjukskrivna och sjukpensionärer med de som ligger implicit i den relativt

I huvudscenariot i Långtidsutredningen (LU) 1999/2000 gjorde man antagandet att sysselsättningsgraden och medelarbetstiden per person i arbete i respektive åldersgrupp i framtiden hålls konstant på 1999 års nivå. I denna kalkyl är det således endast förändringar i demografin som påverkar utbudet. Enligt dessa beräkningar kommer det totala antalet arbetade timmar att minska med 5,5 procent fram till år 2030.

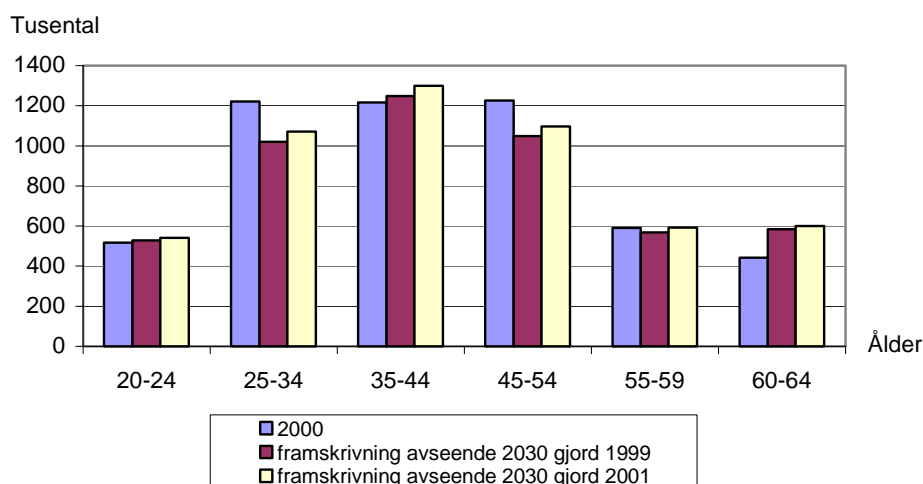
Sedan LU-bilagan skrevs har SCB publicerat nya framskrivningar för befolkningsutvecklingen.⁸⁴ Jämför man befolkningsframskrivningen från 1999 med den som publicerades i maj 2001, kan man konstatera att antalet personer i åldrarna 20-64 år väntas bli 200 000 fler i den sistnämnda. Skillnaderna är störst i åldersgruppen 25-54 år, vilket är den grupp som kan sägas bidra mest till volymen på arbetsutbudet. Genomför vi en ny beräkning med hjälp av samma antaganden som användes i LU 1999/2000 kan vi konstatera att minskningen i totala antalet timmar i denna kalkyl i stället blir 1,8 procent.⁸⁵ Beräkningarna påverkas således kraftigt av förändringar i SCB:s antaganden om den framtida befolkningens mängd.

enkla beräkningsmodell vi använt ovan. Detta var dock inte genomförbart p.g.a. att de RFV-prognoser, som vi skulle ha behövt för att göra detta, inte sträcker sig till 2030.

⁸⁴ Den senast gjorda framskrivningen publicerades i maj 2001. Den framskrivning som användes i LU 1999/2000 gjordes under 1999.

⁸⁵ Resultatet blir detsamma oavsett om vi utgår från de nivåer som gällde år 1999 eller 2000 trots att arbetsmarknaden var mera gynnsam under sistnämnda året. Detta har sin förklaring i att nivån vi ska uppnå år 2030 (för att hålla totala antalet timmar konstant) påverkas av vilket år vi utgår från i våra beräkningar.

Figur 9 Befolkning år 2000 samt framskrivningar för år 2030 (20-64 år)



Källa: SCB.

Förändringen i SCB:s befolkningsframskrivning beror dock till största delen på antagande om en större invandring, varpå deras andel av arbetskraften kommer att vara större i framtiden än den är i dag. Då utlandsfödda generellt i dag uppvisar en lägre sysselsättningsnivå jämfört med infödda svenska medborgare innebär detta att vår egen beräkning ovan (och även den i LU) överskattar antalet totalt arbetade timmar år 2030.⁸⁶ Om det i beräkningarna tas hänsyn till detta faktum finner vi att antal arbetade timmar i detta fall kommer att minska med 3,8 procent fram till år 2030.⁸⁷

⁸⁶ Se tabell 11 i avsnitt 3.5.

⁸⁷ Detta görs genom att beräkna utlandsföddas och inföddas arbetskraftsutbud var för sig. Antagandet är precis som i övriga beräkningar att sysselsättningsgrad och medelarbets-tid hålls på den nivå den var år 2000.

Tabell 20 Förändring i totala antalet arbetade timmar fram till 2030
(20-64 år)

	Förändring (Procent)
LU:s framskrivning	-5,5
Egen framskrivning, ej hänsyn tagen till utlandsföddas lägre sysselsättningsgrad	-1,8
Egen framskrivning, hänsyn tagen till utlandsföddas lägre sysselsättningsgrad	-3,8

Källa: SCB, LU 1999/2000 samt egna beräkningar.

Anm. Det som skiljer de två egna framskrivningarna ovan är att beräkningarna i den översta inte tagit hänsyn till att utlandsfödda kommer att utgöra en större andel av arbetskraften i framtiden.

Om antalet arbetade timmar år 2030 ska hållas på samma nivå som år 2000 kan vi med hjälp av tillgängliga data beräkna hur mycket sysselsättningsgraden måste öka i olika grupper på arbetsmarknaden, allt annat lika. I tabell 21 framgår att det antingen krävs en generell förbättring i sysselsättningsgraden på cirka tre procentenheter (dvs. en sysselsättningsgrad på 81 procent) alternativt att situationen för de grupper som är i fokus i denna rapport – unga, äldre och utlandsfödda - förbättras avsevärt. Den siffra som anges för respektive åldersgrupp avser hur stor ökning som skulle krävas för att denna ensamt skulle kunna åstadkomma en bibehållen nivå. Av nivåerna för de enskilda grupperna att döma kan man dra slutsatsen att arbetskraftsdeltagandet måste öka i flera av dessa samtidigt om målet ska nås. Det är t.ex. orimligt att tänka sig att sysselsättningsgraden i åldersgruppen 20-24 år skulle kunna ökas med 30 procentenheter (till ca 80 procent) samtidigt som den politiska ambitionen är att en stor andel i denna åldersgrupp ska studera.

Tabell 21 Ökning i sysselsättningsgrad som krävs för att det totala antalet timmar ska bibehållas på dagens nivå

	Hänsyn ej tagen till utlandsföddas lägre sysselsättningsgrad	Hänsyn tagen till utlandsföddas lägre sysselsättningsgrad
Totalt, 20-64 år	1,4	3
Totalt, 20-24 år	14	30
Totalt, 25-54 år	2	4
Totalt, 55-64 år	7	14
Utlandsfödda, 20-64 år	7	15

Källa: SCB samt egna beräkningar.

Anm. Den siffra som anges för respektive åldersgrupp avser hur stor ökning som skulle krävas i denna för att denna ensamt skulle kunna åstadkomma en bibehållen nivå.

Utmaningar för ett förbättrat arbetskraftsutbud bland ungdomar, äldre och utlandsfödda

På dagens arbetsmarknad sker det ofta en uppgradering av jobben i samband med rekryteringar.⁸⁸ I och med detta är det av största vikt att ungdomarna har den erforderliga utbildning som krävs för att de ska kunna vara med och konkurrera om jobben. Fullbordad gymnasieutbildning bör därför vara ett övergripande mål. Förutom att deras anställbarhet ökar får de även en utbildningsnivå som behövs som bas för fortsatt lärande i arbetslivet.

Det finns anledning att speciellt uppmärksamma problemen för ungdomar med utländsk bakgrund eftersom de är överrepresenterade på det individuella programmet. Vissa grupper bland elever med utländsk bakgrund har svårare att uppnå målen i gymnasieskolan. En utveckling som präglas av en tilltagande efterfrågan på kvalificerade unga personer i arbetslivet, parallellt med en relativt stor grupp unga personer med svag utbildningsbakgrund, skapar särskilda svårigheter och utgör därför en viktig politisk utmaning.

⁸⁸ NUTEK, Kompetens en bristvara? Företagens syn på kompetensförsörjning, R 2000:14.

En stor andel ungdomar som deltar i utbildning måste, trots att det på kort sikt kan leda till sänkt arbetskraftsdeltagande, ses som positivt för arbetskraftsutbudet ur ett längre perspektiv. Men i perspektivet av ett minskat antal personer i arbetsför ålder blir det speciellt viktigt framöver att ungdomarna inte tillbringa onödigt långa tider i utbildningssystemet, varför försenade studiestarter och förlängda studietider bör undvikas i möjligaste mån.

Ungdomsarbetslöshet och marginalisering associeras vanligen med bristande utbildningsbakgrund och etnicitet. Ju svagare utbildningsbakgrund, desto större är risken att anknytningen till arbetsmarknaden bryts. Ett väldigt kritiskt skede för ungdomar är när de avslutar sin utbildning (som planerat eller i förtid) och ska träda in på arbetsmarknaden. Här krävs ofta särskilda stödinsatser. En viktig utmaning för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken blir därför att se till att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden. En väl fungerande vägledning är viktig i detta sammanhang. Den befintliga statistik som finns om de inaktiva ungdomarna ger inte svar på alla frågor. Det finns därför behov av flera studier av de inaktiva ungdomarnas koppling till arbetsmarknaden.

I ett arbetsmaterial som tagits fram inom Gymnasiekommittén konstateras att det finns behov av åtgärder för att komma till rätta med problemen med fler avhopp från gymnasieskolan, samt att andelen som uppnår behörighet för studier vid universitet och högskolor minskar.

Ur ett framtida arbetsutbudsperspektiv är det emellertid inte bara av betydelse att ungdomar ges en tillfredsställande gymnasieutbildning utan att innehållet i utbildningarna utformas i samverkan med arbetslivet. Trots att en bättre samverkan mellan skola och näringsliv ingår som mål både inom utbildnings- och den regionala utvecklingspolitiken påtalas det i flera rapporter att ytterligare ansträngningar bör göras för att arbetskraftsutbudet bättre ska kunna anpassas till efterfrågan på arbetskraft.

Den framtida demografiska utvecklingen gör att betydelsen av att den äldre arbetskraften stannar kvar i arbetslivet ökar. Därför måste förutsättningarna för den äldre arbetskraften förbättras, inte minst för de som i dag är arbetslösa.

Det är viktigt att sätta in de äldres delaktighet på arbetsmarknaden i ett bredare sammanhang. Ohälsan i arbetslivet är t.ex. starkt åldersrelaterad. Ju högre upp i åldrarna man kommer desto större är ohälsotalen, speciellt i åldersgruppen 60-64 år.

De problem som framkommer i rapporten från Seniorgruppen och som kan få konsekvenser för arbetskraftsutbudet är bl.a. att många äldre uppger att de inte vill arbeta efter 60 års ålder. Det finns dessutom starka ekonomiska incitament för äldre att lämna arbetslivet i förtid. I enkätundersökningar har det framkommit att många arbetsgivare ställer sig negativa till att anställa äldre. Även problemet med att det är högre premier för äldre i avtalsförsäkringar inom den statliga sektorn lyfts fram som en utbudshämmande faktor. I rapporten poängteras även att arbetsmarknaden inte är tillräckligt dynamisk och därför inte klarar av de nödvändiga omställningar som krävs, vilket ofta drabbar de äldre. Vidare fastslås att nuvarande system för förtidspension inte tar tillvara människors kvarvarande arbetsförmåga.⁸⁹ Det finns med andra ord mycket som kan och bör göras för att förbättra förutsättningarna för att behålla den äldre arbetskraften i arbetslivet.

De utlandsföddas situation på arbetsmarknaden måste förbättras. Utvecklingen på arbetsmarknaden har under de två senaste årtiondena präglats av ökade klyftor mellan infödda svenskar och utlandsfödda. Sysselsättningsgraden är väsentligt lägre hos utlandsfödda än hos befolkningen i genomsnitt. Insatser för ökad sysselsättningsgrad bland utlandsfödda är viktiga för att öka det totala arbetskraftsutbudet. Hinder för invandras inträde på arbetsmarknaden måste undanröjas.

Ett viktigt område är introduktionen för flyktingar och andra invandrare som beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

⁸⁹ Ds 2002:10 Riv hindren för äldre i arbetslivet.

Integrationsverket konstaterar i en kartläggning av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar och andra invandrare att det finns behov av fortsatt utveckling och förbättring av introduktionsverksamheten.⁹⁰ Dessutom erbjuds andra invandrare än flyktingar i mycket liten utsträckning möjligheter att delta i introduktionsverksamheten. De problem som lyfts fram inom introduktionsprogrammen är bl.a. nyttjandet av kollektiva lösningar istället för att ta hänsyn till de nyanländas individuella förutsättningar. Detta gäller inte minst utformandet av svenskundervisningen. Målet för integrationspolitiken är att de som invandrar så snart som möjligt ska kunna förvärvsarbeta och klara sin egen försörjning. Det målet uppnås inte i dag. Dessutom är det viktigt att se till att personer som invandrar till Sverige och som har yrkeskunnande från sitt ursprungsland får möjlighet att snabbt validera dessa kunskaper så att inträdet på den svenska arbetsmarknaden underlättas.

Flera utredningar har uppmärksammat brister i svenskundervisningen för invandrare (sfi). Undervisningen håller inte alltid acceptabel kvalitet och antalet undervisningstimmar är för få. Kommunförbundet och berörda myndigheter konstaterar i en gemensam skrivelse från år 2001 att det behövs andra aktiviteter och metoder än svenskundervisning för att nå målet med introduktionen.⁹¹ Det finns emellertid exempel på lokal försöksverksamhet där svenskundervisning har kombinerats med praktik i arbetslivet och där resultatet anses vara bra.⁹²

Enligt regeringen finns det ett behov av en bättre samordning mellan de myndigheter som är inblandade i introduktionen och svenskundervisningen för invandrare. Under 2001 anslog regeringen 20 miljoner till särskilda åtgärder för att förbättra introduktionen och svenskundervisningen för invandrare samt

⁹⁰ Integrationsverket, Utveckling av introduktionen år 2001, Integrationsverkets rapportserie 2002:03.

⁹¹ Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare (Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet), Stockholm 2001.

⁹² Som framgår i kapitel 4 är det också aktuellt med en ny utredning av sfi.

för att stimulera etnisk mångfald inom den offentliga och privata sektorn.

Diskrimineringen p.g.a. kön, etnicitet, funktionshinder och ålder leder till stora samhällsekonomiska förluster och ett minskat arbetsutbud. I det s.k. Mångfaldsprojektet på Näringsdepartementet konstaterades att arbetskraftsutbudet skulle kunna öka med 400 000 personer om förvärvsintensiteten bland ovanstående grupper höjdes till genomsnittet för svenskfödda män.⁹³

6.2 Avslutande kommentarer

En central slutsats i denna rapport är att Sverige behöver öka arbetskraftsutbudet framöver för att öka tillväxten och trygga framtida välfärd. Intresset för frågor som berör arbetskraftsutbudet, inte minst i perspektivet av demografiska förändringar, har ökat på senare år. Detta märks både i den politiska debatten och i flera utredningar. Dessa frågor diskuteras även flitigt i internationella sammanhang. Målet att öka utbudet på arbetskraft har också präglat åtskilliga politiska beslut. Erfarenhetsmässigt kan vi emellertid konstatera att intresset för utbudsfrågorna har varit ganska konjunkturbetingat. Det är framför allt under skeden med tilltagande arbetskraftsbrist som frågorna har väckt intresse. När konjunkturen har vänt och arbetskraftsefterfrågan avtagit har utbudsfrågorna tenderat att försvinna från den politiska dagordningen. Så skedde bl.a. efter den ekonomiska krisen under 1990-talets inledande år. Det stora intresse för produktivitetshöjande och utbudsstimulerande åtgärder som funnits under 1980-talet kom då helt i skymundan.

Det finns emellertid mycket som talar för att utbudsfrågorna framöver kommer att göra sig påmind på ett helt annat sätt än tidigare. De stora nyanställningsbehoven som kan förutses till följd av de ökade pensionsavgångarna efter 2010, inte minst

⁹³ Se bl.a. Ds 2000:69 Alla lika olika – mångfald i arbetslivet.

inom offentlig verksamhet, kommer att kräva allt större politisk uppmärksamhet. Oavsett konjunkturläge och framtida produktivitetstillväxt kommer Sverige att brottas med ett strukturellt problem som har att göra med en demografiskt betingad tendens till ökad försörjningsbörda i spåren av fler i försörjningsberoende ålder i relation till antalet i förvärvsarbetande ålder.⁹⁴ Arbetsgruppen menar att utbudsfrågorna kommer att kräva kraftansträngningar från politiska institutioner och myndigheter. Kunskapen om de olika förutsättningar som är förknippade med arbetskraftsutbudet för olika grupper och åldrar måste öka. Det är uppenbart att vi i dag vet alldeles för lite om de processer som bidrar till att så många ungdomar hamnar utanför både skola och arbetsliv. Det är också viktigt att framhålla att de demografiska obalanserna, och en tilltagande brist på arbetskraft, sannolikt inte automatiskt löser problemen med de utlandsföddas låga förvärvsintensitet. Det krävs tvärtom förstärkta insatser för att befrämja integrationsprocessen.

Ökad produktivitet möjliggör tillväxt och växande konsumtion, men underlättar inte automatiskt finansieringen av offentlig välfärd. För att klara det sistnämnda krävs fler arbetade och beskattningsbara timmar. En ökad arbetskraftsinvandring inom vissa bristyrkesområden skulle på sikt kunna lösa en del av de problem som behandlats i denna rapport. Men det är viktigt att betona att den primära uppgiften är att ta tillvara den outnyttjade arbetskraftspotential som redan finns i Sverige. Detta gäller bland såväl ungdomar, äldre som bland de utlandsfödda. Det finns också ett potentiellt arbetskraftsutbud bland funktionshindrade och kvinnor, vars sysselsättningsnivå ligger under genomsnittet. En annan utmaning är att kunna hålla ett högt utbud på arbetskraft samtidigt som arbetskraften kontinuerligt uppgraderar sin kompetens.

Som framgått tidigare handlar det inte heller bara om att öka antalet personer som ingår i gruppen sysselsatta på

⁹⁴ I SCB:s *Trender och Prognoser 2002* konstateras också att försörjningsbördan år 2020 kommer att öka om arbetskraftsdeltagandet ligger kvar på nuvarande nivå.

arbetsmarknaden utan också om att öka antalet sysselsatta som faktiskt är i arbete, dvs. att upprätthålla antalet arbetade timmar. Det är även viktigt att fortsätta arbetet med att öka möjligheterna för de undersysselsatta att kunna öka sin arbetstid.

I analysen av effekterna av genomförda åtgärder i kapitel 5 framkom bl.a. att den aktiva arbetsmarknadspolitiken har bidragit till att upprätthålla arbetskraftsutbudet därmed möjliggjort den kraftiga sysselsättningsökning under åren efter 1997. Denna rapport's främsta budskap är att arbetskraftsutbudet måste öka om vi ska kunna möta de framtida demografiska förändringarna. Diskussionen om sysselsättningsmålet tenderar ibland överskugga utbudsfrågan.

Målet att uppnå en reguljär sysselsättningsgrad på 80 procent för åldersgruppen 20-64 år senast år 2004 är viktigt. Det krävs dock ytterligare insatser för att öka arbetskraftsutbudet i de tre huvudgrupper som har diskuterats i denna rapport om målet ska infrias. Samtidigt är det också viktigt att sysselsättningsökningen motsvaras av ett ökat antal arbetade timmar. I debatten framställs den stora sjukfrånvaron som ett nytt problem, men det stämmer inte. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning var antalet personer som var sjukfrånvarande hela mätveckan större i slutet av 1980-talet än i dag. Men uppgifter om andelen sysselsatta ger emellertid inte en fullständig bild av arbetskraftsutbudet. Det är viktigt att titta på både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar.

Det är naturligtvis svårt att överblicka hur situationen på arbetsmarknaden ser ut om tio år. I dag är arbetslösheten förvisso betydligt lägre än den var vid mitten av 1990-talet, men det är ändå cirka fyra procent av arbetskraften som är öppet arbetslösa. Bristen på arbetskraft har mest figurerat inom snabbt växande branscher samt inom vård, skola och omsorg. Alla måste förstå vikten av att så många som möjligt av den arbetsföra befolkningen tillhör arbetskraften. Det gäller inte minst arbetsgivarna som bör ändra sin syn på bl.a. äldre arbetskraft och i framtiden vara mer restriktiv när det gäller avtalspensioneringar. Den framtida politiken bör ytterligare

fokuseras på åtgärder och förändringar som kan leda till förbättringar av arbetskraftsutbudet.

Appendix

Tabell A1 Sysselsättningsgraden i procent (andel sysselsatta av befolkningen) i EU-länderna fördelat på ålder och kön, år 2000.

	15-64 år			15-24 år			25-54 år			55-64 år		
	Tot	Kv	M	Tot	Kv	M	Tot	Kv	M	Tot	Kv	M
EU15	63,3	54,0	72,5	40,3	36,8	43,8	76,6	65,9	87,2	37,7	27,9	47,9
B	60,5	51,5	69,5	29,1	25,4	32,8	77,4	67,2	87,3	26,3	16,6	36,4
DK	76,3	71,6	80,8	66,0	63,6	68,5	84,2	79,8	88,5	55,7	46,6	64,1
D	65,4	57,9	72,8	46,1	43,6	48,6	79,5	71,3	87,5	37,3	28,6	46,1
EL	55,6	40,9	71,1	26,8	21,9	32,0	69,5	52,0	88,0	39,2	24,7	55,6
E	55,0	40,3	69,9	32,7	26,2	39,0	67,8	50,7	85,4	36,8	20,1	55,0
F	62,2	55,3	69,3	29,0	26,0	32,0	78,8	70,0	87,8	29,7	26,5	33,1
IRL	65,1	54,0	76,1	50,6	46,8	54,4	75,4	62,6	88,2	45,3	27,2	63,3
I	53,5	39,6	67,5	25,9	22,1	29,5	67,9	50,9	84,7	27,8	15,3	41,1
L	62,9	50,3	75,1	31,9	28,2	35,5	78,4	63,4	92,8	27,4	16,8	38,2
NL	73,2	63,7	82,4	69,2	67,3	71,0	81,8	71,1	92,3	38,5	26,5	50,1
A	68,3	59,4	77,0	53,1	47,6	58,3	82,2	73,6	90,6	28,9	17,2	41,2
P	68,3	60,3	76,6	43,5	37,1	49,8	81,9	73,9	90,3	51,0	41,1	62,5
FIN	67,5	64,4	70,6	40,2	39,9	40,6	81,5	77,4	85,5	42,7	41,0	44,5
S	73,0	71,0	74,8	41,6	41,0	42,2	83,8	81,7	85,8	65,1	62,5	67,8
UK	71,2	64,6	77,8	56,2	54,0	58,3	80,4	73,2	87,5	50,8	41,7	60,1

Källa: Eurostat

Förklaring: EU15 – genomsnitt för EU:s 15 medlemsländer, B – Belgien, DK – Danmark, D – Tyskland, EL – Grekland, E – Spanien, F – Frankrike, IRL – Irland, I – Italien, L – Luxemburg, NL – Nederländerna, A – Österrike, P – Portugal, FIN – Finland, S – Sverige, UK – Storbritannien.

Tabell A2 Befolkningens ålderssammansättning år 1990 och 2001.

	1990		2001	
	Tusental personer	Andel av befolkning	Tusental personer	Andel av befolkning
Befolkning, 16-64 år	5397		5632	
16-19 år	456	8,4%	407	7,2%
20-24 år	605	11,2%	515	9,1%
25-34 år	1183	21,9%	1208	21,4%
35-44 år	1249	23,1%	1226	21,8%
45-54 år	1059	19,6%	1217	21,6%
55-59 år	418	7,7%	611	10,9%
60-64 år	427	7,9%	449	8,0%

Källa: SCB, AKU

Tabell A3 Antalet utlandsfödda personer i ålder 25-64 år som inte är sysselsatta, fördelat efter utbildningsbakgrund.

	1986	1992	1999
Forskarutbildade, medicin	60	182	478
Forskarutbildade, N o T	120	407	1 012
Forskarutbildade, övriga	130	339	1 000
Läkare	154	578	458
Tandläkare	108	321	611
Sjuksköterskor	593	1 374	1 480
Civilingenjörer	329	1 385	1 353
Naturvetare	189	719	560
Övriga N o T	464	3 123	10 718
Ekonomer	217	1 034	1 455
Övriga högskoleutbildade	4 095	14 372	41 014
Ej högskoleutbildade	66 015	147 519	205 759
Uppgift saknas	45 707	51 739	36 075
Totalt	118 181	223 093	301 973

Källa: SCB, bearbetning åt Utbildningsdepartementet oktober 2001.

Källor och referenser

- Abramowitz, M, (1995), Tankar om tillväxt, Stockholm.
- Ackum-Agell, S, & Lundin, M, (2001), Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik, IFAU stencilserie 2001:1, Uppsala.
- AMS, (2000), Arbetsmarknadsutsikterna för år 2001 och 2002, Ura 2001:4, Stockholm.
- AMS, (2001), Arbetsmarknadsutsikterna för 2002, Ura 2001:9, Stockholm.
- AMS, (2001), Rätt man på fel plats en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet, Ura 2001:5, Stockholm.
- AMS, (2002), Arbetsmarknadsutsikterna för år 2003, Ura 2002:8, Stockholm.
- Arbetsmarknad & Arbetsliv, årgång 1998 och 1999.
- Axelsson, R, & Westerlund, O, (2000), Deltagare i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1997. Vilka fortsatte att studera höstterminen 1998 och vilka blev arbetssökande efter avslutad utbildning, Umeå economic studies no. 542, Umeå.
- Axelsson, R, & Westerlund, O, (2001), Inflow och varaktighet som arbetssökande efter avslutad utbildning – deltagare i kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildning 1997, Umeå economic studies no. 566, Umeå.
- Barro, R J, (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", i The Quarterly Journal of Economics.

- Barro, R J, (1997), *Determinants of Economic Growth. A Cross Country Empirical Study*, Cambridge Mass.
- Bergström, J, & Olofsdotter, S, (2000) *Arbetstidsförändringar möjligheter och konsekvenser*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Björklund, A, m.fl., (2000), *Arbetsmarknaden*, Stockholm.
- Bäckman, O, (1998), *Longitudinal Studies on Sickness Absence in Sweden*, Institutet för social forskning, Stockholm.
- Börjesson, M, (2001), *Vad innebar 1990-talet för ungdomars livsvillkor?*, Stockholm.
- Carling, K, Holmlund, B, & Veisiu, A, (2001), "Do Benefit Cuts Boost Jobfindings?", i *The Economic Journal*, October 2001.
- Carling, K, & Richardson, K, (2001), *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten*, IFAU Forskningsrapport 2001:2, Uppsala.
- Dahlberg, M, & Forslund, A, (1999), *Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden*, Working Paper 1999:22, Department of Economics, Uppsala.
- Ds 1997:73 *Lönar sig arbete?*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.
- Ds 2000:22 *Kortare arbetstid för och emot*, Näringsdepartementet.
- Ds 2000:29 *Kompetensparadox? Hinder och möjligheter för att bättre tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden*, Näringsdepartementet.
- Ds 2000:38 *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*, Näringsdepartementet.
- Ds 2000:69 *Alla lika olika – mångfald i arbetslivet*, Näringsdepartementet.
- Ds 2001:15 *Rapport om tillväxtavtalen – första året*, Näringsdepartementet.
- Ds 2001:28 *Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv – en handlingsplan för att förnya arbetsmiljöarbetet*, Näringsdepartementet.
- Ds 2002:10 *Riv hindren för äldre i arbetslivet*, Näringsdepartementet.

- Edgerton, D, (1997), *The Effects of Cutbacks in Swedish Sickness Benefits. An Analysis using the Labor Force Survey*, Working Paper Series 1997:73, Nationalekonomiska institutionen, Lund.
- Edin, P-A, & Åslund, O, (2001), *Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad*, IFAU Forskningsrapport 2001:7, Uppsala
- Ekberg, J, & Rooth, D, (2000), *Arbetsmarknadspolitik för invandrare*, Bilaga till rapport 2000/01:3 Språk och arbete, Riksdagens revisorer, Stockholm.
- Estevez-Abe, M, Iversen, T, & Soskice, D, (2001), "Social Protection and the Formation of Skills", i Hall, P A, & Soskice, D, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford.
- Flood, L, & Wahlberg, R, (1999), *Maxtaxa i barnomsorgen – en analys av effekter på hushållens arbetsutbud inkomster och efterfrågan på barnomsorg*, Rapport från Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Forslund, A, (1996), "Arbetstidsförkortning – arbetsdelning eller raserad välfärd", i *Ekonomisk Debatt* 1996:5.
- Fredriksson, P, & Runesson, C, (2001), *Uppföljning av EU-sysselsättningsstrategi Delprojekt 2: Skatte- och bidragsreformer*, opublicerat seminarieunderlag från IFAU, Uppsala.
- Fölster, S, Larsson, S, & Lund, J, (2001), *Avtalspension – dagens ättestupa*, Stockholm.
- Gordon, D M, (1998), *Economics and Social Justice. Essays on Power, Labor and Institutional Change*, Northampton.
- Gustafsson, B, & Pedersen, P J, (Eds), (1996), *Poverty and Low Income in the Nordic Countries*, London.
- Gähler, M, (2001), "Bara en mor – ensamstående mödrars ekonomiska situation i 1990-talets Sverige", i *SOU 2001:54 Ofärd i välfärden*, Delbetänkande från Kommittén välfärdsbokslut, Stockholm.
- Harkman, A, Jansson, F, & Tamas, K, (1996), *Effects, Defects and Prospects – an Evaluation of Labour Market Training in Sweden*, AMS Working paper 1996:5, Stockholm.

- Harkman, A, Johansson, A, & Okeke, S, (1999), Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner, Ura 1999:1, Stockholm.
- Harkman, A, (1988), Arbetsmarknadspolitikens effekter på geografisk rörlighet, AMS Rapport från utredningsenheten 1988:19, Stockholm.
- Harkman, A, (1997), Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen 1994 – effekter för individen, AMS Ura 1997:10, Stockholm.
- Henreksson, M – Persson, M (2001) "The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System" SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance no. 444.
- Holmlund, B, (1999), Arbetslöshetsförsäkringens effekter, Stencilserie IFAU 1999:3.
- HpH (2001), Sammanfattning av HPHs forskningsprogram, <http://www.sjukforsakring.gov.se/>.
- Hunt, J, (1998), Hours Reduction as Work-Sharing, Brookings Papers on Economic Activity no 1.
- Integrationsverket, (2000a), Vad hände med Blommanpengarna? Nationell utvärdering av särskilda insatser i utsatta bostadsområden, delrapport 1, Integrationsverkets rapportserie 2000:2, Stockholm.
- Integrationsverket, (2000b), Vad hände med Blommanpengarna? Nationell utvärdering av särskilda insatser i utsatta bostadsområden, slutrapport, Integrationsverkets rapportserie 2000:10, Stockholm.
- Integrationsverket, (2000c), Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare – en kartläggning, Integrationsverket rapportserie 2000:5, Stockholm.
- Integrationsverket, (2002), Utveckling av introduktionen år 2001, Integrationsverkets rapportserie 2002:03, Stockholm.
- Johansson, K, (2001), Do Labour Market Programs Affect Labour Market Participation?, IFAU Konferenspapper presenterat vid konferens 8 oktober 2001.
- Johansson, P, & Martinsson, S, (2001), "Varför lyckades det nationella IT-programmet Swit? – en jämförelse mellan två arbetssätt", Ekonomisk Debatt 2001:1.

- Johansson, P, & Palme, M, (1996), "Do Economic Incentives Affect Work Absence? Empirical Evidence Using Swedish Micro Data.", *Journal of Public Economics*, no. 59.
- Johansson, S, & Selén, J, (2000) "Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten – En realanalys av IFAU-s studie", FIEF Working Paper Series No 162.
- Laurin, U, (1986), På heder och samvete. Skattefuskets orsaker och utbredning, Stockholm.
- Lundh, C, & Ohlsson, R, (1994), Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring, Stockholm.
- Långtidsutredningen 1999/2000, Bilaga 9 En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi, Stockholm.
- Maddison, A, (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford.
- Nordström-Skans, O, (2001), Arbetstidsförkortning, löner och arbetslöshet – en studie på svenska individdata, IFAU Forskningsrapport 2001:6, Uppsala.
- NUTEK, (2000), Kompetens en bristvara? Företagens syn på kompetensförsörjning, R 2000:14, Stockholm.
- Nygren, O, & Persson, L O, (2001), Det enkelriktade Sverige. Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen, Stockholm.
- OECD (1999) *Employment outlook*, June 1999.
- OECD, (1986), *Employment Outlook*, September 1986.
- Opublicerat arbetsmaterial från Gymnasiekommittén 2000, U2000:06.
- Palme, M, & Svensson, I, (2001), Income security programs and retirement in Sweden, SSE/EFI Working papers series in economics and finance nr. 422, Stockholm.
- Palme, M, (2001), "Familjepolitik och arbetsutbud", bilaga 5 till SOU 2001:24 *Ur fattigdomsfällen*, Stockholm.
- Persson, I, (1990), "Arbetsmarknaden", i Södersten, B, (red), *Marknad och politik*, Stockholm.

- Regeringens proposition 1995/1996:222, Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för år 1995/96, finansiering m.m., Stockholm.
- Regeringens proposition 1997/98:16, Sverige framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik, Stockholm.
- Regnér, H, (1997), Training at the Job and Training for a New Job: two Swedish Studies, SOFI Stockholm.
- Reich, R B, (1994), Arbetets marknad inför 2000-talet, Stockholm.
- RFV, (1998), Försäkringskassornas handläggning av ohälsöförsäkringarna, RFV analyserar 1998:4, Stockholm.
- RFV, (1999), Morgondagens rehabilitering – Om försäkringskassans uppdrag och gränssnitt mot rehabiliteringsansvariga parter, RFV analyserar 1999:8, Stockholm.
- RFV, (2001a), Vad får oss att arbeta fram till 65?, RFV analyserar 2001:4, Stockholm.
- RFV, (2001b), Flexibel pensionsålder, RFV analyserar 2001:7, Stockholm.
- RFV, (2001c), Riksrapport tillsyn 2000, RFV analyserar 2001:5, Stockholm.
- Riksdagens revisorer, (2000), Språk och arbete - svenskundervisning för invandrare och invandrarernas arbetsmarknad, Riksdagens revisorer rapport 2000/01:3, Stockholm.
- Riksskatteverket, (2001), Riksprojektet – Kontroll av svart arbetskraft inom byggbranschen (Delutvärdering per den 30 juni 2001), RSV rapport 2001:9, Stockholm.
- Riksskatteverket, (2001), Skattestatistisk årsbok 2000, Stockholm.
- Riksskatteverket, pressmeddelande 2001-10-18, Svartjobben i byggbranschen måste leda till lagändringar.
- RRV, (1999), Hur fördelas företagsstödet, Effektivitetsrapport 1999:40, Stockholm.
- RRV, (2000), Stödet till arbetshandikappade - modeller för en reformering av statens insatser, Effektivitetsrapport 2000:14, Stockholm.

- RRV, (2001a), Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet, Effektivitetsrapport 2001:20, Stockholm.
- RRV, (2001b), Effektivare arbetsförmedling – en samlad bedömning utifrån RRV:s granskningar, Effektivitetsrapport 2001:15, Stockholm.
- RRV, (1998), Rapport 1998:28 Svart arbete 2, Stockholm.
- RRV, (1998), Rapport 1998:29 Svart arbete 3, Stockholm.
- Ryan, P, (2001), "The School-to-Work Transition", i Journal of Economic Literature, mars 2001.
- Ryan, P, The School-to-Work Transition Twenty Years on: Issues, Evidence and Conundrums, i "Preparing Youth for the 21st Century", OECD, Paris 1999.
- SCB, (2000), Tema utbildning: Ungdomars verksamhet, nr 1 maj 2000.
- SCB, (2002), Trender och Prognoser 2002. Befolkningen utbildningen arbetsmarknaden med sikte på 2020, Örebro.
- Schröder, L, (2000), Ungdomsarbetslöshet i ett internationellt perspektiv, IFAU Forskningsrapporter 2000:4, Uppsala.
- Schön, L, (2000), En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel, Stockholm.
- Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning – 4:e kvartalet 2000, Arbetsmarknadsstyrelsen och Statistiska centralbyrån.
- Sjöberg, O, & Bäckman, O, (2001), "Incitament och arbetsutbud – en diskussion och kunskapsöversikt", Bilaga 5 till SOU 2001:57 Kommittén Valfärdsbokslut.
- Skolverket, (2002), Efter skolan, Rapport 223, Stockholm.
- SOU 1999:119 Utvärderingen av KY : delbetänkande, Stockholm.
- SOU 2000:121 Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag, Stockholm.
- SOU 2000:78 Rehabilitering till arbete – en reform med individen i centrum slutbetänkande, Stockholm.
- SOU 2000:87 Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande, Stockholm.
- SOU 2001:57 Valfärdens finansiering och fördelning, Stockholm.

- SOU 2002:29 Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring, Stockholm.
- SOU 2002:5 Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. Del 1 Slutbetänkande. Bilaga 1:3, Stockholm.
- Statskontoret, (1994), Företagshälsovård utan statsbidrag, Statskontoret 1994:17, Stockholm.
- Statskontoret, (2000), Svenskundervisning för invandrare – egen skolform eller del av komvux?, Statskontoret 2000:27, Stockholm.
- Supply of labour in the Nordic countries, Experience, developments and political deliberations. Nordiska ministerrådet, Nord 2000:21, Köpenhamn.
- TCO, (2002), Moder Svea – långtidssjukskriven – en rapport om ohälsan kommun för kommun, Stockholm.
- The OECD Jobs Study, (1994), Evidence and Explanations, Paris.
- Thomsson, H, & Hoflund, T, (2000), Vem ska hjälpa vem? – En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till invandrarkvinnor, IFAU Forskningsrapport 2000:9, Uppsala.
- Thoursie, A, (1998), Studies on Unemployment Duration and the Gender Wage Gap, SOFI, Stockholm.
- Vad får oss att arbeta fram till 65?, RFV analyserar 2001:4, Stockholm.
- Wadensjö, E, (1990), ”Ekonomiska aspekter på avtalspensionerna”, i Allmän pension expertrapperter huvudbetänkande av pensionsberedningen, SOU 1990:78.
- Wadensjö, E, (1991), ”Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet”, i Expertrapperter Nr 4 till produktivetsdelegationen SOU 1991:82.
- Wadensjö, E, (1992), ”Humankapitalbildning, arbetstider och produktivitet”, i Ekonomisk Debatt 1992:1.
- Westerlund, O, (1992), Internal Gross Migration in Sweden. The Effects of Variation in Mobility Stimulus and Regional Labour Market Conditions, Umeå Economics Studies no. 292, Umeå.
- Westerlund, O, (2000), Inskrivningstid vid arbetsförmedlingen efter avslutade studier, Umeå Economic Studies no. 526, Umeå.
- Åslund, O, & Runesson, C, (2001b), Uppföljning av EU:s sysselsättningsstrategi – delprojekt 1:3 Integrering av invandrare på arbetsmarkanden, IFAU Seminarieunderlag 01-11-22, Uppsala.

Öckert, B, & Regnér, H, (2000), Högre utbildning i Sverige – En problemorienterad diskussion om utbildningssatsningar, SOFI, Stockholm.

Öckert, B, (2001), Effects of Higher Education and the Role of Admission Selection, SOFI, Stockholm.

Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare (Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet), (2001), Stockholm.