

Långtidsutredningen 2011

Huvudbetänkande

Utarbetad inom Finansdepartementet

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:11

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23530-0
ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2011 har utarbetats av en arbetsgrupp vid Finansdepartementets strukturenhet under ledning av docent Oskar Nordström Skans. Medarbetare i arbetsgruppen har varit fil. dr. Stefan Eriksson, professor Eva Mörk, fil. dr. Lena Lindahl och fil. dr. Martin Lundin, samtliga ämnessakkunniga. Arbetsgruppen har självständigt ansvarat för framtagandet av utredningens huvudbetänkande, inklusive dess bedömningar och slutsatser. I samband med utredningen har ett antal specialstudier genomförts på uppdrag. Dessa har publicerats som självständiga bilagor.

En rådgivande grupp har varit kopplad till utredningen. Gruppen har utgjorts av professorerna John Hassler (ordförande) vid Institutet för internationell ekonomi (IIES) på Stockholms universitet, Francis Kramarz vid Centre de Recherche en Économie et Statistique (CREST) i Paris, Per Krusell vid IIES, Fabrizio Zilibotti vid Zürichs universitet och Gerard van den Berg vid Mannheims universitet.

Synpunkter har också inhämtats av områdesexperter. Ett särskilt tack riktas till docent Anders Forslund, fil. dr. Iida Häkkinen Skans, professor Jonas Malmberg, departementsrådet Kjell Nyman, professor Olof Petersson, verkställande direktör Anders Vredin, generaldirektör Olof Åslund samt tjänstemän vid Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Ett särskilt tack riktas även till kanslisekreterare Charlotte Nömmera och assistent Katja Rehnberg som har ansvarat för administrativt arbete och slutredigerat manus.

Stockholm i januari 2011

Fredrik Bystedt
Departementsråd

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning	21
2 En väl fungerande arbetsmarknad	25
2.1 Arbetslöshet och lönebildning.....	25
2.1.1 Arbetslösheten innebär en obalans.....	26
2.1.2 En väl fungerande lönebildning ger lägre arbetslöshet	31
2.1.3 De arbetslösas konkurrenskraft är en nyckelfaktor	32
2.1.4 Arbetsgivarna måste vilja anställa	33
2.1.5 Att undvika att tillfälliga störningar får långvariga effekter	35
2.1.6 Sammanfattning	36
2.2 Strukturomvandling, lönegolv och matchning.....	37
2.2.1 En samhällsekonomiskt effektiv strukturomvandling	37
2.2.2 Löneskillnader och lönegolv	39
2.2.3 Matchningens betydelse	42
2.2.4 Sammanfattning	44
2.3 Arbetsutbud, omfördelning och incitament	45
2.3.1 Är arbetsutbudet alltid för lågt?	45
2.3.2 Skattefinansierad produktion påverkar incitamenten till arbete.....	47
2.3.3 Socialförsäkringarna påverkar incitamenten för både anställda och arbetsgivare	49

2.3.4	Omfördelning innebär förändrade incitament till arbete och utbildning.....	51
2.3.5	Sammanfattning	53
3	Den svenska arbetsmarknaden	55
3.1	Institutioner och regelverk	55
3.1.1	Finans- och penningpolitik	55
3.1.2	Lönebildningsinstitutioner.....	57
3.1.3	Anställningsskyddet.....	58
3.1.4	Konkurrens och offentlig produktion	59
3.1.5	Skattesystemet.....	60
3.1.6	Pensionssystemet	61
3.1.7	Ersättning till arbetslösa	63
3.1.8	Sjukförsäkringen	65
3.1.9	Arbetsmarknadspolitiken	67
3.1.10	Föräldraledighet och tillgång till barnomsorg.....	69
3.1.11	Utbildningssystemet.....	70
3.1.12	Utrikes födda och mottagningssystemet för nyanlända.....	71
3.2	Situationen på arbetsmarknaden	72
3.2.1	Huvuddragen i Sverige och omvärlden.....	73
3.2.2	Betydelsen av kön och ålder	74
3.2.3	Arbetslöshetens utveckling och varaktighet	80
3.2.4	Anställningsformer	85
3.2.5	Inträdet på arbetsmarknaden: ungdomar och utrikes födda.....	87
3.3	Problem och utmaningar för den svenska arbetsmarknaden	91
4	Lönebildningen	97
4.1	Utgångspunkter.....	98
4.2	Koordinering och löneledarskap	99
4.3	En lagom löneökningstakt.....	102
4.4	Löner för olika grupper.....	106
4.5	Sammanfattning.....	108

5	Anställningsskydd och konkurrens.....	111
5.1	Utgångspunkter	113
5.2	Anställningsskyddet	115
5.2.1	Det nuvarande svenska anställningsskyddet	116
5.3	Ett alternativ till det nuvarande regelverket: uppsägningsavgifter i stället för turordningsregler.....	121
5.3.1	Andra reformförslag.....	123
5.3.2	En möjlig hybridmodell	124
5.3.3	Mindre reformer av dagens regelverk.....	126
5.4	Konkurrensens effekter på arbetsmarknaden	127
5.5	Sammanfattning	130
6	Skattesystemet	133
6.1	Utgångspunkter	134
6.2	Dagens skattesystem.....	136
6.3	Avvägningen mellan marginalskatter och tröskeeffekter... 140	
6.3.1	Minskade tröskeeffekter – jobbskatteavdraget.....	141
6.3.2	Sänkta marginalskatter – värnskatten.....	143
6.4	Grundavdraget	144
6.5	Bör jobbskatteavdraget fasas ut?.....	145
6.6	Arbetsgivaravgifterna.....	146
6.7	Sammanfattning	148
7	Sjukförsäkringen	151
7.1	Utgångspunkter	152
7.2	Sjukpenningen.....	153
7.3	Sjuk- och aktivitetsersättningen.....	157
7.4	Sammanfattning	158

8	Ersättning till arbetslösa.....	161
8.1	Utgångspunkter.....	163
8.2	Dagens ersättningssystem.....	165
8.3	En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring	167
8.4	Arbetslöshetsvarierande försäkringsavgifter	168
8.5	Samspelet mellan arbetslöshetsförsäkringen och systemet för försörjningsstöd	171
8.6	Ersättningstak, avtrappning av ersättningsnivån och obligatoriska program	176
8.7	Ersättning till deltidslösa	179
8.8	Övervakning och sanktioner	182
8.9	Andra möjliga reformer inom arbetslöshetsförsäkringen ...	186
8.10	Sammanfattning.....	187
9	Arbetsmarknadspolitik.....	191
9.1	Utgångspunkter.....	193
9.2	Dagens arbetsmarknadspolitik	195
9.3	Huvudansvaret för de arbetslösa	197
9.4	Garantiåtgärder.....	199
9.4.1	När ska den arbetslöse börja i en garanti?	200
9.4.2	Finansieringen av bättre garantier för alla arbetssökande	202
9.5	Förmedlingsverksamhet.....	203
9.5.1	Förmedling med subventionerade anställningar	204
9.5.2	Offentligt finansierade privata förmedlingsaktörer	205
9.6	Utbildningsinsatser	207
9.6.1	Arbetsmarknadspolitik i form av kommunala utbildningsinsatser	209
9.7	Subventionerade arbeten.....	210

9.7.1	Nystartsjobben	211
9.7.2	Artificiella arbetsuppgifter	214
9.8	Omfattning och konjunkturanpassning av arbetsmarknadspolitiken	215
9.9	Sammanfattning	216
10	Utbildningssystemet	219
10.1	Utgångspunkter	220
10.2	Den gymnasiala yrkesutbildningen.....	222
10.2.1	Behörighetsreglerna och genomströmningen.....	222
10.2.2	Yrkesutbildningens innehåll	224
10.3	Valet av utbildningsinriktning.....	227
10.4	Genomströmningen och den högre utbildningen	228
10.4.1	Antagningsregler till högre utbildning.....	230
10.4.2	Studiemedelssystemet	231
10.4.3	Andra incitamentsverktyg inom studiemedelssystemet.....	234
10.5	Sammanfattning	236
11	Integrationspolitik för flykting- och anhöriginvandrare ..	239
11.1	Utgångspunkter	241
11.2	Asylprövningstiden.....	242
11.3	Bosättningsbeslutet.....	246
11.4	Introduktionsprogrammet	248
11.5	Validering och arbetsmarknadspolitiska åtgärder	250
11.6	Sammanfattning	252

12 Avslutning.....	255
12.1 Lönebildning, anställningsskydd och incitament för arbetsgivare och arbetstagare.....	256
12.2 Arbetsmarknadspolitik och ersättning till de arbetslösa	264
12.3 Utbildning och integration.....	268
12.4 Slutord.....	271
Referenser.....	273
Appendix. Bilagor till Långtidsutredningen 2011.....	279

Sammanfattning

Långtidsutredningen ska fungera som ett underlag för den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska debatten genom analyser av utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt. Utredningen leds och genomförs av tjänstemän vid Finansdepartementet. Däremot har departementsledningen inte tagit ställning till innehållet.

Den centrala frågan för Långtidsutredningen 2011 (LU2011) har varit hur arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras. Syftet har varit att belysa de möjligheter som finns att skapa en arbetsmarknad som i större utsträckning än i dag karakteriseras av en låg arbetslöshet och goda incitament för både arbetsgivare och arbetstagare.

Inom ramen för utredningen har tolv bilagor författats. Syftet har varit att belysa några av de mest centrala politikområdena för arbetsmarknadens funktionssätt utifrån relevanta forskningsresultat. Bilagorna beställdes med ambitionen att i största möjliga mån undvika upprepningar av sådant som har dokumenterats i andra lätt tillgängliga källor. Oavsett om underlaget består av bilagor till LU2011 eller av andra rapporter har vi dock gjort en självständig bedömning av materialet.

Vi har strävat efter att belysa politikens möjligheter att skapa fler arbeten på ett sätt som är *välfärdshöjande*. Med det menar vi förändringar som leder till att fler personer jobbar utan att andra värden för den skull försämras. En premiss har varit att en hög sysselsättning visserligen är önskvärd då den ger möjlighet till konsumtion för individen och välfärd för samhället, men att arbete samtidigt har en kostnad i termer av försakad ledig tid. Det är därför inte självklart att de bästa arbetsmarknadsinstitutionerna alltid är de som leder till flest arbetade timmar.

I linje med detta har vi valt att inte analysera institutioner som har som uttalat mål att skapa förutsättningar för ledighet, till exempel föräldraförsäkringen och semesterlagstiftningen. Vi har

även valt att helt fokusera på frågor om arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande före pensionsbeslutet. Generellt sett har vår ambition varit att analysera de institutioner som relativt direkt rör arbetsmarknaden.

Vår allmänna bedömning är att den svenska arbetsmarknaden fungerar väl i många avseenden, men att det finns utrymme för att förbättra dess funktionssätt avsevärt på ett flertal områden. Nedan följer våra huvudsakliga rekommendationer.

Ge arbets sökande utan a-kassa rätt att delta i ett garantiprogram med ersättning motsvarande dagens grundbelopp efter tre månaders arbetslöshet

Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen innebär att många arbetslösa i dagsläget ställs utanför ersättningssystemet. Speciellt missgynnas de som för första gången träder in i arbetskraften, som ungdomar och nyanlända utrikes födda. Dessa grupper får i stället antingen söka arbete utan ersättning eller vända sig till kommunernas socialtjänst för att ansöka om försörjningsstöd. Det behovsprövade försörjningsstödet innehåller knappast några av de komponenter som karakteriserar ett väl designat ersättningssystem och är därför dåligt lämpat som ersättning vid arbetslöshet.

Vi föreslår att ersättningen för deltagande i program (nuvarande aktivitetsstöd och utvecklingsersättning) höjs till nivån på dagens grundersättning även för de som inte uppfyller arbetsvillkoret. Vidare föreslår vi att de som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen får rätt att gå in i ett garantiprogram efter tre månaders arbetslöshet. Genom dessa förändringar kommer en stor andel av de som i dag tar emot försörjningsstöd inte längre att behöva hjälp från kommunerna. En fördel med en sådan reform är att det blir tydligare att det är Arbetsförmedlingen som har huvudansvaret för ersättning och åtgärder för alla arbetslösa. Arbetsförmedlingen får även möjlighet att genomföra sanktioner för denna grupp.

Reformera anställningsskyddet så att trösklarna mellan tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar minskar

Det svenska anställningsskyddet karaktäriseras av en stor skillnad mellan tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar, vilket skapar samhällsekonomiskt ineffektiva incitament för arbetsgivarna. Vår bedömning är att dagens system bör förändras och att skyddet i stället bör baseras på uppsägningsavgifter. Uppsägningsavgifterna kan ersätta arbetsgivaravgifterna i finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär lägre totala arbetsgivaravgifter för arbetsgivare som inte säger upp någon, och högre avgifter för övriga arbetsgivare. Avgifterna bör växa steglöst med anställningstiden oavsett anställningsform. Det gör att personer med längre anställningstid skyddas mer än de med kortare anställningstid samtidigt som trösklarna mellan olika anställningsformer försvinner.

Till viss del kommer uppsägningsavgifterna att fungera som ett skydd mot godtyckliga uppsägningar – det kommer att kosta att säga upp någon, även de nyanställda. Men eftersom det svenska anställningsskyddet inte innehåller någon prövning vid uppsägningar på grund av arbetsbrist förespråkar vi dock att ett turordningsregelverk behålls. Regelverket bör dock utformas på ett sätt som gör att det i betydligt mindre utsträckning än i dag styr uppsägningsbesluten, och på ett sätt som är oberoende av anställningsformen. Kompetens bör gå före anställningstid – där parterna själva kan bestämma hur kompetens ska definieras. I kombination med uppsägningsavgifter bedömer vi att ett sådant system på ett bättre sätt än dagens system kan tillvarata både arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen samtidigt som det skulle innebära betydande samhällsekonomiska vinster.

Ge arbetsgivare tydligare finansiella incitament att medverka till att sjukskrivna kan återgå till den ursprungliga arbetsplatsen

I det nuvarande systemet är arbetsgivarens finansiella incitament att medverka till rehabiliteringen av de sjuka förhållandevis svaga. Eftersom det finns starka effektivitetsskäl för att bevara anställningar i de fall detta är möjligt anser vi att arbetsgivarengagemang behöver premieras. Arbetsgivarna har av naturliga skäl en betydligt större kunskap än Försäkringskassan om vilka alternativa arbetsuppgifter för den sjukskrivne som finns inom organisationen.

Incitamenten bör därför utformas så att det lönar sig mer än i dag att bidra till rehabilitering och omplacering. Ett sådant system kan med fördel integreras i rehabiliteringskedjan genom att arbetsgivaren åläggs att betala en del av sjukpenningen under 180 dagar. Därefter bör en särskild prövning göras så att arbetsgivare som på ett adekvat sätt verkat för en återgång till arbetsplatsen slipper det fortsatta betalningsansvaret, medan arbetsgivare som inte fullföljt sitt ansvar möter tydliga sanktioner. För att minska risken för att ett utökat medfinansieringsansvar gör det svårare för personer med en historik av sjukfrånvaro att finna en anställning bör betalningsansvaret kopplas till ytterligare riktade nedsättningar av de fasta arbetsgivaravgifterna för grupper med hög sjukskrivningsrisk.

Reformera studiemedelssystemet så att det premierar tidigare examina från universitet och högskolor

Sverige är ett av de länder som har de allra högsta inträdes- och examensåldrarna inom OECD. Ungdomars inträde på arbetsmarknaden kan förbättras väsentligt genom tydligare incitament för tidigare examina från universitet och högskolor. Varje år av uppskjuten examen leder till förlorade arbetsinkomster som motsvarar ungefär vad en heltidsanställd lågavlönad person tjänar. Studiemedelssystemet bör därför reformeras så att det premierar tidigare examina från universitet och högskolor. Vi föreslår att andelen av studiemedlen som behöver betalas tillbaka minskas betydligt för studenter som tar examen tidigt, medan andelen kan höjas för de som väntar längre. Eventuellt kan reduktionen av återbetalningen betingas på framtida arbetsinkomster, men vi bedömer att detta riskerar att minska incitamentens tydlighet och förespråkar därför det enklare systemet trots att incitamenten egentligen blir sämre. Reformen kan införas utan ökade kostnader vid oförändrat beteende om mer av den totala lånebördan läggs på de studenter som tar längre tid på sig. Om beteendet förändras som förväntat beräknas kostnaderna kompenseras genom ökade skatteintäkter. Förändringar av detta slag bör dock fasas in så att de bara gäller de kohorter som ännu inte avslutat sina gymnasiestudier eftersom övriga grupper redan fattat sina beslut under andra premisser.

Stärk inslagen av arbetsgivarkontakter på gymnasiets yrkesinriktade utbildningar

En av de största utmaningarna på den svenska arbetsmarknaden är att förbättra arbetsmarknadsinträdet för unga. Den befintliga forskningen betonar vikten av arbetsgivarkontakter och erfarenhet från verkliga arbetsplatser för arbetslösas möjligheter att finna arbete. Det är därför viktigt att den arbetsplatsförlagda utbildningen ges en större roll på gymnasiets yrkesinriktade utbildningar. Mängden arbetsplatsförlagd utbildning bör öka på samtliga yrkesutbildningar. Nuvarande gräns om minst 15 veckors arbetsplatsförlagd utbildning bör utökas till minst 24 veckor, det vill säga i genomsnitt ungefär en månad per termin. Detta kan förväntas leda till en bättre övergång till arbetsmarknaden bland de som går yrkeslinjerna och ett bättre utbildningsinnehåll eftersom det blir svårare att upprätthålla utbildningar som inte har någon mottagande arbetsmarknad.

Förbättra och fördjupa den arbetsgivarinriktade förmedlingen

Mycket tyder på att ett arbetsgivarinriktat fördjupat förmedlingsarbete är ett kostnadseffektivt sätt att få svaga grupper i arbete. Sådana insatser är ett bra komplement till de stora sysselsättningssubventioner som finns i nuläget. Arbetet behöver dock bedrivas i större skala än i dag, och det är sannolikt att ett överförande av resurser från subventionerna till mer aktivt förmedlingsarbete till förmån för de svagaste grupperna skulle höja effektiviteten inom arbetsmarknadspolitiken. Genom att ge arbetsförmedlare möjlighet att besluta om fördjupade subventioner, enligt den modell som tidigare användes för allmänt anställningsstöd, kan dessutom de två delarna integreras på ett bättre sätt än nu.

Stärk Arbetsförmedlingens arbete med kontroll, garantier och sanktioner

Arbetsförmedlingens kontrollfunktion är en viktig del av en väl fungerande arbetslöshetsersättning. I nuläget fungerar inte detta arbete tillfredsställande. Den kanske viktigaste delen i detta arbete är att aktivitetsgraden i garantierna måste öka för att de i realiteten

ska uppfylla sin uppgift som kontrollinstans. Den huvudsakliga orsaken till att de som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen måste delta i garantierna för att få fortsatt ersättning efter en viss tids arbetslöshet är att detta gör att man på ett bättre sätt kan kontrollera att de står till arbetsmarknadens förfogande och söker jobb. För att detta ska fungera så måste garantierna fyllas med ett större innehåll av aktiviteter. Att garantierna fylls med meningsfulla aktiviteter är även en förutsättning för deras legitimitet. Om garantiernas innehåll är av för låg kvalitet finns en risk att kommunernas socialtjänst känner sig tvingade att tillhandahålla egna åtgärder för svaga grupper och vi är tillbaka i en situation med oklart ansvar.

Arbetet med sanktioner kan förbättras. Dagens sanktioner bör kompletteras med små sanktioner och formella varningar vid mindre förseelser. Vidare bör det vara den sökandes uppgift att visa på en rimlig sökaktivitet. Om försörjningsstödet behålls som ersättningsform för arbetslösa bör ett tydligt nationellt system med varningar och sanktioner införas i stället för dagens mycket oklara regelverk med stora regionala skillnader i tillämpning.

Parterna bör förändra sitt sätt att beräkna löneutrymmet

Erfarenheterna från de senaste drygt tio årens lönebildning visar att den nuvarande svenska lönebildningsmodellen med den internationellt konkurrensutsatta industrin som löneledare har fungerat relativt väl. Huvuddragen i dagens modell bör därför bevaras. Parterna bör dock förändra sin syn på löneutrymmet. Resonemang om storleken på löneutrymmet tycks i många fall fortfarande ta sin utgångspunkt i en fast växelkurs. Resultatet av detta riskerar att bli att parterna enas om en löneökningstakt som framförallt tjänar till att stabilisera växelkursen, vilket inte bör vara ett mål för lönebildningen. Lönebildningen bör i stället utgå från den rörliga växelkursen och Riksbankens inflationsmål. Det innebär att löneutrymmet inte bör beräknas utifrån löneökningstakten i konkurrentländerna, utan i stället baseras på inflationsmålet och den långsiktiga produktivitetsutvecklingen. Dessutom är det viktigt att löneökningstakten i mycket högre grad än i dagsläget anpassas efter arbetsmarknadsläget – om man bortser från situationen på arbetsmarknaden när löneutrymmet beräknas så kommer

konjunktturnedgångar att ge upphov till långvariga perioder med hög arbetslöshet.

Arbetslöshetsvarierande avgifter till arbetslöshetsförsäkringen kan fungera som ett verktyg för att arbetsmarknadskonsekvenserna ska få en mer framträdande roll i lönebildningen. För att detta ska fungera på ett effektivt sätt måste dock även kostnaderna för de långtidsarbetslösa påverka avgifterna, vilket inte är fallet i nuläget.

Inför en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig från såväl övriga svenska socialförsäkringar som motsvarande arbetslöshetsförsäkringar i de flesta andra länder genom att vara frivillig. Vi anser att det finns starka skäl för att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk.

En frivillig försäkring riskerar att leda till en situation där endast personer med en hög arbetslöshetsrisk väljer att bli medlemmar. Sysselsatta som räknar med att ha en stark position på arbetsmarknaden kan av strategiska skäl välja att avstå från medlemskap i vetskapen om att de senare kan bli medlemmar om ekonomin drabbas av negativa störningar som leder till att deras arbetslöshetsrisk ökar. För att avgifterna ska kunna finansiera en betydande del av kostnaderna för försäkringen krävs att de försäkrade är medlemmar under en längre tid. Det finns också en uppenbar risk att de sysselsatta räknar med att fångas upp av något annat skyddsnet om de blir arbetslösa. Risken för att ett snedvridet medlemsurval ska uppstå är huvudskälet till att såväl arbetslöshetsförsäkringen i de flesta andra länder som övriga svenska socialförsäkringar är obligatoriska.

Integrera aktivitetsstödet i arbetslöshetsförsäkringen

Aktivitetsstödet bör avskaffas och ersättningen för programdeltagare integreras i arbetslöshetsförsäkringen. Skillnaden mellan de två systemen uppstod under en tid då programdeltagande och öppen arbetslöshet var två tydligt skilda tillstånd eftersom tid i program var överhoppningsbar vid beräkningen av antalet förbrukade ersättningsdagar. Dessa förutsättningar gäller inte längre och det finns därför ingen anledning att ha två olika ersättningssystem.

Ett integrerat ersättningssystem är nödvändigt för att ett system med arbetslöshetsvarierande avgifter ska fungera. Ett sådant system

kräver nämligen att avgifterna skapar lönemoderation när långtidsarbetslösheten ökar. I det nuvarande systemet beaktas inte kostnaderna för aktivitetsstödet och därmed inte heller kostnaderna för de långtidsarbetslösa. Arbetslöshetsvarierande avgifter skulle dessutom göra att man vid arbetet med sanktioner gentemot deltagare i arbetsmarknadspolitiska program fick tillgång till samma verktyg som vid arbetet med de öppet arbetslösa. Ett enhetligt ersättnings-system skulle dessutom underlätta utvärdering och uppföljning.

Tydliggör jobbskatteavdraget genom att införa ett enhetligt grundavdrag

En viktig förutsättning för att personer ska reagera på de ekonomiska incitament som skattesystemet innehåller är att skattesystemet är transparent så att personer förstår hur deras inkomst efter skatt påverkas av om och hur mycket de arbetar. Dagens inkomstskattesystem är mycket komplicerat. Till exempel är grundavdraget olika för olika inkomstnivåer. Jobbskatteavdraget har utformats med det komplicerade grundavdrag i åtanke och har i och för sig minskat antalet trappsteg i marginalskatterna som grundavdraget leder till. Men detta innebär att formeln för hur jobbskatteavdraget beräknas har blivit komplicerad, då storleken på skattereduktionen beror på grundavdragets konstruktion, basbeloppets storlek och den kommunala skattesatsen. Ett enkelt och transparent system är en grundförutsättning för att personer ska kunna reagera på de ekonomiska incitament som systemen ställer upp. För att göra incitamenten tydligare föreslår vi att skattesystemet förenklas genom att grundavdraget görs enhetligt. Det innebär att formeln för jobbskatteavdraget kan förenklas. Vi anser dessutom att man bör vänta med ytterliga förstärkningar av jobbskatteavdraget till dess vi vet mer om dess faktiska effekter.

Sänk de högsta marginalskatterna

Ett flertal studier har under senare år räknat på vad ett avskaffande av värnskatten (den femprocentiga statliga skatten för beskattningsbara inkomster över den andra brytpunkten) skulle innebära för skatteintäkterna. Dessa studier finner alla att ett avskaffande av värnskatten inte skulle kosta samhället något i form av minskade

skatteintäkter, utan snarare öka skatteintäkterna. Vi anser därför att värnskatten bör avskaffas.

Förbättra integrationsinsatserna för flykting- och anhöriginvandrare

En effektiv integrationspolitik kräver att nyanlända utrikes födda ges goda möjligheter att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. I dagsläget tar det dock mycket lång tid för de flesta flykting- och anhöriginvandrare innan de får sitt första jobb och sysselsättningsgraden för utrikes födda är betydligt lägre än för svenskfödda oavsett konjunkurläge. För att snabbt komma igång med arbetsmarknadsetableringen bör man sträva efter att samla de asylsökande för inledande informationsinsatser och kartläggning under de första veckorna efter det att asylansökan lämnas in. Därefter bör dock bosättningsbesluten även fortsättningsvis vara fria. De nyanlända som själva väljer bostadsort tycks i allmänhet väljer att bosätta sig på orter där arbetsmarknadsutsikterna är bättre än de som tilldelas ett boende. I de fall utplaceringar trots allt måste ske bör arbetsmarknadsutsikterna beaktas i mycket högre grad än i dag. Studier i svenska och förvärvsarbete under asylprövningstiden bör uppmuntras.

Det nyligen reformerade introduktionsprogrammet bör ges tid att få komma igång och sedan utvärderas. För att stärka reformens genomslag bör dock målgruppen breddas till att även inkludera anhöriga till flyktingar som invandrar mer än två år efter flyktingen. Vidare bör Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla utbildning i svenska för invandrare av olika aktörer för att möjliggöra en mer individanpassad svenskutbildning. Arbetsmarknadspolitikerna för utrikes födda bör även fortsatt prioritera subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden, men detta bör kompletteras med en ökad satsning på intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser. Även möjligheterna att validera utländsk utbildning och yrkeserfarenhet bör utökas, speciellt med tanke på att validering kan vara ett effektivt verktyg för att motverka diskriminering.

1 Inledning

Långtidsutredningen ska fungera som ett underlag för den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska debatten genom analyser av utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt. Utredningen leds och genomförs av tjänstemän vid Finansdepartementet. Däremot har departementsledningen inte tagit ställning till innehållet.

Till skillnad från andra statliga utredningar har långtidsutredningen inte några fastställda direktiv. Tidigare långtidsutredningar har i varierande grad rört enskilda teman. Långtidsutredningen 2003/2004 behandlade fördelningen av välfärden och möjligheterna att i framtiden finansiera de offentliga välfärdssystemen.¹ Långtidsutredningen 2008 hade i stället en relativt bred ansats där ett antal centrala framtidsfrågor belystes.² Långtidsutredningen 2011 (LU2011) har åter ett snävare upplägg – fokus är helt på att analysera arbetsmarknadens funktionssätt.

LU2011 har bedrivits i form av en sysselsättningskommission. Med utgångspunkt i slutsatserna från Långtidsutredningen 2008, där behovet av en ökad sysselsättning för att klara de framtida demografiska utmaningarna tydligt slogs fast, har arbetet syftat till att klarlägga möjligheterna att öka antalet personer som arbetar genom välfärdshöjande reformer.

Inom ramen för utredningen har tolv bilagor författats.³ Syftet har varit att belysa några av de mest centrala politikområdena för arbetsmarknadens funktionssätt utifrån relevanta forskningsresultat. Bilagorna beställdes med ambitionen att i största möjliga mån undvika upprepningar av sådant som har dokumenterats i andra lätt tillgängliga källor. Utredningen tar därmed sin utgångspunkt både i bilagorna och i andra studier. Oavsett om underlaget består av bilagor till LU2011 eller av andra rapporter har vi dock

¹ SOU 2004:19.

² SOU 2008:105.

³ En förteckning över bilagorna finns i appendix.

gjort en självständig bedömning av materialet. Våra slutsatser kan därmed skilja sig från de som de ursprungliga författarna drar.

Vi har strävat efter att belysa politikens möjligheter att skapa fler arbeten på ett sätt som är *välfärdsbörjande*. Med det menar vi institutionella förändringar som leder till att fler personer jobbar utan att andra värden för den skull försämras. En premis har varit att en hög sysselsättning visserligen är önskvärd då den ger möjlighet till konsumtion för individen och välfärd för samhället, men att arbete samtidigt har en kostnad i termer av försakad ledig tid. Det är därför inte självklart att de bästa arbetsmarknadsinstitutionerna alltid är de som leder till flest arbetade timmar.

I linje med detta har vi valt att inte analysera institutioner som har som explicit mål att skapa förutsättningar för ledighet, till exempel föräldraförsäkringen och semesterlagstiftningen. Vi har även valt att diskutera frågor om arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande *före* pensionsbeslutet. Att vi varken analyserar föräldraförsäkringen eller pensionssystemet ska ses som en nödvändig avgränsning och inte tolkas som att det inte finns några möjligheter till förbättringar inom dessa system.

Vi har också haft ambitionen att analysera politikområden som rör arbetsmarknaden på ett relativt direkt sätt. Därför utelämnar vi ett antal institutioner som visserligen kan tänkas påverka arbetsmarknaden, men vars huvudsakliga uppgift är en annan. Gränsdragningen blir med nödvändighet något godtycklig. Vår diskussion om utbildningssystemet handlar till exempel enbart om studier på gymnasienivå och högre studier. Det betyder inte att insatser i tidiga åldrar saknar relevans för hur det går på arbetsmarknaden i vuxen ålder. Tvärtom finns det forskning som tyder på att tidiga faktorer kan vara väldigt betydelsefulla. På samma sätt har vi bortsett från frågor om hälsa och sjukvård, annan beskattning än inkomstskatter och arbetsgivaravgifter och frågor om regleringar på bostadsmarknaden. Vi har i stället prioriterat att presentera en sammanhängande bild av hur de regelverk som mest omedelbart påverkar arbetsmarknaden kan behöva förändras.

Till skillnad från tidigare långtidsutredningar bidrar inte LU2011 med några formella framtidsscenarier. I stället har utredningen utgått från bedömningar och problembeskrivningar rörande den svenska ekonomin som levererats i andra sammanhang, inte minst av Långtidsutredningen 2008. Det beror delvis på att utredningen författats relativt snart efter den föregående långtidsutredningen som presenterade en djuplodande uppsättning framtidsscenarier,

delvis på att vi därigenom har kunnat fördjupa analysen av policyfrågor.

Utredningen handlar genomgående om långsiktiga frågeställningar. Där det är möjligt diskuterar vi också i vilken utsträckning det finns anledning att låta regelverk förändras över konjunkturcykeln och hur arbetsmarknadsinstitutioner kan utformas för att undvika att tillfälliga lågkonjunkturer får långvariga effekter på arbetsmarknaden. Betoningen på långsiktiga frågor innebär att politiken i huvudsak värderas utifrån effekterna på lång sikt. Utformningen av den konjunkturinriktade finans- och penningpolitiken tas inte upp.

Våra analyser baseras i huvudsak på resultat från national-ekonomisk forskning, både från Sverige och från andra länder. Där så är möjligt bygger vi policydiskussionerna på empiriska studier som på ett bra sätt kunnat belägga orsakssamband. Studierna jämför i allmänhet grupper som påverkas direkt av olika typer av reformer med grupper som inte är direkt berörda; den senare gruppen utgör en jämförelsenorm. Fördelen med denna typ av analyser är att de på ett sätt som liknar kontrollerade experiment kan skatta politikens effekter. Studierna har tyvärr ett antal begränsningar som är speciellt betydelsefulla när man undersöker långsiktiga effekter av större reformer: de avser framförallt kortsiktiga effekter, de tvingas i allmänhet bortse från att reformerna kan påverka andra än de direkt berörda och de kan heller inte beakta att effekterna kan se annorlunda ut om alla berörs än om bara en liten grupp påverkas (s.k. makroeffekter).

Makroeffekter kan tyckas abstrakta, men de är verkliga fenomen som kan vara mycket viktiga för arbetsmarknadens funktionssätt. Riktade insatser som gör att en del företag vill anställa fler personer kan till exempel få betydligt mer begränsade effekter om de i stället görs generella så att alla företag kan ta del av insatserna. Det beror på att åtgärderna i så fall kan leda till ökad konkurrens om arbetskraften, vilket driver upp lönerna så att det blir dyrare att anställa. Vi har strävat efter att ta hänsyn till makroeffekter. En nackdel med det är att analysen delvis tvingats luta sig mot teoretiska studier som är kvantitativt mindre exakta; makrosambanden är ofta svåra att belägga empiriskt med någon större precision.

Genomgående har vi försökt att beakta de fördelningspolitiska och budgetmässiga konsekvenserna av olika policyalternativ. Det har dock inte varit möjligt att presentera detaljerade kvantitativa

analyser eller utföra formella beräkningar av fördelningspolitiska eller budgetmässiga effekter av olika potentiella regelförändringar.

För att kunna bedöma hur väl den svenska arbetsmarknaden och dess institutioner fungerar börjar vi med att måla upp en bild av vad vi menar med en väl fungerande arbetsmarknad. I kapitel 2 diskuterar vi därför orsaker till att arbetslöshet uppstår och hur politiken kan utformas för att arbetslösheten ska bli så låg som möjligt. I kapitlet betonar vi också vikten av att arbetskraften är väl allokerad mellan olika arbetsplatser. Vidare diskuterar vi vad som styr individens arbetsutbud samt hur socialförsäkringar och omfördelning påverkar incitamenten till arbete.

I kapitel 3 beskriver vi hur situationen i Sverige ser ut både vad gäller institutioner och centrala faktorer så som arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet. Vi kontrasterar den svenska situationen med hur det ser ut i andra länder. I kapitlet lyfter vi också fram de områden där vi tycker oss se de största förbättringsmöjligheterna.

Kapitel 4 till 11 handlar om områden där vi anser att det finns goda möjligheter att förbättra den svenska arbetsmarknadens funktionssätt: lönebildningen, arbetsrätten, skattesystemet, sjukförsäkringssystemet, ersättningssystemet för de arbetslösa, arbetsmarknadspolitikerna, utbildningssystemet och integrationsåtgärder riktade till utrikes födda. I kapitel 12 presenterar vi en sammanfattande bild.

2 En väl fungerande arbetsmarknad

Innan vi ger oss in på en diskussion om hur den svenska arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras är det lämpligt att diskutera vad som kännetecknar en arbetsmarknad som fungerar väl. I detta kapitel diskuterar vi tre frågeställningar: (i) varför arbetslöshet uppstår och hur relevanta institutioner kan utformas för att arbetslösheten ska bli så låg som möjligt, (ii) vad som krävs för en samhällsekonomiskt effektiv allokering av arbetskraften och (iii) vad som styr individens arbetsutbud och hur socialförsäkringar och omfördelning påverkar hennes incitament att arbeta. Kapitlet ska ses som en bakgrund till diskussionen om olika politikområden i kapitel 4 till 11.

2.1 Arbetslöshet och lönebildning

I samtliga marknadsekonomier finns det oavsett konjunkturläge ett betydande antal personer som aktivt söker efter arbete men som ändå är arbetslösa. Arbetslöshet innebär definitionsmässigt att det finns personer som vill arbeta och som aktivt söker jobb, men som trots detta inte hittar någon arbetsgivare som vill anställa dem.

En viss arbetslöshet kan bidra till en effektiv användning av samhällets resurser om den är ett utslag av en sökprocess som gör att personer hittar arbetsplatser där deras kompetenser är användbara. Det finns dock goda skäl att tro att arbetslösheten i många fall är ineffektivt hög. En för hög arbetslöshet kan ses som ett tecken på att arbetsmarknaden inte är i balans – utbud och efterfrågan på arbetskraft möter inte varandra på ett effektivt sätt.

I detta avsnitt diskuterar vi varför arbetslöshet förekommer, lönebildningens betydelse, arbetstagarnas och arbetsgivarnas roller samt varför en uppgång i arbetslösheten riskerar att bli långvarig.

Genomgående betonas att arbetslösheten beror på samspelet mellan de arbetslösa sökande efter jobb (utbudet), arbetsgivarnas vilja att anställa (efterfrågan) och lönebildningen (priset), samt hur viktigt det är att alla politikåtgärder som syftar till att minska arbetslösheten beaktar att insatserna kan ha indirekta effekter även på andra än de som direkt berörs (makroeffekter).

2.1.1 Arbetslösheten innebär en obalans

För att förstå varför det finns arbetslöshet är det viktigt att skilja mellan arbetslöshet på kort sikt och på lång sikt. På kort sikt är det naturligt att arbetslösheten varierar med efterfrågan i ekonomin. I en lågkonjunktur när efterfrågan på varor och tjänster är låg ökar arbetslösheten, och tvärtom i en högkonjunktur. På motsvarande sätt kan kostnadsökningar (t.ex. oljeprisökningar) och restriktioner i kreditgivningen (t.ex. i samband med finanskriser) leda till att arbetsgivarnas behov av personal minskar. I allmänhet är dessa svängningar i arbetslösheten kortvariga eftersom de framförallt handlar om att ekonomin kräver en viss tid för att anpassa sig till nya förutsättningar i termer av priser, löner och allokering av arbetskraft mellan sektorer. Ett tydligt mål för sysselsättningspolitiken är att sträva efter att omställningar av denna typ går så snabbt och smärtfritt som möjligt.

Men det är viktigt att poängtera att arbetslöshet inte bara är ett konjunkturfenomen. Tvärtom är arbetslöshet något som observeras i alla länder oavsett konjunkturläge, till och med i tider av mycket god ekonomisk utveckling. Denna konjunkturoberoende del av arbetslösheten brukar benämnas *jämviktsarbetslöshet*. Det är faktorer som kan tänkas påverka just jämviktsarbetslösheten som är huvudfokus i vår diskussion om arbetslöshet.

Jämviktsarbetslösheten uppstår därför att arbetsmarknaden på ett antal viktiga punkter skiljer sig från en idealiserad perfekt marknad. På perfekta marknader anpassar sig alltid priset så att efterfrågan vid varje tidpunkt är lika med utbudet. Är utbudet större än efterfrågan så faller priset och vice versa. Det "pris" som reglerar situationen på arbetsmarknaden är lönen och för att förstå jämviktsarbetslösheten bör man därför fråga sig varför lönen inte anpassar sig så att utbud och efterfrågan möts.

En av de faktorer som skiljer arbetsmarknaden från en perfekt marknad är förekomsten av *friktioner*. Arbetsmarknaden känne-

tecknas av ständiga in- och utflöden av personer. Det kan till exempel röra sig om att man avslutar sin utbildning, flyttar inom eller mellan länder eller pensioneras. Det pågår också ett ständigt flöde av personer mellan jobb, till exempel när någon säger upp sig eller blir uppsagd. Eftersom det vanligen tar tid för en arbetsgivare med ett ledigt jobb att hitta någon som är lämplig att anställa, och det på samma vis tar tid för en arbetslös person att hitta ett jobb som är lämpligt, uppstår alltid en viss arbetslöshet. Denna typ av arbetslöshet är oundviklig. Men omfattningen kan variera, bland annat beroende på hur väl matchningen mellan arbetslösa och lediga jobb fungerar och beroende på ekonomins omvandlingstakt.

Friktioner gör att en viss arbetslöshet är samhällsekonomiskt effektiv. På lång sikt gynnas nämligen ett land av att matchningen mellan anställda och jobb är av hög kvalitet, vilket innebär att det inte alltid är samhällsekonomiskt optimalt att arbetslösa alltid tar första bästa lediga jobb (se avsnitt 2.2 nedan).

En del av arbetslösheten kan således förklaras av friktioner förknippade med effektivitetsskapande övergångar mellan arbeten. Men arbetslöshetstiderna är i många fall alldeles för långa, och skillnader i arbetslöshet mellan olika länder för stora, för att helt kunna förklaras av friktioner. Det är därför troligt att en betydande del av arbetslösheten i stället kan bero på att utbudet av arbetskraft faktiskt är större än efterfrågan. Eller annorlunda uttryckt: att lönebildningen inte utjämnar utbud och efterfrågan åtminstone på delar av arbetsmarknaden. Detta innebär att arbetslösheten i allmänhet är ineffektivt hög.

Det finns flera skäl till att lönenivåerna inte sjunker trots ett överutbud av arbetskraft. För det första kan friktionerna få ett för stort genomslag på lönebildningen. Friktionerna gör att det tar tid för arbetsgivare och arbetstagare att finna varandra. Därför blir det kostsamt för arbetsgivare att ersätta befintlig personal och för arbetstagare att byta jobb. Detta skapar en förhandlingssituation mellan arbetstagare och arbetsgivare, där resultatet blir högre löner om arbetslösheten är låg eftersom det då är lätt för de anställda att hitta nya jobb och svårt för arbetsgivarna att hitta ny personal. Om många arbetsgivare hamnar i en sådan situation drivs lönenivåerna upp, vilket ger upphov till arbetslöshet. Om arbetstagarna har en alltför god förhandlingsposition när de väl hittat en arbetsgivare

skapas för få jobb – arbetslösheten bestäms därmed av parternas förhandlingsstyrka.⁴

För det andra är att det inte är självklart att det alltid är bäst för en arbetsgivare att sätta lägsta möjliga lön. En låg lön medför visserligen lägre lönekostnader. Men detta måste vägas mot de effekter lönerna kan ha på personalomsättningen, på möjligheterna att rekrytera högkvalificerad personal och på de anställdas motivation. Även en arbetsgivare som eftersträvar högsta möjliga vinst kan därför finna det lönsamt att sätta en något högre lön än den lägsta möjliga. Det finns omfattande empiriskt stöd både från Sverige och från utlandet för att arbetsgivare beaktar just dessa faktorer i sina lönesättningsbeslut.⁵ Om många arbetsgivare sätter sådana så kallade *effektivitetslöner* så kommer efterfrågan på arbetskraft alltid att bli något lägre än utbudet vilket skapar arbetslöshet. Det är dock viktigt att betona att arbetslösheten är en sidoeffekt av arbetsgivarnas lönesättande strategier: anledningen till att arbetsgivarna inte vill sänka lönerna är att de tror att detta kan ha negativa effekter på verksamheternas lönsamhet.

Slutligen kan fackföreningar och deras inflytande över lönebildningen leda till arbetslöshet. En fackförening bryr sig vanligen om både sysselsättning och lön för sina medlemmar, men kan i en del fall välja att driva upp lönerna till en nivå där arbetslöshet uppstår. En sådan situation kan förstärkas om fackförbunden främst företräder personer med en stark ställning på arbetsmarknaden och därmed inte fullt ut beaktar konsekvenserna för personer med en svagare ställning på arbetsmarknaden. Framförallt skapas problem i situationer där det finns goda möjligheter att överföra de kostnadsökningar som högre löner medför på konsumenterna (t.ex. i branscher som kännetecknas av bristande konkurrens) eller där olika fackföreningar förhandlar om lönerna i olika branscher och lönekrav inte koordineras.

Det är svårt att empiriskt bestämma jämviktsarbetslöshetens nivå. Konjunkturinstitutet bedömer dock att den svenska jämviktsarbetslösheten i dagsläget är runt 6,5 procent (Konjunkturinstitutet 2010).

Jämviktsarbetslöshetsbegreppet innebär att en viss andel (t.ex. 6,5 procent) av de som vill arbeta är arbetslösa i jämvikt. Hur stor

⁴ Resultatet kan bli antingen en högre eller en lägre arbetslöshet än vad som är samhälls-ekonomiskt optimalt beroende på förhandlingsstyrkan i relation till friktionernas omfattning, se Pissarides (2000).

⁵ Se exempelvis Bewley (1997) samt Agell och Benmarker (2007).

andelen är beror på faktorer som vi diskuterar nedan. En viktig sak att notera är emellertid att andelen som blir arbetslösa i princip inte beror på hur många som vill arbeta. Detta är oerhört viktigt eftersom det innebär att antalet arbetstillfällen ökar om fler vill jobba och arbetstillfällen försvinner om färre vill jobba.

Kortfattat förklaras fenomenet av det blir större konkurrens om arbetstillfällen när fler vill arbeta – det blir lättare för arbetsgivare att anställa personal om det finns fler att välja på. Det blir dessutom lättare att starta nya företag om det finns personer att anställa. Med ett större arbetsutbud kan således fler jobb skapas utan att lönerna behöver öka. Detta är helt fundamentalt för hur arbetsmarknaden fungerar och för hur politiken bör utformas för att skapa en arbetsmarknad som fungerar väl.

En naturlig konsekvens är att åtgärder som förändrar arbetskraftens storlek också påverkar antalet jobb i ekonomin. Om man pensionerar de arbetslösa, eller för över dem till utbildningsinsatser, så blir det svårare för arbetsgivarna att rekrytera personal. Konsekvensen blir att lönerna pressas uppåt och att färre jobb skapas. Därför går det inte generellt sett att lösa arbetslöshetsproblemen genom att ”ta bort” de arbetslösa från arbetsmarknaden eftersom detta skulle innebära att ännu fler arbetstillfällen försvann. Tillgång på arbetskraft är en absolut förutsättning för att nya jobb ska uppstå.

På motsvarande sätt leder en ökning av arbetskraften, genom exempelvis demografiska förändringar eller förstärkta incitament att delta i arbetskraften, till att det blir lättare för arbetsgivarna att rekrytera personal. Om det blir lättare att rekrytera ökar antalet jobb i ekonomin.

Faktaruta: Vad händer med sysselsättningen när arbetskraften ökar?

En fundamental förutsättning för det sätt vi ser på arbetsmarknaden är att ett större arbetsutbud gör att det skapas fler arbeten. Denna förutsättning kan illustreras på flera sätt. I tabell 2.1 nedan används data från OECD för att analysera sambandet mellan arbetskraftens storlek och antalet sysselsatta. För att vara säkra på att förändringarna i arbetskraftens storlek inte i stället beror på efterfrågan på arbetskraft baseras skattningarna på förändringar som har sin grund i utvecklingen av den arbetsföra befolkningens (som vi antar är oberoende av efterfrågan på arbetsmarknaden). Resultaten visar att sysselsättningen anpassar sig nästan exakt proportionellt mot arbetskraften. Samtidigt har storleken på den icke-arbetsföra befolkningen en mycket marginell effekt på sysselsättningen, vilket indikerar att effekterna inte kan förklaras av förändringar i efterfrågan på grund av att det finns fler personer i landet.

Tabell 2.1 Sambandet mellan arbetskraftens storlek och sysselsättningen

	Procentuell ökning av sysselsättningen när arbetskraften ökar med en procent		
Arbetskraft	1,099	1,006	1,001
Standardfel	(0,039)	(0,030)	(0,029)
Övrig befolkning*			-0,017
Standardfel			(0,049)
<i>Antal observationer</i>	1248	186	186
Länder	30 OECD-länder	Sverige, Norge, Finland och Danmark	

Not: Data kommer från OECD *statistical extracts*. Skattningarna är elasticiteter. En observation per OECD land från 1960, förutom Mexiko (från 1970). *Övrig befolkning är personer som är yngre än 16 år eller äldre än 64 år. Endast förändringar i arbetskraftens storlek som beror på förändringar i befolkningen (16–64 år) påverkar skattningarna (befolkningen är instrument). Modellen rensar bort allt som är konstant över tiden per land och gemensamt för alla länder för varje enskilt år (dubbla dummyuppsättningar). Standardfel tar hänsyn till heteroskedasticitet (robusta standardfel). I första kolumnen hanteras även länderspecifik autokorrelation (klusterkorrigering).

2.1.2 En väl fungerande lönebildning ger lägre arbetslöshet

Nivån på jämviktsarbetslösheten påverkas i hög grad av lönesättningen i ekonomin. En väl fungerande lönebildning är central för att vi ska kunna uppnå en varaktigt låg arbetslöshet. Om lönebildningen inte fungerar kan dessutom effekterna av politikåtgärder som syftar till att sänka arbetslösheten tillintetgöras av ett ökat lönetryck. Det är därför viktigt att beakta åtgärdernas konsekvenser via lönebildningen för att förstå vilka varaktiga effekter de har på arbetslösheten.

Vad menas då med en väl fungerande lönebildning? Ett rimligt kriterium är att lönesättningen beaktar de samhällsekonomiska kostnader som är förenade med för stora löneökningar. Kostnaderna kan antingen beaktas indirekt (via marknadsmekanismer) vid decentraliserade förhandlingar eller via explicita bedömningar av löneutrymmet vid centrala eller koordinerade förhandlingar. Löneökningstakten bör långsiktigt ligga i linje med utvecklingen av inflation och produktivitet. Kortsiktiga svängningar i arbetsmarknadsläget bör påverka löneökningstakten och hänsyn bör tas till behovet av relativlöneförändringar.⁶ En ytterligare förutsättning är att man beaktar konsekvenserna för personer med en svagare ställning på arbetsmarknaden (s.k. *outsiders*). Om alla dessa villkor är uppfyllda kan jämvikten uppnås vid en lägre arbetslöshet än annars.

Lönebildningen i en ekonomi kan ske på många olika sätt. Tre vanligt förekommande system för lönebildning är förhandlingar på företagsnivå, mer eller mindre koordinerade förhandlingar på branschnivå och förhandlingar på central nivå.

Utmaningarna ser olika ut för olika typer av förhandlingar. Fördelen med centrala förhandlingar är att lönesättarna har anledning att beakta alla arbetslöshetsrelaterade effekter av lönesättningsbesluten – ingen annan betalar för den arbetslöshet som skapas av höga löner. Nackdelen är att centralt satta löner i lägre grad kan uppmärksamma förändringar i produktivitet mellan individer; det är svårt att i centrala avtal ge utrymme för relativlönejusteringar. Sådana justeringar kan vara lättare att genomföra vid branschvisa förhandlingar, men nackdelen är att löneökningarna kan bli för stora eftersom de kostnadsökningar som högre löner

⁶ Lönebildningen är dessutom viktig som ett allokerande instrument, eftersom löneskillnader ger incitament till rörlighet och investeringar i humankapital. Dessa frågor diskuteras i avsnitt 2.2.

medför kan skjutas över på konsumenterna och därmed även drabba anställda i andra branscher (så kallade externaliteter beaktas inte). Resultatet kan bli en högre arbetslöshet än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Vissa av problemen med förhandlingar på branschnivå kan undvikas om förhandlingsparterna koordinerar sina förhandlingar mellan olika branscher. Vid förhandlingar på företagsnivå är det i stället svårare att skjuta över kostnadsökningar på konsumenterna. Det skapar en större återhållsamhet i lönebildningen även om parterna inte beaktar effekterna på arbetslösheten i löneförhandlingarna. En nackdel är att det kan innebära möjligheter för företag med låg produktivitet att överleva genom att betala lägre löner, vilket kan motverka en samhällsekonomiskt effektiv strukturomvandling.

2.1.3 De arbetslösas konkurrenskraft är en nyckelfaktor

Olika förklaringar till varför lönerna inte anpassar sig trots arbetslöshet betonar olika mekanismer bakom arbetslöshetens jämviktsnivå. Det råder dock samstämmighet om att de arbetslösas konkurrenskraft är en viktig bestämningsfaktor. Med konkurrenskraft menar vi både hur anställningsbara de uppfattas vara av arbetsgivare och hur tillgängliga de är för potentiella arbetsgivare.

Om arbetsgivarna betraktar de arbetslösa som direkt anställningsbara kan de på ett bättre sätt konkurrera med de sysselsatta om nya arbetstillfällen som uppstår. Därigenom hjälper de till att hålla tillbaka jämviktsarbetslösheten. Om de arbetslösa däremot är mindre kvalificerade, eller inte söker jobb, så har de en mindre inverkan på arbetsmarknaden. Något förenklat kan man säga att ett litet antal konkurrenskraftiga arbetslösa fyller samma funktion som ett stort antal arbetslösa som antingen inte söker jobb eller som saknar nödvändiga kvalifikationer. Jämvikt nås därför vid en lägre arbetslöshet om de sökande är mer konkurrenskraftiga. Det innebär att det är viktigt att identifiera och hjälpa grupper av arbetslösa med sämre kvalifikationer, samt att sträva efter att alla arbetslösa upprätthåller ett effektivt jobbsökande.

Av detta följer att särskilda insatser för svaga grupper, till exempel långtidsarbetslösa, kan motiveras inte bara utifrån ett jämlikhetsperspektiv utan också från ett effektivitetsperspektiv. Generellt sett är det viktigt att åtgärder vars avsikt är att öka de arbetslösas kvalifikationer, som subventionerad anställning och

praktik, riktas till de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden. Sammansättningen av den kvarvarande gruppen av arbetslösa förbättras på så sätt. För att undvika att subventionerade insatser tränger undan reguljära arbeten är det följaktligen viktigt att det är rätt personer – de som står längst ifrån arbetsmarknaden – som får dessa åtgärder. Men detta innebär inte att arbeten som utförs med subventioner inte får vara meningsfulla. Att subventionerade arbeten ersätter arbeten som annars skulle ha utförts av andra (dvs. ger upphov till så kallade undantränings effekter) är inte något avgörande argument mot subventioner så länge undanträngningen är till förmån för svagare grupper. Effekten på jämviktsarbetslösheten bestäms av hur sammansättningen av de arbetslösa förändras, inte vilka jobb som ”försvinner”. Allt annat lika bör man dessutom i allmänhet eftersträva att all arbetskraft, även den subventionerade, används på ett så effektivt sätt som möjligt.

2.1.4 Arbetsgivarna måste vilja anställa

För att sysselsättningen ska kunna öka måste antalet jobb i ekonomin öka. Jobb skapas av arbetsgivare. Arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft är därmed central för alla ambitioner att öka sysselsättningen eller minska arbetslösheten. För vinstdrivande företag bestäms efterfrågan på arbetskraft av skillnaden mellan kostnader och intäkter av att anställa. För icke-vinstdrivande arbetsgivare (t.ex. i offentlig sektor) styrs efterfrågan i stället av kostnaderna i relation till behov och tillgängliga resurser. I båda fallen blir personalkostnaderna, vilka framförallt avgörs av lönekostnaderna (inklusive skatter och avgifter), centrala för anställningsbesluten.

Den viktiga roll som efterfrågan på arbetskraft spelar innebär emellertid inte att alla ökning av efterfrågan leder till en ökad sysselsättning. Eftersom arbetsgivarna konkurrerar med varandra om (attraktiva) arbetssökande leder en ökad efterfrågan till att lönerna pressas uppåt. Det minskar viljan att anställa. En ökad efterfrågan på arbetskraft, till exempel genom generella sänkta arbetsgivaravgifter, kommer således inte nödvändigtvis att leda till en varaktig ökning av antalet jobb. Efterfrågeökningar kommer framförallt innebära ökad sysselsättning om arbetslösheten är högre än jämviktsarbetslösheten (t.ex. efter en lågkonjunktur) eller

om de riktas mot svaga grupper så att de arbetslösas konkurrenskraft ökar.

Det är dock viktigt att notera att detta inte betyder att arbetsgivaravgifternas storlek saknar betydelse för sysselsättningen. Arbetsgivaravgifterna utgör tillsammans med inkomstskatterna den skattekil som bestämmer hur stor del av värdet av en persons produktion som denne får behålla. Det innebär att de generella arbetsgivaravgifternas effekt på arbetsmarknaden på sikt är densamma som effekterna av inkomstskatter.

En väl fungerande arbetsmarknad kan lättare uppnås om företagen verkar i en konkurrensutsatt miljö. Skälet är att en hög grad av konkurrens bidrar till en bättre lönebildning genom att minska risken för att enskilda lönesättande aktörer driver upp lönerna på ett sätt som för över lönekostnaderna till konsumenterna. Det leder i slutändan till en lägre sysselsättning i jämvikt. Vilken typ av konkurrens som är viktigast beror på förhandlings-systemets utformning. Vid branschvisa förhandlingar spelar den internationella konkurrensen en viktig roll eftersom den gör det svårare att föra över kostnadsökningar på konsumenterna. Vid företagsvisa förhandlingar kommer i normalfallet – då det finns flera konkurrerande företag i branschen – företagen att vara föremål för konkurrens på produktmarknaden.

Det finns också en risk att en enskild arbetsgivare i vissa fall står som ensam köpare av en viss typ av arbetskraft, åtminstone inom ett begränsat geografiskt område. Detta kan till exempel gälla för yrken inom vård och omsorg där en kommun eller ett landsting kan vara ensamma på en ort om att anställa vissa yrkeskategorier. Då kan arbetsgivaren hålla nere både lön och sysselsättning på ett sätt som är ineffektivt från ett samhällsperspektiv (monopsoni-effekter).

Utifrån denna diskussion är det uppenbart att situationer där enskilda arbetsgivare har en mycket dominerande ställning på arbets- och/eller varumarknaden bör undvikas. Åtgärder som ökar konkurrensen kan därför vara välfärdshöjande.

2.1.5 Att undvika att tillfälliga störningar får långvariga effekter

Det senaste två decennierna har två mycket kraftiga ekonomiska kriser drabbat Sverige. När denna typ av störningar uppstår är det ofrånkomligt att arbetslösheten ökar kraftigt, oavsett hur väl arbetsmarknaden fungerar. Ett tecken på hur väl ett lands arbetsmarknad fungerar är dock hur snabbt ekonomin normaliseras efter att krisen har passerat. Framförallt är det viktigt att undvika att arbetslösheten stannar kvar på en hög nivå (dvs. att så kallade persistenseffekter uppstår).

Det finns två huvudsakliga förklaringar till varför persistenseffekter kan uppstå. Den första förklaringen utgår från att man kan dela upp arbetskraften i *insiders* och *outsiders*. *Insiders* är personer som har en stark ställning på arbetsmarknaden, med en närmast obefintlig risk att förlora sina jobb. *Outsiders* har å andra sidan en svag ställning på arbetsmarknaden, med en hög risk att förlora sina arbeten. Om *insiders* dominerar lönesättningen så kommer de att se till att lönerna blir relativt höga. Skälet är att höga löner inte medför att de riskerar att förlora sina jobb då det är *outsiders* som drabbas av arbetslösheten. Vid en kraftig ekonomisk kris är det dock troligt att även en del *insiders* blir arbetslösa. Om en del *insiders* förlorar sitt inflytande över lönebildningen (dvs. förlorar sin status som *insiders*) i samband med att de förlorar jobben kan det innebära att resterande *insiders* pressar upp lönerna direkt efter att krisen har passerat. Det blir därmed mycket svårt för de arbetslösa att hitta jobb, vilket innebär att det kan ta mycket lång tid att få ned arbetslösheten.

En andra förklaring utgår från att arbetslösa personer riskerar att förlora humankapital under den tid de står utan arbete, till exempel genom att de glömmer bort viktig kunskap eller inte klarar av att följa med i kunskapsutvecklingen i sina yrken. I en sådan situation är det sannolikt att arbetsgivarna efter att krisen har passerat kommer att föredra att försöka rekrytera andra företags anställda snarare än att anställa arbetslösa. Detta skapar en lönepress som gör att det kan ta mycket lång tid att sänka arbetslösheten. För att undvika denna typ av effekter är det framförallt viktigt att undvika långtidsarbetslöshet. Ett problem som ofta lyfts fram i detta sammanhang är att ett striktare anställningsskydd, som enligt forskningen både leder till längre perioder av sysselsättning

och längre perioder av arbetslöshet, ökar risken för arbetslöshetspersistens.

I båda förklaringarna beror ekonomins anpassningsförmåga efter att krisen har passerat i hög grad på hur lönebildningen fungerar. Det viktiga är att de som förlorat sina jobb till följd av krisen inte mister sitt inflytande över lönebildningen; annars finns det en uppenbar risk att lönerna stiger innan arbetslösheten presats ned efter att krisen har passerat. Risken för persistenseffekter är speciellt stor om arbetsgivarna inte kan eller vill sätta lägre löner för nyanställda personer.

2.1.6 Sammanfattning

Arbetslösheten är en viktig sysselsättningspolitisk marginal av två skäl: dels står variationer i arbetslösheten för en stor del av variationerna i sysselsättningen, dels är det sannolikt att en hög arbetslöshet är relaterad till ineffektiviteter inom framförallt lönebildningen.

Man kan dela upp arbetslösheten i en konjunkturdel och en jämviktsdel. Jämviktsarbetslösheten bestäms delvis av nödvändiga friktioner, vilket gör att det inte i alla lägen är samhällsekonomiskt motiverat att sträva efter en lägre arbetslöshet. Det är dock troligt att andra faktorer som skapar obalanser i lönebildningen förklarar en betydande del av arbetslösheten. Därmed är det med stor sannolikhet välfärdshöjande om jämviktsarbetslösheten kan reduceras.

De långsiktiga jämviktsrelationer som bestämmer arbetslösheten gör att arbetslösheten på lång sikt tenderar att stabiliseras vid en viss andel av arbetskraften. Detta medför att ett ökat arbetsutbud skapar jobb, och att ett minskat arbetsutbud leder till färre jobb. Åtgärder som minskar arbetsutbudet kommer alltid att minska mängden arbete i ekonomin om inte de som lämnar arbetskraften helt saknade möjligheter att få jobb redan innan de lämnade arbetskraften.

Jämviktsarbetslösheten påverkas av hur väl lönebildningen fungerar. En väl fungerande lönebildning kännetecknas bland annat av att de arbetslösas intressen beaktas i löneförhandlingarna. Detta har en benägenhet att fungera bättre om de arbetslösa är mer konkurrenskraftiga både vad gäller kvalifikationer och sökbeteende. Om de arbetslösa uppfattas som attraktiva att anställa av arbetsgivarna uppstår mindre press uppåt på lönerna och arbetslösheten kan

därmed hållas på en lägre nivå. Därför finns det effektivitetsskäl som talar för att rikta åtgärder till de grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

En väl fungerande arbetsmarknad kräver att arbetsgivarna är villiga att anställa. Men det innebär inte att efterfrågestimulanser har en varaktig effekt på sysselsättningen. Sådana stimulanser leder till ökad konkurrens om arbetskraften, vilket driver upp lönerna så att sysselsättningseffekterna modereras. De genomsnittliga arbetsgivaravgifternas effekter på den långsiktiga sysselsättningen styrs därmed av samma mekanismer som effekterna av inkomstskatterna.

Det finns en uppenbar risk att den uppgång av arbetslösheten som följer av en ekonomisk kris blir varaktig. De mekanismer som kan ge upphov till sådana persistenseffekter är nära kopplade till de mekanismer som ger en högre jämviktsarbetslöshet. Detta innebär att kostnaderna för samhället av dåligt fungerande arbetsmarknadsinstitutioner, speciellt vad gäller lönebildningen, är mer kännbara i efterdyningarna av ekonomiska kriser.

2.2 Strukturomvandling, lönegolv och matchning

En väl fungerande arbetsmarknad förutsätter att arbetskraften används på ett effektivt sätt där de sysselsatta har jobb där de kan använda och utveckla sina förmågor på bästa möjliga sätt. Detta kräver en kontinuerlig omvandling av ekonomin där bra jobb skapas, dåliga jobb försvinner och arbetstagare och arbetsgivare möts på ett effektivt sätt. I detta avsnitt diskuterar vi frågor om strukturomvandling, lönegolv, och matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare.

2.2.1 En samhällsekonomiskt effektiv strukturomvandling

För att ett land över tiden ska kunna uppnå ett ökad ekonomiskt välstånd behövs en kontinuerlig strukturomvandling där föråldrade och ineffektiva verksamheter slås ut och ersätts av nya och mer effektiva verksamheter. En sådan omvandlingsprocess är samhällsekonomiskt effektiv och bidrar till en välfärdshöjande användning av arbetskraften. Strukturomvandling innebär att en del av de befintliga jobben försvinner och att nya jobb tillkommer, en process som pågår såväl inom som mellan regioner och branscher.

Huvuddelen av omvandlingen sker dock mellan ganska likartade arbetsplatser inom samma regioner – men även där i en process som kännetecknas av att de mer produktiva företagen växer och de mindre lyckosamma företagen försvinner. Inom ramen för Långtidsutredningen 2008 gjordes en mycket detaljerad genomgång av rörligheten på arbetsmarknaden.

Strukturomvandlingen är i grunden något positivt. Den medför dessvärre samtidigt påtagliga sidoeffekter som är negativa. De som förlorar sina jobb upplever i många fall betydande välfärdsförluster i form av osäkerhet, otrygghet och brutna sociala band. För de flesta är de negativa effekterna kortvariga men för en del av de drabbade tenderar de att bli mer långvariga, särskilt om de blir uppsagda i en lågkonjunktur. En snabb strukturomvandling skapar även ökade friktioner och kan därför bidra till en högre jämviktsarbetslöshet (se avsnitt 2.1.1). Eftersom strukturomvandling har såväl positiva som negativa effekter på kort sikt är det viktigt att utforma institutioner som dels gör att endast de jobb som är samhällsekonomiskt ineffektiva försvinner, dels hjälper personer som berörs av omvandlingen att anpassa sig till förändringarna på ett bra sätt.

En rimlig utgångspunkt är att det sällan eller aldrig är möjligt att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt från politiskt håll peka ut vilka jobb som bör överleva och vilka som bör försvinna. På samma sätt är det svårt att bestämma vilka branscher som bör växa respektive krympa, eller bestämma hur sysselsättningen bör fördelas mellan små och stora företag. Erfarenheterna av tidigare försök till sådan styrning är i många fall dystra. Det är helt enkelt för svårt att i förväg veta vilka branscher som är framtidsbranscher och som därmed bör understödjas. Risken för kostsamma felsatsningar är därför betydande. Illustrativa exempel är försöken att rädda de svenska teko- och varvsindustrierna, vilka i efterhand visade sig vara lönlösa.

En mer framkomlig väg är att utforma institutioner som ger aktörerna incitament att besluta om att avsluta anställningar endast när det är samhällsekonomiskt lönsamt. Detta betyder att de aktörer som fattar besluten så långt det är möjligt ska bära de samhällsekonomiska kostnaderna av sina beslut. Till exempel innebär det att en arbetsgivare som överväger att säga upp personal bör ges incitament att beakta samhällets totala kostnader för dessa uppsägningar; kostnader som inkluderar de betydande samhällsekonomiska belastningarna via skatte- och bidragssystemen

(externaliteter). I en helt avreglerad värld har varken företagen eller de anställda i utgångsläget anledning att ta hänsyn till dessa kostnader. Därför är det rimligt att ha institutioner (t.ex. anställningsskydd) som i viss utsträckning begränsar personalomsättningen. För att få en effektiv strukturomvandling är det dock centralt att regelverken är utformade så att de verkligen leder till en mer effektiv personalomsättning, utan att hindra den effektivitetsskapande strukturomvandlingen.

I detta sammanhang bör man också notera att det är viktigt att ha institutioner som premierar rörlighet och strukturomvandling i goda tider. Annars finns risken att ett uppdämt behov av rationaliseringar realiserar under kristider. Ett exempel på detta är den svenska 1990-talskrisen som innebar en betydande strukturomvandling under den minst gynnsamma tidpunkt man kan tänka sig (se t.ex. Gartell, Jans och Persson 2010).

2.2.2 Löneskillnader och lönegolv

Både personer och företag skiljer sig åt i hur produktiva de är. Detta gör att olika arbetstagare får olika lön. Löneskillnader skapar ojämlikhet men bidrar också till att arbetskraften får incitament till att utbilda sig och röra sig mot de arbetsplatser där de får bäst betalt. I detta avsnitt diskuterar vi kortfattat hur man ska se på olika former av löneskillnader och vilken roll dessa har i att skapa en väl fungerande arbetsmarknad.

För det första kan man fråga sig hur man ska se på löneskillnader mellan olika arbetsgivare som inte förklaras av vilka som arbetar på arbetsplatsen eller av arbetsmiljöfaktorer. Man kan tänka sig situationer där företag som drabbas av en tillfällig nedgång i efterfrågan på produkter kan räddas av att de anställda accepterar att tillfälligt arbeta till lägre löner. En rimlig utgångspunkt är dock att, åtminstone varaktiga, löneskillnader som enbart beror på verksamhetens lönsamhet inte bör bli alltför stora eftersom de gör att lågproduktiva företag överlever på ett sätt som riskerar att bromsa strukturomvandlingen. Det bör noteras att "lika lön för lika arbete", vilket länge var ett uttalat mål som dominerade den svenska lönebildningen, sammanfaller med vad vi förväntar oss från en perfekt fungerande arbetsmarknad. På en perfekt arbetsmarknad utan friktioner kan inte löneskillnader upprätthållas eftersom arbetstagarna genom att byta arbetsgivare tvingar dessa att betala

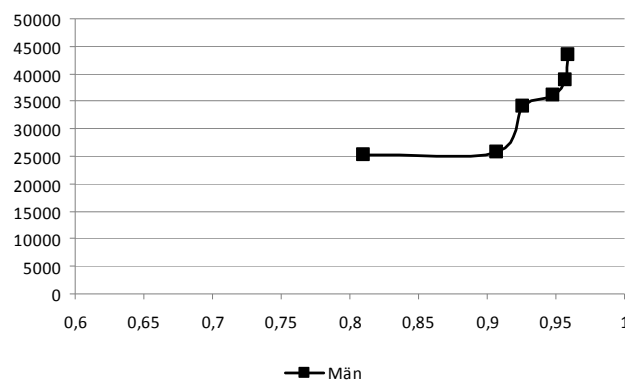
samma lön för samma arbete. På precis samma sätt tvingas företag sätta liknande priser på liknande varor om varumarknader fungerar bra. Förekomsten av löneskillnader mellan olika arbetsgivare baserade på deras lönsamhet är ett tecken på att imperfektioner, i form av att det är besvärligt för de anställda att byta arbetsgivare, slår igenom i lönebildningen. Mycket talar därför för att samhället långsiktigt tjänar på att sådana löneskillnader inte blir alltför stora.

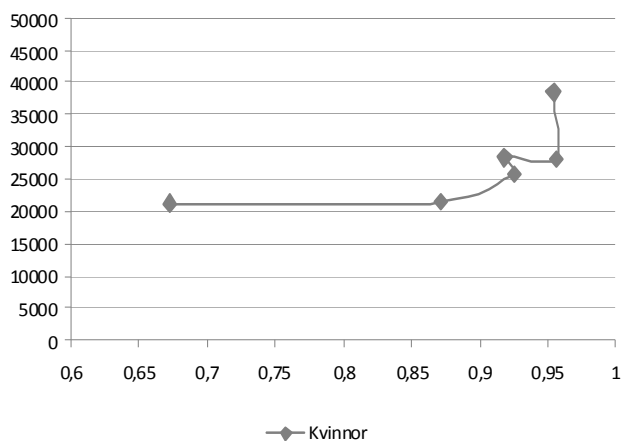
En form av löneskillnader som har samhällsekonomiska fördelar är löneskillnader *mellan arbetstagare*. En lönesättning som tillåter att lönekostnaderna anpassas efter individernas produktivitet gör det lättare att upprätthålla en låg arbetslöshet. Saknas flexibilitet kan problem uppstå, speciellt under perioder som karaktäriseras av en snabb strukturomvandling då efterfrågan på olika förmågor snabbt kan förändras. Framförallt kan det uppstå problem om lägsta lönen är för höga eftersom det kan göra det mycket svårt för lågkvalificerade personer att hitta jobb. Som illustreras i faktarutan härintill finns det tydliga tecken på ett bitande lönegolv i den svenska ekonomin.

Faktaruta: Sysselsättning och lönegolv i Sverige

Nedan visar vi hur genomsnittlig lön och sysselsättning för personer med olika lång utbildning för män (övre diagrammet) och kvinnor (nedre diagrammet) bland personer i åldrarna 40 till 44 som är födda i Sverige.

Figur 2.1 Sysselsättning och lön beroende på utbildning för 40–44-åringar födda i Sverige, år 2007.





Källa. RAMS och Strukturlönestatistiken, se bilaga 5 för detaljer.

Varje punkt beskriver en utbildningsnivå, där utbildningen blir allt högre ju längre upp i figuren man kommer med början i nedre vänstra hörnet. Av diagrammen framgår att de som har enbart grundskola och de som har yrkesgymnasial utbildning (de två första punkterna) har nära nog identiska genomsnittslöner. Däremot är sysselsättningskillnaderna mellan dessa grupper betydande. Detta kan tolkas som att ett lönegolv hindrar sysselsättningen för de minst utbildade. För de högt utbildade är situationen annorlunda: lönen ökar med utbildningen, men sysselsättningen påverkas endast marginellt.

En alternativ tolkning av figuren är att de minst utbildade är mindre intresserade av att arbeta. Men i bilaga 5 visas resultat som tyder på att förändringar i efterfrågan på de lågutbildade ger upphov till sysselsättningsförändringar med (i huvudsak) bibehållen lön, något som kan tyckas rimligt om sysselsättningskillnaderna beror på lönegolvet.

Generellt sett bestäms enskilda personers anställningsbarhet, och i förlängningen arbetslösheten i ekonomin, inte av produktiviteten i sig utan av förhållandet mellan produktivitet och lön. Det lönar sig helt enkelt bara för en arbetsgivare att anställa om lönen är lägre än

produktiviteten, annars inte. Det innebär att vi inte ska förvänta oss att det går att utbilda bort arbetslösheten så länge lönerna ökar med utbildningen. Däremot betyder de lönegolv som indikeras av faktarutan att situationen för de minst produktiva kan vara annorlunda. Ett högt lönegolv riskerar att skapa en situation där delar av arbetskraften har mycket svårt att hitta arbete. Problemen kan bli stora om inte utbildningsinstitutionerna fungerar mycket väl för alla grupper. Om man måste vara väldigt produktiv för att få ett arbete blir det svårt att arbeta sig in på arbetsmarknaden.

2.2.3 Matchningens betydelse

För att arbetsmarknaden ska fungera väl måste också arbetsgivare och arbetstagare mötas på ett sätt som ger en god matchningskvalitet. Ekonomin fungerar bättre om de förmågor som finns i arbetskraften används på bästa sätt. Därför är det viktigt att de arbetsökande använder sig av de mest effektiva sökkanalerna och får tid att finna jobb där de på ett bra sätt kan använda sig av de kunskaper de har.

Det är lättare att få matchningen att fungera bra om arbetskraftens färdigheter efterfrågas av de existerande arbetsgivarna. En fråga som följer av detta är i vilken utsträckning samhället bör försöka styra utbudet av olika utbildningsinriktningar. En rimlig utgångspunkt är att samhället inte bör styra valet av utbildning i alltför hög grad – endast individerna själva kan avgöra hur de värderar nyttan av att genomgå en viss utbildning och arbetsmarknadsutfallet är bara en del i denna kalkyl. Resonemanget bygger dock både på att det finns bra information om de troliga konsekvenserna av olika utbildningsval och att de som väljer utbildning har incitament att ta hänsyn till denna information. Det finns betydande, och dessutom ganska enkelt prognostiserbara, skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan olika utbildningsval (se t.ex. Åslund m.fl. 2006). Den sortens information bör göras tillgänglig för de som ska välja utbildning, vilket talar för betydelsen av en god studie- och yrkesvägledning. En svårare utmaning är att skapa samhällsekonomiskt korrekta incitament för valet av studieinriktning då skatte- och bidragssystemen har en benägenhet att minska skillnaderna i utfall mellan olika val.

En annan viktig aspekt är att arbetskraften är rörlig såväl geografiskt som mellan olika yrken. Om arbetskraften rör sig från

de platser där det råder ett överskott på arbetskraft (med viss inriktning) till de platser där det råder brist på arbetskraft ökar möjligheterna till en effektiv matchning. Skillnader i arbetslöshet resulterar i flyttströmmar, men andra faktorer är i många fall minst lika viktiga för val av bostadsort (se bl.a. bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008). En effektiv matchningsprocess förutsätter att de arbetslösa möter incitament som gör att de beaktar skillnader i möjligheterna att hitta jobb när de väljer bostadsort.

I avsnitt 2.1.2 diskuterade vi hur viktigt det är att de arbetslösa dels har incitament att aktivt söka efter arbete, dels kan konkurrera väl med sysselsatta sökande om lediga jobb som finns. Det bör emellertid betonas att kvaliteten på jobbsökandet också är en betydelsefull faktor både för arbetstagare och för arbetsgivare. Arbetsgivares rekryteringsprocess underlättas inte av man får ett stort antal irrelevanta ansökningar, och arbetstagare som har möjlighet att få bättre arbeten gynnas inte alltid av att ta första bästa jobb. Ersättnings- och kontrollsystem för arbetslösa bör därmed utformas så att de sökande har möjlighet att inledningsvis fokusera sitt jobbsökande till områden där deras egenskaper bäst kommer till sin rätt. Av samma skäl bör sökkrav på de arbetsökande med arbetslöshetsersättning inte baseras på *antalet* ansökningar utan på om de söker på ett rimligt sätt utifrån sina förutsättningar.

Mycket tyder på att arbetsgivares vilja att anställa i hög grad är beroende av om det finns personer med rätt formella och informella egenskaper. Vid varje tidpunkt finns det samtidigt både lediga arbeten (vakanser) och arbetssökande. Att vakanserna inte fylls beror i vissa fall på att de arbetssökande saknar rätt formell kompetens, men ofta samexisterar vakanser och arbetssökande även inom snäva yrkesinriktningar och regioner. Också när arbetsgivaren till slut anställer en tidigare arbetslös har anställningsprocessen ofta tagit en betydande tid. Detta illustrerar hur viktigt det är för arbetsgivarna att finna *rätt* person.

Ett sätt för arbetsgivare att minska den osäkerhet som råder vid anställningsprocessen är att rekrytera personer som redan är kända. Informella kanaler tycks vara oerhört viktiga; forskningen visar att många jobb tillsätts via någon form av informella kontakter (se t.ex. Ioannides och Loury 2004). Framförallt verkar den här typen av kanaler vara viktiga för ungdomar och när arbetslösheten är hög. Många studier finner också att kontakter är viktigast för de lågutbildade. Användandet av informella kontakter har flera fördelar

för arbetsgivaren, som till exempel en snabbare rekryteringsprocess och en ökad sannolikhet att man lyckas anställa personer som passar bra in på arbetsplatsen. Fördelarna kan också föra med sig en samhällsekonomisk vinst i termer av en lägre arbetslöshet och en bättre användning av förmågor och humankapital. Det finns en hel del som pekar på att åtgärder som syftar till att underlätta övergången till arbete för icke-sysselsatta bör innehålla tydliga inslag av arbetsgivarkontakter. Detta framkommer i flera av bilagorna till LU2011: Utvärderingar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken visar genomgående på bättre resultat för insatser som skapar kontakter med arbetsgivare (bilaga 1). Forskningen om utformningen av den reguljära yrkesutbildningen belyser betydelsen av arbetsplatsförlagd utbildning (bilaga 2). Liknande slutsatser dras slutligen i diskussionen om hur introduktionsverksamhet för nyanlända utrikes födda bör utformas (bilaga 4).

2.2.4 Sammanfattning

Processen där vissa jobb försvinner och andra skapas är en förutsättning för en effektiv resursanvändning och ett ökat välbefinnande. Erfarenheten visar att man med politiska åtgärder inte bör försöka styra ekonomins omvandlingstakt eller inriktningen på denna omvandling. Processen bör i stället styras av företagens egna vinstintressen. Å andra sidan medför strukturomvandlingen betydande kostnader som till viss del bärs av samhället gemensamt. Det är därför viktigt att institutioner utformas så att aktörerna ges incitament att fullt ut ta hänsyn till de samhällsekonomiska kostnader som omvandlingen medför.

Kostnaderna för strukturomvandlingen blir onödigt höga om arbetskraften inte rör på sig i goda tider. Därför är det viktigt att lågproduktiva företag slås ut i goda tider, och att regelverken inte gör så att de sysselsatta blir kvar på dåliga arbeten när lågkonjunkturen slår till.

En effektiv strukturomvandling kräver också att lönebildningen är tillräckligt flexibel så att lönekostnaderna tillåts avspegla skillnader i personlig produktivitet, eftersom det annars finns en uppenbar risk att personer med lägre produktivitet inte betraktas som anställningsbara och i stället fastnar i långvarig arbetslöshet. Mycket tyder på att Sverige har ett lönegolv som försvårar för till exempel lågutbildade att komma in på arbetsmarknaden.

För att arbetsmarknaden ska fungera väl krävs att såväl information som incitament skapar en effektiv styrning vid val av utbildningsinriktning. En effektiv strukturomvandling förutsätter dessutom en god anpassningsförmåga där de berörda ges incitament och möjlighet att behålla och utveckla sitt humankapital så att de upprätthåller sin anställningsbarhet.

Slutligen är kvaliteten på matchningen mellan arbetstagare och jobb betydelsefull för möjligheten att få ut den fulla potentialen av arbetskraften. Detta underlättas om yrkesutbildningar, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och integrationsinsatser har arbetsplatsförlagda komponenter som ger de arbetssökande tillgång till referenser och information om oannonserade anställningsmöjligheter.

2.3 Arbetsutbud, omfördelning och incitament

Hittills har diskussionen handlat om hur institutioner bör utformas för att efterfrågan och utbud av arbetskraft ska mötas på ett sätt som dels håller nere antalet arbetslösa, dels matchar arbetstagare och arbetsgivare så att arbetskraftens humankapital bäst tas till vara. Hur mycket arbete som utförs i ett land beror dock inte framförallt på arbetslöshetens omfattning utan på hur många som väljer att delta i arbetskraften och hur mycket dessa arbetar. Arbetsutbudet är i detta avseende alltså viktigare än frågan om arbetslöshet. Å andra sidan är det inte uppenbart att det är ett lika stort problem om personer inte *vill* arbeta som om de inte *får* arbeta även om de vill. Det är inte troligt att frånvaro på grund av till exempel föräldraledighet är förknippad med samma välfärdsförlust som frånvaro på grund av ofrivillig arbetslöshet. Syftet med detta avsnitt är att diskutera i vilken utsträckning arbetskraftsbeslut påverkas av utformningen av skatte- och socialförsäkringssystemet samt under vilka förutsättningar utformningen av systemen kan leda till onödiga välfärdsförluster genom snedvridna utbudsbeslut.

2.3.1 Är arbetsutbudet alltid för lågt?

En av utredningens utgångspunkter är att hög sysselsättning visserligen är önskvärd då den ger möjlighet till konsumtion för individen och välfärd för samhället, men att arbete faktiskt kostar i termer av försakad ledig tid. Det är därför inte självklart att de

bästa arbetsmarknadsinstitutionerna alltid är de som genererar flest arbetade timmar. I stället bör institutioner så långt det är möjligt undvika att snedvrida individernas vilja att arbeta. Vad som menas med snedvridningar illustreras bäst om man först diskuterar hur valet av att arbeta fungerar i en idealiserad värld där personerna själva väljer hur mycket de vill arbeta (vi bortser alltså från arbetslöshet), och där det varken finns skatter eller transfereringar. En rimlig utgångspunkt i en sådan situation är att en persons val av arbetstid till stor del drivs av att viljan att kunna konsumera varor och tjänster; för att få pengar till konsumtion så behöver man den lön man får när man arbetar.⁷ Å andra sidan är ledig tid något som de flesta uppskattar och har glädje av, och arbetet innebär att man ger upp något av denna fritid. Beslutet att arbeta innebär därför en avvägning mellan hur mycket ledig tid och hur mycket varor och tjänster man vill konsumera, där det senare kräver arbete. Hur personen i slutändan fördelar sin tid mellan arbete och ledig tid kommer att bero på relativpriset mellan fritid och annan konsumtion, där lönen kommer att fungera som priset på fritid. För att kunna vara ledig ytterligare en timme måste man nämligen avstå från de varor och tjänster som man hade kunnat köpa om man i stället hade arbetat den timmen och fått lön.

Ytterligare en konsekvens av att personer också värderar ledig tid är att en del kommer att välja att inte arbeta alls och i stället leva på andra inkomster, till exempel via sparad kapital eller arbetande familjemedlemmar. Den lägsta lön som krävs för att en person ska välja att arbeta överhuvudtaget kallas *reservationslön*. Vilken reservationslön olika personer har beror på vilken arbetsfri inkomst de har tillgång till, och hur mycket de värderar sin fritid.

Av detta resonemang följer två mycket viktiga slutsatser. För det första, fler arbetade timmar är inte självklart bättre, eftersom människor även har glädje av ledig tid. För det andra, i en värld utan skatter, transfereringar, arbetslöshet eller andra komplikationer finns det ingen anledning att bedriva sysselsättningspolitik. Båda dessa slutsatser är centrala för utformningen av en god sysselsättningspolitik eftersom de dels innebär att politiken inte bör sträva efter att maximera sysselsättningen som sådan, dels att sysselsättningspolitiken bara kan motiveras om det finns andra

⁷ Här ser vi det som att arbetets enda syfte är att få pengar till konsumtion. Naturligtvis finns det för många andra värden med att ha ett arbete, som till exempel värdet av att känna sig behövd eller som en del av samhället, att få träffa andra människor och inte blir isolerad eller att arbetet i sig är nöjesfyllt. Vi kommer inte att fokusera på dessa värden i framställningen.

faktorer som påverkar individernas beslut i en riktning som inte är optimal.

Dessutom bör sysselsättningspolitiken inriktas på de områden där någon form av interventioner påverkar personers vilja att arbeta. Det är framförallt tre typer av interventioner som påverkar incitamenten att arbeta: (i) den offentligfinansierade produktionen som finansieras genom skatt på arbete, (ii) den arbetsfria inkomst som garanteras via socialförsäkringarna och (iii) den ekonomiska omfördelningen som sker via skatte- och transfereringssystemet. Nedan diskuteras dessa tre faktorer och vad de innebär för sysselsättningspolitiken.

2.3.2 Skattefinansierad produktion påverkar incitamenten till arbete

Det finns varor och tjänster som en marknad vanligen inte klarar av att tillhandahålla, men som de flesta är beredda att betala för (t.ex. brandkår och domstolar). Denna typ av produktion måste finansieras gemensamt och kräver därför att man tar in skatt från invånarna. De flesta sätt att ta in skatt på påverkar medborgarnas beteende, till exempel hur mycket man väljer att arbeta. En betydande skattebas i de flesta länder är skatt på arbete, antingen i form av inkomstskatter eller i form av arbetsgivaravgifter. I Sverige utgör sådana skatter ungefär 60 procent av de totala skatteintäkterna.

Sverige har dessutom valt att finansiera många välfärdstjänster, som i princip kan finansieras via en privat marknad, med skatte-medel. Det gäller till exempel barnomsorg, skola, sjuk- och hälsovård samt äldreomsorg. Vi betraktar i huvudsak denna finansieringsform som given.⁸ Valet att skattefinansiera dessa områden har både för- och nackdelar. En naturlig konsekvens är dock att skatte-

⁸ För en diskussion om finansieringsformens betydelse, se Långtidsutredningen 2003/2004 (SOU 2004:19). Det har i andra långtidsutredningar (se t.ex. SOU 2008:105) argumenterats för att den åldrande befolkningen och den därmed stigande försörjningskvoten kommer att medföra behov av att de som är i arbetsför ålder ökar sitt arbetsutbud. Detta diskuteras även i Borg (2009). Problemet uppstår därför att Sverige har valt att finansiera till exempel äldreomsorg och sjuk- och hälsovård genom den offentliga budgeten. Detta innebär att när andelen äldre stiger ökar också behoven och därmed kostnaderna, vilket medför ett ökat behov av skatteintäkter. Vi anser dock att det inte är självklart att detta ökade behov av skatteintäkter bäst löses genom att antalet arbetade timmar i ekonomin stiger om det sker på bekostnad av minskad ledig tid för befolkningen. Snarare bör för- och nackdelar med välfärdsstatens omfattning diskuteras i ett sammanhang där välfärdsbetydelsen av ledig tid tillåts spela en central roll.

uttaget blir relativt högt, vilket kan göra att skattesystemets snedvridande effekter riskerar att bli större än i andra länder.

På vilket sätt kommer då skatt på arbete att påverka individers beteende? Skatten medför att lönen efter skatt blir lägre. För en del personer kommer nettolönen då att understiga reservationslönen och de kommer därför att välja att inte arbeta. Avgörande för beslutet är hur stora de så kallade *tröskeeffekterna* är, det vill säga hur mycket personen tjänar på att börja arbeta. Det beror i sin tur på hur hög den genomsnittliga skatten är.

Personer för vilka nettolönen överstiger reservationslönen, och som därmed har valt att arbeta, ska bestämma hur många timmar de väljer att jobba. För denna grupp innebär högre skatter att man inte får lika mycket extra konsumtion för varje extra timme man väljer att arbeta. Annorlunda uttryckt kan man säga att fritid har blivit relativt sett billigare än annan konsumtion. Detta borde å ena sidan göra att man väljer att konsumera mer fritid och därmed jobba färre timmar. Man brukar kalla den här typen av effekt för en *substitutionseffekt*. Å andra sidan måste man jobba mer för att konsumera lika mycket som utan skatter, vilket talar för att man vill jobba fler timmar. Detta brukar kallas för en *inkomsteffekt*. I slutändan kan alltså skatter på arbete antingen göra att de sysselsatta arbetar fler eller färre timmar.

När man ändrar i ett befintligt skattesystem är en viktig faktor hur förändringarna påverkar *marginalskatten*, det vill säga hur stor andel av den ökade inkomsten en person betalar i skatt om hon arbetar en timme mer. I ett internationellt perspektiv är de svenska marginalskatterna framförallt höga för personer med höga inkomster (upp till 68 procent inklusive arbetsgivaravgifter; ännu högre om man dessutom räknar med moms).

Skatt på arbete skapar alltså incitament för vissa personer som annars skulle ha jobbat att inte göra så. Dessutom kan valet av antalet arbetade timmar påverkas, men det är en empirisk fråga om höjda skatter ökar eller minskar antalet arbetade timmar för de som väljer att jobba. De empiriska undersökningar som finns tyder dock på att en höjd skatt på arbete minskar antalet arbetade timmar (dvs. att substitutionseffekten är större än inkomsteffekten), i alla fall för de allra flesta. Ett genomgående resultat är att kvinnor verkar reagera mer än män på förändringar i hur mycket av arbetsinkomsten som blir kvar efter skatt.

Ytterligare en konsekvens av att offentlig konsumtion finansieras via skatt på arbete är att det finns anledning att tro att

personer kommer att jobba för lite därför att en del av arbetets resultat tillfaller övriga medborgare och inte individen själv. En persons val att arbeta ökar de totala skatteintäkterna och gynnar därmed även andra i samhället, vilket är något som var och en kanske inte beaktar när de fattar sina beslut. Detta medför att arbete har en så kallad *positiv extern effekt*. Utifrån denna tanke kan alla tjäna på att man utformar institutioner som gör att invånarna vill jobba mer, till exempel genom subventionerad barnomsorg för de som arbetar eller genom att resekostnader till och från arbetet är avdragsgilla.

2.3.3 Socialförsäkringarna påverkar incitamenten för både anställda och arbetsgivare

En annan offentligt finansierad institution av betydelse för incitamenten till arbete är socialförsäkringssystemet. Detta erbjuder finansiell ersättning till de försäkrade när de inte kan arbeta på grund av arbetslöshet, sjukdom eller liknande. Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar är typiskt offentligt finansierade och obligatoriska. Ett viktigt undantag är den svenska arbetslöshetsförsäkringen som är frivillig.⁹ Anledningen till att dessa försäkringar ofta är obligatoriska och offentligt finansierade är att det finns goda skäl att misstänka att en privat marknad inte skulle tillhandahålla dem i tillräcklig stor utsträckning. Det beror på att det är mycket svårt att bedöma vilka individer som har en hög risk för att komma att utnyttja försäkringen, och det är därför svårt att differentiera premierna mellan olika personer i den utsträckning som är önskvärt. Om premierna sätts på samma nivå för alla kommer enbart de som själva vet med sig att de har en hög risk att vilja köpa försäkringen. Därför skulle privata bolag inte få täckning för sina kostnader och därmed i slutändan inte vilja erbjuda försäkringar i tillräcklig omfattning. Detta är ett mycket starkt motiv för att tillhandahålla offentligt finansierade obligatoriska socialförsäkringar.

Det kan också vara så att det är de personer som är mer riskbenägna än andra som både har ett större behov av försäkringen och som i mindre utsträckning skulle skaffa en privat försäkring. Ur ett rent paternalistiskt synsätt skulle det motivera en obligatorisk försäkring. I en välfärdsstat som Sverige är det

⁹ Därmed är den svenska arbetslöshetsförsäkringen i teknisk bemärkelse inte en socialförsäkring. Vi bortser genomgående från detta i utredningen.

förmodligen också så att invånarna utgår från att de alltid kommer att omfattas av något stödsystem och att de därför kan ha incitament att stå utanför valbara försäkringssystem.

Från ett sysselsättningsperspektiv innebär dock ett omfattande socialförsäkringsskydd att incitamenten att arbeta minskar. En arbetslöshetsförsäkring innebär till exempel att den arbetslöse får en viss inkomst även utan att arbeta. Använder vi oss av termerna ovan, så innebär arbetslöshetsersättningen att individen får en arbetsfri inkomst. Det kommer att höja hennes reservationslön och därmed göra det mer troligt att hon tackar nej till ett jobb-erbjudande som hon hade accepterat om hon inte hade haft någon arbetslöshetsförsäkring. Som framgår av förra avsnittet är det inte nödvändigtvis något dåligt, utan kan medföra att den arbetslöse väntar till dess att hon får ett bättre erbjudande där hennes produktivitet kommer mer till sin rätt. En generös arbetslöshetsförsäkring kan också försämra individens sökaktivitet. Samma risk finns med en generös sjukförsäkring där försäkringen gör det mer lönsamt att vara frånvarande.

I princip kan ersättningar betingas på att de som får arbetslöshetsersättning verkligen söker jobb och accepterar erbjudna jobb, och att de som får sjukpenning verkligen är förhindrade att arbeta och att de verkar aktivt för att komma tillbaka till arbete. Så är också regelverken kring socialförsäkringarna utformade i Sverige. Problemet är dock att ingen mer än (möjligen) personerna själva kommer att ha fullständig information om i vilken utsträckning regelverket verkligen efterlevs.

Försäkringarna kan även påverka arbetsgivarnas beteende eftersom socialförsäkringarna innebär att inte bara individernas utan även arbetsgivarnas incitament påverkas av möjligheten till ersättning från en tredje part om en anställning upphör eller en anställd blir sjuk. Även i dessa fall kompletteras försäkringarna av ett omfattande regelverk inom lagen för anställningsskydd och genom regler om arbetsmiljö och rehabiliteringsansvar. Precis som i fallet med mottagarna av stöden uppstår dock en problematik om i vilken omfattning regelverken följs.

Att utforma ett socialförsäkringssystem så att incitamenten till arbete upprätthålls är därmed en svår utmaning. Samtidigt som man strävar efter att skapa ett bra skydd för drabbade individer så vill man göra risken för överutnyttjande så liten som möjligt. När det till exempel gäller arbetslöshetsförsäkringen så är målet att de arbetslösa ska få ersättning under den tid som de inte kan hitta ett

arbete utan att viljan att söka och acceptera arbeten för den skall minska. Väl utformade socialförsäkringar bör även ha som mål att ge arbetsgivarna effektiva incitament så att de i sina beslut i största möjliga mån tar hänsyn till samhällsekonomiska kostnader via socialförsäkringarna. Detta innebär till exempel att det kan finnas anledning att göra arbetsgivarna till medfinansiärer av kostnaderna när någon i personalen blir förhindrad att arbeta på grund av sjukdom eller när någon i personalen sägs upp.

2.3.4 Omfördelning innebär förändrade incitament till arbete och utbildning

Ytterligare ett element i den svenska modellen som gör att incitamenten till arbete försämras är att vi har en omfattande ekonomisk omfördelning. Det kan ses som ett uttryck för en vilja till en jämn inkomstfördelning, motvilja till fattigdom bland medmänniskor, som ett sätt att minska incitamenten till brottslighet eller som en försäkring mot låg produktivitet. Eftersom enskilda bidrag till behövande knappast alls påverkar inkomstfördelningen i samhället i stort finns det anledning att tro att man är beredd att dela med sig mer om man vet att även andra gör det. Det är ett rimligt motiv för att åtminstone en del av omfördelningen ska ske genom obligatoriska skatte- och transfereringssystem.

I realiteten fungerar omfördelningen lite förenklat så att personer med höga inkomster beskattas mer. Dessa skatteintäkter fördelas sedan till de med låga inkomster via transfereringssystemen. En negativ sidoeffekt är dock att detta kan påverka både incitamenten till arbete och incitamenten till att utbilda sig. I princip skulle man önska sig ett system som kan skilja på personer som verkligen behöver hjälp och personer som klarar sig utan hjälp. Men detta är genuint svårt och i slutändan krävs en avvägning mellan hur mycket man värderar omfördelning och i vilken utsträckning man accepterar försämrade incitament till arbete.

Man kan dock komma en bit på väg med att försöka skilja på de som verkligen behöver hjälp och de som skulle klara sig utan hjälp genom att kräva någon form av motprestation för att få bidrag. Sådana inslag finns i flera av de befintliga transfereringssystemen. Exempelvis kräver många kommuner att mottagare av försörjningsstöd deltar i obligatoriska aktiviteter. Även den nationella arbetsmarknadspolitikerna är uppbyggd så att de som får ekonomisk

ersättning efter ett tag är tvungna att delta i obligatoriska program för att få fortsatt ersättning.

Ytterligare ett sätt att försöka se till att transfereringarna går till de som verkligen behöver dem är att behovspröva dessa så att de som har tillgångar som de skulle kunna sälja eller har en familjemedlem som kan stå för försörjningen inte får bidrag. Detta är en strategi som hjälper till att hålla nere kostnaderna för omfördelningen. Men samtidigt innebär en strikt behovsprövning, som i fallet med det svenska försörjningsstödet, att nettolönen för att arbeta en timme extra blir noll. Anledningen är att bidragen minskar i takt med ökade inkomster så länge personen inte tar sig över bidragsnormen. Det betyder att mottagare av behovsprövade bidrag inte har några kortsiktiga ekonomiska incitament för att acceptera tillfälliga arbeten eller deltidsarbeten om de är arbetslösa, eller att öka sin arbetstid om de är sysselsatta. Ett annat potentiellt problem med behovsprövade bidrag är att det kan vara förknippat med skamkänslor att söka bidragen, vilket kan hindra personer som verkligen behöver hjälp från att söka denna. Problemet är särskilt allvarligt om det finns barn i familjen som riskerar att växa upp i fattigdom.

Omfördelning påverkar även incitamenten till att utbilda sig genom att inkomstskillnaderna efter utbildningen minskar och därför minskar den ekonomiska avkastningen. Ett sätt att balansera dessa snedvridande effekter är att erbjuda kraftiga subventioner under studietiden. I Sverige subventioneras både själva studierna och delar av uppehållet under studietiden. Därför blir både kostnaden och osäkerheten som är förknippad med utbildning mindre. Ett problem som kvarstår är emellertid att betydelsen av den ekonomiska avkastningen för andra typer av utbildningsval, framförallt val av *vad* och *när* man studerar och hur mycket energi man väljer att lägga på sina studier, också minskar som ett resultat av omfördelningen. Dessa snedvridande effekter korrigeras dock inte av att man subventionerar studier i sig eftersom subventionerna i sig är enhetliga.

2.3.5 Sammanfattning

Arbete har en kostnad i termer av försakad ledig tid. Fler arbetade timmar är därför inte alltid självklart bättre, utan avvägningen mellan hur mycket man vill arbeta och hur mycket man vill vara ledig bör vara ett individuellt val. Vissa personer, som värderar ledig tid högt och som har annan inkomst än inkomst från arbete, kommer att välja att inte arbeta alls. De sysselsatta väljer hur många timmar de arbetar utifrån bland annat den lön som de får när de jobbar. Incitamenten att arbeta kommer att påverkas av bland annat skatter på arbete, socialförsäkringssystemet och den ekonomiska omfördelningen via skatte- och transfereringssystemen.

Skatter på arbete har effekter på hur mycket personer vill arbeta längs två marginaler: För det första innebär skatter att vissa personer som annars skulle ha jobbat väljer att inte göra det eftersom ersättningen blir lägre. För det andra så kommer skatter att påverka hur mycket de sysselsatta väljer att arbeta. Den mesta forskningen finner att ökade skatter leder till färre arbetade timmar. Viktiga parametrar att ta hänsyn till när man utformar ett skattesystem är därför dels tröskeeffekterna som talar om hur mycket det lönar sig att börja arbeta, dels marginalskatten som talar om hur mycket av en ytterligare tjänad krona som den sysselsatta måste betala i skatt.

Socialförsäkringssystemet erbjuder finansiell ersättning till de försäkrade när de inte kan arbeta på grund av arbetslöshet, sjukdom eller liknande. Det finns starka välfärdsargument för att det offentliga ska tillhandahålla socialförsäkringar. Förekomsten av socialförsäkringar kan dock påverka personers beteende på så sätt att de väljer att arbeta mindre. Dessutom kan arbetsgivarna påverkas av möjligheten till ersättning från tredje part. Det är därför viktigt att komplettera en generös socialförsäkring med element av självrisk, kontroll och sanktioner.

Slutligen innebär den finansiella omfördelningen via skatte- och transfereringssystemen att det lönar sig mindre att arbeta och utbilda sig. Ett sätt att försöka minimera dessa beteendeeffekter är att försöka skilja på de som verkligen behöver hjälp och de som skulle klara sig själva genom att villkora transfereringar på till exempel deltagande i olika obligatoriska aktiviteter.

3 Den svenska arbetsmarknaden

I det här kapitlet presenterar vi översiktligt den svenska arbetsmarknaden. Vi börjar med att beskriva de viktigaste institutionerna för arbetsmarknadens funktionssätt. Därefter redogör vi för hur sysselsättningen och arbetslösheten i landet ser ut. I kapitlet jämför vi svenska förhållanden med situationen i andra länder. På så sätt kan vi se likheter och skillnader, och belysa de områden där vi uppfattar att det i dagsläget finns problem i Sverige. Vi avslutar med en sammanfattande diskussion om problem och utmaningar. Kapitlet utgör en grund för resterande kapitel där vi diskuterar hur arbetsmarknadens funktionssätt faktiskt kan förbättras.

3.1 Institutioner och regelverk

Hur är då de viktigaste svenska arbetsmarknadsinstitutionerna utformade? Nedan går vi översiktligt igenom tolv centrala områden och fokuserar på hur svenska förhållanden skiljer sig från situationen i andra länder och i vilka avseenden institutionerna har förändrats under de senaste 20 åren.

3.1.1 Finans- och penningpolitik

Den svenska finans- och penningpolitiken har förändrats kraftigt sedan den djupa ekonomiska krisen under 1990-talet. Efter krisåren ansågs det nödvändigt att genomföra reformer av finanspolitiken för att möjliggöra en långsiktigt hållbar ekonomisk politik. Detta föranledde ett omfattande arbete med att utveckla budgetprocessen. Utvecklingsarbetet har skett successivt och pågår till viss del fortfarande. Dagens finanspolitiska ramverk består av tre byggstenar: (i) Ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn, vilket innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska

motsvara en procent av BNP över en konjunkturcykel. (ii) Ett utgiftstak för staten, vilket innebär att ett utgiftstak fastställs för de närmaste tre åren. (iii) Krav på kommuner och landsting att ha en god ekonomisk hushållning och budgetar i balans, vilket innebär att de inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna samt att eventuella negativa resultat måste kompenseras med överskott inom tre år. Därutöver finns regler för hur finanspolitiska frågor bereds och beslutas. Syftet med ramverket är att det ska bidra till att göra finanspolitiken hållbar på lång sikt så att inte tillfälliga underskott permanentas och leder till att statsskulden växer okontrollerat. Ramverket ska också hindra finanspolitiken från att förstärka svängningarna i konjunkturen. Dagens finanspolitiska struktur får anses som framgångsrik i den meningen att Sverige under de senaste åren har haft väl balanserade budgetar och en stabil statsskuldutveckling, vilket står i kontrast till utvecklingen i många andra länder.

Förutsättningarna för den svenska penningpolitiken förändrades fundamentalt i och med övergivandet av den fasta växelkursen i november 1992. Efter kronans fall ansågs det nödvändigt att utveckla en ny penningpolitik för att uppnå en låg och stabil inflation. Sedan januari 1993 har därför penningpolitiken inriktats mot att uppnå prisstabilitet. År 1999 formaliserades Riksbankens uppgifter i riksbankslagen till att upprätthålla ett fast penningvärde samt att främja ett säkert och effektivt penningväsende. I förarbetena till lagen anges även att Riksbanken, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, ska stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Målet för penningpolitiken innebär att den årliga ökningen av konsumentprisindex (KPI) ska vara två procent med en avvikelse uppåt eller nedåt med en procentenhet. Med dessa beslut skapades en ny norm för penningpolitiken och Sverige blev ett av de första länderna i världen att bedriva en penningpolitik med rörlig växelkurs och ett explicit inflationsmål. Samtidigt fick Riksbanken en ökad självständighet; direktionsledamöterna är uttryckligen förbjudna att söka eller ta emot instruktioner för hur de ska bedriva penningpolitiken. Den svenska modellen för penningpolitiken är i princip samma som de som i dag används av de flesta andra centralbanker, till exempel den europeiska centralbanken (ECB). Det penningpolitiska ramverket får anses framgångsrikt så till vida att den svenska inflationen under senare år har varit låg och stabil.

3.1.2 Lönebildningsinstitutioner¹⁰

Den svenska lönebildningen bygger på en blandning av olika typer av förhandlingslösningar. I princip har lönerna under de senaste åren satts genom koordinerade löneförhandlingar där parterna inom industrin varit först ut med att teckna kollektivavtal. Detta avtal har sedan fungerat som en norm, eller ett ”märke”, som övriga avtal förväntats utgå ifrån. Konstruktionen innebär en central samordning av lönerna. Syftet är att de enskilda förbundsavtalen ska skrivas så att den samlade löneökningstakten blir rimlig för att skapa bättre förutsättningar för en balanserad tillväxt med stabil reallöneutveckling.¹¹ Konstruktionen uppstod 1997 som en reaktion på kraftiga okontrollerade nominella löneökningar under mitten av 1990-talet då arbetslösheten fortfarande var hög men både produktivitet utvecklingen och vinsterna inom delar av industrin var mycket goda.

Förbundsavtalen anger i normalfallet både en löneökningstakt och en lägsta lön inom avtalsområdet. Till skillnad från de flesta andra länder, där lagreglerade minimilöner förekommer i stället för eller vid sidan av avtalen, bestäms minimilöner bara enligt avtal i Sverige. Minimilönerna är i vissa avtalsområden differentierade efter erfarenhet. Inom andra områden är de lägsta lönerna lägre för de allra yngsta (t.ex. de som inte fyllt 20 eller 21 år). Andelen anställda som har den lägsta avtalade lönen varierar stort mellan olika avtalsområden. Inom vissa servicebranscher, som hotell och restaurang och detaljhandeln, befinner sig en mycket stor del av de anställda på minimilönenivån. Inom andra branscher, till exempel verkstadsindustrin, täcks väldigt få av de lägsta lönerna (se t.ex. Konjunkturinstitutet 2007).

Förhandlingar med rätt till stridsåtgärder sker på förbunds nivå men på stora delar av arbetsmarknaden finns det också ett betydande förhandlingsutrymme på lokal nivå. Även under tiden med centrala löneförhandlingar fram till början av 1980-talet berodde en stor del av de faktiska löneökningarna på lokal lönedrift. Inslaget av lokal lönebildning har ökat över tiden och det förekommer numera en mängd olika avtalsmässiga lösningar,

¹⁰ För mer detaljer hänvisas till de årliga rapporterna från Konjunkturinstitutet och Medlingsinstitutet.

¹¹ Industriavtalet uppstod 1997 med avtalsrörelsen 1996 som avskräckande exempel då avtalet för den just då mycket produktiva pappersindustrin startade en serie avtal med höga nominella löneökningar. I skrivande stund är Industriavtalets framtid osäker eftersom Teknikarbetsgivarna sa upp avtalet under våren 2010.

inklusive sådana som innebär individuella förhandlingar med sifferlösa avtal som utgångspunkt. Lönesättningen inom delar av den offentliga sektorn är helt decentraliserad. I detta avseende skiljer sig Sverige från många andra länder där centralt bestämda tariffer löner fortfarande är vanliga inom den offentliga sektorn.

3.1.3 Anställningsskyddet

Det svenska anställningsskyddet kännetecknas av en ovanligt stor skillnad mellan å ena sidan tillsvidareanställningar där individerna skyddas av ett relativt strikt regelverk, och å andra sidan tidsbegränsade anställningar och bemanningsföretag där arbetsgivarna kan agera relativt fritt. Enligt OECD:s index för anställningsskydd är denna skillnad den största bland alla OECD-länder (se bilaga 6).

Regelverket för tillsvidareanställda innebär att uppsägningar kan ske antingen av personliga skäl eller på grund av arbetsbrist. Regler och praxis innebär att uppsägningar av personliga skäl endast kan ske om den anställda grovt misskött sitt arbete. Det betyder att i stort sett alla uppsägningar av tillsvidareanställd personal sker med arbetsbrist som motiv. Till skillnad från vissa andra europeiska länder (exempelvis Frankrike) har arbetsgivarna oinskränkt rätt att hävda arbetsbrist oavsett de faktiska omständigheterna. Möjligheterna för arbetsgivarna att anpassa storleken på sin arbetsstyrka är med andra ord goda i detta avseende. Däremot är arbetsgivarna begränsade i sina möjligheter att välja vilka anställda som ska sägas upp vid arbetsbrist. Turordningsreglerna ger de anställda som har längst anställningstid inom en turordningskrets förtur till att stanna. Arbetsgivarna har även ett formellt ansvar att pröva möjligheterna till omplacering, och individerna har i princip företrädesrätt till de vakanser inom kompetensområdet som uppstår inom nio månader efter uppsägningen.

I praktiken är turordningsreglerna flexibla än vad lagtexten anger eftersom det finns möjligheter till undantag efter förhandlingar i de delar av ekonomin som täcks av kollektivavtal. Arbetsgivarna kan efter förhandlingar med facket komma överens om annan uppsägningsordning än den som skulle gälla vid en strikt tillämpning av turordningsreglerna.¹² I ett internationellt perspektiv har Sverige relativt långa obligatoriska uppsägnings- och

¹² Dessutom har företag med högst tio anställda rätt att undanta två personer från turordningsreglerna.

varseltider. Å andra sidan förekommer inte några lagstadgade avgångsvederlag vid uppsägningar, något som är vanligt i många andra länder.

I likhet med ett antal andra europeiska länder som reformerat sitt anställningsskydd har de svenska reglerna framförallt förändrats i en riktning som gjort det lättare för arbetsgivare att använda sig av tidsbegränsade anställningar och bemanningsföretag, medan regelverket för tillsvidareanställningar i stort sett har varit oförändrat. Detta har gjort att reglerna för tidsbegränsade anställningar numera är extremt flexibla även i ett internationellt perspektiv. Arbetsgivarna ges möjlighet att ha hur många tidsbegränsade anställda de vill utan att ange specifika motiv, och detta får upprepas ett oinskränkt antal gånger. De enda restriktionerna är att anställda med tolv månaders anställningstid har förtur till nya vakanser inom kompetensområdet och att tidsbegränsat anställda ska betraktas som tillsvidareanställda om de varit anställda totalt två år under en femårsperiod. Även arbetsgivarnas möjligheter att använda bemanningsföretag är numera mycket stora jämfört med andra länder.

3.1.4 Konkurrens och offentlig produktion

Med början i mitten av 1980-talet, och med tilltagande hastighet under mitten av 1990-talet, har många svenska marknader avreglerats. Det innebär att få svenska marknader i nuläget är skyddade från konkurrens. Under senare år har flera andra länder genomfört betydande avregleringar. Enligt OECD:s övergripande index för produktmarknadskonkurrens placerade sig Sverige 2008 på en genomsnittlig nivå.

Om man i stället tittar på olika delar av OECD:s index så är det framförallt Sveriges mycket stora omfattning av offentligt ägda verksamheter som kan utföras i privat regi som begränsar konkurrensen i Sverige. Enligt samma index framstår dock Sverige som väldigt avreglerat när det gäller regler om entreprenörskap. I detta avseende har endast Nederländerna och Storbritannien mindre regleringar. Värt att nämna är också att det här är en relativt ny situation. För tio år sedan hade hela tio av de 28 länderna färre regleringar för entreprenörskap än Sverige.

Förutom avregleringarna bidrar det faktum att den svenska ekonomin i hög grad är integrerad med omvärlden via mycket stora

handelsflöden till att de svenska företagen är extremt konkurrensutsatta. Sverige har visserligen under hela efterkrigstiden varit en relativt öppen ekonomi, men handelsflödena har ökat kraftigt. Numera omfattar exporten i storleksordningen 50 procent av BNP (importen några procent mindre).

Endast i ett avseende kan man säga att delar av den svenska arbetsmarknaden verkar på en marknad där det saknas konkurrens på producentsidan – den fortsatt relativt omfattande offentliga sektorn. I nuläget (2009) är, enligt Arbetskraftsundersökningarna, 27 procent av alla arbetade timmar och 33 procent av alla sysselsatta förlagda till offentlig sektor. Könsskillnaderna är mycket stora: 44 procent av kvinnornas arbetade tid är förlagd till offentlig sektor, framförallt kommuner och landsting. Motsvarande siffra för män är 14 procent. Även här har det dock skett stora förändringar genom att allt mer av verksamheten bedrivs av privata aktörer som finansieras av offentliga medel. Det innebär att delar av den offentliga sektorn inom områden som vård, skola och omsorg numera verkar på en delvis konkurrensutsatt marknad.

3.1.5 Skattesystemet

Sverige är ett land med höga omfördelningsambitioner där en stor del av välfärdstjänsterna finansieras med offentliga medel. Detta innebär också att skatteuttaget är högt som andel av BNP. Sedan 1991 års skattereform kännetecknas det svenska skattesystemet av att inkomst av tjänst beskattas separat från inkomst av kapital. En ovanligt stor del av skatteuttaget kan betecknas som skatt på arbete. Totalt består 60 procent av det sammanlagda skatteuttaget av skatter på arbete, varav nästan hälften (46 procent) i form av inkomstskatt och resten (54 procent) i form av arbetsgivaravgifter som betalas in av arbetsgivaren. Upp till en viss nivå berättigar arbetsgivaravgifterna individen till exempelvis sjukförsäkring och pension, men huvuddelen av avgifterna är att betrakta som en ren skatt eftersom kopplingen till förmånerna är relativt svag. Kommunerna och landstingen står för den största delen av inkomstskatteuttaget.

Sedan 2007 har beskattningen av arbetsinkomst förändrats väsentligt, framför allt genom det stegvisa införandet av jobbskatteavdraget som innebär att arbetsinkomster beskattas lägre än beskattningsbara bidragsinkomster. Jobbskatteavdraget har lett till

sänkta marginalsatser för låg- och medelinkomsttagare samt sänkta genomsnittssatser för samtliga. Dessutom har jobbskatteavdraget inneburit att en del av de besynnerligheter i marginalskattemönstret som tidigare fanns på grund av grundavdragets konstruktion har försvunnit. Beskattningen på arbete har också förändrats genom att arbetsgivaravgifterna har sänkts dels för unga och äldre, dels för personer med lång frånvaro från arbetsmarknaden (t.ex. genom de så kallade nystartsjobben). Dessutom har hushållen fått rätt till en skattereduktion för vissa service-tjänster (RUT och ROT). Dessa förändringar utgör alla avsteg från principerna i 1991 års skattereform om att beskattningen ska karaktäriseras av neutralitet och likformighet.

I ett internationellt perspektiv kännetecknas det svenska skattesystemet framförallt av att den högsta marginalsatzen är relativt hög, och att det är en förhållandevis stor del av befolkningen som betalar den högsta skatten. Inklusivt arbetsgivaravgiften är den högsta marginalsatzen ungefär 67 procent. Utformningen av det svenska jobbskatteavdraget skiljer sig dessutom från motsvarande avdrag i många andra länder genom att det inte fasas ut med inkomsten – även höginkomsttagare får ta del av den svenska skattereduktionen, något som sänker det totala skatteuttaget från denna grupp men inte påverkar marginalsatzen.

Om man jämför skatteuttagets olika komponenter med hur det ser ut i andra länder inom OECD och EU så finner man att Sverige förlitar sig relativt sett mer på att beskatta arbetsinkomster än många andra länder (Danmark undantaget). Å andra sidan är socialavgifter och moms ungefär lika betydelsefulla som i andra länder, medan Sverige i mindre utsträckning använder egendoms- och bolagssatser.

Slutligen kan det vara värt att nämna att det svenska systemet bygger på särbeskattning av individer, till skillnad från till exempel det amerikanska eller engelska systemet där hushåll sambeskattas. Vidare är den svenska bolagssatzen källbaserad. Skatten tas alltså ut på kapital som investerats i Sverige oavsett var ägarna bor.

3.1.6 Pensionssystemet

Fram tills pensionsreformen i slutet av 1990-talet bestod den allmänna pensionen i huvudsak av folkpensionen och den allmänna tilläggspensionen (ATP). Folkpensionen gav ungefär samma

belopp för alla medan ATP var bestämd utifrån individens inkomsthistorik. ATP baserades på inkomsten under de 15 bästa åren av individens intjänandeperiod och full ATP krävde 30 års intjänandetid. Pensionerna var prisindexerade. Under 1990-talet blev det dock uppenbart att det rådande pensionssystemet inte var hållbart. Faktorer som låg ekonomisk tillväxt, ökad livslängd och stora födelsekohorter från 1940-talet som närmade sig pensionsåldern väckte oro för systemets finansiella hållbarhet.

År 1999 infördes det nya pensionssystemet, vilket består av tre delar: inkomstpension, premiepension och garantipension. Syftet med reformen, som fem partier stod bakom, var att skapa ett pensionssystem som var mer följsamt mot den samhälls-ekonomiska och demografiska utvecklingen. Vidare eftersträvades ett starkare samband mellan avgift och förmån för den enskilde. Pensionssystemet är avgiftsdefinierat. Hela livsinkomsten ligger till grund för den framtida pensionen. Både inkomster från arbete och från socialförsäkringar ger pensionsrätt, men endast inkomster upp till 7,5 inkomstbasbelopp är pensionsgrundande. Den totala pensionsavgiften uppgår till 18,5 procent av inkomsten. Av dessa används 16 procent till att betala dagens pensioner medan 2,5 procent sätts in på ett individuellt premiepensionskonto som man själv väljer kapitalförvaltare för. Systemet är följaktligen till största delen ett fördelningssystem där de inbetalda avgifterna betalar samma års utbetalningar. Inkomstpensionen är kopplad till den förväntade livslängden och reallöneutvecklingen. Vidare innehåller systemet en automatisk balansering ("bromsen") som gör att pensionerna kan sänkas om pensionssystemets finansiella stabilitet hotas. Pensionsåldern är inte fixerad. Pension kan tas ut från 61 års ålder men inkomstpensionen justeras aktuariemässigt beroende på när den börjar tas ut. Garantipensionen utgör en grundtrygghet för den som inte arbetet ihop en tillräckligt hög pension. Den kan tidigast tas ut från 65 års ålder och är kopplad till prisutvecklingen.

Det svenska pensionssystemet skiljer sig på individnivå från de system som används i de flesta andra länder genom sin tydliga aktuariemässighet. På samhällsnivå avviker systemet genom den tydliga kopplingen till den ekonomiska och demografiska utvecklingen samt genom de regler som förhindrar att systemets finansiella stabilitet urholkas. Noterbart är dock att systemet i huvudsak inte är fonderat.

Det allmänna pensionssystemet kompletteras av tjänstepensioner och individuellt pensionssparande. Tjänstepensionerna

grundar sig vanligen på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter och i dagsläget omfattas runt 90 procent av arbetstagarna av kollektivavtal om tjänstepension. De anställda omfattas av olika pensionsplaner beroende på vilken sektor man arbetar inom. Villkor och förmåner skiljer sig åt beroende på vilket avtal man tillhör och pensionen kan vara såväl premie- som förmånsbestämd. Individuellt pensionssparande är skattemässigt gynnat genom att beskattningen skjuts upp tills utbetalningen sker. Avdragsrätten för privat pensionssparande är för närvarande 12 000 kr per år.

3.1.7 Ersättning till arbetslösa¹³

Den svenska arbetslöshetsersättningen har en hög ersättningsgrad för tidigare låginkomsttagare (upp till 80 procent). Däremot är den högsta ersättningsnivån ganska låg (680 kronor per dag). Det innebär att ersättningen är generös för en stor del av de som blir arbetslösa (eftersom låginkomsttagare är överrepresenterade bland de arbetslösa), men också att försäkringsskyddet är relativt svagt för många av de sysselsatta (som ofta har högre inkomster).

Arbetslöshetsförsäkringen är frivillig, vilket är ovanligt i ett internationellt perspektiv. För att ha rätt till ersättning ska man ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader och fullgjort ett arbetsvillkor.¹⁴ Dessutom finns en grundförsäkring som innebär att 320 kr per dag (heltid) betalas ut till de arbetslösa som uppfyller arbetsvillkoret, men inte medlemsvillkoret. Ersättningen trappas ned under arbetslöshetsperiodens gång från 80 procent av den tidigare lönen under de första 200 dagarna, till 70 procent under resten av ersättningsperioden. Detta gäller dock inte för personer som ligger ovanför taket. Ersättningsperiodens längd är begränsad till maximalt 300 dagar.¹⁵ Efter detta övergår de sökande till ett garantiprogram där de får en annan typ av ersättning (aktivitetsstöd) som uppgår till 65 procent av den tidigare lönen. Aktivitetsstöd utbetalas av Försäkringskassan. För deltagare som inte tidigare haft ersättning från a-kassan är ersättningen under deltagande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd 223 kronor om dagen (särregler finns för ungdomar).

¹³ Bilaga 9 ger en detaljerad beskrivning av ersättningssystemen i Sverige och andra länder.

¹⁴ För att fullgöra arbetsvillkoret ska man under de senaste tolv månaderna ha arbetat minst 80 timmar per månad i minst sex månader, alternativt 480 timmar under sex sammanhängande månader och då minst 50 timmar per månad.

¹⁵ Föräldrar med hemmavarande barn under 18 år kan få ersättning i ytterligare 150 dagar.

Få länder har den typ av explicit avtrappning av arbetslöshetsersättningen som Sverige har. I de flesta andra länder tar i stället arbetslöshetsersättningen slut efter ett visst antal dagar och i stället tar en ersättning med fast ersättningsbelopp vid (*unemployment assistance*). I många andra länder får de arbetslösa fler ersättningsdagar om de är äldre eller har arbetat länge, men så är alltså inte fallet i Sverige (sedan 2001).

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av olika arbetslöshetskassor. Var och en av kassorna täcker en del av arbetsmarknaden, men kassorna varierar betydligt i storlek. Ofta finns en koppling till enskilda fackföreningar även om det finns vissa möjligheter att välja kassa. Medlemsavgifterna beror på kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen inom varje arbetslöshetskassa. Försäkringen är dock i huvudsak skattefinansierad: ungefär 60 procent av kostnaden bärs gemensamt genom skattesystemet (år 2009).

Stora delar av arbetsmarknaden täcks dessutom av avtalade tilläggsförsäkringar. Dessa ser lite olika ut för olika delar av arbetsmarknaden. Ersättningarna fokuserar på de som är äldre än 40 år och har relativt långa anställningstider vid företaget de blir uppsagda från. Omställningsavtalet för det privata arbetarkollektivet betalar till exempel ut en engångssumma (27 900 kronor under 2011, högre för de som är äldre än 50 år) för de som är äldre än 40 år och har fem års anställningstid när de blir uppsagda. För privatanställda tjänstemän består ersättningen i stället av en kompensation över den högsta ersättningsnivån. Ersättningen garanterar 70 procent av den tidigare lönen under de första sex månaderna (med längre ersättning för de äldre) med ungefär samma kvalifikationskriterier som för uppsagda arbetare. Eftersom kraven för tilläggsersättning gör att de framförallt täcker personer med stark anknytning till arbetsmarknaden är det troligt att täckningsgraden bland de som faktiskt blir arbetslösa är relativt låg.¹⁶

Andelen av de arbetslösa som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är relativt låg, runt 30 procent enligt bilaga 10. Till detta kommer dock de som ersätts genom aktivitetsstöd på grund av att de deltar i något av Arbetsförmedlingens program. De får ett aktivitetsstöd motsvarande det belopp som ges av a-kassan enligt beskrivning ovan. Räknas även dessa ersättningar in kan täcknings-

¹⁶ I linje med detta finner Finanspolitiska rådet (2010) att endast en väldigt liten andel av de arbetslösa täcks av dessa försäkringar. Det är dock oklart om studien fångar upp de arbetstagare som mottar engångsbelopp vid uppsägning (privatanställda arbetare).

graden möjligen vara 65 procent (Finanspolitiska rådet 2010) men frågan är svårbedömd då det saknas heltäckande statistik över arbetslösas ersättningsformer som inkluderar både uppgifter om de som inte är registrerade vid förmedlingen och uppgifter om de som får aktivitetsstöd.

Den andra stora ersättningsformen är ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd. Denna ersättningsform, som i dagligt tal benämns socialbidrag, är behovsprövad på familjebasis. Ersättningen betalas ut av kommunerna, men arbetslösa mottagare har rätt att vara registrerade vid Arbetsförmedlingen. Storleken på försörjningsstödet styrs av en nationellt fastställd norm som motsvarar vad som krävs för att uppnå en skälig levnadsstandard. År 2010 var ersättningen för en vuxen person utan barn 3 680 kronor i månaden exklusive ersättning för boendekostnader och särskilda behov. Förutom att utgöra ett skyddsnät för oförsäkrade arbetslösa så fungerar även försörjningsstödet som ett yttersta skyddsnät för individer som inte är arbetsföra och för löntagare eller mottagare av andra bidrag vars inkomster ligger under normen.

Generellt sett innebär det svenska trygghetssystemet att arbetslösa som har tidigare arbetslivserfarenhet med låg lön, har en god inkomstrygghet i ett internationellt perspektiv. Detsamma gäller dock inte tidigare höginkomsttagare eftersom den högsta ersättningen (taket) är relativt lågt satt. Dessutom är de som saknar tidigare arbetslivserfarenhet hänvisade till kommunernas socialtjänst och behovsprövad ersättning.¹⁷ Den relativt höga ersättningsgraden för låginkomsttagare och det faktum att försörjningsstödet är behovsprövat medför att det finns höga tröskeleffekter av att ta ett arbete. Tröskeklarna har under senare år blivit lägre i och med införandet av jobbskatteavdraget och de allt högre avtalade minimilönerna under 2000-talet (Skedinger 2010).

3.1.8 Sjukförsäkringen

Centrala delar av sjukförsäkringen har reformerats ett stort antal gånger under de senaste 20 åren. Såväl ersättningsnivåer som bedömningsgrunder för nedsatt arbetsförmåga och arbetsgivarnas

¹⁷ Att det i avancerade välfärdsstater som Sverige (och de övriga nordiska länderna) finns en marginaliserad grupp personer som inte omfattas av socialförsäkringssystemet brukar benämnas "den nordiska välfärdsparadoxen" (se t.ex. Lødemel 1997).

finansieringsansvar har förändrats ett flertal gånger.¹⁸ De senaste betydande förändringarna genomfördes under 2007 genom avskaffandet av arbetsgivarnas medfinansieringsansvar efter 14 dagars sjukfrånvaro och genom införandet av den så kallade rehabiliteringskedjan, vilken innebär tydligare tidsgränser för prövningen mot hela arbetsmarknaden för de långtidssjukskrivna.

Rehabiliteringskedjan innebär att bedömningen av arbetsförmågan ska se olika ut beroende på sjukperiodens längd. Under de första 90 dagarna sker prövningen i huvudsak mot de vanliga arbetsuppgifterna, därefter ska en prövning göras gentemot alla arbeten hos arbetsgivaren. Efter ett halvår (180 dagar) görs en prövning mot hela arbetsmarknaden om inte personen bedöms ha stora möjligheter att återgå till det ordinarie arbetet inom ett år från sjukperiodens början. Denna prövning innebär att personer som har nedsatt arbetsförmåga på arbetsplatsen, men inte gentemot arbetsmarknaden i stort, inte ska ha ersättning från sjukförsäkringen. I stället ska de söka jobb och få ersättning som arbetslösa. Arbetstagaren har rätt att vara tjänstledig för att pröva ett annat arbete efter 90 dagars sjukfrånvaro.

Vad gäller ersättningsnivåerna ska en typisk sjukdomsperiod inledas med en karensdag då den sjuke inte får någon ersättning. Detta följs av 13 dagar då arbetsgivaren står för 80 procent av den ordinarie lönen (sjuklön). Därefter betalar Försäkringskassan ut ersättningen (sjukpenning). Även denna ersättning motsvarar i princip 80 procent av lönen (i realiteten något lägre) upp till en taknivå som för närvarande är 80 procent av 321 000 kronor (7,5 prisbasbelopp). Sjukpenningen betalas ut under ett år varefter det finns möjlighet att ansöka om fortsatt ersättning med 75 procent av lönen upp till takbeloppet under maximalt 550 dagar. Efter sjukpenningsperiodens slut får de som är fortsatt förhindrade att arbeta aktivitetsstöd (se avsnitt 3.1.7) under deltagande i programmet arbetslivsintroduktion hos Arbetsförmedlingen. Högkostnads-skydd begränsar kostnaderna för både personer och arbetsgivare som drabbas av frekventa korta sjukdomsfall. På delar av arbetsmarknaden betalas dessutom extra ersättning ut enligt kollektivavtal, framförallt till de som får sjukpenningens takbelopp.

Ersättning från sjukförsäkringssystemet ska bara betalas ut för den som inte kan arbeta på grund av sjukdom. Under den inledande 14-dagarsperioden då arbetsgivaren står för ersättningen är det

¹⁸ Se Hägglund och Skogman Thourise (2010) för mer detaljerad information om förändringarna i sjukförsäkringen.

formellt sett arbetsgivaren som bedömer arbetsförmågan, därefter är det Försäkringskassan. Som grund för bedömningen finns krav på läkarintyg från den åttonde dagen (tidigare vid särskilda skäl). Läkarintygen ska innehålla information om vilka typer av arbetsuppgifter den sjuke är förhindrad att utföra. Sjuka som behöver hjälp att ta sig till arbetet kan få reseersättning för taxiresor i stället för sjukpenning eller sjuklön.

Svenska arbetsgivares betalningsansvar för de långtidssjukskrivna är mer begränsat än i en del andra länder. Efter de inledande 14 dagarna har arbetsgivarna framförallt ett allmänt rehabiliteringsansvar för anpassning, hjälpmedel, omplacering och liknande. Om personen bedöms ha arbetsförmåga utanför arbetsplatsen efter ett halvårs sjukskrivning flyttas fokus i riktning mot att hitta andra arbeten i stället.

Vid sidan av sjukpenningen och rehabiliteringskedjan finns också möjligheten till förtidspensionering genom sjuk- eller aktivitetsersättning. Sjukersättningen är en permanent ersättning för personer som troligen aldrig kommer att kunna arbeta heltid igen på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Ersättningen ska motsvara 64 procent av den inkomst personen skulle ha haft om denna kunnat arbeta (enligt en uppskattning). Till skillnad från sjukpenningen har sjukersättningen ett lägsta belopp för de som saknar tidigare arbetsinkomster. För de som är yngre än 30 år kallas förtidspensionen i stället aktivitetsersättning och beslut fattas för högst tre år i taget. För att få ersättning från förtidspensionssystemen ska personen bedömas att inte klara av något arbete på arbetsmarknaden, inklusive arbeten som finansieras med lönebidrag. För den som vill finns möjlighet att återgå till arbetsmarknaden under en provperiod utan att förlora rätten till ersättning.

3.1.9 Arbetsmarknadspolitiken

Sverige har traditionellt haft fler arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa än andra länder. Även om omfattningen fortfarande får sägas vara stor sticker dock Sverige inte längre ut som extremt i detta avseende. En orsak är förändringar i omvärlden, där allt fler länder infört omfattande satsningar på arbetsmarknadspolitiska program på ett sätt som liknar det traditionella svenska systemet.

Arbetsmarknadspolitiken i Sverige har sedan införandet av aktivitetsgarantin (år 2000) en tydlig struktur som ytterligare

förtydligades i och med övergången till jobb- och utvecklingsgarantin (år 2007). Regelverket är individbaserat på så vis att det finns en klar och förutsägbar sekvens av åtgärder under en arbetslöshetsperiod. Sekvensen är nära kopplad till, och väl integrerad i, arbetslöshetsförsäkringens utformning. Förenklat kan regelsekvensen beskrivas som: (i) öppen arbetslöshet, (ii) fördjupad kartläggning och sökaktivering, (iii) utbildnings- och praktikåtgärder och (iv) samhällsnyttig sysselsättning. Regelverket innebär, i princip, att olika individer möter samma typ av åtgärder vid samma tidpunkt under en arbetslöshetsperiod. Åtgärdernas innehåll kan emellertid variera betydligt inom strukturen. Det främsta undantaget från denna struktur är särregler beroende på ålder och form av ersättning. Ungdomar får åtgärderna tidigare i arbetslöshetsperioderna än andra, medan arbetslösa med försörjning från det kommunala försörjningsstödet möter en annan typ av åtgärder. Utöver detta tillkommer sänkta arbetsgivaravgifter för arbetsgivare som anställer personer som varit arbetslösa under en längre tid. Dessutom finns ett antal speciella lösningar för personer med funktionsnedsättning, och en särskild uppsättning program för nyanlända flykting- och anhöriginvandrare.

Allt ovanstående berör arbetsmarknadspolitiken som bedrivs genom Arbetsförmedlingens försorg. Till detta kommer en kommunal arbetsmarknadspolitik som i allt väsentligt fokuserar på mottagare av försörjningsstöd. Socialtjänstlagen ger kommunerna rätt att ställa krav på att arbetslösa mottagare av försörjningsstöd deltar i kompetensutvecklande verksamhet (efter individuell prövning om de är äldre än 25 år). Eftersom denna verksamhet bedrivs decentraliserat av kommunerna kan verksamheten se väldigt olika ut på olika håll, och det saknas därför information både om dess omfattning och om dess innehåll. Ofta tycks dock deltagande vara obligatoriskt för den som vill ha försörjningsstöd på grund av arbetslöshet. De undersökningar som finns pekar på att inriktningen av verksamheten i stor utsträckning handlar om olika former av jobsökarassistans.

3.1.10 Föräldraledighet och tillgång till barnomsorg¹⁹

Föräldrapenningen betalas i Sverige ut under sammanlagt 480 dagar per barn. Ersättningen kan tas ut på hel- eller deltid tills barnet fyllt åtta år eller avslutat sitt första skolår i grundskolan. Ersättning på sjukpenningnivå betalas ut under 390 dagar med ungefär 80 procent av den tidigare lönen upp till ett tak. Därtill kommer en lägstanivå på 180 kronor under ytterligare 90 dagar. Det råder stor frihet att påbörja och avsluta ledigheten med kort varsel och det finns regler som ska motverka att föräldralediga missgynnas av arbetsgivaren i samband med föräldraledigheten. Tillfällig föräldrapenning får tas ut när barn under tolv år är sjuka med en ersättning som ges av sjukpenningnivån utan karenssdag.

Efter barnets födelse har en förälder dessutom alltid rätt till hel ledighet (även utan ersättning) tills barnet är 18 månader. Genom att blanda betald och obetald ledighet kan föräldrar därför sänka den faktiska ersättningsgraden och därigenom förlänga ledigheten. Föräldrar har dessutom rätt att förkorta sin normala arbetstid med upp till en fjärdedel om de har barn som inte har fyllt åtta år eller som inte har avslutat sitt första skolår.

Det svenska systemet för föräldrapenning liknar motsvarande system i de flesta andra OECD-länder vad gäller längden på ledigheten, men är ett av de generösaste vad gäller nivån på ersättningen. Det finns dock en grupp med länder som har en avsevärt längre föräldraledighet, men då är ersättningen vanligen betydligt mer begränsad.

Den svenska barnomsorgen är sedan länge väl utbyggd. Enligt skollagen är kommunerna skyldiga att erbjuda förskola eller familjedaghem till barn från ett års ålder när föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. Även barn till arbetslösa och föräldralediga har rätt till viss barnomsorg. Barnomsorgen är avgiftsbelagd, men avgifterna begränsas av en maxtaxa. Den maximala avgiften är mycket låg (1 260 kronor per månad för små barn). Sverige tillhör de länder som har högst andel barn upp till tre år i barnomsorg, medan skillnaderna är mindre för barn från tre till fem år. Utmärkande drag för Sverige, och de övriga nordiska länderna, är den höga andelen offentliga medel som avsätts till verksamheten, den höga tillgången till barnomsorg och de låga avgifterna.

¹⁹ För en mer detaljerad beskrivning se OECD (2007).

3.1.11 Utbildningssystemet

Det svenska utbildningssystemet är sammanhållet högt upp i åldrarna. Fram till slutet av grundskolan är endast en liten del av kurserna valbara och den första huvudsakliga uppdelningen i olika spår sker vid övergången till gymnasiet, vilket är relativt sent i ett internationellt perspektiv. Ungefär 85 procent av varje årskull fortsätter till program inom gymnasieskolan, en andel som dock kan förväntas minska i och med att inträdeskraven höjs vid gymnasireformen som träder i kraft höstterminen 2011. Restande 15 procent förväntas förbereda sig för framtida gymnasie-studier via delvis individuellt utformade övergångsprogram. De som fortsätter till gymnasieskolan fördelar sig relativt jämt mellan yrkes- och studieförberedande program. Skillnaderna mellan dessa två typer av utbildningsvägar minskade drastiskt i och med de reformer som genomfördes under 1990-talet. Skillnaderna kommer åter att öka något igen i och med den kommande gymnasie-reformen. Friskoleväsendet, och den generella möjligheten till fritt skolval i vissa kommuner, innebär att svenska ungdomar internationellt sett har stora möjligheter att välja skola utan att behöva betala för utbildningen.

I ett internationellt perspektiv kännetecknas den svenska yrkes-utbildningen för ungdomar dels av att vara ovanligt akademiskt inriktad, dels av att ha ett litet inslag av arbetsplatsförlagt lärande. Riktlinjerna för det arbetsplatsförlagda utbildningsinnehållet är 15 veckor under en treårsperiod, vilket är mindre än i de flesta andra länder inklusive alla andra nordiska länder. I och med den kommande introduktionen av ett lärlingsspår kommer denna andel att öka för delar av yrkesstudenterna, men för huvuddelen av yrkes-utbildningen ligger nivån kvar. Möjligheterna att komplettera tidigare avbrutna studier är stora jämfört med andra länder via möjligheterna att kostnadsfritt läsa in gymnasiekompetens inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux) med stöd av studiemedel.

Den eftergymnasiala utbildningen är avgiftsfri och studiemedel är tillgängliga oavsett föräldrarnas inkomst, vilket gäller i få andra länder (Högskoleverket 2005). Studiemedlen består av dels en bidragsdel, dels en lånedel som återbetalas efter avslutade studier. Antagningen till den högre utbildningen har traditionellt sett varit centraliserad. Urvalsinstrumenten är i huvudsak betyg och högskoleprov. Tidigare fanns även en möjlighet att kvalificera sig via

arbetslivserfarenhet. Denna möjlighet är numera borttagen.²⁰ Antagningsprocessen skiljer sig från många andra länder i och med att den är kraftigt centraliserad med få kursspecifika inträdesprov. Urvalet till den högre utbildningen är specifikt såtillvida att studenterna väljer studieinriktning redan vid ansökningstillfället, vilket skiljer sig från situationen i exempelvis de USA där studenter antas till enskilda högskolor och sedan väljer inriktning under studietiden.

3.1.12 Utrikes födda och mottagningssystemet för nyanlända

Sverige har i ett internationellt perspektiv relativt öppna gränser, och som ett resultat har Sverige under de senaste decennierna upplevt en betydande invandring. I dagsläget utgör de utrikes födda drygt 14 procent av befolkningen.

Möjligheterna till arbetskraftsinvandring har ökat under det senaste decenniet till stor del beroende på att regelverket om den gemensamma europeiska marknaden blivit alltmer omfattande och att fler länder blivit medlemmar. Dessutom har Sverige valt att införa ett ganska öppet regelverk om arbetskraftsinvandring från icke-medlemsstater från och med år 2008. Regelverket innebär i princip att det enda som krävs för att uppehålls- och arbetstillstånd (kopplade till en viss arbetsgivare) ska beviljas är ett intyg från arbetsgivaren. De nya reglerna kan ses som en återgång till den princip som rådde fram till slutet av 1960-talet. Under perioden däremellan dominerades dock invandringen av flykting- och anhöriginvandring. Sverige kännetecknas alltså i dagsläget av ett öppnare regelverk både för flykting- och arbetskraftsinvandring än vad som är vanligt i de flesta andra länder. Till skillnad från vissa andra länder är dock systemen helt separerade.

Reglerna för mottagning av flykting- och anhöriginvandrade baseras i huvudsak på principen att de nyanlända ska ha samma rättigheter och skyldigheter som övriga svenskar. Mottagningssystemet innehåller dessutom ett introduktionsprogram i vilket de nyanlända förväntas tillbringa sina första år i Sverige med heltidsaktiviteter. Introduktionen ska bestå av studier i svenska för invandrare (sfi), samhällsinformation och olika former av arbetsmarknadsinsatser. Arbetsmarknadsinsatserna kan handla om kart-

²⁰ Intagningskvoten benämndes 25:4 efter den lägsta åldersgränsen 25 år och kravet på 4 års arbetslivserfarenhet

läggning, validering, praktik och subventionerad anställning. Sedan december 2010 har Arbetsförmedlingen tagit över det samordnande ansvaret från kommunerna, vilket är en återgång till en princip som rådde fram till mitten av 1980-talet. Kommunerna behåller dock ansvaret för delar av introduktionen, som språk-undervisningen.

I ett internationellt perspektiv är det svenska introduktionsprogrammet omfattande i de flesta dimensioner, till exempel vad gäller längden och omfattningen på språkstudierna. Utvecklingen i de flesta andra europeiska länder innebär dock att skillnaderna minskar – många länder inför alltmer omfattande introduktionsprogram med ökad betoning på vikten av en snabb arbetsmarknads-etablering. Men till skillnad från de flesta andra europeiska länder är deltagandet i introduktionen frivilligt i Sverige, och målgruppen är i många länder något bredare genom att den inkluderar merparten av alla nyanlända från icke-europeiska länder samt i vissa fall även bidragstagare som varit länge i landet.

Tidigare kunde kommunerna välja om deltagarna i introduktionsprogrammen skulle få introduktionsersättning eller försörjningsstöd. Sedan december 2010 tillämpas en statlig etableringsersättning oavsett bostadskommun.

3.2 Situationen på arbetsmarknaden

I följande avsnitt beskriver vi den svenska arbetsmarknaden, med fokus på hur denna skiljer sig från situationen i andra europeiska länder. Genomgången är översiktlig och poängen är inte att göra en fullskalig utvärdering av den svenska arbetsmarknadssituationen. Syftet är i stället att lyfta fram centrala likheter och skillnader mellan Sverige och andra länder. För en mer djuplodande analys hänvisas till Långtidsutredningen 2008.

Vi jämför Sverige med två grupper av länder. För det första Norge, Finland och Danmark (som vi betecknar NFD). För det andra EU 15.²¹ Eftersom vi fokuserar på arbetsmarknadens långsiktiga utfall görs delar av jämförelserna för genomsnittet under den senaste tioårsperioden (2000–2009). Vi visar också hur den

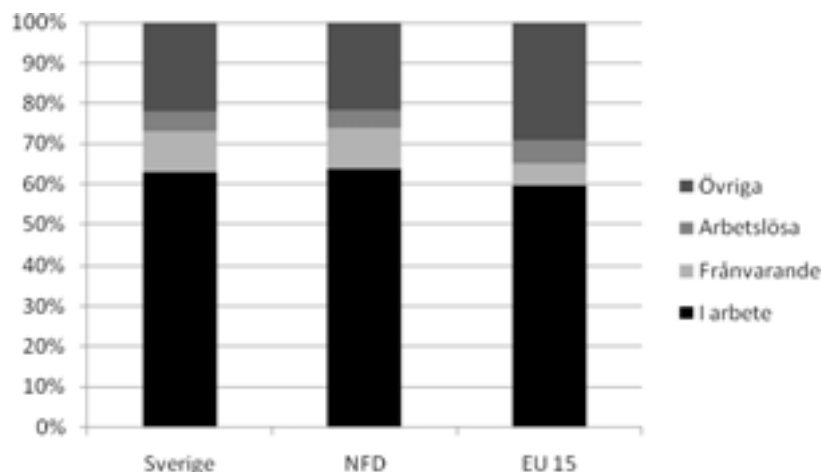
²¹ Jämförelser mellan Sverige och Norge, Finland och Danmark kallas för enkelhetens skull genomgående för jämförelser med Norden (trots att Island inte är med). Till EU 15 hör följande länder: Österrike, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige och Storbritannien.

svenska arbetsmarknaden har utvecklats sig över tiden i relation till omvärlden i ett antal dimensioner.

3.2.1 Huvuddragen i Sverige och omvärlden

Vi börjar med att översiktligt beskriva hur arbetsmarknads-situationen ser ut i Sverige, i de övriga nordiska länderna och inom EU 15.

Figur 3.1 Arbete, frånvaro och arbetslöshet: samtliga 15–64 år (2000–2009)



Not: NFD betecknar Norge, Finland och Danmark.

Källa: Eurostat.

Figur 3.1 visar hur befolkningen mellan 15 och 64 år är fördelad i termer av arbete, frånvaro och arbetslöshet. Vi har valt att bortse från personer äldre än 64 år; den absoluta majoriteten av dessa är pensionärer i samtliga länder.²² Siffrorna baseras på arbetskraftsundersökningar i de olika länderna där urvalspersonerna har svarat på frågor om sin sysselsättning under en viss vecka (referensveckan). De olika kategorierna följer officiella ILO-definitioner. För att räknas som ”i arbete” krävs minst en timmes arbete under

²² SOU 2010:85 innehåller en mycket detaljerad analys av sysselsättningen för denna grupp. För Sverige visas att endast drygt 10 procent mellan 65 och 69 år arbetar. I genomsnitt arbetar de drygt 20 timmar i veckan.

referensveckan. Personer som har ett arbete men som av någon anledning inte jobbat alls under just referensveckan räknas som "frånvarande". De "arbetslösa" saknar ett arbete, men är tillgängliga för att ta ett jobb. För att räknas som arbetslös måste man också aktivt söka arbete eller vänta på att ett arbete ska börja inom tre månader. De som varken har ett jobb eller söker efter ett ingår i kategorin "övriga".

I officiell statistik räknas sysselsättningen som summan av de arbetande och de frånvarande medan arbetskraften dessutom inkluderar de arbetslösa. Notera att det inte finns någon egen kategori för studenter. Studenter kan därför, utöver att ingå bland de "övriga", också återfinnas i någon av de andra kategorierna om de arbetar eller söker arbete.

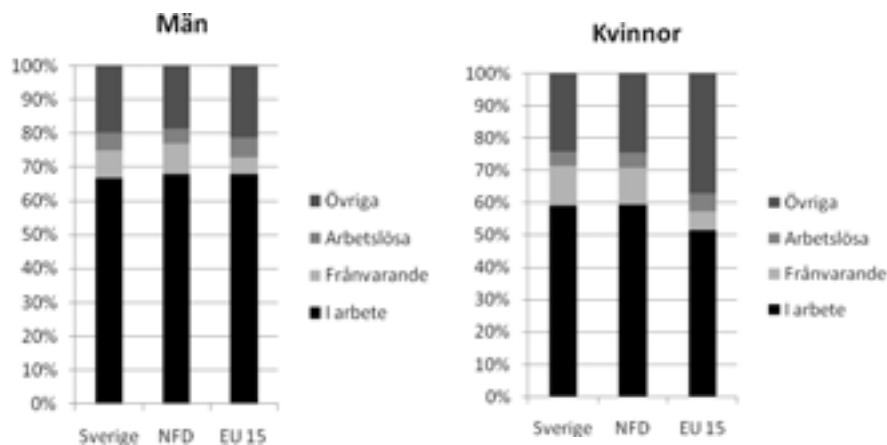
Det mest slående i figur 3.1 är den stora likheten mellan Sverige och de övriga nordiska länderna: andelarna som är i arbete, frånvarande och arbetslösa är snarlika. I jämförelse med övriga Europa kan man konstatera att sysselsättningsgraden (arbete och frånvaro) är högre i de nordiska länderna. I ganska stor utsträckning kompenseras detta dock av att ungefär en dubbelt så stor andel av befolkningen är frånvarande.

Arbetslösheten är lägre i Sverige än inom EU 15. Räknat som andel av den totala arbetskraften (sysselsatta och arbetslösa) var arbetslösheten i genomsnitt 6,4 procent i Sverige, medan den var 5,8 procent i övriga nordiska länder och 7,9 procent inom EU 15. Men arbetslösheten står för en relativt liten del av skillnaderna i antalet sysselsatta mellan Norden och övriga Europa. Huvuddelen av sysselsättningskillnaderna beror i stället på att fler deltar i arbetskraften i de nordiska länderna.

3.2.2 Betydelsen av kön och ålder

I många länder skiljer sig arbetsmarknadssituationen betydligt mellan kvinnor och män och mellan unga och gamla. Figur 3.2 visar andelen som är arbetslösa, arbetar eller är frånvarande uppdelat på kvinnor och män. Från figuren kan man utläsa att den huvudsakliga anledningen till att Sverige och de övriga nordiska länderna har en högre sysselsättning än övriga Europa, är att kvinnorna i betydligt högre grad deltar i arbetskraften.

Figur 3.2 Arbete, frånvaro och arbetslöshet: män och kvinnor 15–64 år (2000–2009)



Not: NFD betecknar Norge, Finland och Danmark.

Källa: Eurostat.

I Norden är dessutom fler kvinnor (och i något mindre utsträckning även män) frånvarande från sina jobb. Detta är delvis, men inte helt, ett resultat av de nordiska ländernas väl utbyggda föräldraförsäkringar.²³ En rimlig gissning är att den höga frånvaron till viss del är en konsekvens av det höga arbetskraftsdeltagandet; grupper som i andra länder i liten utsträckning deltar i arbetskraften är i Sverige oftare sysselsatta, men också oftare frånvarande. Ett uppenbart exempel är kvinnor med små barn. Här bör man dock uppmärksamma att den högre sysselsättningsgraden, trots den extra frånvaron, resulterar i att det är en högre andel kvinnor som faktiskt arbetar i Sverige och övriga Norden. Frånvaron bland nordiska män är emellertid så pass hög att andelen män som arbetar är något lägre i Sverige än i EU 15 – trots en högre sysselsättningsgrad.

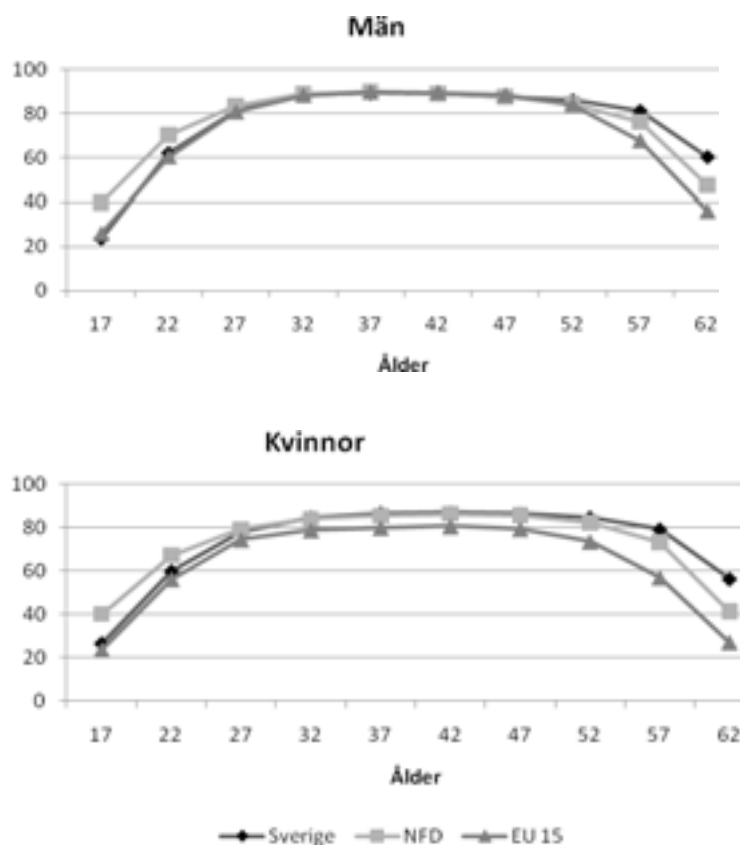
Till skillnad från inom övriga EU så är kvinnorna i de nordiska länderna inte arbetslösa i högre grad än männen. Faktum är att den lägre arbetslösheten i Sverige framförallt förklaras av svenska kvinnors, relativt sett, låga arbetslöshet. Bland männen är skillnaden i arbetslöshet (som andel av arbetskraften) mot EU 15

²³ De främsta frånvarorsakerna är föräldraledighet, semester, kompensationsledighet och egen sjukdom.

mindre än en procentenhet. Skillnaden för kvinnor är däremot 2,5 procentenheter.

Det finns betydande skillnader i sysselsättningsgrad för olika åldergrupper av män och kvinnor (se figur 3.3). Den svenska sysselsättningen bland ungdomar är i paritet med EU 15. Däremot är den betydligt lägre än i de övriga nordiska länderna. Bland de äldre (55–64 år) är sysselsättningen högre i Sverige än i såväl övriga Norden som inom EU 15.²⁴

Figur 3.3 Sysselsättningsgrad efter kön och ålder (2000–2009)



Not: Figuren visar uppgifter för femårsintervall där markeringen är placerad vid mittpunkten i intervallet.

Källa: OECD stat extract.

²⁴ Noterbart är att SOU 2010:85 visar att sysselsättningen i Sverige är relativt hög även för de som är äldre än 65 år även om det handlar om jämförelsevis få individer.

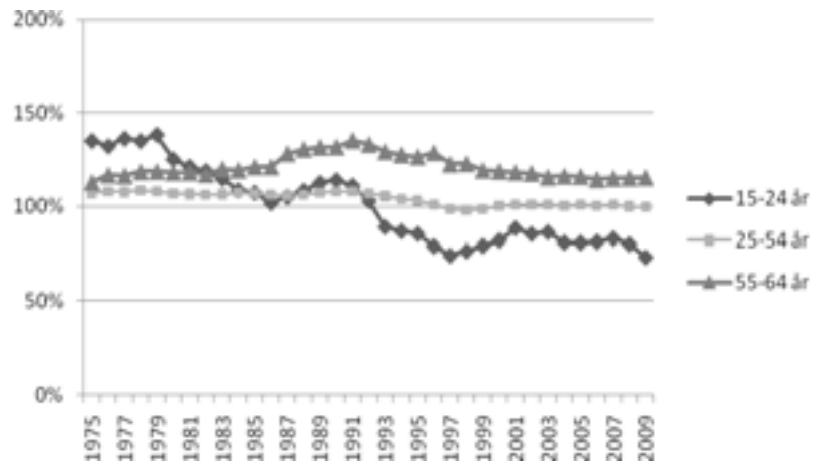
De figurer vi visat ovan fokuserar alla på den genomsnittliga sysselsättningen under det senaste decenniet. En naturlig följdfråga är hur sysselsättningsgraden utvecklats över tid i Sverige relativt andra länder och om utvecklingen skilt sig åt mellan åldersgrupper. Figur 3.4 visar den svenska sysselsättningsgraden (sysselsatta som andel av befolkningen) i procent av sysselsättningsgraden i de andra nordiska länderna över tid; markeringen "50 %" representerar följaktligen en situation där Sverige har hälften så hög andel som är sysselsatta, medan "200 %" betyder att Sverige har en andel som är dubbelt så hög.

I arbetskraftens huvudgrupper, de mellan 25 och 54 år, låg fram till 1990-talskrisen den svenska sysselsättningen mellan 5 och 10 procent högre än i övriga Norden. Därefter har sysselsättningen legat mycket stabilt på nära nog exakt samma nivå som övriga Norden.

Den relativa situationen bland de unga (15–24 år) har förändrats markant under perioden. Framförallt ändrades läget dramatiskt i början av 1990-talet. Det är inte klart om förändringen beror på minskat utbud eller minskad efterfrågan; utbildningssystemet expanderade kraftigt under samma period som den ekonomiska krisen och det har varit svårt att påvisa att strukturomvandlingen ska ha missgynnat just ungdomar (se t.ex. Åslund m.fl. 2006 för en diskussion). Vi återkommer till frågan om utbildningens roll i avsnitt 3.2.5 nedan.

Figur 3.4 visar även att de äldre i Sverige har haft en högre benägenhet att arbeta sedan (åtminstone) mitten av 1970-talet. Sysselsättningsgraden har genomgående varit mellan 18 och 35 procent högre i Sverige än i övriga Norden under de senaste 35 åren.

Figur 3.4 Sysselsättningsgraden i Sverige relativt Norge, Finland och Danmark (1975–2009)

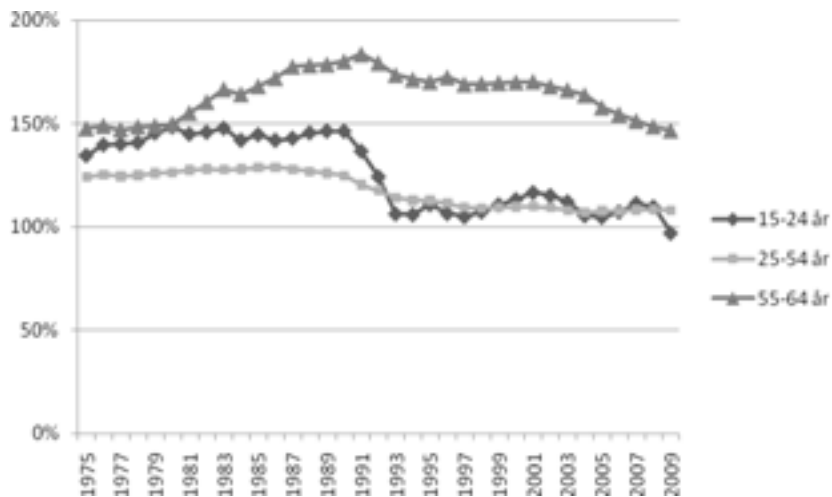


Not: Figuren visar sysselsättningsgraden i Sverige i procent av sysselsättningsgraden i Norge, Finland och Danmark.

Källa: OECD stat extract.

Mönstren i jämförelse med EU 15 är i mångt och mycket likartade. I samband med 1990-talskrisen minskade de relativa sysselsättningstalen i samtliga tre grupper, men allra tydligast bland de unga. Därefter är stabiliteten slående. För gruppen 55–64 år ser utvecklingen lite annorlunda ut med en tydlig minskning under de senaste två decennierna – men från mycket höga nivåer (84 procent högre i Sverige år 1991). Skillnaderna är fortfarande betydande (47 procent) 2009.

Figur 3.5 Sysselsättningsgraden i Sverige relativt EU 15

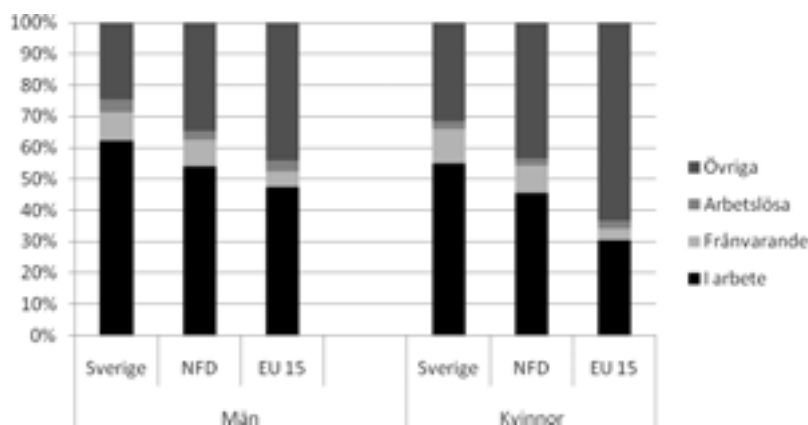


Not: Figuren visar sysselsättningsgraden i Sverige i procent av sysselsättningsgraden i EU 15.

Källa: OECD stat extract.

Ovanstående figurer visar att den höga svenska sysselsättningen i stor utsträckning beror på att äldre kvinnor arbetar mer i Sverige än i andra länder. En farhåga skulle kunna vara att denna grupp även står för en stor del av frånvaron på arbetsmarknaden, och att skillnaden i mängden faktiskt arbete är mindre. Men figur 3.6 visar att så inte är fallet: andelen av den äldsta åldersgruppen som arbetar är betydligt högre i Sverige än i de andra nordiska länderna, och skillnaderna är än tydligare jämfört med EU 15.

Figur 3.6 Arbete frånvaro och arbetslöshet för män och kvinnor 55–64 år (2000–2009)



Not: NFD betecknar Norge, Finland och Danmark.

Källa: Eurostat.

Figur 3.6 bekräftar det vi sett tidigare, nämligen att man i Sverige fortsätter att arbeta högt upp i åldrarna. I synnerhet arbetar svenska kvinnor i åldern 55–64 år i mycket högre utsträckning än andra kvinnor inom EU 15. Frånvaron och arbetslösheten är däremot ganska lika i de nordiska länderna. Bland äldre kvinnor finns alltså, precis som bland yngre, tydliga skillnader i frånvaro jämfört med EU 15. Detta belyser att den högre frånvaron inte enbart beror på olika regler i föräldraförsäkringen. Viktigt att notera i sammanhanget är dock att det även för de äldre är sannolikt att ett högt arbetskraftsdeltagande gör att man bör förvänta sig en högre frånvaro om fler personer med hög risk för bortavaro, till exempel sådana som har en något sämre hälsa än genomsnittet, deltar i arbetskraften.

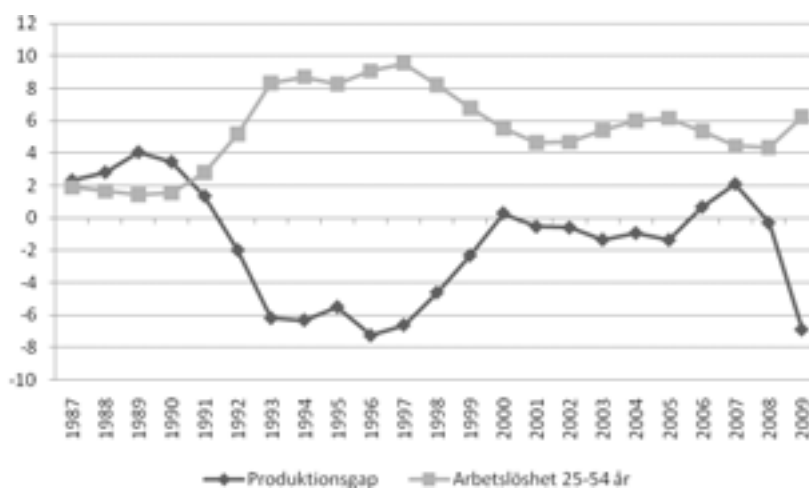
3.2.3 Arbetslöshetens utveckling och varaktighet

Som visades i figur 3.1 är arbetslöshetstalen i Sverige ganska låga, framförallt i relation till arbetskraftens storlek. Vidare är det tydligt att arbetslösheten står för en relativt liten del av skillnaderna mellan länder i hur stor andel av befolkningen som arbetar. Som vi tog upp i kapitel 2 är arbetslösheten trots detta en viktig del av syssel-

sättningsfrågan, eftersom välfärdskonsekvenserna av arbetslöshet är betydande (speciellt jämfört med frånvaroorsaker som till exempel semester och föräldraledighet). Här belyser vi därför två aspekter av arbetslösheten: dess utveckling över tid och fördelningen mellan korta och långa perioder.

Figur 3.7 visar hur arbetslösheten för personer mellan 25 och 54 år varierar med konjunkturen, där konjunkturen mäts med hjälp av det så kallade produktionsgapet. Produktionsgapet är skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Det illustrerar därmed resursutnyttjandet i ekonomin. När produktionsgapet är negativt produceras mindre än vad som är möjligt och ekonomin befinner sig i en lågkonjunktur och vice versa. En jämförelse av perioden före och efter 1990-talskrisen visar på ett skifte i arbetslöshetsnivån. Arbetslösheten ökade markant under krisåren på 1990-talet för att sedan falla tillbaka något, men till en nivå som är betydligt högre än före krisen. Med andra ord antyder figuren att Sverige hade problem med arbetslöshetspersistens under 1990-talet – när arbetslösheten steg återkom den inte till den tidigare jämviktsnivån.

Figur 3.7 Produktionsgap och arbetslöshet i Sverige

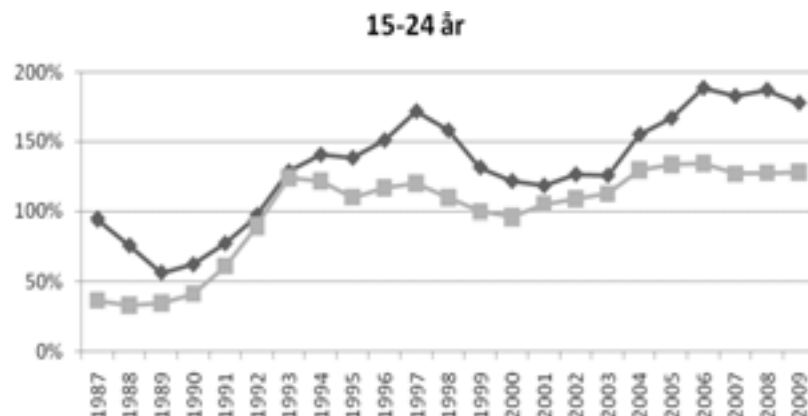


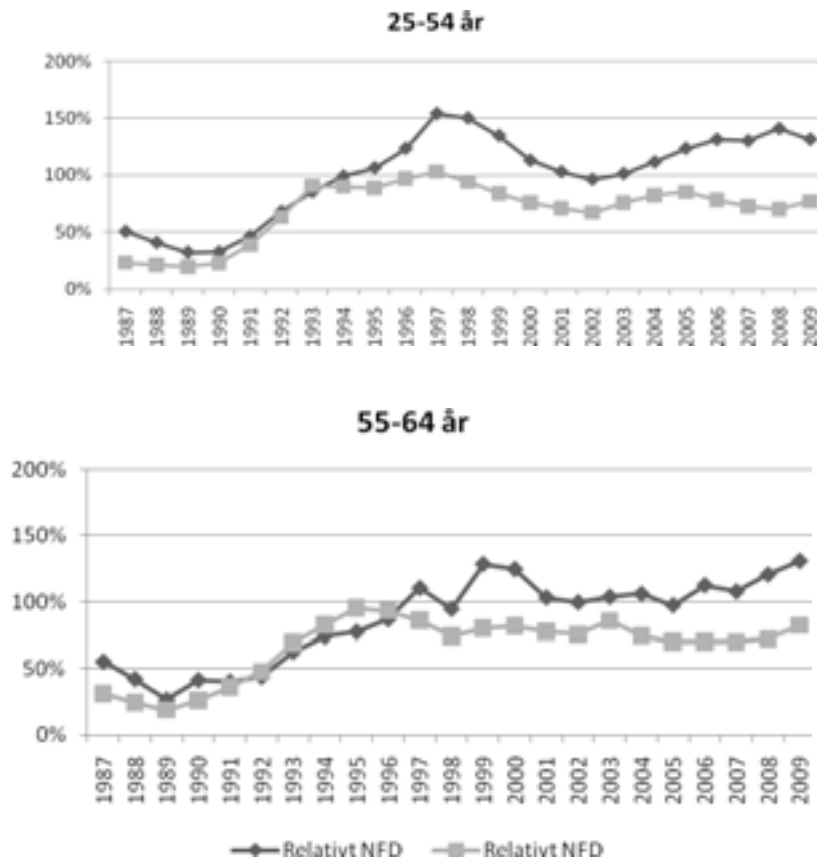
Källa: Konjunkturinstitutet och SCB (Arbetskraftsundersökningarna, serier korrigerade för förändrade definitioner).

Notera att produktionsgapet 2009 var lika negativt som under 1993. Trots det ökade inte arbetslösheten alls lika mycket 2009. Det finns flera rimliga förklaringar till detta: En är att det uppdämda behovet av strukturomvandling troligen var betydligt mindre vid krisen 2009. Ett annat (närbesläktat) skäl är att de offentliga finanserna inte var lika ansträngda, vilket minskade behovet av rationaliseringar inom offentlig sektor. Noterbart är dock att arbetslösheten vid högkonjunkturen 2007 var betydligt högre än 1987 som ett resultat av krisen däremellan. Andelen långtidsarbetslösa tycks också vara betydligt högre under 2000-talets högkonjunktur även om det saknas bra jämförbara data.

Figur 3.8 visar arbetslösheten i Sverige som andel av arbetslösheten i de övriga nordiska länderna respektive EU 15 över tid i tre olika åldersgrupper. Eftersom de svenska definitionerna ändrades betydligt 2005 har vi valt att för Sveriges del använda data från SCB. Dessa har korrigerats bakåt i tiden för att hantera de förändrade definitionerna. Det borde ge en mer sammanhängande bild av utvecklingen, men det bör observeras att statistiken över ungdomars arbetslöshet är väldigt känslig för små definitionsförändringar.

Figur 3.8 Arbetslösheten i Sverige relativt Norge, Finland, Danmark och EU 15





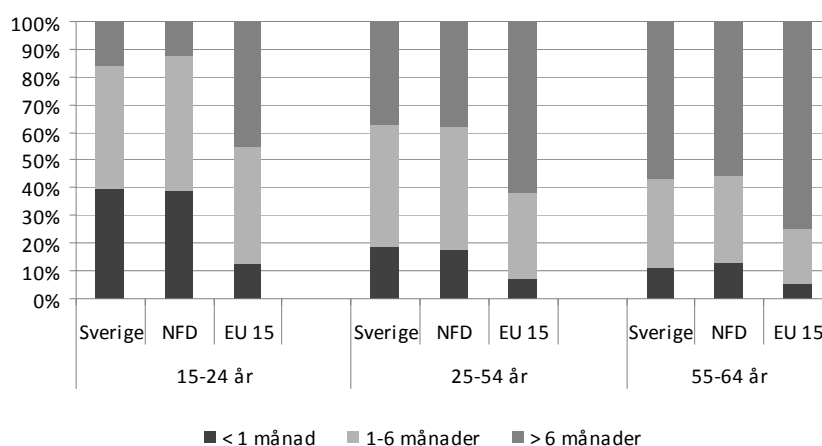
Not: Den svenska arbetslöshetsserien baseras på individer 16–24 år. Figuren visar den svenska arbetslösheten som andel av arbetslösheten i EU 15 respektive Norge, Finland och Danmark (NFD).

Källa: OECD stat extract och SCB (Arbetskraftsundersökningarna, serier korrigerade för förändrade definitioner).

Mest slående i figur 3.8 är trendbrottet i början av 1990-talet. Under 1970- och 1980-talen hade Sverige en låg arbetslöshet relativt andra länder. Efter 1990-talskrisen har situationen i Sverige försämrats i jämförelse med de övriga nordiska länderna. Jämfört med EU 15 är emellertid den svenska arbetslösheten även efter 1990-talskrisen lägre bland alla grupper utom bland ungdomar. Genomgående visar arbetslöshetens utveckling samma bild som sysselsättningsgradens utveckling: situationen för de äldre ser bättre ut än i omvärlden, medan det ser sämre ut för de yngre.

En annan aspekt av arbetslösheten är under hur långa perioder de arbetslösa saknar arbete. Figur 3.9 visar fördelningen mellan kort- och långtidsarbetslöshet i olika åldersgrupper. Data är framtagna genom att de arbetslösa har tillfrågats om hur länge de varit arbetslösa. I princip innebär det att de inte ska påverkas av deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (undantaget subventionerad sysselsättning). Data bör därmed i princip vara internationellt jämförbara. En möjlig osäkerhetsfaktor är dock att programdeltagare kan sluta söka jobb (och därmed inte längre vara arbetslösa) eller betrakta sig som sysselsatta även om de formellt sett inte är det. Därför finns det en risk att man underskattar långtidsarbetslösheten i länder som Sverige där arbetsmarknadspolitiska program används i hög grad.

Figur 3.9 Arbetslöshetens varaktighet efter ålder (2000–2008)



Källa: OECD stat extract.

Arbetslösheten bland svenska ungdomar består i hög grad av korta arbetslöshetsperioder (se figur 3.9). En liknande bild ges av arbetskraftsundersökningarnas analyser av sannolikheten att ha övergått från arbetslöshet till jobb ett kvartal senare (se t.ex. Nordström Skans 2009) och av data från Arbetsförmedlingen om övergångar till jobb för olika grupper (se t.ex. Benmarker m.fl. 2007). De i genomsnitt korta perioderna tyder på att den svenska ungdomsarbetslösheten mer beror på problem med inträdet på arbetsmarknaden, än på att ungdomar i allmänhet fastnar i långvarig arbetslöshet. Det är ett vanligt mönster internationellt sett att

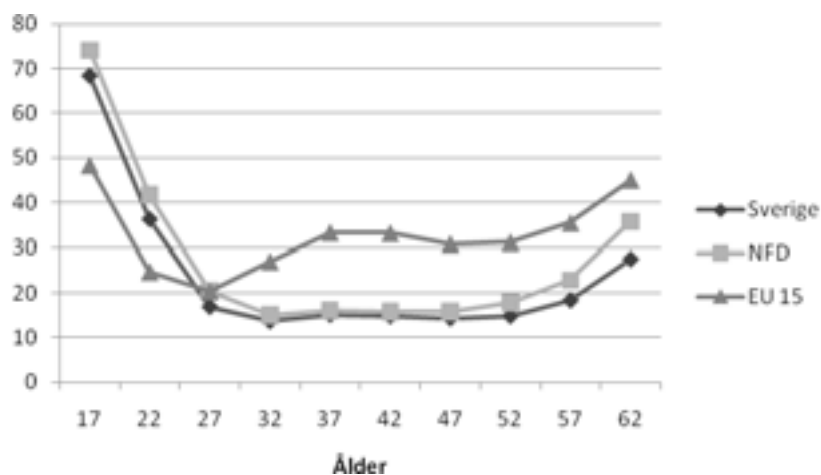
ungdomar i genomsnitt är utan arbete kortare tider än äldre; friktionsarbetslösheten är alltså större bland ungdomar. Fenomenet tycks dock vara vanligare i Sverige än i andra länder – det är en klart lägre andel av de unga i Sverige som är arbetslösa mer än sex månader än i jämförelseländerna. Inom EU 15 är det bara drygt tio procent av de arbetslösa ungdomarna som varit arbetslösa mindre än en månad.

Ett generellt mönster är att arbetslöshetsperioderna är längre ju äldre de arbetslösa är. Framförallt gäller detta personer äldre än 55 år. Arbetslöshetsproblematiken för de äldre är med andra ord den motsatta jämfört med de unga: få blir arbetslösa, men de som blir arbetslösa blir utan jobb länge. Även när det gäller de äldre är dock arbetslöshetsperioderna kortare i Norden än i resten av Europa.

3.2.4 Anställningsformer

Hittills har vi beskrivit i vilken utsträckning olika grupper arbetar. En annan viktig fråga är vilken anställningsform de som faktiskt arbetar har. Vi fokuserar på två aspekter: omfattningen av deltidsarbete och hur de anställda fördelar sig mellan tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar.

Figur 3.10 Andel av sysselsatta kvinnor som deltidsarbetar (2000–2009)



Not: Figuren visar uppgifter för femårsintervall där markeringen är placerad vid mittpunkten i intervallet.

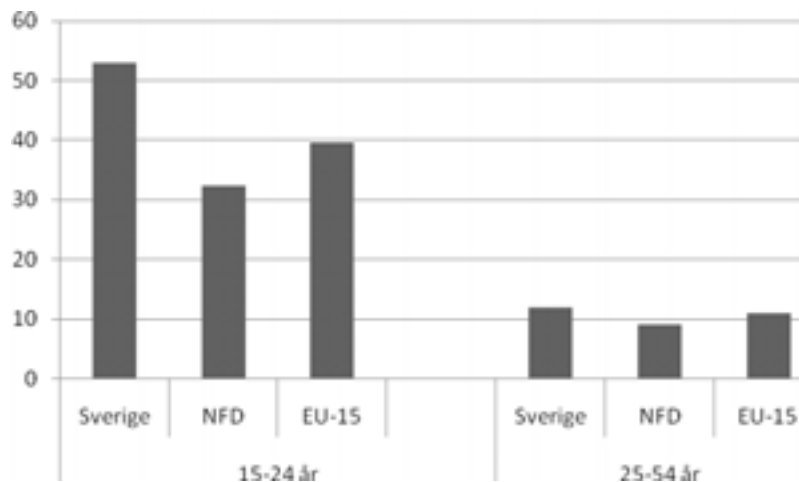
Källa: OECD stat extract.

I alla länder arbetar betydligt fler kvinnor än män deltid. Därför fokuserar vi beskrivningen av deltidsarbete på kvinnornas situation. Figur 3.10 visar andelen kvinnor som deltidsarbetar i Sverige, övriga Norden och EU 15 uppdelat på ålder. Med undantag för ungdomarna är deltidsarbete ovanligare i Sverige än i övriga grupper av länder. Skillnaderna mot övriga Norden är tydligast bland de äldre. Det innebär att det högre arbetskraftsdeltagandet bland, framförallt äldre, kvinnor i Sverige inte hänger samman med högre grad av deltidsarbete. Skillnaden snarast förstärker bilden av ett högt arbetskraftsdeltagande bland äldre kvinnor i Sverige – det är inte bara fler äldre kvinnor som arbetar, de som arbetar är dessutom oftare heltidsarbetande.

Det är dock viktigt att notera att den definition av deltidsarbete som används av OECD, och därmed i figuren, är 30 timmars arbete per vecka eller mindre. Det innebär till exempel att den relativt stora grupp svenska kvinnor med små barn som arbetar 80 procent räknas som heltidsarbetande. SCB i Sverige använder i stället terminologin *kort* respektive *lång* deltid. Lång deltid motsvarar en arbetstid om 20–34 timmar per vecka. År 2009 arbetade ungefär 8 procent av de sysselsatta kvinnorna kort deltid, motsvarande andel bland männen var 5 procent enligt arbetskraftsundersökningarna. Nära 29 procent av kvinnorna och 9 procent av männen arbetade lång deltid.

Under de senaste 20 åren har antalet tillfälliga anställningar ökat markant i Sverige, särskilt bland ungdomar. Figur 3.11 visar andelen tillfälliga anställningar bland ungdomar och personer mellan 25 och 54 år i Sverige och i jämförelseländerna. Definitionen av vad som räknas som en tillfällig anställning varierar något mellan länderna, men i huvudsak innebär det att personen har ett tidsbegränsat anställningskontrakt, har provanställning, är lärling, utför säsongsarbete eller har ett anställningskontrakt som pågår så länge arbetet med en specifik uppgift varar.

Figur 3.11 Andel tillfälliga anställningar (2000–2009)



Källa: OECD stat extract.

Det finns stora skillnader i förekomsten av tillfälliga anställningar bland ungdomar mellan Sverige och jämförelseländerna. I Sverige är över hälften av de ungas anställningar tidsbegränsade, medan bara en tredjedel är det i de övriga nordiska länderna. Skillnaderna i gruppen 25–54 år är betydligt mindre.

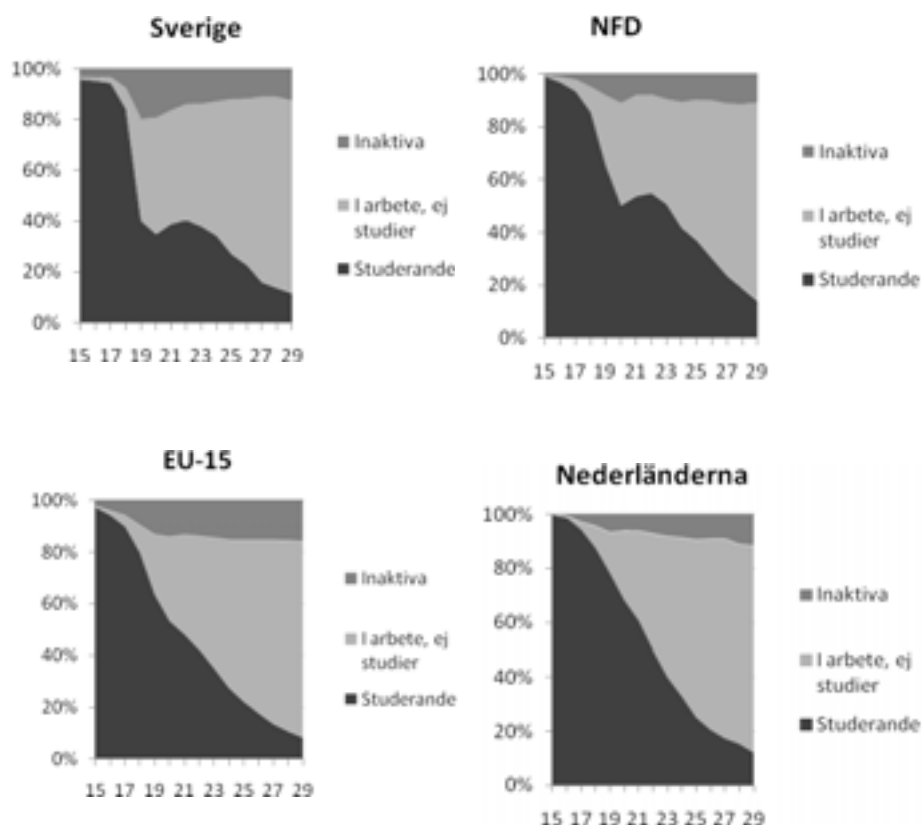
3.2.5 Inträdet på arbetsmarknaden: ungdomar och utrikes födda

I detta avsnitt beskriver vi situationen för ungdomar och utrikes födda, två grupper som ofta anses ha betydande problem på den svenska arbetsmarknaden. Ungdomar och utrikes födda har dessutom det gemensamt att många saknar tidigare arbetslivserfarenhet (från Sverige).

Vi börjar med situationen för ungdomarna. Som visats ovan är sysselsättningen i Sverige relativt låg bland de unga. Detta är i huvudsak ett fenomen som uppstod i början av 1990-talet. Det är dock svårt att bedöma ungas arbetsmarknadssituation bara efter sysselsättningsgraden; många arbetar inte eftersom de deltar i en reguljär utbildning, till exempel gymnasiestudier. Utbildningssystemet expanderade dessutom kraftigt under 1990-talskrisen då

den yrkesinriktade gymnasieutbildningen förlängdes med ett år samtidigt som den högre utbildningen växte i omfattning. För att på ett tydligare sätt belysa ungdomarnas situation fördelas de i figur 3.12 i stället i kategorierna studier, arbete eller inaktivitet baserat på uppgifter för enskilda åldersgrupper.

Figur 3.12 Andel unga i utbildning, sysselsättning och inaktivitet efter ålder (2006)



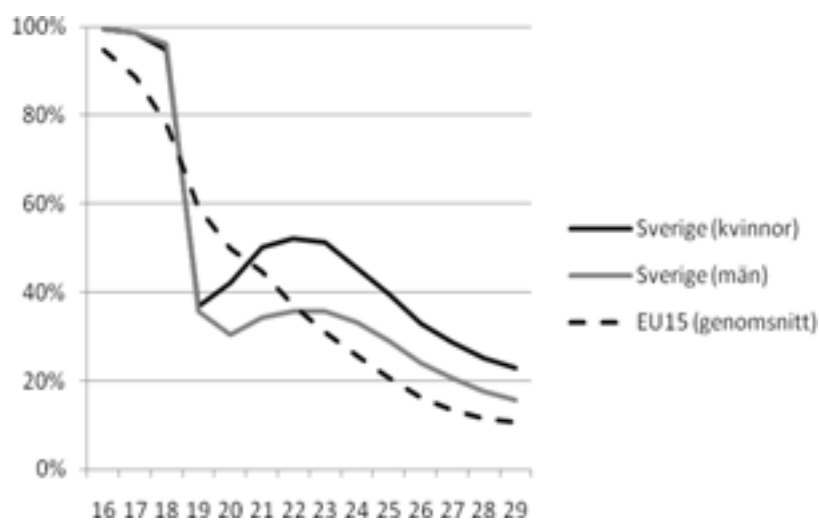
Not: Inaktiva är de som varken är i studier eller arbete.

Källa: OECD Employment Outlook 2008.

Figuren visar att andelen unga i Sverige som är inaktiva (varken arbetar eller studerar) är påtagligt högre än i de övriga nordiska länderna, särskilt i åldrarna just efter avslutat gymnasium (19–21 år). Jämför man samtliga länder är det dock snarare den låga andelen inaktiva ungdomar i Norge, Finland och Danmark som står ut.

Andelen studerande i Sverige och övriga Norden uppvisar en puckel vid åldrarna 21–23 år. Således utbildar sig fler unga vid 22–23 års ålder än direkt efter avslutad gymnasieutbildning (se även bilaga 3). Detta mönster återfinns inte i de övriga EU-länderna.²⁵ I figuren visas också aktivitetsstatus för ungdomar i Nederländerna, som är ett exempel på ett land med en relativt låg andel inaktiva unga och där det nordiska puckelmönstret inte återfinns.

Figur 3.13 Andel unga i utbildning efter ålder och kön (2008)



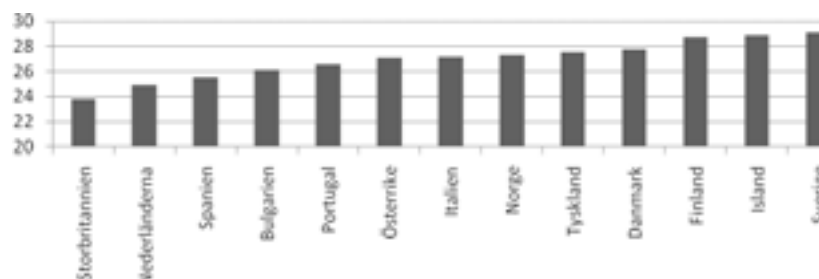
Källa: OECD stat extract.

Figur 3.13 visar andelar i utbildning under år 2008 separat för kvinnor och män. Figuren visar att den klart största utbildningspuckeln finns bland de unga kvinnorna: 51 procent av kvinnorna deltar i utbildning när de är 23 år, vilket kan jämföras med endast

²⁵ Denna skillnad kvarstår när man studerar enskilda länder inom EU 15 och är alltså inte en effekt av att statistiken för EU-länderna redovisas på aggregerad nivå.

37 procent direkt efter avslutat gymnasium. Trots att det finns en puckel även för män så är mönstret betydligt mindre påtagligt, framförallt beroende på att färre män än kvinnor studerar vidare i Sverige. Figuren visar också den genomsnittliga andelen i EU 15; här klingar andelen av kontinuerligt precis som i figur 3.12.²⁶

Figur 3.14 Genomsnittlig ålder vid examen från högskola med akademisk inriktning (2000 och 2007)



Källa: Egna beräkningar baserade på bilaga 3.

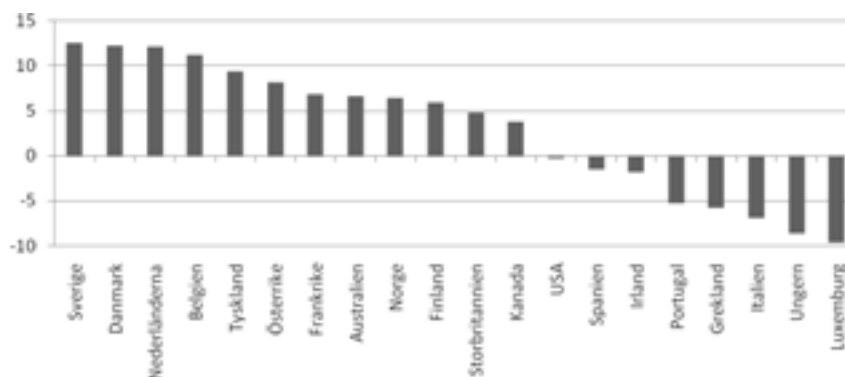
Pucklarna i figur 3.11 och 3.12 förklaras av att svenska studenter, i likhet med studenter i övriga nordiska länder, är relativt gamla när de avslutar sina högskolestudier. Som visas i figur 3.14 är den genomsnittliga examensåldern i Sverige 29 år, vilket ligger i toppen bland OECD-länderna. I huvudsak beror detta inte på att studenterna är längre i utbildningssystemet, utan på att de påbörjar studierna senare. Medianåldern för svenska studenter att inleda högre studier är 22 år, vilket är näst högst bland OECD-länderna (se bilaga 3).

Förutom ungdomar står utrikes födda ofta i fokus i diskussionen om problemen för inträdande grupper på arbetsmarknaden. Figur 3.15 visar att det finns ett betydande sysselsättningsgap i Sverige mellan inrikes och utrikes födda. Skillnaden mellan grupperna tillhör de största i Europa. Som framgår av bilaga 4 lyckas utrikes födda i Sverige sämre på arbetsmarknaden än inrikes födda oavsett konjunkturläge, även om de drabbades extra hårt under 1990-talskrisen. En viktig skillnad mellan utrikes födda

²⁶ Orsaken till att data för EU 15 inte har delats upp efter kön är att skillnaderna mellan könen i ett genomsnittligt EU-land är relativt små. Den huvudsakliga skillnaden är att ungefär 5 procent fler män än kvinnor deltar i utbildning i åldrarna 20 till 25. Inte för något av könen observeras en puckel motsvarande den som finns i de nordiska länderna.

och unga är dock att arbetslöshetstiderna ofta blir mycket långa bland de utrikes födda (se t.ex. Benmarker m.fl. 2007). En central faktor som påverkar skillnaderna mellan länder är invandringsorsakerna. I Sverige har invandringen under ett par decennier dominerats av flykting- och anhöriginvandring. Sysselsättningen är av naturliga skäl lägre bland dessa grupper än bland arbetskraftsinvandrare.

Figur 3.15 Skillnad i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda (2007–2009)



Källa: OECD Trends in International Migration 2010.

3.3 Problem och utmaningar för den svenska arbetsmarknaden

Genomgången av institutioner och utfall på den svenska arbetsmarknaden har syftat till att belysa vad som utmärker Sverige i ett internationellt perspektiv. Tanken har varit att ge en bild av vilka problem som finns på den svenska arbetsmarknaden.

Hur ser då den svenska modellen ut i dagsläget? I vissa avseenden kvarstår tydliga särdrag från tidigare perioder. Sverige förlitar sig fortfarande i hög grad på parterna när arbetsmarknaden regleras, till exempel saknas lagstadgade minimilöner och anställningsskyddet är dispositivt. På ett antal viktiga punkter har dock regelverken som omgärdar den svenska arbetsmarknaden förändrats under de senaste 20 åren. Penning- och finanspolitiken styrs numera av tydliga ramverk som tycks väl accepterade av arbetsmarknadens parter. Lönebildningen koordineras genom Industriavtalet och inslaget av individuella förhandlingar har ökat, inte

minst i den offentliga sektorn. Den konkurrens som företag möter har ökat: många marknader har avreglerats, fler branscher är utsatta för internationell konkurrens, delar av den offentliga produktionen utförs i privat regi och reglerna som begränsar entreprenörskap bedöms av OECD vara milda i ett internationellt perspektiv. Det är sannolikt att dessa förändringar gett bättre förutsättningar för en väl avvägd lönebildning.

Socialförsäkringssystemet är i många avseenden generöst i termer av ersättningsnivåer – inte minst inom arbetslöshetsförsäkringen som dock fortfarande är frivillig. Ersättningsystemen kännetecknas också av tydliga arbetsvillkor. Detta kan ha fördelar genom att det skapar incitament till arbetskraftsdeltagande. Men de innebär samtidigt att många arbetslösa inte får arbetslöshetsersättning och att sjuka utan tidigare arbetsinkomst inte har rätt till sjukpenning. De som inte uppfyller kraven hänvisas till kommunernas socialtjänst för sin försörjning. Både sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har tydliga strukturer där ersättningsnivåer och åtgärder bestäms av hur länge mottagaren har haft ersättningen.

Arbetskraftsdeltagande uppmuntras också genom att arbetsinkomster beskattas lägre än bidragsinkomster sedan införandet av jobbskatteavdraget och genom att barnomsorgen är kraftigt subventionerad. Dessutom ger pensionssystemet, efter reformerna på 1990-talet, tydliga incitament till fortsatt arbete.

Skatteuttaget är fortfarande relativt högt även om det minskat något under de senaste åren. Delvis beror detta på hur de institutioner som nämns ovan är konstruerade; faktorer som omfattande socialförsäkringar och subventionerad barnomsorg kostar. Dessutom produceras många välfärdstjänster i offentlig regi. En stor del av skatteuttaget är skatt på arbete, antingen i form av inkomstskatter eller som arbetsgivaravgifter.

Vår bedömning är att den svenska modellen fungerar väl i många avseenden. Framförallt är det höga arbetskraftsdeltagandet för kvinnor och äldre slående jämfört med omvärlden. Detta är sannolikt en effekt av en generös och flexibel föräldraförsäkring, kraftigt subventionerad barnomsorg och ett aktuariemässigt pensionssystem. Reformerna inom penning- och finanspolitikens ramverk och koordineringen av lönebildningen ger en god grund för en stabil ekonomisk utveckling där risken för obalanser, onödiga konjunktursvängningar och arbetslöshetspersistens antagligen har minskat. Den offentliga sektorns finansiella stabilitet underlättas av att pensionssystemet har en hållbar finansiering som saknas i

många andra länder. Dessutom har de reformer som genomförts i gränslandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken under 2000-talet lett till ett bättre samspel mellan ersättning och aktiviteter. Jobbskatteavdraget har minskat tröskel-effekterna och därmed gjort det mer lönsamt att arbeta.

Trots att den svenska arbetsmarknaden på många sätt fungerar väl är det dock vår bedömning att det finns utrymme för att förbättra dess funktionssätt avsevärt på ett flertal områden. Även om arbetslösheten inte framstår som speciellt problematisk i ett internationellt perspektiv så tycks den ha permanentas på en klart högre nivå än vad som var fallet före 1990-talskrisen. Det finns därför goda skäl att sträva efter reformer som leder till en varaktigt lägre arbetslöshet. En hög arbetslöshet har tydliga negativa välfärdskonsekvenser och ger upphov till betydande samhälls-ekonomiska förluster. En politik för en lägre jämviktsarbetslöshet är dessutom det bästa sättet att undvika att konjunkturedgångar får långvariga konsekvenser.

Trots att arbetslöshetskonsekvenserna av de senaste årens finanskris tycks ha blivit mer begränsade än under 1990-talskrisen så ser vi oroande tecken. Inte minst är det viktigt att inte långtidsarbetslösheten tillåts bli permanent högre varje gång Sverige drabbas av en ekonomisk kris. För att undvika detta krävs en lönebildning som fungerar väl, även i konjunkturedgångar. Dessutom behövs en väl utformad arbetslöshetsförsäkring som underlättar lönebildningen, ger tydliga incitament till jobbsökande för de arbetslösa och som är tydligt kopplad till arbetsmarknadspolitiken. Situationen i dessa avseenden ser enligt vår bedömning förvisso betydligt bättre ut nu än under 1990-talet. Men som vi diskuterar i kommande kapitel finns det möjligheter till ytterligare förbättringar.

Frånvaron är också hög i Sverige. I vissa avseenden är det rimligen ett pris man får betala för ett högt arbetskraftsdeltagande bland småbarnsföräldrar och äldre. Sjukfrånvaron varierar dock över tiden och mellan regioner på ett sätt som är svårt att tolka. Under de senaste åren har sjuktalet visserligen fallit (också det av oförklarade skäl), men vår bedömning är att det är viktigt att sträva efter att förbättra sjukförsäkringens utformning.

Vidare finns det fortfarande områden där inga reformer har skett eller där genomförda reformer antingen har varit ofullständiga eller gått i en riktning som försämrat arbetsmarknadens funktionssätt. Dessa områden inkluderar anställningsskyddet, marginalskatterna för högavlönade, utbildningssystemet,

mottagningssystemet för flyktinginvandrare och systemet för försörjningsstöd.

Det svenska anställningsskyddet är tudelat på ett sätt som gör att arbetsgivare i alltför stor utsträckning använder sig av tidsbegränsade anställningar. Regelverket leder sannolikt till att för mycket av personalomsättningen sker bland de nyanställda. Det skapar en ineffektiv användning av arbetskraften genom att den genomsnittliga matchningskvaliteten minskar samtidigt som förutsättningarna för en effektiv strukturomvandling försämras. Dessutom försvåras ungdomars och nyanlända utrikes föddas inträde på arbetsmarknaden.

De högsta marginalskatterna i Sverige är mycket höga, och en relativt stor andel av de som arbetar betalar en hög marginalskatt. Detta är resultatet både av den så kallade värnskatten på fem extra procent på de högsta inkomsterna och av det faktum att skiktgränsen för när man ska betala statlig skatt över tiden har hamnat allt längre ner i inkomstfördelningen. Troligen betyder detta att incitamenten att arbeta för de mest produktiva blivit för låga.

Ett centralt problemområde på den svenska arbetsmarknaden är att övergången från studier till arbete för ungdomar inte fungerar effektivt. Efter avslutade gymnasiestudier följer en lång period av inaktivitet för en stor andel av ungdomarna. Inaktiviteten har sannolikt två sidor. För det första finns det en grupp med betydande etableringsproblem, vilken framförallt består av ungdomar som inte klarat av sina gymnasiestudier. Reformen av gymnasieskolan under 1990-talet har gjort yrkesutbildningen svårare att ta sig igenom. Dessutom är det troligt att inträdet för denna grupp försvåras av höga kollektivavtalsbaserade minimilöner och det duala anställningsskyddet, vilket gör att många ungdomar varvar tidsbegränsade anställningar med arbetslöshet. För det andra sker inträdet på arbetsmarknaden efter avslutad högre utbildning alldeles för långsamt i Sverige. Det medför sannolikt inte speciellt stora sociala kostnader, men de samhällsekonomiska konsekvenserna blir betydande eftersom fördröjningen innebär ett minskat antal förvärvsaktiva år för de allra mest produktiva.

Den svenska arbetsmarknaden fungerar inte heller bra för de som invandrar till Sverige som flyktingar eller anhöriga till flyktingar. För att underlätta inträdet för gruppen behövs ett väl utformat mottagningssystem, vilket är något som länge saknats. På detta område har vissa framsteg gjorts under senare tid, men det finns fortfarande ett betydande utrymme för förbättringar. Nyan-

lända utrikes födda är dessutom en grupp som i större utsträckning än andra riskerar att drabbas av dåligt fungerande institutioner i andra avseenden. En bättre fungerande utbildnings- och arbetsmarknadspolitik är sannolikt ett nödvändigt komplement till ett bra mottagningssystem för att utrikes föddas integration på arbetsmarknaden ska underlättas.

Eftersom de som invandrat, precis som många ungdomar, saknar tidigare svensk arbetslivserfarenhet är de i många fall inte kvalificerade för arbetslöshetsersättning. I stället är de hänvisade till kommunernas försörjningsstöd. Då försörjningsstödet är behovsprövat är det ett dåligt utformat stödsystem för arbetssökande – mottagare av försörjningsstöd får ingen ökad inkomst om de accepterar ett tillfälligt arbete eller ett deltidsarbete. Att finna en bättre form av försörjning till arbetssökande utan tidigare arbetslivserfarenhet är därmed helt centralt för att förbättra både de utrikes föddas och de ungas inträde på arbetsmarknaden.

I kapitel 4 till 11 diskuterar vi i detalj hur de problem som identifierats ovan kan mildras genom förändringar på olika områden.

4 Lönebildningen

En förutsättning för att ett land ska kunna uppnå ett samhälls-ekonomiskt effektivt arbetsmarknadsutfall är att lönebildningen fungerar bra, vilket framgår av diskussionen i kapitel 2. En väl fungerande lönebildning krävs dels för att en hög sysselsättning och en låg arbetslöshet ska kunna nås på lång sikt, dels för att tillfälliga ekonomiska störningar inte ska medföra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå.

I detta kapitel diskuterar vi hur en väl fungerande lönebildning kan uppnås. Diskussionen utgår från analysen i bilaga 5. I bilagan presenteras en mycket noggrann genomgång av den svenska lönebildningens utveckling tillsammans med en analys av hur arbetsmarknaden påverkas av den genomsnittliga löneökningstakten och av hur lönegolvet i ekonomin sätts. I avsnitt 4.1 beskriver vi vad som bör karaktärisera en effektiv lönebildning. I avsnitt 4.2 till 4.4 diskuterar vi sedan hur detta kan uppnås i praktiken. Avsnitt 4.5 sammanfattar diskussionen.

Sammanfattning av rekommendationer

- Den nuvarande svenska lönebildningsmodellen där internationellt konkurrensutsatta delar av ekonomin fungerar som löneledare har i huvudsak fungerat väl och bör därför bevaras. Dåligt koordinerade förbundsförhandlingar riskerar både att leda till högre arbetslöshet och till att tillfälliga lågkonjunkturer får långvariga negativa konsekvenser.
- Bedömningar av storleken på löneutrymmet bör utgå från inflationsmålet, den långsiktiga produktivitetsutvecklingen och situationen på arbetsmarknaden. Obalanser på arbetsmarknaden bör i större utsträckning än i dag beaktas i lönebildningen.
- Arbetsmarknadens parter bör sträva efter avtal som ger ingångslöner för personer som saknar yrkeserfarenhet som är lägre än lägstalönerna för erfaren personal. Detta för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer med sämre förutsättningar.

4.1 Utgångspunkter

Innan vi analyserar hur en väl fungerande lönebildning kan uppnås är det lämpligt att kort beskriva vad som bör karaktärisera en samhällsekonomiskt effektiv lönebildning. Följande faktorer bör beaktas:

- *Lönestryck leder till arbetslöshet.* Om det uppstår en okontrollerad kapplöpning mellan olika sektorer av ekonomin om vem som ska få störst löneökningar pressas priser och löner uppåt, vilket leder till högre arbetslöshet.
- *Lönebildningen bör utgå från den rådande penningpolitiska regimen.* Sverige har en flytande växelkurs och ett inflationsmål. Beräkningar av löneutrymmet bör därför utgå från dessa institutioner och således inte baseras på löneökningstakten i Sveriges konkurrentländer.
- *Lönebildningen bör ske på ett sådant sätt att det skapas fler arbeten när arbetslösheten är hög.* För att inte kortvariga konjunktur-

svängningar ska få varaktiga effekter på arbetsmarknaden krävs återhållsamhet i löneökningarna när arbetslösheten har ökat på grund av tillfälliga konjunkturedgångar.

- *Det finns inget egenvärde i löneskillnader mellan olika arbetsgivare.* Vid en samhällsekonomiskt effektiv allokering av arbetskraften finns det inga löneskillnader mellan sektorer och/eller arbetsgivare för identiska anställda som utför identiska arbetsuppgifter, sådana löneskillnader är alltså inte ett mål att sträva efter.
- *Lägstalönerna bör inte vara för höga.* Om lönen avspeglar den individuella produktiviteten ökar den samhälleliga effektiviteten. Lönesammanpressning gör att det blir svårt för lågproduktiva personer att hitta jobb där de kan motivera en arbetsgivare att anställa dem, och därmed blir det också svårt att uppnå en hög sysselsättning i svaga grupper.

Dessa fem faktorer har det gemensamt att de är ganska allmänt formulerade och en viktig fråga är därför hur de kan realiseras i praktiken. Detta analyseras i de följande tre avsnitten. Först diskuteras de institutionella ramarna, därefter vad som utgör en samhällsekonomiskt lagom löneökningstakt och slutligen betydelsen av löneflexibilitet.

4.2 Koordinering och löneledarskap

En viktig fråga är hur lönebildningen bör organiseras för att få en samhällsekonomiskt effektiv lönebildning. I Sverige utgår lönebildningen från kollektivavtal som sluts mellan fackförbund och arbetsgivarorganisationer. Bilden är dock splittrad eftersom förhandlingar sker på såväl branschnivå som på företagsnivå och mellan enskilda anställda och deras arbetsgivare under ett brett spektrum av förhandlingsmodeller (se Medlingsinstitutet 2009).

Som diskuterades i avsnitt 2.1.2, visar forskningen om sambandet mellan förhandlingssystemets utformning och arbetsmarknadsutfall att man kan uppnå en låg arbetslöshet vid helt decentraliserad lönebildning på företagsnivå, eftersom löneökningar då genast slår igenom i minskad sysselsättning, eller vid helt centraliserad lönebildning, eftersom lönesättarna då beaktar de samhällsekonomiska konsekvenserna av löneökningarna. Löne-

bildning på branschnivå riskerar dock att resultera i alltför höga löneökningar eftersom varje enskild förhandlingspart då inte har incitament att fullt ut beakta alla samhällsekonomiska effekter av högre löner samtidigt som löneökningar som berör alla arbetsgivare inom en bransch ofta kan föras över till konsumenterna i form av högre priser.

Då den svenska lönebildningen i dagsläget i huvudsak utgår från förhandlingar på förbunds nivå kan lätt en samhällsekonomiskt kostsam kapplöpning om lönerna mellan olika avtalsområden uppstå. Någon form av koordinering är således nödvändig.

Den svenska lönebildningen har sedan 1997 koordinerats genom det så kallade Industriavtalet, vilket i grunden är ett samarbetsavtal mellan facken och arbetsgivarna inom industrin som sedan tillåts vara normerande för den övriga arbetsmarknaden. Avtalsomgångar inleds med att parterna inom industrin sluter kollektivavtal. Övriga sektorer förhandlar sedan om sina kollektivavtal med industrins avtal som utgångspunkt eller riktmärke.

Analysen av hur lönebildningen har fungerat sedan Industriavtalets tillkomst visar på en i huvudsak väl fungerande lönebildning. Under perioden från 1997 till 2007 fick arbetare i privat sektor avtalade löneökningar på omkring tre procent och löneökningar utöver avtal på mindre än en procent. Under samma period fick tjänstemän i privat sektor drygt två procent i avtalade löneökningar och mindre än två procent utöver avtal. Den totala löneökningstakten var således omkring fyra procent, vilket får sägas vara väl förenligt med både inflationsmålet och produktivitetstakten (se diskussionen i avsnitt 4.3).²⁷

En fördel med koordinerade förbunds förhandlingar jämfört med centrala förhandlingar är möjligheten att beakta behovet av relativlöneförändringar. Om efterfrågan på en viss typ av arbetskraft ökar kan, och bör, detta reflekteras i lönebildningen. Dessutom skapas större möjligheter till variation i ersättningsmodeller mellan avtalsområden.

Under de senaste åren har industrins löneledande roll ifrågasatts. Det vanligaste argumentet mot att låta industrin vara löneledande är att även andra sektorer – som delar av tjänstesektorn – numera också är utsatt för internationell konkurrens och därmed bör få ett ökat inflytande över lönebildningen. En annan kritik är att de koordinerade förhandlingarna kan begränsa önskvärda

²⁷ Enligt statistik från Medlingsinstitutet, vilken diskuteras mer utförligt i bilaga 5.

relativlöneförändringar mellan olika grupper av anställda på samma sätt som var fallet vid de tidigare centrala förhandlingarna. Från arbetsgivarhåll har även kritik framförts om att industrins avtal har fungerat som ett golv snarare än ett riktmärke för övriga förhandlingar.

Under våren 2010 valde Teknikföretagen att säga upp Industriavtalet med motiveringen att det innebar ett för stort inslag av centrala förhandlingar. Motparten ansågs företräda hela arbetsmarknaden i förhandlingarna i stället för att förhandla utifrån branschens förutsättningar. Det råder därför för närvarande osäkerhet om hur framtidens lönebildningsmodell kommer att se ut.

Ett alternativ till koordinering är en helt decentraliserad lönebildning. En sådan lösning förefaller dock, åtminstone i dagsläget, tämligen orealistisk då den förutsätter en helt annan modell för lönebildningen än den traditionella svenska modellen. En helt decentraliserad lönebildning skulle dessutom kunna ge upphov till problem på andra områden då många regleringar av den svenska arbetsmarknaden, som exempelvis betydande delar av arbetsrätten, är kopplad till den nuvarande modellen med partsansvar, vilken kan bli svår att upprätthålla om lönebildningen decentraliseras i alltför hög grad (jämför diskussionen i kapitel 5).

Vi anser att det finns goda skäl att eftersträva koordinerade löneförhandlingar. Visserligen innebär den ökade internationella konkurrensen på alltfler områden att färre branscher kan föra över lönekostnadsökningar på sina köpare, men risken för okontrollerade lönestegringar (som under mitten av 1990-talet) kvarstår dock. Inte minst under perioder med snabb industriell produktivitetstillväxt men med fortsatt hög arbetslöshet. *Vår bedömning är därmed att de underliggande problem med branschvisa förhandlingar som motiverade tillkomsten av Industriavtalet fortfarande i grunden kvarstår, vilket innebär att en fortsatt koordinering är önskvärd även i framtiden.*

Givet att vi bedömer att koordinering i någon form är önskvärd, vilket både erfarenheterna från 1990-talet och den internationella forskningen pekar på, och att modellen med en löneledande sektor tycks ha fungerat bra, så är frågan vilken sektor som bör vara löneledande. Från ett teoretiskt perspektiv kan man hävda att det egentligen inte spelar någon större roll vilken sektor som fyller denna funktion. Oavsett sektor bör rationella aktörer inse att det avtal de sluter kommer att bli normerande för hela ekonomin och

att de därmed måste beakta alla effekter som högre löner medför (jfr. Calmfors och Larsson 2009). Trots detta finns det goda skäl att tro att det är bäst att internationellt konkurrensutsatta delar av ekonomin inkläder sig denna roll.

Regimen med en flytande växelkurs gör att aggregerade löneökningar slår igenom på sysselsättningen genom såväl högre realräntor som högre växelkurs. Dessa mekanismer har en mer direkt effekt på konkurrensutsatta sektorer, framförallt om de är kapitalintensiva och därmed räntekänsliga. Detta talar för att industrin är en bättre löneledare än till exempel detaljhandeln eller den offentliga sektorn.

Vår bedömning är att konstruktionen med industrin som löneledare i huvudsak har fungerat väl under det senaste dryga tio åren, åtminstone i kontrast till perioden som föregick Industriavtalets tillkomst. Därmed finns det anledning att försöka bevara huvuddragen i modellen. Det kan dock övervägas om även de delar av tjänstesektorn som påverkas av realräntor och växelkursförändringar, det vill säga i huvudsak de delar av tjänstesektorn som själva är utsatta för internationell konkurrens, eller som i realiteten är nära kopplade till industrin, bör ges ett ökat inflytande över lönebildningen inom ramen för den nuvarande modellen.

4.3 En lagom löneökningstakt

En viktig fråga är vad som utgör en lämplig löneökningstakt. Det är här viktigt att uppmärksamma att den svenska ekonomin i dagsläget karaktäriseras av två viktiga institutionella faktorer: *en flytande växelkurs* och *ett inflationsmål*. En analys av vad som är en lämplig löneökningstakt måste utgå från denna verklighet. Det finns således ingen anledning att föra diskussionen utifrån resonemang som bygger på en situation med en fast växelkurs. Ett vanligt argument, som indirekt utgår från en fast växelkurs, är att löneökningstakten alltid bör avspegla löneökningstakten i konkurrentländerna. Vid en fast växelkurs innebär en löneökningstakt som är snabbare än konkurrentländernas direkt att konkurrenskraften försämras, vilket ger fallande export och därmed lägre sysselsättning. Vid en flytande växelkurs är sambandet mellan löneökningstakten och sysselsättningen mindre direkt eftersom växelkursen anpassas efter skillnader i konkurrenskraft. Om löneökningarna medför stigande inflation kommer dock Riksbanken att

höja styrräntan för att upprätthålla inflationsmålet. Högre styrränta medför högre realräntor, en högre växelkurs och därmed lägre sysselsättning.

I dagens förhandlingssystem bedöms löneutrymmet i praktiken i hög grad utifrån löneutveckling och produktivitetstillväxt i våra viktigaste konkurrentländer och då framförallt i Tyskland. Tanken bakom detta är att löneutrymmet ska bestämmas på ett sätt som inte försämrar konkurrenskraften och att vi därför bör ha en löneökningstakt som ligger i linje med övriga Europa. Lönenormen brukar därmed benämnas europanormen. En fördel med ett sådant system är att det ger en stabil växelkurs och oförändrad konkurrenskraft så länge inflationen och produktivitetstillväxten är densamma i alla relevanta länder.

En stabil växelkurs gentemot andra europeiska länder behöver dock inte alltid vara optimal: för ett land som drabbas av kraftiga ekonomiska störningar kan det vara optimalt att valutan deprecieras (eller apprecieras), vilket också är den huvudsakliga fördelen med att inte delta i eurosamarbetet. Noterbart är att europanormen uppstod i en tid när många bedömare trodde att vi var på väg att införa euron, vilket skulle ha inneburit förutsättningar där en europanorm hade varit mer logisk.

Det är också svårt att avgöra vilka länder som ska ses som de relevanta konkurrentländerna eller hur man ska hantera situationer när konkurrensförhållandena förändras mellan dessa länder. Dessutom kan normen hamna i konflikt med inflationsmålet, vilket skulle innebära att Riksbanken tvingas justera räntan på ett sätt som sätter ekonomin ur jämvikt.

Mest anmärkningsvärt är dock att denna tankemodell inte tar någon hänsyn till den rådande sysselsättningssituationen. En löneökningssnorm som bygger på en bevarad konkurrenskraft bygger också på en bevarad sysselsättningsnivå, vilket bara är önskvärt om ekonomin är i jämvikt. Är ekonomin inte i jämvikt är det dock centralt att sysselsättningen beaktas när lönerna sätts. Framförallt är detta viktigt i tider då konjunkturen börjar vända uppåt och risken för att arbetslösheten ska fastna på en hög nivå (det vill säga de persistensproblem som diskuterades i avsnitt 2.1.5) därmed accentueras. Under sådana tider ökar normalt den uppmätta arbetsproduktiviteten både som en följd av ökat kapacitetsutnyttjande och som en följd av att mindre produktiva verksamheter har slagits ut under lågkonjunkturen. Dessutom kan sammansättningen av personalen i många verksamheter ha

förändrats genom att mindre produktiva anställda har sagts upp under lågkonjunkturen. Allt detta kan ge upphov till en artificiell produktivitetsoökning som inte bör få genomslag i lönesättningen. För att inte konjunkturnedgångar ska få bestående effekter på arbetsmarknaden är det därför viktigt att löneökningstakten inte tillåts öka med produktivitetstillväxten innan arbetsmarknaden åter är i balans.

Vid en flytande växelkurs och ett inflationsmål bör därmed följande tre faktorer vara vägledande för lönebildningen:

- *Inflationsmålet.* Riksbankens mål är att inflationen på något eller några års sikt ska sammanfalla med inflationsmålet. Löneavtal som överensstämmer med inflationsmålet leder därmed normalt till oförändrade reallöner.
- *Långsiktig produktivitetstillväxt.* Den långsiktiga produktivitetstillväxten ger utrymme för reallöneökningar utan att konkurrenskraften urholkas på lång sikt.
- *Obalanser på arbetsmarknaden.* Om sysselsättningen är i jämvikt bör sysselsättningsläget inte påverka löneökningstakten. Men om sysselsättningen är lägre än i jämvikt måste lönerna tillfälligt öka *mindre* än summan av inflationsmålet och produktivitetstillväxten. Annars riskerar man att konjunkturnedgångar resulterar i persistent högre arbetslöshet.

Om inflationsmålet är två procent, den långsiktiga produktivitetstillväxten är runt två procent och sysselsättningen är i jämvikt innebär detta resonemang att de nominella lönerna bör tillåtas stiga med runt fyra procent per år. Om sysselsättningen är lägre än jämviktssysselsättningen bör dock lönerna stiga med mindre än fyra procent för att reallönerna ska falla och sysselsättningen öka.

Lönebildningen bör ta sin utgångspunkt i inflationsmålet och den långsiktiga produktivitetstillväxten, men det är absolut nödvändigt att större hänsyn tas till obalanser på arbetsmarknaden. I gengäld bör kortvariga produktivitetssvängningar ges ett mindre utrymme. När arbetslösheten är hög bör därmed löneökningstakten vara låg, även om produktivitetstillväxten för tillfället är god.

Det är också viktigt att notera att det i vissa branscher finns trender i internationella relativpriser som påverkar den långsiktiga

utvecklingen av löneutrymmet. Till exempel tenderar priserna på telekomutrustning att falla relativt andra varor. Produktivitetens utvecklingen i sektorer med en sådan trend kan inte utan justering nedåt användas som utgångspunkt för lönebildningen.

Självklart innebär resonemanget ovan en förenkling. Löneutrymmet kan inte beräknas mekaniskt utifrån någon enkel formel, utan måste utgå från en bedömning av en mängd olika faktorer; men principerna som listas ovan bör vara vägledande för denna bedömning. En avvikelse kan uppstå i en riktigt djup lågkonjunktur då det finns risk för deflation om löneökningstakten blir alltför låg. Det finns goda skäl att vilja undvika ett sådant läge eftersom penningpolitiken då riskerar att bli verkningslös, vilket kan medföra att lågkonjunkturen blir väldigt långvarig. Därför bör inte löneökningstakten sjunka alltför lågt även om arbetslösheten är hög. Men av just detta skäl är det ännu viktigare med återhållsamhet i de inledande faserna av en efterföljande konjunkturuppgång.

För tydlighetens skull bör det betonas att ansvaret för den svenska lönebildningen åligger arbetsmarknadens parter. Statens roll är i detta sammanhang framförallt att ge förutsättningar för en balanserad löneutveckling genom att skapa ett tydligt, stabilt och förutsägbart institutionellt ramverk. Detta görs bäst genom att finans- och penningpolitiken inte ackommoderar alltför snabba löneökningar – politiken bör utformas så att sambandet mellan löneökningar och sysselsättning blir både tydligt och omedelbart.

Det finns anledning att tro att parternas vilja och förmåga att ta hänsyn till arbetslöshetsnivån, framförallt långtidsarbetslösheten, kan vara mindre än vad som är önskvärt. Framförallt gäller detta vid det nuvarande systemet med branschvisa förhandlingar. Det kan motivera finansieringsformer för arbetslöshetsförsäkringen där kostnaden för arbetslösheten mer direkt påverkar de lönesättande parterna, till exempel, via högre medlemsavgifter i a-kassorna när långtidsarbetslösheten är hög. Av flera anledningar är det nuvarande systemet för a-kasseavgifter konstruerat på ett sätt som inte uppnår detta mål, vilket diskuteras mer i detalj i kapitel 8.

4.4 Löner för olika grupper

Som tidigare nämnts finns det inget egenvärde med löneskillnader mellan personer med identiska egenskaper som är anställda hos olika arbetsgivare för att utföra identiskt arbete. Det finns dock klara samhällsekonomiska fördelar med en lönebildning som ger utrymme för löneskillnader mellan personer som skiljer sig åt i produktivitet, och att löneskillnaderna mellan yrkesgrupper tillåts variera när efterfrågan på olika former av yrkeskunnande förändras. Speciellt viktigt är att det finns flexibilitet i ingångslönerna: om de lägsta möjliga lönerna – minimilönerna – blir alltför höga riskerar personer som saknar både utbildning och arbetslivserfarenhet att inte uppfattas som tillräckligt produktiva och därför ha mycket svårt att komma in på arbetsmarknaden. En sådan situation kan resultera i väldigt stora problem med långtidsarbetslöshet för dessa grupper och i förlängningen högre jämviktsarbetslöshet.

Sysselsättningen och arbetslösheten skiljer sig åt betydligt mellan olika grupper som ungdomar och personer i andra åldrar, inrikes och utrikes födda samt hög- och lågutbildade. Det tyder på att lönebildningen har svårt att hantera produktivitetsskillnader. I bilaga 5 analyseras sysselsättnings- och löneutvecklingen för olika grupper (se även faktarutan i avsnitt 2.2.2). Resultaten visar exempelvis att personer med enbart förgymnasial utbildning har en mycket låg sysselsättning, men lika hög lön som de yrkesutbildade. Dessutom har den minst utbildade gruppen haft en svag sysselsättningsutveckling sedan 1990-talskrisen. Vid rådande lönenivåer verkar arbetsgivare föredra att rekrytera mer utbildade sökande, vilket kan tolkas som att de inte upplever sig ha möjlighet att sätta löner som fullt ut avspeglar skillnader i de sökandes produktivitet. Det verkar således finnas ett lönegolv som skapar svårigheter för svaga grupper.

Det bör noteras att lönegolvet är ett problem som är svårt att komma ifrån i ett land som har omfördelade ambitioner. En konsekvens av detta är att det i Sverige är speciellt viktigt att utbildningssystemet fungerar väl även för de minst studiemotiverade så att de får en chans att uppnå en tillräckligt hög produktivitet; i dagsläget verkar inte detta fungera tillfredsställande (se kapitel 10). Lägre ingångslöner skulle dock kunna underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden och gynna sysselsättningen inom andra grupper med en svag arbetsmarknadsanknytning som lågutbildade och nyanlända utrikes födda. Dessa grupper har det

gemensamt att det ofta är svårt för arbetsgivare att bedöma deras produktivitet eftersom de ofta saknar erfarenhet och referenser från tidigare arbete. De riskerar därför att väljas bort av arbetsgivare om ingångslönerna är alltför höga.

Den nedre delen av inkomstfördelningen påverkas i stor utsträckning av kollektivavtalsbaserade minimilöner, vilka i Sverige tenderar att ligga på en relativt hög nivå (se Skedinger 2007). En lösning på problemet är att fackförbund och arbetsgivare enas om att öka möjligheterna att anställa personer utan yrkeserfarenhet till en lägre lön under den första tiden efter anställningen. Sådana konstruktioner förekommer i en del avtal men i relativt begränsad omfattning. Det bör noteras att det är bättre att koppla dessa undantag till yrkeserfarenhet än till ålder, vilket är en vanligare konstruktion. Fördelen med att låta lägsta lönen bero på yrkeserfarenhet är att det ger en chans även för de ungdomar som av någon anledning behöver mer tid att komma in på arbetsmarknaden. Dessutom får även andra grupper än ungdomar, till exempel nyanlända utrikes födda och personer som av andra skäl inte arbetat tidigare, bättre möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Detta kan ses som ett sätt att föra över en del av upplärningskostnaden från arbetsgivaren till den anställde.

Ett exempel på en intressant överenskommelse är det avtal som fackförbundet Metall och arbetsgivarna inom industrin nyligen tecknat om yrkesintroduktion. Avtalet innebär att ungdomar som är under 25 år kan anställas till 75 procent av lägsta lönen under tolv månader (24 månader i vissa fall). Yrkesintroduktionen utformas som en visstidsanställning, men förväntas därefter övergå i en tillsvidareanställning. Kravet för att en sådan anställning ska komma till stånd är en lokal överenskommelse med en individuell utvecklingsplan som ska innehålla arbetsuppgifter, utbildnings- och introduktionsinsatser, avtalad lön samt anställningens längd. Vår bedömning är att liknande lösningar bör övervägas även för andra grupper som saknar yrkeserfarenhet både inom industrin och i andra sektorer, speciellt där dagens minimilöner är höga. De grupper som skulle kunna komma ifråga för sådana avtal inkluderar nyanlända utrikes födda och personer som saknar yrkeserfarenhet.

Visar det sig omöjligt att åstadkomma lägre ingångslöner avtalsvägen är en annan lösning att sänka arbetsgivarnas lönekostnader genom sysselsättningssubventioner eller nedsättningar av arbetsgivaravgifterna. Det är väl känt att generella subventioner eller nedsättningar av arbetsgivaravgifter riskerar att tillintetgöras

av undanträngning eller generella löneökningar. Riktas dessa åtgärder mot grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden är dock denna typ av undanträngning mindre besvärande (se kapitel 9). Väl utformade åtgärder som sänker de totala lönekostnaderna för att anställa ur svaga grupper kan därför vara effektiva, speciellt i ekonomier där lönerna är väldigt sammanpressade. För att detta ska fungera bra är det dock helt nödvändigt att subventionerna är väl riktade. Enligt vår bedömning är nystartsjobben en sådan typ av subvention, medan nedsättningen som riktas till ungdomar generellt inte är det då den också tillfaller ungdomar med flera års arbetslivserfarenhet. En generell nackdel med subventioner är att de riskerar att ersätta avtalslösningar, vilka på ett mer effektivt sätt kan utformas efter varje enskild branschs behov.

4.5 Sammanfattning

För att det inte ska uppstå en samhällsekonomiskt kostsam kapplöpning om lönerna mellan olika sektorer i ekonomin måste förbundsavtalen koordineras. Erfarenheterna från de senaste drygt tio årens lönebildning visar att den nuvarande svenska lönebildningsmodellen med den internationellt konkurrensutsatta industrin som löneledare i huvudsak har fungerat väl. En rimlig slutsats av detta är att huvuddragen i dagens modell bör bevaras. Det kan dock övervägas om även de delar av tjänstesektorn som är utsatta för internationell konkurrens bör ges ökat inflytande över lönebildningen inom ramen för den nuvarande modellen. Det är även viktigt att behovet av relativ-löneförändringar beaktas vid löneförhandlingarna.

Diskussionen om vad som är en lagom hög löneökningstakt bör ta sin utgångspunkt i den rådande penningpolitiska regimen med en flytande växelkurs och ett inflationsmål. Löneutrymmet bör inte beräknas mekaniskt utan måste baseras på en bedömning av olika faktorer. Bedömningen bör utgå från inflationsmålet, den långsiktiga produktivitetsutvecklingen och situationen på arbetsmarknaden. Obalanser på arbetsmarknaden bör i större utsträckning än i dag beaktas i lönebildningen.

I dagsläget har personer som tillhör svaga grupper, som nyanlända utrikes födda och lågutbildade, problem med att etablera sig på arbetsmarknaden. Även ungdomar har problem med sin övergång från skola till arbetsliv. En förklaring till detta är att

lönerna i dagsläget inte i tillräckligt hög grad kan anpassas till skillnader i produktivitet, speciellt vad gäller ingångslönerna. Avtalskonstruktioner med lägre ingångslöner är därför önskvärda.

5 Anställningsskydd och konkurrens

För att arbetsmarknaden ska fungera väl måste det skapas jobb. Eftersom jobb i huvudsak skapas av privata företag blir statens roll i jobbskapandet per definition tämligen passiv. Staten kan dock bidra med att skapa förutsättningar för jobbskapande genom att med politikåtgärder verka för att det finns ett aktivt utbud av arbetskraft och en väl fungerande lönebildning. Utöver detta är det viktigt att det finns ett regelverk som hanterar relationerna mellan arbetstagare och arbetsgivare på ett så effektivt sätt som möjligt. Eftersom arbetsmarknaden har en så central del i människors tillvaro, både som inkomstkälla och som en del av vardagen, behövs regler om till exempel arbetsmiljö, uppsägningar och anställningar. Det är dock viktigt att denna typ av regleringar utformas på ett effektivt sätt så att reglerna inte skapar onödiga restriktioner i arbetsgivarnas manöverutrymme eftersom det riskerar att leda till att för få jobb skapas eller att arbetskraften inte matchas med arbetsgivare på ett effektivt sätt.

I detta kapitel diskuterar vi framförallt två delar av regelverket som påverkar arbetsgivarnas vardag: dels de regler som rör företagens anställningar och uppsägningar, dels de regler som omgärdar konkurrensen och inträdesmöjligheterna för nya företag på vissa produktmarknader. Det bör noteras att detta inte är de enda regelverk som är relevanta för arbetsgivares vilja och möjligheter att skapa jobb. I andra sammanhang, till exempel i Globaliseringsrådets rapporter, diskuteras faktorer som bolagsskatten och villkor för entreprenörer generellt sett. Dessa områden kan vara väl så viktiga för arbetsmarknadens funktionssätt, men precis som i andra delar av denna utredning har vi valt att fokusera på de institutioner som vi bedömer har tydligast arbetsmarknadsfokus (även om gränsdragningen naturligtvis är tämligen subjektiv). Vår bedömning är att väl utformade regelverk i de dimensioner som vi

diskuterar i detta kapitel skapar goda förutsättningar för en hög sysselsättning, en låg arbetslöshet och en användning av arbetskraften som kan generera en god tillväxt.

I avsnitt 5.1 diskuterar vi några utgångspunkter för vad som bör karaktärisera ett effektivt regelverk och om reglerna bör vara baserade på kollektivavtal eller lagstiftning. I avsnitt 5.2 och 5.3 diskuterar vi därefter mer i detalj frågor rörande anställningsskydd och produktmarknadskonkurrens. Avsnitt 5.4 sammanfattar.

Sammanfattning av rekommendationer

- Uppsägningsavgifter som växer med anställningstiden och som är oberoende av anställningsformen bör införas samtidigt som kompetens ges förtur framför anställningstid inom ramen för turordningsreglerna. Uppsägningsavgifterna bör ersätta en del av dagens arbetsgivaravgifter och fungera som en finansieringskälla för arbetslöshetsförsäkringen.
- Om ovanstående förslag inte genomförs bör möjligheterna till upprepade tidsbegränsade anställningar begränsas med hjälp av finansiella styrmedel.
- Undantaget för två nyckelpersoner från turordningsreglerna vid uppsägningar på grund av arbetsbrist bör gälla för alla arbetsgivare oavsett antal anställda.
- Löneansvaret för, åtminstone de små, arbetsgivarna under tvister om uppsägningar på grund av personliga skäl bör begränsas.
- Barriärer för inträdande företag på marknader med imperfekt konkurrens bör undvikas där det inte finns starka samhällsekonomiska skäl som talar emot detta. Konkurrens mellan arbetsgivare underlättar för inträdande grupper och skapar bättre förutsättningar för en fungerande lönebildning.
- De åtgärder som nyligen genomförts i vissa branscher för att motverka svartarbete, till exempel införandet av personalliggare, bör utvidgas till fler branscher. Dessa åtgärder främjar konkurrens på lika villkor och ökar tillgången till reguljära arbeten för inträdande grupper.

5.1 Utgångspunkter

En första fråga är vad som karakteriserar ett effektivt regelverk för arbetsmarknaden. En vanlig utgångspunkt är att aktörer – arbetstagare och arbetsgivare – agerar rationellt och fattar sina beslut utifrån sina egna intressen. På en perfekt fungerande marknad leder detta till ett samhällsekonomiskt effektivt utfall och det finns inget behov av regleringar.

I realiteten är arbetsmarknaden långt ifrån en perfekt marknad. Olika faktorer, som arbetslöshet och friktioner, gör att dåliga arbetsgivare inte omedelbart försvinner i konkurrensen eftersom det är besvärligt för arbetstagare att hitta alternativ. Arbetstagarnas beslut måste vidare fattas under betydande osäkerhet. Dessutom gör skatte- och bidragssystem att många beslut är förknippade med betydande externaliteter. Det kan medföra att de enskilda aktörernas val inte sammanfaller med vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Alla dessa faktorer gör att arbetsmarknaden måste regleras. Men eftersom alla typer av regelverk innebär begränsningar, inte minst för arbetsgivarna, är det viktigt att de utformas på ett effektivt sätt. I huvudsak bör arbetsmarknadens regelverk:

- *Vara enkelt, transparent och förutsägbart.* Regelverket bör vara enkelt och överskådligt så att det inte ger upphov till onödiga kostnader. Reglerna bör också vara förutsägbara så att långsiktiga beslut kan fattas på ett effektivt sätt.
- *Ge aktörerna incitament att beakta externaliteter.* Regelverket bör göra att alla aktörer får incitament att beakta alla relevanta samhällsekonomiska effekter av sina beslut.
- *Inte ge upphov till snedvridningar.* Regelverket bör vara utformat så att det inte premierar strategiska uppsägningar. Trösklar i regelverket bör undvikas.
- *Premiera konkurrens mellan olika aktörer.* Genom en hög grad av konkurrens mellan arbetsgivare skapas förutsättningar för en väl fungerande lönebildning samtidigt som utrymmet för diskriminering minskar.

En andra fråga är om regleringar av arbetsmarknaden bör göras genom kollektivavtal eller lagstiftning. I Sverige sker dessa regleringar i stor utsträckning genom kollektivavtal. Även i de fall där det finns lagstiftning kan reglerna i många fall ändras genom

kollektivavtal, det vill säga lagarna är ofta dispositiva. Betoningen på avtalsreglering av arbetsmarknaden är en aspekt som är utmärkande för Sverige, och en modell som vi bedömer på det hela taget fungerar väl.

En stor fördel med ett avtalsbaserat system är att det ger möjligheter till en flexibilitet som är svår att uppnå med enbart lagregleringar. Lagar har per konstruktion ett generellt inslag och de kan inte anpassas till den skiftande verklighet som råder i olika delar av ekonomin på det sätt som är möjligt genom avtalsregleringar, framförallt eftersom avtalen dessutom är utformade så att delar av regelverket kan tillämpas efter de förutsättningar som råder på olika individuella arbetsplatser.

Avtalsmodellen bygger dock på tre viktiga förutsättningar:

- En hög täckningsgrad för kollektivavtalen. Arbetsplatser som inte omfattas av kollektivavtal saknar betydande delar av det regelverk som behövs för att arbetsmarknaden ska fungera väl och som i andra länder reglerats genom lagstiftning.
- Ett representativt medlemskap i fackföreningarna. För att avtalen på ett korrekt sätt ska kunna reglera arbetsmarknaden måste arbetstagarparten företräda ett brett arbetstagar-kollektiv. Detta förutsätter höga medlemstal, även bland unga och utrikes födda. Risker är annars att förhandlingsresultaten representerar enbart de väletablerades intresse (dvs. insiders).
- Förhandlingar på förbunds nivå. Om arbetsmarknadens parter själva ska kunna reglera arbetsmarknaden så kan inte alla förhandlingar ske på företagsnivå – regleringar måste bestämmas branschgemensamt.

Den svenska modellen bygger på att i stort sätt alla arbetsgivare tecknar kollektivavtal. Detta innebär att modellen bara fungerar om fackföreningarna har stora möjligheter att tvinga fram kollektivavtal. Av denna anledning är konflikträtten mot arbetsplatser som saknar kollektivavtal en viktig del av den svenska modellen.

Det är även centralt att fackföreningsrörelsen har ett brett medlemskap dels eftersom det krävs för att även svaga gruppers intressen ska tillvaratas, dels eftersom det är en förutsättning för systemets legitimitet.

Om någon av de fundamentala byggstenarna bakom den svenska modellen (den höga täckningsgraden eller det höga medlemstalen)

urholkas så krävs en annan social modell. Andra modeller kan fungera väl så bra. Arbetsmarknadens funktionssätt står alltså inte och faller med valet av modell, men det är viktigt att notera att *arbetsmarknaden behöver regler för att fungera*. Regleringsmodellen kan ändras, men behovet av regler består.

En mycket specifik aspekt som belyser problemet är frågan om hur minimilöner sätts. Sverige skiljer sig från de flesta andra länder genom att vi inte har några lagstadgade minimilöner. Om kollektivavtalsäckningen minskar, faller dock systemets legitimitet och vi hamnar i en situation där vi måste finna en annan modell för hur minimilönerna ska bestämmas. De mest tydliga alternativen är de finska och franska lagstiftningsmodellerna.

Vår bedömning är att det i dagsläget inte finns någon vinst med att förändra den svenska modellen i detta avseende. Det förutsätter dock en fortsatt hög täckningsgrad av kollektivavtalen, utan detta kommer behovet av lagstiftning att öka.

5.2 Anställningsskyddet

Personalomsättning och strukturomvandling är viktiga delar i många arbetsgivares vardag, arbetsstyrkan måste kunna anpassas och förändras både för att hantera kortsiktiga svängningar i efterfrågan på företagets produkter och som ett led i en kontinuerlig produktivitetstillväxt. Det är väl belagt att strukturomvandlingen bidrar till den ekonomiska tillväxten på både kort och lång sikt. Data visar också att ungefär en tredjedel av alla anställda under ett givet år antingen får ett nytt jobb eller lämnar sitt tidigare arbete. Generellt sett går rörligheten från lågproduktiva till högproduktiva företag. Det finns därmed starka skäl att sträva efter att arbetsmarknadens institutioner har en utformning som underlättar arbetsgivarnas möjligheter att anpassa sin arbetsstyrka. Det regelverk som i huvudsak reglerar anpassningsförmågan är anställningsskyddet.

I de följande fem avsnitten diskuteras det nuvarande svenska anställningsskyddet, presenteras ett alternativ till de nuvarande reglerna, analyseras hur detta alternativ förhåller sig till det nuvarande regelverket och andra förslag samt diskuteras några mindre förändringar inom ramen för dagens regelverk som kan göra systemet effektivare. I huvudsak bygger presentationen på bilaga 6 som presenterar en detaljerad översikt av relevanta forskningsresultat och diskuterar lärdomar för det svenska regelverket.

5.2.1 Det nuvarande svenska anställningsskyddet

Reglerna om anställningsskydd återfinns framförallt i lagen om anställningsskydd (LAS). Detta regelverk innehåller betydande begränsningar i arbetsgivarnas möjligheter att anpassa den del av arbetsstyrkan som är tillsvidareanställd. Reglerna för tidsbegränsat anställda är i det nuvarande regelverket så flexibelt skrivna att arbetsgivare har närmast oinskränkt rätt att använda tidsbegränsade anställningar åtminstone så länge man är beredd att avsluta alla anställningar inom tolv månader. Efter tolv månader får en anställd förtur till nya anställningar inom kompetensområdet. Efter två med en tidsbegränsad anställning (av en viss typ) ska i princip den anställde betraktas som tillsvidareanställd.

Det faktum att arbetsgivare kan använda ett oinskränkt antal tidsbegränsade anställningar efter varandra innebär en, internationellt sett, mycket stor flexibilitet för arbetsgivarna, vilket i detta avseende placerar Sverige bland de anglosaxiska länderna (USA, Storbritannien, Nya Zeeland, Australien och Irland) enligt OECD:s sätt att mäta flexibilitet. Svenska arbetsgivare har också mycket större möjligheter att använda sig av bemanningsföretag än arbetsgivare i de flesta andra OECD-länder.

Även på en annan punkt är det svenska regelverket förhållandevis flexibelt. Det är i vissa avseenden relativt lätt, och billigt, att reducera arbetsstyrkan vid kollektiva uppsägningar. Det är lätt i det avseende att arbetsgivaren själv har oinskränkt rätt att hävda arbetsbrist oavsett de ekonomiska omständigheterna. Detta gäller även i situationer där en anställd bevisligen kan generera nog med intäkter för att finansiera sin egen anställning.²⁸ En sådan frihet är ingen självklarhet i en internationell kontext. I en del länder, exempelvis Frankrike, bedömer i stället en domstol de ekonomiska förutsättningarna för uppsägningar. Detta gör det mycket svårt att säga upp personal för företag som går med vinst, något som alltså är fullt möjligt i Sverige. Det är också relativt billigt att säga upp personal i Sverige eftersom det inte finns några direkta uppsägningskostnader. Lagstiftningen föreskriver varken obligatoriska avgångsvederlag eller avgifter till socialförsäkringarna som beror av antalet uppsägningar (mer om detta nedan), lösningar som finns i de flesta andra länder.

²⁸ Ett belysande prejudikat är att Arbetsdomstolen gett ett universitet rätt att säga upp en professor med hänvisning till arbetsbrist även i en situation där det fanns forskningsmedel som professorn själv förfogade över.

Kostnaderna för uppsägningar på grund av arbetsbrist kommer i huvudsak i två former, dels genom betydande varsel- och uppsägningstider (framförallt för de med långa anställningstider), dels genom de regler som begränsar arbetsgivarens möjligheter att välja vilka anställda som ska sägas upp. Möjligheterna att välja vilka som ska sägas upp begränsas av tre faktorer: (i) turordningsregler, som postulerar att de sist anställda inom varje avtalsområde och arbetsställe ska sägas upp först, (ii) omplaceringskrav, som postulerar att uppsagda ska omplaceras om det är möjligt och (iii) återanställningsrätten som gör att de som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist kan hävda företrädesrätt till de nya anställningar som uppstår inom nio månader efter uppsägningen.

Förutom uppsägningar som motiveras med arbetsbrist reglerar LAS uppsägningar av personliga skäl (och avsked). Dessa regler är i ett internationellt perspektiv rigida i två avseenden: dels tillåts uppsägningar av personliga skäl i ett mindre antal fall än vad som är vanligt i andra länder, dels är kostnaderna för felaktiga uppsägningar av dessa skäl höga. Om det uppstår en tvist om en uppsägnings giltighet är arbetsgivaren skyldig att betala lön till dess tvisten är avgjord, vilket kan ta mellan ett och två år. Därtill kan en arbetsgivare bli skyldig att betala skadestånd på upp till 32 månadslöner (beroende på anställningstiden).

Svenska arbetsgivare har således ett stort spelrum när det gäller möjligheten till kort och flexibel användning av arbetskraften så länge personalen kan bytas ut regelbundet antingen via tidsbegränsade anställningar eller via bemanningsföretag. Dessutom har man stora möjligheter att till en låg kostnad justera den tillsvidareanställda personalstyrkans storlek *så länge man inte har synpunkter på vilka man vill behålla*. Däremot innebär regelverket stora begränsningar i arbetsgivarnas möjligheter förändra arbetsstyrkans sammansättning. Det är svårt, och dyrt, att säga upp personal av personliga skäl samtidigt som man vid uppsägningar på grund av arbetsbrist inte har möjlighet att välja vilka man vill säga upp inom varje avtalsområde.

I realiteten är dock turordningsreglerna i LAS inte fullt så rigida som lagtexten antyder. Reglerna om turordning vid uppsägningar av arbetsbrist är nämligen dispositiva, vilket innebär att en arbetsgivare med kollektivavtal kan komma överens med den lokala fackföreningen om avsteg från dessa regler. Det finns dock ingen samlad forskning om i vilken utsträckning undantag görs, eller hur omfattande undantagen är när man väl kommer överens.

Möjligheten till undantag från turordningsreglerna innebär att det i praktiken finns en flexibilitet som inte syns i det formella regelverket. Det är dock viktigt att komma ihåg att turordningsreglerna med stor sannolikhet påverkar utfallen av de lokala förhandlingarna om vilka som ska sägas upp, vilket gör att det vore felaktigt att se förekomsten av förhandlade turordningslistor som ett tecken på att reglerna inte spelar någon roll. Ett skäl till detta är att möjligheterna till undantag från turordningsreglerna gynnar de personer som har ett starkt inflytande över fackföreningarna. En positiv sidoeffekt av möjligheten till undantag via förhandlingar är dock att det ger starka incitament för arbetsgivare att teckna kollektivavtal eftersom detta är en förutsättning för att få förhandla om undantag.

Notera att möjligheten att förhandla om turordningslistor innebär att en enskild anställd, även om denne har en lång anställningstid, egentligen bara är skyddad från uppsägning om den lokala fackföreningen vill upprätthålla skyddet. Det svenska anställningsskyddet ger i detta avseende ett kollektivt och inte ett individuellt skydd mot uppsägningar.

En konsekvens av det svenska anställningsskyddet med sin starka dualitet mellan en stor flexibilitet vid tidsbegränsade anställningar och nästan lika stora begränsningar i möjligheten att förändra sammansättningen av de tillsvidareanställda är att det skapar snedvridna incitament för arbetsgivare. Genom att skillnaderna i flexibilitet är så stora mellan anställningsformerna finns det starka skäl för arbetsgivare, framförallt om de möter stor osäkerhet, att ha en så stor del av arbetsstyrkan som möjligt på tidsbegränsade anställningar. En sådan strategi kan bara upprätthållas genom en hög personalomsättning bland de nyanställda eftersom personalen måste ges tillsvidareanställningar om de behålls för länge. Detta innebär att systemet skapar incitament, för de arbetsgivare som kan, att ersätta de nyanställda med nya personer vid specifika tidpunkter som bestäms av regelverket (till exempel efter tolv månader för förtur till nya anställningar eller efter två år för att räknas som tillsvidareanställd). Mer specifikt är LAS i sin nuvarande form ett mer gynnsamt regelverk för arbetsgivare som väljer att ha tre anställda efter varandra som vardera jobbar elva månader på samma position (vilket gör att samtliga kan vara tidsbegränsat anställda), än för en arbetsgivare som besätter en position med en anställd som arbetar under 33

sammanhängande månader (vilket i princip innebär en tillsvidareanställning).

Skillnaden i incitament riskerar att ge upphov till en ineffektivt hög personalomsättning bland de nyanställda, något som belastar arbetslöshetsförsäkringen genom ökad friktionsarbetslöshet (framförallt för inträdande grupper). Dessutom riskerar regelverket att begränsa produktiviteten genom att arbetsgivarna ges incitament att beakta annat än kvaliteten på matchningen när de beslutar om de ska behålla en anställd eller inte. Den existerande empiriska forskningen, som sammanfattas i bilaga 6, visar också på effekter som ligger i linje med dessa hypoteser. *Ett effektivt anställningsskydd bör inte innehålla trösklar som särskiljer anställda beroende på anställningsform.*

Noterbart är att den nuvarande utformningen av LAS är ett resultat av en serie avregleringar i regelverket för tillfälliga anställningar, först i form av prejudikat i Arbetsdomstolen och därefter i form av ett förändrat formellt regelverk (se Malmberg 2010 för en diskussion). Den största regelmässiga förändringen genomfördes 2006 i och med införandet av kontraktsformen allmän visstidsanställning. Det är också viktigt att komma ihåg att dessa förändringar kan förväntas få ett gradvist genomslag då de innebär nya förutsättningar, och kan förväntas slå igenom successivt i den takt gamla företag läggs ned, nya företag startas och gamla företag organiseras om. Därmed finns det anledning att tro att antalet tidsbegränsade anställningar kommer att öka under de närmaste åren, framförallt bland unga.

En av anställningsskyddets uppgifter är att skydda de anställda mot godtyckliga uppsägningar. Det kan vara viktigt av flera skäl. Exempelvis ger det de anställda en möjlighet att anmäla arbetsgivaren om denne inte följer gällande arbetsmiljöregler. Det svenska regelverket kan sägas vara extremt skyddande i detta avseende för de personer som har längst anställningstid inom en turordningskrets. Dessa personer kan endast svårligen sägas upp av personliga skäl och de skyddas, genom turordningsreglerna, också mot att sägas upp genom påstådd arbetsbrist. Motsvarande situation gäller dock inte för de sist anställda, speciellt om de är tidsbegränsat anställda. Dessa anställningar kan alltid avslutas till en låg kostnad oavsett om skälen är goda eller dåliga. På så vis ger LAS ett gott skydd mot godtyckliga uppsägningar för en del av de anställda, men inte för alla.

Ett annat viktigt skäl för att ha ett anställningsskydd är att det kan bidra till att föra arbetsgivarnas personalomsättning i en mer samhällsekonomiskt effektiv riktning. Anledningen är att uppsägningar i allmänhet medför en avsevärd kostnad för samhället som inte bärs av varken arbetsgivaren eller den anställde. Framförallt uppstår dessa kostnader i form av minskade skatteintäkter från de uppsagda och i form av ökade kostnader för transfereringar (framförallt arbetslöshetsersättning) till samma individer. Eftersom dessa, ofta avsevärda, kostnader inte belastar arbetsgivaren kan arbetsgivarna välja att säga upp fler anställda än vad som är samhällsekonomiskt optimalt om det inte finns ett anställningsskydd.

Faktaruta: Anställningsskyddets effekter

Den omfattande internationella litteraturen om anställningsskyddetseffekter sammanfattas i bilaga 6. Huvudresultaten är: Arbetslöshetens omfattning påverkas inte i någon påtaglig grad av anställningsskyddets utformning.

- Rörligheten på arbetsmarknaden minskar om anställningsskyddet är striktare. Detta gör både att långtidsarbetslösheten ökar och att de sysselsatta stannar längre på sina arbetsplatser.
- Ett striktare anställningsskydd för tillsvidareanställda gör att mer av arbetslösheten bärs av inträdande grupper, till exempel de unga.
- Ett striktare anställningsskydd för tillsvidareanställda gör att fler av de sysselsatta har tidsbegränsade anställningar.
- En större skillnad i regelverk mellan tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda gör att mer av rörligheten på arbetsmarknaden koncentreras till de nyligen anställda.

Eftersom anställningsskyddet har både samhällsekonomiska för- och nackdelar är det viktigt att regelverket utformas på ett sätt som i största möjliga mån tar fasta på fördelarna samtidigt som nackdelarna minimeras. *Detta innebär att man bör eftersträva att skydda de anställda mot godtyckliga uppsägningar och skapa incitament för arbetsgivarna att beakta de samhällsekonomiska vinsterna av fortsatta*

anställningar. Ett bra anställningsskydd bör, som nämndes ovan, också vara sammanhängande i avseendet att det inte skapar skillnader mellan anställda beroende på vilken typ av anställning de har.

5.3 Ett alternativ till det nuvarande regelverket: uppsägningsavgifter i stället för turordningsregler

I bilaga 6 presenteras ett alternativ till det nuvarande regelverket. Förslaget innebär att turordningsreglerna, omplaceringskravet och återanställningsrätten avskaffas. I stället införs ett system med uppsägningsavgifter vars storlek ökar med den uppsagdes anställningstid. Den del av finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen som sker via arbetsgivaravgifterna ersätts således av uppsägningsavgiften som arbetsgivarna betalar till försäkringen för varje uppsägning. På så sätt gynnas de arbetsgivare som säger upp få anställda, medan de som säger upp många anställda missgynnas. Denna aspekt av den nya avgiften skapar incitament för arbetsgivare att ta hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna av uppsägningar.

Det är viktigt att notera att förslaget totalt sett inte innebär högre avgifter för arbetsgivarna, bara att avgifterna skiljer sig åt mellan olika arbetsgivare beroende på antalet uppsägningar. Det bör även noteras att själva betalningen av avgifterna inte nödvändigtvis måste ske direkt vid uppsägningstillfället utan kan ske under en period efter uppsägningarna. Förslaget inkorporerar på ett tydligt sätt de insikter som gjorts inom den arbetsrättsligt fokuserade arbetsmarknadsforskningen under det senaste decenniet.²⁹ Forskningen visar att anställningsskyddet har en tydlig koppling till arbetslöshetsförsäkringen eftersom båda fungerar som försäkringar mot effekterna av omstrukturering. Arbetslöshetsförsäkringen och anställningsskyddet är dock komplementära, det vill säga båda behövs, eftersom uppsägningar genererar kostnader för försäkringen. En ytterligare insikt från forskningen är att de senaste decenniernas reformväg med ökade skillnader mellan tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar har skapat betydande ineffektiviteter.

²⁹ Se till exempel Blanchard och Tirole (2008), Cockx och Linden (2009), Cahuc och Kramarz (2004) samt Fedea (2009).

Det finns goda skäl att koppla storleken på uppsägningsavgiften till anställningstiden eftersom värdet av förlusten av ett arbete är större för den som har arbetat längre på samma arbetsplats. En lång anställningstid innebär i allmänhet att en större del av de arbetsmarknadsrelevanta kunskaperna (humankapitalet) är direkt kopplade till den tidigare arbetsplatsen. Det gör att anställda med lång anställningstid oftare har ett behov av omskolningsinsatser om de blir uppsagda och de upplever också oftare riktigt långa arbetslöshetstider.

Mycket av den kritik som riktas mot turordningsreglerna gäller situationen för mindre företag. Därför har dessa företag fått möjlighet att undanta två personer från turordningsreglerna. Undantaget löser dock inte de problem med ineffektiviteter som det nuvarande regelverket skapar. Vår bedömning är dessutom att regler i största möjliga mån bör vara neutrala mellan företag av olika storlek och produktionsinriktning. Det kan dock finnas skäl att låta uppsägningsavgifterna vara något lägre för de mindre arbetsgivarna.³⁰ Ett skäl till detta är att uppsägningsavgifterna ska skydda de anställda mot godtyckliga uppsägningar och det kan kräva högre avgifter för större företag för att fungera i praktiken. Ett annat skäl är att små företag har högre personalomsättning, vilket bland annat följer av att möjligheterna till flexibilitet inom organisationen vanligen är mindre i ett litet företag.

En stor fördel med uppsägningsavgifter i jämförelse med nuvarande system är att kostnaden för uppsägningar kan utformas så att den växer steglöst med anställningstiden. Detta är viktigt eftersom det gör att skillnaderna mellan olika former av anställningskontrakt kan minimeras. Med en steglöst växande uppsägningsavgift blir kostnaderna för att säga upp personal högre ju längre någon varit anställd utan att arbetsgivaren får incitament att avsluta anställningar vid en viss tidpunkt. I exemplet som nämndes ovan såg vi att det nuvarande systemet gynnar arbetsgivare (i termer av flexibilitet) som kan fördela en anställningstid på 33 månader över tre personer med vardera elva månaders anställning i stället för att behålla en person anställd under hela 33-månadersperioden. En steglöst växande uppsägningsavgift kan skapa kostnadsneutralitet mellan dessa fall.

En invändning mot ett system med uppsägningsavgifter är att de måste bestämmas på något vis, vilket riskerar att öka det politiska

³⁰ Av detta följer dock också att de fasta arbetsgivaravgifterna inte bör reduceras lika mycket för små arbetsgivare.

inflytandet över arbetsmarknaden. Detta är inte önskvärt om vi vill bevara den nuvarande arbetsmarknadsmodellen med i huvudsak avtalsbaserade regleringar. Vår bedömning är dock att ett sådant system mycket väl kan integreras i den svenska modellen. Det går att hitta lösningar där parterna i kollektivavtal ges möjlighet att själva bestämma avgiftens storlek. Exempelvis kan uppsägningsavgiften bestämmas tillsammans med ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen om finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen kopplas tydligare till olika avtalsområden enligt den modell som diskuteras i kapitel 8. Med detta vill vi betona att vår bedömning är att frågan om hur uppsägningsavgifterna ska bestämmas är möjlig att lösa utan allt för stor politisk inblandning i arbetsmarknaden, och att detta därmed inte bör ses som en avgörande invändning mot förslaget. Den exakta formen för hur lösningen ska se ut beror dock på hur arbetslöshetsförsäkringen utformas.

5.3.1 Andra reformförslag

Ett alternativt förslag som ibland diskuteras internationellt, och som förespråkas av olika internationella instanser (se Cockx och Linden 2009), är en modell där man delvis ersätter arbetslöshetsförsäkringen med individuella sparkonton till vilka både arbetsgivare och arbetstagare bidrar. Systemet liknar därmed till sin natur i viss mån de avtalade försäkringar som erbjuds av trygghetsråden utöver arbetslöshetsförsäkringen. Som ett alternativ till en arbetslöshetsförsäkring och ett anställningsskydd är detta system dock ineffektivt av två skäl (se Cockx och Linden 2009). För det första påverkar det inte arbetsgivarnas incitament för uppsägningar eftersom inbetalningarna redan är gjorda vid uppsägningstillfället. Det finns alltså inga effektivitetsvinster motsvarande de som uppstår som ett resultat av uppsägningsavgifterna. För det andra fylls denna typ av fonder på så långsamt att arbetstagarna inte försäkras speciellt väl om de inte har mycket lång arbetslivserfarenhet bakom sig.

En av fördelarna med det förslag som lanseras i bilaga 6 är att det minskar skillnaden mellan tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar. Farhågan för en uppdelad arbetsmarknad är också något som har noterats i tidigare utredningar. I Ds 2002:56 föreslogs att de arbetsgivare som låter en tillfällig anställning pågå längre än 18 månader skulle få betala ett särskilt vederlag till den

anställde med en tredjedels månadslön för varje månad gränsen överskrids, dock minst tre månadslöner. Beloppet skulle betalas när anställningen upphörde, men rätten till ersättningen skulle bortfalla om anställningen omvandlas till en tillsvidareanställning. Förslaget mottogs dock svalt, enligt remissammanställningen. En fördel med förslaget är dock att det genom ganska blygsamma ingrepp (i jämförelse med det förslag som lanseras i bilaga 6) kan balansera en del av de snedvridande incitament som är inbyggda i det nuvarande systemet. En nackdel är att ersättningen inte skulle behöva betalas av arbetsgivare som använder sig av upprepade tidsbegränsade anställningar med olika anställda, om var och en av dessa anställningar varar högst sex månader. Dessutom tänks avgiften betalas till individen, vilket möjligen gör att den kan komma att kompenseras genom lägre löner på ett sätt som gör att incitaments-effekterna delvis neutraliseras (se Blanchard och Tirole 2008). Ett ytterligare problem är att lösningen balanserar de snedvridningar som uppstår av svårigen kvantifierbara fördelar för arbetsgivarna (värdet av flexibilitet) med finansiella kostnader, och denna balans kan vara svår att uppnå i praktiken. Detta gör att man riskerar att skapa för stora incitament att omvandla tillfälliga anställningar till fasta anställningar för vissa arbetsgivare (de med ett lågt värde för flexibilitet) och för små incitament för andra arbetsgivare (de med ett högt värde för flexibilitet). Tröskelvärdena kommer därmed att kvarstå för båda typerna av arbetsgivare. En sådan problematik uppstår aldrig i ett system med en sammanhållen kontraktsform.

5.3.2 En möjlig hybridmodell

En invändning mot förslaget i bilaga 6 är att det riskerar att öka risken för godtyckliga uppsägningar eftersom arbetsgivaren ges full frihet att definiera om det förekommer arbetsbrist (precis som i dag) och dessutom kan välja vilka anställda de ska säga upp. Visserligen påverkas arbetsgivarens val av att uppsägningsavgiften ökar med anställningstiden, men om storleken på uppsägningsavgiften är mindre än dagens kostnad för att säga upp en person i strid med regelverket i LAS ökar risken för godtyckliga uppsägningar. I en sådan situation skulle en förfördelad arbetstagare bara kunna driva sitt fall till Arbetsdomstolen om hon kan visa att uppsägningen inte skett på grund av arbetsbrist, men givet nuvarande regelverk har arbetsgivaren suverän rätt att hävda arbetsbrist.

Vi delar i princip bilagans bedömning att turordningsreglerna är ett alltför indirekt sätt att åstadkomma ett skydd mot godtyckliga uppsägningar, ett skydd som dessutom bara hjälper en del av de anställda. Men vi anser att det kan finnas skäl att söka efter ett regelverk som gör det möjligt att bevara en del av det skydd mot godtyckliga uppsägningar som ges av dagens turordningsregler, men till en mindre kostnad i termer av bristande flexibilitet.

Ett sätt att göra detta är att låta turordningsreglerna vara kvar, men att samtidigt göra dem mer flexibla genom att införa kompetens som ett explicit kriterium för turordningslistorna och samtidigt införa uppsägningsavgifter enligt den modell som beskrivits ovan. Reglerna bör dessutom (idealt sett) omfatta alla anställda, oavsett anställningsform.

För att genomföra detta kan ändrad lagstiftning kombineras med en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter där: (i) en regel om uppsägningsavgifter som är oberoende av anställningsformen men växer med anställningstiden ersätter en del av de nuvarande arbetsgivaravgifterna och (ii) arbetsmarknadens parter sluter kollektivavtal om att turordningsreglerna bara ska gälla inom givna kompetensramar. En fördel med en sådan lösning är att den nyttjar en av den svenska modellens stora fördelar, nämligen att parterna har unika möjligheter att specificera regler på ett sätt som tar hänsyn till de realiteter som råder inom varje bransch. Definitionen av kompetens kan med fördel bestämmas inom varje avtalsområde. Precis som nu kan lokala förhandlingar få avgöra hur turordningslistorna ska se ut i varje enskilt fall, men det viktiga är att förhandlingarna i högre grad än i dag ska utgå från de anställdas kompetens och i mindre grad från deras anställningstid.³¹

Ett sådant hybridförslag uppnår flera fördelar. För det första minskas skillnaderna mellan olika anställningsformer precis som i förslaget som lanseras i bilaga 6. För det andra läggs en större vikt vid hur väl en person passar på en arbetsplats (matchningskvalitet) när det ska bestämmas vem som ska sägas upp vid arbetsbrist, vilket ökar effektiviteten. För det tredje skyddas arbetstagare mot godtyckliga uppsägningar via både avgifter och ett regelsystem. En fjärde fördel med förslaget är att det bevarar incitamenten att teckna kollektivavtal för att kunna få använda kompetens som ett

³¹ Som diskuteras i avsnitt 5.2.2 kan uppsägningsavgiften kopplas till företagsstorleken på ett sätt som gör att små företag har mindre uppsägningsavgifter men en högre fast arbetsgivaravgift. Ett sådant undantag kan i princip göras valbart för företagen (som en frivillig försäkring).

underlag för turordningen. Eftersom så mycket av de nödvändiga arbetsmarknadsregleringarna, till exempel minimilöner, som i andra länder regleras i lag regleras via avtal i Sverige ser vi det som en fördel att det finns incitament för arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Ytterligare en fördel är att skyddet som ges av uppsägningsavgifterna är ett skydd för individen, snarare än för kollektivet, till skillnad från vad som är fallet i det nuvarande regelverket.

Vår övergripande bedömning är därmed att en modell med kompetensbaserade turordningsregler i kombination med anställningstidsberoende uppsägningsavgifter (i stället för en del av arbetsgivaravgifterna) som finansieringsform för arbetslöshetsersättningen kan tillvarata både arbetsgivares och arbetstagares intressen på ett bättre sätt än nuvarande system.

5.3.3 Mindre reformer av dagens regelverk

I frånvaro av en större reform ser vi positivt på att genomföra tre mindre förändringar av dagens regelverk.

För det första kan det vara rimligt att *begränsa arbetsgivares möjligheter, eller incitament, att använda sig av upprepade tidsbegränsade anställningar*. Det kan man göra genom en begränsningsregel av antalet på varandra följande kontrakt, vilket är vanligt i många andra länder. Mest effektivt bör dock vara att låta arbetsgivaravgifterna bli högre för arbetsgivare som använder upprepade tidsbegränsade anställningar.

För det andra kan det vara rimligt att *förändra reglerna för vilka arbetsgivare som får undanta två nyckelpersoner från turordningsreglerna*, vilket i dag är tillåtet endast för arbetsgivare med högst tio anställda. Vi ser egentligen inte att detta undantag i någon större utsträckning löser de problem som anställningsskyddet genererar, men eftersom det kan vara motiverat att i någon mån ha ett mindre strikt anställningsskydd för arbetsgivare med få anställda ser vi heller ingen anledning att ta bort det. Det bör dock noteras att systemet har en onödig snedvridande effekt i sin övre storleksbegränsning. Så länge undantaget gäller ett bestämt antal personer (två i detta fall) finns det ingen anledning att begränsa undantaget till verksamheter av en viss storlek. För att undvika att skapa tröskeeffekter för verksamheter som vill växa är det bättre att låta undantaget gälla oberoende av antalet anställda, vilket överensstämmer med det ursprungliga förslaget som föregick denna reform

år 2002. Noterbart är också att ingen av arbetsmarknadens parter protesterade mot denna aspekt av förslaget i sina remissvar (se Regeringens proposition 1999/2000:144).

För det tredje kan det vara rimligt att *minska kostnaderna för en arbetsgivare som hamnar i en tvist med en tidigare anställd om huruvida en uppsägning av personliga skäl är korrekt*. Kostnaderna för en arbetsgivare vid en sådan tvist kan bli mycket höga eftersom arbetsgivaren måste stå för lönekostnaderna medan tvisten avgörs. Det kan vara mycket betungande för ett mindre företag. Detta riskerar att ytterligare minska viljan att anställa på tillsvidarekontrakt och förstärker därför skillnaderna mellan tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda. Vi förespråkar därför en lösning där tiden för löneansvar under tvister begränsas till högst sex månader, åtminstone för små företag.

5.4 Konkurrensens effekter på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden påverkas i hög grad av hur marknaden för varor och tjänster fungerar. En mycket påtaglig anledning är att enskilda företag kan föra över kostnadsökningar till sina konsumenter till små kostnader i termer av förlorad produktion om det finns få konkurrenter. Ökad konkurrens kan i detta avseende tänkas vara disciplinerande för lönesättarna och därmed leda till en varaktigt lägre arbetslöshet. Denna mekanism lyfts ofta fram som ett argument för att de relativt omfattande avregleringarna under 1990-talet kan ha varit en delförklaring till återhämtningen på den svenska arbetsmarknaden under slutet av 1990-talet (se t.ex. Holmlund 2003). Det direkta empiriska stödet för denna utsaga har dock varit relativt begränsat. I bilaga 7 analyseras effekterna av avregleringen av den svenska taximarknaden som i viss mån stödjer denna hypotes.

OECD:s index över konkurrens på olika produktmarknader antyder att Sverige för tio år sedan hade avreglerat sina marknader i betydligt större utsträckning än många andra länder. I nuläget tycks dock Sverige i stort sett vara ett genomsnittligt land vad gäller graden av konkurrens på produktmarknaden. Det som speciellt utmärker Sverige i dessa rangordningar är den stora omfattningen av offentligt ägd verksamhet på marknader som i andra länder domineras av privata aktörer. I stor utsträckning handlar detta om produktion av välfärdstjänster i kommuner och

landsting. För närvarande sker det stora förändringar på detta område, med betydande öknings i graden av konkurrens på marknaderna för många välfärdstjänster inte minst inom vård och skola. Bilaga 7 analyserar hur denna utveckling kan förväntas påverka arbetsmarknaden.

Resultaten av analysen tyder på att en ökad konkurrens på marknaderna för välfärdstjänster i stora drag har haft positiva effekter på de därtill kopplade arbetsmarknaderna. Efterfrågan på arbetskraft har ökat och effekten verkar vara som störst för de grupper som ofta har problem med sitt inträde på den svenska arbetsmarknaden, inte minst ungdomar och utrikes födda.

Konkurrensutsättningen av tidigare offentliga monopol tycks också ha bidragit till högre löner för många grupper. En tolkning av detta är att konkurrensen har brutit upp de lokala monopsoniförhållanden som annars ofta råder på yrkesmässigt väldefinierade arbetsmarknader med få arbetsgivare. Ett bra exempel är skolor där en kommun, framförallt på landsbygden, ofta kan vara den enda köparen av lärartjänster på en lokal arbetsmarknad. Det kan göra att både löner och sysselsättning hålls nere. I och med etableringen av friskolor uppstår konkurrens, vilket kan leda till mer marknadsanpassade och därmed högre löner samtidigt som sysselsättningen kan öka. Resultat från Hensvik (2010) tyder dessutom på att lärarlöner i högre grad anpassas efter individuell produktivitet när graden av konkurrens ökar.

En viktig aspekt i detta sammanhang är att lönesättningen för vissa offentliganställda yrkesgrupper är väldigt decentraliserad med ett stort inslag av individuella förhandlingar. Det är antagligen en institutionell ram där vinsten av ökad konkurrens är extra påtaglig. Individuella förhandlingar med lokalt dominerande arbetsgivare kan ge för låga löner och för låg sysselsättning.

Bilagan diskuterar även effekterna av konkurrensutsättning på sjukskrivningsrisken för de anställda. Frågan är intressant eftersom privatanställda i allmänhet har betydligt lägre sjukskrivningstal än offentliganställda även inom snäva yrkesgrupper. Det skulle kunna tyda på att privatiseringar kan vara ett sätt att minska sjukskrivningstalen. Å andra sidan kan en ökad konkurrensutsättning, och därpå följande omstruktureringar, leda till ökad stress och därmed i stället högre sjukskrivningstal. Resultaten i bilagan ger inte någon helt entydig bild av hur konkurrensutsättning påverkar sjukskrivningarna – på några av de marknader som studeras finns inga säkerställda effekter alls. Den sektor där resultaten är tydligast

är hemtjänsten. Sjukskrivningarna inom hemtjänsten är lägre i kommuner som har haft en större expansion av privata aktörer. I huvudsak tyder dock resultaten på att privatiseringar och konkurrensutsättning varken leder till någon systematisk ökning eller minskning av sjukskrivningarna.

Trots de i huvudsak positiva effekter som bilagan finner på arbetsmarknaden av en ökad konkurrensutsättning kan resultaten dock knappast tolkas som stöd för att avregleringar och konkurrensutsättning alltid är välfärdshöjande. Valet av vad som är en önskvärd marknadsform påverkas också av en mängd andra faktorer som inte är direkt kopplade till situationen på arbetsmarknaden.

Det som framförallt talar för att en ökad konkurrensutsättning kan vara en viktig arbetsmarknadsreform är att konkurrensen tycks gynna de grupper som har svårast att ta sig in på arbetsmarknaden. Vi vet exempelvis att det både i Sverige och i andra länder förekommer en tämligen omfattande diskriminering gentemot etniska minoriteter i anställningsprocessen. Samtidigt saknas tydliga exempel på effektiva åtgärder för att motverka diskriminering (se bilaga 4). Det lyfts ofta fram att ökad konkurrens *borde* leda till att diskrimineringen minskar. De resultat som visas i bilaga 7, tillsammans med resultat från ett antal nyare internationella studier som redovisas i bilagan, stödjer denna hypotes.

Resultaten visar därmed att arbetsmarknadseffekterna är viktiga att ta i beaktande vid en bedömning av om tjänsteproduktion ska konkurrensutsättas eller inte. Lönebildningen tycks fungera bättre på en konkurrensutsatt marknad samtidigt som marknaderna öppnas upp för fler anställda som tillhör svaga grupper. Farhågor om ökade sjukskrivningar vid en ökad konkurrens tycks vara obefogade.

En annan aspekt på konkurrens är förekomsten och omfattningen av en svart marknad. Bilaga 7 analyserar hur arbetsmarknaden påverkats av införandet av personalliggare i vissa branscher. Detta var en reform som genomfördes i syfte att göra svarta jobb vita och reformen kan ses som en form av ökad kontroll. Precis som i andra fall med kontroll innebär det extra administrativa kostnader – i detta fall för både företagen och Skatteverket. Kostnaden kommer av att resurser läggs på verksamheter som endast är kontrollerande och därmed inte produktiva i grunden. Utfallen för arbetsmarknaden av reformen verkar dock vara positiva: sysselsättningen tycks ha ökat, framförallt bland ungdomar och utrikes födda. Dessa två grupper är överrepresenterade i

de aktuella branscherna. Det bör dock vägas in i sammanhanget att dessa jobb troligen ändå existerade, men att inkomsterna i och med den ökade kontrollen numera registreras hos Skatteverket. Resultaten är därmed framförallt positiva genom att det jämnar ut konkurrenssituationen mellan olika aktörer (företag och anställda) på de marknader som täcks av regelverket. I förlängningen innebär även en ökad vit del av marknaden en möjlighet till ett sänkt skatteuttag med bibehållen välfärd. *Sammantaget tycks effekterna av reformen vara stora medan kostnaderna är relativt begränsade. Därmed bör det vara samhällsekonomiskt effektivt att följa det ursprungliga förslaget och expandera regelverket till närliggande sektorer.*³²

5.5 Sammanfattning

Arbetsmarknaden behöver ett regelverk för att fungera väl. I Sverige formuleras många av dessa regler i kollektivavtal snarare än i lagar. Vår bedömning är att detta är en bra modell. Modellen förutsätter dock en fortsatt hög täckningsgrad för kollektivavtalen och ett representativt medlemskap i fackförbunden. Urholkas någon av dessa förutsättningar ökar behovet av lagstiftning.

Ett viktigt regelverk är anställningsskyddet. Det svenska anställningsskyddet karaktäriseras av en stor skillnad mellan tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar, vilket skapar samhällsekonomiskt ineffektiva incitament för arbetsgivare. Vår bedömning är att dagens system bör ersättas av en modell med kompetensbaserade turordningsregler i kombination med anställningstidsberoende uppsägningsavgifter (i stället för en del av dagens arbetsgivaravgifter) som finansieringsform för arbetslöshetsförsäkringen. Ett sådant system kan bättre än det nuvarande tillvarata både arbetsgivares och arbetstagares intressen.

Kan en sådan reform inte genomföras bör mindre förändringar vidtas: man bör begränsa arbetsgivarnas möjligheter att använda upprepade tidsbegränsade anställningar, låta undantaget för två nyckelpersoner från turordningsreglerna vid uppsägningar på grund av arbetsbrist gälla för alla arbetsgivare och minska kostnads-

³² Även lägre skattesatser för tjänster som köps av privatpersoner, till exempel de så kallade RUT- och ROT-avdragen, bidrar sannolikt till att flytta jobb från den svarta till den vita sektorn. Även dessa avdrag kan dessutom antas ha gynnat sysselsättningen i svaga grupper.

ansvaret för (åtminstone de små) arbetsgivarna under tvister om uppsägningar av personliga skäl.

Arbetsmarknadens funktionssätt kan också förbättras genom att reducera barriärer för inträdande företag på marknader med imperfekt konkurrens. Detta kan underlätta för svaga grupper att ta sig in på arbetsmarknaden och därmed bidra till en bättre lönebildning. Det finns även skäl att utsträcka de insatser som nyligen genomförts i vissa branscher för att motverka svartarbete till fler branscher, vilket bör leda till fler vita jobb och gynna svaga grupper på arbetsmarknaden.

6 Skattesystemet

Nästan 60 procent av de svenska skatteintäkterna kommer från skatt på arbete. Det är därför naturligt att skattesystemets utformning kommer att påverka hur mycket människor arbetar, hur mycket de anstränger sig på jobbet, i vilken utsträckning de skatteplanerar och därmed hur stora skatteintäkterna blir. Ett väl utformat skattesystem ska generera intäkter till det offentliga utan att snedvrída individers beteende mer än nödvändigt. Förutom att vara effektivt bör skattesystemet dessutom uppfattas som rättvist.

I detta kapitel diskuterar vi hur det svenska skattesystemet kan förbättras utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. Diskussionen bygger i många avseenden på bilaga 12 som innehåller en mycket detaljerad forskningsöversikt. I avsnitt 6.1 diskuterar vi några generella lärdomar om hur ett skattesystem bör vara utformat. Därefter, i avsnitt 6.2, beskriver vi det svenska skattesystemet kortfattat. I avsnitt 6.3 till 6.6 föreslår vi ett antal reformer av dagens system. Avsnitt 6.7 sammanfattar diskussionen.

Sammanfattning av rekommendationer

- Ett enhetligt grundavdrag bör införas. Detta skulle innebära att beräkningen av jobbskatteavdraget kan förenklas avsevärt. Ett enkelt och transparent system är en förutsättning för att personer ska reagera på de positiva ekonomiska incitament som skapas av jobbskatteavdraget.
- Den högsta marginalsikten bör sänkas. Ett flertal studier har visat att en avskaffad värnskatt inte leder till sänkta skatteintäkter.
- Det finns skäl att avvakta med ytterliga förstärkningar av jobbskatteavdraget. Tröskeeffekterna har redan sänkts betydligt och effekterna av det nuvarande systemet bör utvärderas innan ytterligare förändringar görs.
- Den generella nedsättningen av arbetsgivaravgifter för unga anställda bör avskaffas. Nedsatta arbetsgivaravgifter bör riktas mot mer väldefinierade grupper med en tydligt svag ställning på arbetsmarknaden

6.1 Utgångspunkter

Skatter har tre olika, delvis motsägande, syften. För det första används skatter för att generera intäkter för att finansiera offentligt tillhandahållna varor som till exempel polis, skola och sjukvård. För det andra används skatter för att omfördela inkomst mellan personer. För det tredje kan skatter användas för att internalisera externa effekter. Det sistnämnda är typiskt motivet bakom, till exempel, miljöskatter. Förutom i undantagsfall kommer skatterna att påverka personers beteende. I det tredje fallet är det just det som är huvudsyftet med skatterna, medan man i de två tidigare fallen i regel vill uppnå så små beteendeförändringar som möjligt.

Som diskuterades i avsnitt 2.3 påverkar skatter personers arbetsutbud längs två marginaler. Den första avser om en person väljer att delta i arbetskraften eller inte. Detta kallas den extensiva marginalen. I vilken utsträckning ett skattesystem är skadligt för den extensiva marginalen beror på hur det påverkar *tröskel-*

effekterna, det vill säga hur mycket en person tjänar ekonomiskt på att gå från att inte arbeta till att arbeta. Eftersom människor uppskattar ledig tid kommer en del att välja att inte arbeta om det inte "lönar" sig tillräckligt att ta ett arbete. Förutom skattesystemet så beror även tröskeeffekterna på hur socialförsäkrings- och socialbidragssystemen är utformade eftersom dessa ger personer ersättning även om de inte arbetar.

Den andra marginalen avser hur många timmar en person väljer att arbeta givet att hon arbetar. Detta kallas den *intensiva marginalen*. I vilken utsträckning ett skattesystem påverkar den intensiva marginalen beror på *marginaleffekterna*, det vill säga hur mycket en person får behålla efter skatt av inkomsten från ytterligare en arbetad timme. Det är dock inte uppenbart att en höjd skatt leder till att människor väljer att arbeta mindre, då det finns två effekter av höjd skatt som motverkar varandra. Å ena sidan så innebär en höjd skatt att det lönar sig sämre att arbeta, vilket gör att vi kan förvänta oss att man arbetar mindre (detta kallas för *substitutionseffekten*). Å andra sidan så innebär en höjd skatt att de som arbetar får lägre nettoinkomst om de arbetar lika mycket som tidigare. Detta, som kallas för *inkomsteffekten*, skapar en tendens för personer att vilja arbeta mer. De empiriska studier som finns (se bilaga 12 för en översikt) pekar på att en höjd skatt typiskt leder till färre arbetade timmar (det vill säga substitutionseffekten dominerar över inkomsteffekten). Förutom antal arbetade timmar kan höga marginaleffekter också påverka hur mycket personer anstränger sig på arbetet för att få högre lön, i vilken utsträckning de investerar i utbildning och hur mycket de skatteplanerar. En viktig faktor är därmed i hur hög grad de taxerade inkomsterna, och därmed de totala skatteintäkterna, förändras då skattesystemet ändras.

Ett land med ambitioner att ha en jämn inkomstfördelning kommer att vilja ha en *progressiv* inkomstskatt. En progressiv skatt innebär att ju högre inkomst en person har, desto större andel av inkomsten tar staten in i skatt. Som framgick ovan så kommer dock beteendet att påverkas av skattesystemet. Detta innebär att det troligen finns en högsta marginalskatt över vilken skatteintäkterna faktiskt faller. En skatt som varken genererar skatteintäkter eller rättar till en externalitet kan inte motiveras med mindre än att samhället föredrar att vissa individer får minskad levnadsstandard utan att någon annan får det bättre. Ett sådant synsätt är enligt vår uppfattning inte försvarbart.

Mycket av den teoretiska skattelitteraturen utgår från att alla personer har en fullständig förståelse för skattesystemets utformning. I realiteten är detta inte alltid fallet. Resultaten i ett antal nyare empiriska studier tyder på att skatteinstrument som är tänkta att påverka människors beteende, till exempel skatteavdrag som syftar till att premiera övergångar till arbete, inte alltid är effektiva eftersom grupperna de riktar sig mot inte förstår hur systemet fungerar.

Sammantaget baseras vår bedömning av skattesystemets utformning på följande utgångspunkter:

- Skatter kan användas för att generera intäkter, omfördela inkomster eller korrigera för externaliteter.
- Skattesystemets utformning påverkar både i vilken utsträckning personer väljer att delta i arbetskraften och hur många timmar de väljer att arbeta.
- Det finns en avvägning mellan att utjämna inkomst och behålla incitament till arbete.
- Det finns en avvägning mellan minskade tröskeeffekter och minskade marginaleffekter om skattesystemet samtidigt ska kunna generera skatteintäkter.
- Skatten på arbete består av arbetsgivaravgifter och inkomstskatter och dessa bör analyseras gemensamt.
- Inslag i skattesystemet som syftar till att påverka beteenden får bättre effekt ju mer synliga de är.

6.2 Dagens skattesystem

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av de viktigaste delarna av det svenska inkomstskattesystemet. För en noggrannare beskrivning, se bilaga 12. Skatt på arbetsinkomst tas dels ut som en inkomstskatt som betalas av löntagarna, dels som socialavgifter som betalas av arbetsgivarna. Kapitalinkomst beskattas avskilt från förvärsinkomster med en proportionell skattesats på 30 procent.

Vi har i utredningen valt att inte närmare diskutera kapitalbeskattningen eller indirekta skatter (t.ex. moms). Nedan beskrivs först reglerna om inkomstbeskattning och därefter reglerna om socialavgifter.

Dagens inkomstskattesystem är uppbyggt på några grundstenar. Dessa är en kommunal proportionell skatt, en statlig progressiv skatt, ett grundavdrag samt en skattereduktion på arbetsinkomster (det som brukar kallas för jobbskatteavdraget). Samtliga inkomsttagare med en positiv beskattningsbar inkomst³³ betalar en *proportionell kommunal skatt* där medelskattesatsen för 2010 var 31,56 procent, med en lägsta skattesats på 28,89 procent (Vellinge) och en högsta skattesats på 34,17 procent (Ragunda). Förutom den kommunala inkomstskatten utgår en *statlig skatt* på beskattningsbara förvärvsinkomster över 372 100 kr (för 2010).

Den statliga inkomstskattetabellen har två trappsteg. Marginalskattesatserna i vart och ett av stegen är 20 respektive 25 procent. Den högre skattesatsen (den så kallade värnskatten) betalas av personer med beskattningsbara inkomster på över 532 700 kr (för 2010). Om man enbart betraktar inkomstskatten för privatpersoner var 2010 års högsta marginalskattesats på förvärvsinkomst alltså ungefär 57 procent om man räknar utifrån den genomsnittliga kommunala skattesatsen.³⁴ Om vi även tar hänsyn till arbetsgivaravgiften så var den högsta marginalskatten i stället 67 procent av lönekostnaden.

Grundavdraget görs automatiskt av Skatteverket när personers beskattningsbara inkomst beräknas. Denna skattereduktion dras från individens taxerade totala förvärvsinkomst (summan av arbetsinkomst och sociala transfereringar). Grundavdraget skiljer sig åt för olika inkomstnivåer. Det fasas in på lägre inkomstnivåer och fasas ut på högre inkomstnivåer. Denna konstruktion medför att marginalskatten varierar mycket beroende på personers taxerade inkomst.

År 2007 infördes ett jobbskatteavdrag, vilket innebar en skattereduktion för arbetsinkomster (reduktionen gäller inte för inkomst från sociala transfereringar). Jobbskatteavdraget har gradvis byggts ut under 2008, 2009 och 2010. Reduktionen är utformad på ett tekniskt komplicerat sätt där storleken beror på både den kommunala skattesatsen och grundavdraget. I och med jobb-

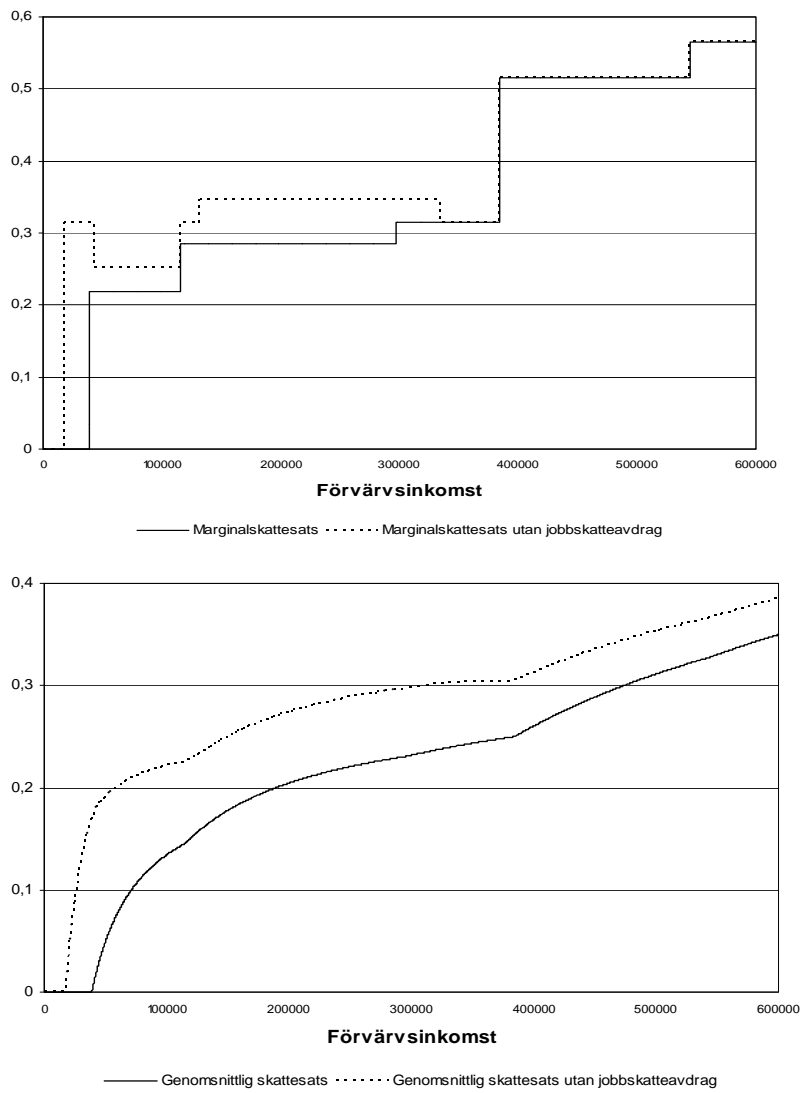
³³ Den beskattningsbara inkomsten definieras enligt Skatteverket som taxerad inkomst minus grundavdrag.

³⁴ För höginkomsttagare i Ragunda var marginalskatten hela 59,17 procent.

skatteavdraget sänks marginalskattesatsen för taxerade förvärvsinkomster på upp till 334 000 kr. Men i motsats till de flesta andra länder som har infört skattereduktioner för förvärvsarbetsfasas det svenska jobbskatteavdraget inte ut vid högre inkomstnivåer. Personer äldre än 65 år omfattas av mer generösa regler, där jobbskatteavdraget sedan 2009 enbart är en funktion av förvärvsinkomstens storlek och alltså inte beror på den kommunala skattesatsen eller grundavdraget.

Figur 6.1 visar marginalskattesatsen, eller marginaleffekten, och den genomsnittliga skattesatsen som en funktion av förvärvsinkomsten, med och utan jobbskatteavdraget för 2010 under förutsättning att all inkomst som tillhandahålls är förvärvsinkomst för personer yngre än 65 år. På ett sätt förenklade jobbskatteavdraget beräkningen av marginalskatten eftersom antalet trappsteg minskade från åtta till sex och inte längre hoppade upp och ner (som den streckade linjen i figuren). Ett stort antal skattebetalare med medelinkomster får sin marginalskattesats sänkt med omkring sex procentenheter. Marginalskatterna för de som tjänar över 334 000 kr påverkas inte av jobbskatteavdraget. Skattebetalare med mycket låga inkomster fick dramatiska sänkningar av både den genomsnittliga skattesatsen och marginalskattesatsen. För höginkomsttagare blir minskningen av den genomsnittliga skattesatsen mer blygsam.

Figur 6.1 Marginalskattesats (övre figur) och genomsnittlig skattesats (nedre figur) som en funktion av förvärvsinkomst (år 2010)



Not: Figuren gäller för personer yngre än 65 år och förutsätter att all inkomst utgörs av förvärvsinkomst. Skattetabellen inbegriper grundavdraget, skattereduktion för förvärvsinkoms och statlig inkomstskatt.

Källa: Bilaga 12

Förutom skattereduktionen på arbetsinkomster (jobbskatteavdraget) finns också en skattereduktion för köp av hushållsnära tjänster

(RUT-avdraget)³⁵ samt för köp av tjänster som avser tillbyggnad, ombyggnad och renovering, främst av fast egendom (ROT-avdraget). Skattebetalaren får en skattereduktion på 50 procent av kostnaden för arbetet upp till 50 000 kr.

De lagstadgade arbetsgivaravgifterna har legat på en stabil nivå på omkring 32–33 procent av bruttolönen sedan mitten av 1990-talet. För tillfället är den 31,42 procent. Man ska dock komma ihåg att socialavgifterna också ger arbetstagaren rätt till ett antal sociala förmåner så som sjukförsäkring och ålderspension. Kopplingen mellan det inbetalda beloppet och nivån på förmånerna är emellertid begränsad. Löneinkomster som överstiger 7,5 prisbasbelopp genererar i allmänhet inga förmåner.

Dessutom är arbetsgivaravgifterna halverade för personer under 26 år. För äldre arbetstagare över 65 år som omfattas av det nya pensionssystemet är arbetsgivaravgifterna nedsatta till ungefär en tredjedel. Det finns även arbetsmarknadspolitiska subventioner som minskar lönekostnaderna för vissa arbetstagargrupper där nystartsjobben är en sysselsättningssubvention som riktas till långtidsarbetslösa och instegsjobben en subvention som riktas mot nyanlända utrikes födda.

6.3 Avvägningen mellan marginalsatser och tröskeffekter

För att stimulera arbetskraftsdeltagandet (dvs. den extensiva marginalen) bör man sträva efter minskade tröskel-effekter – det bör helt enkelt bli mer lönsamt att gå från bidragstagande eller inaktivitet till ett arbete med en normal arbetstid. För att få de sysselsatta att jobba fler timmar (dvs. den intensiva marginalen) bör man i stället sträva efter låga marginalsatser för de som arbetar. Vilken marginal man bör fokusera på beror dels på hur man ser på omfördelning, dels på hur mycket olika inkomstgrupper påverkas av skattesystemet. Dessutom spelar det roll hur många personer som finns i olika inkomstintervall eftersom även detta säger något om hur stora skatteintäkter som kan genereras av att en viss grupp börjar arbeta mer.

Det är väldigt svårt att utforma ett skattesystem som har låga tröskeffekter, små margineffekter och samtidigt genererar

³⁵ Skattereduktioner ges också när hushållsnära tjänster ingår som löneförmåner.

skatteintäkter. För att göra det lönsamt för bidragstagare att börja arbeta bör skattesatsen vara låg på låga inkomster. Men detta medför att skattesatserna behöver höjas längre upp i fördelningen för att generera skatteintäkter. Som en konsekvens kommer marginalskattesatserna att bli högre för personer med högre taxerad inkomst, vilket försämrar incitamenten för dessa att öka sitt arbetsutbud. Detta problem blir ännu tydligare om man dessutom vill att skattesystemet ska vara transparent och lätt för medborgarna att förstå.

6.3.1 Minskade tröskeeffekter – jobbskatteavdraget

Om fokus är på den extensiva marginalen, det vill säga att få så många människor som möjligt att arbeta, är det viktigt att tröskeeffekterna inte är för stora. Ett sätt att minska tröskeeffekterna är att minska generositeten i socialförsäkringssystemen och/eller i det ekonomiska biståndet. Men i en välfärdsstat kan detta vara problematiskt då det försämrar situationen för utsatta grupper. Ett alternativ är att ha en låg skatt på låga inkomster. Det är också ett viktigt syfte bakom jobbskatteavdraget som är utformat för att göra det mer lönsamt att ta ett arbete. Bilaga 12 visar att tröskeeffekterna i Sverige under de senaste fem åren har minskat avsevärt, vilket till största del beror på jobbskatteavdraget.

De studier av jobbskatteavdraget som hittills har gjorts bygger på mikrosimuleringar. Simuleringarna utgår från vissa förväntade beteendeeffekter och därefter beräknas hur många fler personer som borde ha börjat arbeta tack vare de sänkta tröskeeffekterna. Studierna har typiskt funnit att reduktionen bör leda till avsevärda öknings av arbetsutbudet, men har varit otydliga om vilka grupper det är som i störst utsträckning kan förväntas börja arbeta. Även om dessa beteendeeffekter (mätta som elasticiteter) i största möjligaste mån har byggts på den bästa tillgängliga kunskapen så är slutsatserna osäkra. Behovet av studier på faktiska utfall är därmed mycket stort.

Vår bedömning är att man i dagsläget bör vänta med att ytterligare förstärka jobbskatteavdraget. Anledningen är att tröskeeffekterna redan har sänkts betydligt i och med de genomförda stegen i jobbskatteavdraget. Det är därför sannolikt att många av de personer som i dag befinner sig utan arbete är relativt okänsliga för ytterligare finansiella incitament. Dessutom är barnomsorgen

kraftigt subventionerad i Sverige, vilket i viss utsträckning också fungerar som ett jobbskatteavdrag eftersom det gör det betydligt billigare för småbarnsföräldrar som väljer att börja arbeta. Med tanke på jobbskatteavdragets utformning (dvs. utan utfasning) blir ytterligare förstärkta jobbskatteavdrag statsfinansiellt dyrt. Dessutom kan höginkomsttagare förväntas minska sitt arbetsutbud vid ett höjt jobbskatteavdrag eftersom ett sådant ger dem högre arbetsinkomster utan att påverka marginalskatterna (dvs. jobbskatteavdraget har endast inkomsteffekter).

Skulle framtida utvärderingar av jobbskatteavdraget visa att effekterna på arbetskraftsdeltagandet är i den storleksordning som antyds av mikrosimuleringsmodellerna bör man emellertid överväga att omvärdera denna rekommendation. Om framtida utvärderingar i stället indikerar att jobbskatteavdraget inte har stimulerat arbetskraftsdeltagandet som förväntat bör man överväga om skattereduktionen i stället ska avskaffas eller konstrueras om.

En nackdel med jobbskatteavdraget, som det är konstruerat, är att de minskade tröskeleffekterna som avdraget ger upphov till inte är speciellt synliga. Risken är att beteendeeffekterna är mindre än förväntat om de grupper som förväntas reagera på de ökade incitamenten till arbete inte förstår dem fullt ut. Riksrevisionen (2009) visar att kunskapen om jobbskatteavdraget är låg: endast 40 procent av befolkningen i åldern 15 till 74 år vet att det existerar. Av dessa uppger drygt 10 procent att de kände till jobbskatteavdraget väl. Det är särskilt intressant att notera att okunnigheten om jobbskatteavdraget är störst i grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden. Knappt 30 procent av de arbetslösa kände till jobbskatteavdraget. Detta är bekymmersamt eftersom det är dessa grupper som förväntas påverkas mest. Det leder också till att de simuleringar av jobbskatteavdragets effekter som gjorts blir mindre trovärdiga.

Till detta kommer det faktum att forskningen visar att incitament måste vara både tydliga och påtagliga för att få effekt (se bl.a. bilaga 12). Ett exempel är en ny forskningsstudie som visar att arbetssökande reagerar kraftigare på nedsatta bidrag än på återanställningsbonusar även om båda åtgärderna ökar värdet av att få ett arbete relativt att vara fortsatt arbetslös (van der Klaauw och van Ours 2010). Detta antyder att det kan vara mer effektivt att låta skattereduktionen även gälla arbetslöshetsersättningen, men i stället sänka ersättningen före skatt (så att inkomsten för de arbetslösa efter skatt i princip behålls oförändrad). Om

jobbskatteavdraget visar sig ha haft mindre effekter än förväntat är det ett alternativ som bör övervägas.

6.3.2 Sänkta marginalskatter – värnskatten

Om man vill öka antalet arbetade timmar bör fokus ligga på marginalskatterna snarare än på tröskeeffekterna. Vid sidan om skattesystemet beror margineffekten också på de transfererings-system som påverkar en individ vid en viss inkomstnivå. Det innebär att margineffekten i genomsnitt är högre bland de med alla lägst inkomst. Bilaga 12 visar att margineffekten under de senaste fem åren har minskat för alla grupper förutom gruppen med alla högst inkomst (den tionde decilen av inkomstfördelningen), där margineffekten i stället har varit relativt konstant.

Hur skadliga är de höga margineffekterna för höginkomstagarnas arbetsutbud och därmed det offentliga skatteintäkten? Det beror på hur hög skattebaselasticiteten är för denna grupp, det vill säga med hur många procent den taxerade inkomsten förändras när skattesatsen förändras med en procent. Svenska skattningar av skattebaselasticiteten ligger runt 0,2–0,3 för män och betydligt högre (om än mindre precist skattade) för kvinnor. Detta gäller dock för den genomsnittlige löntagaren. Det finns inga svenska studier som undersöker hur elasticiteterna skiljer sig åt för olika inkomstgrupper, men internationella studier tyder på att elasticiteterna är högre för höginkomstagare än medelinkomstagare.

Bilaga 12 räknar på vad ett avskaffande av värnskatten, det vill säga den femprocentiga statliga skatten för beskattningsbara inkomster över 532 700 kr (2010 års siffra) skulle innebära för skatteintäkterna. Av bilagan framkommer att för rimliga antaganden på hur känsligt arbetsutbudet är för den grupp med så pass höga inkomster så skulle ett avskaffande av värnskatten leda till oförändrade eller ökade skatteintäkter. Resultatet i bilaga 12 stöds av analyser i Holmlund och Söderström (2008) och Sørensen (2010). Det innebär att den högsta marginalskatten i Sverige svårigen kan motiveras – skatter som har så snedvridande effekter att de inte genererar några intäkter alls innebär en samhälls-ekonomisk förlust enligt alla rimliga värderingar av fördelningspolitiska aspekter. *Därmed finns det mycket starka skäl för att den högsta marginalskatten i Sverige bör sänkas. Lämpligen genom att värnskatten avskaffas.* Det kan även vara värt att närmare analysera

om brytpunkten för den lägre nivån av statlig skatt bör höjas, för att på så sätt sänka marginalskatterna för den övre delen av medelinkomsttagarna.

Även om ett avskaffande av värnskatten inte skulle missgynna någon direkt, eftersom skatteuttaget förväntas vara opåverkat eller öka, förändras naturligtvis fördelningsprofilen i skattesystemet eftersom framförallt höginkomsttagare gynnas. Därför kan det vara önskvärt att höja andra skatter för att motverka fördelningsmässiga konsekvenser. Detta kan exempelvis ske genom att höja fastighetsavgiften för fastigheter över ett visst värde. Fördelen med fastighetsskatten är att den skapar mindre snedvridande beteendeeffekter än skatter på arbete.

6.4 Grundavdraget

En viktig förutsättning för att personer ska reagera på de ekonomiska incitament som skattesystemet innehåller är att skattesystemet är transparent så att personer förstår hur deras inkomst efter skatt påverkas av om och hur mycket de arbetar. Dagens inkomstskattesystem är mycket komplicerat, vilket framgår av figur 6.1. Till exempel är grundavdraget olika för olika inkomstnivåer.³⁶ Jobbskatteavdraget har designats med detta komplicerade grundavdrag i åtanke och har i och för sig minskat antalet trappsteg i marginalskatterna som grundavdraget ledde till. Men detta innebär att formeln för hur jobbskatteavdraget beräknas har blivit komplicerad, då storleken på skattereduktionen beror på grundavdragets konstruktion, basbeloppets storlek och den kommunala skattesatsen. Formeln för jobbskatteavdraget skiljer sig också åt beroende på den skattepliktiges ålder.

Vår bedömning är att grund- och jobbskatteavdragens nuvarande konstruktion medför att skattesystemet inte uppfyller kravet på transparens. *Vi föreslår därför att grundavdraget förenklas genom att det görs enhetligt.*

Ett enhetligt grundavdrag kan uppnås antingen genom att det tas bort helt – i vilket fall grupper som enbart mottar skattepliktiga transfereringar behöver kompenseras på något sätt – eller sätts till

³⁶ Grundavdraget utformades i samband med 1991 års skattereform, men har därefter räknats upp med prisbasindex. Detta innebär att även om de olika intervallen var optimalt utformade 1991 så är detta långt ifrån självklart tjugo år senare.

ett enhetligt belopp för samtliga inkomsttagare.³⁷ Jobbskatteavdraget kan då förenklas och fasas in på ett mer enhetligt sätt över de lägre inkomstintervallen. Redan i dag är jobbskatteavdraget för personer äldre än 64 år oberoende av grundavdraget. Ett argument som brukar anföras mot ett enhetligt grundavdrag är problemen med att kompensera pensionärerna med de lägsta pensionsinkomsterna. Med ett grundavdragssystem som skiljer på pensionärer och andra blir detta dock en mindre fråga.

6.5 Bör jobbskatteavdraget fasas ut?

Utformningen av det svenska jobbskatteavdraget skiljer sig från de jobbskatteavdrag som införts i till exempel Storbritannien och USA på så sätt att det inte fasas ut. Mer precist innebär detta att samtliga inkomsttagare får ett jobbskatteavdrag, vilket medför att det svenska systemet är förhållandevis dyrt. Dessutom innebär utformningen av skattereduktionen att medan marginals-katten har varit oförändrad för personer med taxerade förvärvsinkomster över 334 000, har samtliga individer med arbetsinkomst fått sänkta genomsnittsskatter. Personer med inkomster över brytpunkten har alltså fått ökad nettoinkomst. I enlighet med den så kallade *inkomsteffekten* kan vi således förvänta oss att denna grupp minskar sitt arbetsutbud för att kunna ta ut delar av den ökade inkomsten i ledig tid. En fördel med den svenska utformningen är att inga grupper får ökade marginals-katter, vilket är fallet om man fasar ut skattereduktionen. Notera här att det redan finns en viss utfasning i och med konstruktionen av det svenska grundavdraget. Eftersom inkomstfördelningen är mer sammanpressad i Sverige än i till exempel USA kan detta potentiellt vara ett större problem i Sverige. Dock har Finland, vars inkomstfördelning liknar den svenska, valt ett system med utfasning bland medelinkomsttagare.

Det finns alltså både för- och nackdelar med det svenska systemet jämfört med motsvarande system i andra länder. En viktig fråga är om fördelarna väger över, eller om även det svenska jobbskatteavdraget borde fasas ut. Återigen bygger de studier som har försökt bedöma detta på simuleringar där vissa antaganden görs om hur känsligt individens arbetsutbud är för förändringar i marginaleffekterna. Konjunkturinstitutet har gjort beräkningar för

³⁷ Med ett enhetligt grundavdrag kommer personer med låg taxerad inkomst kunna få en negativ beskattningsbar inkomst. För dessa personer bör skatten sättas till noll.

2008 års årsrapport från Finanspolitiska rådet där de studerar ett utfasningsintervall som börjar vid en årsinkomst på 180 000 kr och som ökar den effektiva marginalskattesatsen med fem procentenheter för medelinkomsttagare. Med en arbetsutbudselasticitet på 0,1 för den intensiva marginalen så indikerar resultaten att en sådan reform skulle få negativa effekter på aggregerad sysselsättning och ha lägre självfinansieringsgrad än de reformer som nyligen har införts. Tyvärr framgår det inte klart från studien vilken typ av mekanismer som genererar förändringar i skatteintäkter och antal arbetade timmar. Möjligheterna till en utfasning bör dessutom vara betydligt större om ett enhetligt grundavdrag införs eftersom man då slipper problemet med att koordinera jobbskatteavdragets utfasning med utfasningen av grundavdraget. I Ds 2010:37 diskuteras förväntade effekter av framtida förändringar i jobbskatteavdraget, men enbart förstärkningar av den nuvarande konstruktionen analyseras.

Vi anser att det i dagsläget inte finns tillräckligt underlag för att avgöra om en utfasning av jobbskatteavdraget är att föredra eller inte. Frågan behöver utredas ytterligare. Särskilt bör det analyseras hur känsliga resultaten är för olika antaganden, vilka mekanismer som genererar förändringar i skatteintäkter och antal arbetade timmar samt vilka grupper som förväntas förändra sitt arbetsutbud.

6.6 Arbetsgivaravgifterna

Skatt på arbete innebär att arbetsgivaren får betala mer än vad arbetstagaren får ta emot. Detta gäller oavsett om skatten betalas som arbetsgivaravgift eller som inkomstskatt, och i huvudsak bör dessa skatter därför analyseras som en enhet. Men om (och endast om) de nominella lönerna inte anpassar sig kan arbetsgivaravgifter vara ett mer effektivt sätt att skapa mer sysselsättning än att sänka inkomstskatterna.

Både i Sverige och i Finland har det genomförts försök med sänkta arbetsgivaravgifter i regioner med hög arbetslöshet. Utvärderingar av försöken är dock nedslående; det verkar inte som att sysselsättningen har påverkats i någon större utsträckning. Sänkta arbetsgivaravgifter som inte påverkar sysselsättningen kommer endast att medföra en överföring av resurser från det offentliga till arbetsmarknadens parter. *Vi gör därför bedömningen att*

generella sänkningar av arbetsgivaravgifter inte är en lämplig åtgärd för att stimulera sysselsättningen.

Vi vet dock att det finns en stark tendens till lönesammanpressning mellan olika individer. Arbetsgivare vill av olika anledningar ofta betala ungefär samma lön till olika arbetstagare som utför samma arbetsuppgifter. I linje med detta har den ökade lönespridningen sedan 1990 i Sverige helt drivits av ökade skillnader mellan arbetsplatser (Nordström Skans, Edin och Holmlund 2006). Tendenser till sammanpressade nominallöner förstärks sannolikt av kollektiva löneförhandlingar – det ligger i många fackförningars intresse att verka för en sammanpressad lönestruktur. Som visades i kapitel 2 tycks det även finnas ett relativt bitande lönegolv som gör att de lägst utbildade har svårt att finna arbete. Detta talar för att skattenedsättningar som specifikt riktar sig till lågproduktiva personer på arbetsmarknaden bör vara i form av nedsatta arbetsgivaravgifter snarare än nedsatta inkomstskatter.

I linje med detta visar forskningen att subventionerade anställningar verkar fungera väl för att hjälpa arbetslösa tillbaka till arbetsmarknaden. Subventionerade anställningar har troligen undanträngningseffekter. Men givet att subventionen är väl riktad, vilket betyder att den person som får subventionen står långt ifrån arbetsmarknaden, så innebär detta ändå en förbättring. Subventioner som gör att svaga grupper kommer i arbete gör att de kvarvarande arbetslösa på ett bättre sätt kan konkurrera om lediga arbeten. Det skapar bättre förutsättningar för en fungerande lönebildning och därmed i förlängningen en lägre jämviktsarbetslöshet.

Däremot är det tveksamt om man bör rikta en sänkt arbetsgivaravgift mot en så stor grupp som de unga generellt sett. Även om ungas inträde på arbetsmarknaden inte fungerar speciellt väl i Sverige är målgruppen för denna nedsättning alldeles för bred. Många unga klarar sig trots allt väldigt bra på arbetsmarknaden, och det finns en uppenbar risk att subventionen därmed tränger undan äldre personer med en svagare anknytning till arbetsmarknaden.

Vi anser därför att sänkta arbetsgivaravgifter bör riktas mot svaga grupper, precis som i fallet med nystartsjobben. Med svaga grupper avser vi här till exempel nyanlända utrikes födda, unga utan slutbetyg från gymnasiet eller äldre med liten formell utbildning. Detta innebär att vi förordar ett avskaffande av den generella sänkningen av arbetsgivaravgifterna för personer upp till 26 år.

6.7 Sammanfattning

Den svenska modellen med en omfattande offentlig sektor kräver också ett omfattande skatteuttag. Gemensamt för de allra flesta skatter är att de påverkar personers beteende. Detta gäller speciellt skatter på arbete, vilka utgör nästan 60 procent av de svenska skatteintäkterna. Hur skattesystemet är utformat kommer att påverka både den extensiva marginalen (dvs. hur många som arbetar) och den intensiva marginalen (dvs. hur mycket de sysselsatta arbetar). Det svenska systemet har traditionellt karaktäriserats av såväl höga tröskeffekter som höga marginalskatter.

Jobbskatteavdraget har minskat tröskeffekterna avsevärt, något som kan förväntas öka arbetskraftsdeltagandet. För att denna ökning faktiskt ska äga rum krävs dels att den grupp som inte arbetar påverkas av finansiella incitament, dels att skattesystemet är transparent så att individerna förstår de finansiella incitamenten. I dag vet vi inte i vilken utsträckning de sänkta tröskeffekterna faktiskt har påverkat arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen. De studier som finns är samtliga mikrosimuleringsmodeller som utgår från att personer både förstår och reagerar på de finansiella incitamenten som jobbskatteavdraget har inneburit. Med tanke på detta anser vi att man bör avvakta med ytterligare förstärkningar av jobbskatteavdraget tills vi vet mer om dess faktiska effekter.

Både skattesystemets komplicerade struktur, med grundavdrag och jobbskatteavdrag som beror på inkomstintervallen, och det faktum att få personer faktiskt säger sig känna till jobbskatteavdraget antyder att effekterna kan vara mindre än förväntat. För att göra incitamenten tydligare föreslår vi att skattesystemet förenklas genom att grundavdraget görs enhetligt. Det innebär att formeln för jobbskatteavdraget kan förenklas. Ett enkelt och transparent system är en grundförutsättning för att personer ska kunna reagera på de ekonomiska incitament som systemen ställer upp.

Jobbskatteavdraget påverkar inte marginalskatterna för höginkomsttagare som är fortsatt mycket höga i Sverige. Ett flertal studier har under senare år räknat på vad ett avskaffande av värnskatten (den femprocentiga statliga skatten för beskattningsbara inkomster över den övre brytpunkten) skulle innebära för skatteintäkterna. Dessa studier finner alla att ett avskaffande av värnskatten inte skulle kosta samhället något i form av minskade

skatteintäkter, utan snarare öka skatteintäkterna. Vi anser därför att värnskatten bör avskaffas.

Slutligen är vi positiva till sänkta arbetsgivaravgifter till vissa grupper, men poängterar att det är viktigt att dessa riktas mot väl definierade grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. Detta är centralt eftersom sänkta arbetsgivaravgifter för illa definierade breda grupper riskerar att missgynna de svaga grupper som inte täcks av nedsättningarna. Trots den höga ungdomsarbetslösheten i Sverige finns det bland ungdomar en betydande grupp som klarar sig väl och vi förordar därför ett avskaffande av den generella sänkningen av arbetsgivaravgifterna för personer upp till 26 år.

7 Sjukförsäkringen

Enligt SCB:s Arbetskraftsundersökningar var 204 000 personer i åldrarna 20 till 64 år frånvarande på grund av sjukdom under en genomsnittlig vecka 2009, varav ungefär hälften var frånvarande hela veckan. Som en jämförelse var i genomsnitt 334 000 personer i samma åldersintervall arbetslösa under 2009. Sjukfrånvaron är ungefär 50 procent högre bland kvinnor än bland män.

Frånvaro på grund av sjukdom innebär att en betydande mängd arbete inte utförs. Sjukfrånvaron varierar även över tid och mellan regioner på ett sätt som är svårt att förklara med förändrade regelverk eller med förändrad hälsa. Mönstren är svårtolkade men en tänkbar orsak är att sociala normer spelar en viktig roll. Det stöds av ett antal forskningsstudier (för en översikt se t.ex. Hägglund och Skogman Thoursie 2010). Om normer är viktiga kan små förändringar i sjukskrivningsbenägenheten, till exempel genom förändrade incitament i sjukförsäkringen, leda till stora förändringar av sjukskrivningstalen. Det är därför mycket viktigt att sjukförsäkringssystemet är väl utformat.

I detta kapitel diskuterar vi hur sjukförsäkringssystemet bör se ut. Diskussionen utgår i huvudsak från bilaga 8 samt Hägglund och Skogman Thoursie (2010). I avsnitt 7.1 anges några utgångspunkter. Därefter diskuterar vi i avsnitt 7.2 och 7.3 hur de två huvudkomponenterna i dagens system kan behöva förändras: sjukpenningen för tillfällig sjukfrånvaro samt sjuk- och aktivitetsersättningen för mer permanent sjukfrånvaro. Avsnitt 7.4 sammanfattar diskussionen.

Sammanfattning av rekommendationer

- Arbetsgivare bör ha ett kostnadsansvar även för längre sjukskrivningar. För att undvika att personer med hög sjukskrivningsrisk får det svårare att få arbete bör ett utökat kostnadsansvar kombineras med nedsättningar av arbetsgivaravgifterna för de arbetsgivare som anställer personer med en hög sjukskrivningsrisk.
- Arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar bör tydliggöras och kopplas till ett regelverk med sanktioner för arbetsgivare som inte fullföljer sitt ansvar.
- Förtidspensionering av unga genom aktivitetsersättning bör endast ske när en nedsättning av arbetsförmågan bedöms vara permanent enligt samma bedömningsgrund som används för sjukersättningen.

7.1 Utgångspunkter

Sjukdom och nedsatt arbetsförmåga är något som kan drabba alla. Därför finns det en naturlig efterfrågan på ett försäkringsskydd i händelse av sjukdom. Eftersom det är svårt att bedöma en persons ohälsorisk kommer privata försäkringsgivare att ha svårigheter att riskanpassa premierna. Om premierna inte skiljer sig åt efter risk kommer bara personer med en hög risk att vilja försäkra sig. Detta kan i slutändan göra att en privat försäkringsmarknad riskerar att fungera dåligt och att försäkringar inte kommer att erbjudas i tillräckligt stor omfattning. Därför tillhandahåller de flesta länder offentligt finansierade sjukförsäkringar som är obligatoriska.

En generös sjukförsäkring kan dock, precis som en generös arbetslöshetsförsäkring (se kapitel 8), påverka beteendet hos människor. Systemet kan till exempel göra att de försäkrade utsätter sig för större risker för ohälsa. Dessutom kan en väl tilltagen försäkring öka sjukskrivningarna, då en del personer som egentligen inte är sjuka kan välja att sjukskriva sig. Slutligen kan arbetsgivare tänkas använda sjukförsäkringen som ett sätt att bli av med oönskad personal. Denna typ av beteendeeffekter (s.k. *moral hazard*) är väl belagda i den empiriska forskningslitteraturen.

I princip finns det två tänkbara sätt att motverka oönskade beteendeeffekter: *självrisker och skadereglering*. En självrisk innebär att den sjukskrivne (eller dess arbetsgivare) får betala en del av kostnaden för sjukskrivningen. Skadereglering betyder kontroll av att personer verkligen är sjuka och kontroll av att arbetsgivaren verkligen gör sitt bästa för att hjälpa den sjukskrivne tillbaka till arbetet.

En viktig fråga är hur dagens sjukförsäkringssystem bör utformas för att en generös försäkring ska kunna upprätthållas utan att de negativa beteendeeffekterna blir alltför besvärande. Vår utgångspunkt är att sjukförsäkringssystemet bör beakta följande:

- En allmän och generös sjukförsäkring *ökar välfärden* men riskerar att leda till en *ökad frånvaro*.
- Det är lättare att påverka *inflödet* i långtidssjukskrivning och förtidspension än utflödet från systemen.
- *Kontroll och finansiella incitament* på både arbetstagar- och arbetsgivarsidan är verkningsfulla instrument för att minska sjukfrånvaron.
- *Arbetsgivarna spelar en viktig roll*, både för att förebygga sjukskrivningar och för att underlätta återgången till arbete.
- Ju större kostnader arbetsgivare har för de sjukskrivna, desto svårare blir det sannolikt för *personer med en historik av sjukskrivningar* att hitta nya jobb.

7.2 Sjukpenningen

I sjukpenningssystemet bärs kostnaden för sjukdom initialt helt av den sjuke själv (en dag), därefter till 80 procent av arbetsgivaren (13 dagar) och slutligen i huvudsak (först 80 procent, därefter 75 procent) av det offentliga försäkringssystemet. Detta innebär att det finns ett tydligt inslag av självrisk i systemet; dels genom karensdagen, dels genom att den sjukskrivne endast får en begränsad del av sin inkomst i sjukpenning. Eftersom det i sjukförsäkringen dessutom finns ett tak för högsta ersättning blir självriskerna omfattande för höginkomsttagare. För många arbetstagare kompletteras dock sjukpenningen av avtalsförsäkringar och privata sjukförsäkringar, vilket medför att självriskerna i praktiken är

betydligt lägre än vad man skulle tro om man bara studerar den offentliga försäkringen.³⁸

En av de största reformerna inom sjukpenningssystemet under senare år är införandet av den så kallade *rehabiliteringskedjan*. Rehabiliteringskedjan innebär att färre former av funktionsnedsättningar godkänns som sjukskrivningsgrund ju längre sjukskrivningsprocessen har pågått. I stället blir kraven på att söka efter en alternativ sysselsättning större när personen varit sjukskriven länge. Under de tre första månaderna betalas sjukpenning ut till den som på grund av sjukdom inte kan utföra sina *normala arbetsuppgifter* (eller andra tillfälliga uppgifter). Efter tre månader krävs att den sjukskrivnes arbetsförmåga prövas mot *andra arbetsuppgifter* hos samma arbetsgivare. Efter sex månader är kravet för fortsatt sjukpenning i princip att den sjukskrivne inte kan utföra något arbete på den *reguljära arbetsmarknaden*.³⁹ Om den sjukskrivnes arbetsförmåga fortfarande är nedsatt efter ett år så kan förlängd sjukpenning beviljas. Rätten till sjukpenning upphör normalt efter två och ett halvt år.⁴⁰ Tanken med rehabiliteringskedjan är att sjukskrivningen ska kompletteras med tidiga åtgärder inom hälso- och sjukvården samt på arbetsplatsen.

Vi anser att principen bakom rehabiliteringskedjan i huvudsak är rimlig även om det är svårt att bedöma exakt när de olika kontrollpunkterna bör ligga. Rent arbetsplatsspecifika problem bör inte utgöra grund för långa perioder med ersättning från sjukförsäkringen. Men för att systemet ska fungera effektivt är det viktigt att möjligheterna till en återgång till det gamla arbetet är ordentligt uttömda innan den sjukskrivne måste överväga att byta arbetsgivare; anställningsförhållanden ska inte avslutas i onödan. Som framgår av kapitel 2 är processen när en arbetstagare tvingas byta arbetsgivare ofta förknippad med betydande kostnader. Kostnaderna kan tänkas vara särskilt stora för de sjukskrivna; även ohälsa som inte leder till att arbetsförmågan är nedsatt för alla arbeten på hela arbetsmarknaden kan sannolikt göra det svårare att finna en ny anställning.

³⁸ Hur stor den monetära självriskan är för olika avtalsområden diskuteras i Larsson m.fl. (2005).

³⁹ I vissa undantagsfall kan prövningen mot hela arbetsmarknaden skjutas upp.

⁴⁰ Förlängd sjukpenning kan betalas ut för mer än 550 dagar om den sjukskrivne vårdas på sjukhus eller i annat fall får omfattande vård. Detta kan även ske om den sjukskrivnes sjukdom allvarligt skulle kunna försämrats om han eller hon återgår i arbete eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Förlängd sjukpenning kan även betalas ut för längre tid vid vissa fall av psykiska sjukdomar.

Från ett effektivitetsperspektiv är det följaktligen uppenbart att en prövning mot hela arbetsmarknaden måste föregås av en ordentlig prövning gentemot andra delar av den ursprungliga arbetsgivarens verksamhet. Arbetsgivaren är rimligen den som är bäst lämpad att göra en sådan prövning. Försäkringskassan har betydligt mer begränsade möjligheter att avgöra vilka arbetsuppgifter som arbetsgivaren kan erbjuda. Det är därför viktigt att en del av de vinster som uppstår om personen kan gå tillbaka till sitt arbete tillfaller arbetsgivaren.

Vår bedömning är att den huvudsakliga bristen i det nuvarande systemet är att rehabiliteringskedjan lägger för lite vikt vid finansiella incitament för arbetsgivaren. Incitamenten behövs eftersom en arbetsgivares insatser för rehabilitering och omplacering mycket väl kan vara ganska kostsamma. Det är inte alls säkert att arbetsgivarens intresse av att få tillbaka den sjukskrivne motsvarar kostnaderna i varje specifikt fall om inte arbetsgivarna har några direkta ekonomiska vinster av att den sjukskrivne återinträder i arbete. Det finns inte heller någon tydlig sanktion att använda mot arbetsgivare som inte är behjälpliga i processen. Systemet kan förmodligen effektiviseras betydligt om förändringar sker i dessa avseenden.

En intressant modell tillämpas i den nederländska sjukförsäkringen (se bilaga 8 för en utförlig beskrivning). I Nederländerna förutsätter en övergång till förtidspension att personen varit sjukskriven under två år. Under denna tid betalas ersättningen fullt ut av arbetsgivaren. Arbetsgivarna kan dock återförsäkra sig, men så länge premierna till försäkringen är erfarenhetsbaserade så belastas arbetsgivarna fortfarande av konsekvenserna. De privata försäkringsgivarna ställer dessutom väldigt tydliga rehabiliteringskrav på arbetsgivarna (de Jong 2008). Vid prövningar av ansökningar om förtidspension finns också ett sanktionssystem: arbetsgivare som inte fullgjort sitt rehabiliteringsansvar blir ersättningskyldiga under ytterligare en tid och arbetstagare som inte fullt ut deltagit i rehabiliteringsåtgärder får sänkt ersättning. Utvärderingar antyder att systemet har betydande effekter på antalet ansökningar om förtidspension. Kostnaderna för den ökade kontrollen anses försumbara i relation till de minskade kostnaderna.

Delar av det nederländska systemet kan med fördel integreras i den svenska sjukförsäkringen. *Vi bedömer att arbetsgivare bör ges ett betalningsansvar för sjukskrivna även efter de två första veckorna. Detta kan ske genom att arbetsgivaren står för en del av den*

utbetalade sjukpenningen under de första 180 dagarna. Genom ett ökat medfinansieringsansvar får arbetsgivare tydligare incitament att vidta åtgärder för att motverka sjukskrivningar och att medverka till omplaceringsinsatser och rehabilitering när sjukskrivningar väl sker.

Vidare anser vi att sjukförsäkringen kan effektiviseras genom tydligare finansiella sanktioner mot arbetsgivare som inte erbjuder rehabilitering eller omplaceringsmöjligheter där detta borde ha skett. Man kan till exempel göra en prövning efter 180 dagar för att se i vilken utsträckning arbetsgivaren har fullgjort sitt ansvar för rehabilitering och omplacering. Om ansvaret bedöms som fullgjort bör Försäkringskassan överta hela betalningsansvaret. Om detta inte bedöms vara fallet bör i stället arbetsgivaren straffas genom antingen ett fortsatt betalningsansvar eller genom en väl tilltagen sanktionsavgift. Det kan också vara lämpligt att sjukskrivna som inte medverkat till rehabiliteringsinsatser eller omplaceringar får nedsatt ersättning på samma vis som inom arbetslöshetsförsäkringen.

Ett problem som möjligen kan uppstå i ett system med utökat arbetsgivaransvar för sjukskrivningar är att det blir svårare för personer med hälsoproblem att få jobb. Ett sätt att motverka detta är att sänka arbetsgivaravgifterna för företag som anställer personer med en hög sjukskrivningsrisk. I många avseenden finns faktiskt ett sådant system redan i dag genom att sjukfrånvaro är en kvalifikationsgrund för nystartsjobb. Men nedsättningarna behöver göras mer generösa för personer med en hög sjukskrivningsrisk om arbetsgivarnas betalningsansvar för de sjukskrivna ökar. Möjligen skulle åtgärden även motivera sänkta arbetsgivaravgifter för äldre. En annan möjlighet är att arbetsgivare som har anställda med sjukdomar som kan förväntas leda till stor sjukfrånvaro får sänkta arbetsgivaravgifter efter en särskild prövning enligt samma modell som i dag används för de personer som undantas från karensdagar.

Enligt förslaget kommer även arbetsgivare som anställer personer med hög risk för frånvaro att ha ett medfinansieringsansvar och i stället kompenseras genom en nedsättning av arbetsgivaravgifterna. Det gör det lönsamt för arbetsgivare som kan integrera personer med dålig hälsa i sina organisationer att faktiskt göra det, vilket medför klara samhällsekonomiska vinster.

7.3 Sjuk- och aktivitetsersättningen

Det svenska systemet för förtidspensionering är uppdelat på två ersättningsformer: sjukersättning för de som är 30 år eller äldre och aktivitetsersättning för de som är under 30 år. Sjukersättningen är en permanent ersättning för personer som troligen aldrig kommer att kunna arbeta heltid igen på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Till skillnad från sjukpenningen har sjukersättningen ett lägsta belopp för de som saknar tidigare arbetsinkomst. För personer under 30 år kallas ersättningen i stället aktivitetsersättning och beslutas för högst tre år i taget. För att få ersättning från dessa system krävs att personen inte bedöms klara av något arbete på arbetsmarknaden (inklusive arbeten som finansieras med lönebidrag). För den som vill återgå till arbete finns en möjlighet att göra detta under en prövoperiod utan att förlora rätten till ersättning.

Sjuk- och aktivitetsersättningen är formellt en del av samma system som sjukpenningen, men i praktiken är systemen inte integrerade. En uppdelning är emellertid inte en självklarhet; det skulle mycket väl vara möjligt att villkora förtidspension på en genomgången rehabiliteringskedja. Vi bedömer dock att de strikta prövningskrav som numera tillämpas för att beviljas sjukersättning – det vill säga kraven på en permanent nedsatt arbetsförmåga – gör att det skulle vara onödigt att också ställa krav på en genomgången rehabiliteringskedja. Ytterligare ett skäl till detta är att de som saknar tidigare arbetsinkomst inte kan få sjukpenning.

När det gäller aktivitetsersättningen ser dock situationen något annorlunda ut. Denna ersättning, som kan beviljas till personer under 30 år, är visserligen tidsbegränsad till maximalt tre år. Prövningskriterierna är emellertid inte lika strikta som för sjukersättningen då det endast krävs att arbetsförmågan är nedsatt under minst ett år. Vi bedömer att detta är en dålig lösning eftersom det är riskabelt att låta unga personer gå in i ett system för förtidspensionering. Även om det underliggande hälso-problemen förbättras finns det en risk att personen blir kvar i aktivitetsersättningen under en alltför lång tid, vilket kan försena eller förhindra återinträdet på arbetsmarknaden. Som noteras i bilaga 8 är det mycket svårt att finna exempel på lyckosamma åtgärder för att stimulera återinträdet på arbetsmarknaden för grupper som väl hamnat i förtidspensionssystem. Även om inflödet i aktivitetsersättningsystemet berör relativt få individer (ungefär

en halv procent per år i åldersgrupperna 16–29 år) är de långsiktiga konsekvenserna betydande. Dessutom är ökningstakten i inflödet ytterst oroväckande (se SOU 2008:102). Vi anser därför att det finns ett stort behov av reformer av systemet för förtidspensionering av unga.

Den mest tydliga reformvägen är att tillämpa samma kriterier för aktivitetsersättningen som för sjukersättningen. Aktivitetsersättning bör således bara beviljas i det fåtal fall där en underliggande ohälsa ger upphov till en nedsättning av arbetsförmågan som bedöms vara permanent. Förslaget ligger helt i linje med de förslag som framförts i SOU 2008:102. I princip innebär detta att aktivitetsersättningen kan avskaffas och sjukersättningen utökas till att gälla även personer yngre än 30 år. De personer som inte längre beviljas aktivitetsersättning bör hänvisas till sjukpenningssystemet (om de arbetat) eller systemet för försörjningsstöd (om det inte arbetat).

7.4 Sammanfattning

Sjukskrivningstalen har historiskt varierat kraftigt både över tid och mellan regioner på ett sätt som är svårt att förklara. Under de senaste åren har dock sjuktalen sjunkit betydligt, vilket delvis sammanfaller med ganska omfattande reformer på området. Det gäller framförallt införandet av den så kallade rehabiliteringskedjan. Många av de nyligen genomförda reformerna har ännu inte utvärderats. Vi tycker därför att det är rimligt att invänta kommande utvärderingar innan nya genomgripande reformer genomförs. Vi ser dock ett par möjligheter till förändringar som med fördel kan integreras i det nuvarande systemet. Framförallt avser detta arbetsgivarnas ansvar och aktivitetsersättningens utformning.

I det nuvarande systemet är arbetsgivarens finansiella incitament att medverka till rehabiliteringen av de sjuka förhållandevis svaga. Eftersom det finns starka effektivitetsskäl att bevara anställningar i de fall detta är möjligt anser vi att arbetsgivarengagemang behöver premieras. Arbetsgivarna har av naturliga skäl betydligt större kunskap än Försäkringskassan om vilka alternativa arbetsuppdrag för den sjukskrivne som finns inom organisationen och incitamenten bör utformas så att det lönar sig mer att bidra till rehabilitering och omplacering. Ett sådant system kan med fördel integreras i rehabiliteringskedjan genom att arbetsgivaren åläggs att

betala en andel av sjukpenningen under 180 dagar. Därefter bör en särskild prövning göras så att arbetsgivare som på ett adekvat sätt verkat för en återgång till arbetsplatsen slipper det fortsatta betalningsansvaret, medan arbetsgivare som inte fullföljt sitt ansvar möter tydliga sanktioner eventuellt i form av fortsatt betalningsansvar. För att minska risken för att ett utökat medfinansieringsansvar gör det svårare för personer med en historik av sjukfrånvaro att finna en anställning bör betalningsansvaret kopplas till ytterligare riktade nedsättningar av de fasta arbetsgivaravgifterna för grupper med hög sjukskrivningsrisk.

Ett allvarligt problem, som dessutom har en potential att växa framöver, är de många fallen av unga personer som förtidspensioneras genom aktivitetsersättningen. Det är inte osannolikt att detta i viss utsträckning avspeglar brister i andra institutioner som påverkar arbetsmarknadsinträdet för unga (t.ex. utbildningssystemet) men behovet av reformer av regelverket för förtidspensionering av unga tycks stort. Det är därför motiverat att införa en mer restriktiv bedömningsgrund inom aktivitetsersättningen på samma sätt som för sjukersättningen och därmed enbart bevilja aktivitetsersättning i de fåtal fall där en underliggande ohälsa ger upphov till en nedsättning av arbetsförmågan som bedöms vara permanent.

8 Ersättning till arbetslösa

Arbetsmarknaden karaktäriseras av en ständig omvandlingsprocess där gamla jobb försvinner och nya jobb skapas. Det innebär en kontinuerlig omallokering av arbetskraften som i grunden är positiv för samhället eftersom den bidrar till en effektivare resursanvändning. Men för enskilda personer leder processen till en ökad risk att förlora jobbet. Samtidigt sker också flöden in i (och ut ur) arbetskraften av andra skäl, till exempel bland ungdomar som avslutar sina studier och nyanlända utrikes födda. Dessa personer behöver tid för att hitta lämpliga arbeten. För att de arbetssökande ska kunna upprätthålla en skälig levnadsstandard medan de söker jobb behövs någon form av ersättningssystem. Sådana system minskar dock behovet av att hitta ett arbete för de arbetslösa, vilket kan resultera i att jobbsökaraktiviteten sjunker eller att färre jobberbjudanden accepteras.

I detta kapitel diskuterar vi hur ett samhällsekonomiskt effektivt ersättningssystem för de arbetslösa bör vara utformat. Diskussionen utgår i huvudsak från analysen i bilaga 9 som ger en detaljerad översikt av den internationella forskningen om arbetslöshetsförsäkringens utformning. Liknande frågor täcks också av bilaga 8 som handlar om sanktioner och kontroll. Diskussionen om ersättning till deltidsarbetslösa baseras på bilaga 10 och diskussionen om försörjningsstödet på bilaga 11.

I avsnitt 8.1 ställer vi upp några utgångspunkter för vad som bör karaktärisera ett väl avvägt ersättningssystem. I avsnitt 8.2 beskriver vi kortfattat hur dagens system ser ut. Därefter diskuterar vi, i avsnitt 8.3 till 8.9, olika aspekter på ersättningssystemet och hur vi bedömer att det kan förbättras med fokus på regler för medlemskap, avgifter, samspel med försörjningsstödet, ersättningsprofilens utformning, ersättning till deltidsarbetslösa samt kontroll och sanktioner. Avsnitt 8.10 sammanfattar diskussionen.

Sammanfattning av rekommendationer

- Arbetslösa bör inte få ersättning i form av ett behovsprövat försörjningsstöd, vilket i dag är fallet för en del av de som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. I stället bör sökande som inte uppfyller arbetsvillkoret få möjlighet att gå in i ett garantiprogram efter tre månaders arbetslöshet och därmed få rätt till ersättning enligt samma princip som i dag gäller för ungdomar. Ersättningen bör motsvara dagens grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen.
- Arbetslöshetsförsäkringen bör göras obligatorisk för att undvika det snedvridna medlemsurval som lätt kan uppstå i en frivillig försäkring.
- Om systemet med arbetslöshetsvarierande avgifter till arbetslöshetsförsäkringen ska behållas måste det skapas en tydligare koppling mellan avgifternas storlek och de totala kostnaderna för arbetslösheten, inklusive kostnaderna för långtidsarbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Avgiften måste dessutom på ett tydligare sätt kopplas till det kollektivavtalsområde som de försäkrade tillhör.
- Sysselsatta och arbetslösa bör betala lika höga avgifter till arbetslöshetsförsäkringen. Annars skapas onödiga tröskel-effekter.
- Aktivitetsstödet bör avskaffas och ersättningen för programdeltagare integreras i arbetslöshetsförsäkringen. Den nuvarande uppdelningen försvårar arbetet med sanktioner och skapar problem när det gäller utformningen av de arbetslöshetsvarierande avgifterna.
- Ersättningsprofilen bör vara avtagande för alla arbetslösa som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, även de som får den högsta ersättningen.

- Utformningen av kontroll- och sanktionssystemet för arbetslösa bör förändras. Kontrollen bör fokusera mindre på om de arbetslösa tackar nej till erbjudna arbeten och mer på de arbetslösas sökbeteende. Det bör vara de arbetssökandes uppgift att visa att de söker arbete aktivt. Dagens sanktioner bör kompletteras med möjligheten att utfärda varningar och mindre sanktioner.
- Arbetslöshetsförsäkringens varaktighet för deltidsarbetslösa bör utökas så att ersättningsperioden i kalendertid blir lika lång som för heltidsarbetslösa. Deltidsarbetslöshet kan vara en viktig språngbräda till heltidsarbete.

8.1 Utgångspunkter

En central, och kontroversiell, del av ersättningssystemens utformning är vilken ersättningsnivå man bör ha. I många avseenden beror det på hur man värderar inkomstomfördelning och försäkring i relation till de snedvridande effekterna. Detta är frågor som vi inte tar ställning till i utredningen. Däremot analyserar vi hur systemet kan utformas för att på bästa sätt göra det möjligt att kombinera ersättningen med goda incitament till arbete.

Ersättningssystemet kan påverka arbetsmarknaden på ett antal olika sätt. Som antydde ovan kan ersättningen göra att det tar *längre tid för de arbetslösa att hitta jobb* eftersom de ekonomiska vinsterna av att hitta ett jobb inte blir lika stora. Mot slutet av en ersättningsperiod kan dock effekterna faktiskt bli de motsatta – de sökande kan bli väldigt angelägna att hitta ett arbete om detta arbete ger rätt till fler ersättningsdagar i framtiden.

Det finns också flera anledningar till att ersättningar som betalas till de som är arbetslösa kan göra att *fler personer blir arbetslösa*. För det första kan de personer som befinner sig utanför arbetskraften få starkare incitament att träda in på arbetsmarknaden för att få tillgång till försäkringen. För det andra får de sysselsatta svagare incitament att försöka behålla sina jobb eller till och med starkare incitament att säga upp sig (i den svenska arbetslöshetsförsäkringen får dock den som säger upp sig själv vanligen ingen ersättning under de första 45 dagarna). Slutligen kan antalet jobb i ekonomin minska. Anledningen är att ersättningarna stärker

arbetstagarnas position i löneförhandlingarna, vilket skapar en tendens till ökade löner som kan göra att det skapas färre jobb.

Ersättningar som betalas till arbetslösa kan också göra att *de arbetslösa får högre löner när de väl hittar ett arbete*. En generös ersättning kan göra att de arbetslösa blir mer nogräknande med vilka jobb de är villiga att acceptera. Det leder dels till högre löner då den generösa ersättningen höjer den lägsta lön de arbetslösa är villiga att acceptera, dels till bättre matchningskvalitet då den generösa ersättningen gör att de arbetslösa blir mer benägna att vänta på att ett jobb som verkligen passar deras egenskaper ska dyka upp.

Översikten i bilaga 9 visar att de flesta av dessa effekter är belagda i forskningen. Ett väl utformat system för ersättning till de arbetslösa måste därför väga behovet av försäkring och möjligheten till en bättre matchningskvalitet mot de negativa incitamentseffekterna som följer av ersättningen. Detta är inte helt lätt.

Många av de aspekter som vi diskuterar i de följande avsnitten, som en fallande ersättningsprofil, obligatoriska program, kontroll och sanktioner, är dock utformade för att minska de snedvridande aspekterna av försäkringen. Själva poängen med dessa mekanismer är att göra det möjligt att upprätthålla relativt höga ersättningsnivåer utan att skapa för stora beteendeförändringar. Om dessa mekanismer implementeras och fungerar väl så blir också den optimala ersättningsnivån inom arbetslöshetsförsäkringen högre än vad som annars hade varit fallet. I vår analys av de svenska ersättningsystemen har vi utgått från följande:

- *Det finns ett behov av en försäkring som kompenserar för inkomstbortfall under begränsade arbetslöshetsperioder.* Strukturomvandling som gör att jobb försvinner har fördelar för samhället men kan medföra stora negativa konsekvenser för de som blir uppsagda. Det skapar ett försäkringsbehov. Att hitta ett lämpligt jobb tar vanligen en viss tid och för att säkerställa en samhällsekonomiskt god allokering av arbetskraften i ekonomin är det viktigt att de arbetslösa ges tid att söka efter jobb med en bra matchningskvalitet.
- *Ersättning som betalas ut vid arbetslöshet riskerar att leda till högre arbetslöshet.* Ersättningen gör att det tar längre tid för de arbetslösa att hitta nya arbeten. Dessutom kan ersättningen göra att lönebildningen fungerar sämre – om kost-

naden för att bli arbetslös blir lägre så riskerar lönetrycket att öka på ett sätt som gör att färre jobb skapas.

- *Kontroll, sanktioner och obligatoriska program gör att de sökande hittar jobb fortare.* För att motverka att negativa beteendeeffekter uppstår är det viktigt att åtgärder används som säkerställer att de arbetslösa söker jobb på ett aktivt sätt och också accepterar lämpliga jobb.
- *Vissa arbetslösa kommer att misslyckas med att finna arbeten oavsett hur väl de försöker.* Det motiverar existensen av ett yttersta skyddsnet som garanterar att ingen person blir helt utan ersättning.

8.2 Dagens ersättningsystem

De arbetssökande får i dagsläget ersättning från flera olika system. I huvudsak finns det tre ersättningsystem. Det första är arbetslöshetsförsäkringen som består av en grundförsäkring och en frivillig inkomstrelaterad försäkring. Lite förenklat betalas ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ut till de som arbetat under sex månader under det år som föregick arbetslöshetsperioden (*arbetsvillkoret*). Dessutom krävs bland annat registrering vid Arbetsförmedlingen och aktivt jobbsökande. För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning krävs också att ett *medlemsvillkor* är uppfyllt, vilket betyder att den arbetslöse måste ha varit medlem i en arbetslöshetskassa (akassa) i minst tolv månader.

Ersättningsperioden är maximalt 300 dagar (450 dagar för de som har barn under 18 år). De första sju dagarna är karensdagar då ingen ersättning ges. Grundersättningen uppgår till 320 kr per dag (om personen jobbat heltid). Den inkomstrelaterade ersättningen är lägst 320 kr och högst 680 kr per dag (om personen jobbat heltid). Ersättningsgraden är avtagande från 80 procent av den sökandes tidigare lön (dagsförtjänst) under de första 200 dagarna och därefter 70 procent för de som ligger under den högsta ersättningen (taket).⁴¹

En andra typ av ersättning är Försäkringskassans *aktivitetsstöd* som kan betalas ut till deltagare i något av Arbetsförmedlingens

⁴¹ Detta innebär alltså att personer med en tidigare inkomst över 21 400 kronor i månaden får mindre än 80 procents ersättning under de första 100 dagarna.

program. För de som har rätt till arbetslöshetsersättning är ersättningsnivån densamma som i a-kassan och ersättningsdagarna räknas dessutom av på samma vis som om personen fortsatt att ha arbetslöshetsersättning.

Den som utförsäkras från arbetslöshetsförsäkringen erbjuds vanligen en plats i programmet jobb- och utvecklingsgarantin och får därför aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet är i dessa fall 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den tidigare arbetslöshetsersättningen, dock fortsatt lägst 320 kr per dag. De som arbetat för lite för att uppfylla arbetsvillkoret innan de blir arbetslösa får i stället 223 kr per dag i aktivitetsstöd. Noterbart är att de som inte varit berättigade till a-kasseersättning inte får någon ersättning under fas 3 av jobb- och utvecklingsgarantin (se kapitel 9). För ungdomar under 25 år gäller speciella regler och de anvisas vanligen till jobbgarantin för ungdomar efter tre månaders arbetslöshet.

De som inte uppfyller arbetsvillkoret och som inte heller deltar i något av Arbetsförmedlingens program (eller vars a-kassa eller aktivitetsstöd inte räcker för en skälig levnadsstandard) kan vända sig till kommunernas socialtjänst för att ansöka om *försörjningsstöd*. Försörjningsstödet är ett behovsprövat bidrag (på hushållsnivå) som regleras i Socialtjänstlagen. Kommunerna kan kräva att mottagaren aktivt söker jobb och deltar i kompetenshöjande åtgärder.⁴²

De finns således i princip fem grupper av arbetslösa:

- De som uppfyller arbets- och medlemsvillkoren och därför får inkomstrelaterad ersättning.
- De som bara uppfyller arbetsvillkoret och därför får grundersättning.
- De som deltar i Arbetsförmedlingens program och därför får aktivitetsstöd.
- De som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen (eller får otillräckligt stöd därifrån) och därför får försörjningsstöd.
- De som inte har ersättning från något system utan finansierar sin arbetslöshet själva.

⁴² Försörjningsstödet som i dagligt tal kallas för socialbidrag utgör den del av det *ekonomiska biståndet* som är en ersättning för att täcka den dagliga försörjningen. Förutom försörjningsstöd ingår *tillfälligt stöd för oregelbundna kostnader* (t.ex. läkar- och tandläkarkostnader) i det ekonomiska biståndet. I försörjningsstödet ingår riksnormen, som fastställs av regeringen, samt skäliga kostnader för vanliga behov utanför riksnormen.

Det är dessutom så att en stor del av den första gruppen mottar den högsta ersättningen (tak) i försäkringen. Sammantaget innebär detta att endast en minoritet av de arbetslösa i praktiken har en ersättning som faktiskt är inkomstrelaterad (se bilaga 10).

8.3 En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig från såväl övriga svenska socialförsäkringar som motsvarande arbetslöshetsförsäkringar i de flesta andra länder genom att vara frivillig. För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning måste en person vara medlem i någon av de 32 erkända a-kassorna. Medlemstalen i de svenska a-kassorna har av tradition varit höga, men under de senaste åren har medlemstalen sjunkit väsentligt. Medlemsfallet förklaras troligen delvis av att medlemsavgifterna till a-kassorna höjts avsevärt.

I likhet med författarna till bilaga 8 och 9 *bedömer vi att det finns starka skäl för att göra den svenska arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk*. En frivillig försäkring riskerar att leda till en situation där endast personer med en hög arbetslöshetsrisk väljer att bli medlemmar. Sysselsatta som räknar med att ha en stark position på arbetsmarknaden kan av strategiska skäl välja att avstå från medlemskap i vetskopen om att de senare kan bli medlemmar om deras arbetslöshetsrisk ökar. Det senare är ett scenario som har blivit mer troligt i och med den tillfälliga förkortningen av medlemsvillkoret till sex månader som genomfördes under den senaste lågkonjunkturen. För att avgifterna ska kunna finansiera en betydande del av kostnaderna för försäkringen krävs att de försäkrade är medlemmar under en längre tid. Det finns också en uppenbar risk att de sysselsatta räknar med att fångas upp av något annat skyddsnet om de blir arbetslösa. Sannolikt skulle medlemstalen i a-kassorna vara högre om inte kommunernas försörjningsstöd fanns som ett yttersta skyddsnet. Risken för att ett snedvridet medlemsurval ska uppstå är huvudskälet till att arbetslöshetsförsäkringen i de flesta andra länder och övriga svenska socialförsäkringar är obligatoriska.

Att förena en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med dagens system med fristående a-kassor är dock komplicerat. A-kassorna är föreningar och föreningsfriheten gör att ingen kan tvingas vara medlem. Å andra sidan finns det inget som säger att arbetslöshetsförsäkringen måste organiseras utifrån medlemskap i fristående

a-kassor. Om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring bara kan införas genom att systemet med fristående a-kassor överges så är detta troligen ett acceptabelt pris: det är osannolikt att de eventuella effektivitetsvinster som kan kopplas till förekomsten av fristående a-kassor är större än de effektivitetsförluster som är förenade med risken för att en systematisk snedvriden selektion ska uppstå i ett så viktigt socialförsäkringssystem som arbetslöshetsförsäkringen. Det finns dock ett skäl som talar för att bevara en branschuppdeldad arbetslöshetsförsäkring, nämligen de arbetslöshetsvarierande avgifterna. Även detta kräver dock att branschuppdelningen förändras (se diskussionen i avsnitt 8.5).

En annan invändning mot en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring är att dagens frivilliga system hjälper till att upprätthålla ett högt fackföreningsdeltagande. Som framgår av diskussionen i kapitel 5 är ett högt fackföreningsdeltagande något som är värt att sträva efter. Vi ser dock inte att detta argument är speciellt starkt i dagens läge då kopplingen mellan a-kassemedlemskap och fackföreningsmedlemskap har blivit allt mindre tydlig.

Ett sätt att göra a-kassan de facto obligatorisk utan att överge modellen med frivilligt medlemskap är att sänka avgifterna drastiskt. Om medlemsavgifterna är tillräckligt låga finns det ingen anledning för de sysselsatta att inte bli medlemmar. En konsekvens av en sådan strategi är dock att de blir omöjligt att behålla de arbetslöshetsvarierande avgifterna till a-kassorna. Det går inte att både differentiera avgifterna och samtidigt hålla dem låga. Vi bedömer dock att frågan om obligatorium är av överordnad betydelse i detta sammanhang.

8.4 Arbetslöshetsvarierande försäkringsavgifter

Den nuvarande utformningen av den svenska arbetslöshetsförsäkringen kopplar medlemsavgifterna till arbetslösheten inom a-kassornas verksamhetsområden. En fördel med arbetslöshetsvarierande avgifter är att fackförbunden får tydliga incitament att ta hänsyn till arbetslösheten inom avtalsområdet i löneförhandlingarna. Om ett fackförbund driver fram stora löneökningar för sina medlemmar så att arbetslösheten stiger så avspeglas detta i högre avgifter för medlemmarna. Det gör att man inte i samma utsträckning som annars kan föra över kostnaderna för alltför stora löneökningar till andra delar av ekonomin. Därmed skapas en

starkare koppling mellan lönebildningen och arbetslösheten. Som diskuteras i kapitel 4 finns det anledning att tro att parterna inte i tillräcklig utsträckning beaktar situationen på arbetsmarknaden när de förhandlar om lönerna. Därför kan systemet med arbetslöshetsvarierande avgifter bidra till en bättre fungerande lönebildning.

För att den avsedda effekten på lönebildningen ska uppstå måste flera villkor vara uppfyllda: (i) det måste finnas en nära koppling mellan försäkringsavgifterna och kollektivavtalsområdena, (ii) det får inte finnas någon möjlighet för de sysselsatta att välja vilken a-kassa de ska tillhöra, (iii) den genomsnittliga avgiften måste vara hög och (iv) avgifterna måste baseras på kostnaderna för alla arbetslösa, inklusive långtidsarbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Slutligen krävs troligen att arbetslöshetsförsäkringen är obligatorisk eftersom kombinationen av en frivillig försäkring och höga avgifter annars lätt leder till problem med ett snedvridet medlemsurval.

Villkoren kräver ett flertal förändringar av den nuvarande svenska försäkringen. Systemet måste organiseras så att *försäkringsavgiften bestäms av arbetslösheten inom respektive avtalsområde*. I nuläget framstår a-kassornas verksamhetsområden på delar av arbetsmarknaden som alltför löst kopplade till faktiska avtalsområden för att systemet ska ha någon reell effekt på lönebildningen. Problemen förstärks dessutom av att en del sysselsatta kan välja mellan flera a-kassor.

För att systemet ska fungera effektivt är det dessutom viktigt att avgifterna avspeglar kostnaderna för *alla* arbetslösa, även de långtidsarbetslösa. Eftersom de försäkrade efter 300 ersättningsdagar övergår till jobb- och utvecklingsgarantin får de från denna tidpunkt aktivitetsstöd från Försäkringskassan i stället för arbetslöshetsersättning. I dagens system påverkar inte kostnaderna för aktivitetsstödet medlemsavgifterna. Konsekvensen blir att långtidsarbetslösheten inte påverkar medlemsavgifterna. Därmed ges parterna svaga incitament att hålla tillbaka löneökningarna i konjunkturuppgångar när arbetslösheten sjunker men långtidsarbetslösheten fortfarande kan vara hög. Detta är speciellt olyckligt då det är just under sådana perioder som det är som viktigast med återhållsamhet i lönebildningen för att undvika att arbetslösheten permanentas på en hög nivå.

En invändning mot att låta kostnaderna för långtidsarbetslösa påverka avgifterna är att de långtidsarbetslösa i viss mån kan ses som separerade från sina ursprungliga avtalsområden efter en viss

tids arbetssökande. Det talar för att de arbetslösas ersättning inte för evigt bör vara kopplade till de avtalsområden de tidigare tillhört. För att systemet ska kunna bidra till löne moderation bör dock gränsen flyttas framåt betydligt; en lämplig gräns kan vara vid inträdet i fas 3 av jobb- och utvecklingsgarantin. *Vår bedömning är att den främsta potentialen med ett system med arbetslöshetsvarierande avgifter är att skapa tydliga incitament för parterna att beakta de långtidsarbetslösas situation i löneförhandlingar. Detta innebär att kostnaderna för de långtidsarbetslösa måste påverka avgifterna.*

Det bör noteras att aktivitetsstödet egentligen inte fyller någon funktion i dagens system. Fram till år 2007 utgjorde de dagar som de sökande deltog i program överhoppningsbar tid, vilket innebar man sparade ersättningsdagar under deltagandet. I och med att detta system togs bort, vilket var en rimlig förändring, försvann också mycket av logiken med att ha olika ersättningssystem för de som deltar i åtgärder och de som inte gör det. En negativ konsekvens av de två ersättningssystemen är dessutom att det är svårt att bedöma hur stor del av de arbetslösa som täcks av inkomstrelaterad ersättning respektive får enbart grundbeloppet. *Vår bedömning är därför att aktivitetsstödet bör avskaffas och att ersättningen till programdeltagare i stället bör bli en del av arbetslöshetsförsäkringen.*

I det nuvarande systemet beror medlemsavgifterna till a-kassan på om medlemmen är sysselsatt eller inte. Detta skapar onödiga tröskeeffekter – en del av avkastningen av att börja jobba försvinner i ökade medlemsavgifter. *Det är därför viktigt att medlemsavgifterna är samma för sysselsatta och arbetslösa.* Om de sysselsatta medlemmarna betalar en högre avgift så lönar det sig mindre att börja arbeta. Avgiften till arbetslöshetsförsäkringen bör inte betraktas som en konsumtionsvara, utan som en obligatorisk kostnad som är förknippad med att arbeta.

Vår samlade bedömning är att den bästa lösningen är att arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk precis som arbetslöshetsförsäkringarna i de flesta andra länder och precis som sjuk- och föräldraförsäkringarna i Sverige. Om detta inte är möjligt så bör arbetslöshetsförsäkringen göras de facto obligatorisk genom kraftigt sänkta avgifter. Dessutom kan det vara önskvärt att låta försäkringsavgifterna variera beroende på den totala arbetslösheten på respektive avtalsområde. Arbetslöshetsvarierande avgifter bör dock inte prioriteras före låga medlemsavgifter så länge medlem-

skapet är frivilligt. Eftersom avgiftsdifferentieringen kräver att avgifterna är höga så bör systemet överges om inte försäkringen görs obligatorisk. Oberoende av dessa överväganden bör medlemsavgifterna vara desamma för såväl arbetslösa som sysselsatta medlemmar och aktivitetsstödet bör integreras i arbetslöshetsförsäkringen.

8.5 Samspelet mellan arbetslöshetsförsäkringen och systemet för försörjningsstöd

I bilaga 9 konstateras att den svenska arbetslöshetsförsäkringen innehåller de flesta av de incitamentsmekanismer som forskningen har identifierat som betydelsefulla. Systemet bedöms därför i en internationell jämförelse vara väl utformat vad gäller avvägningen mellan försäkring och incitament. I stora drag delar vi denna uppfattning även om vi i detta kapitel föreslår att antal möjliga förbättringar av det nuvarande systemet.

Ersättningen fungerar dock bara väl för personer som uppfyller arbetsvillkoret och därmed har rätt till ersättningen. Som framgår av bilaga 11 gäller det endast en begränsad del av de arbetssökande. *Vår bedömning är att den klart största bristen i det nuvarande ersättningssystemet för arbetssökande är att för många är hänvisade till det behovsprövade försörjningsstödet eller saknar ersättning helt.*

Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen innebär att endast de individer som har arbetat sex månader har rätt till ersättning. En fördel med det är att det gör att arbetslösa har mycket starka incitament att hitta ett första jobb. En annan fördel är att kravet också fungerar som ett test av arbetsviljan – den som verkligen inte vill arbeta kommer heller inte att få någon ersättning om det krävs att man arbetat tidigare. Dessutom kommer de arbetslösa som hittar ett jobb att ha incitament att behålla det under åtminstone ett halvår.

Arbetsvillkoret innebär dock att många arbetslösa i dagsläget ställs utanför ersättningssystemet. Speciellt missgynnas de som för första gången träder in i arbetskraften, som ungdomar och nyanlända utrikes födda. Dessa grupper får i stället antingen söka arbete utan ersättning eller vända sig till kommunernas socialtjänst för att ansöka om försörjningsstöd. Kontrasten mellan den väl avvägda arbetslöshetsförsäkringen med tydliga villkor och sekvenser av karensdagar, avtrappning och obligatoriska program, och det behovsprövade försörjningsstödet är slående. Med tanke på att

försörjningsstödet är utformat för att utgöra ett yttersta skyddsnät för personer med sociala problem och inte ursprungligen är tänkt som en arbetslöshetsersättning är detta inte så konstigt. Eftersom försörjningsstödet i praktiken för många fungerar som en arbetslöshetsersättning (40 procent av biståndstagarna behöver enligt kommunerna bistånd på grund av arbetslöshet) är det dock bekymmersamt att stöden innehåller så få komponenter av det som karakteriserar ett väl designat ersättningssystem.

Det kanske största problemet med försörjningsstödet som ersättningssystem vid arbetslöshet är behovsprövningen som innebär att ersättningen minskar fullt ut med den ökade arbetsinkomsten om en mottagare hittar ett arbete. För den sökande innebär det alltså att den ekonomiska vinsten av att ta ett tillfälligt arbete helt tillfaller socialtjänsten. Ett system där det inte lönar sig (kortsiktigt) att ta ett ströjobb, eller att marginellt öka antalet arbetade timmar, är inte ett bra ersättningssystem för arbetsökande. Det finns inte heller några starka finansiella incitament för mottagare av försörjningsstöd att delta i arbetsmarknadspolitiska program och därmed få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning från Försäkringskassan. Anledningen är att dessa stöd är så låga att de inte tar mottagaren över socialbidragsnormen.⁴³

Ytterligare ett problem är att Arbetsförmedlingen inte har några möjligheter att genomföra sanktioner mot de grupper som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen om de inte söker aktivt efter arbete. Det är i stället kommunens socialtjänst som kan genomföra sanktioner och dra in hela eller delar av försörjningsstödet. Enligt Socialtjänstlagen kan socialtjänsten kräva att arbetsföra biståndstagare står till arbetsmarknadens förfogande, vilket innebär att de aktivt söker arbete och deltar i lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Socialtjänsten har även möjlighet att ställa krav på deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för personer under 25 år, och för andra om det finns särskilda behov av kompetensutveckling. Som framgår av bilaga 11 är detta också något som flertalet av kommunerna gör, vilket innebär att sanktioner kan utfärdas för biståndstagare som inte lever upp till kommunernas krav. Möjligheten för kommunernas socialtjänst att dra in hela eller delar av försörjningsstödet innebär i praktiken att vissa personer riskerar att stå utan det yttersta skyddsnätet och en skälig levnadsnivå. Det faktum att Social-

⁴³ Ett aktivitetsstöd om 223 kronor per dag innebär ungefär 4 000 kronor per månad efter skatt, utvecklingsersättning ungefär 3 000 kronor.

tjänstlagen endast är en ramlag betyder också att kommunerna själva väljer i vilken utsträckning de vill utnyttja möjligheten att utfärda sanktioner, vilket är olyckligt ur ett rätts säkerhetsperspektiv.

Vår bedömning är att dagens system inte klarar av att både tillhandahålla ett yttersta skyddsnät och att ge tillräckliga incitament för de som står utanför arbetslöshetsförsäkringen att finna ett arbete. Systemet behöver därför reformeras.

Den enklaste och tydligaste reformen är att behålla grundstrukturen i det nuvarande systemet men att göra det lättare för arbetslösa att få tillgång till grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. I dagsläget ligger grundbeloppet för de som uppfyller arbetsvillkoret på 320 kronor, vilket motsvarar ungefär 5 600 kronor efter skatt. Detta belopp är väl i linje med normen för försörjningsstöd om 3 720 kronor plus hyra. *Vårt förslag är därför att ersättningen för deltagande i program (nuvarande aktivitetsstöd och utvecklingsersättning) höjs till 320 kronor per dag även för de som inte uppfyller arbetsvillkoret. Vidare föreslår vi att de som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen får rätt att gå in i ett garanti-program efter tre månader.*

Genom dessa förändringar kommer en stor andel av de som i dag tar emot försörjningsstöd inte längre att behöva stöd från kommunerna. Vi vill poängtera att en sådan reform i många avseenden bygger på den struktur som redan finns i dag. Ungdomar står för en stor del av mottagandet av försörjningsstöd och tanken är redan att de ska delta i jobbgarantin för ungdomar. De (relativt få) ungdomar som har arbetslöshetsersättning särskiljer sig från andra ungdomar genom att de både har tidigare arbetslivserfarenhet och har visat sin arbetsvilja. De kan därför möta samma regler som äldre personer med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. För de utrikes födda är situationen likartad, efter avslutat introduktionsprogram bör de enligt nuvarande regler gå in i jobb- och utvecklingsgarantin om de fortfarande är arbetslösa.

En fördel med en sådan reform är att det blir tydligare att det är Arbetsförmedlingen som har huvudansvaret för ersättning och åtgärder för arbetslösa och att Arbetsförmedlingen får möjlighet att genomföra sanktioner för denna grupp. Dessutom frigörs resurser för kommunernas socialtjänst som kan fokusera på de grupper som har sociala problem. Systemet blir dock dyrare, då vissa personer som tidigare inte var berättigade till försörjningsstöd på grund av att de hade alternativa försörjningsmöjligheter nu blir berättigade till ersättning. Samtidigt är det knappast önskvärt att

personer som verkligen söker jobb ska sakna ersättning (annars hade vi inte behövt någon a-kassa).

Man skulle naturligtvis kunna bestämma nivån på grund-ersättningen genom en behovsprövning för de grupper som inte uppfyller det nuvarande arbetsvillkoret och på så sätt hålla nere kostnaderna.⁴⁴ Det är emellertid inte självklart vem som skulle genomföra en sådan behovsprövning. Arbetsförmedlare har typiskt sett inte den kunskap och erfarenhet som krävs för att göra en behovsprövning och har redan i dag omfattande arbetsuppgifter. Socialsekreterare har den nödvändiga kunskapen, men om man låter ansvaret för behovsprövningen ligga kvar hos kommunen så kommer denna reform inte att frigöra de resurser hos socialtjänsten som annars skulle vara möjliga. Dessutom uppstår ett koordineringsproblem mellan myndigheterna. Vi anser därför inte att grund-ersättningen bör behovsprövas för de som saknar arbetslivserfarenhet.

Ett annat problem med en utökad rätt till grundersättningen är möjligheten att grupper som i realiteten inte står till arbetsmarknadens förfogande får tillgång till ersättningen. Det talar för att ersättning till grupper som saknar tidigare arbetslivserfarenhet bör vara betingad på deltagande i obligatoriska program och på en längre karensperiod. Vårt förslag ovan uppfyller dessa villkor eftersom det kräver att personer som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen endast får statlig ersättning om de efter tre månader väljer att delta i ett garantiprogram.

Ett alternativ till att utöka rätten till grundersättning är att behålla arbetsvillkoret men i stället göra om försörjningsstödet till en dagpenning. Försörjningsstödet beräknas i dag per månad. Detta innebär att det inte lönar sig finansiellt för en biståndstagare att ta ett arbete enstaka dagar eftersom ersättningen då kommer att minska med samma belopp som arbetsinkomsten ökar med. Om försörjningsstödet i stället görs om till en dagpenning så blir marginaleffekterna mindre; en biståndstagare som arbetar en eller två dagar förlorar försörjningsstödet för dessa dagar, men kommer fortfarande att tjäna på att ta det tillfälliga arbetet.

Rent praktiskt kan det gå till så att kommunerna beslutar om behovsprövade ersättningsnivåer som i dag, men att ersättningsnivån i stället bestäms per dag av arbetslöshet för en ramperiod. Biståndsmottagare får därefter deklarerat vilka dagar de arbetat och

⁴⁴ Detta skulle medföra fördelar jämfört med nuvarande system eftersom det skulle vara lättare att reducera bidragen i proportion till antalet arbetade dagar istället för i proportion till inkomsterna som är fallet med försörjningsstödet.

hur mycket (men inte hur mycket de tjänat) i efterhand. Det är oklart om detta system skulle öka eller minska kommunernas kostnader för försörjningsstöd. Visserligen kommer personer som arbetar några dagar i månaden fortfarande att få försörjningsstöd de dagar de inte arbetar, men å andra sidan ökar incitamenten för att faktiskt arbeta. Dessutom kan behovsprövningen av försörjningsstödet fortfarande göras, vilket håller nere kostnaderna. En nackdel med förslaget är att huvudansvaret för försörjningen och möjligheter för sanktioner fortfarande ligger kvar hos socialtjänsten.

Ett annat sätt att göra det mer lönsamt för individer med bidrag att börja arbeta är att införa någon form av förvärvsstimulanser som tillåter biståndstagare att behålla en del av sitt bidrag om de får ökad inkomst eller att undanta viss inkomst från arbete vid behovsprövningen. För att även öka biståndstagarnas incitament att delta i Arbetsförmedlingens aktiviteter kan man låta dessa undantag gälla även för ersättningar som man får om man deltar i dessa aktiviteter. Ett sådant system har dock många nackdelar. Framför allt finns det en stor risk att man också gör det mer lönsamt att ta emot bidrag, vilket skulle öka inflödet och kostnaderna för försörjningsstöden. Systemet kan dessutom uppfattas som orättvist då personer med samma bruttolön kommer att få behålla olika mycket efter skatt beroende på deras biståndshistorik. De empiriska forskningsresultat som finns av liknade åtgärder är dessutom inte entydigt positiva.

Vår samlade bedömning är att det finns starka skäl att genomföra reformer i dagens ersättningssystem för de arbetslösa som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen för att säkerställa att alla arbetssökande har tillgång till ett yttersta skyddsnät samtidigt som de ges tydliga incitament att aktivt söka arbete. *Vi anser att det bästa sättet att göra detta är att utöka rätten till grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen.* Praktiskt skulle detta kunna genomföras genom att man ger de som saknar tidigare a-kassa rätt att gå in i ett garantiprogram efter tre månaders arbetslöshet, och därmed få en ersättning på 320 kronor per dag. Försörjningsstödet kan i detta fall finnas kvar som ett yttersta skyddsnät för personer som inte kan försörja sig. Det är rimligt att socialtjänsten precis som i dag kan ställa krav på arbetslösa personer att stå till arbetsmarknadens förfogande. Men detta bör framförallt handla om att dessa ska registrera sig vid Arbetsförmedlingen och ta del av förmedlingens program.

8.6 Ersättningstak, avtrappning av ersättningsnivån och obligatoriska program

I huvudsak har vi valt att inte diskutera ersättningsnivåernas optimala nivå eftersom vi inte anser att det finns tillräckligt precisa forskningsresultat för att göra någon bedömning av detta (se bilaga 9 för en forskningsöversikt). En viktig aspekt är dock hur ersättningen ska bestämmas. I dagsläget är den högsta möjliga ersättningen 680 kr per arbetsdag, vilket ger 14 960 kr per månad i ersättning för en person som jobbat heltid innan hon blev arbetslös. Det innebär att stora grupper sysselsatta får en ersättning vid arbetslöshet som ligger långt under 80 procent av den tidigare lönen. En del av dessa personer får visserligen även en kompletterande ersättning från kollektivavtalsbaserade och/eller privata försäkringar även om väldigt lite är känt om omfattningen av dessa försäkringar. Oavsett detta innebär det nuvarande systemet i praktiken att försäkringens värde urholkas över tiden då taket inte räknats upp i takt med lönerna. *Vi anser att taket automatiskt bör justeras i takt med löneutvecklingen.*

Ett incitamentsskapande element som ofta förespråkas i forskningslitteraturen är en fallande ersättningsprofil, vilken kan motiveras på två sätt (se bilaga 8 och 9). Det första motivet är att det skapar en bättre incitamentsstruktur eftersom det gör att de som varit arbetslösa lång tid då tjänar mer på att ta ett arbete eftersom dessa arbeten återkvalificerar till mer generösa ersättningsnivåer. Det andra motivet är att de som varit arbetslösa länge kan förväntas ha tappat mer av sitt humankapital (eller värdera den lediga tiden högre).

Resonemangen ligger väl i linje med uppfattningen om att arbetslöshetsersättningen bör fungera som en omställningsförsäkring och inte som en försäkring mot permanenta nedsättningar av de arbetslösas produktivitet. I en del nyare forskning har det dock framhållits att förekomsten av sparade medel talar emot en fallande ersättningsprofil. Sparade resurser gör att de korttidsarbetslösa kan klara sig bra (dvs. de har mindre behov av försäkringen), medan de som varit arbetslösa länge kan ha uttömt sina sparmedel (dvs. de har större behov av försäkringen). Därmed förändras avvägningen mellan försäkring och incitament, vilket skulle tala emot en fallande ersättningsprofil. Till viss del innebär dock karenperioden på sju dagar att delar av sparat uttöms.

I det nuvarande systemet omfattas inte de personer som får den högsta möjliga ersättningen, det vill säga 680 kronor per dag, av den fallande ersättningsprofilen. De personer som innan de blev arbetslösa hade en månadslön på över 23 000 kr månad får alltså samma ersättning oavsett hur länge de är arbetslösa (i form av ersättning efter 300 dagar). Ett argument för denna ordning är att höginkomsttagare i större utsträckning än andra har sparade medel. Det innebär att deras försäkringsbehov under korta arbetslöshetsperioder är relativt lågt (men på lång sikt kan vara högt då sparmedlen är uttömda). Ett andra argument är att personer med höga tidigare arbetsinkomster i många fall får en så låg andel av sin tidigare lön i ersättning att de alltid har starka incitament att söka arbete.

Vi bedömer dock att det finns anledning att införa en avtrappning även av takersättningen. En anledning till detta är att en fallande reservationslön kan vara särskilt eftersträvarvärd för de som tidigare har haft en hög lön om man betraktar arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring. Huvudskälet är att det är sannolikt att produktiviteten (och sökintensiteten) bland de tidigare högvärlöna som är kvar i arbetslöshet länge är betydligt lägre än för de som just blivit arbetslösa – något som talar för att även reservationslönen bör falla. Det är viktigt att den initiala ersättningen är tillräckligt hög för att de som inte har sparade medel ska ges tid att hitta ett jobb med god matchningskvalitet. Samtidigt är det troligt att de tidigare högvärlöna som fortfarande är arbetslösa efter en lång tid inte längre har kvar den produktivitet som motiverade den ursprungliga lönen. För att reservationslönen ska anpassas efter produktiviteten kan det därför vara lämpligt att ersättningen faller. Noterbart är även att den konstruktion som de flesta länder använder för sina arbetslöshetsförsäkringar innebär att ett fast belopp som är lika för alla (*unemployment assistance*), ungefär motsvarande det svenska grundbeloppet, tar vid efter en tids arbetslöshet. I dessa fall är alltså den avtagande ersättningen mer påtaglig för de med tidigare hög lön.

För att inkorporera fördelarna med en fallande ersättningsprofil även för andra än de med tidigare låga inkomster kan ersättnings-taket tidigt i arbetslöshetsperioden höjas, samtidigt som ersättningsprofilen får falla med tiden i arbetslöshet. Förändringen kan genomföras utan kostnader om den initiala ersättningen höjs och den slutliga ersättningen sänks.

I förlängningen är det tänkbart att ersättningen över tiden bör närma sig en nivå som är densamma för alla arbetslösa. Exakt vilken grundnivå som bör användas tar vi inte ställning till. Den kan dock mycket väl sättas så att tidigare lågavlönade personer får samma ersättning som i dag, medan tidigare högavlönade personer får en högre ersättning tidigt i arbetslöshetsperioden och därefter möter en ersättningsprofil som över tiden faller till samma lägstanivå som för de arbetslösa som tidigare hade låga löner. En fördel med ett sådant system är att tidigare högavlönade personer som förlorat humankapital efter en längre anpassningsperiod får starka incitament att söka även jobb med en lön som motsvarar deras nya lägre produktivitet. Detta kan ha positiva effekter inte minst under perioder med betydande strukturomvandling. Det bör noteras att ett sådant system inte nödvändigtvis behöver medföra vare sig ökade kostnader eller en generell omfördelning från tidigare lågavlönade till tidigare högavlönade personer. Systemet kan mycket väl utformas så att värdet av arbetslöshetsförsäkringen i genomsnitt är detsamma som i nuvarande system.

En ytterligare aspekt på den fallande ersättningsprofilen är de program som i Sverige kallas garantier. Dessa program är utformade så att de som varit arbetslösa under en längre tid (300 ersättningsdagar för de flesta) bara får fortsatt ersättning om de väljer att delta i åtgärden. Det faktum att garantierna är obligatoriska kan i huvudsak motiveras som ett sätt att testa arbetsviljan hos de arbetslösa. I detta avseende är garantierna ett substitut till sänkta ersättningar – de som är kvar i arbetslöshet och inte vill delta i programmet får det sämre genom att de tvingas vara med. Ett problem med detta är dock att *garantierna kostar pengar, medan sänkt ersättning sparar pengar.*

Två motiv brukar framföras för att man ska använda obligatoriska program trots detta. Det ena är att det drabbar de som värderar sin ledighet högt hårdast, vilket är önskvärt då det är troligt att dessa personer är arbetslösa för att de inte vill hitta ett arbete. Resurserna som programmet tar upp kan då vara väl använda. Det andra motivet är att garantierna kan motiveras med en önskan om att uppnå ekonomisk omfördelning snarare än allmän omfördelning av välbefinnande. Enligt ett sådant synsätt är garantierna ett bättre sätt att skapa incitament till arbete än sänkta ersättningar när ersättningen nått en tillräckligt låg nivå. Det skulle dock tala för att garantierna borde träda in först efter att den lägsta ersättningsnivån är uppnådd – inom ramen för dagens system

skulle det betyda att garantierna skulle kunna bli obligatoriska en tid efter övergången till 65 procents ersättning.

8.7 Ersättning till deltidarbetslösa

Diskussionen om arbetslöshetsförsäkringen har hittills handlat om personer som helt saknar arbete. Men det finns även en grupp som är arbetslösa endast på deltid, och som i vissa fall också har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Utformningen av ersättningen till deltidarbetslösa har varierat över tiden. Speciellt har ersättningsperiodens längd varierat kraftigt: mellan 1974 och 2008 varierade ersättningsperioden mellan noll och 300 dagar. Sedan år 2008 har de som är deltidarbetslösa rätt till ersättning motsvarande maximalt 75 hela dagar.

Reglerna om 75 hela dagars ersättning innebär att en halvtidsarbetslös får ersättning under maximalt 150 dagar, eller 30 veckor, vilket är hälften så lång tid som den som är heltidsarbetslös. Skulle ersättningsperioden för deltidarbetslösa i stället vara 300 dagar skulle det medföra att en halvtidsarbetslös skulle ha rätt till ersättning under dubbelt så lång tid som en heltidsarbetslös. Observera att den deltidarbetslöse, när de 75 dagarna har tagit slut, har rätt att säga upp sig från sitt arbete och i stället få heltidsersättning från arbetslöshetsförsäkringen om lönen från deltidarbetet är lägre än heltidsersättningen.

De upprepade förändringarna av ersättningsperiodens längd speglar troligen det faktum att det är svårt att veta hur man ska se på deltidarbetslöshet. Deltidsarbetslöshet är ett tillstånd som är positivt i jämförelse med heltidsarbetslöshet, men negativt i jämförelse med heltidssysselsättning. Det är svårt att bedöma vilket som är det relevanta alternativet om ersättningsperioden förkortas. Risker för att negativa beteendeeffekter ska uppstå är dessutom speciellt stora för deltidarbetslösa: om de får ersättning blir inkomsten efter skatt nära den inkomst som ges av en heltidsanställning samtidigt som den korta arbetstiden ger möjlighet till mer ledig tid. De deltidarbetslösa slipper också många av de indirekta och sociala kostnader som är förknippade med heltidsarbetslöshet – de får arbetslivserfarenhet, de har arbetskamrater, och de slipper det stigma som kan vara förknippat med att sakna arbete. Dessutom finns risken att en del personer, för att få ersättning, kan uppge att de vill arbeta mer – det vill säga att de är

deltidsarbetslösa – trots att de i inte alls vill arbeta mer. Ersättning till deltidsarbetslösa innebär också i realiteten en subvention av arbetsgivare som väljer att organisera sin verksamhet med många deltidsanställningar eftersom de sysselsatta får en del av sin inkomst finansierad med offentliga medel.

De upprepade förändringarna i regelverket om deltidsarbetslöshetsersättningen har föregåtts av ett stort antal utredningar där de olika aspekterna på deltidsarbetslöshet har belysts. Tyvärr saknas i stort sett relevant forskning om hur ett samhällsekonomiskt effektivt ersättningssystem för deltidsarbetslösa bör utformas. I bilaga 10 diskuteras resultaten från en formell modellanalys av arbetslöshetsersättningens optimala utformning i en situation där deltidsarbetslöshet förekommer. Analysen tycks vara den första i sitt slag, något som gör den värdefull, men också antyder att resultaten bör tolkas med viss försiktighet.

Resultaten i bilagan tyder på att ett optimalt system bör ha en helt annan utformning än det nuvarande systemet: ersättningen för deltidsarbetslösa bör initialt vara högre, ha en längre varaktighet och över tiden sjunka till en lägre nivå än för de heltidsarbetslösa. Logiken bakom dessa resultat är att det bör vara attraktivt för heltidsarbetslösa att ta deltidsjobb men samtidigt inte vara för attraktivt att förbli deltidsarbetslös under långa tidsperioder. Resultaten tycks robusta över olika modellalternativ, även när man beaktar att vissa personer kan vara frivilligt deltidsarbetslösa.

Vår bedömning är att det är troligt att det finns välfärdsvinster kopplade till en längre ersättningsperiod för deltidsarbetslösa än vad som är fallet i dag. Sannolikt lönar det sig för lite för de heltidsarbetslösa att ta ett deltidsarbete i nuläget. En rimlig princip, i brist på tydligare forskningsresultat, är att den totala varaktigheten på ersättningen bör vara densamma för deltidsarbetslösa som för heltidsarbetslösa. Detta skulle innebära att systemet borde utformas så att deltidsarbetslösa fick ersättning (i varje intervall i avtrappningen) under lika många veckor som de heltidsarbetslösa.

En speciell form av deltidsersättning är att arbetsgivare i vissa länder har möjlighet att sänka arbetstiden under lågkonjunkturer och därigenom behålla sin arbetskraft i väntan på att konjunkturen vänder. Detta innebär således en offentlig subvention av den typ av avtal som i Sverige slöts inom industrin under 2009. En sådan subventionsmöjlighet existerar i länder som Tyskland. Fördelarna med systemet är att de anställda slipper arbetslöshet och att arbetsgivarna inte behöver genomföra kostsam rekrytering och

upplärning av nyanställda när konjunkturen vänder. I huvudsak är tanken att det är ineffektivt att avsluta pågående anställningar i onödan. Det nuvarande systemet premierar i stället uppsägningar (betalda av a-kassan) och senare nyanställningar om det behövs. En nackdel är dock att det kan minska eller fördröja struktur-omvandlingen i de fall de nya jobben uppstår i andra delar av ekonomin eller i andra företag. Vår bedömning är att konjunkturer skiljer sig så pass mycket åt i hur stort inslaget av struktur-omvandling är att vi avråder från en allmän utfästelse om en sådan politik i lågkonjunkturer.

En relaterad fråga gäller arbetsgivarnas rätt att välja mellan att anställa på heltid eller på deltid. I dagsläget innehåller den svenska arbetsrätten inte några regler som begränsar arbetsgivares rätt att fritt välja mellan dessa båda alternativ. Det har dock rests krav på att sådana regler bör införas. I *Utredningen om rätt till heltid* föreslogs att arbetsgivare bör begränsas till att ha maximalt en sjundedel av sina anställda på deltidstjänster (se SOU 2005:105). Ett skäl till att införa begränsningar i arbetsgivares rätt att anställa personer på deltid är att arbetslöshetsförsäkringens regler om ersättning till deltidsarbetslösa i realiteten innebär en subvention av arbetsgivare som väljer att organisera sin verksamhet med många deltidsanställningar då de sysselsatta får en del av sin inkomst finansierad med offentliga medel. Detta talar för att det kan vara samhällsekonomiskt motiverat att begränsa omfattningen på deltidsanställningar.

Förslaget i SOU 2005:105 är dock ineffektivt då det är sannolikt att kostnaderna för att ställa om verksamheten från deltidstjänster till heltidstjänster skiljer sig åt betydligt mellan olika arbetsgivare. Det är därför samhällsekonomiskt mer effektivt att minska mängden deltidsarbete hos de arbetsgivare där en sådan omställning är minst kostsam. Förslaget i utredningen riskerar således dels att avsevärt försvåra verksamheten hos de arbetsgivare som har ett stort behov av deltidstjänster, dels att inte ge arbetsgivare med få men onödiga deltidstjänster incitament till att omvandla dessa tjänster till heltid. Om det uppstår negativa externaliteter av att arbetsgivare väljer att ha deltidstjänster, vilket sannolikt är fallet, är det bättre att utforma ett system där dessa externaliteter prissätts. Då ges bara de arbetsgivare som verkligen behöver ha deltidstjänster incitament att ha sådana tjänster medan övriga arbetsgivare ges incitament att omvandla deltidstjänster till heltidstjänster. Ett sätt att uppnå detta är att koppla arbetsgivaravgiften till omfattningen av deltidstjänster så att dessa avgifter sätts högre för

deltidsanställda än för heltidsanställda. Därmed får arbetsgivaren incitament att omvandla deltidstjänster till heltidstjänster i de fall där detta kan ske utan stora kostnader. Vår bedömning är därmed att det inte finns några starka skäl för att generellt begränsa arbetsgivares möjligheter att använda deltidstjänster, men att man bör överväga åtgärder som ger arbetsgivare starkare incitament att beakta de samhällsekonomiska kostnader som är förenade med deltidsarbetslöshet.

8.8 Övervakning och sanktioner

En generös arbetslöshetsförsäkring medför alltid en risk för att incitamentsproblem uppstår. Det är därför viktigt att försäkringens utformning ger de arbetslösa starka incitament att aktivt söka arbete och att acceptera lämpliga jobberbjudanden. Som framgått ovan kan ersättningsnivån, ersättningsperiodens längd, antalet karensdagar och arbetsvillkoret utformas med incitamenteffekterna i beaktande. Dessa åtgärder behöver dock kompletteras med ett system för kontroll av de arbetslösas sökbeteende och tydliga sanktioner för de som avviker från reglerna för vad som är ett lämpligt sökbeteende. Det bör betonas att kontroll och sanktioner inte ska ses som ett sätt att göra försäkringen mindre generös utan snarare som en metod att upprätthålla en hög legitimitet för försäkringen så att de som följer reglerna kan få en relativt god ersättning.

I Sverige ansvarar Arbetsförmedlingen för kontrollen av de arbetslösas sökbeteende. Arbetsförmedlarna förväntas dels övervaka att de arbetslösa söker lämpliga jobb, dels övervaka att de accepterar lämpliga jobberbjudanden. Om en arbetsförmedlare upptäcker att en arbetslös inte följer dessa regler ska hon rapportera detta till berörd a-kassa som sedan fattar ett beslut om en sanktion ska utdelas. Sanktionen innebär att hela eller delar av ersättningen dras in. Vid den första förseelsen sänks dagpenningen med 25 procent i 40 ersättningsdagar, vid den andra med 50 procent i 40 ersättningsdagar och vid den tredje bortfaller rätten till ersättning.

I bilaga 8 analyseras den empiriska litteraturen om effekterna av kontroll och sanktioner. Generellt sett verkar sanktioner vara ett effektivt sätt att öka övergångarna till arbete. Intressant nog verkar både små sanktioner och varningar som innebär att risken för

framtida sanktioner ökar vara effektiva sätt att öka utflödet till jobb. Nedsättningar av ersättningen för arbetslösa som inte söker arbete i tillräcklig utsträckning tycks också vara mer effektivt än subventioner som ökar avkastningen på framtida jobb (mot-svarande jobbskatteavdraget). En rimlig tolkning av detta är att sanktioner är tydligare och lättare att förstå än framtida subventioner/skatteavdrag (se Klaauw och van Ours 2010).

Forskningen visar också att användning av kontroll och sanktioner har en negativ sidoeffekt, precis som en lägre ersättning, som kommer av att personer accepterar jobb de passar sämre för (dvs. lägre matchningskvalitet). Kontrollen riskerar dessutom att medföra att de arbetslösa ersätter användandet av informella sökmetoder (som är svårare att kontrollera) med sökande med formella metoder (som är lättare att kontrollera). Detta tyder på att kontroll och sanktioner kan vara en mer effektiv metod för sökande där matchningskvaliteten bedöms som mindre viktig, och där övergången till jobb är det centrala.

I Nederländerna och Schweiz har man väl utvecklade system för kontroll och sanktioner som verkar ha betydande positiva effekter. I båda länderna är sanktionsgraden betydligt högre än i Sverige, men sanktionerna är i allmänhet mycket små. Man använder även formella varningar, vilka tycks ha positiva effekter. I Nederländerna får 12 procent av de som har arbetslöshetsersättning, och nästan lika många inom socialbidragssystemet, en sanktion under ersättningsperioden. Enligt de nederländska riktlinjerna ska till exempel den som lämnar information om att man varit sjuk för sent få en nedsättning med fem procent under fyra veckor och den som inte sökt tillräckligt aktivt eller tackat nej till ett jobb få en tjugo-procentig nedsättning under sexton veckor. Om det finns förmildrande omständigheter kan dock sanktionerna halveras.

Det svenska systemet avviker från motsvarande system i andra länder i ett antal avseenden. Få sanktioner genomförs, de är oftast kopplade till att man avböjer erbjudanden om arbeten och de har i allmänhet formen av stora nedsättningar under kort tid. Eftersom de internationella erfarenheterna av att arbeta mer aktivt med kontroll och sanktioner är goda finns det anledning att se över det svenska systemet i flera avseenden.

De internationella erfarenheterna visar att det kan vara fördelaktigt om man håller isär rollerna som rådgivare och övervakare. Om samma person – arbetsförmedlaren – ansvarar för båda dessa uppgifter finns en risk att hon inte vill riskera sin rådgivande roll

genom att anmäla den arbetslöse för bristande jobbsökande. I Sverige har arbetsförmedlarna båda dessa roller. Det är troligt att det vore bättre om rollerna på ett tydligare sätt separerades. I viss mån har detta skett genom arbetet med jobbcoacher som tycks ha en mindre kontrollerande roll än förmedlarna, men det är sannolikt att arbetet med sanktioner kan göras mer effektivt genom en ännu tydligare separation mellan kontrollerande och stödjande funktioner.

I Sverige fokuserar dessutom kontrollen i stor utsträckning på om de arbetslösa accepterar lämpliga jobberbjudanden snarare än hur aktivt de söker efter jobb. En sådan övervakning riskerar att minska de arbetssökandes incitament att söka arbete aktivt då den medför att arbetslösa som söker många jobb, men får dåliga jobberbjudanden, löper en större risk att bestraffas än arbetslösa som inte söker några jobb alls. Samtidigt är det viktigt att övervakningen inte utformas så att de arbetslösa uppmuntras att slentrianmässigt söka ett stort antal lediga jobb som de inte är kvalificerade för eftersom detta kan göra arbetsgivare mindre benägna att anmäla vakanser till Arbetsförmedlingen. Mycket talar därför för att det är bättre om kontrollen i första hand inriktas på att övervaka kvaliteten i de arbetslösas jobbsökande och i andra hand på om de accepterar erbjudna arbeten.

För att få till stånd en effektiv kontroll av jobbsökandet som inte i onödan snedvrider den arbetslöses sökbeteende i riktning mot formella sökanaler, och för att undvika slentrianmässigt sökande av jobb som inte är relevanta, bör kontrollen inte enbart baseras på antal formella ansökningar. *I stället bör den arbetssökande åläggas att på ett betydligt mer påtagligt sätt än i dag själv visa att han eller hon sökt jobb på ett effektivt sätt för att undvika att tilldelas formella varningar eller sanktioner.* Den individuella handlingsplanen som ska innehålla beskrivningar av vad den arbetssökande förväntas göra bör användas i detta arbete.

I en internationell jämförelse utfärdas mycket få sanktioner i Sverige, vilket kan tänkas hänga samman med att de svenska sanktionerna är för stora och framförallt inriktade på större förseelser. Det är troligt att ett regelverk som innefattar små sanktioner och varningar, och där även små förseelser täcks av sanktionsmöjligheten, skulle öka effektiviteten i systemet. Forskningen visar att även formella varningar vid små överträdelser har stora effekter. Sannolikt kommer dessa effekter delvis av att de som får en varning övervakas närmare efteråt, vilket är ett rimligt arbetssätt. Det är även möjligt att det är bättre med mindre, men mer långvariga

nedsättningar, som i det nederländska systemet, eftersom detta skapar incitament för den sökande att hitta ett arbete för att undvika delar av sanktionen. *Sammantaget föreslår vi att ett system med varningar och låga sanktioner införs tillsammans med tydliga instruktioner om att dessa ska tillämpas redan vid små avvikelser från regelverket.*

Ett problem är att sanktioner, utöver avregistrering, inte är möjliga gentemot deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Detta är en funktion av att deltagare i programmen formellt sett inte får arbetslöshetsersättning, utan aktivitetsstöd som utbetalas av Försäkringskassan. Tillfälliga partiella sanktioner är dock ett bra sätt att upprätthålla sökintensiteten utan att skapa allt för stora negativa effekter för mottagaren – argument som gäller för såväl deltagare i garantiprogram som för de öppet arbetslösa. Givet att en stor del av arbetet i garantiprogrammen syftar till aktivt jobbsökande är det olyckligt att förmedlarna inte har tillgång till samma verktyg för deltagarna som de har för de öppet arbetslösa. *För att ge förmedlarna möjlighet att använda sanktioner på ett effektivt sätt i arbetet med deltagare i garantiprogrammen bör ersättningen för deltagare i program fullt ut integreras i arbetslöshetsförsäkringen.*

Det är viktigt att notera att det nuvarande systemet ser väldigt annorlunda ut jämfört med den tid då uppdelningen av ersättning i aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning uppstod. Då var programmen i betydligt mindre grad fokuserade på jobbsökande. Som diskuterats i avsnitt 8.4 ovan är uppdelningen av ersättningen också olycklig av andra orsaker.

Frånvaron av sanktionsmöjligheter (förutom indragen ersättning) gäller även för den grupp arbetslösa som får ersättning från kommunernas försörjningsstöd. Detta problem kan i stor utsträckning lösas om rätten till grundersättning utökas till fler grupper. Men i den utsträckning som försörjningsstödet behålls som ersättning för stora grupper av arbetssökande bör ett tydligt nationellt system för varningar och gradvisa sanktioner införas. Detta både för att öka rättssäkerheten och för att förbättra incitamenten till jobbsökande.

Eftersom försörjningsstödet ska vara det yttersta skyddsnätet, och de som drabbas av indragen ersättning därmed per definition förvägras en inkomst som garanterar en minsta skälig levnadsstandard, är det extra viktigt att systemet är rättssäkert. Att tillämpa varningar och begränsade sanktioner kan vara väl så

verkningsfullt för denna grupp och välfärdskonsekvenserna betydligt mindre allvarliga än vid en helt indragen ersättning.

8.9 Andra möjliga reformer inom arbetslöshetsförsäkringen

I bilaga 9 diskuteras tre andra potentiella förändringar av dagens svenska arbetslöshetsförsäkring. En första fråga gäller arbetsvillkorets koppling till sysselsättningshistoriken. Ett alternativ till dagens regler är att koppla arbetsvillkoret även till längden på den föregående arbetslöshetsperioden. Det kan man göra genom ett system där varje ytterligare månad i arbetslöshet medför en kostnad i termer av en längre kvalificeringsperiod för ersättning i framtiden. Detta kan exempelvis utformas så att man ersätter dagens sex månaders kvalificeringstid med att upp till fyra månaders arbetslöshet ger ett krav på fyra månaders arbete, sju månaders arbetslöshet ger ett krav på sju månader och så vidare. En sådan mekanism kan förstärka incitamenten att söka jobb under hela arbetslöshetsperioden och således förhindra att arbetslösa bara söker intensivt nära den tidpunkt då ersättningsdagarna håller på att ta slut. Mot detta talar att systemet blir mer svåröverskådligt. Vi anser att en sådan förändring kan övervägas, men inte är hög-prioriterad.

En andra fråga är om arbetslöshetsförsäkringen bör göras åldersberoende; det vill säga att äldre arbetslösa får en högre ersättningsnivå och/eller en längre ersättningsperiod än yngre. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen innehåller i dagsläget vissa sådana inslag i och med att ungdomar under 25 år omfattas av speciella regler speciellt vad gäller aktiveringskrav, men i övrigt beror inte ersättningen på de arbetslösas ålder. I många andra länder är försäkringen mer generös för äldre. Argumentet för en åldersberoende arbetslöshetsförsäkring är att äldre arbetslösa har svårare än yngre att påverka sin arbetslöshetssituation. Därmed väger försäkringsaspekten tyngre för äldre. Motargumentet är förstås att en mer generös ersättning till äldre ger dem svagare incitament att söka jobb, något som i princip skulle kunna motverkas om pensionen sänks för den som är arbetslös länge. Litteraturen är dock inte entydig och vi anser därmed att det inte finns några riktigt starka skäl som talar för att införa en åldersberoende arbetslöshetsförsäkring.

En tredje fråga är om längden på ersättningsperioden bör variera med konjunkturcykeln, vilket är fallet i till exempel USA. Man kan argumentera för att avvägningen mellan försäkring och incitament påverkas av konjunkturläget, vilket betyder att arbetslöshetsförsäkringen bör vara mer generös under lågkonjunkturer. Mot detta talar att en mer generös försäkring under en lågkonjunktur minskar incitamenten för de arbetslösa att söka jobb. Ett annat problem är att det kan vara svårt att dra tillbaka mer generösa förmåner när de väl har införts. Dessutom är det sällan uppenbart förrän i efterhand när en lågkonjunktur börjar respektive slutar, och därmed när ersättningsperioden bör förlängas respektive förkortas. En konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring riskerar därför att ge upphov till betydande persistensproblem: när konjunkturen väl vänder är det centralt att de arbetslösa söker aktivt – sker inte detta blir det svårt att pressa ned arbetslösheten igen. I bilaga 9 dras också slutsatsen att en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring är mer motiverad i ett land som USA än i Sverige eftersom vi har andra väl utbyggda sociala trygghetssystem. Ett annat skäl är att en lågkonjunktur per definition karaktäriseras av begränsade offentliga medel, vilket gör det extra viktigt att dessa medel används på bästa möjliga sätt. I det sammanhanget anser vi att ett mer prioriterat mål under en lågkonjunktur är att upprätthålla kvaliteten i de arbetsmarknadspolitiska insatserna på det sätt som diskuteras i kapitel 9 nedan.

8.10 Sammanfattning

Den optimala ersättningsgraden beror på förhållandet mellan behovet av försäkring och de beteendeförändringar som skapas av försäkringen. Vi har valt att inte uttala oss om vilken den optimala ersättningsnivån är. Det huvudsakliga skälet till detta är att forskningen inte är tillräckligt precis för att kunna fastslå en optimal ersättningsgrad. Frågan försvåras dessutom av att behovet av försäkring är en fråga där preferenser spelar en stor roll. En väl utformad försäkring innebär dock att det blir möjligt att ha en mer generös ersättning utan att de negativa incitamenten får allt för stort genomslag.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen innehåller i princip alla de element som forskningslitteraturen rekommenderar för att minska risken för alltför stora negativa beteendeffekter. Det finns

till exempel en karrensperiod, en fallande ersättningsprofil, obligatoriska program, ett system för kontroll och sanktioner samt en finansiering av ersättningen som påverkar de sysselsattas ekonomi via deras avgifter till a-kassorna.

Den huvudsakliga bristen i systemet är att dessa mekanismer i flera avseenden har en ganska blygsam omfattning i realiteten. Många av de arbetslösa omfattas inte av den nedtrappade ersättningen eftersom de antingen får grundersättningen eller takersättningen, vilka är ersättningar som inte förändras under arbetslöshetsperiodens gång. De obligatoriska programmen tycks också ha ett mycket blygsamt innehåll, med endast ett par timmars verksamhet per vecka, vilket vi återkommer till i nästa kapitel. Antalet sanktioner som utdöms är dessutom försumbart. Till detta kommer att en stor del av de arbetslösa saknar ersättning eller mottar försörjningsstöd, en behovsprövad ersättningsform som inte är utformad för att försörja arbetssökande. Dessutom är systemet för hur a-kasseavgifterna bestäms inte ändamålsenligt eftersom de långtidsarbetslösa inte påverkar avgifterna.

Vår viktigaste rekommendation är att systemet för försörjningsstöd avlastas eller görs om i grunden. Detta framstår som ett av de områden på den svenska arbetsmarknaden där reformbehovet är som allra störst. Reformen bör riktas mot att så stora grupper som möjligt ges en form av ersättning som inte reduceras med inkomsten utan som i stället betalas ut för de dagar då man inte arbetat. Detta innebär att de arbetssökande får incitament att ta tillfälliga jobb, vilket de saknar i dag, samtidigt som det blir lättare att genomföra sanktioner på ett strukturerat vis. Det mest effektiva sättet att göra detta är sannolikt att höja ersättningen för deltagare i garantiprogrammen och göra kvalifikationstiderna kortare för de som saknar inkomstbaserad arbetslöshetsersättning. Ett sådant system skulle även göra det lättare att föra över det fulla ansvaret för alla arbetslösa till Arbetsförmedlingen, även detta återkommer vi till i nästa kapitel.

Det är vidare tydligt att arbetet med sanktioner och kontroll behöver stärkas. Antalet sanktioner till svenska arbetssökande är mycket låg i ett internationellt perspektiv och inget tyder på att sökaktiviteten är särskilt hög. Även varningar och små sanktioner verkar ha betydande effekter enligt den internationella litteraturen och ett sådant system bör därför införas även i Sverige. För att inte kontrollen i onödan ska snedvrیدا jobbsökandet till förmån för formella sökkanaler bör den inte inriktas på antalet sökta jobb. I

stället bör det åläggas den arbetssökande att visa att man sökt jobb aktivt på det sätt som fastslagits i en individuell handlingsplan.

Användandet av obligatoriska program (garantier) är ett bra, men dyrt sätt att kontrollera de sökandes aktivitetsnivå. I huvudsak är det ett sätt att uppnå samma effekter som en sänkt ersättning, men i form av minskad fritid i stället för minskade finansiella resurser. En poäng med obligatoriska program är att de kan öka sökaktiviteten utan att de sökande utsätts för fattigdom. En nackdel är att sänkt ersättning sparar pengar, medan obligatoriska program kostar pengar. Därför bör garantierna inte träda in som ett obligatorium förrän efter att ersättningsnivån nått den lägsta nivå man uppfattar som acceptabel. Generellt sett pekar mycket på att avtrappning är bra och därför att även de som har den högsta ersättningen (tak) bör ha en avtrappad ersättning. Det kan uppnås genom en högre initial ersättning än i dag, men en lägre slutlig ersättning.

Vidare anser vi att aktivitetsstödet (som betalas ut till deltagare i program) bör avskaffas. Ersättningen bör i stället betalas via arbetslöshetsförsäkringen oavsett om den jobbsökande deltar i en åtgärd eller inte. Skillnaden mellan de två systemen uppstod under en tid då programdeltagande och öppen arbetslöshet var två tydligt skilda tillstånd eftersom tid i program var överhoppningsbar vid beräkning av antalet förbrukade ersättningsdagar. Dessutom fokuserade programmen på färdighetsbyggande aktiviteter, inte jobbsökande. Dessa skillnader är inte längre relevanta. En övergång till ett enhetligt ersättningssystem skulle underlätta ett antal andra reformer som framstår som önskvärda.

Ett integrerat ersättningssystem är nödvändigt för att systemet med differentierade avgifter ska fungera. Dessutom skulle det göra att man vid arbetet med sanktioner gentemot deltagare i jobbsökarprogram fick tillgång till samma verktyg som vid arbetet med de öppet arbetslösa. En ytterligare fördel är att det blir möjligt att införa ett mer flexibelt arbete med garantierna enligt den modell som diskuteras i nästa kapitel. Slutligen skulle ett enhetligt ersättningssystem underlätta utvärdering och uppföljning. I nuläget går det till exempel inte att beräkna hur stor del av de arbetslösa som har en inkomstbaserad ersättning eftersom aktivitetsstödet inte dokumenteras i arbetskraftsundersökningarna.

Oavsett vilka andra reformer som genomförs måste avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen alltid vara desamma för sysselsatta och arbetslösa, åtminstone inom samma del av ekonomin (om

avgifterna är differentierade). Det nuvarande systemet med högre avgifter för de sysselsatta gör att en del av värdet med att ta ett arbete försvinner vilket minskar incitamenten till arbete.

Arbetslöshetsförsäkringen bör omfatta alla som deltar i arbetskraften. Detta kan uppnås genom mycket låga avgifter (vilket dock skulle omöjligöra differentierade avgifter) eller genom ett obligatorium. Dagens system skapar en risk för ett snedvridet urval, strategiska medlemskapbeslut och feloptimering. Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen bygger på att de försäkrade betalar sina premier under den tid de är sysselsatta, inte bara när risken för arbetslöshet är uppenbar.

De arbetslöshetsvarierande avgifterna bör bara behållas om avgifterna kan kopplas tydligare till kollektivavtalen, om försäkringen görs obligatorisk och om aktivitetsstödet avskaffas enligt den modell som beskrivs ovan.

Det finns betydande osäkerhet om hur arbetslöshetsförsäkringen för de deltidsarbetslösa bör utformas. I dagens system är dock ersättningen betydligt kortare för den typiske deltidsersatte än för den heltidsarbetslöse. Detta är sannolikt inte optimalt eftersom det kan avskräcka arbetssökande från att ta tillfälliga arbeten. Varaktigheten i ersättningen för deltidsarbetslösa bör därmed förlängas så att den åtminstone omfattar lika lång kalendertid som ersättningen för heltidsarbetslösa.

9 Arbetsmarknadspolitik

Aktiv arbetsmarknadspolitik har länge använts i stor omfattning i Sverige. I ett internationellt perspektiv utmärker sig Sverige som ett av de länder som satsar mest på sådana åtgärder, även om skillnaderna under senare år har minskat i takt med att andra länder har ökat sina satsningar. En väl utformad arbetsmarknadspolitik kan bidra till att förbättra såväl individens situation som arbetsmarknadens funktionssätt och hålla nere arbetslösheten. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan dock vara såväl kostsamma som ge upphov till problem om de utformas felaktigt eller riktas till fel grupper.

I det här kapitlet diskuterar vi hur arbetsmarknadspolitiken bör utformas. Diskussionen utgår från analysen i bilaga 1, som ger en omfattande översikt av forskningen om arbetsmarknadspolitikens effekter med tonvikt på svenska studier.

I avsnitt 9.1 diskuteras vad som bör karaktärisera arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Avsnitt 9.2 beskriver huvuddragen i dagens arbetsmarknadspolitik. Därefter diskuterar vi, i avsnitt 9.3 till 9.8, de förändringar som kan behöva göras. Avsnitt 9.9 sammanfattar diskussionen.

Sammanfattning av rekommendationer

- Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för att anordna arbetsmarknadsåtgärder för alla arbetssökande, även dagens mottagare av försörjningsstöd.
- Mängden aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar bör öka betydligt.
- Arbetsförmedlingen bör utöka sitt arbete med arbetsgivarinriktade insatser till förmån för svaga grupper eftersom forskningen visar att insatserna är effektiva och relativt billiga.
- Arbetsförmedlingens förmedlare bör ges större möjligheter att besluta om sysselsättningssubventioner för att underlätta det arbetsgivarinriktade förmedlingsarbetet. Samtidigt gör detta att subventionerna i större utsträckning verkligen kan riktas mot arbetssökande med särskilda behov.
- Arbetsförmedlingen bör ha möjlighet att anvisa personer som kan förväntas få svårt att etablera sig på arbetsmarknaden till jobb- och utvecklingsgarantin redan tidigt i arbetslöshetsperioden. Arbetssättet inom jobb- och utvecklingsgarantin passar väl för svaga grupper och onödig väntetid bör undvikas. Statistiska profileringsverktyg bör utvecklas för att det ska bli lättare att identifiera de personer som är i behov av en sådan anvisning.
- Arbetsförmedlingens arbete med kompletterande aktörer bör bedrivas på ett mer genomtänkt sätt än i dag, och kontrakten med dessa aktörer bör utformas så att betalningen tydlig kopplas till aktörernas prestation.
- Arbetsmarknadspolitiken bör utformas så att de arbetslösa i princip möter samma sekvens av program i hög- och lågkonjunkturer, vilket innebär att programvolymerna och finansieringen bör öka i proportion till antalet arbetslösa i en lågkonjunktur.

9.1 Utgångspunkter

Med arbetsmarknadspolitik avser vi, i likhet med författarna till bilaga 1, tre typer av insatser: (i) förmedlingsinsatser, (ii) arbetsmarknadsutbildning (iii) subventionerad sysselsättning och praktik. Olika typer av insatser har delvis olika syften men det gemensamma är att alla är avsedda att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att göra det lättare för deltagarna att hitta ett arbete. Nedan går vi igenom vad man vill uppnå med arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt redogör för potentiella problem.

Vissa insatser, till exempel arbetsmarknadsutbildningar och praktik, är tänkta att öka deltagarnas produktivitet. I en ekonomi som den svenska med relativt höga lägstalöner är detta extra viktigt eftersom personer med låg produktivitet kan ha svårt att hitta ett arbete. Förutom att öka sannolikheten att hitta ett jobb för deltagarna medför en ökad produktivitet förmodligen också högre framtida löner. En potentiell nackdel är att åtgärderna kan ha så kallade inlåsnings effekter. Deltagare i program verkar nämligen ägna betydligt mindre tid åt jobbsökande under tiden programmen pågår, vilket kan göra att arbetslöshetsperioden blir längre. Om en åtgärd kan förväntas leda till högre lön, eller bättre jobb i andra avseenden, kan jobbsökandet minska även innan en åtgärd börjar eftersom de arbetssökande kan välja att vänta in åtgärden.

Ett alternativt sätt att hjälpa personer med lägre produktivitet att få ett arbete kan vara att använda sig av någon form av subventionerad anställning. När man använder subventionerade arbeten riskerar man dock alltid att arbetsgivare väljer att ersätta jobb som skulle ha tillsatts även utan subventioner. Sådan undanträngning kan uppstå i två former, antingen anställs samma person som skulle ha anställts även utan subventionen (dödsviktseffekt) eller så anställs en annan person (substitutionseffekt). Den senare effekten kan vara önskvärd, men bara om arbetet går till någon som har det relativt sett svårare på arbetsmarknaden.

Insatser som skapar kontakter med arbetsgivare minskar osäkerheten i anställningsprocessen, kan påskynda de arbetslösas övergång till arbete och kan göra att arbetsgivare som inte aktivt försökt rekrytera arbetskraft ändå väljer att anställa. Även sådana åtgärder kan leda till högre löner om de gör att de sökande hittar mer lämpliga jobb.

Förutom att höja produktiviteten hos deltagarna kan åtgärder, om de är obligatoriska, fungera som ett test av arbetsvilja och

minska möjligheterna till överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen. En arbetslös som blir, eller förväntar sig att bli, anvisad till ett program som hon eller han inte vill delta i kan förväntas öka sitt jobbsökande. Ett flertal studier har påvisat sådana effekter som en konsekvens av obligatoriska garantiprogram och av intensifierade förmedlingsinsatser.

I ett makroperspektiv kan åtgärder som stärker svaga gruppers ställning på arbetsmarknaden skapa en bättre fungerande lönebildning och därmed bidra till en lägre arbetslöshet. Å andra sidan kan åtgärder som leder till att sökaktiviteten minskar, eller till att arbetslösheten upplevs som mindre otrevlig, göra att lönetrycket ökar så att jämviktsarbetslösheten i stället blir högre.

I en strävan efter en väl fungerande arbetsmarknadspolitik bör man försöka utforma åtgärder som gör att de positiva effekterna blir så stora som möjligt och de negativa så små som möjligt. För att uppnå detta bör man:

- *Prioritera svaga sökande.* Åtgärderna bör riktas mot grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt åtgärder som riskerar att leda till undanträngning, det vill säga framförallt subventionerad anställning.
- Utforma åtgärderna så att de *inte begränsar deltagarnas arbetsökande* för att undvika att inlåsningseffekterna blir alltför besvärande.
- Se till att åtgärderna är *arbetsgivarinriktade*. Åtgärder syftar i slutändan till att arbetslösa personer ska anställas av arbetsgivare. En förbättrad matchning mellan sökande och arbetsgivare uppnås bäst om arbetsgivare är involverade i åtgärdernas utformning och genomförande, och om förmedlare arbetar aktivt mot arbetsgivarsidan.
- Beakta *samspelet med ersättningsystemen*. Ett väl avvägt arbete med anvisningar och obligatoriska program gör det möjligt att upprätthålla en hög ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen utan att de arbetslösa minskar sitt arbetssökande.

Slutligen bör de resurser som avsätts till arbetsmarknadspolitik användas till de insatser som kan förväntas ha de största effekterna per satsad krona. Utformningen av politiken bör därför väga resultaten från både utvärderingsstudier som beskriver hur

deltagarna i programmen påverkas och studier av programmens makroeffekter mot de kostnader som är förknippade med varje enskild åtgärd.

9.2 Dagens arbetsmarknadspolitik

Den svenska arbetsmarknadspolitik har traditionellt bestått av ett stort antal åtgärder, vilka grovt sett kan delas in i förmedlingsinsatser, arbetsmarknadsutbildning och subventionerad sysselsättning. Förmedlingsinsatser omfattar allt ifrån klassisk förmedlingsverksamhet vid Arbetsförmedlingen till intensifierad förmedling, privata jobbcoacher, yrkesvägledning och kurser i att söka jobb. Arbetsmarknadsutbildning ska vara yrkesinriktad och pågår vanligen under en tidsperiod på runt sex månader. Deltagarna får i de flesta fall aktivitetsstöd. Subventionerad sysselsättning kan bestå av subventioner till arbetsgivare som anställer arbetslösa till avtalsenlig lön (t.ex. instegsjobb och nystartsjobb), stöd till start av näringsverksamhet till arbetslösa som startar egna företag, praktik, varaktigt subventionerat arbete i offentlig sektor eller skyddade arbeten för funktionshindrade.

Under det senaste decenniet har den svenska arbetsmarknadspolitik i ökad grad organiserats i form så kallade garantier. Garantierna kombinerar olika typer av insatser. Garantiprogrammen kännetecknas av att deltagarna väljs ut baserat på arbetslöshetstid och att deltagandet är obligatoriskt för att de arbetssökande som har a-kassa ska få fortsatt ersättning. I dagsläget finns det två program som har denna utformning: jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin.

Tabell 9.1 Antalet deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, oktober 2010

Åtgärd	Antal
<i>Arbetsmarknadsutbildning:</i>	
Arbetsmarknadsutbildning utom garantierna	5 599
Arbetsmarknadsutbildning inom garantierna*	4 465
<i>Subventionerad sysselsättning:</i>	
Särskilt anställningsstöd	3 086
Instegsjobb	2 874
Nystartsjobb	39 561
Stöd till start av näringsverksamhet	4 392
Särskilda insatser för funktionshindrade	68 812
Arbetspraktik	17 745
<i>Garantier:</i>	
Jobbgarantin för ungdomar	43 353
Jobb- och utvecklingsgarantin	83 304
<i>Övrigt:</i>	
Förberedande insatser	28 214
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	563
Totalt	297 503

Källa: Arbetsförmedlingen. *Separat uppgift från Arbetsförmedlingen; en tredjedel är inom jobbgarantin för ungdomar (deltagarna återfinns även i uppgiften för antalet deltagare i garantier).

Två aspekter bör noteras i tabell 9.1. För det första innehåller garantierna även inslag av andra åtgärder, framförallt praktik, vilket inte framgår av tabellen. För det andra ingår endast den arbetsmarknadspolitik som bedrivs av Arbetsförmedlingen. Även kommunerna tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men det saknas bra data om omfattning och innehåll.

9.3 Huvudansvaret för de arbetslösa

En viktig fråga är vem som bör ansvara för aktiviteterna för de arbetslösa. I dagsläget bedrivs huvuddelen av arbetsmarknadspolitikerna med Arbetsförmedlingen som huvudman. Samtidigt har kommunerna parallella åtgärder som i huvudsak riktar sig till mottagare av försörjningsstöd. Arbetslösa mottagare av försörjningsstöd ska aktivt söka arbete, och kommunerna kan även kräva deltagande i kompetenshöjande åtgärder för alla ungdomar och för äldre efter individuell prövning.

Kommunernas motiv för denna typ av verksamhet tycks vara att de tycker att kostnaderna för försörjningsstöden är för höga och att Arbetsförmedlingen inte tillräckligt aktivt arbetar med de arbetslösa som har försörjningsstöd. Uppfattning får också stöd av beräkningar i bilaga 11 som visar att dessa grupper i betydligt mindre utsträckning får del av Arbetsförmedlingens programutbud än de som har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.⁴⁵

Den nuvarande ordningen där ansvaret för arbetslösa biståndstagare delas mellan kommunernas socialtjänst och Arbetsförmedlingen är inte lyckad, eftersom stora grupper får dubbla huvudmän. Dessutom är ett problem att den kommunala verksamheten varken dokumenteras eller utvärderas i någon systematisk form.

Vår bedömning är att Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för att tillhandahålla arbetsmarknadsåtgärder för alla arbets sökande, även mottagare av försörjningsstöd. Detta kan genomföras genom de förändringar vi föreslår i kapitel 8, det vill säga att mottagare av försörjningsstöd erbjuds att gå in i ett garantiprogram efter tre månaders arbetslöshet och att de då får ersättning i form av en statlig grundersättning.

Det bör noteras att huvudansvaret för arbetsmarknadspolitikerna i princip redan i dag ligger på Arbetsförmedlingen och att Socialtjänstlagen är tydlig med att kommunernas åtgärder inte får ersätta Arbetsförmedlingens program. Dock får kommunerna enligt Socialtjänstlagen ställa krav på deltagande i kompetenshöjande åtgärder eller praktik för vissa mottagare av försörjningsstöd. Denna paragraf kan därför ses som ett indirekt stöd för kommunerna att organisera egna program som de anvisar biståndstagare till. *Vi anser därför i förlängningen att 4 kap 4 § i Socialtjänstlagen bör strykas så att det blir tydligt att det är Arbetsförmedlingen som ska*

⁴⁵ Delvis är detta en konsekvens av regelverket som anger att de som har försörjningsstöd ska gå in i jobb- och utvecklingsgarantin senare än de som har arbetslöshetsersättning.

bedriva dessa åtgärder. För att det ska kunna genomföras krävs dock att Arbetsförmedlingens arbete med garantierna förbättras väsentligt.

Den föreslagna förändringen handlar om huvudansvaret. Detta utesluter inte att Arbetsförmedlingen köper tjänster av kommunerna om de uppfattas som effektiva på att ta hand om en del av de arbetslösa, till exempel de som har särskilda sociala behov. En viktig skillnad mot hur systemet tycks fungera i dag är att det inte bör vara ersättningsformen, utan behoven, som bestämmer vilka som ska ta del av åtgärder som anordnas av kommunerna. Mottagare av arbetslöshetsersättning kan ha sociala problem samtidigt som många mottagare av försörjningsstöd inte har några sociala problem.

Ett samlat huvudansvar för de arbetslösa hos Arbetsförmedlingen har inte bara fördelen att de splittrade rollerna försvinner. En betydande fördel är också att det ger ökade möjligheter till dokumentation och utvärdering av verksamheten utan att nya nationella uppföljningssystem behöver utformas. Om kommunala program, och deras deltagare, registreras hos Arbetsförmedlingen blir det möjligt att följa upp och utvärdera den kommunala verksamheten inom ett nationellt ramverk

Även om uppdelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna blir tydligare så kommer alltid vissa personer att behöva hjälp av såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassa och socialtjänst. Vi anser därför att det är rimligt att införa Resursgrupper i enlighet med förslagen i SOU 2009:92. Detta bör dock först och främst ske genom en försöksverksamhet som kan utvärderas. Sådana Resursgrupper kan även användas för att lösa eventuella tvister mellan kommunens socialtjänst och Arbetsförmedlingen om de arbetslösas arbetsförmåga.

En alternativ lösning på problemen med det delade ansvaret är en omfattande omorganisation i riktning mot en "En-väg-instruktur", vilket förordas bland annat av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). En sådan lösning har genomförts i Norge. Även om en sådan omorganisation låter som en attraktiv lösning så vet vi väldigt lite om vad effekterna skulle bli. Erfarenheterna från Norge visar att stora omorganisationer inte är oproblematiska och att infasningen är förknippad med stora kostnader. Vi bedömer att en ny organisation i nuläget inte är en motiverad, utan att det är bättre att ge Arbetsförmedlingen huvudansvaret för alla arbetslösa, oavsett vilken form av ersättning de har.

9.4 Garantiåtgärder

Garantier skiljer sig från andra åtgärder dels genom att det hela tiden är tydligt när de arbetslösa kan förvänta sig börja programmen, dels genom att innehållet följer en viss struktur för samtliga deltagare. Deltagande i garantierna är ett villkor för fortsatt ersättning efter 300 ersättningsdagar för de som får inkomstrelaterad ersättning och är över 25 år, tidigare för de som är yngre.

Faktaruta: Nuvarande garantier inom arbetsmarknadspolitiken

Jobbgarantin för ungdomar har som målgrupp ungdomar som fyllt 16 men inte 25 år och som under tre sammanhängande månader varit arbetslösa. Innehållet ska bestå av en blandning av kartläggning, studie- och yrkesvägledning, jobbsökande, coachning, praktik och utbildning. Deltagandet kan pågå i maximalt 15 månader, därefter kan deltagaren anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin.

Jobb- och utvecklingsgarantin har som målgrupp personer som varit arbetslösa under en lång tid, vilket framförallt omfattar personer som förbrukat sina ersättningsdagar från arbetslöshetsförsäkringen, inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen och varit arbetslösa (eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder) under 18 sammanhängande månader, eller deltagit i jobbgarantin för ungdomar under 15 månader. Garantin har tre faser: fas 1 med kartläggning, jobbsökande, och förberedande insatser (max 150 dagar), fas 2 med praktik och arbetsträning (max 450 dagar tillsammans med dagarna i fas 1), och slutligen fas 3 med sysselsättning hos en arbetsgivare (anordnare) med ”arbetsuppgifter som annars inte skulle utföras och som kan ses som kvalitetshöjande”. Deltagandet kan pågå utan tidsgräns.

Som noteras i bilaga 1 har det gjorts väldigt få utvärderingar av effekterna av garantier. I dagsläget finns endast en effektutvärdering av jobbgarantin för ungdomar (Hall och Liljeberg 2011). Studien visar att arbetslösa 24-åringar som deltog i jobbgarantin för ungdomar under 2008 fick jobb snabbare än något äldre jämförbara personer som tog del av förmedlingens övriga utbud. Under 2009 fick dock inte de som deltog i jobbgarantin arbete snabbare.

Även tidigare garantiåtgärder för ungdomar har utvärderats ett antal gånger. Effekten av dessa garantier är som störst innan åtgärderna börjat, vilket tyder på att hotet om att anvisas till en obligatorisk garanti har starka effekter på de arbetslösas jobbsökande (dvs. annonseringseffekt).⁴⁶

I princip anser vi att garantierna fyller en viktig funktion, inte minst genom sin förutsägbarhet och genom den möjlighet de ger till kontroll av sökbeteende utan att ersättningen sänks. Garantierna är också utformade utifrån ett sekventiellt arbetssätt som tänks börja med kartläggning och intensifierad förmedling eventuellt följt av praktik eller arbetsmarknadsutbildning och slutligen en övergång till fullt subventionerad sysselsättning. Dessutom har alla deltagare rätt till en tämligen kraftig sysselsättningssubvention. Detta arbetssätt har en god inneboende logik som tycks väl anpassad till de grupper som behöver mest stöd.

Ett problem med garantierna är dock den mycket låga aktivitetsgraden. Uppföljningar av de båda existerande garantierna (Martinson och Sibbmark 2010a och 2010b) tyder visserligen på att deltagarna har ökat sitt jobbsökande efter inträdet, vilket är positivt. Men det är problematiskt att deltagarna inte ägnar mer än tio procent av en normal arbetsvecka åt att delta i aktiviteter. Det innebär att garantierna i nuläget inte uppfyller funktionen att kontrollera deltagarnas arbetsvilja. *Eftersom denna kontroll är ett av de viktigaste skälen till att åtgärden är obligatorisk, och detta är en viktig del av ersättningsystemets utformning, framstår en ökad aktivitet i garantierna som ett av de mest angelägna förändringsbehoven inom arbetsmarknadspolitiken.*

9.4.1 När ska den arbetslöse börja i en garanti?

En fördel med garantiåtgärder är att alla deltagare har varit arbetslösa under en lång period, vilket innebär att de bevisligen har reella problem med att hitta arbeten. Eftersom det är önskvärt att arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktar sig mot svaga grupper betyder det att garantierna träffar ungefär rätt personer.

⁴⁶ Det bör dock noteras att innehållet i de nuvarande garantierna skiljer sig från innehållet i de tidigare garantiåtgärder för ungdomar som hittills har utvärderats. De nuvarande garantierna ska i princip ha större fokus på jobbsökande under de inledande månaderna. Det är därför möjligt att de tidigare garantierna inleddes med en period av minskat jobbsökande (inläsnings effekter) som inte nödvändigtvis behöver uppstå i den nuvarande garantin. Därmed är det möjligt att de nuvarande garantierna kan ha positiva effekter även under programmet.

Ett uppenbart problem är dock att många av deltagarna kan ha varit i behov av insatserna långt tidigare. Ett alternativt sätt att arbeta är att förmedlare försöker identifiera vilka arbetslösa som löper störst risk att bli långtidsarbetslösa, och att dessa erbjuds de åtgärder som finns. I vissa fall kan man tidigt identifiera vilka dessa personer är, i andra fall kan man använda sig av arbetslöshetstider fast på ett mindre mekaniskt sätt än i garantierna. Ett sådant arbetssätt benämns ofta *profilering* (efter engelskans *profiling*). Profileringsmetoden kan ske genom att förmedlaren utifrån sin erfarenhet får bedöma den arbetslöses behov eller genom att man använder statistiska modeller för att bedöma den arbetslöses behov.

Om man säkert kan avgöra om en arbetslös person löper en hög risk att bli långtidsarbetslös och man bedömer att det arbetssätt som används inom garantierna är lämpligt för svaga grupper är det uppenbart att åtgärderna lika gärna kan sättas in tidigt. Trots att det i vissa fall är svårt att göra denna bedömning så finns det rimligen fall där man redan på förhand vet att risken för långtidsarbetslöshet är hög. Detta gäller till exempel lågutbildade personer som blir arbetslösa efter 55 års ålder, ungdomar med dåliga skolresultat och nyanlända flyktingar med låg utbildning och liten tidigare arbetslivserfarenhet. Bennmarker, Carling och Forslund (2007) visar att en statistisk profileringsmodell redan från början kan peka ut en grupp på ungefär 10 procent av de sökande som med mycket stor sannolikhet (90 procent) kommer att bli långtidsarbetslösa. Om man kompletterar en sådan modell med en subjektiv bedömning av en arbetsförmedlare bör man med stor säkerhet kunna peka ut en grupp av nyinskrivna som kommer att vara i behov av de arbetssätt som erbjuds inom garantiprogrammen.

I de fall det är möjligt att göra en så bra bedömning kan det vara en brist att det nuvarande systemet lutar sig så tungt på arbetslöshetstid som kvalificering till garantiprogrammen. Att låta en ung person mellan 16 och 25 år vänta i tre månader, eller en äldre person vänta i 14 eller 18 månader på att få tillgång till åtgärder som ligger inom garantierna förefaller knappast rimligt i de fall det redan vid inskrivningen går att se att personen löper en uppenbar risk att bli långtidsarbetslös.

En grupp som bör beredas plats i garantierna är de nyanlända utrikes födda som avslutat introduktionsprogrammet (se kapitel 11). Detta är uppenbarligen en grupp med en mycket svag ställning på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att de snabbt får tillgång till effektiva arbetsmarknadsinsatser. Alla som har avslutat introduk-

tionsprogrammet och inte gått vidare till studier eller arbete bör anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin vid programmets slut. Detta även om introduktionsprogrammet innehållit kortare perioder av arbete.

Vi bedömer också att de regler som säger att de som inte har rätt till a-kassa ska träda in i garantierna senare bör avskaffas. Mottagare av försörjningsstöd har i genomsnitt svårare att få jobb än övriga arbetslösa och bör därför inte få hjälp senare, vilket är fallet i dag (se bilaga 11).

Vår samlade bedömning är att tanken bakom garantierna är bra och att arbetsformerna inom garantierna tycks väl avvägda. Dock är det viktigt att den faktiska verksamheten inom garantierna faktiskt motsvarar det som de är tänkta att innehålla. Vi bedömer också att effektiviteten i Arbetsförmedlingens arbete kan förbättras väsentligt genom flexibla anvisningar till garantierna. *Det bör ske genom att man gör det möjligt för förmedlare att anvisa arbetslösa till garantierna även innan tidsgränserna har passerats i de fall man finner detta särskilt lämpligt, exempelvis på grund av låga kvalifikationer, hög ålder eller låg sökaktivitet.* Urvalet bör göras av förmedlingens personal med stöd av statistiska profileringsverktyg.

Skälet till att vi förespråkar att personer med särskilt hög risk för långtidsarbetslöshet ska kunna anvisas till garantierna tidigare som ett komplement till den redan i dag existerande möjligheten att anvisa till andra program (vid sidan av garantierna) är att vi anser att garantierna har en arbetsstruktur som är lämplig för de svaga grupperna. Till exempel innebär en tidig anvisning till garantierna att den anvisade får tillgång till nystartsjobben. Dessutom tyder data på att garantierna i stor utsträckning styr anvisningarna till program.

9.4.2 Finansieringen av bättre garantier för alla arbetssökande

Förslagen ovan innebär att ambitionsnivån i garantierna ökar väsentligt: aktiviteternas omfattning och kvalitet bör öka, arbetsförmedlare bör ges möjlighet att anvisa arbetslösa till garantierna tidigare och nyanlända utrikes födda bör gå direkt in i garantierna efter avslutat introduktionsprogram. I kapitel 8 argumenterade vi dessutom för att personer utan tidigare arbetslivserfarenhet bör få rätt till en grundersättning om de accepterar att delta i en

garantiåtgärd och har varit arbetslösa under minst tre månader. Förslagen innebär naturligtvis ökade kostnader, även om tanken är att förändringarna ska höja den långsiktiga effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken på ett sätt som gör att de offentliga finanserna i längden stärks.

På kort sikt finns det två naturliga finansieringsformer för den ökade intensiteten och omfattningen av garantiåtgärderna. Den ena finansieringsmöjligheten är att delar av de resurser som kommunerna i dagsläget lägger på egna arbetsmarknadspolitiska åtgärder i stället omfördelas till Arbetsförmedlingen. Om Arbetsförmedlingens ansvar för kontroll och kompetenshöjning riktat till mottagare av försörjningsstöd förtydligas är det rimligt att även resurserna kanaliseras via Arbetsförmedlingen. Den andra finansieringsmöjligheten ges av att tidsgränserna i garantierna kan flyttas. Övergången från aktivitetsgarantin till jobb- och utvecklingsgarantin under 2007 innebär en betydande tidigareläggning av garantiåtgärderna, framförallt för sökande med goda förutsättningar, som enligt det tidigare regelverket skulle gå in i aktivitetsgarantin efter 600 ersättningsdagar (eller senare om de deltagit i åtgärder). Det är inte självklart att 300 ersättningsdagar är den optimala tidpunkten, framförallt om Arbetsförmedlingen tillåts profilera och anvisa de grupper som är i störst behov av ett tidigt inträde. *Det kan därför vara önskvärt att låta den absoluta gränsen flyttas från 300 till 450 dagar, och i stället använda utrymmet till att ge svaga grupper ett tidigare inträde.* Som nämndes i kapitel 8 behöver detta inte påverka ersättningsprofilen som mycket väl även fortsättningsvis kan reduceras till 65 procent efter 300 ersättningsdagar. Detta faktum blir än tydligare om aktivitetsstödet integreras med arbetslöshetsersättningen.

9.5 Förmedlingsverksamhet

En stor utmaning för Arbetsförmedlingen är att intensifiera sina ansträngningar för att förmå arbetsgivare att erbjuda anställningar till svaga grupper. I dagsläget tycks man i detta arbete förlita sig på två faktorer: jobbsökande med hjälp av förmedlare och sysselsättningssubventioner. Mycket tyder på att detta inte är tillräckligt. Trots mycket kraftiga subventioner för vissa grupper av arbetslösa, inte minst de nyanlända utrikes födda, är övergångarna till subventionerade arbeten förvånansvärt få. Ett vanligt förekommande

klagomål från både kommuner och arbetsgivare är också att Arbetsförmedlingen arbetar för lite med arbetsgivarkontakter. Intrycket att detta är ett område där Arbetsförmedlingen kan förbättra sitt arbete stärks av de positiva effekter som genomgående uppstår när arbetsförmedlare i projektform arbetar med explicit fokus på arbetsgivarkontakter för svaga grupper, till exempel inom SIN-programmet (Johansson och Åslund 2006) eller Jobbnätet (Liljeberg och Lundin 2010).

Åtgärder av denna typ tycks bära sina kostnader med god marginal (se Liljeberg och Lundin 2010), även om bedömningen försvåras av att data saknas om kostnader för förmedlingens ordinarie verksamhet. Skattningarna av kostnadseffektiviteten bortser dessutom från att forskningen visar att intensifierad förmedling i allmänhet har positiva annonseringseffekter (dvs. ökar utflödet till jobb innan åtgärden), vilket antyder att makroeffekterna dessutom är positiva.

Vår bedömning är att Arbetsförmedlingen bör öka sitt arbete med intensivt kontaktskapande åtgärder med arbetsgivare; detta innebär att man aktivt bör söka upp arbetsgivare, marknadsföra sökande från svaga grupper, informera om möjligheterna att anställa personer ur dessa grupper med förmånliga subventioner samt bidra med stöd även efter att anställningen ägt rum.

Även internationella studier indikerar att sådana åtgärder kan bidra till ökad sysselsättning, speciellt om de kombineras med kontroll och sanktioner. Rådgivning och kontroll följer i många fall naturligt av varandra då fler möten med en förmedlare i sig innebär att förmedlaren får en bättre insyn i den arbetslöses sökaktivitet. Den evidens som finns tyder på att förmedlingsinsatser kan vara speciellt effektiva för utrikes födda, ungdomar och lågutbildade. Bilaga 8 noterar att effekterna tycks vara större ju mer resurser som läggs på förmedlingen. En trolig förklaring är att det krävs stora resurser innan förmedlingsverksamheten börjar inkludera ett aktivt arbete gentemot arbetsgivare.

9.5.1 Förmedling med subventionerade anställningar

Under 2007 genomfördes en betydande förändring av systemet för subventionerade anställningar. Förändringen innebar att subventionerna gick från att vara en möjlighet som krävde ett beslut av en förmedlare (anställningsstöd) till att vara en rättighet för alla som

varit arbetslösa, eller på andra sätt frånvarande, under en viss tid (nystartsjobb). Övergången ligger i linje med den ökade betoningen på garantier och kan ses som en allmän förskjutning mot individuella rättigheter och skyldigheter och en minskad beslutsroll för tjänstemän vid Arbetsförmedlingen.

Förändringen från anställningsstöd till nystartsjobb kan dock ha bidragit till att försvaga Arbetsförmedlingens möjligheter att arbeta aktivt gentemot arbetsgivare. Tidigare hade förmedlare en tydligare morot att visa upp för arbetsgivare som var villiga att anställa de personer som förmedlarna bedömde som speciellt viktiga att få ut i arbete. Nystartsjobbets rättighetsstatus har fördelar, inte minst från ett likabehandlingsperspektiv, men de kan inte på samma sätt integreras i ett aktivt förmedlingsarbete som anställningsstöden. Om man även beaktar att förmedlarna rimligen har en hel del information om vilka sökande som är i speciellt behov av fördjupad hjälp, utöver den information som ges av arbetslöshetstiden, talar detta för att ett anställningsstöd bör införas som ett komplement till nystartsjobben. Detta, och satsningar på ökad arbetsgivarinriktad förmedlingsverksamhet, kan med fördel finansieras genom en begränsning av subventionsgraden i instegs- och nystartsjobben, samt minskningar av nystartsjobbets varaktighet. Vi återkommer till detta i diskussionen om subventionerad sysselsättning nedan.

9.5.2 Offentligt finansierade privata förmedlingsaktörer

Fram tills relativt nyligen har i princip alla förmedlingsinsatser tillhandahållits av offentliga instanser, framförallt Arbetsförmedlingen. Under senare tid har dock en allt större andel av dessa tjänster upphandlats av privata aktörer. Två fördelar med att låta privata aktörer erbjuda aktiviteter är att de kan ha starkare incitament att investera i kostnadsbesparande och kvalitetsförbättrande innovationer, och att de kan bidra med tillgång till andra typer av nätverk än Arbetsförmedlingen. Ytterligare en fördel med fler aktörer (oavsett huvudman) är att de sökande som misslyckats i sitt arbetssökande kan få tillgång till nya nätverk genom att byta förmedlare. Därför är det sannolikt att det kan vara mer effektivt att använda sig av privata aktörer i sekvens med Arbetsförmedlingens personal. Nackdelarna med privata aktörer är att det finns en risk att de låter verksamhetens kvalitet sjunka för att hålla nere

kostnaderna och att de kan försöka attrahera de arbetslösa som kräver minst omfattande insatser.

I dagsläget finns det få forskningsstudier om effekterna av att upphandla arbetsmarknadspolitiska åtgärder från privata aktörer. De studier som finns, i Sverige och utomlands, tyder dock inte på att privata aktörer är bättre än offentliga på att bedriva förmedlingsverksamhet generellt sett. Detta är inte heller förvånande eftersom balansen mellan de för- och nackdelar som är förknippade med privata aktörer med stor sannolikhet beror på vilka incitament de privata aktörerna har för att få de sökande i arbete, och hur väl dessa incitament hänger ihop med hur sökande och aktörer matchas. Studierna tyder snarast på att insatser i form av intensifierad förmedling är effektiva oavsett vem det är som utför dem.

För att säkerställa ett bra utfall är det viktigt att man utformar avtalen med aktörerna så att de inte får incitament att spara in på kostnader på sätt som äventyrar verksamhetens kvalitet eller kan välja att bara arbeta med arbetslösa som står nära arbetsmarknaden.

Avtal med privata utförare bör ha ett betydande prestationsbaserat inslag. Det är noterbart att förmedlingsinsatser till skillnad från många andra upphandlade tjänster har ett tydligt och mätbart slutmål. Däremot är kvaliteten hos utförarna svår att observera på förhand, inte minst för en arbetslös. Det är också viktigt att beakta att kostnaderna för enskilda deltagare om en aktör erbjuder dåliga tjänster kan bli höga. Sammantaget innebär detta att man bör undvika att basera incitamenten på att dåliga aktörer slås ut i efterhand genom att de konkurreras ut från marknaden eller att de inte får förnyade kontrakt.

Betalningen till de privata aktörerna bör därför på ett tydligt sätt kopplas till det genomsnittliga arbetsmarknadsutfallet för de personer de hanterar. Detta för att ge aktörerna ett starkt och direkt intresse av att arbeta för ett bra utfall i varje enskilt fall och för att göra det olönsamt för oseriösa aktörer att ge sig in på marknaden.

Den samhällsekonomiska avkastningen av att en arbetslös får ett arbete fort är hög och de privata aktörerna bör kunna få en betydande del av denna vinst. Men kostnaden om det tar längre tid är också hög. Detta bör belasta aktören. Om avgiften baseras på det genomsnittliga utfallen för klienterna skapas även incitament att undvika att det går väldigt dåligt för någon av klienterna.

Betalningen bör dessutom varieras beroende på deltagarnas förväntade arbetslöshetstid. Genom att använda en statistisk profileringsmodell går det att göra en bedömning av vilka sökande

som man kan förvänta sig har svårt att hitta jobb – och som det därmed bör löna sig mer för förmedlaren att få i arbete. En sådan fördelningsprincip är heller inget nytt eftersom det är så Arbetsförmedlingens resurser fördelas internt mellan olika kontor. Med en tydlig ersättningsmodell som baseras på ett profileringsinstrument skulle även aktörerna kunna tillåtas specialisera sig mot personer som har lättare eller svårare att få jobb utan att detta skulle innebära en snedvridning.

9.6 Utbildningsinsatser

Flera studier av arbetsmarknadsutbildningen från 1990-talet pekade på att effekterna var små, och i en del fall till och med negativa. Studier från 2000-talet visar mer positiva effekter (se bilaga 1). Det finns flera potentiella förklaringar till dessa skillnader: man har under senare år blivit mer selektiv med vilka utbildningar som ges och möjligheten att kvalificera sig för en ny period av arbetslöshetsersättning genom deltagande i åtgärder har avskaffats vilket kan ha gjort deltagarna mer motiverade. En annan förklaring är att det kan vara lättare att utforma utbildningar i tider då det finns tydliga bristyrken.

Generellt sett gäller att arbetsmarknadsutbildningen bör integrera kontakter med arbetsmarknaden. Den forskning på svenska data som finns, både för arbetsmarknadsutbildning och för andra utbildningsinsatser (se bilaga 1 och 2), tyder på att arbetsgivarnas involvering är en viktig komponent för att övergången till arbetsmarknaden ska fungera väl.⁴⁷ Med tanke på det specifika innehåll som arbetsmarknadsutbildningen vanligen har är det särskilt viktigt att övergången från utbildning till arbete fungerar effektivt. Vår bedömning är att arbetsmarknadsutbildningen i dagsläget tycks vara utformad med dessa överväganden i åtanke.

Under senare år har volymen på arbetsmarknadsutbildningen minskats avsevärt. I nuläget deltar ungefär 10 000 arbetslösa personer i arbetsmarknadsutbildningen (se tabell 9.1 ovan) varav ungefär hälften inom ramen för garantierna. Under 1990-talet var antalet deltagare mångfalt högre (se bilaga 1) och även i jämförelse med praktikåtgärder är deltagarantalet lågt. Vår bedömning är dock

⁴⁷ Lundin och Martinson (2003) visar till exempel att arbetsgivarkontakter är den tydligaste skiljelinjen mellan bra och dåliga arbetsmarknadsutbildningar (där grupperna definierades från andelen som hamnade i arbete).

att det faktum att arbetsmarknadsutbildning visat sig vara mer framgångsrik på senare år inte bör tolkas som att verksamheten åter bör expanderas förbehållslöst. En anledning till det är att ett av skälen till de sämre resultaten under 1990-talet sannolikt var just de stora volymerna. Det finns därmed en risk för att ökade volymer åter försämrar resultaten. Eftersom utbildningsinsatserna i normalfallet är mycket korta, inte mer än sex månader och i genomsnitt ungefär tre månader (längden är i princip individanpassad), så kan de bara tillhandahålla relativt specifika kunskaper. Därmed är det viktigt att det finns ett *väl identifierat behov* av dessa kunskaper på den lokala arbetsmarknaden (eller på en arbetsmarknad dit det är sannolikt att den arbetslösa kommer att flytta); annars riskerar utbildningarna att inte längre fungera särskilt väl.

Arbetsförmedlingen tillhandahåller väldigt knapphändigt med kostnadsuppgifter, vilket gör det svårt att bedöma kostnadseffektiviteten av olika åtgärder. Men det står klart att arbetsmarknadsutbildning är ett dyrt program. Kostnaden uppges av Arbetsförmedlingen vara i storleksordningen 14 000 kronor per deltagarmånad, exklusive ersättningen till deltagaren som ju måste betalas ut oavsett program. Eftersom en genomsnittlig utbildning är tre månader lång kostar den alltså ungefär 42 000 kronor att genomföra. Detta innebär att effekterna måste var mycket stora, sannolikt minst lika stora som resultaten för 2000-talet antyder,⁴⁸ för att utbildningen ska vara samhällsekonomiskt lönsam. Arbetsmarknadsutbildning bör därför bara användas när det finns ett uppenbart behov av just den kompetens som utbildningen är inriktad mot. Finns det ett tydligt behov av svetsare vid det aktuella tillfället så ska en utbildning till svetsare erbjudas de som har svårt att få arbete på annat sätt, annars inte. Finns inget tydligt identifierat behov bör man hellre prioritera andra, mer kostnadseffektiva, åtgärder. Avvägningen av hur många platser som uppfyller detta kriterium görs dock troligen bäst av Arbetsförmedlingen.

⁴⁸ Resultaten i de Luna, Forslund och Liljeberg (2008) tyder på att arbetslösheten förkortades med ungefär 55 dagar.

9.6.1 Arbetsmarknadspolitik i form av kommunala utbildningsinsatser

Det bör noteras att arbetsmarknadsutbildning inte är den enda möjliga utbildningsinsatsen, och att fördelningen mellan arbetsmarknadsutbildning och andra utbildningar kan behöva förändras för att öka kostnadseffektiviteten. En åtgärd som ibland diskuteras som ett nära substitut till arbetsmarknadsutbildning är möjligheten att komplettera den gymnasiala yrkesutbildningen via yrkesvux, en utbildningsform som är organiserad som en del av den kommunala yrkesutbildningen. Yrkesvux skiljer sig från arbetsmarknadsutbildningen i fem avseenden: deltagandet finansieras med studiestöd, kommunerna är via sitt ansvar för komvux och gymnasieskola den naturliga huvudmannen, kurserna startar i huvudsak vid terminsstart och utbildningarna är vanligen längre och ger breda examina som är allmänt erkända.

Det är både bra och dåligt att kurser inom yrkesvux startar vid standardiserade tidpunkter. Det bidrar sannolikt till att åtgärderna blir billigare, men det riskerar också att leda till negativa förväntningseffekter om presumtiva deltagare slutar söka jobb långt i förväg i väntan på att utbildningen ska börja. Att utbildningarna är längre kan leda till mer inlåsnings effekter men kan möjligen, tillsammans med det mer generella innehållet i utbildningen, ge större löneeffekter på längre sikt.

Detta tyder på att yrkesvux har en karaktär som passar bättre för grupper med en relativt svag ställning på arbetsmarknaden, och i en lågkonjunktur. Om chanserna att få ett jobb är relativt små blir också kostnaderna för inlåsnings effekter och negativa annonseringseffekter mindre. Dessutom ger insatsen med all sannolikhet mer generella kunskaper och är därför mindre beroende av att man vet exakt vad som kommer att efterfrågas på arbetsmarknaden efter utbildningens slut, vilket gör att den relativt sett bör passa bättre i en lågkonjunktur. Detta tyder på att tonvikten bör vara mer på yrkesvux för svaga grupper och i lågkonjunkturer, och mer på arbetsmarknadsutbildning i högkonjunkturer.

En massiv satsning på kommunal vuxenutbildning i syfte att nå svaga grupper i en tid av låg efterfrågan var kunskapslyftet. Kunskapslyftet syftade till att öka lågutbildade arbetslösas kompetens genom möjligheten till gymnasial utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen. Åtgärden pågick under fem år (1997-2002) och omfattade totalt 110 000 platser. Forskningen ger visst stöd för att

kunskaplyftet hade positiva effekter på sysselsättningen, åtminstone för manliga deltagare (se Albrecht, van den Berg och Vroman 2008). Däremot verkar inte utbildningarna ha lett till högre lön för deltagarna. En förklaring till att sysselsättningen bara ökade bland männen kan vara att männen i högre grad än kvinnorna deltog i utbildningar som värderas högt på arbetsmarknaden.

En aspekt på den kommunala yrkesutbildningen som kan tänkas föras över till arbetsmarknadsutbildningen är att deltagarna i yrkesvux finansierar sitt deltagande med studiemedel. Om även deltagandet i arbetsmarknadsutbildningen finansierades via studiemedel skulle kostnaderna för denna åtgärd minska betydligt. En invändning mot detta är att man därmed inte längre kan anvisa arbetslösa till åtgärden. Men med tanke på kostnaden är det svårt att se varför man skulle vilja använda sig av just arbetsmarknadsutbildning för en person som själv inte vill delta. Som noteras i bilaga 1 är det ibland rimligt att använda program för att testa arbetsviljan, men de bör vara billiga och mindre attraktiva. En fördel med studiemedelsfinansiering är att detta ytterligare skulle kunna bidra till att öka kvaliteten i utbildningen; deltagarnas incitament skulle förstärkas, något som tycks vara viktigt enligt erfarenheterna från 1990-talets återkvalificeringssystem.

9.7 Subventionerade arbeten

Forskningen visar att subventionerade anställningar har positiva långsiktiga effekter för deltagarna. Subventionerna verkar dock ge upphov till betydande undantränings effekter, det vill säga de ersätter osubventionerade arbeten i hög grad. Konsistent med detta har nedsättningar av arbetsgivaravgifter i regioner eller för stora grupper visats ha små eller inga sysselsättningseffekter (se bilaga 12).

Lärdomen av detta är att subventionerade anställningar är bra åtgärder så länge de riktas mot personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Subventioner och nedsättningar av arbetsgivaravgifter ska ses som ett sätt att styra arbetsgivarnas efterfrågan mot svaga grupper, inte som en generell metod för att skapa arbetstillfällen. Genom att stärka de svaga gruppernas ställning kan sysselsättningssubventionerna bidra till en bättre lönebildning och därmed till en minskad jämviktsarbetslöshet.

Förklaringen till detta är att de arbetslösa som tillhör de svaga grupperna i många fall står så långt ifrån arbetsmarknaden att de i

realiteten inte konkurrerar om de lediga jobben. Som diskuteras i avsnitt 2.2 och bilaga 5 finns det tydliga tecken på ett bitande lönegolv som försvårar inträdet på arbetsmarknaden för de minst produktiva grupperna. Om en person från en sådan grupp får ett subventionerat arbete, och därmed ersätter en person med en starkare ställning, ökar konkurrensen om de lediga jobben. Därmed förhindras att lönerna stiger trots en hög arbetslöshet. Detta är framförallt viktigt under perioder då det finns en risk för arbetslöshetspersistens, det vill säga de perioder då arbetslösheten har hamnat på en hög nivå på grund av tillfälliga konjunktursvängningar.

Sysselsättningssubventionernas främsta uppgift är att styra arbetskraftsefterfrågan till svaga grupper för att skapa en bättre fungerande lönebildning. Undantränings effekter av åtgärder riktade mot svaga grupper som långtidsarbetslösa, funktionshindrade eller nyanlända utrikes födda bör därför accepteras. Generella nedsättningar av socialavgifter kan dock inte motiveras som sysselsättningsskapande åtgärder.

9.7.1 Nystartsjobben

Nystartsjobben är en form av subventionerade anställningar som ges som en rättighet till personer som saknat arbete under minst ett år (för ungdomar gäller sex månader) eller som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin. Stödet betalas ut under lika lång tid som den som ska anställas har varit utan jobb, dock maximalt under fem år. Ungdomar har en kortare längsta ersättningstid (ett år) och de som har fyllt 55 år en längre (tio år).

Subventionsgraden motsvarar de dubbla arbetsgivaravgifterna⁴⁹, vilket innebär ungefär hälften av de totala lönekostnaderna. Noterbart är att detta medför att subventionen för många i dessa grupper blir större än den totala skatten på arbete (inkomstskatt plus arbetsgivaravgift).

Kvalificeringssystemet skapar en mycket tydlig tröskel som sannolikt inte är bra. Arbetsgivare får starka incitament att välja personer som just har kvalificerat sig för stödet framför de som har ett litet tag kvar. Det kan leda till ineffektiv matchning. Dessutom kan det uppstå situationer där man skjuter upp en anställning för att vänta in subventionen. I relation till detta kan konstateras att

⁴⁹ För ungdomar motsvarar beloppet arbetsgivaravgiften, inte dubbla arbetsgivaravgiften.

det finns en uppenbar risk för att arbetssökande som har kort tid kvar innan de får rätt till nystartsjobb söker arbete mindre aktivt; de vet att chanserna att få ett jobb snart ökar. Man riskerar således att få en oönskad annonseringseffekt.

Generellt sett är det tilltalande att subventionen blir generösare för personer med längre frånvaro från arbetsmarknaden eftersom det gör att svagare grupper får ett större stöd. Men det framstår inte som kostnadseffektivt att konstruera subventionen så att det är varaktigheten, snarare än beloppet, som växer. En mer naturlig konstruktion vore att låta subventionsgraden växa med arbetslöshetstiden. *Vi föreslår därför att subventionsgraden i nystartsjobben initialt sänks till hälften och att subventionsgraden därefter växer kontinuerligt med kvalificeringstiden.* Detta skulle även minska de kraftiga tröskelvärden som är inbyggda i det nuvarande systemet.

För att vara berättigad till nystartsjobb gäller för de flesta att de ska ha varit arbetslösa (eller sjukskrivna etc.) på heltid under minst tolv månader under en ramtid om 15 månader. I perioden före de 15 månaderna ger bara en helt sammanhängande arbetslöshetstid rätt till en längre subvention. En nackdel med nystartsjobbets konstruktion är således att väldigt korta perioder av arbete gör att den arbetssökande kan förlora betydande subventioner framöver, vilket exemplifieras i faktarutan nedan. Även för ungdomar i åldrarna kring 26 år kan övergången mellan reglerna för ungdomar till det generella regelverket skapa en mängd besynnerliga kombinationer av subventionsgrader och varaktigheter som är ytterst svåröverskådliga. Delvis beror detta på den generella nedsättningen av socialavgifter för ungdomar.

Det nuvarande systemet betonar sannolikt den innevarande perioden av arbetslöshet eller annan icke-sysselsättning för hårt. Ett alternativ skulle kunna vara att i stället använda arbetslösheten under en ramtid som kvalifikationsgrund, till exempel andelen dagar av arbetslöshet under de senaste tre åren. Det bör dock noteras att det är svårt att konstruera ett rättighetsbaserat system som inte ger upphov till ologiska utfall i någon dimension.

Faktaruta: Nystartsjobbets varaktighet för olika speciella fall

Fall 1:

Arbetslöshet under 11 månader, följt av 1 månads arbete, därefter 14 månaders arbetslöshet

Nystartsjobbets varaktighet: 14 månader

Fall 2:

Arbete under 12 månader, följt av 15 månaders arbetslöshet

Nystartsjobbets varaktighet: 15 månader

Vi anser därför att det finns anledning att delvis flytta fokus från den mekaniska rättighetsprincipen i detta fall precis som i fallet med jobb- och utvecklingsgarantin. Nystartsjobben bör därför kompletteras med kraftigare subventioner för sökande som av Arbetsförmedlingen bedöms vara i behov av detta enligt den modell som tidigare användes för allmänt anställningsstöd. Det skulle öka träffsäkerheten i subventionerna, något som är ytterst viktigt för just denna åtgärd på grund av de stora undanträngningseffekterna. Dessutom skulle det fungera som ett tydligare verktyg för förmedlarna i ett arbetsgivarinriktat intensivt förmedlingsarbete till förmån för svaga grupper.

Vår samlade bedömning är att en lämplig konstruktion av nystartsjobben är att de vid inträdet i jobb- och utvecklingsgarantin motsvarar arbetsgivaravgifterna och varar under ett år. Därefter kan subventionsgraden växa relativt steglöst, till exempel med tre procentenheter per månad av arbetslöshet. Även varaktigheten kan växa något men mer begränsat än i dag, till exempel två veckor per månad av arbetslöshet. Den maximala varaktigheten bör vara kortare än nu, till exempel två år. Den maximala subventionsgraden kan, precis som i dag, motsvara de dubbla arbetsgivaravgifterna. Denna subvention bör kunna kompletteras med kraftigare stöd (anställningsstöd) för de sökande som har särskilda behov, oavsett arbetslöshetstid.

9.7.2 Artificiella arbetsuppgifter

En speciell form av subventionerat arbete är ”artificiella jobb” där deltagarna i princip antas utföra arbetsuppgifter som annars inte skulle ha utförts. Detta är en konstruktion som ofta använts för arbetslösa med riktigt långa arbetslöshetstider, i nuläget som en del av fas 3 av jobb- och utvecklingsgarantin. Forskningsresultaten för denna typ av åtgärd är mycket dystra – deltagarna verkar inte hjälpas i sin övergång till riktiga anställningar. Programmet bör därför framförallt ses som ett intensifierad test av arbetsviljan (genom att den tar upp hela arbetsutbudet) för de som har riktigt svårt att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Därmed är det rimligt att åtgärden används väldigt sparsamt, och endast efter mycket långa arbetslöshetstider, gärna efter en period av mycket intensifierad arbetsgivarinriktad förmedling enligt den modell vi förespråkat ovan. Långvariga anvisningar till program med fullt subventionerade arbetsuppgifter bör bara komma ifråga när den sökandes möjligheter att få ett reguljärt arbete bedöms vara helt uttömda, speciellt om arbetsuppgifterna inte liknar de som utförs på den reguljära arbetsmarknaden.

Restriktionen att arbetsuppgifterna inte skulle ha utförts annars bygger enligt vår bedömning på en delvis felaktig syn på arbetsmarknadens funktionssätt. Bara om antalet arbetsuppgifter i ekonomin av något skäl antas vara given finns det skäl att oroa sig för att riktiga jobb trängs undan. Eftersom mängden arbete tenderar att anpassa sig efter utbudet av arbetskraft finns det ingen anledning att skydda enskilda arbetsuppgifter från konkurrens från programdeltagare. *Det viktiga ur ett undanträngningsperspektiv är vilka som deltar i programmen, inte vilka arbetsuppgifter de utför.* Det finns därför i allmänhet inga ekonomiska skäl att betinga en åtgärd på att arbetsuppgifterna som utförs inte skulle ha utförts ändå. I stället finns det starka effektivitetsskäl som talar för att all arbetskraft ska användas så bra som möjligt. Med tanke på att åtgärder i allmänhet har bättre möjligheter att hjälp deltagaren om arbetsuppgifterna liknar riktiga arbeten innebär restriktionen dessutom en onödigt försvårande faktor för deltagarens möjligheter att få ett reguljärt jobb.

Det kan dock tilläggas att ovanstående resonemang inte är giltigt under lågkonjunktur, då det kan finnas ett inslag av tillfällig jobbransonering att beakta. Noterbart är också att det kan finnas anledning att begränsa arbeten av den typ som ges i fas 3 till

organisationer som normalt sett finansierar sin verksamhet med skattemedel och till ideella organisationer eftersom man annars riskerar att öka den skattefinansierade inblandningen på privata marknader, vilket inte är önskvärt. Detta är särskilt viktigt med tanke på de stora subventioner som tillfaller den som tar emot en deltagare i fas 3 (225 kronor per dag).

9.8 Omfattning och konjunktur Anpassning av arbetsmarknadspolitik

En central fråga är hur omfattande arbetsmarknadspolitik bör vara och om omfattningen bör vara konjunkturberoende. Forskningen ger generellt sett väldigt lite vägledning om den optimala volymen och hur den bör anpassas över konjunkturen. I och med att det nuvarande systemet i stora drag bygger på en garantimodell bestäms volymerna i princip av hur många som blir arbetslösa och hur länge de är det. Vi anser att detta är en, i stora drag, tilltalande modell. Observera att detta i princip innebär att åtgärdsvolymen blir fullt ut ackommoderande eftersom antalet deltagare bestäms av hur många som har tillräckligt lång arbetslöshetstid för att falla in i garantiramverket.

En rimlig princip är att den som blir arbetslös bör möta ungefär samma sekvens av åtgärder oavsett hur många andra personer som är arbetslösa. Det talar för den typ av ackommoderande åtgärdsvolym som ges av den garantibaserade politiken. Notera att detta kräver väsentliga resurstillskott under lågkonjunkturer; resurserna som används för garantierna måste anpassas till antalet personer som deltar.

Som nämnades i diskussionen om arbetsmarknadsutbildningen finns det möjligen anledning att korrigera innehållet i åtgärderna över konjunkturen. I så fall i en riktning där insatserna får ett mer generellt, och möjligen även mer långvarigt, innehåll i lågkonjunkturer, samtidigt som fokus på jobbsökarinsatser kan bli något mindre. Ett problem med detta är att de insatser som man kanske skulle vilja öka mest i en lågkonjunktur, det vill säga de som ger mest allmänna färdigheter, är de där det kan vara allra svårast att göra kraftiga volymjusteringar utan att kvaliteten faller.

Vidare tenderar konjunkturedgångar att se väldigt olika ut. Sammansättningen av de arbetslösa kan förändras i lågkonjunkturer i en riktning som innebär att de arbetslösa i genomsnitt har bättre

förutsättningar än i en högkonjunktur. Men detta behöver inte alltid vara fallet. Under 1990-talskrisen fanns det till exempel stora inslag av strukturomvandling; många av de som blev arbetslösa hade förlorat stora delar av sitt humankapital. Insatsernas optimala innehåll beror delvis på i vilken utsträckning det finns ett inslag av strukturomvandling (vilket skulle tala för utbildningsinsatser) och i vilken utsträckning det handlar om en allmän efterfrågeminskning (vilket skulle tala för jobbsökarinsatser). Det faktum att detta kan se olika ut beroende på konjunkturedgångens orsaker och förlopp gör det svårt att uttala sig om hur insatserna generellt sett bör förändras med konjunkturen. Därför menar vi att det finns relativt lite som talar för automatiska justeringar av programmixen över konjunkturen, utöver det som ges av den naturliga strävan efter individanpassning som bör vara en del av Arbetsförmedlingens dagliga arbete.

9.9 Sammanfattning

I dagsläget bedrivs merparten av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna med Arbetsförmedlingen som huvudman, men också kommunerna anordnar insatser för mottagare av försörjningsstöd. Ett delat ansvar är av flera skäl en olycklig lösning. Vår bedömning är därför att Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för att tillhandahålla arbetsmarknadsåtgärder för alla arbets sökande, även de som har försörjningsstöd.

Den nuvarande arbetsmarknadspolitiken förlitar sig i hög grad på garantier. Detta är i huvudsak en bra lösning, men insatsernas utformning kan förbättras. För att systemet ska fungera är det centralt att garantierna i mycket högre grad än i dag fylls med ett reellt innehåll. För att svaga grupper tidigt ska få tillgång till åtgärderna i garantierna är det också rimligt att förmedlare ges möjlighet att anvisa arbetslösa redan innan tidsgränserna har passerats i de fall man bedömer att de arbetslösa har ett uppenbart behov av att delta. Det är dock fortsatt rimligt att anvisa alla som fått ersättning under en längre tid till jobb- och utvecklingsgarantin. Jobb- och utvecklingsgarantin måste emellertid inte starta redan efter 300 dagar för den typiska mottagaren av arbetslöshetsersättning. En förskjutning av tidsgränsen tillsammans med en möjlighet att tidigare anvisa de som saknar kvalifikationer, mottar

försörjningsstöd eller söker arbete i för låg utsträckning framstår som ett effektivare arbets sätt.

Angående arbetsmarknadspolitiken i övrigt är den viktigaste rekommendation att Arbetsförmedlingen bör bedriva ett mer aktivt arbete gentemot rekryterande företag, framförallt till förmån för svaga grupper. Sådana åtgärder är med all sannolikhet kostnadseffektiva. För att stärka detta arbete bör ett anställningsstöd införas. För att finansiera satsningarna kan varaktigheten och/eller subventionsgraden i nystarts- och instegsjobben minska. Intensifierade förmedlingsinsatser kan med fördel kombineras med ökad kontroll av deltagarnas arbetssökande.

Ett problem i detta sammanhang är dock bristen på redovisningsrutiner för kostnaderna för olika åtgärder. De kostnader som finns presenterade i Arbetsförmedlingens årsrapporter är inte tillräckliga för att det ska gå att på ett tillförlitligt sätt bedöma vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva. Arbetsförmedlingen bör därför åläggas att redovisa mer detaljerade redovisningar av kostnader för olika åtgärder.

Konstruktionen av sysselsättningssubventionerna kan förbättras. De bör ännu tydligare riktas mot svaga grupper. Nystartsjobben bör fasas in mer gradvist än i dag för att undvika negativa annonseringseffekter och ineffektiv snedvridning. De svagaste grupperna bör premieras med högre, snarare än längre, subventioner. Ett anställningsstöd med en flexibel målgrupp bör, som nämndes ovan, införas. Dessutom bör man ta bort restriktionen att aktiviteter under fas 3 av jobb- och utvecklingsgarantins inte får innehålla arbetsuppgifter som annars inte skulle utföras.

När det gäller privata (kompletterande) aktörer inom förmedlingsarbetet är vår bedömning att det inte är troligt att det finns några enkla vinster. För att verksamheten ska fungera effektivt krävs stor noggrannhet både i upphandlingen och i arbetet med att integrera de privata aktörerna i Arbetsförmedlingens eget arbete. Mest påtagligt är att man på ett helt annat sätt än i dag måste säkerställa att kontrakten utformas så att de privata aktörerna ges starka incitament att erbjuda en högkvalitativ verksamhet. Statistiska profileringsverktyg bör användas för att anpassa ersättningen som de privata aktörerna får för de arbetssökande. Det kan förbättra incitamenten och underlätta specialisering bland aktörerna. Arbetsförmedlingen bör också ges möjligheter att köpa förmedlingstjänster av kommunerna i de fall de anser att det finns grupper

där kommunerna har speciell kompetens, till exempel för grupper med sociala problem vid sidan av arbetslösheten.

Den logik som ges av garantipolitiken skapar en ram för hur arbetsmarknadspolitikerna bör anpassas över konjunkturen. Omfattningen av åtgärderna bör i stora drag vara desamma för de arbetslösa oavsett konjunkturläget. Det innebär att kostnaderna för arbetsmarknadspolitikerna totalt sett kommer att variera betydligt över konjunkturen. Det kan även finnas skäl att korrigera innehållet till förmån för mer långvariga insatser med ett generellare utbildningsinnehåll och mindre fokus på jobbsökaraktiviteter under lågkonjunkturer. Men då konjunktursvängningar tenderar att skilja sig åt i både orsaker och förlopp anser vi inte att en sådan anpassning bör ske med automatik.

10 Utbildningssystemet

Den svenska arbetsmarknaden karaktäriseras i dag av en betydande ungdomsarbetslöshet: i november 2010 var arbetslösheten bland ungdomar mellan 15 och 24 år 20 procent. I ett internationellt perspektiv framstår två aspekter som särskilt utmärkande för svenska ungdomars situation: många av de som precis avslutat gymnasiet varken arbetar eller studerar och inträdesåldern på arbetsmarknaden är hög (inte minst för de högskoleutbildade). Samtidigt är ungdomars genomsnittliga arbetslöshetstid låg och få är långtidsarbetslösa. Långtidsarbetslösheten bland de unga är i stor utsträckning koncentrerad till de med dåliga studieresultat.

Ungdomars inträde på arbetsmarknaden påverkas av många av de faktorer som diskuterats i tidigare avsnitt, till exempel lönebildningen, anställningsskyddet och reglerna för försörjningsstöd. De förändringar som vi föreslår på dessa områden kan därför förväntas bidra positivt till ungdomars möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Men mycket talar för att den i särklass viktigaste faktorn för etableringsprocessen är utbildningssystemets utformning. I flera avseenden är utbildningssystemet den mest betydelsefulla institutionen för ungdomar: den kostar mest, upptar mest tid och bidrar med den största delen av de kunskaper som de unga ska omsätta på arbetsmarknaden.

I detta kapitel diskuterar vi hur övergången från studier till arbetsliv kan förbättras med utgångspunkt från analyserna i bilaga 2 och 3. Avsnitt 10.1 beskriver vad som karaktäriserar en effektiv övergång från studier till arbetsliv. Avsnitt 10.2 och 10.3 handlar om den gymnasiala yrkesutbildningen och valet av studieinriktning på gymnasiet. Avsnitt 10.4 diskuterar genomströmningen i den högre utbildningen. Avsnitt 10.5 sammanfattar kapitlet.

Sammanfattning av rekommendationer

- Anordnare av gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar bör ansvara för att utbildningarna genomförs på ett sätt som underlättar en direkt övergång till arbete efter avslutade studier för de ungdomar som önskar detta. Utbildningsanordnare bör vara skyldiga att kontinuerligt samråda med den lokala Arbetsförmedlingen.
- Den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen på gymnasieskolans yrkesinriktade program bör öka.
- Kraven för behörighet till gymnasieskolans yrkesinriktade program bör behållas på dagens nivå och inte höjas som planerat.
- Studenter bör styras i riktning mot tidigare start på den högre utbildningen. Detta kan ske genom att studenter som avslutar sina studier vid en låg ålder premieras genom avskrivna studielån.
- Antagningsreglerna till den högre utbildningen bör ändras så att en högre andel studenter antas via gymnasiebetyg och en lägre andel via högskoleprov. Lokala antagningssystem bör undvikas.
- Studiemedelsperioden bör begränsas till fyra år plus två år för en kandidat- respektive mastersutbildning.
- Friheloppets storlek bör kopplas till studieresultaten så att det blir lägre för de studenter som inte klarat av att hålla en full studietakt under tidigare år.
- Studiebidraget bör höjas och beskattas som arbetsinkomst.

10.1 Utgångspunkter

De flesta ungdomar som träder in på arbetsmarknaden saknar tidigare arbetslivserfarenhet. Därför blir de kunskaper och färdigheter som inhämtas genom studier en central del av det human kapital ungdomar har med sig när de söker sina första jobb. En viktig faktor i detta sammanhang är att en persons anställningsbarhet beror på relationen mellan färdigheter (produktivitet) och

lönekostnad. Genom att nivån på de lägsta lönerna i Sverige är relativt hög – lönerna är sammanpressade – ställs höga krav på de sökandes färdigheter för att en arbetsgivare ska vara villig att anställa. Det innebär att det är viktigt att utbildningssystemet hjälper alla ungdomar, även de minst studiemotiverade, att skaffa sig färdigheter som är eftertraktade på arbetsmarknaden.

En ytterligare konsekvens av att ungdomar som träder in på arbetsmarknaden har fått huvuddelen av sina färdigheter från skolsystemet är att de till skillnad från äldre arbetssökande ofta saknar värdefulla referenser och kontakter. Framförallt kan detta problem gälla ungdomar vars sociala kontaktnät har en dålig arbetsmarknadsförankring och de som valt ett annat yrkesspår än sina föräldrar. Utbildningssystemet bör därför i största möjliga mån utformas så att kontakter med arbetsgivare skapas under utbildningens gång.

Utbildning är i många avseenden en form av investering, med kostnader under utbildningstiden som kompenseras av fördelar som kommer senare. Kostnaderna beror i huvudsak på att man väljer bort något annat som man kunde ha gjort i stället under den tid som spenderas i utbildning. Denna kostnadsaspekt är viktig eftersom den innebär att utbildningsinsatsernas fördelar (t.ex. avkastningen) hela tiden måste vägas mot nackdelarna (den tid som kunde ha använts till annat, t.ex. arbete).

Den personliga ekonomiska avkastningen på utbildning är lägre i Sverige än i de flesta andra länder (se bilaga 3). Det beror särskilt på att löneskillnaderna är små, men effekterna förstärks av det stora skatteuttaget. Å andra sidan är subventionerna under studietiden generösa jämfört med de flesta andra länder: studiemedlen är relativt höga och omfattar alla studenter oavsett föräldrarnas inkomster. I och med att svenska ungdomar utbildar sig i samma utsträckning som unga i andra länder tycks den låga avkastningen i stora drag kompenseras av att kostnaden för att utbilda sig är låg.

Det svenska systemet bygger således på att ganska stora delar av både kostnader och intäkter av utbildning bärs gemensamt av samhället och inte av ungdomarna själva. Sådana *externaliteter* kan snedvrída andra aspekter av ungdomars utbildningsval, till exempel val av inriktning eller tidpunkt för utbildningen.

Sammantaget innebär detta att ett väl utformat utbildningssystem bör beakta aspekter som berör efterfrågan, utbud och matchning. Utbildningssystemet bör:

- Skapa bra vägar till *anställningsbarhet*, även för ungdomar som saknar studiemotivation.
- Integrera *arbetsgivarkontakter* i alla utbildningar som i huvudsak är yrkesförberedande.
- Undvika inslag av obligatoriska moment som inte motsvarar kostnaderna i termer av förlorad tid.
- Balansera de snedvridande incitamenten relaterade till val av såväl utbildningsinriktning som tidpunkt för när utbildningen påbörjas.

Vår övergripande bedömning är att det finns betydande förbättringsmarginaler inom två delområden. Det första är den gymnasiala yrkesutbildningen som kan göras avsevärt mer arbetsmarknadsinriktad. Det andra området är den högre utbildningen där examensåldern i nuläget är alltför hög. Här finns också möjligheter att använda verktyg för att öka studenters incitament att starta sina studier tidigare.

10.2 Den gymnasiala yrkesutbildningen

I detta avsnitt diskuterar vi frågor som är relaterade till utformningen av den gymnasiala yrkesutbildningen. Fokus ligger på två aspekter där vi ser särskilda förbättringsbehov: behörighetsreglerna och inslagen av arbetsplatsförlagd utbildning.

10.2.1 Behörighetsreglerna och genomströmningen

Ur ett socialt perspektiv är det största problemet med arbetsmarknaden för unga det dåliga utfallet för ungdomar med svaga skolresultat och utrikes födda. OECD (2008) visar att ju sämre grundskolebetygen är, desto högre är risken för långtidsarbetslöshet. Allra störst är risken för de som inte har en avslutad gymnasieutbildning.

Två saker är viktiga att notera i detta sammanhang: För det första att dåliga skolresultat och invandrarbakgrund är relaterade till dåliga arbetsmarknadsutfall även i andra länder. Fenomenet är alltså inte helt drivet av svenska institutioner. För det andra att det mycket väl kan finnas andra faktorer, till exempel motivation eller

familjesituation, som påverkar både skolresultat och arbetsmarknadsutfall. Det är därför inte säkert att skolresultaten är orsaken till problemen.

Trots detta är det mycket som tyder på att utbildningssystemet inte är utformat så att det underlättar övergången till arbetsmarknaden för de minst studiemotiverade eleverna. Framförallt ger forskningen ett slående intryck av att de reformer i gymnasieutbildningen som genomfördes under 1990-talet genomgående försvårade inträdet på arbetsmarknaden. Ett exempel är att utbildningssystemet uppenbart har misslyckats med att ta emot de grupper som tidigare inte började på gymnasiet. Trots att andelen som startar gymnasiet ökat från 85 procent till nära 100 procent från 1980-talets mitt har andelen som avslutat utbildningen med fullständiga betyg inte ökat alls. Det ökade inflödet består med andra ord till övervägande del av personer som senare misslyckas med sina studier (Åslund m.fl. 2006). Utvärderingar av pilotverksamheten med en förlängd yrkesutbildning under det tidiga 1990-talet tyder också på att förlängningen ledde till fler avhopp och sämre arbetsmarknadsutfall för de berörda (Hall 2009). Övergången till målrelaterade betyg, med en absolut gräns för att bli godkänd, tycks ytterligare ha försvårat situationen genom att tydliggöra misslyckanden för denna grupp. Björklund m.fl. (2010) visar att förändringen av betygskriterier dessutom minskade genomströmningen för de ungdomar som har de sämsta förutsättningarna, vilket medförde betydande negativa konsekvenser för arbetsmarknadsetableringen. Sammantaget ger detta en bild av en utveckling av den gymnasiala yrkesutbildningen under 1990-talet som genomgående försvårade för mindre studiemotiverade ungdomar att ta sig in på arbetsmarknaden.

Gymnasieskolan står nu inför en ny uppsättning reformer som i huvudsak ska genomföras från höstterminen 2011. Delar av reformerna som det nya lärlingsspåret (som vi återkommer till nedan) kan förväntas underlätta övergången till arbetsmarknaden. Reformen innebär även att inslaget av obligatoriska teoretiska ämnen minskar, vilket bör underlätta både genomströmningen och etableringen på arbetsmarknaden.

Men ett viktigt inslag i reformen som kan förväntas försvåra processen är de förändrade behörighetskraven till gymnasieskolan. Från och med höstterminen 2011 kommer antalet ämnen där det krävs godkänt betyg från grundskolan för att få börja yrkesförberedande utbildningar att öka från tre till åtta. För studie-

förberedande utbildningar kommer det att krävas godkänt betyg i sammanlagt tolv ämnen. Samtidigt förändras betygssystemet med fler betygssteg, men prestationskraven för att uppnå ett godkänt betyg ska inte sänkas.

Forskningen visar att höjda krav riskerar att försämra studieprestationerna för de svagaste eleverna eftersom målsättningarna kan bli ouppnåeliga (se bilaga 2). Höjda inträdeskrav verkar dessutom onödigt eftersom det teoretiska innehållet i yrkesutbildningarna samtidigt kommer att minska. Det kan visserligen vara motiverat att bredda kraven för behörighet som tidigare ensidigt fokuserade på kärnämnen matematik, svenska och engelska, men det är olyckligt om detta genomförs så att det blir svårare att ta sig in på gymnasiet. *En rimligare utgångspunkt är att formulera behörighetskraven på ett sätt som tillåter variation i betygen, även underkänt i några av de åtta ämnena.* Med de nya antagningskraven riskerar gruppen som inte är behörig att öka betydligt vilket framstår som olyckligt. Det kan förväntas innebära en väsentlig fördröjning av arbetsmarknadsinträdet för de svagare grupperna.

Som en del av den kommande gymnasierformen reformeras insatserna för de som inte kommer in på de ordinarie gymnasieprogrammen. Insatserna kommer att innehålla ett flertal olika spår med varierande inslag av yrkesinriktning. Det är i nuläget oklart hur detta kommer att fungera i praktiken men risken är att de förändrade antagningsreglerna kommer att göra att fler elever med svaga studieresultat kommer ägna betydande tid åt kompletterande studier utan arbetsmarknadsinriktning. Detta riskerar att leda till en ytterligare försvårad inträdesprocess för de minst studiemotiverade ungdomarna, vilket är ett steg i samma riktning som de missriktade reformer som genomfördes under 1990-talet. Inträdeskraven till gymnasiet bör utformas för att underlätta övergången till arbetsmarknaden och fokus bör ligga på att skapa en så snabb och effektiv väg som möjligt från grundskola till arbetsmarknaden för de svaga grupperna.

10.2.2 Yrkesutbildningens innehåll

Mycket tyder på att den gymnasiala yrkesutbildningens utformning med en kombination av många obligatoriska teoretiska kurser, absoluta betyg och ett mycket litet inslag av kontakter med arbetslivet skapat svårigheter i övergången från studier till arbete.

Rent allmänt kännetecknas övergången från den svenska gymnasieskolan till arbetslivet av en mängd kortare arbetslöshetsperioder. Vidare så har de ungdomar som inte fullgjort gymnasiet störst problem att få jobb. Dessutom är det klarlagt att informella kontakter är centrala vid arbetsmarknadsetableringen. Detta tycks vara allra tydligast bland ungdomar och lågutbildade, och särskilt i tider när arbetslösheten är hög. Exempelvis hittar ungefär en tredjedel av alla gymnasister sina första jobb, efter studierna, på arbetsplatser där de tidigare sommarjobbat. Ungefär tio procent arbetar på en arbetsplats där någon i familjen jobbar sedan tidigare (se Åslund m.fl. 2006).

Om utbildningar som har som en av sina huvuduppgifter att förbereda deltagarna för arbetslivet inte tillhandahåller kontakter med arbetsgivare är risken uppenbar att (till exempel) ungdomar med arbetslösa föräldrar missgynnas. Dessutom kan de som har kontakter inom fel segment på arbetsmarknaden riskera att få jobb som de inte är utbildade för. Med andra ord finns en risk för både onödiga arbetslöshetsperioder och dålig matchningskvalitet. Om inte utbildningarna bidrar med arbetsmarknadskontakter riskerar detta i förlängningen skapa ineffektiva inriktningsval där studenter väljer inriktning mot de områden som de har kontakter inom i stället för de områden de är mest lämpade för eller intresserade av. Detta kan generera betydande välfärdsförluster (se Bentolila, Michelacci och Suárez. 2010).

Gymnasieskolan bör ha som en av sina huvuduppgifter att ansvara för ungdomars arbetsmarknadsinträde. Det bör också åligga utbildningsanordnarna att se till att alla studenter har goda kontakter med relevanta arbetsgivare vid avslutad utbildning. Skälet är att det finns tydliga effektivitetsvinster med att integrera etableringsprocessen i utbildningen snarare än att överlåta detta till arbetsmarknadspolitiken.

Ett sådant mål kräver att utbildningsanordnarna samverkar mer med såväl näringslivet som lokala arbetsförmedlingskontor än vad som är fallet i dag. Anordnare av yrkesutbildningar bör regelbundet samråda och samarbeta med Arbetsförmedlingen som kan bidra både med information och med prognoser om situationen på den lokala och den nationella arbetsmarknaden. Lokala programråd kan fungera som en arena för sådan samverkan.

En del av den kommande gymnasiereformen är inrättandet av ett lärlingsspår, vilket sannolikt innebär en förbättring. En ökning av den arbetsplatsförlagda delen på samtliga yrkesutbildningar

framstår dock som det bästa sättet att effektivisera övergången till arbetslivet. Studenterna får därigenom bättre kontakter med arbetsgivarna samtidigt som risken för social snedrekrytering minskar eftersom ungdomarna i mindre utsträckning behöver förlita sig på föräldrar och andra bekanta för att hitta jobb. Ett ökat inslag av arbetsplatsförlagd utbildning innebär också att utbildningsanordnarna på ett mer direkt sätt får information om vad arbetsgivarna efterfrågar i termer av kunskaper. Direkt inblandning av arbetsgivare i utbildningen har visat sig vara en framgångsfaktor till exempel inom arbetsmarknadsutbildningen (se Lundin och Martinson 2003). En följd av detta borde bli en bättre mix av utbildningsinriktningar eftersom det blir svårare att upprätthålla utbildningar som ger färdigheter som inte efterfrågas. Dessutom är det troligt att det faktiska utbildningsinnehållet inom utbildningarna på ett bättre sätt anpassas efter den lokala arbetsmarknadens krav. Noterbart är att bilaga 2 visar att studenter på lokala specialinriktningar (i friskoleregi eller i kommunal regi) av yrkesutbildningar lyckas sämre på arbetsmarknaden än likartade studenter på närliggande standardiserade nationella program. Även om skillnaderna är små antyder detta att den lokala experimentlustan hittills inte på ett effektivt sätt anpassat utbildningarnas innehåll till arbetsmarknadens krav.

Vår bedömning är att mängden arbetsplatsförlagd utbildning bör öka på samtliga yrkesutbildningar. Nuvarande gräns om minst 15 veckors arbetsplatsförlagd utbildning bör utökas till minst 24 veckor, det vill säga i genomsnitt ungefär en månad per termin. Det bör inte vara möjligt att ersätta den arbetsplatsförlagda utbildningen med skolförlagd utbildning. Det är dessutom viktigt att inte överlåta sökandet efter praktikplatser helt till ungdomarna själva. Detta missgynnar ungdomar som saknar sociala band till det yrke dit utbildningen syftar.

En möjlig nackdel är att det kan bli svårt att finna praktikplatser inom regioner där arbetsmarknadsläget är dåligt, eller under år med låg efterfrågan på arbetskraft. Men det är rimligt att tro att detta är ett område där det ibland kan vara önskvärt att tillfälligt tillskjuta medel för att upprätthålla kvaliteten. Så länge resurserna inte differentieras mellan inriktningar bibehålls incitamenten att tillhandahålla de bästa möjliga inriktningarna. Undantag kan göras för byggsektorn som är extremt konjunkturkänslig. Som en parallell kan nämnas att man under den senaste lågkonjunkturen skjutit till extra resurser för att antalet kommunala sommarjobb inte ska

minska, trots att erfarenheterna från just denna typ av ganska artificiella jobb inte är speciellt positiva. Den internationella litteraturen visar att konstgjorda jobb i offentlig regi är den typ av arbetsmarknadspolitik som har sämst effekter, medan subventionerade arbeten i privat sektor har starka positiva effekter (se bilaga 1).⁵⁰ Dessa resurser kan med fördel användas för att upprätthålla kvaliteten på yrkesutbildningen genom att under lågkonjunkturer betala för praktikplatser.

10.3 Valet av utbildningsinriktning

Ungdomars utbildningsval på både gymnasie- och högskolenivå är sannolikt viktiga för arbetsmarknadsinträdet. Bilaga 2 visar till exempel att arbetslöshetsrisken efter gymnasiet varierar kraftigt beroende på inriktning, även mellan ungdomar med samma familjebakgrund och grundskolebetyg. I den svenska gymnasieskolan avgörs den slutliga sammansättningen av inriktningar av studenterna själva. Instruktionerna är tydliga: studenterna ska i största möjliga mån erbjudas plats på de utbildningar de önskar. Detta ställer stora krav på att ungdomar både känner till och beaktar arbetsmarknadseffekterna av sina val. Det verkar dessutom, åtminstone på högskolenivå, finnas en stabilitet över tiden i vilka utbildningar som leder till bra arbetsmarknadsutfall vilket talar för att ytterligare information och studievägledning kan vara värdefullt (se t.ex. bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008 eller Åslund m.fl. 2006). Sammantaget finns det därför mycket som talar för att en väl utbyggd studie- och yrkesvägledning kan vara värdefull. Tyvärr saknas dock i stort sett både forskning om studie- och yrkesvägledningens effekter på ungdomars arbetsmarknadsutfall och bra dokumentation om vägledningens omfattning i nuläget. Därför är det svårt att veta om ytterligare satsningar studie- och yrkesvägledning skulle vara väl använda resurser.

Ett ytterligare problem, kanske framförallt på högskolenivå, är att en låg avkastningen på utbildning gör att ungdomarna tjänar relativt lite på att ta hänsyn till vilka utbildningar som ger bra utfall även om de skulle ha tillgång till pålitlig information. Det kan göra att ungdomar i mindre utsträckning väljer inriktningar som leder till jobb, även om de är medvetna om konsekvenserna. Detta skulle

⁵⁰ Carling och Wang (2006) studerar arbetsmarknadseffekterna av kommunala sommarjobb och hittar inga signifikanta effekter.

kunna motivera att antalet studieplatser anpassas efter i vilken utsträckning studenterna efterfrågas på arbetsmarknaden. Det är dock inte lätt att se hur man på ett effektivt sätt ett sådant system i praktiken. En relativt direkt möjlighet är att låta anordnare av utbildningar få mer betalt om studenterna lyckas bra med etableringen. Som diskuterades i samband med yrkesutbildningen ovan är en annan väg att ålägga anordnare att hålla delar av utbildningen på arbetsplatser och därigenom göra det svårare att tillhandahålla utbildningar som har en mycket svag arbetsmarknadskoppling. Detta talar för att även universitetsutbildningar bör utformas så att de integrerar arbetsmarknadskontakter i så stor utsträckning som möjligt.

10.4 Genomströmningen och den högre utbildningen

Incitamenten att börja studera på universitet och högskolor tycks fungera väl i den mest centrala bemärkelsen, det vill säga att tillräckligt många personer faktiskt väljer att utbilda sig. Sverige har ungefär lika stor andel studenter som de flesta andra jämförbara länder (se bilaga 3). Däremot är Sverige ett av de länder som har de allra högsta inträdes- och examensåldrarna inom OECD. De övriga nordiska länderna har i många avseenden likartade problem. Som visas i bilaga 3 är detta med all sannolikhet kopplat till ekonomiska incitament: den låga avkastningen minskar kostnaderna för den enskilde att skjuta på sin utbildning.⁵¹

Bilaga 3 visar att ungefär hälften av de ekonomiska kostnader som uppstår som ett resultat av uppskjutna studier belastar individen, medan den andra hälften belastar samhället. Det innebär alltså att det finns betydande *externaliteter* förknippade med just detta utbildningsval. En konsekvens är att samhällets subvention till de studenter som väljer att studera senare är större än subventionen till de som studerar tidigare. Detta skapar snedvridande incitament som troligen bidrar till alltför sena examina.

En viktig aspekt är att uppskjutna studier i Sverige framförallt verkar vara förknippade med sena inträden, eller annorlunda uttryckt, långa uppehåll mellan gymnasiestudier och högre studier.

⁵¹ Ibland hänvisas det till att Sveriges höga examensålder beror på att avgångarna från gymnasiet sker vid högre ålder än i andra länder. Dessa skillnader är dock så små att de bara kan förklara en mycket liten del av skillnaderna i examensålder.

Det antyder att man framförallt bör försöka sänka inträdesåldern, om möjligt utan att öka studietiderna.

De analyser som redovisas i bilaga 3, precis som tidigare skattningar i Holmlund, Liu och Nordström Skans (2009), visar att kostnaderna för uppskjutna studier i huvudsak beror på att arbetsinkomsterna efter avslutade studier är högre än arbetsinkomsterna före studietiden. Detta gör att uppskjutna studier leder till lägre livsinkomster. Dessutom värderas arbetslivserfarenhet före (eller under) studierna lägre på arbetsmarknaden än arbetslivserfarenhet efter studierna. Däremot tyder inget på att löneeffekterna på lång sikt är särskilt stora: de som tar examen tidigare kommer så småningom ikapp lönemässigt, men de har alltså under tiden haft betydligt lägre inkomster, och därmed också bidragit med mindre skatteinkomster.⁵² Det är också viktigt att notera att beräkningarna tar hänsyn till eventuella positiva effekter på matchningskvaliteten (dvs. att man gör bättre studieval) om man väntar med studierna. Även detta resultat är rimligt – matchningskvaliteten måste helt enkelt bli väldigt mycket bättre för att kompensera för ett helt års uppskjutna studier. För att kompensera för tre års uppehåll (medianen i Sverige) krävs helt enkelt orealistiskt stora förbättringar i matchningskvalitet.

En aspekt som ofta lyfts fram i detta sammanhang är att arbetsgivare gärna ser att studenter har tidigare arbetslivserfarenhet, och att detta kan underlätta övergången till arbetslivet. Det är visserligen sant, men den relevanta frågan är om de positiva effekterna är tillräckligt stora för att kompensera för att man i stället kommer ut senare. Så tycks inte vara fallet (se t.ex. resultat i Häkkinen 2006).

Det är naturligtvis möjligt att de som studerar längre också pensionerar sig senare. Frågan har inte studerats och det är tveksamt om det går att göra en meningsfull analys eftersom effekterna blir känsliga för pensionssystemets utformning: dagens studenter kommer att möta ett annat pensionssystem än dagens pensionärer. Vår bedömning är att det skulle krävas orealistiskt stora effekter på pensionsåldern för att kompensera för inkomstbortfallet från de sena studiestarterna.

⁵² Det faktum att resultaten inte drivs av slutlöner utan av när och hur mycket man arbetar tyder på att resultaten inte beror på att de som studerar tidigare är fundamentalt annorlunda än de som studerar senare. Denna bild, stärks av att resultaten i Holmlund, Liu och Nordström Skans (2009) inte är särskilt känsliga för hur mycket bakgrundsinformation man tar hänsyn till i de skattade modellerna.

10.4.1 Antagningsregler till högre utbildning

I bilaga 3 argumenteras för att antagningsreglerna är ett viktigt instrument för att påverka examensåldern. Mycket talar för att man bör undvika konstruktioner som premierar arbete före att börja studera på universitet eller högskola. Vissa förändringar i denna riktning har ägt rum. Exempelvis har den så kallade 25:4-regeln avskaffats, vilken innebar att en person som var minst 25 år och hade minst fyra års arbetslivserfarenhet hade en särskild inträdeskvot till högskolan. Tillsammans med de minskade möjligheterna att höja gymnasiebetygen genom senare studier på komvux tycks detta haft viss effekt på antalet direktövergångar från gymnasiet till högskolan under de senaste åren.

Effekterna skulle kunna förstärkas genom särskilda kvoter för direktövergångar från gymnasieskolan av samma typ som fanns under 1980-talet. Det är antagligen en metod som på ett påtagligt sätt genererar snabbare övergångar till högre studier, och därmed också till arbetsmarknaden. En svårighet är att avgöra exakt hur mycket de direktsökande bör premieras. Dessutom skulle systemet medföra att det bildas skarpa gränser vid vissa tidpunkter, vilket i sig kan ge upphov till ineffektiviteter. Ett sätt att undvika dessa problem är att ge bonuspoäng i antagningen för de som söker tidigt. Med en gradvis avtrappning av bonuspoängen undviks onödiga tröskeeffekter. Sådana regler skulle framförallt vara betydelsefulla för attraktiva utbildningar; huvuddelen av studenterna kommer in på sina förstaval och dessa skulle inte påverkas så mycket. Även om en sådan reform sannolikt skulle vara en förbättring förespråkar vi en reformstrategi som baseras på ekonomiska incitament utan tröskelvärden – något vi återkommer till nedan.

Man bör undvika reformer som innebär att antagningsbesluten decentraliseras. Anledningen är att utbildningsanordnare kan antas ha som sitt främsta mål att ta in så duktiga studenter som möjligt. Det är inte givet att detta vore samhällsekonomiskt optimalt eftersom utbildningsanordnarna inte behöver beakta alternativkostnaderna för de sökande. Den mest uppenbara ineffektiviteten uppstår om studenter studerar för specifika inträdesprov till attraktiva utbildningar innan de blir antagna, något som är vanligt i till exempel Finland. Dels skulle studenterna göra avsevärda humankapitalinvesteringar utan lärarhjälp innan de påbörjar sina officiella studier, vilket rimligen är ineffektivt (annars hade vi inte

behövt universitet och högskolor), dels skulle de studenter som till slut inte kommer in använda sin tid till att skaffa sig kunskaper som antagligen inte är de mest användbara för de karriärer de slutligen får. Även om de studenter som inte kommer in lär sig något under tiden de studerar för proven så finns det goda skäl att tro att de skulle ha använt tiden på annat vis om de hade vetat att de till slut inte antas till utbildningen.

En förändring av antagningssystemet som kan förväntas ha positiva effekter på examensåldrarna samtidigt som studenturvalet skulle förbättras är att minska andelen studenter som antas via högskoleprovet. Björklund m.fl. (2010) visar att högskoleprovet är ett dåligt urvalsinstrument som framförallt premierar den som gjort provet flera gånger. *Eftersom högskoleprovet därmed premierar äldre sökande, samtidigt som det inte predicerar framtida studieresultat på ett lika bra sätt som betyg, tycks det uppenbart att andelen som antas via högskoleprovet bör minska till förmån för ett ökat betygsintag.*

10.4.2 Studiemedelssystemet

Ett tydligt och troligen effektivt sätt att snabba på övergångarna från gymnasiet till den högre utbildningen är att använda ekonomiska incitament. En fördel med att använda studiemedelssystemet som styrmedel är att detta angriper det faktiska problemet, nämligen att de som utbildar sig tidigt inte får del av den fulla ekonomiska vinsten.

Bilaga 3 visar att för varje år som en student kan tidigarelägga sin examen kommer samhällets intäkter (exklusive studentens del) vara i storleksordningen 80 000 kronor vilket överstiger kostnaden för ett års studiemedel. Detta innebär att budgetkonsekvenserna förknippade med en ung student som avslutar sin kandidatexamen vid 23 års ålder (tre års studier, ett års uppehåll) och *som helt slipper betala tillbaka sitt studielån* är mer positiva än budgetkonsekvenserna förknippade med en student som tar en kandidatexamen vid 26 års ålder (tre års studier, fyra års uppehåll) och som betalar tillbaka hela sitt studielån. Vinsten för samhället av ett tidigare studieinträde är med andra ord betydande. Notera att skillnaderna mellan dessa två hypotetiska individer motsvarar skillnaderna mellan en typisk nederländsk student och en typisk svensk student. *Med anledning av detta föreslår vi att studiemedelssystemet förändras*

så att den andel av studiemedlen som behöver betalas tillbaka kopplas till examensåldern.

För att fullt ut balansera externaliteterna skulle man kunna införa ett system som gör att studenter som tar en kandidatexamen vid 23 års ålder (korrigerat för utbildningens längd för andra examina) inte behöver betala tillbaka studielånen alls. Därefter skulle återbetalningsskyldigheten öka gradvis med motsvarande ett års lån för varje års fördröjning av examen. För de som tar sin examen vid 26 års ålder skulle systemet därmed vara oförändrat jämfört med dagens system. Subventionen skulle vara självfinansierande om varje års subvention innebär att examenstidpunkten tidigareläggs med nästan ett år. Detta är möjligen en orealistisk förhoppning.

En direkt finansiering kan dock fås om lånedelen i stället ökade för de som tar examen efter 26 års ålder. Reformen är i princip finansierad utan beteendeförändringar om den totala lånebördan är oförändrad, men i större utsträckning bärs av de som tar examen sent.⁵³ I den utsträckning som systemet leder till tidigare studier så är detta självfinansierat genom de ökade arbetsinkomster som blir resultatet.

En möjlig invändning mot att styra studenter mot tidigare examina med hjälp av ekonomiska incitament är att den sociala snedrekryteringen är något större bland de som börjar tidigt, och att dessa skulle gynnas. Å andra sidan är ett av motiven bakom det svenska, mycket generösa, studiemedelssystemet att ungdomar från mindre studievana hem ska ges möjligheter att studera. Ett antagande bakom konstruktionen är att dessa grupper är mer beroende av subventionen för att vilja studera. Om man öppnar för att studera med en ännu större subvention (om man börjar tidigt) så kan det faktiskt medföra att ungdomar från mindre studievana hem blir mer intresserade av att studera vidare.

Det system som diskuteras ovan kan tyckas extremt, och det finns ett antal andra faktorer att beakta. En faktor är risken för att längre uppehåll *efter* studierna kan öka, något som troligen är än mer ineffektivt (se Holmlund, Liu och Nordström Skans, 2009). En möjlig lösning är att (som i exemplet ovan) låta återbetalningsdifferentieringen börja vid 23 års ålder i stället för vid 22 år. Detta kan dessutom tänkas beakta det faktum att många tar examen från

⁵³ För att det ska vara möjligt att fortsätta öka kostnaden för ytterligare års studier efter att hela dagens studiemedel har omvandlats till lån skulle det i princip krävas åldersdifferentierade studieavgifter som betalas med extra lån.

gymnasiet ett år senare och risken för ökad social snedrekrytering minskar. En sådan framflyttning skulle även innebära att systemet (som i exemplet) var oförändrat vid 26 års ålder, vilket är nära dagens medianexamensålder.

Ett annat problem är att kostnaderna för de som studerar väldigt sent kan bli orimligt stora. Eftersom man kan vilja subventionera dessa grupper av andra skäl är det antagligen rimligt att incitamenten fasas ut för studenter som är över 26 år.

Det finns tre fördelar med att försöka balansera de snedvridande incitamenten med hjälp av studiemedelssystemet snarare än med antagningssystemet. Den första är att storleken på incitamenten kan bestämmas utifrån externaliteternas omfattning: om studenterna får ta del av hela de ekonomiska vinsterna med att studera tidigare så gör det inte något om de ändå väljer att vänta. Den andra är att styrningen kan göras gradvis så att den som vill ta ett eller ett par års extra uppehåll är fri att göra detta, men då själv bär den fulla kostnaden för beslutet. En tredje fördel är att systemet i princip kan fasas in på ett sätt som gör att de som redan har fattat sina beslut under ett annat system inte missgynnas.

En uppenbar invändning mot förändrade antagningsregler är just att det missgynnar de som redan gjort sina val under det existerande systemet. Eftersom de inte kan ändra sig i efterhand skulle de komma att missgynnas kraftigt av plötsligt förändrade antagningsregler. En stor fördel med att ändra just studiemedelssystemet är möjligheten till infasning efter födelsekohort. Till exempel skulle systemet kunna fasas in kohortvis från hösten 2012 för ungdomar födda 1991 eller senare. För att få en mjukare infasning och mindre problem med stora inflöden under övergångsfasen kan systemet fasas in med halva subventionen för den första utbildningskohorten.

För att ytterligare minska risken för att uppehållen förflyttas till efter studierna kan man, förutom att tillåta ett års uppehåll utan att detta påverkar övergångarna, även koppla avskrivningen av studielånen till arbetsinkomster relativt snart efter utbildningen. Om studenterna, årsvis, tillåts reducera sina lån med en andel av arbetsinkomsten från examen och fram till en viss ålder skapas starka incitament för både skyndsamma studier och en snabb etablering på arbetsmarknaden. Om avskrivningen har ett relativt lågt maxbelopp per år undviker man att missgynna de grupper av högutbildade som har en låg lön. Liknande inslag finns i bland annat det finska systemet. En betydande nackdel med system som

dessa är att de lätt blir komplicerade, vilket kan göra att incitamentseffekterna inte blir tillräckligt tydliga. Vi bedömer att tydlighet kan vara att föredra framför incitament till arbete efter studietiden och föredrar därför om systemet inte kopplas till arbetsinkomster.

För att skapa bättre incitament till tidigare examina förslår vi därför avskrivningar av studielånen för studenter som tar en kandidatexamen vid 23 års ålder eller tidigare med motsvarande tidsintervall för längre utbildningar. Dessa avskrivningar bör trappas av årsvis på ett sätt som gör att den som tar examen vid 26 års ålder möter samma system som i dag. Systemet bör generera betydande dynamiska intäkter, men en mer direkt finansiering ges av att lånedelen kan öka för de som tar examen efter 26 års ålder. Systemet bör införas kohortvis för att inte missgynna de som redan gjort sina val under existerande system.

10.4.3 Andra incitamentsverktyg inom studiemedelssystemet

Det är rimligt att koppla antalet terminer med studiemedel till studieresultaten enligt den modell som föreslogs i SOU 2009:28, *Stärkt stöd för studier*. Modellen innebär att möjligheten att studera med studiemedel begränsas till fyra år och ytterligare två år ges för den som efter kandidatexamen väljer att studera för en mastersexamen. Även ett sådant system bör dock fasas in så att endast nya studenter påverkas.

Det är också viktigt att påpeka att det nuvarande systemet, framförallt efter införandet av jobbskatteavdraget och de nedsatta socialavgifterna för unga, innebär en mycket kraftig subvention för unga som väljer att arbeta parallellt med studierna i stället för att studera mer intensivt för att bli färdig tidigare. Det skapar tydligt snedvridande incitament i riktning mot för mycket arbete under studietiden. Snedvridningarna finns både på utbuds- och efterfrågesidan. Studenterna beskattas mindre för deltidsstudier under studietiden än för arbete senare och arbetsgivare premieras om de anställer unga via nedsatta arbetsgivaravgifter. Dessutom innebär anställningsskyddets konstruktion att arbetsgivare gynnas om de använder tidsbegränsade anställningar vilket kan göra studenter mer attraktiva som personal.

Snedvridningarna får emellertid betraktas som sidoeffekter av skattesystemets (och anställningsskyddets) övriga utformning och

kan därför inte i sig ses som argument för att reformera dessa system. Men det finns anledning att korrigera snedvridningen för att undvika en ineffektiv användning av resurser eftersom de flesta är mer produktiva efter att de studerat färdigt men ändå kan få en högre nettolön per timme när de arbetar parallellt med studierna. Risken är dessutom uppenbar att den högre utbildningens innehåll urvattnas om utbildningskraven anpassas till fallande antal studietimmar bland dubbelarbetande studenter.

Man kan korrigera systemet på åtminstone tre olika sätt. Ett första sätt är att höja studiebidraget och samtidigt göra det beskattningsbart. För att effekten ska nås fullt ut bör studiebidraget klassas som arbetsinkomst vid beräkningen av jobbskatteavdraget. Ett andra sätt är att sänka fribeloppet för arbetsinkomster under studietiden. Här bör det noteras att nedsättningen av studiebidraget för den som tjänar mer än fribeloppet kan fylla en viktig funktion för att skapa en mer likformad beskattning av arbetsinkomster under och efter studietiden.⁵⁴ Ett tredje sätt är att koppla fribeloppet till tidigare studieresultat. Poängen är att studenter som har oavslutade kurser från tidigare år kan påverkas mer negativt av de snedvridande incitamenten till förmån för arbete under studietiden än andra studenter. Genom att de har kurser som ska läsas ikapp, har de en tydligare alternativ användning av sin tid. Vi menar att det är orimligt att fortsätta subventionera parallellarbete för studenter som under tidigare terminer inte har klarat av de studier som de fått ersättning för.

Vi föreslår därför att fribeloppet reduceras i takt med den ackumulerade andelen restpoäng från tidigare terminer. Detta skulle innebära att en student som tagit 75 procent av kurserna under en termin får ett 75-procentigt fribelopp (tills restkurserna är godkända), medan en student som tagit 75 procent av kurserna under två terminer får ett halverat fribelopp.

⁵⁴ Idealt sett skulle fribeloppet räknas enligt ett treterminssystem där beloppet var mer generöst satt gentemot inkomster under sommaren, men detta skulle kräva att Skatteverket började samla in inkomstuppgifter per månad.

10.5 Sammanfattning

Den i särklass viktigaste faktorn för att ungdomar ska lyckas med övergången från studier till arbetsliv är utbildningssystemets utformning. I dagsläget finns det en betydande förbättringsmarginal både inom ramen för den gymnasiala yrkesutbildningen och för den högre utbildningen.

Den grupp av ungdomar som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden är de som inte har avslutat gymnasiet. Det är därför viktigt att se till att en så hög andel som möjligt av alla ungdomar dels kommer in på gymnasiet, dels lyckas avsluta sina studier. Det minskade inslaget av obligatoriska kurser på yrkesprogrammen kan förväntas leda till att fler klarar av sina studier. Men detta bör kompletteras med att kraven för behörighet till gymnasiets yrkesinriktade program inte sätts så högt att stora grupper inte har en möjlighet att uppnå dem. Höga inträdeskrav förutsätter väl fungerande alternativa vägar in på arbetsmarknaden, något som hittills saknats. Det nya systemet för att utbilda de som inte är behöriga för gymnasieutbildningarna bör utvärderas innan det belastas med ytterligare grupper. Behörighetskraven bör därför inte höjas på det sätt som föreslagits.

För att uppnå en bättre övergång från den gymnasiala yrkesutbildningen till arbetslivet är det viktigt att alla anordnare av gymnasieskolans yrkesinriktade program har ett tydligt uppdrag att underlätta övergången till arbetsmarknaden. Relevanta styrdokument bör klargöra att utbildningen syftar till en direkt övergång till arbete efter avslutade studier för de ungdomar som önskar detta.

Mängden arbetsplatsförlagd utbildning på gymnasieskolans yrkesinriktade program bör öka. Denna del bör uppgå till minst en månad per termin (dvs. 24 veckor sammanlagt). Det förbättrar kontakterna med arbetsgivare och kan hjälpa till att göra utbildningarnas innehåll mer relevant för den existerande arbetsmarknaden.

Vad gäller den högre utbildningen bör utbildningssystemet utformas så att det premierar en snabb genomströmning och en skattemässig neutralitet mellan å ena sidan arbete parallellt med studierna och å andra sidan intensivare studier först och arbete sedan.

För att uppnå detta bör studiebidraget beskattas som arbetsinkomst, och nivån korrigeras så att nettobeloppet är oförändrat

för den som inte arbetar.⁵⁵ Fribeloppet bör reduceras i procent med andelen högskolepoäng som kvarstår till full studietakt under tidigare terminer. Vidare bör antagningsreglerna till den högre utbildningen ändras så att fler studenter antas via gymnasiebetyg och färre via högskoleprov. Lokala antagningsprov bör undvikas.

Förändringar av studiemedelssystemet kan skapa incitament till en lägre examensålder. Vårt förslag innebär i korthet att studienskulden skrivs av för studenter som tar en kandidatexamen vid 23 års ålder eller tidigare. Avskrivningen kan därefter fasas ut gradvis ju äldre studenten är när hon eller han tar examen. Ingen avskrivning bör ske för de som tar examen efter 26 års ålder. Systemet kan lämpligen fasas in efter födelsekohorter så att inte studenter som fattat sina beslut enligt tidigare regler missgynnas. Slutligen bör studiemedel beviljas för fyra år för studier till kandidatexamen, sex år för masterexamen enligt förslag i SOU 2009:28.

⁵⁵ Vi har ingen åsikt i frågan om bidragets storlek, den önskade nivån kan mycket väl skilja sig från den nuvarande.

11 Integrationspolitik för flykting- och anhöriginvandrare

En effektiv integrationspolitik förutsätter att nyanlända utrikes födda ges goda möjligheter att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. I dagsläget är det uppenbart att detta mål inte uppfylls (jfr. kapitel 3). Utrikes födda är visserligen en mycket heterogen grupp, men om man jämför arbetsmarknadssituationen för inrikes och utrikes födda är det tydligt att utrikes födda lyckas betydligt sämre: sysselsättningsgraden är lägre, arbetslösheten är högre, fler befinner sig utanför arbetskraften och många av de som är sysselsatta har fastnat i ganska lågkvalificerade jobb. Det är därför viktigt att diskutera hur samhället med politikåtgärder kan förbättra utrikes föddas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom problemen är störst för flyktingar och deras anhöriga fokuserar diskussionen på dessa grupper. Det är dock viktigt att betona att åtgärder kan behövas för såväl nyanlända som för de som trots att de bott i Sverige en tid inte har lyckas etablera sig på arbetsmarknaden.

I detta kapitel diskuterar vi, utifrån från analysen i bilaga 4, hur arbetsmarknadssituationen för utrikes födda kan förbättras. I avsnitt 11.1 beskriver vi vad som bör karakterisera en effektiv integrationspolitik på arbetsmarknadsområdet. Avsnitt 11.2 till 11.5 handlar om olika åtgärder för hur detta kan åstadkommas i praktiken. Avsnitt 11.6 sammanfattar diskussionen.

Sammanfattning av rekommendationer

- Bosättningen under asylprövningstiden och efter beviljat uppehållstillstånd bör förbli valfri. För de som inte kan eller vill ordna sitt eget boende bör placeringar erbjudas med större hänsyn tagen till hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut på olika orter.
- Asylsökande bör tillbringa sina första veckor i landet i ankomstboenden, vilka bör organiseras efter de asylsökandes språkliga bakgrund. Detta för att information om asylprocessen och kartläggning av de asylsökandes bakgrund och förutsättningar ska kunna genomföras tidigt och effektivt. De asylsökande bör styras till ankomstboenden genom dagersättningsystemet.
- Alla asylsökande bör erbjudas aktiviteter som kartläggning, svenskundervisning, praktik och möjligheter till arbete under väntetiden. Aktivitet bör premieras.
- Det nyligen reformerade introduktionsprogrammet bör ges tid att få komma igång och sedan utvärderas. Rätten att få delta i introduktionsprogrammet bör dock utökas till de flyktinganhöriga som invandrar upp till sex år efter flyktingen.
- Övergången från introduktionsprogrammet till jobb- och utvecklingsgarantin bör ske utan dröjsmål för de som är i behov av detta.
- Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att själva upphandla utbildning i svenska för invandrare av olika aktörer.
- Valideringsverksamheten bör göras mer tillgänglig genom att Myndigheten för Yrkeshögskolan utformar information som är lättillgänglig för nyanlända utrikes födda. Valideringsintygen bör likna intygen för motsvarande svensk utbildning.
- Arbetsmarknadspolitiken för utrikes födda bör även fortsatt prioritera subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden, men detta bör kompletteras med en ökad satsning på intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser.

11.1 Utgångspunkter

Den svenska integrationspolitiken har som mål ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”.⁵⁶ För att uppnå målet används en blandning av generella åtgärder och säråtgärder riktade till vissa grupper nyanlända. För de personer vars ansökningar om uppehållstillstånd slutligen beviljas av flyktingskäl, eller som anhörig till flykting, kan åtgärderna ses som en kedja. I ett typiskt fall består kedjan av följande steg: ansökan om asyl (eller ansökan om invandring som anhörig till en flykting), väntetid medan ansökan prövas, val av bosättningsort, deltagande i ett introduktionsprogram samt deltagande i generella utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser. Utformningen av de olika stegen beskrivs i det här kapitlet samtidigt som vi diskuterar vilka förändringar av dagens integrationspolitik som kan behöva göras. Innan vi analyserar detta är det dock lämpligt att kort diskutera vad som bör karaktärisera en framgångsrik politik. Följande aspekter bör beaktas:

- *Arbetsmarknadsfokus.* Mycket tyder på att arbetsmarknads-etableringen är nyckelfaktorn för en framgångsrik integrationspolitik. Alla åtgärder bör därför fokusera på en snabb arbetsmarknads-etablering, men samtidigt måste en hög matchningskvalitet upprätthållas.
- *Individanpassning.* Alla åtgärder bör ha som mål att ge deltagarna just de kunskaper, färdigheter och kontakter som de behöver för att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kräver att åtgärderna föregås av en ordentlig kartläggning av individernas behov, förutsättningar och önskemål.
- *Snabbhet.* Åtgärderna bör sättas in vid rätt tidpunkt, vilket i normalfallet innebär så tidigt som möjligt efter ankomsten till Sverige.
- *Flexibilitet.* Åtgärderna bör vara utformade så att de kan kombineras med arbetssökande och arbete, och således understödjer en snabb arbetsmarknads-etablering snarare än ger upphov till inlåsnings effekter.

⁵⁶ Regeringens proposition 2008/09:1.

- *Incitament.* Alla åtgärder bör vara utformade så att de ger både deltagarna och de som anordnar aktiviteterna tydliga incitament att bidra till en effektiv arbetsmarknadsetablering.
- *Förankring.* Alla åtgärder bör vara väl förankrade hos arbetsmarknadens parter – arbetsgivare, branschorganisationer och fackföreningar – så att de har en hög grad av legitimitet.
- *Tydlighet.* Alla åtgärder bör ha tydliga och utvärderingsbara mål, och ansvarsfördelningen mellan de inblandade aktörerna bör vara tydlig.
- *Utvärdering.* Alla åtgärder bör utvärderas kontinuerligt och systematiskt av en nationell aktör som har god tillgång till de data som krävs för att utföra en sådan utvärdering.

En effektiv integrationspolitik bygger på att de insatser som används följer en väl genomtänkt kedja där åtgärd följer på åtgärd på ett logiskt och konsekvent sätt, och där varje insats har ett effektivt arbetsmarknadsinträde som ett tydligt mål. I de följande fyra avsnitten diskuteras vilka förändringar av dagens åtgärder som kan behöva göras vad gäller aktiviteter under asylprövningstiden, bosättningsbeslutet, introduktionen och arbetsmarknadspolitiken.

11.2 Asylprövningstiden

För en person som anländer till Sverige för att söka asyl startar integrationsprocessen i och med inlämnandet av asylansökan. Därefter följer en period av väntan medan ansökan handläggs. En viktig fråga är hur man bör se på denna tid, var de asylsökande bör bo och vilka åtgärder de som väntar bör erbjudas.

Utgångspunkten när man betraktar asylprocessen är att väntan på beslut bör vara så kort som möjligt, men att beslutet samtidigt måste fattas rättsäkert och humant. Väntetidens längd är viktig dels för att en lång väntetid kan förväntas ha negativa konsekvenser för de berörda personerna på både kort och lång sikt, dels för att det är kostsamt för samhället att försörja en stor grupp asylsökande. Det är väl känt att handläggningstiderna för asylärenden sedan länge varit mycket långa. Migrationsverket har under senare tid bedrivit ett aktivt arbete för att effektivisera sina rutiner, vilket har resulterat i en nedgång av den genomsnittliga väntetiden från drygt 6,5 månader 2009 till runt 3,5 månader i november 2010. Dessa

ansträngningar bör uppmuntras och Migrationsverket bör fortlopande ges tydliga signaler om vikten av att intensifiera detta arbete.

Ambitionen bör således vara att ytterligare effektivisera Migrationsverkets rutiner, men det är på sin plats att betona att utökade resurser till myndigheten mycket väl kan vara samhälls-ekonomiskt lönsamma. Kan väntetiden reduceras innebär det stora besparingar på kostnader för boende och försörjning av asylsökande. Tidigare utredningar har pekat på att storleksordningen på besparingen av två månaders kortare väntetid kan uppgå till 400 miljoner kronor (se SOU 2009:19).

Även om kortare väntetider är den bästa åtgärden kan man inte bortse ifrån att det alltid kommer att ta en viss tid att fatta beslut i asylärenden om man vill upprätthålla en hög rättssäkerhet. Det är därför viktigt att tiden används på ett så effektivt sätt som möjligt. Ett annat sätt att uttrycka detta är att säga att tid i sig alltid har ett värde i form av en alternativkostnad, och att samhällsekonomisk effektivitet därför kräver att tiden används på ett så bra sätt som möjligt. Frågan är hur detta kan åstadkommas i praktiken.

En viktig fråga är var de asylsökande ska bo under asylprövningstiden. I dagsläget får de välja att antingen ordna sitt eget boende eller bo i något av Migrationsverkets anläggningsboenden. Runt hälften av de asylsökande väljer i dagsläget eget boende. Möjligheten för asylsökande att välja sitt eget boende har såväl för- som nackdelar. fördelarna kan vara att det skapar en känsla av normalitet och självbestämmande, och att det ger en möjlighet att bo nära släkt och vänner. Nackdelarna kan vara problem sammanhängande med trångboddhet, en hård belastning på den sociala servicen i vissa kommuner samt svårigheter att nå de asylsökande för berörda myndigheter. Forskningen kan i dagsläget inte ge något entydigt svar på vilken av dessa effekter som överväger.

Mycket talar för att ett mer samlat boende under den inledande fasen av asylprövningen kan vara effektivt. Detta anknyter till det förslag som utredningen *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* har lagt fram (se SOU 2009:19). I utredningen föreslås att Migrationsverkets boenden delas upp i *ankomstboenden*, där de asylsökande erbjuds bo under de första veckorna efter att asylansökan lämnas in, och *ordnat boende*, där de erbjuds bo under tiden därefter. Tanken med förslaget är att tiden vid ankomstboendet ska användas för att informera de asylsökande om asylprocessen, starta asylutredningen, kartlägga de asylsökandes bakgrund, förut-

sättningar och önskemål, och därefter komma fram till lämpliga aktiviteter och boende under resterande del av asylprövningen. Utredningens förslag bygger på att båda typerna av boende ska vara frivilligt, men att asylsökandes val ska styras med bidragssystemet. Det ligger mycket i tankarna bakom utredningens idéer och delar av förslaget därför bör genomföras. *Vi anser att särskilda ankomstboenden bör upprättas, att de bör utformas som sammanhängande boenden där de asylsökande bor under en mycket begränsad tid (någon eller några veckor) och att de organiseras så att personer med samma språkliga bakgrund samlas på en plats.*

Asylsökande bör tydligt uppmanas att bo i dessa ankomstboenden och dagsersättningen bör vara kopplad till boendet. Ett sådant boende bör ge goda förutsättningar för tydlig informationsförmedling, kartläggning samt en effektiv start av asylutredningen. Det är viktigt att informationsinsatser är tydliga och kommer tidigt. Man bör undvika att de nyanländas val av bostadsort påverkas av felaktig information då dessa beslut sedan kan vara svåra att ändra. Genom att samla personer med samma bakgrund på en plats kan verksamheten i största möjliga mån ske på de asylsökandes egna språk utan behov av tolkar. En invändning mot denna lösning är att den är ett steg tillbaka till det mindre lyckade ”flyktingslussboende” som tidigare använts i Sverige. Men det bör betonas att boende i ankomstboende endast ska omfatta ett fåtal veckor och att denna tid ska fyllas med aktiviteter inom kartläggning, utredning och vägledning.

När det sedan gäller boendet efter veckorna i ankomstboendet anser vi att det mesta talar för att de nyanlända själva ska få välja var de vill bo. Det som talar emot detta är risken för att besluten fattas på basis av felaktig information (se Nordström Skans och Åslund 2009), men den risken kan reduceras genom informationsinsatser under tiden i ankomstboendet. Det leder förhoppningsvis till genomtänkta val av boende. För de som inte kan eller vill ordna sitt eget boende bör man eftersträva att i högre grad än i dagsläget erbjuda bostäder där arbetsmarknadsmöjligheterna är goda, i stället för där tillgången på bostäder är god. I praktiken är detta i många fall svårt då tillgången på bostäder på orter med god arbetsmarknads-situation är begränsad. Men det är slående att Migrationsverket i dagsläget exempelvis knappt kan erbjuda en enda plats i ett anläggningsboende i Stockholm (runt 1,3 procent av alla asylsökande i anläggningsboenden bodde i slutet av november 2010 i Stockholms län).

En annan fråga är vilka aktiviteter de asylsökande ska erbjudas under väntetiden. Det är mycket få asylsökande som deltar i organiserade aktiviteter (runt 25 procent i november 2009), och omfattningen och kvaliteten på dessa aktiviteter förefaller variera kraftigt mellan olika platser i landet. De åtgärder som erbjuds omfattar, till exempel, kurser i grundläggande svenska och viss praktik samt möjligheten att arbeta.

Vi anser att det är viktigt att väntetiden används till att förbereda de asylsökande för de åtgärder som väntar om de senare beviljas uppehållstillstånd. Det faktum att alla asylsökande inte får stanna medför inte att det är olämpligt att erbjuda de som väntar på beslut aktiva insatser. Sett ur ett arbetsmarknadsperspektiv är det centralt att de som får stanna har använt sin väntetid på ett sätt som gör att arbetsmarknadsinträdet kan ske så snabbt som möjligt. Det förutsätter att insatser sätts in redan under asylprövningstiden. Det är även rimligt att tro att de personer som slutligen inte får stanna gynnas av att ha använt väntetiden på ett meningsfullt sätt. Det är dock viktigt att vara tydlig med att deltagande i aktiviteter inte påverkar asylprövningen så att inte falska förhoppningar väcks bland de asylsökande.

En invändning mot att erbjuda mer aktiviteter är att detta är slöseri med resurser då endast runt en tredjedel av de asylsökande i dagsläget beviljas asyl. Man ska emellertid komma ihåg att de potentiella vinsterna av ett snabbare arbetsmarknadsinträde för de som slutligen får stanna är betydande samt att de flesta av de åtgärder som kan komma ifråga knappast är speciellt kostsamma. De stora kostnaderna är, som ovan nämnts, kostnaderna för de asylsökandes boende och försörjning.

Vi anser att det sett ur ett arbetsmarknadsperspektiv är av yttersta vikt att de asylsökande erbjuds följande: (i) En *ordentlig kartläggning* av individernas förutsättningar, behov och önskemål som dokumenteras på ett sådant sätt att dessa uppgifter enkelt kan förmedlas vidare till senare aktörer i integrationskedjan. (ii) *En start av utbildningen i svenska* som är av hög kvalitet, och utformad utifrån deltagarnas utbildningsbakgrund och övriga förutsättningar. (iii) Möjligheter och uppmuntran till *praktik och förvärvsarbete*, helst kopplad till individens yrkesbakgrund.

Kartläggningen bör starta redan under tiden i ankomstboendet. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen medverkar aktivt med tanke på deras roll som samordnare av introduktionsprogrammet.

Utbildningen i svenska bör om möjligt samordnas med undervisningen inom ramen för svenska för invandrare.

Möjligheterna för asylsökande att arbeta har nyligen utökats (normalt utfärdas numera undantag från kravet på arbetstillstånd till asylsökande), och vi anser att dessa förändringar går i rätt riktning. För att motivera de asylsökande att delta i olika former av aktiviteter bör man överväga utredningens förslag om en aktivitetsbonus för aktivt deltagande (se SOU 2009:19). Ännu starkare incitament för arbete under asylprövningstiden kan uppnås om man ökar möjligheterna för de som får avslag på sin asylansökan att få stanna som arbetskraftsinvandrare, vilket till viss del är möjligt redan i dag. Det finns dock potentiella risker förenade med detta, exempelvis att antalet ogrundade asylansökningar kan öka. Det är därför viktigt att eventuella förändringar av reglerna inte utformas så att det blir lättare att beviljas arbetstillstånd som arbetskraftsinvandrare för asylsökande än för andra sökande. Dessa frågor behöver därför utredas vidare innan någon förändring av dagens regler görs.

11.3 Bosättningsbeslutet

Nästa steg i integrationsprocessen är bosättningsbeslutet för de som beviljas uppehållstillstånd. Beslutet påverkas givetvis av hur man valt att bo under asylprövningstiden. Därför är det viktigt att boendet under asylprövningstiden präglas av en genomtänkt strategi för att underlätta rationella val. I detta avsnitt diskuterar vi hur man bör se på bosättningsbeslutet och vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att beslutet ska bli bra sett ur ett arbetsmarknads-perspektiv.

Det finns en stor oro för att nyanlända utrikes födda bosätter sig i segregerade förorter och att detta skapar problem i etableringsprocessen. Forskningen ger dock inget generellt stöd för hypotesen om att bosättningsbesluten kan förbättras genom central styrning. Erfarenheterna av tidigare utplaceringsåtgärder i såväl Sverige ("Hela Sverige Strategin") som i utlandet är exempelvis genomgående nedslående. De nyanlända som själva väljer bostadsort tycks i många fall välja att bosätta sig i arbetsmarknadsregioner där arbetsmarknaden är relativt god. Kommunplaceringarna erbjuds i stället ofta i regioner med svagare arbetsmarknader. En rimlig utgångspunkt är därför att de nyanlända utrikes födda som

har beviljats uppehållstillstånd bör ha samma rätt som alla andra svenskar att själva välja var de vill bosätta sig.

Det viktiga är dock att individerna fattar sina bosättningsbeslut med tillgång till korrekt information om hur arbetsmarknads-situationen ser ut på olika orter. Dessutom bör individen ges tydliga incitament att beakta dessa faktorer. Vi anser att det är av yttersta vikt att man redan under den inledande kartläggningen under tiden i ankomstboendet informerar och vägleder de asyl-sökande till en lämplig bostadsort. Skälen till detta är flera. För det första är det troligt att de nyanlända inte har full information om vilka möjligheter till boenden som erbjuds. För det andra är det troligt att de som saknar kännedom om svensk arbetsmarknad väljer ett eget boende nära sina landsmän även i de fall då arbetsmarknadsutsikterna där är dåliga. För det tredje är det troligt att de som bosätter sig på en ort – vare sig de valt orten själv eller utplacerats där – åtminstone för en tid stannar där även om arbetsmarknadssituationen på orten visar sig vara ofördelaktig, vilket enligt tillgänglig forskning kan ha negativa effekter även på lång sikt.

Dagens politik går i denna riktning i och med att Arbetsför-medlingen ska genomföra etableringssamtal med de som beviljas uppehållstillstånd. Detta bör dock ske tidigare – redan innan valet av boende under asylprövningstiden.

Det kommer alltid att finnas en relativt omfattande grupp bland de som beviljas uppehållstillstånd som själva inte kan eller vill ordna sitt eget boende. I dag placeras dessa personer ut över landet inom ramen för det system med kommunöverenskommelser som Migrationsverket träffar med de flesta av landets kommuner (270 kommuner 2010). Då antalet tillgängliga kommunplatser är begränsat är det svårt för Migrationsverket att ta speciellt stor hänsyn till de berörda individernas förutsättningar och önskemål. *Vi anser att det är av yttersta vikt att arbetsmarknadsutsikterna beaktas i mycket större utsträckning än vad som sker i dagsläget.* Man bör därför överväga om det verkligen är ändamålsenligt att låta kommunerna ha ett så stort inflytande över antalet kommun-platser, speciellt som staten, via Arbetsförmedlingen, tagit över en större del av ansvaret för introduktionen i och med reformen i december 2010. De vinster samhället kan göra av att snabbare få ut nyanlända på arbetsmarknaden är troligen betydligt större än de ökade kostnader detta kan medföra för kommunerna. Mycket talar således för att om Arbetsförmedlingen och den nyanlända är

överens om att en viss ort passar den nyanländes förutsättningar och önskemål väl bör individen också ha rätt att få bosätta sig där, vilket är förenligt med principen om att alla svenskar har rätt att välja var man vill bo. Ett problem med detta kan dock vara att få tag i lämpliga bostäder utan kommunernas medverkan. Utformningen av systemet med kommunöverenskommelser bör utredas vidare.

11.4 Introduktionsprogrammet

De personer som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar och de av deras anhöriga som anländer inom två år efter flyktingen har rätt att delta i ett introduktionsprogram omfattande svenska för invandrare (sfi), samhällsinformation och arbetsmarknadsinsatser. Övriga invandrare som saknar kunskaper i svenska får delta i sfi. Sedan december 2010 har Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för introduktionen. Tanken bakom att låta Arbetsförmedlingen ta över detta ansvar från kommunerna är att anknytningen till arbetsmarknaden ska stärkas. Kommunerna ansvarar dock fortfarande för sfi och samhällsinformation. De nyanlända erbjuds också tillgång till fristående etableringslotsar som ska bistå med råd och coachningsinsatser. I detta avsnitt diskuteras hur man bör se på introduktionen och vilka förändringar som kan behövas.

En fråga är vilka som bör erbjudas att delta i introduktionen. Sverige avviker i dag från många andra länder i två avseenden. En första skillnad är att den svenska introduktionen är frivillig, medan den är obligatorisk i många andra länder. En andra skillnad är att endast flyktingar och de anhöriga som anländer inom två år efter flyktingen har rätt att delta i den svenska introduktionen, medan motsvarande introduktion i många andra länder riktar sig till alla flykting- och anhöriginvandrare samt i en del fall även till de som kommit till landet för länge sedan men som fastnat i bidragsberoende. *Vi anser att det är orimligt att ha en gräns som utesluter anhöriginvandrare som anländer mer än två år efter flyktingen från att få delta i introduktionen.* I den utredning som ligger till grund för det nyligen reformerade introduktionsprogrammet föreslogs att denna tid skulle utsträckas till sex år (SOU 2008:58). Vi ser inga skäl till att detta inte ska kunna genomföras. Utredningen visade att endast runt tio procent av de anhöriga anländer efter mer än två år. Kostnaden för att låta även dessa personer delta bör inte bli

speciellt stor, även om man bortser från de positiva effekter som deltagandet i introduktionen kan förväntas medföra.

Vi anser också att man bör överväga om inte även de personer som trots att de vistats en tid i landet inte har lyckats etablera sig på arbetsmarknaden bör ges tillgång till åtminstone delar av introduktionen. Detta bör dock utredas vidare, med tanke på kopplingen till den övriga arbetsmarknadspolitiken och kraven för att få försörjningsstöd (jfr. kapitel 8 och 9). För att undvika inläsningseffekter anser vi vidare att deltagandet bör vara frivilligt, men att rätten till bidrag precis som nu bör vara kopplad till ett aktivt deltagande.

En annan fråga gäller innehållet i introduktionen. *Här är vår bedömning att det, eftersom introduktionen precis har reformerats, är direkt olämpligt att föreslå stora förändringar i dagsläget. Det nya systemet bör ges möjlighet att komma igång som planerat och sedan utvärderas så att nödvändiga justeringar kan genomföras.* Vi anser att det är rätt tänkt att Arbetsförmedlingen har det övergripande ansvaret, men att det är viktigt att Arbetsförmedlingen också i praktiken ges det handlingsutrymme som krävs för att man ska klara av att lösa sina nya uppgifter på ett bra sätt.

Framöver ska de nyanlända även få hjälp av etableringslotsar. Det finns egentligen ingen forskning om effekterna av sådana åtgärder. Däremot visar forskningsresultat att förstärkta förmedlingsinsatser riktade till utrikes födda kan vara effektiva. Om Arbetsförmedlingen och lotsarna tillsammans kan bidra med detta så kan arbetsmarknadsutfallet sannolikt förbättras.

Det finns dock några aspekter av introduktionen där justeringar bör övervägas redan nu. Den första gäller utformningen av svenska för invandrare. Reformen innebär att kommunerna även fortsättningsvis ska ansvara för sfi. De utvärderingar som har gjorts av sfi visar emellertid på ett antal problem med dagens verksamhet, som exempelvis dåliga studieresultat, bristande flexibilitet, liten grad av uppdelning av studiegrupperna efter förkunskaper och brist på lärare utbildade i svenska som andraspråk. *Vi anser därför att man bör ge Arbetsförmedlingen möjligheter att själva upphandla språkutbildningar direkt av olika aktörer som universitet och högskolor samt privata utbildningsföretag.*

Tanken med detta förslag är att Arbetsförmedlingen troligen är bättre än kommunerna på att bedöma vilken typ av utbildning en individ behöver för att uppnå en lyckad arbetsmarknadsanpassning. En högutbildad person kan då skickas till en intensiv utbildning i

svenska anordnad av ett universitet eller en högskola, medan en lågutbildad person kan skickas till en mer grundläggande utbildning.

En andra aspekt där förändringar i introduktionen kan vara eftersträvansvärda gäller användningen av bonus och andra incitamentsskapande instrument. Det finns i dagsläget vissa inslag av incitamentstänkande inom introduktionen, som sfi-bonusen för de som uppnår godkänt resultat på vissa kurser i sfi och en motsvarande bonus för kommunerna. Frågan är dock om man bör utöka dessa inslag. Det pågår för närvarande utvärderingar av dagens bonusanvändning och det kan vara klokt att invänta resultaten innan användningen av bonus utvidgas ytterligare. Generellt gäller att det är viktigt att bonussystem utformas noggrant så att anordnarna av aktiviteterna ges starka incitament att eftersträva ett effektivt arbetsmarknadsinträde, men samtidigt inte ges incitament att i alltför hög grad prioritera de personer som står närmast arbetsmarknaden (jfr. diskussionen i kapitel 9).

Slutligen bör man fundera över hur övergången från introduktionen till andra aktiviteter ska utformas för de som inte etablerat sig på arbetsmarknaden. För en del kan studier vara en naturlig väg vidare. *För andra är det viktigt att de utan dröjsmål kan beredas plats i lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilket kan ske genom att de förs över till jobb- och utvecklingsgarantin.*

11.5 Validering och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Nästa steg i integrationsprocessen utgörs av åtgärder riktade till de personer som slutfört respektive inte deltagit i introduktionen. Insatserna berör även de utrikes födda som bott en tid i landet, men som inte har lyckats med sin arbetsmarknadsetablering. I det svenska systemet har dessa personer tillgång till samma åtgärder som alla andra svenskar, inklusive den omfattande arbetsmarknadspolitiken. I det här avsnittet diskuterar vi hur man bör se på arbetsmarknadspolitik för utrikes födda och vilka åtgärder som kan vara lämpliga att använda sig av.

En fråga gäller möjligheterna för utrikes födda att få sin utländska utbildning och/eller yrkeserfarenhet validerad till motsvarande svenska meriter. Validering kan ses som ett verktyg för att hjälpa arbetsgivare att avgöra hur en sökande med utländska meriter står sig gentemot en sökande med svenska meriter, något

som flera studier visar att många arbetsgivare tycker är svårt. Detta kan vara ett sätt att motverka statistisk diskriminering, där arbetsgivare som har svårt att bedöma värdet av utländska meriter väljer bort sökande som är utrikes födda. Studier visar att det förekommer förhållandevis omfattande etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden, men det har visat sig vara mycket svårt att hitta effektiva verktyg för att motverka diskriminering. Validering kan tillsammans med andra insatser som lagstiftning och opinionsarbete bidra till detta.

För att valideringen ska fungera krävs dock att de intyg som utfärdas om genomgången validering uppfattas som trovärdiga av potentiella arbetsgivare. Dagens valideringsverksamhet är i stor utsträckning fortfarande under uppbyggnad, en process som varit påfallande utdragen. Längre saknades en samordnande myndighet, men sedan en tid har den nyinrättade Myndigheten för Yrkeshögskolan getts denna roll och man har bland annat tagit fram en internetportal med information om validering (www.valideringsinfo.se).

Det är dock fortfarande många olika myndigheter som är inblandade i valideringsverksamheten, vilket gör det svårt för den som vill bli validerad att veta vart man ska vända sig. Utformningen av portalen behöver sannolikt förenklas för att även nyanlända utrikes födda ska kunna ta till sig den information som finns där.

Det pågår för närvarande ett intensivt arbete på många håll i landet med att ta fram yrkesspecifika modeller för validering i samarbete med branschorganisationer och lokala aktörer. *Vi anser att det är mycket positivt att många av dessa valideringsinsatser utformas i nära samarbete med arbetsmarknadens parter då detta bör bidra till en hög grad av legitimitet för valideringen. En lösning på legitimitetsproblemet är att eftersträva att intygen om genomgången validering utformas så att de i så hög grad som möjligt liknar motsvarande intyg från en svensk utbildning (vilket är fallet i exempelvis Nederländerna och Frankrike).*

En annan fråga gäller utformningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda. Effekterna av arbetsmarknadspolitik för utrikes födda liknar de generella effekterna, vilka diskuteras i kapitel 9. Forskningen visar att tyngdpunkten i insatserna för utrikes födda bör ligga på en kombination av subventionerad sysselsättning och förstärkta förmedlingsinsatser. Även kompletteringar av tidigare utbildning och yrkeserfarenhet kan dock ha positiva effekter.

Instegsjobben är en typ av subventionerad anställning där arbete kombineras med deltagande i sfi. Det är slående att instegsjobben, där arbetsgivaren får en subvention motsvarande 75 procent av lönekostnaden, fortfarande har en så blygsam omfattning. I dagsläget deltar mindre än 3 000 personer per månad i instegsjobb, medan inflödet i introduktionen årligen är uppemot 20 000 personer. Utöver instegsjobben har ett ökande antal utrikes födda nystartsjobb: i november 2010 hade drygt 14 800 utrikes födda nystartsjobb (många av dessa är dock inte nyanlända).

Problemet med instegsjobben, och nystartsjobben, är knappast att subventionsgraden är för låg. Däremot bör Arbetsförmedlingen arbeta hårdare med att marknadsföra subventionerna och de enskilda sökande som har rätt till dessa subventioner gentemot arbetsgivarna. Detta kräver sannolikt ytterligare resurser till Arbetsförmedlingen. *Givet den höga subventionsgraden, och de goda effekter som forskningen funnit för intensifierad förmedling riktad mot svaga grupper, är det troligt att en något sänkt subventionsgrad men en ökad insats av arbetsgivarinriktad förmedlingsverksamhet skulle öka effektiviteten i insatserna.*

Erfarenheterna av de försök som gjorts med intensifierad förmedling riktad mot utrikes födda visar att dessa åtgärder ofta varit framgångsrika. Detta gäller speciellt insatser där stöd ges både under arbetssökandet och på arbetsplatsen efter att deltagarna fått jobb (se t.ex. Johansson och Åslund 2006). Kombinationen av förstärkta förmedlingsinsatser, där Arbetsförmedlingen arbetar aktivt gentemot lämpliga arbetsgivare, och subventionerad anställning kan förväntas ha en stor potential för att förbättra arbetsmarknadsutsikterna för såväl nyanlända som de personer som trots att de vistats en tid i Sverige inte har lyckats med sin arbetsmarknadsetablering.

11.6 Sammanfattning

Under sina första veckor efter ankomsten till Sverige bör de asylsökande samlas i speciella ankomstboenden där information ges, kartläggning sker och asylprövningen inleds. Dessa boenden bör organiseras utifrån de asylsökandes bakgrund så att informationen i största möjliga mån kan ges direkt på deras egna språk. Efter de första veckorna bör de asylsökande fritt få välja boende, men för de som inte kan eller vill göra detta bör arbets-

marknadsutsikterna på olika orter beaktas i högre grad vid utplaceringarna. Under väntetiden bör aktiviteter, som kartläggning, språkundervisning, praktik och arbete, eftersträvas och premieras.

Efter beviljat uppehållstillstånd bör valet av bostadsort vara fritt – allt tyder på att individerna väljer bättre bostadsregioner än myndigheterna. Den utplacering av de som inte kan eller vill ordna sitt eget boende bör i större utsträckning än i dag grundas på hur arbetsmarknadsutsikterna på olika orter ser ut. För att uppnå detta bör man överväga om dagens system med kommunöverenskommelser bör revideras.

Med tanke på att introduktionsprogrammet precis har reformerats är det direkt olämpligt att föreslå stora förändringar av dagens verksamhet. Flyktinganhörigas rätt att delta i introduktion bör dock utökas (från två till sex år) och Arbetsförmedlingen bör ges möjligheter att upphandla kurser i svenska från olika aktörer. Det bör även övervägas om utökade incitamentsinslag för både deltagare och anordnare i introduktionen bör införas. Slutligen bör man se till att övergången från introduktionsprogrammet till andra åtgärder, som jobb- och utvecklingsgarantin, sker utan dröjsmål.

Validering och aktiv arbetsmarknadspolitik har potential att bidra till att förbättra arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda. För att valideringen ska fungera krävs dock dels att det finns lättillgänglig information om vart man ska vända sig för att bli validerad, dels att intygen om genomgången validering utformas så att de åtnjuter en hög legitimitet. Intygen om genomgången validering bör utformas så att de liknar intygen från motsvarande svensk utbildning. Arbetsmarknadspolitiken för utrikes födda bör inriktas mot dels subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden, dels intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser.

12 Avslutning

Den centrala frågan för Långtidsutredningen 2011 (LU2011) har varit hur den svenska arbetsmarknaden kan förbättras. I utredningen har vi valt att inte ifrågasätta existensen eller omfattningen av den offentliga finansieringen av välfärdstjänster, av socialförsäkringarnas generella omfattning eller av de offentliga omfördelningsambitionerna. Vi har i stället tagit som vår uppgift att diskutera hur dessa system kan utformas så att de i största möjliga mån kan kombineras med en väl fungerande arbetsmarknad. Syftet har varit att belysa de möjligheter som finns att skapa en arbetsmarknad som i större utsträckning karaktäriseras av en låg arbetslöshet och goda incitament för både arbetsgivare och arbetstagare utan att andra delar av den svenska samhällsmodellen förkastas.

En politik som syftar till en väl fungerande arbetsmarknad är inte med säkerhet detsamma som en politik som gör att så många som möjligt arbetar. En hög sysselsättning är bra eftersom den ger förutsättningar för konsumtion för individen och välfärd för samhället. Men arbete har också en kostnad i termer av försakad ledig tid. Det vore därför olyckligt om vi bara värderade arbetsmarknadsinstitutionerna efter hur många arbetade timmar de ger upphov till.

Därför bör inte heller politiken i för hög utsträckning styras av explicita eller implicita sysselsättningsmål. I stället bör politiken inriktas mot en låg arbetslöshet och incitament som skapar en effektiv allokering av arbetskraften samtidigt som skatte-, socialförsäkrings- och omfördelningssystemen bör utformas på ett sätt som, i den mån det är möjligt, upprätthåller sunda incitament för aktörerna. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att illa utformade system ibland kan göra att incitamenten till arbete är *för stora*. Ett bra exempel på detta är att incitamenten att arbeta

parallellt med studierna (i stället för att studera först och arbeta sedan) är oproportionerligt stora.

En konsekvens är att fokus i utredningen legat på en analys av de marginaler där det finns särskild anledning att tro att mängden arbete påverkats i en ineffektiv riktning – arbetslöshet är ett uppenbart exempel – eller där institutioner och regelverk gör att arbetskraften inte bidrar till produktionen på ett effektivt sätt. Däremot har vi valt att bortse från vissa regelverk som vi snarast ser som ett utfall av ett medvetet val av hur den ekonomiska välfärden ska fördelas mellan konsumtion och fritid. Detta innefattar reglerna om helgdagar, semestrar, föräldraledigheter och rätt till deltidsarbete för de med små barn. Det är troligt att man genom reformer på dessa områden i princip skulle kunna få ett mycket stort genomslag i antal arbetade timmar. Däremot är det inte säkert att sådana reformer skulle höja välfärden. Med detta sagt så finns det förstås även intressanta frågor att ställa om dessa regelverk, exempelvis frågor om i vilken utsträckning ledigheten ska vara föremål för kollektiva eller individuella beslut, men vi har ändå valt att inte analysera dem inom ramen för utredningen. Vi har även valt att inte analysera pensionssystemet och i stället fokuserat på möjligheten till välfärdshöjande reformer innan pensionsbeslutet.

Nedan sammanfattar vi utredningens bedömningar och rekommendationer. Några av reformerna påverkar varandra och i detta kapitel försöker vi därför förklara hur vi anser att de hänger ihop. Vi börjar med att diskutera reformer som rör lönebildningen, anställningsskyddet och finansiella incitament för arbetsgivare och arbetstagare. Därefter diskuterar vi reformer inom arbetsmarknadspolitiken och hur ersättningen till de arbetslösa bör utformas. Därefter fokuserar vi på två grupper bland vilka arbetslösheten är hög, ungdomar och nyanlända invandrare, och diskuterar reformer inom utbildnings- och integrationsområdet. Slutligen ger vi en kort bedömning av vilka reformer som vi ser som allra viktigast.

12.1 Lönebildning, anställningsskydd och incitament för arbetsgivare och arbetstagare

För att arbetsmarknaden ska fungera så måste det skapas arbeten. Arbeten skapas av arbetsgivare. Det betyder att de regelverk som sätter ramarna för arbetsgivarnas situation är viktiga för arbets-

marknadens funktionssätt. Sverige har sedan länge haft en regleringsmodell som innebär att arbetsmarknadens parter i stor utsträckning själva får reglera situationen på arbetsmarknaden. Centrala lagar på arbetsmarknadsområdet är också dispositiva, vilket innebär att parterna ges utrymme att komma överens om andra regler om de vill. Denna regleringsmodell kan naturligtvis förändras, men behovet av regleringar kvarstår. Det huvudsakliga alternativet är ett ökat inslag av lagstiftning. Vår bedömning är dock att den existerande modellen har stora fördelar eftersom parterna har unika möjligheter att anpassa regelverket efter de förutsättningar som gäller på olika delar av arbetsmarknaden. Lagstiftarens verktyg är betydligt trubbigare.

Den avtalsbaserade modellen fungerar dock endast i kombination med ett högt medlemskap i fackföreningarna, en hög kollektivavtalsäckning samt betydande inslag av förhandlingar på förbunds nivå eller central nivå.

Det faktum att de avtalsmässiga regleringarna av arbetsmarknaden förutsätter förhandlingar på förbunds nivå talar för att det finns fördelar med att även löneförhandlingar sker på denna nivå. Vi ser därför inget egenvärde i att sträva efter en helt decentraliserad lönebildning. En decentralisering av lönebildningen skulle kunna resultera i att den flexibilitet som följer av avtalsmodellen försvinner och i förlängningen därmed bidrar till ett ökat inslag av lagregleringar. Löneskillnader mellan företag som inte beror på skillnader i andra arbetsvillkor eller individuella egenskaper har heller inget egenvärde – på en väl fungerande marknad kan sådana skillnader inte existera. Givet detta anser vi att parterna har valt en i stora drag väl anpassad lönebildningsmodell eftersom de koordinerade förbunds förhandlingarna inkorporerar många fördelar från både centrala och lokala förhandlingsmodeller. Koordineringen är dock absolut nödvändig. Vi bedömer risken som uppenbar att den lönekapplöpning som uppstod i mitten av 1990-talet då förhandlingarna inte koordinerades kan uppstå igen om industriavtalskonstruktionen överges.

Även om lönebildningen i många avseenden fungerat väl under Industriavtalets dryga decennium bör parterna förändra sin syn på löneutrymmet. Resonemangen kring det lämpliga löneutrymmet tycks i många avseenden fortfarande bygga på bedömningar som bara är giltiga under en fast växelkurs. Ett exempel är uppfattningen om att löneutrymmet bör beräknas utifrån konkurrentländernas löneökningstakter. Löneutrymmet bör i stället

beräknas med beaktande av den rörliga växelkursen och därför räknas utifrån Riksbankens inflationsmål och den långsiktiga produktivitetens utvecklingen. Dessutom är det viktigt att löneökningstakten i mycket högre grad än i dagsläget anpassas efter arbetsmarknadsläget. Om man bortser från situationen på arbetsmarknaden när löneutrymmet beräknas så kommer konjunkturedgångar att ge upphov till långvariga perioder med hög arbetslöshet.

En förutsättning för att anställningar ska komma till stånd är att lönekostnaderna inte är högre än att arbetsgivarna tjänar på att anställa. För att alla ska ha möjlighet att få ett jobb måste därför lönekostnaderna vara anpassade efter produktiviteten för de olika delarna av arbetskraften. I ett land med omfördelade ambitioner och ett utbyggt socialt trygghetsnät är det dock naturligt att de lägsta lönerna sätts högt. Detta kan i sin tur skapa problem för en del grupper på arbetsmarknaden – inte minst för de som är på väg in för första gången. Det kan vara svårt för en person utan yrkeserfarenhet eller referenser att övertyga en arbetsgivare om att anställa honom eller henne till en hög lön. Därför är det viktigt att utbildnings- integrationssystem fungerar väl samtidigt som det finns anledning att vara försiktig med hur ingångslönerna sätts. Avtalslösningar som medger lägre löner för personer utan tidigare yrkeserfarenhet är ett sätt att underlätta arbetsmarknadsinträdet för de grupper som har svårast att ta sig in på arbetsmarknaden i dag.

Lönebildningen är och bör förbli parternas ensak. Men för att lönebildningen ska fungera väl behövs också en väl fungerande institutionell ram. För att göra kostnaderna för arbetslösheten tydligare för de lönesättande parterna kan det vara bra att låta arbetslöshetsförsäkringen delvis finansieras av avgifter som varierar med arbetslösheten inom varje avtalsområde. För att ett sådant system ska fungera måste dock även kostnader för långtidsarbetslösa påverka avgifterna. I nuläget är så inte fallet eftersom de som varit arbetslösa mer än 300 ersättningsdagar inte får arbetslöshetsersättning utan aktivitetsstöd. Systemet ger alltså inte lönesättarna incitament att ta hänsyn till de svagaste grupperna vilket gör att incitamenten till återhållsamhet försvinner precis i de lägen när återhållsamhet är som viktigast, nämligen när långtidsarbetslösheten stiger. Därför går också systemet miste om sin potential att verka som ett medel mot arbetslöshetspersistens. Risken finns att ökad långtidsarbetslöshet, vilket minskar kassornas utbetalning av arbetslöshetsersättning, felaktigt tolkas som en signal om ett

förbättrat arbetsmarknadsläge. Effekten av detta kan bli en sämre fungerande lönebildning. För att de arbetslöshetsvarierande avgifterna ska kunna vara kvar så måste därmed aktivitetsstödet helt integreras med arbetslöshetsförsäkringen.

Generellt sett blir förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning bättre om arbetsgivarna utsätts för konkurrens. Konkurrens gör att löneökningar inte kan föras över på företagets kunder och skapar därmed bättre förutsättningar för en balanserad löneökningstakt. Svenska arbetsgivare är i dagsläget i många fall utsatta för en hög grad av konkurrens; de nationella avregleringarna har varit betydande och allt fler marknader är utsatta för ett internationellt konkurrenstryck. Den del av den svenska arbetsmarknaden där konkurrensen är låg är den stora offentligt ägda verksamheten. Även här sker dock förändringar där allt fler sektorer konkurrensutsätts. Detta är sannolikt en bra utveckling sett från ett arbetsmarknadsperspektiv. Många yrkesgrupper i offentlig sektor har tidigare mött en ensam arbetsgivare på den ort där man bor. Tillsammans med en väldigt decentraliserad lönebildning inom delar av den offentliga sektorn kan detta leda till en ineffektivt låg lön och sysselsättning (dvs. monopsoni). Resultat som presenteras i bilaga 7 visar att ökad konkurrens på dessa marknader leder till högre löner och högre sysselsättning, inte minst bland grupper som i övrigt har det svårt på arbetsmarknaden.

En central del av regleringarna på arbetsmarknaden är anställningsskyddet. Anställningsskyddet, precis som många andra typer av arbetsmarknadsregleringar behövs eftersom arbetsmarknaden kännetecknas av betydande friktioner och informationsproblem – dåliga arbetsgivare kan överleva eftersom arbetstagarna inte på något enkelt sätt kan välja vilken typ av arbetsgivare de vill arbeta för. Därför måste arbetstagarna skyddas av ett förutsägbart regelverk som innebär att de inte kan sägas upp helt godtyckligt om de till exempel påpekar att arbetsgivaren inte följer gällande arbetsmiljöregler. Dessutom medför en uppsägning att samhället förlorar betydande skatteintäkter och i stället får större utgifter för arbetslöshetsförsäkringen – kostnader som arbetsgivarna inte behöver ta hänsyn till när de säger upp personal. Ett felaktigt utformat anställningsskydd riskerar å andra sidan att ge upphov till betydande negativa effekter framförallt i termer av minskad strukturuomvandling och en ineffektiv användning av arbetskraften.

Den huvudsakliga nackdelen med det nuvarande svenska anställningsskyddet är att det skapar för mycket personalom-

sättning bland de nyanställda och för lite personalomsättning bland de med längre anställningstider. Orsaken till snedvridningen är kombinationen av tre egenskaper inom det svenska anställningsskyddet: arbetsgivarnas möjligheter att välja vem som ska sägas upp är mycket begränsade (bland tillsvidareanställda) samtidigt som det är lätt och relativt billigt att säga upp personal med hänvisning till arbetsbrist, medan möjligheterna att ha tidsbegränsat anställda är mycket stora.

Systemet skyddar inte personalen mot godtyckliga uppsägningar på ett effektivt sätt eftersom det bara skapar ett skydd för de som har en tillsvidareanställning och en lång anställningstid. Dessutom behöver arbetsgivaren inte beakta samhällets kostnader när någon sägs upp eftersom man inte behöver betala några uppsägningsavgifter. Till detta kommer det faktum att det lönar sig för arbetsgivaren att byta ut de nyanställda med jämna mellanrum för att behålla flexibiliteten i organisationen. Risken finns att vi över tiden kommer att få se ett allt större antal arbetsgivare som organiserar sin produktion utifrån de möjligheter till flexibilitet som ges av att arbetsgivare får använda ett obegränsat antal tidsbegränsat anställda. Skillnaderna i regelverk mellan tidsbegränsat anställda och tillsvidareanställda är större i Sverige än i något annat OECD-land.

Det finns med andra ord goda skäl att sträva efter reformer som harmoniserar anställningsskyddet för tidsbegränsat anställda med reglerna för tillsvidareanställda. Skyddet bör utformas så att det inte finns några trösklar där det lönar sig att byta ut en anställd mot en annan bara för att detta skapar flexibilitet. Samtidigt bör reglerna på ett bättre sätt ge arbetsgivarna incitament att beakta samhällets kostnader för uppsägningar samt ge de nyanställda arbetstagarna ett rimligt skydd mot godtyckliga uppsägningar.

Vår bedömning är att dagens system bör förändras på ett sätt som gör att skyddet i huvudsak baseras på uppsägningsavgifter. Uppsägningsavgifterna kan ersätta arbetsgivaravgifterna som finansiering av arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär lägre totala arbetsgivaravgifter för arbetsgivare som inte säger upp någon, och högre avgifter för övriga arbetsgivare. Avgifterna bör växa steglöst med anställningstiden oavsett anställningsform. Det gör att personer med längre anställningstid skyddas mer än de med kortare anställningstid samtidigt som trösklarna mellan olika anställningsformer försvinner. Till viss del kommer uppsägningsavgifterna att fungera som ett skydd mot godtyckliga uppsägningar – det

kommer att kosta att säga upp någon, även de nyanställda. Men eftersom det svenska anställningsskyddet inte innehåller någon prövning vid uppsägningar på grund av arbetsbrist kan vi ändå se fördelar med att behålla ett turordningsregelverk. Regelverket bör dock utformas på ett sätt som gör att det i betydligt mindre utsträckning än i dag styr uppsägningsbesluten, och på ett sätt som är oberoende av anställningsformen. Den bästa lösningen är om kompetens får gå före anställningstid som bedömningsgrund – där parterna själva kan få i uppgift att bestämma hur kompetens ska definieras. Kompletterat med uppsägningsavgifter bedömer vi att man på så sätt på ett bättre sätt än inom dagens system kan tillvarata både arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen samtidigt som det skulle innebära betydande samhällsekonomiska vinster.

En fördel med att använda uppsägningsavgifter för att styra uppsägningsbesluten är att det innebär att den som fattar besluten (arbetsgivaren) också blir den som får bära kostnader och intäkter av sina beslut. Effektivitet på arbetsmarknaden, precis som på alla andra marknader, uppnås bäst om kostnader och intäkter bärs av den som fattar beslut. Vi anser att den svenska arbetsmarknaden skulle kunna förbättras om arbetsgivaravgifterna i större utsträckning användes för att få arbetsgivare att internalisera samhällsliga kostnader och intäkter av olika former av beslut – avgifter är i allmänhet ett bättre styrmedel än administrativa restriktioner. I nuläget används arbetsgivaravgifterna bara som styrmedel när det gäller anställningar, genom att dessa är nedsatta för vissa svaga grupper (unga, äldre och personer med lång frånvaro från arbetsmarknaden).

Principen att ge nedsatta arbetsgivaravgifter till de arbetsgivare som anställer svaga grupper är rimlig. Mycket talar för att det finns starka krafter i ekonomin som pressar samman lönerna inom breda grupper, inte minst inom en yrkeskategori på en enskild arbetsplats. Det är troligen lättare för ett företag att anställa två personer med liknande arbetsuppgifter och ha olika lönekostnader på grund av skillnader i arbetsgivaravgifter än på grund av skillnader i utbetald lön. Det gör att riktade nedsättningar av arbetsgivaravgifter kan vara bättre än sänkta inkomstskatter för att öka sysselsättningen bland individer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Däremot anpassar sig lönerna snabbt om arbetsgivaravgifterna sänks för större kollektiv – forskningen visar entydigt att generella nedsättningar inte påverkar sysselsättningen. De långsiktiga arbetsgivaravgifterna för breda kollektiv bör därför

betraktas som en del av inkomstskattesystemet och således inte ses som en efterfrågestimulans annat än på mycket kort sikt.

Arbetsgivare bör få ett tydligare betalningsansvar även inom sjukförsäkringen. Sedan rehabiliteringskedjan infördes har sjukpenningen en utformning som innebär att den som drabbas av ohälsa får sin arbetsförmåga bedömd mot en bredare uppsättning arbetsuppgifter ju längre sjukperioden pågår. Detta styrsystem baseras på en rimlig princip. Efter en tillräckligt lång sjukskrivningsperiod bör inte längre arbetsplats-specifika nedsättningar av arbetsförmågan ses som ett giltigt skäl till fortsatt sjukskrivning. För att systemet ska fungera effektivt är det dock viktigt att man verkligen uttömt möjligheterna för den sjukskrivne att återgå till den ursprungliga arbetsplatsen. En övergång till en ny arbetsgivare, speciellt i samband med ohälsa, kan vara en utdragen process som är förknippad med betydande kostnader för både individ och samhälle. Detta gör att det kan vara samhällsekonomiskt lönsamt med stora omställningskostnader för att göra det möjligt för den sjuka att stanna kvar på sin arbetsplats. Problemet med dagens system är att arbetsgivarna har små incitament att bidra till en sådan process, speciellt om den visar sig vara kostsam. Efter 14 dagars sjukskrivning övergår både bedömningen av arbetsförmågan och kostnadsansvaret från arbetsgivaren till Försäkringskassan. Efter 90 dagars sjukskrivning ska arbetsförmågan i princip bedömas mot andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren och efter 180 dagar mot andra arbetsuppgifter på hela arbetsmarknaden. För att prövningen mot andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren ska fungera effektivt bör dock arbetsgivaren ges incitament att vara behjälplig i processen. Vi bedömer därför att arbetsgivarna bör betala delar av kostnaderna för arbetstagarens sjukpenning fram till den 180:e sjukdagen.⁵⁷ Vid denna tidpunkt bör arbetsgivarens insatser under den tidigare perioden bedömas och sanktioner i form av avgifter, eller fortsatt betalningsansvar enligt nederländsk modell, utfärdas om inte arbetsgivaren inte fullgjort sitt ansvar. En sådan typ av styrning skulle kunna ha positiva effekter inte bara på återgången till arbete, utan även i form av bättre incitament till att undvika långtidssjukskrivningar. För att undvika att personer med stor risk för sjukskrivning drabbas negativt skulle ett sådant ansvar behöva kompletteras med riktade sysselsättningssubventioner eller avgifts-

⁵⁷ Vi har inte haft möjlighet att bedöma hur stora arbetsgivarnas kostnader bör vara men om ovanstående förändring i anställningsskyddet genomförs bör avgifterna koordineras så att det inte lönar sig att säga upp den anställda.

nedsättningar till exempel till arbetsgivare som anställer personer med en historik av många sjukskrivningar, personer med specifika diagnoser eller äldre arbetstagare.

Under de senaste åren har skattesystemet förändrats kraftigt genom införandet av jobbskatteavdraget. Avdraget innebär att arbetsinkomster beskattas mindre än transfereringar i de lägre inkomstintervallen. Som visas i bilaga 12 har bidraget inneburit en betydande förstärkning av incitamenten till arbete för de som får ersättning från något av de stora transfereringssystemen. Detta är positivt, inte minst för att just dessa incitament tidigare har varit ganska dåliga i Sverige.

En nackdel med jobbskatteavdraget, som det är konstruerat, är att de minskade tröskeleffekterna som avdraget ger upphov till inte är speciellt synliga. Skattereduktionen som individen får varierar för olika inkomstgrupper och beror dessutom på grundavdraget, den kommunala skattesatsen och personens ålder. Incitamenten är därmed dolda i ganska komplicerat system och risken är att beteendeeffekterna är mindre än förväntat om de grupper som förväntas reagera på de ökade incitamenten till arbete inte förstår dem fullt ut. Forskningen visar också att tydlighet är viktigt för att incitament ska påverka faktiskt beteende (se bilaga 12).

En anledning till att systemet är komplicerat är att det interagerar med det inkomstvarierande grundavdraget. Om grundavdraget vore enhetligt skulle även jobbskatteavdraget kunna göras lättare att förstå. Eftersom det ekonomiska motiven bakom grundavdragets konstruktion är oklara, och den så kallade LO-puckeln hela tiden halkar neråt i takt med reallöneutvecklingen, anser vi att man bör avskaffa detta inslag i skattesystemet och i stället införa ett enhetligt grundavdrag. Om grundavdraget tillåts se olika ut för löntagare och pensionärer slipper man dessutom en del fördelningsmässiga komplikationer i relation till delar av pensionärskollektivet.

Givet den otydlighet som är inbyggd i jobbskatteavdraget, och det faktum att det ännu inte finns några utvärderingar av avdragets effekter (förutom de simuleringar som studerar incitamenten och inte faktiska effekter på sysselsättningen), anser vi inte att ytterligare steg i jobbskatteavdraget bör prioriteras. Behovet av utvärderingar på faktiska data är däremot skriande. Om systemet fungerar som simuleringarna antyder kan det expanderas. Om inte, bör tyngdpunkten i stället läggas på att göra systemet tydligare. Ett sätt är att införa ett enhetligt grundavdrag. Ett annat är att även låta

skattereduktionerna omfatta inkomster från arbetslöshetsförsäkringen och i stället sänka nivån på ersättningen så att de arbetslösa i princip får samma inkomst efter skatt som i dag, men på ett tydligare sätt kan se skillnaden i inkomsten de får om de arbetar i stället för att vara arbetslösa.

I de flesta skattesystem, och framförallt i Sverige, är marginaleffekterna som störst högst upp och längst ned i inkomstfördelningen. Anledningen till de stora marginaleffekterna i nedre delen av fördelningen är transfereringssystemens utformning (arbetsinkomsterna leder till minskade bidragsinkomster) medan marginaleffekterna i den övre delen beror på att inkomstskattesystemen tenderar att vara progressiva (skatten är högre på höga inkomster). Progressiviteten har tydliga fördelningspolitiska fördelar, men medför samtidigt försämrade incitament till utbildning och arbetsutbud bland höginkomsttagare. Det innebär att den optimala graden av progressivitet beror på hur mycket man värderar behovet av omfördelning, vilket är en rent politisk fråga. Det finns dock en gräns där den högsta marginalskatten blir så hög att en sänkt skattesats gör att skatteinkomsterna ökar. Enligt flera olika studier (se bilaga 12) befinner sig Sverige, i och med värns-katten över denna punkt. Detta tyder på att en sänkning av de högsta marginalskatterna skulle leda till högre skatteinkomster. Vi förordar därför ett avskaffande av värns-katten.

12.2 Arbetsmarknadspolitik och ersättning till de arbetslösa

Arbetslöshetsersättningen och Arbetsförmedlingens program är båda i många avseenden organiserade på genomtänkta sätt och i allmänhet väl utformade. Vi bedömer därför att det övergripande systemet främst kan förbättras genom att få en större täckningsgrad. Vi förespråkar att aktivitetsstödet för deltagare i program avskaffas och att ersättningen i stället införlivas med arbetslöshetsersättningen. Vidare föreslår vi att försörjningsstödet som försörjningsform för arbetslösa i princip avskaffas och att kommunerna inte längre ska stå som huvudmän för arbetsmarknadspolitiska program för mottagare av försörjningsstöd. Deltagande i en jobbgaranti bör erbjudas alla som inte uppfyller arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor efter tre månaders arbetslöshet. Ersättningen för deltagande i program bör sättas tillräckligt

högt för att mottagarna i allmänhet inte ska behöva komplettera ersättningen med försörjningsstöd. Det kan göras på två sätt: antingen höjs ersättningen för alla programdeltagare till det nuvarande grundbeloppet eller så ges de sökande rätt att prövas för ett högre belopp när de påbörjar programmen. Vi förespråkar i princip en allmän höjning även om kostnaderna naturligen då blir högre. Kommunernas möjligheter att ställa krav på aktivitetsdeltagande bland mottagare av försörjningsstöd bör därmed begränsas till att de ska registreras vid Arbetsförmedlingen, delta i de program som förmedlingen erbjuder och aktivt söka efter arbete.

Ett sådant system har två stora fördelar. För det första avskaffas försörjningsstödet som huvudsaklig ersättning vid arbetslöshet. Stödet är behovsprövat vilket innebär att det är förknippat med väldigt svaga incitament. Det lönar sig inte alls för mottagare att ta tillfälliga jobb eller deltidsarbeten. Den andra fördelen är att Arbetsförmedlingen kan ges ett tydligare huvudansvar för alla arbetssökande. I nuläget har mottagare av försörjningsstöd en blandning av huvudmän bland annat eftersom det är kommunerna, och inte Arbetsförmedlingen, som kan ställa de faktiska kraven på aktivitet. Mottagare av försörjningsstöd får också del av Arbetsförmedlingens program senare än andra sökande. Kommunernas åtgärder omgärdas inte heller av samma tydliga nationella regelverk och de varken utvärderas eller följs upp.

Vi bedömer att det finns stora fördelar med att låta en aktör ha huvudansvaret för de arbetslösa och anser att Arbetsförmedlingen är det naturliga valet. Utrymmet för godtycklighet minskar och möjligheterna till uppföljning och utvärdering blir bättre. Kommunernas målsättningar med arbetsmarknadspolitiken överensstämmer inte heller nödvändigtvis med de nationella målen (se t.ex. Lundin och Skedinger 2006).

Att Arbetsförmedlingen ges huvudansvaret för anvisningar till program betyder inte att kommunerna ska förlora möjligheten att verka som utförare. Det är troligt att kommunerna har stora fördelar i arbetet med en del av de arbetslösa – inte minst de som vid sidan av arbetslösheten har sociala problem som bäst hanteras av kommunernas socialtjänst. Det viktiga är dock att anvisningar och huvudansvar för arbetslöshetsproblemen ska ligga hos Arbetsförmedlingen och att de personer som behandlas av kommunerna väljs ut utifrån de individuella behoven, och inte utifrån försörjningsformen. I nuläget har långt ifrån alla som deltar i

kommunala aktiveringsprogram sociala problem, samtidigt som en del av de som har arbetslöshetsersättning mycket väl kan ha en sådan problembild.

För att skapa en acceptans för att Arbetsförmedlingen ska ha ett tydligare huvudansvar för de grupper som i dag mottar försörjningsstöd måste dock Arbetsförmedlingens arbete förbättras på framförallt tre punkter. För det första måste aktivitetsgraden i garantierna öka. För det andra måste arbetet med kontroll och sanktioner stärkas. Slutligen måste förmedlingen bli bättre på att fördjupade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser.

Aktivitetsgraden i garantierna måste öka för att de i realiteten ska uppfylla sin uppgift som kontrollinstans. Den huvudsakliga orsaken till att de som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen *måste* delta i garantierna för att få fortsatt ersättning efter en viss tids arbetslöshet är att detta gör att man på ett bättre sätt kan kontrollera att de står till arbetsmarknadens förfogande och söker jobb. För att detta ska fungera så måste garantierna fyllas med ett större innehåll av aktiviteter än ett par enstaka timmar i veckan (vilket är fallet i nuläget).

Arbetet med sanktioner kan också förbättras. Forskningen visar att ett väl utformat system för sanktioner och kontroll minskar de negativa incitamentseffekter som arbetslöshetsersättningen annars ger upphov till. Både aktivitetsstödet (för deltagare i program) och försörjningsstödet saknar ett explicit regelverk för sanktioner. Genom att avskaffa aktivitetsstödet och minska betydelsen av försörjningsstödet löser man båda dessa problem. Om försörjningsstödet behålls som ersättningsform för arbetslösa bör dock ett tydligt nationellt system med varningar och sanktioner införas i stället för dagens mycket oklara regelverk med stora regionala skillnader i tillämpning. Även inom arbetslöshetsförsäkringen finns det dock ett behov av förbättringar på detta område. Regelverket för kontroll bör inte enbart fokusera på antalet ansökningar eller om den sökande tackat nej till arbeten utan snarare på om den sökande bedrivit ett aktivt jobbsökande utifrån sina förutsättningar. Dessutom bör det finnas tydliga föreskrifter för små sanktioner och formella varningar vid små förseelser. Vidare bör det vara den sökandes uppgift att visa på en rimlig sökaktivitet.

Mycket tyder på att ett arbetsgivarinriktat fördjupat förmedlingsarbete är ett kostnadseffektivt sätt att få svaga grupper i arbete. Sådana insatser är ett bra komplement till de stora

sysselsättningssubventioner som finns i nuläget. Arbetet behöver dock bedrivas i större skala än i dag. Ett sätt att uppnå detta skulle vara att föra över resurser från subventionerna till mer aktivt förmedlingsarbete till förmån för de svagaste grupperna. Genom att ge arbetsförmedlare möjlighet att besluta om fördjupade subventioner, enligt den modell som tidigare användes för allmänt anställningsstöd, kan dessutom de två delarna integreras på ett bättre sätt än nu.

Det finns goda skäl att rikta insatser mot svaga grupper. Detta ger sannolikt bättre förutsättningar för en väl fungerande lönebildning och minskar de negativa konsekvenserna av det bitande lönegolvet och kan därmed bidra till en lägre jämviktsarbetslöshet. Därför är det rimligt att ge mer resurser till de långtidsarbetslösa. Det nuvarande systemet lägger dock för stor vikt vid just arbetslöshetstiden, trots att det finns många andra tydliga indikatorer som kan användas för att redan tidigt se om en person kommer att ha svårt att få arbete och därför bör få ta del av mer resurser. Inte minst är arbetsförmedlarnas eget omdöme ett sådant verktyg. Vi ser också en potential att integrera statistiska profileringsinstrument i Arbetsförmedlingens arbete. Sådana modeller kan med relativt god precision bedöma risken för långtidsarbetslöshet redan vid inskrivningen och kan således vara ett bra stöd för förmedlarna i deras dagliga arbete. Arbetsförmedlare bör med hjälp av profileringsinstrumenten få möjlighet att anvisa personer med särskilt dåliga utsikter att finna ett arbete till jobb- och utvecklingsgarantin vid en tidigare tidpunkt än i dag. I praktiken tycks garantierna styra mycket av resurserna och arbetssättet inom jobb- och utvecklingsgarantin med sin kombination av intensivare resurser och sysselsättningssubventioner passar bra för de som har svårt att få jobb, oavsett arbetslöshetstid. Dessutom bör profileringsinstrument användas för att förbättra incitamenten inom ramen för arbetet med privata aktörer.

Det finns starka skäl för att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk. En frivillig försäkring riskerar att få ett snedvidet urval av medlemmar. Det faktum att arbetslöshetsförsäkringen är den enda delen av det sociala trygghetsnätet som är valbart gör att det finns en uppenbar risk att alltför många väljer bort försäkringen i tron att något annat skyddsnät kommer att fånga upp dem ändå om allt går fel. Detta kan bidra till att många som blir arbetslösa hamnar i fel försörjningssystem. Samtidigt finns en risk att grupper med en liten arbetslöshetsrisk väljer att inte delta i försäkringen

alls, eller väljer att delta först när risken för arbetslöshet väl ökar, till exempel i inledningen av en lågkonjunktur. Detta urholkar finansieringen av försäkringen.

Mycket talar för att deltidsarbete är en viktig väg in på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att systemet uppmuntrar de jobbsökande att också acceptera sådana arbeten. I dagsläget är incitamenten snedvridna på två områden; dels genom försörjningsstödet behovsprövning som vi diskuterade ovan, dels genom att ersättningen för deltidsarbetslösa är begränsad till 75 dagar. Utformningen av ersättningen till deltidsarbetslösa är en komplicerad fråga som kräver många avvägningar, men baserat på den analys som genomförts i bilaga 11 är det vår bedömning att deltidsarbetslösa bör få ersättning under minst lika lång kalendertid som heltidsarbetslösa.

12.3 Utbildning och integration

Åtgärder som syftar till att hjälpa arbetslösa att finna arbeten bör ha så stora kontaktytor mot den reguljära arbetsmarknaden som överhuvudtaget är möjligt. Detta gäller speciellt för grupper som saknar tidigare arbetslivserfarenhet. Forskningen visar att informella sökkkanaler är oerhört betydelsefulla för företagets rekryteringar och att en mycket stor andel av alla arbeten hittas genom olika former av nätverk. Forskningen visar även genomgående att både arbetsmarknadspolitiska program och gymnasiala yrkesutbildningar fungerar bättre om de har större kontaktytor mot arbetsmarknaden. Delvis kan detta sannolikt förklaras med att innehållet i programmen förbättras om arbetsgivare är involverade i utformningen antingen direkt, eller indirekt genom det informationsutbyte som uppstår under de arbetsplatsförlagda delarna. Dessutom minskar risken att det bedrivs yrkesutbildningar som ger färdigheter som ingen arbetsgivare är intresserad av.

En av de största utmaningarna på den svenska arbetsmarknaden är att förbättra arbetsmarknadsinträdet för unga. De ungas kunskaper, kontakter och motivation bestäms i huvudsak inom utbildningsväsendet. Detta ger utbildningsväsendet en central roll för att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden. I dagsläget är ungas inträde förknippat med upprepade korta arbetslöshetsperioder, många tidsbegränsade anställningar, dåliga utfall för ungdomar med svaga studieresultat och ett sent arbets-

marknadsinträde bland de ungdomar som studerar vid universitet och högskolor.

Detta antyder att bland annat den gymnasiala yrkesutbildningen kan förbättras. Inslagen av arbetsplatsförlagd utbildning är i Sverige mycket låg. De nyinrättade lärlingsspåret är ett steg i rätt riktning, men arbetsgivarkontakterna bör integreras tydligare inom hela yrkesutbildningen. De höga svenska minimilönerna sätter också restriktioner på utbildningens utformning. Det är svårt att arbeta sig in på arbetsmarknaden för den som saknar både utbildning, arbetslivserfarenhet och kontakter. Därför är det i Sverige, i högre grad än i länder med större tillgång till låglönejobb, viktigt att utbildningssystemet är utformat på ett sätt som ger även de minst studiemotiverade ungdomarna kunskaper och kontakter som gör dem attraktiva för arbetsgivarna. De minskade innehållet av teoretiska kurser inom yrkesutbildningen som ska gälla framöver innebär en förbättring eftersom det förväntas göra att fler tar sig igenom utbildningarna. Samtidigt höjs dock behörighetskraven kraftigt vilket kan göra att arbetsmarknadsinträdet försvåras betydligt på ett sätt som liknar effekterna av de gymnasiereformer som genomfördes under 1990-talet. Behörighetskraven bör därför inte höjas tills vi med säkerhet vet att de alternativa utbildningsvägar som planeras verkligen fungerar på ett effektivt sätt.

Ungdomars inträde på arbetsmarknaden kan även förbättras väsentligt genom tydligare incitament för tidigare examina från universitet och högskolor. Sverige är ett av de länder som har de allra högsta inträdes- och examensåldrarna inom OECD. Med tanke på att det bör finnas en potential att sänka examensåldern med åtminstone två år, samtidigt som en betydande andel av ungdomskohorterna deltar i utbildning, bedömer vi detta som en stor förlorad sysselsättningspotential på den svenska arbetsmarknaden. I bilaga 3 uppskattas att varje år av uppskjuten examen leder till förlorade arbetsinkomster som motsvarar ungefär vad en heltidsanställd lågavlönad person tjänar. Ungefär hälften av kostnaderna bärs av ungdomarna själva, och bör därför inte ses som ett problem (annat än möjligen brist på information). Den andra delen bärs dock av samhället gemensamt. Det finns med andra ord anledning att låta en större del av intäkterna från tidiga examina tillfalla studenterna själva. Med anledning av detta föreslår vi att andelen av studiemedlen som behöver betalas tillbaka minskas betydligt för studenter som tar examen tidigt, medan andelen kan ökas för dem som väntar längre. Eventuellt kan det minskade

återbetalningskravet betingas på framtida arbetsinkomster, men vi bedömer att detta riskerar att minska incitamentens tydlighet och förespråkar därför det enklare systemet trots att incitamenten egentligen blir sämre. Reformen kan införas utan ökade kostnader vid oförändrat beteende om mer av den totala lånebördan läggs på de studenter som tar längre tid på sig. Om beteendet förändras som förväntas beräknas kostnaderna av detta kompenseras genom ökade skatteintäkter. Förändringar av detta slag bör dock fasas in så att de bara gäller de kohorter som ännu inte avslutat sina gymnasiestudier eftersom övriga grupper redan fattat sina beslut under andra premisser.

Det nuvarande systemet premierar studenter som arbetar vid sidan av studier. Såväl inkomstskatter som arbetsgivaravgifter och anställningsskydd är utformat på ett sätt som snedvrider incitamenten och skapar en premie för den som arbetar under studietiden i stället för att försöka bli färdig med studierna och därefter arbeta. Dessa snedvridande incitament bör balanseras. Vi föreslår därför att fribeloppet för arbetsinkomster parallellt med studier betingas på tidigare studieresultat. Studenter som inte har klarat av sina studier under föregående terminer bör ges incitament att läsa ikapp dessa kurser, inte att arbeta parallellt med studierna.

Även de nyanlända utrikes föddas integration på arbetsmarknaden kan effektiviseras genom att integrationsinsatser utförs nära arbetsmarknaden. Därför bedömer vi att det var bra att föra över samordningsansvaret för integrationsinsatserna till Arbetsförmedlingen. Reformen ger bättre förutsättningar för att genomföra arbetsmarknadsinriktade insatser till förmån för denna grupp. För att stärka reformens genomslag föreslår vi att målgruppen för integrationsprogrammet breddas till att även gälla anhöriga till flyktingar som invandrar senare än två år efter flyktingen.

I dagläget är svenska för invandrare ett kommunalt ansvar. Vi anser dock att Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att köpa kurser i svenska för invandrare i de fall där det anses befogat. Vi bedömer att detta kan vara ett bra sätt för att se till att undervisningen i svenska blir mer individanpassad. Framförallt högutbildade nyanlända kan få en bättre utbildning om den köps av andra anordnare än kommunerna, till exempel universitet. Dessutom ökar möjligheten att ordna speciella yrkesinriktade språkkurser för de som bedöms vara i behov av sådana.

Generellt sett finns det stora möjligheter att förbättra de nyanländas integration genom att se till att insatser genomförs

tidigare än i dag. Såväl kartläggning som integrationsinsatser bör kunna genomföras redan under asylprövningstiden. Av effektivitetsskäl bör man sträva efter att samla de asylsökande för inledande informationsinsatser och kartläggning under de första veckorna efter att asylansökan lämnas in. Därefter bör dock bosättningsbesluten även fortsättningsvis vara fria. Skälet till detta är att det tycks som om de som själva väljer bostadsort väljer att bosätta sig i områden där arbetsmarknadsutsikterna är bättre än de som tilldelas ett boende. En styrning av bosättningsbesluten, genom regleringar eller ekonomiska incitament, riskerar därför att försvåra övergången till arbetsmarknaden, och därmed också försämra integrationsprocessen. För de som inte kan eller vill ordna sitt eget boende är det dock viktigt att arbetsmarknadsutsikterna ges en större tyngd i utplaceringarna.

Allmänt är situationen för utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden inte tillfredsställande. Många av problemen är dock svåra att se lösningar på. Vi vet till exempel att utrikes födda diskrimineras i anställningsprocessen. Beteendet är uppenbart svårt att lagstifta bort och försök med till exempel anonymiserade ansökningsprocesser visar på nedslående resultat. Det är dock troligt att de utrikes födda påverkas mer än andra grupper av arbetsmarknadens generella funktionssätt. En väl fungerande yrkesutbildning, ett väl utformat anställningsskydd, en lönebildning som beaktar svaga gruppers intressen och ett ersättnings- och skattesystem som skapar bra incitament för personer utan arbetslivserfarenhet kan alla tänkas gynna de utrikes födda mer än andra grupper. Dessutom tycks minskade inträdesregleringar på olika produktmarknader, insatser mot svartarbete och konkurrensutsättning av offentliga monopol vara förändringar som hjälper de utrikes födda att få tillgång till arbeten på den reguljära arbetsmarknaden.

12.4 Slutord

Vår allmänna bedömning är att den svenska arbetsmarknaden i många avseenden fungerar ganska väl. I huvudsak beror detta på att ett stort antal reformer under de senaste 20 åren har skapat bra förutsättningar för en balanserad lönebildning i takt med en god ekonomisk utveckling tillsammans med goda incitament till arbete trots ett stort skatteuttag. Vissa problem återstår att lösa.

Framförallt sker inträdet på arbetsmarknaden bland unga för sent på grund av snedvridande incitament och institutionella hinder, etableringen bland flykting- och anhöriginvandrade fungerar inte tillfredställande, långtidsarbetslösheten är för hög även under goda tider, mängden tidsbegränsade anställningar är för hög bland inträdande grupper och mängden sjukskrivningar varierar på ett okontrollerat sätt. Ovan har vi diskuterat ett stort antal förslag som vi anser kan bidra till att mildra dessa problem. Vi skulle avslutningsvis vilja betona sex rekommendationer som vi uppfattar som särskilt viktiga för att ytterligare förbättra arbetsmarknadens funktionssätt:

- Försörjningsstödet ska inte användas som inkomstkälla under arbetslöshet
- Trösklarna mellan tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar måste minska
- Arbetsgivare ska ha incitament att medverka till minskade långtidssjukskrivningar
- Tidiga examina från universitet och högskolor bör premieras.
- Gymnasieskolans yrkesutbildningar måste få ett större arbetsmarknadsfokus
- Arbetsförmedlingen måste fördjupa sitt arbete mot arbetsgivare till förmån för svaga grupper

Referenser

- Agell, J. och H. Bennismarker (2007) "Wage policy and endogenous wage rigidity: a representative view from the inside", *Labour Economics* 14(3):347–69.
- Albrecht, J., J.G. van den Berg och S. Vroman (2005), "The knowledge lift: the Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels", IZA, DP 1503.
- Bennismarker H., K. Carling och A. Forslund (2007), "Vem blir långtidsarbetslös?", Rapport 2007:20, IFAU, Uppsala.
- Bentolila S., C. Michelacci och J Suárez (2010) "Social contacts and occupational choice", *Economica* 77(305):20–45.
- Bewley (1997), *Why Wages Don't Fall During a Recession*, Harvard University Press.
- Blanchard, O. och J. Tirole (2008), "The joint design of unemployment insurance and employment protection. A first pass", *The Journal of the European Economic Association* 6(1):45–77.
- Björklund, A., P. Fredriksson, J-E. Gustafsson och B. Öckert (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: vad säger forskningen?", Rapport 2010:13, IFAU, Uppsala.
- Borg, P. (2009), *Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:1, Fritzes, Stockholm.
- Cahuc, P. och F. Kramarz (2004), "De la Précarité à la Mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle", Rapport au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Paris.
- Carling, K. och Y. Wang (2006), "Är kommunala sommarjobb en gräddfil till arbetsmarknaden?", Rapport 2006:14, IFAU, Uppsala.

- Calmfors, L. och A. Larsson (2009) "Pattern bargaining and wage leadership in a small open economy", opublicerat manuskript, Institutet för internationell ekonomi, Stockholm.
- Cockx, B. och B. van der Linden (2009), "Flexicurity in Belgium. A proposal based on economic principles", CESifo Working paper nr. 2655, CESifo, München, Tyskland.
- de Jong P. (2008) "Recent changes in Dutch disability policy", APE-report 584, Amsterdam.
- de Luna, X. , A. Forslund och L. Liljeberg (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04", Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- Ds 2002:56, *Hållfast arbetsrätt för ett föränderligt arbetsliv*, Arbetsdepartementet, Stockholm.
- Ds 2010:37, *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet*, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Fedea (2009), "A proposal to restart the Spanish labor market", Fedea, Madrid.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Gartell, M., A-C. Jans och H. Persson (2010), "The importance of education for the reallocation of labor: Evidence from Swedish linked employer–employee data 1986–2002", *Labour Economics* 17(1):206–14.
- Hall, C. (2009), "Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavhopp, utbildningsnivå och inkomster", Rapport 2009:7, IFAU, Uppsala.
- Hall, C. och L. Liljeberg (2011), "En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser", Rapport 2011:1, IFAU, Uppsala.
- Hensvik, L. (2010), "Competition, wages and teacher sorting: four lessons from a voucher reform", Working paper 2010:8, IFAU, Uppsala.
- Holmlund, B. (2003), "The rise and fall of Swedish unemployment", Working paper 2003:13, National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Holmlund, B. och M. Söderström (2008), "Hur påverkas inkomsterna av skatteförändringar?", Rapport 2008:28, IFAU, Uppsala.

- Holmlund, B., Q. Liu och O. Skans (2009), "Mind the gap? Estimating the effects of postponing higher education", *Oxford Economic Papers* 60(4):683–710.
- Hägglund, P. och P. Skogman Thourise (2010), "Reformerna inom sjukförsäkringen under perioden 2006–2010: Vilka effekter kan vi förvänta oss?", Rapport 2010:17, IFAU, Uppsala.
- Häkkinen, I. (2006), "Working while enrolled in a university: does it pay?", *Labour Economics* 13(2):167–89.
- Högskoleverket (2005), *Avgifter och studiestöd för högre utbildning i några länder – en kort översikt*, Högskoleverket, Stockholm.
- Ioannides Y. M. och Datcher Loury L. (2004), "Job information networks, neighborhood effects, and inequality", *Journal of Economic Literature*, 42(4):1056–93.
- Johansson, P. och O. Åslund (2006), "Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare' - teori, praktik och effekter," Rapport 2006:6, IFAU, Uppsala.
- Konjunkturinstitutet (2007), *Lönebildningsrapporten 2007*, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2010), *Lönebildningsrapporten 2010*, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Larsson, L., A. Kruse, M. Palme och M. Persson (2005), *En hållbar sjukpenningförsäkring*, Valfärdsrådets rapport 2005, SNS Förlag, Stockholm.
- Liljeberg, L. och M. Lundin (2010), "Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet", Rapport 2010:2, IFAU, Uppsala.
- Lundin M. och P. Skedinger (2006) "Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees", *Journal of Public Economics* 90(4-5):775-98.
- Lundin, M. och S. Martinson (2003), "Vikten av arbetsgivar-kontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknads-utbildningen i ljuset av 70-procentsmålet", Rapport 2003:10, IFAU, Uppsala.
- Lødemel, I. (1997), *The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain, 1946–1966*, Scandinavian University Press, Oslo.
- Malmberg J. (2010), "Vad handlar arbetsrättslig reglering om? En essä om arbetsrättens uppgifter", Uppsala Faculty of Law Working Paper 2010:9, Uppsala.

- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010a), "Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?", Rapport 2010:15, IFAU, Uppsala.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010b), "Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?", Rapport 2010:22, IFAU, Uppsala.
- Medlingsinstitutet (2009) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2009*, Medlingsinstitutet, Stockholm
- Nordström Skans, O., P-A. Edin och B. Holmlund (2006), "Löneskillnader i svenskt näringsliv 1985-2000", Rapport 2006:8, IFAU, Uppsala.
- OECD (2007), *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *Country Survey Sweden*, OECD, Paris.
- Pissarides (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press, Princeton.
- Regeringens proposition 1999/2000:144, *Undantag från turordningen*
- Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.*
- Riksrevisionen (2009), "Jobbskatteavdraget", RiR 2009:20, Riksrevisionen, Stockholm.
- Skedinger P. (2011) "Sweden: A minimum wage model in need of modification" I Vaughan-Whitehead, D. (red.), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*. Edward Elgar, Cheltenham och Northampton, MA, USA; International Labour Office: Geneva, Switzerland..
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2005:105, *Stärkt rätt till heltidsanställning*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:58, *Egenansvar – med professionellt stöd*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:102, *Brist på brådska - en översyn av aktivitetsersättningen*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:105, *Långtidsutredningen 2008*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2009:19, *Aktiv väntan - asylsökande i Sverige*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2009:28, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2009:92, *Se medborgarna – för bättre offentlig service*, Fritzes, Stockholm.
- Sørensen, P. B. (2010) *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, ESO-rapport 2010:14, Finansdepartementet, Stockholm.

- van der Klaauw, B. och J. van Ours (2010), "Carrot and stick: how reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates", IZA DP No 5055, IZA, Bonn.
- Åslund O., R. Erikson, O. Nordström Skans och A. Sjögren (2006), *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet*, Valfärdsrådets rapport 2006, SNS Förlag, Stockholm.
- Åslund, O. och O. Nordström Skans (2009), *Segregationen i storstäderna*. SNS Valfärdsrapport 2009, SNS Förlag, Stockholm.

Appendix. Bilagor till Långtidsutredningen 2011

SOU 2010:88, Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration

Nr	Titel	Författare
1	Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt	Anders Forslund och Johan Vikström (IFAU)
2	Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden	Lena Lindahl (SOFI och Finansdepartementet)
3	Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder?	Roope Uusitalo (VATT i Helsingfors)
4	Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden	Stefan Eriksson (Uppsala universitet och Finansdepartementet)

SOU 2010:93, Att skapa arbeten – löner, anställningskydd och konkurrens

Nr	Titel	Författare
5	Fungerar den svenska lönebildningen?	Nils Gottfries (Uppsala universitet)
6	Det svenska anställningskyddet	Pierre Cahuc (Ecole Polytechnique i Paris)
7	Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader	Kajsa Hanspers (Uppsala universitet) och Lena Hensvik (IFAU och Uppsala universitet)

SOU 2011:2, Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete

Nr	Titel	Författare
8	Att kombinera socialförsäkringar med incitament till arbete	Pieter Gautier och Bas van der Klaauw (Vrije Universiteit, Amsterdam)
9	Arbetsmarknadseffekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning	Konstantinos Tatsiramos (IZA i Bonn) och Jan van Ours (Tilburg universitet)
10	Deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige	Susanne Ek och Bertil Holmlund (Uppsala universitet)
11	Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?	Eva Mörk (Uppsala universitet, IFAU och Finansdepartementet)
12	Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?	Jukka Pirttilä (Tammerfors universitet) och Håkan Selin (Uppsala universitet)

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien.
U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
S.
10. Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvud-
betänkande. Fi.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade [7]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]

Missbruket, Kunskapen, Vården.

Missbruksutredningens forskningsbilaga.

[6]

Barnen som samhället svek.

Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården.

[9]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.

Inkomstrygghet och omfördelning med incitament till arbete. [2]

Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.

[11]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]

Den framtida gymnasiesärskolan

– en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. [8]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]