

# 10 En uppföljning av sysselsättningspolitiken

## Sammanfattning

---

- Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift har sedan regeringen tillträdde 2006 varit att varaktigt öka sysselsättningen främst genom ett minskat utanförskap.
- Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken har varit ändamålsenlig. Sysselsättningen och antalet personer i arbete har ökat mer sedan 2006 än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturrella faktorer.
- Den svenska arbetsmarknaden har också klarat lågkonjunkturen betydligt bättre än många andra europeiska länder. Sysselsättningsgraden har åter börjat öka. I flera andra europeiska länder syns inte samma förbättring.
- Den utdragna lågkonjunkturen har dock medfört att vissa strukturella problem på arbetsmarknaden har förstärkts. Långtidsarbetslösheten har ökat och etableringen på arbetsmarknaden för unga, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har försvårats. Att höja sysselsättningen i dessa grupper är en av regeringens viktigaste utmaningar de närmaste åren. För att klara detta måste arbetsmarknaden bli mer inkluderande och flexibel.
- Inriktningen på politiken är att höja sysselsättningen varaktigt genom en kombination av åtgärder som stimulerar både utbudet av

och efterfrågan på arbetskraft samt förbättrar matchningen på arbetsmarknaden.

- Regeringen arbetar också för att, i samverkan med parterna på arbetsmarknaden, öppna upp för nya vägar in på arbetsmarknaden och öka flexibiliteten.
- 

## 10.1 Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift

Den ekonomiska politiken ska bidra till en så hög välfärd som möjligt samtidigt som välfärden ska komma alla till del. Sysselsättningspolitiken är en central del av den ekonomiska politiken. Den bidrar till högre välfärd genom åtgärder som leder till att människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den varaktiga sysselsättningen, dvs. den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt.

### Högre sysselsättning leder till högre välfärd åt alla

Något förenklat bidrar sysselsättningspolitiken på två sätt till att ge högre välfärd för alla: den underlättar finansieringen av den offentliga sektorn och den minskar utanförskapet.

*En hög sysselsättningsnivå möjliggör en generös offentlig välfärd*

En generös och gemensamt finansierad välfärd kräver att en stor andel av befolkningen arbetar eftersom förvärvsarbete är den viktigaste skattebasen i ekonomin.<sup>94</sup> När fler arbetar frigörs dessutom resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd minskar. Detta skapar i sin tur utrymme för att förbättra kvaliteten i exempelvis skolan, äldreomsorgen och vården och bidrar till att skatteuttaget kan minskas.

Eftersom alla i samhället drar nytta av de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller, såsom rättsväsende, infrastruktur, barnomsorg, utbildning och olika försäkringar vid inkomstbortfall, är det viktigt att så många som möjligt arbetar och därmed bidrar till finansieringen av dessa tjänster. När fler bidrar till försörjningen upprätthålls också viljan hos medborgarna att bidra till den gemensamma sektorns finansiering.

Den demografiska utvecklingen, med en större andel äldre, kommer att medföra en ökad belastning på de offentliga finanserna. Kostnaderna för t.ex. äldreomsorg och sjukvård kommer att öka om inte produktiviteten i produktionen av dessa tjänster ökar markant. För att dagens nivå på den offentligt finansierade välfärden ska kunna upprätthållas utan höjd skatt på arbetsinkomster (eller andra skatter eller avgifter) är det nödvändigt att det totala antalet arbetade timmar förblir på en hög nivå eller ökar.<sup>95</sup>

Argumentet att många ska bidra till finansieringen av den offentliga välfärden ska inte tolkas som att andra aktiviteter än arbete, som t.ex. utbildning och föräldraledighet, är utan värde för individen eller samhället i stort. Även om de allra flesta människor värdesätter offentlig välfärd, värderar de också möjligheterna att kunna anpassa hur mycket de vill arbeta beroende på vilken fas i livet de befinner sig i. Ju större omfattning på den offentliga välfärden som

efterfrågas, desto större blir dock kraven på deltagande i arbetslivet.

*Minskat utanförskap leder till ökad välfärd*

Det omfattande utanförskapet indikerar att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem. För personer i utanförskap uppstår kostnader i form av risk för ohälsa, brist på gemenskap och den stress som kan vara förknippad med att sakna ett arbete. Att försörja sig själv skapar också ökade möjligheter för enskilda och familjer att bestämma över den egna vardagen. Utanförskapet är dessutom kostsamt för samhället eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade när arbetskraften inte tas i anspråk, samtidigt som de offentliga utgifterna ökar. En varaktigt högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap leder därför till ökad välfärd.

**En uppföljning av sysselsättningspolitiken**

Regeringen har utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken. Ramverket syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till en varaktigt högre sysselsättning. En viktig del i ramverket är att analysera olika indikatorer som på ett tidigt stadium identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden. En annan del i ramverket är att skapa så goda kunskaper som möjligt om hur arbetsmarknaden fungerar och hur olika tänkbara åtgärder verkar.<sup>96</sup> En tredje del är att följa upp om de åtgärder som vidtagits har avsedda effekter. Sysselsättningsramverket används i detta avsnitt för att följa upp regeringens sysselsättningspolitik.

I avsnitt 10.2 redogörs för hur arbetsmarknaden har utvecklats under de senaste åren. I avsnitt 10.3 redovisas regeringens strategi för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och i avsnitt 10.4 analyseras olika indikatorer för att följa upp om regeringens politik haft avsedd effekt. Avsnitt 10.5 belyser framtida utmaningar för sysselsättningspolitiken.

<sup>94</sup> Det är det totala antalet arbetade timmar som är av betydelse för finansieringen av den offentliga sektorn. Detta antal kan öka dels genom att fler personer arbetar, dels genom att de som redan har ett jobb arbetar fler timmar.

<sup>95</sup> Sambandet mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och hållbarheten i de offentliga finanserna behandlas i avsnitt 11.

<sup>96</sup> Den centrala frågan för Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) var hur arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras. Betänkandet liksom remissynpunkterna utgör ett värdefullt bidrag i det fortsatta arbetet med att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadspolitiken.

## 10.2 Läget på arbetsmarknaden

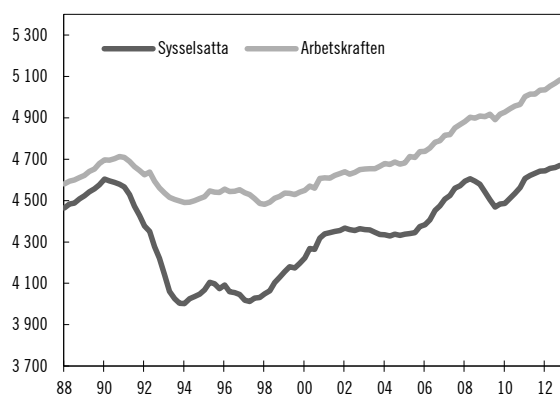
I detta avsnitt beskrivs utvecklingen på arbetsmarknaden de senaste åren med hjälp av en stor uppsättning indikatorer.<sup>97</sup> Syftet är att översiktligt belysa de styrkor och svagheter som den svenska arbetsmarknaden uppvisar och identifiera de allvarligaste problemen på arbetsmarknaden.

### 10.2.1 Förhållandevis stark arbetsmarknad trots utdragen lågkonjunktur

Trots en utdragen lågkonjunktur i omvärlden har den svenska arbetsmarknaden utvecklats förhållandevis starkt. Sysselsättningen föll i samband med inledningen av finanskrisen, men har ökat stadigt sedan slutet av 2009 (se diagram 10.1). I dag är betydligt fler sysselsatta än före finanskrisens utbrott hösten 2008. Även sett i ett längre perspektiv har utvecklingen varit god. Sedan regeringen tillträdde 2006 har sysselsättningen ökat med ca 225 000 personer.

**Diagram 10.1 Arbetskraft och sysselsatta 15–74 år**

Tusental



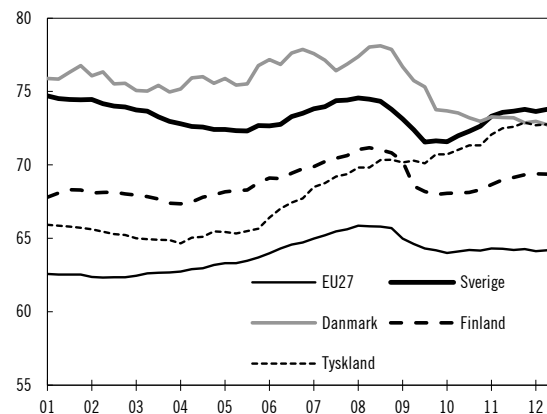
Anm.: Säsongsrensad data. Avser åldersgruppen 15–74 år. Länkad data från Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1988–2000).  
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Den svenska arbetsmarknaden framstår som stark även vid en internationell jämförelse (se diagram 10.2). Sysselsättningsgraden i Sverige, dvs. antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, är högre än i de flesta andra europeiska länder och den ökade

under konjunkturåterhämtningen 2010 och 2011. I många europeiska länder har sysselsättningsgraden inte ökat från den tidpunkt då finanskrisen var som djupast. När konjunkturen åter försvagades i slutet av 2011, till följd av ökade statsfinansiella problem i flera EU-länder, bröts dock uppgången av sysselsättningsgraden i Sverige.

**Diagram 10.2 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse**

Procent av befolkningen 15–64 år



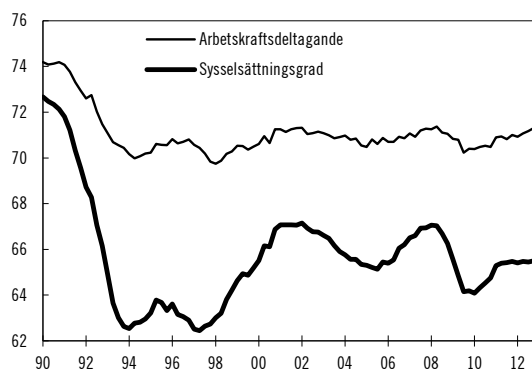
Anm.: Säsongsrensad data. Avser åldersgruppen 15–64 år. Utfall t.o.m kvartal 3 2012.  
Källor: Eurostat och Statistiska centralbyrån.

Även arbetskraften har ökat starkt under de senaste åren (se diagram 10.1). Det beror delvis på att befolkningen i arbetsför ålder har ökat, men också på att en större andel av befolkningen deltar i arbetskraften, dvs. arbetskraftsdeltagandet har ökat. I regel sjunker arbetskraftsdeltagandet när konjunkturläget kraftigt försämras. Under finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen har dock arbetskraftsdeltagandet upprätthållits i högre grad än under tidigare lågkonjunkturer. I dag är arbetskraftsdeltagandet på samma nivå som under åren med högkonjunktur 2001 och 2007 (se diagram 10.3).

<sup>97</sup> Om inget annat anges avser statistiken Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) för åldersgruppen 15–74 år enligt internationell definition. Anledningen till att andra åldersgrupper används i vissa diagram är att det saknas längre tidsserier för åldersgruppen 15–74 år.

**Diagram 10.3 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad**

Procent av befolkningen



Anm.: Säsongrensad data. Länkad data från Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1990–2000).

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Den positiva utvecklingen framgår även av att andelen personer i befolkningen som faktiskt arbetar har ökat med 0,4 procentenheter mellan 2006 och 2012. Att andelen personer i arbete har ökat beror främst på att sjukfrånvaron bland de sysselsatta har minskat. Även det genomsnittliga antalet arbetade timmar i befolkningen (15–74 år) har ökat, från 20,2 timmar till 20,4 timmar per vecka, vilket motsvarar en ökning med 0,8 procent.

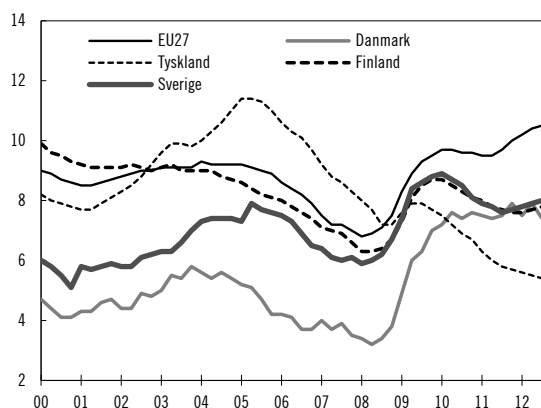
### 10.2.2 Arbetslösheten är fortsatt hög

Arbetslösheten är emellertid fortsatt hög. Den minskade i samband med konjunkturåterhämtningen 2010 och 2011, men när konjunktoren åter försvagades i slutet av 2011 bröts nedgången. Arbetslösheten är dock i nivå med andra nordiska länder, som Finland och Danmark, och väsentligt lägre än i de flesta andra länderna i Europa (se diagram 10.4).

Under hösten 2012 försämrades konjunktutsiktterna ytterligare till följd av en svagare inhemsk och internationell efterfrågan. Antalet varsel steg, vilket är ett tydligt tecken på att arbetslösheten kommer fortsätta öka den närmaste tiden (se diagram 10.5). Även andra framåtblickande indikatorer på arbetskraftsefterfrågan, t.ex. nyanmälda lediga platser, tyder på en svag arbetsmarknadsutveckling den närmaste tiden (se diagram 10.6).

**Diagram 10.4 Arbetslöshet, internationell jämförelse**

Procent av arbetskraften



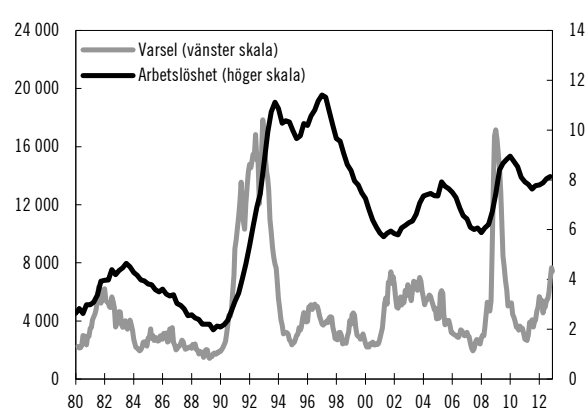
Anm.: Säsongrensad data. Avser åldersgruppen 15–74 år.

Källa: Eurostat.

**Diagram 10.5 Arbetslöshet och varsel**

Antal

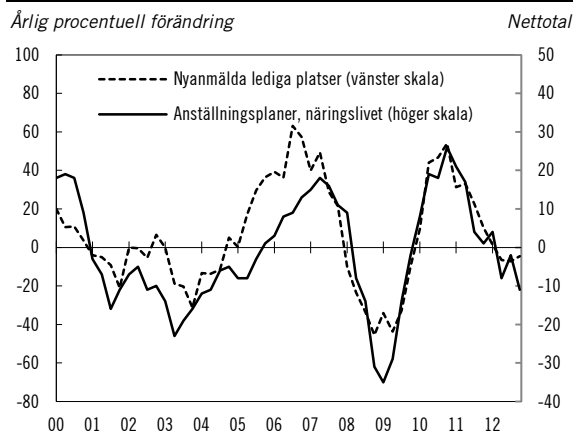
Procent av arbetskraften



Anm.: Säsongrensad data. Tre månaders glidande medelvärde för varsel, kvartalsdata för arbetslöshet.

Källor: Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Regeringens bedömer att sysselsättningen i princip kommer att vara oförändrad under 2013, samtidigt som arbetskraften fortsätter att öka. Detta medför att arbetslösheten stiger till drygt 8 procent i slutet av 2013. Arbetslösheten bedöms ligga kvar på ungefär samma nivå 2014, för att därefter gradvis minska i takt med att konjunktoren förbättras.

**Diagram 10.6 Urval av sysselsättningsindikatorer**

Anm.: Nyanmälda platser vid Arbetsförmedlingen. Anställningsplaner avser förväntningar på antal anställda från Konjunkturbarometern (säsongrensad data). Nettototal är skillnaden mellan andelen positiva svar och andelen negativa svar. Källor: Konjunkturinstitutet och Arbetsförmedlingen.

Den höga arbetslösheten beror på att arbetskraftsdeltagandet har ökat, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft varit svag under den utdragna lågkonjunkturen. En tillfällig uppgång i arbetslösheten till följd av att arbetskraftsdeltagandet ökar behöver i sig inte vara problematiskt; personer som träder in på arbetsmarknaden har generellt sett betydligt större chanser att få ett arbete än personer som står utanför arbetsmarknaden. Det svaga konjunkturläget är däremot mer bekymmersamt. Det finns framför allt en risk att den svaga efterfrågan på arbetskraft leder till att arbetslösheten kommer att ligga kvar på en hög nivå under lång tid, s.k. persistens.

De individer som drabbas av arbetslöshet bär en hög andel av lågkonjunktorens kostnader. De som drabbas värst av arbetslöshet i samband med en lågkonjunktur är i regel inte i första hand de som varslas om uppsägning. Av de som varslats om uppsägning har under de senaste åren endast omkring 20 procent blivit arbetslösa. I stället är det ofta de som redan är arbetslösa när lågkonjunkturen inleds som drabbas hårdast genom att deras chanser att hitta ett arbete minskar. Detta mönster tycks ha upprepats även under den senaste lågkonjunkturen. Detta blir tydligt om man delar upp ökningen av arbetslösheten sedan finanskrisens utbrott hösten 2008 i hur många som blivit arbetslösa (inflödet) respektive hur långa arbetslöshetsperioderna har varit (varaktigheten). Av diagram 10.7 framgår att antalet personer som blir inskrivna

på Arbetsförmedlingen är på jämförelsevis låga nivåer, trots att arbetslösheten är hög.<sup>98</sup> Det indikerar att uppgången i arbetslöshet i huvudsak förklaras av att de som har blivit arbetslösa är det under längre perioder, dvs. varaktigheten har ökat. Som framgår av diagram 10.7 har dock antalet personer som skrivs in vid Arbetsförmedlingen ökat något det senaste året. Det tyder på att antalet uppsägningar har ökat eller att fler av de som har trätt in på arbetsmarknaden har blivit arbetslösa under det senaste året.

**Diagram 10.7 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen**

Anm.: Avser åldersgruppen 15–64 år. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde. Källa: Arbetsförmedlingen.

### Långtidsarbetslösheten fortsätter att öka

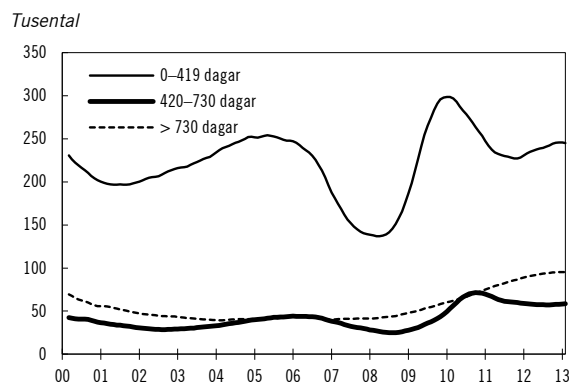
Antalet personer som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen mer än två år (dvs. mer än 730 dagar) har ökat sedan finanskrisen bröt ut hösten 2008 och är i dag ungefär dubbelt så högt som före finanskrisen (se diagram 10.8).<sup>99</sup> Även i de flesta andra EU-länder har långtidsarbetslösheten ökat i spåren av finanskrisen. Av diagram 10.9 framgår att långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften är betydligt högre i

<sup>98</sup> Omläggningar av politiken sedan 2006, t.ex. borttagandet av studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen, kan ha bidragit till att en mindre andel av de arbetssökande söker sig till Arbetsförmedlingen.

<sup>99</sup> Det finns ingen formell definition av långtidsarbetslöshet. I statistiken från Arbetsförmedlingen används inskrivningstiderna 420 och 730 dagar. I arbetskraftsundersökningarna från Statistiska centralbyrån används tidsgränsen 26 veckor, medan tidsgränsen ett år används i den internationella statistiken.

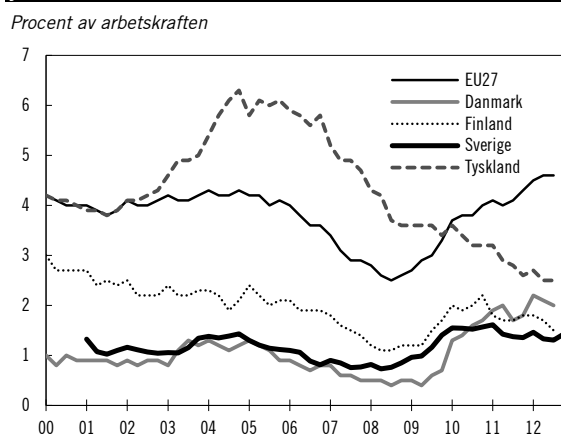
genomsnitt inom EU än i Sverige och att den har ökat mer sedan finanskrisen inleddes.

**Diagram 10.8 Arbetslösa fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen**



Anm.: Arbetslösa avser inskrivna arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen. Inskrivningstid mätt i kalenderdagar. Avser åldersgruppen 16–64 år. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

**Diagram 10.9 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse**



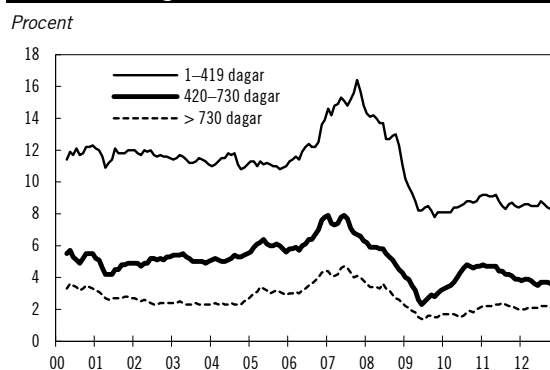
Anm.: Långtidsarbetslöshet definieras som arbetslösa längre än ett år som andel av arbetskraften.  
Källor: Eurostat och Statistiska centralbyrån.

Den ökande långtidsarbetslösheten är ett särskilt allvarligt problem eftersom sannolikheten att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös (se diagram 10.10). Det kan bero på att den som varit arbetslös en längre tid tappar sin motivation att söka arbete eller på att dennes kunskaper föråldras och inte längre är gångbara på arbetsmarknaden. En ytterligare förklaring till att sannolikheten att få ett arbete minskar med tiden kan vara att arbetsgivare är tveksamma till att anställa personer som varit borta länge från arbetsmarknaden. Flera studier som använder

s.k. fiktiva ansökningar tyder på att långa arbetslöshetsperioder minskar sannolikheten att bli kallad till intervju.<sup>100</sup>

Vidare kan arbetslösa med långa inskrivningstider ha svårare att få ett arbete till följd av att de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen i utgångsläget har olika förutsättningar att få ett jobb-erbjudande. Det medför att de personer som redan från början hade relativt sämre möjligheter att få ett arbete utgör en allt större andel av gruppen med långa inskrivningstider.

**Diagram 10.10 Jobbchanser fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen**



Anm.: Diagrammet visar antalet personer som har fått ett osubventionerat arbete aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad. Avser åldersgruppen 16–64 år. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

Som framgår av diagram 10.10 började jobbchanserna falla redan innan finanskrisen 2008. Det är ett vanligt konjunkturmönster att de som redan är arbetslösa är de som drabbas först i en lågkonjunktur genom att deras jobbchanser minskar. Under 2009 började jobbchanserna öka igen, framför allt bland de som då hade varit inskrivna 420–730 dagar vid Arbetsförmedlingen. Men sedan avmattningen hösten 2011 har chanserna att få ett arbete återigen minskat något. Jobbchanserna för samtliga grupper är i dag betydligt lägre än före krisen, vilket till stor del förklaras av att efterfrågan på arbetskraft är svag.

Regeringen bedömer att långtidsarbetslösheten kommer att fortsätta att öka den närmaste tiden och ligga kvar på en hög nivå under en lång tid framöver. Den höga långtids-

<sup>100</sup> Se Eriksson och Rooth, Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment, (IZA DP No. 6235, 2011) och Kroft m.fl., Duration Dependence and Labor Market Conditions: Theory and Evidence from a Field Experiment, (NBER WP 18387 2012).

arbetslösheten är bekymmersam, särskilt med tanke på att en långvarig arbetslöshetsperiod försvårar möjligheten att få ett jobb när väl konjunkturen normaliseras. En fortsatt viktig uppgift för politiken de närmaste åren är därför att motverka att fler blir långtidsarbetslösa och att öka möjligheterna för personer med långa arbetslöshetsstider att få ett arbete.

### 10.2.3 Unga och utrikes födda drabbas hårt av lågkonjunkturen

De grupper på arbetsmarknaden som drabbats hårdast av den utdragna lågkonjunkturen är de som redan före finanskrisen hade en svag förankring på arbetsmarknaden: unga, personer med en utbildning på högst förgymnasial nivå, funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga och personer födda utanför Europa. I dessa grupper är sysselsättningsgraden betydligt lägre, och arbetslösheten högre, än genomsnittet för befolkningen (se tabell 10.1).

**Tabell 10.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad för olika grupper 2012**

Procent av befolkningen samt procent av arbetskraften

|                          | Arbetslöshet | Sysselsättningsgrad |
|--------------------------|--------------|---------------------|
| <b>Totalt (15–74 år)</b> | 8,0          | 65,6                |
| <b>Kön</b>               |              |                     |
| Män                      | 8,2          | 67,9                |
| Kvinnor                  | 7,7          | 63,0                |
| <b>Ålder</b>             |              |                     |
| 15–19 år                 | 36,5         | 19,5                |
| 20–24 år                 | 18,8         | 57,9                |
| 25–34 år                 | 7,9          | 80,7                |
| 35–54 år                 | 5,0          | 87,3                |
| 55–64 år                 | 5,2          | 73,1                |
| 65–74 år                 | -            | 14,9                |
| <b>Utbildning</b>        |              |                     |
| Förgymnasial             | 18,9         | 34,9                |
| Gymnasial                | 7,5          | 70,6                |
| Eftergymnasial           | 5,0          | 77,7                |
| <b>Födelseland</b>       |              |                     |
| Utanför Europa           | 21,6         | 54,0                |
| Europa utom Sverige      | 10,5         | 60,3                |
| Sverige                  | 6,4          | 67,2                |

Källa: Statistiska centralbyrån.

Dessa grupper har även i regel en svagare ställning på arbetsmarknaden i bemärkelsen att de i större utsträckning än andra grupper har

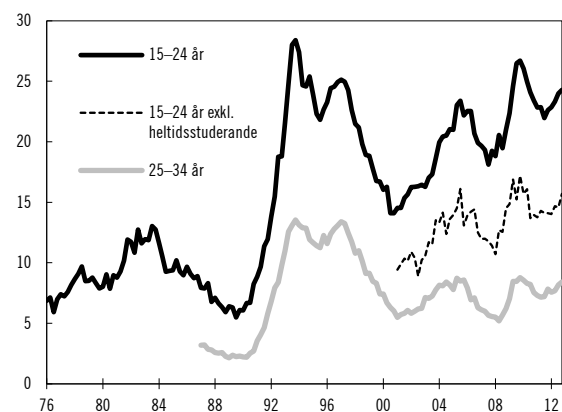
tillfälliga anställningar och arbetar deltid. Av både konjunkturella och strukturella skäl är det därför särskilt angeläget att följa arbetsmarknadsutvecklingen för dessa grupper.

### Svårt för en del unga att komma in på arbetsmarknaden

Arbetslösheten bland ungdomar (15–24 år) är betydligt högre än för andra åldersgrupper och har ökat kraftigt sedan finanskrisen inleddes hösten 2008. År 2012 uppgick ungdomsarbetslösheten till ca 24 procent (se diagram 10.11). Gruppen unga arbetslösa är mycket heterogen och för att förstå problemen kring ungdomsarbetslösheten är det viktigt att beakta såväl dess sammansättning, som hur arbetslöshet definieras i statistiken.

**Diagram 10.11 Arbetslöshet för olika åldersgrupper**

Procent av arbetskraften



Anm.: Data för 2001–2005 länkade av SCB, medan perioden 1976–2000 är en tillbakaskrivning av Konjunkturinstitutet som bygger på SCB:s länkning av data för 16–24 år, historisk statistik och antaganden.

Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

En viktig aspekt är att nära hälften av de unga arbetslösa är heltidsstuderande som söker arbete (se diagram 10.11). Många av dem söker extrajobb eller feriejobb. I den yngsta åldersgruppen (15–19 år) är en majoritet av de arbetslösa heltidsstuderande. Även om det är viktigt att ta tillvara detta arbetskraftsutbud utgör inte denna grupp av unga ett allvarligt arbetslöshetsproblem.

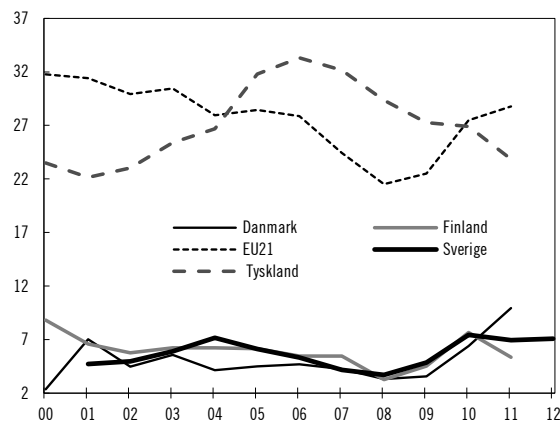
Att ungdomar blir arbetslösa hänger ofta samman med att de är på väg från skola till arbetsliv. Jämfört med andra åldersgrupper har unga arbetslösa dock generellt goda jobbchanser, vilket medför att de allra flesta unga har relativt korta arbetslöshetsperioder (se diagram 10.13). I samband med finanskrisen minskade dock även

de ungas jobbchanser betydligt och har därefter legat kvar på en lägre nivå.

Långtidsarbetslösheten bland unga är låg både jämfört med andra åldersgrupper och i förhållande till andra länder (se diagram 10.12 och diagram 10.15). Några få korta perioder av arbetslöshet för ungdomar kan därmed betraktas som ett uttryck för deras etableringsprocess på arbetsmarknaden. Arbetslösheten är också betydligt lägre och sysselsättningsgraden betydligt högre för åldersgruppen 25–34 år (se diagram 10.11 och tabell 10.1), vilket bekräftar att de flesta unga så småningom etablerar sig på arbetsmarknaden. Det är emellertid viktigt både för ungdomarna själva och för samhället att etableringen på arbetsmarknaden går så smidigt som möjligt.

**Diagram 10.12 Långtidsarbetslöshet unga, internationell jämförelse**

Procent av totalt antal arbetslösa i åldersgruppen 15–24 år



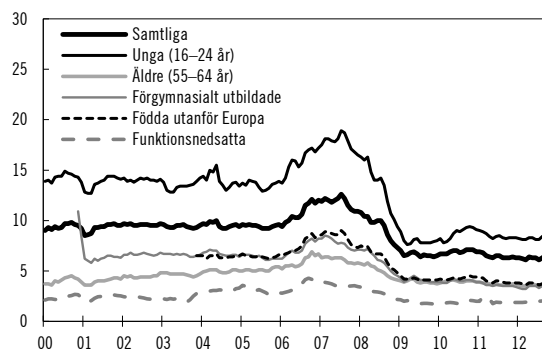
Anm.: Långtidsarbetslösa unga avser här arbetslösa längre än ett år.  
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

För vissa grupper av unga kan det emellertid ta betydligt längre tid att få fast förankring på arbetsmarknaden än för unga i genomsnitt. Detta gäller i synnerhet ungdomar utan slutförd grundskole- eller gymnasieutbildning, födda utanför Europa samt unga med nedsatt arbetsförmåga. I dessa grupper av unga är riskerna att hamna i långvarig arbetslöshet betydligt större. Det finns också en grupp unga som befinner sig utanför arbetsmarknaden och som varken studerar eller söker arbete. Kunskapen om denna grupp är mycket begränsad, men det kan t.ex. handla om unga som befinner sig utomlands eller unga som blir försörjda av sina föräldrar. Det handlar också om unga som har okänd försörjning. I denna grupp finns det troligen vissa som löper stor risk att fastna i passivitet och utanförskap. Regeringen

har tillsatt en utredning för att se över hur arbetet med att stödja dessa unga kan utvecklas (dir. 2012:70). Utredningen lämnade i februari 2013 ett delbetänkande Ungdomar utanför gymnasieskolan (SOU 2013:13).

**Diagram 10.13 Jobbchanser för inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper**

Procent av inskrivna i respektive grupp



Anm.: Diagrammet visar antalet personer, fördelat på olika grupper, som har fått ett osubventionerat arbete aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

### Låg sysselsättningsgrad bland utrikes födda

Lågkonjunkturen medför att arbetslösheten ligger kvar på höga nivåer för utrikes födda. Arbetslösheten är särskilt hög bland personer födda utanför Europa (se diagram 10.14). I denna grupp ökade långtidsarbetslösheten särskilt kraftigt i samband med finanskrisen (se diagram 10.15). Trots återhämtningen på arbetsmarknaden 2010–2011 fanns det inga tecken på att problemen med långa arbetslöshetstider i gruppen födda utanför Europa minskade. Givet det fortsatt svaga konjunkturläget kommer sannolikt långtidsarbetslösheten att fortsätta öka i den här gruppen under både 2013 och 2014.

Utrikes födda utgör en allt större del av den svenska arbetsmarknaden. År 2012 var ca 15 procent av de sysselsatta i Sverige födda utanför Sverige. Utrikes födda svarade även för största delen av den sysselsättningsökning som skedde mellan 2006 och 2012. Antalet sysselsatta som är födda utanför Sverige har ökat med ca 150 000 personer sedan 2006. En förklaring till den starka sysselsättningsökningen i gruppen är en hög nettoinvandring och ett ökat arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda. En ytterligare förklaring är att utrikes födda i stor utsträckning arbetar i tjänstebranscher, där arbetskrafts-

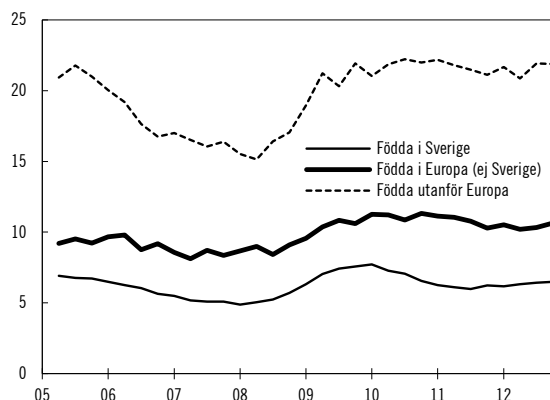


efterfrågan har ökat i god takt, trots det svaga konjunkturläget.

Utrikes födda har dock fortfarande ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande och en högre arbetslöshet än inrikes födda. Det gäller i synnerhet gruppen födda utanför Europa. Kvinnor födda utanför Europa deltar i arbetslivet i särskilt liten utsträckning. Arbetskraftsinvandrare och personer som invandrar från andra nordiska länder har däremot i regel inga stora problem att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

**Diagram 10.14 Arbetslöshet fördelat på födelse land**

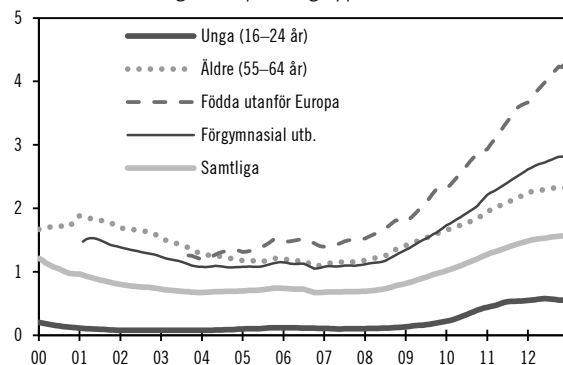
Procent av arbetskraften



Anm.: Säsongrensad data.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

**Diagram 10.15 Arbetslösa med långa inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper**

Procent av befolkningen i respektive grupp



Anm.: Arbetslösa vid Arbetsförmedlingen avser kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med inskrivningstid mer än två år. Säsongrensad data.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

## Personer utan gymnasial utbildning har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden

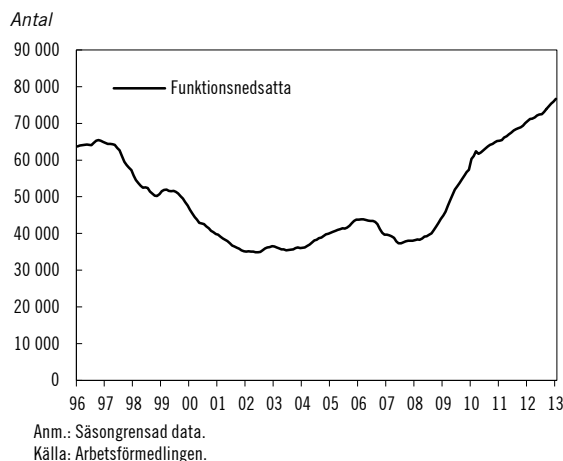
Många av de som drabbats hårt av lågkonjunktoren har högst förgymnasial utbildning. I denna grupp finns många äldre som sökt sig till arbetsmarknaden direkt efter grundskolan när utbildningskraven var lägre och unga som söker jobb under gymnasietiden. Även många utrikes födda har endast förgymnasial utbildning.

Långtidsarbetslösheten bland dem med högst förgymnasial utbildning är i dag betydligt högre än före finanskrisen. Trots återhämtningen på arbetsmarknaden 2010–2011 fanns det inga tecken på att problemen med långa arbetslöshetstider minskade i den här gruppen.

## Svår arbetsmarknadssituation för personer med funktionsnedsättning

Antalet personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt sedan 2008 (se diagram 10.16). En förklaring till detta kan vara att rationaliseringar och neddragningar i samband med finanskrisen och den efterföljande skuldkrisen ledde till att många med funktionsnedsättning förlorade jobbet. Samtidigt har regeringens reformer inom bl.a. sjukförsäkringen bidragit till att fler personer med delvis nedsatt arbetsförmåga står till arbetsmarknadens förfogande, dvs. de är inskrivna vid Arbetsförmedlingen i stället för att stå utanför arbetskraften, t.ex. som förtidspensionärer.

Under de senaste åren är det främst antalet inskrivna personer vid Arbetsförmedlingen med psykiskt relaterade funktionsnedsättningar som har ökat. Jämfört med andra grupper har personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga generellt små jobbchanser, vilket medför att många funktionsnedsatta har långa arbetslöshetsperioder.

**Diagram 10.16** Antal funktionsnedsatta inskrivna på Arbetsförmedlingen

### Allt fler äldre arbetar

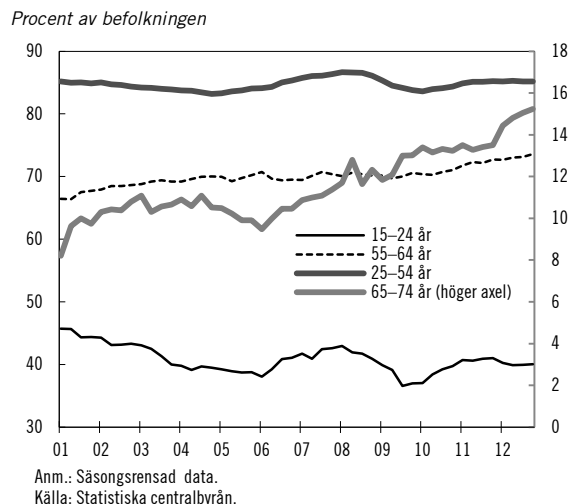
Äldre (55–74 år) i Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. En viktig förklaring till detta är att äldre kvinnor deltar på arbetsmarknaden i betydligt större utsträckning än kvinnor i andra länder. För äldre män är dock sysselsättningsgraden fortfarande lägre än under 1960- och 1970-talen, trots en bättre hälsa och ett mindre fysiskt krävande arbetsliv.

Sysselsättningsgraden för äldre har ökat starkt under de senaste åren (se diagram 10.17). Sysselsättningsgraden minskar dock snabbt med stigande ålder. Nära två av tre väljer fortfarande att ta ut sin pension vid den tidigare allmänna pensionsåldern 65 år, trots att det inte längre finns någon formell pensionsålder och att rätten att kvarstå i anställning har höjts från 65 till 67 år. Många äldre väljer också att lämna arbetskraften i förtid med avtalspension.

Arbetslösheten är låg bland de äldre. Men av de som drabbas av arbetslöshet är det jämförelsevis många som blir långtidsarbetslösa (se diagram 10.15). Det är också troligt att den officiella arbetslöshetsstatistiken underskattar arbetsmarknadsproblemen för äldre. En del äldre som lämnar arbetskraften i förtid gör det för att de blivit av med jobbet i samband med strukturrationaliseringar. Om de hade stannat kvar i arbetskraften hade de sannolikt blivit långvarigt arbetslösa.

Kvinnor i Sverige har generellt en hög sysselsättningsgrad jämfört med andra länder. Kvinnor har dock i flera avseenden fortfarande en svagare ställning på arbetsmarknaden än män. Bland annat har de ett lägre arbetskrafts-

deltagande, högre sjukfrånvaro, lägre genomsnittlig lön och arbetar i större utsträckning deltid än män.<sup>101</sup> En viktig uppgift för politiken är därför att fortsätta arbetet med att stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

**Diagram 10.17** Sysselsättningsgrad för olika åldersgrupper

### Hög andel äldre och funktionsnedsatta i jobb- och utvecklingsgarantin

Att äldre som blir arbetslösa löper jämförelsevis hög risk att hamna i långvarig arbetslöshet framgår av att drygt var tredje som träder in i sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin vid Arbetsförmedlingen är över 55 år (se tabell 10.2). Av de som är kvar i sysselsättningsfasen efter ett år (dvs. har varit arbetslösa över 3,5 år) är nära hälften över 55 år.

Även personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga löper jämförelsevis hög risk att hamna i långvarig arbetslöshet. Drygt 30 procent av de som träder in i sysselsättningsfasen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Och av de som är kvar i sysselsättningsfasen efter ett år har drygt 40 procent en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

För unga är situationen den omvända eftersom jämförelsevis många blir arbetslösa, men få hamnar i långvarig arbetslöshet (se tabell 10.2). Nära 40 procent av de som skrivs in vid

<sup>101</sup> Se budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget för 2013, finansplan m.m. bilaga 4) för en utförlig analys av skillnader i mäns och kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen är under 25 år. Men av de som träder in i sysselsättningsfasen är bara 2 procent under 25 år.

Även gruppen födda utanför Europa är överrepresenterad bland de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen. De utgör 9 procent av befolkningen i arbetsför ålder, men 18 procent av de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen. Till skillnad från unga löper de dock även en jämförelsevis hög risk att hamna i långvarig arbetslöshet (se tabell 10.2).

**Tabell 10.2 Inskrivna vid Arbetsförmedlingen**

Procent av totalt inflöde 2008–2012

|                      | Procent av befolkningen <sup>1</sup> | Inflöde AF     | Inflöde JUG <sup>2</sup> | Inflöde fas3 <sup>3</sup> | Fas3 (>365 dagar) |
|----------------------|--------------------------------------|----------------|--------------------------|---------------------------|-------------------|
| <b>Kön</b>           |                                      |                |                          |                           |                   |
| Män                  | 51                                   | 56             | 54                       | 53                        | 52                |
| Kvinnor              | 49                                   | 44             | 46                       | 47                        | 48                |
| <b>Ålder</b>         |                                      |                |                          |                           |                   |
| <25 år               | 17                                   | 39             | 16                       | 2                         | 0                 |
| 25–54 år             | 52                                   | 54             | 62                       | 64                        | 51                |
| 55–64 år             | 17                                   | 7              | 23                       | 35                        | 49                |
| <b>Födelseland</b>   |                                      |                |                          |                           |                   |
| Sverige              | 82                                   | 73             | 71                       | 69                        | 70                |
| Europa utom Sverige  | 9                                    | 9              | 11                       | 13                        | 13                |
| Utanför Europa       | 9                                    | 18             | 18                       | 19                        | 17                |
| Ej funktionsnedsatta |                                      | 97             | 77                       | 66                        | 58                |
| Funktionsnedsatta    |                                      | 3 <sup>4</sup> | 23                       | 34                        | 42                |
| <b>Utbildning</b>    |                                      |                |                          |                           |                   |
| Förgymnasial         | 21                                   | 23             | 29                       | 32                        | 33                |
| Gymnasial            | 43                                   | 53             | 51                       | 47                        | 45                |
| Eftergymnasial       | 36                                   | 24             | 20                       | 21                        | 22                |

Anm.: 1) Procent av befolkningen 15–74 år 2) Personer som varit arbetslösa länge (i regel över 1 år) kan delta jobb och utvecklingsgarantin (JUG). 3) Personer som är utan arbete efter 450 dagar i JUG får delta i sysselsättningsfasen (fas 3). 4) Denna siffra är sannolikt en underskattning, eftersom många inte är klassificerade som funktionsnedsatta när de inledningsvis skrivs in vid Arbetsförmedlingen.

Källa: Arbetsförmedlingen.

#### 10.2.4 Arbetskraftsefterfrågans sammansättning

Arbetsgivare i både privat och offentlig sektor har ett kontinuerligt rekryteringsbehov till följd av att personer byter jobb, för att expandera verksamheten eller till följd av pensionsavgångar. Trots att efterfrågan har varit dämpad under den

senaste tiden kom över en miljon anställningar till stånd på den svenska arbetsmarknaden under 2012.

För att förstå utvecklingen på arbetsmarknaden och varför vissa grupper har svårt att få ett arbete är det inte bara nivån på den aggregerade efterfrågan på arbetskraft som är betydelsefull, utan även vilken typ av arbetskraft som efterfrågas. Erfarenheterna visar att det är utbudet av arbetskraft som på lång sikt bestämmer sysselsättningsnivån. För att utbudet av arbetskraft snabbt ska omsättas i sysselsättning krävs en flexibel arbetsmarknad som kan anpassa sig efter strukturella och konjunkturella förändringar.

Sett över en längre tid har branschsammanställningen förändrats. Bland annat har antalet industrianställda trendmässigt minskat och antalet anställda inom tjänstebanscherorna ökat sedan början av 1980-talet. Samtidigt har utbildningskraven ökat och arbetskraftsefterfrågan främst ökat i storstadsregionerna. Ett tecken på att den svenska arbetsmarknaden har en förhållandevis hög flexibilitet är den relativt låga arbetslösheten bland industriarbetare. Antalet arbetslösa industriarbetare inskrivna vid Arbetsförmedlingen är för närvarande färre än under början av 2000-talet, trots att sysselsättningen inom industrisektorn har minskat kraftigt sedan finanskrisen bröt ut hösten 2008.

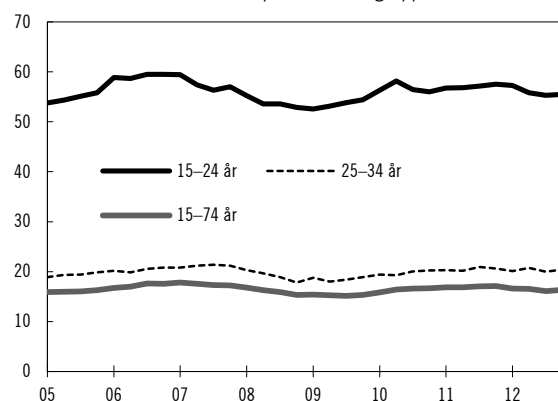
*Framför allt unga har tidsbegränsade anställningar*  
Sedan 1990-talets början har andelen sysselsatta som är anställda på tidsbegränsade anställningar ökat från ca 11 procent 1993 till ca 16 procent 2012. För arbetsgivaren kan tidsbegränsade anställningar ge en större anpassningsbarhet till ändrade efterfrågeförhållanden. För individen kan en tidsbegränsad anställning vara en språngbräda till en tillsvidareanställning. För arbetsgivare kan det också vara en fördel att använda tidsbegränsade anställningar för att bedöma en persons produktivitet innan en tillsvidareanställning erbjuds.

Det kan dock finnas risk för att vissa personer blir kvar i tidsbegränsade anställningar under förhållandevis lång tid. Det finns studier som visar att personer som har tidsbegränsade anställningar har lägre lön och i mindre utsträckning får personalutbildning än personer

som har fast anställning.<sup>102</sup> Det talas i detta sammanhang om risker med en s.k. dual arbetsmarknad, dvs. att vissa branscher eller grupper har sämre arbetsvillkor än övriga anställda på arbetsmarknaden.

**Diagram 10.18** Visstidsanställda som andel av totalt anställda för olika åldersgrupper

Procent av totalt anställda i respektive åldersgrupp



Anm.: Säsongrensad data.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Av diagram 10.18 framgår att det framför allt är unga som har tidsbegränsade anställningar. I åldersgruppen 25–34 år är det däremot jämförelsevis få som har tidsbegränsade anställningar. Det tyder på att tidsbegränsade anställningar många gånger är en språngbräda till en tillsvidareanställning och att de flesta får en fast etablering på arbetsmarknaden. En stor andel tidsbegränsade anställningar bland unga bör därför inte ses som ett strukturellt problem, utan snarare ett tecken på en flexibel arbetsmarknad som underlättar ungas etablering på arbetsmarknaden. En ytterligare indikation på att det inte finns några tydliga tecken på en dual arbetsmarknad är att relativt få individer fastnar i lågbetalda arbeten. De allra flesta som arbetar inom lågbetalda arbeten rör sig relativt snabbt mot arbetsuppgifter med högre löner.<sup>103</sup> Det är dock viktigt att bevaka frågan om människor fastnar i tidsbegränsade anställningar med dåliga villkor under långa perioder.

<sup>102</sup> Se t.ex. Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) eller Economic Surveys Sweden (OECD 2011).

<sup>103</sup> Se Forslund m.fl. Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

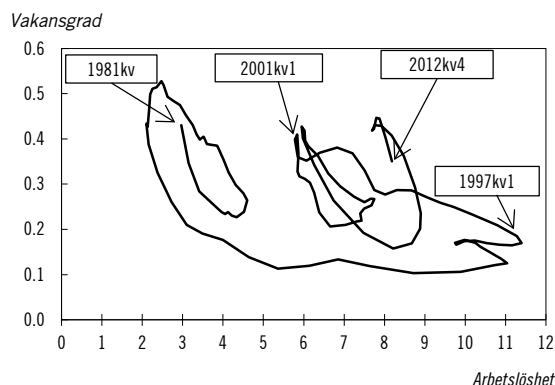
## 10.2.5 Matchning på arbetsmarknaden

För att företagens efterfrågan på arbetskraft ska leda till ökad sysselsättning är det viktigt att det finns tillgänglig arbetskraft. Det handlar bl.a. om att arbetslösa ska ha rätt kompetens, vara geografiskt rörliga och att de ska söka de jobb som finns. Om arbetsgivarna har svårt att finna arbetskraft uppkommer bristsituationer, som dämpar sysselsättnings- och produktionsökningen. En väl fungerande matchning är således av avgörande betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden. Det finns en del indikatorer på att matchningen i Sverige och i flera andra länder i Europa har försämrats något under de senaste åren. För att dra rätt slutsatser om inriktningen på sysselsättningspolitiken är det dock viktigt att förstå vad som påverkar matchningen samt hur indikatorer ska tolkas.

### En del indikatorer tyder på att matchningen har försämrats

Ett vanligt sätt att belysa matchningen på arbetsmarknaden är med hjälp av den s.k. Beveridgekurvan (se diagram 10.19). Den relaterar antalet vakanser som andel av arbetskraften (vakansgraden) till arbetslösheten. I regel finns det ett negativt samband mellan vakansgrad och arbetslöshet. Under en konjunkturåterhämtning stiger antalet vakanser och arbetslösheten sjunker. Det omvända gäller när konjunkturen försvagas.

**Diagram 10.19** Beveridgekurvan



Anm.: Vakansgrad avser vakanser enligt Konjunkturstatistik för vakanser i procent av arbetskraften. Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För åren 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik på kvarstående lediga platser. Data är säsongrensad och trendad.  
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

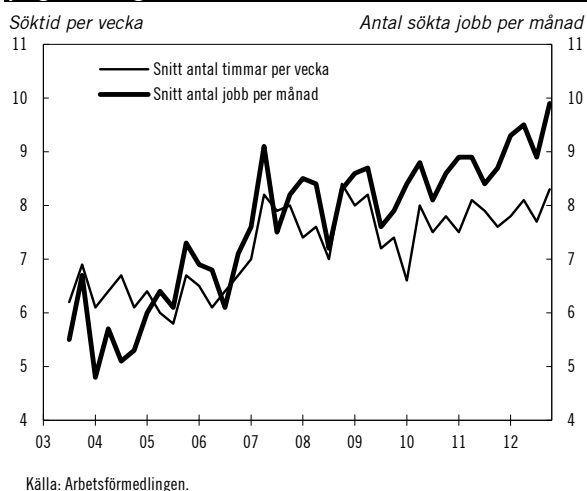
Som framgår av diagram 10.19 har Beveridgekurvan skiftat utåt sedan 1980-talet, dvs. arbetslösheten är högre givet samma nivå på vakanserna. Beveridgekurvan ser även ut att ha skiftat utåt något i samband med den senaste lågkonjunkturen. Ett skift utåt i Beveridgekurvan kan vara ett tecken på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats eftersom arbetslösheten är högre vid en given nivå på vakansgraden. Även en del andra indikatorer tyder på att matchningen kan ha försämrats något under de senaste åren.<sup>104</sup>

### Varför tyder en del indikatorer på att matchningen har försämrats?

Det kan finnas flera förklaringar till varför en del indikatorer tyder på att matchningen har försämrats. En förklaring kan vara att arbetssökande och arbetsgivare har svårare att hitta varandra. Sökintensiteten hos de arbetsökande har dock ökat (se diagram 10.20).

Arbetsförmedlingens uppdrag att fokusera på de arbetssökande som står längst från arbetsmarknaden kan emellertid ha inneburit att traditionellt förmedlingsarbete nedprioriterats. Det är därför viktigt att se över Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter i syfte att förbättra matchningen, även med en bibehållen prioritering av svaga grupper.

**Diagram 10.20** Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare

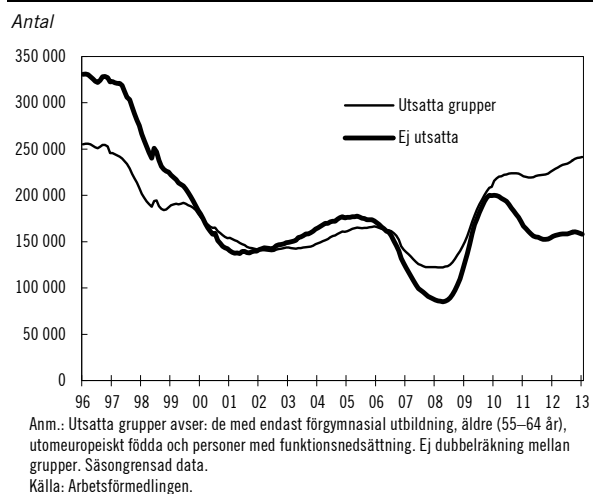


<sup>104</sup> Se exempelvis Lönebildningsrapporten (Konjunkturinstitutet 2012) för en redogörelse av andra matchningsindikatorer.

*Obalanser på arbetsmarknaden har tillfälligt ökat*  
En annan förklaring till varför en del indikatorer tyder på att matchningen har försämrats kan vara att obalanserna mellan arbetssökandes kvalifikationer och arbetsgivarnas kravspecifikationer har ökat. Det leder i sin tur till att det tar längre tid för efterfrågan och utbudet att anpassa sig till varandra, vilket medför att arbetslösheten är högre vid ett givet antal vakanser.

Detta bedöms vara en förhållandevis viktig förklaring till att indikatorerna tyder på att matchningen har försämrats under de senaste åren. Det beror framför allt på att antalet arbetssökande med svag förankring på arbetsmarknaden har ökat (se diagram 10.21). Det ökade arbetskraftsdeltagandet bland svaga grupper är dock mycket positivt, även om det temporärt leder till en något högre arbetslöshet. De allra flesta som söker sig till arbetsmarknaden får förr eller senare ett arbete.

**Diagram 10.21** Inskrivna vid arbetsförmedlingen, utsatta och ej utsatta grupper



Att indikatorer tyder på att matchningen har försämrats är inte ett specifikt svenskt fenomen. Även i flera andra länder i Europa och i USA tyder indikatorer på att matchningen har försämrats under senare år. Det talar för att lågkonjunkturen och den därmed höga långtidsarbetslösheten är en viktig förklaring till att en del indikatorer pekar på att matchningen har försämrats. En ytterligare orsak kan vara att företagen ändrar sitt rekryteringsarbete i en lågkonjunktur. Om företagen är osäkra på när återhämtningen verkligen kommer kan de välja att lysa ut vakanser men vara försiktiga med att tillsätta tjänsterna. Det leder till att rekryterings-

tiderna förlängs, vilket medför att Beveridgekurvan skiftar utåt.

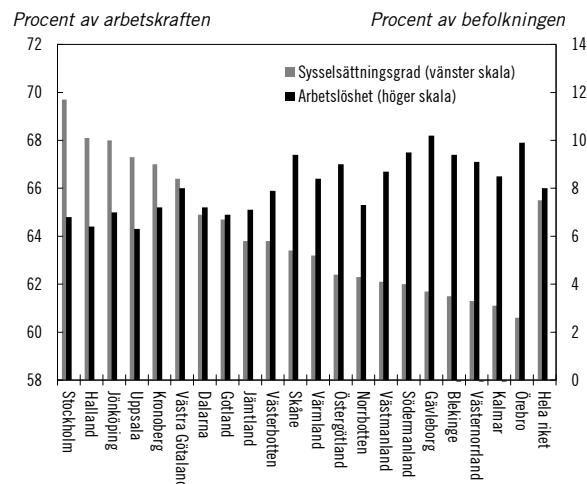
### Geografiska och yrkesmässiga obalanser försvårar matchning

Det finns yrkesmässiga och regionala obalanser som försvårar matchningen på arbetsmarknaden. Både Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån redovisar undersökningar av inom vilka yrken det råder brist respektive överskott på sökande.<sup>105</sup> För yrken med brist på arbetskraft gäller generellt att de ställer högre krav på utbildning. På motsvarande sätt förenas många överskottsyrken av att de endast förutsätter utbildningar på högst gymnasienivå.

Det finns emellertid även stora obalanser mellan yrken som kräver eftergymnasial utbildning. Det råder t.ex. brist på bl.a. läkare och civilingenjörer medan det finns ett överskott på sökanden till yrken som exempelvis journalist, jurist, socionom och bibliotekarie. Bristen på t.ex. läkare och civilingenjörer har funnits en längre tid, vilket indikerar att de utbildningsmässiga obalanserna på arbetsmarknaden i stor utsträckning är bestående.

Det finns även regionala skillnader på arbetsmarknaden (se diagram 10.22).<sup>106</sup> Men de regionala skillnaderna i arbetslöshet och sysselsättningsgrad är oftast mindre än variationen mellan olika yrken. År 2012 var arbetslösheten knappt 4 procentenheter högre i det län med högst arbetslöshet (Gävleborg) jämfört med länet med lägst arbetslöshet (Halland). Det visar på behovet av geografisk rörlighet och en tillväxtpolitik som kommer hela landet till del.

**Diagram 10.22 Sysselsättningsgrad och arbetslöshet fördelat på län 2012**



Källa: Statistiska centralbyrån.

### Goda förutsättningar för en förbättrad matchning på sikt

I takt med att konjunkturen normaliseras och regeringens utbudsreformer får fullt genomslag på sysselsättningen bedöms obalanserna på arbetsmarknaden minska. Minskade obalanser leder, i kombination med en hög sökaktivitet, till att det finns goda förutsättningar för att matchningen förbättras på sikt. Vissa faktorer bedöms dock bidra till en mer varaktig försämring. Dit hör den förändrade sammansättningen av arbetskraften.

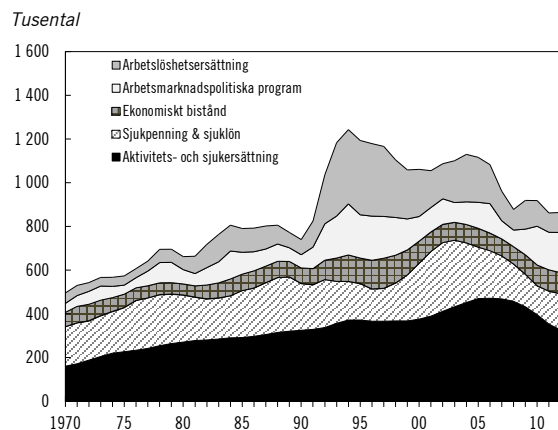
## 10.3 Regeringens strategi för högre varaktig sysselsättning

Vid regeringsskiftet 2006 var det stora problemet på arbetsmarknaden att alltför få arbetade och att möjligheterna till arbete var ojämnt fördelade mellan olika grupper. En indikation på detta var att antalet som fick ersättning vid arbetslöshet och sjukdom samt ekonomiskt bistånd mätt som helårsekvivalenter trendmässigt hade ökat sedan 1970-talet (se diagram 10.23).<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Se rapporterna *Var finns jobben?* (Arbetsförmedlingen 2013:1) och *Arbetskraftsbarometern* (Statistiska centralbyrån 2012).

<sup>106</sup> Sysselsättningsgraden och arbetslösheten på länsnivå för enskilda år ska tolkas med viss försiktighet. Särskilt för län med liten befolkning kan nivåerna variera relativt kraftigt från år till år, bl.a. på grund av migration och demografi.

<sup>107</sup> En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningssystem ett helt år. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent.

**Diagram 10.23 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem**

Det finns flera förklaringar till att utanförskapet ökade och till att effekterna av 1990-talskrisen dröjt sig kvar. Forskningen har identifierat ett antal olika förklaringar.

För det första är utformningen av skatte- och socialförsäkringssystemet av stor betydelse för individens drivkrafter att gå från utanförskap till arbete eller öka sitt arbetsutbud.<sup>108</sup> Höga marginalsatser i kombination med höga ersättningsnivåer vid arbetslöshet, sjukdom, föräldraledighet och pension gör det mindre lönsamt att arbeta. I förlängningen leder det till en lägre sysselsättning och ett ökat utanförskap.

För det andra minskar, som tidigare anförts, sannolikheten att hitta ett arbete med tiden som arbetslös.

För det tredje hänger utanförskapet samman med lönestrukturen och hur flexibel den är. En alltför sammanpressad lönestruktur innebär att personer med relativt låga kvalifikationer eller som inte jobbat under lång tid kan ha svårt att hitta ett jobb. I förlängningen kan detta leda till högre arbetslöshet och minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför flexibel lönestruktur skulle, å andra sidan, kunna medföra att vissa jobb gav löner som var fördelningspolitiskt oacceptabla. Det kan också vara svårt att kombinera alltför låga löner med att alla individer ska ha tydliga ekonomiska incitament

att arbeta samtidigt som ersättningsnivåerna vid arbetslöshet, sjukdom och pensionering ska vara på rimliga nivåer.

För att vända utvecklingen och minska utanförskapet har regeringen genomfört åtgärder inom flera olika områden sedan den tillträdde. Politiken har inneburit en kombination av åtgärder som både stimulerar arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågan. Vidare har flera åtgärder vidtagits för att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Regeringen har också vidtagit omfattande åtgärder för att särskilt öka sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Politiken har även anpassats efter konjunkturläget och omfattande åtgärder har vidtagits för att dämpa lågkonjunktorens varaktiga effekter.

### 10.3.1 Omfattande utbudsstimulerande åtgärder

Regeringen viktigaste reform för att stärka drivkrafterna till arbete är jobbskatteavdraget som hittills har genomförts i fyra steg. Genom jobbskatteavdraget stimuleras fler att delta på arbetsmarknaden och till att öka sitt arbetsutbud.

Regeringen har även stärkt arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring. Bland annat trappas numera ersättningsnivåerna av med tiden i arbetslöshet i syfte att korta arbetslöshetstiderna. För att minska ohälsotalen och öka sysselsättningen har regeringen även genomfört omfattande reformer inom sjukförsäkringen. Reformerna syftar till att stärka arbetsförmågan hos de sjukskrivna och skapa drivkrafter till arbete.

Vidare har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete och de konjunkturberoende programmen har fått en tydligare inriktning mot att arbetslösa ska söka arbete. Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna är att stärka deltagarnas anställningsbarhet och sökaktivitet för att därmed öka chanserna att hitta ett arbete. I stor utsträckning riktas insatserna till de personer som varit arbetslösa en längre tid och har svårt att hitta ett arbete. Det är emellertid också viktigt att redan tidigt urskilja personer som löper stor risk att bli långtidsarbetslösa och i ett tidigt skede ge dem ändamålsenligt stöd.

<sup>108</sup> Se t.ex. Taxation and Employment, (OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing 2011) och Bassanini, A. & Duval, R. Unemployment, Institutions, and Reform Complementarities: Reassessing the Aggregate Evidence for OECD Countries, (Oxford Review of Economic Policy 25(1), 2009).

Regeringen har även vidtagit reformer inom det reguljära utbildningssystemet i syfte att öka anställningsbarheten hos de som träder in på arbetsmarknaden (se vidare avsnitt 10.3.3).

### 10.3.2 Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft och förbättra matchningen

#### *Åtgärder för att stimulera efterfrågan på arbetskraft som står långt från arbetsmarknaden*

För att de utbudsstimulerande åtgärderna så snabbt som möjligt ska få avsedd effekt har regeringen vidtagit åtgärder som på olika sätt stimulerar efterfrågan på arbetskraft på personer som står långt från arbetsmarknaden och som har svårt att hitta ett arbete till rådande lönestruktur. För att stärka konkurrenskraften för personer som varit utan arbete i minst ett år har regeringen infört nystartsjobb och andra former av subventionerade anställningar. Genom att dessa personer får anställning och ny erfarenhet förbättras kompetensen bland de arbetsökande, vilket bidrar till att en varaktigt högre sysselsättning kan upprätthållas.

Regeringen har även infört det s.k. husavdraget och sänkt mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster.<sup>109</sup> Dessa åtgärder bedöms stimulera efterfrågan på tjänster som till stor del utförs av personer med relativt låga kvalifikationer eller av personer med osäker produktivitet.

#### *Åtgärder för fler och växande företag*

För att ekonomin ska kunna hantera de påfrestningar den utsätts för i form av t.ex. konjunkturella störningar, demografiska förändringar och strukturomvandling måste både arbetskraften och företagen ha god anpassningsförmåga. Ett bra företagsklimat där nya företag kan starta och etablerade företag växa på internationellt konkurrenskraftiga villkor är således av central betydelse för både sysselsättningen och reallöneutvecklingen. Regeringen har vidtagit ett brett spektrum av

åtgärder som syftar till att stärka incitamenten att starta, driva och utveckla företag i Sverige. En viktig åtgärd är den sänkta bolagsskatten. En sänkt bolagsskatt gör det mer gynnsamt för företag att etablera sig och öka sina investeringar i Sverige, vilket i sin tur ökar sysselsättningen. Andra viktiga åtgärder är öppnandet av nya marknader för privata entreprenörer, vidgade möjligheter för visstidsanställningar, regel-förenklingar och sänkta socialavgifter.

#### *Åtgärder för att förbättra matchningen*

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Bland annat bedöms de omfattande åtgärder som genomförts inom det reguljära utbildningssystemet (se avsnitt 10.3.3) på sikt förbättra matchningen. Även Arbetsförmedlingens tydligare uppdrag att förmedla jobb och de arbetsmarknadspolitiska programmens tydligare inriktning mot ökad sökaktivitet syftar till att förbättra matchningen.

Goda kontakter mellan potentiella arbetsgivare och de arbetssökande är en annan viktig del i en förbättrad matchning. Regeringen har i detta syfte gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla sina arbetsgivarkontakter. Det är framför allt viktigt att Arbetsförmedlingen stödjer personer med svag förankring på arbetsmarknaden och underlättar för de arbetsgivare som har svårt att hitta rätt arbetskraft.

### 10.3.3 Regeringens insatser för att stärka grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

#### *Åtgärder för att minska den höga arbetslösheten bland unga*

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga. Regeringen bedömer att brister i utbildningssystemet och i övergången mellan skola och arbetsliv är viktiga förklaringar till den höga arbetslösheten och låga sysselsättningsgraden bland unga.<sup>110</sup> Svenska högstadielävers

<sup>109</sup> Husavdraget omfattar skattereduktion för hushållarbete (s.k. RUT-arbete) och för reparationer-, ombyggnads- och tillbyggnadsarbete (s.k. ROT-arbete).

<sup>110</sup> För en utförligare analys av vad som förklarar ungdomsarbetslösheten, se t.ex. fördjupningsrutan Ungdomsarbetslöshetens orsaker i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m.).



kunskaper har försämrats det senaste decenniet, särskilt i matematik och naturvetenskap. I början av 1990-talet uppvisade svenska högstadiel elever internationellt sett goda eller mycket goda resultat. Nu är prestationerna genomsnittliga.

Andra tecken på brister i skolan är att mer än var tionde elev som lämnar grundskolan saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program. Inom gymnasieskolan är genomströmningen svag. Många elever klarar inte målen på utsatt tid och lämnar gymnasieskolan utan godkända betyg. Av eleverna i gymnasieskolan är det bara ca två tredjedelar som tar ut slutbetyg inom tre år. Huvuddelen av avhoppet görs från yrkesprogrammen eller från programmen avsedda för elever som saknar behörighet till ett nationellt program. Unga utan slutförd gymnasial utbildning har särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns också tecken på att övergången från yrkesprogrammen i gymnasieskolan till arbetslivet fungerar bristfälligt. Många elever är inte ”jobbklara” när de tar examen.

Regeringen har genomfört omfattande reformer inom det reguljära utbildningssystemet i syfte att förbättra de ungas kunskaper och därmed deras framtida anställningsbarhet. Den nya gymnasieskolan och lärlingsutbildningen är exempel på reformer som regeringen har genomfört för att motverka avhopp från gymnasieskolan och underlätta arbetsmarknadsinträdet. När det gäller grundskolan har bl.a. nya läroplaner införts och resultatuppföljningen har förbättrats genom att obligatoriska nationella prov har introducerats i fler ämnen och årskurser.

Inom arbetsmarknadspolitiken har regeringen infört jobbgarantin för ungdomar, med syftet att unga antingen ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Vidare har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att aktivt arbeta med ungdomar redan från första dagen i arbetslöshet.

Många unga har inte tillräcklig kompetens och erfarenhet för att det ska vara lönsamt att anställa dem till rådande ingångslöner. Det kan också vara svårt för arbetsgivare att bedöma produktiviteten hos en ung person som saknar tidigare arbetslivserfarenhet. I syfte att stimulera efterfrågan på ung arbetskraft har regeringen därför sänkt socialavgifterna för unga.

*Åtgärder för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda...*

Det finns flera orsaker till varför utrikes födda, och i synnerhet de som kommer till Sverige som skyddsbehövande, har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. En orsak är att många nyanlända, särskilt kvinnor, har haft en bristfällig och kort utbildning i hemlandet. Det gör att många som invandrat efter sju års ålder får stora problem att klara sin skolgång i Sverige, vilket senare försvårar inträdet på arbetsmarknaden. Vidare visar studier att goda kunskaper i svenska är viktiga för en lyckad arbetsmarknads-etablering.<sup>111</sup> Det tar dock lång tid för många utrikes födda att lära sig det svenska språket och en del uppnår aldrig ens den kunskapsnivå som grundskolan ska ge, oavsett vistelsetid i Sverige. Dessutom förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden.

Flera reformer har genomförts för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden av nyanlända invandrare, som etableringsreformen för skyddsbehövande och deras anhöriga och insatser för att förbättra svenskundervisningen för invandrare (sfi). För utrikes födda som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande och för anhöriginvandrare har regeringen dessutom infört instegsjobb och nystartsjobb.

En försvårande omständighet för utrikes födda är också att det under lång tid har saknats gemensamma verktyg för att rättvist validera deras kompetens. En viktig åtgärd för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden i den här gruppen är därför den stärkta valideringen av utländsk utbildning som regeringen genomfört.

*...och för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*

Den svaga förankringen på arbetsmarknaden bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga kan bl.a. bero på att vissa verksamheter har svårt att göra den typ av organisatoriska anpassningar som krävs för att anställa dessa personer. Det kan även bero på att gruppen har en generellt sett lägre utbildningsnivå och till större del är borta ifrån arbetsmarknaden på grund av sjukdom. En

<sup>111</sup> Se t.ex. Rooth och Åslund Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrade? (SNS förlag, Stockholm 2006).

annan förklaring kan vara att arbetsgivare har svårt att bedöma arbetsförmågan eller saknar kunskap om den hjälp de kan få för att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att öka efterfrågan på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, bl.a. genom ökade resurser till subventionerade anställningar och andra insatser för att underlätta deras etablering på arbetsmarknaden.

#### *Åtgärder för att öka sysselsättningsgraden bland äldre*

I takt med att medellivslängden ökar är det viktigt att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs. Att de flesta fortfarande tar ut ålderspension det år de fyller 65 avspeglar sannolikt att normer i stor utsträckning styr beteendet på arbetsmarknaden. Andra förklaringar till den låga sysselsättningsgraden bland äldre går bl.a. att finna i arbetsgivarnas attityder till äldre arbetskraft och att företagens lönekostnader för äldre tenderar att vara höga i förhållande till äldres produktivitet.

För äldre är den viktigaste åtgärden för att öka arbetsutbudet det förstärkta jobbskatteavdraget för personer som är över 65 år. För att samtidigt öka efterfrågan på äldre arbetskraft har den särskilda löneskatten avskaffats för personer över 65 år. Vidare kvalificerar sig personer i åldern 55–64 år till nystartsjobb redan efter sex månader och kan få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid jämfört med vad som gäller för personer i åldern 26–54 år.

#### **10.3.4 Politiken har anpassats efter konjunkturläget**

Den ekonomiska politiken bidrar till att dämpa konjunkturedgångar genom penningpolitiken och de automatiska stabilisatorerna. Vid framför allt djupa och utdragna lågkonjunkturer kan det dock även finnas behov av diskretionära finanspolitiska åtgärder för att dämpa sysselsättningsfallet och minska risken att arbetslösheten biter sig fast på en högre nivå. Det kan röra sig om både allmänna efterfrågestimulanser och åtgärder som är direkt sysselsättningsskapande. Vidare kan temporärt utökade resurser inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken motverka att de som drabbas av arbetslöshet slås ut från

arbetsmarknaden och att de har tillräcklig kompetens för att få ett arbete när konjunkturen väl förbättras.

En viktig restriktion för politiken är dock att budgetutrymmet är begränsat och att stabiliseringspolitiska åtgärder aldrig får äventyra hållbarheten i de offentliga finanserna. Det gäller därför att finna åtgärder som är kostnads-effektiva och som samtidigt leder till att sysselsättningen upprätthålls i så stor utsträckning som möjligt.

Sedan budgetpropositionen för 2009 beslutades har regeringen vidtagit omfattande åtgärder för att motverka att lågkonjunkturen får varaktiga effekter på arbetsmarknaden. Flera av de åtgärder som redogjorts för ovan har även varit konjunkturrellt motiverade eftersom de stimulerat efterfrågan på kort sikt samtidigt som de varit strukturellt riktiga. Utöver dessa reformer har regeringen vidtagit betydande temporära åtgärder, bl.a. temporärt höjda statsbidrag till kommunsektorn, för att stimulera efterfrågan på arbetskraft och motverka att arbetslösheten blir kvar på en hög nivå.

### **10.4 Effekter av regeringens politik**

Regeringen bedömer att den varaktiga sysselsättningen ökar med knappt 225 000 personer och att jämviktsarbetslösheten sjunker med 1,6 procentenheter fram till 2020 till följd av de strukturella reformer som regeringen har genomfört sedan 2007 (se tabell 10.3). Merparten av effekterna bedöms ha slagit igenom 2017. Bedömningarna baseras på den forskning som finns om effekter av strukturella reformer.

112

<sup>112</sup> Se rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktions-sätt bedömas? (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2011:1) för en beskrivning av beräkningarna.

**Tabell 10.3 Förväntade långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet av regeringens politik**

Förändring i procent om annat ej anges.

|                                     | Arbets-<br>kraft | Syssel-<br>sättning <sup>1)</sup> | Arbets-<br>löshet <sup>2)</sup> | Årsarbets-<br>krafter <sup>3)</sup> |
|-------------------------------------|------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Jobbskatteavdrag                    | 1,6              | 106 000                           | -0,6                            | 120 000                             |
| Arbetslöshets-<br>försäkring        | 0,2              | 45 000                            | -0,7                            | 39 000                              |
| Arbetsmarknads-<br>politik          | 0,1              | 13 000                            | -0,2                            | 11 000                              |
| Sjukförsäkring                      | 0,9              | 16 000                            | 0,5                             | 19 000                              |
| HUS-avdraget                        | 0,2              | 25 000                            | -0,3                            | 27 000                              |
| Sänkta<br>socialavgifter            | 0,2              | 16 000                            | -0,2                            | 14 000                              |
| Skiktgräns                          | 0,0              | 0                                 | 0,0                             | 13 000                              |
| Sänkt tjänstemoms                   | 0,0              | 4 000                             | -0,1                            | 6 000                               |
| Höjt bostadsbidrag                  | -0,05            | -2 000                            | 0,0                             | -2 000                              |
| <b>Summa<br/>strukture reformer</b> | <b>3,1</b>       | <b>223 000</b>                    | <b>-1,6</b>                     | <b>247 000</b>                      |

Anm.: 1) Antal personer i åldersgruppen 15–74 år. 2) Förändring i procentenheter. 3) Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar.

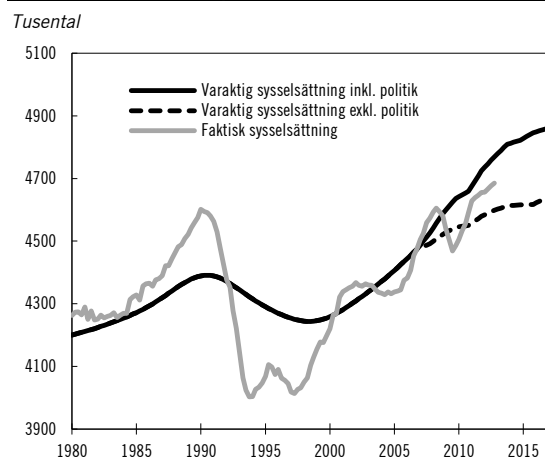
Källa: Egna beräkningar.

Bedömningen av effekterna är dock osäker, särskilt bedömningen av hur snabbt de uppstår. Det är därför viktigt att löpande följa upp hur reformerna verkar. Uppföljningarna kan ge vägledning om hur politiken behöver kompletteras och om den behöver ändra inriktning.

#### 10.4.1 Regeringens politik har ökat den varaktiga sysselsättningen

I diagram 10.24 visas hur den varaktiga sysselsättningen bedöms utvecklas fram till 2017, inklusive och exklusive regeringens reformer. Den streckade linjen i diagrammet visar utvecklingen av den varaktiga sysselsättningen exklusive regeringens politik. Den visar, något förenklat, hur sysselsättningen skulle ha utvecklats enbart till följd av den demografiska utvecklingen.<sup>113</sup> Framskrivningen kan därmed ses som den förväntade utvecklingen av sysselsättningen i frånvaro av både strukturella

reformer och konjunkturella variationer.<sup>114</sup> Genom att addera bedömningarna av regeringens reformer till den varaktiga sysselsättningen exklusive politik erhålls den varaktiga sysselsättningen inklusive politik, dvs. den tjocka heldragna linjen i diagram 10.24.

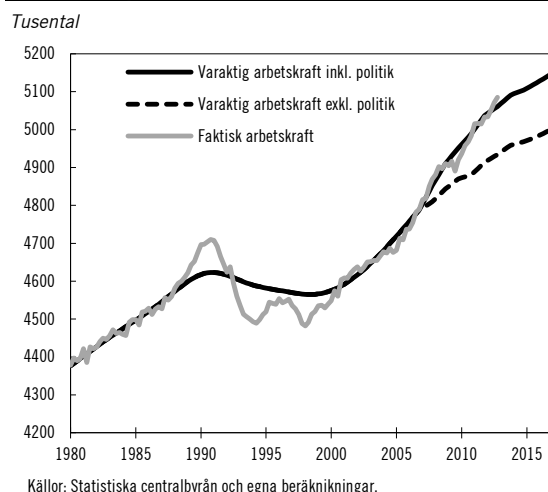
**Diagram 10.24 Varaktig sysselsättning inklusive och exklusive regeringens politik**

Av diagrammet framgår att om regeringens reformer inte hade genomförts skulle, allt annat lika, den faktiska sysselsättningen 2012 ha varit högre än den varaktiga sysselsättningen. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden skulle då ha varit ansträngt.

Indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden visar dock att det fanns lediga resurser på arbetsmarknaden 2012 (se diagram 10.6). Det tyder på att regeringens reformer redan har haft en tydlig effekt på sysselsättningen. Det indikerar också att sysselsättningen kan fortsätta att öka snabbare än befolkningsökningen utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt.

<sup>113</sup> I utvecklingen av den varaktiga sysselsättningsgraden ingår även vissa persistenseffekter till följd av den utdragna lågkonjunkturen och effekter av oförändrade regelverk, t.ex. oförändrat tak i arbetslöshetsförsäkringen. Betydelsen av den demografiska utvecklingen är dock klart dominerande.

<sup>114</sup> Bedömningen görs med utgångspunkt i sysselsättningsgraden för olika demografiska grupper ett visst basår. Genom att hålla sysselsättningsgraden konstant i de olika grupperna erhålls sysselsättningsutvecklingen utifrån en framskrivning av den demografiska utvecklingen. I framskrivningen görs dock antagandet att utträdesåldern från arbetsmarknaden ökar något.

**Diagram 10.25** Varaktigt arbetskraft inklusive och exklusive regeringens politik

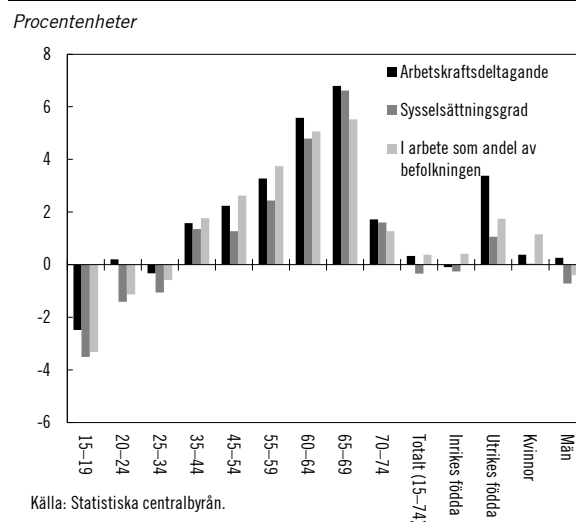
### *Regeringens reformer har ökat arbetsutbudet*

Det finns också tydliga indikationer på att även arbetskraften har ökat till följd av regeringens reformer (se diagram 10.25). Att regeringens politik redan har fått ett så pass stort genomslag på arbetskraften, trots det svaga konjunkturläget, tyder på att effekterna av regeringens politik om något är större än den bedömning av effekterna som redovisas i tabell 10.3. Det höga arbetskraftsdeltagandet indikerar även att det finns en fortsatt stor potential för sysselsättningen att öka de närmaste åren utan att flaskhalsar och bristsituationer på arbetsmarknaden uppkommer.

### *Bred förbättring på arbetsmarknaden*

Av diagram 10.26 framgår att arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen ökade i alla åldersgrupper, utom bland de under 35 år, mellan 2006 och 2012.

Den genomsnittliga sysselsättningsgraden har dock minskat mellan 2006 och 2012. Det beror främst på att äldre och unga, som har en lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet, utgör en större andel av befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år) 2012 jämfört med 2006.

**Diagram 10.26** Förändring av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och personer i arbete som andel av befolkningen, från 2006 till 2012, för olika grupper

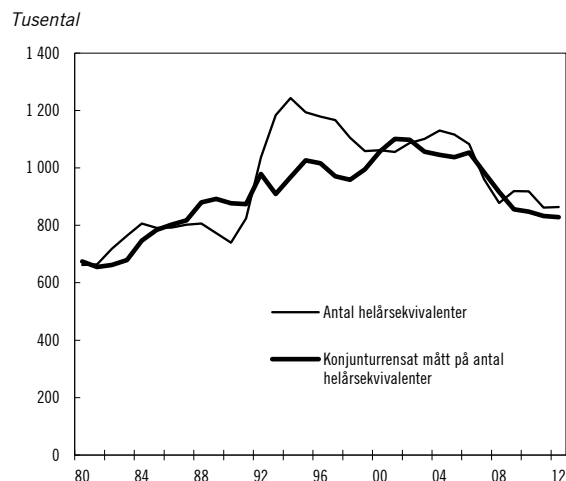
Bland de äldre har utvecklingen varit särskilt stark. Empiriska studier visar att det förhöjda jobbskatteavdraget för äldre i kombination med socialavgiftssänkningen för äldre har bidragit till den ökade sysselsättningsgraden i den här gruppen.<sup>115</sup> Även bland utrikes födda har arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen ökat under de senaste åren. Detta är tydliga indikationer på att politiken verkar i rätt riktning.

### **10.4.2 Regeringens politik har minskat utanförskapet**

Det finns även en del indikatorer på att regeringens reformer har minskat utanförskapet. Av diagram 10.27 framgår att antalet personer som får ersättningar från olika trygghetssystem, mätt som antalet helårsekvivalenter, har minskat kontinuerligt sedan 2006.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Se Laun, Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre (IFAU 2012:16) samt bilaga 5 i 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100).

<sup>116</sup> De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

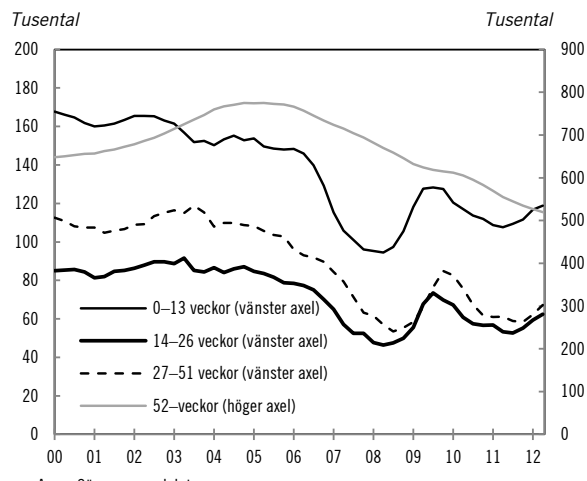
**Diagram 10.27 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av diagrammet framgår att minskningen av antalet helårsekvivalenter sedan 2006 huvudsakligen beror på strukturella faktorer. Till följd av lågkonjunkturen har det faktiska antalet helårsekvivalenter varit högre än den strukturella nivån sedan 2008.

Helårsekvivalenterna mäter både kort- och långvarigt ersättningsmottagande. Det är allvarigare om personer är långvarigt försörjda av olika trygghetssystem än om ersättningsperioderna är korta. Det är därför viktigt att även analysera hur ersättningsperiodernas längd har utvecklats.

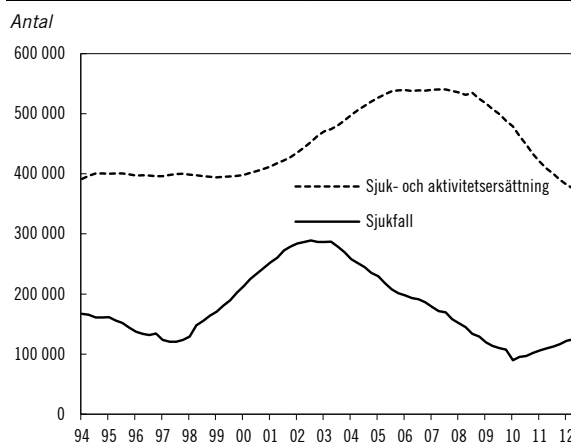
Antalet personer med ersättningsperioder som är längre än ett år har trendmässigt minskat sedan 2005 (se diagram 10.28).<sup>117</sup> Korta ersättningsperioder minskade från 2003 till början av 2008, men började sedan öka igen när arbetslösheten ökade under den finansiella krisen.

**Diagram 10.28 Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat efter ersättningsperiodens längd**

Anm.: Säsongrensad data.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Antalet personer med sjukpenning och sjukersättning har minskat

De viktigaste förklaringarna till att antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen har minskat är att färre är sjukskrivna och att antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning har minskat (se diagram 10.29). Den minskade sjukfrånvaron har medfört att antalet personer som arbetar har ökat. I dag är den svenska sjukfrånvaron nere på vad som kan betraktas som en låg nivå. Sverige utmärker sig inte längre i relation till andra länder med motsvarande system och förmåner.

**Diagram 10.29 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning**

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

<sup>117</sup> Ersättningsperioden avser den totala sammanhängande tiden i trygghetssystem oavsett ersättningslag. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning samt ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

Det finns många möjliga förklaringar till att sjukfrånvaron har minskat sedan början av 2000-talet. Mycket tyder på att en viktig förklaring är att olika reformer har samverkat med förändrade

attityder och normer. Finanspolitiska rådet har granskat reformerna och bedömer att de med stor sannolikhet har varit en viktig orsak till den minskade sjukfrånvaron.<sup>118</sup>

Det är också tydligt att minskningen av antalet personer med sjukersättning har sammanfallit med genomförandet av regeringens reformer. De förändrade villkoren för att bli berättigad till stadigvarande sjukersättning samt borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning trädde i kraft den 1 juli 2008. Av diagram 10.29 framgår att antalet personer som uppstår sjuk- och aktivitetsersättning började minska därefter.

Mycket tyder på att minskningen av inflödet till sjukersättning har bidragit till att öka den varaktiga sysselsättningen. Antalet personer som får ersättning från olika trygghetssystem har minskat jämfört med 2008, trots att antalet personer med arbetslöshetsersättning och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har ökat till följd av den utdragna lågkonjunkturen. Det indikerar att det minskade inflödet till sjukersättningen inte fullt ut har medfört en ökning i något annat ersättningsystem, utan att de har fått inkomster på annat sätt.

Sedan 2010 har dock antalet sjukfall ökat något, vilket bl.a. beror på att personer som tidigare uppnått maximal tid i sjukförsäkringen återvänder till sjukförsäkringen. Ökningen beror också på ett ökat inflöde av nya sjukfall. Det är därför viktigt att noga följa sjukfrånvarons fortsatta utveckling.

#### *Arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning, men stora utmaningar kvarstår*

Åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken riktas främst till personer som står långt från arbetsmarknaden. Detta innebär att det ofta tar tid innan effekterna av åtgärderna syns genom en ökad sysselsättning.

Trots dessa svårigheter finns det en del indikationer på att regeringens arbetsmarknadspolitik har bidragit till en högre sysselsättning. Bland annat visar en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering att nystartsjobben har minskat arbetslösheten och ökat sysselsättningen.<sup>119</sup> Det

finns dock fortfarande potential att förbättra nystartsjobben, bl.a. vad gäller träffsäkerheten och volymerna.

Det finns också andra indikationer på att arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning. Som tidigare nämnts visar statistik från Arbetsförmedlingen att sökaktiviteten bland de arbetslösa ligger på en högre nivå nu än före 2007 (se diagram 10.20). En hög sökaktivitet är en förutsättning för en väl fungerande matchning. Jobbskatteavdraget och reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen är troligen viktiga förklaringar till den ökade sökaktiviteten.

#### *Flödet från garantierna till arbete har ökat under 2012*

I jobb- och utvecklingsgarantin finns personer med stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför mycket positivt att utflödet till både subventionerat och osubventionerat arbete ökade 2009–2012 i garantins samtliga faser. Det visar att även de långtidsarbetslösa fick del av den ökande efterfrågan.<sup>120</sup> Av diagram 10.30 framgår också att subventionerade anställningar är en viktig väg till arbete för personer i jobb- och utvecklingsgarantin även för de som befinner sig i sysselsättningsfasen.

Av de ungdomar som lämnar jobbgarantin är det relativt många som går till ett osubventionerat arbete, vilket är mycket positivt. Flödet till subventionerat arbete är betydligt lägre (se diagram 10.31). Ett av syftena med jobbgarantin för ungdomar var att förmå fler att söka sig till utbildning. Det är därför också positivt att andelen som lämnar garantin för utbildning har ökat alltsedan jobbgarantin infördes. Mer problematiskt är att även andelen personer som lämnar jobbgarantin för jobb- och utvecklingsgarantin uppvisar en trendmässig ökning.

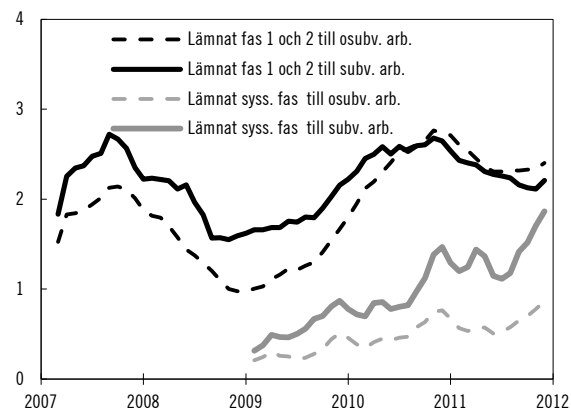
<sup>118</sup> Finanspolitiska rådet (2010).

<sup>119</sup> Se Liljeberg, Sjögren och Vikström, Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? (IFAU 2012:6).

<sup>120</sup> I spåren av den finansiella krisen ökade långtidsarbetslösheten och med detta hamnade fler personer med relativt sett stark anknytning till arbetsmarknaden i jobb- och utvecklingsgarantin. En sådan sammansättnings effekt kan vara en bidragande förklaring till det ökade utflödet.

**Diagram 10.30 Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin som andel av de kvarstående i garantin**

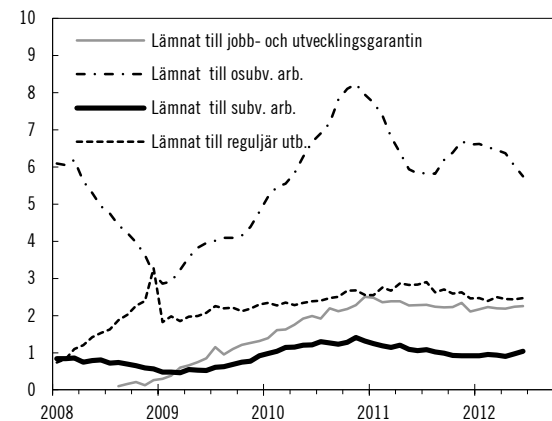
Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Säsongrensat tre månaders glidande medelvärde för fas 1 och 2. Tre månaders glidande medelvärde för sysselsättningsfasen.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

**Diagram 10.31 Utflödet från jobbgarantin för ungdomar**

Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Säsongrensat tre månaders glidande medelvärde för Lämnat till osubventionerat arbete. Övriga serier är endast säsongrensade.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

Den utdragna lågkonjunkturen har, som tidigare nämnts, bidragit till att fler har blivit långtidsarbetslösa. Av denna anledning har antalet personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar vuxit snabbt, samtidigt som garantierna fortfarande varit i uppbyggnadsfasen. Implementeringen av garantierna har inte varit problemfri. Det finns indikationer på att kvaliteten i garantierna kan höjas. Aktiviteterna har inte heller kunnat erbjudas i den omfattning som var tänkt på grund av det stora inflödet. Med ett förbättrat innehåll i garantierna kan utflödet till jobb förväntas öka.

## 10.5 Utmaningar för att få fler i arbete

Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att varaktigt öka sysselsättningen främst genom ett minskat utanförskap. Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken har varit ändamålsenlig. Sedan 2006 har sysselsättningen och antalet personer som är i arbete ökat mer än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturella faktorer.

Till följd av den utdragna lågkonjunkturen har dock reformerna hittills haft större effekt på arbetskraftsdeltagandet än på sysselsättningen. Det har inneburit att arbetslösheten ökat. En viktig utmaning för politiken är därför att säkerställa att alla som har sökt sig till arbetsmarknaden får ett arbete.

### *Lågkonjunkturen förstärker strukturella problem*

Den utdragna lågkonjunkturen har bidragit till att en del kvarvarande strukturella problem på arbetsmarknaden förstärkts (se avsnitt 10.2). Långtidsarbetslösheten har ökat och etableringen på arbetsmarknaden för bl.a. unga och utrikes födda har försvårats. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att den svenska arbetsmarknaden klarat lågkonjunkturen betydligt bättre än många andra länder i Europa. Exempelvis är arbetslösheten förhållandevis låg jämfört med andra länder i Europa (se avsnitt 10.2). Det tyder på en inneboende styrka i svensk ekonomi.

Regeringen ser trots detta mycket allvarligt på de kvarvarande strukturella problemen. Att vissa grupper, som unga, utrikes födda, funktionsnedsatta och långtidsarbetslösa, får bära stora kostnader i termer av arbetslöshet och utanförskap efter en lågkonjunktur är fördelningspolitiskt oacceptabelt. Att höja sysselsättningen och minska utanförskapet i dessa grupper är en av regeringens viktigaste utmaningar de närmaste åren. För att klara dessa utmaningar måste politiken även i fortsättningen omfatta åtgärder som både stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl.

### *Matchningen på arbetsmarknaden kan förbättras*

Det finns en del indikatorer på att matchningen i Sverige, USA och i flera länder i Europa har försämrats något under de senaste åren (se avsnitt 10.2). Dessa indikatorer fångar såväl

möjligheterna för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra som obalanser mellan utbud och efterfrågan på olika delarbetsmarknader. Bedömningen är att ökade obalanser är en viktig förklaring till att matchningen de senaste åren har försämrats något. Lågkonjunktorens inverkan och det faktum att arbetskraftsdeltagandet har ökat i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden har bidragit till detta. Det ökade arbetskraftsdeltagande i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden är dock i grunden mycket positivt även om det temporärt leder till högre arbetslöshet. De allra flesta som söker sig till arbetsmarknaden får förr eller senare ett arbete.

Mer eller mindre varaktiga obalanser är ett uttryck för att arbetsmarknaden har svårt att anpassa sig efter nya efterfråge- och utbudsförhållanden. En viktig utmaning för politiken är därför att verka för att flexibiliteten på arbetsmarknaden ökar. Det handlar framför allt om att underlätta arbetskraftens rörlighet och omställningsförmåga samt att upprätthålla incitamenten att söka jobb. En flexibel arbetsmarknad förutsätter också en väl fungerande lönebildning som möjliggör att relativlönerna anpassas efter nya utbuds- och efterfrågeförhållanden.

#### *Ett längre arbetsliv nödvändigt*

Det svenska folket blir friskare och lever allt längre efter pensioneringen, vilket är mycket positivt. En förutsättning för att alla ska kunna ha en god ekonomisk standard även som pensionärer, och för att upprätthålla offentligt finansierade tjänster av god kvalitet, är ett långt och produktivt arbetsliv. Det är därför långsiktigt angeläget att fortsätta arbetet med att få unga att tidigarelägga sin utbildning och att öka genomströmningen i utbildningssystemet. Det är också viktigt att fler förlänger sitt arbetsliv genom att senarelägga sitt utträde från arbetsmarknaden. Vidare är det angeläget att ta tillvara kvinnors arbetsutbud bättre genom att minska skillnaderna i kvinnors och mäns närvaro på arbetsmarknaden. Kvinnor har fortfarande ett lägre arbetskraftsdeltagande och jobbar i större utsträckning deltid än män.

### **10.5.1 Mot en mer flexibel och inkluderande arbetsmarknad**

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i hög grad av politikens utformning, men också av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. I Sverige, liksom i övriga nordiska länder, har arbetsmarknadens parter en stark ställning. Det tar sig bl.a. uttryck i att många viktiga frågor regleras i kollektivavtal, bl.a. ingångslöner, löneutvecklingen och avsteg från delar av arbetsrättslagstiftningen.

Den svenska modellen fungerar i huvudsak väl. Hög sysselsättning har kunnat kombineras med hög reallönetillväxt de senaste decennierna. Samtidigt har den ökande konkurrensen och globaliseringen medfört att förutsättningarna på arbetsmarknaden ser annorlunda ut i dag jämfört med för några decennier sedan. Det har blivit svårare för inträdande grupper och för långtidsarbetslösa att etablera sig på arbetsmarknaden. Flera av dessa problem har förstärkts vid varje lågkonjunktur sedan 1990-talskrisen. En viktig utmaning framöver är därför att säkerställa att arbetsmarknaden blir mer inkluderande och flexibel.

Regeringen har ett stort ansvar för att uppnå detta, men ansvaret vilar också på arbetsmarknadens parter. Regeringen ser därför positivt på de initiativ som arbetsmarknadens parter de senaste åren har tagit för att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden och för att bevara jobb i djupa lågkonjunkturer. Regeringen är också positiv till förhandlingarna mellan Privattjänstemannakartellen (PTK) och Svenskt Näringsliv om ett utvecklat anställningsavtal. Det är angeläget att parterna på hela arbetsmarknaden finner lösningar för hur arbetstagarnas behov av trygghet kan kombineras med arbetsgivarnas behov av flexibilitet. Regeringen bedömer att lagstiftning på detta område inte är en lika effektiv åtgärd som en partsöverenskommelse. Regeringen vill därför lyssna till parterna och stödja deras arbete med att nå överenskommelser.

Regeringen vill stödja initiativ från alla delar i partssystemet som syftar till att göra arbetsmarknaden mer inkluderande och flexibel. Det är i ljuset av detta som regeringen sedan hösten 2011 för samtal med arbetsmarknadens parter, de s.k. trepartssamtalen. Regeringen anser att kollektivavtalen även fortsättningsvis ska ha samma centrala roll på arbetsmarknaden och att



lönebildningen ska vara parternas ansvar. En vidareutveckling av den svenska modellen åstadkoms bäst i samförstånd med parterna. Syftet med trepartssamtalen mellan regeringen och arbetsmarknadens parter är därför att finna gemensamma lösningar på kvarvarande problem. Regeringens målsättning med samtalen är att hitta åtgärder som sänker jämviktsarbetslösheten och ökar den varaktiga sysselsättningen, särskilt genom att förbättra möjligheterna till jobb för personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

### **Underlätta inträdet på arbetsmarknaden**

*Öppna nya vägar in på arbetsmarknaden för unga*  
En konkret diskussion som regeringen för med parterna handlar om att skapa nya vägar in på arbetsmarknaden för ungdomar.

En grundläggande förutsättning för att unga ska klara övergången mellan skola och arbetsliv smidigt är att arbetsgivare efterfrågar och anställer unga arbetssökande. Många unga saknar dock i dag den kompetens och erfarenhet som krävs för att det ska vara lönsamt för arbetsgivaren att anställa dem till rådande ingångslöner.

I detta syfte har regeringen och arbetsmarknadens parter diskuterat s.k. yrkesintroduktionsavtal. De flesta av dessa avtal bygger på principen att en ung person utan erfarenhet i yrket erbjuds handledning eller utbildning under en del av arbetstiden. Denna del av arbetstiden är inte lönegrundande.<sup>121</sup> Att lönen varierar med erfarenhet och ålder är inget nytt utan ett vanligt förekommande inslag i kollektivavtalen.<sup>122</sup>

Syftet med yrkesintroduktionsavtalen är att arbetsgivaren ska kunna erbjuda ändamålsenlig handledning och utbildning för nyanställda unga så att de, efter en kortare period yrkes-

introduktion, är anställningsbara till rådande löneläge. Denna avtalskonstruktion är tänkt att bidra till att öka arbetsgivarnas vilja att anställa unga personer med låg eller osäker produktivitet.

Dessa avtal har funnits i olika former på arbetsmarknaden under en tid, men relativt få personer har anställts på sådana avtal. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal kan bidra till en smidigare övergång från studier till arbete och därmed till att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras och ungdomsarbetslösheten minskar.

Regeringen vill därför, tillsammans med parterna, verka för att fler sådana avtal tecknas och att fler anställs inom avtalen. Regeringen förbereder bl.a. förslag i syfte att genom lönesubventioner och ekonomiskt stöd till handledning stimulera anställning av unga genom de yrkesintroduktionsavtal som tecknas av parterna. Lönesubventionen bedöms öka arbetsgivarnas vilja att anställa personer utan relevant yrkeserfarenhet och utbildningsinnehållet förväntas bidra till att höja individernas kompetens. Regeringen kommer att ta ställning till ett eventuellt statligt stöd till yrkesintroduktionsavtal i samband med budgetpropositionen för 2014. En departementspromemoria (Ds 2013:20) med lagförslag har remitterats.

För att skapa bättre förutsättningar för att anställa ungdomar med yrkesintroduktionsavtal har parterna inom ramen för trepartssamtalen även efterfrågat stöd för att handleda de unga på ett mer effektivt sätt på arbetsplatserna. Mot denna bakgrund utreds inom Regeringskansliet dels vilket stöd som behövs, dels vad staten och parterna kan bidra med för att stärka och underlätta lärandet på arbetsplatsen.

### *Kvalitetshöjande åtgärder inom utbildningssystemet är fortsatt angelägna*

För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för unga är det också viktigt med insatser för att stärka de ungas kvalifikationer. Kvaliteten i utbildningen måste förbättras och kopplingen mellan skola och arbetsliv behöver stärkas. Bristfälliga skolresultat och tidiga avhopp medverkar till högre ungdomsarbetslöshet och ökad risk för långtidsarbetslöshet bland unga. För elever som aldrig påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier kan steget från skola till yrkesliv bli alltför stort.

<sup>121</sup> Ett exempel är det avtal om yrkesintroduktion för unga under 25 år som IF Metall och Teknikarbetsgivarna ingått. Avtalet innebär en möjlighet att anställa unga på tidsbegränsad anställning i tolv månader (med möjlighet till tolv månaders förlängning) till en lön som motsvarar 75 procent av ingångslönen inom avtalsområdet. Varje anställning ska förenas med handledning och en individuell utvecklingsplan ifråga om arbetsuppgifter och utbildnings- och introduktionsinsatser.

<sup>122</sup> Se Forslund m.fl., Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

Regeringen har genomfört och aviserat omfattande reformer inom utbildningssystemet. Det är nu viktigt att arbeta för en ändamålsenlig implementering av dessa reformer och följa upp att de ger avsett resultat. Även ytterligare insatser bör övervägas för att fler elever ska gå ut grundskolan med tillräckliga kunskaper för att kunna påbörja gymnasiestudier. Det är i synnerhet viktigt med tidiga insatser i grundskolan för att hjälpa de elever som annars riskerar att senare avbryta eller inte ens påbörja en gymnasieutbildning.

Även för elever som fullföljer sina gymnasie-studier kan steget mellan skola och arbetsliv vara stort. Regeringen har genomfört flera reformer för att förbättra de yrkesinriktade programmen på gymnasiet, bl.a. införandet av lärlingsutbildning och ett närmare samarbete mellan gymnasieskola och arbetsliv genom inrättande av nationella programråd för varje yrkesprogram. Men arbetet med att förbättra kvaliteten på de yrkesinriktade programmen måste fortsätta, framför allt när det gäller det arbetsplatsförlagda lärandet. Den garanterade omfattningen av arbetsplatsförlagt lärande måste säkerställas för varje elev och kvaliteten måste förbättras. Det är också av stor vikt att eleverna får ordentlig handledning och uppföljning.

Goda kontakter mellan skola och arbetsliv är en förutsättning för framgångsrika yrkesutbildningar. Flera andra länder har framgångsrika lärlingsutbildningar som kan fungera som föredömen för hur de svenska lärlingsutbildningarna skulle kunna utvecklas.

På sikt är det viktigt att utbildningssystemet är bättre anpassat till arbetsmarknadens behov. Det kan finnas behov av att se över hur dimensioneringen av gymnasieskolan kan förbättras. Det är därför angeläget att säkerställa att unga gör välinformerade utbildningsval. En förhållandevis snabb åtgärd är att se till att unga får bättre information om utbildningsvalets betydelse för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan därför finnas behov av att se över hur studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan kan effektiviseras.

#### *Utrikes födda möter särskilda svårigheter som måste övervinnas*

Det behövs särskilda åtgärder för att underlätta för framför allt de som kommit till Sverige som skyddsbehövande att etablera sig på arbetsmarknaden. Etableringsreformen har stärkt

arbetsmarknadsperspektivet i de nyanländas etablering. Det tar dock fortfarande för lång tid för många nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Fokus på arbete och drivkrafterna för att söka jobb i etableringsprocessen kan ytterligare behöva stärkas.

Goda kunskaper i svenska språket ökar chanserna för utrikes födda att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att förbättra kvaliteten och resultaten i svenska för invandrare (sfi). Undervisningen i svenska för invandrare kan bl.a. i större utsträckning individanpassas och ha en tydligare koppling till arbetslivet. Det är viktigt att det finns tydliga incitament att jobba eller att utbilda sig inom yrken där chansen att få ett arbete är stor.

Unga utrikes födda som kommit till Sverige i skolåldern har ofta problem med att slutföra skolan och därmed även svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är angeläget att finna ytterligare sätt att stödja dessa unga att fullfölja skolan och förbättra sina studieprestationer.

#### *Förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete*

Många personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga står långt ifrån arbetsmarknaden och denna grupp förväntas öka ytterligare den närmste tiden till följd av att fler personer kommer in på arbetsmarknaden, bl.a. från sjukförsäkringssystemen. Framför allt är det antalet personer med olika psykiska besvär som har ökat de senaste åren. Förutsättningarna för dessa personer att finna och behålla ett arbete måste förbättras.

#### **Motverka långa tider utan arbete**

##### *Temporära satsningar för att mildra lågkonjunkturrens effekter på arbetsmarknaden*

Läget på arbetsmarknaden försämrades under hösten 2012. Långtidsarbetslösheten förväntas därmed stiga ytterligare den närmaste tiden och bl.a. unga kommer att ha fortsatt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen bedömer att det svaga konjunkturläget motiverar särskilda temporära insatser för att motverka långtidsarbetslösheten. Därför utökas temporärt åtgärder inom såväl arbetsmarknads- som utbildningsområdet.

Inom bl.a. arbetsmarknadspolitiken möjliggörs genom omfördelning fler praktik- och

utbildningsplatser under 2013 och 2014 till personer som riskerar att blir långtidsarbetslösa. Regeringen utökar också antalet studieplatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux) under 2013 och 2014 i syfte att stärka individens kompetens och öka deras anställningsbarhet (se tabell 2.5 i avsnitt 2).

#### *Stärka långtidsarbetslösas jobbchanser*

Utöver de ovan nämnda temporära förstärkningarna är det viktigt att fortsätta det långsiktiga arbetet med att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa och stärka jobbchanserna för de som är långtidsarbetslösa. Insatser för att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa bör främst ske genom förmedlingsinsatser och en förbättrad uppföljning av de korttidsarbetslösas jobbsökande. För att använda de arbetsmarknadspolitiska resurserna på bästa sätt är det viktigt att tidiga programinsatser riktas till dem som har störst risk att bli långtidsarbetslösa.

För att öka jobbchanserna för dem som är långtidsarbetslösa är det viktigt att höja aktivitetsnivån och kvaliteten inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Detta gäller inte minst jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

Det är fortsatt viktigt att Arbetsförmedlingen aktivt stödjer användandet av lönesubventionerade anställningar och nystartsjobb, med särskilt fokus på de som har svårast att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. Det är angeläget att få fördjupad kunskap om vad det är som håller tillbaka arbetsgivarnas intresse att anställa med lönesubventioner. Ett problem tycks vara att arbetsgivare har bristfällig information om vilka lönesubventionerade anställningar som finns att tillgå och hur de är utformade. Arbetsförmedlingen har därför fått i uppdrag att förstärka sina informationsinsatser till arbetsgivare. Det är även viktigt att arbetsgivare uppfattar regelverken för de subventionerade anställningarna som transparenta och enkla. Arbetsmarknadens parter har också en viktig roll att spela för att de allra mest utsatta ska få möjlighet att komma till en arbetsplats.

#### **System för statligt stöd vid korttidsarbete under synnerligen djupa kriser**

Om lågkonjunkturen skulle förvärras och fördjupas väsentligt kan det krävas särskilda

åtgärder för att hålla nere arbetslösheten. Under finanskrisen ingick arbetsmarknadens parter s.k. krisavtal inom vissa branscher. Krisavtalen innebar att parterna kom överens om att under en begränsad tid korta arbetstiden och samtidigt gå ned i inkomst. För företag som mötte kraftigt fallande efterfrågan under krisen var dessa avtal ett alternativ till att säga upp personal. På så sätt bidrog krisavtalen till att sysselsättningen hölls uppe och arbetslösheten ökade mindre än vad som annars skulle ha varit fallet. Avtalen gjorde också att företagen kunde öka produktionen snabbare och effektivare när ekonomin började återhämta sig eftersom de då inte behövde börja med att rekrytera arbetskraft.

Regeringen ser mycket positivt på dessa initiativ och har under 2012 låtit en arbetsgrupp inom Regeringskansliet arbeta fram ett förslag på hur staten kan stödja överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter om korttidsarbete.<sup>123</sup> Statligt stöd vid korttidsarbete är endast tänkt att användas i synnerligen djupa lågkonjunkturer. Åtgärden bedöms bidra till att motverka att arbetslösheten stiger under lågkonjunkturen och dämpa lågkonjunkturrens varaktiga effekter på arbetsmarknaden. Anställda som har svårt att få ett nytt jobb, t.ex. äldre, kan undvika långvarig arbetslöshet genom att jobben bevaras. Det finns dock en risk att korttidsarbete, om det används för ofta och felaktigt, dämpar strukturomvandlingstakten i ekonomin. Vidare kan korttidsarbete påverka lönebildningen negativt och därigenom försvåra för inträdande grupper att få jobb. Det är därför viktigt att korttidsarbete inte används annat än i händelse av mycket djupa lågkonjunkturer.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Se departementspromemorian Statligt stöd vid korttidsarbete - en ny åtgärd vid djupa kriser (Ds 2012:59) för en beskrivning av utformningen av förslaget och under vilka förutsättningar stödåtgärderna skulle aktiveras.

<sup>124</sup> En lagrådsremiss med förslag till statligt stöd vid korttidsarbete har den 15 mars 2013 överlämnats till Lagrådet. Regeringen avser att återkomma till Riksdagen med detta förslag. Förslaget förutsätter notifiering hos Europeiska kommissionen för att säkerställa att stödåtgärden är förenlig med EU:s statsstödsregler.

## Förbättra matchningen

Regeringen fortsätter arbetet med att skapa förutsättningar för en bättre fungerande matchning. För att förbättra matchningen behövs ett brett angreppssätt. Utbildningssystemet bör svara mot arbetsmarknadens behov och möjligheterna till omskolningen senare i livet och att flytta eller att pendla dit jobben finns måste vara goda. Vidare ska arbetslösa ha tydliga incitament att aktivt söka jobb. Arbetsförmedlingen ska i detta avseende bidra med tydliga krav och förbättrad uppföljning av individens arbetssökande eftersom det finns indikationer på att förmedlingsinsatser som innebär ökat stöd och kontroll kan leda till högre sysselsättning. Det är även viktigt att det ges tid för den enskilde arbetsförmedlaren att möta och stödja individen i sitt arbetssökande. Vidare är det centralt att Arbetsförmedlingen har väl fungerande arbetsgivarkontakter. Särskilt unga och nyanlända utrikes födda saknar ofta jobbrelaterade nätverk. Här har Arbetsförmedlingen en central roll att fylla.

För att förbättra matchningen bör arbetet med att effektivisera Arbetsförmedlingens verksamhet fortsätta. Under de senaste åren har Arbetsförmedlingen fått ett bredare uppdrag med ökat fokus på att hjälpa grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Det kan ha påverkat myndighetens möjligheter att spela en aktiv roll i matchningen på arbetsmarknaden. För att förbättra matchningen är det bland annat viktigt att se över Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter, förenklings-möjligheter och renodling av regelverken samt att användningen av kompletterande aktörer utvecklas på ett effektivt sätt.

### *Stimulera ökad rörlighet på arbetsmarknaden*

En förutsättning för att matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft ska ske effektivt är att den geografiska och yrkesmässiga rörligheten på arbetsmarknaden är hög. Det är därför viktigt att arbetssökande får information om hur möjligheterna att få jobb inom olika yrken och i olika delar av landet ser ut samt vad som krävs av den arbetssökande för att så snabbt som möjligt få ett jobb.

Vidare kan svårigheter att få tag i ett flexibelt och billigt boende medföra att framför allt ungas möjligheter och incitament att flytta för att få ett arbete är begränsade. Åtgärder som bidrar till att

bostadsbyggandet ökar i storstadsregionerna och till att det finns en väl utbyggd infrastruktur ökar möjligheterna att flytta eller pendla dit där jobben finns. I december 2012 beslutade riksdagen om en ekonomisk ram för infrastrukturen under perioden 2014–2025. De markant höjda ekonomiska ramarna kommer att ge utrymme för omfattande infrastrukturinvesteringar under det närmaste decenniet. En väl utbyggd infrastruktur kan också i sig bidra till att skapa större möjligheter och incitament för ett ökat bostadsbyggande.

En annan åtgärd för att minska de geografiska obalanserna kan vara att stimulera företag att etablera sig i områden med hög arbetslöshet. Ett förslag om s.k. nystartszoner bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det innebär i korthet att staten genom bl.a. sänkta socialavgifter stimulerar företag att etablera sig inom områden med hög arbetslöshet.<sup>125</sup> För att företagen ska få del av lättnaden krävs att en viss andel av de anställda bor i nystartszonen.

## 10.5.2 Fortsätta att stärka incitamenten för ett långt arbetsliv

Stärkta drivkrafter till arbete och minskade trösklar in på arbetsmarknaden är effektiva sätt att öka sysselsättningen. För att minska utanförskapet, öka den varaktiga sysselsättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig, starta och driva företag vill regeringen, när budgetutrymmet så tillåter, ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt.

Utöver inkomstskattesänkningar kan åtgärder inom utbildningssystemet för att premiera en snabb studietakt på eftergymnasiala utbildningar övervägas. Det är också viktigt att kontinuerligt se över utformningen av det ekonomiska biståndet och andra transfereringssystem så att dessa ger drivkrafter för att hitta ett arbete. Vidare är det angeläget att ytterligare förstärka de ekonomiska incitamenten och möjligheterna till ett längre arbetsliv.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Se betänkandet Nystartszoner (SOU 2012:50).

<sup>126</sup> Pensionsåldersutredningen lämnade i april 2013 sitt slutbetänkande om de pensionsrelaterade åldersgränserna och åtgärder för att stärka incitamenten och möjligheterna till ett längre arbetsliv.

### 10.5.3 Stärkt företagande för ökad sysselsättning

För att säkerställa en långsiktigt hög efterfrågan på arbetskraft behövs ett väl fungerande näringsliv som klarar sig väl i den globala konkurrensen. Regeringen har som ambition att ytterligare förbättra företagsklimatet och villkoren för forskning och utveckling samt förbättra kapitalförsörjningen för små, innovativa företag. En strategisk del av arbetet med att förbättra skattevillkoren för företagande sker genom Företagsskattekommittén (dir. 2011:1). Kommitténs huvuduppdrag handlar om att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån (se avsnitt 2.4.2). I syfte att skapa tillväxt och fler jobb ser regeringen även kontinuerligt över möjligheterna att förenkla villkoren och sänka kostnaderna för företag och företagande. Regeringen tillsatte i april 2012 en utredning om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35). Vidare har regeringen tillsatt en utredning i syfte att förenkla beskattningen för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag (dir. 2012:116).

Ett väl fungerande utbildningssystem, och en högkvalitativ forskning, är viktiga faktorer för en arbetsmarknad med god anpassningsförmåga. En forskning av hög kvalitet möjliggör nya idéer och produkter. I regeringens forsknings- och innovationsproposition (prop. 2012/13:30) presenterades insatser som innebar en successiv ökning av anslagen till forskning till 4 miljarder kronor i ökad nivå 2016. Satsningarna syftar till att ytterligare förbättra förutsättningarna för företagande, innovationer och tillväxt i det svenska näringslivet.