

10

En uppföljning av sysselesättningspolitiken



10 En uppföljning av sysselsättningspolitiken

Sammanfattning

- Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift har sedan regeringen tillträdde 2006 varit att varaktigt öka sysselsättningen, i första hand genom minskat utanförskap.
- Inriktningen på politiken är en kombination av åtgärder som stimulerar både utbudet av och efterfrågan på arbetskraft samt förbättrar matchningen på arbetsmarknaden.
- Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken har varit ändamålsenlig. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen har ökat mer sedan 2006 än vad som kan förklaras av konjunkturella och demografiska faktorer.
- Regeringens politik har dock hittills haft större effekt på arbetskraftsdeltagandet än sysselsättningen på grund av en dämpad efterfrågeutveckling, vilket har bidragit till att arbetslösheten fortfarande är hög.
- Lågkonjunkturen har även medfört att vissa strukturella problem på arbetsmarknaden har förstärkts. Långtidsarbetslösheten har ökat och etableringen på arbetsmarknaden har försvårats för vissa grupper. Att höja sysselsättningen i grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden är en av regeringens viktigaste utmaningar de närmaste åren. För att klara detta måste arbetsmarknaden bli mer inkluderande.
- Regeringen arbetar också för att, i samverkan med arbetsmarknadens parter,

öppna upp för nya vägar in på arbetsmarknaden och ökad omställningsförmåga.

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 en stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt.

Högre sysselsättning leder till högre välfärd åt alla

Något förenklat bidrar sysselsättningspolitiken till högre välfärd på två sätt: 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 och att de som arbetar jobbar många timmar eftersom förvärvsarbete är den viktigaste skatte-

basen i ekonomin. 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 samt möjliggör ett lägre skatteuttag.

Sveriges höga ambition när det gäller offentligt tillhandahållna välfärdstjänster, såsom utbildning, sjukvård, barnomsorg och infrastruktur, innebär att det är viktigt att så många som möjligt arbetar och därmed bidrar till finansieringen av dessa tjänster. När fler arbetar 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. 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 ökar, samtidigt som förutsättningar för en god produktivitet utveckling inom den offentligt finansierade välfärdsproduktionen upprätthålls.¹⁰⁴

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. Ju större omfattning på den offentliga välfärden som efterfrågas, desto större blir dock kraven på deltagande i arbetslivet.

Minskat utanförskap leder till ökad välfärd

Begreppet utanförskap avser att belysa att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem. Personer i utanförskap riskerar att få lägre inkomst, ohälsa samt saknar den känsla av gemenskap som ett arbete ofta innebär och upplever 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 det bidrar till ökade offentliga utgifter. En varaktigt högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap leder därför till ökad välfärd.

En uppföljning av sysselsättningspolitiken

Regeringen har utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken som syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till en varaktigt högre sysselsättning. Indikatorer som på ett tidigt stadium identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden utgör en viktig del i ramverket. En annan del i ramverket är att skapa så goda kunskaper som möjligt om hur arbetsmarknaden fungerar och hur olika tänkbara åtgärder verkar. En tredje del är att följa upp om de åtgärder som vidtagits har haft avsedda effekter. Ramverket används i detta avsnitt för att följa upp regeringens sysselsättningspolitik och för att identifiera utmaningar för att få fler i arbete.

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.

10.2 Läget på arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden är stark i en internationell jämförelse. Arbetskraftsdeltagandet är högst i EU. Sverige har tillsammans med Nederländerna högst sysselsättningsgrad i EU och tillsammans med Österrike lägst långtidsarbetslöshet i EU. Arbetskraftsdeltagandet har dock ökat mer än sysselsättningen, vilket bidragit till en högre arbetslöshet. Den utdragna lågkonjunkturen har dock medfört att vissa strukturella problem på arbetsmarknaden har förstärkts. Långtidsarbetslösheten har ökat och etableringen på arbetsmarknaden för unga med ofullständig gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa och

¹⁰⁴ Sambandet mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och hållbarheten i de offentliga finanserna behandlas i avsnitt 11.

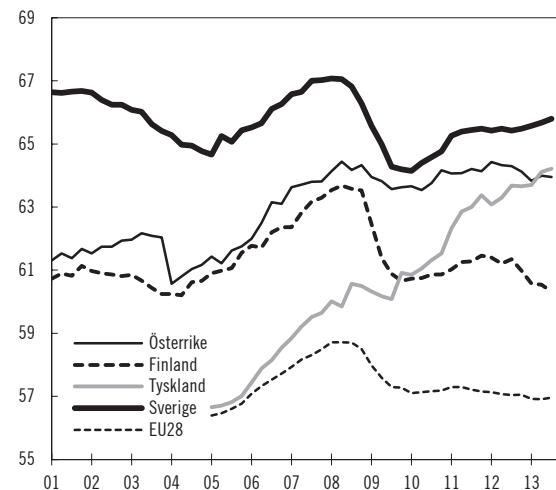
personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har försvårats.

10.2.1 Relativt stark arbetsmarknad trots utdragen global lågkonjunktur

Den svenska arbetsmarknaden är stark i en internationell jämförelse.¹⁰⁵ Sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, är tillsammans med Nederländerna högst i EU och bland OECD-länderna är det endast Island, Norge och Schweiz som har en högre sysselsättningsgrad än Sverige (se diagram 10.1). Även antalet arbetade timmar per person är bland de högsta i EU (se diagram 10.2).

Diagram 10.1 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse

Procent av befolkningen



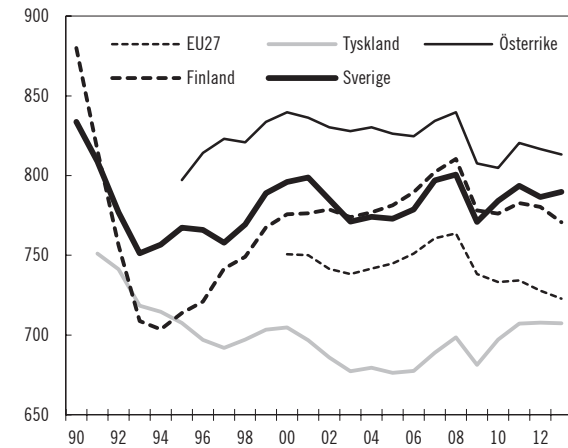
Anm.: Säsongrensad data.
Källa: OECD.

Sverige har klarat den utdragna lågkonjunkturen bättre än de flesta andra länder i EU. I Sverige har sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar per person ökat under de senaste åren. I många andra EU-länder har sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar per person inte ökat från den tidpunkt då finanskrisen var som djupast 2009.

¹⁰⁵ 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 10.2 Arbetade timmar per person

Antalet arbetade timmar per person i befolkningen

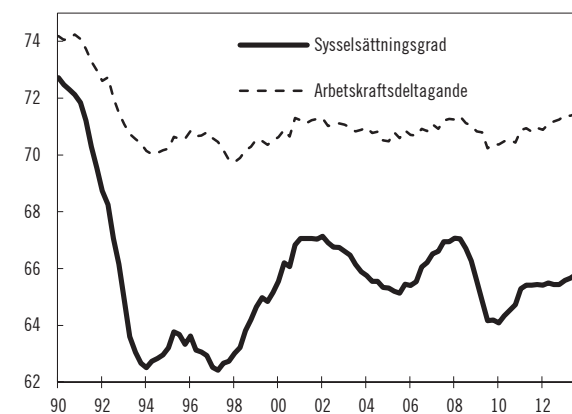


Anm.: Värdet för 2013 avser Europeiska -kommissionens vinterprognos.
Källa: Europeiska -kommissionen.

Arbetskraften har ökat starkt under de senaste åren. Det beror delvis på att befolkningen i arbetsför ålder har ökat, men också på att allt fler i arbetsför ålder vill arbeta, dvs. att arbetskraftsdeltagandet har ökat. I regel sjunker arbetskraftsdeltagandet när konjunkturläget försämras kraftigt. Under finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen har dock arbetskraftsdeltagandet upprätthållits i högre grad än under tidigare lågkonjunkturer. I dag är arbetskraftsdeltagandet på en högre nivå än under åren med högkonjunktur 2001 och 2007 (se diagram 10.3).

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.

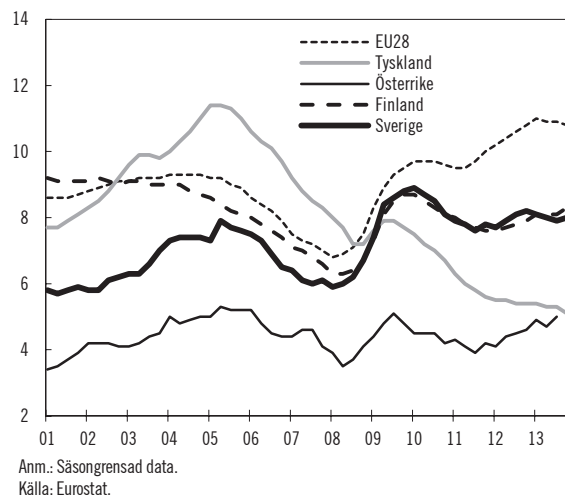
Arbetslösheten är fortsatt hög

Arbetslösheten var hög, 8 procent 2013. Den höga arbetslösheten beror på att arbetskrafts-

deltagandet har ökat, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft varit svag under lågkonjunkturen. Arbetslösheten i Sverige är dock väsentligt lägre än i de flesta andra länder i EU, men betydligt högre än i de länder som har lägst arbetslöshet (se diagram 10.4).

Diagram 10.4 Arbetslöshet, internationell jämförelse

Procent av arbetskraften



Under 2013 förbättrades konjunkturutsikterna. En expansiv ekonomisk politik och minskad osäkerhet på de finansiella marknaderna bidrog till att hushåll och företag i Sverige och i omvärlden blev mer optimistiska om den framtida ekonomiska utvecklingen. Arbetslösheten minskade något under loppet av 2013 och framåtblickande indikatorer på arbetskraftsefterfrågan, t.ex. företagens anställningsplaner, tyder på att arbetsmarknadsläget kommer att fortsätta förbättras den närmaste tiden (se avsnitt 3).

Den utdragna lågkonjunkturen har i kombination med ett ökat arbetskraftsdeltagande bidragit till att det för närvarande finns lediga resurser på arbetsmarknaden. Tydliga indikatorer på detta är bl.a. att företagen enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer inte upplever någon större brist på arbetskraft samt att inflations- och lönetrycket är lågt. Regeringen bedömer därför att sysselsättningsgraden kan öka och arbetslösheten minska utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt.

Under de närmaste åren förväntas en återhämtning på arbetsmarknaden framför allt till följd av en förhållandevis stark inhemsk efterfrågan. Exporten växer dock svagare jämfört med tidigare konjunkturuppgångar, vilket bidrar till att det förväntas ta tid innan arbetslösheten kommer ner på lägre nivåer. Först 2018, dvs. 10

år efter att finanskrisen inleddes, bedöms konjunkturläget ha balanserats. Då bedöms arbetslösheten ha minskat till knappt 6 procent, samtidigt som sysselsättningsgraden har ökat till 67 procent.

Långtidsarbetslösheten har ökat till följd av den utdragna lågkonjunkturen

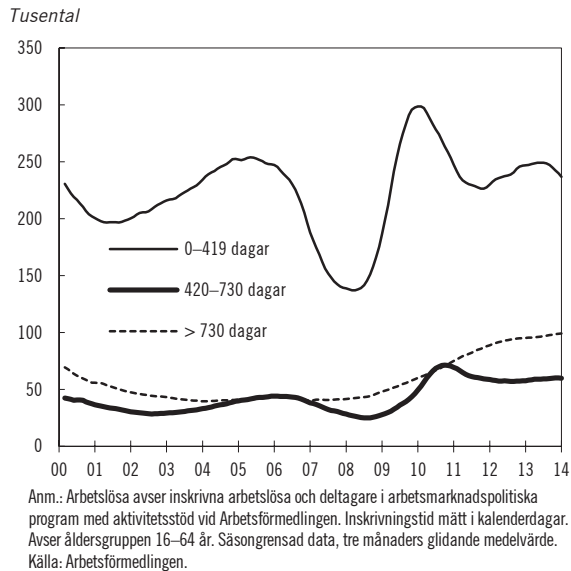
Den utdragna lågkonjunkturen har i kombination med ett ökat arbetskraftsdeltagande bidragit till att både arbetslösheten och långtidsarbetslösheten har ökat. En tillfällig uppgång i arbetslösheten till följd av att arbetskraftsdeltagandet ökar behöver i sig inte vara problematiskt, eftersom personer som träder in på arbetsmarknaden generellt sett har betydligt större chanser att få ett arbete än personer som står utanför arbetsmarknaden.

De som drabbas värst i samband med en lågkonjunktur är i regel de som redan är arbetslösa när lågkonjunkturen inleds eller de som söker sig in på arbetsmarknaden eftersom deras chanser att hitta ett arbete minskar. Detta mönster har även upprepats under den senaste lågkonjunkturen. De genomsnittliga arbetslöshetstiderna steg kraftigt i samband med finanskrisen och ligger för närvarande på lika höga nivåer som under 1990-talskrisen. Det indikerar att uppgången i arbetslöshet i stor utsträckning kan förklaras av att de som är eller har blivit arbetslösa är det under längre perioder. Antalet personer som har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen mer än två år (dvs. mer än 730 dagar) har ökat kraftigt sedan finanskrisen bröt ut hösten 2008 och har i dag i princip dubblats jämfört med före finanskrisen (se diagram 10.5).¹⁰⁶

¹⁰⁶ Det finns två allmänt förekommande mått på arbetslöshet och långtidsarbetslöshet. Det är dels den officiella arbetslösheten som mäts av Statistiska centralbyråns Arbetskraftsundersökningar, dels Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik över inskrivna arbetslösa. Antalet långtidsarbetslösa är högre enligt Arbetsförmedlingens statistik jämfört med den officiella statistiken från Statistiska centralbyrån. Det beror framför allt på att alla inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen inte aktivt söker jobb, och därför är utanför arbetskraften enligt statistiken från Statistiska centralbyrån, samt att de under vissa förutsättningar kan ha ett arbete och fortsatt vara inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Vidare finns det ingen formell

Jämfört med andra länder är dock den svenska långtidsarbetslösheten låg och den har ökat betydligt mindre än i de flesta andra länder i Europa sedan finanskrisen inleddes (se diagram 10.6). I EU har Sverige tillsammans med Österrike den lägsta långtidsarbetslösheten.

Diagram 10.5 Arbetslösa fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen

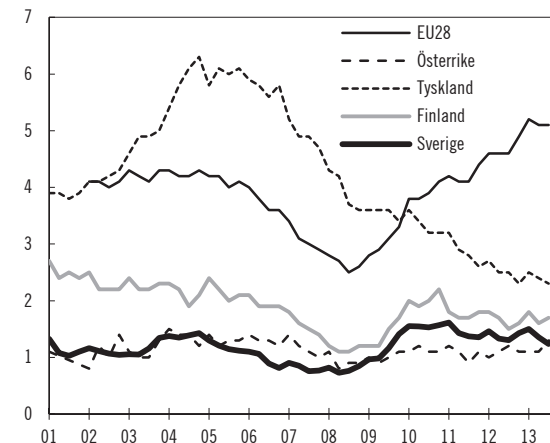


Den ökande långtidsarbetslösheten är ett särskilt allvarligt problem eftersom sannolikheten att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös. Det kan bero på att den som har varit arbetslös en längre tid tappar motivationen att söka arbete eller på att dennes kunskaper föråldras och inte längre är gångbara 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 har varit borta länge från arbetsmarknaden. Flera studier som använder s.k. fiktiva ansökningar tyder på att sannolikheten att bli kallad till intervju minskar med tiden i arbetslöshet.¹⁰⁷ Långtidsarbetslöshet innebär således att värdefullt arbetsutbud och kompetens går förlorad, och medför stora kostnader för de individer som drabbas av långa tider av arbetslöshet.

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.¹⁰⁷ Se Eriksson och Rooth, Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment, 2011 och Kroft m.fl., Duration Dependence and Labor Market Conditions: Theory and Evidence from a Field Experiment, 2012.

Diagram 10.6 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse

Procent av arbetskraften



Regeringen bedömer att långtidsarbetslösheten kommer ligga kvar på relativt sett höga nivåer under lång tid framöver. Erfarenheten från tidigare lågkonjunkturer är att jobbchanserna för de som har svårast att få jobb vänder upp först när konjunkturläget förbättrats väsentligt. 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 arbetslöshetstider att få ett arbete.

10.2.2 Personer födda utanför Europa och personer med endast förgymnasial utbildning har drabbats hårt av lågkonjunkturen

De grupper på arbetsmarknaden som drabbats hårdast av den utdragna lågkonjunkturen är de som redan innan finanskrisen hade en svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. personer med en utbildning på högst förgymnasial nivå, personer med en funktionsnedsättning som medför 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). Även unga utan fullgjord gymnasieutbildning har svårt att komma in på arbetsmarknaden och många äldre som blir arbetslösa har svårt att få ett nytt arbete. Av både konjunkturella och strukturella skäl är det därför särskilt angeläget att följa arbetsmarknadsutvecklingen för dessa grupper.

Tabell 10.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad för olika grupper

Procent

	Arbetslöshet ¹⁾		Sysselsättningsgrad ²⁾	
	2008	2013	2008	2013
Totalt (15–74 år)	6,2	8,0	66,8	65,7
Kön				
Män	5,9	8,2	69,6	68,2
Kvinnor	6,6	7,9	63,8	63,3
Ålder				
15–19 år	32,1	36,7	23,1	20,7
20–24 år	14,0	18,6	62,9	58,7
25–34 år	5,6	8,1	84,0	80,8
35–54 år	3,7	5,1	87,6	87,6
55–64 år	3,8	5,1	70,3	73,7
65–74 år	-	-	12,1	14,6
Utbildning				
Förgymnasial	13,4	20,0	43,0	34,3
Gymnasial	5,1	7,7	73,6	70,2
Eftergymnasial	3,8	4,9	80,3	78,1
Födelseland				
Utanför Europa	16,0	22,1	57,9	53,8
Europa utom Sverige	8,7	10,4	58,3	61,7
Sverige	5,2	6,3	68,4	67,5

Anm.: ¹⁾ Arbetslösa som andel av arbetskraften. ²⁾ Sysselsatta som andel av befolkningen.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kvinnor har i flera avseenden fortfarande en svagare ställning på arbetsmarknaden än män. Bland annat har de ett lägre arbetskraftsdeltagande, högre sjukfrånvaro, lägre genomsnittlig lön och arbetar i större utsträckning deltid än män.¹⁰⁸ Kvinnor i Sverige har dock högst sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande i EU. Långtidsarbetslösheten och arbetslösheten 2013 är vidare lägre för kvinnor än för män (se tabell 10.1).

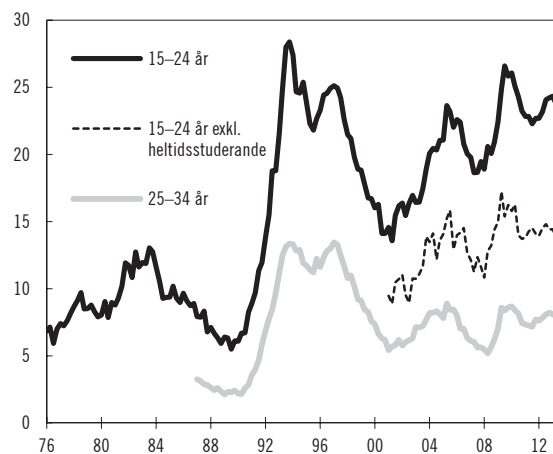
¹⁰⁸ Se prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget för 2014, finansplan m.m. bilaga 4 för en utförligare analys av skillnader i mäns och kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsinträdet svårt för en del unga

Arbetslösheten bland unga (15–24 år) är betydligt högre än för andra åldersgrupper och har ökat kraftigt sedan finanskrisen inleddes hösten 2008 (se diagram 10.7). Gruppen unga arbetslösa är dock mycket heterogen och för att förstå problemen kring ungdomsarbetslösheten är det viktigt att beakta såväl dess sammansättning, som hur arbetslöshet definieras i statistiken. Nära hälften av de unga arbetslösa är heltidsstuderande som söker arbete (se diagram 10.7). 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 på detta arbetskraftsutbud har inte denna grupp av unga ett allvarligt arbetslöshetsproblem.

Diagram 10.7 Arbetslöshet för olika åldersgrupper

Procent av arbetskraften



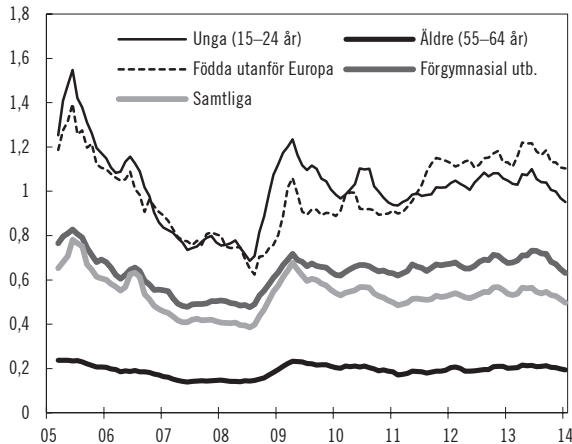
Anm.: Data för 2001–2005 länkade av SCB, medan perioden 1976–2000 är en tillbakaskrivning av Konjunkturinstitutet som bygger på SCB:s länkning av data för 16–24 år, historisk statistik och antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

En indikation på att arbetslöshetsrisken är högre bland unga än bland övriga åldersgrupper är att unga är överrepresenterade bland de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen (se diagram 10.8). Att unga blir arbetslösa hänger ofta samman med att de är på väg från skola till arbetsliv.

Diagram 10.8 Arbetslöshetsrisker

Procent av befolkningen



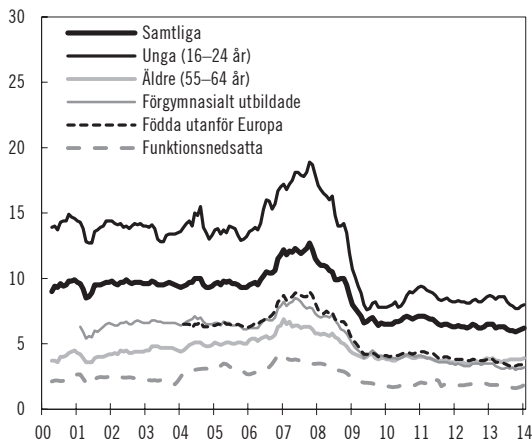
Anm.: Arbetslöshetsrisk definieras som nyinskrivna hos Arbetsförmedlingen delat på befolkningen inom respektive grupp. Avser 15–64 år om inget annat anges. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Unga har dock generellt goda chanser att få ett arbete jämfört med andra grupper (se diagram 10.9), vilket medför att de allra flesta unga har relativt korta arbetslöshetsperioder. Några få korta perioder av arbetslöshet för ungdomar kan därmed ses som ett uttryck för deras etablering på arbetsmarknaden.

Diagram 10.9 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.

Arbetslösheten är också betydligt lägre, och sysselsättningsgraden betydligt högre, för åldersgruppen 25–34 år, vilket bekräftar att de flesta unga så småningom etablerar sig på arbetsmarknaden. Det gäller för både kvinnor och män. Det är emellertid viktigt både för ungdomarna själva

och för samhället att etableringen på arbetsmarknaden går så smidigt som möjligt.

Trots att långtidsarbetslösheten bland unga har ökat kraftigt sedan finanskrisens utbrott 2008 är den fortfarande låg både jämfört med de flesta andra åldersgrupper och i förhållande till andra länder (se tabell 10.2 och diagram 10.11). Vissa grupper av unga riskerar dock att hamna i långvarig arbetslöshet. Detta gäller i synnerhet unga utan fullgjord gymnasieutbildning, unga födda utanför Europa och unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Tabell 10.2 Långtidsarbetslöshet bland olika grupper

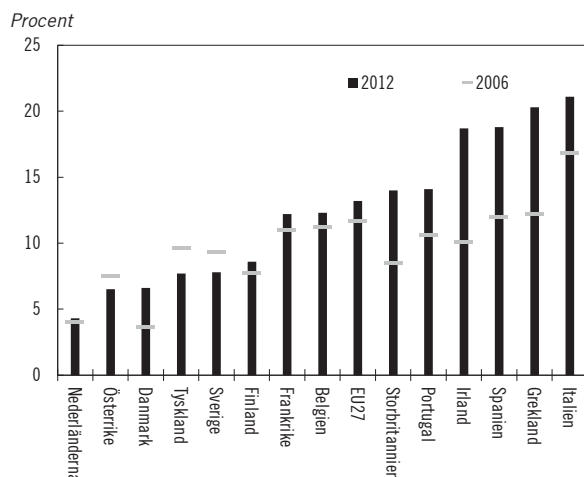
Långtidsarbetslösa inskrivna hos Arbetsförmedlingen

	Antal		Långtidsarbetslösa som andel av arbetskraften ¹	
	2008 Kv3	2013 Kv3	2008 Kv3	2013 Kv3
Unga (16–24 år)	3 400	16 700	0,6	2,6
Äldre (55–64 år)	20 200	34 800	2,3	3,9
Födda utanför Europa	12 900	48 800	4,0	11,1
Förgymnasial utb.	21 600	51 800	3,0	8,9
Funktionsnedsatta	22 900	51 000		
Samtliga inskrivna	67 300	153 800	1,4	3,2

Anm.: Med långtidsarbetslös avses inskriven vid Arbetsförmedlingen som arbetslös eller i program med aktivitetsstöd i mer än 420 dagar. ¹ Arbetskraften enligt SCB.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Ett mått som kompletterar ungdomsarbetslösheten är andelen inaktiva ungdomar, vilket mäts som summan av alla unga som varken arbetar, studerar eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program i förhållande till befolkningen. Andelen inaktiva unga har minskat sedan 2006, trots att ungdomsarbetslösheten har ökat (se diagram 10.10). Det beror till stor del på att arbetslöshetsuppgången har drivits av en ökad arbetslöshet bland heltidsstuderande (se diagram 10.7). År 2012 var det ca 8 procent av de unga som varken arbetade eller studerade, vilket är i nivå med motsvarande andel i Tyskland och långt under genomsnittet för EU. Kunskapen om inaktiva unga utanför arbetskraften är begränsad, men det kan t.ex. handla om unga som befinner sig utomlands, blir försörjda av sina föräldrar eller har okänd försörjning. I denna grupp finns troligen vissa som riskerar att fastna i passivitet och utanförskap.

Diagram 10.10 Andelen unga som varken arbetar eller studerar

Anm.: Andel unga av befolkningen (15–24 år) som varken arbetar eller studerar (inkl. arbetsmarknadspolitiska program).
Källa: Eurostat.

Det är en fortsatt viktig utmaning för politiken att underlätta etableringen av unga på arbetsmarknaden och motverka att unga hamnar i långvarig arbetslöshet.

Hög arbetslöshet bland personer födda utanför Europa

Utrikes födda utgör en allt större del av den svenska arbetsmarknaden. År 2013 var ca 16 procent av de sysselsatta i Sverige födda utanför Sverige. De utrikes födda svarade även för största delen av den sysselsättningsökning på över 250 000 personer som skedde mellan 2006 och 2013. Antalet sysselsatta som är födda utanför Sverige har ökat med knappt 190 000 personer sedan 2006, varav 125 000 är födda utanför Europa. Förklaringar till den starka sysselsättningsökningen i gruppen är en hög nettoinvandring och ett ökat arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda. En ytterligare förklaring är att de utrikes födda i stor utsträckning arbetar i tjänstebranscher, där arbetskraftsefterfrågan har ökat, trots det svaga konjunkturen.

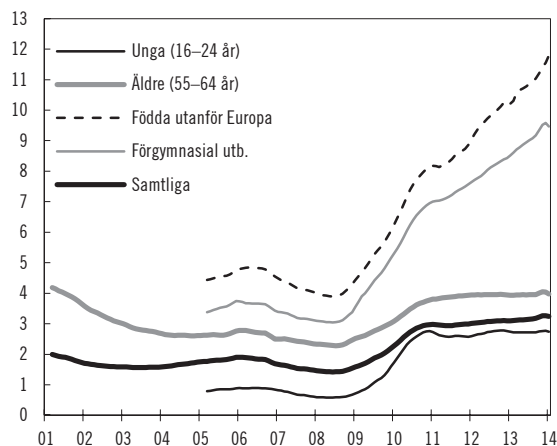
Många utrikes födda har dock svårt att komma in på arbetsmarknaden. Det gäller i synnerhet de som har varit kort tid i Sverige och kommit till Sverige från länder utanför Europa. I denna grupp är sysselsättningsgraden betydligt lägre och arbetslösheten betydligt högre än för inrikes födda. De löper också en hög risk att bli arbetslösa jämfört med de flesta andra grupper på arbetsmarknaden (se diagram 10.8). Kvinnor

födda utanför Europa deltar i arbetslivet i särskilt liten utsträckning.

Utomeuropeiskt födda har även drabbats hårt av den utdragna lågkonjunkturen. Långtidsarbetslösheten har ökat särskilt kraftigt inom denna grupp och en allt större andel av de långtidsarbetslösa är födda utanför Europa (se diagram 10.11 och se tabell 10.2). Det är en stor utmaning för politiken att stärka dessa gruppers ställning på arbetsmarknaden.

Diagram 10.11 Långtidsarbetslösa (16–64 år) inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper

Procent av arbetskraften i respektive grupp



Anm.: Långtidsarbetslösa avser kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid på mer än 420 dagar vid Arbetsförmedlingen. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde.
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Personer utan gymnasial utbildning har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden

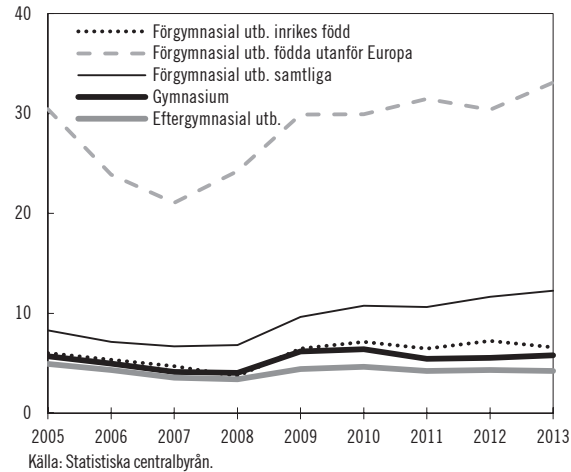
Många av de som drabbats hårt av lågkonjunkturen har högst förgymnasial utbildning. Arbetslösheten och långtidsarbetslösheten bland dem med högst förgymnasial utbildning är i dag betydligt högre än före finanskrisen (se tabell 10.1 och tabell 10.2). Trots att arbetsmarknadsläget har förbättrats under 2013 finns det inga tecken på att arbetsmarknadsproblemen har minskat i den här gruppen.

Den höga arbetslösheten bland personer med förgymnasial utbildning beror främst på att många heltidsstuderade i åldern 15–19 år finns med som arbetslösa i statistiken, samt på en mycket hög arbetslöshet bland personer födda utanför Europa med en kort utbildning (se diagram 10.12 och tabell 10.1). För inrikes födda i vuxen ålder (25–74 år) med förgymnasial utbildning är arbetslösheten betydligt lägre, och

är endast marginellt högre jämfört med personer med högre utbildning (se diagram 10.12).

Diagram 10.12 Arbetslöshet (25–74 år) fördelat på utbildningsnivå

Procent av arbetskraften i respektive grupp



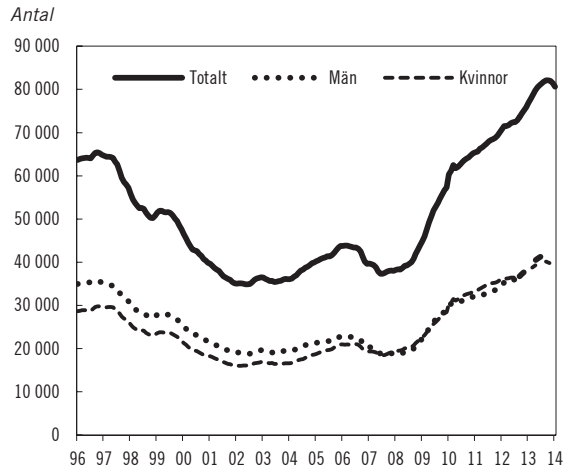
Sysselsättningsgraden har ökat bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Antalet personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt bland både kvinnor och män sedan 2008 (se diagram 10.13 och tabell 10.2). Samtidigt visar en nyligen publicerad rapport från Statistiska centralbyrån att både sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har ökat sedan 2008.¹⁰⁹ Vidare har arbetslösheten som andel av arbetskraften legat på samma nivå under åren 2006, 2008 och 2013. En bidragande faktor till det ökade arbetskraftsdeltagandet är att regeringens reformer inom bl.a. sjukförsäkringen medfört att fler personer med delvis nedsatt arbetsförmåga står till arbets-

¹⁰⁹ Statistiska centralbyrån har under 2013 gjort en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningen som rikts till personer med nedsatt arbetsförmåga (16–64 år). Se rapporten, Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013, Statistiska centralbyrån. Motsvarande undersökning gjordes senast 2008. I Statistiska centralbyråns undersökning tillfrågas individer om de har en funktionsnedsättning och i så fall om den medför nedsatt arbetsförmåga. I Arbetsförmedlingens statistik är det i stället bl.a. en medicinsk utredning som ligger till grund för klassificeringen.

marknadens förfogande, i stället för att stå utanför arbetskraften, t.ex. som förtidspensionärer. Det är sannolikt en viktig förklaring till det ökade antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Diagram 10.13 Antal funktionsnedsatta arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd



Anm.: Säsongrensad data.
Källa: Arbetsförmedlingen.

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 (se tabell 10.2).

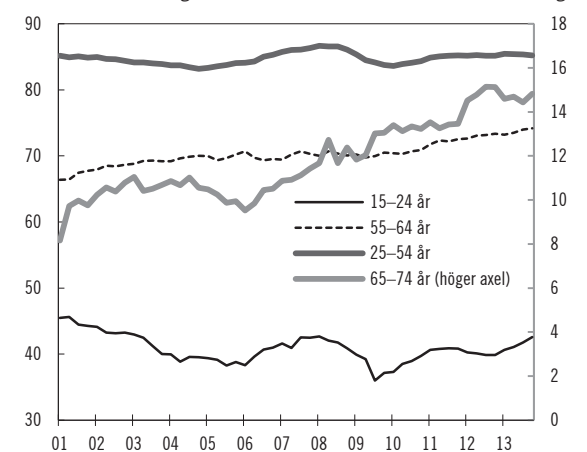
Allt fler äldre arbetar

Svenska kvinnor och män i åldern 55–74 år har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. För 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 10.14). Sysselsättningsgraden minskar dock snabbt med stigande ålder och de äldre arbetar i stor utsträckning deltid. 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 lämnar också arbetskraften i förtid med avtalspension.

Diagram 10.14 Sysselsättningsgrad för olika åldersgrupper

Procent av befolkningen

Anm.: Säsongsrensad data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Sysselsatta äldre har en låg risk att drabbas av arbetslöshet men av de som faktiskt drabbas är det jämförelsevis många som blir långtidsarbetslösa (se diagram 10.11). Det är dock 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 personalneddragningar. Om de hade stannat kvar i arbetskraften hade de sannolikt blivit långvarigt arbetslösa.

10.2.3 Arbetskraftsefterfrågans sammansättning

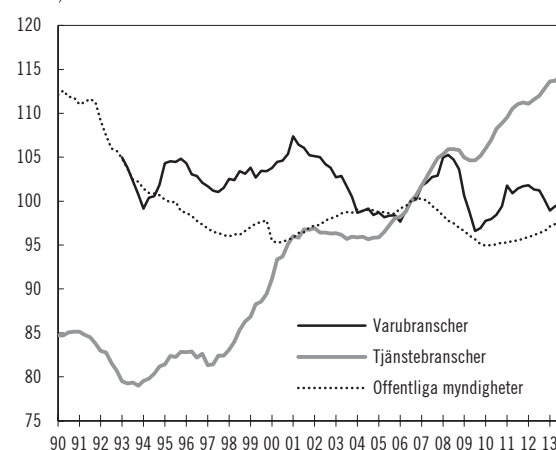
Arbetsgivare i privat och offentlig sektor har ett kontinuerligt rekryteringsbehov till följd av att personer byter jobb, för att expandera verksamheten eller till följd av pensionsavgångar. Trots att efterfrågan har varit dämpad under den senaste tiden kom över en miljon anställningar till stånd på den svenska arbetsmarknaden under 2013.

De senaste 20 åren har de nya jobben främst skapats i tjänstebranscherna (se diagram 10.15). Det beror bl.a. på en internationell trend mot en ökad efterfrågan av tjänster och att företagen inom varubranscherna i stor utsträckning kan möta den ökade efterfrågan med högre

produktivitet.¹¹⁰ Vidare har sysselsättningen ökat i tjänstebranscherna, till följd av att en större andel av de offentligfinansierade välfärdstjänsterna utförs i privat regi. Trots detta och en dämpad utveckling av kommunsektorns skatteintäkter i spåren av den utdragna lågkonjunkturen har sysselsättningen i den offentliga sektorn inte minskat i någon större utsträckning sedan finanskrisens utbrott 2008.¹¹¹

Diagram 10.15 Sysselsättningsutveckling i tjänstebranscherna, varubranscherna och offentliga myndigheter

Index, 2006 Kv3 = 100

Anm.: Säsongsrensad data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Tidsbegränsade anställningar vanligast bland unga

Sedan slutet av 1990-talet har andelen sysselsatta som är anställda på tidsbegränsade anställningar legat på omkring 15 procent. För arbetsgivaren kan tidsbegränsade anställningar innebära en större anpassningsbarhet till ändrade efterfrågeförhållanden. Det kan också vara en fördel att först erbjuda en tidsbegränsad anställning för att bedöma en persons produktivitet innan en tillsvidareanställning erbjuds. För individen kan en tidsbegränsad anställning vara en språngbräda till en tillsvidareanställning.

Det kan dock finnas risk för att vissa personer blir kvar i tidsbegränsade anställningar under

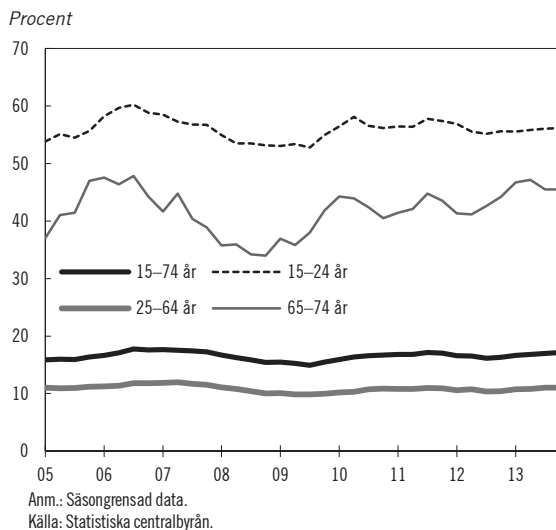
¹¹⁰ Se avsnitt 3 för en utförligare beskrivning av utvecklingen i olika branscher.

¹¹¹ Se avsnitt 8 för en utförligare beskrivning av sysselsättningsutvecklingen i den kommunfinansierade verksamheten.

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.¹¹² 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.

Av diagram 10.16 framgår att det framför allt är unga och äldre (över 65 år) som har tidsbegränsade anställningar. I åldersgruppen 25–64 år är det däremot jämförelsevis få som har tidsbegränsade anställningar. För unga tyder det på att en tidsbegränsad anställning många gånger är just en språngbräda till en tillsvidareanställning och att de flesta får en fast etablering på arbetsmarknaden, även om det kan ta tid. Ett ytterligare tecken på att det inte finns någon tudelad 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.¹¹³ Den högre andelen tidsbegränsade anställningar bland de äldre beror framför allt på att personer som jobbar efter att rätten att kvarstå i anställning upphör vid 67 år ofta har en tidsbegränsad anställning.

Diagram 10.16 Visstidsanställningar som andel av antal anställda inom respektive åldersgrupp

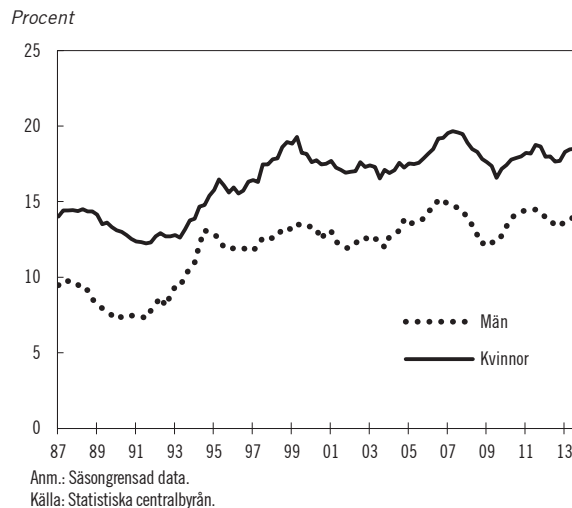


¹¹² Se t.ex. Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) eller Economic Surveys Sweden (OECD 2011).

¹¹³ Se Forslund m.fl. Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

Det finns dock fortfarande ett problem med att kvinnor i större utsträckning har tidsbegränsade anställningar än män och det finns inga tydliga tendenser till att skillnaderna i anställningsform mellan kvinnor och män har minskat de senaste 10 åren (se diagram 10.17).

Diagram 10.17 Visstidsanställningar som andel av antal anställda uppdelat på kön



10.2.4 Matchningen på arbetsmarknaden

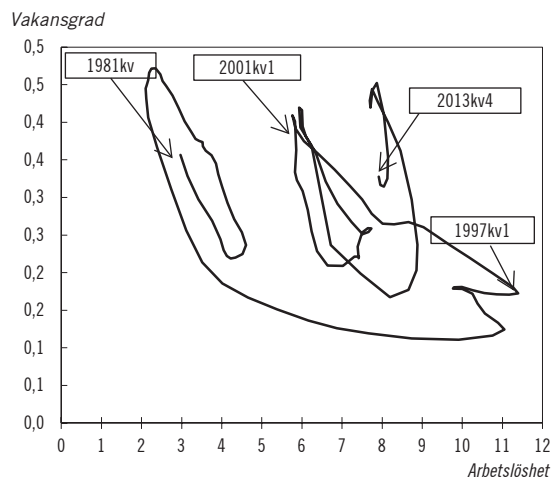
Med matchning avses hur lätt arbetssökande personer och företag med lediga jobb har att finna varandra. Om matchningsprocessen kan bli mer effektiv och anställningsavtal kan slutas snabbare minskar arbetslöshetstiderna och arbetslöshetsnivån. Det finns en del indikationer på att matchningen i Sverige 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 och hur indikatorer ska tolkas.

Vissa 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 10.18). Den relaterar antalet vakanser som andel av arbetskraften (vakansgraden) till arbetslösheten. Som regel finns det ett negativt samband mellan vakansgrad och arbetslöshet. Under en konjunkturåterhämtning stiger antalet vakanser och arbetslösheten

sjunker. Det omvända gäller normalt när konjunkturen försvagas.

Diagram 10.18 Beveridgekurvan



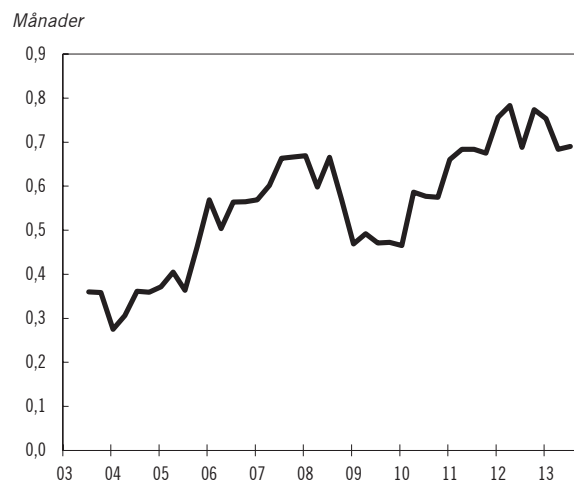
Anm.: Vakansgrad avser vakanser enligt Konjunkturstatistik för vakanser i procent av arbetskraften. Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För åren 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik över kvarstående lediga platser. Data är säsongrensad och trendad.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Beveridgekurvan har skiftat utåt sedan 1980-talet (se diagram 10.18). Det kan vara ett tecken på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats eftersom arbetslösheten är högre vid en given nivå på vakansgraden. Beveridgekurvan ser även ut att ha skiftat utåt något i samband med finanskrisen 2008/2009. Det senaste året har dock matchningen åter förbättras enligt Beveridgekurvan, vilket indikerar att försämringen kan vara en temporär konjunkturreffekt.

En annan indikator på hur väl matchningen fungerar är företagens genomsnittliga rekryteringstid. Rekryteringstiderna har ökat sedan 2009 och är nu på en högre nivå än under högkonjunkturen 2007 (se diagram 10.19). Uppgången i företagens genomsnittliga rekryteringstid skulle kunna bero på att företagen har svårt att hitta rätt personal. Samtidigt visar Konjunkturinstitutets och Arbetsförmedlingens företagsundersökningar inga tecken på att företagen under de senaste åren har fått ökade svårigheter att hitta rätt personal eller att personalbrist har dämpat företagets produktion.¹¹⁴

Diagram 10.19 Genomsnittlig rekryteringstid i privat sektor



Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ytterligare en indikator på hur matchningen fungerar är mått på de yrkesmässiga och geografiska obalanserna på arbetsmarknaden.¹¹⁵ Det tycks inte finnas några indikationer på att de regionala obalanserna på arbetsmarknaden har ökat under de senaste åren.¹¹⁶

Hur ska indikatorerna tolkas?

Det kan finnas flera förklaringar till varför vissa indikatorer tyder på att matchningen har försämrats jämfört med situationen innan finanskrisen utbröt 2008.

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 högre långtidsarbetslösheten kan vara en viktig förklaring till att en del indikatorer pekar på att matchningen har försämrats.

En annan förklaring kan vara det ökade arbetskraftsdeltagandet som följt av regeringens politik. Ett högre arbetskraftsdeltagande leder på kort sikt till att Beveridgekurvan skiftar utåt, eftersom arbetslösheten inledningsvis stiger

¹¹⁴ Se Konjunkturbarometern januari 2013 (Konjunkturinstitutet) och Var finns jobben? (Arbetsförmedlingen 2014:1).

¹¹⁵ Se rapporterna Var finns jobben? (Arbetsförmedlingen 2014:1) och Arbetskraftsbarometern (Statistiska centralbyrån 2013).

¹¹⁶ Se bl.a. Marthin, G. Measuring mismatch in the Swedish labour market (Studier i finanspolitik 2012/3, Finanspolitiska rådet 2012).

innan det ökade arbetsutbudet ger en högre sysselsättning. Vidare kan det ökade antalet arbetsökande från grupper med generellt sett svag förankring på arbetsmarknaden ha bidragit till att matchningsindikatorerna pekar i negativ riktning. Det ökade arbetskraftsdeltagandet till följd av regeringens åtgärder är dock mycket positivt, även om det temporärt leder till en något högre arbetslöshet. De allra flesta som söker sig till arbetsmarknaden får nämligen ett arbete efter en viss tid.

En ytterligare förklaring kan vara att arbetsökande och arbetsgivare har svårare att hitta varandra. Sökintensiteten hos de arbetsökande har dock ökat sedan 2006, vilket bör ha bidragit till en bättre matchning. Men en förändrad sammansättning av de arbetsökande har bidragit till ett mer komplext matchningsarbete på Arbetsförmedlingen, vilket kan ha bidragit till att arbetsgivare fått svårare att hitta personer med de kvalifikationer de efterfrågar. En central faktor för att förbättra matchningen framöver är därför Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla sina arbetsgivarkontakter.

Att rekryteringstiderna har ökat är inte ett specifikt svenskt fenomen. En möjlig orsak till de förlängda tiderna kan vara att företagen har ändrat sitt rekryteringsbeteende; de är mer noggranna och har en mer utdragen rekryteringsprocess innan de anställer. En ytterligare orsak kan vara att företagen ändrat sitt rekryteringsarbete i lågkonjunkturen. Om företagen är osäkra på när en återhämtning verkligen kommer kan de välja att lysa ut vakanser, men vara försiktiga med att anställa.¹¹⁷

Den försämrade matchningen enligt en del indikatorer bedöms vara temporär

Det är inte självklart hur indikatorerna på matchningen ska tolkas. Med matchning avses processen där arbetsökande och lediga jobb möts. Indikatorerna fångar detta men också en rad andra faktorer på arbetsmarknaden, t.ex. en förändrad sammansättning av de arbetslösa. Indikatorerna behöver därför inte ge en

rättvisande bild av hur själva matchningen på arbetsmarknaden fungerar. Därför går det inte att på basis av indikatorerna dra några säkra slutsatser kring hur matchningen utvecklats. Däremot går det att dra slutsatser kring vilka faktorer som påverkat indikatorerna och hur indikatorerna kan förväntas utvecklas framöver.

Att matchningen enligt en del indikatorer försämrats de senaste åren bedöms främst vara en temporär effekt av den utdragna lågkonjunkturen och av regeringens reformer som bidragit till att arbetsutbudet ökat snabbare än sysselsättningen. I takt med att konjunkturen normaliseras och regeringens utbudsreformer får fullt genomslag på sysselsättningen och vakanserna bedöms matchningen, såsom den mäts med t.ex. Beveridgekurvan, förbättras.

Den förändrade sammansättningen av arbetskraften och att långtidsarbetslösheten har ökat riskerar dock att bidra till en mer varaktig försämring vad gäller utfallen av en del indikatorer på matchningen. En viktig uppgift för politiken de närmaste åren är därför att motverka att fler blir långtidsarbetslösa och att öka möjligheterna för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden att få ett arbete.

10.3 Regeringens strategi för högre varaktig sysselsättning

Problemen på arbetsmarknaden 2006

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 personer som fick ersättning vid arbetslöshet, sjukdom och ekonomiskt bistånd hade ökat sedan 1970-talet. Arbetslösheten, som ökade kraftigt i samband med 1990-talskrisen, hade inte återgått till de nivåer som rådde innan krisen.

Förklaringar till utanförskapet

Det finns flera förklaringar till att utanförskapet ökade fram till 2006 och till att effekterna av 1990-talskrisen har dröjt sig kvar.

För det första är utformningen av skatte- och socialförsäkringssystemen av stor betydelse för

¹¹⁷ Se bl.a. Davis m.fl. The establishment level behavior of vacancies and hiring, Quarterly journal of Economics vol. 128, 2013.

individens drivkrafter att gå från utanförskap till arbete eller att öka sitt arbetsutbud. Höga marginalskatter 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 nämnts, 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 kan innebära 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 en högre arbetslöshet och ett minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför flexibel lönestruktur skulle, å andra sidan, kunna medföra att vissa jobb gav löner som var fördelningspolitiskt oacceptabla.

Inriktningen på politiken

Målet med politiken har sedan regeringen tillträdde varit att varaktigt öka sysselsättningen främst genom ett minskat utanförskap. Politiken har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar både arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågan. Vidare har flera åtgärder vidtagits för att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Fokus har varit på åtgärder som stärker arbetsutbudet, då erfarenheten visat att det är arbetsutbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen (se fördjupningsrutan Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen). För att utbudsreformer så snabbt som möjligt ska leda till fler jobb är det dock nödvändigt med kompletterande efterfrågestimulerande åtgärder.

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 åtgärder har vidtagits för att dämpa lågkonjunktorens varaktiga effekter. Vidare pågår sedan 2011 s.k. trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om åtgärder som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

10.3.1 Omfattande utbudsstimulerande åtgärder

Regeringens viktigaste reform för att stärka drivkrafterna till arbete är jobbskatteavdraget som infördes 2007 och som därefter har förstärkts vid fyra tillfällen och totalt inneburit skattelättnader om ca 83 miljarder kronor.¹¹⁸ Genom jobbskatteavdraget skapas drivkrafter dels för fler att delta på arbetsmarknaden, dels för de som redan jobbar att öka sin arbetstid.

Arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring har stärkts. För att minska ohälsotalen och öka sysselsättningen har regeringen reformerat sjukförsäkringen. Reformerna syftar bl.a. till att stärka arbetsförmågan och drivkrafterna till arbete hos de sjukskrivna.

Vidare har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitikerna. De arbetsmarknadspolitiska insatserna har i stor utsträckning fokuserats på de som står längst från arbetsmarknaden. För de personer som bedöms ha störst risk för att bli långtidsarbetslösa kan dock insatser sättas in i tidigt skede. Inom utbildningspolitiken har reformer genomförts bl.a. i syfte att stärka kopplingarna mellan skola och arbetsliv och öka människors anställningsbarhet.

¹¹⁸ Mätt vid varje ikraftträdande.

Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen

På lång sikt bestäms nivån på sysselsättningen huvudsakligen av utbudet av arbetskraft och förändringar i arbetskraftens storlek påverkar antalet jobb i ekonomin. Detta är centrala egenskaper för arbetsmarknadens funktionssätt som har avgörande betydelse för politikens utformning: en politik som bidrar till att öka arbetsutbudet leder på lång sikt till en ökad sysselsättning.¹¹⁹

Mängden arbete beror på hur många som vill och kan arbeta

Det finns inte ett fixt antal jobb i ekonomin, utan mängden arbete beror på sikt av hur många människor som vill och kan arbeta.¹²⁰ Anledningen till detta är att när det finns fler personer som vill arbeta, ökar konkurrensen om jobben, lönetrycket minskar och det blir lättare för arbetsgivare att anställa. Arbetsgivarnas vilja att anställa beror också på deras förväntningar om hur lätt det är att hitta en lämplig person (s.k. sökfriktioner). Finns det fler personer som söker arbete blir det lättare för arbetsgivarna att hitta lämpliga personer, vilket ökar deras vilja att anställa. Sammantaget betyder detta att fler jobb kommer att skapas, och fler företag att startas, när fler vill arbeta.

På lång sikt påverkar arbetsutbudets storlek sysselsättningen, men inte arbetslösheten. Arbetslösheten bestäms t.ex. av de arbetslösas sökbeteende, företagets kostnader för att anställa och säga upp, lönebildningens funktions-sätt och parternas förhandlingsstyrka, samt de regler och trygghetssystem som omgärdar arbetsmarknaden. Arbetslösheten kan därför inte minskas långsiktigt genom att låta människor lämna arbetskraften, genom t.ex. förtidspension, eller genom att dela på jobben genom arbetsdelning. Det skulle leda till att konkurrensen om jobben minskade, lönetrycket ökade och att färre jobb skapades. Att äldre

stannar längre i arbetslivet, och att fler människor söker sig till Sverige, kommer således inte att innebära att jobben för unga och inrikes födda blir färre. När arbetsutbudet ökar kommer i stället fler jobb att skapas.

Tydliga indikationer på att sysselsättningen bestäms av antalet personer som vill och kan jobba

Det finns en rad indikationer på att arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen på lång sikt. Långtidsutredningen 2011 har analyserat hur arbetskraftsdeltagandet påverkar sysselsättningen. Analysen visar att sysselsättningen anpassar sig nästan exakt proportionellt mot arbetskraften, dvs. om arbetskraften ökar med en procent, ökar sysselsättningen med en procent.¹²¹

Studeras skillnader mellan länder tycks det tämligen uppenbart att befolkningens storlek har avgörande betydelse för mängden jobb och sysselsättningens nivå. Även befolkningens utveckling över tid i enskilda länder varierar systematiskt med sysselsättningen. Däremot tycks det inte finnas några tydliga samband mellan befolkningens storlek och nivån på arbetslösheten. Detta indikerar att arbetskraften och antalet jobb ökar när befolkningen ökar.

Under 1970- och 1980-talen ökade svenska kvinnors arbetsdeltagande mycket kraftigt, från 60 procent 1970 till närmare 85 procent 1990. Den stora ökningen i kvinnors arbetskraftsdeltagande omsattes till sysselsättning utan att det påverkade andra gruppers möjligheter på arbetsmarknaden. Mängden arbete och antalet arbetstillfällen tycks således ha anpassat sig efter det nya arbetsutbudet.

Ett annat sätt att studera förändringar i arbetsutbudet är genom att analysera situationer där ett land haft en mycket stor invandring under en begränsad tidsperiod. Det finns en mängd sådana studier gjorda på händelser i bl.a. USA och Europa.¹²² Sammantaget visar erfarenheterna att ökad invandring tycks ha begränsade effekter på arbetslösheten, även på de delarbetsmarknader som påverkats mest av invandringen. Även i dessa studier tycks således antalet arbetstillfällen anpassa sig efter arbetsutbudet.

¹¹⁹ I ett läge med en sammanpressad lönestruktur och förhållandevis höga ingångslöner kan åtgärder behövas i syfte att göra fler personer attraktiva att anställa för arbetsgivarna. Om utbudsreformer får effekt under en period med låg efterfrågan tar det längre tid innan de får genomslag på sysselsättningen.

¹²⁰ Se t.ex. Layard m.fl., *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, 1991.

¹²¹ Se Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:11.

¹²² Se Pensionsåldersutredningen 2011:05 för en översikt.

10.3.2 Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft

För att de utbudsstimulerande åtgärderna så snabbt som möjligt ska få avsedd effekt har regeringen vidtagit åtgärder som på olika sätt stimulerar efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden. För att stärka konkurrenskraften om jobben för personer som varit utan arbete i minst ett år har regeringen bl.a. infört nystartsjobb och andra lönesubventionerade anställningar. Principen för dessa är att arbetsgivarens lönekostnader minskas genom en statlig subvention, men att individens lön är opåverkad. Regeringen har även sänkt mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster och infört det s.k. RUT-avdraget. Dessa åtgärder bedöms öka sysselsättningen varaktigt i branscher som är viktiga för personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

Regeringen har vidare genomfört en rad reformer som syftar till att stärka incitamenten att starta, driva och utveckla företag i Sverige. Till exempel har regeringen sänkt bolagsskattesatsen och socialavgifterna, öppnat nya marknader för privata entreprenörer, förenklat reglerna för visstidsanställningar, genomfört regelförenklningar samt infört investeraravdrag och skatteincitament för forskning och utveckling.

10.3.3 Åtgärder för bättre matchning

Arbetsförmedlingen har sedan 2006 fått ett tydligare uppdrag att förmedla jobb och att stärka arbetsgivarkontakterna. Goda kontakter mellan arbetsgivare och arbetssökande är en förutsättning för en väl fungerande matchning. Arbetsförmedlingen har en central roll i att underlätta matchningsprocessen. Det är särskilt viktigt att Arbetsförmedlingen stödjer personer med svag förankring på arbetsmarknaden som har begränsade egna jobbrelaterade nätverk, och underlättar för de arbetsgivare som har svårt att hitta rätt arbetskraft.

Regeringen har genomfört åtgärder för att stärka de arbetslösas sökaktivitet, t.ex. genom reformer inom arbetslöshetsförsäkringen. Vidare har olika insatser för förbättrad uppföljning och kontroll av arbetssökandet genomförts, såsom införandet av aktivitetsrapporten.

10.3.4 Åtgärder för att stärka grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

Åtgärder för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för unga

Ett väl fungerande utbildningssystem är en förutsättning för att unga på ett effektivt sätt ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Svenska högstadieelevers kunskaper har dock försämrats de senaste decennierna och av eleverna i gymnasieskolans nationella program är det bara ca 80 procent som tar ut slutbetyg inom tre år. Pojkar presterar generellt sett sämre än flickor i skolan.

För att förbättra resultaten i skolan har regeringen bl.a. infört nya läroplaner, förbättrat resultatuppföljningen, genomfört insatser för att höja kvaliteten på lärarna och stärka läraryrkets status, utökat undervisningstiden och reformerat gymnasieskolan. Vidare har lärlingsutbildningar på gymnasiet införts, där eleven tillbringar hälften av undervisningstiden på en arbetsplats.

Inom ramen för trepartssamtalen har s.k. yrkesintroduktionsavtal diskuterats. Yrkesintroduktionsavtal är ett samlingsnamn för branschspecifika avtal om anställningar för unga som saknar relevant yrkeserfarenhet eller är arbetslösa, där en del av tiden används för utbildning eller handledning. För att stimulera till anställning av unga (15–24 år) inom ramen för dessa avtal har regeringen infört ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare i form av en lönesubvention och ett riktat stöd för utbildning eller handledning.

Vidare har socialavgifterna sänkts för unga, en nedsättning som fokuseras ytterligare från 1 juli 2014.

Inom arbetsmarknadspolitiken har regeringen infört jobbgarantin för ungdomar, som syftar till att unga antingen ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Drivkrafterna till utbildning har stärkts, t.ex. kan de som är mellan 20 och 24 år och som avbrutit sin gymnasieutbildning före den 1 juli 2012 slutföra den med stöd av ett högre studiebidrag.

Åtgärder för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda

Det finns flera orsaker till varför utrikes födda har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

Bristande kunskaper i svenska språket och bristande tillgång till bra jobbrelaterade nätverk är två förklaringar. Vidare har det saknats verktyg för att rättvist kunna validera utrikes föddas kompetens. Därtill förekommer diskriminering på arbetsmarknaden, vilket oftare drabbar personer med utomeuropeisk bakgrund.

För att underlätta etableringen på arbetsmarknaden av nyanlända invandrare har regeringen t.ex. genomfört etableringsreformen, vidtagit åtgärder för att förbättra svenskundervisningen för invandrare och infört instegsjobb. Dessutom kommer åtgärderna inom utbildningssystemet även unga utrikes födda till del, liksom stödet för yrkesintroduktionsanställningar.

Åtgärder för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

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

För att öka möjligheterna till sysselsättning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har regeringen bl.a. gett ökade resurser till subventionerade anställningar och möjliggjort att dessa subventioner kan utnyttjas mer flexibelt. Vidare har en fyraårig satsning på tillfälliga utvecklingsanställningar vid Samhall inletts 2014.

Åtgärder för att öka sysselsättningsgraden bland äldre

Att de flesta fortfarande tar ut ålderspension när de fyller 65 år avspeglar sannolikt att normer i stor utsträckning styr beteendet på arbetsmarknaden. Andra förklaringar till den låga sysselsättningsgraden bland äldre och att det är svårt för många äldre att finna jobb kan bl.a. finnas i arbetsgivarnas attityder till äldre arbetskraft och att företagens lönekostnader för äldre tenderar att vara höga.

Den viktigaste åtgärden för att öka arbetsutbudet hos äldre är 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 kan personer i åldern 55–64 år få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid jämfört med vad som gäller för personer i åldern 26–54 år. Regeringen arbetar också inom ramen för pensionsöverenskommelsen med åtgärder för ett förlängt arbetsliv.

10.3.5 Politiken har anpassats till konjunkturläget

Finanspolitiken bidrar vid konjunkturedgångar till konjunkturstabilisering, främst genom de s.k. automatiska stabilisatorerna. Med detta menas att skatteintäkterna minskar och de offentliga utgifterna för t.ex. arbetslöshetsersättning stiger utan att några nya beslut behöver fattas. De automatiska stabilisatorerna kompletteras ofta med ökade utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser när arbetslösheten ökar.

Vid djupa och utdragna lågkonjunkturer kan det även finnas behov av diskretionära finanspolitiska åtgärder för att dämpa fallet i sysselsättningen och minska risken för 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 tillfälligt utökade resurser inom utbildningspolitiken och tillfälliga förstärkningar och kompletteringar av arbetsmarknadspolitiken behövas för att motverka att de som drabbas av arbetslöshet slås ut från arbetsmarknaden.

Sedan budgetpropositionen för 2009 beslutades har regeringen vidtagit omfattande åtgärder för att motverka att lågkonjunkturen får varaktiga negativa effekter på arbetsmarknaden. Flera av de strukturellt riktiga åtgärder som redovisats ovan har även varit konjunkturrellt motiverade, eftersom de stimulerat efterfrågan på kort sikt. Utöver dessa reformer har regeringen vidtagit betydande temporära åtgärder, bl.a. tillfälligt höjda statsbidrag till kommunsektorn.

10.3.6 Politik för att förbättra arbetsmarknadens omställningsförmåga

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i hög grad av politikens utformning, men också av överenskommelser mellan arbetsmarknadens

parter. Centrala frågor på arbetsmarknaden regleras i kollektivavtal, bl.a. löner och anställningsvillkor. Genom kollektivavtal är det också möjligt att göra avsteg från delar av arbetsrättslagstiftningen. Regeringen har ett stort ansvar för att uppnå en bättre fungerande arbetsmarknad, men ansvaret vilar också på arbetsmarknadens parter.

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

Sedan hösten 2011 pågår trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Regeringen vill genom samtalen ta tillvara och stötta initiativ som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Trepartssamtalen har hittills handlat om åtgärder för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga (se avsnittet om yrkesintroduktionsavtal ovan), hålla uppe sysselsättningen i djupa lågkonjunkturer och för att förbättra möjligheterna till omställning.

Åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens omställningsförmåga

Korttidsarbete innebär att arbetsmarknadens parter vid en djup lågkonjunktur kommer överens om att förkorta arbetstiden och samtidigt till viss del minska lönerna. För att uppmuntra arbetsmarknadens parter att införa korttidsarbete vid kraftiga konjunkturedgångar har regeringen infört möjlighet till statligt stöd till korttidsarbete.

Regeringen ser positivt på att Svenskt Näringsliv och PTK för samtal om ett nytt omställningsavtal.¹²³ Trygghet på arbetsmarknaden och goda förutsättningar för att klara en omställningssituation kan t.ex. uppnås genom att arbetstagaren har en kompetens och kunskap som gör denne gångbar på arbetsmarknaden

genom hela livet. Detta underlättas av möjligheter till omskolning och vidareutbildning. För att förbättra omställningsmöjligheterna på arbetsmarknaden har regeringen genomfört ett antal förändringar i studiemedelssystemet och vissa förtydliganden har gjorts i skattelagstiftningen. Inom Regeringskansliet bereds också vissa förslag avseende möjligheten att erhålla arbetslöshetsersättning i samband med studier.

10.4 Effekter av regeringens politik

Det finns tydliga tecken på att regeringens politik har ökat den varaktiga sysselsättningen och minskat utanförskapet. Sedan 2006 har sysselsättningen och antalet personer som är i arbete ökat mer än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturella faktorer.

10.4.1 Regeringens politik leder till lägre jämviktsarbetslöshet och högre sysselsättning

Regeringen bedömer att den varaktiga sysselsättningen ökar med ca 250 000 personer och att jämviktsarbetslösheten sjunker med 1,8 procentenheter på lång sikt till följd av vissa av de strukturella reformer som regeringen har genomfört sedan 2007 (se tabell 10.3). Merparten av effekterna bedöms ha slagit igenom 2018. Bedömningarna baseras på den forskning som finns om effekter av strukturella reformer.¹²⁴

Kunskapen om effekterna och i vilken takt de slår igenom är dock långt ifrån fullständig. De bedömningar som redovisas i tabell 10.3 är således behäftade med stor osäkerhet. 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.

¹²³ PTK är en samverkansorganisation för 25 fackförbund som tillsammans representerar ca 780 000 privatanställda tjänstemän.

¹²⁴ Se rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2011:1) för en beskrivning av beräkningarna.

Tabell 10.3 Effekter av regeringens politik på lång sikt

Förändring i procent om annat ej anges.

	Arbetskraft	Sysselsättning ¹⁾	Arbetslöshet ²⁾	Årsarbetskrafter ³⁾
Jobbskatteavdrag	1,8	120 000	-0,8	137 000
Förhöjt jobbskatteavdrag för äldre	0,2	10 000	0,0	6 000
Arbetslöshetsförsäkring	0,2	45 000	-0,7	40 000
Arbetsmarknadspolitik	0,1	14 000	-0,2	11 000
Sjukförsäkring	0,9	17 000	0,5	20 000
Hus-avdraget	0,2	25 000	-0,3	27 000
Sänkta socialavgifter	0,2	21 000	-0,2	18 000
Skiktgräns	0,0	0	0,0	6 000
Sänkt restaurangmoms	0,0	4 000	-0,1	6 000
Höjt bostadsbidrag	-0,05	-2 000	0,0	-2 000
Summa strukturreformer	3,5	254 000	-1,8	267 000

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.

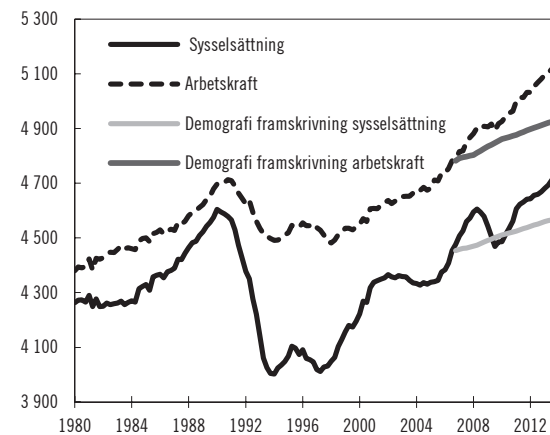
10.4.2 Regeringens politik har ökat den varaktiga sysselsättningen

Sysselsättningen och arbetskraften kan förändras av flera olika orsaker. För det första påverkas arbetsmarknadsutvecklingen av konjunkturläget. Under en lågkonjunktur är sysselsättningen lägre och färre personer tenderar att söka sig till arbetsmarknaden (det omvända gäller under en högkonjunktur). För det andra kan förändringar i sysselsättningen och arbetskraften bero på den demografiska utvecklingen, dvs. hur befolkningen förändras i antal och sammansättning. Slutligen påverkas arbetsmarknadsutvecklingen av olika typer av strukturella förändringar.

Under perioden 2006–2013 har Sverige genomgått den djupaste lågkonjunkturen sedan 1990-talskrisen och resursutnyttjandet på arbetsmarknaden var betydligt lägre 2013 än 2006.¹²⁵ Sysselsättningsökningen sedan 2006 kan därför inte ha drivits av ett starkt konjunkturläge.

Diagram 10.20 Faktisk sysselsättning och arbetskraft jämfört med demografisk framskrivning av sysselsättning och arbetskraft sedan 2006

Tusental



Anm.: Säsongsrensad data.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

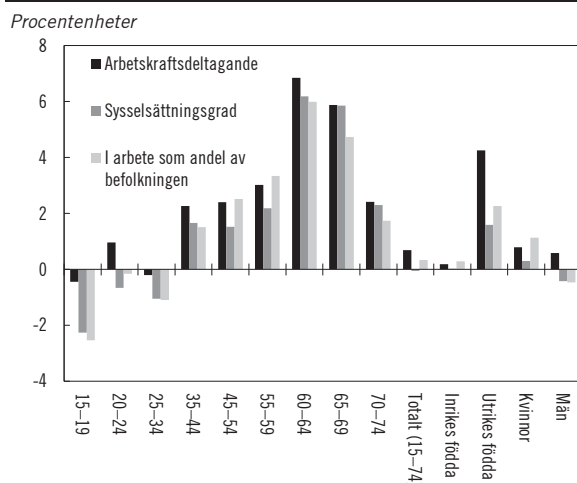
Ökningen av sysselsättningen och arbetskraften mellan 2006 och 2013 kan till viss del förklaras av att befolkningen i arbetsför ålder har ökat (se diagram 10.20). Men en stor del av ökningen i sysselsättningen och arbetskraften förblir oförklarad även när hänsyn har tagits till demografiska faktorer.¹²⁶

Sammantaget indikerar detta att sysselsättningen och arbetskraften sedan 2006 har ökat betydligt mer än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturella faktorer. Den strukturella förbättringen av arbetsmarknaden har varit bred. Arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen har ökat mellan 2006 och 2013 i alla åldersgrupper utom bland de under 35 år (se diagram 10.21).

¹²⁶ För att beräkna den demografiska framskrivningen för sysselsättningen (arbetskraften) hålls sysselsättningsgraden (arbetskraftsdeltagandet) konstant på 2006 års nivå för de olika undergrupperna (ålder, kön, födelseland). Genom att hålla sysselsättningsgraden konstant i de olika grupperna erhålls sysselsättningsutvecklingen utifrån en framskrivning av den demografiska utvecklingen.

¹²⁵ Se bl.a. Konjunkturinstitutets konjunkturläge december 2013 och Riksbankens penningpolitiska rapport oktober 2013.

Diagram 10.21 Förändring av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och personer i arbete som andel av befolkningen, från 2006 till 2013, för olika grupper



Bland äldre (över 60 år) har utvecklingen varit särskilt stark. Det beror sannolikt delvis på att fler äldre arbetar längre i takt med att de lever längre och blir friskare. Samma mönster finns i flera andra länder. Men det finns även empiriska studier som visar att det förhöjda jobbskatteavdraget för äldre i kombination med socialavgiftssänkningen för äldre har bidragit till den ökade sysselsättningsgraden.¹²⁷ 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. Den starka arbetsmarknadsutvecklingen har även kunnat kombineras med en god reallöneutveckling (se fördjupningsrutan Stark reallöneutveckling i ett internationellt perspektiv).

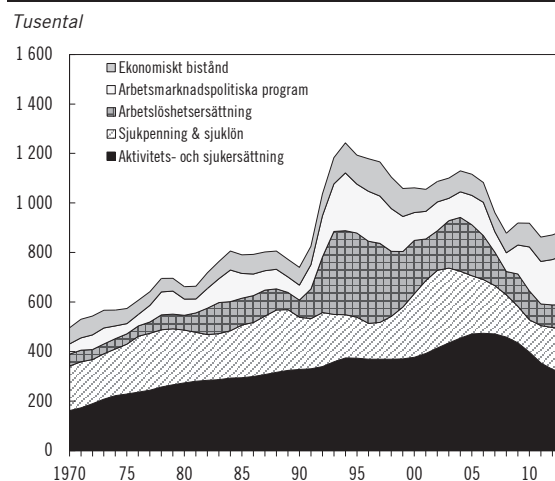
Den genomsnittliga sysselsättningsgraden har dock minskat marginellt mellan 2006 och 2013. Det beror främst på att äldre (65–74 år), som har en lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet, utgör en större andel av befolkningen i arbetsför ålder 2013 jämfört med 2006.

¹²⁷ Se Laun, Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre (IFAU 2012:16) samt 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100).

10.4.3 Regeringens politik har minskat utanförskapet

Samtidigt som sysselsättningen ökar finns det indikatorer på att utanförskapet har minskat. Bland annat har antalet personer som får ersättningar från olika trygghetssystem, mätt som antalet helårsekvivalenter, minskat sedan 2006 (se diagram 10.22).¹²⁸ Antalet helårsekvivalenter, som redovisas i diagram 10.22, 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.

Diagram 10.22 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem



Både antalet kort- och långvariga ersättningsperioder har minskat sedan mitten av 2000-talet (se diagram 10.25). Antalet personer med ersättningsperioder som är längre än ett år har trendmässigt minskat sedan 2005. De korta ersättningsperioderna minskade från 2003 till början av 2008, men började sedan öka igen när arbetslösheten steg under finanskrisen.

¹²⁸ En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningsystem ett helt år. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

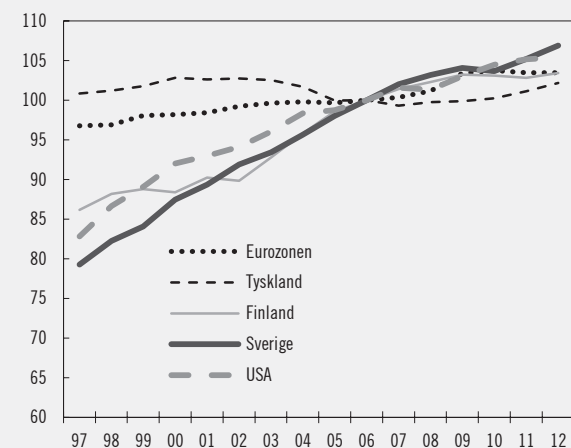
Stark reallöneutveckling i ett internationellt perspektiv

En central del i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att arbetsmarknadens parter har ansvaret för lönebildningen. Den svenska modellen har tjänat Sverige väl under lång tid. Sedan industriavtalets införande 1997 har Sverige kunnat kombinera hög sysselsättning med en stark utveckling av reallönerna utan att den internationella konkurrenskraften har försämrats (se vidare fördjupningsrutan Sveriges internationella konkurrenskraft).

Trots en utdragen lågkonjunktur har reallönerna stigit med ca 7 procent i Sverige 2006–2012 (se diagram 10.23). Det kan jämföras med att reallönerna har ökat med ca 3 procent i eurozonen och med ca 2 procent i Tyskland sedan 2006. Även i ett längre perspektiv har reallöneutvecklingen varit stark. Sedan 1997 har reallönerna i Sverige ökat med drygt 30 procent.

Diagram 10.23 Reallöneutveckling

Index, 2006 = 100



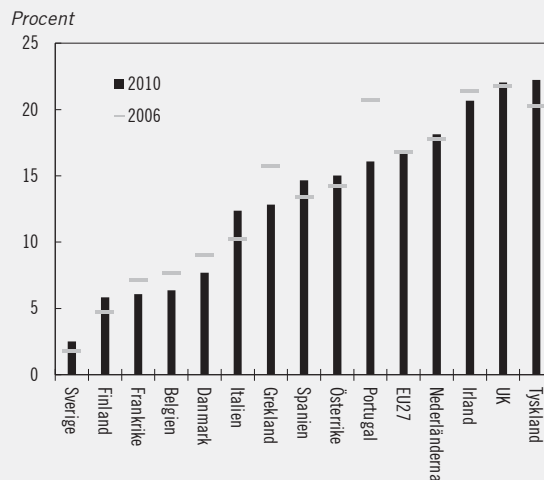
Anm.: För Sverige avser reallön nominell timlöneutveckling enligt nationalräkenskaperna deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator. För övriga länder och aggregat avses real ersättning, dvs. lön inklusive kollektiva avgifter, deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator.

Källor: Europeiska kommissionen och Statistiska centralbyrån.

Sverige har även en låg andel låglönejobb jämfört med andra EU-länder. År 2010 hade 2,5 procent av de anställda i Sverige låglönejobb (se diagram 10.24). Genomsnittet för EU är 17 procent och i Tyskland hade 22 procent av de anställda låglönejobb.¹²⁹ Sammantaget indikerar detta att

Sveriges höga sysselsättningsgrad inte har kommit till priset av fallande reallöner eller en tydlig ökning av låglönejobben.

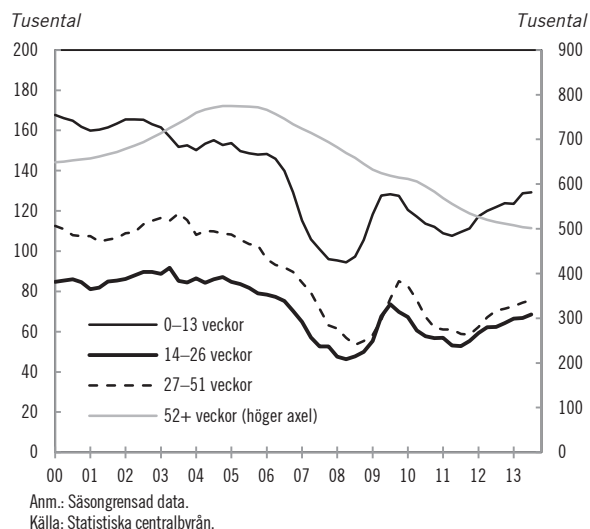
Diagram 10.24 Andel låglönejobb



Källa: Eurostat.

¹²⁹ Andelen låglönejobb är definierat som arbetstillfällen med en inkomst per timme som är mindre än två tredjedelar av medianinkomsten. Det är

således ett relativt mått och reflekterar att Sverige har en sammanpressad lönestruktur.

Diagram 10.25 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat efter ersättningsperiodens längd

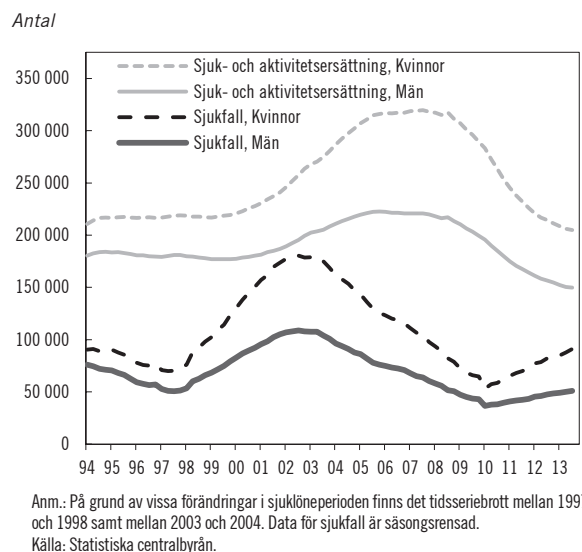
Antalet personer med sjukpenning och sjukersättning är lägre än i början av 2000-talet

De viktigaste förklaringarna till att antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen har minskat är att antalet som uppbär ersättning från sjukförsäkringen har minskat (se diagram 10.26). Både kvinnors och mäns sjukfrånvaro har minskat, men kvinnor har fortfarande i genomsnitt en betydligt högre sjukfrånvaro än män. Den minskade sjukfrånvaron har medfört att antalet personer som arbetar har ökat. Nivån på sjukfrånvaron i Sverige ligger numera i linje med sjukfrånvaron i andra länder med jämförbara system och förmåner.¹³⁰

Det finns många tänkbara förklaringar till varför antalet personer med sjukpenning har minskat sedan början av 2000-talet. Mycket tyder på att genomförda reformer har samverkat med förändrade attityder och normer. Finanspolitiska rådet har granskat reformerna som regeringen har genomfört inom sjukförsäkringsområdet och bedömer att de med stor sannolikhet har varit en viktig orsak till den minskade sjukfrånvaron.¹³¹

¹³⁰ De länder som avses är bl.a. Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna.

¹³¹ Finanspolitiska rådet (2010).

Diagram 10.26 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning

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 och borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning trädde i kraft den 1 juli 2008. Av diagram 10.26 framgår att antalet personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning började minska därefter.

Sedan slutet av 2010 har dock antalet personer med sjukpenning ökat. Både antalet personer som får sjukpenning och den genomsnittliga tiden med sjukpenning har ökat. Kvinnor, som redan hade en betydligt högre sjukfrånvaro än män, står för merparten av ökningen (se diagram 10.26). Framför allt är det sjukfrånvaron på grund av psykiska diagnoser som ökar och dessa är i dag den vanligaste sjukskrivningsorsaken för både kvinnor och män.

Uppgången i sjukpenningtalet sedan slutet av 2010 kan delvis förklaras av regeländringar. Avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen och skärpningen av reglerna för att beviljas sjukersättning tillsvärdare har inneburit att färre pågående sjukpenningfall avslutas genom en övergång till sjukersättning. Detta får som effekt att fler kvarstår i sjukpenning, vilket ger ett högre sjukpenningtal. Vidare beror ökningen på att personer som tidigare uppnått maximal tid i sjukförsäkringen återvänder till sjukförsäkringen. Sedan 2012 har det även skett en ökning av nya sjukfall.

De exakta mekanismerna bakom ökningen av nya sjukfall är dock inte kända. Det kan konstateras att sjukfrånvaron och nyttjandet av

sjukförsäkringen i Sverige även tidigare har varierat över tid på ett sätt som är svårt att förklara med enbart förändrad hälsa, befolkningsstruktur eller regeländringar inom sjukförsäkringen.¹³² Regeringen har med anledning av detta gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera orsakerna till varför sjukfrånvaron i Sverige har varierat kraftigt över tid.¹³³

Arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning, men 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. Arbetslösa som stått utan arbete under lång tid kan behöva stöd i sitt arbetssökande, samtidigt som deras kompetens och yrkeskunskaper troligen behöver stärkas. Vidare har arbetsmarknadsutsikterna för de arbetslösa, särskilt för de långtidsarbetslösa, försämrats i spåren av den utdragna lågkonjunkturen.

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.¹³⁴

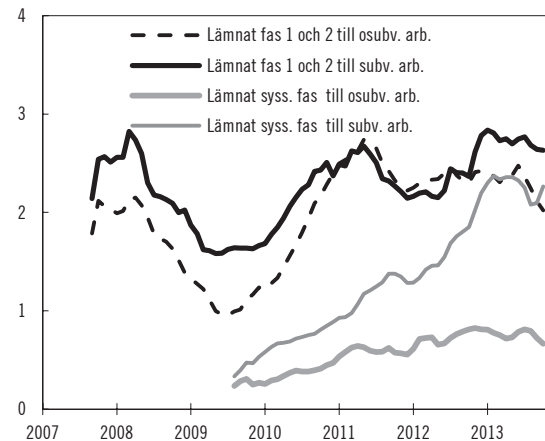
En annan indikator på att arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning är att sökaktiviteten bland de arbetslösa ligger på en högre nivå nu än före 2007. En hög sökaktivitet är en förutsättning för en väl fungerande matchning. Arbetsförmedlingens tydligare uppdrag att förmedla arbete, ökad uppföljning och kontroll av individens arbetssökande, införandet av jobbskatteavdraget samt reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen är troligen viktiga förklaringar till den ökade sökaktiviteten.

Fler i garantierna har fått arbete

I jobb- och utvecklingsgarantin finns personer med stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför positivt att andelen som lämnat garantierna för subventionerat och osubventionerat arbete ökade 2009–2013 i garantins samtliga faser. Det visar att även de långtidsarbetslösa fick del av den ökande efterfrågan på arbetskraft. Av diagram 10.27 framgår också att subventionerade anställningar är en viktig, och över tid sett allt mer betydelsefull, väg till arbete för personer i jobb- och utvecklingsgarantin, även för de som befinner sig i sysselsättningsfasen.

Diagram 10.27 Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin som andel av de kvarstående i garantin

Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Lämnat till osubventionerat arbete eller subventionerat arbete avser status 90 dagar efter utträde ur garantin. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Av de ungdomar som lämnar jobbgarantin påbörjar en allt större andel ett osubventionerat arbete (se diagram 10.28). 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 sedan jobbgarantin infördes. Mer problematiskt är att andelen personer som lämnar jobbgarantin för jobb- och utvecklingsgarantin ligger kvar på en relativt hög nivå.

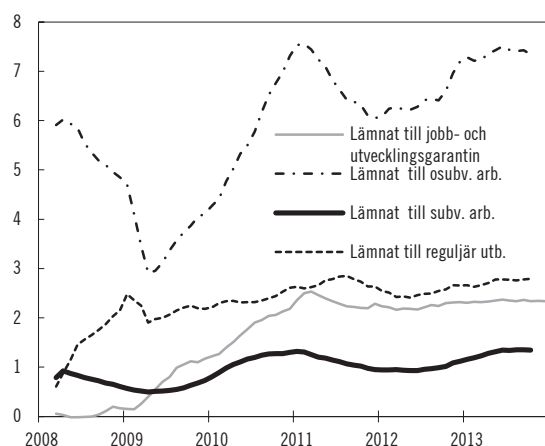
¹³² Inspektionen för socialförsäkringen, Stabilitet i sjukfrånvaron, Rapport (Inspektionen för socialförsäkringen 2012:15).

¹³³ Delredovisning ska ske till regeringen senast den 15 maj 2014. Analysen i sin helhet ska redovisas den 14 november 2014.

¹³⁴ Se Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? (IFAU 2012:6).

Diagram 10.28 Utflödet från jobbgarantin för ungdomar

Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Lämnat till osubventionerat arbete, subventionerat arbete eller reguljär utbildning avser status 90 dagar efter utträde ur Jobbgarantin för ungdomar. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

10.5 Utmaningar för att få fler i arbete

Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är även fortsättningsvis att varaktigt öka sysselsättningen, främst genom ett minskat utanförskap. Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken har varit framgångsrik. Sedan 2006 har sysselsättningen och antalet personer som är i arbete ökat mer än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturella faktorer. Sveriges sysselsättningsgrad är tillsammans med Nederländernas högst i EU. Regeringen bedömer att utvecklingen på arbetsmarknaden kommer att vara positiv de kommande åren, men att återhämtningen till följd av en låg global efterfrågan kommer ta tid. Först 2018 bedöms konjunkturläget ha balanserats. Arbetslösheten har då minskat till knappt 6 procent samtidigt som sysselsättningsgraden har ökat till 67 procent.

Analysen tidigare i det här avsnittet har dock visat att det finns fortsatta och nya utmaningar. För att möta dessa bedömer regeringen att politiken även fortsättningsvis ska inriktas mot åtgärder som stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft, och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl. Vidare bör diskussionerna kring att vidareutveckla den svenska modellen fortsätta tillsammans med arbetsmarknadens parter.

10.5.1 Underlätta inträdet på arbetsmarknaden

Fortsatt arbete med att bygga upp system för yrkesintroduktion

Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal kan få stor betydelse för att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv samt bli en viktig del av arbetsgivarnas långsiktiga kompetensförsörjning. Det är därför mycket positivt att parterna har tecknat yrkesintroduktionsavtal inom metallindustrin och den kemiska industrin, kommunal vård och omsorg, handeln, fastighetsbranschen, sågverksindustrin samt trä- och möbelindustrin. Samtal förs om att teckna yrkesintroduktionsavtal även inom andra områden. I mars 2014 fanns yrkesintroduktionsavtal, utformade så att anställningar inom ramen för dessa berättigar till statligt stöd, på nästan en fjärdedel av arbetsmarknaden.

I trepartssamtalen om yrkesintroduktionsavtal har parterna betonat vikten av handledning och utbildning av god kvalitet. Parterna har efterfrågat stöd för sitt gemensamma arbete med att utveckla ett väl fungerande lärande på arbetsplatserna genom utbildning och handledning. Det kan bl.a. handla om framtagande av kompetensprofiler, valideringsmodeller och handledarutbildningar samt certifiering av aktörer som kan bistå med utformning av utbildningsplaner och handledning. Regeringen har avsatt resurser för detta för 2014–2018, och detta stöd prövas nu mot EU:s statsstödsregler. Parterna kommer, när frågan om statsstödsreglerna är utredd, att gemensamt kunna söka statsbidrag för dessa utvecklingsinsatser. Regeringen avser också tillsätta en delegation för lärande på arbetsplatserna, bestående av representanter för arbetsmarknadens parter. Delegationen ska sprida information och kunskap om hur ett väl fungerande lärande på arbetsplatserna kan utformas och bistå de partsorganisationer som önskar hjälp i sitt utvecklingsarbete.

Att bygga upp system för yrkesintroduktion är ett långsiktigt arbete. Regeringen kommer att följa arbetet noga och reformen kommer att utvärderas av flera myndigheter. Konjunkturinstitutet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Konkurrentverket och Statskontoret har fått i uppdrag att under 2016 lämna rapporter till regeringen om stödets effekter och genomförande.

Stödet till yrkesintroduktionsanställningar bygger på initiativ från parterna och riktar sig endast till de arbetsgivare som täcks av kollektivavtal, vilket innebär att stödet måste notifieras till Europeiska kommissionen. Regeringen har till kommissionen initialt notifierat stödet för yrkesintroduktionsanställningar för en treårsperiod. Under dessa tre år omfattas endast arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal. Denna period kan komma att förlängas med ytterligare två år innan icke kollektivavtalsbundna arbetsgivare inkluderas.

För att åstadkomma en mer inkluderande arbetsmarknad är det regeringens förhoppning att yrkesintroduktionsavtal på sikt även kan komma att användas vid anställning av andra grupper med särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. långtidsarbetslösa och utrikes födda.

Arbetsgivarverket, Saco-S och OFR/S,P,O¹³⁵ har undertecknat ett s.k. studentmedarbetaravtal som möjliggör studierelevanta extrajobb för studenter på högskoleutbildningar i form av tidsbegränsad deltidsanställning, s.k. studentmedarbetaranställning. Anställningen kan underlätta studenternas övergång från utbildning till arbetsliv och förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Diskussioner om studentmedarbetaravtal förs även inom andra branscher. Regeringen har aviserat att man vill erbjuda parterna möjlighet att söka bidrag för informationsinsatser kopplade till avtalen.

Kvalitetshöjande åtgärder inom utbildningssystemet är fortsatt angelägna

För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för unga är det också viktigt med insatser i utbildningssystemet för att stärka de ungas kvalifikationer. Kvaliteten i utbildningen måste förbättras och kopplingen mellan skola och arbetsliv behöver stärkas. Bristfälliga skolresultat och avhopp bidrar till högre ungdomsarbetslöshet och ökad risk för långtidsarbetslöshet bland unga. Förbättrad kvalitet i utbildnings-

systemet och ökade kunskaper är också viktigt för produktivitetens utvecklingen på sikt.

Regeringen har genomfört och aviserat omfattande reformer inom utbildningssystemet. Det är nu angeläget att arbeta för en ändamålsenlig implementering av dessa reformer och följa upp att de ger avsett resultat. Ytterligare insatser behövs dock för att fler elever ska gå ut grundskolan med tillräckliga kunskaper för att kunna påbörja gymnasiestudier, och för att fler ska slutföra sina gymnasiestudier. Att höja kompetensen bland lärare och att stärka yrkets status och attraktionskraft är fortsatt viktigt.

Det är också viktigt med tidiga insatser i grundskolan för att hjälpa de elever som annars riskerar att avbryta eller inte ens påbörja en gymnasieutbildning. För att höja kvaliteten i undervisningen i förskoleklass t.o.m. årskurs 3 avser regeringen genomföra ett särskilt lågstadielyft fr.o.m. 2015. Skolhuvudmännen ska, utifrån sina lokala behov, ges möjligheter att förbättra undervisningen i form av t.ex. mindre undervisningsgrupper, ökad lärartäthet, utökad halvklassundervisning samt fler speciallärare och specialpedagoger. Det är åtgärder som främjar barns inlärning, särskilt i yngre åldrar, och förbättrar lärarnas förutsättningar att göra ett bra jobb. Att tidigt kunna identifiera barn med svårigheter, och att ha möjligheter att kunna sätta in rätt stöd till dessa, är av stor betydelse.

Den obligatoriska skolan bör göras tioårig så att alla barn börjar skolan vid sex års ålder. Det bidrar dels till att fler barn får ta del av verksamheten i det som idag benämns förskoleklass, dels till att undervisningen kan göras mer kunskapsinriktad. Genom att tydliggöra förskoleklassens syfte och på så sätt införa ett extra skolår skulle fler elever kunna ges förutsättningar att nå målen för utbildningen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå hur en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast ska kunna införas fr.o.m. läsåret 2017/18 (dir. 2014:41). Utredningen ska även föreslå hur en förlängning av skolplikten med ett år för elever i nuvarande årskurs 9 som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program kan införas. Vidare ska utredningen föreslå hur en skyldighet att erbjuda sommarskola kan genomföras, riktad till samma elevgrupp och för elever i nuvarande årskurs 8 som löper risk att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

¹³⁵ OFR/S,P,O är ett förhandlande samverkansorgan för åtta självständiga fackförbund inom statlig sektor.

För att minska antalet unga som saknar fullgjord gymnasieutbildning måste kommunernas arbete med denna målgrupp förbättras. Regeringen har föreslagit att kommunernas s.k. informationsansvar för icke skolpliktiga ungdomar i stället ska benämnas aktivitetsansvar. För unga under 20 år som inte går i gymnasiet och som inte har slutfört gymnasiet ska individuella åtgärder vidtas i syfte att de i första hand ska påbörja eller återuppta en utbildning.

Kvaliteten i de gymnasiala yrkesprogrammen behöver stärkas ytterligare. Regeringen har genomfört flera reformer för att förbättra de yrkesinriktade programmen på gymnasiet, och även infört en permanent lärlingsutbildning med relativt höga anordnarbidrag till de arbetsgivare som tar emot lärlingar. Arbetet med att förbättra kvaliteten på de yrkesinriktade programmen måste dock 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 angeläget att unga gör välinformerade utbildningsval som svarar mot arbetsgivarnas behov av arbetskraft. Regeringen har beslutat att utreda hur dimensioneringen av och rekrytering till gymnasiala yrkesutbildningar kan utvecklas, dels för att undvika att kompetensbrist uppstår, dels för att minska risken för överutbildning inom yrkesområden med svag efterfrågan på arbetsmarknaden. Vidare ska intresset och förutsättningarna för en försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning med ökat inflytande och ansvar för branscher och arbetsgivare, s.k. branschlärning, utredas. Det är angeläget att unga får bättre information om utbildningsvalets betydelse för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. Inom ramen för det ovan nämnda uppdraget ska därför även möjligheterna att utveckla studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan undersökas.

Utrikes födda möter särskilda svårigheter som måste övervinnas

Invandringen har haft stor betydelse för det svenska samhället. Invandringen har t.ex. bidragit med arbetskraft, kompetens och mångfald. Sverige har varit, och ska fortsatt vara, ett land där människor ska kunna söka skydd från oroligheter och förföljelser i hemlandet.

Men många utrikes födda har arbetsmarknadsrelaterade problem, och de särskilda svårigheter som utrikes födda möter måste övervinnas.

Särskilt bekymmersamt är att unga utrikes födda som kommit till Sverige i skolåldern har problem med att slutföra skolan och därmed även har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att stödja dessa unga att fullfölja skolan och förbättra sina studieprestationer. I denna proposition presenteras åtgärder för att förbättra nyanlända elevers och utrikes föddas möjligheter att klara skolan (se vidare avsnitt 2).

Etableringsuppdraget syftar till att påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga. Det tar dock fortfarande för lång tid för många nyanlända att få ett mer varaktigt fotfäste på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att löpande följa reformen.

Det är också viktigt med en väl fungerande validering av utbildning och yrkeskunnande. Som ett led i arbetet med att förbättra valideringssystemet har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av kunskaper främst hos nyanlända inom etableringsreformen.

Många utrikes födda har begränsade jobbrelaterade nätverk och Arbetsförmedlingens insatser är därför särskilt viktiga för denna grupp. Goda kunskaper i svenska språket ökar chanserna för utrikes födda att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att utbildningen i svenska för invandrare håller god kvalitet.

Regeringen har även remitterat ett förslag om s.k. nystartszoner.¹³⁶ Det innebär i korthet att staten genom sänkta socialavgifter stimulerar mindre företag att etablera sig inom områden med hög arbetslöshet. För att företagen ska få del av lättnaden krävs att en viss andel av de anställda bor i en nystartszon. Då många utrikes födda bor i områden som skulle kvalificeras som nystartszon, bedöms möjligheterna till arbete för utrikes födda öka med ett sådant förslag.

¹³⁶ Se lagrådsremiss den 18 april 2013, Nystartszoner.

10.5.2 Motverka långa tider utan arbete

Det är viktigt att fortsätta det långsiktiga arbetet med att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa och att stärka jobbchanserna för dem som är långtidsarbetslösa.

Insatser för att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa bör främst ske genom förmedlingsinsatser och en förbättrad uppföljning och kontroll av de korttidsarbetslösas jobbsökande. För de personer som bedöms ha störst risk för att bli långtidsarbetslösa kan ytterligare åtgärder behövas för att deras anställningsbarhet ska öka. Arbetsförmedlingen har en viktig uppgift att få individen att ta de beslut som är nödvändiga för att så snabbt som möjligt få ett arbete. Studier visar att chansen att bli kallad till anställningsintervju minskar förhållandevis snabbt. Det kan t.ex. i ett tidigt skede handla om att flytta eller söka andra yrken.

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

Det är också angeläget att Arbetsförmedlingen fortsätter arbeta aktivt med lönesubventionerade anställningar, med särskilt fokus på dem som har svårast att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. Ett problem kan vara att arbetsgivare har bristfällig information om vilka lönesubventionerade anställningar som finns och hur de är utformade. Arbetsförmedlingens uppdrag att utveckla och förbättra sina arbetsgivarkontakter kan bidra till bättre information om subventionerade anställningar. Det är viktigt att arbetsgivare uppfattar regelverken för de subventionerade anställningarna som transparenta och enkla.

Ökade möjligheter för långtidsarbetslösa att få arbete

Den traditionella arbetsmarknadspolitikerna bidrar till att öka möjligheterna till jobb för långtidsarbetslösa. Den utdragna lågkonjunkturen har fört med sig att långtidsarbetslösheten har ökat och att det kommer att ta tid innan den sjunker tillbaka väsentligt. Erfarenheterna från tidigare lågkonjunkturer visar att det är först när konjunkturen normaliserats som jobbchanserna

ökar väsentligt även för de svagaste på arbetsmarknaden. Av både fördelningspolitiska och strukturella skäl är det angeläget med kompletterande åtgärder som skapar nya vägar till arbete för långtidsarbetslösa. Det är ett långsiktigt arbete som behöver bedrivas i samarbete med bl.a. arbetsmarknadens parter.

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

Även för individer som varit arbetslösa mycket länge, och som bl.a. tagit del av de insatser som ges inom jobb- och utvecklingsgarantins inledande faser, behöver nya vägar till arbete skapas. En viktig del av arbetsmarknadspolitikerna är, som nämnts ovan, subventionerade anställningar som innebär att arbetsgivarna får ta del av kraftiga lönesubventioner då de anställer långtidsarbetslösa. Lönesubventionen syftar till att kompensera arbetsgivaren för att individen har låg produktivitet i förhållande till anställningskostnaden, eller för att det kan vara svårt att bedöma individens produktivitet. Trots höga lönesubventioner är det många arbetsgivare som inte anställer med stöd.

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

anställning av individer som står långt från arbetsmarknaden.

Förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete

Många personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga står långt ifrån arbetsmarknaden. I gruppen långtidsarbetslösa har många en funktionsnedsättning. Antalet funktionsnedsatta har ökat relativt kraftigt de senaste åren till följd av att fler personer kommit in på arbetsmarknaden, bl.a. från sjukförsäkringssystemen. Framför allt är det antalet personer med olika psykiska besvär som har ökat. Förutsättningarna för dessa personer att finna och behålla ett arbete måste förbättras. Regeringen har därför initierat en fyraårig satsning på tillfälliga anställningar vid Samhall. Satsningen bör noggrant utvärderas.

10.5.3 Förbättra matchningen

En väl fungerande matchning mellan arbetsökande och lediga jobb är av avgörande betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. Med en bättre fungerande matchning kortas arbetslöshetstiderna. Ett enkelt räkneexempel visar på betydelsen av att korta arbetslöshetstiderna. Om den genomsnittliga arbetslöshetstiden minskar med en vecka skulle jämviktsarbetslösheten, allt annat lika, minska med ca 0,2 procentenheter.

Arbetsförmedlingen har en avgörande roll för matchningen på arbetsmarknaden. Det är därför nödvändigt att Arbetsförmedlingen fungerar väl och att dess verksamhet snabbt och effektivt kan anpassas till nya omständigheter på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att Arbetsförmedlingen har förtroende och legitimitet hos arbetsgivare, arbetsökande och arbetsmarknadens parter.

Det är viktigt att den enskilda arbetsförmedlaren tidigt möter och stöder individen i sitt arbetssökande bl.a. genom att vägleda individen i jobbsökandet eller genom att identifiera på vilket sätt individen kan stärkas. Arbetsförmedlingen ska ha väl fungerande arbetsgivarkontakter. Särskilt unga och nyanlända utrikes födda saknar ofta jobbrelaterade nätverk.

Under senare år har både arbetsmarknadens utveckling och flera politiska reformer bidragit

till att förändra förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att uppfylla sitt uppdrag. Arbetslösheten har framför allt ökat i grupper som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. unga med ofullständig gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Samtidigt har långtidsarbetslösheten ökat. Arbetsförmedlingens målgrupp är i dag bredare, större och består i större utsträckning än tidigare av individer som är i behov av mer omfattande insatser för att kunna få ett arbete. Detta har påverkat förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att genomföra sitt uppdrag.

I syfte att förbättra Arbetsförmedlingen och därigenom arbetsmarknadens funktionssätt bedömer regeringen att det är angeläget med en bred översyn av myndigheten. En sådan översyn har inte gjorts sedan mitten av 1990-talet. Därför har regeringen tillsatt en utredning som utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden ska analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt (dir. 2014:15). Detta innebär bl.a. att analysera Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet i relation till andra relevanta aktörer, se över om de insatser som myndigheten förfogar över används på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt samt analysera Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter. Utredningen ska också se över användningen av kompletterande aktörer samt analysera om det är lämpligt och möjligt om de delar av myndighetens verksamhet som inte utgörs av myndighetsutövning kan konkurransutsättas. Vidare ska utredningen analysera Arbetsförmedlingens organisation, se över styrningen av myndigheten samt föreslå hur uppföljning och utvärdering av verksamheten kan utvecklas och förbättras.

Stimulera ökad rörlighet på arbetsmarknaden

En förutsättning för att matchningen mellan utbudet av 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.

Svårigheter att få tag i boende kan hämma framför allt ungas och nyanländas möjligheter och incitament att flytta för att få ett arbete. 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 jobben finns.

Kvinnor och män arbetar i olika stor utsträckning i olika sektorer. Till exempel är den kommunala sektorn kvinnodominerad, medan industrin är mansdominerad. Då bl.a. villkor och löner skiljer sig åt mellan sektorer är det önskvärt att motverka en sådan uppdelning och öka rörligheten mellan sektorer. Regeringen kommer att i Arbetsförmedlingens instruktioner förtydliga att verksamheten ska utformas så att den främjar jämställdheten samt motverkar en könsuppdelad arbetsmarknad.

10.5.4 Förbättra arbetsmarknadens omställningsförmåga

Det är angeläget att finna lösningar för hur arbetstagarnas behov av trygghet på arbetsmarknaden kan kombineras med arbetsgivarnas behov av flexibilitet. Regeringen bedömer att lagstiftning på detta område inte är en lika effektiv åtgärd som partsöverenskommelser.

Regeringen ser därför positivt på att Svenskt Näringsliv och PTK för samtal om ett nytt omställningsavtal. Regeringen vill inom ramen för trepartssamtalen lyssna till parterna och fortsatt stödja deras arbete med att nå överenskommelser. I den gemensamma avsiktsförklaringen har Svenskt Näringsliv angett att de vill att turordningsreglerna ska tillgodose behovet av att, efter en driftsinskränkning, ha kvar personal med den kompetens som krävs för att den fortsatta verksamheten ska kunna bedrivas med bästa möjliga konkurrenskraft. PTK har efterfrågat åtgärder som förbättrar möjligheterna till utbildning och kompetensutveckling under hela arbetslivet och som därigenom stärker individens anställningsbarhet och omställningsförmåga.

10.5.5 Ett längre och mer jämställt arbetsliv nödvändigt

Ett långt och produktivt arbetsliv är 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. Det är därför angeläget att fortsätta det långsiktiga 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. Pensionsåldersutredningen har i sitt betänkande Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:35) lämnat förslag på hur detta kan åstadkommas. Regeringen arbetar inom ramen för pensionsöverenskommelsen med åtgärder för ett förlängt arbetsliv. De förändringar som krävs för ett längre arbetsliv behöver vara brett förankrade i samhället. Samtal kommer därför att genomföras med arbetsmarknadens parter om åtgärder som verkar i riktning mot ett längre arbetsliv, bl.a. om rätten att kvarstå i anställning till 69 år.

Sjukfrånvaron har ökat sedan 2010. Att sjukfrånvaron är låg är angeläget både ur individens och ur samhällets perspektiv. Under de senaste decennierna har sjukfrånvaron varierat på ett sätt som är svårt att förklara med förändrad hälsa, regelverk eller befolkningsstruktur. Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera orsakerna till detta.

Kvinnor har fortfarande ett lägre arbetskraftsdeltagande och jobbar i större utsträckning deltid än män. Kvinnors arbetsutbud och kompetens måste därför bättre tas till vara och skillnaderna i kvinnors och mäns närvaro på arbetsmarknaden minska.

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 och starta och driva företag, eftersträvar regering att skatte- och transfereringssystemen ska vara så utformade att de skapar goda drivkrafter till arbete för både kvinnor och män.

10.5.6 Stärkt företagande för ökad sysselsättning

För att säkerställa en långsiktig 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.¹³⁷ I syfte att skapa tillväxt och fler jobb ser regeringen även kontinuerligt över möjligheterna att förenkla villkoren och sänka kostnaderna för företag och företagande.¹³⁸ Vidare har regeringen tillsatt en utredning i syfte att förenkla beskattningen för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag.¹³⁹

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. Det är nödvändigt att kontinuerligt pröva behovet av åtgärder för att säkerställa att investeringarna i forskning och utveckling ligger på en samhällsekonomiskt önskvärd nivå.

¹³⁷ Företagsskattekommitténs (dir. 2011:1) huvuduppdrag handlar om att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån.

¹³⁸ Utredningen om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35).

¹³⁹ Skatteförenklingsutredningen (dir. 2012:116).