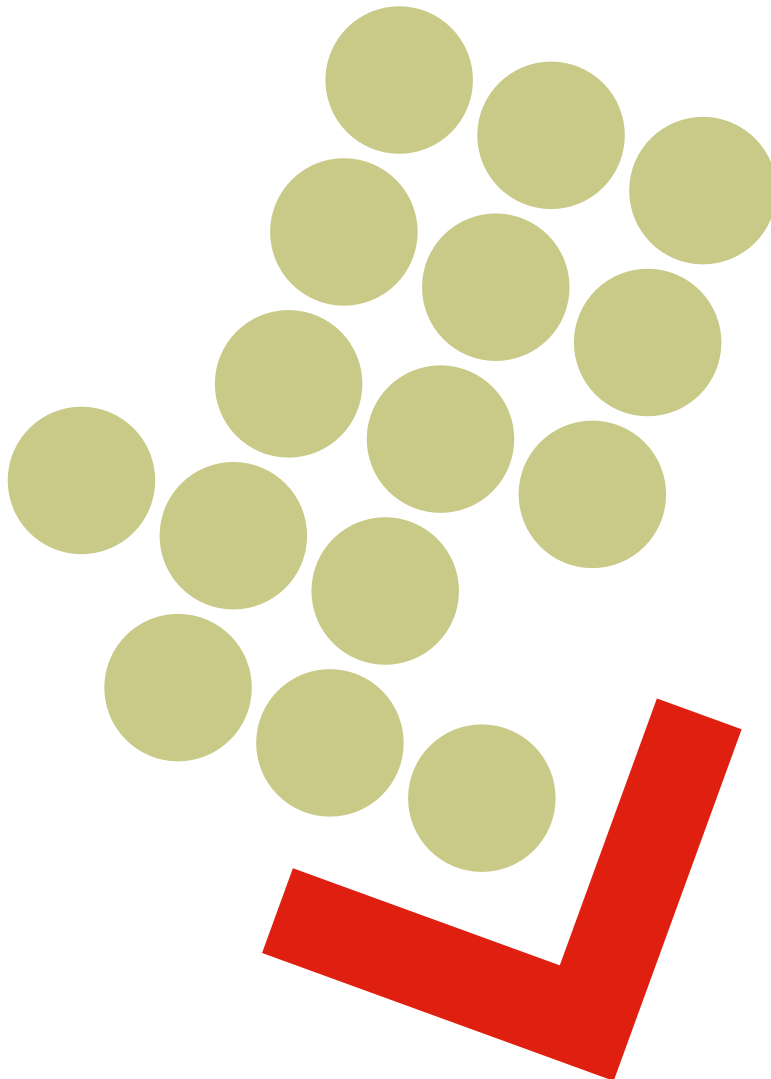




Full och hög sysselsättning

Rapport skriven av:
DAN ANDERSSON, LOs chefsekonom,
ALBIN KAINELAINEN, LO-ekonom och
ANNA-KIRSTI LÖFGREN, LO-ekonom.



1	<i>Inledning</i>	3
2	<i>Inte bara full sysselsättning utan också hög sysselsättning</i>	4
2.1	Vill vi ha full sysselsättning?	4
2.2	Ska alla jobba jämt?	7
3	<i>Vad är arbetslöshet?</i>	9
3.1	Jämviktsarbetslösheten	10
3.2	Arbetslöshetens utveckling.....	13
4	<i>Viljan att arbeta</i>	18
4.1	Kvantitet och kvalitet i arbetsutbudet	19
4.2	Hur påverkar försäkringarna arbetsmarknaden?	20
4.3	Felanvändning och fusk.....	24
4.4	Skatterna och arbetsutbudet.....	25
5	<i>Förmågan att arbeta</i>	26
5.1	Kompetens	26
5.2	Arbetsmarknadsinträdet	31
5.3	Hälsa.....	42
6	<i>Att få arbeta</i>	48
6.1	Omläggningen av den ekonomiska politiken.....	49
6.2	Penningpolitiken	50
6.3	Finanspolitiken	52
6.4	Det är dags att lära av historien	54
6.5	Lönebildningen och sysselsättningen	55
7	<i>Syntes – Vem får, kan och vill arbeta?</i>	61
7.1	Få arbeta	61
7.2	Kunna arbeta.....	63
7.3	Klassamhälle och integration.....	65
7.4	Viljan att arbeta	66
7.5	Vad göra?.....	67
8	<i>Källförteckning</i>	68

1 Inledning

För tjugo år sedan var Sverige ett modelland när det gällde sysselsättning och arbetslöshet. Men sannolikt glömmer de flesta att Sverige då präglades av stora ekonomiska obalanser i form av underskott i bytesbalansen, hög inflation, återkommande kostnadskriser och måttlig produktivitetstillväxt. Nu är läget radikalt annorlunda. Sverige är i dag ett modelland när det gäller produktivitet men inte när det gäller arbetsmarknaden.

De senaste 15 åren har samhällsdebatten centrerat kring sysselsättningsfrågan. Även om utvecklingen tidvis gått åt rätt håll kvarstår i huvudsak problemen med för låg sysselsättning och för hög arbetslöshet. Det finns därför all anledning att kritiskt analysera sysselsättningspolitiken.

Denna rapport kommer inte att kunna ge några entydiga svar på orsakerna bakom den otillräckliga arbetsmarknadsutvecklingen i Sverige. Syftet är istället att diskutera ett antal frågeställningar kring såväl efterfrågan, utbud som matchningen av arbetskraft. Vi tror att det är viktigt att se helheten på arbetsmarknaden för att kunna nå ett bättre resultat.

Rapporten inleds med ett kapitel som behandlar det ofta använda begreppet full sysselsättning. Kapitel 3 presenterar olika typer av arbetslöshet. Därefter följer ett kapitel om vad som avgör viljan att arbeta. Förmågan att arbeta diskuteras i kapitel 5 medan kapitel 6 behandlar vem som får arbeta. Rapporten avslutas med en summerande diskussion.

2 Inte bara full sysselsättning utan också hög sysselsättning

Full sysselsättning är ett begrepp som ofta används utan att ha en entydig definition. Vår definition av full sysselsättning är att alla som kan och vill arbeta också får göra detta. Vilja och kunna arbeta är en del av arbetsmarknadens utbudssida medan få arbeta hänger samman med ekonomins efterfrågesida. Läsaren kommer att märka att dessa begrepp som verkar så enkla inte är för evigt fasta. Vem som får, kan och vill arbeta varierar med en rad faktorer och är inte låsta över tiden.

I ett historiskt perspektiv är det en underlig fråga att ställa om individen vill arbeta eller inte eftersom alla måste arbeta för att överleva i samhällen präglade av materiell knapphet. Den positiva välståndsutvecklingen de senaste 200 åren har dock inneburit att det idag är möjligt att välja att inte arbeta hela livet. Varje individ har en skyldighet att om möjligt försörja sig själv. Men om individen inte kan försörja sig själv har det offentliga ansvar för individens försörjning. Huruvida det är möjligt att välja att vara sjukskriven eller arbetslös är en hett debatterad fråga som diskuteras i kapitel 4.

I arbetskraftsundersökningar frågar man individer om de vill arbeta. Det kan tyckas som en enkel fråga men för de flesta beror nog svaret på vad arbeta innebär. Om arbeta innebär att arbeta med vad som helst är nog färre benägna att svara ja än om det handlar om att arbeta med sitt drömarbete. Dessutom kan en lång period av arbetslöshet minska den arbetslöses benägenhet att söka arbete eftersom det upplevs som meningslöst. Det innebär att de aktuella arbetsmarknadsutsikterna har stor påverkan på viljan att arbeta. Detta visas av att när sysselsättningen stiger så träder fler in i arbetskraften, det vill säga fler anger att de vill arbeta. Viljan att arbeta är därmed inte fix ens vid givna löner och ersättningsnivåer, utan varierar med efterfrågan på arbetskraft, dvs. möjligheten att få ett jobb.

Få saknar helt arbetsförmåga i strikt mening. Hur många som kan arbeta avgörs av vilka krav som ställs i arbetet i förhållande till individernas förmåga. Det är därmed ett i allra högsta grad relativt begrepp som skiljer sig åt beroende på yrke och synen på individens roll på arbetsplatsen. Ju fler som ska sysselsättas, under i övrigt givna förutsättningar, desto lägre måste lönekostnaden vara eller desto mer måste produktionsförmågan hos dem med relativt låg produktivitet höjas.

Att få arbeta handlar om att det ska finnas efterfrågan på det arbete som individen vill sälja. Individen kan endast till viss del ansvara för att det finns efterfrågan på dennes arbete. Den allmänna efterfrågan i ekonomin är det endast det offentliga som kan styra men individen är ansvarig för att försöka skaffa sig kunskaper genom utbildning och upprätthålla sin hälsa.

2.1 Vill vi ha full sysselsättning?

Som vi ska visa i detta avsnitt skiljer sig nivån på den önskvärda arbetslösheten åt mellan olika aktörer i ekonomin. Detta avsnitt beskriver full sysselsättning ur löntagarnas, företagens, konsumenternas och samhällets perspektiv. Hur samhällets institutioner är utformade kommer att vara ett uttryck för vilka aktörer som är starkast.

2.1.1 Löntagarnas perspektiv

Det mest uppenbara med arbetslöshet är att den skapar ett individuellt försörjningsproblem. Men arbetet har fler värden. En österrikisk studie från mellankrigstiden visar på arbetets värde, eller snarare faran av att vara utan arbete. I en by med mycket hög arbetslöshet undersöktes invånarnas beteende på en lång rad områden; sömnvanor, gånghastighet etcetera. Resultaten var slående. De arbetslösa tycktes genomgående tappa strukturen i tillvaron. På 1970-talet formulerades utifrån denna undersökning en teori om arbetets värde för den enskilde som har kommit att bli den dominerande inom forskningen på området.¹ Sysselsättningen skapar, förutom försörjning, fem bieffekter:

1. En tidsstruktur för den vakna delen av livet.
2. Dagliga sociala kontakter med människor utanför kärnfamiljen och gemensamma upplevelser med dessa människor.
3. Deltagande i kollektiva strävanden som sträcker sig utanför de egna personliga målen.
4. En social status och identitet.
5. En regelbunden verksamhet.

Det kan tyckas vara triviala iakttagelser men de utgör kärnan i arbetslivet. För ju högre inkomsterna är i ett land är, desto mindre betydelse för den upplevda lyckan har pengarna som arbetet ger och desto större betydelse har dess sociala värde.² En rad studier visar att välbefinnandet är högre för sysselsatta än för arbetslösa.

Arbetslösheten påverkar även maktfördelningen i samhället. Hög arbetslöshet gör löntagarkollektivet svagare i förhållande till köparna av arbete. Detta får betydelse inte bara för lönerna utan även för övriga arbetsvillkor.

2.1.2 Producenternas och konsumenternas perspektiv

Är det ett önskvärt tillstånd att alla som vill och kan arbeta omedelbart får ett arbete? För arbetstagarna är det önskvärt men samhället består även av arbetsgivare och konsumenter.

Ur producenternas och inte minst konsumentens synvinkel är det inte önskvärt om den efterfrågan som finns inte kan realiseras eftersom det saknas arbetskraft. Det måste finnas en mindre grupp arbetslösa som omedelbart kan ta de lediga jobb som finns. Om arbetslösheten är mycket låg, dvs. om det är överefterfrågan på arbete så stiger inflationen. Det kan t.o.m. uppstå desorganisation genom att personalomsättningen blir så hög att produktiviteten påverkas negativt. Det är med allt för låg arbetslöshet svårt för företagen att organisera produktionen på ett effektivt vis. Löntagarnas intresse av god arbetsmiljö och bra arbetstider kan också hamna framför konsumenternas intresse av god service till rimligt pris.

2.1.3 Det offentliga perspektiv

Arbetslöshet och undersysselsättning är ett samhällsekonomiskt problem eftersom det innebär att alla produktionsresurser inte utnyttjas fullt ut. Därtill försvagas de offentliga finanserna vid hög arbetslöshet. En stor grupp i befolkningen som inte arbetar fres-

¹ Jahoda (1982).

² Layard (2005).

tar också på samhällets sammanhållning, på det sociala kapitalet. De som har arbete har inte full information om orsakerna till andras arbetslöshet.

För den offentliga sektorn avgörs den önskvärda nivån på sysselsättningen av hur mycket arbete som behövs för att finansiera de önskade utgifterna. En offentligt finansierad välfärdsstat av nordisk typ kräver ett högt skatteuttag och en hög andel sysselsatta.

Den ökade produktiviteten har inneburit att det blivit möjligt att minska arbetstiden utan att minska levnadsstandarden. Välfärdsstaten är en metod att ge alla möjlighet att utnyttja välståndsökningen i form av minskad arbetstid. Välfärdsstaten syftar inte till att frigöra individen från arbete utan från fattigdom när denne inte kan eller får arbeta. En uthållig välfärdsstat är inte förenlig med att en stor del av befolkningen inte får, kan eller vill arbeta. Därför måste välfärdsstaten inte bara erbjuda individen möjlighet att försörja sig utan också ge individerna starka drivkrafter och möjligheter att arbeta en stor del av sitt liv.

Välfärdsstaten förutsätter att varje generation genom marknadsarbete försörjer sig själv. En morgontidning rapporterade för en tid sedan om en familj som levde närmast på naturahushållning. Familjens marknadsinkomster understeg 100 000 kronor om året. Ett av reportagets budskap var att visa att det går att klara sig utan arbete eller arbetsgivare. Vad som inte diskuterades var effekterna om stora grupper och inte bara några få individer skulle göra detta val. Om många i samhället producerar så lite marknadsarbete så ger det inte underlag för skatteinkomster som kan finansiera välfärdsstatens utgifter. I det aktuella fallet så kommer de två vuxna, om de lever efter 65 år ålder, att få en garantipension som är 3 gånger högre än de marknadsinkomster de tidigare hade. Denna familj arbetar säkert hårt med sin försörjning, men det ger lite marknadsinkomster som kan beskattas. Det är andra hushåll som betalar föräldrarnas skolgång, pension samt vård och omsorg.

Befolkningens livslängd stiger. Antalet som ska försörjas per arbetande utöver den arbetande själv, försörjningskvoten, prognostiseras öka kraftigt mellan 2015 och 2035 om andelen som är i arbete i åldrarna 20-64 år är konstant på dagens nivå. Frågan är därför hur den ökade livslängden bör finansieras – för den måste finansieras om inte befolkningens ekonomiska standard ska sjunka. Det innebär att hög sysselsättning blir minst lika viktig som full sysselsättning.

2.1.4 Konklusion

Med full sysselsättning avses att arbetslösheten skall vara låg. Det är önskvärt att hålla arbetslösheten så låg som möjligt. Det är dock inte önskvärt att det finns så få arbetslösa att företagen inte kan finna anställda. Arbetslösheten skall vara så låg att den tid en arbetslös får vänta på att få ett jobb är kort. Men låg arbetslöshet kan det vara vid både 70 procents sysselsättningsgrad och 80 procents sysselsättningsgrad.

Samhället behöver också hög sysselsättning. I ett samhälle med höga ambitioner att sysselsätta nästintill alla vuxna skall man förvänta sig att det finns en viss strukturarbetslöshet³. Arbetslöshet kan vara ett första steg framåt in på arbetsmarknaden. Ett

³ För en förklaring av strukturarbetslöshet se avsnitt 3.

par procents arbetslöshet i en ekonomi som har ambitiösa mål för sysselsättningen kan därför sägas vara nödvändigt. Det är bättre än att ha låg arbetslöshet och låg sysselsättningsgrad.

Målet bör därför vara så full och hög sysselsättning som möjligt.

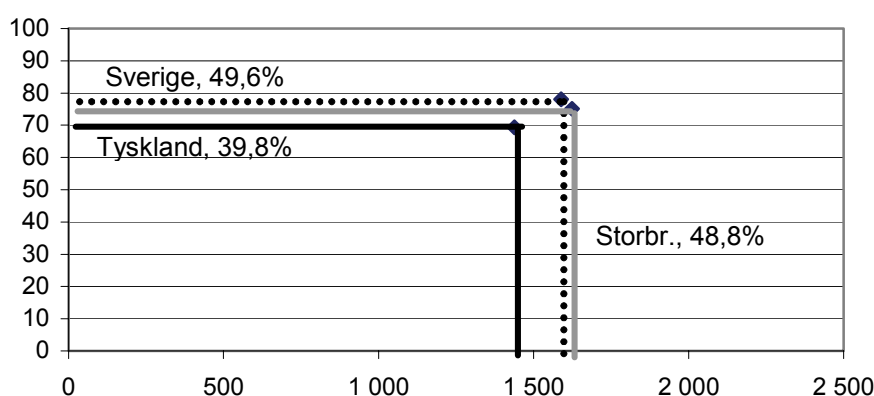
2.2 Ska alla jobba jämt?

Ibland framförs i debatten att sysselsättningen borde öka med 500 000 personer och att arbetslösheten egentligen är 15-20 procent. En överdriven sysselsättningsambition, t.ex. 90 procents sysselsättningsgrad, är ett annat sätt att säga alla vuxna alltid måste arbeta, oavsett hälsa och omsorgsförpliktelser.

Hur mycket arbetar Sverige i förhållande till potentialen? Nedan visas ett enkelt men pedagogiskt räknexempel för vilken potential som finns och hur Sverige ligger till i förhållande till alternativa modellländer som Storbritannien och Tyskland.⁴ En heltidsarbetande i Sverige arbetar ca 1840 timmar om året. Det följer av att denne arbetar åtta timmar om dagen, fem dagar i veckan och 46 veckor per år. Detta kan jämföras med en maximal arbetstid som förutsätter ungefär 48 timmars arbete per vecka och arbete 52 veckor om året, dvs. totalt 2500 timmar per år.⁵ Tillsammans med andelen som arbetar avgör den faktiska arbetstiden per arbetande hur väl den totala potentialen utnyttjas.

Tyskland har både en lägre medelarbetstid och en lägre sysselsättningsgrad än Sverige. Storbritannien däremot har en högre medelarbetstid än Sverige men en lägre sysselsättningsgrad. Det faktiska arbetstidsuttaget i Sverige är 49,6 procent mot 48,8 procent i Storbritannien och 39,8 procent av vår antagna maximala arbetstid i Tyskland.

Diagram 2.1 – Sysselsättningsgrad (20-64 år) och genomsnittligt arbetade timmar, 2005.



Källa: Eurostat, GGDC samt egna beräkningar.

En viktig förklaring till att alla inte jobbar all möjlig tid är att välfärdsstaten syftar till att minska människors beroende av lönearbete i många lägen av livet. Den sociala

⁴ Exempel från LO-ekonomen Mats Morin.

⁵ Vad som är den maximala arbetstiden i ett samhälle är givetvis godtyckligt upp till 24 timmar per dygn. De flesta individer skulle troligtvis klara längre än 48 timmars arbetsveckor åtminstone under stora delar av sitt liv. För exemplet spelar vilken som är den maximala arbetstiden mindre roll.

reproduktionen, dvs. att arbetskraften behöver vila och tid för fostran av nästa generation, tar tid. Dessutom krävs en omfattande utbildning för att arbetskraften skall klara ett modernt arbetsliv.

Låt oss också jämföra Sverige med USA där BNP per person var en femtedel högre år 2006. Bakom detta ligger skillnader i produktiviteten och i hur mycket som arbetas.⁶ Skillnaden mellan Sverige och USA beror till 11 procentenheter på att Sverige producerar mindre per arbetstimma än USA. Eftersom ungefär lika stor andel är sysselsatta i Sverige och USA består skillnaden i total arbetad tid av den genomsnittliga arbetstiden för de sysselsatta. I Sverige arbetar de sysselsatta cirka 200 timmar (9 procent) mindre per år än i USA. Skillnaden motsvarar 5 veckors semester och återspeglar i huvudsak ett annat val mellan konsumtion av fritid och varor.

Vi skall värdesätta vår semester, vi behöver inte bli som USA. Men arbetstidsförkortningar är mycket kostsamma för välfärdstaten. Den tid som individer inte arbetar kan inte beskattas och därför minskar arbetstidsförkortningar möjligheterna att ha en välfärdsstat.

⁶ Beräkningar utifrån data från GGDC.

3 Vad är arbetslöshet?

Även om arbetslösheten upplevs lika av olika individer så är inte alla arbetslösa av samma skäl. Arbetslösheten kan delas upp i olika delar. I stapeldiagrammet nedan visar vi hur arbetslösheten teoretiskt sett är sammansatt.

Först finns det en friktionsarbetslöshet dvs. den arbetslöshet som uppstår när en person är på väg från ett jobb till ett annat. Det gäller personer som utan några egentliga problem får ett nytt jobb inom en kort tid.

Därefter har vi en strukturell arbetslöshet. Den består av arbetslösa som inte passar för de jobb som finns att få. Till stor del är det äldre arbetskraft med kortare utbildning och erfarenhet från snäva yrkesområden. Att en man inte ser traditionellt kvinnliga arbetsuppgifter (och tvärtom) som möjliga, bidrar också till den strukturella arbetslösheten. Utrikes födda utan tillräckliga språkkunskaper kan även de ingå i denna grupp. Dessutom är de arbetslösa som inte vill arbeta med de arbeten som erbjuds strukturellt arbetslösa.

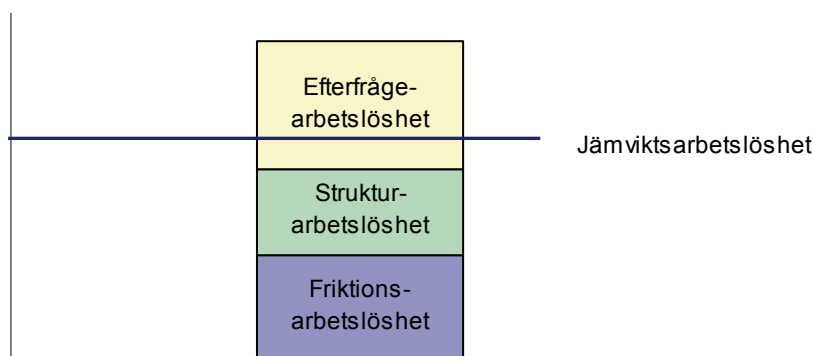
Dessutom finns en arbetslöshet som beror på brist på efterfrågan. Dessa arbetslösas egenskaper är relativt väl avpassade till arbetsgivarnas behov. Eftersom efterfrågan varierar med konjunkturen brukar denna arbetslöshet också kallas konjunkturell. Men då ekonomin kan ha alltför låg efterfrågan i alla konjunkturlägen är efterfrågearbetslöshet en mer adekvat benämning. Det går inte att bestämma vilka enskilda individer som är efterfrågearbetslösa och vilka som är friktionsarbetslösa. Alla kan utan problem ta arbete.

Det finns en relativt stor grupp arbetslösa som rangordnas lägre än andra arbetssökande, på grund av att arbetsgivarna inte har tillräcklig information om deras kunskaper. Framst nytillträdande på arbetsmarknaden saknar ofta referenser på sin arbetsförmåga. När det är god efterfrågan på arbetskraft kommer arbetsgivarna att sänka kraven på den arbetskraft de anställer. Gränsen mellan efterfrågearbetslöshet och strukturell arbetslöshet är således inte helt tydlig.

Jämviktsarbetslösheten definieras som den lägsta möjliga arbetslösheten som kan nås utan att inflationen ökar och diskuteras nedan. I Sverige i dag är jämviktsarbetslösheten den arbetslöshet som är förenlig med stabil inflation kring 2 procent. Den påverkas framför allt av friktions- och strukturarbetslösheten. När arbetsgivarna ständigt har en grupp av arbetslösa att hämta arbetskraft ifrån behöver de inte försöka rekrytera varandras anställda med inflationsdrivande lönepåslag. För att hålla en låg jämviktsarbetslöshet är lönebildningens funktionssätt viktig.

De strukturellt arbetslösa bidrar bara i begränsad omfattning till att hålla inflationen nere eftersom de inte passar till de lediga jobben. Olika åtgärder för att göra strukturarbetslösa till efterfrågearbetslösa minskar jämviktsarbetslösheten genom att arbetsgivarna får fler att välja bland när de behöver anställa. Exempel på sådana åtgärder är utbildning, förbättrade kommunikationer, lönesubventioner och mer välfungerande lönebildning.

Diagram 3.1 - Olika typer av arbetslöshet



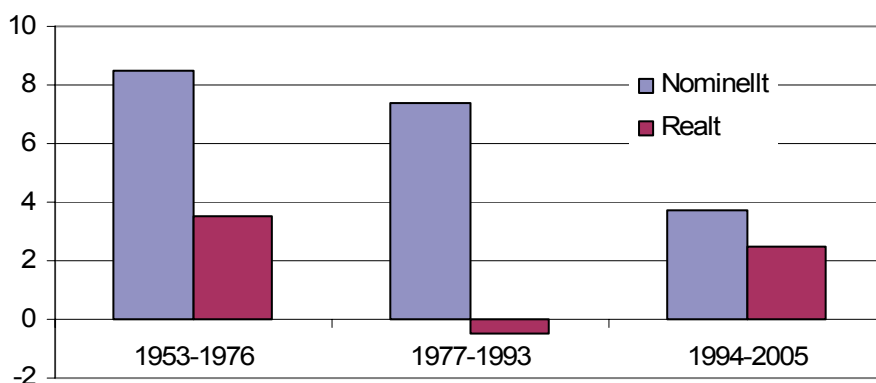
3.1 Jämviktsarbetslösheten

För de flesta känns inflationshotet idag avlägset och det kan vara svårt att se faran i en högre inflation. Detta är en följd av den effektiva inflationsbekämpningen. Det är därför viktigt att påminna om de problem som en kraftigt fluktuerande inflation innebär. Hög och varierande inflation medför en osäkerhet om kostnader och intäkter i produktionen som kan göra företagen mindre benägna att anställa. Samtidigt behövs en viss inflation för att priser ska kunna ändras i förhållande till varandra på ett effektivt sätt.

Vad löntagarna lärt sig av 1970- och 1980-talen är att det inte går att springa i kapp med inflationen. Under åren 1977 till 1993 fick arbetarna som genomsnitt reallönesänkningar. Måts istället arbetskraftskostnaderna ökade de till följd av höjda arbetsgi-varavgifter under hela perioden. För alla privatanställda ökade de reallt med i genomsnitt 0,6 procent åren 1977 till 1993 och 3,0 procent under åren 1994 till 2005.

Om inflationen är hög och varierar kraftigt är det mycket svårt för löneförhandlarna att veta vilka löneökningar de ska kräva. Löntagarnas hushållsekonomi och avkastningen på investeringar blir osäker. Perioden sedan 1994 har inneburit betydligt lägre nominella löneökningar än tidigare men samtidigt reallöneökningar. Jämfört med perioden 1953 till 1976 har dock de genomsnittliga reallöneökningarna varit lägre.

Diagram 3.2 – Nominella och reala löneökningar för arbetare i privat sektor, årliga genomsnitt.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Men finns det inte ett samband mellan inflation och sysselsättning som innebär att löntagarna vinner sysselsättning via högre inflation? Genom att efterfrågan stimuleras kan

arbetslösheten på kort sikt minska. Om det blir brist på arbetskraft kommer dock en minskad arbetslöshet innebära ökade lönekrav som i sin tur ger ökad inflation. Detta skulle innebära att arbetslösheten sjönk samtidigt som inflationen ökade. Till följd av den högre inflationen stiger lönekraven så att reallönen blir densamma som tidigare. Detta ger en lägre efterfrågan på arbetskraft och stigande arbetslöshet. Vinsten i form av lägre arbetslöshet som kommer av att höja inflationen är därmed tillfällig. På sikt finns det därmed en gräns för hur mycket arbetslösheten kan minska genom att efterfrågan stimuleras. Har jämviktsarbetslösheten nåtts sänks inte denna stabilt av ökad efterfrågan, utan det leder endast till ökad inflation. En högre inflation har kostnader i form av högre realränta.

Att vi tror på ovanstående kräver ett antal förtydliganden. För det första av vad som är lång respektive kort sikt. På ett par års sikt, men inte längre, vid en förändrad penningpolitisk regim går det att röra sig längs den kortsiktiga Phillips-kurvan, dvs. sänka arbetslösheten via ökad inflation. Detta kostar dock i form av ökad realränta. Det är dessutom mycket viktigt att påpeka att var jämviktsarbetslösheten ligger är mycket svårt att säga samt kan påverkas.

För att testa var den faktiska nivån på jämviktsarbetslösheten ligger måste man under ett par års tid ligga nära den uppskattade nivån på jämviktsarbetslösheten. Om man tror på konceptet och ser svårigheterna att exakt veta nivån så måste man våga testa. Annars finns risk för en onödigt hög arbetslöshetsnivå. Det är därför problematiskt att använda jämviktsarbetslösheten som mål att styra mot.

Det finns en vetenskaplig debatt om det lämpliga inflationsmålet där nobelpristagaren Akerlof m.fl. hävdar att en högre inflation än dagens skulle ge en lägre arbetslöshet.⁷ Hittills ger dock dessa forskningsrön, som säger att den optimala inflationen ligger mellan 3 och 4 procent, inte en tillräcklig grund för att genomföra en politikomläggning.

3.1.1 Vad bestämmer jämviktsarbetslösheten?

Ekonomer beskriver löner och sysselsättning med utgångspunkt i en lönebildningsmodell. På en arbetsmarknad med perfekt konkurrens finns ingen arbetslöshet och lönerna bestäms av var utbuds- och efterfrågekurvorna för arbetskraft möts. I figuren nedan visas detta som punkten (a), det råder i denna punkt full sysselsättning i bemärkelsen att alla som vill ha ett arbete också får det. Efterfrågekurvan D visar att efterfrågan på arbetskraft minskar om reallönen ökar. Utbudet (LF) antas här vara oberoende av reallönen.

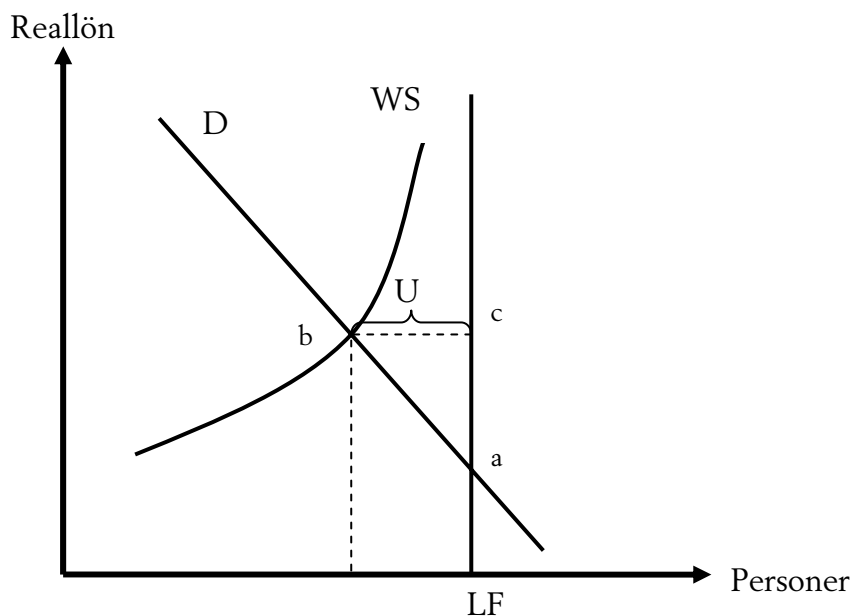
Om det råder ofullständig konkurrens på arbetsmarknaden, vilket är det normala, blir utfallet ett annat. Avgörande för arbetslösheten och reallönen blir då inte längre endast efterfrågan och utbud utan även hur väl arbetsmarknaden fungerar. Detta beskrivs av den s.k. lönesättningskurvan (WS), enligt denna så leder en högre sysselsättning till högre lönekrav. Jämviktspunkten är där WS och D möts.

Kortsiktiga variationer i sysselsättningen och arbetslösheten kring jämviktsnivån kan uppstå eftersom nominella löner är trögörliga. Om inflationen ökar oväntat mycket så

⁷ Akerlof, Perry och Dickens (2000).

kommer reallönen att minska och därmed sysselsättningen öka och arbetslösheten att minska. Lönekurvan förskjuts tillfälligt nedåt. Denna minskning av arbetslösheten består tills lönenivån anpassat sig till inflationen, dvs. om löntagarna kräver kompensation för den ökade inflationen. Reallönen, sysselsättningen och arbetslösheten återställs då till den tidigare nivån.

Diagram 3.3 – Teoretisk beskrivning av arbetsmarknaden.



Såväl efterfrågekurvan, lönesättningskurvan och utbudskurvan på arbetskraft kan flytta sig varaktigt. Lönesättningskurvas läge påverkas av hur lönebildningen fungerar, om en sysselsättningsuppgång innebär en lägre uppgång i reallönerna än tidigare har kurvan flyttat åt höger. Jämviktsarbetslösheten minskar då till priset av sänkta reallöner.

Efterfrågekurvas läge påverkas bland annat av konkurrensen på produktmarknaden. Om det råder ofullständig konkurrens på varumarknaden kan efterfrågekurvan ses som en prissättningsrelation. Företagen vill höja priserna mer än löntagarnas löner för att öka sin vinst. Om de lyckas med detta flyttar efterfrågekurvan åt vänster, dvs. löntagarna får lägre reallöner och lägre sysselsättning. Produktmarknadens effektivitet har alltså betydelse för hur hög sysselsättning som kan hållas i en ekonomi. Ju mindre möjlighet företagen har att sätta priser desto mer känslig är sysselsättningen för produktpriset och ju högre kan sysselsättningen bli utan att det leder till inflation. Det ligger i löntagarnas långsiktiga intresse att nå hög konkurrens på produktmarknaden inte bara för att det leder till lägre priser, det gör det också möjligt att minska jämviktsarbetslösheten.

Vi sammanfattar faktor som höjer eller sänker jämviktsarbetslösheten i rutan nedan.

Graden av konkurrens på produktmarknaden
Skatt på arbete
Arbetslöshetsförsäkringens regler och tillämpning
Anställningsskydd
Lönebildningens funktionssätt
 Centralisering, koordination och lägstlöner
Arbetsförmedlingens effektivitet
Den geografiska och yrkesmässiga rörligheten
 Utbildningssystem, arbetsmarknadspolitik, infrastruktur, bostadsägande
och bostadstillgång

Det finns ingen konsensus kring vilka faktorer som är viktigast för att förklara jämviktsarbetslösheten. Lundborg m.fl. räknar upp hela 15 faktorer som har påverkat och kommer att påverka den svenska jämviktsarbetslösheten.⁸ De menar att det inte går att göra någon objektiv värdering av vilka av dessa faktorer som varit viktigast.

Den mest tongivande beskrivningen av jämviktsarbetslösheten de senaste 15 åren kommer från Layard, Nickell och Jackman.⁹ De lade stor tonvikt vid koordinationen av lönebildningen och arbetsmarknadspolitikens betydelse när det gällde att förklara varför t.ex. Sverige klarade sig relativt väl trots höga ersättningsnivåer i socialförsäkringen.

OECD:s ståndpunkt idag är att:¹⁰

- Ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen har betydelse för sökaktiviteten men effekten av ersättningsnivån kan motverkas av aktiv arbetsmarknadspolitik.
- Skatt på arbete och konsumtion har stor betydelse.
- Graden av produktmarknadsreglering är viktig.
- Graden av korporativism som tar hänsyn till centraliseringsgrad och samordning reducerar signifikant arbetslösheten men inte särskilt mycket.
- Anställningsskydd har mer betydelse för arbetslöshetens fördelning än för arbetslöshetens nivå.
- Facklig organisationsgrad har inte någon signifikant betydelse.

3.2 Arbetslöshetens utveckling

I detta avsnitt beskrivs utvecklingen av arbetsmarknaden efter 1990. Under 1990-talet fick Sverige arbetslöshet av en omfattning som inte hade upplevts under hela efterkrigstiden. Som högsta årsgenomsnitt var den öppna arbetslösheten 8,2 procent år 1993. Sysselsättningsgraden – andelen sysselsatta i befolkningen 16-64 år – sjönk från 83 procent år 1991 till 71 procent år 1997. Att arbetslösheten blev så hög och långvarig beror på att den kom att slå över i stort sett hela ekonomin. Per Lundborg delar in utvecklingen i tre olika, men delvis överlappande, faser som i olika skeden drabbade olika delar av ekonomin.¹¹

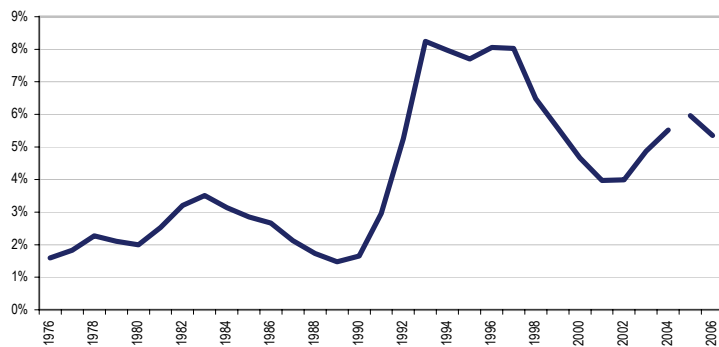
Diagram 3.4 - Arbetslösheten åren 1976-2006

⁸ Lundborg, Vartianen och Zettergren (2007).

⁹ Layard, Nickell och Jackman (1991)

¹⁰ OECD (2006).

¹¹ Lundborg (2000)



Källa: SCB (AKU)

I slutet av 1980-talet hade den svenska ekonomin gått in i en överhettad högkonjunktur vilken följdes av en kostnadskris. Samtidigt försvagades konjunkturen utomlands, framför allt genom att man i Tyskland bedrev en restriktiv penningpolitik med uppdrivna internationella räntor som följd. Detta ledde fram till arbetslöshetens första fas, den *internationella fasen*, där, i synnerhet, exportindustrin drabbades av minskad lönsamhet som inte kunde korrigeras genom växelkursförändringar eftersom man höll fast vid en fast växelkurs. I detta skede var det främst i exportsektorn och branscher som var beroende av denna som sysselsättningen drogs ner.

Den relativt höga svenska inflationen gjorde att den fasta växelkursen bara kunde försvaras med räntor som var högre än omvärldens. Politiken var emellertid, sedan 1980-talet, inriktad på inflationsnedväxling varför de höga nominella räntorna, med sjunkande inflation, kom att leda till mycket höga realräntor. Värdet på de inhemska reala tillgångarna föll då snabbt, vilket ledde till en ökad sparkvot och kraftigt minskad konsumtion. I denna fas, *realräntefasen*, gav realräntechocken upphov till kraftigt fallande efterfrågan på varor och därmed på arbetskraft i, framför allt, de varuproducerande sektorer som producerade för hemmamarknaden. Även handel, transport och byggande drabbades.

Sysselsättningsnedgången i exportindustrin bromsades upp när kronförsvaret släpptes hösten 1992. Arbetslösheten hade emellertid medfört ökade offentliga utgifter och minskade skatteinkomster, vilket gav upphov till budgetunderskott. Regeringen valde då att sanera budgeten genom att minska utgifterna för offentlig verksamhet och transfereringar. Arbetslösheten spred sig i denna fas, *budgetsaneringsfasen* (1993-1997), till den offentliga sektorn.

Realräntorna sjönk under den senare delen av 1990-talet. Realräntefasen var därmed över. Arbetslösheten började minska och sysselsättningen öka. Detta förbättrade i sin tur de offentliga finanserna vilket avslutade budgetsaneringsfasen.

Att olika delar av arbetsmarknaden drabbades av hög arbetslöshet under olika perioder innebar att arbetslösheten kom att fördelas över mycket stora delar av arbetskraften i stället för över ett begränsat fåtal. Enligt Lundborg är det sannolikt den viktigaste orsaken till att relativt få i Sverige upplevde extremt långa arbetslöshetsperioder.

År 1997 började arbetslösheten sjunka och sysselsättningsgraden steg året därefter. Både arbetslöshet och sysselsättningsgrad försämrades igen åren 2003-2005 (med

reservation för tidsseriebrottet i AKU 2004-2005) men nådde långtifrån samma nivåer som under 1990-talskrisen.

Riksbanken underskattade gravt ekonomins potential för tillväxt och förde en åtstramande penningpolitik under andra hälften av 1990-talet. Detta bromsade tillväxten och bidrog till att sysselsättningen inte började öka förrän 1998.¹²

Enligt Holmlund (2003) blev både finans- och penningpolitiken mer expansiv när statsbudgeten hade sanerats och inflationsförväntningarna sänkts i slutet av 1990-talet. Därmed stöddes en ökad privat och offentlig konsumtion. Arbetsmarknaden visade sig fungera bra i återhämtningen. Arbetsmarknadskrisen tycks alltså inte ha medfört att matchningen försämrades. Övergångarna till arbete ökade både för dem med korta och långa arbetslöshetstider när vändningen kom.

Holmlund pekar också på att strukturella reformer kan ha minskat jämviktsarbetslösheten under 1990-talet. Däribland nämns en sänkt arbetslöshetsersättning som kan ha givit en måttlig effekt och effekter av olika av- och omregleringar av produktmarknaderna som ökade konkurrensen (t.ex. i offentlig upphandling, telekomunikation, energi, inrikesflyg, järnvägstransporter, taxi och bemanningsföretag) vars effekter är svårskattade men troligen går åt rätt håll. En mer självständig riksbank och mer koordinerade löneförhandlingar har gynnat sysselsättningen. Sysselsättningsuppgången underlättades också av demografin.

Åren 1998-2001 präglades av en stark sysselsättningsuppgång. I början av 2000-talet tog pris- och löneökningarna fart i samband med att den öppna arbetslösheten nådde ner till 4 procent. Då som nu tror vi att det var hastigheten i sysselsättningsuppgången som äventyrade stabiliteten i pris- och lönebildningen.¹³ Att konjunkturuppgången mattades av och sysselsättningsökningen avstannade under år 2001 berodde i stor utsträckning på att IT-bubblan sprack.¹⁴

Den period av stagnerande sysselsättning som sedan följde, åren 2001-2004 upplevdes som så lång att det diskuterades om det hade uppstått ett nytt fenomen i ekonomin – sysselsättningslös tillväxt, eller på utrikiska "jobless growth". Stigande efterfrågan skulle mötas av stigande produktivitet i stället för ökad sysselsättning.

Utvecklingen visade emellertid att en hög BNP-tillväxt liksom vid återhämtningarna åren 1994 och 1997, efter en viss fördröjning, genererade en stabil ökning av sysselsättningen. En ihållande BNP-tillväxt på minst 3 procent tycks krävas för en sysselsättningsökning.¹⁵ Efter en längre internationell konjunkturuppgång och expansiv både penning- och finanspolitik tog sysselsättningen fart år 2005.¹⁶

Avslutningsvis kan sägas att förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken ändrades i flera avseenden under 2000-talets början.¹⁷

¹² LO 2001a

¹³ LO 2007b

¹⁴ 2001b

¹⁵ LO 2007

¹⁶ LO 2004, LO 2005a, LO 2005b

¹⁷ LO 2006a

- Produktivitetens utvecklingen var överraskande hög, vilket innebar lägre sysselsättning och lägre inflation. Det kan vara orsakat av den nya ekonomiska politiken, av teknisk utveckling eller av internationaliseringen. Att produktivitetens ökningstakten blev högre i Sverige, även utanför sektorn för informations- och kommunikationsteknologi än i omvärlden visar att det fanns en inhemsk komponent.
- Importpriserna blev lägre än vad som kunde förutses. Det beror på lägre ökningstakt i världsmarknadspriserna och att en ökad andel av importen kommer från lågkostnadsländer.
- Det svenska sparandet är långt högre än tidigare. Det kan hänga samman med att den demografiska utvecklingen samt att förändringar av pensionssystemet har skapat en otrygghet inför framtiden eller bara allmänt högre krav på soliditet.

3.2.1 Visstidsanställningarnas betydelse

Tabell 3.1 visar att inflödet i arbetslösheten ökade betydligt mer än arbetslöshetstiderna under 1990-talskrisen. Inflödet i arbetslöshet har under de senaste 15 åren legat på en betydligt högre nivå än under 1970- och 1980-talet. Arbetslöshetstiderna har uppvisat en större variation under de senaste 15 åren.

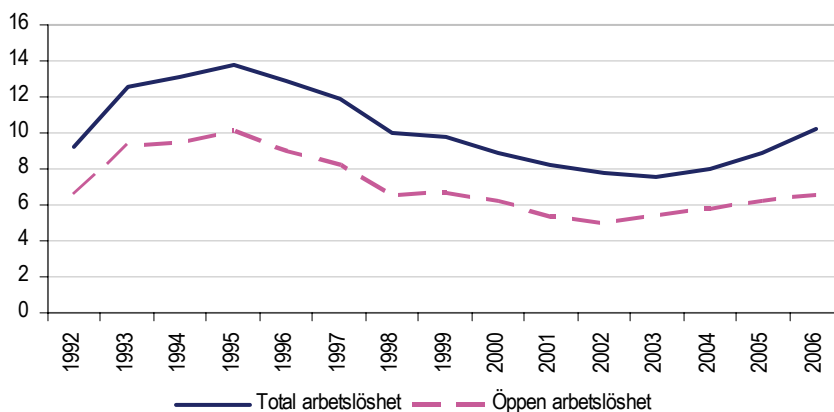
Tabell 3.1 – Arbetslöshet, inflöde i arbetslöshet och beräknad arbetslöshetstid.

	Arbetslöshet	Inflöde i procent av arbetskraften	Beräknad arbetslöshets- tid i veckor
1965-1969	1,8	0,27	6,8
1970-1974	2,2	0,19	11,5
1975-1979	1,9	0,17	11,5
1980-1984	2,9	0,19	15,5
1985-1986	2,7	0,17	15,5
1987-1988	1,8	0,12	14,5
1989-1990	1,5	0,10	13,8
1991-1992	3,7	0,18	20,6
1993-1995	8,0	0,34	23,5
1996-1998	7,5	0,31	24,2
1999-2001	4,7	0,30	15,9
2002-2004	4,8	0,26	18,6

Källa: Uppdatering av tabell i Holmlund (2003).

Ovanstående är beräknat utifrån AKU, där endast de öppet arbetslösa finns med. Detta kan innebära att arbetslöshetstiderna underskattas om perioder av öppen arbetslöshet avbryts av arbetsmarknadspolitiska program. Med hjälp av AMS statistik går det att studera den beräknade arbetslöshetstiden oavsett om den arbetslöse är i program eller ej. Såsom visas i diagram 3.5 är utvecklingen sett sedan 1992 liknande oavsett om AKU eller AMS väljs som källa. Den förväntade arbetslöshetstiden beräknad utifrån AMS-statistik var dock, år 2004, ungefär dubbelt så lång som arbetslöshetstiden mätt i AKU. Under 2005 och 2006 ökade arbetslöshetstiderna kraftigt.

Diagram 3.5 – Beräknad arbetslöshetstid i månader, 1992-2006.



Källa: AMS samt egna beräkningar.

Enligt Holmlund kommer ungefär hälften av det ökade inflödet efter 1993 från tidsbegränsade anställningar. Den högre andelen tidsbegränsade anställningar kan ha ökat friktionsarbetslösheten och därmed också jämviktsarbetslösheten. Varje år nyanställs över 1 300 000 personer, det är en ökning från ca 800 000 personer under 1990-talskrisen.¹⁸ Av dessa 1 300 000 nyanställningar så var nästan 1 000 000 tidsbegränsade anställningar.

Andelen med tidsbegränsade anställningar har ökat från 11 till 15 procent mellan 1987 och 2006. Ökningen kommer huvudsakligen från ett skifte under 1990-tals krisen, därefter har andelen varierat kring 15 procent. Ett ökat antal visstidsanställningar innebär ett ökat inflöde i arbetslöshet eftersom fler måste byta jobb oftare.

Den allra viktigaste frågan är om den ökade andelen visstidsanställningar har inneburit en ökad jämviktsarbetslöshet, dvs. den arbetslöshet som kan nås utan stigande inflation. Svaret på denna fråga beror på om det krävs så många visstidsanställningar som idag. Det är möjligt att dagens produktion ställer så stora krav på flexibilitet i resursutnyttjandet att det måste finnas en stor grupp som hela tiden går mellan kortare kontrakt. Denna arbetslöshet kan därmed inte sänkas utan att inflationen sätter fart. Men om det ökade antalet korta kontrakt istället beror på att en för svag efterfrågan under lång tid har givit arbetsgivarna en stark ställning gentemot arbetstagarna så skulle det gå att öka antalet fasta anställningar utan att inflationen sätter fart. Detta eftersom den ökade efterfrågan skulle avspeglas i fler fasta kontrakt snarare än högre löner.

Vi har inget säkert svar på huruvida de korta kontrakten behövs i nuvarande omfattning eller inte. Vår tolkning är dock att arbetsgivarna efter en längre tid med hög arbetslöshet har kunnat få arbetskraft till temporära anställningar eller visstidsanställningar. Stöd för denna tolkning är att visstidsjobben i första hand innehålls av kvinnor och ungdomar, vilket talar för att det handlar om styrkepositionen på arbetsmarknaden. I denna konjunkturfase så har det ännu i första hand varit de temporära kontrakten som har ökat, vilket kan tolkas som att allmän brist på arbetskraft inte är nära förestående.

¹⁸ AMS (2007).

4 Viljan att arbeta

För de flesta medborgare är frågan om man vill eller inte vill arbeta underlig eftersom de måste arbeta för att få pengar till mat och hyra. Men samtidigt finns det en utbredd misstro mot att många andra inte skulle ha samma vilja att arbeta utan är beredda att leva på samhällets bekostnad.

Individerna vill konsumera tre slags varor och tjänster; privata, offentliga och fritid. Offentlig konsumtion innefattar allt från utbildning till pensioner. Vill individen ha mer fritid så måste individen välja mindre privat konsumtion. Eftersom offentlig konsumtion som regel inte betalas direkt av individen är det för enskilda möjligt att öka konsumtionen av fritid utan att minska den offentliga konsumtionen. Detta gäller dock endast så länge inte många individer väljer mer fritid, då minskar skatteinkomsterna så mycket att möjligheterna till offentlig konsumtion minskar.

I dagens samhälle så får den som är för sjuk för att arbeta försörjning i form av sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning och den som inte får ett arbete får försörjning via arbetslöshetsförsäkringen. Detta ger en möjlighet att öka mängden fritid samtidigt som den privata konsumtionen bibehålls. Det finns därför en risk för att viljan att arbeta blir svagare än vad den önskvärda konsumtionsmixen kräver. Även finansieringen av de offentliga varorna kan påverka viljan att arbeta. Skatt skjuter in en kil mellan den privata lönsamheten att arbeta och lönsamheten för samhället. Det reser en av de viktigare samhällsfrågorna, dvs. om det tillräckligt mycket lönar sig att arbeta.

Många har en önskan om kortare arbetstid men få är redo att avstå från den privata och offentliga konsumtion som en generellt förkortad arbetstid innebär. 1 timmes kortare veckoarbetstid innebär cirka 1/40-dels förkortning av den totala arbetstiden. Om det ska kompenseras av fler år i arbete, vid en livsarbetstid på 40 år, kräver det en ökning med 1 år för att välfärdsstatens finansiering skall vara oförändrad.

Långtidsutredningen har i sina långsiktiga kalkyler för svensk ekonomi lagt in en arbetstidförkortning på 0,2 procent per år fram till 2030. Det kan låta lite eftersom det motsvarar cirka 1 minut per arbetsdag. Men sett över tjugo års tid så motsvarar det 4 procent av arbetstiden eller cirka 20 minuter per arbetsdag. Det låter kanske fortfarande inte så mycket. Men för välfärdsstatens finansiering är detta mycket dyrt. Om livsarbetstiden ska hållas konstant genom senare pension så motsvarar denna arbetstidsförkortning cirka 1,6 års extra arbete.

Enligt de undersökningar som gjorts av hur amerikaners efterfrågan förändras då inkomsterna ändras så minskar den andel av inkomsterna som hushållen använder till mat och kläder medan konsumtionen av hälso- och sjukvård samt utbildning ökar kraftigt. Tabellen nedan visar hushållens konsumtionsbehov i USA. Det finns skäl att tro att preferenserna, åtminstone på denna generella nivå, är likartade i Sverige och USA. Om så är fallet kan vi använda tabellen som en rimlig prognos av fördelningen av den långsiktiga konsumtionsefterfrågan också i Sverige. Det innebär att hushållen, när inkomsterna ökar, kommer att vilja använda en allt större andel av sina inkomster till tjänster som i Sverige är offentlig konsumtion.

Hushållen kommer långsiktigt att vilja ha både mer offentligfinansierade välfärdstjänster och samtidigt mer fritid. För att kunna förena dessa två önskningar krävs ökade skatter. Om detta inte är möjligt så måste väljarna välja eftersom dessa två önskningar står emot varandra.

Tabell 4.1 - Långsiktig inkomstelasticitet för några grupper av varor och tjänster i USA.

Vara	Långsiktig inkomstelasticitet
Mat, dryck	0,2
Kläder	0,3
Bostad	0,7
Hälsa- och sjukvård	1,6
Utbildning	1,6
Övriga offentliga tjänster	1,1
Fritid	1,4

Källa: Fogel (1999) refererad i LU, Bilaga 7 (SOU 2003:57).

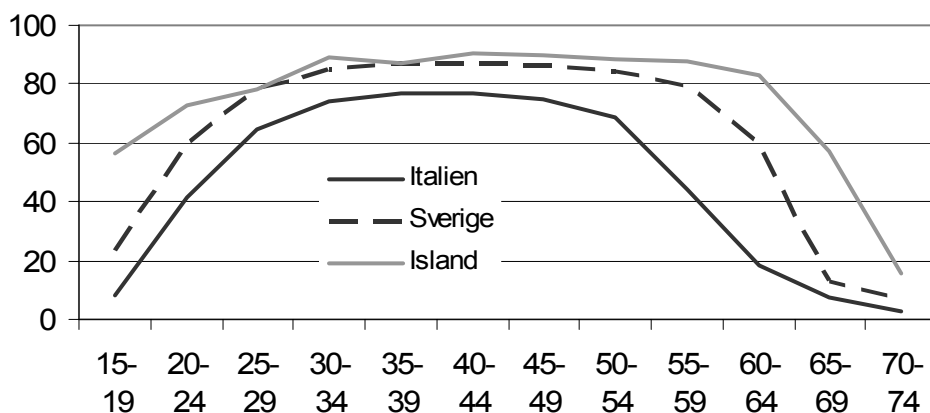
4.1 Kvantitet och kvalitet i arbetsutbudet

Den som står inför valet att arbeta eller inte måste svara på en rad delfrågor. För det första måste individen uttrycka om han/hon vill arbeta eller inte och för det andra välja hur många timmar detta arbete ska omfatta. Båda dessa frågor handlar om arbetsutbudets kvantitet.

Vi menar att arbetsutbudet inte bara styrs av pengar utan att även sociala normer är viktiga. Om de flesta arbetar så vill de flesta arbeta. Enligt Esser (2005) skulle de flesta i Sverige arbeta även om de inte behövde det rent ekonomiskt eller vann en lotterivinst. Detta troligtvis beroende på det sociala värde som arbetet har.

Sysselsättningsgraden i olika åldrar skiljer sig kraftigt mellan olika länder. Låt oss börja med att jämföra Sverige med Italien som i varje åldersgrupp har väsentligt färre sysselsatta än Sverige. Framför allt så sjunker sysselsättningsgraden starkt efter 50 års ålder. Italien skiljer sig från Island och Sverige genom att ha betydligt färre sysselsatta kvinnor oavsett ålder. I Island som är den andra extremen i Europa är ungefär samma andel sysselsatta vid 60-64 års ålder som det är i Sverige vid 50-54 år ålder.

Diagram 4.1 – Sysselsättningsgrad år 2006 i olika åldrar för Italien, Sverige och Island.



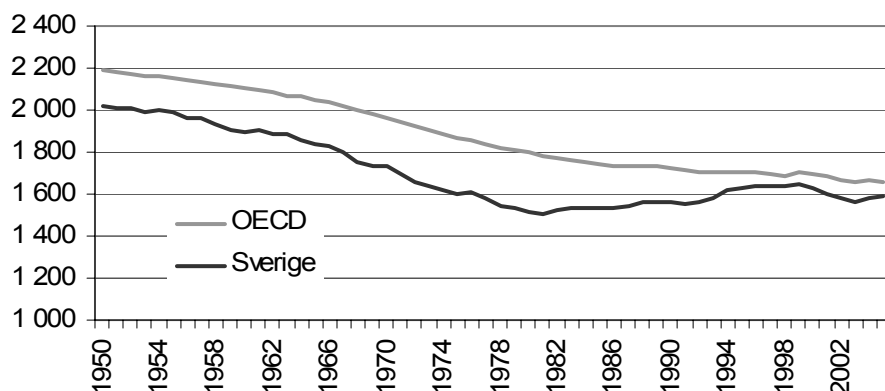
Källa: Eurostat.

Diagram 4.2 visar hur den genomsnittliga arbetstiden i Sverige har utvecklats sedan 1950. Den genomsnittliga arbetstiden sjönk kraftigt fram till 1980-talets början för att

därefter öka något fram till 2000-talets början då den åter minskade. Minskningen efter 1960 förklaras främst av längre semestrar och kortare veckoarbetstid, men också av att många deltidsarbetande kvinnor trädde in i arbetskraften. Under perioden med svag produktivitetstillväxt från 1970-talets mitt till 1990-talets början ökade löntagarna istället den genomsnittliga arbetade tiden. Därefter skedde en minskning men frågan är vad som kommer att hända i framtiden?

Jämfört med OECD-snittet så har årsarbetstiden per sysselsatt i Sverige ökat relativt 1980-talets mitt. Sverige är faktiskt det enda av OECD-länderna som ökade medelarbetsstunden under perioden 1985 till 2005. Sett till utvecklingen från mitten av 1990-talet liknar dock Sverige OECD-snittet med en minskning på cirka 3 procent.

Diagram 4.2 – Genomsnittligt årligt arbetade timmar per sysselsatt, 1950-2005.



Källa: GGDC samt egna beräkningar.

Vad är det som styr hur många timmar som de sysselsatta arbetar i snitt? Årsarbetstiden per sysselsatt styrs av hur många som är frånvarande från arbetet. Först och främst är det hushållens avvägning mellan fritid och arbetad tid som avgör detta. Med ökade realinkomster så tenderar hushållen att välja mer fritid. Viktigt är även hur många som är sjukskrivna samt hur många som arbetar deltid.

För arbetsviljan är även arbetsutbudets kvalitet viktigt. Vid vilka tider är arbetskraften villig att arbeta, med vilken svårighetsgrad på arbetsuppgifterna, och med vilken arbetsintensitet? Att få människor att vilja ta de intressanta, utvecklande och prestige-fyllda arbetsuppgifterna är nog inte svårt men i ekonomin behöver en rad olika arbetsuppgifter utföras. Även arbetsuppgifter som den som utför anser vara intressanta och givande skall utföras på dygnets alla timmar, på storhelger och under vackra sommark dagar. Någon skall köra bussen på midsommarafton och ha äldreomsorgsjouren på julafton. Att delta i arbetslivet ställer stora krav på många individer, inte bara att vara en kring fikabordet.

4.2 Hur påverkar försäkringarna arbetsmarknaden?

Välfärdsstaten omfördelar resurser för samma individ över livet snarare än mellan olika individer. Den offentliga sektorn kan ses som ett försäkringsbolag som garanterar att hushållen får den utbildning, de pensioner, den vård och den omsorg som de förväntar sig. Den omfördelar från de förvärsaktiva åren till tidigt och sent i livet. Under perioder är individen nettomottagare från det offentliga medan motsatt förhållande råder

under andra perioder. Syftet med försäkringar är att hantera risker som uppstår framför allt i skeden av livet då möjligheterna att försörja sig själv är mindre.

Det finns en rad offentliga försäkringar för att individen skall få försörjning när denne inte arbetar. Arbetslöshets- och sjukförsäkringarna omgärdas av självrisker, kontroller och intjänandevillkor så att individen inte skall kunna välja att frivilligt vara sjuk eller arbetslös. Hur generösa försäkringarna kan vara måste vägas mot de krav som ställs i försäkringarna och om det är möjligt att i praktiken tillämpa reglernas efterlevnad. I detta avsnitt exemplifierar vi resonemangen med arbetslöshetsförsäkringen.

När det gäller arbetslöshetsersättningens effekter på arbetslösheten finns tre effekter som alla påverkar det slutgiltiga utfallet:

1. Reservationslöneeffekt - En generös arbetslöshetsförsäkring ökar de arbetslösas krav på lön samt övriga arbetsvillkor och förlänger därmed arbetslöshetstiderna.
2. Kvalifikationseffekt - En relativt generös arbetslöshetsförsäkring, både när det gäller ersättningsnivå och inträdesvillkor, ökar intresset för arbetslösa som närmar sig utförsäkring och de som står utanför arbetskraften att kvalificera sig för försäkringen.
3. Kontrolleffekt – Vilken grad av kontroll det finns i försäkringen påverkar viljan att ta ett arbete. Kontrollen av arbetsviljan kan ta olika former, exempelvis anvisningar till lediga jobb eller arbetsmarknadspolitiska program.

Reservationslöneeffekten och kvalifikationseffekten verkar åt olika håll vad gäller arbetslöshetstidens längd och controleffekten kan påverka vilken som är starkast. Även om de flesta forskningsrapporter visar på en negativ effekt på arbetslösheten av höjda ersättningsnivåer så finns ingen samstämmighet om storleken på effekten. Ett exempel på en studie som finner små effekter på arbetslösheten av höjda ersättningsnivåer är Benmarker m.fl.¹⁹ De har undersökt effekterna av de höjda ersättningsnivåerna i början av 2000-talet och finner längre söktider för män men inte för kvinnor.

4.2.1 Reservationslöneeffekt

Sannolikheten att få ett jobb beror både på jobbtillgången, hur intensivt arbetslösa söker samt vilka jobberbjudanden som de accepterar. Empiriska studier visar att jobbtillgången är viktigast för arbetslöshetstiderna.²⁰ De arbetslösa kan dock påverka sin chans att få jobb genom sökintensiteten och vilka jobb de accepterar att ta.

Om ersättningen är rimligt god så behöver inte den arbetslöse ta första bästa jobb, vilket kommer att förlänga söktiden. Det kan dock vara klokt för den arbetslöse, staten och samhällsekonomin att de arbetslösa inte direkt tar jobb som inte motsvarar individens produktiva förmåga.

4.2.2 Kvalifikationseffekt

Kvalifikationseffekten påverkar både de arbetslösa som närmar sig utförsäkring och de på eller utanför arbetsmarknaden som ännu inte kvalificerat sig till arbetslöshetsförsäkringen. En relativt generös arbetslöshetsförsäkring motiverar individer att delta i arbetskraften för att därigenom kvalificera sig för försäkringens förmåner. Detta kan

¹⁹ Benmarker, Carling och Holmlund (2005).

²⁰ Björklund m.fl. (2006).

påverka dem som kan försörja sig via svart arbete eller inte är beroende av eget marknadsarbete för sin försörjning. Det senare gäller främst unga samt kvinnor som lever i hushåll med en traditionell arbetsfördelning.

Om ersättningsnivån är låg och ersättningstiden kort så minskar det viljan att kvalificera sig för försäkringen. Föreställ dig att dagens arbetslöshetsförsäkring ersattes av en försäkring med 2 års kvalificeringstid och 50 procent ersättningsnivå som varar i 100 dagar. Incitamenten att försöka återkvalificera sig för en sådan försäkring blir lägre än i dagens försäkring och de som inte kvalificerat sig för försäkringen kommer på marginalen att lämna eller inte träda in på arbetsmarknaden. Slutsatsen är att en försäkring där varje individ bär en stor del av sina egna risker, kommer att minska incitamenten att delta i försäkringen och på den vita arbetsmarknaden för dem som ännu inte kvalificerat sig eller behöver återkvalificera sig.

Att det inte är så enkelt att en högre ersättningsnivå alltid innebär en högre arbetslöshet visas av diagram 4.3. Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen toppar när Sverige har en hög sysselsättning. Detta är på intet sätt något bevis för att ersättningsnivåer inte spelar någon roll, men visar att det är möjligt att förena höga ersättningsnivåer med låg arbetslöshet.

Diagram 4.3 – Ersättningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen för genomsnittlig industriarbetare, 1978-2007.



Källa: IFAU, SCB samt egna beräkningar.

4.2.3 Kontrolleffekt

Kontroll av arbetsviljan kan ske på en mängd olika vis. I den svenska arbetslöshetsförsäkringen sker det främst genom att de arbetslösa anvisas att söka vissa arbeten och via anvisning till arbetsmarknadspolitiska program. Genom dessa kan det kontrolleras att de arbetslösa inte väljer fritid istället för att ta lediga arbeten.

I en forskningsöversikt visas att ett system där förmedlarna kontrollerar med arbetsgivarna att den arbetslöse verkligen har sökt arbete och kan tillgripa en sanktion om så inte skett ökar flödet ur arbetslöshet.²¹ Det leder till att sökande tar jobb med lägre löner och ökar både sitt formella och informella arbetsökande. Om den arbetssökande inte drabbas av en sanktion är sannolikheten för utflöde ur arbetslöshet 61 procent på

²¹ van den Berg, G och B van der Klaauw (2005).

två års sikt. Men om den arbets sökande drabbas av en sanktion efter 6 månader ökar sannolikheten till 91 procent på två års sikt.

OECD finner att arbetsmarknadsprogram kan motverka arbetslöshetsförsäkringens påverkan på arbetslösheten.²² Detta är särskilt tydligt i de länder som har en relativt hög andel av de arbetslösa i arbetsmarknadspolitiska program såsom Nederländerna, Danmark och Sverige.

Om en arbetslös anvisas ett program kan man tänka sig två effekter. Först att utströmningen till jobb minskar eftersom de arbetslösa ser programmen som attraktiva. Effekten kan också bli den motsatta att anvisningen till ett program får en skrämseffekt så att utströmningen till arbete ökar. Hägglund finner i en studie av tre svenska experiment effekter på utflödet från arbetslöshet vid hänvisning i ett av experimenten.²³

Den internationella trenden är en övergång till en disciplinerande arbetslinje.²⁴ Balansen mellan rättigheter och skyldigheter har förändrats även i den svenska välfärdsstaten genom att allt större vikt har kommit att läggas vid skyldigheterna. Inom arbetsmarknadspolitiken genomfördes under åren 2000 och 2001 flera reformer som syftade till att göra arbetssökandet mer strukturerat och effektivt.²⁵ Skyldigheten, för arbets sökande som uppstår arbetslöshetsersättning, att anstränga sig att finna ett lämpligt arbete förtydligades. En aktivitetsgaranti, där långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen erbjöds heltidsaktiviteter till dess att de fick arbete, infördes. Nya regler infördes för vad som händer om man avvisar ett lämpligt arbete. Inträffar detta en eller två gånger blev reglerna formellt sett mindre stränga än tidigare. Avsikten med att mildra reglerna var att de skulle uppfattas som mer rimliga av arbetsförmedlarna och tillämpas mer strikt.

4.2.4 Lärdomar

Reservationslöneeffekten och kvalifikationseffekten går åt olika håll medan kontroll-effekten kan avgöra vilken av dem som är starkast. Hur starka effekterna är kan inte bestämmas teoretiskt och ingen har hittills på svenska data undersökt dessa effekters styrka. Kunskaperna om de samlade effekterna av förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som inte bara rör ersättningsnivåerna är därför liten.

För att förstå vilka effekter arbetslöshetsförsäkringen har på arbetsmarknaden är det viktigt att ta hänsyn till alla dessa tre effekter. Detta gäller särskilt för dem som vill göra förändringar av arbetslöshetsförsäkringen.

Det går via olika typer av kontroll att kompensera för reservationslöneeffekten av höga ersättningsnivåer. Kontroll bör ske både genom anvisning till lediga platser och anvisning till aktivitet. Arbetsmarknadspolitiska program är viktiga eftersom de både ger de arbetslösa förbättrat humankapital och kontrollerar arbetsviljan. Det innebär att om en regering sänker ersättningsnivån och samtidigt sänker andelen av de arbetslösa som får

²² OECD (2006).

²³ Hägglund (2006).

²⁴ Serrano Pascua och Magnusson (2007).

²⁵ Andersson och Löfgren (2002).

del av aktiv arbetsmarknadspolitik så är effekten på söktiderna av sänkta ersättningsnivåer inte nödvändigtvis lika stor som vid bibehållna volymer.

Regeringen har en önskan om att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk. För dem som inte vill ha en arbetslöshetsförsäkring skulle ett obligatorium innebära en ofrivillig beskattning. Denna skatt kan ses som en klumpsummeskatt som antingen minskar eller ökar antalet arbetade timmar. Färre av dem som står utanför arbetsmarknaden kommer att gå in på arbetsmarknaden eftersom det medför att de måste betala en "a-kasse-skatt". För dem som bestämmer sig att gå in på arbetsmarknaden kan arbetsviljan öka till följd av klumpsummeskatten. En obligatorisk a-kassa kommer för dem som idag frivilligt står utanför a-kassan att motverka effekten av jobbvdraget och öka drivkrafterna att bli egenföretagare, lämna arbetsmarknaden eller arbeta svart.

4.3 Felanvändning och fusk

I debatten diskuteras ofta i vilken utsträckning de som får ersättning/bidrag i själva verket inte är berättigade till dessa bidrag. Som regel används termen fusk. Vi anser istället att det är mer konstruktivt att tala om felanvändning av systemen, dvs. att den ursprungliga tanken som avspeglas i regelverket inte följs. Fusk i betydelsen att människor medvetet bryter mot reglerna för att tillskansa sig ersättningar de inte har rätt till förekommer givetvis och måste bekämpas. Det är dock troligt att fusk är relativt litet och bekämpande av fusk är därför inte nyckeln till att stärka arbetslinjen och öka förtroendet för försäkringssystemen.

Riksrevisionen har genomfört en granskning av hur väl reglerna kring ifrågasättande av ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen följdes 2003.²⁶ Analysen bygger främst på en enkätundersökning bland arbetsförmedlarna. Riksrevisionen anser att antalet meddelanden är cirka 80 procent mindre än vad det skulle ha varit om regelverket följts. Jämfört med en liknande undersökning som genomfördes av IFAU 1999 fann Riksrevisionen att regeltillämpningen har förbättrats men att skillnaden mellan tillämpning och regelverk fortfarande var stor.

Försäkringskassan visar i en rapport på stora brister i försäkringskassornas handläggning av huruvida det ett år efter sjukanmälningsdagen finns förutsättningar att ge den försäkrade sjuk- eller aktivitetsersättning istället för fortsatt rätt till sjukpenning.²⁷ Det rådde framför allt en brist på underlag i de undersökta fallen och Försäkringskassan drog följande slutsats:

"I många ärenden saknas driv i ärendet och ett aktivt vägval. Utbetalning görs slentrianmässigt utan att någon faktisk planering finns i sjukfallet. Då de granskade ärendena har pågått i minst 365 dagar är det anmärkningsvärt att det i en avsevärd andel av ärendena inte finns en aktiv plan för återgång i arbete alternativt ett ställningstagande att sjukpenning bör bytas ut mot sjuk- eller aktivitetsersättning."

Enligt Försäkringskassan är dokumentationen om beslutet gällande rätten till sjukpenning i så gott som alla ärenden bristfällig. I endast 33 av 906 ärenden bedömdes doku-

²⁶ Riksrevisionen (2005).

²⁷ Försäkringskassan (2005).

mentationen vara tillräcklig. Det handlar ofta om avsaknad av grundläggande uppgifter såsom i vilken grad den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt, perioden som beslutet avser samt hur den försäkrades funktionsnedsättning sätter ned arbetsförmågan i förhållande till yrke.

4.4 Skatterna och arbetsutbudet

Skatterna påverkar hur löntagare, konsumenter och företagare agerar. Ekonomer anser att den allvarligaste störningen från skatterna är att arbetsutbudet minskar eftersom det blir mindre lönsamt att arbeta. Skatterna skapar en skillnad, en så kallad skattekil, mellan vad som är privatekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt. Det är negativt för alla medborgare eftersom ekonomin därigenom blir ineffektiv.

Tron på skatternas skadliga inverkan på ekonomin bygger på antagandena att skatter dels försämrar ekonomins funktionssätt och dels är bortkastade pengar. En annan syn är att om skatterna används till allt det som gör ekonomin effektivare – rättssäkerhet, utbildning, forskning, daghem osv. eller om skatterna ökar välfärden genom att tillhandahålla sjukvård, pensioner, föräldraförsäkring, kultur och andra insatser som marknaden inte klarar att producera, så är skatterna inte skadliga för ekonomin. Under perioden 1960 till 1980 då skattekvoten ökade gjorde sysselsättningsgraden detsamma.

Slutsatsen är därför att argumentet om skattekilarna minskar i styrka om medborgarna vill ha merparten av det som den offentliga sektorn erbjuder, och i annat fall skulle valt att köpa privata försäkringar. Skattekillen är främst ett problem om skatter i huvudsak används för att finansiera andras konsumtion.

Hur arbetsutbudet påverkas av skatterna beror på kön och utbildningsnivå. Forskning visar att förändringen i skatter påverkar:

- kvinnor mer än män
- speciellt kvinnor med kort arbetstid och låga inkomster
- högutbildade mindre än lågutbildade.

För makar är valet av arbetstider (på marknaden och i hemmet) ömsesidigt beroende. Sammanboende kvinnors arbetsutbud är känsligt och påverkas negativt om mannen genom sänkt marginalsatt höjer sin lön efter skatt. Studeras hela hushållets samlade arbetsutbud finner man att effekten av en skattesänkning är nära noll på familjenivå eftersom mannens ökade arbetsutbud tas ut av kvinnans minskade dito. Gifta eller sammanboende par påverkas således inte alls av sänkta skatter.²⁸ Om staten vill stimulera arbetsutbudet med sänkta skatter är det i första hand ensamstående kvinnor med barn och låginkomsttagare som kan påverkas.

Samma skattekvot kan innebära helt olika marginaleffekt. Även om skattekvoten är drygt 50 procent så är den genomsnittliga marginaleffekten för löntagarna ca 40 procent och har sedan 1997 minskat med 5,7 procentenheter som genomsnitt. Marginalskatten, maxtaxan, konstruktionen av bostadsbidragen är några faktorer som bidrar till att bestämma den totala marginaleffekten.

²⁸ SOU 1995:104.

5 Förmågan att arbeta

Att kunna arbeta och att få arbeta handlar mycket om att ha de färdigheter som behövs på arbetsmarknaden. Det betyder att sysselsättning och arbetslöshet styrs av hur väl matchningen fungerar d.v.s. hur väl arbetskraften passar de jobb som finns och hurvida det går att undanröja hinder för att ta dessa jobb.

I detta avsnitt ska vi undersöka hur väl arbetskraften, på ett mycket översiktligt plan, passar de jobb som finns att få, om de arbetslösa på något avgörande sätt skiljer sig ifrån dem som är sysselsatta och om arbetsmarknaden är öppen för nyttillträdande. Förekomsten av diskriminering som utestänger vissa nyttillträdande behandlas i underavsnittet 5.2.2. Hur avtagande arbetsförmåga tas tillvara diskuteras i underavsnitt 5.3.

Avsnittet handlar alltså om hur väl kompetensen i arbetskraften matchar arbetstillfällena. Det finns andra aspekter av matchningen som inte behandlas här. En central aspekt av matchning, som vi endast snuddar vid, är hur tillgänglig informationen om arbetstillfällena och arbetssökande är för arbetssökande respektive arbetsgivare. Matchningseffektiviteten beror också av hur angelägna de arbetssökande är att få just de jobb som finns att få. Viljan att arbeta behandlades i kapitel 4.

5.1 Kompetens

Den första frågan är alltså om det finns anledning att tro att sysselsättningen hämmas av bristande kompetens i arbetskraften. Vi kommer att se att jobben med tiden har blivit mer kvalificerade och att de kvalificerade jobben, i samma grad som tidigare, tillsätts med överutbildade eller rätt matchade personer avseende utbildningens inriktning och/eller längd. Jämfört med andra länder har det visat sig att både de sysselsatta och i synnerhet de arbetslösa i Sverige har goda läs- och analysfärdigheter.

Men vi ser också att det vi står inför en utmaning att finna fungerande lösningar för att lyfta dem som saknar gymnasieutbildning till att främst få yrkesutbildning på gymnasienivå. Detta eftersom vi om 10-15 år väntas ha ett överutbud av arbetskraft men enbart grundskoleutbildning och ett stort framtida underskott på arbetskraft med yrkesförberedande gymnasieutbildning.

God baskompetens och matchning

I Lindén och Kvarnström (1999) analyseras resultaten av en OECD-undersökning av baskompetensen hos vuxna i olika länder.²⁹ De sysselsatta hade i samtliga undersökta länder³⁰ högre baskompetens än de arbetslösa. En jämförelse av de arbetslösas baskompetens visar dock att den genomsnittliga baskompetensen var högst i Sverige. Dessutom hade de arbetslösa i Sverige lika hög som, eller högre baskompetens än, de sysselsatta i flera av de andra länderna.

²⁹ Baskompetens är ett mått på förmågan att läsa löpande text, att tolka dokument och att utföra beräkningar. Den mäts på en femgradig skala i vardera av de tre kategorierna, där nivå 1 representerar den lägsta kunskapsnivån och nivå 5 den högsta, och redovisas sammanvägt. Nivå 3 bedöms vara den lägsta man behöver kunna prestera på för att, på ett tillfredställande sätt, kunna möta de krav som ställs i det moderna samhället, både i arbetslivet och i det dagliga livet.

³⁰ Kanada, Nederländerna, Polen, Schweiz, Sverige, Tyskland och USA.

De arbetslösa i Sverige bör alltså ha förmåga att utföra relativt kvalificerade och därmed ett stort antal arbetsuppgifter. Huruvida detta är tillräckligt för att de också ska ha förutsättningar att ta en stor andel av de lediga jobben beror på arbetsmarknadsstrukturen, d.v.s. blandningen av hög- och lågkvalificerade jobb. I Sverige är lönestrukturen jämn jämfört med många andra länder vilket innebär att de jobb som finns blir relativt kvalificerade. Om kunskaperna inte är tillräckliga talar den höga baskompetensen emellertid för att de arbetslösa i Sverige bör ha möjlighet att tillgodogöra sig utbildning i större utsträckning än arbetslösa i andra länder.

Tabell 5.1 - Medelvärde i baskompetens efter arbetskraftsstatus i de sju länderna.

Land	Sysselsatt	Arbetslös	Studerande
Kanada	291	248	294
Nederländerna	294	271	301
Polen	237	227	264
Schweiz	277	264	307
Sverige	309	293	313
Tyskland	291	271	305
USA	282	245	263

Anm: Individernas resultat mäts enligt en skala från noll till 500, där noll är det lägsta värdet.

Källa: Lindén och Kvarnström (1999)

Undersökningen gjordes år 1994. Det finns dock anledning att tro att baskompetensen fortfarande är god bland arbetslösa i Sverige. Det finns nämligen ett tydligt samband mellan formell utbildning och baskompetens och de arbetslösas formella utbildning är högre år 2004 än den var 1994. Nästan dubbelt så många av de arbetslösa, 23 procent, hade eftergymnasial utbildning år 2004 som år 1994, då den andelen var 12 procent. Det har också, på 10 år, blivit vanligare bland de arbetslösa att minst ha gymnasial utbildning. Det gäller i alla åldersgrupper utom för dem yngre än 25 år. Åldersstrukturen bland de arbetslösa har dock förändrats på ett sätt som talar för försämrade baskompetens.

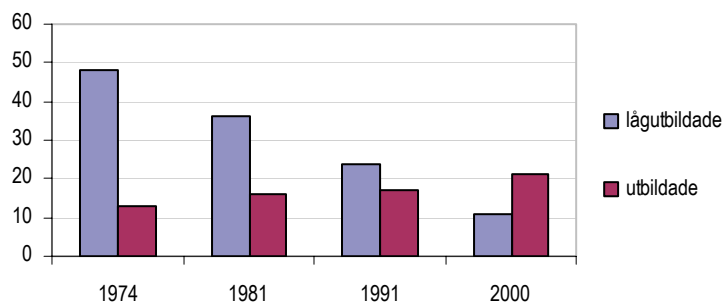
Sverige hade den högsta baskompetensen av samtliga deltagande länder. Ungefär 75 procent av den vuxna befolkningen i Sverige klarade av de flesta vardagskrav när det gäller att läsa, tolka dokument och utföra beräkningar. Var tredje vuxen klarade dessutom att kritiskt granska texter med komplicerad uppbyggnad och flera tolkningsmöjligheter. Det innebär dock samtidigt att var fjärde vuxen i Sverige som bäst klarade av att tillgodogöra sig mycket välstrukturerad skriven information och inte klarade att tolka dokument som de inte använder regelbundet eller utföra beräkningar utan att det finns mycket klara anvisningar. Det är troligt att så låg baskompetens utgör ett hinder både i arbetslivet och i det privata livet.

Le Grand, Szulkin och Tåhlin (2004) visar att andelen anställda som är rätt matchade³¹ med sitt arbete avseende utbildningsnivå har sjunkit under perioden 1974-2000. Detta hänger främst samman med att gruppen lågutbildade i lågkvalificerade jobb, vilka tidigare dominerade arbetslivet, har minskat dramatiskt i storlek.³²

³¹ Anställda vars utbildning avviker med högst ett år (uppåt eller neråt) från de utbildningskrav som ställs i arbetet räknas som rätt matchade.

³² Jobb som kräver högst ett års utbildning utöver den obligatoriska skolan räknas här som lågkvalificerat.

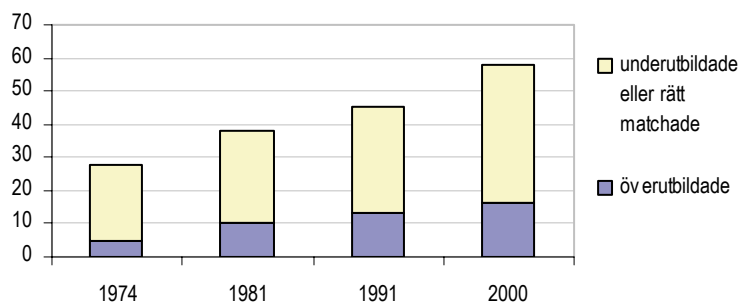
Diagram 5.1 - Andel anställda i lågkvalificerade jobb (procent)



Källa: Le Grand, Szulkin och Tåhlin (2004)

Andelen av de anställda som är överutbildade har ökat. Det beror främst på att en större del av arbetsmarknaden utgörs av utbildade personer i kvalificerade jobb. Andelen överutbildade inom den kategorin har inte ökat påtagligt sedan 1981. Det är alltså inte så att utbildade personer i kvalificerade jobb är överutbildade i större utsträckning än tidigare. En annan viktig förklaring är att andelen utbildade personer i lågkvalificerade jobb har stigit.

Diagram 5.2 - Andel utbildade anställda i kvalificerade jobb (procent)



Källa: Le Grand, Szulkin och Tåhlin (2004)

Tre fjärdedelar av alla anställda i kvalificerade arbeten är rätt matchade med avseende på utbildningens inriktning. Av dessa är två tredjedelar även rätt matchade med avseende på utbildningens längd. Med undantag för den tekniska sektorn (i huvudsak tillverkningsindustrin) där en måttlig försämring av matchningen avseende inriktning har skett under 1990-talet så har dessa andelar varit nära nog konstanta sedan 1980-talets början.

Arbetskraften i Sverige ser alltså ut att ha god kompetens både om man mäter utbildningens längd i förhållande till arbetets krav och läs- och analysfärdigheter. Inte heller när Arbetsmarknadsverket undersöker arbetsgivarnas uppfattning om hur väl de arbetsökande uppfyller deras förväntningar ser kompetensen ut att vara något påtagligt problem. Av de arbetsgivare som hade anställt någon, efter att ha haft en plats anmäld på arbetsförmedlingen, i slutet av år 2006, uppger 89 procent att den de anställde hade den utbildning som krävdes och 91 procent att denne hade den erfarenhet som krävdes.³³ Bland dem som har haft en plats anmäld, men inte har anställt någon, är det bara en mindre del (16 procent) som inte tycker att de har fått tillräckligt med sökande för

³³ AMS, Arbetsgivarundersökningen kvartal 4 2006

att kunna anställa. I denna grupp är det dock många som tycker att de sökande de har fått har brist på utbildning eller erfarenhet.

Fler utbildade behövs

Enligt arbetsmarknadsverket upplever ändå vissa branscher nu brist på kompetent arbetskraft.³⁴ Det gäller inom teknik och data, vissa serviceyrken inom privata tjänster och ett antal högskoleyrken inom kommunal sektor. Vidare upplevs brist inom byggnads- och anläggningsverksamhet och i industrijobb med höga kvalifikationskrav i ett betydande antal regioner. Bristtalet³⁵ är alltså högt inom vissa sektorer men ligger ännu inte på så höga nivåer som den senaste konjunkturtoppen år 2000.

SCB (2005) har gjort en prognos för utbud och efterfrågan på arbetskraft år 2020.³⁶ Med hjälp av denna går det att ge en grov bild av utvecklingen av utbud respektive efterfrågan på arbetskraft med olika utbildningsnivå. Enligt den senaste prognosen kommer visserligen tillgången på grundskoleutbildade att minska fram till år 2020 men efterfrågan kommer att minska ännu snabbare. Det innebär att det år 2020 prognostiseras finnas ett utbudsöverskott när det gäller grundskoleutbildade på drygt 140 000 personer.

För gymnasieutbildade visar SCB:s prognoser på ett stort framtida underskott på arbetskraft med yrkesförberedande utbildning, 237 000 personer. Efterfrågan på denna arbetskraft stiger samtidigt som utbudet sjunker. Bristen beräknas vara i särklass störst på arbetskraft med omvårdnadsutbildning, cirka 130 000 personer. När det gäller de studieförberedande programmen förespås en ökad efterfrågan, här finns dock i dag ett överskott. Enligt SCB:s prognoser finns det år 2020 ett väldigt stort utbudsöverskott av eftergymnasialt utbildade.

Tabell 5.2 - Prognostiserat utbud och efterfrågan på arbetskraft år 2020, antal personer.

	Utbud	Efterfrågan	Balans
Grundskoleutbildade	435 000	292 000	-143 000
Gymnasieutbildade	2 054 000	2 291 000	237 000
Yrkesförberedande	1 329 000	1 551 000	222 000
Studieförberedande	724 000	740 000	16 000
Eftergymnasialt utbildade	1 923 000	1 727 000	-196 000
Uppgift om utbildningsnivå saknas	27 000	6 000	-21 000

Källa: SCB (2005) samt egna beräkningar.

Även om det är svårt att göra prognoser så visar ovanstående undersökning att gruppen utan gymnasial utbildning kommer att få det allt svårare på arbetsmarknaden i framtiden. Eftersom det prognostiseras finnas ett stort överskott på eftergymnasialt utbildad arbetskraft år 2020 kommer konkurrensen om jobben som inte kräver yrkesinriktad utbildning att vara stor. Men ovanstående visar också på de stora möjligheter som finns i och med det prognostiserade underskottet på yrkesutbildad arbetskraft. Utmaningen

³⁴ Arbetsmarknadsstyrelsen (2007a)

³⁵ Brist behöver här inte resultera i en obesatt vakans. AMS har också mätt hur ofta bristen resulterar i obesatta vakanser samt mängden vakanser som arbetsgivaren har avstått att rekrytera till p.g.a. brist på kompetent arbetskraft. De kommer fram till att antalet, av dessa skäl, obesatta vakanser betydande. Se Arbetsmarknadsstyrelsen (2007b).

³⁶ I prognosen antas arbetslösheten minska något till år 2020 jämfört med år 2004. Efterfrågan på olika arbetskraft med olika utbildning utvecklas på samma sätt som år 1990 till år 2002.

är att finna fungerande lösningar för att lyfta dem som saknar gymnasieutbildning till att främst få yrkesutbildning på gymnasienivå.

5.1.1 Hur annorlunda är de arbetslösa?

Vi har nu sett att de anställda passar rätt så väl för de jobb som finns på arbetsmarknaden, att det finns anledning att tro att de arbetslösa, jämfört med andra länder, är väl rustade för att kunna ta jobb samt att de flesta arbetsgivare som vänder sig till arbetsförmedlingen inte har haft problem att hitta någon med rätt utbildning och erfarenhet. Nästa fråga är om den höga arbetslösheten, trots detta, kan förklaras av att många av dem som är arbetslösa inte är anställbara d.v.s. om de på något påfallande sätt skiljer sig ifrån dem som är sysselsatta.

Vi hävdar inte att vi kan ge ett uttömmande svar på frågan. Anställbarhet är ett diffust begrepp som inte går att siffersätta. I detta avsnitt vill vi ändå belysa frågeställningen från enklaste tänkbara utgångspunkt.

Med utgångspunkt i arbetslöshetsstatistik för år 2006 har vi undersökt var de arbetslösa bor, hur gamla de är, hur länge de har varit arbetslösa och vilken utbildning de har för att se om det är troligt att merparten skulle ha problem att ta ett arbete eller inte.³⁷ Vi har alltså undersökt hur många som inte har de karaktäristika som man vanligen förknippar med risk för strukturarbetslöshet.

Sett ur dessa olika perspektiv kommer vi fram till att det, i arbetskraften, år 2006, bör ha funnits upp emot 200 000 personer, utan reguljärt arbete, som inte med enkelhet kunde påstås vara strukturellt arbetslösa. 175 000 personer, bara bland de öppet arbetslösa, hade minst gymnasieutbildning. 201 000 personer var yngre än 55 år och hade varit inskrivna på arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller i konjunkturberoende program i högst ett år. Samtidigt var 226 000 personer yngre än 55 år och bodde inte i ett län med mycket hög arbetslöshet.

Om vi antar en ännu mer pessimistisk syn på arbetsutbudet och kombinerar tre av dessa kriterier så fanns ändå bland dem som var yngre än 55 år och bodde i län med lägre total arbetslöshet 160 000 personer som hade varit inskrivna på arbetsförmedlingen i högst ett år. De data vi har tillgång till går inte att skära på fler ledder än så. Om vi ändå för ett ögonblick tillåter oss att anta att en lika stor andel av dessa 160 000 personer, som av de öppet arbetslösa, har utbildning så skulle 113 000 minst ha gymnasieutbildning, ha förhållandevis kort inskrivningstid, vara förhållandevis unga och inte bo i ett län med uppseendeväckande hög arbetslöshet. Detta är sannolikt en underskattning av antalet utbildade eftersom den faktiska andelen utbildade rörde samtliga arbetslösa och inte bara de som är yngre än 55 år, vilka ofta har längre utbildning.

Å andra sidan har vi för att komma fram till denna siffra bara tittat på de arbetslösa och deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program. När efterfrågan på arbetskraft ökar är det också tänkbart att arbetskraften ökar ytterligare. Sett ur detta perspektiv kan 200 000 vara en underskattning.

³⁷ Motsvarande undersökning för åren 2004 och 2005 har gjorts av LO-ekonomerna i LO (2005b) och LO (2006b). Där finns underlaget för slutsatserna utförligare redovisat.

LO-ekonomerna har gjort motsvarande undersökning för åren 2004 och 2005. Trots att sysselsättningen ökade med 78 000 personer och antalet öppet arbetslösa minskade med 25 000 personer mellan år 2005 och 2006 så är slutsatsen förvånansvärt stabil. Vart och ett av åren ser det ut att, i arbetskraften, finnas omkring 200 000 personer utan reguljärt arbete, som inte har de karaktäristika som man vanligen förknippar med risk för strukturarbetslöshet.

Ett skäl till detta är att 200 000 är en väldigt ungefärlig siffra. Antalet som var är yngre än 55 år och hade varit inskrivna på arbetsförmedlingen i högst ett år, liksom antalet öppet arbetslösa som hade minst gymnasieutbildning, minskade med omkring 20 000 mellan åren 2005 och 2006, men kan ändå sägas vara ungefär 200 000. Ett annat skäl till att arbetskraftsreserven ser ut att vara outsinlig är att med ett förbättrat arbetsmarknadsläge kommer färre att bo i län med mycket svårt arbetsmarknadsläge. Vi har valt 10 procents total arbetslöshet som ett riktmärke för vilka län som har ett ovanligt kärt arbetsmarknadsläge. Mellan år 2005 och år 2006 minskade då antalet län med mycket hög arbetslöshet från nio till sex.

Arbetsmarknadsverket undersöker obalansen på arbetsmarknaden mätt med ett index som speglar hur stor del av antalet arbetslösa eller vakanserna som är i fel region eller yrke och bör flytta för att det ska bli balans.³⁸ Obalansindexet har dock den nackdelen att det inte skiljer regional eller yrkesmässig obalans från den totala obalansen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Den regionala obalansen har ökat under de senaste två åren vilket kan vara ett resultat av konjunkturuppgången. Den tenderar nämligen att variera med sysselsättningen. Indexet antyder att antalet arbetslösa i fel region var tre gånger fler år 2000 än år 1993. Den yrkesmässiga obalansen varierar kontracykliskt och har minskat trendmässigt sedan 1992 med undantag för år 2001 och år 2003. Det yrkesmässiga indexet tyder på att antalet arbetslösa i fel yrkesområde var hälften så stort år 2000 som år 1992.

5.2 Arbetsmarknadsinträdet

Vi har sett att arbetslösheten inte i första hand verkar beror på att de arbetslösa inte duger till att arbeta. Inte heller går det att se att sysselsättningsutvecklingen, på ett övergripande plan, hämmas av brist på kvalificerad arbetskraft. Hur ser då förutsättningarna ut för dem som försöker etablera sig på denna arbetsmarknad? I detta avsnitt ska vi lite närmare undersöka två grupper nytillträdande på arbetsmarknaden, ungdomar och invandrare.

Arbetslösheten för nytillträdande på arbetsmarknaden varierar mer än den genomsnittliga arbetslösheten. För att det ska vara möjligt att etablera sig på arbetsmarknaden måste det finnas arbetsgivare som nyanställer. Svag efterfrågan på arbetskraft kan därför förklara en betydande del av de svårigheter som nytillträdande möter. Fokus i detta avsnitt är dock ett annat. I första hand behandlas om de nytillträdande kunskapsmässigt passar arbetsmarknaden. När vi diskuterar om de får möjlighet att arbeta handlar det om sådant som är specifikt för nytillträdande, inte det allmänna efterfrågeläget.

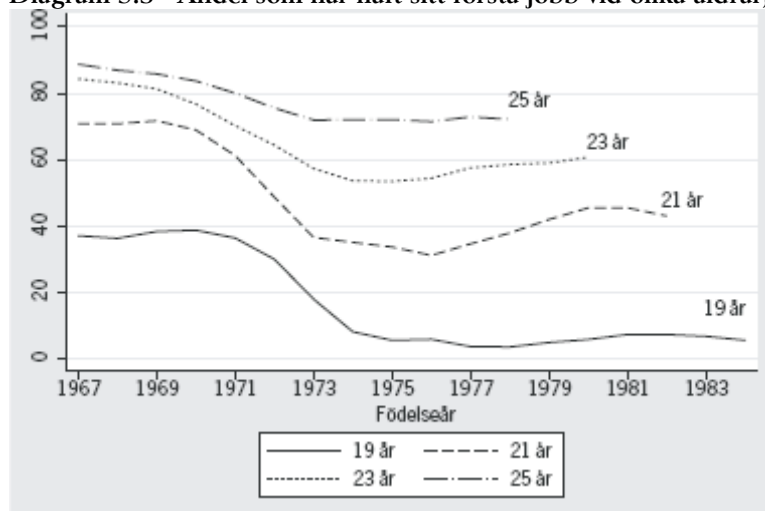
³⁸ Arbetsmarknadsstyrelsen (2007)

5.2.1 Ungdomar

Unga etablerar sig allt senare i den del av vuxenvärlden som arbetslivet utgör. De läser allt längre utbildningar vilket kan tolkas som att de förbereder sig väl inför arbetsmarknadsinträdet. Men de tar också längre tid på sig att slutföra sina utbildningar vilket kan tolkas både som ett ointresse för arbetslivet och en alternativ sysselsättning när det är svårt att etablera sig i arbetslivet. Likaså tar det längre tid för unga människor att få arbete efter examen. Nedan finns fakta som belyser detta. Att arbetsmarknadsinträdet senareläggs är kostsamt både för individerna och för samhället. Det bör därför vara ett allmänt intresse att utbildningar slutförs snabbare och arbetsmarknadsinträdet efter slutförda utbildningar underlättas.

Det tar längre tid för unga att träda in på arbetsmarknaden i dag än förut. Nästan 40 procent av dem födda före 1971 hade trätt in på arbetsmarknaden vid 19 års ålder.³⁹ Efter 1990-talets lågkonjunktur skedde inte någon återhämtning utan andelarna som hade kommit in vid 19 års ålder förblev låga. Omkring 70 procent av dem som var födda före 1971 hade kommit in på arbetsmarknaden vid 21 års ålder. Denna andel sjönk till knappt 35 procent under lågkonjuncturen och ökade sedan men utan att komma tillbaks till den tidigare nivån.⁴⁰

Diagram 5.3 - Andel som har haft sitt första jobb vid olika åldrar, födelsekohorter 1967–1984.



Källa: Åslund, Eriksson, Nordström Skans och Sjögren (2006).

Det är svårt att hitta en, eller ett par, stora förändringar i samhället som ensamman förklarar varför det tar längre tid för unga människor att etablera sig på arbetsmarknaden efter slutförd utbildning. Inga stora förändringar har gjorts i lagen om anställningsskydd som kan försvåra inträdet på arbetsmarknaden. Den förändring om undantag från turordningsreglerna i småföretag som genomfördes år 2000 bör gynna, snarare än missgynna, nytillträdande på arbetsmarknaden. De olika möjligheterna till tillfälliga anställningsformer har utnyttjats allt mer över åren. I synnerhet för unga är det betydligt vanligare att ha en tillfällig anställning år 2006 än det var i slutet av 1980-talet. Sett ur arbetsgivarnas synvinkel utgör unga alltså en flexibel del av arbetskraften.

³⁹ Att en person träder in på arbetsmarknaden definieras som att han eller hon för första gången uppnår 50 procent av medianinkomsten för 45-åringar.

⁴⁰ Åslund, m.fl. (2006)

Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen har både höjts och sänkts under de senaste 20 åren och erbjuder därför ingen entydig förklaring till det senarelagda arbetsmarknadsinträdet. Höga ersättningsnivåer kan, å andra sidan, innebära både ökade incitament att kvalificera för försäkringen och minskade incitament att ta arbete när man väl har kvalificerat. Kvalificeringsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen är av särskilt intresse för nytillträdande på arbetsmarknaden. Inträdsvillkoret har skärpts och arbetsvillkoret har genomgått ett flertal förändringar som de flesta har inneburit skärpta villkor.⁴¹ Den 1 januari 2007 togs möjligheten att få arbetslöshetsersättning på grund av studier bort. Det har alltså blivit svårare för nytillträdande på arbetsmarknaden att få arbetslöshetsersättning.

Inträdet på arbetsmarknaden kan försvåras om ingångslönerna är höga. Vi ser dock ingen tendens till att avtalens lägsta löner skulle öka relativt medellönerna inom arbetaryrken.⁴² I de fall det finns särskilda ungdomslöner reglerade i avtalen kan ingångslönerna dock ha höjts i.o.m. att ungdomar normalt avslutar gymnasieskolan vid 19 års ålder i stället för, som tidigare, vid 18 års ålder.

Gymnasieutbildade

I årskullarna som föddes efter mitten av 1970-talet minskade andelen unga som blev klara med gymnasiet före 23 års ålder. Det kan vara en bidragande orsak till att de har det svårare att ta sig in på arbetsmarknaden.⁴³

Ungdomar med utländsk bakgrund har svårare att komma in på arbetsmarknaden efter grundskola eller gymnasium.⁴⁴ Det går fortare att komma in på arbetsmarknaden för de ungdomar med utländsk bakgrund som är födda i Sverige. Ju tidigare i livet personen har kommit till Sverige desto fortare går det sedan. De som har kommit efter 10 års ålder skiljer ut sig i negativ bemärkelse.⁴⁵

För högutbildade ungdomar är sysselsättningskillnaderna mellan dem med svensk och utländsk bakgrund obetydliga och försvinner helt efter hand. För ungdomar med kort utbildning kvarstår sysselsättningsgapet mellan dem med utomeuropeisk och svensk bakgrund även om det minskar med tiden. Samma mönster framkommer i en studie av inkomsterna. Resultaten ger visst stöd för att eftergymnasial utbildning lönar sig på samma sätt för ungdomar med svensk respektive utländsk bakgrund.⁴⁶

Arbetsmarknadsinträdet kan sägas ha fördröjts med c:a två år för dem som har gått yrkesinriktat gymnasium. Hälften av denna försening kan förklaras med att utbildningen har förlängts med ett år. Denna förlängning har inte lett till att nämnvärt fler går vidare till högre studier och reformen verkar snarast ha haft en negativ inverkan på flödet från gymnasium till arbete.⁴⁷ Men om gymnasieutbildningen är lyckad eller ej

⁴¹ Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2006)

⁴² Andersson och Kainelainen (2007)

⁴³ Åslund, m.fl. (2006)

⁴⁴ Utländsk bakgrund betyder här antingen att man är född utomlands (undantaget dem vars båda föräldrar är födda i Sverige) eller att båda föräldrarna är födda utomlands.

⁴⁵ Åslund, m.fl. (2006)

⁴⁶ Integrationsverket (2006). Exakt hur utländsk bakgrund definieras i Integrationsverkets material känner vi inte till.

⁴⁷ Åslund, m.fl. (2006)

kan inte bara värderas utifrån hur många som genast fortsätter att studera eller hur fort eleverna får jobb efter utbildningen. En bred teoretisk utbildning syftar nämligen också till att göra eleverna omställningsbara d.v.s. att de ska kunna anpassa sig till föränderliga arbetsuppgifter, ta till sig ny kunskap i jobbet och vid behov kunna omskola sig. Om gymnasireformen är lyckad ur det perspektivet låter sig inte lätt utredas. Men kostnaden för att vänta avsevärt längre med att börja jobba bör ställas mot den långsiktiga vinsten av arbetskraft med bredare teoretisk kompetens. Utöver det värde som eventuellt visar sig som produktivitets- och löneökningar blir frågan då om det allmänt försenade arbetsmarknadsinträdet motiveras av att de som senare i livet behöver omskola sig får lättare att göra det.

Av dem som slutförde gymnasieskolan läsåret 2004/05 så gick 47 procent på ett studieförberedande program, 39 procent på ett yrkesförberedande och resten på specialutformade eller individuella program.⁴⁸ Elever med utländsk bakgrund slutförde lite oftare de studieförberedande programmen (50 procent gjorde det) och mer sällan de yrkesförberedande (33 procent gjorde det).

Ungdomar med utländsk bakgrund går till teoretiskt gymnasium i mindre utsträckning och har färre formella studieår totalt än ungdomar med svensk bakgrund. Men om hänsyn tas till föräldrarnas utbildning och ställning på arbetsmarknaden så är det vanligare att ungdomar med utländsk bakgrund läster teoretiska linjer på gymnasiet och vid c:a 30 års ålder har de fler formella studieår. Studien omfattar ungdomar som gick ut gymnasiet år 1990.⁴⁹

I gymnasieskolans yrkesprogram ska praktiken (APU) omfatta minst 15 veckor. Men det är svårt att ordna platser åt samtliga. 40 procent har, enligt Skolverket, inte fått APU och 60 procent av eleverna uppger att de inte har haft APU i 15 veckor. Det förefaller vara så att utrikes födda elever har svårare att få tillgång till APU än inrikes födda elever. Chansen att ha fått APU är mer än dubbelt så hög för infödda pojkar som för utrikes födda pojkar.⁵⁰

Bland de yrkesorienterade utbildningarna har arbetslösheten, enligt Olofsson och Wadensjö (2006), varit lägst för dem som har följt el- och fordonsutbildningarna. Detta är utbildningar med väldefinierade yrkesprofiler och tydliga certifieringsregler. De som har gått dessa utbildningar har också låga andelar med årsinkomster under ett prisbasbelopp och höga andelar med årsinkomster över tre prisbasbelopp, vilket pekar på en framgångsrik etablering på arbetsmarknaden. Trots att omvårdnads- och barn- och fritidsutbildningarna är orienterade mot väletablerade yrkesverksamheter är arbetslösheten högre och inkomsterna betydligt lägre än för dem från el- och fordonsutbildningarna. En förklaring är att många kvinnor i dessa yrken arbetar deltid. Män befinner sig i de verksamheter som erbjuder tryggast sysselsättning och förmånligast inkomstutveckling. Medelbetygen från grundskolan tycks ha haft ganska begränsad inverkan i detta sammanhang. Sämst betyg bland 76-orna hade de elever som följde el- och fordonsprogrammen. Betygen tycks däremot påverka benägenheten att studera vidare. Unga kvinnor med högre betyg och sämre förutsättningar i arbetslivet var mer benägna

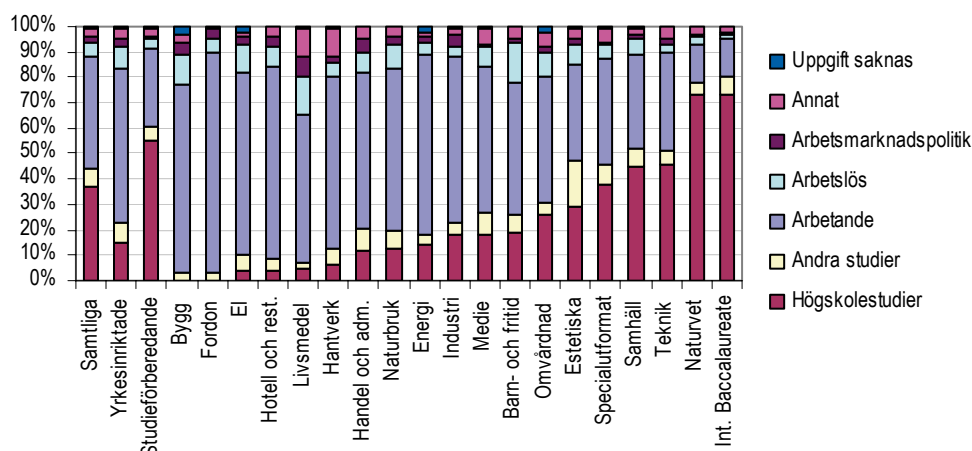
⁴⁸ Enligt uppgifter från Skolverket.

⁴⁹ Integrationsverket (2006)

⁵⁰ Integrationsverket (2006)

att studera vidare än unga män med sämre betyg och bättre utsikter i arbetslivet. Årskullen född 1976 har följts åren 1998-2002.

Diagram 5.4 - Sysselsättning våren 2006 bland dem som avslutade gymnasiet läsåret 2002/2003



Källa: Skolverket

Den bilden stämmer överens med senare uppgifter, från våren 2006, om dem som hade avslutat gymnasieskolan tre år tidigare. Det visar sig att av dem som hade avslutat ett yrkesinriktat program så återfanns de största andelarna i högskolestudier bland dem som hade gått omvårdnadsprogrammet (26 procent). Bland dem som hade gått Barn- och fritidsprogrammet fanns en relativt hög andel studerande (25 procent då även studier utanför högskolan inkluderas), men också en stor andel som varken arbetar eller studerar (22 procent). Det betyder att ungefär lika stora andelar av dem som gick el-programmet läsåret 2002/2003 varken arbetade eller studerade (18 procent) tre år senare som av dem som gick ut barn- och fritidsprogrammet. Skillnaden är att elstudenterna arbetar i mycket högre utsträckning och de som läst barn- och fritidsprogrammet studerar.

Den arbetslivserfarenhet som gymnasieungdomar kan skaffa sig under studietiden ser ut att vara värdefull i inträdet på arbetsmarknaden när studierna är avslutade. 15-20 procent av dem som träder in på arbetsmarknaden inom ett år efter gymnasiet får jobb hos en arbetsgivare som de arbetade hos redan under gymnasietiden. Bland dem som träder in på arbetsmarknaden 2-3 år efter gymnasiet får c:a 10 procent jobb på en arbetsplats där de arbetat under skoltiden. För dem som får sitt första riktiga jobb senare är sambandet svagare.⁵¹

Vi ser alltså att gymnasieutbildningar med väldefinierade yrkesprofiler ger bra möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden, åtminstone för pojkar. För pojkar som är födda utomlands öppnas dock inte samma möjligheter. De får inte tillgång till den praktik som utbildningen ska innehålla i lika hög grad som svenskfödda pojkar. Det är ett allvarligt problem att gymnasieskolan inte klarar att leva upp till intentionen att ge alla elever på yrkesprogrammen den kontakt med arbetslivet som föreskrivs. Att möjligheten att få arbetsplatsförlagd utbildning påverkas av familjebakgrunden gör problemet än mer allvarligt.

⁵¹ Åslund m. fl. (2006)

När hänsyn tas till föräldrarnas utbildning och ställning på arbetsmarknaden så visar det sig att ungdomar med utländsk bakgrund studerar längre och oftare läser teoretiska linjer på gymnasiet än svenskfödda ungdomar med liknande familjebakgrund. Detta förefaller vara ett bra sätt att hävda sig i konkurrensen med infödda svenskar eftersom eftergymnasial utbildning ser ut att löna sig på samma sätt för ungdomar med svensk respektive utländsk bakgrund.

Den möjlighet som har funnits, under en period, att förbättra betygen i redan avklarade gymnasiekurser bör ha bidragit till att försena arbetsmarknadsinträdet. Att de som saknar vissa kunskaper har möjlighet att komplettera och fördjupa sin utbildning ger förutsättningar för en hög och jämnt fördelad kompetens i arbetskraften och bidrar till en generellt hög omställningsförmåga. Men att människors tid och samhällets resurser används till att repetera redan avklarade kurser kan inte vara effektivt. Ribban för vad som krävs för att antas till eftertraktade högre utbildningar höjs för alla till följd därav. De ökade kunskaper, som alla som väljer att konkurrenskomplettera betygen får, står rimligtvis inte i proportion till de resurser som går åt för att skaffa dem.

Högskoleutbildade

Andelen som hade påbörjat högre studier vid 22 års ålder fördubblas om man jämför dem födda 1980 med dem födda 1967. Färre får arbete snabbt efter en universitetsexamen. Andelen som träder in på arbetsmarknaden ett år efter examen har sjunkit från 88 till 80 procent om mellan årskullarna 1961 och 1973. Andelen som inte kommer ut i arbete senast året efter examen har alltså nästan fördubblats. Utvecklingen beror inte på att senare årskullar läser andra utbildningar. Det går dock fortare för dagens akademiker att snabbt hitta ett välbetalt arbete än för dem som tog sina examina i början av 1980-talet.⁵² Andelarna som inom 3 och 5 år hittar välbetalda jobb varierar mindre med konjunkturen än andelarna som snabbt gör det och visar även de en uppåtgående trend över tiden. Denna uppgång hänger sannolikt samman med en ökning av den generella utbildningspremien.⁵³

En förklaring till att det tar längre tid att hitta ett jobb efter en högskoleexamen som lyfts fram i Åslund m. fl. (2006) är att de som börjar på högskolan i genomsnitt har allt sämre betyg vilket skulle kunna göra det svårare att ta sig in på arbetsmarknaden efter studierna. Signalvärdet av en högskoleutbildning minskar när fler utbildar sig vilket kan försvåra matchningen.

Vi såg i avsnitt 5.1 att matchningen avseende utbildningsnivå har försvårats i och med att en allt mindre del av arbetsmarknaden består av arbeten där det inte krävs någon utbildning. Att fler unga har längre utbildning skulle därför kunna innebära att matchningsprocessen, när de träder ut i arbetslivet, tar längre tid. De som har en lång specialiserad utbildning är rätt utbildade för en mindre del av alla arbetstillfällen än de som har en kort allmän utbildning, på en arbetsmarknad med mestadels okvalificerade jobb. För arbetsgivare med kvalificerade arbetsuppgifter är det angeläget att välja rätt sökande eftersom det är stor skillnad på den som väl har tillgodogjort sig en utbildning, med

⁵² Välbetalt betyder här att tjäna 100 procent av 45-åringars medianinkomst.

⁵³ Åslund, m.fl. (2006)

helt rätt inriktning och den som har fått ut mindre av utbildningen, eller har läst en utbildning som bara delvis passar för arbetsuppgifterna.

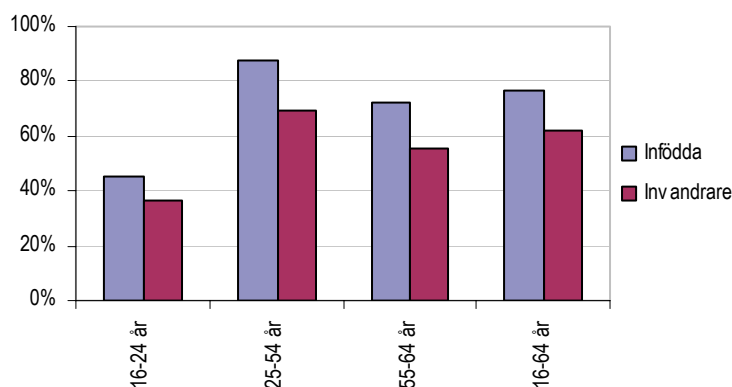
5.2.2 Invandrare

Hur snabbt det går för invandrare att få arbete i Sverige är starkt beroende av arbetsmarknadssituationen vid invandringstidpunkten. C:a 25 procent av dem som kom till Sverige 1985 hade sitt första riktiga arbete redan året efter invandringen.⁵⁴ Med bättre konjunktur ökade andelen som snabbt kom in på arbetsmarknaden. 38 procent av dem som invandrade år 1989 hade sitt första arbete efter ett år och 46 procent efter två år. Därefter minskar andelarna. Endast 24 procent av dem som invandrade år 1991 hade haft sitt första arbete efter tre år. Som minst var denna andel för dem som invandrade 1994, 18 procent. C:a 25 procent av invandrarna har inte hittat sitt första jobb hela 9 år efter att de har anlänt till Sverige.

Kvinnor finner sina första arbeten senare än män. Mellan ett och nio år efter invandringen är andelen män som har fått sitt första arbete 10-15 procentenheter större än motsvarande andel för kvinnor. Personer i åldrarna 25-29 år kommer snabbast i arbete. Övergången till arbete är lägst för de yngsta och de äldsta i datamaterialet. Snabbast går inträdet för grupperna med längst utbildning.

De lokala arbetsmarknadsförutsättningarna vid invandringstidpunkten har också långsiktig betydelse för dem som invandrar. Om arbetslösheten är hög på orten så blir chanserna att ha arbete lägre under en tioårsperiod.⁵⁵ Det har också visats att tillgången på jobb inom fem kilometer från den första bostaden har betydelse.⁵⁶

Diagram 5.5 - Sysselsättningsgrad år 2006



Källa: SCB (AKU)

Att sysselsättningsgraden för invandrare är lägre än för infödda svenskar är allmänt känt. Varför det är så, är inte lika lätt att klarlägga. I viss mån kan det bero på att det tar en viss tid att etablera sig på en ny arbetsmarknad. Det tar tid att lära sig ett nytt språk, att kanske komplettera sin utbildning och att finna ett jobb.

⁵⁴ Invandrarurvalet består här av personer som har invandrat under perioden 1985-2001 och var i åldern 18-45 vid detta tillfälle.

⁵⁵ Åslund, O. och D-O. Rooth (2007), »Do When and Where Matter? Initial Labor Market Conditions and Immigrant Earnings«, under utgivning i *Economic Journal*. Refererad i Åslund m.fl.

⁵⁶ Zenou, Y., O. Åslund och J. Östh (2006), »Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?«, *Ekonomisk Debatt*, nr 6 årg. 34, s. 31-42. Refererad i Åslund m.fl.

Vi kommer i detta avsnitt att se att den lägre sysselsättningsgraden, till en del, skulle kunna bero på skillnader mellan invandrare och infödda svenskar vad gäller utbildning, men att högt utbildade invandrare också efter en lång tid i Sverige har svårare att finna arbete som motsvarar deras kvalifikationer. Vad som framstår som betydelsefullt i detta sammanhang är att så många jobb tillsätts genom informella rekryteringskanaler. I ett nytt land är det naturligt att inte ha personliga nätverk som kan hjälpa en in på rätt del av arbetsmarknaden. Det finns således en naturlig uppgift, i arbetsmarknadspolitiken, att kompensera dem med dålig förankring på arbetsmarknaden för bristen på personliga nätverk.

Vi kommer också, i avsnittet, att se att diskriminering är en viktig orsak till den lägre sysselsättningen även om det saknas kunskap om hur omfattande den är. En annan viktig förklaring är, som vi har sett, att det även utan förekomsten av diskriminering är svårt för dem som inte redan är etablerade att skaffa sig ett fotfäste på arbetsmarknaden i tider av hög arbetslöshet.

Humankapital

Enligt Finansdepartementet (2007) visar studier vanligen att skillnader i utbildning inte kan förklara merparten av skillnaderna i sysselsättning mellan invandrare och infödda svenskar. En lika stor del av dem som är födda utomlands som av dem som är födda i Sverige har eftergymnasial utbildning som är tre år eller längre. Det är dock vanligare att invandrare endast har förgymnasial utbildning än att infödda svenskar har det. Se tabell 5.3. Mellan dessa grupper kan också skillnaderna vara större än vad som framkommer av statistiken eftersom begreppet förgymnasial utbildning är vitt och det i många länder finns förgymnasiala utbildningar som är betydligt kortare än den svenska grund- eller folkskolan.

Tabell 5.3 - Högsta utbildningsnivå för inrikes och utrikes födda 25-64 år, år 2005.

		För- gymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Efter- gymnasial utbildning (< 3år)	Efter- gymnasial utbildning (≥ 3år)	Uppgift saknas
Inrikes födda	Totalt	16	49	15	20	0
	Kvinnor	13	48	16	23	0
	Män	18	50	14	18	0
Utrikes födda	Totalt	22	39	13	20	6
	Kvinnor	23	38	13	21	5
	Män	22	41	12	19	6
Tidpunkt för invandring	<1990	25	47	12	15	1
	1990-1999	22	37	13	23	5
	2000-2005	15	19	13	30	23

Källa: Ds 2007:4

Invandrargruppen är självfallet inte en homogen grupp när det gäller utbildning.⁵⁷ De som har kommit till Sverige på 2000-talet ser ut att ha betydligt bättre utbildning än de som kom tidigare, även om det finns många nyanlända vars utbildningsnivå är okänd. Bland dem som invandrade före 1990 är det relativt få som har eftergymnasial utbildning. Detta kan ha sitt samband med att de som invandrade till Sverige, ofta från

⁵⁷ Finansdepartementet (2007)

de andra nordiska länderna, för länge sedan, som arbetskraftsinvandrare till industrin har tämligen kort utbildning.

Ungefär 80 procent av alla akademiker födda i Sverige hade ett kvalificerat arbete år 2002. Motsvarande andel för utrikes födda var 60 procent. Det innebär att det fanns omkring 30 000 utrikes födda akademiker som inte hade ett arbete som motsvarade deras kvalifikationer. Detta beror delvis på att skillnaden är stor mellan infödda och invandrare som inte har varit så länge i landet. Men vissa skillnader kvarstår även mellan infödda svenskar och invandrare som har varit i Sverige mer än 15 år.⁵⁸

För utrikes födda män med akademisk utbildning är sannolikheten att ha ett högstatusjobb år 2001 lägst för dem som hade ett låg- eller mellanstatusjobb år 1990. Resultatet är alltså något bättre för dem som inte var sysselsatta då. Utvecklingen för de kvinnor som började i ett lågstatusjobb år 1990 är betydligt sämre än för männen. De utrikes födda akademiker som börjar sin karriär på den svenska arbetsmarknaden i ett lågstatusyrke löper alltså en risk att bli inlåsta i mindre kvalificerade yrken på längre sikt. Det gäller i synnerhet kvinnor. En enkätundersökning från SCB visar att utrikes födda akademiker har sökt betydligt fler arbeten i linje med sin utbildning än inrikes födda akademiker.⁵⁹

Kontakter

Det vanligaste sättet att tillsätta jobb är genom informella rekryteringskanaler.⁶⁰ 42 procent av dem som är födda i Sverige och fick arbete, fick det via informella kanaler, att jämföra med en dryg tredjedel av dem som är födda i ett icke västligt land eller utanför Europa. Den informella kanalen släkt och vänner har använts lika ofta av infödda som av dem som är födda utanför Europa. Men infödda svenskar har blivit kontaktade av arbetsgivare i betydligt större utsträckning än invandrare.

Resultaten antyder att de informella kanalerna leder in till olika typer av branscher och yrken för infödda svenskar och invandrare från icke-västliga och icke-europeiska länder p.g.a. skillnader i de nätverk som omger individerna. De nätverk som omger infödda svenskar innefattar betydligt fler personer med kvalificerade yrken än de nätverk som omger personer födda i icke västliga länder. Skillnaderna kvarstår kontrollerat för utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet, civilstånd, kön och ålder. Brist på kontakter med personer med god ställning på arbetsmarknaden ligger bakom att invandrare får lägre lön när de använder informella kanaler.

Politikinsatser

Att kompensera invandrare för bristen på nätverk som är väl förankrade på arbetsmarknaden ter sig därför som en naturlig uppgift för Arbetsmarknadsverket. Intensifierade arbetsförmedlingsinsatser kan vara särskilt effektivt för invandrare som saknar personliga nätverk av kontakter på arbetsmarknaden. Det finns bara ett fåtal studier av effekterna av intensifierad arbetsförmedling varav de flesta från 1970- och 80-talen. Alla visar att intensifierad arbetsförmedling ger positiva resultat.⁶¹

⁵⁸ Integrationsverket (2006).

⁵⁹ Integrationsverket (2006).

⁶⁰ Integrationsverket (2006)

⁶¹ Integrationsverket (2006)

I samhället finns kraftfulla generella verktyg att använda till att underlätta invandrarers och deras barns etablering på arbetsmarknaden. Offentlig verksamhet som är tillgänglig för alla ger nämligen möjligheter att omfördela stora resurser till dem som bäst behöver dem på ett helt annat sätt än insatser riktade till särskilda grupper. Det gäller t.ex. hela utbildningsväsendet från grundskola till vuxenutbildning, fritidsverksamhet för ungdomar, arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik o.s.v.. På de områden där samhället inte är segregerat bör dessutom den offentliga verksamheten i sig kunna bidra till integrationen genom att den skapar kontaktytor för människor.

Frågan är dock om generella verktyg har använts tillräckligt omfördelade. Ett uppseendeväckande exempel på detta som nämndes i förra avsnittet är att utrikes födda elever i gymnasieskolans yrkesprogram förefaller ha svårare att få tillgång till praktik. För stor tilltro har kanske i stället satts till det som går under beteckningen integrationspolitik. Integrationsverket (2006) anser att all förändring av de arbetsmarknadspolitiska ungdomsåtgärderna som innebär att ungdomarna verkligen får träning och handledning under sin praktik och att de får praktikplatser som hänger samman med deras utbildning och yrkesplaner kan innebära kompensation för brist på informella kanaler ut på arbetsmarknaden och motverka diskriminering.

Det finns, enligt Integrationsverket (2006), tendenser till en uppdelning mellan kommun och arbetsförmedling där arbetsförmedlingen prioriterar dem som har arbetslöshetsersättning och hänvisar försörjningsstödmottagare till kommuner. Eftersom invandrare har försörjningsstöd i större utsträckning är de sannolikt överrepresenterade bland dem som deltar i de kommunala programmen. Att det är så framgår också av undersökningar som har gjorts i enskilda kommuner. En undersökning av samtliga kommuner visar att i nästan hälften av de kommunala arbetsmarknadsprogrammen ingår invandrare i målgruppen och nästan 16 procent av programmen riktar sig uteslutande till invandrare.

Utöver språkundervisning erbjuder de flesta kommuner bara introduktion till flyktingar och anhöriga som har anlänt inom två år efter att en familjemedlem har fått asyl. Endast 20-30 procent av dem som har invandrat på senare år tillhör denna kategori.⁶² Andelen sysselsatta är mycket låg bland flyktingar som har tagits emot i kommunerna, även om det sker en ökning över tid. Uppgifterna gäller dem som har kommit år 1996 och senare. Enligt Integrationsverket har det skett förbättringar i introduktionen. Men bristerna är fortfarande stora. Undervisningen i svenska varvas med arbetspraktik i större utsträckning än vad som har framkommit tidigare år. Fortfarande har mer än hälften inte fått någon arbetsplatspraktik under introduktionen. Ännu färre har fått någon praktik inom sitt yrkesområde.

Preliminära resultat från enkätundersökningar tyder på att arbetspraktik under introduktionen har stora positiva effekter på sannolikheten att ha ett arbete några år senare.⁶³ Ett annat preliminärt (och osäkert) resultat är att det finns tecken på att introduktionen fördröjer inträdet på arbetsmarknaden.

⁶² Åslund, Eriksson, Nordström Skans och Sjögren (2006)

⁶³ Integrationsverket (2006)

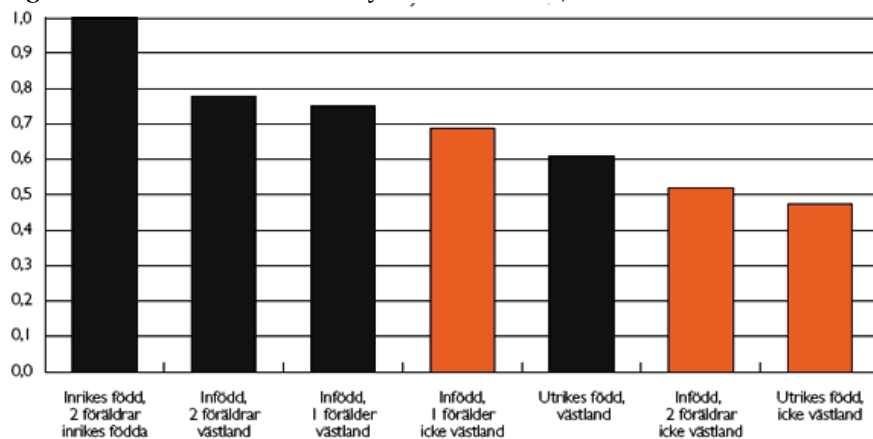
Vissa typer av introduktion är snarast förknippade med sämre etablering på arbetsmarknaden.⁶⁴ Kontakter med yrkes- och studievägledare under introduktionen visar ett negativt samband med sysselsättning medan arbetsgivarkontakter är positivt korrelerade med framtida ställning på arbetsmarknaden. Det första kan bero på att vägledarna ofta föreslår personer att utbilda sig i stället för att söka arbete. Resultaten måste dock tolkas med försiktighet eftersom deltagandet i introduktionen förmodligen påverkas av om man har fått eller tror sig kunna ordna arbete på egen hand. Det finns tendenser till att kommunerna prioriterar deltagarnas övergång till den ordinarie arbetsmarknaden lägre än arbetsförmedlingen.⁶⁵

Diskriminering

Integrationsverket (2006) har kommit fram till att de viktigaste förklaringarna till skillnaderna i sysselsättningsgraden för inrikes och utrikes födda finns på efterfrågesidan, d.v.s. i uppfattningar om och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens hos arbetsgivare, fackföreningar och folk i allmänhet. Diskriminering är en viktig orsak men det saknas kunskap om hur omfattande den är. De finner inte heller något empiriskt stöd för att utbildningsnivån, sökaktiviteten eller eventuella kulturella olikheter skulle kunna förklara de stora skillnaderna. Den invandrade befolkningens kunskap i svenska är dock okänd.

Två år efter gymnasiet hänger chansen att vara sysselsatt samman med ursprunget. Infödda ungdomar med båda föräldrarna från ett icke västligt land har t.ex. lägre sysselsättningschanser än utrikes födda ungdomar med båda föräldrarna från ett västland. Chansen är ungefär hälften så stor som för någon som är född i Sverige med föräldrar födda i Sverige. Då har hänsyn tagits till att kön, ålder, utbildningsnivå, betyg i svenska, civilstånd, antal barn under 6 år samt föräldrarnas utbildning och socio-ekonomiska position.⁶⁶

Diagram 5.6 - Chansen att vara sysselsatt år 2002, oddskvoter



Källa: Bethoui (2006) refererad i Integrationsverket (2006)

Ungdomar (med endast en förälder född i Sverige) med en infödd mor har högre betyg i svenska språket och litteraturen än ungdomar med en infödd far. Ändå har ungdomar

⁶⁴ Svantesson, E. och T. Aranki (2006), »Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants getting Work?«, Working paper No 3, 2006, Department of Economics, Örebro universitet. Refererad i Åslund m.fl.

⁶⁵ Integrationsverket (2006)

⁶⁶ Integrationsverket (2006).

med utländsk bakgrund och en infödd far högre sannolikhet att vara sysselsatta och högre arbetsinkomster än ungdomar med en infödd mor. Slutsatsen blir att det inte är brist på Sverige-specifikt humankapital utan avsaknad av värdefulla sociala nätverk samt diskriminering som är de viktigaste svårigheterna på arbetsmarknaden för ungdomar med utländsk bakgrund.⁶⁷

Också för äldre invandrare måste diskriminering antas vara en viktig förklaring till den lägre sysselsättningsgraden även om det är svårt att säga hur mycket som beror på det. För att integration ska vara möjlig är det därför kanske nödvändigt att integrationspolitiken inriktas på att befria arbetsgivare från deras fördomar mot människor med rötter i andra länder.

5.3 Hälsa

Vad folkhälsan sätter för begränsningar för sysselsättningen är ingen huvudfråga i denna rapport. Även om få fullständigt saknar arbetsförmåga, i strikt mening, så är det en grundläggande idé i en välfärdsstat att de som är sjuka inte ska behöva arbeta. På lång sikt är det naturligtvis möjligt att påverka hur många som blir sjuka. Den frågan är dock för stor och komplicerad för att vi ska kunna behandla den i denna rapport.

Vad som är friskt och vad som är sjukt är inte entydigt utan bestäms av vad produktionen kräver. I sjukförsäkringens regelverk betyder det, av vad som är normalt förekommande arbete. Hur krävande normalt förekommande arbeten är bestäms av en rad faktorer, bland annat lönenivåerna. De lägsta lönerna avgör därför vad som blir den lägsta godtagbara produktiviteten för individer.

Det innebär att det, teoretiskt sett, finns en produktivitetsribba på arbetsmarknaden som man måste ta sig över för att kunna få jobb och för att räknas som arbetsför. Men det innebär också att vem som sjuk inte bara bestäms av den individuella hälsan utan också ändras med förhållandena på arbetsmarknaden. Det finns alltså vid varje tidpunkt ett gränsland där det inte räcker med en medicinsk bedömning för att avgöra vem som är sjuk i sjukförsäkringens mening utan det också krävs en arbetsmarknadsbedömning. Hur det gränslandet ser ut och vilka som befinner sig där har diskuterats på många håll under senare tid.

5.3.1 Bättre att vara sjukskriven än arbetslös?

De senaste åren har samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna debatterats. Frågan som har diskuterats är om ersättningsnivåerna styr individerna att välja sjukskrivning framför arbetslöshet. Till att börja med måste det slås fast att varken ersättning vid arbetslöshet eller vid sjukdom är en möjlighet utan restriktioner. Individen ska visa tillräcklig sjuklighet eller arbetslöshet för att vara berättigad till ersättning från försäkringarna.

Socialförsäkringsutredningens analyser visar att gruppen som över en lång period både har haft sjukpenning och arbetslöshetsersättning är mindre än vad som ofta förespeglas. Utredningen har undersökt hur stor andel av befolkningen, 20-64 år, som har varit sjuk eller arbetslös under perioden 1994-2005. De fann att befolkningen kan delas upp i fyra jämstora grupper. 23 procent hade, under perioden, varken varit sjukskrivna eller

⁶⁷ Integrationsverket (2006).

arbetslösa, 29 procent hade både varit sjukskrivna och arbetslösa, 22 procent hade enbart varit sjukskrivna och 26 procent enbart arbetslösa.⁶⁸

En förhållandevis stor grupp har både varit mycket arbetslösa och mycket sjukskrivna under 12-årsperioden. 10 procent av alla som var 20-64 år i slutet av 2005 hade sedan år 1994 både varit arbetslösa i sammanlagt 12 månader eller mer och sjukskrivna i sammanlagt minst 6 månader. Men det betyder inte nödvändigtvis att övergångarna mellan sjukskrivning och arbetslöshet är omfattande. Snarare är det sannolikt att såväl arbetslöshet som sjukskrivning föregås av någonting annat, t.ex. arbete. De arbetslösa är dock överrepresenterade när det gäller inflödet i sjukskrivning.⁶⁹

Ersättningsfrågan är hett debatterad. Socialförsäkringsutredningen visar att ungefär hälften av dem som lämnade arbetslöshet för att bli sjukskrivna under första halvåret 2005 hade högre ersättning som sjukskrivna än som arbetslösa, 10 procent hade samma ersättning och 40 procent hade lägre. Således vinner endast hälften av alla som går från arbetslöshet till sjukskrivning på detta ekonomiskt.⁷⁰

Regelverken har betydelse för flödena mellan systemen. Larsson och Runesson (2007) visar effekterna, på flödet från arbetslöshet till sjukskrivning, efter en regeländring i sjukförsäkringen. Incitamenten för arbetslösa att bli sjukskrivna minskade genom att högsta möjliga sjukpenning sänktes från 19 300 kronor till 16 060 kronor i månaden. Reformen minskade sannolikheten att övergå till sjukpenning med 36 procent för de arbetslösa som berördes av reformen, jämfört med dem som inte påverkades. Effekten var störst för dem som hade de starkare ekonomiska incitament att sjukskriva sig – de vars sjukpenning var avsevärt högre än deras arbetslöshetsersättning och de som var närmast utförsäkring.

5.3.2 Ålder och hälsa

Våra föreställningar liksom statistik över hälsa, sjukskrivningar och förtidspensionering säger oss att äldre inte orkar arbeta lika hårt som yngre. Om man inte orkar arbeta hela livet med det arbete som ger de högsta löneinkomsterna är det rimligt att man byter till arbetsuppgifter som är mindre krävande. Att orka något mindre när man blir äldre är huvudsakligen ett naturligt förlopp och rörlighet på arbetsmarknaden är den första lösningen.

Men det samhällsekonomiska dilemmat är att med ökade inkomster så ökar individens vilja och förmåga att försäkra sina inkomster för att slippa få se dessa minska under slutet av sin yrkesbana. I stället för att vi satsar på system som gör det möjligt att arbeta mindre intensivt i slutet av arbetslivet finns starka institutioner som möjliggör tidig pensionering. Drivkraften att söka sig till dessa system kan vara både att de bättre skyddar den inkomst och den status man har haft och att det är svårt att hitta arbetsuppgifter för den som behöver arbeta mindre intensivt.

Välfärdsstaten ger dåligt stöd till den som under en pågående anställning förlorar en del av sin arbetsförmåga. Finns det arbete som man kan utföra så blir det arbetsgivaren som får ta kostnaden för den förlorade arbetsförmågan. Individen får inte samhällets

⁶⁸ Hägglund m.fl. (2006)

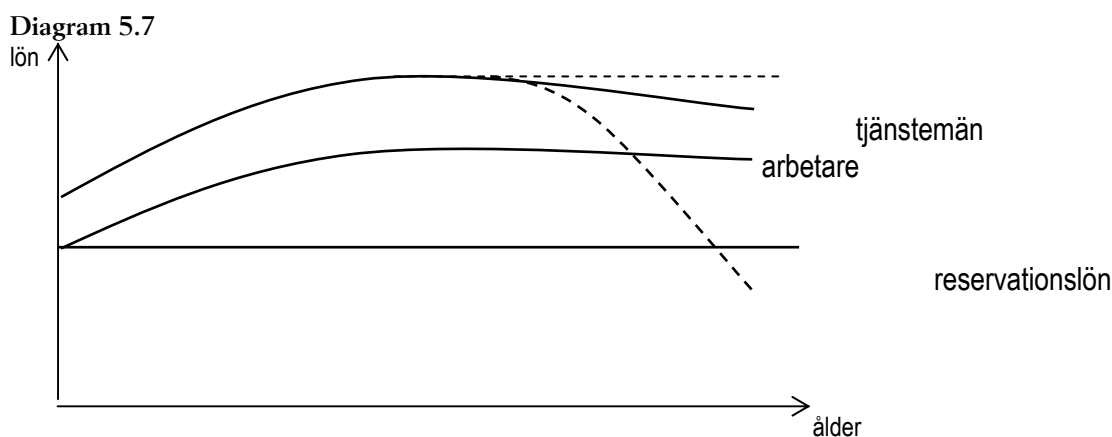
⁶⁹ Hägglund m.fl. (2006)

⁷⁰ Hägglund m.fl. (2007)

stöd under en pågående anställning. Sjukpenning och sjukersättning kan man bara få om ens arbetsförmåga är så nedsatt att man inte kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.⁷¹ Om arbetsförmågan är större än så, men det inte går att arbeta kvar hos arbetsgivaren, blir det upp till den anställde att hitta ett nytt arbete. Att med hög ålder och nedsatt arbetsförmåga träda ut i arbetslöshet kan dock med rätta upplevas som vanskligt.

Frågan är därför hur mycket stöd man bör kunna vänta från samhället när orken avtar d.v.s. hur mycket av ens arbetsförmåga som ska vara kollektivt försäkrad. Att som nu, försäkra en del av inkomsterna för dem som kan påvisa att de helt har förlorat förmågan att utföra normalt arbete och att i vissa fall kompensera arbetsgivare som anställer arbetshandikappade som kommer via arbetslöshet, bedömer vi inte som tillräckligt för att få en hög sysselsättning bland äldre.

Diagram 5.7 nedan visar stiliserat hur lönen, eller produktiviteten, varierar över livet för typiska arbetare och tjänstemän. Lön och produktivitet ökar påtagligt i början av arbetslivet. Mot slutet av arbetslivet är det vanligt att få lägre lön, kanske inte i absoluta tal, men i jämförelse med yngre arbetskamrater.



Orken avtar i olika takt för olika individer och förutsättningar och krav är olika i olika yrken. Det visas t.ex. av att risken att vara förtidspensionerad visserligen är större för äldre än för yngre. Men risken beror även i stor utsträckning på klass och kön.⁷² Om vi i diagram 5.7 tog hänsyn till att sjunkande produktivitet också leder till förtidspensioneringar skulle i synnerhet kurvan för arbetares typiska produktivitet avta avsevärt mycket brantare. Bland tjänstemän ger, å andra sidan, avtalspensioner dem som inte orkar leva upp till produktivetskraven, möjligheter att lämna arbetslivet, i större utsträckning. På arbetsplatser kan också finnas implicita kontrakt som innebär att äldre tillåts att prestera mindre än vad lönen motiverar som kompensation för tidigare arbetsinsatser. Detta antas också motivera yngre, som vill ha samma förmån när de blir äldre, att anstränga sig.

Trots den stora variationen i hur snabbt arbetsförmågan avtar finns ingen socialförsäkring som kompenserar för bortfallet och tar till vara resterande arbetsförmåga. I pensionssystemet betraktas pensionsåldern som ett fritt val. Det belönar dem som väljer

⁷¹ Lag (1962:381) om allmän försäkring.

⁷² Nelander och Goding (2004)

att jobba länge och sänker pensionen för dem som trappar ner tidigare. Sjukförsäkringen täcker bara dem vars arbetsförmåga är så nedsatt att de över huvud taget inte kan försörja sig själv genom normalt förekommande förvärvsarbete. Det räcker alltså inte med att arbetsförmågan sjunker.

Vår topposition i arbetslivet, som i diagram 5.7 är markerad med en streckad horisontell linje, är alltså inte försäkrad. Inte heller är det tillräckligt att produktiviteten minskar mer än förväntat för individen för att sjukförsäkringen ska träda in. I diagrammet har vi, med en nedåtlutande streckad linje, illustrerat en tjänsteman med ovanligt snabbt avtagande arbetsförmåga. För att denne tjänsteman, enligt regelverket, ska kunna få sjukersättning måste han inte bara sakna förmåga att utföra sitt jobb utan också alla andra arbeten på arbetsmarknaden. Om det finns betydligt lägre avlönade arbeten på arbetsmarknaden som han skulle kunna utföra ska han inte betraktas som sjuk utan som arbetslös.

Ytterligare ett dilemma är att de som befinner sig i den övre delen av lönefördelningen har, relativt många, lägre avlönade och mindre krävande arbetsuppgifter som de kan byta till, medan tycket på reservationslönerna ökar om lågavlönade skall byta till arbetsuppgifter med ännu lägre löner. Det blir ett överskott av arbetssökande på låglöne marknaden.

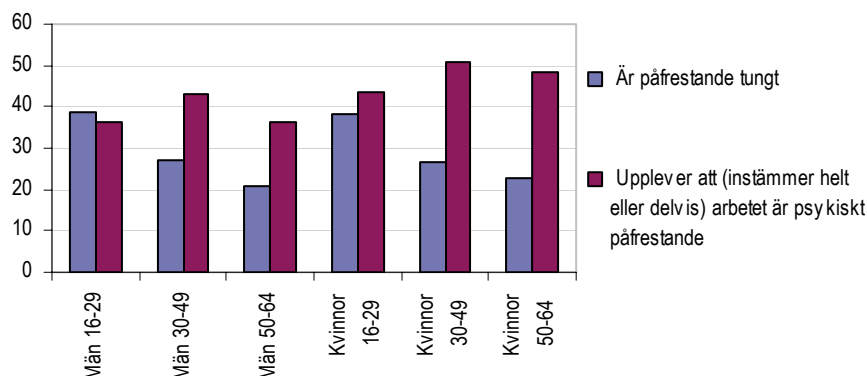
Att kalla någon arbetslös i stället för sjuk ökar knappast sysselsättningen. Den vars arbetsförmåga påtagligt har minskat måste också kunna få ett normalt förekommande arbete för att regelverket ska få någon betydelse annat än för vilken försäkring ersättning utbetalas ifrån. Hög ålder kombinerat med arbetsförmåga som avtar är inte vad arbetsgivare letar efter i första hand. För att göra fler jobb tillgängliga och minska arbetsgivarnas kostnader finns olika arbetsmarknadspolitiska stöd som kan ges till dem med nedsatt arbetsförmåga. Arbetslösa med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga kan i vissa fall få en anställning subventionerad genom lönebidrag, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning.⁷³ Man kan också få skyddat arbete hos Samhall eller en offentlig arbetsgivare. Men att få tillgång till den aktiva arbetsmarknadspolitiken, med subventionerade anställningar och andra program, är ingen rättighet för individen. Tillgången till aktiva program styrs i stället av hur mycket medel som anslås från år till år.

Nästa fråga handlar om ifall vi fokuserar för mycket på dem som är gamla och sjuka nu och glömmer bort dem som håller på att slita ut sig. Är det så att de äldre, med de möjligheter till nedtrappning som finns idag, har skaffat sig en tillvaro där de jobbar så mycket de orkar och mår förhållandevis bra, om de finns kvar på arbetsmarknaden? Är det andra grupper – yngre kvinnor och arbetare – som är på väg att slita ut sig i förtid? Är det för dem samhället ska leta efter sätt att underlätta?

De fullständiga svaren på dessa frågor är inte lätta att ge. En belysning av frågeställningarna blir beroende av vilken statistik man väljer att visa. Nedan följer exempel som åtminstone visar att den bild som målades upp inte är helt orimlig.

⁷³ Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

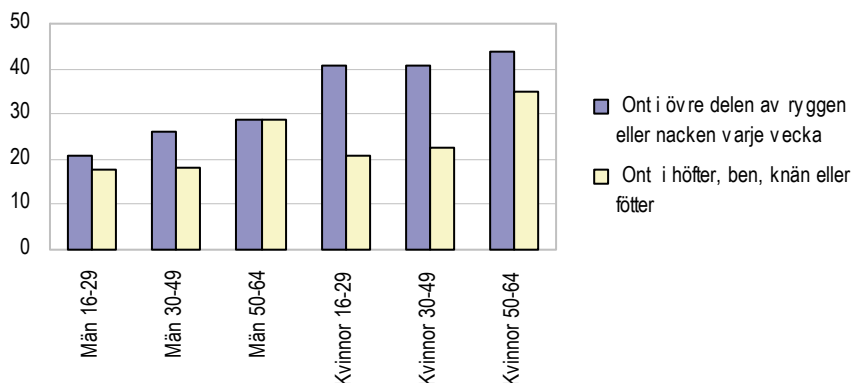
Diagram 5.8 - Andel sysselsatta kvinnor och män i olika åldrar med påfrestande arbete 2003 (procent)



Källa: SCB (Arbetsmiljöundersökningen)

Det är vanligare bland de unga (16-29 år) sysselsatta att ha arbeten som är påfrestande tunga än att äldre har det. Ovanligast är det bland de äldsta på arbetsmarknaden (50-64 år). Här är det inga större skillnader mellan könen. Kvinnor tycker oftare än män att arbetet är psykiskt påfrestande. Detta problem är, både för kvinnor och män, vanligast i den mellersta åldersgruppen (30-49 år).

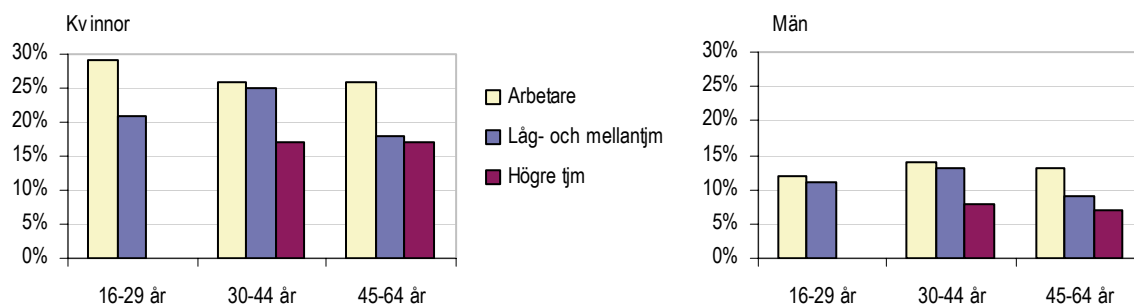
Diagram 5.9 - Andel sysselsatta kvinnor och män i olika åldrar som har ont år 2003 (procent)



Källa: SCB (Arbetsmiljöundersökningen)

Ont i höfter, ben, knän eller fötter, är problem som följer ett väntat mönster. Äldre sysselsatta är mer drabbade än yngre och kvinnor mer än män. När det gäller ont i (övre delen av) ryggen eller nacken så drabbas äldre män mer än yngre män. Men bland kvinnor finns inte ett lika tydligt åldersmönster. Över 40 procent av kvinnorna i alla ålderskategorierna drabbas. Det är oftare än vad män mellan 50 och 64 år har detta problem.

Diagram 5.10 - Återkommande huvudvärk eller migrän de senaste två veckorna



Källa: Nelander och Goding (2004) Ohälsans Trappa.

Att återkommande ha huvudvärk eller migrän är ett problem som drabbar arbetare mer än tjänstemän. Minst drabbade är de högre tjänstemännen. Det finns inget tydligt åldersmönster. Den stora skillnaden är dock den mellan kvinnor och män. I varje klass- och ålderskategori så är det minst 9 procentenheter fler bland kvinnorna som har haft besvären under de senaste två veckorna än bland männen. Det betyder t.ex. att 25 procent av de kvinnliga tjänstemännen på låg- och mellannivå är drabbade och 13 procent av de manliga.

Uppgiften nu är att öka den effektiva pensionsåldern i takt med stigande livslängd. Men möjligheten att höja sin pensionsålder varierar med vilken arbetsmiljö individen har. 30 års socialmedicinsk forskning visar att den relativa positionen i arbetslivet har stor påverkan på hälsan. Forskningen tar bland annat sin utgångspunkt i undersökning av tjänstemännen i regeringskansliet i Storbritannien och resultat blev att de underordnade tjänstemännen hade sämre hälsa än de överordnade. Forskarna har kunnat visa att underordningen i sig skapar stress hos människor.⁷⁴ Kombinationen av psykiska krav och graden av kontroll över arbetsituationen avgör hur pressande ett jobb är. Höga krav och låg kontroll ger de största hälsoriskerna medan kombinationen höga krav och hög kontroll kan skapa positiv stress som är utvecklande.⁷⁵

Den fysiska arbetsmiljön i Sverige ter sig i internationell jämförelse bra. Mindre än 10 procent av de arbetande upplever problem med vibrationer i Sverige, vilket är väsentligt lägre än i andra länder. Ungefär hälften av alla arbetande har ett högt arbetstempo vilket hör till de högsta andelarna bland EU-länderna år 2004. Närmare 70 procent arbetar med snäva tidsramar vilket är högre än i andra länder.⁷⁶

Utträdet ur arbetslivet följer ett klassmönster.⁷⁷ Utträdet ur arbetslivet med hjälp av förtidspension är mycket vanligare bland arbetare än bland tjänstemän. Men jämfört med privatanställda arbetare är det vanligare att privatanställda tjänstemän lämnar arbetslivet med avtalspension. Det är därför en svår uppgift att öka pensionsåldern utan att öka de klassmässigt betingade orättvisorna i inkomster. Samtidigt verkar uppgiften att bryta upp ett hierarkiskt arbetsliv så att individerna får mer egenkontroll och därmed bättre hälsa närmst oöverstiglig.

⁷⁴ Marmot (2006)

⁷⁵ Arbetslivsinstitutet (2006)

⁷⁶ Arbetslivsinstitutet (2006)

⁷⁷ Se Eklöf m.fl. (2006) och Nelander m.fl. (2004)

6 Att få arbeta

Vem är ansvarig för arbetslösheten? De enskilda individerna kan ansvara för att vara anställningsbara och söka arbete men kan inte ansvara för att det finns efterfrågan på deras arbete. Det är inte möjligt ens för hela den privata sektorn att medvetet skapa balans i ekonomin eftersom de sparar i dåliga tider och ökar konsumtion och investeringar i goda tider. Det offentliga, i praktiken staten, måste därför ta ett övergripande ansvar.

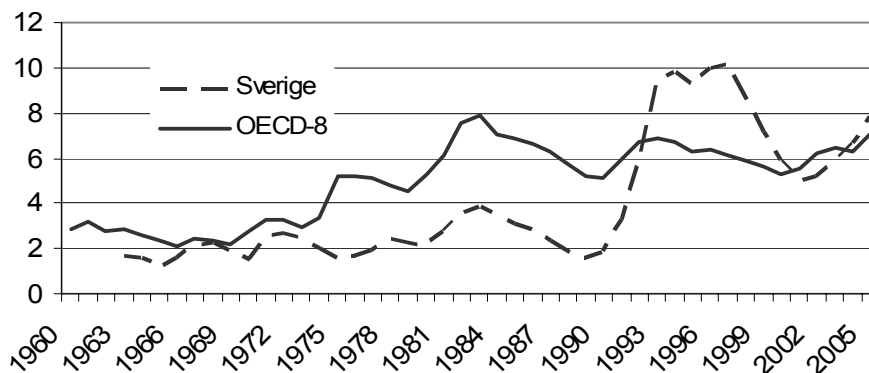
Staten förfogar över två verktyg som kan användas för att påverka efterfrågan. Det första är finanspolitiken som innefattar storleken på samt variationen i den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Penningpolitiken, vars instrument är räntan och/eller växelkursen beroende på vilken växelkursregim som råder, är det andra.

Detta kapitel behandlar stabiliseringspolitikens betydelse för sysselsättningen och hur denna fungerat de senaste 15 åren i Sverige. Fokus ligger på att diskutera huruvida den nuvarande stabiliseringspolitiska regimen ger ett tillräckligt gott resultat. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur det gick till när den ekonomiska politiken lades om under början av 1990-talet.

Under 1970-talet började arbetslösheten stiga i de flesta andra i-länder. Detta till följd av att dessa länder inte lyckades möta störningen i världsekonomin från stigande oljepriser med en politik för fortsatt låg arbetslöshet. När arbetslösheten stigit visade den sig svår att få ner igen även sedan oljekriserna var över.

Sverige mötte de internationellt och nationellt skapade störningar som kom under 1970-talet och 1980-talet med olika former av stabiliseringspolitik där det fanns ett tydligt mönster av att man lärde av försöken att hantera föregående störning. Under perioden 1970 till 1991 lyckades Sverige hålla en fortsatt låg arbetslöshet men fick inte kontroll över inflationen. I andra länder fick man ner inflationen tidigare men det finns ingen generell bild av sjunkande arbetslöshet när detta väl var uppnått. Vissa länder har lyckats, t.ex. Danmark, Norge och Irland, medan andra inte lyckats, t.ex. Frankrike och Tyskland.

Diagram 6.1 – Harmoniserad arbetslöshet i Sverige och åtta OECD-länder⁷⁸ 1960-2005, procent.



Källa: OECD samt egna beräkningar.

⁷⁸ OECD har statistik från 1960 för följande länder; Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Japan, Storbritannien och USA.

6.1 Omläggningen av den ekonomiska politiken

Bakgrunden till den senaste omläggningen av den ekonomiska politiken under början av 1990-talet var erfarenheterna under 1970- och 1980-talet.⁷⁹ Under 1950- och 1960-talen ansåg de flesta politiker och ekonomer att en framgångsrik stabiliseringspolitik kunde upprätthålla samhällsekonomisk balans. Beslutsfattarna mötte därför oljekrisen under 1974 till 1976 med en expansiv finanspolitik, statskulden ökade kraftigt från och med 1976 och Sverige hamnade i en kostnadskris. Detta var det senaste försöket att använda i huvudsak diskretionär finanspolitik för att hantera en kris.

Sedan hösten 1992 alltså i snart 15 år har Sverige haft den nuvarande ekonomiska regimen. Huvudidén är att ekonomin skall stabiliseras genom att en numera oberoende centralbank hävdar prisstabilitet. Prisstabilitet i sig skall räcka för att stabilisera ekonomin och uppstår långsiktigt högre arbetslöshet så anses att det huvudsakligen är ett strukturproblem.

När Jonung skrev sin bok år 1999 kände han inte till utfallet för de 7 senaste åren och han pekar på att det först efter nästa makroekonomiska störning skulle vara möjligt att utvärdera normpolitiken. Vi menar att Sverige de senaste 10 åren har drabbats av en makroekonomisk störning i form av oväntat hög produktivitet. Sveriges låga sysselsättningsgrad och höga arbetslöshet visar att utfallet av låginflationspolitiken och den strama finanspolitiken inte blivit så bra som många trodde och hoppades.

Enligt Jonung pågår lärandet om hanterandet av makroekonomiska störningar ständigt. Men det finns anledning att ifrågasätta hur mycket ekonomer och beslutsfattare hittills lärt av svårigheterna att hantera makroekonomiska störningar med den nuvarande ekonomiskpolitiska regimen.

6.1.1 Nedprioriteringen av den fulla sysselsättningen

Under en stor del av efterkrigstiden var den överordnade målsättningen för den offentliga politiken full sysselsättning. Alla politiska partier hade denna syn. Därför sågs en ökning av arbetslösheten från 2 till 3 procent som ett nödläge som krävde omedelbara insatser. Hela den politiska eliten skiftade fokus från att sätta den fulla sysselsättningen främst till att sätta inflationen främst mellan 1980 och 1990-talets början.

Därtill har efterkrigstidens politiska kultur med dess tilltro till politiska lösningar på sociala problem till stor del försvunnit.⁸⁰ 1900-talets viktigaste politiska idé kan sägas ha varit att staten kan användas för att på demokratisk väg reformera samhället. Frågan är i vilken utsträckning detta gäller idag. De statliga utgifterna utgör en i stort sett oförändrad andel av ekonomin men statens ingrepp i ekonomin på andra vis har minskat. Det offentliga beslutsfattandet har flyttats från staten dels till EU och dels till regional och lokal nivå. Normerna om samförståndsanda i samhället har kraftigt försvagats och likaså normen om att politiska program skall hänga samman i en samlad reformpolitik.

⁷⁹ Jonung (1999).

⁸⁰ Lindvall (2006).

Arbetslösheten var låg under perioden från andra världskriget till början av 1990-talet. Det är dock en öppen fråga hur stor betydelse aktiv stabiliseringspolitik hade för att hålla arbetslösheten nere under perioden 1945 till 1975.

Lundberg menar att det är svårt att bedöma hur viktig stabiliseringspolitiken varit för den goda ekonomiska utvecklingen under denna period.⁸¹ Han anser att det säkert går att säga att stora misstag undvikits men att det är svårare att bedöma bidraget till den goda ekonomiska utvecklingen. Keynesiansk efterfrågestabiliserande politik användes för att dämpa tendenser till överhettning och för att fylla ut konjunkturbottnar. För att kapa konjunkturtoppar försökte man påverka företagens investeringar genom olika offentliga regleringar av investeringarna. För att dämpa svackor användes offentliga investeringar och bostadsbyggande.

Lindbeck anser att den aktuella perioden kännetecknades av en stor experimentlusta när det gällde den finanspolitiska stabiliseringspolitiken.⁸² Flera av metoderna var verkningfulla när det gällde att styra investeringarna i ekonomin. Det gjordes dock få försök att använda den privata konsumtionen som stabilisator. Stabiliseringspolitiken var dock mer framgångsrik när det gällde att stimulera än att dämpa farten i ekonomin. Stimulans pågick för länge medan kontraktiv politik dröjde för länge. Detta visar främst av problemen att få kontroll över inflationen och av långa perioder med underskott i bytesbalansen. Dessa indikerar en överfull sysselsättning. Att staten uppvisade överskott under hela denna period visar på att inga större stabiliseringspolitiska insatser gjordes via statsbudgeten.

6.2 Penningpolitiken

Det finns två instrument för penningpolitiken: räntepolitiken och växelkursen. Den senare påverkar den utländska efterfrågan på svenska varor och den inhemska efterfrågan på utländska varor. Räntepolitiken kan däremot användas till att stimulera ekonomin via både ökad inhemsk efterfrågan och försvagad växelkurs.

Målet för penningpolitiken har från och med 1995 varit att begränsa ökningen i konsumentpriserna mätt som KPI till 2 procent per år. Kring inflationsmålet finns ett toleransintervall på +/- 1 procentenhet. Målet tillkännagavs 1993. Utfallet för KPI och UNDI⁸³ med både 1993 och 1995 som utgångspunkt visas i tabell 6.1. Det är viktigt att komma ihåg att metoderna för SCB:s prismätningar förändrades från den 1 januari 2005, i tabellen visas inflationen enligt den nya definitionen. Med det gamla sättet att mäta var såväl KPI som UNDI omkring 0,2 procentenheter högre per år. Eftersom Riksbanken styrde mot den gamla definitionen så bör man lägga på ca. 0,2 procentenheter på genomsnittet i tabell 6.1 för att kunna utvärdera måluppfyllelsen.

⁸¹ Lundberg (1983).

⁸² Lindbeck (1975).

⁸³ Underliggande konsumentprismått där räntekostnader och förändringar av skatter och subventioner har exkluderats från totala KPI.

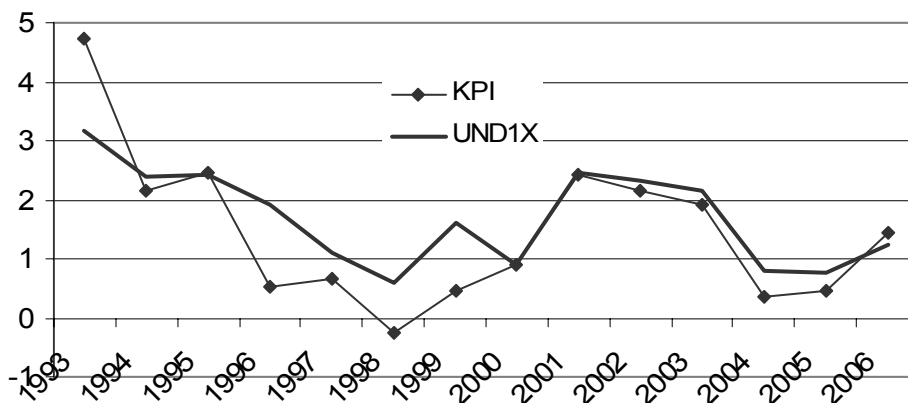
Tabell 6.1 – Genomsnittlig inflation för olika tidsperioder.

	1995-2006	1995-1999	2000-2006	1993-2006	1993-1999	2006
KPI	1,1	0,8	1,4	1,5	1,5	1,5
UND1X	1,5	1,5	1,5	1,7	1,9	1,3

Källa: SCB samt egna beräkningar.

Eftersom inflationsmålet är två procent i alla lägen och inte två procent som genomsnitt är det dessutom viktigt att titta på hur väl Riksbanken prickat målet år för år (Diagram 6.2). Sedan 1995 har KPI legat under 2 procent i åtta av åren och UND1X i sju av åren. När inflationen legat under 2 procent har den i de flesta fall legat långt ifrån 2 procent, KPI har underskridit 1 procent under sex av åren och UND1X under fyra av åren. Även om man tar hänsyn till omdefinieringen av KPI så ligger inflationen i många fall mycket nära det nedre intervallet.

Diagram 6.2 – Inflationen 1993-2006.



Källa: SCB.

Hur väl Riksbanken lyckats med sin målsättning bör mätas mot KPI men frågan är om det är det bästa måttet för hur bra penningpolitiken varit. Det är troligtvis mer lämpligt att styra efter UND1X eftersom det exkluderar utvecklingen av hushållens räntekostnader, det innebär att Riksbanken under perioden 1995 till 2006 fortfarande inte nått sitt mål men varit närmare. Frågan är därmed hur stor del Riksbanken haft i den otillräckliga sysselsättningsutvecklingen. Hur mycket hade 0,3 procentenheter högre inflation betytt?

Det finns en tydlig koppling mellan inflation och kapacitetsutnyttjande i ekonomin. En högre inflation innebär som regel ett högre kapacitetsutnyttjande. Det är som beskrivits i kapitel 3 viktigt att hela tiden pressa jämviktsarbetslösheten. Då går personer från att vara icke anställbara till att bli anställbara. Ett högre kapacitetsutnyttjande under de senaste 10 åren skulle därmed ha kunnat spela en större roll än vad en differens från inflationsmålet på 0,3 indikerar. Hur mycket är omöjligt att säga men vi menar att erfarenheterna från Danmark och Norge visar betydelsen av och möjligheten att under lång tid ligga nära fullt kapacitetsutnyttjande.

Vår slutsats är att Riksbanken inte har lyckats tillräckligt väl med att nå sitt inflationsmål sedan 1993. Särskilt oroande är den ihållande låga inflationen de senaste åren. Riksbanken har precis som alla andra bedömare haft svårt att tolka den höga produkti-

viteten samt de lägre importpriserna till följd av inträdet av nya länder i världsekonomin. Att ha problem med prognoser är förståeligt. Men Riksbankens ovilja att lära av svårigheterna är mindre respektingivande.

6.3 Finanspolitiken

Finanspolitiken kan antingen vara automatisk (stigande arbetslöshet medför till exempel ökade utgifter för arbetslöshetsunderstöd) eller diskretionär (direkta ingrepp till följd av stigande arbetslöshet, till exempel ökade offentliga investeringar). Automatisk stabiliseringspolitik bygger på den inbyggda anpassningsmekanism som finns i den offentliga budgeten. Om BNP minskar med 1 procent (25 miljarder kronor) försämras den offentliga budgeten med omkring 0,75 procent av BNP (19 miljarder kronor). Den sammantagna effekten är en kraftig utjämning av konjunktursvängningarna genom att det offentliga saldot varierar i motsatt riktning mot den privata sektorns efterfrågan.

Diskretionär finanspolitik kräver till skillnad från automatisk finanspolitik aktiva ingrepp från det offentliga sidan. Diskretionär politik kan påverka antingen skatterna på inkomstsidan eller investeringarna, den offentliga konsumtionen och transfereringarna på utgiftssidan. Effekten på ekonomin av olika åtgärder skiljer sig åt, detta beroende på hur stor del av stimulansen som går till import och sparande.

Som beskrivits ovan fanns i början av 1970-talet i Sverige en stark tilltro till att det politiska systemet kunde styra ekonomin. En rad kriser från 1970-talet och framåt har gradvis urholkat tilltron till en aktiv stabiliseringspolitik via finanspolitiken. Nu är konsensus bland ekonomer och beslutsfattare att stabiliseringspolitiken bör bedrivas genom ett inflationsmål och strama offentliga finanser. Synen på de automatiska stabilisatorer är mer blandad. Den aktiva stabiliseringspolitiken via finanspolitiken kom i vanrykte efter 1970- och 1980-talets svårigheter att styra ekonomin.

En av den ekonomiska debattens verkligt klassiska frågor är om det är lämpligt att och i så fall hur det offentliga aktivt kan påverka efterfrågan i ekonomin. Diskussionerna har handlat om svårigheterna att förutsäga ekonomins svängningar och att det är mycket lättare att besluta om stimulanser än åtstramningar av ekonomin. En dålig stabiliseringspolitik riskerar att destabilisera istället för att stabilisera ekonomin. Svårigheterna att föra diskretionär stabiliseringspolitik kommer främst från fyra tidsfördröjningar:

1. Tiden det tar innan en störning upptäcks.
2. Tiden det tar att ta beslut om vad som ska göras.
3. Tiden det tar att genomföra beslutet.
4. Tiden det tar innan åtgärden får effekt.

6.3.1 Finanspolitiken efter 1993

Under 1990-talskrisen fick de offentliga finanserna agera stötdämpare för hela ekonomin. Den privata sektorn ökade sitt sparande kraftigt och tack vare de stora underskotten i de offentliga finanserna dämpades fallet i den totala efterfrågan. Budgetsänringen medförde att de offentliga finanserna kraftigt förbättrades fram till år 2000. Därefter kom en konjunkturavmattning och dessutom sänktes skatterna kraftigt under början av 2000-talet. De senaste åren har de offentliga finanserna återigen stärkts.

När det gäller penningpolitiken finns som beskrivits ovan ett tydligt mål för utfallet i form av inflation. För finanspolitiken har det sedan 1998 istället funnits ett överskottsmål, vilket innebär att det funnits ett mål för ett medel och inte för ett utfall. Överskottsmålet har varit formulerat som att det som genomsnitt över en konjunkturcykel ska vara ett överskott på 2 procent i de offentliga finanserna. Sett till perioden 1998 till 2006 har det genomsnittliga överskottet varit 2,1 procent, målet har därmed uppfyllts.

Det har enligt STEMU-utredningen angivits fem motiv till ett överskottsmål:⁸⁴

1. Att undvika en hög offentlig skuldsättning eftersom det i sig är negativt för den ekonomiska utvecklingen.
2. Att göra de offentliga finanserna mindre känsliga för räntenivån.
3. Att hantera den demografiska utvecklingen på lång sikt.
4. Att minska riskerna för underskott i bytesbalansen och det nationella sparandet.
5. Att skapa marginaler för att kunna vidta aktiva finanspolitiska åtgärder.

Från och med 1997 använder staten utgiftstak i budgetarbetet.⁸⁵ Dessa används för att de närmaste åren bestämma hur höga utgifter, exklusive pensionssystemet, som staten får ha. Systemet med utgiftstak infördes, enligt STEMU, med motiveringen att de skulle bidra till att hålla skatteuttaget nere och tvinga regering och riksdag att prioritera. Utgiftstaken sätts med en budgeteringsmarginal, dvs. ett utrymme mellan de anslagna medlen och de högsta tillåtna utgifterna.

Budgeteringsmarginalen har kommit att användas mer och mer som en reformmarginal snarare än en marginal för oförutsedda utgifter. Under exempelvis 2003 och 2004 var det, i avsaknaden av en budgeteringsmarginal, nödvändigt att strama åt då arbetslösheten ökade. Det har varit mer regel än undantag att regeringen kontinuerligt fyllt budgeteringsmarginalen med reformer flera år före det år utgiftstaket gäller.

När efterfrågan viker så bör de offentliga finanserna automatiskt motverka konjunkturbedgångar. Ett av syftena med en hög ersättning i arbetslöshetsförsäkringen är att kompensera det efterfrågebortfall som minskade löneinkomster innebär. Men om statens utgifter begränsas av ett utgiftstak utan marginaler måste andra utgifter under taket minska när utgifterna för arbetslösheten ökar. Dagens användning av utgiftstaken motverkar således även en relativt låg ambitionsnivå för konjunkturstabiliserande finanspolitik.

Vårt nuvarande utgiftssystem tar inte hänsyn till kortsiktiga kostnaders eventuella långsiktiga positiva effekter. Det innebär att åtgärder som sätter fler i arbete på lång sikt undervärderas. Statens budgetpolitik måste vara ett instrument för att öka sysselsättningen. De automatiska stabilisatorerna på såväl statlig som kommunal nivå måste få motverka arbetslösheten med full kraft. LO-ekonomerna har föreslagit att riksdagen inför en sysselsättningsmarginal, handlingsmarginal och kommunbuffert för att finanspolitiken bättre ska kunna bidra till stabiliseringspolitiken.⁸⁶

⁸⁴ SOU 2002:16

⁸⁵ SOU 2002:16

⁸⁶ Sysselsättningsmarginalen ska finansiera öknings av utgiftsposter som reagerar automatiskt, eller när det gäller arbetsmarknadspolitik halvautomatiskt, på förändringar i kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. Hand-

6.4 Det är dags att lära av historien

Den nuvarande ekonomiska regimen är i huvudsak en följd av den nödvändiga viljan att hantera 1970- och 1980-talets ekonomiska problem. Sverige har nu 15 års erfarenhet av den nya ekonomiska regimen. Många av erfarenheterna är positiva men utvecklingen av sysselsättningen och arbetslösheten är ett misslyckande. Det är därför dags att på samma sätt som under det tidiga 1990-talet dra lärdom av den närliggande historien.

Det finns ett behov av en ny syntes som förenar en stabil inflation med hög sysselsättning, vi tror inte att det finns ett långsiktigt naturligt motsatsförhållande dem emellan.

Denna syntes bör i huvudsak bygga på den nuvarande ekonomisk-politiska regimen men flera av regelverken som omgärdar institutionerna behöver förbättras. Vi har inga färdiga svar på hur en sådan syntes skulle se ut men menar att en diskussion om denna fråga bör föras mer aktivt än idag.

Målsättningen för staten måste vara att uppnå så låg arbetslöshet som möjligt och så många arbetade timmar som behövs för att tillgodose medborgarnas önskan om offentlig finansierad välfärd. Vilka mål som bör sättas upp för att nå denna målsättning varierar beroende på hur verkligheten ser ut. Det finns för- och nackdelar med alla mått som kan användas för att beskriva arbetsmarknaden. Därför är det troligt att det behövs en kombination av mål.

I en utvecklad ekonomi måste det finnas normer och institutioner som skapar stabilitet samt förutsägbarhet och som motverkar opportunisten. Det är särskilt viktigt om staten har höga ambitioner att både påverka förutsättningarna för människors liv och gripa in i marknadens mekanismer.

En sådan övergripande norm är prisstabilitet. Vi stöder ett inflationsmål och Riksbankens oberoende. Vår samhällsmodell bygger på att det finns en rimligt väl fungerande lönebildning. Nationell koordination förutsätter att det finns nationella institutioner som huvudorganisationer och en centralbank som upprätthåller normer om prisstabilitet och lämplig löneökningstakt.

Vi anser att penningpolitiken bör bedrivas av en oberoende Riksbank med ett inflationsmål på 2 procent. Målet för Riksbankens politik bör vara att stabilisera ekonomin genom att stabilisera inflationen. Vi är kritiska till hur penningpolitiken bedrivits sedan 1993. Inflationen har legat under sitt mål, särskilt under 2000-talet.

Det finns de som menar att det svenska inflationsmålet är för lågt satt. Den existerande forskningen ger dock, enligt oss, inget starkt stöd för att byta inflationsmål. Dessutom är det frågan om det ens vore möjligt att byta inflationsmål. När inflationsmålet sattes fanns möjligtvis en viss frihet att välja dess nivå. När Sverige väl etablerat ett inflationsmål och så gott som alla länder har inflationsmål på 2-3 procent finns däremot betydligt mindre möjligheter att byta inflationsmål pga. kapitalmarknadernas reaktion om detta skedde.

lingsmarginalen ska kunna användas till diskretionära åtgärder vid allvarliga konjunkturedgångar. Kommunbufferten innebär att kommunernas skatteintäkter slås ut som genomsnitt över ett antal år.

Budgetsystemen syftar till att minska opportunisten i beslutsfattande om statens budget. Det är ett gott skäl till varför det behövs ett budgetsystem av ungefär nuvarande struktur. Dagens system är dock allt för stelt och kameralt. Det måste ifrågasättas om dagens användande av utgiftstaket är samhällsekonomiskt optimalt.

Dagens överskottsmål ska hantera den demografiska utmaning som Sverige står inför. Frågan är dock om överskottsmålet är det bästa sättet att möta denna utmaning. Vi menar istället att det bästa sättet att hantera demografien är att så många som möjligt arbetar och därmed bidrar till att minska försörjningsbördan. Även om vi är för ett överskottsmål ser vi stora problem med hur överskottsmålet hittills fungerat. Huvudfokus för politiken måste vara att öka andelen av befolkningen som arbetar, inte skuldutvecklingen. Den nuvarande strategin bygger dock helt på ett överskottsmål och inte tillräckligt mycket på en politik för fler arbetade timmar. Detta bör förändras. Reformerna som ökar den arbetade tiden tillräckligt mycket är på sikt självfinansierade. Det innebär att en aktiv politik för fler i arbete i högsta grad är förenlig med ett överskottsmål.

6.5 Lönebildningen och sysselsättningen

För tio år sedan sågs den dåligt fungerande lönebildningen som ett av de stora hindren för att sänka arbetslösheten. Efter ett antal reformer av lönebildningen fungerar denna bättre än tidigare. Vi menar dock att dagens bild av hur väl lönebildningen i Sverige fungerar är allt för idylliserad. Fungerar lönebildningen så bra att den klarar en längre period med god efterfrågan på arbetskraft utan att löneinflationen drar iväg?

6.5.1 Ökad sysselsättning genom lägre löneökningstakt

Såsom visades i avsnitt 3.1 är det möjligt för löntagarna genom att moderera lönekra-ven sänka jämviktsarbetslösheten. Låt oss anta att arbetsgivarna och arbetarkollektivet blir överens om en lönemoderation för att öka sysselsättningen. Förutsättningen för att arbetarna skall kunna fatta ett sådant beslut är två:

1. Den första är att tjänstemännen också accepterar en lönemoderation. Om tjänstemännen inte gör det utan fyller ut utrymmet så blir sysselsättningsutvecklingen för arbetare mycket svagare än annars.
2. Den andra förutsättningen är att Riksbanken är konsekvent när det gäller inflationsmålet och lyckas rimligt väl med att nå detta mål. Om Riksbanken däremot inte tillmäter löneutveckling särskilt stor betydelse och inte sänker räntan när löneökningstakten minskar så vinner inte löntagarna sysselsättning genom att hålla tillbaka löneökningstakten utan får istället högre reallön.

Historiskt sett har arbetarna varit betydligt fler än tjänstemännen men detta har förändrats drastiskt de senaste 20 åren. Idag är tjänstemännen och arbetarna ungefär lika många. Men genom att tjänstemännen har högre löner utgör de cirka 60 procent av lönesumman i hela ekonomin.

Vid en given kapitalandel i förädlingsvärdet är det avgörande för inflationen hur mycket produktionskostnaden per producerad enhet ökar. Det innebär att om lönerna ökar medan produktiviteten är oförändrad så ökar priserna. Eftersom tjänstemännens lönesumma är större än arbetarnas har de en större del av produktionens kostnader.

Deras löneökningar får därför större betydelse för inflationen än arbetarnas. Inflationen avgörs därför allt mer av tjänstemännens löneökningar.

Under perioden 1999 till 2004 ökade lönerna för den tiondel som har de lägsta lönerna med 20 procent medan de ökade med 22 procent för tiondelen som har de högsta lönerna. Tittar man på hur mycket som olika grupper fått ut i kronor så blir dock skillnaderna mycket större. Tiondelen med de högsta lönerna har fått ut lika mycket av den totala ökningen i lönesumman som hela den nedre halvan!

Det är troligt att efterfrågan på arbetare är mer känslig för löneförändringar än den på tjänstemän. Det innebär att tjänstemännen kan höja sina löner mer innan deras arbetslöshet ökar, vilket ger tjänstemännen mindre drivkrafter att ta hänsyn till lönekostnadernas betydelse för sysselsättningen. Om arbetslösheten för tjänstemän är låg innebär det att höga löneökningar på denna delmarknad inte nödvändigtvis ger en hög arbetslöshet där. Arbetslösheten är ungefär 50-70 procent högre bland arbetare än tjänstemän. Även om arbetslösheten har stigit snabbare för tjänstemän än för arbetare de senaste åren är den fortfarande betydligt lägre för tjänstemän.

Riksbankens inflationsmål omfattar den totala arbetsmarknaden. Det innebär att det kan finnas betydande arbetslöshet på delarbetsmarknaden för arbetare även om Riksbanken når sitt inflationsmål. Arbetslösa arbetare kan inte fungera som inflationsbekämpare på tjänstemännens arbetsmarknad.

Detta gör det svårare för arbetare att välja lönemoderation för att på så sätt öka sysselsättningen. Om tjänstemännen inte accepterar lönemoderationen utan "fyller ut" löneutrymmet så blir sysselsättningsutvecklingen som resultat av moderationen svag. Graden av samordning på arbetsmarknaden avgör vilken effekt lönemoderationen får på sysselsättningen. Om LO-förbunden väljer en reallönemoderation för att öka sysselsättningen och inte andra följer efter så leder det till en kontinuerlig förlust i lönerelationen till tjänstemännen. 1995 så hade tjänstemännen 36 procent högre lön än arbetarna medan de år 2005 hade 43 procent mer. Med en fortsatt sådan utveckling kommer tjänstemännen efter 20 år att ha 60 procent högre lön än arbetarna.⁸⁷

6.5.2 Konkurrens vs. samordning

De flesta ekonomer anser att en hög grad av koordination i lönebildningen liksom en låg dito reducerar arbetslösheten. En lönebildning som bygger på konkurrens mellan starka löntagargrupper riskerar att leda till löneinflation. Ibland jämför man med publiken på en läktare. Alla kan sitta ner och se matchen om alla är överens om att alltid sitta. Reser sig några på första raden så att de skymmer sikten kommer till slut alla att tvingas stå upp för att kunna se matchen. Konflikter på arbetsmarknaden angående fördelningen mellan olika grupper måste få en lösning som innebär att publiken sitter ner på läktaren. Konflikter får inte leda till inflation, eller för att fullfölja metaforen, att alla står upp.

Med en låg och hög grad av centralisering av lönebildningen så internaliserar parterna effekterna på sysselsättningen av lönerna, dvs. förhandlingarna tar hänsyn till vad höga

⁸⁷ LO (2006c).

lönekrav innebär för sysselsättningen. Samordning har alltså betydelse, men hur god är egentligen samordningen i Sverige?

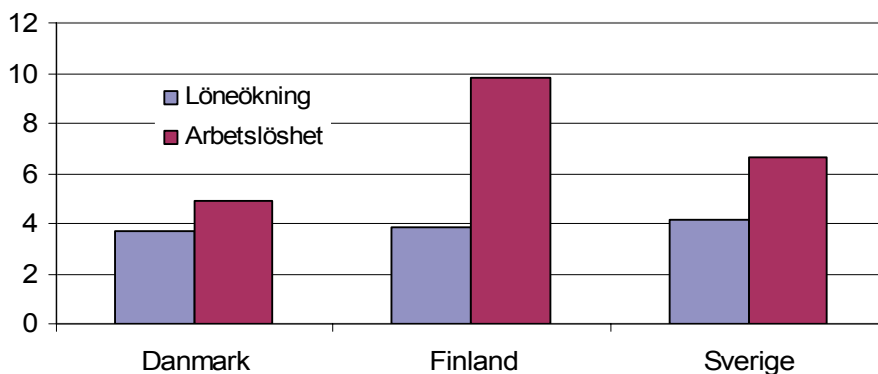
OECD skiljer i sin redovisning av lönebildningen mellan centralisering, dvs. på vilken nivå som besluten fattas (horisontellt), och samordningen, dvs. mellan olika sektorer och yrkesgrupper (vertikalt). Sker lönebildningen på företagsnivå så är centraliseringen så låg som möjligt och om den sker på nationell nivå så är den så hög som möjligt. Samordningen kan vara obefintlig eller total.

Den svenska lönebildningen är påtagligt mindre centraliserad och samordnad än tidigare. Ett sätt att mäta detta är de index som OECD tar fram. Sverige hade under 1970-talet värdet 5 för centralisering och 4 för samordning.⁸⁸ Värdet för centralisering var under början av 2000-talet i Sverige 3 jämfört med 4,5 i Norge, 4 i Danmark 4 och 2 som genomsnitt i OECD. Samordningen i lönebildningen i Sverige gavs under början av 2000-talet värdet är 3 mot 4,5 i Norge och 4 i Danmark medan den som genomsnitt i OECD-länderna är 2,6.

Man kan alltid diskutera hur precisa dessa bedömningar är. Men att centraliseringen i Sverige är svagare än för några decennier är rimligen sant. Vidare skulle få invända mot att de övriga nordiska länderna har en starkare centralisering än Sverige. Vår bedömning är att LO-samordningen har blivit starkare jämfört med mitten 1990-talet. Men denna starkare samordning har mindre betydelse än tidigare eftersom tjänstemännens lönesumma har växt mer än arbetarnas. Genom industriavtalet sker en samordning mellan arbetare och tjänstemän samt på arbetsgivarsidan. I en ideal värld så borde denna samordning vara en länk som skapar en stark samordning över hela ekonomin.

Under perioden 1997 till 2005 ökade arbetskraftskostnaderna något snabbare i Sverige än i Danmark. Samtidigt var arbetslösheten som genomsnitt betydligt lägre i Danmark. Detta tyder på att lönebildningen inte verkar vara lika effektiv i Sverige som tidigare och mindre effektiv än i grannländerna. Den kan behöva ytterligare reformer. Vår tolkning är att Norge och Danmark har lyckats bättre med att förena låg arbetslöshet och låg inflation än Sverige.

Diagram 6.3 – Löneökning i den privata sektorn enligt AKI och standardiserad arbetslöshet, genomsnitt 1997-2005.



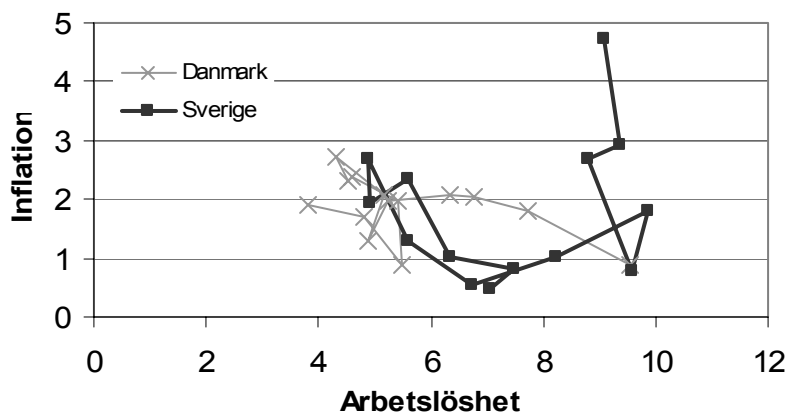
Källa: Eurostat.

⁸⁸ OECD (2005).

Sverige minskade inflationen kraftigt mellan 1993 och 1997 medan arbetslösheten var cirka 9 procent. Därefter minskade arbetslösheten kraftigt utan att inflationen ökade fram till 2000. 2001 ökade dock inflationen något. Efter 2002 ökade arbetslösheten kraftigt och ligger idag på samma nivå som 1999. Sverige lyckades inte hålla arbetslösheten på den relativt låga nivå den var under början av 2000-talet.

Det är här intressant att jämföra med Danmark som hade en högre arbetslöshet än Sverige 1993. I Danmark minskade arbetslösheten kraftigt efter 1993 och har inte varit högre än 5,5 procent sedan 1997. 2006 var ett väldigt bra år på den danska arbetsmarknaden och arbetslösheten sjönk till under 4 procent.

Diagram 6.4 – Arbetslöshet och inflation i Sverige och Danmark, 1993-2006.



Källa: Eurostat.

6.5.3 Lönespridningens utveckling

Den solidariska lönepolitiken innebär att lönen i ett företag inte skall sättas efter företagets betalningsförmåga utan efter arbetets art. Under perioden fram till början av 1980-talet minskade den solidariska lönepolitiken löneskillnaderna mellan olika individer, företag och regioner. Därefter har utvecklingen vänt mot ökade löneskillnader.

Nordström Skans m.fl. har undersökt utvecklingen av lönespridningen mellan och inom företag under perioden 1985 till 2000.⁸⁹ De finner att hela ökningen av inkomstspridningen under denna period förklaras av ökad spridning mellan företag och inte ökad spridning mellan individer på samma produktionsanläggning. Nordström Skans m.fl. menar att skillnader mellan olika produktionsanläggningar kan förklaras av antingen icke observerbara skillnader i humankapital, att arbetstagare med hög produktivitet samlas i vissa företag eller de decentraliserade löneförhandlingarna. Lundborg menar att det skett en stark ökning av tjänstemännens lönespridning, främst under 1990-talet och mindre under 2000-talet, men att denna lönespridning inte skett bland arbetare.⁹⁰

Båda dessa tendenser, med större skillnader mellan företag och mellan arbetare och tjänstemän utsätter lönesystemet för stora spänningar. Dessutom spelar förmåner

⁸⁹ Nordström-Skans, Edin och Holmlund (2006).

⁹⁰ Lundborg (2005).

numera allt större roll för kostnadsutvecklingen. Riskerna med löneglidning för arbetare, inom exempelvis byggsektorn, har numera övergått till att bli risk för förmånsglidning för tjänstemän. Förmånsglidning är inte bara ett fördelningspolitiskt problem utan den påverkar också förmågan att hålla nere löneinflationen.

Selén och Ståhlberg har undersökt den svenska inkomstfördelningen inklusive avtalade och statliga pensionsförmåner samt sjukersättning och efterlevandepension 1995.⁹¹ Enligt denna undersökning var inkomstspridningen inklusive avtalade förmåner år 1995 ungefär dubbelt så stor som den där endast löneinkomst inkluderas.

De icke bokförda förmånerna varierar kraftigt mellan olika grupper på arbetsmarknaden. De är väsentligt högre för tjänstemän än för arbetare. Det är dock inte alla privatanställda tjänstemän som har goda förmåner utan de är starkt koncentrerade till en liten grupp av framför allt höginkomsttagarmän.

6.5.4 Hur optimistisk kan man vara om lönebildningen?

Disciplineringen av lönebildningen i form av normbildning, regler kring arbetsmarknadskonflikter och arbetsdomstolen har historiskt i huvudsak varit inriktad på arbetarnas och de lägre tjänstemännens kostnadsutveckling. Det som kallas Saltsjöbadsmodellen är inriktad på att disciplinerna lönerna för vad som blir en mindre och mindre del av lönesumman. En allt större del av lönesumman tillfaller de högre tjänstemännen, vilket innebär att de tidigare effektiva institutionerna riskerar att fungera sämre och sämre. Dagens lönenormer och centralisering betyder mindre än tidigare.

Vi vill hävda att risken för inflation kan vara underskattad och att möjligheten att sänka jämviktsarbetslösheten därför kan vara överskattad. Vår slutsats är att arbetare och tjänstemän bör skaffa sig effektivare former för samordning så att konkurrensen om löneökningstrycket minskar. Vår tro är att ytterligare samordning inte kommer att växa fram på löntagarsidan. Det kommer endast om arbetsgivarna starkt pressar mot detta.

Under den tid LO hade hegemoni på arbetsmarknaden genom sin lönepolitik skedde en utjämning av lönerna. Båda utjämningsprocessen och kostnadskontrollen har mött motkrafter. Vår farhåga är att högre tjänstemän inte accepterar den utjämningsfilosofi som finns i den rådande arbetsmarknadsmodellen. Att tjänstemännens lönekostnad stigit så kraftigt trots det ökade utbudet av högskoleutbildad arbetskraft antyder att det är på denna marknad som det finns ett växande insiderproblem.

Men den andra mer "optimistiska" bilden ur ekonomers synvinkel är att arbetsmarknaden successivt blivit mer flexibel.

För det första så ökar andelen visstidsanställda på arbetsmarknaden, vilket innebär högre rörlighet men framför allt lägre anställningskostnader för företagen. LAS-reglerna innebär att en arbetsgivare i praktiken kan anställa en person i 4 år utan att behöva erbjuda fast anställning.

⁹¹ Selén och Ståhlberg (2004).

Den andra flexibiliteten ligger i att en tredjedel av arbetskraften arbetar deltid eller har viss möjlighet till variation i arbetstiden. I Sverige finns i många sektorer en relativt flexibel anpassning av arbetstiderna, vilket visas i tex. butikernas relativt långa öppettider jämfört med tex. Danmark.

En tredje form av flexibilitet skapas av rörlighet in och ut ur arbetskraften. Den större andelen av befolkningen som studerar har ökat antalet som rör sig från gruppen in och ut ur arbetskraften. 30 procent av befolkningen har löneinkomster efter 65 års ålder. Och denna andel ökar med stor sannolikhet. Därtill ökar sannolikt rörligheten av arbetskraft över gränserna, både av svenska och utländska medborgare.

Det finns därför faktorer som talar för att arbetsmarknaden är på väg att bli mer flexibel. Detta skulle göra ekonomin mindre känslig för hög efterfrågan på arbetskraft och bidra till en sänkt jämviktsarbetslöshet genom minskat löneökningstryck. Till det bidrar inte minst att produktmarknader har avreglerats, vilket minskar möjligheten att övervältra kostnaderna på konsumenterna.

7 Syntes – Vem får, kan och vill arbeta?

Denna rapport behandlar tre huvudfrågor; hur mycket vill den vuxna befolkningen arbeta, hur mycket kan de arbeta och får de arbeta så mycket som de vill?

Vi menar att det är lika viktigt att nå hög sysselsättning som låg arbetslöshet. Avgörande för att nå hög och full sysselsättning är att det är möjligt att hålla efterfrågan hög. På lång sikt avgörs sysselsättningen framför allt av arbetsutbudet men också av jämviktsarbetslösheten. För att sänka jämviktsarbetslösheten är det viktigt med effektiva produktmarknader, att höga nivåer i inkomstförsäkringarna kombineras med en tydlig kontroll, väl fungerande lönebildning samt att skattesystemet inte minskar viljan att arbeta.

Arbetslöshet kan vara ett första steg framåt in på arbetsmarknaden. Ett par procents arbetslöshet i en ekonomi som har ambitiösa mål för sysselsättningen kan därför sägas vara önskvärt. Det är bättre än att ha en lägre arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad. Målet bör därför vara så full och hög sysselsättning som möjligt.

7.1 Få arbeta

Vi tror inte att ett övergivande av nuvarande penningpolitiska regim på lång sikt skulle öka sysselsättningen i Sverige. På ett par års sikt, men inte längre, vid en förändrad penningpolitisk regim går det att röra sig längs den kortsiktiga Phillips-kurvan, dvs. sänka arbetslösheten via ökad inflation. Detta kostar dock i form av ökad realränta.

Den keynesianska efterfrågepolitiken var tidigare en viktig del av den samlade politiken för full sysselsättning men inte den enda. Finanspolitisk efterfrågepolitik kan ske både genom de automatiska stabilisatorerna och genom diskretionära åtgärder. Finanspolitiken är numera främst inställd på att via de automatiska stabilisatorerna dämpa konjunktursvängningarna. Även om vi önskar en annan tillämpning av regelverket kring finanspolitiken menar vi att det är svårt att med finanspolitiken finkalibrera efterfrågan.

Sverige har idag ingen påtaglig frihet att bestämma om den ekonomiska regimen ska vara inriktad på att hålla en låg inflation eller ens vilket inflationsmål som skall gälla. Det finns dock stor frihet att se till att både penningpolitiken och finanspolitiken, inom den givna ramen, tillämpas bättre för att nå både hög sysselsättning och låg arbetslöshet. Vi menar att det finns en betydande valfrihet att bestämma produktiviteten mätt per timma, inkomstfördelningen och sysselsättningen.

Hur mycket arbetskraften får arbeta beror huvudsakligen på hur väl arbetsmarknaden fungerar. För cirka 10 år sedan skulle LO-ekonomerna ha hävdat att bara lönebildningen var i takt med Europa eller förenlig med inflationsmålet, så skulle dels realräntorna sjunka och dels skulle det vara möjligt att släppa fram mer efterfrågan. Idag är vi inte lika optimistiska på detta plan. Visserligen är realräntan historiskt sett låg och lönebildningen har förbättrats. Men vi bedömer att lönebildningen fortfarande inte är tillräckligt välfungerande. Tjänstemännens och arbetarnas konkurrens om löneutrymmet gör att möjligheterna att köpa sysselsättning genom lönemoderation är små.

Alla får inte arbeta så mycket som de vill och alla får inte den anställningsform de vill ha. Deltidsarbetslösheten bland framför allt kvinnor är fortfarande ett stort problem som i liten utsträckning minskat. Kvinnor är även starkt överrepresenterade bland dem med visstidsanställningar. Andelen med tidsbegränsade anställningar har ökat från 11 till 15 procent mellan 1987 och 2006. Ökningen kommer huvudsakligen från ett skifte under 1990-tals krisen, därefter har andelen varierat kring 15 procent. En ökad andel visstidsanställningar innebär en ökad omsättning av jobb som helhet. Ett ökat antal visstidsanställningar innebär ett ökat inflöde i arbetslöshet eftersom fler måste byta jobb oftare.

En ökad andel med temporära jobb innebär att friktionsarbetslösheten i ekonomin ökar. En högre arbetslöshet behöver därmed inte innebära en ökad strukturell arbetslöshet. Ökat inflöde i korta arbetslöshetsperioder bör inte mötas med sänkt arbetslöshetsersättning eller jobbvad eftersom den inte beror på individernas beteende. Om de temporära jobben blivit fler på grund av att det varit arbetsgivarnas marknad så kan denna arbetslöshet minska utan att det ger stor risk för löneinflation. Om det behövs en hög andel temporära anställningar så kan dessa inte minskas utan risk för ökad löneinflation men då är det motiverat med generös arbetslöshetsförsäkring under en begränsad arbetslöshetsperiod eftersom fler oftare oförskyllt upplever arbetslöshet.

Den ökade andelen visstidsanställningar innebär att flexibiliteten på den svenska arbetsmarknaden är större än vad som ofta antas. Andelen arbetstagare som årligen slutar eller börjar en anställning är ca 20 procent, vilket är ungefär lika högt som i de flesta andra länder och är på ungefär samma nivå som i mitten av 1980-talet.⁹² Kritiken om en stel svensk arbetsmarknad ter sig därför överdriven.

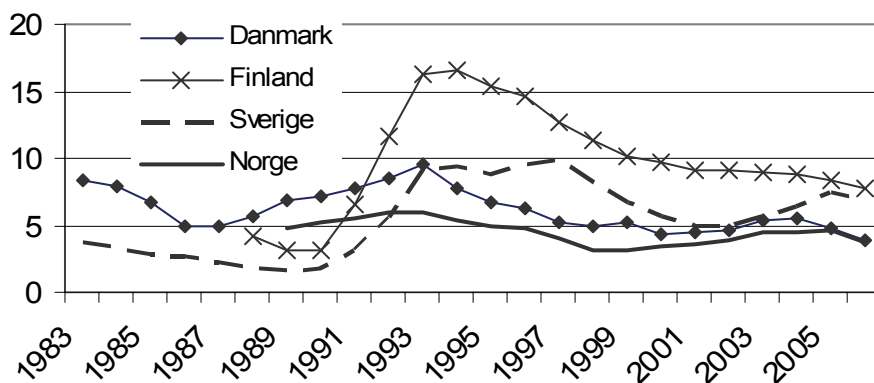
7.1.1 Kan Danmark och Norge så kan vi!

Att mer kan åstadkommas inom ramen för samma regim visas av skillnaderna inom Norden. Danmark och Norge har lyckats hålla en låg och stabil arbetslöshet på ett helt annat sätt än Sverige och Finland. I stort liknar de nordiska länderna varandra med hög skattekvot, höga minimilöner, stabilitetsorienterad ekonomisk politik och höga ersättningsnivåer i inkomstförsäkringarna. Trots detta får de olika utfall i arbetslöshet och sysselsättning. Sverige hade 2006 en ILO-definierad arbetslöshet på 7,3 procent, motsvarande tal i Norge och Danmark är ca 3,8 procent. Att sträva mot Norges och Danmarks arbetslöshet kan sägas vara en provisorisk utopi. Dit kan Sverige kanske nå om ytterligare några år förutsatt en god efterfrågan. Det går enligt vår bedömning att, utan att byta modell, väsentligt sänka arbetslösheten i Sverige.

En potentiell förklaring till Sveriges arbetslöshetsproblem är att det är tillämpningen av politiken och inte institutionerna som varit ett problem i Sverige. Statsfinansernas utveckling visar inte att Sverige haft en mer åtstramande politik än Danmark och Norge de senaste 10 åren. Vi tror dock att inriktningen av finanspolitiken i Sverige haft betydelse eftersom den har inneburit en försvagad arbetslinje. Staten borde ha hävdad arbetslinjen i både arbetsmarknads- och socialpolitiken. Tillämpningen av penningpolitiken har vidare varit för stram.

⁹² Gartell, Jans och Persson (2007)

Diagram 7.1 – Standardiserad arbetslöshet, 1983-2006.

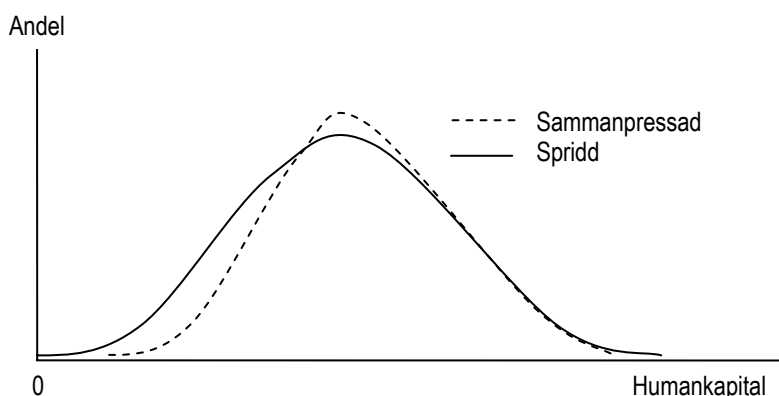


Källa: Eurostat.

7.2 Kunna arbeta

Avgörande för sysselsättningen är hur lönerelationerna utvecklas i förhållande till utvecklingen av befolkningens humankapital.

Diagram 7.2



Vi visar i diagrammet ovan fördelningen av humankapitalet. De längst ut till vänster på kurvan bör helst flytta in mot mitten så att det blir fler som kan mycket. Hur många som har låga kunskaper och dålig hälsa kommer att påverka lönen på de arbetsuppgifter som utförs. Om det sker en tillväxt av dessa t.ex. genom att fler inte klarar grundskolan och gymnasiet så skapas ett tryck nedåt på lönerna. Uppgiften är därför att fler får en sådan förmåga att arbeta att de kan få en lön som det mer än väl går att leva bra på.

Den första frågeställningen handlar om ifall lönenivåer för ungdomar och nyutträdande, allmänt sett, är anpassade till deras produktivitet. Ett problem är att en för stor grupp går ur gymnasiet med ofullständiga betyg. En ekonomi med mer sammanpressad lönestruktur än i omvärlden kräver också att kunskapsfördelningen är mer sammanpressad. Om många inte har en grundläggande baskompetens så kommer antingen sysselsättningen att bli för låg för nyutträdande eller också måste lönekostnaderna anpassas.

Ett annat problem är att för få av de nyutbildade får relevant praktik eller arbetslivserfarenhet. Den svenska skolan har en svagare koppling till arbetslivet än i flera andra länder.⁹³ De som genom sin utbildning eller med hjälp av föräldrarnas kontakter får en fot i arbetslivet får ett försprång på arbetsmarknaden. Vår tro är att det i produktionssektorn finns mindre tid än tidigare att skola in ny arbetskraft och erbjuda praktikplatser. Särskilt utrikes födda pojkar har mindre chans att få praktik. Det är både ett politik- och marknadsmisslyckande.

Ett tredje problem är att äldre i olika grad förlorar produktionsförmåga innan de pensioneras men att strukturen för lönekostnaderna inte är anpassad för detta, vilket bidrar till utstötning ut arbetslivet

Den framtida kostnaden för dem som blivit förtidspensionerade kallas för ohälsoskulden. Den är, enbart för dem som är i åldern 20-44 år, uppemot 250 miljarder kronor.⁹⁴ Den rimliga slutsatsen för staten är att dessa resurser delvis kan användas för att bidra till att individer blir så friska att de blir arbetsföra och att ohälsoskulden sjunker.

Att orka något mindre när man blir äldre är huvudsakligen ett naturligt förlopp. Om man inte orkar arbeta hela livet på det arbete som ger de högsta löneinkomsterna är det rimligt att man byter till arbetsuppgifter som är mindre krävande. Det innebär att för en del är rörlighet till jobb med lägre krav den första lösningen.

Det samhällsekonomiska dilemmat är att med ökade inkomster så ökar individens vilja och förmåga att försäkra sina inkomster för att slippa få se dessa minska under slutet av sin yrkesbana. I stället för att vi satsar på system som gör det möjligt att arbeta mindre intensivt i slutet av arbetslivet finns starka institutioner som möjliggör tidig pensionering. Drivkraften att söka sig till dessa system kan vara både att de bättre skyddar den inkomst och den status man har haft och att det är svårt att hitta arbetsuppgifter för den som behöver arbeta mindre intensivt.

Ytterligare ett dilemma är att de som befinner sig i den övre delen av lönefördelningen har, relativt många, lägre avlönade och mindre krävande arbetsuppgifter som de kan byta till, medan tycket på reservationslönerna ökar om lågavlönade skall byta till arbetsuppgifter med ännu lägre löner. Det blir ett överskott av arbetssökande på låglönesmarknaden.

Arbetslinjen, socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen har hittills utformats efter att man kan avgöra vilka individer som har så låg produktionsförmåga att de inte kan utföra normalt förekommande arbete och vilka som är arbetslösa därför att de inte kan få ett lämpligt arbete. Det finns olika lagstiftningar och olika statliga myndigheter för dem som är sjuka och dem som är arbetslösa.

Det finns en begränsad grupp, på omkring 10 procent av alla 20-64-åringar, som under en längre period både har varit mycket sjuka och mycket arbetslösa. Bland dessa kan det finnas en grupp som har oprecisa diagnoser eller sammansatta problem så att det är svårt att säkert veta vilket som är huvudproblemet. Å andra sidan så kan det, bland

⁹³ Schröder (2000).

⁹⁴ Socialförsäkringsutredningen (2006).

dem som definieras som sjuka, finnas de som är sjuka i förhållande till det jobb de har nu, men friska i förhållande till andra förekommande jobb på arbetsmarknaden.

En slutsats är att det behövs hjälp till rörlighet på arbetsmarknaden. En annan slutsats är att det behövs mer av sammansatta insatser för de individer som har sammansatta problem. Vi tror att det huvudsakligen är en utveckling av de arbetsmarknadspolitiska programmen som är lösningen för individerna, inte nya myndigheter eller samman-slagna ersättningssystem.

Jobben har under perioden 1974 till 2000 blivit mer kvalificerade och de kvalificerade jobben tillsätts i samma grad som tidigare med överutbildade eller rätt matchade personer avseende utbildningens inriktning och/eller längd. Det finns farhågor om att matchningen kommer att vara mer problematisk på lång sikt. År 2020 prognostiseras det uppstå ett stort överskott på grundskoleutbildade och ett stort underskott på gymnasieutbildade med yrkesförberedande utbildning. Det blir därtill ett stort överskott av eftergymnasialt utbildade. Gruppen utan gymnasial utbildning kommer därför att få det allt svårare på arbetsmarknaden i framtiden.

7.3 Klassamhälle och integration

Arbetskraften kan grupperas efter en rangordning som återspeglar deras produktivitet. Vi anser att konkurrensen om positioner har blivit mycket starkare på arbetsmarknaden och därmed att rangordningseffekten spelar större roll. Detta drabbar dem som har eller förmodas ha den lägsta produktiviteten.

Utvecklingen av utrikes föddas sysselsättning visar att det är svårt för dem som står längst från arbetsmarknaden att ta sig in när efterfrågan är låg. Invandrare som ska etablera sig på arbetsmarknaden kan ha vissa svårigheter som inte finns i den övriga arbetskraften. Det kan ha med humankapitalet att göra. Det gäller t.ex. personer som kommer från miljöer där tillgången till utbildning och hälsovård är betydligt sämre än vad den generellt har varit i Sverige. Humankapitalet påverkas negativt av att nyanlända invandrare saknar kunskap om den svenska arbetsmarknaden och i det svenska språket. Spridningen i kunskapen är större bland utrikes födda än bland inrikes födda. Arbetsgivares okunskap om värdet av utländska meriter nedvärderar också humankapitalet för nyanlända. Dessa svårigheter ska hjälpas med SFI, introduktionsprogram, validiering m.m. – d.v.s. sådan integrationspolitik som betraktar integrationen som en, bitvis assimilerande, process, med en början och ett slut.

Invandrare kan också diskrimineras av arbetsgivare just för att de kommer från ett främmande land. En annan faktor som har betydelse är bristen på sociala nätverk kan ge problem att finna arbeten.

Men den låga sysselsättningsgraden för invandrare kan också tolkas som att invandrare av olika skäl är överrepresenterade i underklassen. Det som för dit kan vara sådana svårigheter som nämndes ovan. Men det kan också röra sig om mekanismer som verkar lika för alla oberoende av nationellt ursprung, t.ex. familjens sociala ställning eller hälsa. Ett starkt välfärdssamhälle minskar klasskillnader och underlättar rörlighet mellan klasser oavsett skäl till att man är där man är. De starkaste integrationspolitiska verktygen finns därför i den generella välfärdspolitik.

Tabell 7.1

Invandrarers möjligheter till etablering på arbetsmarknaden påverkas av:		
Utbud	Efterfrågan	System
Kunskap	Storlek	SFI
Hälsa	Inriktning	Lagar och avtal på arbetsmarknaden
Ekonomiska incitament	Diskriminering	Förskola - Gymnasieskola
		Fritidsverksamheter
		Vuxenutbildning
		Folkbildning
		Aktiv arbetsmarknadspolitik
		Barnomsorg
		Sjukvård
		Bostadspolitik

7.4 Viljan att arbeta

För att välfärdsstaten ska kunna finansieras krävs en betydande vilja att arbeta i befolkningen. De kommande decennierna kommer trycket på välfärdsstatens finanser att öka allt eftersom befolkningen åldras. Vår bedömning är att det krävs att 5-6 procentenheter fler i befolkningen är i arbete för att antalet icke arbetande per arbetande ska hållas på dagens nivå.

Huvuddelen av den demografiska utmaningen kommer inte från 1940-talistkohortens storlek utan från den ökade medellivslängden. Medellivslängden har ökat med 7 år under de senaste 50 åren och allt tyder på att den kommer att fortsätta att öka i framtiden. Ökar inte andelen som arbetar och den tid de arbetar så kommer inte välfärdsystemen att, vid givna skatter, vara uthålliga.

Utbytesförhållandet mellan å ena sidan konsumtion av varor och tjänster och å andra sidan fritid är långt ifrån det enda i ekonomin. På en mängd områden leder ett val av det ena till effekter på andra områden. Den svenska arbetsmarknadsmodellens arbetslinje ger metoder att balansera dessa utbytesförhållanden. Det går dock inte förneka att de finns. De ekonomer som är oroliga för utbudssidan i ekonomin kan med fog peka på följande:

- Skatterna steg kontinuerligt fram till början av 1980-talet. Skatter kan påverka arbetsutbudet negativt samtidigt som de möjliggör en generell välfärdsstat.
- Kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen har stigit jämfört med 1960-talet även om den sedan 1990-talets början har sänkts. Tiden med ersättning vid arbetslöshet kan i praktiken bli evig. Höga ersättningar kan sänka de arbetslösas sökaktivitet och öka lönekraven samtidigt som de ger trygghet i omvandlingen.
- Lägstlönerna är bland de högsta i västvärlden. Ju högre löner desto lägre sysselsättning vid en given produktivitet samtidigt som högre löner ger en högre levnadsstandard.
- Anställningsskyddet stärktes i samband med att de s.k. Åmanlagarna infördes i mitten av 1970-talet. Anställningsskyddet riskerar att försvåra arbetsmarknadsinträdet för de yngre samtidigt som det ger ett skydd för den äldre arbetskraften.

De som vill ha höga skatter, höga ersättningsnivåer, höga lägstlöner och nuvarande anställningsskydd måste komma med svar på hur negativa effekter på sysselsättningen ska undvikas.

Det är välfärdssamhällets idé att det skall vara låg självrisk vid sjukdom och arbetslöshet. Om det finns de som inte ser arbetet som stimulerande eller har en låg arbetsmoral så ger ett välfärdsamhälle också ekonomiska drivkrafter att inte arbeta. Det måste balanseras med andra krafter. De kanske viktigaste är intjänanderegler för pension och andra försäkringar. Samtidigt måste det i försäkringarna för sjukdom och arbetslöshet finnas en stark kontroll av att individen verkligen inte kan utföra normalt förekommande arbete och vill ta lämpliga arbeten. Det kan göras både genom en traditionell arbetslinje som anvisar till program eller annan kontroll av arbetsviljan. Striktheten får dock inte kränka individen eller tvinga sjuka att arbeta.

7.5 Vad göra?

Uppdraget för framtiden är tredelat. Det är för det första att öka antalet personer som arbetar. Det sker genom att stärka arbetslinjen i traditionell mening, fler ska kunna och vilja arbeta. Sverige har redan en hög sysselsättningsnivå i de flesta åldergrupper men det går att nå bättre resultat i alla åldrar. Den andra uppgiften är att öka antalet arbetade timmar per vecka. Livsarbetstiden måste öka fram till pensionen. Det förutsätter jämställdhet, drivkrafter och möjligheter att orka arbeta heltid. För det tredje måste arbetslösheten sjunka.

Välfärdsstatens behov av fler arbetade timmar till följd av den ökade medellivslängden ger upphov till ett oerhört spännande dilemma eftersom efterfrågan på fritid ökar och höga krav i arbetslivet samtidigt utestänger många som vill arbeta. Om Sverige även i fortsättningen ska kunna kombinera höga ersättningsnivåer med hög sysselsättningsgrad behövs drivkrafter, jämställdhet, mindre diskriminering och resurser som gör att många kan arbeta mer över livet. En ny bred arbetslinje är därför en förutsättning för en fortsatt omfattande välfärdsstat.

Det finns en betydande potential genom den 12 procentenheter stora skillnaden i i-arbetegrad mellan in- och utrikes födda. Antar vi att hälften av denna skillnad beror på utrikes födda saknar färdigheter som krävs på arbetsmarknaden så motsvarar potentialen en procent av den totala befolkningen i arbetsför ålder. Mäns i-arbetegrad är 8 procentenheter högre än kvinnors. Om den var lika hög för kvinnor som för män skulle det motsvara ungefär 4 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Potentialen från jämställdhet är 2-4 gånger större än den från bättre integration. Båda dessa potentialer måste utnyttjas bättre.

Vårt huvudbudskap är att en mängd faktorer avgör hur många timmar som arbetas i ekonomin och hur dessa fördelas. Det är viktigt att se att olika faktorer har olika dignitet beroende på om det är kort eller lång sikt som beaktas. På kort sikt så är det nästan bara efterfrågan som bestämmer hur mycket produktion som utförs. På längre sikt är det enbart människors vilja och förmåga att delta i arbetslivet som bestämmer hur hög sysselsättningen blir.

Vi vill inte ha för mycket sysselsättning! Ibland hörs i debatten att sysselsättningen borde öka med 500 000 personer och att arbetslösheten egentligen är 15-20 procent. Varför är inte målet att öka sysselsättningen så mycket som möjligt? En överdriven sysselsättningsambition, t.ex. 90 procents sysselsättningsgrad, är ett annat sätt att säga alla vuxna alltid måste arbeta oavsett hälsa eller omsorg om barnen.

8 Källförteckning

Akerlof, Dickens & Perry (2000), "Near-rational wage and price setting and the long-run Phillips curve". *Brooking Papers on Economic activity*, 2000:1.

Andersson, D. och Kainelainen, A. (2007), Vem vinner på lägre löner?. Landsorganisationen i Sverige.

Andersson, D och Löfgren, A-K (2002), Hur långt räcker arbetslinjen? Om sjunkande arbetslöshet och stigande ohälsa. Landsorganisationen i Sverige.

Arbetslivsinstitutet (2006), Vagar till en öppnare arbetsmarknad, Årsbok 2006. Arbetslivsinstitutet.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2006), Historik om Arbetslöshetsförsäkringen. www.samorg.org (2007-06-12).

Arbetsmarknadsstyrelsen., Arbetsgivareundersökningen kvartal 4 2006.

Arbetsmarknadsstyrelsen (2007a), Arbetsmarknadsrapport 2007:1. Arbetsmarknadsstyrelsen.

Arbetsmarknadsstyrelsen (2007b), Arbetsmarknadsutsikterna för år 2007 och 2008, Ura 2007:3. Arbetsmarknadsstyrelsen.

Bennmarker, H, K Carling och B Holmlund (2005), "Leder höjd a-kassa till längre arbetslöshetstider? En studie av de svenska förändringarna 2001-2002", IFAU-rapport, 2005:16.

Björklund m.fl. (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS-förlag.

Eklöf, M. och Hallberg, D. (2006), Estimating retirement behavior with special early retirement offers, Working Paper 2006:13 Department of Economics. Uppsala universitet.

Esser, I (2005), *Why Work? Comparative Studies on Welfare Regimes and Individuals' Work Orientation*, SOFI.

Finansdepartementet (2007), *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund En kunskapsöversikt*, Ds 2007:4. Fritzes.

Förordning om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, SFS 2000:630, med senare tillägg.

Försäkringskassan (2005), Kvaliteten i beslutsunderlagen i ärenden där sjukpenning eller rehabiliteringspenning betalas ut dag 365, Rapport 2005-01-25.

Gartell, M, A-C Jans och H Persson "Utbildningens betydelse för flöden på arbetsmarknaden", Rapport 2007:12, IFAU.

le Grand, C., Szulkin, R., Tåhlin, M. (2004), Överutbildning eller kompetensbrist? Matchning på den svenska arbetsmarknaden 1974-2000, kapitel 9 i Bygren, M., Gähler, M., Neremo, M. (red.) *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*. SNS Förlag.

Holmlund, Bertil (2003), *The Rise and Fall of Swedish Unemployment*, version 12 March 2003. Uppsala University and CESifo.

Hägglund, P (2006), "Anvisningseffekter – finns dom? Resultat från tre arbetsmarknadspolitiska experiment", Rapport 2006:3, IFAU.

Hägglund, P. och Jansson, F. (2006), Samtal om socialförsäkring Nr 14, Nya siffror om socialförsäkringarna, Socialförsäkringsutredningen. Socialdepartementet.

Hägglund, P. och Jansson, F. (2007), Samtal om socialförsäkring Nr 16, Arbetslösa som blir sjuka och sjuka som inte blir arbetslösa, Socialförsäkringsutredningen. Socialdepartementet.

Integrationsverket (2006), Rapport integration 2005. Integrationsverket.

Jahoda, M (1982), *Employment and Unemployment: a social-psychological analysis*, Cambridge University Press.

Jonung, L (1999), *Med backspejeln som kompass*, ESO-rapport, Ds 1999:9.

Lag om allmän försäkring, SFS 1962:381, med senare tillägg.

Larsson, L. och Runesson, C. (2007), Effekten av sänkt sjukpenning för arbetslösa, Rapport 2007:6. IFAU.

Layard, R, S Nickel och R Jackman (1991), *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press.

Layard, R (2005), *Happiness: Lessons from a New Science*, Penguin.

Lindbeck, A (1975), *Svensk ekonomisk politik – Problem och teorier*, Bonnier Fakta.

Lindén, C. och Kvarnström, C. (1999), Baskompetens – grunden för kompetenshöjning, Nya jobb & företag Rapport nr. 3. Svenska EU-Programkontoret, NUTEK och Rådet för arbetslivsforskning.

Lindvall, J (2006), *Ett land som alla andra*, Atlas förlag.

Lundberg, E (1983), *Ekonomiska kriser förr och nu*, SNS-förlag.

Lundborg, P (2005), "Individual Wage Setting, Efficiency Wages and Productivity in Sweden", FIEF Working Paper Series, nummer 205.

Lundborg, P, Vartianen, J och Zettergren, G, (2007), "Den svenska jämviktsarbetslösheten: En översikt av kunskapsläget", Specialstudier, nummer 11, Konjunkturinstitutet.

LO (2001a), Ekonomiska utsikter våren 2001. Landsorganisationen i Sverige.

LO (2001b), Ekonomiska utsikter hösten 2001. Landsorganisationen i Sverige.

LO (2004), Ekonomiska utsikter hösten 2004. Landsorganisationen i Sverige.

LO (2005a), Ekonomiska utsikter våren 2005. Landsorganisationen i Sverige.

LO (2005b), Ekonomiska utsikter hösten 2005. Landsorganisationen i Sverige.

LO (2006a), Ekonomiska utsikter våren 2006. Landsorganisationen i Sverige.

LO (2006b), Ekonomiska utsikter hösten 2006. Landsorganisationen i Sverige.

LO (2006c), Lönerapport 2006, LO-rapport.

LO (2007a), Ekonomiska utsikter våren 2007. Landsorganisationen i Sverige.

LO (2007b), LO-ekonomernas nyhetsbrev juni 07. Landsorganisationen i Sverige.

Lundborg, Per (2000) "Vilka förlorade jobbet under 1990-talet?" i SOU 2000:37, *Välfärdens förutsättningar - Arbetsmarknad, demografi och segregation*, Kommittén Välfärdsbokslut. Fritzes.

Marmot, M. (2006), *Statussyndromet Hur vår sociala position påverkar hälsan och livslängden*. Natur och kultur.

Nelander, S. och Goding, I. (2004), *Ohälsans Trappa*. LO.

Nordström-Skans, O, P-A Edin och B Holmlund (2006), "Löneskillnader i svenskt näringsliv 1985-2000", rapport 2006:8, IFAU.

OECD (2005), *Employment outlook 2005*, OECD.

OECD (2006), *Employment outlook 2006*, OECD.

Olofsson, J. och Wadensjö, E. (2006), *Läringsutbildning – ett återkommande bekymmer eller en oprövad möjlighet*, Rapport till Expertgruppen för studier i samhällsekonomi 2006:4. Fritzes.

Riksrevisionen (2005), *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*, RiR 2005:3.

Schröder, L (2000), "Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv, IFAU-rapport, 2000:4.

Selén, J och A-C Ståhlberg (2004), "Wage and Compensation Inequality – How different?", FIEF Working Paper Series, nummer 197.

Serrano Pascua A., och Magnusson, L. (red.) (2007), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, P.I.E. Peter Lang.

SCB (2005), *Trender och prognoser 2005 – befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på år 2020*. Statistiska centralbyrån.

Socialförsäkringsutredningen (2006), "Ohälsoskulden och de unga", Samtal om Socialförsäkring, nummer 15.

SOU 1995:104, *Skattereformen 1990-1991: En utvärdering*, Kommittén för utvärdering av skattereformen, Fritzes.

SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, STEMU-utredningen, Fritzes.

SOU 2006:86, *Mera försäkring och mera arbete*, Socialförsäkringsutredningen. Fritzes.

van den Berg, G och B van der Klaauw (2005), "Job search monitoring and sanctions – a brief survey of some recent results", IFAU report 2005:8.

Åslund, O., Eriksson, R. Nordström Skans, O., Sjögren, A., (2006), *Fritt inträde? Ungdomars och invandrares väg till det första arbetet*, Valfärdsrådets rapport 2006. SNS Förlag.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Juni 2007
ISBN 91-566-2386-0
www.lo.se