

TCO GRANSKAR:

MODERN ARBETSLINJE:

FLER INNE, FÄRRE UTE

#7/10

En modern arbetslinje för fler i arbete
och färre utanför

2010-07-08

Författare:

Avdelningen för samhällspolitik och analys, TCO

kontakt:

epost: roger.mortvik@tco.se

tel: 08-782 92 88

INNEHÅLL

Förord	4
En modern arbetslinje i sammanfattning	5
Kartan har ritats om	9
Vad är arbetslinjen?	13
En modern arbetslinje skapar fler och bra jobb – men underlättar också lönearbete	17
Arbetslinjen börjar redan innan arbetslivet	20
Starka skyddsnät och en flexibel väl avvägd arbetsrätt gynnar arbetslinjen	25
En jämställd arbetslinje	34
En arbetslinje för utrikes födda	37
De äldre och arbetslinjen	40
Skatterna och arbetslinjen	43

FÖRORD

Vår gemensamma välfärd är beroende av att många arbetar och att alla verksamheter är så effektiva och produktiva som möjligt. För att nå dit krävs att vi tar tillvara kraften, kunskaperna och erfarenheterna från alla som kan arbeta. Dit är det långt kvar. Många arbeten är för ineffektiva och lågproduktiva. Alltför många är ofrivilligt frånvarande från arbetsmarknaden. Framför allt tas inte de utrikes föddas kunskaper tillvara. Kvinnors arbete värderas också för lågt.

Utmaningarna vi står inför är stora. Vad vi behöver är att få till stånd full sysselsättning med hög produktivitet, öka antalet genomsnittliga år i arbetslivet och minska det reella utanförskapet. Vad som krävs för att lyckas med detta är att politiken under lång tid framöver utvecklar arbetslinjen så att den anpassas till de krav som ställs i dagens arbetsliv.

Att arbetslinjen åter har kommit i fokus i den politiska debatten är positivt. Men begreppet har urholkats och förvanskats. Arbetslinjen står idag för att ställa tuffa krav på de arbetslösa och sjuka och att sänka skatter för att uppmuntra till arbete. Tidigare betydde arbetslinjen att den arbetslöse aktivt skulle medverka till att komma i arbete. Men ingen av dessa definitioner är tillfyllest för ett kunskapskrävande arbetsliv i en allt mer globaliserad värld.

Nu behövs en debatt om arbetslinjen som tar sin utgångspunkt i hur Sverige bäst kan skapa förutsättningar för att alla ska kunna arbeta, att de nya jobb som behöver tillkomma är värdeskapande, utvecklande och klimatneutrala, eller med andra ord ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbara. För att nå dit krävs en helt annan och mer modern arbetslinje än vad politikerna hittills levererat. Då krävs en arbetslinje som tar hänsyn till det nya arbetslivets ökade krav på kompetens och omställningsförmåga. Då krävs en arbetslinje som utgår ifrån att den moderna arbetskraften är alltmer komplex: i högre grad såväl välutbildad som småbarnsförälder, i högre grad såväl äldre som med sjukdoms- eller arbetslösheterfarenhet, i högre grad såväl utlandsfödd som med skiftande skolbakgrund. Då krävs en modern arbetslinje för att trygga ekonomisk hållbarhet.

En modern arbetslinje måste vara ekologiskt och socialt hållbar.

TCO presenterar här våra utgångspunkter för en modern hållbar arbetslinje.



Sture Nordh

EN MODERN ARBETSLINJE I SAMMANFATTNING

Sverige har nästan tio procents arbetslöshet men jobben verkar vara en ick-efråga i den politiska verkligheten. Visst, frågan debatteras. Men alldeles för lite görs. I den politiska verkligheten verkar arbetslinjen mest vara retorik och väldigt lite konkret politik.

En fungerande arbetslinje är avgörande för att människor som drabbats av arbetslöshet och sjukdom snabbt ska kunna komma tillbaka i arbete utan att fastna i utanförskap och ekonomiska problem. En fungerande arbetslinje är avgörande för att vi ska kunna ta tillvara allas kompetens – även de utlandsföddas.

En fungerande arbetslinje är så viktig att den i praktiken avgör våra förutsättningar att upprätthålla en god ekonomisk utveckling och bra välfärd.

Krisens effekter på arbetsmarknaden föranleder ett förnyat grepp om arbetslinjen. Men även strukturella förändringar av arbetsmarknadens krav och karaktär kommer att tvinga oss att modernisera arbetslinjen.

Konjunkturrell arbetslöshet blir snabbt strukturellt svårangripen. Och hårdare press på arbetsplatserna leder snabbt till ökad ohälsa och frånvaro kopplad till detta. Erfarenheterna från 90-talskrisen bör vara ett avskräckande exempel.

Under 1980-talet när arbetslösheten var låg och sysselsättningen rekordhög var den svenska arbetslinjen en internationell förebild. Den är fortfarande en internationell succé på många sätt. Kvinnors sysselsättning är i världstopp, inga andra ekonomier har så många äldre i arbete och få ekonomier har så många lågutbildade i arbetskraften.

Men vi kan inte leva på gamla framgångar. Under den djupa lågkonjunkturen i början på 90-talet försvann hundratusentals jobb, arbetslösheten lyftes permanent till nivåer vi inte hade sett tidigare och andelen långtidsarbetslösa ökade dramatiskt. Långtidssjukskrivningarna började öka några år efter krisen. Globalisering och snabb teknikutveckling drev fram en omvandling av arbetslivet där personer som uppfattades som risker och lågproduktiva sållades bort i allt högre grad. Inte ens flera år av bra jobbtillväxt ändrade på detta innan nästa kris återigen permanentade arbetslösheten på en för hög nivå.

Att jobben och arbetslinjen blev en valfråga 2006 var inte så konstigt. Den gamla arbetslinjen hade inte fungerat tillräckligt väl och räckte inte för att möta djupa kriser, tilltagande kunskapskrav och ökad selektion av arbetskraften. Den nuvarande och omtolkade arbetslinjen har dock inte löst problemen. Under 2009 var i genomsnitt över 400 000 personer arbetslösa och

fler än 115 000 av dem var långtidsarbetslösa. Antalet personer som helt lämnade arbetskraften 2009 ökade med över 60 000. Antalet heltidsarbetande minskade – 93 000 färre arbetar heltid 2009 jämfört med 2008. Över 300 000 personer arbetar mindre än vad de önskar. Enligt Arbetsmarknadsdepartementet var antalet personer i utanförskap 1 562 500 i juli 2009, vilket var exakt samma nivå som vid ingången av 2006 och drygt 50 000 fler än vid valet 2006.

Ett rimligt mål är att 80 procent av befolkningen mellan 20–64 år är sysselsatta. För att klara av det målet krävs omfattande insatser de närmaste åren. Det krävs först och främst att den svenska ekonomin förmår skapa mer än 250 000 fler jobb netto fram till år 2020. Det är en stor utmaning även under goda tider. Fram till 2020 kommer hela nettoökningen av arbetskraften dessutom att bestå i utlandsfödda. Med ett arbetsliv där utlandsfödda diskrimineras kommer vi inte att klara sysselsättningsmålen. Samtidigt är det svenska arbetslivet väldigt dynamiskt.

Beräkningar som TCO låtit SCB göra visar att det omsätts runt 900 000 jobb varje år på arbetsmarknaden. Det är en viktig motor i utvecklingen, men det gör samtidigt att färsk och längre utbildning blir allt viktigare både för att få de nya jobben och för att kunna behålla det jobb man har. Omkring var tredje sysselsatt vill byta arbete, men upplever sig ha små förutsättningar för att göra detta. Bristande utbildning uppges vara den viktigaste hämskon.

Under de kommande tio åren kommer fler unga att träda in på arbetsmarknaden än det är äldre som lämnar den. Många unga har hög utbildning, vilket driver upp utbildningskraven, samtidigt som andra saknar den utbildning som behövs för att överhuvudtaget få in en fot i arbetslivet.

Till det kommer att arbetsgivare i stor utsträckning avstår från att anställa långtidssjuka och långtidsarbetslösa. En process som drivs på av att globaliseringen av ekonomin och fortsatt teknisk utveckling driver upp kunskapskraven och kräver stor omställningsförmåga.

Det räcker alltså inte med ett stort jobbskapande för att minska det ofrivilliga utanförskapet. Antalet jobbsökande som redan befinner sig på arbetsmarknaden är så stort att personer som betraktas som mindre produktiva riskerar att ratas även i högkonjunktur.

För att klara problemen måste en ny arbetslinje se helt annorlunda ut än både den gamla vi har haft och den vi lever med nu. Den största långsiktiga sysselsättningspolitiska utmaningen är motsättningen mellan arbetslivets allt hårdare krav och människors faktiska arbetsförmåga. Denna möjliga konflikt kan inte lösas genom åtgärder som sänker lönerna.

Vi har idag ett arbetsliv som i allt för hög utsträckning exkluderar personer med nedsatt arbetsförmåga, frånvarohistoria, hög ålder eller utländsk bakgrund trots att de själva inget hellre vill än att arbeta.

Den gamla arbetslinjen var anpassad till den gamla arbetsmarknaden. Den moderna arbetslinjen måste anpassas till ett modernt arbetsliv och en modern arbetskraft.

Den moderna arbetskraften kommer i allt högre grad att vara utlandsfödd och välutbildad, stressad småbarnförälder och ambitiös yrkesverksam, lojal men också krävande. Allt fler kommer att ha personlig erfarenhet av arbetslöshet eller sjukfrånvaro. Den moderna arbetskraften vill ha inflytande på jobbet, balans i tillvaron, gillar generösa välfärdssystem men ogillar kravlösa bidrag.

Det moderna arbetslivet är dynamiskt, utsatt för enorm global konkurrens om jobben, ställer allt högre kunskaps- och produktivetskrav, präglas av stor omsättning av jobben och påverkas i allt högre grad av krav på klimatneutralitet och långsiktig uthållighet.

Ett sådant arbetsliv och en sådan arbetskraft ställer krav på en helt annan arbetslinje än den som politikerna har fört fram så här långt. I allt för liten utsträckning har forskningen och politiken utgått ifrån att "utanförskap" från arbetsmarknaden i hög grad är ofrivillig.

En modern arbetslinje kräver investeringar för många miljarder, men vi har inte råd att avstå. För att en modern arbetslinje ska få genomslag måste den genomsyra de flesta politikområden:

1. Det behövs en hög facklig organisationsgrad och en partsmodell som klarar att leverera både reallöneökningar i dåliga tider och ansvarsstagande i goda tider. Då får vi både ökad köpkraft som skapar efterfrågan och jobb, och låg jämviktsarbetslöshet som gör att tillväxten inte bromsas av löneinflation.
2. Det behövs bättre balans mellan rättigheter och krav i ersättningssystemen. Kraven måste vara tydliga: jobb går före passiv ersättning. Men allt för låg ersättning till de arbetslösa leder till ökad press att allt för snabbt acceptera ett ledigt jobb och därmed till att det blir svårare att upprätthålla kvalifikationer mellan två arbeten. Forskningen är tydlig; förbättrad a-kassa ger en arbetslinje för ökad produktivitet.
3. Arbetsmarknadspolitikerna måste göras om och bli utbildnings- och omställningsinriktad. Nuvarande fokus på låg kostnad per insats sker på bekostnad av kvalitativa och långsiktigt kompetensförhöjande insatser som arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. De åtgärder som forskningen visar fungerar bäst.
4. Det behövs en utbildningsgaranti för unga upp till 25 års ålder. Nästan var fjärde ung saknar fullgjord gymnasieutbildning vilket är ett mycket stort hot mot alla former av arbetslinje.
5. Det behövs massiva satsningar på studiefinansieringsmöjligheter för yrkesverksamma. Detta blir allt viktigare för att rörlighet och match-

ning ska fungera. Att bygga system som gör att vuxna kan sadla om, lämna yrkeskarriärer och jobb som stagnerat och ta nya kliv i arbetslivet blir allt viktigare för att möta struktur- och konjunkturkriser.

6. Det behövs omfattande och tidiga rehabiliteringsinsatser för de sjuk-skrivna. Bristen på sådana förklarar sannolikt en stor del av den skenande utvecklingen av ohälsan i slutet på 90-talet. I dagsläget är insatserna fortfarande för få och ofta allt för bristfälliga.
7. Det behövs fler åtgärder för att underlätta livspusslet för de yrkesarbetande. Vårnadsbidraget är kontraproduktivt, men en reformerad subvention för att köpa sig tid och en jämställdhetsbonus som gör att mammor och pappor delar mer lika på föräldraledigheten är däremot viktiga delar.
8. Sverige måste satsa mer på den högre utbildningen. Sex av tio gymnasieelever säger att de vill studera på högskolan inom loppet av tre år. Alla som vill ska kunna skaffa sig en högskoleutbildning. För att värna kvaliteten måste de kraftigt urholkade resurserna återställas så att studenterna får mer lärarledd tid. En ny modern arbetslinje är i hög grad en utbildnings- och kompetenslinje.
9. Utrikes föddas kunskaper och arbetskraft måste på ett mycket bättre sätt tas tillvara. Arbetet för att nyanlända ska komma in på arbetsmarknaden måste intensifieras och utgå från individens utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. För att motverka diskriminering och att jobb förmedlas på basis av kontakter istället för meriter, behövs det ett partsgemensamt aktivt arbete för att skapa lika möjligheter vid rekrytering, befordran, arbetsförhållanden och lön. Fler jobb måste utannonseras istället för att tillsättas via informella nätverk.
10. Det förebyggande arbetsmiljöarbetet ute på arbetsplatserna och företagshälsovården måste stärkas så att färre slås ut på grund av ohälsa.
11. Arbetslinjen blir aldrig stark om den inte bidrar till att skapa fler nya jobb än de gamla som försvinner. För att nå dit krävs en politik som ökar utbudet av arbetskraft och som ökar efterfrågan på nya, kvalificerade och uthålligt värdeskapande jobb.

KARTAN HAR RITATS OM

Sverige är ett land med höga välfärdsambitioner. Ska vi klara dessa måste så många som möjligt arbeta. TCO har i tidigare rapporter¹ påvisat att arbetsmarknaden i Sverige förändrades dramatiskt under och efter den ekonomiska krisen på 90-talet. En omfattande långtidsfrånvaro etablerades samtidigt som kvalifikationskraven i jobben accelererade. Efter varje ekonomisk kris har antalet personer som befinner sig utanför arbetsmarknaden stannat på höga nivåer under lång tid. Olika studier tyder på att det tar längre och längre tid för arbetsmarknader att återhämta sig efter kriser i ekonomin.² Effekten av detta riskerar att bli att den konjunkturella arbetslösheten biter sig fast och övergår i en svår strukturell långtidsarbetslöshet.

¹ TCO: Jakten på superarbetskraften I-III; TCO granskar nr 16/2005, nr12/2008, nr 8/2009

² http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3065/Jobs_crisis.html

Det finns olika förklaringar. Vissa menar att det beror på att den nya globala ekonomin har lett till en allmän minskning i efterfrågan på arbetskraft, rationaliseringar och jobbflytt. Andra menar att tillväxten inte längre förmår långvarigt skapa tillräckligt många jobb på arbetsmarknaden för att möta utbudet av arbetskraft.

90-talskrisen fick en rad långsiktiga sociala och ekonomiska konsekvenser, samtidigt frigjordes också krafter som drivits fram av en ökad globalisering och ekonomisk internationalisering. Den arbetslöshetskris som följde i spåren på den statsfinansiella 90-talskrisen parades dessutom med en krasch av rehabiliteringssystemet.

Kriser i ekonomin tenderar att ha en ihållande inverkan på arbetsmarknaden. Under krisen på 90-talet sjönk sysselsättningen med nästan 600 000 personer i åldern 16–64 år. Den nuvarande krisen har hittills minskat sysselsättningen med som mest 130 000 personer. Effekten av 90-talskrisen blev att arbetslösheten mångdubblades. En jämförelse som SCB gjort av effekterna av denna kris visar att de inte har varit lika omvälvande. Krisen under nittiotalet ledde till negativa effekter på arbetsmarknaden som förstärktes lång tid efter att krisen upphört. Även nuvarande kris har resulterat i en snabb försämring av arbetsmarknaden. De långsiktiga effekterna är svåra att uttala sig om

Kriser leder inte bara till arbetslöshet, det minskar också chansen att få ett nytt jobb efter att man har blivit arbetslös. Sannolikheten att en arbetslös person blir sysselsatt påföljande kvartal minskade både under 90-talskrisen och under nuvarande kris. I början på 1990 var sannolikheten att en arbetslös skulle vara sysselsatt påföljande kvartal cirka 37 procent. Tre år senare hade sannolikheten fallit till endast 15 procent. Under den nuvarande kris har sysselsättningschansen för arbetslösa minskat med cirka från 32 procent hösten 2008 till 23 procent hösten 2009.

Under båda kriserna drabbades ungdomar i åldern 16–24 år hårt. Sysselsättningschanserna minskade och arbetslöshetsriskerna ökade. Under 90-talskrisen mer än fördubblades arbetslöshetsrisken bland sysselsatta ungdomar. Under nuvarande kris har vi bara sett en viss nivåhöjning från cirka fem till drygt sju procent.

Krisen på 90-talet var av en sådan omfattning att stora grupper som blev utan arbete permanent ställdes vid sidan om arbetsmarknaden. En del av dessa personer ”parkerades” i sjukförsäkringssystemet, samtidigt som broarna tillbaks till arbetslivet i hög grad monterades ned på grund av den ”statsfinansiella saneringen” i kölvattnet till 90-talskrisen. Idag kan vi konstatera att en del av dessa beslut, som då i vissa fall framstod som kortsiktigt ”nödvändiga”, idag visat sig vara långsiktigt kontraproduktiva.³

³ Den följande analysen bygger huvudsakligen på den forskning som Björn Johnson och Tor Larsson gjort och som redovisas i skriften Kampen om sjukfrånvaron (2010) av Björn Johnson samt fakta hämtat ur TCO:s rapportserie Jakten på Superarbetskraften.

När sjuktalen sköt i höjden från mitten av 90-talet fick vi en debatt där ett flertal tunga intressegrupper och framstående debattörer påstod att det i första hand handlade om att medborgarnas attityder till att leva på sociala ersättningar förändrats och att vi egentligen bevittnade ett ökat fusk och ett ökat överutnyttjande, vilket gjordes till huvudförklaringen till de ökade kostnaderna i sjukförsäkringen. På detta sätt individualiserades i grunden ett långsiktigt och strukturellt problem.

Fördjupade analyser har dock visat att de ökande sjuk- och ohälsotalen, från och med mitten av 90-talet och fram till början av 2000-talet, inte handlade om att medborgarnas attityder till att leva på olika former av sociala ersättningar förändrats. De ökade kostnaderna inom sjukförsäkringen kan åtminstone till 80 procent förklaras av att det var långtids-sjukskrivningarna som ökade.

Samtidigt har situationen blivit tuffare för dem som har arbete. Både privata och offentliga arbetsgivare konkurrensutsätter och ”slimmar” sina organisationer. Produktivitetskraven höjs och de så kallade ”reträttjobben”, som tidigare användes för att skapa plats för dem som inte orkade hänga med i tempot är i hög grad borta. Dagens strukturomvandling sker inte enbart mellan branscher utan också inom företag och verksamheter.

Den mörka baksidan av de senaste tjugo årens snabba produktivitetsutveckling, i kombination med neddragna rehabiliteringsresurser, är alltså att ett växande antal permanent har ställts utanför arbetsmarknaden. Nya siffror från Socialstyrelsen visar exempelvis att det är dubbelt så vanligt att personer med funktionshinder är beroende av socialbidrag jämfört med andra. Situationen förbättras knappast av den nu rådande lågkonjunkturen.

De så kallade anpassningsgrupperna, som i princip försvann under 90-talet, fungerade hyggligt för dem som redan hade en anställning. Men de var inte skapade för att ordna jobb åt dem som stod helt utanför. Såväl gårdagens som dagens arrangemang för att ta tillvara människors faktiska arbetsförmåga är otillräckliga.

Från och med 1990-talet ökade den längre sjukfrånvaron, framförallt för

äldre kvinnor anställda i landsting och kommuner. Utvecklingen berodde främst på att rehabiliteringssystemet försämrades och att kvinnor i hög utsträckning därför låstes fast i sjukförsäkringen utan reella möjligheter att ta sig tillbaka till arbetslivet. Detta är bakgrunden till varför kvinnor idag oftare än män har ersättning från sjukförsäkringen.⁴ Frågan bär alltså med sig ett tydligt könsperspektiv.

⁴. För en mer fördjupad analys hänvisas till den analys som forskaren Björn Johnsson gör i boken Kampen om sjukfrånvaron, Arkiv 2010.

Det finns ytterligare en viktig förklaring; att ekonomin har genomgått en strukturell förändring som minskar efterfrågan på lågutbildade och grupper som antas ha lägre produktivitet. Detta leder till att personer med långvariga perioder av frånvaro stigmatiseras genom att detta signalerar produktivitetsförluster och till att personer med låg utbildning får allt svårare att behålla sin plats i arbetslivet. Arbetsgivarnas attityder har hårdnat, inte minst eftersom den hårdare konkurrensen ökar kraven på lönsamhet. Detta spelar en avgörande roll för svaga gruppers förankring på arbetsmarknaden. Sammantaget innebär det en omfattande undanträngning av personer med en stigmatiserande frånvarohistoria och en av arbetsgivaren upplevd framtida frånvarorisk. Det leder till en jakt på en superarbetskraft.

Under 90-talet ändrades mycket i den globala ekonomin. Världshandeln öppnades upp och befolkningsmässigt enorma ekonomier som Ryssland, Kina och Indien blev alltmer integrerade i världsekonomin. Utvecklingen av informationsteknologin exploderade och förstärkte den globala uppstyckningen av produktionen, också inom tjänstesektorn. Effekterna för arbetslivet är omvälvande. Produkters och arbetens livslängd har blivit kortare. Den internationella konkurrensen har också förändrats. Den inledande fasen av Asiens industrialisering innebar i huvudsak ökad konkurrens om mer lågproduktiva arbeten, men den globala konkurrensen förskjuts nu i allt högre grad till att också omfatta låglönekonkurrens i sektorer med högt förädlingsvärde. Enorma utbildningsambitioner i de nya ekonomierna ökar på sikt konkurrensen även om de kvalificerade jobben.

Länder som har varit öppna för frihandel har haft en bättre ekonomisk utveckling än andra. Samtidigt har arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden pressats tillbaka. Särskilt tydligt är detta i länder där internationellt erkända fackliga rättigheter, till exempel organisationsfrihet, förhandlingsrätt och rätt till kollektiva förhandlingar, inte respekteras och där fackliga organisationer saknas eller är svaga.

De nya kraven beror inte huvudsakligen på att det under 90-talskrisen fanns ett överutbud av välutbildade arbetssökande, snarare är det en reaktion från arbetsgivarna på en snabbt tilltagande konkurrens där låga omställningskostnader blir allt viktigare för framtida konkurrenskraft. Ökade utbildningskrav blir allt viktigare och är ett verktyg inte bara för att öka produktiviteten utan även för att minska framtida omställningskostnader och öka flexibiliteten i verksamheterna. Kompetensflexibilitet, i betydelsen av de anställdas förmåga att klara varierande arbetsuppgifter, har blivit allt viktigare för företagen och många kalkylerar in framtida förändringsbehov redan när de avgör vilken kompetens som behövs vid anställningstillfället.

Detta har medfört att arbetsgivarnas selektion på arbetsmarknaden har ökat och att personer med frånvaroerfarenhet på grund av sjukskrivning, arbetslöshet eller annat som inte bedöms vara kompetenshöjande ratas i allt högre grad. Effekten har blivit en ökad utelåsning från arbetsmarknaden. Personer med lång frånvaro hamnar allt längre bak i kön till ett arbete. Det går i allt mindre utsträckning att förlita sig på att ökad tillväxt och god konjunktur automatiskt ska dra in de som står längst bak i kön på arbetsmarknaden igen.

Parallellt pekar våra studier⁵ på att många arbetstagare vill byta arbete men tycker sig sakna förutsättningar för detta. Forskningen beskriver detta tillstånd som inlåst på arbetsmarknaden. De som känner sig inlåsta upplever i högre grad arbetsrelaterade besvär, är oftare sjukskrivna och har en sämre löneutveckling än andra. Att så många som upp till var tredje sysselsatt säger sig vilja, men inte kunna, byta arbete leder till minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Följden blir att många uppehåller jobb de egentligen inte vill ha men som skulle kunna vara en viktig ingång till arbetsmarknaden för andra.

⁵. TCO: Låg rörlighet ökar sjukskrivningarna. TCO granskar nr. 14/2005

Undersökningar från TCO visar att brist på utbildning anges som den viktigaste förklaringen till inlåstheten.⁶ Tendensen är att arbetskraftens produktionsresurser i form av utbildningsnivå och kompetens blir allt viktigare för möjligheten att komma in på arbetsmarknaden och upprätthålla en plats i det reguljära arbetslivet. Utvecklingen negligerades under allt för lång tid av ansvariga politiker.

⁶. TCO: Mer utbildning ökar rörligheten. TCO granskar nr 11/2008

En väl fungerande arbetslinje är grunden för att Sverige ska kunna få tillräckligt hög sysselsättning, uthållig tillväxt och stabil finansiering av välfärden. Men arbetslinjen ska inte innebära att alla måste arbeta hela tiden. Det gäller i stället att hitta en för ekonomin optimal balans mellan antalet som förvärvsarbetar, studerar eller till exempel är barnlediga. Viss typ av frånvaro är att betrakta som investeringar för samhället och inte som kostnader. Höga jämställdhetsambitioner leder exempelvis till ökad frånvaro i form av föräldraledighet, men också till ökade födelsetal som på lång sikt är positivt för ekonomin. Ett annat exempel är att om många studerar så leder det på kort sikt till färre arbetade timmar, men på längre sikt ger det positiva effekter på ekonomin och arbetsutbudet.

Ett rimligt mål är att 80 procent av svenskarna i åldern 20 till 64 år har ett reguljärt arbete. Ska vi nå dit krävs att det skapas över 250 000 jobb netto de närmaste tio åren. Det är en tuff uppgift även i goda tider.

Hela ökningen av arbetskraften i den åldern 20 till 64 år kommer de närmaste tio åren att bestå av utlandsfödda. Arbetslinjen går därför inte att upprätthålla utan en effektiv politik för att integrera utlandsfödda i arbetslivet och samhället. De närmaste tio åren kommer dessutom betydligt fler unga i etableringsåldern att träda in i arbetslivet än det är äldre som går i pension.

VAD ÄR ARBETSLINJEN?

En gång i tiden var ”arbetslinjen” en stolt paradgren i den svenska modellen men någonstans på vägen urholkades begreppet. Nu omhuldades det av alla och ingen, men betyder något helt annat än det en gång gjorde. Att förtydliga vad arbetslinjen betyder i en modern och global ekonomi är därför allt viktigare.

Läser man om arbetslinjen i tidningarna tycks den stå för låg ersättning till de arbetslösa, hårda tag mot sjukskrivna och lägre skatter för den som arbetar. Men detta är en modern omformulering. Arbetslinjen handlade ursprungligen om helt andra saker. I Nationalencyklopedin definieras arbetslinjen som en huvudprincip i svensk arbetsmarknadspolitik alltsedan 1930-talets krisuppgörelse. Den innebär att arbetssökande i första hand skall erbjudas arbete eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Först när sådana åtgärder inte räcker till skall kontant arbetslöshetsunderstöd lämnas. Det var på den grunden som arbetslinjen en gång formulerades.

I den så kallade Rehn-Meider modellen från slutet av 1950-talet var arbetslinjen det viktigaste redskapet för omstrukturering av svenskt näringsliv. Det var uppenbart att arbetslöshet skulle bli resultatet av utslagning av den del av industrin som hade låga produktivitetsnivåer. Samtidigt insåg man att det svenska välfärdsbygget skulle bli omöjligt att genomföra om stora grupper av befolkningen gick arbetslösa. Av det skälet kom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, det vill säga att flytta friställd arbetskraft från gamla utslagna branscher till nya framväxande industrier och tjänstenärningar, att bli ett viktigt inslag i politiken. Full sysselsättning blev det politiska målet.

Under flera decennier fungerade arbetsmarknadspolitiken tillfredsställande. Friställd arbetskraft från äldre industrigrenar kunde relativt enkelt flyttas till nyare branscher. Utbildnings- och kompetensbehovet var begränsat och det räckte ofta med att de arbetslösa gick en kortare arbetsmarknadspolitisk utbildning för att få ett nytt arbete. Utmaningen låg framförallt i att öka den geografiska rörligheten, att få människor att flytta. Det var i detta sammanhang som den ursprungliga arbetslinjen formulerades. För a-kassans och arbetsmarknadspolitikens del så kan den kort beskrivas som att den arbetslöse hade kravet på sig att aktivt söka och ta arbete, samtidigt som AMS skulle svara för att den arbetslöse gavs tillgång till arbetsmarknadsutbildning. Denna arbetslinje kunde upprätthållas så länge jobbtillväxten var stark och produktionssystemet byggde på ett begränsat kunskapsinnehåll.

Efter 1990-talskrisen kunde den ursprungliga arbetslinjen inte längre upprätthållas. Utslagningen från arbetsmarknaden av individer med bristande utbildningsbakgrund, sämre kvalifikationer eller andra brister var stark

under åren 1992-2002. Enkla arbetsmarknadspolitiska kurser och andra insatser förslog inte längre i en alltmer kunskapsintensiv miljö. Misskötseln av arbetslöshetsförsäkringen, där kraven på aktivt jobbsökande mer kom att bli en formalitet än ett reellt krav, undergrävde a-kassans ställning som omställningsförsäkring. Rundgången mellan a-kassa och arbetsmarknadspolitiska åtgärder kunde pågå i decennier för enskilda individer och många flyttades till sjukförsäkringen eller förtidspensionerades. Den ursprungliga arbetslinjen blev efterhand i allt för hög grad en utsorteringslinje.

De försök till förnyelse av arbetslinjen som gjorts har inte fungerat. Tidigare misstag, att inte investera tillräckligt i arbetsmarknadspolitik och rehabilitering, har i hög grad upprepats. Försämringen av a-kassan skulle skapa jobb, men har inte fungerat. Jobbskatteavdraget kommer eventuellt att få effekt, men till en väldigt hög kostnad per skapad anställning.

De senaste femton åren har arbetslinjen förflackats av politikerna oavsett politisk färg på regeringen. Om den förra regeringen förpassade arbetslösa till sjukförsäkringen, flyttar den nuvarande regeringen i hög grad sjuka till arbetsmarknadspolitiken.

Dagens omformulerade arbetslinje handlar väsentligen om tre saker: Att åstadkomma högre sysselsättning genom att trycka ned de lägsta lönerna, att ge arbetslösa incitament att ta jobb genom att försämra ersättningen vid arbetslöshet och att optimera matchningen mellan jobbsökande och lediga platser, vilket avser åtgärder för att förbättra mäklarfunktionen på arbetsmarknaden.

Den här politiken vilar på ett antal teser. Den första är att människor som är långtids- eller återkommande arbetslösa har så låg produktivitet att de i realiteten inte har någon chans på den moderna svenska arbetsmarknaden. Orsaken är bristande utbildning och kompetens och valet står mellan att försörja dessa människor genom bidrag eller att utveckla en arbetsmarknad med lägre produktivetskrav och därmed också med lägre löner. Metoden att åstadkomma detta har hittills varit att straffa de fackliga organisationer som driver upp lönerna, trots förekommande arbetslöshet, med högre a-kasseavgifter.

Arbetslösheten ses i detta perspektiv som frivillig: Den som vill arbeta kommer att få göra det, bara man accepterar att lönen sjunker tillräckligt mycket för att arbetsgivarna skall vara intresserade av att anställa.

Den andra tesen innebär att arbetslöshet förekommer därför att välfärdsystemen erbjuder arbetsfria inkomster utan krav på motprestation. Med sjunkande ersättningar i välfärdsystemen så kommer en ökande andel arbetslösa att vara villiga att ta de arbeten som finns.

Den tredje tesen säger att "kortast möjliga tid i arbetslöshet alltid är bäst." Det innebär att mäklarfunktionen på arbetsmarknaden, att passa ihop de arbetslösa med lediga arbeten, måste optimeras. Nyckeln är även i detta fall att ersättningen vid arbetslöshet är låg, så att söktiden förkortas genom

att den arbetslöse snabbt skaffar sig ett arbete som ger mer än a-kassan. Detta sänker de synliga kostnaderna för arbetslösheten.

I dagens arbetslinje överlever den som snabbt skaffar sig ett jobb. Det är fjärran från den arbetslinje i vilken a-kassan stod för inkomsttrygghet och arbetsmarknadspolitiken för förkovran.

Dagens omformulerade arbetslinje kan kritiseras på ett antal avgörande punkter. När det gäller tesen att öka arbetskraftsutbudet genom lägre ersättningar i a-kassan föreligger det ett visst, om än begränsat, empiriskt stöd för att sambandet existerar. Men perspektivet är för statiskt och saknar djup. Under en dynamisk strukturutveckling av produktionen och därmed av arbetsmarknaden måste man fråga sig om det är en klok samhällsresursallokering att alla arbetslösa i varje läge erbjuder sig utföra vilka arbeten som helst. Bör inte människor som ägnat tid och kraft att lära sig utföra komplicerade arbetsuppgifter i stället ges incitament att utnyttja den kompetens de skaffat sig? Varför skall människor bygga upp ett värdefullt humankapital i form av utbildning och kompetens om det ständigt devalveras i de allt tätare omställningarna av produktionen?

Man kan vidare fråga sig om snabbast möjliga matchning mellan en arbetslös och ett ledigt jobb alltid är det optimala? Hur påverkas den genomsnittliga produktiviteten i samhället av att en arbetslös lärare tar ett arbete som busschaufför, samtidigt som en arbetslös busschaufför blir lärarvikarie, vilket blir effekten av att söktiderna kortas genom mindre generösa ersättningar i a-kassan? Det kan på goda grunder antas att produktiviteten i samhället sjunker om arbetsmarknadspolitikens mäklarfunktion negligerar arbetskraftens kvalitativa aspekter, att rätt utbildad person hamnar på rätt plats på arbetsmarknaden.

Vilken kritik finns då att rikta mot den tidigare passivitets- och bidragslinjen? Som nämnts misslyckades den tidigare politiken efter 90-talskrisen med att förnya innehållet i den ursprungliga arbetslinjen. Framförallt gäller det att utbildningssystemet, från grundskola till universitet, alltför länge tilläts operera utan hänsyn till arbetsmarknadens krav. Utbildningssystemet kom därför att ligga vid sidan av arbetsmarknadspolitiken och blev aldrig en del av arbetsmarknadsingenjörernas uppsättning av redskap.

En arbetslinje som inte ställer krav på motprestation från dem som har rätt till ersättning från olika försörjningssystem kommer snabbt att förlora i legitimitet. Välfärden är generell i så måtto att den gäller alla medborgare och bygger på inkomstbortfallsprincipen. Samhällskontraktet mellan statsmakten och medborgarna innebär att individen ges en betydande offentligt finansierad inkomsttrygghet vid sjukdom, arbetslöshet och föräldraledighet mot att samma individ betalar en försvarlig del av sin inkomst i skatt. Ett sådant system klarar inte i längden att stora grupper permanent försörjs genom transfereringssystem. Frånvaro från arbetsmarknaden och den egna försörjningen måste i den generella välfärden alltid vara temporär. Bara på den grunden kan inkomstbortfallsprincipen upprätthållas. Blir frånvaron från arbetsmarknaden permanent för stora grupper, så uppkommer krav

på minskade ersättningar i trygghetssystemen från dem som arbetar och betalar skatt. Den generella välfärden ersätts då med ett system för grundtrygghet.

Frågan är om vi redan är på väg dithän. I samband med den pågående jobbkrisen har försäkringsskyddet i såväl a-kassan som sjukförsäkringen urholkats, inte bara ersättningsgraden utan också den andel arbetstagare som har rätt till ersättning har minskat. För den gruppen återstår endast kommunens försörjningsstöd, eller socialbidrag som det hette tidigare. Under tredje kvartalet förra året ökade utbetalningarna av socialbidrag med 23 procent jämfört med tredje kvartalet 2008. Utbetalningarna ökade i 92 procent av kommunerna. 276 kommuner redovisar ökade utbetalningar medan endast 13 av landets totalt 289 kommuner har haft minskade utbetalningar under den aktuella tidsperioden.⁷ Vad vi bevittnar är en förskjutning bort från stöd via de mer generella trygghetsförsäkringarna (sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna) till det selektiva och individuellt behovsprövade socialbidraget.

7. Socialstyrelsen: Ekonomiskt bistånd kvartal 1-4 2009. Läns- och kommunvis redovisning av utbetalt ekonomiskt bistånd.

Här har vi något av arbetslinjens kärna. Välfärdssamhället skapar förutsättningar för en betydande ekonomisk trygghet vid arbetslöshet eller sjukdom. Men den betalningssolidaritet som detta välfärdssamhälle förutsätter, kräver att de som kan arbeta och bidra till sin egen och andras försörjning ska ha möjlighet att göra detta. Arbetslinjen handlar både om att individen är skyldig att försörja sig själv om det finns förutsättningar för detta, och om att skapa förutsättningar om dessa saknas. Arbetslinjen handlar både om att skapa drivkrafter för enskilda att arbeta och om att skapa förutsättningar för att få ett arbete.

EN MODERN ARBETSLINJE SKAPAR FLER OCH BRA JOBB – MEN UNDERLÄTTAR OCKSÅ LÖNEARBETE

Politiken måste ha full sysselsättning som mål. För att en modern och hållbar arbetslinje ska fungera krävs att det finns många jobb att söka, inte bara folk som kan och vill söka jobb. Politiken kan och bör stimulera jobbskapande, ökad produktivitet och ett högt arbetsutbud. Det kräver insatser inom flera viktiga politikområden.

Finans- och penningpolitik är avgörande för i vilken grad vi stimulerar respektive bromsar efterfrågan i ekonomin. Finanspolitiken kan stimulera ekonomin i lågkonjunktur för att skapa ökad tillväxt och fler jobb. Finanspolitiken spelar en viktig roll för hur väl sysselsättningen hålls uppe i lågkonjunkturer. Men en minst lika viktig roll, kanske ännu viktigare, spelar Riksbanken som förfogar över penningpolitiken. Genom att höja respektive sänka reporäntan påverkar man i hög grad efterfrågan i ekonomin. En låg styrränta stimulerar ekonomin och hjälper på så sätt till att skapa jobb, medan en hög styrränta har motsatt dämpande verkan. Tillsammans kan finans- och penningpolitiken sägas vara de två stora politiska kranarna för aktivitet i ekonomin som i hög grad avgör hur stort jobbskapande blir. För båda aktörerna finns viktiga restriktioner. För finanspolitiken är budgetbalans över tid styrande och för penningpolitiken är ett stabilt penningvärde (låg inflation) huvudmålet.

Närings-, forsknings- och innovationspolitiken styr i hög grad vilken typ av jobb vi skapar i ekonomin. Om de nya jobben blir bättre eller sämre än de gamla som försvinner avgörs i hög grad av dessa politikområden. Vilken typ av jobb som skapas i en ekonomi styrs inte bara av efterfrågan utan också av vilken typ av företag vi stimulerar. Det handlar till exempel om riktade skattelättnader eller bidrag till olika sektorer, till nyanställda, till små företag, nyföretagande, investerings- eller stödprogram.

Arbetsmarknads- och välfärdspolitiken avgör i hög grad i vilken utsträckning den som blir sjuk eller arbetslös har tydliga drivkrafter att söka sig tillbaka till arbetsmarknaden, men i ännu högre grad i vilken utsträckning de arbetslösa och sjuka kan stärka sitt värde på arbetsmarknaden och förbli anställningsbara utan att förlora i produktivitet. Ambitionen bör vara att både se till att matchningen mellan sökandes kompetens och lediga jobb fungerar och att omställningen av arbetslivet är smidig utan att folk slås ut av arbetslöshet eller sjukdom. En kombination av gott inkomstskydd och tydliga krav krävs för att säkra en sådan modern arbetsmarknads- och sjukförsäkring.

Utbildningspolitiken är central för att öka arbetskraftens produktivitet, rörlighet och anställningsbarhet genom att säkerställa att folk är utbildningsmässigt kompetenta nog att hantera de jobb som finns att ta.

Sen tillkommer naturligtvis också ett flertal andra politikområden som är viktiga. Inte minst ska insatserna skapa förutsättningar för män och kvinnor att förvärvsarbeta på lika villkor och motverka diskriminering oavsett grund. Arbetsrätten ska skapa grund för en flexibel arbetsmarknad utan godtycke.

Arbetslinjen har inte bara hamnat i fokus på grund av åratals misslyckande och omfattande långtidsfrånvaro från arbetsmarknaden. Den finansiella krisen har gjort det tydligt att det behövs en tydlig politik för att understödja arbetslinjen i normala tider – och omfattande kompletterande åtgärder för att klara av arbetslinjen i dåliga tider.

Krisen gör att den normala efterfrågan under lång tid kommer att vara för låg för att upprätthålla full sysselsättning. Från många olika håll efterfrågas därför en investeringsledd ekonomisk utveckling där politiska beslut ska ta samhället ur dels den ekonomiska krisen, dels klimat- och energikrisen, men också ur den sociala kris som återspeglas i hög arbetslöshet, segregation och utanförskap. För att minska risken att det konjunkturella läget skapar framtida, stora strukturella problem, krävs därför offentliga satsningar i form av investeringar som ökar efterfrågan i ekonomin. Av klimatskäl bör dessa satsningar gärna ske i form av framtidsinvesteringar i nya snåla, rena och förnybara energi- och transportsystem, samt stimulanser till energieffektivisering. En modern arbetslinje förutsätter en tydlig stabiliseringspolitik där statsmakten tar ett stort ansvar för att arbetslöshet inte tillåts öka för snabbt och för att företagen kan behålla kompetens. Det gäller att till varje pris undvika att folk fastnar i långtidsarbetslöshet. Allt detta innebar krav på en mer aktiv politik än vad vi har sett hittills.

En modern arbetslinje förutsätter att vi har ett långsiktigt perspektiv på arbetslivet och på ekonomins funktionssätt. Samhället, företagen och medborgarna har intresse av att så många som möjligt kan hålla sig friska, utveckla sin kompetens och förbli anställningsbara fram till pensionen. Samtidigt krävs att satsningarna på miljö- och energieffektivisering är så omfattande att samhällets naturresurshushållning blir hållbar och att utsläppen minskar för att säkerställa både ekosystemens och människors hälsa.

En modern arbetslinje måste utgå ifrån att ekonomin blir allt mer global. Konkurrensen om jobben och investeringarna skärps år från år. Nya tillväxtländer konkurrerar nu inte bara om jobben med låga löner utan i allt högre grad med hög utbildning, kvalitativ forskning och snabba innovationer.

En modern arbetslinje måste även ta sin utgångspunkt i välfärdens utmaningar. Att tillgodose en allt mer kunskapsstörstande, hälsomedveten, upplevelseintresserad och framför allt äldre och rikare befolknings efterfrågan på tjänster kan bli en ekonomisk tillväxtmotor. Sverige exporterar redan nya vård- och skolkoncept. Många länder studerar dessutom det nordiska modellbygget som fört med sig god social stabilitet och hög upplevd välfärd. Den nordiska välfärdsmodellen levererar hög tillväxt och syssel-

sättning ”trots” relativt små sociala klyftor och höga skatter. Anledningen synes vara att skatterna används till sådant som gör landet och arbetskraften mer konkurrenskraftig samtidigt som arbetsmarknads- och välfärdsmodellen levererar hög flexibilitet, högt arbetsutbud och social trygghet.

Politik är grunden för att kombinera hög sysselsättning och tillväxt med social och ekologisk hållbarhet. En modern arbetslinjes utmaningar finns just i den skärningen.

Det handlar om att säkerställa att det finns goda förutsättningar för jobbskapande, att jobben blir hållbara och värdeskapande och att arbetskraften har förutsättningar att växa med arbetsmarknadens ökade krav. I det moderna arbetslivet där många bor och arbetar långt från sina mor- och farföräldrar blir även samhälleliga stödsystem för ett fungerande livspussel allt viktigare för att arbetslinjen ska kunna upprätthållas.

ARBETSLINJEN BÖRJAR REDAN INNAN ARBETSLIVET

Föräldrars utbildningsnivå och sociala bakgrund slår tydligt igenom på elevers resultat, trots att en likvärdig skola ska innebära att eleverna kompenseras för socioekonomiska faktorer. Ungefär hälften av alla elever med lågutbildade föräldrar har ofullständiga gymnasiebetyg, jämfört med en femtedel av de elever som har högutbildade föräldrar. Tendensen är att elever med högutbildade föräldrar klarar sig allt bättre medan de som har lågutbildade föräldrar ligger kvar på samma låga nivå.

Sverige har en sammanhållen skola i teorin, men inte i praktiken. Likvärdigheten mellan de svenska skolorna är visserligen bra ur ett internationellt perspektiv men det syns tydligt att skillnaden mellan skolor ökat under 2000-talet genom profilering, skolval och boendesegregation. För att alla skolor ska kunna leva upp till kravet på likvärdighet måste det statliga ansvaret för skolan öka. Staten måste ta ökat ansvar för långsiktigt hållbar finansiering av skolan, lärarutbildning av hög kvalitet och lagstiftning som garanterar att elever har goda inlärningsförutsättningar oavsett vilken skolform man går i, vilken social bakgrund man har och var i landet man får sin utbildning.

Idag har skolan misslyckats med att skapa förutsättningar för en fungerande arbetslinje. Nästan var tredje gymnasieelev, eller runt 30 000 ungdomar årligen, lämnar skolan utan fullständiga betyg varje år.⁸ Detta trots att andelen som har lämnat skolan utan grundläggande högskolebehörighet minskat de senaste sju åren, från 37 till knappt 32 procent. Resultaten är förskräckande starkt kopplade till social bakgrund. Bland elever med lågutbildade föräldrar (högst grundskola) är andelen utan fullständiga betyg 53,7 procent. Bland elever med högutbildade föräldrar (eftergymnasial utbildning) är siffran 21,5 procent.

⁸ Källa Skolverket

Bland elever med svensk bakgrund är andelen elever som inte når ända fram 29 procent. Bland de med utländsk bakgrund drygt 48 procent.⁹ Elever som börjar på individuella program når sällan grundläggande behörighet, hela 87,5 procent avbryter studierna eller lämnar skolan utan fullständiga betyg. Här har heller ingen förbättring skett under de senaste åren.

⁹ <http://www.arbetsmarknaden.se/Article.aspx?a=74567&c=37237>

Resultaten är inte bara oroande för att så många unga saknar tillräckliga kunskaper för att kunna läsa vidare och har en väldigt hög tröskel för att kunna komma tillbaka i studier för att komplettera sina betyg. SKL konstaterar i en rapport att ungdomar med oavslutad skolgång eller ofullständiga betyg har betydligt högre arbetslöshet än andra. Chansen att få ett jobb vid 25 års ålder fördubblas för ungdomar med ett fullständigt gymnasiebetyg.

Nedgången i studieresultat började efter 90-talskrisen. En utvärdering från Skolverket lyfter fram flera möjliga faktorer bakom försämringen¹⁰.

¹⁰ Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer, Skolverket

Flera förändringar genomfördes efter 1990-talets början som sammantaget kan beskrivas som inledningen på ett systemskifte för skolans del. Skolan decentraliserades och gick från att ha varit ett av västvärldens mest centraliserade system till ett av de mest avreglerade.¹¹ Elever och föräldrar fick kraftigt ökade möjligheter att välja skola och kraftigt utökade möjligheter att starta fristående skolor. Ett nytt målrelaterat betygssystem infördes. Samtidigt präglades Sverige av djup lågkonjunktur som påverkade försörjningsmöjligheter och familjeförhållanden starkt. Arbetslösheten steg kraftigt och att de sociala klyftorna ökade. Boendesegregation ökade under 90-talet och skolans resurser krympte. Födelseatalen sköt i höjden under senare delen av 1980-talet, vilket innebar att årskullarna i grundskolan från mitten av 1990-talet blev ovanligt stora. Årskullarnas storlek har i sin tur nära kopplingar till lärartätheten. Lärartätheten är en faktor som till viss del påverkar elevernas resultat; framför allt gäller det elever med sämre studieförutsättningar.

¹¹ Björklund, A.M., Clark, M., Edin, P.-E., Fredriksson, P. & Krueger, A., (2005). The Market comes to Education – An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms. Russell Sage Foundation. Samt Kåräng, G. (1995). Den nationella utvärderingen av grundskolan våren 1992. Skolfaktorer och elevutveckling: [fördjupad analys], Stockholm, Statens skolverk: Liber distribution och Lundahl, L. (2002). Sweden: Decentralization, deregulation, quasi-markets – and then what? Journal of Educational Policy, 17(6), 687–697.

En del studier pekar på att barns tid med sina föräldrar har minskat under de senaste 40 åren, mycket beroende på att båda föräldrarna arbetar i ökad omfattning. Vad detta betyder för elevers resultat är inte så väl utforskat. Samtidigt finns stöd för att barnomsorg av god kvalitet hänger samman med senare positiva skolresultat.

Trots att utbildningsnivån i samhället har höjts kvarstår starka samband mellan social bakgrund/utbildningsnivå och skolresultat för barnen. De positiva effekter man kan förvänta sig av en höjd utbildningsnivå har enligt Skolverkets analys motverkats av en ökad boendesegregation och skolsegregation.

Resultaten i svensk grundskola var vid 1990-talets början synnerligen goda. Nedgången i resultat sammanfaller med den lågkonjunktur vi befann oss i och med ökade krav i arbetslivet. Men det är inte bara de genomsnittliga resultaten som har försämrats, även spridningen i resultat har ökat över tid. Skillnaden mellan skolor och mellan olika elevgrupper har blivit mer markanta.

Att eleverna undervisas av välutbildade lärare i kombination med mindre klasstorlekar ter sig som de mest centrala åtgärderna för att förbättra elevernas resultat. En viktig del i denna utveckling är att stärka lärarutbildningens och skolans forskningsbas.

För att arbetslinjen ska fungera måste skolan klara av uppdraget att ge barnen goda utbildningsmässiga förutsättningar. Ambitionen bör vara att Sverige ska ha ett utbildningssystem utan återvändsgränder, ett system där det alltid finns möjlighet för den enskilde att komplettera sina studier, byta yrkesbana och fortsätta till högre studier. Hela 98 procent av en årskull går i dag i gymnasieskolan. Gymnasieskolan ska vara en skola för alla grundskolans elever, men av de elever som påbörjade en gymnasieutbildning år 2003 var det bara 62 procent som fick grundläggande högskolebehörighet efter tre års studier. En betydligt högre andel än så behöver klara gymnasieskolans mål. Elever som behöver mer stöd måste få det redan

under grundskoletiden och det måste också bli möjligt för dessa elever att genomföra sina gymnasiestudier i en mer flexibel tidsram. De två procent av grundskoleeleverna som inte går vidare till gymnasiet måste fångas upp med riktade åtgärder så att de får en gymnasieutbildning anpassad till sina speciella behov.

Alla ska ha rätt till en utbildning. Kommunal vuxenutbildning är idag en rättighet för alla som saknar utbildning på grundskolenivå. Men idag kräver de flesta arbeten gymnasieutbildning. Rätten till utbildning måste därför också gälla gymnasienivån och vuxna ska ha möjlighet att komplettera sin gymnasieutbildning. Det ska också vara en rättighet för alla med utbildning från gymnasieskolans yrkesförberedande program att komplettera så att de kan erhålla grundläggande och särskild behörighet till högskolan. På samma sätt ska det vara en rättighet för dem med en studieförberedande gymnasieutbildning att senare välja en yrkesutbildning för vuxna på gymnasienivå.

Övergången mellan grundskola och gymnasieskola fungerar inte alltid väl. Inför valet till gymnasieskolan behöver eleven stöd och vägledning för att göra välgrundade val som tar hänsyn till egna intressen och förutsättningar, men som också bygger på förståelse av omvärlden och arbetsmarknadens efterfrågan på utbildning. En välfungerande studie- och yrkesvägledning motverkar den sociala snedrekryteringen och könssegregationen inom utbildningssektorn och arbetsmarknaden.

I dag studerar omkring 400 000 personer på högskola, en fördubbling sedan början av 1990-talet. Expansionen av den högre utbildningen har varit kraftig i Sverige, liksom i många andra länder. Antalet unga i åldern 19–24 år kommer att öka fram till år 2012 då de kommer att vara 788 000, vilket är nästan tolv procent fler än 2008. Andelen studenter i den åldersgruppen var då 41 procent bland kvinnorna och 32 procent bland männen, vilket inte är höga siffror om man ställer dem i relation till jämförbara länder. Sverige kvalar i dag inte heller in bland de tio bästa OECD-länderna med avseende på andelen högskoleutbildade i åldrarna 25–34 år.

Trots detta blossar ibland oron för överutbildning upp i samhällsdebatten. Den bakomliggande tanken är att det inte finns tillräckligt många kvalificerade arbeten för alla högutbildade och att detta kan resultera i akademikerarbetslöshet eller undanträngning av personer med kortare utbildning. De senaste decenniernas utveckling ger inte stöd för detta. Reallönerna för högutbildade har ökat snabbare än antalet högutbildade i Sverige de senaste femton åren. Utbildningspremien har ökat sedan 1990-talet trots att utbudet av högskoleutbildade ökat. Det tyder på att ekonomins utveckling de senaste åren har lett till en så stark ökning av efterfrågan på akademiker, att inte ens det starkt ökade utbudet räckt till fullt ut. TCO har i en forskningsöversikt visat att talet om överutbildning saknar verklighetsförankring. Enligt den bästa skattningen är knappt sju procent av de sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden överutbildade i förhållande till sitt nuvarande jobb.¹²

¹². TCO: Myten om överutbildning. TCO granskar nr. 7/2009

I en studie bland 26 medlemsländer under perioden 1991 till 2004 kunde OECD varken visa på några undanträngningseffekter eller tecken på att länder med expanderande högre utbildning får större problem med akademikerarbetslöshet.¹³ Löneskillnaderna mellan högutbildade och personer med lägre utbildning visade inte heller några tecken på att minska. Med mycket få undantag är sysselsättningsgraden för personer med postgymnasial utbildning markant högre än för personer med enbart gymnasiekompetens. Den tekniska utvecklingen i kombination med globaliseringens ökade krav har minskat behovet av lågutbildade inte minst inom de internationellt konkurrensutsatta branscherna.

¹³ Hansson, B. (2007): Effects of Tertiary Expansion: Crowding-out effects and labour market matches for the higher educated, OECD Education Working Papers, No. 10, OECD Publishing. doi:10.1787/085513474523

Ökad utbildningsnivå har en markant effekt på arbetskraftens produktivitet och fungerar också som pådrivare av teknisk utveckling. Ökad arbetsproduktivitet svarade i sin tur för mer än hälften av BNP-tillväxten per capita i de flesta OECD-länderna under perioden 1990–2000. OECD beräknar i rapporten *Education at a Glance* att en ökning av den genomsnittliga utbildningstiden med ett år i OECD-området beräknas höja produktionen per capita med mellan tre och sex procent. Utbildning upprätthåller ett högt arbetsutbud och hög arbetskraftsrörlighet i ekonomin.

Det behövs alltså inte färre välutbildade utan fler om arbetslinjen ska upprätthållas. Däremot finns det anledning att fundera över vilka utbildningar unga ska satsa på. Etableringsgraden på arbetsmarknaden är generellt sett hög tre år efter examen, men varierar kraftigt mellan olika utbildningsområden och är betydligt högre inom exempelvis vård och informationsteknologi än inom journalistik och humaniora. Personer som utbildat sig inom områden där efterfrågan på arbetskraft är stor är också mindre utsatta för långsiktiga negativa effekter än de som gått utbildningar för vilka arbetsmarknaden är svagare. Dimensioneringen av den högre utbildningen och informationen till nya studenter måste därför i högre grad ta hänsyn till arbetsmarknadens nuvarande och framtida behov.

För att inte utesluta delar av befolkningen måste den högre utbildningen finnas tillgänglig i hela landet och aktivt motverka snedrekrytering med avseende på kön, etnicitet och social bakgrund. I detta avseende har högskolorna och de nya universiteten en särskilt betydelsefull roll, eftersom det visat sig att närheten till en högskola gör att allt fler från icke-akademiska hem studerar vid det närliggande lärosätet. Sverige har få lärosäten i ett internationellt perspektiv. USA har exempelvis nästan fyra gånger fler lärosäten i relation till folkmängden än Sverige. Våra lärosäten är dessutom förhållandevis stora, i medeltal ungefär dubbelt så stora som de amerikanska.

Sverige behöver en stor och expanderande högskolesektor för att alla som vill ska kunna studera på högskolan. Satsningar på kvantitet, det vill säga hur många som utbildar sig och hur länge de studerar, är av stor betydelse, men det är också kvaliteten. TCO bedömer att kvalitetssatsningar i storleksordningen fem miljarder kronor krävs för att resurserna till den högre utbildningen ska hamna på 1993 års nivå, vilket då räckte för att ge de studenter som hade minst undervisning ungefär dubbelt så mycket lärarledd

tid som i dag. Det bör också påpekas att kvalitet inte bara är lärarledd tid. Pedagogisk utveckling, ett starkt studentinflytande, fler disputerade lärare, internationalisering och inte minst en god arbetslivsanknytning är andra viktiga kvalitetsfaktorer.

Utbildningspolitiken bör ta mer hänsyn till arbetsmarknadens behov både vad gäller dimensionering och utbildningskvalitet. Arbetsmarknadspolitiken måste i sin tur anpassas till en utbildningspolitik som snabbt ökat andelen högutbildade och bidragit till strukturella förändringar av arbetsmarknaden. Utbildningspolitiken och arbetsmarknadspolitiken måste samspela bättre än i dag för att bli verkningsfulla redskap i en modern arbetslinje.

En aktiv arbetsmarknadspolitik och en generös arbetslöshetsförsäkring behövs också för att nyexaminerade och unga akademiker inte ska riskera att devalvera sitt humankapital vid arbetslöshet. Att hamna efter i löneutveckling och karriär får långsiktiga konsekvenser. En studie från Yale University visade nyligen att de som tar examen i lågkonjunktur får sämre löne- och karriärutveckling än de som tar examen i högkonjunktur.¹⁴ Effekterna håller i sig i upp till två decennier. En viktig anledning är att det finns färre kvalificerade jobb hos attraktiva arbetsgivare i en lågkonjunktur. Svensk forskning visar att även kortare perioder av arbetslöshet efter examen ger bestående effekter på löneutvecklingen. Det finns också rön som tyder på att det i lågkonjunktur är extra viktigt att få arbete inom sitt utbildningsområde, även om arbetets kvalifikationsgrad är lägre än personens utbildningsnivå, eftersom man då har bättre chans att komma ikapp dem som får arbete i högkonjunktur.¹⁵

¹⁴. Kahn, L.B. (2009): The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy, *Labour Economics*, doi:10.1016/j.labeco.2009.09.002

¹⁵. Oreopoulos, P.; von Wachter, T.; Heisz, A. (2008): The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession: Hysteresis and Heterogeneity in the Market for College Graduates (updated version of NBER Working Paper No. w12159)

STARKA SKYDDSNÄT OCH EN FLEXIBEL VÄL AVVÄGD ARBETSRÄTT GYNNAR ARBETSLINJEN

En modern arbetslinje förutsätter att det finns tydliga, flexibla och stabila regler för företag och yrkesverksamma. I den förenklade debatten hävdas ofta att reglerna är för oflexibla och att ofrivillig arbetslöshet handlar om insider/outsiderproblematik, alltså att starka fack skulle bidra till regler som gynnar dem som är medlemmar och har jobb, men missgynnar den som inte är medlem och står utanför arbetsmarknaden. En annan förenklad förklaring söks i att starka fack håller uppe lönerna för lågproduktiva löntagare vilket i hög grad skulle stänga ute dessa från jobben. Ingen av dessa förklaringar ter sig särskilt trovärdig och kan inte tillnärmelsevis förklara vare sig ökningen av långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna eller den totala omfattningen av antalet personer utanför arbetsmarknaden.

Varje land måste ha lagar och avtal som reglerar rättigheter och skyldigheter samt de villkor som individen ska tillförsäkras på arbetsmarknaden. Lite förenklat kan man säga att regelsystemen kan se ut på tre till fyra olika sätt (ibland i olika kombinationer): Antingen återfinns de arbetsrättsliga reglerna i en svag arbetsrättslig lagstiftning eller praxis och i enskilda avtal mellan arbetsgivare eller arbetstagare som i de anglosaxiska länderna vilket riskerar skapa stor otrygghet och osäkerhet bland såväl företag som anställda. I sådana system är det inte helt ovanligt med dyra rättsprocesser med advokater för att i efterhand försöka reda ut vad som gällde. Eller så har man system som i hög grad bygger på starka partsystem och fredspliktsgrundande civilrättsliga kollektivavtal – som i framförallt Sverige och Danmark. Sådana system är ”flexicurity system” i ordets rätta bemärkelse det vill säga de kombinerar, utifrån sina olika nationella förutsättningar, trygghet och inflytande för de anställda med flexibilitet för företagen. I den svenska modellen är de arbetsrättsliga lagarna oftast möjliga att anpassa efter den aktuella branschens förutsättningar det vill säga flexibla avsteg kan ske som gynnar såväl de anställda som företagen. Ett tredje respektive fjärde system kan urskiljas där de arbetsrättsliga reglerna är mycket oflexibla till exempel då det krävs myndighetsbeslut för beslut som partsystemen i Norden tar hand om på egen hand. Det finns även arbetsmarknadssystem där kollektivavtalen inte kommer till stånd på grund av partsystemets styrka utan genom statliga beslut eller att träffade kollektivavtal inte respekteras eftersom de inte är juridiskt bindande.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen är utformad utifrån att den arbetsrättsliga lagstiftningen aldrig i alla delar kan passa alla företag och individer. Av det skälet är lagstiftningen ofta semidispositiv, det vill säga det är möjligt att avvika från den genom kollektivavtal. Tillsyn och efterlevnad av de regler som finns i kollektivavtalen blir också mycket mer effektiv än statlig övervakning eftersom båda parter har ett gemensamt intresse av och ett gemensamt ansvar för att avtalet respekteras. Verksamhetens natur styr

i stor utsträckning vilka anställningsformer, arbetstider och uppsägningsregler som är bäst för företag och anställda. Det är helt enkelt omöjligt för lagstiftaren att i alla delar väga av rätt mellan de skilda förutsättningar som råder på olika delar av arbetsmarknaden.

Arbetsrättens utformning och dess semidispositivitet är således av avgörande betydelse för strukturomvandlingen i vårt land. Genom att fack och arbetsgivare förfogar över de bärande delarna av arbetsrätten kan anpassning och omställning fungera på ett smidigt sätt.

Anställningsskyddet och konflikträtten har fått ett stort politiskt symbolvärde och ofta felaktigt beskrivits som ett stort hinder för en dynamisk arbetsmarknad. Ett tydligt exempel på detta är att turordningsreglerna och anställningsskyddet av många fått skulden för den höga ungdomsarbetslösheten, trots att dessa regler endast har marginell betydelse för ungdomars sysselsättning. De som blivit arbetslösa av den anledningen är en väldigt liten andel som snabbt får jobb igen. Inte heller argumentet att det är ett strikt anställningsskydd som får arbetsgivare att tveka att anställa ungdomar utan erfarenhet och referenser håller. Arbetsgivare har redan idag stora möjligheter att pröva unga människor genom provanställningar, vikariat och andra tidsbegränsade anställningar. Försämrat anställningsskydd skulle bara leda till otrygghet och minskad rättssäkerhet – för både unga och gamla.

På samma sätt beskrivs ofta anställningsskyddet som den främsta orsaken till den höga andelen tidsbegränsade anställningar i vissa branscher, trots att ett stort utbud av arbetskraft är en betydligt viktigare förklaring.

Turordningsreglerna skapar incitament för arbetsgivare att investera i den befintliga personalens kompetens. En av de viktigaste innovationerna på den svenska arbetsmarknaden på senare år, omställningsavtalen, är ett resultat av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter med den arbetsrättsliga lagstiftningen som utgångspunkt. En utveckling av arbetsrätten som stödjer kompetensuppbyggnad och därmed omställningsförmåga är viktigt för en modern arbetslinje. Omställningsavtal för hela arbetsmarknaden är angeläget.

Sverige har under de senaste decennierna sett en växande andel tidsbegränsade anställningar. Regelverket har förändrats så att Sverige sedan 2007 har ett av Europas mest frikostiga regelverk för tidsbegränsade anställningar. Så kallade atypiska anställningsformer, som visstidsanställning, deltidsanställning och anställning i uthyrningsföretag, spelar en viktig roll på arbetsmarknaden, både för att fylla arbetsgivares behov av vikarier och tillfällig arbetskraft och som inkörsport för individen. Det är dock viktigt att atypiska anställningsformer inte missbrukas. Nuvarande lagstiftning ger arbetsgivare alltför stora möjligheter att anställa arbetstagare på upprepade tidsbegränsade anställningar samtidigt som de undviker de regler som ger de anställda rätt till tillsvidareanställning. Om det i anställningsskyddslagen anges en sammanlagd övre tidsgräns för upprepade och olika typer av tidsbegränsade anställningar hos samma arbetsgivare, med automatisk

omvandling till tillsvidareanställning om tidsgränsen överskrids, skulle det förhindra missbruk och göra att reglerna om anställningsskydd lever upp till de krav som ställs i EUs direktiv om visstidsanställning.

Även bemanningsföretag fyller i många fall en viktig funktion på arbetsmarknaden genom att de kan ge individer en språngbräda till nya jobb. När Las kom till 1974 hade Sverige en mycket restriktiv reglering av uthyrningsverksamhet. Så är det inte i dag och på senare tid har branschen vuxit. Det har aldrig varit avsikten att inhyrning av arbetskraft ska användas för att lösa ett permanent arbetskraftsbehov hos inhyraren. När detta förekommer – till exempel i helt nystartade verksamheter som helt saknar ”egna anställda” – är det ett missbruk som långsiktigt hotar vår arbetsmarknadsmodell. Detta kräver någon form av restriktioner. Även Las kringgås nu på ett sätt som lagstiftaren inte kunde förutse och det förekommer att anställda sägs upp på grund av arbetsbrist en dag och att arbetsuppgifterna nästa dag tas över av ett bemanningsföretag. Detta missbruk, som innebär att de uppsagda arbetstagarnas anställningsskydd kringgås, bör i första hand åtgärdas genom partsöverenskommelser.

Fördomar, diskriminering och andra onödiga hinder utestänger professionella yrkesutövare från arbetslivet. Det är därför en viktig del i en modern arbetslinje, inte minst inför en ny anställning, att motverka diskriminering och främja likabehandling. Parterna tar ett stort ansvar för detta genom det förebyggande arbete som genomförs för att motverka att diskriminering och att annan osaklig särbehandling över huvud taget uppstår. Detta sker bland annat inom ramen för partsamverkan och förhandlingar och genom överenskommelser i kollektivavtal. Detta arbete bör vidareutvecklas och stärkas. Den diskrimineringslag vi har är tämligen ny, men redan i vissa delar omodern och stelbent. För att lagen ska bli ett aktivt bidrag till en modern arbetslinje måste dess krav på aktiva åtgärder breddas och skärpas.

Den grundläggande utbildning som personer har med sig vid inträdet på arbetsmarknaden räcker ofta inte för ett helt yrkesliv. Många anställda vill, och skulle behöva byta arbete fler gånger under yrkeslivet, men saknar tillräcklig utbildning för att ta steget.

Arbetsmarknadsutbildningarna har varit centrala för många människor som ett sätt att uppdatera eller ändra sin kompetens under perioder av arbetslöshet och resurserna till Komvux och arbetsmarknadsutbildningar behöver ökas. Istället har den omvända politiken förts under senare år, då mindre resurser har gått till att utbilda de arbetslösa och kraftiga besparingar har gjorts på grundläggande vuxenutbildning.

För dem som har en anställning sker vanligtvis en viss kompetensutveckling inom ramen för de ordinarie arbetsuppgifterna. Detta ligger i arbetsgivarens intresse och är nödvändigt för att verksamheten skall fungera. Ett större problem är bristen på investeringar i kunskap som är av mer allmänt intresse för arbetsmarknaden och som ger arbetstagaren verktyg för att söka sig vidare i karriären. Arbetsgivarna saknar incitament för att satsa

särskilt mycket på de anställdas mer generella utbildning, eftersom det är osäkert i vilken grad de får något tillbaka av investeringen. Kunskapen riskerar istället att gynna andra företag om personen slutar. Det är också svårt för individen att finansiera sin egen utbildning, trots att denna sannolikt leder till framtida löneökningar. Sammantaget talar detta för ett system för finansiering av kompetensutveckling där risken delas mellan individen och samhället.

Vi står inför ett arbetsliv där kunskapskraven kommer att fortsätta att öka i många yrken. Individens rörlighet och arbetsmarknadsvärde kommer att avgöras av deras utbildning och kompetens och Sveriges framtid som konkurrenskraftig kunskapsnation avgörs av de investeringar vi gör nu. Nyckeln ligger i en omfattande satsning på utbildningsväsendet och en reform för kompetensutveckling av de redan yrkesverksamma.

Att förlora jobbet är som tur är inte vardagsmat för de flesta. Merparten av jobben på arbetsmarknaden är tillsvidareanställningar som är – så länge efterfrågan på det som produceras hålls uppe – att betrakta som ganska trygga. Men ändå har runt var tredje tjänsteman egen erfarenhet av arbetslöshet den senaste femårsperioden. När arbetslösheten är uppe i runt tio procent är det viktigt att komma i håg att det inte är samma människor som svarar för de tio procenten hela tiden. När arbetslösheten är hög är det både betydligt fler människor som förlorar jobbet – eller aldrig får något, men också betydligt fler som fastnar i långvarig arbetslöshet.

Det är då inte bara stödet i form av utbildning, coaching och andra åtgärder som är viktiga. Ersättningen som den arbetslöse får under arbetslöshetsperioden är minst lika viktig för att arbetslinjen ska upprätthållas, men inte på det sätt som oftast hävdas.

I den förenklade debatten (och forskningen) förs ofta fram att lägre ersättning till de arbetslösa automatiskt ger fler i arbete och kortare arbetslöshetstider. Vi menar att detta är en stark förenkling av forsknings- och kunskapsläget. Huvudspåret i den forskningen har varit att en generös ersättning skapar dåliga incitament att söka arbete, att arbetslösa ställer högre lönekrav på det nya jobbet och söker arbete mindre aktivt.¹⁶ När man jämför länder med varandra är osäkerheterna många och stora.¹⁷ Även om institutionerna på arbetsmarknaden eventuellt kan förklara skillnader mellan länder idag, kan de inte förklara arbetslöshetens utveckling över tid, menar andra ledande forskare.¹⁸ Professor Alan Manning¹⁹ vid London School of Economics har formulerat osäkerheten så här:

- teoretiska modeller överskattar betydelsen av arbetslöshetsersättning när det gäller att påverka de arbetssökandes reservationslöner, (det vill se den lägsta lön man är beredd att ta ett jobb för)
- kopplingen mellan generositeten i arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten är inte så stark som vi skulle vilja. Tron på detta samband vilar mer på teoretiska grunder än på empiriska bevis. Det som spelar roll är ofta inte nivån i ersättningen utan hur försäkringen är utformad.

¹⁶ Se bl.a. Mortensen, D. (1977) "Unemployment insurance and job search decisions", *Industrial and labor relations review*, vol. 30.

¹⁷ Se bl.a. Howell D m fl., "Fighting Unemployment – the limits of free market orthodoxy", Oxford university press, 2005.

¹⁸ Blanchard, O, Wolfers, J. (2000), "The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence", *Economic Journal*, vol 110.

¹⁹ Manning, A, "Comments on B.Holmlund, "Unemployment Insurance in Theory and Practice", *Scand econ Journal* 100, 1998, (sid 143-145)

Utvecklingen i OECD-länderna visar att länder med svaga institutioner på arbetsmarknaden och låg ersättning till de arbetslösa förvisso har haft en bättre utveckling än genomsnittet, priset har dock varit stora ekonomiska klyftor. Men länder med starka fackliga organisationer, höga ersättningsnivåer i de sociala trygghetssystemen, aktiv arbetsmarknadspolitik har gått ännu bättre, men till priset av högre skatter.²⁰

²⁰ Se bl.a. OECD (2006), OECD Employment Outlook

Om man tar hänsyn till dessa faktorer blir det inte så enkelt att hävda att orsaken till utestängningen från arbetsmarknaden beror på allt för generösa välfärdssystem. OECD hävdar exempelvis att arbetslöshetsersättningen inte har någon påvisbar effekt över tid på den ekonomiska tillväxten (BNP per capita), och att "... alla negativa effekter av arbetslöshetsersättningen på sysselsättningen upphävs ("is offset fully...") genom de positiva effekter som arbetslöshetsersättningen har på den genomsnittliga produktiviteten.²¹

²¹ OECD Employment Outlook 2007, s 5-74

I huvudsak framhålls två viktiga skäl till de positiva effekterna av en mer generös arbetslöshetsersättning: Det leder till en bättre matchning på arbetsmarknaden genom att den arbetslöse får ekonomiska förutsättningar att söka efter ett lämpligt arbete som motsvarar utbildningsnivå och kompetens. Det har en positiv effekt på skapandet av mer produktiva jobb. Länder med mer generösa system har enligt OECD en signifikant högre produktivitetstillväxt och snabbare tillväxt av jobb i mer riskfyllda, högproduktiva sektorer i ekonomin där företag och jobb är mer utsatta. Ett flertal studier pekar dessutom på att en väl utbyggd arbetslöshetsförsäkring ökar efterfrågan på mer riskfyllda och högproduktiva jobb i ekonomin. En lägre ersättning till den arbetslöse ökar den ekonomiska risken för den som lämnar ett relativt säkert jobb för att prova ett nytt, mer produktivt, men också mer osäkert arbete. En låg ersättning i försäkringen ökar därmed risken för inlåsning i jobb med lägre produktivitet.

2009 publicerade TCO en jämförelse av hur den svenska arbetslöshetsförsäkringen står sig i en internationell jämförelse.²² Bakgrunden var den allmänt spridda bilden att den svenska arbetslöshetsförsäkringen är en av världens mest generösa, och att den väl skyddar inkomsten för den som blir arbetslös. TCOs jämförelse visade att så inte är fallet. Sammantaget var den svenska arbetslöshetsförsäkringen sämst bland de undersökta nordiska länderna när gäller generositet och skydd mot inkomstbortfall för medelinkomsttagare och i strykklasse bland de undersökta länderna. Den svenska försäkringen har ett lägre inkomsttak än många andra länder och bland annat hade Nederländerna, Frankrike och Norge vid det tillfället bättre ersättning för arbetstagare med genomsnittliga inkomster.

²² TCO: Svensk a-kassa i strykklasse. TCO granskar nr 2/2009 och Svensk a-kassa kvar i strykklasse. TCO granskar nr 4/2010

För den enskilda arbetstagaren har 00-talet inneburit både högre premier och ett sämre skydd. Det leder till att arbetslöshet kan få förödande privatekonomiska konsekvenser, framför allt för de grupper som har yrken där det är mycket dyrt eller omöjligt att upphandla en inkomstförsäkring. Detta innebär att arbetstagarna blir mindre riskbenägna och därför i större utsträckning undviker arbeten som innebär en större risk för arbetslöshet. Det finns också en risk att de fackliga organisationerna överger den svens-

ka traditionen att bejaka strukturomvandlingar för att i stället anamma kontinentala strategier där tonvikten i större utsträckning ligger på att bevara arbetsplatser och arbeten som inte är produktiva. Det kan också resultera i ökade krav på individkompensationer vid uppsägningar.

Samsynen mellan fack och arbetsgivare beträffande det långsiktigt positiva i strukturomvandling och produktivitet utveckling riskerar att gå förlorad om arbetstagarnas arbetslöshetskydd försämras kraftigt. A-kassan är central för en modern arbetslinje. För att kunna fungera som en omställningsförsäkring på en arbetsmarknad som karakteriseras av ständig strukturomvandling måste den klara en rad uppgifter.

- A-kassan ska generera inkomstrygghet vid arbetslöshet. Den som förlorar arbetet ska under en tid kunna ägna sig åt jobbsökande/kvalificerande aktiviteter utan att drabbas av alltför stora ekonomiska påfrestningar. Arbetslöshetsförsäkringen blir därför en central del i ett generellt välfärdssystem byggt på principen om inkomstbortfall.
- A-kassan ska ha ett tydligt arbetsvillkor vilket leder till en kvalifikations-effekt där det lönar sig bättre att arbeta än att inte arbeta. Ett tydligt arbetsvillkor i försäkringen leder till att människor stimuleras till att arbeta eftersom det är genom arbete som man kvalificerar sig för rätten till ersättning.
- A-kassan ska vara så väl utbyggd att den fungerar som en automatisk stabilisator som mildrar effekten av ekonomiska kriser i ekonomin. Arbetslöshetsförsäkringens regler för vilka arbetstagare som har rätt till ersättning bör vara så pass generösa att de flesta som arbetar täcks av försäkringen.
- A-kassan skall fungera som en försäkring för individens humankapital. Den som har skaffat sig en utbildning ska ha tillräckligt hög ersättning under en period av arbetslöshet för att kunna söka arbeten som motsvarar utbildningsnivån.

Utformningen av den framtida a-kassan måste bygga på att ett antal faktorer vägs av för att nå de mål som redovisats ovan. Inte minst gäller det att avgöra hur pass generös a-kassan skall vara i förhållande till behovet av att ha tydliga krav på dem som får arbetslöshetsersättning.

När det gäller inkomstryggheten är det centralt att den övervägande delen av arbetstagarna känner sig trygga i att en tillräcklig del av inkomsten är försäkrad i arbetslöshetsförsäkringen. Takbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen reglerar detta. Ju färre som kan försäkra en tillräcklig del av sin inkomst i arbetslöshetsförsäkringen, desto starkare blir tycket på framväxten av privata försäkringslösningar, vilka i sin tur underminerar det generella välfärdssystemet. Utan att arbetslinjen stärks i motsvarande grad.

Vidare är frågan vilken ersättningsnivå som skall gälla? Ersättningsnivån måste medföra tillräckliga drivkrafter att ta jobb, utan att det ger för stora

förluster i inkomsttryggheten. Man bör även fråga sig under hur lång tid arbetslöshetsersättning ska utgå och om det bör finnas en borte gräns för ersättningsperioden? Blir arbetslöshetstiden lång, över ett år, måste man fråga sig om det är mer a-kassa den arbetslösa behöver eller om det är kvalificerade arbetsmarknadspolitiska insatser som kan göra den arbetslösa anställningsbar.

I en moden arbetslinje bör ersättningsvillkoren i a-kassan förändras i riktning mot ett högre takbelopp. Det betyder att de allra flesta skulle få en rimlig ersättningsnivå och därmed ett gott inkomstskydd under en period av omställning mellan två arbeten.

Kontrollreglerna i a-kassan handlar om vad som skall krävas av den arbetslösa för att ha rätt till ersättning. Grundvillkoret motsvarar den tidigare arbetslinjen och innebär att den arbetslöse aktivt söker arbete och är beredd att ta arbete. Utöver detta gäller idag att den arbetslösa måste vara beredd att ta vilket jobb som helst som bedöms som lämpligt och är beredd att flytta inom hela landet.

Framtidens a-kassa måste bygga på att det finns incitament för utbildning och kompetensutveckling. Arbetslöshetsförsäkringen måste försäkra den enskildes humankapital mot devalvering under en period av arbetslöshet. Eftersom också välutbildade människor i allt ökande utsträckning blir arbetslösa under kortare perioder är det avgörande att a-kassan kan bära dessa grupper hyggligt oskadda över kortare arbetslöshetsperioder. Avgörande är att kontrollreglerna inte medverkar till att dequalificera välutbildade alltför snabbt i händelse av arbetslöshet. Kontrollfunktionen ska utformas så att arbetslösa kan avvisa arbetserbjudanden som understiger deras kvalifikationsnivå under en inledande period av arbetslöshet.

Högt inkomstskydd och möjlighet att tacka nej till arbeten som understiger individens kvalifikationsnivå, för de allra flesta under en tid av arbetslöshet men inte permanent. Så ser de bärande delarna i den moderna arbetslinjens a-kassa ut.

Arbetsmarknadspolitiken i den moderna arbetslinjen måste grundas i en utbildnings- och kompetenslinje. Det finns inte något motsatsförhållande mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning utan utbildningsformerna kompletterar varandra. Under en period med hög arbetslöshet och svag arbetskraftsefterfrågan är det motiverat att förbereda arbetskraften för de lediga jobb som kommer när efterfrågan tilltar, inte minst genom strategiska satsningar på arbetsmarknadsutbildning.

Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning uppgår idag till drygt 5 000, vilket motsvarar de nivåer som rådde på 1950-talet. Nya utredningar om arbetsmarknadsutbildningen pekar på mycket gynnsamma effekter för dem som har deltagit i arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsmarknadsutbildning är ett strategiskt instrument för att underlätta strukturuomvandling, öka rörligheten och höja produktiviteten. Sådan

utbildning måste kunna erbjudas på eftergymnasial nivå. Även kurser inom ramen för yrkeshögskolan bör kunna upphandlas och erbjudas som arbetsmarknadsutbildning.

Ungdomsinsatserna inom arbetsmarknadspolitiken domineras idag helt av jobbgarantin, där ungdomar måste vara arbetslösa tre månader innan de kan bli föremål för insatser. Det är alldeles för lång tid. Praktik och utbildning borde vara viktiga ingredienser i programmet och det borde vara möjligt att studera på heltid, till exempel att läsa in gymnasiekompetens för dem som saknar sådan, inom ramen för jobbgarantin. Det bör finnas en utbildningsgaranti för alla unga vuxna som inte uppnått kraven för slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet. För att förverkliga denna utbildningsgaranti krävs samordnande ansträngningar och en mobilisering av resurser hos kommunerna, det reguljära utbildningssystemet och arbetsmarknadspolitiken.

Mäklarfunktionen på arbetsmarknaden, matchningen, är idag helt inriktad på kortast möjliga tid i arbetslöshet. Det leder till lägre kostnader på kort sikt, men samtidigt till lägre produktivitet. En modern mäklarfunktion på arbetsmarknaden måste väga av dessa två motstridiga mål på ett bättre sätt, främst genom att tillåta något längre söktid genom mer generösa ersättningsregler i a-kassan.

Hårdare villkor och kvalifikationskrav har medfört att fler personer med ohälsa förlorar sin ersättning för att söka sig en plats på en allt mer kvalificerad arbetsmarknad. Under den senaste tiden har förändringarna tagit konkret gestalt genom utförsäkringen av personer från sjukförsäkringen. Mellan åren 2010 och 2012 räknar regeringen själv med ca 92 000 personer kommer att utförsäkras på grund av att de passerar den bortre tidsgränsen som gäller för dem med sjukpenning eller blir av med sin sjukersättning. Enbart under år 2010 rör det sig om ca 50 000 personer som utförsäkras på grund av det nya regelverket (rehabiliteringskedjan).

Som en konsekvens av de allt hårdare krav som ställs på individen i det framtida arbetslivet kan man utgå ifrån att väldigt få personer med nedsatt arbetsförmåga eller lång ohälsohistoria kommer att ha en rimlig chans till anställning på den reguljära arbetsmarknaden.²³ Situationen underlättas inte av den lågkonjunktur som vi befinner oss i och risken är uppenbar att denna grupp permanent kommer att utestängas från arbetsmarknaden. Detta bidrar till att den strukturella arbetslösheten ökar och till att den blir allt svårare att motverka på lång sikt.

Om sjukförsäkringen tidigare i allt för hög utsträckning fått ta sig an personer med arbetsmarknadsproblem²⁴ riskerar nu arbetsmarknadspolitiken, på motsvarande sätt, att få ta sig an personer med ohälsoproblem.²⁵ Varken det tidigare systemet eller det som nu skapas löser de verkliga strukturella och långsiktiga problemen. Istället flyttas personer runt mellan olika aktörer och myndigheter. Då som nu saknas tillräckligt stöd för dem som drabbats av ohälsa att ta sig tillbaks till arbetslivet. Då som nu kommer en stor grupp människor med nedsatt arbetsförmåga,

²³. Se TCO-granskar, nr. 8/2009, Jakten på Superarbetskraften III.

²⁴. Uttrycket finns med i Socialförsäkringsutredningen (SOU 2006:86)

²⁵. Regeringen räknar med att cirka 92 700 personer med nedsatt arbetsförmåga kommer att utförsäkras från sjukförsäkringen och hänvisas till insatser inom ramen för Arbetsförmedlingen.

som ratats av ett allt hårdare arbetsliv, att hamna vid sidan av arbetslivet.

Sjukförsäkringen bör utformas så att den tydligt stödjer en modern arbetslinje. Ska dagens sjukförsäkring klara av att leva upp till detta krävs mer insatser på flera områden.

Den individ som drabbats av ohälsa som nedsätter arbetsförmågan måste erbjudas många fler ingångar och återgångar till arbetslivet och egen försörjning än idag. Idag saknas allt för ofta en välfungerande rehabilitering för den individ som drabbas av långvarig ohälsa. Rehabiliteringskedjan fungerar därför i praktiken allt för ofta som ett utsorteringsinstrument. Visserligen har regeringen satsat resurser såväl på företagshälsovården som på en så kallad rehabiliteringsgaranti. Men detta räcker inte.²⁶ Fler och mer träffsäkra insatser krävs för att undvika en situation där människor ställs utan ersättning från sjukförsäkringen, trots att de inte fått en chans till en rimlig rehabilitering. Sjukvården är, i kölvattnet av den ekonomiska krisen och landstingens bekymmersamma ekonomiska läge, idag en svag länk i rehabiliteringskedjan och rehabiliteringsgarantin varierar kraftigt i tillämpning över landet. Kvaliteten och tillgången till rehabiliteringsinsatser varierar kraftigt och är allt för beroende av i vilken del av landet man bor.

²⁶ Se exempelvis en kartläggning, som gjorts av Arbetsförmedlingens tidning Arbetsmarknaden (2010-05-18), där man under rubriken "Rehabiliteringen som försvann" låter ett antal initierade experter teckna en bild av situationen.

En av de viktigaste insatserna i rehabiliteringskedjan är en satsning på företagshälsovård, vilket idag ofta saknas för dem som behöver den. Det saknas tillräckliga drivkrafter för att få arbetsgivare att söka partsgemensamma lösningar på detta område. TCO har tidigare föreslagit en ekonomisk stimulans för de arbetsgivare som tecknar kollektivavtal om en kvalitetssäkrad företagshälsovård.

Man måste också tänka sig att det blir nödvändigt med en alternativ arbetsmarknad för dem som inte bedöms vara anställningsbara på den reguljära arbetsmarknaden. De enklare arbeten som tidigare fanns som reträttplatser i företag är idag bortrationaliserade. För dem som inte klarar av de allt hårdare kraven på arbetsmarknaden måste en alternativ och utvidgad arbetsmarknad med kollektivavtalade anställnings- och lönevillkor skapas. Den konkreta utformningen av vilket regelverk som ska gälla för denna arbetsmarknad bör omgående göras till föremål för samtal mellan statsmakten och arbetsmarknadens parter. Det är staten som bör initiera och stimulera fram fördjupade samtal i denna fråga.

TCO har länge påtalat fördelarna med rörlig pensionsålder. När delpension blev möjlig 1976 blev denna mycket populär bland tjänstemännen. När det nya pensionssystemet infördes i slutet av 1990 ansåg man att detta gav tillräcklig frihet och delpensionen avskaffades. Även statsfinansiella skäl anfördes som skäl till avskaffandet av delpensionen. Idag kan vi konstatera att nuvarande åldersgränser i pensionssystemet är alltför stelt. Ett system med en mer flexibel övergång mellan yrkesliv och pensionering skulle sannolikt innebära att fler kunde stanna kvar längre i arbetskraften än idag.

EN JÄMSTÄLLD ARBETSLINJE

Jämställdhetspolitiken utgör en grundbult i en fungerande arbetslinje och har varit en förebild under lång tid. Även om den ojämsställda fördelningen av deltidsarbetet bland småbarnsföräldrar är ett problem finns idag inte några större hot mot den sedan länge etablerade tvåförsörjarmodellen i vårt land med undantag av det begränsade vårdnadsbidraget.

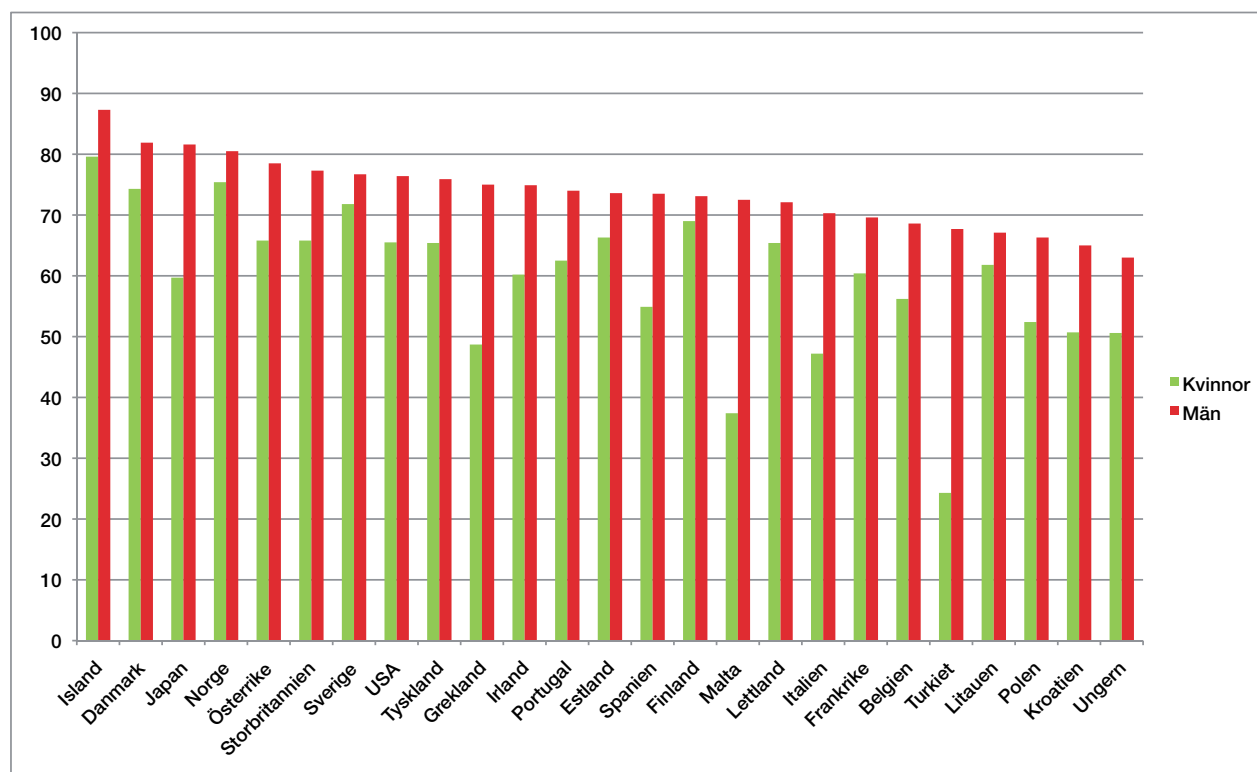
Det hindrar inte att jämställdhetspolitiken kan utvecklas ytterligare och bidra ännu mer till en modern arbetslinje. Den svenska förskolan, högt subventionerad och av hög kvalitet med välutbildad personal, utgör en av de viktigaste pusselbitarna i arbetslinjen. Idag tänjer kommuner på regler för barngruppernas storlek, föräldrar erbjuds ibland förskoleplats för sina barn långt bort från bostaden och vissa kommuner drar ner på öppettiderna. För att stärka arbetslinjen måste kommunerna garantera hög kvalitet och bättre tillgänglighet i barnomsorgen. Ett mycket konkret bidrag till en starkare arbetslinje är att barnomsorg måste kunna erbjudas på de tider som föräldrarnas yrke utövas, även om det är på obekväma arbetstider.

Den svenska föräldraledighetslagen är generös och bidrar till hög sysselsättningsnivå. Om man vill stärka arbetslinjen och minska kvinnors deltidsarbete krävs dock starkare incitament för en mer jämställd fördelning av ledigheten, till exempel en ekonomisk bonus till föräldrar som delar mer lika. Den nuvarande konstruktionen av jämställdhetsbonus fungerar dessvärre väldigt dåligt.

En modern arbetslinje förutsätter både förbättrade förutsättningar för småbarnsföräldrar att ta ut föräldraledighet utan att diskrimineras i sina jobb, och rimliga arbetstider för både kvinnor och män – för att livet ska gå ihop både hemma med barnen och på arbetsplatsen. Ett omgjort RUT-avdrag som är riktat till småbarnsföräldrar skulle ha en positiv effekt på arbetslinjen.

En modern arbetslinje förutsätter att både män och kvinnor kan lönearbeta på lika villkor, först då kommer vi att få en total sysselsättning som motsvarar våra behov. De senaste decennierna har Sverige varit en global förebild på det området. Män och kvinnors har varit yrkesaktiva i ungefär samma utsträckning.

Diagram 1: Sysselsättningsgrad per land och kön 2008.



Källa: Eurostat

Kvinnors och mäns individuella lika rättigheter är grunden för en hög sysselsättningsgrad för både män och kvinnor²⁷. I länder där varje medborgares individuella inkomst beskattas, istället för att hushållens totala inkomster beskattas, arbetar fler kvinnor²⁸. Samma sak gäller länder där ersättningen vid föräldraledighet är knuten till tidigare inkomst.

De nordiska länderna har utvecklat familjepolitiska tvåförsörjarmodeller, där transfereringssystem och offentlig service stödjer kvinnors och mäns förvärvsarbete och, i stor utsträckning, kvinnors och mäns omvårdnadsarbete. Samtliga nordiska länder har föräldraförsäkringar med relativt lång varaktighet.

I Norge och Sverige består föräldraledigheten under barnets första levnadsår i stort sett endast av inkomstrelaterad ersättning utbetald till båda föräldrarna. Till viss del är föräldraförsäkringen också individualiserad genom så kallade pappamånader. Den totala nettoersättningen i dessa två länder utgör cirka 80 procent av inkomsten.

Danmark avviker något från de andra nordiska länderna avseende föräldraledighetens generositet, totalt sett, eftersom man både har lägre grad av inkomstrelatering och kortare varaktighet i förmånerna. Istället spelar vårdnadsbidragen en större roll.

²⁷ "Parental Leave Institutions in eighteen post-war welfare states", T Ferrarini, 2003 Avhandlingsserien nr 58, Sofi, Sthlm Universitet

²⁸ IFAU Working paper 2009:32 "Income support systems, labour supply incentives and employment", A Forslund and P Fredriksson

Vårdnadsbidrag infördes i varierande grad under 90-talet i samtliga nordiska länder. Det innebär en försvagning av tvåförsörjarmodellen eftersom vårdnadsbidragens struktur med låg ersättning framför allt stöder kvinnors omsorgsarbete. Sambandet mellan utbyggd omsorg för barn och gamla och kvinnors deltagande i arbetskraften är väl etablerat. Finns det inte väl fungerande omsorg av hög kvalitet så utförs arbetet i alla fall, men då som obetalt arbete och mestadels av kvinnor.

Arbetskraftsdeltagandet för män i olika länder skiljer sig inte så mycket åt, men för kvinnor finns stora skillnader beroende på graden av utbyggd omsorg.

Olika länder uppvisar stora institutionella skillnader i de sociala rättigheterna till betald föräldraledighet under spädbarnsperioden. I de nordiska länderna dominerar modeller med inkomstrelaterad ersättning. De stöder inte bara kvinnors utan också mäns vård av barn. I Centraleuropa spelar familjestöd den största rollen, vilket bevarar ett traditionellt familjemönster. I Storbritannien och i ett antal utomeuropeiska länder dominerar marknadsorienterade modeller. De är de minst generösa och medför också högst andel fattiga bland familjer med spädbarn ²⁹.

I statistiska jämförande analyser av relationen mellan tvåförsörjarstöd (inkomstrelaterad föräldraförsäkring) och barnafödande samt kvinnligt förvärvsarbete mellan 1970 och 1995, uppvisas ett signifikant samband mellan generositeten i föräldraförsäkringen och de två utfallsvariablerna ³⁰. Detta betyder att kvinnor i länder med generösa förmåner i föräldraförsäkringen inte behöver välja mellan karriär och barn. Socialpolitiken spelar en avgörande roll för att lösa konflikten mellan kvinnors ekonomiska aktivitet och barnafödande. Dessutom krävs sannolikt att föräldraförsäkringen kombineras med väl utbyggd offentlig barnomsorg för att skapa detta utfall.

Forskning visar också att utformningen av beskattningen påverkar sysselsättningsgraden. Kvinnors förvärvsfrekvens är högre i länder där inkomsten beskattas individuellt ³¹. Eftersom sambeskattning gör att skatten blir mycket högre vid två inkomster i hushållet än vid särbeskattning, lönar det sig sämre att båda parter i en familj med två vuxna arbetar. Om man därtill lägger en relativt hög kostnad för barntillsynen, så tjänar man än mindre på att två förvärvsarbetar istället för en. En inkomstbaserad ersättning vid föräldraledighet gör också att man vill etablera sig på arbetsmarknaden innan man försöker skaffa barn.

²⁹. "Parental Leave Institutions in eighteen post-war welfare states", T Ferrarini, 2003 Avhandlingsserien nr 58, Sofi, Sthlm Universitet

³⁰. Samma som ovan

³¹. IFAU Working paper 2009:32 "Income support systems, labour supply incentives and employment", A Forslund and P Fredriksson

EN ARBETSLINJE FÖR UTRIKES FÖDDA

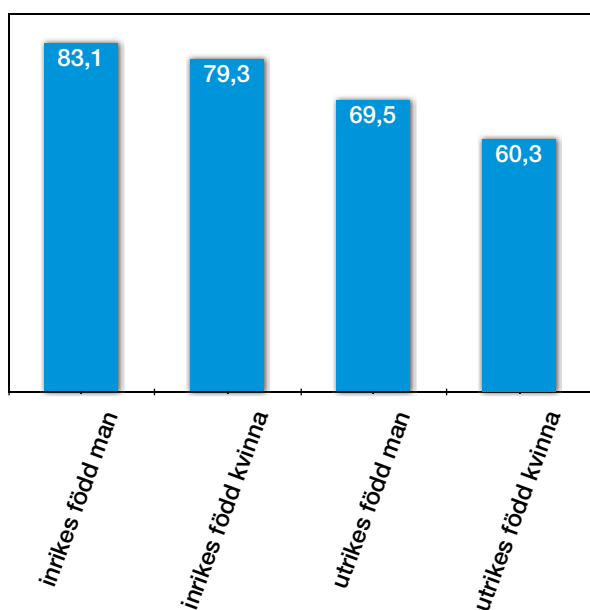
Om utrikes födda i åldern 20–64 år hade samma sysselsättningsgrad som inrikes födda skulle det motsvara ett tillskott på arbetsmarknaden om 160 000 sysselsatta ³². Idag tar det alltför lång tid för utrikes födda att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Sju år i genomsnitt är en siffra som förskräcker. Utrikes födda får inte jobb, och inte jobb som motsvarar deras kompetens, i samma utsträckning som inrikes födda. Men vi har inte råd att avstå från reformer som gör det möjligt för fler utrikes födda svenskar att bidra i arbetslivet. En modern arbetslinje måste ta detta på allvar!

³². SCB (2010): AKU 2009

Utrikes födda är en heterogen grupp med avseende på vistelsetid, födelse-region, utbildningsnivå och ålder, och arbetsmarknadssituationen för gruppen uppvisar stora variationer med avseende på dessa faktorer. Som grupp betraktade har dock utrikes födda en lägre sysselsättningsgrad jämfört med inrikes födda. Bland inrikes födda i åldern 20–64 år var sysselsättningsgraden år 2009 i genomsnitt 81,2 procent (83,1 procent för män och 79,3 procent för kvinnor). Bland de utrikes födda i åldern 20–64 år var sysselsättningsgraden 64,7 procent (69,5 procent för män och 60,3 procent för kvinnor).³³ Sysselsättningsnivån varierar med utbildningsnivå både för inrikes och utrikes födda. Bland utrikes födda med en förgymnasial utbildning var 45,7 procent sysselsatta. Motsvarande andelar bland personer med gymnasial- och eftergymnasial utbildning var 69,1 respektive 76,9 procent.

³³. SCB (2010): AKU 2009

Diagram 2. Sysselsättningsgrad i procent, 20-64 år.



Vad gäller arbetslöshet är det också stora skillnader mellan utrikes och inrikes födda. År 2009 var arbetslösheten bland de utrikes födda i åldern 20–64 år 14,6 procent (för män 15,4 och för kvinnor 13,8 procent). För inrikes födda i åldern 20–64 år var motsvarande siffra i genomsnitt 5,9 procent under 2009 (6,3 procent för män och 5,4 för kvinnor). Det innebär att arbetslösheten, oavsett kön, var mer än dubbelt så hög bland utrikes än bland inrikes födda.³⁴ Också arbetslöshet varierar stort med utbildningsnivå.

³⁴. SCB (2010): AKU 2009

Bakom skillnaderna i sysselsättning finns tre huvudsakliga förklaringar: det tar tid att etablera sig i ett nytt land, diskriminering och användandet av informella rekryteringskanaler/nätverk. Detta är de viktigaste förklaringarna till den sämre arbetsmarknadssituationen för utrikes födda jämfört med inrikes födda.³⁵

³⁵ Schröder, Lena (2009): Samma villkor för alla akademiker? TCO granskar nr. 3/2009

Sysselsättningsgraden bland utrikes födda varierar stort efter vistelsetiden, särskilt bland kvinnorna. För de som har varit i Sverige 0–4 år var sysselsättningsgraden 50,3 procent (64,6 procent för män och 36,6 procent för kvinnor). För personer med en vistelsetid på 20–29 år var den 72,7 procent (75,0 respektive 70,3 procent för männen och kvinnorna). Oavsett vistelsetid var sysselsättningen högre bland männen än kvinnorna. Idag tar det alltför lång tid att etablera sig och det är av största vikt hur mottagningsystemet för nyanlända utformas.

Hur länge en person har bott i Sverige har stor betydelse, men det sker också på arbetsmarknaden en sortering efter födelseland. Oavsett vistelsetid, ålder, utbildning och civilstånd har de som är födda i länder i Afrika och Asien den minst fördelaktiga situationen.

När det gäller föreställningar och beteenden hos dem som fattar beslut om anställningar finns en omfattande forskning som visar att det förekommer diskriminering på den svenska arbetsmarknaden, även för yrken som kräver akademisk utbildning.³⁶

³⁶ Schröder, Lena (2009): Samma villkor för alla akademiker? TCO granskar nr. 3/2009

Flera studier visar också vilken betydelse användningen av informella rekryteringskanaler och individens nätverk har vid rekrytering till lediga arbeten. Rekryteringen till lediga platser sker i stor utsträckning via kontakter. Inrikes födda får arbete via dessa informella kanaler i betydligt större utsträckning än personer födda i icke-västliga länder. Arbetsökande som är födda i Sverige får dessutom högre eller åtminstone samma lön när de använt informella kanaler. Detta beror på att inrikes föddas nätverk i Sverige är större och i större utsträckning innehåller personer med starkare ställning på arbetsmarknaden.

För att öka förutsättningarna för en snabb etablering på arbetsmarknaden bör introduktion av nyanlända i yrkesverksam ålder karaktäriseras av individualiserade insatser som baseras på individens utbildningsbakgrund och yrkeserfarenheter. Valideringen av nyanländas utbildning och kunskap samt bedömningen av yrkeskompetensen behöver förbättras genom ett nationellt system med kvalitetssäkrad och enhetlig validering. Introduktio-

nen bör också innehålla en flexibel och yrkesinriktad utbildning i svenska med inslag av såväl språk- som yrkesinriktad praktik.

Utrikes födda akademiker som börjar i ett mindre kvalificerat arbete löper stor risk att fastna där. Det är därför angeläget att utrikes födda akademiker redan under introduktionsperioden får tillfälle till praktik på arbetsplatser inom sitt yrkesområde och att utrikes födda akademiker får möjlighet till språkutbildning som ger en nivå på svenskkunskaperna som är tillräckliga för att använda språket som främsta arbetsverktyg, vilket är fallet för många akademiker. Varken utrikes eller inrikes födda ska snabbt tvingas ta jobb som ligger under deras kvalifikationer.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har funnit att inrikes födda chefer anställer en betydligt lägre andel utrikes födda personer än vad utrikes födda chefer gör. Eftersom utrikes födda är underrepresenterade bland chefer påverkar detta sysselsättningen för utrikes födda personer negativt.³⁷ Det finns således positiva spridningseffekter av att stärka karriärmöjligheterna för högkvalificerade grupper som idag har en svag ställning på arbetsmarknaden och det är därför viktigt att fler utrikes födda personer ges möjlighet att bli chefer. Insatser som används för att främja kvinnors karriärmöjligheter kan delvis användas som förebild för att stärka utrikes föddas karriärmöjligheter.

³⁷ IFAU (2009): Sådan chef, sådan anställd? – Rekryteringsmönster hos invandrade och infödda chefer, 2009:2, Lena Hensvik, Oskar Nordström Skans, Olof Åslund

En stark diskrimineringslagstiftning är nödvändig, men långt ifrån tillräcklig, för att motverka diskriminering på arbetsmarknaden. Ett partsgemensamt aktivt arbete för att skapa lika möjligheter vid rekrytering, befordran, arbetsförhållanden och lön, oavsett etnisk tillhörighet, är centralt i framtiden. Inte minst behöver rekryteringsprocessen förändras på många håll.

Fler arbeten bör utannonseras och personer bör i högre grad rekryteras utifrån kompetens och inte utifrån sina nätverkskontakter. Samtidigt som rekryteringen bör göras mer meritokratisk är det också viktigt att alla utrikes födda med svensk högskoleutbildning ges möjlighet till praktik eller andra utbildningsmoment som ger studenterna kontakter på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken är central och arbetsförmedlarens kontakter i arbetslivet skulle kunna ersätta de kontakter som många utrikes födda saknar. Intensifierade arbetsförmedlingsinsatser kan därför vara särskilt effektiva för många utrikes födda.

Ett annat sätt att komma förbi de hinder som uppstår för den som inte har kontakter och referenser och/eller som utsätts för diskriminering är att övervinna arbetsgivares tveksamhet och eventuella fördomar genom att staten subventionerar en del av lönesumman i riktiga jobb. Resultat från utvärderingsforskningen visar att dessa typer av arbetsmarknadspolitiska instrument är effektiva för utrikes födda. Andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som visat sig effektiva för utrikes födda är arbetsmarknadsutbildning, stöd till start av näringsverksamhet samt kommunal vuxenutbildning.³⁸

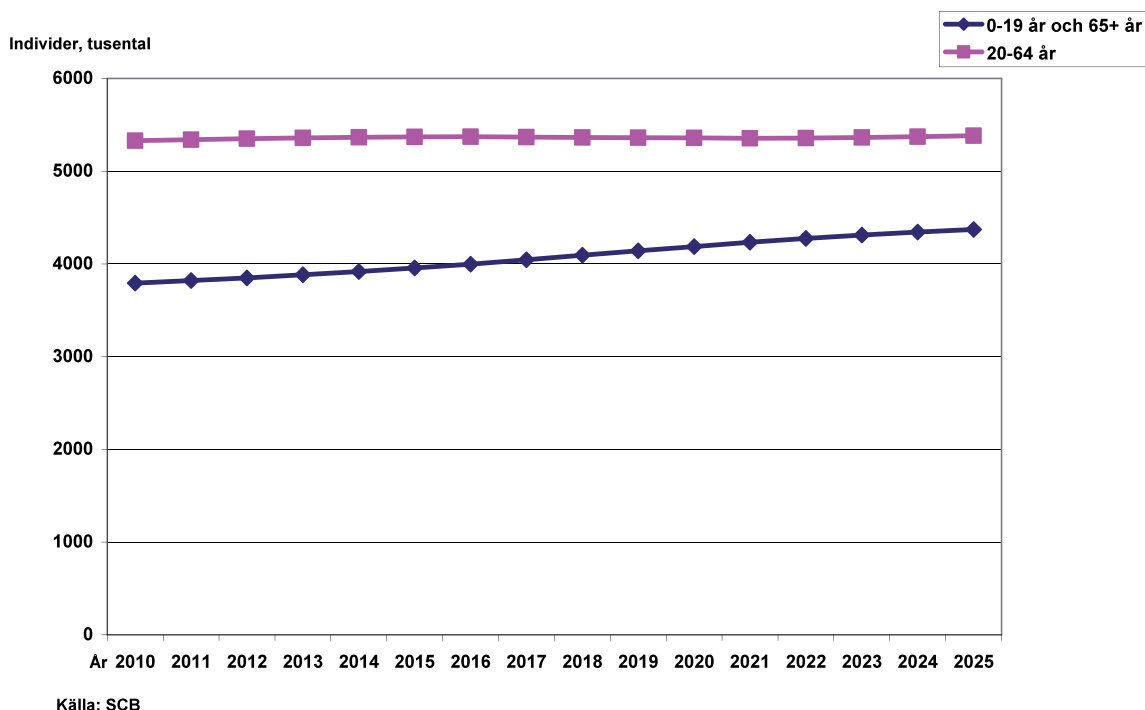
³⁸ Sohlman, Åsa (2009): Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, TCO granskar nr. 11/2009

DE ÄLDRE OCH ARBETSLINJEN

Befolkningen i de åldrar som generellt inte räknas till arbetsföra kommer åtminstone under perioden 2010–2025 att öka något snabbare än grupper i arbetsför ålder. Försörjningskvoten, kvoten mellan andelen som arbetar och som ska försörja dem som inte arbetar, är idag ungefär 1,7. Varje person som arbetar försörjer alltså i genomsnitt 0,7 personer förutom sig själv. Förutsatt att man även fortsättningsvis kan definiera den arbetsföra befolkningen som åldersgruppen 20–64 år, kommer försörjningskvoten under perioden att öka till drygt 1,8³⁹.

³⁹ Källa: SCB

Diagram 3. Befolkningen i åldersklasser.



Om utbildningstiden förlängs och utträdet på arbetsmarknaden därmed skjuts fram ökar försörjningskvoten ytterligare. Med en arbetsför befolkning i åldrar 25–64 år kommer år 2025 försörjningskvoten att vara drygt 2, vilket betyder att varje arbetande individ försörjer sig själv och ytterligare drygt en person.

I takt med att livslängden ökar, ökar också andelen 80-åringar och äldre från cirka 480 000 personer (eller 4,2 procent av befolkningen) år 2010 till cirka 640 000 personer (eller 6,5 procent av befolkningen) år 2025.⁴⁰ Det innebär att fler personer kommer att behöva olika former av hjälp, stöd och vård, vilket kan medföra ett ökat behov av arbetskraft.

⁴⁰ Källa: SCB

Detta innebär en stor utmaning för vårt samhälle. En modern arbetslinje behöver en politik som stödjer att äldre arbetstagare fortsätter sitt yrkesaktiva liv längre än idag.

Till skillnad från i många andra länder har Sverige en relativt hög sysselsättningsgrad bland äldre män och kvinnor. I ålderskategorin 55–64 år är sysselsättningsgraden i medeltal 70 procent och arbetslösheten 4 procent. Ungefär tre fjärdedelar av de sysselsatta i åldern 55–64 år arbetar heltid. Skillnaden gentemot sysselsatta i yngre åldrar är marginell.

Om de äldre har gått ner i arbetstid, arbetar de som regel minst halvtid. I åldersgruppen 65 till 74 år, som ju kan ta ut ordinarie pension, är den genomsnittliga sysselsättningsgraden år 2009 ungefär 12,5 procent (109 000 personer) och 0,5 procent (2 000 personer) är registrerade som arbetsökande. Bland de sysselsatta är 69 000 män och 40 000 kvinnor och av dessa arbetar nästan två tredjedelar minst halvtid.

Dagens pensionssystem är konstruerade så att man för att komma upp i en tillräckligt hög pension i förhållande till tidigare inkomst, bör ha arbetat heltid i maximalt antal (40) år och förutom allmän pension även ha tjänstepension eller annat pensionssparande. Kostnaden för förtida uttag blir hög i form av livsvarigt lägre pension. På samma sätt lönar det sig att arbeta efter 65 år, genom att pensionen blir avsevärt högre. På så sätt motiverar systemet äldre till att arbeta mer och längre.

Eftersom de äldre redan arbetar i stor utsträckning måste politikens inriktning utformas på ett sätt som uppmuntrar, inte tvingar, äldre till ytterligare insatser. Ett delpensionssystem ger möjlighet att frivilligt minska arbetstiden, utan att de ekonomiska konsekvenserna av kortare arbetstid slår igenom fullt ut. Detta skulle genom minskad arbetsbelastning, ökade möjligheter till återhämtning och bättre hälsa kunna göra det möjligt för fler att arbeta längre. Därigenom kan generationsväxlingen underlättas på många arbetsplatser eftersom de äldres kunskaper och erfarenheter finns kvar under en längre tid. Det kan också innebära en avlastning för både sjukvård och sjukförsäkring.

Mellan åren 1976 och 2000 fanns i Sverige ett delpensionssystem⁴¹. Systemet var en egen försäkring som finansierades med en särskild arbetsgivaravgift. Delpensionen gav kompensation för en del av inkomstbortfallet och var pensionsgrundande.

Andelen som tog ut delpension, av dem som var berättigade till den, har varierat mellan 12 och 27 procent per år beroende på reglerna och konjunkturläget. Minskningen i arbetstid var cirka 25 procent. De som tog ut delpension var till övervägande delen män och i högre utsträckning tjänstemän än arbetare.

År 2001 ersattes delpensionssystemet av möjlighet till förtida uttag i det nya pensionssystemet. Finansieringen ligger helt på den enskilde individen och pensionen blir lägre vid förtida uttag. Möjligheten till förtida uttag har

⁴¹. TCO (2002): Sveriges erfarenhet av ett flexibelt pensionssystem, (2003) Delpension, slutdokument

inte alls utnyttjats lika flitigt som delpensionen vilket troligen beror på att inkomstförlusten blir betydligt större.

För att öka arbetskraftsutbudet bland äldre har regeringen infört ett särskilt jobbskatteavdrag för dem som fyllt 65 år. Jobbskatteavdraget för äldre är mellan 20 och 10 procent av arbetsinkomsten med ett tak på 30 000 kr vid inkomsten 300 000 kr, vilket är högre än för övriga förvärvsarbetande. Detta särskilda jobbskatteavdrag påverkas inte av grundavdraget eller av den kommunala skattesatsen.⁴²

⁴². Riksrevisionen: Granskning av jobbskatteavdraget 2009

SKATTERNA OCH ARBETSLINJEN

Enligt teorin har skatterna en stor effekt på arbetsutbudet. Regeringens jobbskatteavdrag skulle också enligt teorin skapa massor av nya jobb och öka sysselsättningen markant.

Det finns ännu inga bra beräkningar på effekten av jobbskatteavdraget när det gäller arbetsutbudet. Ett flertal bedömare har påpekat att effekterna dessutom sannolikt är avtagande för varje ytterligare steg av reformen – marginalnyttan avtar. Det finns dessutom en risk för att jobbskatteavdraget kan leda till att grupper som redan är sysselsatta väljer att arbeta färre antal timmar.

För att jobbskatteavdraget ska fungera krävs i huvudsak tre saker: att människor vet om att avdraget existerar, att de har faktisk möjlighet att öka sitt arbetsutbud och att eventuell ökning inte äts upp av motsvarande minskning inom andra grupper. Beräkningar av förväntade reformeffekter bygger på att individer fattar rationella beslut och har fullständig information om skattesänkningen.

I propositionerna för jobbskatteavdragets två första steg, och i de flesta bedömningar som gjorts av effekterna, baseras bedömningen av effekterna i huvudsak på tidigare ekonomiska forskning från andra länder och under helt andra förutsättningar än vad som råder i Sverige.

Riksrevisionen har i samarbete med SCB låtit genomföra egna simuleringar av jobbskatteavdraget och dess förväntade effekter på arbetsutbudet.

Simuleringarna visar på positiva effekter av antalet arbetade timmar, främst genom att fler går från heltidsfrånvaro på arbetsmarknaden till åtminstone deltidarbete. Kostnaden per jobb är dock inte obetydlig. För det fjärde steget beräknas att varje tillkommen arbetstimme genom jobbskatteavdraget kostar runt 376 kronor. Omräknat till en årsarbetstid på 1 800 timmar skulle det innebära att varje tillkommen helårssysselsättning kostar nästan 700 000 kronor. Alternativanvändningen av pengarna är då inte oväsentlig.

Men denna effekt bygger på flera viktiga om och men. Om folk inte förstår hur jobbskatteavdraget förändrar den disponibla inkomsten vid ett förändrat arbetsutbud, är det inte heller rimligt att förvänta sig effekter av den storlek som simuleringarna av jobbskatteavdraget visar på. Effekten av simuleringarna bygger på att alla har tillgång till fullständig information om reformerna. Man utgår dessutom ifrån att alla fattar ekonomiskt rationella beslut, vilket nyare forskning visar att människor inte alltid gör. Till det kan läggas att även om dessa kriterier uppfylls måste människor dessutom ha en faktisk möjlighet att förändra sitt beteende, vilket en majoritet kanske inte har.

Gobaliseringsrådet undersökte år 2008 allmänhetens inställning och kunskap om det svenska skattesystemet. Endast 52 procent kände till att regeringen infört ett jobbskatteavdrag. Något högre andel män än kvinnor och högre andel äldre än yngre kände till det. 95 procent ansåg inte att reformen påverkat hur mycket de arbetar och endast 2 procent sade sig ha ökat sin arbetstid till följd av reformen.

Även Riksrevisionen har undersökt samma sak. Resultat är nedslående för alla som hävdar att jobbskatteavdraget har stor effekt på jobben. Drygt 40 procent känner till det och 11 procent känner till det väl. För grupper med svag ställning på arbetsmarknaden är kännedomen ändå lägre, mellan 16 och knappt 30 procent, med mellan 2 och 8,5 procent som känner till det väl. Inte ens två procent av de tillfrågade säger sig arbeta mer på grund av avdraget och 0,6 procent säger sig arbeta mindre.

Det skulle enligt Riksrevisionen innebära att effekten blir så låg att kostanden per extra arbetad timme ökar från ca 350 kr till 700 eller närmare 900 kr beroende på om 50 eller 40 procent känner till reformen. Väger man dessutom in att grupperna med svagare anknytning till arbetsmarknaden i ännu lägre grad känner till avdraget, ökar kostnaden ännu mer.

När Finanspolitiska rådet analyserar skatteförändringarnas effekter på sysselsättningen säger man att dessa måste ses i ett längre perspektiv. Samtidigt är det så att effekterna på sysselsättningen avgörs av i vilken grad jobbskatteavdraget påverkar lönebildningen, särskilt genom att den så kallade reservationslönen sänks, alltså den lägsta lön som en arbetstagare kan tänkas acceptera för ett givet arbete.

I allt för liten grad har man i den senaste tidens debatt om skatterna och arbetslinjen diskuterat vilken effekt skatterna har på rörlighet och dynamik på arbetsmarknaden. I det perspektivet är det inte bara angeläget att studera effekterna av jobbskatteavdraget utan också av marginalskatterna.

Skattesystemet är inte bara viktigt för att dess konstruktion får effekter för arbetslinjen – även dess intäkter kan påverka arbetslinjen positivt. När man jämför länders skattenivåer blir bilden av den höga svenska skattekvoten inte helt rättvisande. I Sverige beskattas till exempel merparten av transfereringarna, vilket gör att det verkar som att vi har en högre skattekvot än vad vi egentligen har, särskilt i jämförelse med länder som till exempel betalar ut lägre men obeskattade pensioner.

Det är sannolikt inte själva skattekvoten som är problemet utan konstruktionen av skattesystemet. Under ett antal år har skatteförändringarna avlöst varandra så att vi nu har ett skattesystem som mest är ett lapptäcke. Att få till stånd en blocköverskridande ny skattereform skulle vara önskvärt – inte minst för att få till stånd ett skattesystem som mer långsiktigt bidrar både till att upprätthålla arbetslinjen och till en stabil finansiering av välfärden.



FTF – facket för försäkring och finans



försvarsförbundet

FINANSFÖRBUNDET



JOURNALIST
FÖRBUNDET



Polisförbundet

SFHL

UNIONEN

SKTF

symf



Lärarförbundet

