

Arbetsmarknadspolitiken vid ett vägskäl

Rapporten är skriven av
Dan Andersson, LOs Chefsekonom
Anna-Kirsti Löfgren, LO-ekonom

1 Inledning och slutsatser	2
De arbetslösa rår inte själva för sin arbetslöshet ...	2
...men de som får arbetslöshetsersättning ska söka jobb och vara beredda att flytta om det behövs	2
Aktiv arbetsmarknadspolitik fungerar	3
Vad är aktivitetsgarantin för garanti?	4
Varför betalar vi så många för att stanna hemma?	4
Arbetskraften kan öka trots att befolkningen blir äldre	5
Sysselsättning i fokus	5
2 Låg efterfrågan	7
Sysselsatta	7
Arbetslösa	9
Långtidsinskrivna	10
Varsel	11
3 Arbetslinjens logik och resultat	13
3.1 För låga krav på de arbetslösa?	14
Sökaktivitet	14
Sökradie	16
Meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning	18
Handlingsplaner	19
Aktivitetsgarantin	19
3.2 Arbetsmarknadens effektivitet	21
3.3 Nu behövs mer aktiv arbetsmarknadspolitik	26
3.4 Vilken trygghet ska arbetslöshetsförsäkringen erbjuda?	27
Ersättningsgrad, kontroll och inträdesvillkor	27
Högsta dagpenning	28
Högre ersättning i 100 dagar	29
4 Möjligt arbetsutbud	31
Utrikes födda utanför arbetskraften	33
5 Sysselsättningsstöd i olika former	43
5.1 Arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsstöd	43
Varför blir de sjuka fler?	44
Arbeta eller inte arbeta?	45
Sysselsättningsstöden i en internationell jämförelse	49
5.2 Stödja individer eller företag?	50
6 Mål för sysselsättningspolitiken	52
Källförteckning	55

1 Inledning och slutsatser

Hög arbetslöshet kan bero på många saker. Vilken orsak som är den viktigaste har betydelse för hur arbetslösheten bäst bekämpas. Konjunkturell arbetslöshet bekämpas bäst genom efterfrågestimulerande ekonomisk politik och genom att t.ex. med utbildning förbereda de arbetslösa på konjunkturuppgången. Strukturell arbetslöshet kommer av att arbetskraften inte riktigt passar för de jobb som finns att få. Sådan arbetslöshet kan också bekämpas med utbildningsåtgärder. Men om arbetslösheten är strukturell kan man också hävda att de arbetslösa måste bereda sig på större uppoffringar för att få ett jobb. Det kan då handla om att söka arbete mer intensivt och om att acceptera mindre attraktiva jobberbjudanden. Det är i det sammanhanget det brukar hävdas att arbetslöshetsersättningen är för hög.

Arbetslösheten i slutet av år 2003 och början av år 2004 betraktar vi som konjunkturell i högre grad än strukturell. Andelen företag som upplever brist på arbetskraft är lägre än vad den har varit sedan år 1993. Matchningseffektiviteten har förbättrats under 2000-talet. Antalet långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen sjunker fortfarande trots att arbetslösheten ökar. Men den konjunkturella arbetslösheten riskerar att bli strukturell om människor får gå utan arbete allt för länge och därigenom förlorar humankapital.

De arbetslösa rör inte själva för sin arbetslöshet ...

Löntagarna har alla rimliga skäl att försäkra sina inkomster mot arbetslöshet eftersom alla oförskyllt kan hamna i den situationen att de plötsligt står utan jobb. Arbetslöshetsförsäkringen är därför en av löntagarnas viktigaste inkomstförsäkringar. Att sänka ersättningen för att det finns de som fuskar eller som en metod att sänka arbetslösheten är att slänga ut barnet med badvattnet. Arbetsförmedlingen har till uppgift att kontrollera att de arbetslösa aktivt söker arbete och är beredda att ta lämpligt arbete. Ett tecken på att de sköter den uppgiften, trots att det finns allt färre jobb att söka, är att det allt oftare händer att arbetsförmedlingen ifrågasätter någons rätt till arbetslöshetsersättning.

Vi tolkar signalerna från regeringen som att de arbetslösa nu mer skall klara sig själva. Motivet för detta är den s.k. söketeorin som säger att ökat arbetssökande leder till att fler får jobb. Men nyttan av sökaktiviteten avtar. Dubbelt så hög sökaktivitet leder inte till en halvering av arbetslösheten. I någon mån är det förstående om den som har sökt 100 jobb inte fortsätter att, lika intensivt, söka lika många jobb till. Den nya politiken kommer framför allt av att regeringen har mindre pengar till aktiv arbetsmarknadspolitik. Men den kommer också av att regeringen har ändrat sin syn på balansen mellan de krav som staten har rätt att ställa på dem som "lever på bidrag" och det stöd staten ska ge för att öka deras möjligheter till delaktighet i arbetslivet och en värdig gemenskap. Regeringen individualiserar allt mer det problem som arbetslösheten är i låginflationsekonomin.

...men de som får arbetslöshetsersättning ska söka jobb och vara beredda att flytta om det behövs

Statistiska centralbyråns (SCB) undersökningar visar att så många som 30 procent av de arbetslösa åren 2001 och 2002 sökte jobb mindre än en timme i veckan. Även om det inte går att säga exakt hur många timmar den som är arbetslös bör ägna åt arbetssökande så förefaller mindre än en timme i veckan alltför lite. I det läget går det förmodligen att förbättra chansen att få ett jobb genom att söka mer intensivt.

En annan orsak till oro är den svaga viljan hos de arbetslösa att byta yrke eller att flytta till ett nytt jobb. Arbetslösa män måste t.ex. vara beredda att arbeta i traditionella kvinnoyrken och arbetslösa kvinnor måste kunna söka sig till traditionella mansyrken.

Man har i hundra dagar, men inte längre om man inte har särskilda skäl, rätt att begränsa sitt arbetssökande till den egna hemorten. Trots det uppger bara 12 procent av de arbetslösa som har förbrukat hundra ersättningsdagar, till arbetsförmedlingen, att de söker arbete utanför hemorten. Andelen har t.o.m. minskat med någon procentenhet sedan regeln om rätt att begränsa sökområdet infördes. Arbetsmarknadsverket (AMV) måste tydliggöra skyldigheten att ta arbete utanför hemorten, om inget jobb finns att få där. En undersökning av var de som är inskrivna på arbetsförmedlingen, som öppet arbetslösa eller i program, faktiskt söker jobb visar dock att hela 27 procent av de arbetssökande sökte jobb utanför hemorten, under det tredje kvartalet år 2003.

Det finns också anledning för Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att göra fördjupade studier av sökbeteendet. Har alla som begränsar sin sökradie, geografiskt eller yrkesmässigt, efter det att de har förbrukat 100 ersättningsdagar särskilda skäl till det? Hur många begränsar sin sökradie både geografiskt och yrkesmässigt? Varför är det så många arbetslösa som ägnar väldigt lite tid åt att söka jobb och så många som inte hittar några jobb att söka? Hur många timmar är det egentligen meningsfullt att söka jobb och hur länge orkar man fortsätta trots att man inte får något?

Aktiv arbetsmarknadspolitik fungerar

Sammantaget har arbetsmarknadspolitikerna och reglerna i arbetslöshetsförsäkringen betydelse för sannolikheten att som arbetslös få ett arbete. Det är inte, såsom många ekonomer hävdar, nödvändigt att hota de arbetslösa med en förlorad inkomst för att de ska söka arbete aktivt. En aktiv arbetsmarknadspolitik med tydliga gränser för hur länge man kan gå ”ostört” arbetslös ger väl så starka incitament till arbetssökande.

När det finns jobb att söka förbättras chanserna att få jobb för dem som varit utan arbete i långa såväl som korta tider. Mellan år 2000 och år 2002 ökade dessutom övergångsfrekvenserna till arbete något mer för dem med riktigt långa tider utan arbete (de som har varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program längre tid än 4 år) än för andra. Detta trots att efterfrågan på arbetskraft var större år 2000 än åren 2001-2002. Det talar för att aktiva insatser har betydelse för chansen att få ett jobb för dem med långa arbetslöshetstider. I augusti år 2000 infördes nämligen aktivitetsgarantin i hela landet. Där anvisas, i första hand, de som har varit utan arbete under lång tid heltidsaktiviteter till dess att de får arbete.

För att upprätthålla ett aktivt arbetsutbud i lågkonjunkturen bör aktivlinjen i arbetsmarknadspolitikerna följas genom en fortsatt satsning på arbetsmarknadspolitiska program. Även om det aktiva arbetssökandet minskar under deltagande i program kan man inte säga att det finns ett generellt motsatsförhållande mellan ett effektivt arbetssökande och programdeltagande. För vissa arbetssökande kan programdeltagande ge erfarenheter och kontakter som motiverar dem att söka mer aktivt än tidigare. Detta gäller särskilt när vakanserna är få och de med dålig förankring på arbetsmarknaden kan bli utan jobb under mycket lång tid.

Vad är aktivitetsgarantin för garanti?

I februari år 2004 var 34 700 personer inskrivna i aktivitetsgarantin. Man bör erbjudas en plats i aktivitetsgarantin senast när man har varit inskriven vid arbetsförmedlingen i 27 månader. Mer än hälften, 54 procent, av deltagarna i aktivitetsgarantin har inte varit inskrivna som öppet arbetslösa eller i program i 27 månader. Det visar att arbetsförmedlingen, såsom det är menat, gör individuella bedömningar av vilka som behöver delta i aktivitetsgarantin och inte låter 27-månadersregeln styra. Men om alla som har varit inskrivna i 27 månader skulle få en plats i aktivitetsgarantin så skulle antalet platser behöva öka med 14 700, varav 10 600 skulle behöva vara helt nya programplatser, om inte någon annan ska behöva avstå en plats.

Varför betalar vi så många för att stanna hemma?

Många av dem som har stora svårigheter att få arbete kan ges tillträde till arbetsmarknaden genom att fler reträttjobb skapas med hjälp av lönesubventioner och att arbetslinjen följs både i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen genom rehabilitering, utbildning och andra arbetsmarknadspolitiska program. Ett annat alternativ är sänkta ersättningsnivåer, strängare krav i socialförsäkringarna och sänkta löner för dessa grupper. Mer av samhällets resurser måste användas till det förra alternativet för att vi inte ska tvingas till det senare.

För samhällsekonomin är varje krona som en person kan bidra med till det samlade förädlingsvärdet lönsam. Därför är det bättre att subventionera anställningar av personer med nedsatt arbetsförmåga än att betala dem för att stanna hemma och inte arbeta. Men i slutet av år 2002 stod 12 procent av befolkningen i åldrarna 16-64 år utanför arbetslivet därför att de hade förtidspension, sjukbidrag eller hade varit sjukskrivna i sex månader eller mer. Samma år hade endast 2 procent av dem som var 16-64 år arbete med något sysselsättningsstöd för arbetshandikappade eller arbetslösa. Frågan är varför så få får subventionerade anställningar när det finns så många som inte klarar av att arbeta fullt ut. Skulle inte fler kunna delta i produktionen om de subventionerades för att kompensera för lägre produktivitet?

Den politik som bedrivs av riksdag och regering visar få tecken på ökande ambitioner i det avseendet. För dem som får lönebidrag ska lönebidragets storlek fastställas med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren till högst 80 procent av arbetsgivarens bidragsgrundande lönekostnad. Men den lön som ligger till grund för bidraget får vara högst 13 700 kronor för heltidsarbete. Eftersom få anställda har så låga löner¹ innebär det att det, enligt reglerna, är mycket svårt att få full kompensation för ett arbetshandikapp med lönebidraget. Taket för lönebidragets storlek behöver höjas så att det blir möjligt för arbetshandikappade att ta de flesta arbetsuppgifter på arbetsmarknaden och få full kompensation för sitt handikapp.

Sedan den 1 mars 2004 pågår en försöksverksamhet med ett anställningsstöd för långtidssjukskrivna i delar av landet. Stödet utgår med 75 respektive 85 procent av lönekostnaden beroende på om man har varit sjukskriven kortare eller längre tid än 24 månader. Taket för detta anställningsstöd är i nivå med taket för lönebidraget och ännu lägre för dem med kortare sjukperiod än 24 månader. Taket för samtliga anställningsstöd borde höjas för att ge dem som inte har arbetat på lång tid större möjligheter att få jobb på hela arbetsmarknaden.

¹ År 2002 hade 2,4 procent av alla anställda månadslöner som motsvarade 13 700 kronor eller mindre vid heltidsarbete.

I målformuleringen för Samhall och lönebidragen sätter regeringen övergångarna från subventionerade till osubventionerade anställningar i fokus. Att människor som har fått anställning med särskilt stöd för arbetshandikappade antingen blir rehabiliterade och kan utföra sina arbetsuppgifter med normal produktivitet eller kan finna ett arbete där funktionshindret inte är ett hinder för arbetet är självklart bra. Men att detta inte alltid är möjligt är inte ett misslyckande för arbetsmarknadspolitiken. Kostnaden för stöden måste ställas mot alternativet som mycket väl kan vara kostsam sjukskrivning eller förtidspensionering.

Arbetskraften kan öka trots att befolkningen blir äldre

I början av 1990-talet deltog 87-88 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år i arbetskraften. Kan arbetskraftsdeltagandet återigen bli så stort? Mot det talar den åldrande befolkningen och den ökande andel som studerar. Allt annat lika skulle arbetskraftsdeltagandet alltså bli lägre år 2008 än i dag. Men många orsaker att stå utanför arbetskraften måste betraktas som konjunkturberoende. Vi tror därför att arbetskraftsdeltagandet i stället för att minska skulle kunna öka något. Efter en grov uppskattning av vilka orsaker att stå utanför arbetskraften som skulle minska om efterfrågan på arbetskraft var god kommer vi fram till att arbetskraftsdeltagandet i åldrarna 20-64 år skulle kunna öka från knappt 82 procent år 2003 till knappt 83 procent år 2008. Då har vi räknat med att lika stora andelar av varje åldersgrupp kommer stå utanför arbetskraften som sjuka eller förtidspensionerade som år 2003. Där finns naturligtvis utrymme för ytterligare tillskott till arbetskraften. Bland dem som är födda utomlands räknar vi med att nästan 33 000 fler personer skulle kunna inträda i arbetskraften om de efterfrågades.

Sysselsättning i fokus

Arbetsutbudet styrs dock inte enbart av efterfrågan. Genom utbildnings-, arbetsmarknads-, hälsopolitik, inkomstförsäkringar o.d. påverkar samhället människors val att stå till arbetsmarknadens förfogande. Vilka mål som sätts upp för att få så många som möjligt delaktiga i arbetslivet har stor betydelse för vilken politik som utvecklas.

Regeringens sysselsättningsmål – att andelen reguljärt sysselsatta av befolkningen mellan 20 och 64 år skall öka till 80 procent – är därför ett bra mål, även om det inte fångar upp allt. Det är emellertid svårt att fånga upp både ambitioner som gäller momentan tillväxt (mycket arbete behöver utföras med en gång) och jämlikhet (det är bättre att alla ges möjlighet att bidra efter förmåga än att de som orkar pressas att arbeta maximalt och de som inte orkar slås ut från arbetsmarknaden) i samma mål. Sysselsättningsmålet borde därför kompletteras med mål för färre deltidsarbetslösa, sysselsättningen i olika kommuner eller sysselsättningsgrad för de äldre vilka lätt slås ut ur arbetskraften.

Sysselsättningsgraden har stigit mycket mer bland 55-64-åringar – från 61 procent när den var som lägst till 70 procent under hösten 2003 – än bland 25-54-åringar. Men sysselsättningsgraden i den åldersgruppen är ändå betydligt lägre än i arbetsmarknadens kärntrupp – 25-54-åringarna. Att en allt större del av kostnaderna för sjukskrivningarna läggs på arbetsgivarna gör att det kan bli svårare för grupper med hög risk för sjukskrivning, som de äldre, att få de jobb de söker. För att motverka att detta leder till att äldre lämnar arbetslivet borde regeringen sätta upp ett mål för sysselsättningsgraden i åldersgrupperna 55 år och äldre.

Sysselsättning och arbetslöshet ligger på påtagligt skilda nivåer i olika delar av landet. När sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar är det lätt att glömma att det finns delar av

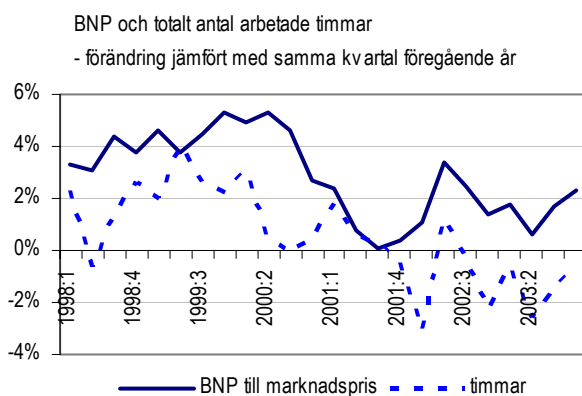
landet där strukturen på arbetsmarknaden är sådan att invånarnas kompetens inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning. För att de delar av landet där sysselsättningen är särskilt låg ska uppmärksammas bör regeringens sysselsättningsmål kompletteras med ett mål om att sysselsättningsgraden inte i någon kommun eller region ska underskrida en viss nivå. Ett sådant mål skulle t.ex. bidra till att politiken särskilt fokuserar på sysselsättningen i de kommuner som har många utrikesfödda invånare med låg sysselsättning och insatser görs för att höja sysselsättningen där.

De deltidsarbetslösas icke tillvaratagna arbetsvilja blir också en stor förlust för samhälls-ekonomi. Sysselsättningsmålet borde kompletteras med ett mål att minska deltidsarbetslösheten.

2 Låg efterfrågan

BNP växer långsamt. BNP-tillväxten år 2003 var endast 1,6 procent. Den totala efterfrågan i ekonomin är alltså låg och har så varit större delen av perioden 2001 - 2003. Den BNP-tillväxt som ändå pågår är inte större än att den kan ske utan sysselsättningstillväxt. Under åren 2002 och 2003 har antalet arbetade timmar i ekonomin minskat.

Diagram 2.1



Källa: SCB (Nationalräkenskaperna)

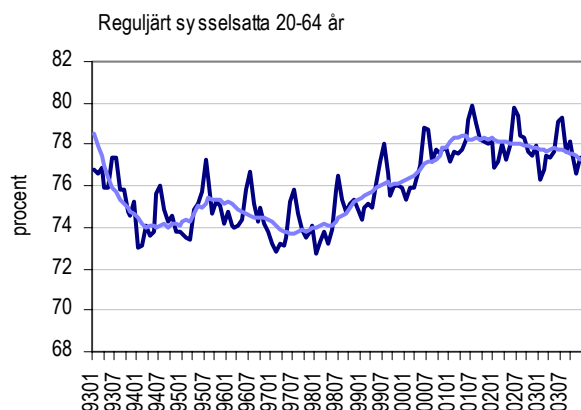
Följden av den låga efterfrågan är att antalet sysselsatta personer minskar och arbetslösheten ökar. Ingenting tyder på en snar uppgång i sysselsättningen. Varslen ligger på en fortsatt hög nivå. Den arbetslöshet vi har i slutet av år 2003 måste betraktas som konjunkturell snarare än strukturell. Antalet personer som har varit inskrivna på arbetsförmedlingen och utan arbete i två år eller mer minskar.

Sysselsatta

Regeringen har satt som mål att andelen reguljärt sysselsatta² i åldrarna 20-64 år ska vara minst 80 procent år 2004. Denna sysselsättningsgrad ökade i snabb takt åren 1998-2001 men har minskat sakta åren 2001-2003. I slutet av år 2003 var omkring 77 procent av befolkningen 20-64 år reguljärt sysselsatta.

² Sysselsatta exklusive deltagare de arbetsmarknadspolitiska program som räknas som sysselsättning.

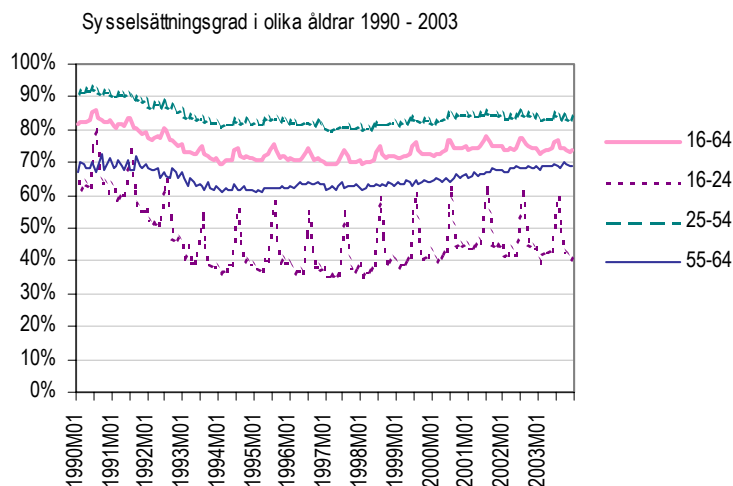
Diagram 2.2



Källa: SCB (AKU)

Sysselsättningsgraden³ har stigit mer bland 55-64-åringar – från 61 procent när den var som lägst till 70 procent under hösten 2003 – än bland 25-54-åringar (den åldersgrupp man brukar kalla arbetsmarknadens kärntrupp), där den steg från 81 procent i början av år 1994 till 85 procent vissa månader år 2001 och år 2002.

Diagram 2.3

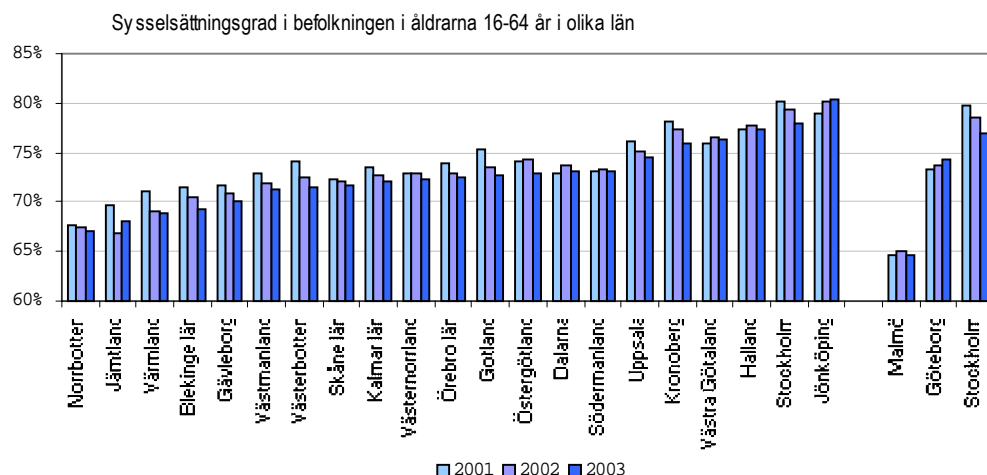


Källa: SCB (AKU)

Sysselsättningsgraden skiljer sig mellan länen. I Norrbotten var bara 67 procent av befolkningen i åldrarna 16-64 sysselsatta år 2003. I Jönköping var sysselsättningsgraden, i åldersgruppen, så hög som 80 procent samma år. Mellan år 2002 och 2003 sjönk sysselsättningsgraden, mer eller mindre påtagligt, i alla län utom två – Jönköpings och Jämtlands län. I Stockholms kommun minskade sysselsättningsgraden påtagligt medan den ökade något i Göteborg.

³ Inklusivt deltagare de arbetsmarknadspolitiska program som räknas som sysselsättning.

Diagram 2.4

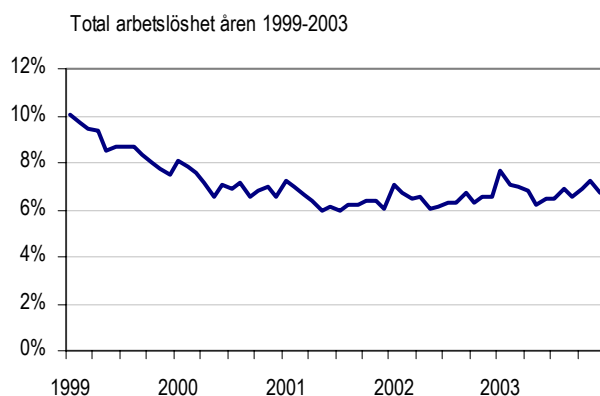


Källa: SCB (AKU)

Arbetslösa

Den totala arbetslösheten stiger. Varje månad under perioden november 2002 - december 2003 har den totala arbetslösheten varit högre än samma månad året innan. I december 2003 var den totala arbetslösheten 6,8 procent.

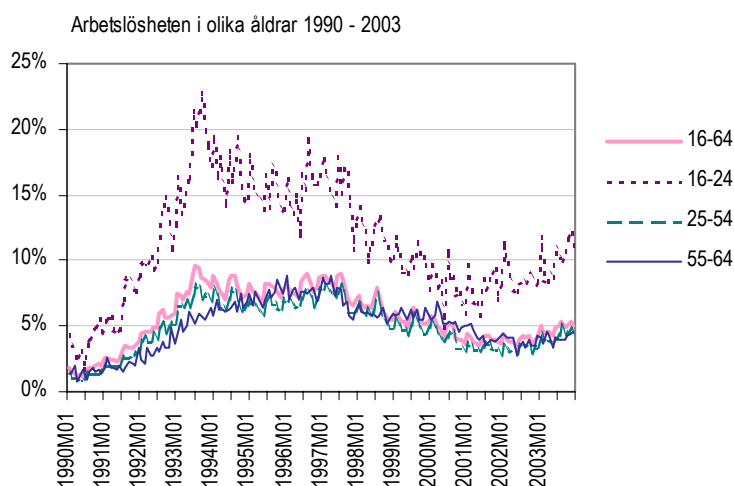
Diagram 2.5



Källa: AMS, SCB (AKU) samt egna beräkningar

Även den öppna arbetslösheten stiger. Ungdomsarbetslösheten skiljer sig från arbetslösheten i andra åldersgrupper. Den började stiga tidigare, redan sommaren 2001. Den varierar kraftigt vilket beror på att ungdomar ofta varvar arbete och arbetslöshet med studier så att de går in och ut ur arbetskraften. Att arbetskraftsdeltagandet är lågt i åldrarna yngre än 25 år innebär att andelen arbetslösa av alla 16-25-åringar vanligen inte är mycket högre än andelen arbetslösa i andra åldersgrupper, annat än under sommarloven. Men de ungdomar som finns på arbetsmarknaden har svårare att få jobb än vad de äldre har. Hösten 2003 ser ungdomsarbetslösheten ut att öka mer än den genomsnittliga arbetslösheten även när hänsyn tas till att arbetskraftsdeltagandet ser olika ut i olika åldersgrupper.

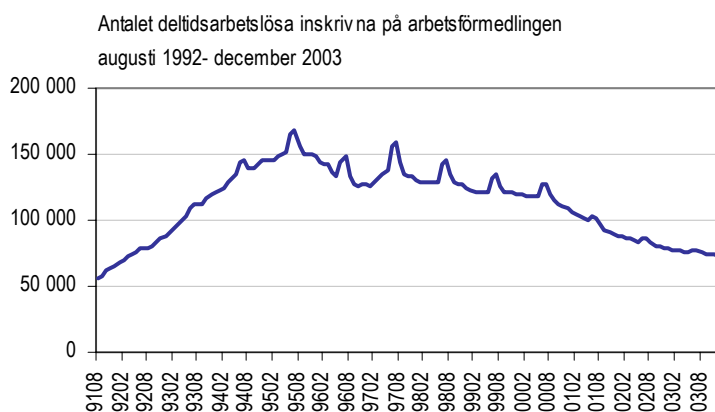
Diagram 2.6



Källa: SCB (AKU)

Antalet deltidsarbetslösa minskar och var i december 2003 nästan nere på samma nivå som i mars 1992. Fortfarande var dock mer än 72 000 personer inskrivna som deltidsarbetslösa på arbetsförmedlingen.

Diagram 2.7

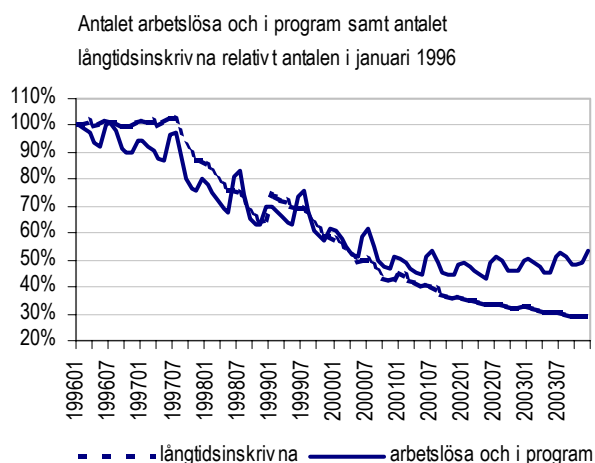


Källa: AMS

Långtidsinskrivna

Antalet långtidsinskrivna har minskat dramatiskt sedan mitten av år 1997. I juli 1997 fanns 126 300 långtidsinskrivna och i december 2003 hade antalet sjunkit ner till 35 800. Som långtidsinskrivna räknas de som har varit inskrivna på arbetsförmedlingen och utan arbete i minst två år. Minskningstakten har avtagit under år 2002 och år 2003. Men antalet långtidsinskrivna har sedan mitten av 1990-talet utvecklats bättre än det totala antalet inskrivna som öppet arbetslösa eller i konjunkturberoende program eftersom antalet långtidsinskrivna fortfarande minskar.

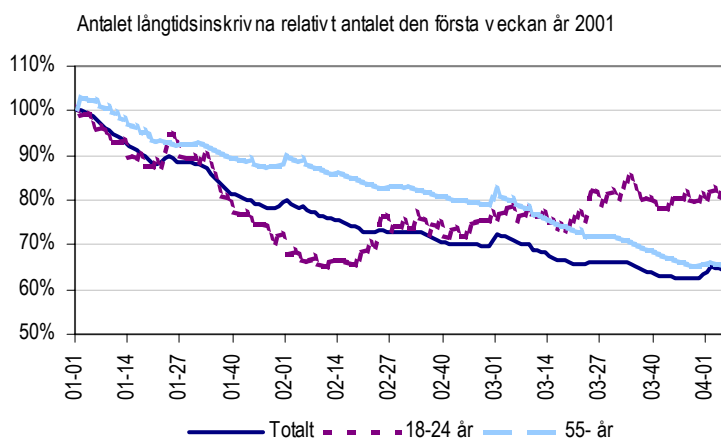
Diagram 2.8



Källa: AMS

Antalet långtidsinskrivna ungdomar bryter det positiva mönstret. På våren år 2002 fanns bara lite drygt 800 långtidsinskrivna 18-24-åringar. Antalet började sedan öka. Fr.o.m. juni år 2003 t.o.m. januari år 2004 har antalet varit omkring 1000.

Diagram 2.9

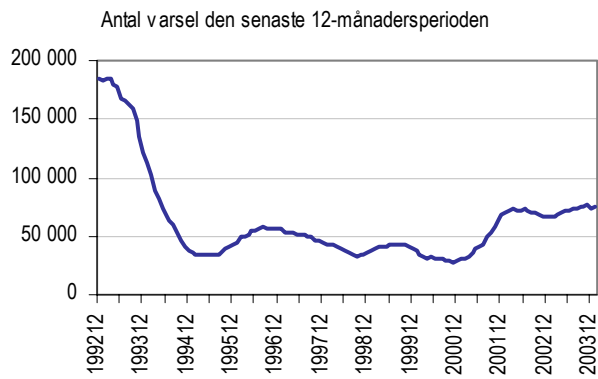


Källa: AMS

Varsel

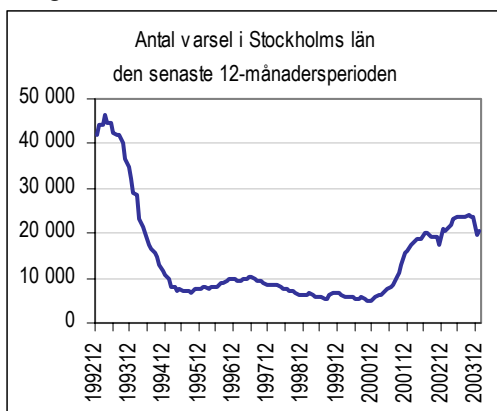
Varslen ökar. Den kraftigaste ökningen skedde under år 2001 och de två första månaderna år 2002. Därefter har de legat kvar på en hög nivå och ser för närvarande ut att ha stabiliserats vid att omkring 75 000 personer berörs av varsel under en 12-månadersperiod. Ökningen ser ut att ha avstannat i Stockholms och Västra Götalands län. I Skåne län ökar varslen fortfarande. I Norrbotten visar varslen en nedåtgående trend och i de övriga norrlandslänen verkar antalet personer som berörs av varsel under en 12-månadersperiod inte förändras påtagligt för närvarande.

Diagram 2.10



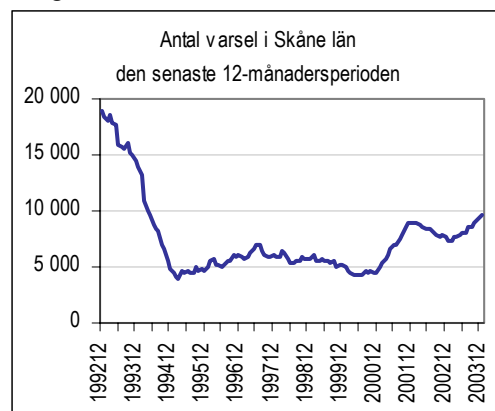
Källa: AMS

Diagram 2.11



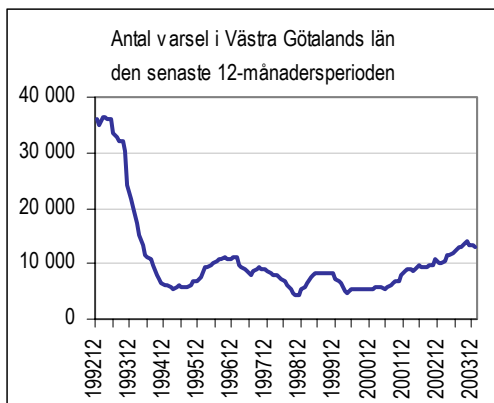
Källa: AMS

Diagram 2.12



Källa: AMS

Diagram 2.13



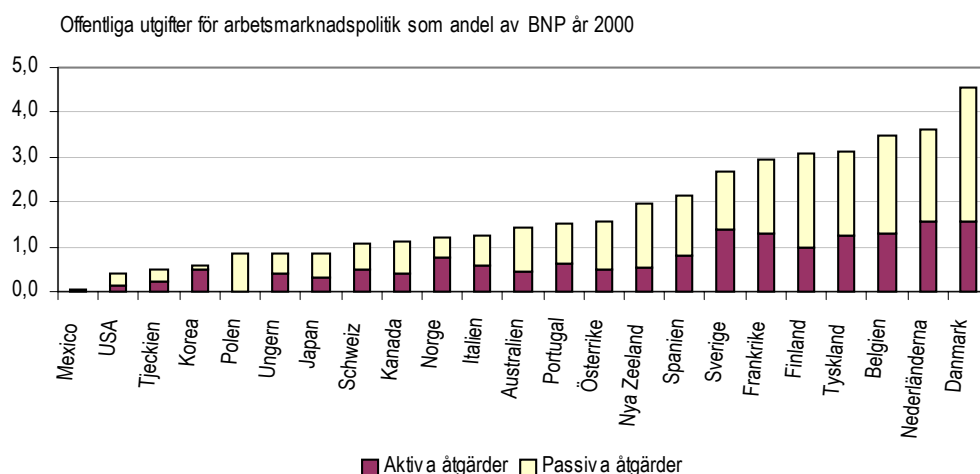
Källa: AMS

3 Arbetslinjens logik och resultat

Grunden för svensk arbetsmarknadspolitik är arbetslinjen som innebär att aktiva åtgärder som syftar till att den arbetslöse ska kunna gå till ett arbete prioriteras framför passiv kontant-ersättning. Genom att de som inte hittar ett arbete erbjuds utbildning, praktik eller, efter riktigt långa tider utan arbete, en subventionerad anställning ska de kunna förbättra eller upprätthålla sitt humankapital så att de så småningom kan få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Under senare år har även behovet av att stödja de arbetslösa i själva arbetssökandet betonats allt mer. Det har skett dels genom att betydelsen av de handlingsplaner som den arbets-sökande upprättar i samråd med arbetsförmedlingen lyfts fram. Dels har mer omfattande jobb-sökaraktiviteter anordnats främst för deltagare i aktivitetsgarantin.

De arbetsmarknadspolitiska programmen har också till syfte att pröva att de arbetslösa verkligen står till arbetsmarknadens förfogande. Att ta emot arbetslöshetsersättning innebär att man inte fritt förfogar över sin tid. Om man inte kan få ett arbete har man skyldighet att anta erbjudanden om att delta i program.

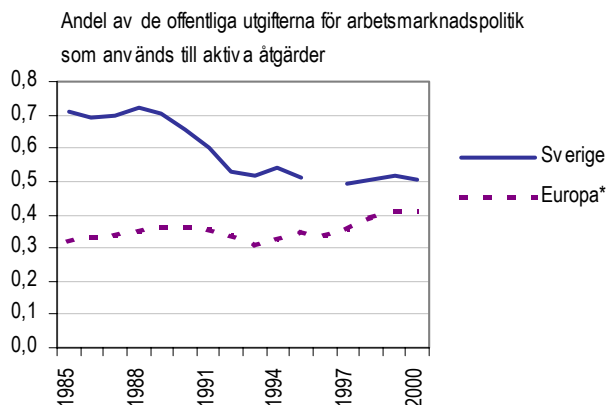
Diagram 3.1



Källa: OECD

Sverige har traditionellt satsat en relativt stor andel av de medel som används till arbetsmarknadspolitik på aktiva åtgärder. År 2000 var Sverige och Norge, förutom Mexico och Korea, de enda av de OECD-länder vi har uppgifter om, som använde mer än hälften av resurserna aktivt. (Att undersöka ifall de mexikanska och koreanska totalt sett låga utgifterna beror på oambitiös eller mycket lyckad arbetsmarknadspolitik ligger utanför ramen för denna rapport.)

Diagram 3.2



* Övägt medelvärde av de europeiska OECD-länder för vilka data finns respektive år
Källa: OECD och egna beräkningar

Sedan mitten av 1980-talet, då arbetslösheten visserligen var låg, har Sverige minskat sina ambitioner att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik. I stället för 70 procent används 51 procent av medlen aktivt år 2000. Den generella trenden i Europa är den motsatta. En allt större andel av de arbetsmarknadspolitiska medlen används aktivt.

3.1 För låga krav på de arbetslösa?

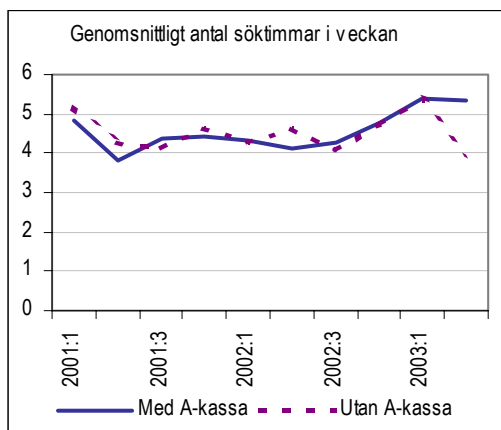
En relativt hög arbetslöshetsersättning som, om arbetslösheten blir riktigt långvarig, kan ersättas med ett aktivitetsstöd på samma nivå, förutsätter strikta krav på att ta lämpligt arbete. Det går bara att få bred acceptans för att de som arbetar ska bekosta en hög ersättning till de arbetslösa via skatter och avgifter så länge arbetslöshetsförsäkringen inte går att missbruka i någon nämnvärd omfattning. Därför måste arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning både aktivt söka och vara beredda att ta lämpliga arbeten.

Ju fler jobb de arbetslösa söker desto större möjlighet får arbetsgivare att snabbt tillsätta vakanser med kvalificerad arbetskraft. Arbetslösa som aktivt marknadsför sig själva kan dessutom visa arbetsgivare möjligheter de inte hade tänkt på och på så sätt skapa nya arbetstillfällen. Ekonomisk teori säger att detta har avgörande betydelse för att arbetslösheten ska kunna hållas nere.

Sökaktivitet

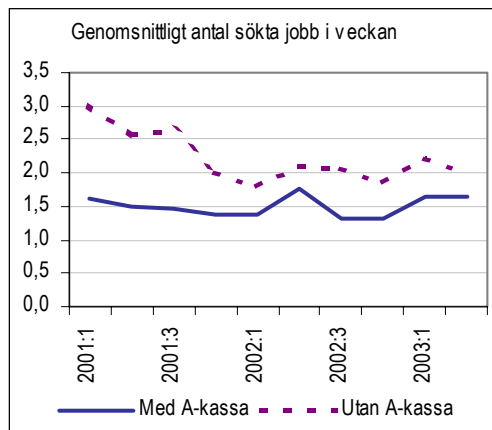
Hur mycket jobb söker då de som är arbetslösa? Arbetslösa med och utan arbetslöshetsersättning ägnar, i genomsnitt, endast en begränsad tid varje vecka, omkring 5 timmar, åt att söka jobb.

Diagram 3.3



Källa: SCB(AKU)

Diagram 3.4



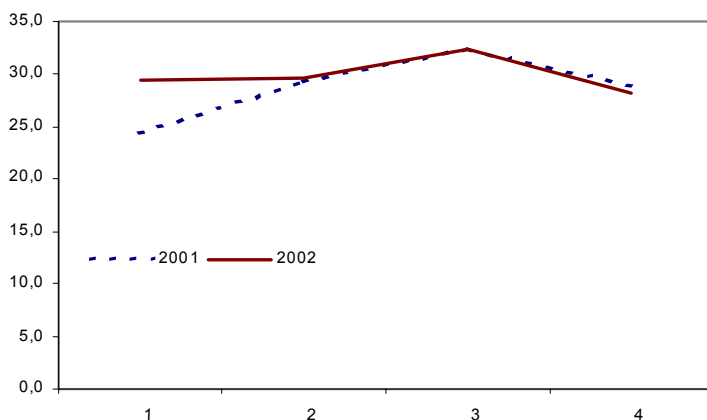
Källa: SCB(AKU)

Arbetslösa med arbetslöshetsersättning söker i genomsnitt ungefär 1,5 jobb i veckan. De som inte har arbetslöshetsersättning söker något fler jobb varje vecka. Det går dock inte att förhastat dra slutsatsen att hur många jobb man söker beror på om man har arbetslöshetsersättning eller inte. Grupperna skiljer sig åt vad gäller ålder, utbildning, bostadsort m.m.. T.ex. var 70 procent av dem som har arbetslöshetsersättning mellan 25 och 54 år det andra kvartalet år 2003. Motsvarande siffra för dem utan arbetslöshetsersättning är 49 procent. Samma period bodde 44 procent av dem utan arbetslöshetsersättning i Stockholms-, Göteborgs- eller Malmö-regionerna. 34 procent av dem med arbetslöshetsersättning bodde i någon av dessa regioner. Dessa faktorer har betydelse för hur många jobb man hittar att söka.

Så många som omkring 30 procent av de arbetslösa under perioden 2001-2002 uppger att de söker jobb mindre än en timme i veckan.

Diagram 3.5

Andel arbetslösa som uppger att de sökte jobb under mindre än en timme i veckan, kvartalsvis 2001 och 2002

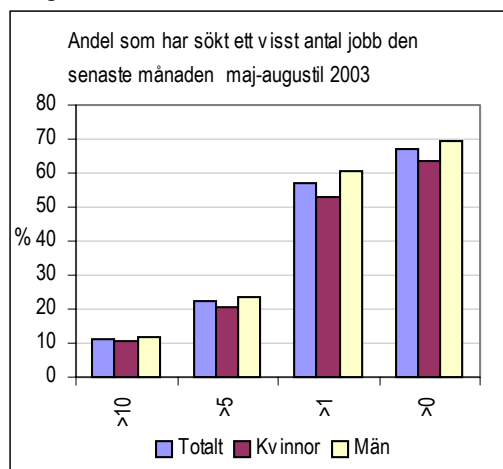


Källa SCB (AKU)

Ovanstående uppgifter kommer ifrån AKU som mäter sökaktiviteten under en viss vecka. Även AMS mäter sökaktiviteten, men mäter, i sin sökandeundersökning, aktiviteten månadsvis. Denna undersökning visar att så många som drygt 30 procent av de arbetssökande inte söker några jobb (därmed inte sagt att de inte letar efter jobb att söka). Fler av de som är 55 år

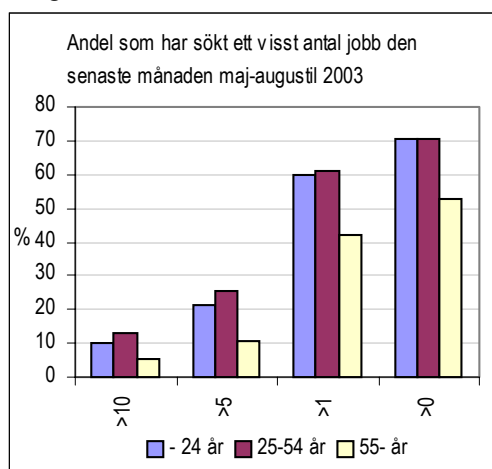
eller äldre söker inga eller väldigt få jobb än i de yngre åldersgrupperna. Enligt AMS⁴ har sökaktiviteten ökat avsevärt sedan det första kvartalet år 2002.

Diagram 3.6



Källa: AMS

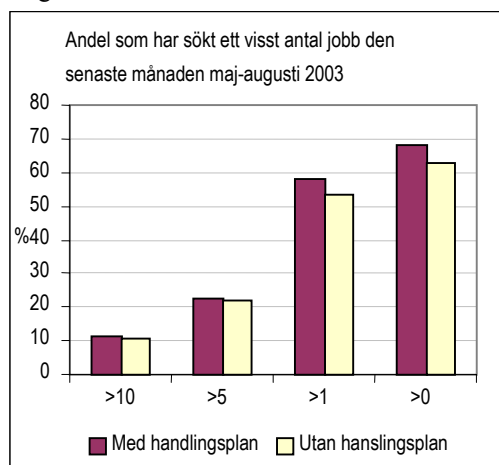
Diagram 3.7



Källa: AMS

De som har en handlingsplan upprättad i samarbete med arbetsförmedlingen söker fler jobb än de som inte har det.

Diagram 3.8



Källa: AMS

Sökradie

Sedan år 2001 har de som uppstår arbetslöshetsersättning rätt att begränsa sitt arbetssökande under de första hundra ersättningsdagarna. Omkring 12 procent av dem som under den senaste månaden har förbrukat hundra ersättningsdagar uppger till arbetsförmedlingen att de söker arbete interlokalt. Det innebär att de söker arbete utanför vad som är det normala pendlingsområdet på orten. Något färre än så, av dessa, sökte arbete interlokalt tre månader tidigare. Det finns alltså de som har utvidgat sin sökradie geografiskt sedan de passerat den hundra ersättningsdagen.

⁴ AMS, Rapport om Arbetsmarknadsverkets uppnådda resultat under verksamhetsgrenarna 1,2 och 3 Perioden januari-april 2003, (Dnr 03-4880-01) 2003

Tabell 3.1

Interlokalt sökande bland arbetslösa som senaste månaden förbrukat 100 ersättningsdagar				
		Arbetslösa*	därav andelen interlokalt sökande	D:o tre månader tidigare
2001	Kvartal 1 **	9 012	13,3%	13,0%
	Kvartal 2***	44 589	12,7%	12,4%
	Kvartal 3	8 373	13,3%	12,3%
	Kvartal 4	8 112	13,8%	13,0%
2002	Kvartal 1	9 526	13,7%	13,0%
	Kvartal 2	10 269	13,7%	12,9%
	Kvartal 3	10 551	12,5%	12,2%
	Kvartal 4	10 807	12,4%	11,7%
2003	Kvartal 1	16 161	12,7%	11,6%
	Juni-augusti	16 592	12,4%	11,6%

Källa: AMS

* Sökande som den sista dagen i kvartalet befann sig i sökandekategori 11-13 eller 96-98 och som även var inskrivna tre månader tidigare samt någon gång under kvartalet uppnådde 100 förbrukade a-kassedagar

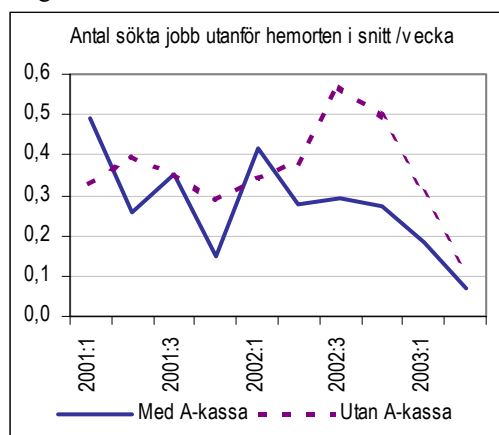
** Under första kvartalet 2001 fanns inga variabler för förbrukade a-kassedagar eller sökandekategori 96-98. Resultatet i tabell 1 och 2 för kvartal 1 grundar sig därför på arbetslösa med en inskrivningstid på 140 - 170 dagar

*** Under andra kvartalet 2001 skedde initialladdningen av uppgifter om förbrukade a-kassedagar, därav den högre siffran över antalet arbetslösa som någon gång under kvartalet uppnådde 100 förbrukade a-kassedagar

I AMS' sökandeundersökning, där ett urval av dem som har varit inskrivna på arbetsförmedlingen, som öppet arbetslösa eller i program, i tre månader får svara på frågor om sitt arbetsökande, visar det sig att många faktiskt har större geografisk sökradie än vad som uppges till arbetsförmedlingen. Så mycket som 27 procent av de arbetsökande sökte jobb utanför det område där de kan dagpendla, under det tredje kvartalet år 2003.

Även SCB mäter om de arbetslösa söker jobb utanför hemorten. I genomsnitt söker de arbetslösa, med och utan arbetslöshetsersättning, omkring 0,1 arbeten utanför hemorten varje vecka. Detta är alltså ett mått på hur många kontakter med en arbetsgivare utanför hemorten de arbetslösa har, inte hur mycket de letar efter jobb att söka. Varken i AMS' sökanderegister eller i SCB:s undersökning syns någon betydande ökning av den geografiska sökradien under perioden 2001 - sommar 2003.

Diagram 3.9



Källa SCB (AKU)

Perioden juni-augusti år 2003 sökte 73 procent av dem som under den senaste månaden har förbrukat hundra ersättningsdagar arbete inom två yrken. Den andelen har ökat sedan möjligheten att begränsa sökradien infördes under år 2001. Allt fler söker alltså arbete inom mer än ett yrke. Det är också fler som söker arbete inom mer än ett yrke sedan de passerat sin hundra ersättningsdag än innan de passerat den gränsen.

Tabell 3.2

Sökande med minst två sökta yrken bland arbetslösa som senaste månaden förbrukat 100 ersättningsdagar				
		Arbetslösa*	andel som söker två yrken eller mer	D:o tre månader tidigare
2001	Kvartal 1**	9 012	46,5%	41,3%
	Kvartal 2***	44 589	50,1%	44,6%
	Kvartal 3	8 373	53,5%	45,0%
	Kvartal 4	8 112	55,3%	46,6%
2002	Kvartal 1	9 526	57,8%	48,5%
	Kvartal 2	10 269	61,7%	52,8%
	Kvartal 3	10 551	63,0%	54,4%
	Kvartal 4	10 807	65,8%	56,5%
2003	Kvartal 1	16 161	65,9%	56,8%
	Juni-augusti	16 592	73,0%	62,1%

Källa: AMS

* Sökande som den sista dagen i kvartalet befann sig i sökandekategori 11-13 eller 96-98 och som även var inskrivna tre månader tidigare samt någon gång under kvartalet uppnådde 100 förbrukade a-kassedagar

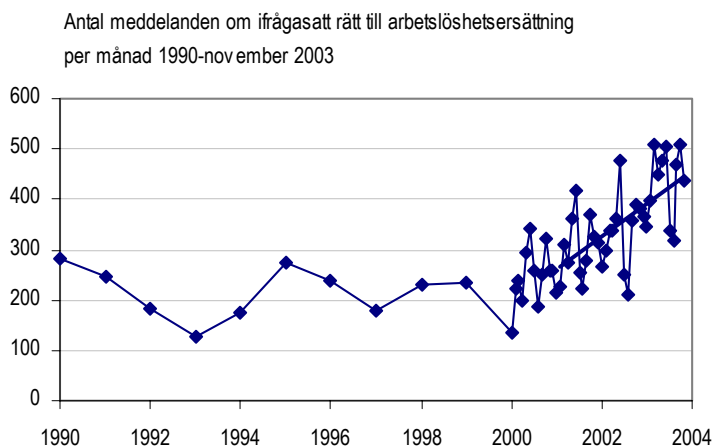
** Under första kvartalet 2001 fanns inga variabler för förbrukade a-kassedagar eller sökandekategori 96-98. Resultatet i tabell 1 och 2 för kvartal 1 grundar sig därför på arbetslösa med en inskrivningstid på 140 - 170 dagar

*** Under andra kvartalet 2001 skedde initialladdningen av uppgifter om förbrukade a-kassedagar, därav den högre siffran över antalet arbetslösa som någon gång under kvartalet uppnådde 100 förbrukade a-kassedagar

Meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning

Kravet på att aktivt söka och vara beredd att ta lämpligt arbete finns inskrivet i lagen om arbetslöshetsförsäkringen och arbetsförmedlingen har till uppgift att kontrollera att den efterlevs. Inom arbetsmarknadspolitiken genomfördes under åren 2000 och 2001 flera reformer som syftade till att tydliggöra de villkor som gäller för arbetslöshetsförsäkringen och till att göra arbetssökandet mer strukturerat och effektivt. Arbetsförmedlingen ifrågasätter sedan dess oftare arbetslösas rätt till arbetslöshetsersättning. Diagram 3.10 visar antalet meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning perioden 1990 till november 2003. I diagrammet är trendlinjen för perioden februari 2001, då nya regler infördes, till november år 2003 inritad. Det mönster som framträder ändras inte på något avgörande sätt om vi tar hänsyn till att antalet ersättningsberättigade har varierat under perioden.

Diagram 3.10

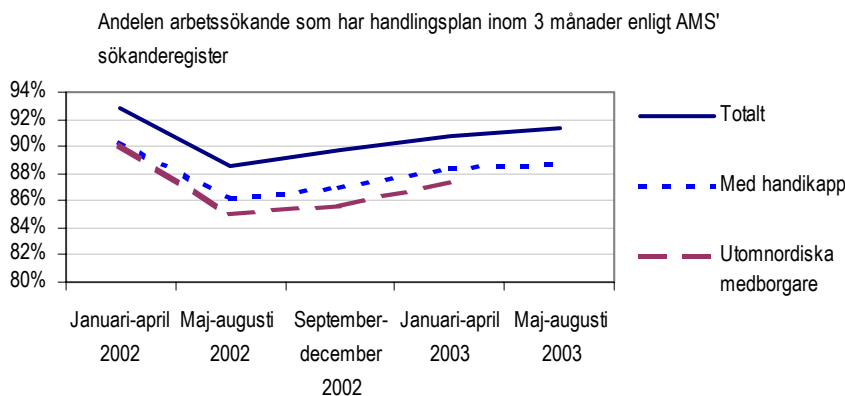


Källa: AMS

Handlingsplaner

Det stora flertalet av de arbetsökande, 91 procent, har, enligt AMS' sökanderegister upprättat en handlingsplan inom tre månader efter att de först registrerade sig på arbetsförmedlingen.

Diagram 3.11



Källa: AMS

Men det är under perioden maj-augusti 2003 bara 79 procent i genomsnitt av de arbetsökande som själva anger att de har en handlingsplan upprättad i samverkan med arbetsförmedlingen. Så få som 70 procent av de utomnordiska medborgarna angav under perioden januari-april att de har en sådan.

Aktivitetsgarantin

Av de 636 600 personer som var inskrivna på arbetsförmedlingen, utan arbete eller som ombytessökande, i februari år 2004 var 34 700 personer inskrivna i aktivitetsgarantin. Man bör erbjudas en plats i aktivitetsgarantin senast när man har varit inskriven vid arbetsförmedlingen i 27 månader, d.v.s. i 2,25 år. Totalt hade 30 500 personer varit inskrivna som öppet arbetslösa eller konjunkturberoende program i 27 månader eller mer.⁵ Av dem var 15 800 inskrivna

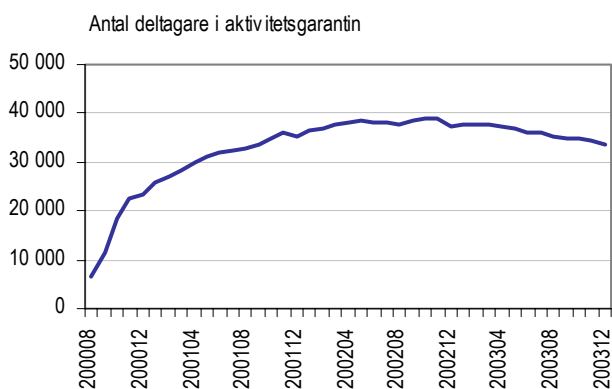
⁵ Inskrivningstiden har här mätts på samma sätt som för långtidsinskrivning.

i aktivitetsgarantin. Det innebär att det fanns 14 700 personer som inte var inskrivna i aktivitetsgarantin trots att de enligt reglerna borde ha fått en plats. En del i den gruppen deltog i olika program. De deltog alltså i aktiviteter men utan garanti om fortsatt stöd till dess att de får arbete. 10 600 personer var öppet arbetslösa trots att de enligt reglerna borde få en plats i aktivitetsgarantin. Om man inte uppbär arbetslöshetsersättning kan man naturligtvis tacka nej till en plats i aktivitetsgarantin. I hur stor utsträckning det förklarar att så många med långa inskrivningstider inte deltar i aktivitetsgarantin framgår inte av tillgängliga uppgifter.

Mer än hälften, 54 procent, av deltagarna i aktivitetsgarantin har inte varit inskrivna som öppet arbetslösa eller i program i 27 månader. Det visar att arbetsförmedlingen gör individuella bedömningar av vilka som behöver delta i aktivitetsgarantin och inte låter 27-månadersregeln styra.

Antalet deltagare i aktivitetsgarantin ökade från och med att den infördes under maj-augusti år 2000 till 38 930 personer i november år 2002. Därefter har antalet minskat något.

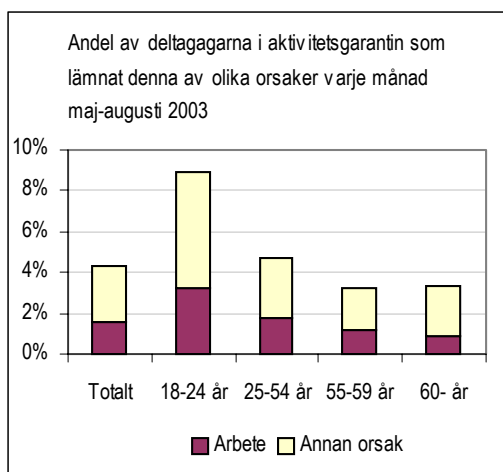
Diagram 3.12



Källa: AMS

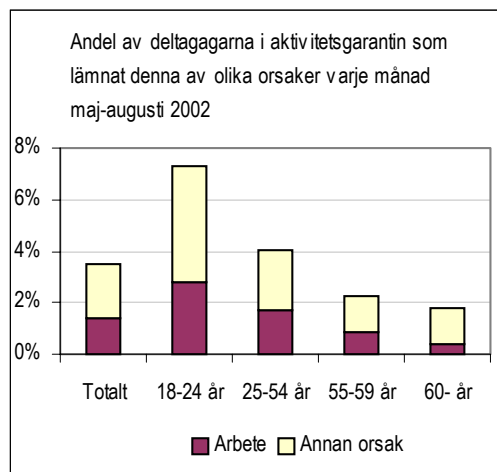
I genomsnitt lämnade 4,3 procent av deltagarna i aktivitetsgarantin den varje månad under perioden maj-augusti 2003. 1,5 procent av deltagarna gick till arbete. Yngre går till arbete i större utsträckning än äldre.

Diagram 3.13



Källa: AMS

Diagram 3.14



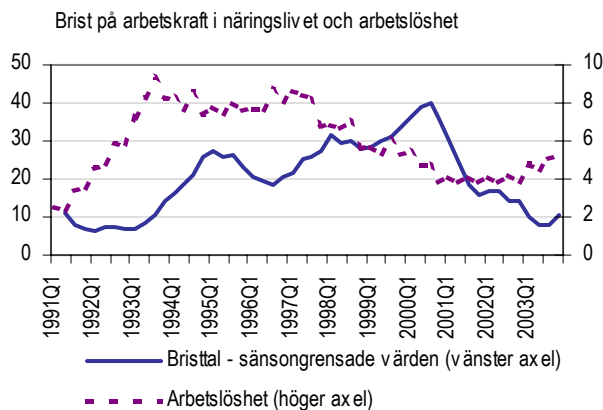
Källa: AMS

3.2 Arbetsmarknadens effektivitet

Att matchningen på arbetsmarknaden fungerar effektivt och att människor inte tillåts slås ut från arbetsmarknaden genom långa perioder av arbetslöshet är av stor betydelse för produktivitet och tillväxt i ekonomin. Om arbetsgivare som vill anställa inte hittar arbetskraft med rätt kvalifikationer och om människor som vill arbeta inte hittar ett arbete går vi miste om värdefull produktion som annars skulle ha kommit till stånd.

Andelen företag som upplever brist på arbetskraft har i stort sett minskat mellan det tredje kvartalet år 2000 och det andra kvartalet år 2003 trots att arbetslösheten sjönk under början av den perioden. Från och med det sista kvartalet år 2000 låg sedan arbetslösheten kring 4 procent och den började inte öka förrän under det första halvåret år 2003. Det sista halvåret år 2003 ökade bristtalen. Men nivån är, sett i ett tioårsperspektiv, fortfarande mycket låg.

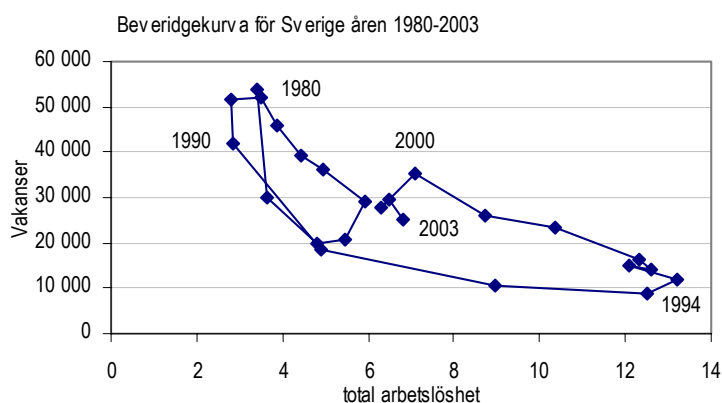
Diagram 3.15



Källa: Konjunkturinstitutet och SCB

Ett traditionellt sätt att sammanfatta matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden på är i s.k. Beveridgekurvor som visar antalet vakanser (här mätt som antalet kvarstående platser på arbetsförmedlingen) och arbetslösheten. Diagram 3.16 visar Beveridgekurvan för perioden 1980 till 2003. Att kurvan lutar nedåt beror på att vakanstalen är höga när den totala arbetslösheten är låg och tvärtom. Var i diagrammet kurvan är placerad beror på hur väl matchningen av lediga arbeten och arbetssökande fungerar. Om kurvan ligger nära det nedre vänstra hörnet tyder det på att matchningen fungerar väl – både vakanstalen och arbetslösheten är låga.

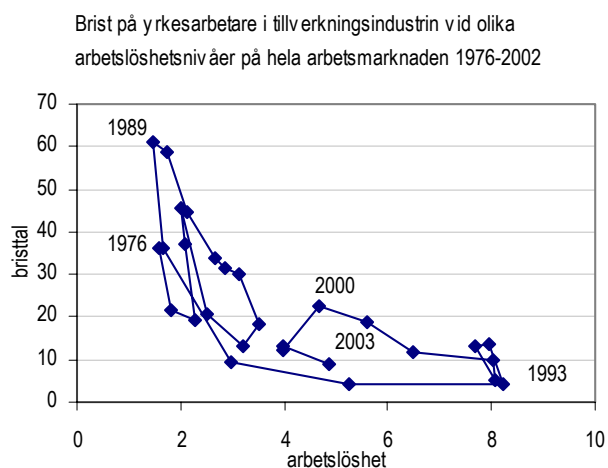
Diagram 3.16



Källa: Näringsdepartementet, AMS och SCB

Eftersom andelen av alla lediga jobb som anmäls till arbetsförmedlingen förändras över tiden ska man inte jämföra nivåerna över längre perioder. Vi ser dock att matchningen försämrades åren 1983 och 1984 och förbättrades år 1989. År 1994 ser det återigen ut att ha skett en försämring. Mellan år 2000 och år 2001 förbättrades matchningen markant.

Diagram 3.17



Källa: Konjunkturinstitutet, SCB samt egna beräkningar

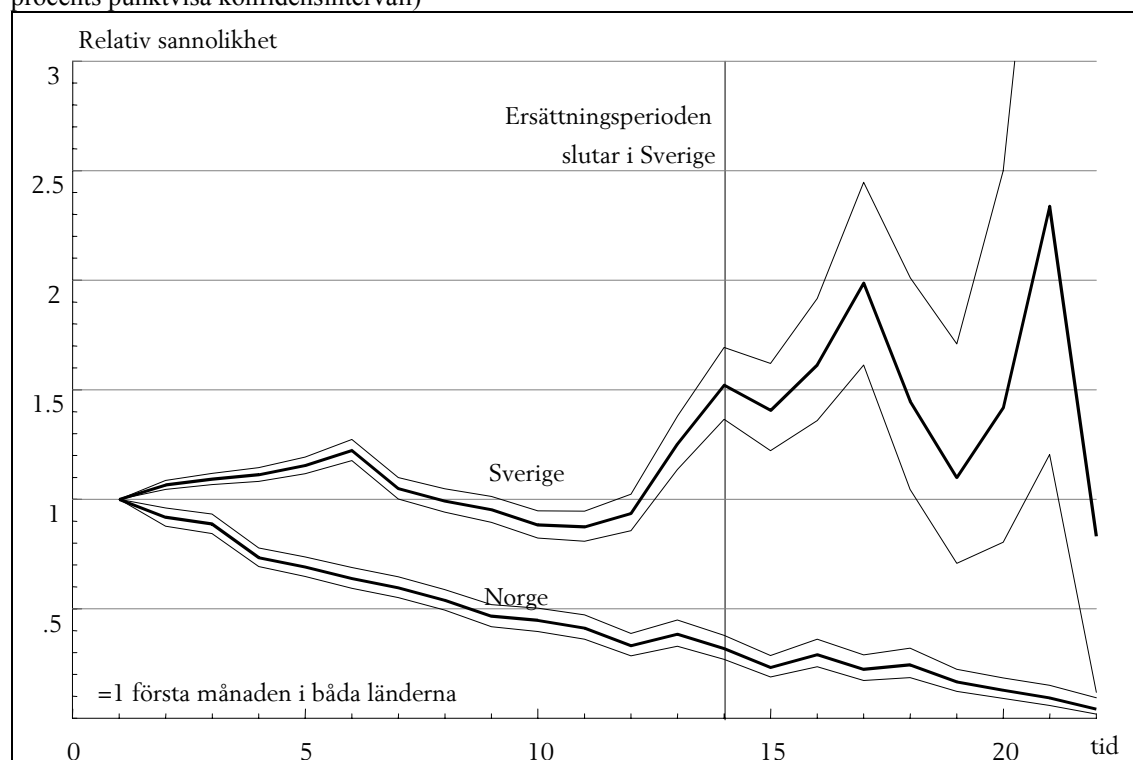
I diagram 3.17 har vi, i stället för kvarstående platser på arbetsförmedlingen, använt bristen på yrkesarbetare i tillverkningsindustrin för att uppskatta vakanstalen. En jämförelse av diagrammen visar nästan exakt samma mönster. Mätt med hjälp av bristtalen ser matchningen ut att ha försämrats år 1983⁶ och sedan förbättras något år 1998. Matchningen tycks sedan ha pendlat mellan att fungera mer och mindre bra under mitten av 1990-talet. Under slutet av detta decennium ser den ut att ha fungerat bättre än under dess början. Även här ser vi att matchningen förbättrades markant mellan år 2000 och år 2001. Dessa två ofullständiga mått på vakanserna på arbetsmarknaden förefaller alltså ha fångat upp samma tendenser när det gäller matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden.

⁶ Denna period ska dock betraktas med viss försiktighet då kvaliteten i data inte var lika hög åren 1982-1987 som resten av tiden

Att arbetsmarknadspolitiken och reglerna i arbetslöshetsförsäkringen har betydelse för sannolikheten att som arbetslös få ett arbete visas i en studie⁷ av två länder, Sverige och Norge, som i många avseenden – men inte när det gäller arbetslöshetsförsäkringen – liknar varandra. I Norge är ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen så lång som tre år. De arbetslösa får, i större utsträckning än i Sverige, söka arbete på egen hand. I Sverige är ersättningsperioden 300 ersättningsdagar eller, vid obruten arbetslöshet, nästan 14 månader. Arbetsförmedlingen skall under den tiden kontrollera att de arbetsökande verkligen står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Kraven har tydliggjorts under åren 2000 och 2001.

Diagram 3.18

Uppskattad övergångssannolikhet till arbete beroende på arbetslöshetens längd i Sverige och Norge (med 95 procents punktvisa konfidensintervall)



Källa: K Røed, P Jensen och A Thoursie (2002)

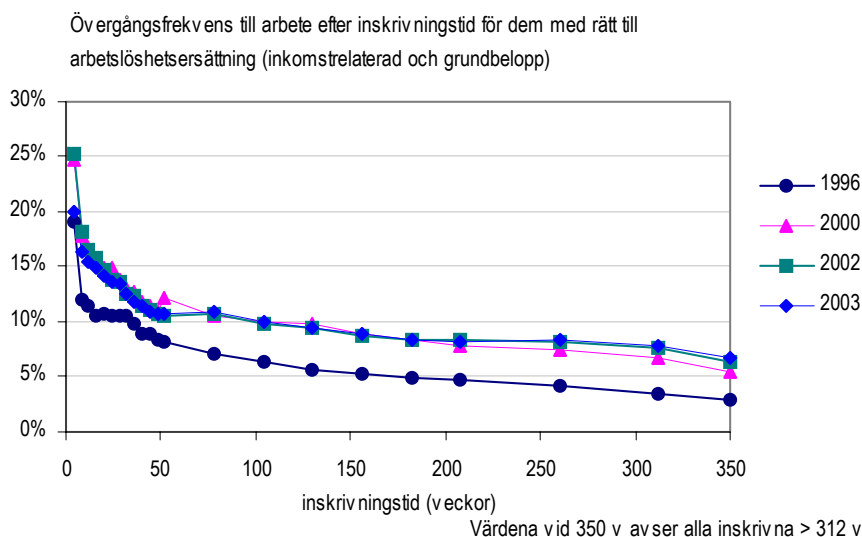
Diagram 3.18 visar relativa övergångssannolikheter till arbete beroende på arbetslöshetens längd i Sverige och Norge åren 1999 och 2000. Resultaten är kontrollerade för faktorer som ålder, kön, medborgarskap, utbildning, yrkeserfarenhet och förändringar i efterfrågan på arbetskraft. Skillnader i dessa faktorer påverkar alltså inte de relativa övergångssannolikheterna. Resultaten bygger på personer som är obrutet arbetslösa eller avslutar en arbetslöshetsperiod genom att få ett arbete. De studerade personerna har alltså inte deltagit i något program under arbetslöshetsperioden. (Under den tidsperiod som data avser – åren 1999 och 2000 – kunde ersättningsperioden i Sverige förnyas genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.) Kurvan för Sverige visar hur övergångssannolikheten förändras över tiden jämfört med den första månaden (=1) i Sverige. Kurvan för Norge visar samma sak jämfört med den första månaden (=1) i Norge.

Vi ser en tydlig uppgång i övergångssannolikheten till arbete mot slutet av ersättningsperioden i Sverige. Detta sker trots att de som riskerar att utförsäkras normalt placeras i ett arbetsmarknadspolitiskt program och alltså inte mister sin inkomst. Det aktiva arbete arbets-

⁷ Se: K Røed, P Jensen och A Thoursie (2002)

förmedlingen sätter igång när någon håller på att utförsäkras tillsammans med risken att ofrivilligt bli placerad i ett program ser ut att fungera som det stöd eller den påtryckning många behöver för att skaffa sig ett arbete. (Att de tvära kasten i övergångssannolikheten efter 14 månader i Sverige saknar betydelse visar de breda konfidensintervallen. Alltför få går öppet arbetslösa så länge för att det skall gå att skatta övergångssannolikheten med ett signifikant resultat.) Diagram 3.18 visar också en viss uppgång i övergångssannolikheten till arbete vid 6 månaders öppen arbetslöshet i Sverige. Detta skulle kunna förklaras av att arbetsförmedlingarna hade som mål att minska långtidsarbetslösheten, åren 1999 och 2000, och därför arbetade aktivt med att förhindra att arbetsökande blev långtidsarbetslösa. Som långtidsarbetslös räknas man efter sex månaders öppen arbetslöshet. I Norge minskar övergångssannolikheten till arbete ju längre man har varit arbetslös. Att så inte sker i Sverige visar att det inte, såsom många ekonomer hävdar, är nödvändigt att hota de arbetslösa med en förlorad inkomst för att de skall söka arbete aktivt. En aktiv arbetsmarknadspolitik med tydliga gränser för hur länge man kan gå ”ostört” arbetslös ger väl så starka incitament till arbetsökande.

Diagram 3.19



Källa: AMS

Diagram 3.19 visar övergångsfrekvenserna till arbete för dem med rätt till arbetslöshetsersättning efter inskrivningstid vid arbetsförmedlingen. Övergångarna gäller dem som är inskrivna som öppet arbetslösa eller i ett konjunkturberoende program vilket inte räknas som arbete.⁸ Vi jämför år 1996 då arbetslösheten började sjunka från de mycket höga nivåer den hade legat på under mitten av 1990-talet med åren 2000 och 2002 då arbetslösheten var betydligt lägre och det senaste året då arbetslösheten återigen steg

- Vi ser att övergångsfrekvenserna sjunker med inskrivningstiden. Men även efter flera års inskrivning sker övergångar till arbete. 8,3 procent av dem som hade varit inskrivna i 4-5 år (209-260 veckor) år 2003 fick arbete varje månad. Subventionerade arbeten – anställningsstöd, arbete med lönebidrag och i Samhall samt OSA– blir vanligare med inskriv-

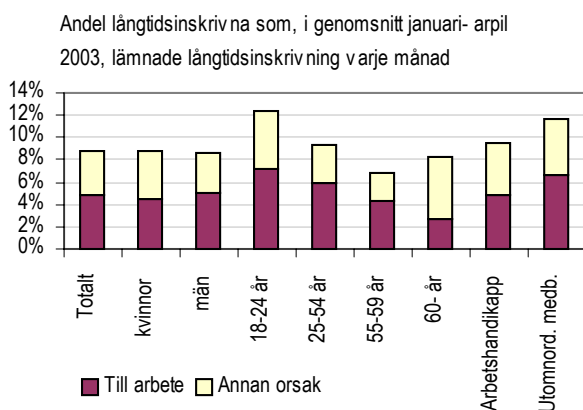
⁸ När ersättningsperioden tar slut beror på hur inskrivningstiden har fördelats mellan öppen arbetslöshet och deltagande i program och kan således inträffa vid olika tidpunkter för de inskrivna. Därför ser vi inte, i diagram 3.19, någon tydlig uppgång i övergångsfrekvens vid t.ex. 60 veckor motsvarande den uppgång i övergångssannolikhet som visas i diagram 3.18.

ningstiden. Men reguljära arbeten är den vanligaste vägen tillbaks till arbete oavsett inskrivningstid.

- Vi ser också, i diagram 3.19, kurvorna för åren 2000, 2002 och 2003 ligger klart ovanför den för år 1996 då arbetslösheten var betydligt högre. När det finns jobb att söka förbättras alltså chanserna att få jobb för dem som varit utan arbete i långa såväl som korta tider.
- Intressant är också att se att övergångsfrekvenserna till arbete har förbättrats mellan år 2000 och år 2002 för dem med inskrivningstider längre än 4 år. Det ser alltså ut som om Arbetsmarknadsverkets fokusering på att stödja dem med långa inskrivningstider, bl.a. genom aktivitetsgarantin, har givit en positiv effekt på övergångarna till arbete.

Fler yngre än äldre lämnar långtidsinskrivning varje månad. Ett undantag finns dock. Fler i åldersgruppen 60 år och äldre lämnade långtidsinskrivning januari-april år 2003 än i åldersgruppen 55-64 år. Om man undersöker hur många av de långtidsinskrivna som fick arbete visar det sig dock att de yngre åldersgrupperna undantagslöst får arbete i större utsträckning än de äldre.

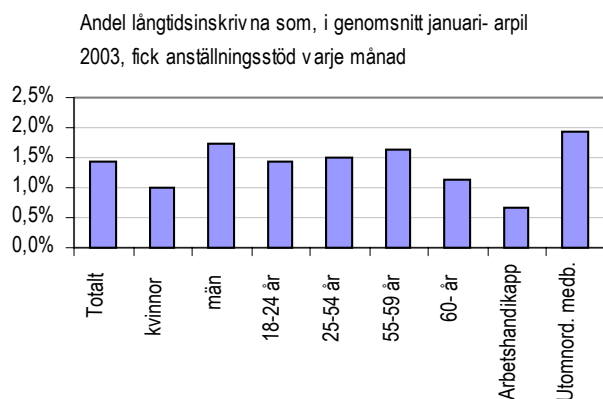
Diagram 3.20



Källa: AMS

1,4 procent av de långtidsinskrivna gick till ett arbete med anställningsstöd varje månad under perioden januari-april 2003. Män fick anställningsstöd i större utsträckning än kvinnor. De som är 60 år och äldre fick anställningsstöd i mindre utsträckning än övriga åldersgrupper. Utomnordiska medborgare fick anställningsstöd i större utsträckning än genomsnittet. Arbetshandikappade fick anställningsstöd i mindre utsträckning än genomsnittet. För arbetshandikappade finns å andra sidan andra stöd att ge.

Diagram 3.21



Källa: AMS

Vi har alltså sett att arbetslösa i genomsnitt ägnar rätt lite tid åt att söka arbete och söker rätt så få jobb. Därmed inte sagt att de söker för lite. Med bra information om lediga arbeten behöver det inte ta lång tid att se vad som finns att söka och om det finns få lediga jobb man har kvalifikationer för blir det självklart få ansökningar skrivna. Att så många som 30 procent sökte arbete under mindre än en timme i veckan under åren 2001 och 2002 är dock oroande.

Få arbetslösa söker arbete utanför vad som är normalt pendlingsavstånd på orten. Det är anmärkningsvärt eftersom man efter 100 dagar med arbetslöshetsersättning inte har rätt att begränsa sitt arbetsökande till bostadsorten om inte barn eller någon annan medlem som ingår i hushållsgemenskapen är beroende av ens tillsyn och stöd. De arbetslösa söker arbete inom fler än ett yrke i större utsträckning än på annan ort. Sedan år 2001 söker dessutom allt fler arbete inom två eller fler yrken. Det är också tydligt att många sedan de har passerat sin 100:e ersättningsdag utvidgar sin sökradie genom att söka arbete inom fler yrken.

Kontrollen av att de arbetslösa ställer upp på de krav som ställs på dem ser ut att ha ökat – fler får sin rätt till arbetslöshetsersättning ifrågasatt. Vi ser, t.ex. genom att jämföra norska och svenska arbetslösa, att en aktiv arbetsmarknadspolitik spelar roll för utflödet ur arbetslöshet. Slutligen ser vi inte några tecken på att matchningen av lediga arbeten och arbetsökande ineffektiv. Tvärtom ser matchningen ut att ha förbättrats sedan 2000-talets början.

3.3 Nu behövs mer aktiv arbetsmarknadspolitik

Den öppna arbetslösheten stiger. Samtidigt sjunker antalet deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program. Antalet deltagare var i december, år 2003, 81 100 personer vilket är 33 300 färre än samma månad året innan. Antalet lediga jobb på arbetsförmedlingen har minskat 27 procent mellan december 2002 och december 2003.

Den minskade programvolymen är en följd av regeringens beslut att satsa mindre på aktiv arbetsmarknadspolitik. I budgetpropositionen för år 2004 räknar regeringen med att 32 procent av de öppet arbetslösa ska befinna sig i konjunkturberoende program åren 2003 och 2004. Åren 1995-2002 har den andelen legat mellan 36 och 39 procent.⁹ Antalet programdel-

⁹ I budgetpropositionens sammanställning dubbelräknas de 5 000 - 8 000 deltagarna i AMI vilket gör att andelen programdeltagare underskattas med någon procentenhet vissa år. Detta förändrar dock inte det faktum att ambitionen vad gäller aktiv arbetsmarknadspolitik nu är lägre än vad den har varit på många år.

tagare skulle år 2003, ha behövt vara i genomsnitt 115 400 i stället för det faktiska 92 000 för att bli 38 procent av den totala arbetslösheten (som då antas vara given).

Enligt en utbredd mening bör programvolymen minska till förmån för ett mer aktivt arbets-sökande. Det aktiva arbetsökandet minskar under deltagande i program. Därför vill man hellre satsa på att förbättra sökprocessen.

Detta är en tvivelaktig strategi mot bakgrund av att aktivitetsgarantin infördes år 2000 där de som har varit inskrivna länge på arbetsförmedlingen ska ges heltidsaktiviteter till dess att de får ett jobb eller lämnar arbetsmarknaden. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken får också anses ha bidragit till att upprätthålla ett aktivt arbetsutbud under 1990-talskrisen.

Antalet långtidsinskrivna (2 års inskrivning som öppet arbetslös eller i konjunkturberoende program) fortsätter visserligen att minska. Men långtidsarbetslösheten (minst 6 månaders öppen arbetslöshet) ökar. Detta tillsammans med den stigande arbetslösheten talar för ett ökat behov av arbetsmarknadspolitiska program.

3.4 Vilken trygghet ska arbetslöshetsförsäkringen erbjuda?

Generell välfärdspolitik bygger på att alla grupper tillförsäkras inkomstrygghet inom samma system och alla därmed får ett eget intresse av systemet. Utgångspunkten är att merparten av de försäkrade får en inkomstrelaterad ersättning i händelse av sjukdom, arbetslöshet o.d.. Ersättningsgraden (i arbetslöshetsförsäkringen 80 procent) reglerar hur stor inkomstrygghet staten garanterar.

De inkomstrelaterade försäkringarna har dessutom ett tak för hur höga inkomster som är försäkrade. Taket i arbetslöshetsförsäkringen ger för närvarande ett inkomstrelaterat skydd för månadsinkomster på 20 075 kronor eller 18 700 kronor beroende på om man har varit arbetslös i mer eller mindre än 100 dagar.

Ersättningsgrad, kontroll och inträdesvillkor

I avvägningen mellan vilket inkomstskydd de som arbetar vill ha vid arbetslöshet och vad de som inte är arbetslösa är beredda att bistå de arbetslösa med finns fyra parametrar att laborera med – ersättningsnivån, en bortre parentes d.v.s. en begränsad ersättningsperiod, inträdet i försäkringen och de krav som ställs på att söka arbete. Vår ståndpunkt är att en bortre parentes är otänkbar. De som ställer upp på de krav som ställs och gör vad de kan för att få ett arbete men ändå förblir arbetslösa under en längre period ska inte straffas för att det kan finnas andra som fuskar.

Men de som arbetar ska inte heller behöva försörja människor som inte är beredda att ta liknande jobb som de som de själva utför. Arbetslöshetsersättning har man bara rätt till när man inte kan försörja sig själv för att det inte finns något jobb att få. Det kan dock finnas skäl för att alla inte ska behöva ta alla jobb. Kravet på att ta arbete får t.ex. inte innebära att det inte går att leva ett normalt familjeliv eller att man ska ta underbetalda jobb med undermåliga arbetsvillkor. Innan man kräver att människor ska flytta, omskola sig eller ta ett jobb som inte intresserar dem till lägre lön än vad de har haft tidigare är det rimligt att de får några månader på sig att försöka få jobb inom det yrke och på den ort de helst vill ha.

Om den enda garanten för att arbetslöshetsförsäkringen inte missbrukas vore kontrollen av att de arbetslösa verkligen står till arbetsmarknadens förfogande skulle den behöva vara rigorös. Kontrollen skulle då behöva bli både mer resurskrävande och integritetskränkande än vad vi kan gå med på.

När vissa arbetslösa inte kan få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen finns risk för att de lämnar arbetsmarknaden och vi blir färre som kan vara med och bidra till landets försörjning. Därför är det bättre med en arbetslöshetsförsäkring som det är relativt lätt att komma in i och där kraven på att söka och ta jobb är stränga än en försäkring som man måste kvalificera till med långvarigt arbete och sedan kan tycka att man har rätt att leva på en längre tid.

Då vi inte kan acceptera att människor ska leva under hotet att bli utan inkomst eller att de arbetslösa helt utelämnas till hugade arbetsgivare måste något annat till för att det ska vara bättre att arbeta än att vara arbetslös. Därför är det rimligt att de arbetslösa har lägre inkomster än vad de skulle ha om de arbetade. Det får de genom att det finns ett tak för arbetslöshetsersättningen och att ersättningsgraden är lägre än 100 procent. Med en hög ersättningsgrad och ett högt tak blir det däremot möjligt för stora grupper av arbetslösa att under långa perioder leva med högre inkomster än vad många som arbetar får i lön. Detta motverkas emellertid i dag av att taket är lågt satt. Men när allt färre får ett inkomstrelaterat skydd i arbetslöshetsförsäkringen, är det angeläget att den högsta ersättningsnivån höjs och indexeras. Med ett högre tak bör dock ersättningsgraden på 80 procent bibehållas. Annars riskerar skillnaden mellan lönen för de arbeten en arbetslös bör söka och arbetslöshetsersättningen bli för liten.

Högsta dagpenning

Genom att taket för arbetslöshetsersättningen inte räknas upp med automatik, som t.ex. taket i sjukförsäkringen urholkas försäkringens värde. Varje höjning av taket betraktas i regeringens budgetarbete som höjda ambitioner för skyddet mot arbetslöshet. Hur det ska finansieras och huruvida det är prioriterat diskuteras. Löneutvecklingen gör dock att allt färre omfattas av den inkomstrelaterade försäkringen. Ingenting garanterar att de sporadiska höjningar av taket som görs bibehåller den andel av de anställda som har ett inkomstrelaterat skydd. Därför bör taket i arbetslöshetsförsäkringen räknas upp automatiskt med löneutvecklingen.

Taket i arbetslöshetsförsäkringen har tidigare varit indexerat med löneutvecklingen i industrin. Men 1993 beslutades att uppräkningsindexeringen skulle anpassas till det statsfinansiella läget. Då hade 75 procent av de anställda en lön som gav dem ett 80 procentigt inkomstskydd vid arbetslöshet.

År 2002 var det endast 59 procent av löntagarna som hade så låga månadslöner¹⁰ att de skulle få ett 80-procentigt inkomstskydd om de blev arbetslösa. Taket för ersättningen var då, liksom nu, 730 kronor de första hundra dagarna.

Fler arbetare än tjänstemän skulle få ett inkomstrelaterat skydd vid arbetslöshet. 84 procent av arbetarna hade t.ex. år 2001 så låga månadslöner att de skulle få ett inkomstrelaterat skydd vid arbetslöshet med det tak som i dag gäller de första 100 ersättningsdagarna – 730 kronor. För de lägre tjänstemännen är motsvarande siffra 60 procent och för de högre tjänstemännen 22

¹⁰ I lönen ingår grundlön, helglön, andra förmåner och fasta lönetillägg, samt rörliga tillägg som t.ex. OB- och skifttillägg. Vi har studerat faktiskt utbetald månadslön oavsett om den är ersättning för heltidsarbete eller deltidsarbete. Taket för arbetslöshetsersättningen är det samma för arbetslösa som har arbetat deltid som för arbetslösa som har arbetat heltid.

procent. För tjänstemännen är alltså skälen att försvara den generella arbetslöshetsförsäkringen svagare än för arbetarna. Inte ens om de kalkylerar med relativt korta arbetslöshetsperioder är det särskilt många som får ett inkomstrelaterat skydd.

Om taket fortsätter att höjas lika sporadiskt och långsamt som idag riskerar vi att få ett allt svagare stöd för arbetslöshetsförsäkringen från dem med stark ställning på arbetsmarknaden och goda inkomster. Redan i dag ser vi hur sådana grupper skaffar sig kompletterande privata arbetslöshetsförsäkringar. Detta kan komma att bli allt vanligare. Om den generella försäkringen försämras än mer innebär det större press på de arbetslösa som bara har den att förlita sig på, d.v.s. de med svagare ställning på arbetsmarknaden, att ta vilka jobb som helst. Det blir alltså en press nedåt på de lägre lönerna.

För att en lika stor andel av de anställda, 75 procent, ska ha ett inkomstrelaterat skydd vid arbetslöshet som det andra halvåret 1993 bör högsta dagpenning höjas till 907 kronor år 2004.¹¹

Högre ersättning i 100 dagar

Den arbetslöshetsersättning man har som arbetslös ger en indikation på vilka jobb man ska söka. Det känns inte alltid bra att behöva ta ett arbete till en lön som är lägre än arbetslöshetsersättningen. I en arbetslöshetsförsäkring som täcker en arbetsmarknad med likartade arbetsuppgifter och sammanhållen lönestruktur blir det en påtaglig skillnad mellan lönen och arbetslöshetsersättningen även om ersättningsgraden och taket är högt satta. Men i en arbetslöshetsförsäkring som täcker en differentierad arbetsmarknad med stor lönespridning kan den arbetslöshetsersättning som somliga får vara högre än den lön som andra får.

Eftersom arbetslöshetsförsäkringen finansieras gemensamt har vi alla ett intresse av att de arbetslösa så snabbt som möjligt kommer i arbete. Ingen kan i längden hävda att han eller hon bara behöver söka ett visst slags arbeten. Arbetslöshetsförsäkringen är ingen yrkesförsäkring. Ett sätt att göra detta tydligt är att pressa samman nivån på arbetslöshetsersättningen för dem som har varit arbetslösa en längre tid.

Om högsta dagpenning höjdes till 907 kronor skulle det också vara motiverat med en sänkning efter 100 ersättningsdagar. Med principen att 75 procent av de anställda ska kunna ha en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning skulle taket för ersättningen ha varit 845 kronor år 2002. En sådan dagpenning skulle ha givit en månadsinkomst på 18 586 kronor vid fortgående arbetslöshet. Det är mer än vad 40 procent av alla anställda¹² tjänade år 2002.

En dagpenning på 907 kronor ger en månadsinkomst på 19 948 kronor vid fortgående arbetslöshet. En sänkning av högsta dagpenning med 100 kronor, skulle motsvara en sänkning av månadsinkomsten till 17 754 kronor och skulle ge en signal om att det efter en längre tids arbetslöshet inte går att ställa samma krav på att få den typ av jobb man sist hade som vid arbetslöshetens början. Efter en tids arbetslöshet måste man öppna sig för fler möjligheter. En

¹¹ Vi har då så utgått ifrån att 75 procent av de hel- eller deltidsanställda år 2002 hade en månadslön lägre än 23 232 kronor. Om denna gräns utvecklas såsom vi antar att den totala löneutvecklingen blir (3,5 procent och 3,7 procent åren 2003 resp. 2004) skulle den bli 24 935 kronor vilket skulle motsvara en dagpenning på 907 kronor.

¹² Vi har då undersökt heltidslöner oavsett om de anställda arbetar heltid eller deltid. Om man som arbetslös inte får arbete i den utsträckning man vill får man fortsätta att ”fyllnadsstämpla” i en ersättningsperiod (förutsatt att man tidigare har arbetat mer än det arbete man får).

högsta dagpenning på 807 kronor skulle ge ett 80-procentigt inkomstskydd för inkomster upp till 22 193 kronor.

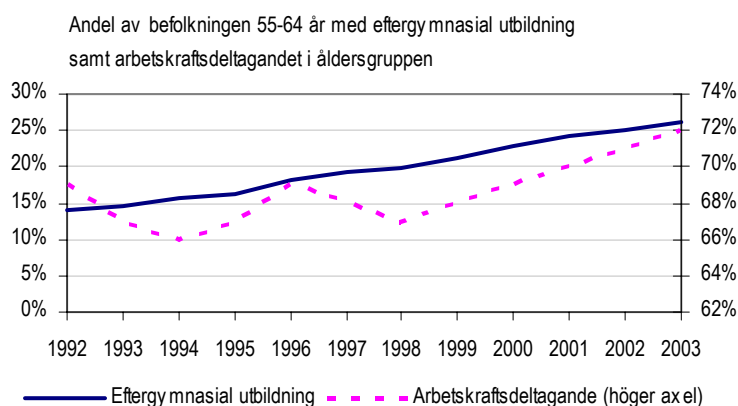
Dagens sänkning av den högsta dagpenningen innebär en sänkning av månadsinkomsten från 16 060 kronor till 14 960 kronor. Eftersom endast en mindre del av arbetsmarknaden, omkring 7 procent år 2002, bestod av jobb med lägre löner än så antyder den sänkningen snarast att de arbetslösa misstänks för att inte vilja ta jobb om de inte har det svårt nog.

4 Möjligt arbetsutbud

Kan arbetskraftsdeltagandet återigen bli så högt som i början av 1990-talet då 87-88 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år deltog i arbetskraften? Mot det talar befolkningssammansättningen och att andelen i de yngre åldrarna som studerar har ökat. Arbetskraftsdeltagandet varierar mycket mellan åldrarna. 89 procent av dem mellan 35 och 44 år fanns i arbetskraften år 2003 medan arbetskraftsdeltagandet endast var 60 procent i åldersgruppen 60-64 år. Arbetskraftsdeltagandet har dock ökat påtagligt i den åldersgruppen de senaste fem åren. År 1998 fanns endast 50 procent av 60-64-åringarna i arbetskraften.

En förklaring till uppgången i arbetskraftsdeltagande i de äldre åldersgrupperna kan vara att utbildningsnivån har stigit. Andelen i åldersgruppen 55-64 år som har en eftergymnasial utbildning steg från 14 procent år 1992 till 26 procent år 2003. I yrken som kräver lång utbildning är erfarenhet ofta av större betydelse och fysisk styrka av mindre betydelse jämfört med yrken där det behövs kortare utbildning. Det talar för att det är lättare för äldre att leva upp till kraven i arbetet om de har lång utbildning. Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen pendlade under krisåren 1992-1998 mellan 67 och 69 procent och har därefter stigit till 72 procent.

Diagram 4.1



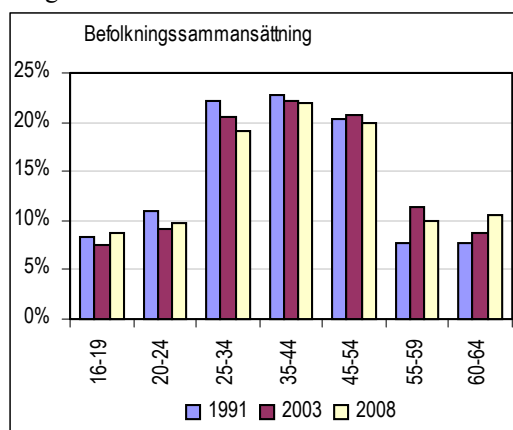
Källa: SCB (AKU)

Andelen av befolkningen i arbetsför ålder (16-64 år) som är i de åldrar då arbetskraftsdeltagandet normalt är högt, är lägre i dag än vid 1990-talets början och kommer att bli ännu lägre åren framöver. År 1991 var 65 procent av befolkningen i åldrarna 16-64 år mellan 25 och 54 år gamla. År 2003 var 63 procent 25-54 år och år 2008 beräknar SCB att den andelen kommer att vara 61 procent.

För att kunna bedöma hur stort arbetskraftsdeltagandet kan bli i framtiden måste man titta på orsakerna till att människor står utanför arbetskraften. I AKU delas de som står utanför arbetskraften in i tio olika grupper beroende på varför de inte deltar i arbetskraften. Grupperna är: studerande, hemarbetande, pensionerade, värnpliktiga, arbetssökande som inte räknas som arbetslösa, sjuka (inklusive förtidspensionerade av hälsoskäl), de som arbetar utomlands, de som vistas utomlands, lediga och övriga. De flesta av dessa orsaker kan i någon mån antas vara konjunkturberoende d.v.s. fler träder ut ur arbetskraften när efterfrågan på arbetskraft är låg än när den är hög. Men detta kan inte antas gälla i lika stor utsträckning för alla orsakerna

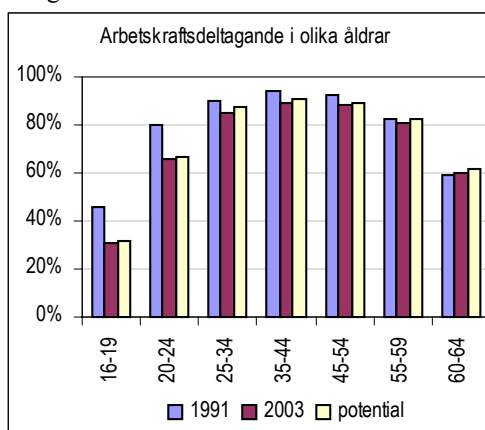
och benägenheten att återinträda i arbetskraften är inte lika stor i alla fall. Studerande får t.ex. betraktas som mer benägna att inträda i arbetskraften än förtidspensionerade.

Diagram 4.2



Källa: SCB samt egna beräkningar

Diagram 4.3



Källa: SCB samt egna beräkningar

Hur stort kan då arbetskraftsdeltagandet bli i en tänkt framtid (säg år 2008) då efterfrågan på arbetskraft är god? För att komma fram till det studerar vi orsakerna till att människor i olika åldrar står utanför arbetskraften år 2003 och resonerar om i vilken utsträckning detta kan komma att förändras i framtiden. Vår slutsats är att arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 20-64 år skulle kunna öka från 81,9 procent år 2003 till 82,9 procent år 2008.

Vi har då antagit att antalet studerande är nästan 40 000 färre än det skulle ha varit med samma studerandeandel i varje åldersgrupp som år 2003. Skälet till detta antagande är att en stor grupp av de studerande – i genomsnitt 64 900 varje månad – var människor som deltog i arbetsmarknadspolitiska program år 2003. Av dessa deltog endast 22 500 i genomsnitt i arbetsmarknadsutbildning. Även om det, också när arbetslösheten är låg, kommer att finnas ett visst behov program, t.ex. för omskolning, måste man kunna räkna med ett betydande tillskott till arbetskraften från denna grupp när det är god efterfrågan på arbetskraft.

Vi har också räknat med att ingen står utanför arbetskraften som arbetssökande när efterfrågan på arbetskraft är hög. Vi antar alltså att det som hindrar dem från att räknas till arbetskraften i dag, t.ex. att de inte aktivt söker arbete, lätt kan undanröjdas om chanserna att få ett jobb ökar. Detta skulle ge ett tillskott till arbetskraften på nästan 56 000 personer jämfört med hur det skulle se ut om andelarna arbetssökande utanför arbetskraften i varje åldersgrupp bleve lika stora som år 2003.

I övrigt har vi inte antagit några betydande förändringar jämfört med dagens mönster för arbetskraftsdeltagande i olika åldersgrupper. Det innebär att vi har räknat med att lika stora andelar av varje åldersgrupp kommer att stå utanför arbetskraften som sjuka eller förtidspensionerade år 2008 som år 2003. Den större befolkningen och ändrade åldersstrukturen medför då att antalet förtidspensionerade blir 22 900 personer fler. Här är det naturligtvis möjligt med ytterligare tillskott till arbetskraften om man lyckas minska sjukskrivningarna och förtidspensioneringarna. Skulle antalet förtidspensionerade bli 50 000 färre än beräknat så skulle arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 20-64 år bli 0,9 procentenheter större.

Arbetskraftsdeltagandet kan, å andra sidan, komma att minska genom att ett s.k. friår införs i hela landet år 2005. Friåret finns i dag som en försöksverksamhet i 12 kommuner där anställda kan ta ledigt i upp till ett år om en arbetslös vikarierar för den friårslediga. År 2003 var

i genomsnitt nästan 800 personer friårslediga varje månad. Regeringen har i januari år 2004 givit AMS i uppdrag att planera för att friår ska införas i hela landet år 2005 och omfatta omkring 12 000 platser.¹³

Utrikes födda utanför arbetskraften

De som är födda utomlands utgör en oproportionerligt stor del av dem som inte deltar i arbetskraften. Därför har vi specialstuderat den gruppen och gjort en grov kalkyl över hur många fler som skulle kunna delta i arbetskraften om arbetskraftsdeltagandet i gruppen mer liknade det bland dem som är födda som svenska medborgare. Efter ett resonemang som följer nedan kommer vi fram till att arbetskraften skulle kunna öka med så mycket som omkring 0,7 procent.

Den siffran kan dock inte utan vidare läggas till den procentenhets ökning av arbetskraften som vi beskrev i avsnittet ovan. Det finns nämligen risk för viss dubbelräkning. Här

¹³ Se regeringsbeslut N2004/158/A, Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

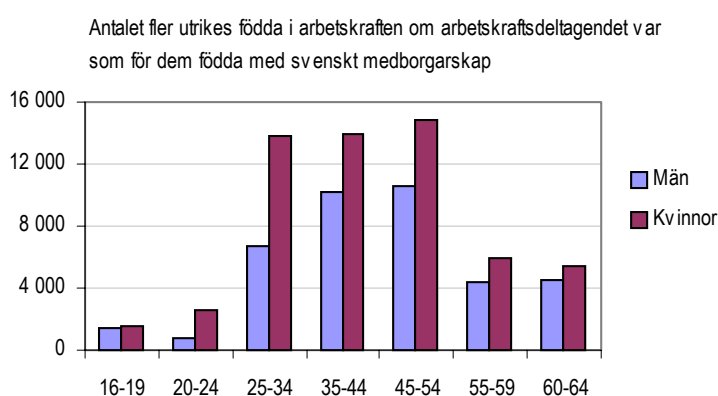
räknar vi med ett möjligt tillskott till arbetskraften genom att utrikes födda i grupperna ”vistas utomlands”, ”hemarbetande” och ”övriga utanför arbetskraften” blir färre. Den sista kategorin består till viss del av arbetssökande som redan har räknats in i det potentiellt ökade arbetskraftsdeltagandet ovan. Dessutom inkluderar vi här personer i åldrarna 16-19 år, vilket vi inte gjorde tidigare. Uppskattningen av totalt möjligt arbetsutbud är gjord på uppgifter från år 2003 medan uppskattningen för de utrikes födda görs på uppgifter från år 2002.

Under år 2002 stod i genomsnitt 221 600 innevånare, 16-64 år, födda utomlands, utanför den svenska arbetskraften. Arbetskraftsdeltagandet var alltså endast 67 procent i den gruppen. Bland dem som var födda som svenska medborgare var arbetskraftsdeltagandet 79 procent.

Till en del minskades skillnaderna av att åldersfördelningen såg olika ut i de två grupperna. Om åldersfördelningen bland de utrikes födda hade sett ut som för dem födda med svenskt medborgarskap så skulle 9 100 fler utrikes födda ha stått utanför arbetskraften.

Om andelarna utlandsfödda kvinnor och män i olika åldrar som tillhör arbetskraften var lika stora som motsvarande andelar kvinnor respektive män födda med svenskt medborgarskap så skulle arbetskraften bestå av 96 500 fler personer. Arbetskraftsdeltagandet skiljer sig mer åt för kvinnor beroende på om de är födda i utlandet eller som svenska medborgare än för män.

Diagram 4.4



Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar

Skillnaderna mellan grupperna varierar med orsakerna till att människor står utanför arbetsmarknaden. T.ex. är 11 procent av de utrikesfödda studerande medan den andelen bland de svenskfödda är 8

procent. Detta skulle till en del kunna förklaras av att många utrikes födda läser SFI eller kompletterar utländska utbildningar för att anpassa sig till den svenska arbetsmarknaden. Värt att notera är att andelarna studerande även är högre för utrikes födda i åldrarna 16-24 år då man vanligen studerar inom det reguljära skolväsendet.

Yngre kvinnor som är födda utomlands vistas utomlands i mindre utsträckning än yngre kvinnor som är födda som svenska medborgare. För övriga grupper är förhållandet det omvända. Bland de som är yngre än 45 år är skillnaden i utlandsvistelse mellan de utrikes födda och de som är födda som svenska medborgare större för män än för kvinnor. För de äldre är skillnaden större för kvinnor än för män. Skillnaderna kan i betydande grad antas bero på olika förankring på arbetsmarknaden i de olika grupperna.

Totalt skulle arbetskraften kunna bestå av 4 100 fler personer om de utrikes födda vistades utomlands i samma utsträckning som de som har fötts som svenska medborgare.

Kvinnor födda utomlands är hemarbetande i betydligt större utsträckning än kvinnor som är födda som svenska medborgare. Detta gäller i synnerhet för kvinnor i åldrarna 20-54 år. För män är andelarna hemarbetande i stort sett försumbara. Medelålders män födda utomlands är dock hemarbetande i en lite större utsträckning än medelålders män födda med svenskt medborgarskap. Även för hemarbete kan man anta att skillnaderna i stor utsträckning beror på att utrikes födda och de som är födda som svenska medborgare inte har samma förankring på arbetsmarknaden. Om inga sådana skillnader finnes skulle arbetskraften bestå av 12 900 fler personer.

Många lämnar arbetskraften innan de har fyllt 65 år. Om man gör det kan bero på hur väl man trivs på sitt jobb och på vad hälsan och ekonomin medger. I arbetskraftsundersökningen (AKU) redovisas de som lämnar arbetskraften med ålders-, tjänste-, eller förtidspension för sig. De som lämnar arbetskraften med förtidspension av hälsoskäl redovisas bland de arbetsoförmögna. I åldersgruppen 60-64 år är det betydligt mer vanligt för dem som är födda som svenska medborgare att lämna arbetskraften med ålders-, tjänste-, eller förtidspension än för de utrikes födda. De utrikes födda klassas som arbetsoförmögna i större utsträckning än de som är födda som svenska medborgare i alla åldersgrupper, utom den 16-19 år. Om det är möjligt och mer ekonomiskt fördelaktigt att få ålders-, tjänste-, eller förtidspension i stället för förtidspension av hälsoskäl beror av

vilken ställning man har haft på arbetsmarknaden. Dessa grupper får därför i någon mån räknas som varandras komplement. Om det är nödvändigt att lämna arbetsmarknaden när ålderskrämporna börjar uppkomma beror också i någon mån på hur väl förankrad man är på arbetsmarknaden. Om de utrikes födda får bättre möjligheter att förankra sig på arbetsmarknaden, t.ex. genom att efterfrågan på arbetskraft ökar, är det därför troligt att skillnaderna, i detta avseende, mellan dem och de som har fötts med svenskt medborgarskap minskar. Om inga skillnader funnes mellan dessa två grupper för kvinnor och män i olika åldrar, vad avser andelarna som står utanför arbetsmarknaden p.g.a. ålders-, tjänste-, eller förtidspension eller för att de är arbetsoförmögna skulle arbetskraften bestå av 35 900 fler personer. På längre sikt skulle således arbetskraften kunna öka med

närmare en procent om dessa skillnader minskade. På kort sikt är det dock inte troligt att de som har pensionerats återvänder till arbetsmarknaden i någon större utsträckning.

Utöver orsakerna studier, hemarbete, ålders-, tjänste-, och förtidspension, värnplikt, vistelse utomlands och arbetsoförmåga så finns en grupp som redovisas som övriga utanför arbetskraften. Andelarna i den kategorin är större för utrikes födda än för de som är födda som svenska medborgare, utom för kvinnor 16-19 år. Att det, i större utsträckning, är oklart varför utrikes födda står utanför arbetsmarknaden än varför de som har fötts som svenska medborgare gör att det kan tolkas som att de förra skulle kunna inträda i arbetskraften i större utsträckning. Totalt skulle arbetskraften, om andelarna övriga utanför arbetskraften var lika stora för

utrikes födda kvinnor och män i olika åldrar som motsvarande andelar för de som har fötts med svenskt medborgarskap, kunna bestå av 15 700 fler personer.

Andelen värnpliktiga är betydligt större för dem som är födda som svenska medborgare än för de utrikes födda. Detta kan förmodas till en betydande del bero på att många av dem som är födda utomlands också saknar svenskt medborgarskap.

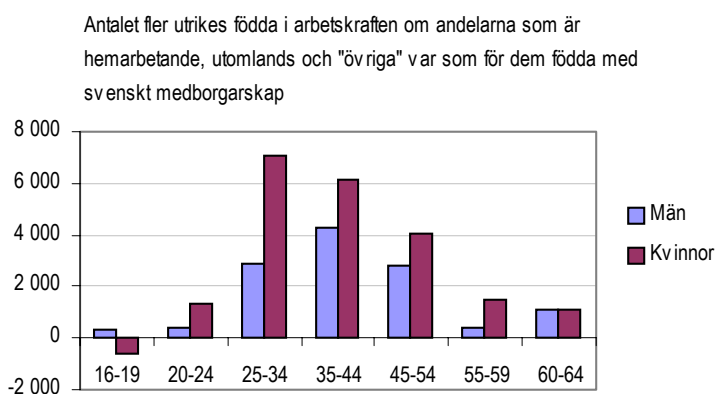
Oavsett hur mycket av skillnaderna som förklaras av detta finns det inte någon anledning att anta att dessa skillnader kommer att minska framöver. Endast 0,1 procent av befolkningen i åldrarna 16-64 år stod utanför arbetskraften p.g.a.

värnpliktstjänstgöring under år 2002. Andelen studerande kan även fortsättningsvis antas bli större för de utrikes födda än för de som är födda som

svenska medborgare, av skäl som redogjordes för ovan.

Om de möjliga tillskotten till arbetskraften, från ovan nämnda källor – färre som vistas utomlands, färre hemarbetande och färre ”övriga utanför arbetskraften” – därför att andelarna kvinnor och män i olika åldrar som står utanför arbetskraften inte skulle behöva vara större för de utrikes födda än för de som är födda med svenskt medborgarskap, summeras så skulle arbetskraften kunna bestå av 32 700 fler personer. Detta visas i diagram 4.5. Det skulle innebära att arbetskraften ökade med 0,7 procent.

Diagram 4.5



Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar

5 Sysselsättningsstöd i olika former

5.1 Arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsstöd

I december 2002 hade 489 000 personer förtidspension eller sjukbidrag. 185 000 hade varit sjukskrivna 6 månader eller längre. Tillsammans hade dessa båda grupper ökat med 186 000 personer sedan 1996.

Antalet personer med olika former av arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsstöd – anställningsstöd, rekryteringsstöd, beredskapsarbete, lönebidrag, OSA och i Samhall – var i genomsnitt 102 000 personer år 2002. Dessa har alltså någon form av subventionerad anställning. Anledningen kan vara att de är arbetshandikappade och därför får lönebidrag som går till arbetsgivaren, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) eller anställning i Samhall. De som har varit långvarigt arbetslösa kan i dag också få anställningsstöd och tidigare kunde de få beredskapsarbete eller rekryteringsstöd. Skälet till att vi väljer att ställa båda dessa grupper mot att inte arbeta p.g.a. sjukdom är att det inte alltid är klart vad som är hönan och vad som är ägget. Det är inte alltid självklart om man behöver ett anställningsstöd för att man tillfälligt har förlorat produktivitet p.g.a. att inte ha jobbat under en längre tid, om arbetsgivare orättfärdigt tar arbetslösheten som ett tecken på låg produktivitet eller om man inte har fått jobb därför att man faktiskt har bristande produktivitet. Gemensamt för anställningsstöden och stöden till de arbetshandikappade är dock att de ges för att kompensera för permanent eller tillfällig, faktisk eller misstänkt nedsatt produktionsförmåga.

Diagram 5.1

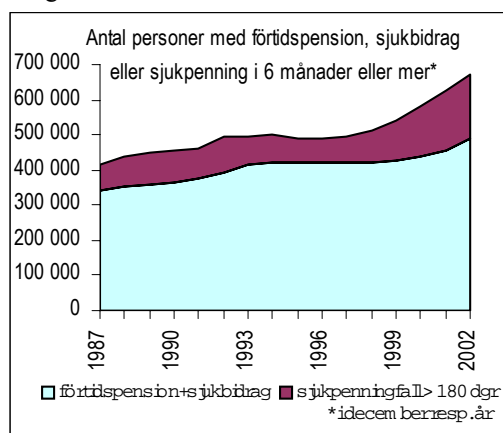
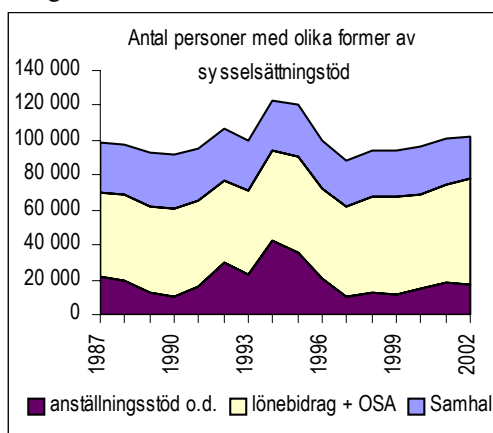


Diagram 5.2



Källor: AMS, RFV

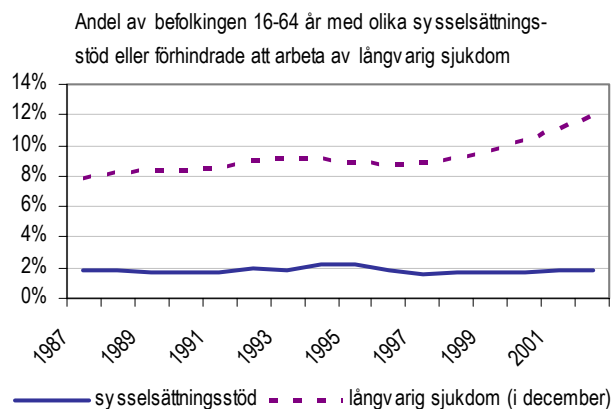
Det är inte så att de som inte kan arbeta fullt ut antingen är hemma med förtidspension,¹⁴ sjukbidrag eller sjukpenning eller har ett sysselsättningsstöd. De med sysselsättningsstöd kan vara sjukskrivna. Förtidspensionerade kan vara det på deltid och ha arbete med eller utan stöd på deltid. 372 000 personer, eller 76 procent, av dem som hade förtidspension eller sjukbidrag i december år 2002 hade det på heltid. (Det finns naturligtvis också de som hankar sig fram på ett osubventionerat arbete trots bristande produktionsförmåga.) Frågan är dock varför så få får subventionerade anställningar när det finns så många som inte kan klarar av att arbeta fullt ut. Skulle fler kunna delta i produktionen om de subventionerades för att kompensera lägre produktivitet?

¹⁴ Förtidspension och sjukbidrag ersätts år 2003 av sjuk- och aktivitetsersättning.

Varför blir de sjuka fler?

I december år 2002 hade 12 procent av befolkningen 16-64 år förtidspension, sjukbidrag eller var sjukskrivna i sex månader eller mer. Samma år hade i genomsnitt 2 procent arbete med något sysselsättningsstöd.

Diagram 5.3



Källor: AMS, RFV

Den ökade sjukskrivningen och förtidspensioneringen är ett sammansatt problem som inte har en enkel förklaring och inte heller en enkel lösning. I försäkringsmässig mening är sjuk att man inte kan arbeta, vilket innebär att man egentligen definierar vilka krav som arbetet ställer. I sjukdomen ingår därför samtidigt en underförstådd och subjektiv beskrivning av arbetets krav.

Andelen med självskattad ohälsa har minskat mellan åren 1990/91 och 1998/99 bland dem mellan 50 och 64 år och är i det närmaste oförändrad i yngre åldersgrupper.¹⁵ Ändå ökade antalet dagar med sjukpenning eller förtidspension med drygt 5 procent mellan år 1992 och 1999. Äldre är dock mer sjuka än yngre. En del av förklaringen till detta ligger därför i att andelen äldre i befolkningen i arbetsför ålder har ökat under perioden. Men förklaringar måste också sökas i ändrad efterfrågan på arbetskraft och en ökad benägenhet att sjukskriva sig i vissa situationer.

En förklaring till den ökade ohälsan är att styrkeförhållandena mellan arbetsgivare och anställda förändrades påtagligt under 1990-talet. När arbetslösheten är hög är de anställdas ställning svag. En del av de ökade sjukskrivningarna under 1990-talets andra hälft kan betraktas som en återgång till ett sjukskrivningsmönster som gäller när de anställdas ställning inte är så extremt svag som den var under mitten av 1990-talet. Men de ökade sjukskrivningarna kan också bero på att det behövs bättre hälsa för att leva upp till de krav som ställs i arbetslivet i dag än vad som behövdes tidigare.

En nästan självklar sak underskattas både i debatten om orsaken till och lösningen på problemen med de ökade sjukskrivningarna – nämligen att kroppens förmåga minskar med stigande ålder. Det visar sig i att sjukfrånvaron är större för äldre än för yngre. Att allt fler i arbetskraften är äldre än 50 år förklarar en viss del av de ökade sjukskrivningarna och förtids-

¹⁵ Se: SOU 2001:79

pensionerna.¹⁶ Krämpor hör till åldrandet. Men vad som är en så allvarlig "defekt" att man inte kan arbeta beror på de krav vi ställer i arbetet.

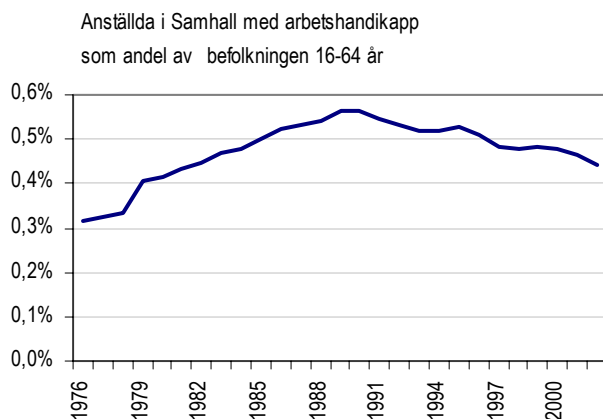
Vad som mycket väl kan tänkas påverka benägenheten att sjukskriva sig men som är svårare att uppskatta, än t.ex. effekter av en ändrad åldersstruktur, är effekter av en ändrad sammansättning av arbetsuppgifterna. Med fler typer av arbetsuppgifter i en organisation är det lättare att omplacera dem som behöver byta arbetsuppgifter. När organisationerna specialiseras och krymper genom outsourcing och anlitan av konsulter och bemanningsföretag minskar möjligheterna till omplaceringar. Ju mer specialiserade jobben blir desto svårare blir det också att byta arbetsuppgifter. Vi hävdar att en kungsväg för att öka antalet arbetade timmar bland äldre är att skapa fler reträttjobb eller att sänka kraven på de äldre i arbetslivet.

För samhällsekonomi som helhet är varje krona som en person kan bidra med till det samlade förädlingsvärdet lönsam. Därför bör man inom sjukförsäkringen se på det friska - förmågan till arbete – i stället för de svagheter och krämpor individen har. Det är bättre att subventionera anställningar av personer med nedsatt produktionsförmåga än att betala dem för att stanna hemma och inte arbeta.

Arbeta eller inte arbeta?

Inom Samhall ges människor med funktionshinder arbete inom både tjänste- och industri-sektorn. Andelen av befolkningen som är arbetshandikappade och anställda i Samhall ökade från 0,32 procent år 1976 till 0,57 procent år 1990. Därefter minskade andelen så att den år 2002 blev 0,44 procent.

Diagram 5.4

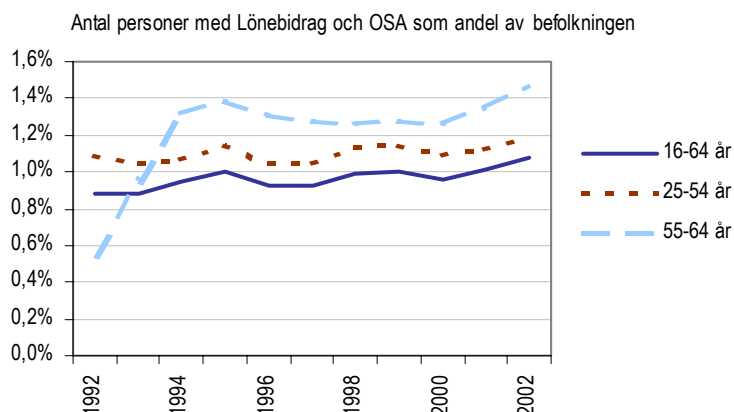


Källa: AMS, SCB (AKU) samt egna beräkningar

Andelen i befolkningen mellan 16 och 64 år gamla med lönebidrag eller OSA ökade måttligt från 0,9 procent år 1992 till 1,1 procent år 2002. Mest markant är ökningen av andelen 55-64-åringar från 0,5 procent år 1992 till 1,3 procent år 1994.

¹⁶ Andersson, D., Löfgren, A-K. (2002)

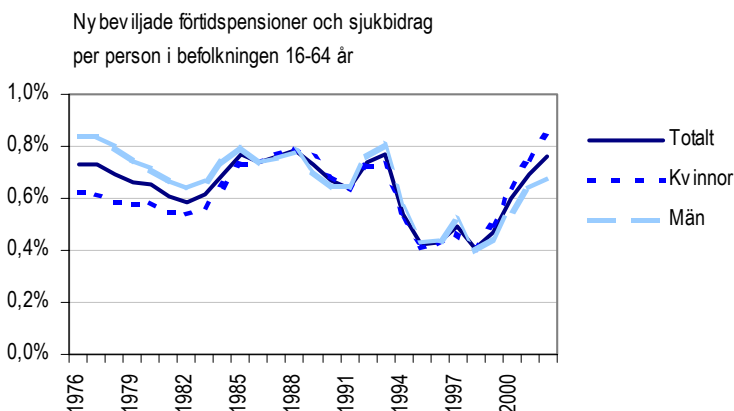
Diagram 5.5



Källor: AMS, SCB (AKU)

Under den andra halvan av 1970-talet minskade antalet nybeviljade förtidspensioner varje år. Fler män än kvinnor förtidspensionerades. År 1982 vände utvecklingen och år 1985 beviljades 0,8 procent av befolkningen i åldrarna 16-64 år förtidspension. Kvinnorna hade då nästan kommit i kapp männens förtidspensioneringar. Efter en kraftig minskning mellan år 1993 och 1995 och en hastig ökning i början av 2000-talet var andelen 16-64-åringar som förtidspensionerades åter igen uppe på 0,8-procentsnivån år 2002. Andelen kvinnor som förtidspensioneras – 0,85 procent – är nu betydligt högre än andelen män – 0,68 procent.

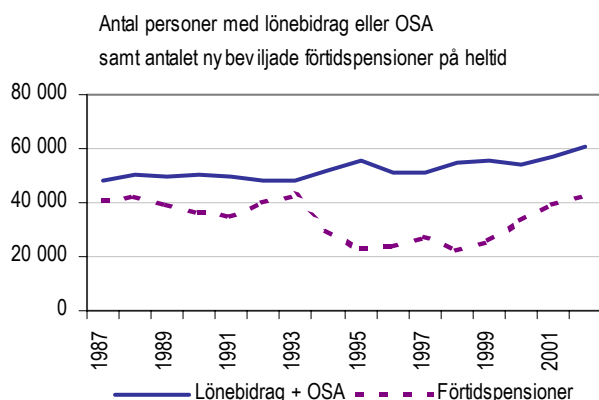
Diagram 5.6



Källor: RFV, SCB (AKU)

Vi har nu sett att både antalet subventionerade anställningar och antalet nybeviljade förtidspensioneringar har varierat i förhållande till befolkningen. Frågan är om det finns något utbytesförhållande så att de som kan få en subventionerad anställning inte behöver gå i förtidspension och tvärt om.

Diagram 5.7



Källor: AMS, RFV

En enkel jämförelse av utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner på heltid och antalet personer med lönebidrag eller OSA ger att det ser ut att finnas ett negativt samband (se diagram 5.7). Antalet personer med lönebidrag eller OSA ökar när antalet nybeviljade förtidspensioner minskar och tvärt om.

Diagram 5.8

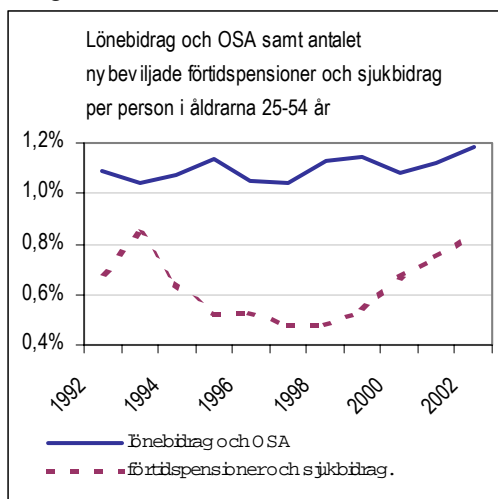
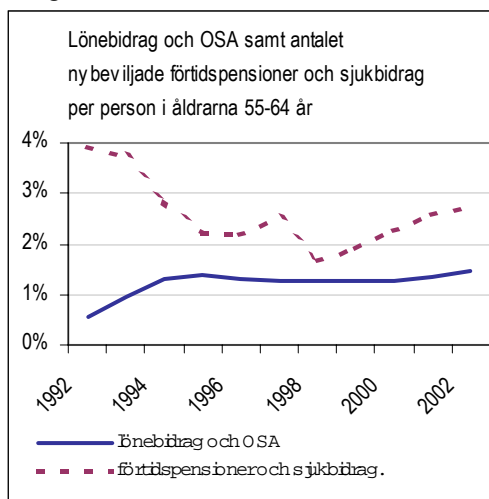


Diagram 5.9



Källa: AMS, RFV, SCB samt egna beräkningar

Detta mönster är särskilt tydligt åren 1992-1995, både i den stora åldersgruppen av 25-54-åringar och bland 55-64-åringar (se diagram 5.8 och 5.9). Detta trots att en betydande del av svängningen i antalet nybeviljade förtidspensioneringar de åren kan förklaras av att ett stort antal personer som hade varit sjukskrivna länge beviljades förtidspension och sjukbidrag åren 1991-1993 och det därför inte fanns så många som behövde förtidspension eller sjukbidrag de närmaste åren därefter.¹⁷ Diagrammen ger inte tillräckliga belegg för att påstå att fler lönebidrag minskar förtidspensioneringarna. Men de ger anledning att resa frågan: skulle fler människor kunna delta i arbetslivet om fler anställningar subventionerades?

I målformuleringen för Samhall och lönebidragen sätter regeringen övergångarna från subventionerade till osubventionerade anställningar i fokus. Målet för AMV år 2004 att andelen övergår från lönebidrag till osubventionerat arbete skall öka jämfört med föregående

¹⁷ Se: Liljegren, T och Johansson, K. (1998).

år. År 2002 skulle även lönebidrag som omprövades i genomsnitt skall ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut. Samhall hade år 2003 som mål att 5 procent av de anställda med funktionshinder skulle gå till en annan arbetsgivare.

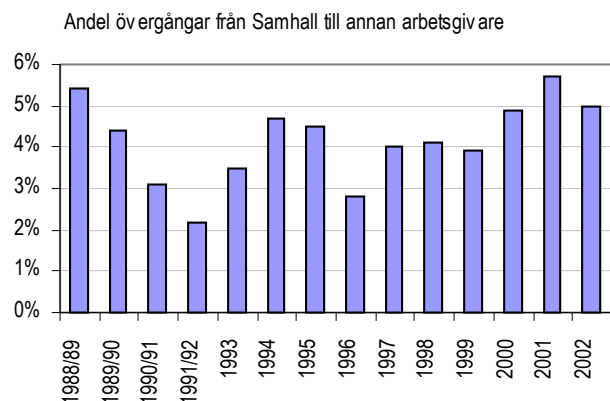
Tabell 5.1

Övergångar från arbete med lönebidrag till osubventionerat arbete.						
Antal personer och andel av det genomsnittliga antalet anställda med lönebidrag 90 dagar tidigare						
	Antal			Andel		
	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor
Januari-april 2002	162	108	54	0,30%	0,33%	0,26%
Maj-augusti 2002	143	96	46	0,26%	0,29%	0,22%
September-december 2002	153	95	58	0,27%	0,27%	0,27%
Januari-april 2003	179	118	61	0,31%	0,34%	0,27%
Maj-augusti 2003	180	115	65	0,31%	0,32%	0,29%

Källa: AMS

Att människor som har fått anställning med särskilt stöd för arbetshandikappade antingen blir rehabiliterade och kan utföra sina arbetsuppgifter med normal produktivitet eller kan finna ett arbete där funktionshindret inte är ett hinder för arbetet är självklart bra. Men att detta inte alltid är möjligt är inte ett misslyckande för arbetsmarknadspolitiken. Somliga funktionshinder är bestående och att människor med sådana funktionshinder kan delta i produktionen efter förmåga är en vinst för samhället även om anställningen förblir subventionerad.

Diagram 5.10



Källa: Samhall

Både AMV och Samhall har andra mål som hjälper till att balansera fokuseringen på att sysselsättningsstöd bör upphöra efter en tid. För AMV gäller t.ex. att antalet arbets sökande kvinnor och män med svag förankring på arbetsmarknaden som får ett varaktigt arbete skall öka jämfört med föregående år och i Samhall skulle minst 40 procent av de nyrekryterade år 2003 komma ur grupperna utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och personer med flera funktionshinder. Men risken finns ändå att regeringen och dess myndigheter ser kostnaden för stöden utan att ställa den mot alternativet som mycket väl kan vara kostsam sjukskrivning eller förtidspensionering.

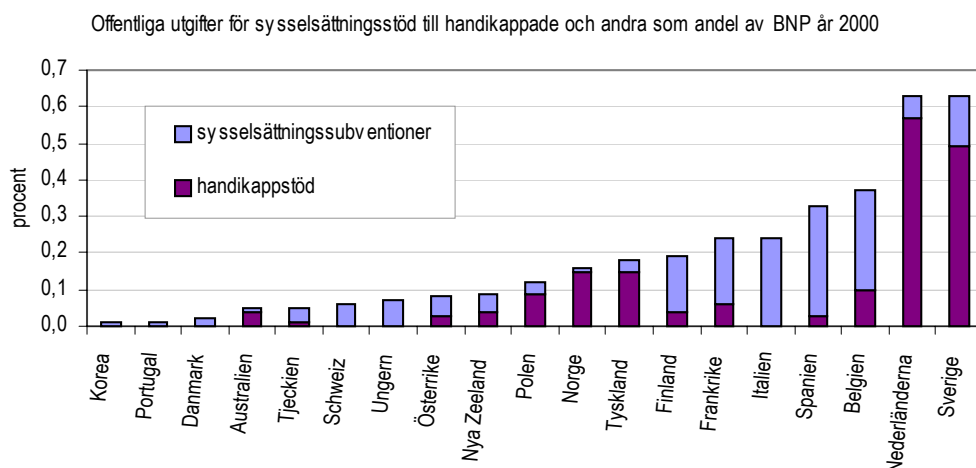
Sedan den 1 mars 2004 pågår en försöksverksamhet med ett anställningsstöd för långtidssjukskrivna i delar av landet. Sjukskrivna som inte bedöms kunna återgå till sitt arbete kan anvisas anställning med anställningsstöd. Stödet utgår med 75 procent av lönekostnaden för den del av månadslönen som underskrider 10 845 kronor, för den som har haft en sjukperiod som är

längre än 12 månader. För den som har varit sjuk i mer än 24 månader utgår stödet med 85 procent av lönekostnaden för den del av lönen som underskrider 13 670 kronor.

Sysselsättningsstöden i en internationell jämförelse

Sverige och Nederländerna var år 2000 de länder, av de som vi har data för, som satsade mest av sina resurser på sysselsättningssubventioner för arbetshandikappade och arbetslösa.

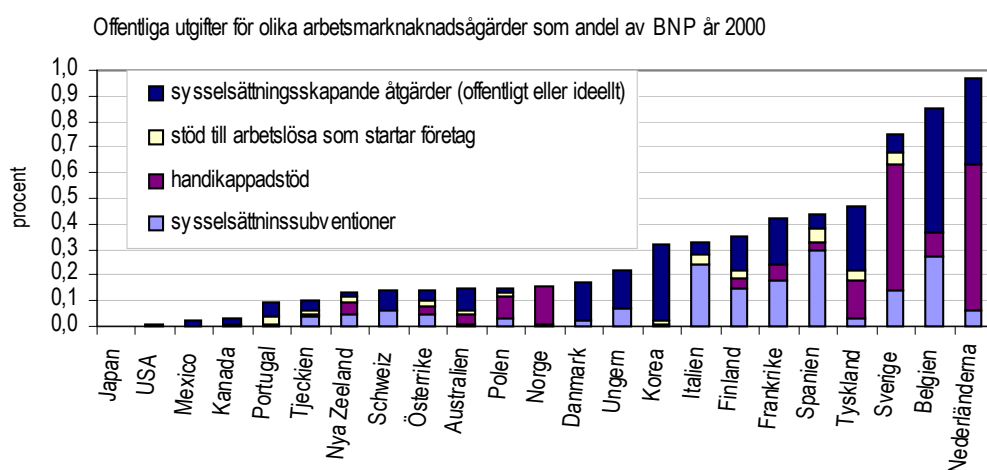
Diagram 5.11



Källa: OECD

Subventionerade anställningar är inte det enda sättet att kompensera för låg produktivitet och därigenom upprätthålla arbetslinjen. Om man lägger direkt sysselsättningskapande åtgärder och stöd till arbetslösa som startar företag till sysselsättningsstöden sällar sig Belgien till de länder som använder mer än 0,6 procent av BNP till att ge arbetshandikappade och arbetslösa arbete. Sverige framstår fortfarande som ett av de mest ambitiösa länderna.

Diagram 5.12



Källa: OECD

5.2 Stödja individer eller företag?

Ekonomisk tillväxt som beror på ökad produktivitet innebär att vi får en större ekonomisk kaka att dela på. Med en växande kaka blir förändringar i fördelningen av produktionsresultaten lättare att göra. Att det blir mer till något behöver ju då inte betyda att det blir lika mycket mindre till något annat. Det kan t.ex. gälla fördelningen mellan äldre och yngre eller fördelningen mellan privat och offentlig konsumtion. För att produktionen hela tiden ska effektiviseras måste effektiv produktion löna sig – det måste finnas ett omvandlingstryck i ekonomin.

Staten har sällan den bästa informationen om framtida marknader eller om ny teknik. Denna information syns bäst i marknadens prissignaler. Stöd till företag innebär att konkurrensen snedvrids, vilket leder till att effektiviteten försämras eftersom produktionsresurser inte leds dit de på marginalen har högst avkastning. För mycket av det som subventioneras och för lite av annat kommer att produceras. Subventioner bromsar omvandlingen eller den dynamiska effektiviteten i ekonomin. De företag som subventioneras behöver inte rationalisera produktionen genom att anamma ny teknik eller att utveckla företagets produkter i den utsträckning de hade behövt göra om de inte subventionerats.

Det är alltså helt rätt att låta företag och kapital med låg produktivitet slås ut från marknaden. Samma sak gäller, av uppenbara skäl, inte människor. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det lönsamt att ha i stort sett alla i arbete, även de som har en låg produktivitet. Arbetsgivare anställer dock bara dem vars marginalprodukt är minst lika stor som lönen. Frågan är därför hur arbetsförmågan hos dem med lägre produktivitet ska tas till vara.

Staten gör (eller borde göra) en annan kalkyl än arbetsgivaren. Staten har ju en kostnad för alla som går hemma med sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning eller arbetslöshetsersättning. Därför kan det för staten vara lönsamt att subventionera anställningar av dessa människor. Subventionen ska dock inte bara ställas mot kostnaden för passiv försörjning eftersom den kan medföra både undanträngning av andra anställda och dödviktseffekter. Med dödvikt menas att en del av dem som får subventionerad anställning skulle kunna ha fått jobb ändå.

Vitsen med sysselsättningssubventioner är inte att minska företagets kostnader för arbetskraft utan att täcka deras kostnader för utebliven produktion. När arbetsgivaren får bidrag till en del av lönekostnaden för dem som har bristande kapacitet, p.g.a. dålig hälsa eller för att de har tappat förmåga genom att vara utan arbete under en längre period, kan dessa konkurrera om jobben på samma villkor som andra. Det effektiva arbetsutbudet ökar därmed. I ett läge med full sysselsättning tas all ledigt arbetskraft tillvara. De subventionerade anställningarna tränger då inte undan andra anställningar utan sysselsättningen ökar.

När arbetsutbudet är större än efterfrågan ger de subventionerade anställningarna upphov till undanträngning, vilket är meningen. Dels är det en rättvisefråga. En subvention som så exakt som möjligt kompenserar för bristande produktivitet gör att den som subventioneras, på rättvisa villkor, kan bjuda ut det arbete han eller hon faktiskt kan utföra. Dels kan samhället långsiktigt göra en vinst om den som subventioneras därigenom undgår att bli utan arbete under väldigt lång tid och tappa ännu mer i produktivitet medan den som går miste om just det jobbet snabbare kan få ett annat jobb.

Om subventionen däremot är större än bristerna i individernas kapacitet så skapar man verkliga konkurrensproblem. De som subventioneras kan få jobb de ändå skulle kunna ha fått och tränga undan sådana som är mer lämpade för jobbet samtidigt som arbetsgivaren ges en konkurrensfördel genom att de får lägre arbetskraftskostnader än andra.

Eftersom långa tider i arbetslöshet, av arbetsgivare, ofta uppfattas som ett tecken på att personen har låg produktivitet, vare sig det stämmer eller ej, kan en tillfällig sysselsättningssubvention för de människorna också betyda att de får en rättvis chans att visa vad de duger till. Även de som faktisk har lika god produktivitet som andra anställda skulle ofta inte ha fått jobbet p.g.a. arbetsgivarens fördomar. Det går därför inte att tala om stora dödviktseffekter i ett första skede. Hur länge anställningen ska subventioneras kan däremot diskuteras. Sysselsättningssubventioner är alltså bra när de, i grova drag, kompenserar för, faktiska eller miss-tänkta, brister i produktionsförmåga.

6 Mål för sysselsättningspolitiken

I en stark ekonomi med stabilt finansierade välfärdsutgifter behövs många arbetade timmar. Ett arbetsliv där många studerar till de är nästan 30 år, där man slutar arbeta före 60 års ålder och där vi lever 30 år efter det att vi har slutat arbeta är inte uthålligt. Regeringens sysselsättningsmål – att andelen reguljärt sysselsatta av befolkningen mellan 20 och 64 år skall öka till 80 procent till år 2004 – är därför ett bra mål, även om det inte fångar upp allt.

Vad som inte fångas upp i målet är t.ex. att man som deltidsarbetslös räknas som sysselsatt trots att man inte får arbeta så mycket som man vill och att man inte nödvändigtvis utför något arbete för att man har ett jobb. Man räknas nämligen som sysselsatt även då man är sjuk eller av en annan anledning frånvarande från sitt arbete. Det är emellertid svårt att fånga upp både ambitioner som gäller momentan tillväxt (mycket arbete behöver utföras med en gång) och jämlikhet (det är bättre att alla ges möjlighet att bidra efter förmåga än att de som orkar pressas att arbeta maximalt och de som inte orkar slås ut från arbetsmarknaden) i samma mål. Sysselsättningsmålet borde därför kanske kompletteras med mål för fler arbetade timmar, färre deltidsarbetslösa, sysselsättningen i olika kommuner eller sysselsättningsgrad för de äldre vilka lätt slås ut ur arbetskraften.

Den som har ambitionen att med politiska medel påverka tillväxten och den jämlikhet som följer av att människor ges möjlighet arbeta och försörja sig själva, kommer alltid att kunna anklagas för att förbättra siffrorna, i stället för verkligheten. Det beror på att verkligheten inte är svart eller vit, människor inte har full eller obefintlig produktivitet. Deltidsarbetslösa utför värdefull produktion, men inte i den omfattning de borde få göra. En del personer med arbetshandikapp eller som under en längre tid inte har haft förankring på arbetsmarknaden får arbete endast om deras löner subventioneras. Det arbete de utför är värdefullt även om produktiviteten är lägre än lönen. De förstnämnda räknas, till skillnad från de sistnämnda, i regeringens sysselsättningsmål. En form av rehabilitering av långtidssjukskrivna bör kunna vara att de får delta i produktionen i den omfattning sjukdomen medger. Detta är av värde både för individen och för samhällsekonomin oavsett hur det statistikförs.

Vi kommer här att argumentera för och emot olika mål för sysselsättningspolitiken. Vi föreslår också några kompletterande mål som vi tror skulle motverka en del av de negativa biverkningar som följer av de grovt formulerade och enkelt mätbara målen som har satts.

År 1996 när den öppna arbetslösheten var 8 procent satte regeringen som mål att halvera arbetslösheten till år 2000. Målet nåddes. I oktober år 2000 var den öppna arbetslösheten 4,0 procent och sjönk sedan under resten av året. Den totala arbetslösheten – antalet öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i relation till arbetskraften – sjönk i takt med den öppna. I början av år 1996 var den totala arbetslösheten 13 procent och flera månader år 2000 var den så låg som 6,5 procent. Regeringens långsiktiga mål för den ekonomiska politiken är full sysselsättning.

Vi måste ständigt sträva efter ett samhälle där alla som kan och vill arbeta får möjlighet att delta i produktionen, d.v.s. efter full sysselsättning. Den möjligheten ska gälla både dem med fullgod och dem med nedsatt arbetsförmåga. På lite längre sätt uppfylls det målet bättre om resurserna inriktas på att bereda plats för så många som möjligt på arbetsmarknaden snarare än att hjälpa dem som just för tillfället söker efter jobb. Ett sysselsättningsmål är alltså bättre än ett arbetslöshetsmål.

Vilka mål som sätts upp för att få så många som möjligt delaktiga i arbetslivet har stor betydelse för vilken politik som nu utvecklas. Två mindre lyckade mål är målet om att antalet socialbidragsberoende¹⁸ ska ha halverats mellan år 1999 och år 2004 och målet om att halvera antalet sjukdagar¹⁹ fram till år 2008

Mål som tar sikte på antalet sjukdagar och antalet helårs socialbidrag är budgetstyrda. Budgetstyrda målsättningar och välfärdsstyrda målsättningar leder till olika resultat och har olika legitimitet eftersom de kan uppnås på olika sätt. Mål för utbetald ersättning ger dem som utformar och tillämpar reglerna för ersättningsystemen full kontroll över måluppfyllelsen. Ett budgetstyrt mål som att minska antalet personer med socialbidrag kan t.ex. nås genom striktare regler för att få socialbidrag.

Ett mål för antalet dagar med utbetald sjukpenning eller förtidspension är som att sätta upp mål för antalet utbetalda dagar med arbetslöshetsersättning i stället för ett mål för arbetslösheten. I båda fallen skulle målet kunna uppnås genom att man skärper reglerna för vilka som är berättigade till ersättning, för hur lång karensen innan man får ersättning är eller för hur lång tid ersättning kan utgå. Det är naturligtvis angeläget att kostnaderna för dessa ersättningar är så låga som möjligt. Men man åstadkommer ingenting i arbetslöshets- eller hälsoväg genom att arbetslösa eller sjuka mister sina inkomster.

SCB mäter hur människor mår, s.k. självskattad hälsa. Detta mått har de senaste åren visat att de äldre i befolkningen i arbetsför ålder har en oförändrad eller något bättre hälsa men för de yngre syns en viss försämring.²⁰ Lika väl som regeringen har haft som mål att minska den till SCB uppgivna arbetslösheten kan regeringen sätta som mål att öka den av individerna självskattade hälsan. Ett hälsomål är bättre än ett mål för utbetald sjukpenning.

Ett mål som siktar på att minska antalet sjukdagar kan pressa människor både att komma tillbaka i arbete och att lämna arbetskraften. Sjukdagarna kan reduceras genom förtidspensioneringar, att parterna allt mer utvecklar avtalspensionerna eller genom att individer sparar för att tidigare kunna gå i pension. När sedan en allt större del kostnaderna för sjukskrivningarna läggs på arbetsgivarna blir det ännu svårare för grupper med hög risk för sjukskrivning att få de jobb de söker, vilket blir ytterligare en press på människor att lämna arbetslivet. Det kan gälla de som är äldre och de som har varit mycket sjukskrivna tidigare. Det kan också gälla kvinnor i förhållande till män.

Det är därför det är viktigt att komplettera målet för antalet sjukdagar med ett mål för sysselsättningen bland de äldre på arbetsmarknaden t.ex. för dem mellan 55 och 64 år. En rad av de åtgärder som behövs för att minska sjukfrånvaron och förtidspensioneringarna blir desamma. Ett mål som styrs av välfärdsambitioner och inte av kameral budgetpolitik kan dock hindra att mindre lyckade insatser genomförs.

Det finns fler grupper i samhället än de äldre som riskerar att slås ut från arbetsmarknaden utan att det uppmärksammas i den totala statistiken. Det gäller t.ex. boende i vissa regioner och invandrare. Statsministern har under valrörelsen år 2002 uttryckt en avsikt att halvera arbetslösheten för utomnordiska invandrare. Det är bra att regeringen vill fokusera på de utomnordiska invandrarnas situation på arbetsmarknaden. Ett sådant mål är bra så till vida att

¹⁸ Se 2001 års ekonomiska vårproposition, prop. 2000/01:100

¹⁹ Se budgetpropositionen för 2003, prop. 2002/03:1

²⁰ Se: SOU 2001:79

det är styrt av välfärdsambitioner. Ett mål för sysselsättningen i gruppen skulle emellertid ha den fördelen att man för att nå det även behöver försöka nå dem som står utanför arbetskraften.

Regeringens sysselsättningsmål skulle också kunna kompletteras med ett mål för sysselsättningen på kommunnivå. Ett sådant mål skulle bidra till att politiken särskilt fokuserar på sysselsättningen i de kommuner som har många utrikesfödda invånare med låg sysselsättning och insatser görs för att höja sysselsättningen där. Fördelen med detta mål är att man på orter med låg sysselsättning inte behöver skilja individer från varandra för att mäta om målet uppnås. Något bra har uppnåtts både när någon född i Irak och någon född i Sverige med föräldrar födda i Finland och någon vars far- och morföräldrar är födda i Sverige, har fått ett jobb. Målet bör vara att sysselsättningsgraden inte i någon kommun skall underskrida en viss nivå. Alternativt kan avgränsningar göras till delar eller grupper av kommuner så att de lokala arbetsmarknaderna får lämplig storlek.

Att många människor inte kan styra över sin tid och sina inkomster genom att de inte får arbeta i den utsträckning de vill är en allvarlig begränsning av deras frihet. De deltidsarbetslösa icke tillvaratagna arbetsvilja blir också en stor förlust för samhällsekonomin. Ändå försvinner detta problem i de nu, av regeringen, uppsatta målsättningarna, såvida de inte får socialbidrag, genom att deltidsarbetslösa trots allt är sysselsatta. Sysselsättningsmålet borde kompletteras med ett mål att minska deltidsarbetslösheten.

Källförteckning

AMS (2003): Rapport om Arbetsmarknadsverkets uppnådda resultat under verksamhetsgrenarna 1,2 och 3 Perioden januari-april 2003, Dnr 03-4880-01

Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2001:10) om lämpligt arbete enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Andersson, D., Löfgren, A-K. (2002), Hur långt räcker arbetslinjen? – Om sjunkande arbetslöshet och stigande ohälsa, 2002:9. LO, Stockholm.

Förordning om anställningsstöd, SFS 1997: 1275, med senare tillägg.

Förordning om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp, SFS 2000:630, med senare tillägg.

Lag om arbetslöshetsförsäkring, SFS 1997:238, med senare tillägg.

Liljegren, T och Johansson, K. (1998), Arbetshandikappade på arbetsmarknaden – Nuläge och utvecklingen under senare år, APin 1998:1. Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Prop. 2000/01:100, 2001 års ekonomiska vårproposition. Sveriges Riksdag, Stockholm.

Prop. 2002/03:1, Budgetpropositionen för 2003. Sveriges Riksdag, Stockholm.

Prop. 2003/04:1, Budgetpropositionen för 2004. Sveriges Riksdag, Stockholm.

Røed, K., Jensen, P. och Thoursie, A.(2002), Unemployment Duration, Incentives and Institutions - A Micro-Econometric Analysis Based on Scandinavian Data, Working Paper 3/2002. Institutet för social forskning, Stockholms universitet, Stockholm.

Samhall (2003), Halvårsrapport 2003.

SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande från Kommittén Välfärdsbokslut. Fritzes, Stockholm.

Regeringen (2003), Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, Dnr N2003/8507/A N2003/8814/BS (delvis)

Regeringen (2001), Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO13 Arbetsmarknad, Dnr N2001/11668/A N2001/9589/A N2001/11484/BS (delvis)