



Full sysselsättning

På omslaget:

Mikaela Mattsson, 23 år, Kommunal,
barnskötare vid förskolan Bojen, Stockholm.

© Landsorganisationen i Sverige 2012

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2012

ISBN 978-91-566-2810-8

LO 12.06 1 000

Innehåll

Kapitel 1 – Inledning.....	5
Kapitel 2 – Gör arbetsmarknaden tillgänglig för fler.....	9
Kapitel 3 – Full sysselsättning kräver jämställdhet.....	23
Kapitel 4 – Fler måste kunna jobba ett helt arbetsliv.....	33
Kapitel 5 – Skolan som väg till arbetslivet.....	43
Kapitel 6 – Bättre stabiliseringspolitik och färre kriser.....	55
Referenser.....	68

Diagram

1	Arbetslösa i olika åldersgrupper fördelade efter arbetslöshetstidens längd 2011.....	11
2	Arbetslösa i olika åldersgrupper i relation till befolkningen 2011.....	11
3	Arbetslösa med lång tid i arbetslöshet.....	12
4	Arbetslöshet efter ålder och utbildning.....	13
5	Andel individer med funktionsnedsättning 2008.....	15
6	Subventionerad sysselsättning för olika kategorier.....	16
7	Sysselsättningsgrad för inrikes och utrikes födda i olika utbildningskategorier.....	17
8	Sysselsatt 12 år efter gymnasiet.....	18
9	Högskoleutbildning och föräldrars utbildningsbakgrund.....	19
10	Sysselsättningsgrad för kvinnor och män, 16–64 år.....	24
11	Sysselsättningsgrad för kvinnor 15–74 år i olika europeiska länder 2010.....	25
12	Medelarbetstid för kvinnor och män.....	25
13	Deltidsarbetande i olika grupper.....	26
14	Tidsbegränsat anställda i olika grupper 2011.....	27
15	Kvällsarbete i olika grupper.....	27
16	Andel heltid före respektive efter föräldraledighet.....	29
17	Förskolans öppettider och heltidsarbete.....	29
18	Äldres behov av hjälp från närstående.....	30
19	Sysselsättningsgrad 50–64 år i olika OECD-länder 2010.....	34
20	Utträde från arbetsmarknaden efter utbildningsbakgrund.....	35
21a	Förlorade arbetsår i några vanliga yrken, kvinnor.....	37
21b	Förlorade arbetsår i några vanliga yrken, män.....	37
22	Svår värk i skuldror, nacke eller axlar 45–64 år.....	38
23	Etableringsålder på arbetsmarknaden.....	44
24	Ekonomiskt bistånd och utbildningsbakgrund, 20–24 år.....	45
25	Ungdomars intresse för gymnasieskolans olika program.....	47
26	Andel som inte fullgjort gymnasiet utifrån prestation i grundskolan.....	48
27	Studieresultat i gymnasieskolan.....	49
28	Etablering på arbetsmarknaden tre år efter examen.....	50
29	Inflationsmålet och faktisk inflation.....	58
30	Arbetslöshet under krisåren.....	61
31	Andel permitterade arbetstagare i olika länder 2009.....	61
32	Kapitaltäckningskrav och risk för bankkriser.....	63

Kapitel 1

Inledning

Inledning

”VI LEVER NUMERA i ett fullsysselsättningsamhälle. Arbetslöshet av större omfattning eller varaktighet är inte längre tillåten. Detta är en förändring i förutsättningarna för den ekonomiska politiken av näst intill revolutionär innebörd.”

Orden är LO-ekonomen Gösta Rehns och skrevs 1948 i en artikel i den socialdemokratiska tidskriften Tiden. Länge var det sant. Politikens övergripande mål under de följande 40 åren var full sysselsättning, välfärd, tillväxt och utveckling. Massarbetslöshet verkade tillhöra det förgångna.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet förändrade mycket. Budgetsanering och prisstabilitet kom att prioriteras då Sverige skulle ta sig ur den djupaste depression landet upplevt sedan 1930-talet. Arbetslösheten bet sig fast och har sedan dess haft svårt att komma ner till acceptabla nivåer. Sverige har, oavsett regering, misslyckats med att återvända till det ”fullsysselsättningsamhälle” Gösta Rehn skrev om.

Massarbetslösheten, och den borgerliga regeringens misslyckande på det området, har under lång tid hamnat i skymundan i den politiska debatten. Finanskris och ekonomiska problem för många länder i Europa har gjort att regeringen bedömts mer utifrån läget i statsfinanserna än för hur de har lyckats med sin ”arbetslinje”. Arbetslinjen har i Sverige och Europa alltmer kommit att handla om att öka arbetskraftsutbudet genom att fattiggöra arbetslösa.

Kampen för full sysselsättning är kanske den mest grundläggande uppgiften för arbetarrörelsen. Arbetslöshet bryter ner individen, gör samhället fattigare och försvårar löntagarnas kamp för bra löner och arbetsvillkor. – I ett samhälle med låg arbetslöshet minskar individens risk att bli ekonomiskt och socialt utsatt. Det ökar solidariteten och tilliten människor emellan. Att bli arbetslös, att inte vara behövd, riskerar att beröva en människa självkänsla och försörjning. Den kraftigt försämrade arbetslöshetsförsäkringen har ökat utsattheten ytterligare.

– Ett samhälle med full sysselsättning blir ett rikare och mer jämlikt samhälle. Om alla arbetar och bidrar till välfärdsstatens finansiering ökar resurserna till vård, skola och omsorg. Ett samhälle där alla som kan arbetar efter sin förmåga och sina förutsättningar, skapar förutsättningar för ett gott samhälle.

– Med en stor grupp arbetslösa ökar risken att löntagare ställs mot löntagare. Konkurrensen om jobben kan leda till social dumpning, fattigdom och frustration. De negativa effekterna av de sociala spänningar som uppstår i ett ojämlikt och otrött samhälle får inte underskattas.

Full sysselsättning måste också vara ett av den ekonomiska politikens viktigaste övergripande mål. Full sysselsättning kan beskrivas som ett läge när alla som kan och vill arbeta också har ett arbete. Det säger sig självt att arbetslösheten då är låg. Men det räcker inte med låg arbetslöshet. För att begreppet full sysselsättning ska vara meningsfullt som målsättning krävs att sysselsättningsgraden samtidigt är hög. Många måste både vilja och kunna arbeta. Det behövs en hög sysselsättningsgrad för att finansiera välfärden.

En hög sysselsättningsgrad kräver att så många som möjligt delta i arbetslivet efter förmåga. Välfärdssystemet och arbetslinjen skapar starka ekonomiska drivkrafter för kvinnor och män att arbeta. Tillgång till barn- och äldreomsorg frigör timmar för avlönat arbete. Arbete lönar sig, inte bara genom lön, utan också genom rätt till gemensamma försäkringar: arbetslöshetsförsäkring, föräldraförsäkring sjukförsäkring, pension och avtalsförsäkringar. Generösa försäkringssystem stimulerar till arbete.

Sysselsättningspolitiken sedan regeringsskiftet 2006 betonar individens *vilja* till arbete och bygger i hög grad på att försöka påverka drivkrafterna till arbete via skatte- och transfereringssystemens utformning. Kärnan i politiken är ett generellt förvärvsavdrag, det så kallade jobbskatteavdraget, som inneburit omfattande skattesänkningar för dem som är i arbete och sänkt ersättningsgrad i försäkringssystemen för dem som inte är i arbete.

Denna rapport fokuserar i stället på ett antal specifika problem som måste tacklas om människor ska *få och kunna* arbeta. Det handlar bland annat om att öka kvinnors sysselsättning och arbetstid genom välfärds- och jämställdhetsreformer, att stötta arbetslösa som har en svag förankring på arbetsmarknaden, att förhindra att många lämnar arbetslivet i förtid samt att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten bland unga. En nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt arbete på dessa områden är att efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin hålls på hög nivå. Penning- och finanspolitiken måste användas aktivt och effektivt för att motverka lågkonjunkturer.

I dagsläget är arbetslösheten hög och särskilt alarmerande är den stora andelen långtidsarbetslösa. Sedan 1990-talets början har arbetslösheten hela tiden legat betydligt högre, även i perioder med stark BNP-tillväxt, än den någonsin nådde tidigare under efterkrigstiden. Som lägst var arbetslösheten¹ cirka 6 procent vid två tillfällen efter 1990-talskrisen, år 2001 och i mars 2008.

Vad krävs för att reducera arbetslösheten till nivåer där det blir möjligt att tala om full sysselsättning? För att föra ett resonemang kring detta behöver man dela upp arbetslöshetens orsaker och sammansättning.

För det första finns en *friktionsarbetslöshet* som uppstår när en person är på väg att byta från ett jobb till ett annat eller är på väg till sitt första jobb. Dessa personer har goda möjligheter att hitta ett nytt jobb inom en relativt kort tid. Friktionsarbetslöshet kan dämpas med bra förmedlingsverksamhet, men försvinner aldrig helt och ska inte heller göra det.

För det andra finns en *strukturarbetslöshet* som består av arbetssökande som inte passar för de jobb som finns att få. Det handlar bland annat om personer med kort utbildning eller med en yrkeserfarenhet från en snäv del av arbetsmarknaden. Även utrikes födda personer utan tillräckliga språkkunskaper och personer med begränsad arbetsförmåga på grund av hälsa eller socialmedicinska skäl kan räknas hit. En stor del av analysen i rapporten "Full sysselsättning" handlar om problem på arbetsmarknaden som har sina rötter i att personer har en alltför svag anknytning till arbetsmarknaden.

Strukturarbetslösheten kan motverkas med utbildning och andra kompetenshöjande insatser som exempelvis subventionerad anställning för dem

¹ Enligt ILO-definitionen, där heltidsstuderande som söker arbete ingår. Skillnaden gentemot tidigare definition (där heltidsstuderande räknades till gruppen utanför arbetskraften) har under senare år varit drygt 2 procentenheter.

som har varit arbetslösa en längre tid. Utan möjligheter till kompetensutveckling återstår främst att med sänkta lönekrav motverka strukturarbetslösheten. Regeringens politik med höjda diversifierade a-kasseavgifter, sänkt ersättning i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, skarpa tidsgränser i sjukförsäkringen och jobbskatteavdraget syftar till just detta.

Det finns också en *efterfrågearbetslöshet* som beror på bristande efterfrågan på varor och tjänster och därmed på arbetskraft. Eftersom efterfrågan varierar med konjunktursvängningar brukar denna arbetslöshet även kallas för konjunkturrell arbetslöshet. Den konjunkturrella arbetslösheten kan bekämpas med stabiliseringspolitik som stimulerar efterfrågan i ekonomin. Här har inte minst penningpolitiken en roll att spela. Så länge det finns arbetslösa som lätt kan ta jobb när det finns arbetsgivare som vill anställa behöver arbetsgivarna inte höja lönerna mer än vad som är samhällsekonomiskt hållbart för att kunna rekrytera och Riksbanken kan hålla räntan låg.

Om friktions- och, framför allt, strukturarbetslösheten minskar så kan fler anställas utan att det uppstår inflationsdrivande löneökningar. Därmed skapas möjligheter till en mer expansiv penningpolitik som i sin tur leder till ökad sysselsättning.

En förutsättning för full och hög sysselsättning är en ekonomi i balans där alla får en rättvis del av de värden arbetet skapar. Fackföreningsrörelsens ansvar och bidrag är bland annat att inte fastna i smala gruppintressen, utan att verka för en ansvarsfull lönebildning som tar hänsyn till inflation, produktivitet och internationell konkurrenskraft. Så har också skett. De centralt framförhandlade löneökningarna har under snart två decennier bidragit till en stark ekonomisk utveckling i Sverige. En samhällsekonomiskt ansvarsfull lönebildning är ett viktigt villkor för full sysselsättning.

Med statens finanser i ordning och ansvarstagande parter på arbetsmarknaden finns det således stora möjligheter att bedriva en politik för full sysselsättning. Den borgerliga regeringen har under sina snart sex år vid makten dock inte lyckats åstadkomma annat än fortsatt hög arbetslöshet och stigande inkomstskillnader.

Den här rapporten har inte ambitionen att vara fullständig då den inte berör centrala delar för sysselsättningspolitiken som närings- och industripolitik. LO avser att kommande kongressperiod utveckla politiken i dessa frågor. Inte heller har rapporten fokus på kollektivavtalens funktion även om det i några av slutsatserna är tydligt att det krävs ett nytt kontrakt mellan stat, fackföreningsrörelse och arbetsgivarorganisationer för att arbetet ska lyckas.

Ett centralt tema är att arbetslösheten inte har sin grund i människors ovilja till arbete och egen försörjning. De strukturella problem som rapporten analyserar pekar mer mot ofullkomligheter och brister i arbetsmarknadens och arbetsmarknadspolitikens funktions sätt.

Samhället och arbetslivet förändras ständigt och de samhälleliga funktioner som ska underlätta människors möjligheter till arbete har inte utvecklats i samma takt och ibland tyvärr avvecklats. Den här rapporten vill bidra till en ny ambitionsnivå och nya verktyg för att ta Sverige åter till den fulla sysselsättningen.

Kapitel 2

Gör arbetsmarknaden tillgänglig för fler

Sedan 1990-talskrisen har tempot i arbetslivet skruvats upp i takt med att organisationer inom både näringsliv och offentlig verksamhet har effektiviserats och produktiviteten i ekonomin förbättrats. Kort utbildning, funktionsnedsättning, hälsoproblem och arbetslöshet i hög ålder riskerar att försvaga fotfästet på arbetsmarknaden. Även utländsk bakgrund har ett samband med högre risk för arbetslöshet, utöver vad som kan förklaras av utbildning och sociala faktorer, det vill säga de faktorer som normalt har betydelse för sysselsättningen. De höga krav som därmed ställs på arbetskraften innebär också höga krav på samhället om det ska vara möjligt att nå full sysselsättning. De som ska träda in på arbetsmarknaden måste vara väl rustade. De som behöver ställa om från ett jobb till ett annat måste ges möjligheter att förbättra sina kvalifikationer. Andra kan behöva stöd för att tillfälligt eller permanent få bidra efter förmåga utan att leva upp till dessa högt ställda produktivetskrav.

Gör arbetsmarknaden tillgänglig för fler

HUR MÅNGA MÄNNISKOR i Sverige har idag en svag förankring på arbetsmarknaden? Det enklaste måttet är hur lång tid det tar för en person som blir arbetslös att få ett jobb. De med stark förankring får jobb fort. Ett sätt att närma sig problemet är alltså att studera vilka grupper som löper störst risk att bli långvarigt arbetslösa.

År 2011 hade merparten av alla arbetslösa (62 procent) varit arbetslösa i mindre än 6 månader. Det betyder att de inte är långtidsarbetslösa enligt den traditionella definitionen som innebär att man varit arbetslös 6 månader eller mer. 13 procent hade varit arbetslösa mellan 6 och 12 månader, medan 17 procent hade varit arbetslösa i minst ett år.²

Bland yngre arbetslösa (15–24 år) är det inte lika vanligt att vara långtidsarbetslös. 14 procent av de unga arbetslösa hade varit arbetslösa längre än 6 månader 2011. I åldersgruppen 25–54 år var 38 procent långtidsarbetslösa och bland 55–74-åringarna är motsvarande siffra 50 procent. Har man väl blivit arbetslös är risken för långtidsarbetslöshet större ju äldre man är.

Arbetslöshetsproblemen är olika i olika åldersgrupper. År 2011 var arbetslösheten 35 procent i åldrarna 15–19 år, 18 procent i åldrarna 20–24 år, 7 procent i åldrarna 25–34 år och närmare 5 procent i övriga åldersgrupper upp till 65 år. Bland dem som är i arbetskraften är det vanligare att unga är arbetslösa. I det sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att bland de arbetslösa finns många unga personer som ännu inte är färdiga att träda in på arbetsmarknaden fullt ut.

Ovanstående siffror kan dock inte tolkas som att risken att vara arbetslös är 7 gånger högre bland tonåringar än bland medelålders, eftersom arbetskraftsdeltagandet är så mycket lägre i yngre åldrar. För att inte förvirras av skillnader i arbetskraftsdeltagande relaterar diagrammet nedan antalet arbetslösa med olika längd på arbetslöshetstiderna till befolkningen i respektive åldersgrupp.

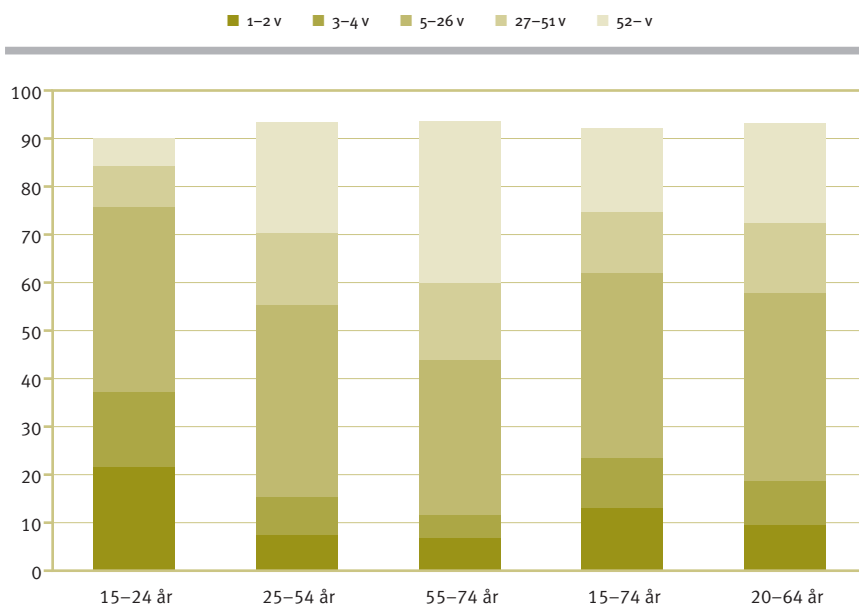
Vad som blir tydligt är att arbetslöshet är betydligt vanligare bland unga än bland äldre. Endast en mindre del av de unga arbetslösa blir dock långtidsarbetslösa. Samtidigt som arbetslöshet är mindre vanligt bland äldre löper dessa stor risk att bli långtidsarbetslösa.

Bland de långtidsarbetslösa hade de flesta arbetat omedelbart före arbetslösheten. Det var i den gruppen ungefär lika vanligt att vara nyinträdande som att vara återinträdande. De som saknar arbetslivserfarenhet är alltså inte de som i störst utsträckning blir långtidsarbetslösa.

Män är oftare långtidsarbetslösa än kvinnor. Det gäller i alla åldersgrupper och både sett som andel av de arbetslösa och som andel av befolkningen. En tredjedel av de arbetslösa männen och en dryg fjärdedel av de arbetslösa kvinnorna var långtidsarbetslösa 2011. Det innebär att 1,8 procent av männen och 1,4 procent av kvinnorna i åldrarna 15–74 var långtidsarbetslösa. Skillnaden var ungefär en halv procentenhet i alla åldersgrupper.

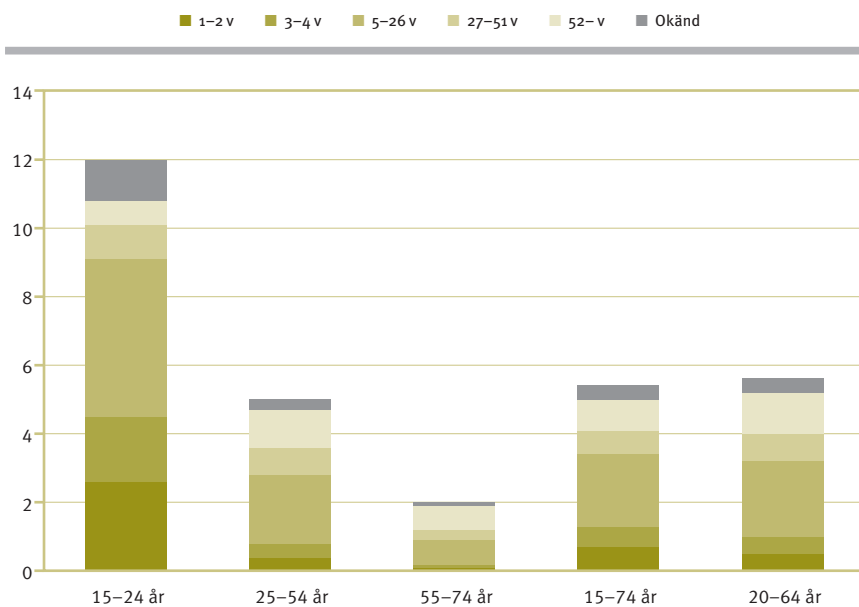
² Åtta procent av den undersökta gruppen har inte gått att klassificera.

Diagram 1 Arbetslösa i olika åldersgrupper fördelade efter arbetslöshetstidens längd 2011
Procent



Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar.

Diagram 2 Arbetslösa i olika åldersgrupper i relation till befolkningen 2011
Uppdelat på arbetslöshetstidens längd, procent



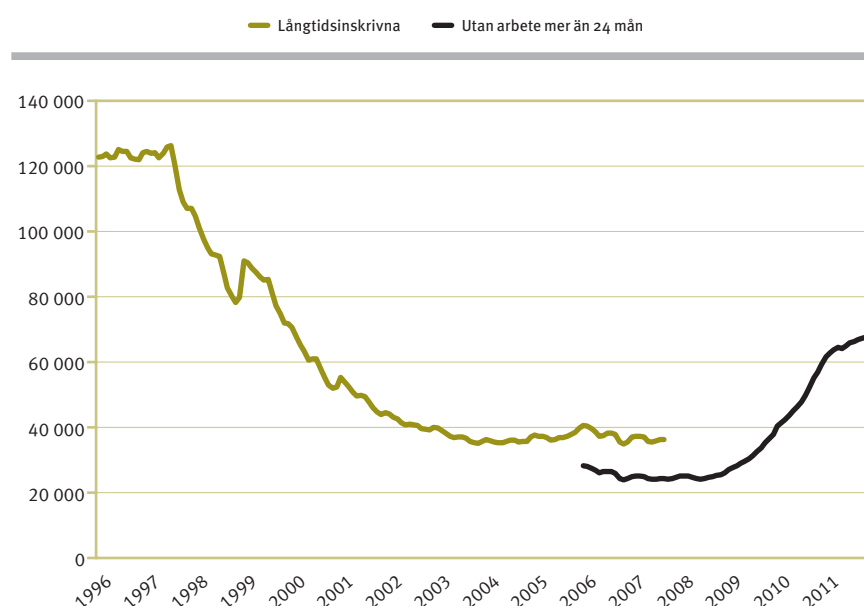
Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar.

När SCB mäter arbetslösheten inkluderas alla arbetslösa oavsett om de söker hjälp på arbetsförmedlingen eller inte. Arbetslöshetsperioden bryts

om någon slutar att söka arbete, till exempel under studieperioder. Det är därför upplysande att komplettera bilden av de långtidsarbetslösa med bilden av dem som under en längre tid, 24 månader eller mer, har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen och utan arbete.

Den gruppen bestod av ungefär 25 000 personer i början av år 2007. Tidigt år 2009 började antalet öka och i december 2011 hade drygt 69 000 personer varit inskrivna på Arbetsförmedlingen utan arbete i mer än 24 månader. I slutet av år 2011 var antalet personer utan arbete i mer än 24 månader 265 procent av vad det var i slutet av år 2008. Motsvarande tal för arbetslösa och i program med aktivitetsstöd var 145 procent. Efter finanskrisen 2008 har antalet personer med långa inskrivningstider på Arbetsförmedlingen ökat kraftigt, både i absoluta tal och som andel av de arbetslösa.

Diagram 3 Arbetslösa med lång tid i arbetslöshet. Antal



Källa: Arbetsförmedlingen.

Den kraftiga uppgången och den efterföljande avmattningen i arbetslösheten åren 2009–2011 kan jämföras med nedgången efter 1990-talskrisen. Det saknas dessvärre uppgifter om uppgången i 1990-talskrisen, vilket naturligtvis hade varit en bättre jämförelse. Fram till år 2007 använde Arbetsförmedlingen ett begrepp, långtidsinskrivna, som är snarlikt antalet personer utan arbete i mer än 24 månader.³ Det kan konstateras att i återhämtningen efter 1990-talskrisen reducerades problemet med långa inskrivningstider mer än den totala arbetslösheten.

I december 2011 var könsfördelningen bland dem som hade varit inskriv-

³ Den viktigaste skillnaden mellan begreppen är att arbetssökande som inte kan ta arbete direkt inte inkluderades bland de långtidsinskrivna, men att dessa, tillsammans med dem i vissa subventionerade anställningar, räknades om de övergick direkt till arbetslöshet eller program med aktivitetsstöd.

na på Arbetsförmedlingen i minst 24 månader förhållandevis jämn. Dessa långa inskrivningstider var, som förväntat, betydligt mindre vanliga bland unga än totalt sett.

En sådan genomgång av arbetslöshetsstatistiken visar hur vanlig långvarig arbetslöshet är i olika åldersgrupper, bland kvinnor och män och hur den varierar med konjunkturen. Men det är också viktigt att titta på arbetsmarknadsförankring utifrån andra faktorer, som ofta betraktas som viktiga.

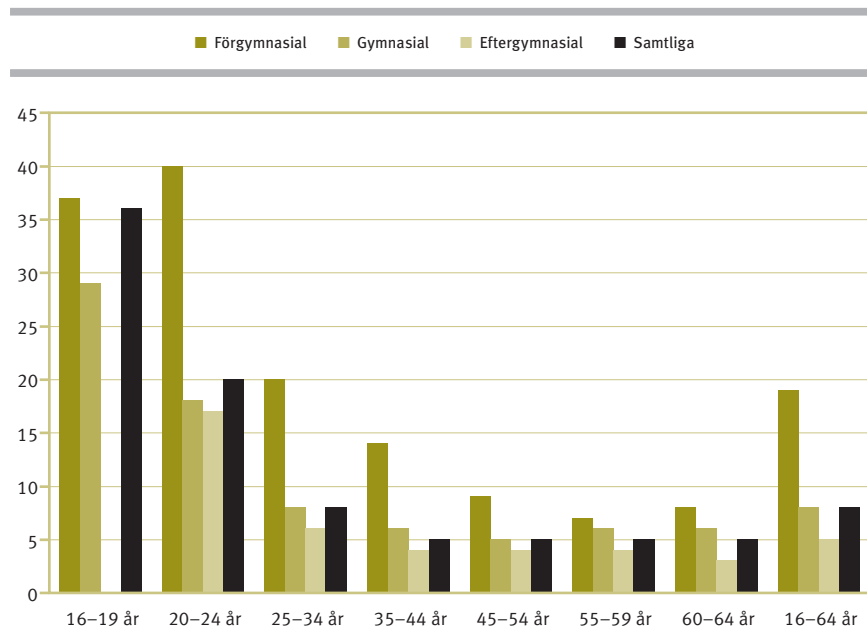
Arbetsmarknadspolitiken inriktas idag på att stärka själva arbetssökandet. Olika slags jobbsökaraktiviteter och så kallad coachning erbjuds i stor skala och ingen eller låg ersättning i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ger starka ekonomiska incitament att ta arbete. Utbildning erbjuds endast i begränsad omfattning.

Utbildning stärker generellt sett arbetsmarknadsförankringen. I alla åldersgrupper är arbetslösheten högre bland dem med kortare utbildning än bland dem med längre utbildning. När det gäller förgymnasial utbildning är detta tydligare i lägre åldrar än i högre. Långtidsarbetslöshet är också vanligare förekommande bland dem med kortare utbildning.

Bland 20–24-åringar som saknar gymnasieutbildning var arbetslösheten 2010 mer än dubbelt så hög som bland gymnasieutbildade. Skillnaden i arbetslöshet mellan gymnasialt och eftergymnasialt utbildade är liten. 20–24-åringar är en heterogen grupp så till vida att många ännu inte är klara med sin utbildning, medan andra redan är etablerade på arbetsmarknaden. Att det är en fördel att ha en eftergymnasial utbildning blir tydligare om heltidsstuderande arbetslösa exkluderas i jämförelsen.

I åldrarna över 25 år är det vanligare att ha avslutat sina studier. Arbetslösheten är lägre än bland de yngre. Både i åldrarna 25–34 år och 35–44

Diagram 4 Arbetslöshet efter ålder och utbildning. Procent



Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar.

år är det en klar nackdel att inte ha gymnasieutbildning. Arbetslösheten bland dem som saknar gymnasieutbildning är 2,6 respektive 2,5 gånger så hög som bland dem som har det. År 2010 var det så få som 10 procent av 25–44-åringarna som endast hade förgymnasial utbildning.⁴ Samma år saknade 28 procent av 20-åringarna, enligt Skolverket, en fullföljd gymnasieutbildning och 36 procent hade inte behörighet att söka till högskola. En stor andel av de yngre åldersgrupperna påbörjar alltså vuxenlivet utan en ordentlig utbildningsgrund.

Högre upp i åldrarna är nackdelen av att sakna gymnasieutbildning inte fullt lika stor. Att ha en eftergymnasial, i stället för en gymnasial, utbildning är däremot en större fördel när det gäller att undvika arbetslöshet i högre åldrar. Bland 60–64-åringar är arbetslösheten bland gymnasieutbildade nästan dubbelt så hög som bland eftergymnasialt utbildade, medan den bland gymnasialt utbildade 25–34-åringar bara är 1,2 gånger så hög. Det hör troligen samman med att eftergymnasial utbildning är ovanligare i högre åldrar.

Bland dem som har varit inskrivna länge på Arbetsförmedlingen finns det tydliga skillnader mellan de som har gymnasieutbildning och de som inte har det. I september 2010 hade 16 procent av de som antingen var arbetslösa eller deltog i aktivitetsstödsprogram, och endast hade grundskoleutbildning, varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i minst två år. Motsvarande tal för gymnasialt och eftergymnasialt utbildade var 11 respektive 12 procent.

Personer med funktionsnedsättning löper också större risk för långa arbetslöshetstider. I september 2010 hade 26 procent av de arbetslösa med funktionsnedsättning varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i två år eller mer. Motsvarande siffra för inskrivna utan funktionsnedsättning var 9 procent.

En funktionsnedsättning kan i enstaka fall vara så allvarlig att den fullkomligt hindrar personen från att arbeta. Men med anpassning av produktionskraven och/eller arbetsplatsen bör de flesta som har en funktionsnedsättning kunna delta i arbetslivet. Ändå var sysselsättningsgraden bland dem som uppgav att de hade en funktionsnedsättning bara 83 procent av den i hela befolkningen. Detta är ett mycket stort problem. Hela 16 procent av 16–64-åringarna uppgav 2008 att de hade en funktionsnedsättning.

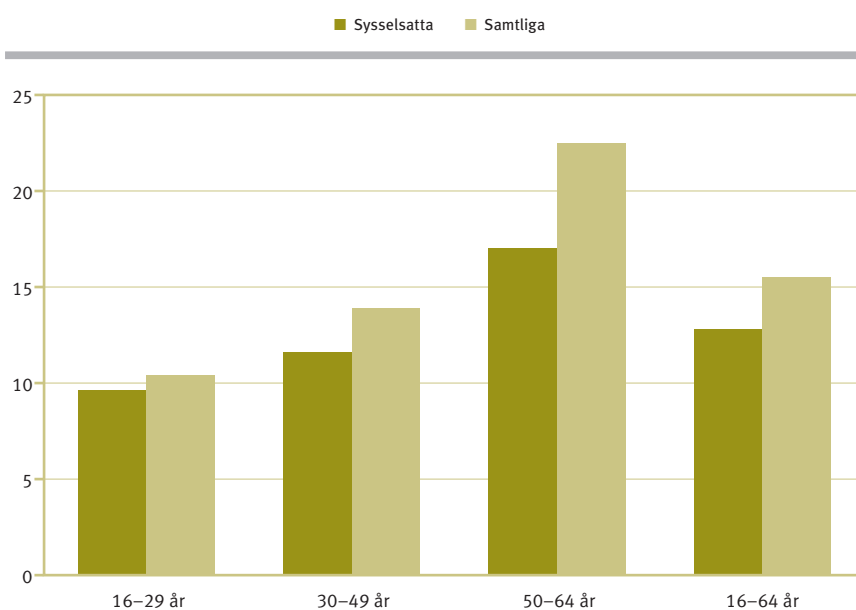
Andelen personer med funktionsnedsättning ökar med ålder vilket tyder på att funktionsnedsättningen ofta är förvärvad under livet och inte medfödd. Högre upp i åldrarna skiljer de funktionsnedsatta också tydligare ut sig med lägre sysselsättningsgrad. Äldre med funktionsnedsättning är alltså en grupp som har svag förankring på arbetsmarknaden.

Personer med funktionsnedsättning finns främst i arbetaryken. Detta gäller i alla ålderskategorier, men skillnaderna mot tjänstemän och akademiker blir större i högre åldrar. I åldrarna 50–64 år har 21 procent av de sysselsatta LO-medlemmarna och 12 procent av de sysselsatta SACO-medlemmarna en funktionsnedsättning.

Flest funktionsnedsatta finns bland grundskole- eller gymnasieutbildade i arbetsför ålder, enligt SCB. Bland eftergymnasialt utbildade i arbetsför ålder är andelen betydligt lägre. För funktionsnedsatta med eftergymnasial utbildning är sysselsättningsgraden 90 procent av den för eftergymnasialt

4 SCB (UF 37 SM 1103) och egna beräkningar.

Diagram 5 Andel individer med funktionsnedsättning 2008. Procent



Källa: SCB (AKU).

utbildade totalt sett. Sysselsättningsgraden för grundskole- och gymnasieutbildade med funktionsnedsättning är 84 respektive 81 procent av motsvarande grupper. Att ha en funktionsnedsättning är alltså mindre vanligt bland eftergymnasialt utbildade, samtidigt som det inte tycks vara ett lika stort hinder för att få jobb som för andra.

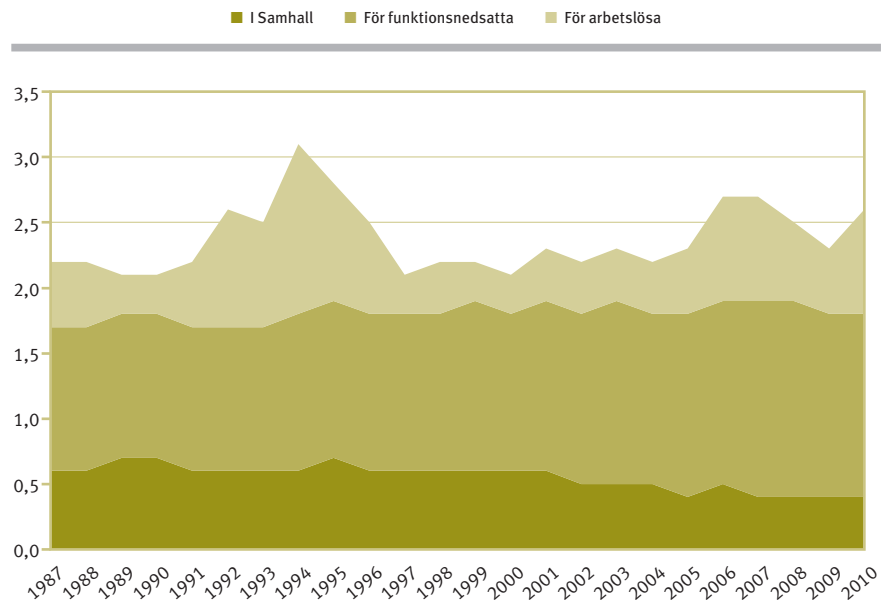
År 2010 var 9,4 procent av de öppet arbetslösa som var inskrivna på Arbetsförmedlingen funktionsnedsatta, vilket innebär ett årsgenomsnitt på 21 600 personer. När arbetsmarknaden återhämtade sig efter 1990-talskrisen minskade antalet arbetslösa med funktionsnedsättning med drygt 60 procent och var i snitt nere på 15 174 personer år 2002. Därefter började antalet åter öka.

Striktare regler i sjukförsäkringen har inneburit att individer som tidigare ansågs ha så stora hälsoproblem att det motiverade sjukpenning i dag måste försöka arbeta. En rapport från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan visar att 65 procent av dem som uppnådde maximal tid i sjukförsäkringen vid årsskiftet blev kvar i eller återvände till sjukförsäkringen. Motsvarande siffror kvartalen 1-4 år 2010 låg mellan 44 och 62 procent. Av de 54 182 personer som var berörda skrevs 35 procent in på Arbetsförmedlingen utan att återvända till sjukförsäkringen.

Sett i relation till arbetskraftens storlek har subventionerad sysselsättning för arbetslösa med långa arbetslöshetstider och för personer med nedsatt arbetsförmåga inte förändrats trendmässigt under de senaste två decennierna, så som framgår av diagrammet nedan. En förändring är dock att anställningar på Samhall har minskat som andel, till förmån för andra stöd. År 2011 hade 1,1 procent av arbetskraften en anställning som subventionerades därför att de hade varit utan jobb länge. Den siffran har sedan år 1987 endast överträffats år

Diagram 6 Subventionerad sysselsättning för olika kategorier

I relation till arbetskraften 16–64 år, procent



Källa: Arbetsförmedlingen, Samhall, SCB (AKU) och egna beräkningar.

1994. Det beror på att nystartsjobben har ökat i omfattning. Nystartsjobben är idag ett av de största programmen för subventionerade anställningar. Det ger ett förhållandevis kraftigt stöd till arbetslösa som har varit borta från arbetslivet längre än ett år (kortare för dem yngre än 25 år). Det finns uppenbara risker att nystartsjobben leder till att de arbetslösa som har störst svårigheter att få jobb, och därför har ännu längre arbetslöshetstider, konkurreras ut av arbetslösa vars svårigheter inte är lika stora.⁵

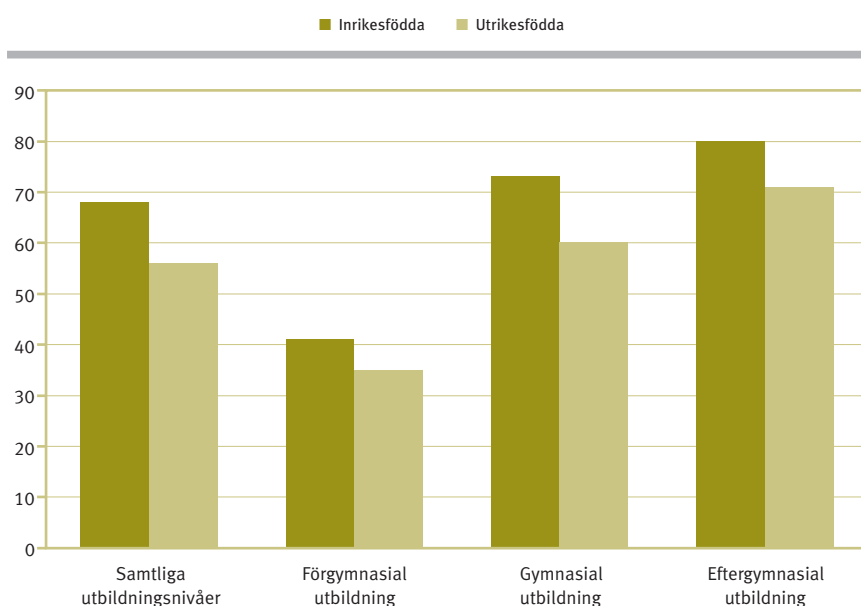
Fler med långa inskrivningstider, många funktionsnedsatta utan jobb och förändringarna i sjukförsäkringen pekar på att de subventionerade anställningarna borde vara betydligt fler än idag.

Sysselsättningsgraden är betydligt lägre bland invandrare än bland in-födda svenskar. Störst är skillnaderna bland dem med gymnasieutbildning och minst bland dem med förgymnasial utbildning. Skillnad i sysselsättningsgrad kan bero både på hur många som deltar i arbetskraften och på hur många av dem som i sin tur har jobb.

Bland förgymnasialt utbildade beror skillnaderna helt på att arbetslösheten är högre bland invandrare. Även bland eftergymnasialt utbildade är arbetslösheten den viktigaste förklaringen till den lägre sysselsättningsgraden bland invandrare. Skillnaden i arbetskraftsdeltagande står bara för en mindre del av skillnaden. Bland gymnasialt utbildade beror dock drygt hälften av skillnaden i sysselsättningsgrad på ett lägre arbetskraftsdeltagande bland invandrare. Bland män berodde skillnaden mellan sysselsättningsgraden för in- och utrikes födda, på totalt sett 8 procentenheter, nästan helt

5 Det finns också andra möjliga problem, som att det inte finns krav på kollektivavtalsenliga villkor.

Diagram 7 Sysselsättningsgrad för inrikes och utrikes födda i olika utbildningskategorier
Procent



Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar.

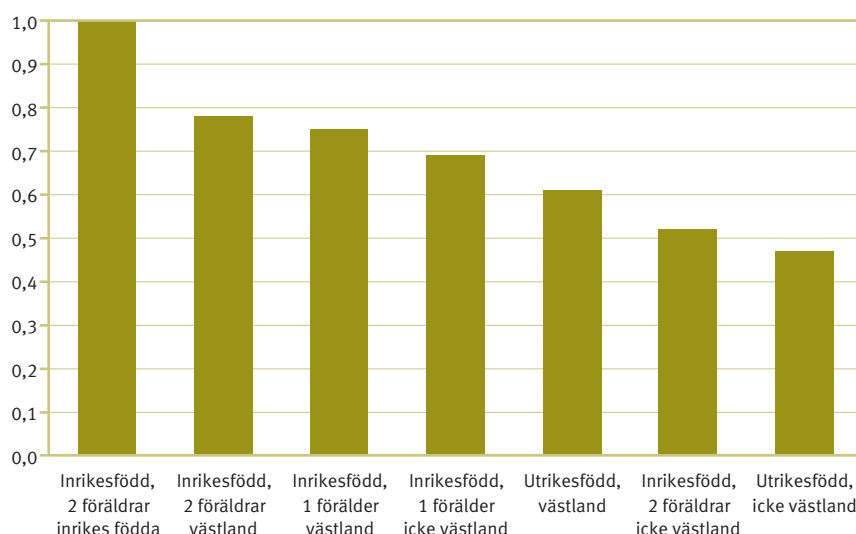
på skillnader i arbetslöshet. En övergripande slutsats är dock att det inte är arbetskraftsdeltagandet, utan arbetslösheten, som förklarar merparten av skillnaderna i sysselsättningsgrad.

Fler invandrare än infödda svenskar har enbart förgymnasial utbildning, medan fler infödda svenskar har utbildning på gymnasienivå. Andelen med eftergymnasial utbildning är relativt jämn mellan grupperna. Fler män än kvinnor har enbart förgymnasial utbildning och bland männen är skillnaden mellan invandrare och infödda svenskar liten. Det är däremot betydligt fler utrikes än inrikes födda kvinnor som enbart har förgymnasial utbildning. När det gäller andelen med eftergymnasial utbildning är skillnaderna mellan invandrade och infödda män respektive kvinnor små men går åt olika håll. Bland kvinnor är det lite vanligare att inrikes födda har eftergymnasial utbildning medan det bland män är lite vanligare att utrikes födda har det. Det är lite vanligare bland män (45 procent) än bland kvinnor (41 procent) att ha gymnasieutbildning och skillnaden mellan invandrare och infödda svenskar är härvidlag ungefär lika stor för män som för kvinnor, 6–7 procentenheter.

Om utrikes födda var fördelade över utbildningsnivåerna på samma sätt som inrikes födda (det vill säga fler med gymnasieutbildning) men sysselsättningsgraden i varje grupp var som i verkligheten, så skulle sysselsättningsgraden bland invandrare ha varit 2 procentenheter högre år 2011. Den lägre sysselsättningen bland invandrare beror således bara till en mindre del på en annan fördelning av utbildning än bland infödda svenskar.

Arbetslösa invandrare är långtidsarbetslösa i större utsträckning än infödda svenskar. Skillnaderna minskar om man betraktar olika ålderskate-

Diagram 8 Sysselsatt 12 år efter gymnasiet. Oddskvoter



Källa: Behtoui (2006) refererad i Integrationsverket (2006).

gorier för sig, men är fortfarande stora. 13 procent av de infödda arbetslösa svenskarna i åldrarna 15–24 år och 34 procent i åldrarna 25–53 år var långtidsarbetslösa år 2011. För invandrare var motsvarande andel 21 respektive 42 procent. Skillnaderna var något större för män än för kvinnor.

Sammantaget pekar lägre sysselsättningsgrad, högre arbetslöshet och fler långtidsarbetslösa på att invandrare har en betydligt svagare position på arbetsmarknaden än infödda svenskar. Att en relativt stor andel enbart hade förgymnasial utbildning, liksom att det i gruppen kan finnas en del med bristfälliga kunskaper i svenska, pekar på att otillräckliga kvalifikationer kan vara en del av problemet. Men det räcker inte som förklaring till den stora skillnaden i sysselsättningsgrad.

Tolv år efter gymnasiet hänger chansen att vara sysselsatt samman med ursprunget. Infödda med båda föräldrarna från ett icke västligt land har till exempel lägre sysselsättningschanser än utrikes födda med båda föräldrarna från ett västland. Chansen att vara sysselsatt är ungefär hälften så stor för den tidigare kategorin som för någon som är född i Sverige med föräldrar födda i Sverige, även om man tagit hänsyn till en lång rad andra möjliga förklarande faktorer, däribland uppnådd utbildningsnivå och betyg i svenska.⁶

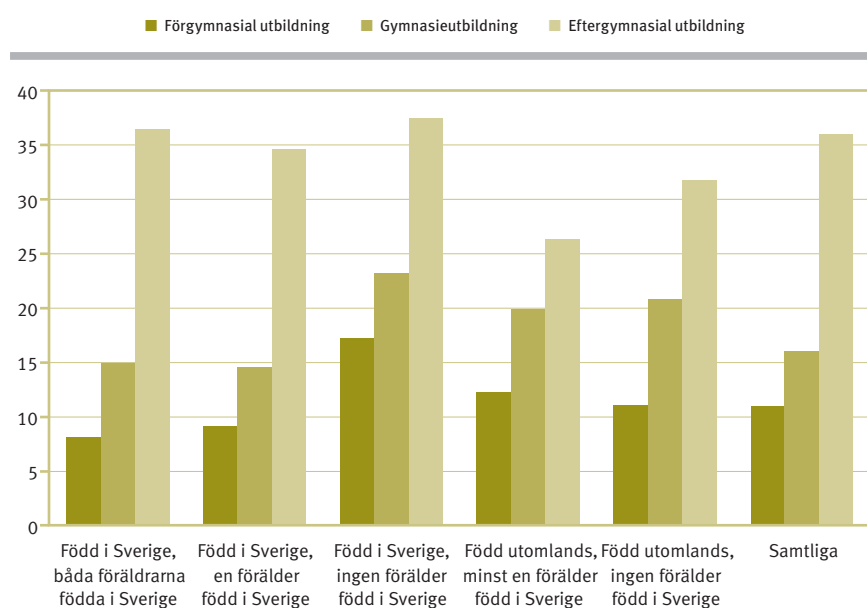
Chansen att få jobb beror inte bara på hur bra man behärskar svenska eller annan relevant kompetens. Att ha föräldrar som inte är födda i västvärlden verkar vara en stor belastning på arbetsmarknaden. Detta tyder på att diskriminering är en viktig faktor när det gäller att förklara sysselsättningsgraden bland invandrare och deras barn. Även ett bristande kontaktnät kan ha betydelse. Skillnaderna är mindre för dem med lång utbildning.

Hur lång utbildning man väljer att skaffa sig beror på en rad faktorer,

6 Integrationsverket (2006).

Diagram 9 Högskoleutbildning och föräldrars utbildningsbakgrund

Andel av befolkningen 20–24 år som läste en högskoleutbildning år 2010 efter eget ursprung samt föräldrarnas bakgrund avseende utbildning och födelseland, procent



Källa: SCB.

som var i världen man själv och ens föräldrar är födda. I alla grupper är det dock tydligt att 20–24-åringarna läser på högskola i större utsträckning om föräldrarna har en längre utbildning. Klassmönstret är, när det gäller utbildningsval, tydligare än ursprungets betydelse.

För de som själva är födda utomlands är dock bilden mer komplex. De som har grundskole- eller gymnasieutbildade föräldrar läste på högskola i större utsträckning än de med minst en förälder född i Sverige, med motsvarande utbildningsbakgrund. En möjlig tolkning av detta är att de som själva är födda utomlands, eller har två utrikes födda föräldrar, anstränger sig för att kompensera för den diskriminering de möter i det svenska samhället genom att utbilda sig längre än vad som annars är förväntat.

Sammanfattningsvis är utbildningsnivå en delförklaring till invandras lägre sysselsättningsgrad. För att komma tillrätta med detta finns verktyg i form av befintliga utbildningssystem och arbetsmarknadspolitik. Men kompetensbrist räcker inte som förklaring. Här finns ett behov av ytterligare kunskap. Det är uppenbart att invandrare och deras barn diskrimineras på arbetsmarknaden.

Slutsatser

Gymnasiekompetens en nödvändighet

Förskräckande många påbörjar vuxenlivet utan en ordentlig utbildningsgrund. Etableringen på arbetsmarknaden försvåras och de som trots bristfällig utbildning lyckas etablera sig riskerar att ha sämre förutsättningar att vidareutbilda sig eller omskola sig den dag det behövs. Det behövs därför varaktiga satsningar inom det reguljära utbildningsväsendet för att öka kvaliteten och säkra att så gott som alla skaffar sig en fullgången gymnasieutbildning. Förslag på detta område presenteras i kapitel 5.

Ett nytt kunskapslyft

Många av dem som är långvarigt arbetslösa eller på annat sätt har svag anknytning till arbetsmarknaden har en svag utbildningsbakgrund. En ofullständig gymnasieutbildning är idag är ett stort hinder för att få de jobb som finns på arbetsmarknaden. Ett kunskapslyft har potential att kraftigt stärka förutsättningarna för många i denna grupp. Den som oförberett hamnar i arbetslöshet har sällan möjlighet att lånefinansiera en utbildning och leva på studiemedlens låga nivå under längre tid, även om det vore en klok investering. Arbetslösa som har passerat åldern för ungdomsutbildning och saknar grundläggande utbildning bör kunna studera på gymnasienivå med generös studiefinansiering.

Förslag

Ett nytt kunskapslyft. Arbetslösa utan gymnasiekompetens ska kunna studera på gymnasienivå med generös studiefinansiering. Även personer som har jobb, men som har en svag utbildningsbakgrund och av den anledningen löper stor risk för arbetslöshet i framtiden, bör kunna få del av kunskapslyftet. Formerna för detta behöver utredas vidare.

Fler subventionerade anställningar

Subventionerade anställningar, såsom anställningsstöd, fungerar bra om de reserveras för individer som står långt från arbetsmarknaden.⁷ Att det sker en viss undanträngning av personer med starkare ställning på arbetsmarknaden är inget problem i dessa fall. Ett syfte med subventionen är att hjälpa dem med störst svårigheter att hävda sig i konkurrensen. Det är viktigt att fackliga organisationer på alla nivåer medverkar till och underlättar för dessa att få in en fot på arbetsmarknaden.

I en situation med begränsade resurser finns det risker att den form av subventionerad anställning som idag är huvudspåret – nystartsjobben – leder till att de arbetslösa som har störst svårigheter att få jobb, och därför har ännu längre arbetslöshetstider, konkurreras ut av arbetslösa vars svårigheter inte är lika stora.

Mot bakgrund av att antalet personer som har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i två år eller mer ökar kraftigt, att antalet arbetslösa med

⁷ LO (2010).

funktionsnedsättning ökar och att individer som tidigare skulle ha ansetts vara för sjuka för att arbeta nu träder in på arbetsmarknaden, borde många fler få möjlighet att arbeta i en subventionerad anställning. Det kan ske genom att befintliga tjänster subventioneras när de ges till en person med funktionsnedsättning eller lång arbetslöshetstid bakom sig. De som har en bestående funktionsnedsättning bör om det behövs kunna få bestående subventioner. Arbetsförmedlingen ska ha det övergripande ansvaret för beslut och kvalitetssäkring.

Förslag

Antalet subventionerade anställningar, permanenta och tillfälliga, bör öka kraftigt. Subventionsnivån måste möjliggöra jobb i befintliga lönelägen.

Beredskapsarbeten

Särskilda jobb bör skapas för grupper som varit borta länge från arbetsmarknaden. Omfattningen bör variera med konjunkturläge. Exempel på sådana program är gamla tiders beredskapsarbeten eller plusjobb. Många av de personer som idag finns i Jobb- och utvecklingsgarantins Fas 3 skulle vara aktuella för denna typ av program. För beredskapsarbeten ska avtalsenlig lön och villkor gälla.

Förslag

Särskilda jobb bör skapas för grupper som varit borta länge från arbetsmarknaden. Ersättning och villkor ska vara avtalsenliga.

Diskriminering

Lägre sysselsättningsgrad, högre arbetslöshet och fler långtidsarbetslösa visar att invandrare har en svagare position på arbetsmarknaden än infödda svenskar. Den lägre sysselsättningen bland invandrare beror endast till en del på en lägre utbildningsnivå än bland infödda svenskar. Det är uppenbart att invandrare och deras barn diskrimineras på arbetsmarknaden. Det bekräftas också i de studier som har gjorts.⁸

Förslag

LO bör få i uppdrag att utreda hur etnisk diskriminering på arbetsmarknaden kan minimeras.

8 LU (2011).

Matchning

Jobb tillsätts ofta genom kontakter. Ett sätt för Arbetsförmedlingen att stödja dem med svag ställning på arbetsmarknaden är att kompensera för ett otillräckligt kontaktnät. Det innebär att aktivt söka upp arbetsgivare och marknadsföra arbetssökande med svag förankring på arbetsmarknaden.

Förslag

Förstärkta förmedlingsinsatser. Arbetsförmedlingen ska ha resurser att sätta in särskilda uppsökande insatser för personer med tillräcklig kompetens men med bristfälliga kontaktnät.

Validering

Utrikesfödda har ibland behov av validering av kunskaper och utbildning som inte förvärvats i Sverige. Trots många års ansträngningar verkar valideringen fortfarande fungera bristfälligt. Det arbete som nu pågår för att ta fram yrkesspecifika valideringsmodell måste därför bli framgångsrikt. Om valideringsinsatserna utformas i nära samarbete med arbetsmarknadens parter så kommer legitimiteten att öka, ett argument som bland annat framförts av LU (2011).

Förslag

Effektiv validering. Yrkesspecifika valideringsmodeller bör tas fram i nära samarbete med arbetsmarknadens parter.

Kapitel 3

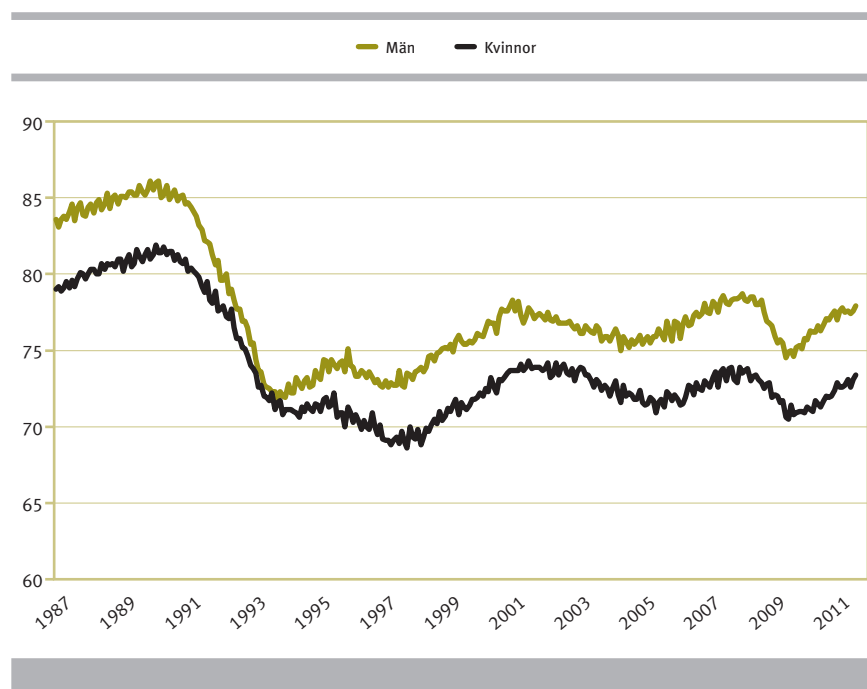
Full sysselsättning kräver jämställdhet

Hade kvinnor haft samma sysselsättningsgrad som män så skulle cirka 150 000 fler kvinnor vara i arbete. Om man dessutom jämför veckoarbetstiden för de kvinnor som faktiskt är sysselsatta med arbetstiden för sysselsatta män så visar det sig att kvinnor i genomsnitt arbetar väsentligt färre timmar. Kvinnors – i relation till mäns – allt för låga sysselsättning är ett tydligt tecken på bristande jämställdhet. Den bristande jämställdheten inom familjen syns exempelvis i uttaget av föräldraförsäkringen. Även utformningen av välfärdstjänsterna bidrar till att försvåra kvinnors möjlighet till sysselsättning och till familjers möjlighet att leva jämställt. Ett exempel på detta är brister i förskolans öppettider som gör det svårt för bägge vuxna i en familj att arbeta heltid. När dessutom stora delar av arbetsmarknaden inte erbjuder heltidstjänster får det negativa konsekvenser för sysselsättningen mätt i arbetade timmar.

Full sysselsättning kräver jämställdhet

KVINNOR LÖNEARBETAR i väsentligt mindre utsträckning än män. Det framgår vid en jämförelse mellan mäns och kvinnors sysselsättningsgrad. Kvinnor har idag cirka fem procentenheter lägre sysselsättningsgrad än män. Det är ungefär samma gap som rådde före 1990-talskrisen. Hade kvinnor haft samma sysselsättningsgrad som män så skulle cirka 150 000 fler kvinnor vara sysselsatta.

Diagram 10 Sysselsättningsgrad för kvinnor och män, 16–64 år. Procent



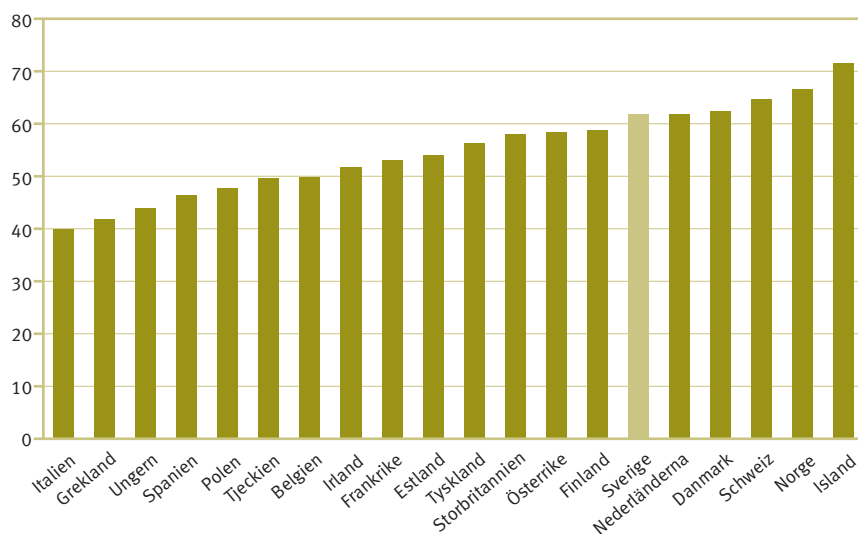
Källa: SCB.

Sverige har i en internationell jämförelse hög sysselsättning bland kvinnor. Men i flera andra europeiska länder har sysselsättningsgraden bland kvinnor ökat trendmässigt och skillnaden mellan Sverige och flera andra länder är idag mindre än för 20 år sedan. Idag är kvinnors sysselsättningsgrad mätt i åldersspannet 15–74 år högre i flera nordiska länder samt i Schweiz och Nederländerna. Sverige skiljer ut sig genom att sysselsättningsgraden för kvinnor i åldrarna 55–64 år är relativt hög.

En annan viktig parameter som tydligt visar på bristen av jämställdhet i arbetslivet är skillnaden i arbetstid för kvinnor respektive män. Den vanliga arbetade tiden, överenskommen arbetstid, visar stora och bestående skillnader mellan män och kvinnor som grupp. Differensen är ungefär fem timmar i veckan till kvinnors nackdel vilket i huvudsak beror på en större andel deltidarbetande. Skillnaden i faktiskt arbetad tid är sex timmar i veckan och alltså något större. Den minskade visserligen mellan åren 1987 till 2000 från

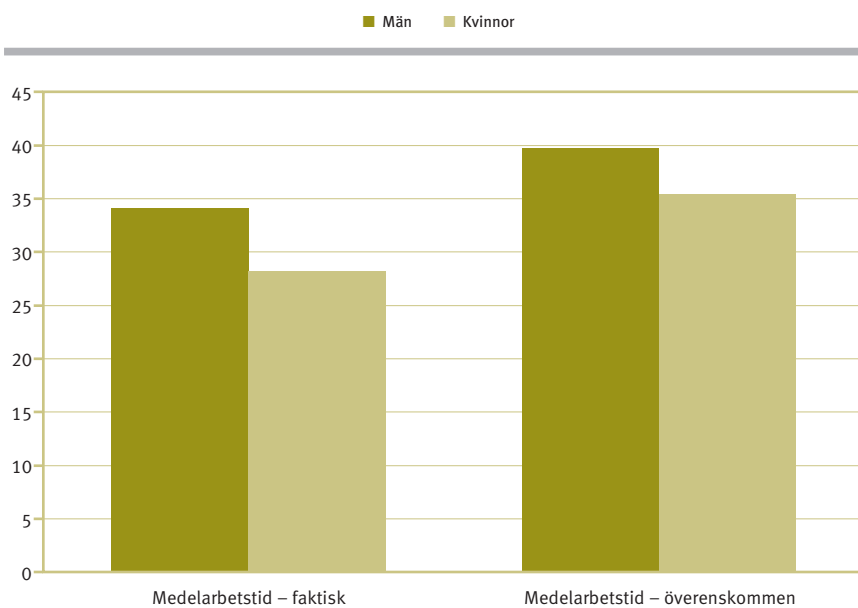
Diagram 11 Sysselsättningsgrad för kvinnor 15–74 år i olika europeiska länder 2010

Procent



Källa: Eurostat.

Diagram 12 Medelarbetstid för kvinnor och män. Timmar per vecka

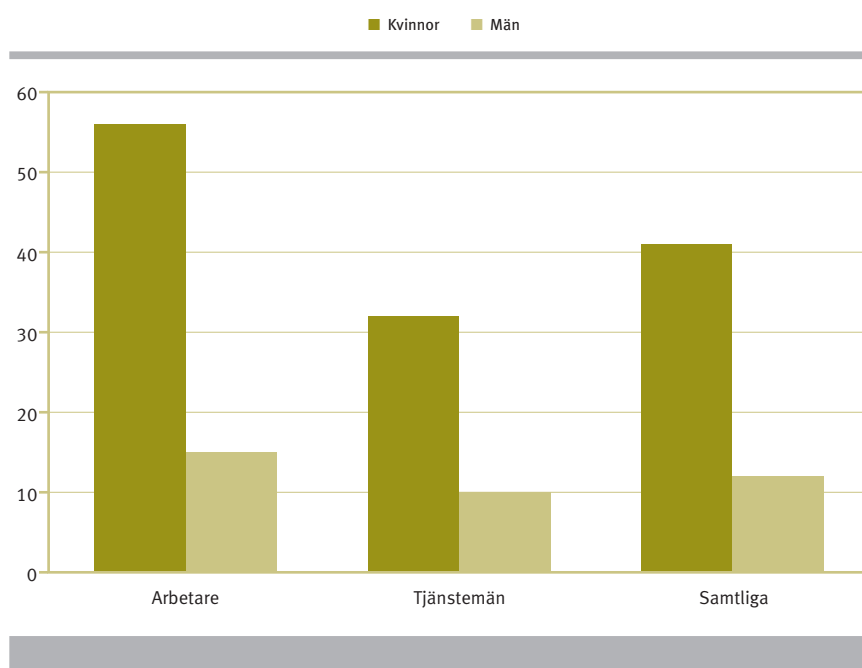


Källa: SCB.

drygt 8 timmar per vecka till ungefär 6 timmar men sedan dess har utvecklingen stått stilla⁹.

⁹ SCB, Arbetskraftsprognos 2009.

Diagram 13 Deltidsarbetande i olika grupper. Procent



Källa: LO, Arbetstider år 2009.

Det är stor skillnad på graden av deltidarbete mellan kvinnor och män. En miljon anställda arbetade deltid år 2009 och av dessa var 77 procent kvinnor. Bland kvinnorna i LO-yrken arbetar över 50 procent deltid. Av dessa har bara var femte en heltidsanställning i botten, vilket indikerar att endast ett fåtal tillfälligt gått ner i arbetstid med stöd av föräldraledighetslagen.

I lagen om anställningsskydd, LAS, är heltid huvudregeln. Ett bra arbetsliv måste dock ge möjlighet till anpassning. Idag finns lagstadgade möjligheter att gå ned i arbetstid genom bland annat föräldraledighetslagen och studieledighetslagen.

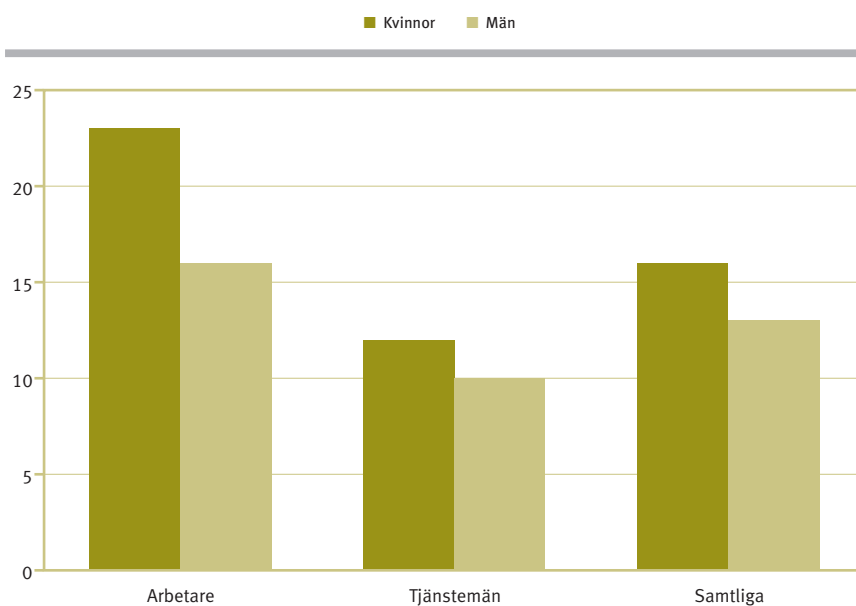
Det stora problemet inom kvinnodominerade sektorer på arbetsmarknaden är emellertid inte att det saknas möjligheter att få arbeta deltid, utan att det saknas heltidsanställningar. Förutom faktorer som studier, vård av barn och nedsatt arbetsförmåga uppger ungefär en av tre i LO-yrken att deltiden beror på att de inte kan få heltid i den verksamhet där de arbetar. Motsvarande andel inom tjänstemannakollektivet är en av tio¹⁰. Långvarigt deltidarbete får stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde som lägre livsinkomst, sämre pension och sämre ersättning från trygghetssystemen.

På vissa områden skiljer sig kvinnors anställningsformer och arbetstider från mäns på ett sätt som kan anses motverka fler arbetade timmar. Exempel på detta är att kvinnor oftare är tidsbegränsat anställda samt arbetar i större utsträckning kvällar och helger. Dessa faktorer är särskilt tydliga då det gäller kvinnor i LO-yrken.

Bland kvinnor i arbetaryrken har 23 procent tidsbegränsade anställningar jämfört med 16 procent av männen. Tidsbegränsade anställningar ökar ris-

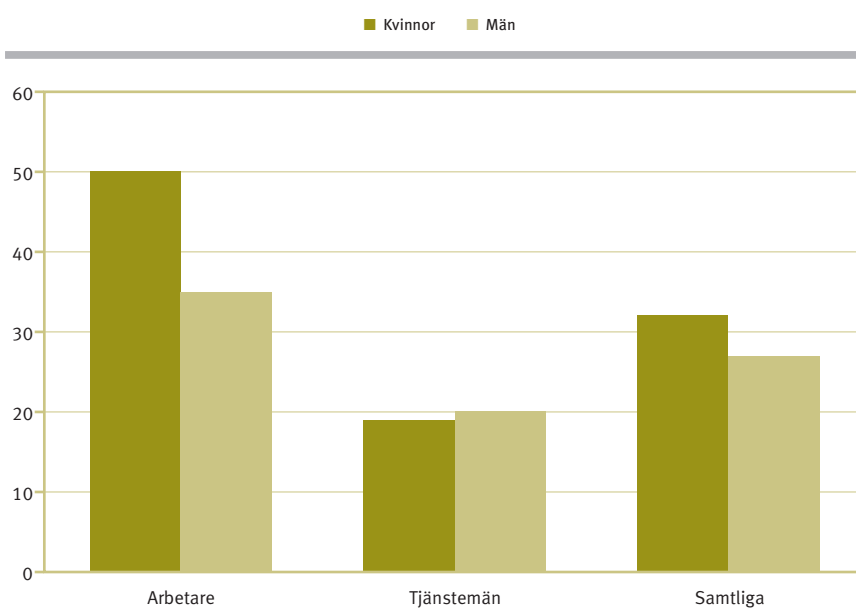
¹⁰ LO, arbetstider år 2009.

Diagram 14 Tidsbegränsat anställda i olika grupper 2011. Procent



Källa: LO, Anställningsformer år 2011.

Diagram 15 Kvällsarbete i olika grupper. Procent



Anmärkning: Arbetstid förlagd mellan klockan 18–22.

Källa: LO, Arbetstider år 2009.

ken för återkommande perioder av arbetslöshet vilket påverkar sysselsättningsgraden negativt.

På den könsuppdelade arbetsmarknaden arbetar dessutom merparten av LO-kvinnorna inom privat och offentlig service där arbetstiden i stor

utsträckning är förlagd till kvällar och helger. Det behöver i och för sig inte innebära lägre sysselsättningsgrad men samhällets organisering och kvarlevande könsmonster leder till ökad risk för att kvinnor tvingas acceptera deltid som ett sätt att hantera de negativa konsekvenserna av den obekväma arbetstiden.

Kvinnor tjänar mindre än män. Den genomsnittliga månadslönen vid heltidsarbete för samtliga kvinnor var år 2010 drygt 25 000 kronor och för män cirka 30 000 kronor. Fördelat på arbetare och tjänstemän så är skillnaden mellan kvinnor och män mindre bland arbetare än bland tjänstemän. Bland arbetare är medellönen vid heltidsarbete för kvinnor 20 700 kronor och för män 23 600 kronor¹¹. Men då många kvinnor har en lägre genomsnittlig arbetstid på grund av deltidsarbete så har de i realiteten väsentligt lägre inkomster än män.

Kvinnors arbetstidsmonster har i hög grad sin förklaring i en ojämn fördelning inom familjen vad gäller obetalt omsorgs- och hushållsarbete och betalt arbete på marknaden. Detta avspeglar sig exempelvis i uttaget av föräldraförsäkring.

1974 använde män mindre än en procent av dagarna i föräldraförsäkringen. År 2010 betalades cirka 23 procent av dagarna ut till män. Om kvinnors och mäns uttagsmonster skulle fortsätta utvecklas på samma sätt som det gjort under 2000-talet skulle det innebära att föräldrar skulle dela på lika på föräldraförsäkringen omkring år 2035¹².

Andelen heltidsarbetande kvinnor minskar kraftigt efter föräldraledighet. Framförallt minskar heltidsarbetandet bland tjänstemän. Det blir en minskning även för arbetarkvinnor, dock från redan låga nivåer. Manliga arbetares arbetstid påverkas inte nämnvärt av föräldraledighet medan manliga tjänstemän går ner i arbetstid i viss utsträckning.

Även uttaget av den tillfälliga föräldrapenningen (vård av sjukt barn) är synnerligen ojämnt. Ungefär två tredjedelar av VAB-dagarna tas ut av kvinnor och endast en tredjedel av män¹³.

Fördelningen av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män återskapar och konserverar könsmonster. Det tenderar därför fortfarande att ses som "naturligt" att män i högre grad tar ansvar för arbetet på marknaden och kvinnor för omsorgs- och hushållsarbetet i hemmet. Utvecklingen mot ett mer jämställt arbetsliv går långsamt och står ibland till och med still. Den rådande oförmågan och oviljan att bättre organisera arbetet i kvinno-dominerade sektorer utifrån heltidsnormen låser fast onödigt många i deltidarbete. Med ett mer jämlikt uttag av föräldraledighet och VAB-dagar skulle företag och organisationer sannolikt se det som rationellt att erbjuda både kvinnor och män heltid i större utsträckning, vilket skulle leda till fler arbetade timmar.

Välfärdstjänsternas räckvidd och kvalitet påverkar kvinnors möjlighet till arbete. En studie från IFAU¹⁴ som undersöker arbetslösa småbarnsföräldrars möjlighet att hitta arbete visar att sannolikheten att få ett arbete ökar för

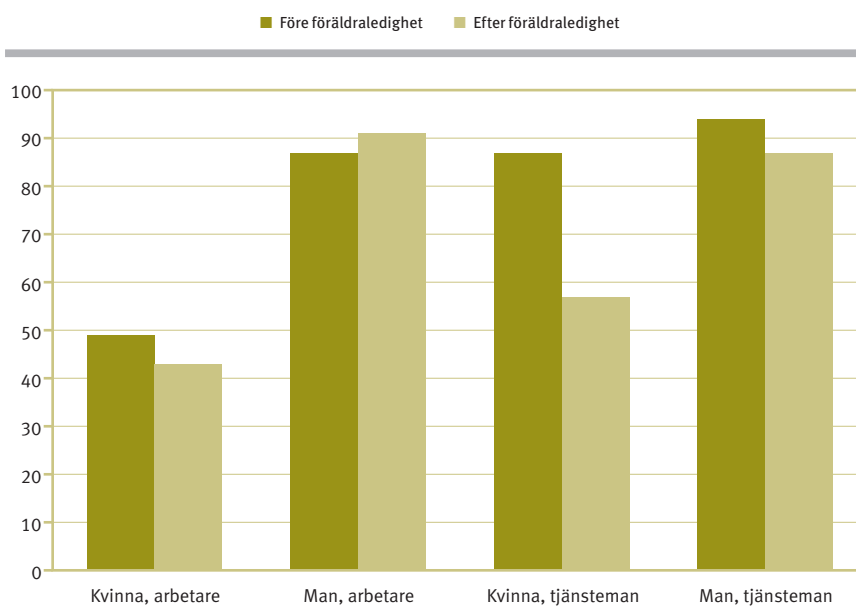
11 LO, Lönerapport 2011.

12 Försäkringskassan (2010).

13 SCB.

14 IFAU (2010).

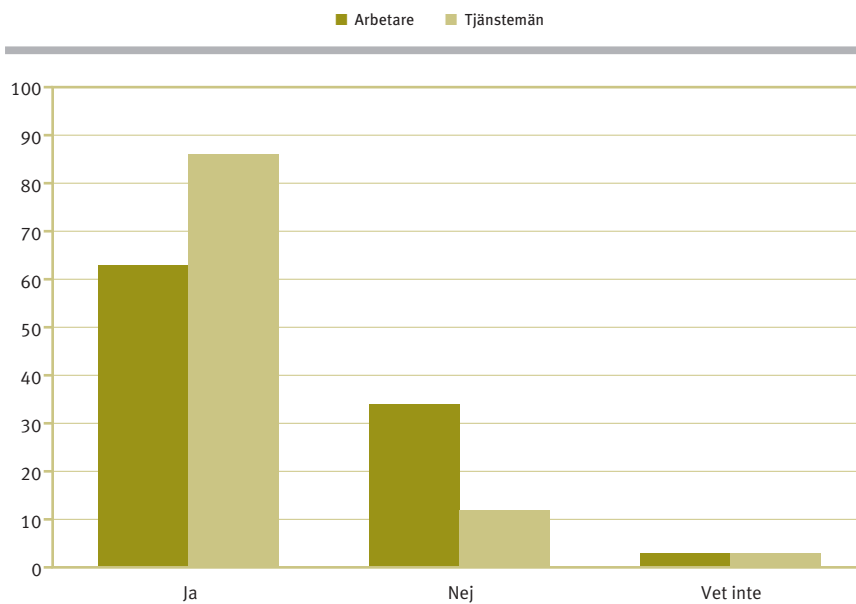
Diagram 16 Andel heltid före respektive efter föräldraledighet. Procent



Källa: SCB.

Diagram 17 Förskolans öppettider och heltidsarbete

Kan arbeta heltid och klara sig med de öppettider förskolan har, procent



Källa: LO, Novus Opinion.

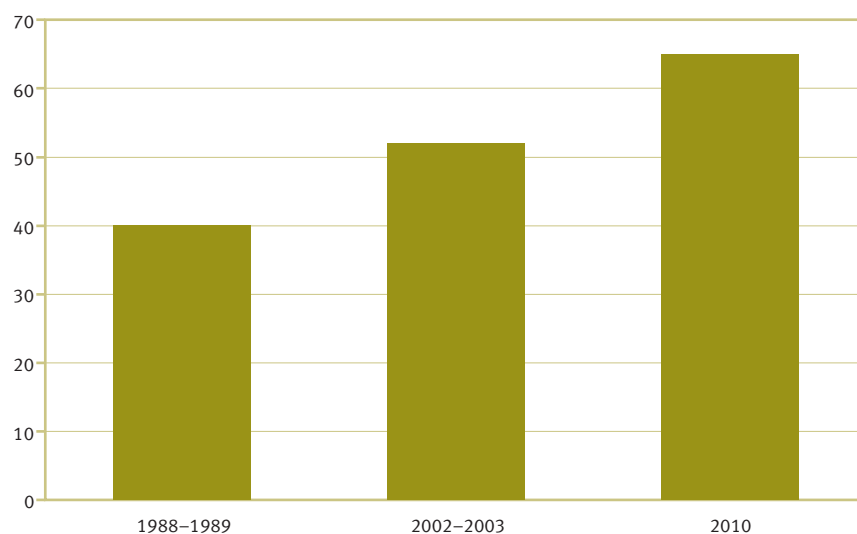
kvinnor när de har tillgång till barnomsorg. Att barnomsorgen många gånger beskärts för barn till arbetslösa och sjuka är därför problematiskt. Eftersom privat och offentlig service, som är kvinnodominerade sektorer, i stor ut-

sträckning kräver arbete på kvällar, nätter och helger har förskolans öppettider stor betydelse för kvinnors sysselsättningsgrad och arbetade timmar.

Även samhällets omsorg om de äldre uppvisar brister i omfattning och kvalitet. Under de senaste 25 åren är det allt fler äldre som får delar av sitt hjälpbehov tillgodosett av anhöriga och vänner, vilket innebär en informalisering av vård- och omsorgsarbetet.

Diagram 18 Äldres behov av hjälp från närstående

Andel hjälpbehövande hemmaboende 75+ som får hjälp av anhörig eller vän, procent



Källa: Kommunal.

Länder som investerar kraftfullt i offentligt finansierad omsorg för äldre har en högre sysselsättningsgrad i synnerhet bland kvinnor i åldersgruppen 55-64 år. Utvecklingen inom äldreomsorgen är i det avseendet en väckarklocka. Möjligheterna att köpa privata tjänster för att kompensera för de försämrade förutsättningarna för en bra hemtjänst, har underlättat för dem som har råd medan äldre utan den möjligheten får förlita sig på hjälp från anhöriga. En sådan informalisering av vård- och omsorgsarbete slår hårt mot många kvinnor och utgör ett hot mot en hög och ökad sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar.

Slutsatser

Heltid ska vara en rättighet

Rätt till heltid är en prioriterad fråga för LO. Deltidsnormen i många kvinnodominerade yrken har inlåsnings effekter som ger färre arbetade timmar, lägre livsinkomst och därmed lägre pension. Arbetsgivarnas intresse av flexibel arbetskraft har tillsammans med efterfrågan på deltid samverkat till att vissa verksamheter huvudsakligen organiseras kring deltidanställningar.

Det är i första hand parternas ansvar att reglera villkoren på arbetsmarknaden men det är också i samhällets intresse att komma till rätta med den ofrivilliga deltiden. Finansieringen av välfärdssystemen och socialförsäkringarna skulle stärkas om fler arbetade heltid. Politiskt beslutade och offentligt finansierade verksamheter har ett särskilt ansvar eftersom förutsättningarna där riskerar att fungera normgivande för kvinnors arbetsvillkor. När kommuner och större företag bestämmer sig för att i första hand erbjuda heltidstjänster får det positiva konsekvenser.

Förslag

LO ska med kraft verka för rätten till heltid. LO och medlemsförbunden ska i solidarisk samverkan arbeta för att avtalsreglera anställdas rätt till heltid.

Utvecklad samhällsservice

Deltidsarbetet beror i många fall på bristande förutsättningar att arbeta heltid. Många småbarnsföräldrar som har schemalagt arbete på kvällar och helger kan inte gå upp i arbetstid på grund av begränsade öppettider i förskolan.

Trycket på anhöriga att ta ett större ansvar för den äldreomsorg som tidigare varit ett självklart offentligt åtagande har ökat, vilket också kan förklara varför många, främst kvinnor, går ner i arbetstid. Det undergräver jämställdheten och förutsättningarna för heltidsarbete.

Förslag

- Barnomsorgens öppettider måste anpassas till den förändrade arbetsmarknaden där allt fler, framför allt kvinnor, arbetar obekvämt arbetstid.
- Tillgången till äldreomsorg måste säkerställas så att anhöriga inte tvingas gå ner i arbetstid för att ta hand om sina äldre släktingar.

Jämnare uttag av föräldraledigheten

Ett jämnare uttag av föräldraledighet möjliggör ökad sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar för kvinnor. Det skulle också stärka ett mer jämställt deltagande i arbetslivet. Idag kan arbetsgivare uppfatta det som rationellt att premiera manliga anställda eftersom förväntningen är att de i mindre utsträckning är frånvarande på grund av föräldraledighet och vård av barn. Om det förhållandet kan brytas gynnas kvinnors position på arbetsmarknaden.

Förslag

Stärk ett mer jämställt deltagande i arbetslivet genom en tredelning av föräldraledigheten. Som ett första steg bör föräldraförsäkringens icke överlåtbara månader snarast utökas med ytterligare två månader till sammanlagt fyra.

Kapitel 4

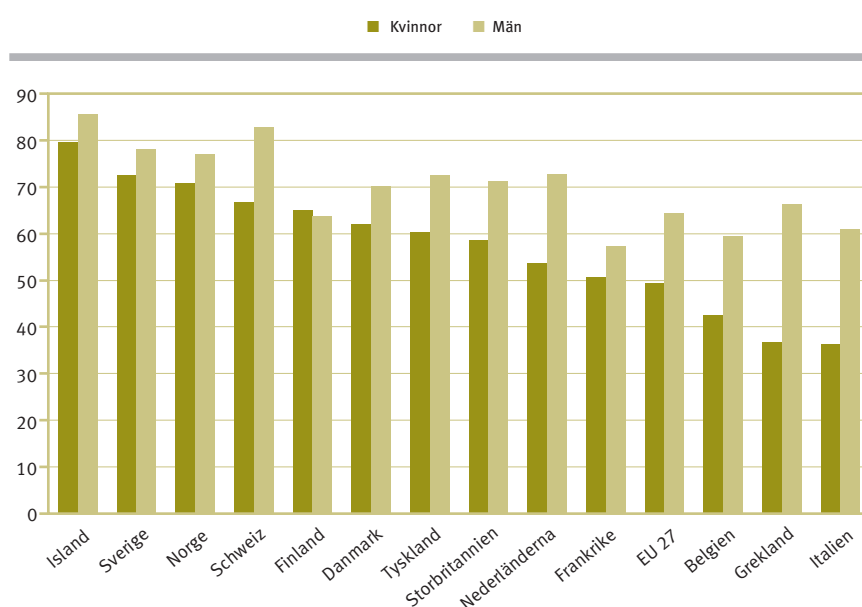
Fler måste kunna jobba ett helt arbetsliv

Sverige har internationellt sett en hög sysselsättningsgrad i den äldre arbetskraften. Det beror dels på att äldre kvinnor deltar i arbetslivet i stor utsträckning men även på andra faktorer som anställningsskydd, tillgång till fort- och vidareutbildning samt löntagarnas inflytande och delaktighet på arbetsplatsen. Genomsnittsåldern då förvärvsarbetande lämnar arbetslivet är cirka 63 år. Kvinnor lämnar vid cirka 62 års ålder medan män lämnar vid cirka 64 års ålder. Men många lämnar arbetslivet betydligt tidigare av skäl som utträdesstatistiken inte lyckas fånga upp och som är förknippade med arbetsmiljöriskerna i vissa yrken. Det är särskilt tydligt i en del LO-yrken där de som är verksamma förlorar mer än fyra år av aktivt arbetsliv. Den vanligaste orsaken till detta är sjukdomar i rörelseorganen till följd av utslitning. För att minska det samlade antalet förlorade arbetsår behöver särskilda insatser genomföras som minskar risken för tidigt frånträde från arbetsmarknaden.

Fler måste kunna jobba ett helt arbetsliv

SVERIGE HAR EN i jämförelse med många andra länder hög sysselsättningsgrad bland 50–64 åringar. En viktig orsak är att kvinnor tidigt började lönearbeta i större utsträckning än i många andra länder. Det är i sin tur en följd av att kvinnor i Sverige i mindre utsträckning måste stanna hemma för att ta hand om sina barn och barnbarn, sina gamla föräldrar eller sin gamle man.

Diagram 19 Sysselsättningsgrad 50–64 år i olika OECD-länder 2010. Procent



Källa: Eurostat.

Litteraturen på området anger därutöver ytterligare ett antal faktorer som förklaring till den internationellt sett höga sysselsättningsgraden¹⁵. En sådan faktor är att många äldre i Sverige har getts möjlighet att förnya och vidareutveckla sina kunskaper och sin kompetens. Den individuella skyddslagstiftning som LAS utgör kan anses ha bidragit till detta genom att skapa drivkrafter för företag att utveckla snarare än byta ut personal när organisation och produktion förändras.

Den högre graden av samverkan mellan parterna i arbetslivet som exempelvis Norge, Sverige och Island representerar anses också ha positiva effekter på sysselsättningsgraden för den äldre arbetskraften. Såväl den representativa samverkan som sker med stöd av arbetsrättslagstiftning och kollektivavtal, och löntagarnas direkta delaktighet, bedöms ge ett större engagemang, utveckla kompetensen hos de anställda samt bidra till smidi-

¹⁵ Lindh och Palme (2006).

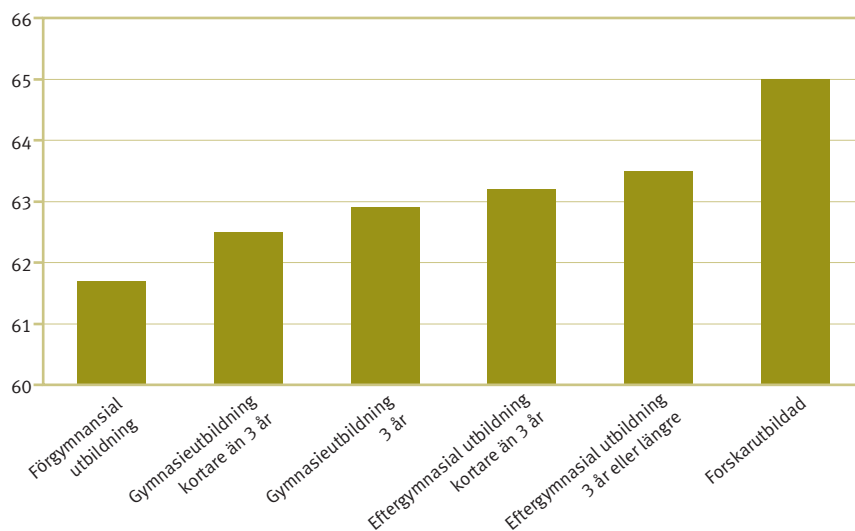
gare omställning av verksamheter. Det finns ett tydligt positivt samband mellan att kunna påverka sin arbetssituation och minskad risk för ohälsa¹⁶.

Andra faktorer som är, eller har varit, positiva är en sjukförsäkring som skapar möjlighet för återhämtning, bra och allmän sjukvård, en utbyggd företagshälsovård samt olika stöd för omställning vid arbetslöshet. Försämrade företagshälsovård och de senaste årens kraftiga försämringar inom sjukförsäkringen med ett hårdare regelverk och snäva tidsgränser, riskerar få ett negativt genomslag även på sysselsättningsgraden. Äldre löntagare i arbetaryrken är särskilt utsatta.

Det finns olika sätt att mäta individers utträde från arbetskraften. Med genomsnittlig utträdesålder menas den ålder personer i genomsnitt lämnar arbetskraften och därigenom slutar att bidra till finansieringen av exempelvis pensionssystemet och sjukförsäkringen. Räknat på det sättet är genomsnittsåldern då förvärvsarbetande lämnar arbetslivet, givet att de hör till arbetskraften vid 50 års ålder, cirka 63 år. Kvinnor lämnar vid cirka 62 års ålder medan män lämnar vid cirka 64 års ålder.

Det finns ett tydligt samband mellan utbildningsbakgrund och utträde från arbetsmarknaden. De med en utbildningsbakgrund som indikerar att de jobbar inom ett LO-yrke utträder något eller några år tidigare än vad som är genomsnittet för dem som är verksamma inom akademikeryrken. Markören utbildningsbakgrund är inte viktig i sig, däremot det faktum att yrken där "lågutbildade" respektive "högutbildade" är verksamma skiljer sig åt kraftigt vad gäller arbetsmiljöriskernas art, omfattning och konsekvenser i form av nedsatt arbetsförmåga på grund av skada eller sjukdom.

Diagram 20 Utträde från arbetsmarknaden efter utbildningsbakgrund. Ålder



Källa: Pensionsmyndigheten.

16 Theorell (2006).

Det som komplicerar bilden är att statistiken vid beräkning av genomsnittlig utträdesålder bortser från andra förhållanden som gör att många helt eller delvis lämnar arbetskraften tidigare än den statistiska utträdesåldern. Bland annat kan nämnas deltidsarbetande med sjukersättning, de som är långvarigt sjukskrivna i slutet av sitt aktiva liv, de som har hel sjukersättning men har kvar sin anställning och de som endast får ersättning från avtalspension eller privat pensionsförsäkring.

Ett bättre sätt att undersöka skillnader i äldres arbetsförmåga är att jämföra förlorade arbetsår för olika yrken. Förlorade arbetsår är ett mått på en yrkesgrupps arbetsvillkor och hälsa och påverkas inte av befolkningens ålderssammansättning. Kvinnor förlorar i genomsnitt 3,3 och män 2,5 arbetsår¹⁷. De som arbetar i tyngre och mer fysiskt påfrestande yrken med låga krav på utbildning har flest förlorade år. Så till exempel har kvinnor i fysiskt påfrestande LO-yrken cirka fyra förlorade arbetsår eller mer. För män med motsvarande typ av arbeten är utfallet tre förlorade år eller mer. De yrken som har få förlorade arbetsår tenderar att vara välbetalda tjänstemannayrken. Sammanlagt är de yrkesgrupper som förlorar tre arbetsår eller mer en relativt stor andel av arbetskraften.

De senaste 20 åren har tempot ökat på jobbet och företag minimerar sina arbetskraftskostnader med så kallad precisionsbemanning. Flexibilitet uppnås i högre utsträckning genom visstidsanställningar och inhyrd personal vilket bidrar till en utsortering av individer med lägre produktivitet. Hur arbete organiseras och fördelas har en avgörande betydelse för de anställdas hälsa och välbefinnande. Vid förändringar på arbetsplatsen ingår dock alltför sällan den riskbedömning av arbetsorganisationen som ska göras¹⁸.

Den viktigaste förklaringen till att vissa grupper i större utsträckning lämnar arbetslivet i förtid är brister i arbetsmiljön. Den fysiska arbetsmiljön, sett i ett längre perspektiv, har visserligen förbättrats på ett antal områden men arbetslivet har samtidigt förändrats i en riktning som inte är i samklang med målet om ett hälsosammare arbetsliv. Detta kan redan nu spåras i statistiken. Andelen kvinnliga arbetare i åldern 45–64 år med svåra besvär ökade från 25 procent till 34 procent mellan 1988 och 2006¹⁹. Motsvarande kraftiga ökning finns inte hos någon annan grupp. De som flera gånger per timme ständigt lyfter, bär, skjuter eller drar på samma sätt är överrepresenterade bland dem som lämnar arbetslivet i förtid. Högt tempo, litet eller inget inflytande i arbetet, bristande kompetens och arbete på kvällar och nätter är också riskfaktorer.

Även om det i de flesta branscher skett en uppkvalificering av vissa arbetsuppgifter har andelen arbetare och lägre tjänstemän som anger att de har för enkla arbetsuppgifter ökat betydligt de senaste 20 åren²⁰. För denna grupp är kraven på kompetens låga, tiden för inskolning i jobbet kort, lärandet i arbetet litet och samma arbetsmoment återkommer ständigt.

Störst ökning finns bland kvinnliga arbetare, där andelen med för enkla arbetsuppgifter ökade från 18 procent 1991 till 27 procent 2009. Andelen som

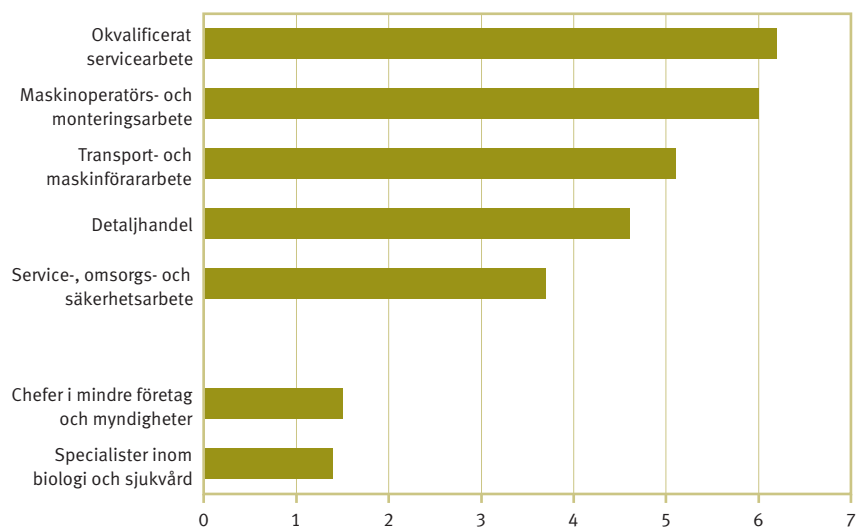
17 Wikman (2007).

18 Arbetsmiljöverket (2006).

19 LO (2009a).

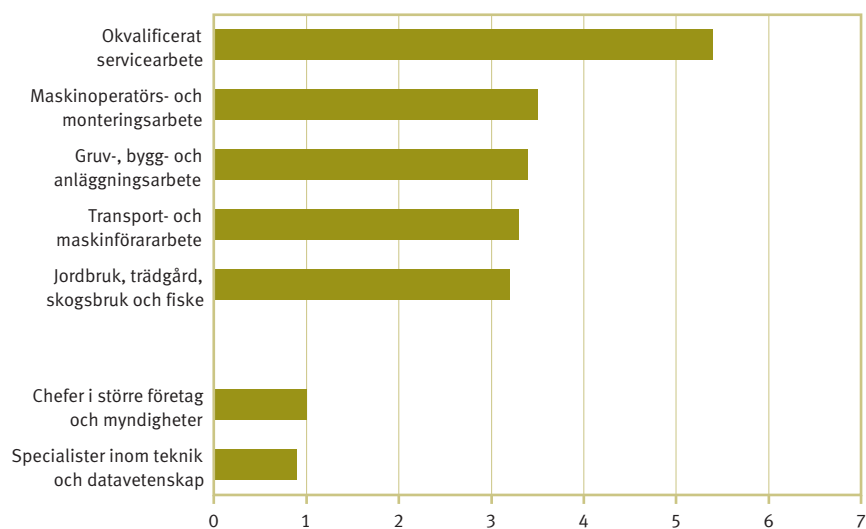
20 LO (2011).

Diagram 21a Förlorade arbetsår i några vanliga yrken, kvinnor



Källa: Wikman (2007).

Diagram 21b Förlorade arbetsår i några vanliga yrken, män



Källa: Wikman (2007).

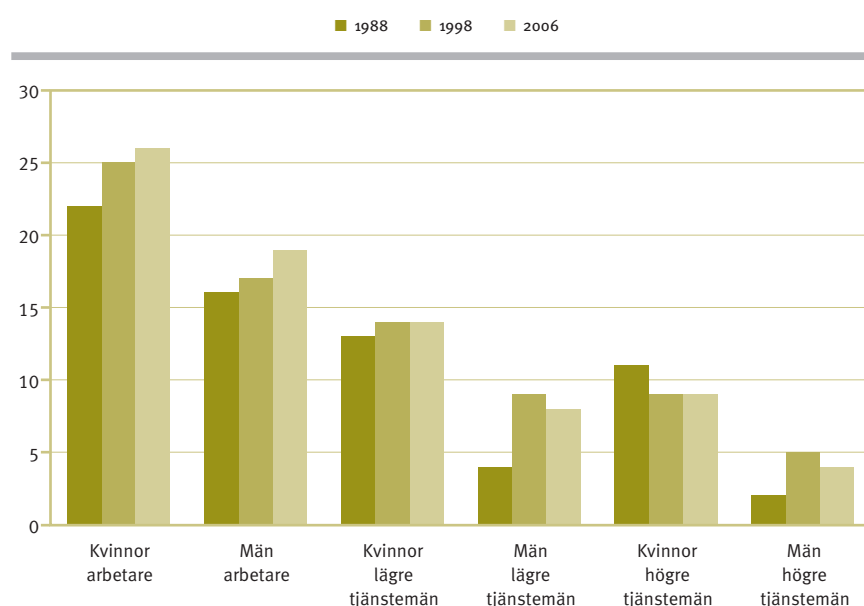
ständigt upprepar samma arbetsmoment många gånger per timme ökade med tio procent bland både arbetare och tjänstemän under perioden 1991 till 2009. Kvinnliga arbetare som anger att de ständigt upprepar samma arbetsmoment ligger på 58 procent. Motsvarande siffra för manliga arbetare är 56 procent²¹.

21 SCB.

Ohälsan följer tydligt samhällets statustrappa. Det är 3,4 gånger vanligare bland kvinnliga arbetare i åldern 45–64 år med svåra besvär av långvarig sjukdom än bland manliga högre tjänstemän i samma ålder, och skillnaderna har snarare ökat än minskat de senaste decennierna. Manliga arbetare hade en mindre försämring än kvinnliga. De satsningar som gjordes på arbetsmiljö under 1990-talet verkar ha lindrat effekterna av 1990-talets rationaliseringar för män²².

Den främsta orsaken till sjukfrånvaro och utslagning från arbetslivet är smärta och besvär från felaktig belastning. De svåra besvär som ökade mest bland kvinnliga arbetare var sjukdom i rörelseorgan och i nacke/axlar. Belastningsskador är ett folkhälsoproblem i hela Europa och medför stora kostnader för individen och samhället.

Diagram 22 Svår värk i skuldror, nacke eller axlar 45–64 år. Procent



Källa: SCB.

Den arbetsplatsinriktade rehabiliteringen fungerar otillfredsställande. Tidsgränserna i den borgerliga regeringens så kallade rehabiliteringskedja är inte synkroniserad med anställningsskyddet. Anställda som blir av med sin ersättning, och som inte kan gå tillbaka till sina gamla arbetsuppgifter, kan pressas till att säga upp sig själva utan föregående utredning och prövning av möjligheterna till arbetsanpassning. Enligt nu gällande regelverk är Försäkringskassan inte skyldig att säkerställa att alla möjligheter till arbetsanpassning eller omplacering har utretts, prövats och uttömts.

Vid de jämförande studier som gjorts konstateras att arbetsgivarna i Sverige har ett jämförelsevis litet ansvar för arbetstagarens återgång i arbete

22 LO (2009a).

och dessutom ett litet kostnadsansvar för sjukfrånvaron. Dessutom kan inte heller Försäkringskassans uppföljning av sjukfallen sägas vara särskilt aktiv när jämförbara länder studeras²³.

Arbetsmiljöverket är den statliga myndighet som har till uppgift att se till att arbetsmiljölagstiftningen följs. Målet är att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet och att förbättra arbetsmiljön ur ett helhetsperspektiv. Arbetsmiljöverkets inspektioner syftar till att stärka arbetsplatsens egen förmåga att förebygga risker. Alliansregeringen har sedan den kom till makten skurit ner på anslagen till Arbetsmiljöverket. Tillsammans med de borttagna medlen för kvalificerad skyddsombudsutbildning har detta försvagat det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Med ökad livslängd i befolkningen ökar behovet av ett arbetsliv som gör det möjligt att arbeta till 65 år eller längre. Men det är inte så enkelt att det är en fråga om lagstiftning eller attityd. För att det ska vara möjligt måste arbetsmiljön och arbetsorganisationen förbättras för stora grupper på arbetsmarknaden. Det är uppenbart att det i särskilt hög grad gäller vissa yrken där påfrestningen på personalen är så stor att människor utsorteras långt innan 65 års ålder. Inom ett antal yrkesområden har utvecklingen gått åt fel håll. Behovet av forskning på detta område är uppenbar. Avsaknaden av ett nationellt center för arbetslivsforskning med fokus på de ojämlika förhållanden som råder på arbetsmarknaden riskerar att försvåra möjligheten att bibehålla och öka sysselsättningsgraden i den äldre befolkningen.

23 Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2010).

Slutsatser

Förstärk de faktorer som bidrar till en hög sysselsättningsgrad för äldre

Det saknas inte ekonomiska drivkrafter för människor att fortsätta arbeta till ordinarie pensionsålder eller längre. Men god arbetsmiljö, lämpliga arbetsuppgifter i ett rimligt arbetstempo och en väl fungerande arbetsorganisation har avgörande betydelse för människors förmåga att klara av ett långt arbetsliv utan att slitas ut i förtid. Ett växande problem är det ökande antalet löntagare som tvingas arbeta obekvämt och oregelbunden arbetstid.

Ökad livslängd i befolkningen, och behovet att öka antalet arbetade timmar för att möta utmaningarna i välfärden, innebär att såväl privata som offentliga verksamheter måste bättre ta tillvara den arbets- och funktionsförmåga som befolkningen faktiskt besitter. Utöver de behov som kan finnas av subventionerade anställningar för individer med nedsatt arbetsförmåga, vilket behandlas i kapitel 2, måste stora ansträngningar göras för att komma tillrätta med dåliga arbetsmiljöer och skapa ett hållbart arbetsliv.

Förslag

- Ett utökat samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket krävs för att både främjandelagen och arbetsmiljölagen ska ge de effekter som krävs för att trygga goda arbetsförhållanden så att personer med funktionsnedsättning och äldre arbetstagare ska kunna kvarstå i anställning.
- En nationell handlingsplan bör tas fram mellan arbetsmarknadens parter och berörda myndigheter för att komma till rätta med de arbetsmiljöproblem som leder till att stora yrkesgrupper lämnar arbetslivet i förtid.

Reformera rehabiliteringskedjan

Arbetsgivarnas drivkrafter att anpassa arbetsuppgifter, arbetsplats och arbetsorganisation för den äldre arbetskraften är inte tillräckligt starka. Tidsgränserna i den så kallade rehabiliteringskedja som infördes av den borgerliga regeringen sätter press på den sjukskrivne individen att stå till arbetsmarknadens förfogande men sätter ingen press på företaget att anpassa arbetet för en sjukskriven anställd och på så sätt möjliggöra en återgång i arbete.

Ekonomiska drivkrafter för en bättre fungerande arbetsplatsinriktad rehabilitering skulle kunna vara ge företaget löneansvar till dess en upprättad rehabiliteringsplan genomförts, även om en anställd är för sjuk för att ta befintliga arbetsuppgifter. Om arbetsgivaren brustit i sitt arbetsmiljöansvar rörande arbetsanpassning bör också den anställde få sin omställning, exempelvis via olika utbildningsinsatser, täckt av arbetsgivaren.

För de som av olika skäl inte längre förmår fortsätta i sitt tidigare yrke, eller som är arbetslösa och i behov av rehabiliteringsinsatser, måste samhällets resurser för rehabilitering och omskolning förstärkas. Människor riskerar annars att fastna i sjukskrivning och förlora fotfästet i arbetslivet. Kostnaden för rehabilitering bör i dessa fall bäras av ett större kollektiv än den enskilde arbetsgivaren. Här har staten och parternas försäkringar en roll. För de som tvingas lämna sitt tidigare yrke skulle till exempel omställningsavtalet kunna ge ekonomiskt stöd till insatser.

Ett sätt att skapa drivkrafter för arbetsgivarna att teckna avtal om omställning enligt ovan kan vara att låta en del av de sociala avgifterna gå till rehabilitering. Arbetsgivare som tecknar avtal enligt vissa minimikrav skulle slippa hela eller delar av en sådan avgift. Den öronmärkta avgiften går då till den offentliga instans som står för rehabilitering av dem som saknar arbetsgivare, eller sjuka som saknar arbetsgivare med omställningsavtal. I praktiken skulle detta fungera som en obligatorisk rehabiliteringsförsäkring.

Förslag

- Lagar och föreskrifter måste ses över så att arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering stärks bland annat genom fler möjligheter till sanktioner.
- Utred införandet av en obligatorisk rehabiliteringsförsäkring i samråd med parterna.

Återupprätta en väl fungerande företagshälsovård

En oberoende branschkunlig företagshälsovård ökar kunskapen om förebyggande åtgärder och arbetsanpassning som utgår från individens behov. En negativ utveckling har pågått sedan början av 1990-talet då statsbidragen försvann och arbetsgivarna sade upp det centrala avtal som fanns mellan SAF, LO och PTK. De kostnader som följer av att människor slits ut i förtid vältras i stor utsträckning över på stat och kommun.

Arbetsmarknadens parter har huvudansvaret för att se till att företagshälsovården kommer alla till del genom överenskommelser i kollektivavtal. För att åstadkomma detta bör regeringen överväga att ekonomiskt stimulera företagshälsovården.

En branschkunlig företagshälsovård har betydelse för kvaliteten på eventuella rehabiliteringsåtgärder. God kunskap om förhållandena på arbetsplatsen är nödvändigt. Företagshälsovården har då möjlighet att se kopplingen mellan ohälsa och problem på arbetsplatsen och kan reagera så att åtgärder kan sättas in på ett tidigt stadium.

Förslag

Kollektivavtal bör tillförsäkra att alla får del av företagshälsovård. Arbetsgivare som sluter avtal om kvalitetssäkrad företagshälsovård med preventiva och rehabiliterande uppgifter bör kunna få del av statliga stimulansåtgärder.

Ökade resurser till Arbetsmiljöverket

Regeringens sänkning av anslagen till Arbetsmiljöverket har inneburit färre inspektörer och minskade möjligheter till preventiva åtgärder för att komma tillrätta med arbetsmiljöproblem. Neddragningen har också inneburit att det saknas medel för utbildning av skyddsombud.

Förslag

- Arbetsmiljöverket måste tillföras resurser så att de kan förbättra kontroll och uppföljning med särskild tonvikt på de branscher, sektorer och yrken där problemen är som störst.
- Staten bör tillskjuta medel för kvalificerad utbildning av skyddsombud.

Sverige behöver en samlad arbetslivsforskning

Samhällets kunskaper om arbetsmarknadens utveckling och arbetslivets villkor måste bli bättre. Det behövs bland annat ökad insikt om vilka faktorer som leder till att vissa yrkesgrupper blir särskilt utsatta av dålig arbetsmiljö och därmed förlorar många yrkesverksamma år. Från att ha varit bland de ledande på arbetslivsforskningens område står Sverige idag, på grund av nerläggningen av Arbetslivsinstitutet, sämre rustade när det gäller kunskap om arbetslivets inverkan på individen.

Förslag

Skapa ett nationellt centrum för arbetslivsforskning.

Stöd för förlängt arbetsliv

Många människor klarar idag inte, av olika orsaker, att jobba hela vägen fram till en normal pensionsålder. Detta är särskilt vanligt inom arbetaryrken. Dagens system med rätt till förtida uttag av pensionen från 61 års ålder innebär en så kraftig minskning av ålderspensionen att de lägst avlönade, vilket ofta är synonymt med de med störst risk för arbetsrelaterade besvär, har svårt att utnyttja det. Effekten blir att de i stället riskerar sjukskrivning eller arbetslöshet när de inte längre orkar arbeta heltid.

Det behövs större möjligheter att strukturera om de sista åren av arbetslivet för dessa grupper. Tanken är erbjuda en möjlighet att gå ner i arbetstid för att på sätt orka längre och få ihop fler arbetade timmar. En sådan riktad lösning bör ligga utanför pensionssystemet och inte påverka dess principer. Den kan däremot få konsekvenser både arbetsrättsligt och för det offentliga åtagandet.

Förslag

Utred möjligheten till ett statligt och pensionsgrundande stöd för dem som i slutet av arbetslivet behöver gå ner i arbetstid för att därmed kunna förlänga sitt arbetsliv.

Kapitel 5

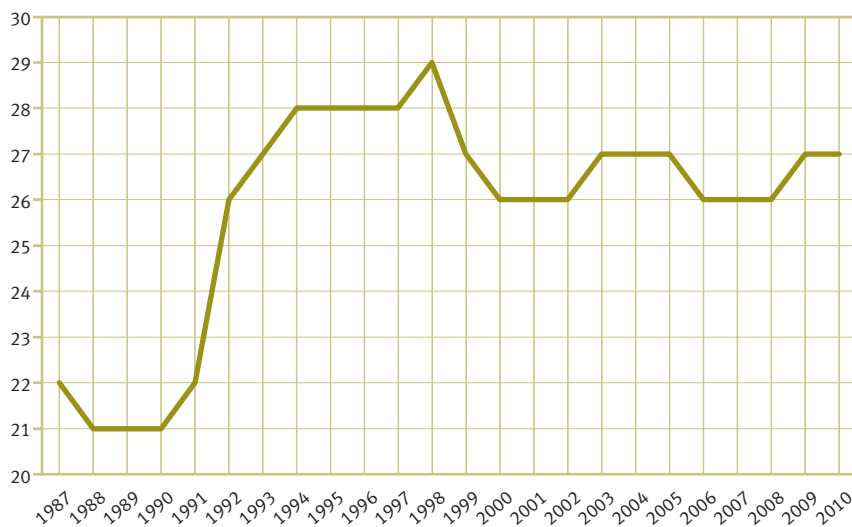
Skolan som väg till arbetslivet

Utbildningssystemet har förr eller senare en dörr ut till arbetsmarknaden och har stor betydelse som förberedelse för ett aktivt arbetsliv. Den största utmaningen för skolan är att skapa förutsättningar för betydligt fler elever än idag att gå ut gymnasiet med godkända betyg. Den grupp som har det allra svårast att etablera sig på arbetsmarknaden är de som av en eller annan orsak hoppat av gymnasiet. De problemen skapas i stor utsträckning redan i grundskolan. En orsak är ökad skolegregation vilket har inneburit att skolorna blivit alltmer homogena avseende föräldrarnas utbildningsbakgrund. Färre undervisningstimmar jämfört med andra industrialiserade länder har också ökat elevernas beroende av stöd hemifrån. Flera av de yrkesförberedande programmen på gymnasiet uppvisar goda resultat när det gäller etablering på arbetsmarknaden. Hur väl dessa lyckas är i stor utsträckning beroende av inflytandet och engagemanget från parterna i respektive bransch.

Skolan som väg till arbetslivet

ARBETSLÖSHETEN BLAND 20–24 ÅRINGAR var cirka 5 procent i slutet på 1980-talet. Idag är den cirka 20 procent. Samtidigt har sysselsättningsgraden sjunkit och etableringsåldern på arbetsmarknaden²⁴ ökat från cirka 21 år 1990 till cirka 27 år 2010.

Diagram 23 Etableringsålder på arbetsmarknaden



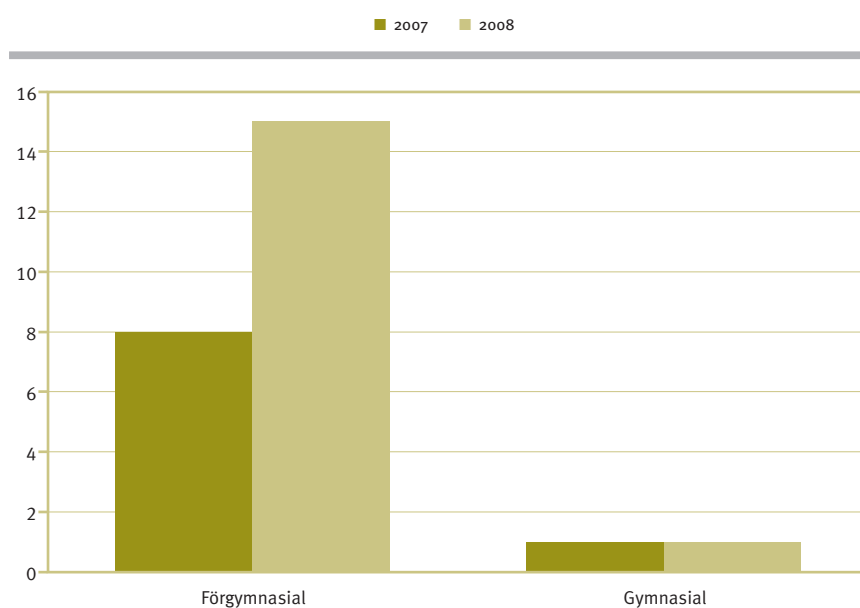
Källa: SCB.

Den förlängda gymnasieutbildningen, försenade gymnasiestudier och den kraftigt utbyggda högskolan har bidragit till att förskjuta etableringen på arbetsmarknaden. Men den förlängda tiden i utbildning förklarar bara till en mindre del förändringen i arbetslöshets- och sysselsättningstalen. Den mer betydande förändringen finns i gymnasieskolan, och den andel ungdomar som inte avslutar sina studier.

Sedan 1990-talskrisen har det visat sig svårt för unga utan fullgjord gymnasieutbildning att få ett jobb och etablera sig på arbetsmarknaden. En indikation, bland flera, på unga vuxnas utsatthet är i vilken omfattning man uppbär ekonomiskt bistånd (socialbidrag). Där är de med endast förgymnasial utbildning tydligt överrepresenterade. Ett antal unga vuxna ur varje årskull med ofullständiga gymnasiestudier bidrar därmed till en växande grupp i behov av kompletterande och kompenserande insatser, för att kunna skaffa sig förutsättningar för ett självständigt liv. Unga vuxnas utbildningsbakgrund är av avgörande betydelse för deras möjligheter till fortsatta studier, men framförallt för att komma in på arbetsmarknaden.

²⁴ Etableringsålder är den ålder då individens sysselsättningsgrad uppgår till 75 procent eller mer.

Diagram 24 Ekonomiskt bistånd och utbildningsbakgrund, 20–24 år. Procent



Källa: SCB, LISA.

För att förstå ungdomars skilda förutsättningar i gymnasieskolan måste man förstå vad som händer i grundskolan. Något som alltid uppmärksammas i den utbildningspolitiska debatten är olika internationella undersökningar. Av PISA (2009) redovisas att svenska elevers kunskapsnivå i de studerade ämnena både försvagats över tid och i jämförelse med andra länder. En viktig iakttagelse är att resultatskillnaderna ökat mellan olika skolor.

När det gäller läsförståelse har skillnaderna mellan hög- och lågpresterande elever i Sverige ökat mer än genomsnittet för OECD-länderna. Det ska naturligtvis tas på allvar. Men de internationella studierna är inte helt rättvisande då de utgår från internationella ramverk och skiljer sig från de svenska nationella proven som grundar sig på våra nationella läro- och kursplaner.

Den enskilt viktigaste förklaringen bakom skilda resultat i skolan är socio-ekonomiska faktorer. De definieras utifrån föräldrarnas utbildningsbakgrund, dvs om de har en lång eller kort utbildning. Vid en analys från Skolverket (2011a) visade det sig att 95 procent av barnen med minst en högskoleutbildad förälder var behöriga till gymnasiet. För barn vars föräldrar hade gymnasieutbildning var andelen behöriga 85 procent. Hade föräldrarna endast grundskoleutbildning sjönk andelen behöriga till 63 procent. Detta samband är stabilt över tid trots att den generella utbildningsnivån i samhället har höjts.

Samma rapport visar att den förväntade positiva effekten av höjd utbildningsnivå, har motverkats av en ökad bostads- och skolegregation. I vilken utsträckning det fria skolvalet och den alltmer växande andelen friskolor har bidragit till ökad segregation går inte att säga med säkerhet. Under de år som förflutit sedan det fria skolvalet infördes har samtidigt bostadssegregationen ökat. Forskning pekar på att det är en avgörande faktor bakom

skillnader i elevers studieresultat och utbildningsval. Skolverket (2009) konstaterar samtidigt i de studier som är gjorda under 2000-talet ett visst stöd för att även det fria skolvalet bidragit till ökad skolsegregation.

Segregationen får konsekvenser för elevernas resultat. Låga förväntningar från lärare och skolkamrater riskerar att hålla tillbaka den potential som alla elever bär på. Sammantaget tenderar valfrihetens sökmönster att skapa mer socio-ekonomiskt homogena skolor, där de kommunala skolorna oftast får ta hand om de mer resurskrävande eleverna. Kamrateffekter som är viktiga för i synnerhet lågpresterande elever förloras och lärarnas förväntningar på elevers prestationer får större genomslag. Med kamrateffekter menas att resultat och studiemotivation blir norm på en skola där en majoritet av eleverna är studiemotiverade. På samma sätt går spiralen nedåt om elever med sämre förutsättningar är i majoritet.

Det finns ytterligare faktorer som redan under grundskoletiden medför att elevernas resultat uppvisar stora skillnader. Det har skett en ökad individualisering där eleven fått arbeta mer på egen hand, det vill säga en ansvarsförskjutning från lärare till elev. Enligt Fredriksson och Vlachos (2011) har svenska elever en högre andel eget arbete utan lärares handledning än andra länder. Det visar sig också att svenska elever i årskurs 4 och 8 hade avsevärt lägre undervisningstimmar per år än andra EU/OECD länder.²⁵ En konsekvens av denna utveckling kan vara att elevernas beroende av stöd i hemmet fått ökad betydelse.

Det direkta ansvaret för den svenska skolan är sedan nästan tjugo år tillbaka decentraliserat till kommunerna, samtidigt som tillväxten av privata huvudmän ökat i allt större omfattning. Skolinspektionen (2009) har tidigare konstaterat att åtta av tio grundskolor hade brister när det gällde det systematiska kvalitetsarbetet, särskilt stöd till behövande elever samt uppföljning av kunskapsresultat. Det stöd som många elever behöver för att nå de grundläggande kunskaper som krävs för att påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan verkar vara otillräckligt. Det får följdverkningar som gymnasieskolan i sin tur måste hantera.

Det finns en rad slutsatser från den utbildningsvetenskapliga forskningen om vad som är av betydelse för en mer framgångsrik skola²⁶. Det som händer i klassrummet lyfts ofta som den viktigaste utgångspunkten för att förbättra elevernas resultat, där lärarens skicklighet är av avgörande betydelse. I det inryms goda relationer och positiva förväntningar på eleverna, ömsesidig utvärdering av hur lärandet utvecklas och hur undervisningen kan varieras utifrån olika sammanhang. Det finns också behov av ett kollegialt ansvar för lärandet i skolan där det som sker i klassrummet inte enbart är en fråga för den enskilde läraren. Även behovet av kollegialt och kollektivt utvecklingsarbete poängteras.

I Sverige pågår för närvarande en intensiv diskussion kring lärares status och deras arbetsvillkor. Lärarutbildningen förändras, kraven på behörighet tydliggörs och särskilda satsningar på utvecklingsmöjligheter börjar ta form. Utgångspunkten i reformarbetet verkar dock vara att det är lärarnas

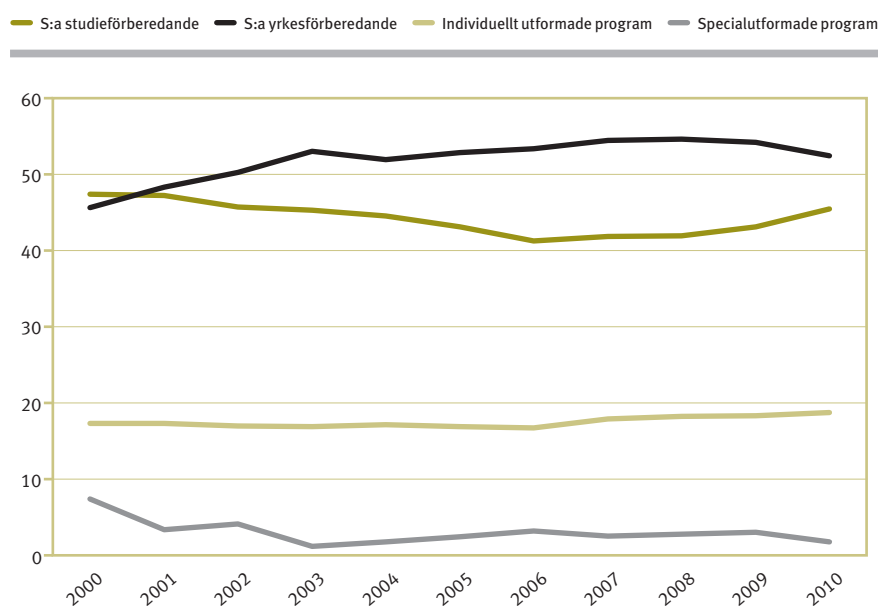
²⁵ TIMMS (2007).

²⁶ Se exempelvis Hattie (2009), McKinsey (2010), Skolverket (2009) och Wingborg (2012).

ämneskunskaper som i första hand har brustit. Med utgångspunkt i forskningen så verkar lärarnas förhållningssätt och pedagogiska färdigheter vara minst lika betydelsefulla.

I diskussionen om kvalitet och bristande resultat anför lärartäthet som en viktig faktor. Här finns skillnader mellan kommunala och fristående skolor, där den lägre lärartätheten i de fristående skolorna indikerar ett intresse av att hålla nere kostnader. Det är av största vikt att lärare har den utbildning som krävs för undervisningen och ges förutsättningar att fortbilda sig. Kraven på lärarbehörighet på alla skolor oavsett huvudman är därför välkommet. Det bör också påpekas vikten av en väl fungerande studie och yrkesvägledning för elevens fortsatta studier på gymnasiet. Läsåret 2009/10 var enligt Skolverket (2011b) antalet elever per studie- och yrkesvägledare dubbelt så många i fristående skolor som i kommunala skolor.

Diagram 25 Ungdomars intresse för gymnasieskolans olika program. Procent



Källa: Skolverket.

De yrkesförberedande programmen har intresserat lika många eller något fler elever än de studieförberedande under 2000-talet. Diagrammet ovan visar dock på att den trenden nu håller på att förändras vilket de senaste siffrorna från Skolverket bekräftar. Läsåret 2010/2011 fanns enligt Skolverket (2011b) 48 procent av eleverna på ett studieförberedande program och 44 procent studerade på ett yrkesförberedande program. Hösten 2011 hade ansökningarna till de yrkesförberedande programmen minskat med 4 procentenheter jämfört med föregående år. En möjlig förklaring till det minskade intresset kan vara att det blivit svårare att skaffa sig grundläggande behörighet till högskolan på de yrkesförberedande programmen.

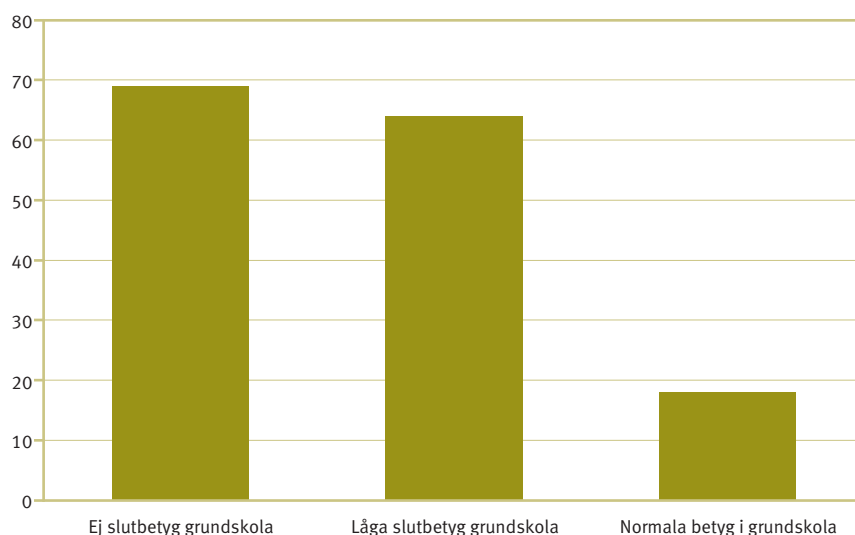
Flera av de yrkesförberedande program där efterfrågan från arbetsmark-

naden är stor uppvisar alltför små volymer för att tillgodose nuvarande och framtida behov. Andra utbildningar är överdimensionerade och resulterar i arbetslöshet eller leder till helt annan bransch än den utbildningen riktade sig till. I SCB (2011) görs långsiktiga analyser av bland annat utsikterna på arbetsmarknaden. Där skissas en utveckling mot 2030 där ett underskott på gymnasieutbildade kommer att uppstå, medan man ser ett överskott på högskoleutbildade och då främst de med kortare högskoleutbildningar utan examen. Den senare gruppen kommer troligtvis att täcka behovet av gymnasieutbildade.

Gymnasieskolan är fortfarande en frivillig utbildningsform, men är i grunden tvingande då det i princip inte existerar någon reell arbetsmarknad för ungdomar med endast grundskolebetyg. Cirka 99 procent av en årskull påbörjar gymnasiestudier. Drygt 11 procent är inte behöriga för att påbörja ett nationellt program, utan hänvisas istället till ett så kallat introduktionsprogram.

Ett allvarligt problem är att alltför många inte lyckas fullfölja sina gymnasiestudier. Nära nog hälften av de elever som har kortutbildade föräldrar, och lika stor andel bland dem med utländsk bakgrund, avbryter studierna enligt Skolverket (2008). Det kan i sin tur härledas till resultaten i grundskolan. En undersökning rörande elever födda 1981 visar att gymnasiestudier som haft svårigheter i grundskolan ofta får svårigheter att genomföra sin gymnasieutbildning.

Diagram 26 Andel som inte fullgjort gymnasiet utifrån prestation i grundskolan
Årskull 1981, procent

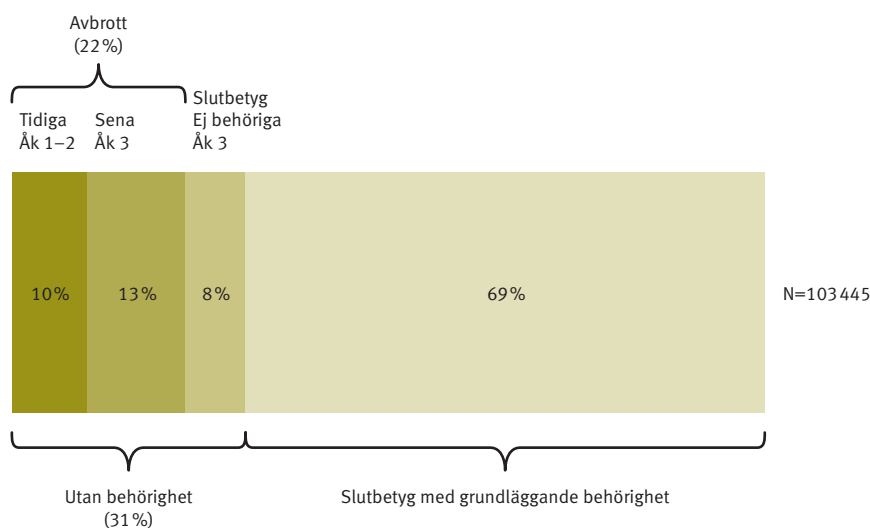


Anmärkning: I kategorin låga betyg har elever ett genomsnittligt betyg motsvarande 0–2,4 på en femgradig skala.
Källa: SKL.

Våren 2010 hade 68 procent av de elever som påbörjat gymnasiestudier tre år tidigare fått ett slutbetyg, enligt Skolverket. Efter ytterligare ett år

hade andelen ökat till 76 procent. Det innebär att kvar är var fjärde elev av den årskullen. De hade antingen hoppat av gymnasiet i förtid eller lämnat gymnasiet med ofullständiga betyg. Det är en bild som varit relativt stabil under 2000-talet. Studietraditioner från hemmet har stor betydelse för hur gymnasiestudierna lyckas. Hur fördelningen av avhoppet kan se ut över studietiden framgår av bilden nedan.

Diagram 27 Studieresultat i gymnasieskolan. Årskull 1985, procent



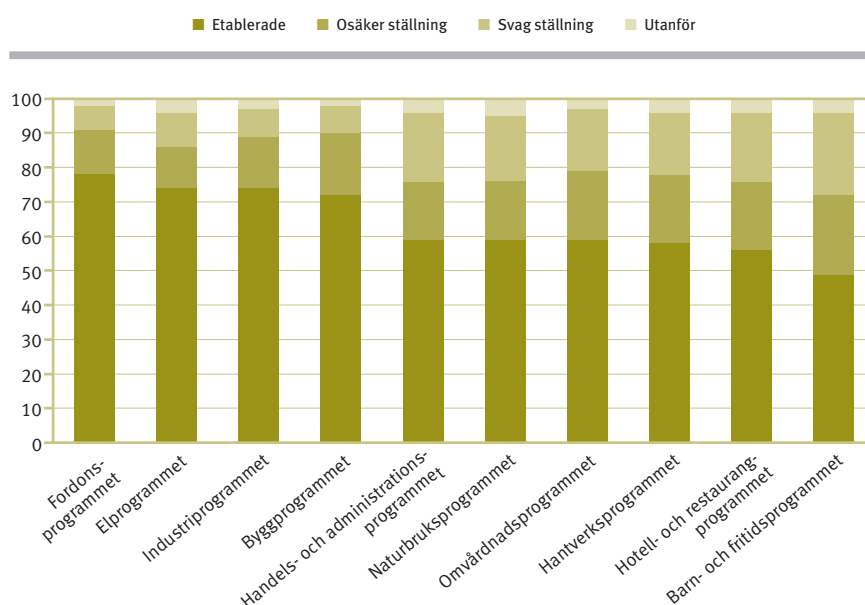
Källa: Skolverket.

I huvudsak är det studieavbrotten som utgör de största problemen och i synnerhet de som sker tidigt. I de granskningar som Skolinspektionen har genomfört uppger varannan elev att de ångrade sitt beslut att lämna utbildningen. Granskningen visade också att det saknades ett målinriktat arbete för att få alla elever att fullfölja sina studier. Stödinsatser gjordes ofta sent och man konstaterade att det fanns kvalitetskillnader i den erbjudna studie- och yrkesvägledningen. Så många som 64 procent av de inspekterade gymnasieskolorna hade brister i dessa avseenden.

De yrkesförberedande programmets koppling till arbetsmarknaden ser olika ut när det gäller i vilken utsträckning eleverna lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Här skiljer sig också etableringsgrad och villkor åt och utfallet är relativt sämre för kvinnor. Det kan härledas till de könsbundna valen av program som återspeglar sig i den könsuppdelade arbetsmarknaden.

I diagrammet på nästa sida framgår skillnader i etableringsgrad mellan olika yrkesförberedande program. De med starkast etableringsgrad är de mansdominerade programmen. Då etableringsgraden utgår från inkomst från arbete och förekomsten av arbetslöshet kan diagrammet också avspejla skillnader i arbetsförhållanden. Det kan vara i vilken omfattning man har visstidsanställning, tillfälliga anställningar, lönenivån i arbetet eller liknande. Det framgår dock inte av källmaterialet.

Diagram 28 Etablering på arbetsmarknaden tre år efter examen. Procent



Källa: SCB (2008).

Däremot går det att utläsa i vilken grad man arbetar inom rätt yrke eller rätt bransch i relation till den utbildning man har gått. Anknypning till rätt yrke eller bransch för de mansdominerade programmen är relativt stark beroende på förekomsten av yrkesutbildningsavtal eller etablerad partssamverkan. För el- och byggprogrammen sker färdigutbildningen i arbetslivet via det kollektivavtalade lärlingssystemet. Tre av fyra som gått fordonsprogrammet bedöms vara verksamma i avsett yrke eller näraliggande bransch. För fordons- och industriprogrammet finns utvecklingen av Teknikcollege²⁷ som ett exempel på vad man kan åstadkomma med hjälp av partssamverkan och som påverkar det positiva utfallet.

När det gäller omvårdnadsprogrammet återfanns en så hög andel som 85 procent av kvinnorna och 56 procent av männen inom målbranschen, vård och omsorg. En sådan relativt hög andel kan även i detta fall vara påverkat av parternas samverkan i Vård- och omsorgscollege. Bland dessa elever var andelen högskolestuderande relativt hög, 21 procent av kvinnorna och 14 procent av männen studerade med inriktning mot vård och omsorg på högskolan.

För hotell- och restaurangprogrammet är övergången till målyrke eller målbransch inte lika stark. Cirka 40 procent av båda könen arbetade inom avsett yrke eller i målbransch och etableringsgraden är låg. Fyra av tio arbetar deltid och visstidsanställningar är vanligt. Dessutom finns bekymmer i branschen eftersom anställda med branschvana och rutin väljer att lämna branschen efter bara ett par år. Beräkningar visar att personalomsättningen

²⁷ Teknikcollege och vård- och omsorgscollege är en kvalitetsstämpel på utbildningar där kommuner, utbildningsanordnare och företag samverkar för att öka attraktionskraften och kvaliteten på utbildningar.

på företagsnivå ligger mellan 40 och 45 procent per år, vilket leder till behov av ständig rekrytering.

I den nya gymnasieskolan har regeringen sagt sig vilja stärka de yrkesförberedande programmen och dess arbetslivsanknytning. Det sker främst genom tre åtgärder. För det första införs både nationella och lokala programråd, där de nationella råden har partsrepresentation.

För det andra minskas kärnämnen som svenska, engelska och matematik på dessa program. Syftet är att ge ökat utrymme för de yrkesinriktade ämnena. Det får till följd att inte alla elever kan ges grundläggande behörighet till högskolan inom ramen för programmet utan måste använda sitt individuella val och/eller läsa ett utökat program.

Den tredje förändringen består i införandet av en gymnasial lärlingsutbildning. Det är en variant inom de yrkesförberedande programmen, som normalt ska avsätta minst 15 veckor för arbetsplatsförlagt lärande. I lärlingsvarianten ska mer än hälften av utbildningstiden vara förlagd till en eller flera arbetsplatser. Huvudmannen ansvarar för att lärlingsplatser anskaffas och att de uppfyller kraven för utbildningen. Tanken är att eleven på detta sätt ska kunna skaffa sig en starkare ställning vid inträdet på arbetsmarknaden.

Lärlingsmodellen verkar från politiskt håll vara den insats som ska lösa alla utestående problem med arbetsmarknadsetablering. En outtalad förhoppning verkar vara att lärlingsformen ska kunna ge ett alternativ till de elever som inte lyckas prestera och därmed vara i riskzonen för avhopp. Med olika former av lärlingsutbildning och arbetsplatspraktik ökar trycket på arbetsplatserna, med risk för konkurrens och undanträngningseffekter. Risken är också att arbetsplatser måste tas i anspråk där kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet inte kommer att uppnås.

En annan förbisedd effekt av införandet av en gymnasial lärlingsutbildning är risken att idag fungerande och kollektivavtalade lärlingssystem bryts sönder. Tidigare lärlingsförsök visar, enligt SOU (2011), att branscher som bedriver lärlingsutbildning inom ramen för sina yrkesutbildningsavtal hade en överrepresentation av lärlingar jämfört med andra branscher. En variant som inte fullt ut är kvalitetssäkrad av branschen riskerar då att ge ungdomar en utbildning som inte håller måttet. Preliminära resultat från utvärderingen av lärlingsförsöket indikerar att avhoppet varit stora och att alltför få som fullföljde gjorde det med fullständiga betyg.

I lärlingsdiskussionen framförs bland annat våra nordiska grannländer Danmark och Norge som goda exempel på framgångsrika lärlingssystem. Institutet för framtidsstudier (2011) har undersökt hur övergången mellan skola och arbetsliv påverkas av hur yrkesutbildningen inom gymnasieskolan är utformad i de nordiska länderna. Utgångspunkten är Sverige och Finlands skolbaserade yrkesutbildning jämfört med Danmarks och Norges lärlingsbaserade yrkesutbildning.

Studien visar på flera intressanta resultat. Andelen som slutför sin utbildning med godkända betyg från yrkesprogrammen är något lägre i Sverige än i Finland, på samma nivå som i Danmark men betydligt högre än i Norge. Däremot verkar övergången till arbetsmarknaden gå smidigare i Danmark och Norge. Dock går elever från svenska yrkesprogram i större utsträck-

ning över till högskolan. På längre sikt kommer de svenska eleverna bättre ut vilket förklaras av den svenska vuxenutbildningen.

Det kan finnas skäl att bedriva lärlingsutbildning. Mindre orter som inte kan erbjuda ett helt program på grund av bristande underlag skulle kunna erbjuda en lärlingsutbildning som alternativ. Det kan också finnas anledning att erbjuda lärlingsutbildningen som ett pedagogiskt alternativ. Avgörandet ligger dock i behovet hos de olika branscherna samt intresset att sluta avtal om former och innehåll för en sådan utbildning.

Slutsatser

Grundskolan

Grundskolan har stor betydelse för barn och ungdomars fortsatta studier. Det pågår en negativ utveckling mot en mer segregerad skola där socioekonomiska faktorer som föräldrarnas utbildningsbakgrund spelar roll för hur väl eleverna når målen. Det finns problem med bristande uppföljning av elevernas resultat och för lite stöd till de elever som behöver det.

Kommunernas resursfördelning när det gäller särskilt stöd har i för stor utsträckning visat sig vara otillräckligt och har inte alltid kanaliserats till där de bäst behövs. Konstaterade brister och möjliga lösningar är inte något som marknaden kan klara. Det är bara genom politiskt ansvarstagande som en bra skola med utbildning på lika villkor kan komma alla till del. Samhället har inte råd att år efter år överlämna en grupp ungdomar till gymnasieskolan utan reella förutsättningar att lyckas.

Lärartäthet, behörighet men också förekomsten av betygsinflation måste synliggöras och brister åtgärdas. En utveckling av lärarprofessionen i vid mening som betonar betydelsen av kollegialt lagarbete bör vara en konstruktiv väg framåt.

Förslag

- Utred effekterna av det fria skolvalet i grundskolan och i vilken utsträckning det bidrar till ökad segregation.
- Skolsegregationen måste motverkas och resurserna fördelas så att alla barn och ungdomar kan nå godkända resultat i skolan.
- Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan behöver förstärkas.

Gymnasieskolan

Den stora utmaningen för gymnasieskolan är att få alla elever att fullfölja sina studier och att stärka övergången mellan utbildning och arbetsmarknad. Gymnasieskolan har trots sin formella frivillighet ett uppdrag att skapa förutsättningar för att alla ska tillgodogöra sig de kunskaper och färdigheter, även generella sådana, som arbets- och samhällsliv ställer krav på. Avhoppet i gymnasieskolan måste därför mötas med mycket tidigare insatser.

Alla elever har behov av grundläggande kunskaper i kärnämnen. Arbetslivet efterfrågar goda kommunikativa kunskaper i både svenska och engelska, samt goda kunskaper i matematik. Det är också en förutsättning för var och ens aktiva deltagande i samhällslivet.

Utbildningssystemet kan inte definiera graden av färdigutbildning på de yrkesförberedande programmen. Det görs av branscherna och sker utifrån de krav på kunskaper och färdigheter som olika branscher har. Branschernas bidrag till kvalitet och relevans sker i de nationella programråden. Det är av vikt att följa upp hur de nationella programrådets arbete utvecklas, i syfte att se till att deras mandat är tillräckligt för att tillmötesgå behoven.

Om det arbetsplatsförlagda lärandet ska kunna implementeras på ett bra sätt måste samverkan mellan skola och arbetsliv fungera. En viktig faktor för framgång är de lokala programråden. Det måste till en tydligare forma-

lisering av sammansättning, uppdrag och befogenheter för de lokala programråden. En viktig fråga är vilka förutsättningar parterna behöver för att möjliggöra sitt deltagande. Det måste finnas både möjligheter att ta ledigt från arbetet och också få ersättning för förlorad arbetsförtjänst när fackliga partsföreträdare deltar i programrådsarbetet.

Förslag

- De yrkesförberedande programmen ska ge eleverna grundläggande behörighet till högskolan.
- Det måste finnas reella förutsättningar för partsinflytande i de lokala programråden, ett tydligt uppdrag och tydliga befogenheter.
- Det bör finnas avtal om färdigutbildning mellan branschernas parter för att stärka övergången från utbildning till arbete.
- Utred marknadskonkurrensens effekter på kvaliteten i gymnasieskolan och på yrkesprogrammets utveckling i relation till branschernas krav.
- Utveckla en pedagogik som är anpassad till arbetsplatsförlagd utbildning.

Kapitel 6

Bättre stabiliseringspolitik och färre kriser

För att öka sysselsättningen och pressa tillbaka arbetslösheten behöver den samlade ekonomiska politiken inriktas mot full sysselsättning. Finans- och penningpolitikens utformning är viktiga för sysselsättningen på framför allt kort och medellång sikt, dock knappast på lång sikt. Det är centralt att finans- och penningpolitiken tillåts verka med kraft vid en temporär svag ekonomisk utveckling. Idag är inte de automatiska stabilisatorerna tillräckligt kraftfulla bland annat på grund av urholkningen av arbetslöshetsförsäkringen. Osäkerheten i kommunernas skatteunderlag kan också göra så att den offentliga ekonomin bidrar negativt vid ekonomiska nedgångar. Riksbanken har hållit räntan för hög och har därmed hamnat under målet om en inflation på två procent. Finans- och penningpolitiken, som syftar till att hålla en hög och jämn sysselsättning, behöver förbättras. De finans- och penningpolitiska regelverken kan därför behöva utvecklas. Finanskrisen 2008 drabbade den svenska arbetsmarknaden hårdare än jämförbara länder. Det beror på flera faktorer. En orsak är att Sverige saknar ett permitteringssystem av det slag som finns i exempelvis Tyskland. Även om den svenska arbetslösheten sjönk relativt snabbt när krisen avtog så finns det stora grupper som fortfarande inte har kommit tillbaka i arbete. Kriser behöver mötas med en mer aktiv ekonomisk politik. Men det behövs också reformer för att minska risken för att finansiella kriser överhuvudtaget uppkommer.

Bättre stabiliseringspolitik och färre kriser

NÄR EKONOMIN FÖRSVAGAS är det viktigt att den samlade ekonomiska politiken bidrar till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. Långa, djupa och ofta förekommande konjunkturförsvagningar gör det svårare att hålla en hög sysselsättning även på längre sikt. Det beror på att hög arbetslöshet riskerar att pressa människor ut ur arbetskraften och försämra anställningsbarheten hos fler (inom nationalekonomin kallas detta för persistens). Därmed sänks den långsiktiga sysselsättningen.

Den offentliga sektorn ska bedriva en expansiv ekonomisk politik när ekonomin utvecklas svagt. Det är viktigt att de automatiska stabilisatorerna är kraftfulla och tillåts verka fullt ut.

Automatiska stabilisatorer

Man brukar skilja mellan aktiva beslut om förändringar i skatter eller offentliga utgifter, så kallad *diskretionär finanspolitik*, och *automatiska stabilisatorer*.

Automatiska stabilisatorer är finanspolitik som beror av tidigare bestämda regler, exempelvis i arbetslöshets- eller sjukförsäkringen. Fördelen med de automatiska stabilisatorerna är att de reagerar direkt när konjunkturläget förändras. När konjunkturen försvagas minskar skattebetalningarna till den offentliga sektorn och samtidigt ökar utbetalningarna av arbetslöshetsersättning eller andra försäkringar och bidrag till hushållen. Det innebär att finanspolitiken blir mer expansiv och dämpar konjunkturunedgången utan att några nya aktiva beslut, som ofta tar tid att genomföra, behöver fattas. En annan fördel med automatiska stabilisatorer är att de är tillfälliga och inte behöver aktiva beslut för att avskaffas, vilket ofta kan visa sig svårt.

Starka automatiska stabilisatorer gör det möjligt för hushållen att planera långsiktigt och att de därför inte behöver förändra sitt sparande på grund av konjunkturen på samma sätt som annars.

De arbetsmarknadspolitiska programmen brukar ses som en "halvautomatisk" stabilisator. Förändringar i programvolymerna kräver aktiva beslut, men det faktum att programmen redan finns på plats gör att sådana förändringar går relativt snabbt att genomföra.

Det finns ett nära samband mellan storleken på den offentliga sektorn och styrkan i de automatiska stabilisatorerna. I ett land med stora skatteintäkter och omfattande offentliga utgifter, som Sverige, är de automatiska stabilisatorerna ofta starka.

Finanspolitiska rådet (2009) har genomfört beräkningar av hur styrkan i de automatiska stabilisatorerna har utvecklats över tiden. Beräkningarna visar att kraften i hur den offentliga ekonomin reagerar på en BNP-förändring har urholkats under flera år.

Under de senaste åren har särskilt den försämrade arbetslöshetsförsäkringen bidragit till att försvaga stabilisatorerna. Försämringen beror framför allt på att inkomsttaket inte har följt med löneutvecklingen, men också på

förändrade arbets- och studerandevillkor som har gjort att stora grupper på svensk arbetsmarknad inte är kvalificerade för försäkringen.

För att hålla uppe efterfrågan i ekonomin är det också viktigt att kommunsektorn har stabila villkor. Att detta inte är fallet idag blev tydligt under finanskrisen. Då försämrades prognoserna för kommunernas skatteunderlag mycket kraftigt. Detta fick kommunerna, som måste ta hänsyn till balanskravet, att på olika sätt börja skära ner på sin verksamhet: vikariat förlängdes inte som tänkt och pensionsavgångar ersattes inte. Situationen förvärrades av att regeringen länge var otydlig om i vilken grad kommunerna skulle kompenseras för ett svagare skatteunderlag. Poängen är att det kommunala balanskravet, som det nu är utformat, försvagar de automatiska stabilisatorerna.²⁸

Det faktiska utfallet av kommunernas skatteunderlag blev i efterhand väsentligt bättre än vad prognoserna mitt under den djupa finanskrisen indikerade. Men då kommuner inte har möjlighet att bygga buffertar, så som staten kan, var kommunerna tvungna att agera utifrån de prognoser som gjordes av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Finansdepartementet och som pekade på mycket svaga skatteintäkter. Resultatet blev att tusentals jobb inom den offentligt finansierade välfärden försvann i onödan.

Det budgetpolitiska ramverket

Penningpolitiken har huvudansvaret för att stabilisera både inflation och efterfrågan i ekonomin.²⁹ Vid måttliga upp- eller nedgångar i efterfrågan bidrar finanspolitiken till stabiliseringen främst via de automatiska och halvautomatiska stabilisatorerna. Vid stora efterfråge- och utbudstörningar finns det skäl att bedriva en mer aktiv finanspolitik.

Det budgetpolitiska ramverket har stor betydelse för möjligheterna att bedriva en konjunkturstabiliserande finanspolitik. Det budgetpolitiska ramverket omfattar: ett mål för den offentliga sektorns sparande, kallat överskottsmålet, ett utgiftstak för statens utgifter, en strikt statlig budgetprocess samt ett kommunalt balanskrav.

Riksdagen har fastställt överskottsmålet till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel för innevarande mandatperiod (2010–2014) och ”så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt”.

Enligt det kommunala balanskravet måste kommunerna budgetera för större intäkter än kostnader. Underskott som ändå uppstår ska regleras inom en treårsperiod.

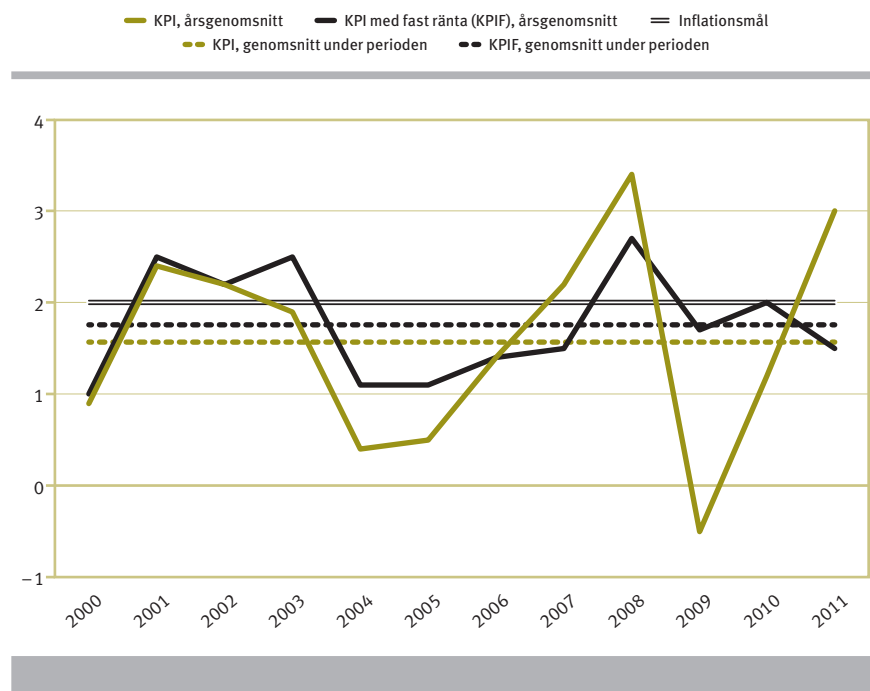
Överskottsmålet, som säger att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, har tillämpats sedan år 2000. Ett viktigt motiv vid införandet var att överskottsmålet skulle bidra till att den offentliga sektorn skulle gå från att ha en nettoskuld till noll i finansiell förmögenhet. Denna målsättning är sedan några år uppnådd och andra motiv har kommit i förgrunden.

Bedömningen av varför överskottsmålets nivå ska vara just 1 procent

²⁸ Finanspolitiska rådet (2011).

²⁹ Regeringens skrivelse 2010/11:79.

Diagram 29 Inflationsmålet och faktisk inflation. Procent



Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

av BNP är mycket osäker. Det går även att finna argument för budgetbalans eller underskott som mål när den demografiska utvecklingen blir mer ogynnsam, särskilt i en situation med offentlig finansiell nettoförmögenhet och låg bruttoskuld.

Regeringens viktigaste motiv för överskott i de offentliga finanserna är att det ska finnas sådana marginaler att stora underskott kan undvikas även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Ett skäl till att undvika stora underskott är att de enligt EUs budgetregler³⁰ inte får vara större än 3 procent av BNP. Men att gardera sig mot att underskottet även vid mycket djupa lågkonjunkturer blir större än 3 procent av BNP skulle kräva ett alltför högt mål. Dessutom är det tillåtet att bryta mot EUs regelverk vid allvarliga störningar. Ett annat skäl som anges är att stora underskott leder till sämre kreditvärdighet och högre upplåningskostnader för staten. Även detta argument är relativt svagt. Upplåningskostnaderna är inte avhängiga underskottet ett enskilt år utan beror på trovärdigheten i de offentliga finanserna i stort, framförallt förhållandet mellan skuldens storlek och BNP.

Argumenten för betydande överskott av stabiliseringspolitiska skäl är därför svaga och är uttryck för ett överdrivet försiktighetstänkande. Både i samband med finanskrisen och med den efterföljande skuldkrisen har nödvändiga finanspolitiska stimulanser kommit för sent och varit för små.

Utgiftstaken har inget egenvärde utan ska bidra till en klok och effektiv finanspolitik. Tanken är att de ska förhindra oplanerade höga utgifter i

30 Stabilitets- och tillväxtpakten.

goda tider när skatteintäkterna är större än väntat. I lågkonjunkturer finns det en risk att utgiftstaken förhindrar en effektiv, stabiliserande politik genom att lämpliga åtgärder som innebär förändrade offentliga utgifter inte genomförs. Eftersom intäkterna inte är lika hårt styrda finns det därför en risk att skattesänkningar, som sällan är lika effektiva och dessutom lätt blir permanenta, istället används som stimulansåtgärd. Det var troligtvis en av orsakerna till att regeringen valde att utöka jobbskatteavdraget även under finanskrisen, trots att det då stod klart att de offentliga finanserna skulle påverkas kraftigt negativt.

Sedan inflationsmålet började gälla 1995 har penningpolitiken allmänt sett varit för stram. Med en lägre ränta hade inflationen kunnat hamna närmare målet och produktion och sysselsättning hade kunnat vara högre och arbetslösheten lägre.

Det penningpolitiska ramverket

Sättet att bedriva penningpolitik har utvecklats sedan inflationsmålet formulerades 1993, dels på grund av praktiska erfarenheter, dels som ett resultat av forskningsrön. Den senaste beskrivningen av principerna för hur Riksbanken bedriver penningpolitik, den så kallade penningpolitiska strategin, finns i Riksbanken (2010).

Målet för penningpolitiken är enligt riksbankslagen att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har tolkat det som att den årliga förändringen av konsumentprisindex (KPI) ska vara 2 procent. Enligt förarbetena till riksbankslagen ska Riksbanken också stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och sysselsättning. I förarbetena konstateras också att penningpolitiken inte kan användas för att påverka tillväxt och sysselsättning annat än på kort sikt.

Riksbanken för idag en politik som tar hänsyn till både inflationen och den reala ekonomin. Man bedriver, utan att göra avkall på att inflationsmålet är överordnat, vad som kallas flexibel inflationsmålspolitik. Detta görs genom att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, även strävar efter att stabilisera produktion och sysselsättning.

KPI är ett brett prisindex som är väl känt för allmänheten. Riksbanken använder även andra inflationsmått. Det kanske viktigaste alternativa måttet är KPIF, där boräntekostnader, som påverkas när Riksbanken ändrar räntan, har rensats bort. KPIF är av den anledningen ett bättre mått på hur väl Riksbanken lyckas klara inflationsmålet.

En bidragande orsak till att penningpolitiken tidvis varit för stram är att det så kallade resursutnyttjandet tidvis har överskattats i Riksbankens prognoser. Att Riksbanken gör misstag är i sig inget konstigt. Det är mycket svårt att slå fast vad fullt resursutnyttjande är och hur det ska mätas. Men eftersom resursutnyttjandet är så viktigt för Riksbanken så måste Riksbanken vara tydlig med sitt agerande och lära sig av tidigare misstag.

Analysen av arbetslöshetens orsaker och sammansättning är av stor betydelse för synen på resursutnyttjandet. Om Riksbanken bedömer att arbetslösheten vid ett visst tillfälle huvudsakligen beror på svag efterfrågan på varor och tjänster kan den öka efterfrågan i ekonomin genom att sänka

räntan. Om Riksbanken gör bedömningen att arbetslösheten har andra orsaker kommer man snarare att strama åt ekonomin.

När det diskuteras hur lågt arbetslösheten kan sjunka avses vanligen den så kallade jämviktsarbetslösheten, också kallad den långsiktigt hållbara arbetslöshetsnivån. Om arbetslösheten sjunker under jämviktsarbetslösheten förväntas lönerna öka snabbare och de högre löneökningarna resulterar i sin tur i högre prisökningar.

Jämviktsarbetslösheten kan inte observeras direkt eller enkelt beräknas. Hur långt arbetslösheten kan sjunka är därför en bedömningsfråga som har avgörande betydelse för hur penningpolitiken bedrivs. En utgångspunkt vid en sådan bedömning är att fråga sig hur många av dem som är arbetslösa idag som har egenskaper och färdigheter som tyder på att de borde ha tämligen lätt att ta jobb. Så länge det finns arbetslösa som lätt kan ta jobb när det finns arbetsgivare som vill anställa behöver dessa inte höja lönerna mer än vad som är samhällsekonomiskt hållbart för att kunna rekrytera.

Mått på resursutnyttjande

Riksbankens penningpolitik går ut på att stabilisera inflationen runt inflationsmålet samt att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara nivåer – ett normalt resursutnyttjande.

Det finns flera olika sätt att mäta resursutnyttjandet. Samtliga mått nedan visar positivt tecken om resursutnyttjandet är högre än normalt och negativt tecken om resursutnyttjandet är lägre än normalt.

Arbetslöshetsgapet: arbetslöshet – långsiktigt uthållig arbetslöshet

Timgapet: arbetade timmar – långsiktigt potentiella arbetade timmar

BNP-gapet: BNP – potentiell BNP

RU-indikator: ett sammanfattande mått för information som finns i enkät- och arbetsmarknadsdata som har tagits fram av Riksbanken

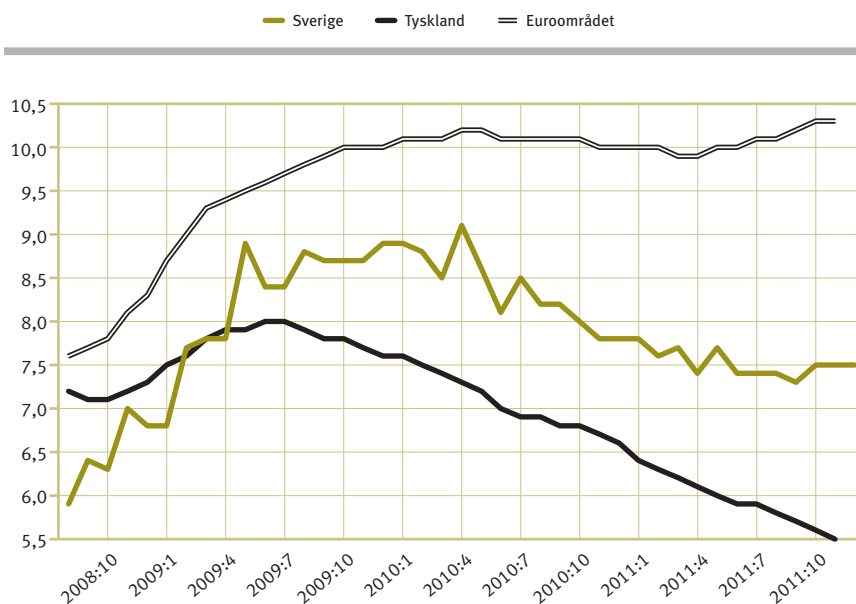
Men jämviktsarbetslösheten ska inte bara beskriva hur många som kan få jobb just nu, utan också hur många som, på lite sikt, med stöd av utbildning och arbetsmarknadspolitik relativt enkelt kan bli anställningsbara. De som idag inte passar för de jobb som finns att få har skiftande brister. I vissa fall kan det räcka med en ganska kort utbildning för att en person ska gå att matcha mot lediga jobb. I andra fall kan det vara såväl yrkeskunskaper som baskunskaper och hälsa som brister.

Det svenska näringslivet är internationaliserat och har global konkurrenskraft. En relativt stor andel av det som produceras i Sverige går på export. När det går bra i omvärlden stiger svensk produktion snabbt. Av samma skäl är Sverige känsligt för ekonomiska kriser i omvärlden.

Före krisen hösten år 2008 hade Sverige en lägre arbetslöshet än flera länder i euroområdet. Men under krisen så ökade arbetslösheten kraftigt i Sverige. Jämfört med exempelvis Tyskland så utvecklades svensk arbetsmarknad mycket dåligt.

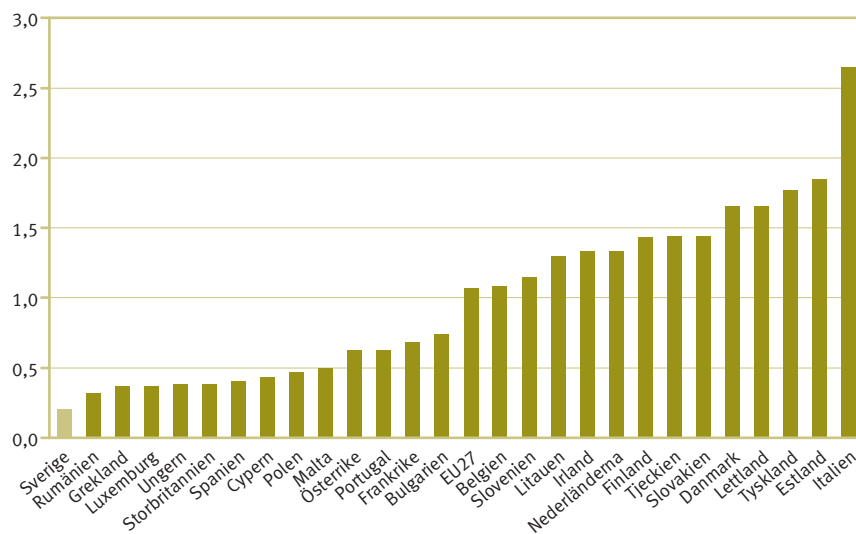
En anledning till att arbetslösheten ökade mer i Sverige än i Tyskland

Diagram 30 Arbetslöshet under krisåren. Procent



Källa: Macrobond.

Diagram 31 Andel permitterade arbetstagare i olika länder 2009. Procent



Källa: Eurofund.

är att det i Tyskland finns ett permitteringssystem som gjorde att arbetsgivarna kunde undvika att säga upp arbetskraften och i stället med stöd av statliga subventioner förkorta arbetstiden. IF Metall i Sverige slöt under den djupaste finanskrisen, utan statligt stöd, ett krisavtal för att bidra till att hantera den mycket svåra ekonomiska nedgången.

Det tyska permitteringslönesystemet

Tyskland har länge haft ett permitteringssystem, det så kallade Kurzarbeit. Detta system går ut på att arbetsgivare endast betalar de anställda för faktiskt arbetad tid vid en arbetstidsförkortning som beror på tillfälligt minskat behov av arbetskraft. Staten skjuter sedan till ett bidrag på mellan 60 och 67 procent av skillnaden mellan den ordinarie lönen och den lägre lönen, beroende på familjesituation. Dessutom skjuter staten till halva kostnaden för de sociala avgifterna för icke arbetade timmar och hela kostnaden om de anställda går på utbildning under permitterad tid.

Under finanskrisen år 2008 utökades systemet till att omfatta 24 månader mot tidigare tolv. Kurzarbeit anses ha varit viktigt för att förebygga arbetslöshet i Tyskland. I september 2009 omfattades 1 400 000 anställda av programmet, jämfört med 155 000 ett år tidigare. Mycket tyder på att Tyskland genom sitt utökade permitteringssystem lyckades mildra effekterna av krisen.³¹

Efter att den djupaste delen av krisen var över så förbättrades svensk arbetsmarknad relativt snabbt. Men många av dem som blev arbetslösa under finanskrisen 2008/2009 har fortfarande inte fått nya jobb. Antalet som har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen under mer än 24 månader har nästan fördubblats under de senaste åren.

Den ekonomiska politiken behöver utvecklas för att bättre möta nedgångar och dämpa effekterna på arbetsmarknaden av kriser. Vissa ekonomiska kriser är svåra att helt undvika. Men finansiella kriser, av den typ som drabbade Sverige 1991–1994 och USA 2008, måste helt enkelt inträffa mer sällan.

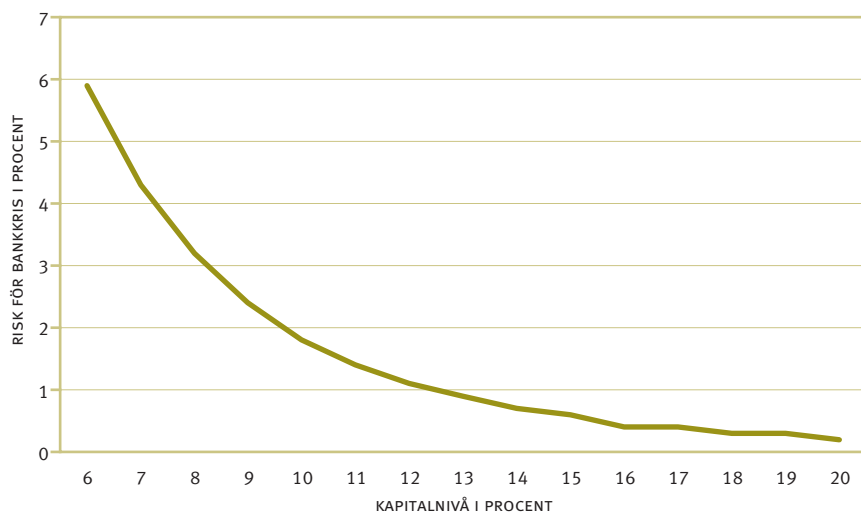
Finanskrisen 2008 utlöstes av fallande bostadspriser i USA och svårigheter för många amerikanska hushåll att klara sina räntebetalningar. Men förutsättningarna för krisen skapades av obalanser i världsekonomin, som skapade en situation med låga reala räntor och efterfrågan på tillgångar med hög avkastning. Tillsammans med nya finansiella instrument och nya finansieringsformer bidrog detta till en fastighetsbubbla inom fastighetssektorn i många länder. Bristande reglering och tillsyn gjorde att en stor del av det kapital som flödade till USA och andra underskottsländer investerades på ett vårdslöst sätt. När tillgångsbubblan brast var banker och andra finansiella institutioner bräckliga och sårbara.

Färre finansiella kriser kräver en mer robust finanssektor, som i högre grad klarar att hantera förluster från exempelvis bostadslån. En välfungerande finanssektor är helt nödvändig för att vi ska kunna spara till framtida utgifter och pensioner, men också för att företag ska kunna göra investeringar i sin verksamhet. Finanssektorn klarar inte att reglera sig själv. Den behöver därför ett detaljerat regelverk och myndigheter som har förmåga att utöva en aktiv och kraftfull tillsyn.

Bankerna är finanssektorns viktigaste aktörer. De behöver ha ett högre eget kapital än de hade före finanskrisen så att de får högre motståndskraft.

³¹ ERM Report 2010: *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes.*

Diagram 32 Kapitalkrävning och risk för bankkriser



Källa: Riksbanken.

Ett större inslag av eget kapital kommer också att leda till att bankernas ägare och ledning agerar mer ansvarsfullt.

Finanskriser kommer att uppstå även i framtiden, men de måste inträffa mer sällan och få mindre effekter på produktion och sysselsättning.

Slutsatser

Starkare automatiska stabilisatorer

Finanspolitik med hjälp av automatiska stabilisatorer har stora fördelar. Dels undviks de tidsfördröjningar som uppstår när nya lagar och regler ska tas fram och genomföras. Dels ger en sådan regelstyrd konjunkturpolitik hushållen tryggare förutsättningar.

En kraftigt förbättrad arbetslöshetsförsäkring, i form av högre och löneindexerade tak och villkor som gör att fler omfattas, bör komma i första rummet när det gäller att stärka de automatiska stabilisatorerna. En välfungerande arbetslöshetsförsäkring är dessutom en central förutsättning för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Förslag

Reformera arbetslöshetsförsäkringen så att löntagarna ges ett fullgott och pålitligt inkomstskydd.

Stabila finanser i kommunerna

Den kommunala verksamheten bör inte styras av konjunkturcykler utan av långsiktiga behov och ambitioner. En stabil sysselsättning inom offentlig finansierad välfärd kräver att kommunsektorn har mer förutsägbara villkor. Tillfälliga variationer i kommunernas skatteunderlag bör motverkas genom i förväg fastslagna regler. Dessa kan utformas på olika sätt. Det kan handla om att fondera pengar som tas i anspråk vid nedgångar i ekonomin. Ett annat sätt att uppnå samma sak är genom att låta statsbidragen variera med konjunkturen på ett sätt som är väl känt och förutsebart för kommunerna. En sådan ordning bidrar också till att förstärka de automatiska stabilisatorerna i ekonomin. Att stabilisera kommunernas skatteunderlag bör i första hand vara statens ansvar.

Förslag

Inför ett statligt finansierat system för stabilisering av kommunernas intäkter.

Förtydliga finanspolitikens uppdrag

Det är bra med ett mål för den offentliga sektorns sparande. Det bidrar till långsiktighet och tydlighet. Benämningen överskottsmål är dock vilseledande, då man inte i alla lägen bör sträva efter överskott. Målet kan över tid både behöva sänkas och höjas, framför allt beroende på hur de demografiska förutsättningarna utvecklas.

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bör vara konstruerat så att det finns marginaler så att alltför stora underskott kan undvikas i lågkonjunktur, samtidigt som det inte får försvåra en effektiv och aktiv konjunkturstabiliserande finanspolitik.

Finanspolitiken ska ha som uppdrag att förebygga och motverka såväl lågkonjunktur som överhettning. Regeringen bör ges möjlighet att snabbt, med i förväg anvisade instrument, kunna vidta åtgärder för att påverka

aktiviteten i ekonomin. Det kan exempelvis handla om förändringar av moms, arbetsgivaravgiften eller inkomstskatten. Förändringarna måste tas tillbaka när konjunkturen vänder.

Det bör finnas en särskild marginal under utgiftstaket – en så kallad sysselsättningsmarginal – för stabiliseringspolitiska åtgärder på budgetens utgiftssida som bara får användas vid en konjunkturförsvagning. I en djup lågkonjunktur bör utgiftstaken kunna revideras upp. Regering och riksdag bör kunna bestämma att utgiftstaken inte behöver följas under en exceptionell lågkonjunktur.

Förslag

- Utred sammansättningen av tillfälliga, förutbestämda finanspolitiska åtgärder som snabbt kan sättas in vid lågkonjunktur respektive överhettning.
- Inför en sysselsättningsmarginal i budgeten.
- Utgiftstaken ska kunna revideras i en djup lågkonjunktur.

Förtydliga penningpolitikens sysselsättningsuppdrag

Riksbanken bör bli tydligare när det gäller den viktiga frågan om vad penningpolitiken kan göra för att uppnå god tillväxt och hög sysselsättning.

Riksbankens bör se sin uppgift som tudelad: det handlar både om att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, som är satt till 2 procent, och att stabilisera resursutnyttjandet runt högsta möjliga nivå, där vad som är högsta möjliga nivå är en bedömningsfråga.

Det bör vid varje tillfälle när räntebeslut tas framgå tydligt vad enskilda ledamöter i Riksbankens direktion menar med fullt (högsta möjliga) resursutnyttjande och hur detta förhåller sig till det aktuella resursutnyttjandet. Dessa åtgärder är fullt möjliga att genomföra inom det regelverk som idag styr Riksbanken. Det skulle stärka förtroendet för Riksbanken, samtidigt som det blir lättare att utvärdera hur väl Riksbankens ledning klarar sin uppgift.

Förslag

- Riksbanken bör göra klart att penningpolitiken har två mål: att stabilisera inflationen runt inflationsmålet och att stabilisera resursutnyttjandet runt högsta möjliga nivå.
- Det bör framgå av protokollen från de penningpolitiska mötena hur ledamöterna i Riksbankens direktion förhåller sig till dessa mål.

Ett svenskt system för korttidsarbete

En automatisk stabilisator som tagits ur bruk är permittering, det vill säga förkortad arbetstid vid tillfälligt minskat behov av arbetskraft. Statens stöd till permittering avskaffades som en följd av borgerliga och socialdemokratiska regeringars olika beslut i samband med budgetsaneringen efter 1990-talskrisen.

Avskaffandet av stödet till permitterande företag har inneburit en nack-

del för löntagarna eftersom tillfälliga efterfrågetapp i stället löses med uppsägningar. Det leder troligen också till att företag i stället tillgodoser sitt behov av flexibilitet genom visstidsanställningar och inhyrning av personal. Den internationellt konkurrensutsatta sektorn konkurrerar med företag, främst i Europa, som har kvar olika former av permitteringsregler.

Ett statligt medfinansierat system för korttidsarbete, som gör det möjligt för företag att behålla kvalificerad personal i stället för att säga upp dem, skulle vara en fördel då det innebär snabbare omställning till full produktion när efterfrågan ökar. Det ska vara möjligt för parterna på arbetsmarknaden att ha inflytande över samt sluta avtal om deltagande i ett sådant system. Kan man vid korttidsarbete utnyttja den lediga tiden till fort- och vidareutbildning kan det bidra till ökad produktivitet och konkurrenskraft. Systemet bör ha sådana självrisker att det inte förhindrar nödvändig strukturomvandling.

Förslag

Staten bör medverka till, och stötta ekonomiskt, ett system för korttidsarbete vid tillfälliga efterfrågebortfall i verksamheten.

Mer kapital och bättre tillsyn i finanssektorn

De finansiella kriserna måste bli färre och påverka tillväxt och sysselsättning mindre. Det finns i debatten många förslag på hur detta kan uppnås. Ett omfattande reformarbete pågår både nationellt och i EU. Det är ännu för tidigt att avgöra hur långtgående och effektiva dessa reformer blir. De fackliga organisationerna både på nationell och på europeisk nivå måste spela en aktiv roll i utformningen av det nya regelverket.

Bankerna är de viktigaste aktörerna i finanssektorn. Om de ska bli mer motståndskraftiga och agera på ett mer ansvarsfullt behöver de ha en högre andel eget kapital i förhållande till sin utlåning. De så kallade kapitalkravsmåtten behöver vara enkla och svåra att manipulera. Endast riktigt riskkapital ska kunna räknas in i kapitalbasen. Ett annat sätt att komma åt detta problem är genom att avgiftsbelägga bankerna i förhållande till de risker de skapar för samhällsekonomin. Staten befinner sig idag i en gisslansituation i förhållande till bankerna. Det är ofta omöjligt att avveckla en bank på ett ordnat sätt och utan stora eller oöverblickbara kostnader för samhällsekonomin. Sverige behöver en sammanhängande ordning för stöd, förvaltning, rekonstruktion och avveckling av banker som är insolventa.

I oktober 2008 beslutade riksdagen att inrätta en stabilitetsfond som skulle finansiera stödinsatser vid framtida finansiella kriser. Fonden skulle betalas av de försäkrade bankerna genom årliga riskdifferentierade avgifter. Trots att det nu har gått mer än tre år sedan riksdagens beslut finns ingen modell för riskdifferentierade avgifter på plats.

De myndigheter som är ansvariga för tillsyn av finanssektorn behöver hög kompetens, stora resurser och långgående befogenheter. De måste klara att analysera systemriskerna på ett bra sätt. Själva myndighetsstrukturen och ansvarsfördelningen mellan myndigheter är viktig. I Sverige och i andra länder

har det ofta varit otydligt vilken myndighet som har det huvudsakliga ansvaret för den finansiella stabiliteten och vilka befogenheter denna myndighet har.³²

Förslag

- Höj kapitaltäckningskraven för samhällsviktiga banker och finansiella institut.
- Inför lagstiftning som gör det möjligt för banker att avvecklas utan stora kostnader för samhällsekonomin.
- Inför riskdifferentierade avgifter till den stabilitetsfond som ska finansiera stödinsatser vid finansiella kriser.
- Förstärk Finansinspektionen. Kostnaderna för detta bör bäras av den finansiella sektorn genom avgifter.

³² Se även LO (2009b).

Referenser

- Arbetsmiljöverket (2006), Rapport 2006:13.
- ERM Report 2010, *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes.*
- Finanspolitiska rådet (2011), årsrapport.
- Fredriksson, P. och Vlachos, J. (2011). *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?*, Finanspolitiska rådet 2011/3.
- Försäkringskassan (2010), *Föräldrapenning. Båda föräldrarnas försäkring?*, Socialförsäkringsrapport 2011:13.
- Hattie, J. (2009), *Visible learning.*
- IFAU (2010), Rapport 2010:6.
- Institutet för framtidsstudier (2011), *Dropping out in Scandinavia*, Arbetsrapport 2011:8.
- Integrationsverket (2006), Rapport integration 2005.
- Lind, T. och Palme, J. (2006), *Sustainable Policies in an Ageing Europe*, Institutet för framtidsstudier.
- LO (2009a), *Arbete, liv och hälsa – Klass och kön.*
- LO (2009b), *När musiken tystnar.*
- LO (2010), *Arbetsmarknadspolitik för att motverka långa arbetslöshetstider.*
- LO (2011), *Fler arbetare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism.*
- LO, *Arbetstider år 2009.*
- LO, *Lönerapport 2011.*
- LU (2011), Långtidsutredningen, SOU 2011:11.
- McKinsey (2010), *How the world's most improved school systems keep getting better.*
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2010), *Arbetslivsinriktad rehabilitering*, underlagsrapport.
- PISA (2009).
- Regeringens skrivelse 2010/11:79.
- SCB (2008), *Etablering på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan.*
- SCB (2011), *Trender och prognoser.*
- SCB (AKU).
- SCB, Arbetskraftsprognos 2009.
- SCB, UF 37 SM 1101.
- Skolinspektionen (2009), *Regelbunden tillsyn*, Dnr 40-2010:3711.
- Skolverket (2008), *Studieresultat i gymnasieskolan.*
- Skolverket (2009), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?*
- Skolverket (2011a), Rapport 363.
- Skolverket (2011b), Rapport 364.
- SOU (2011), *Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus på kvalitet!*
- Theorell, T. (2006), *I spåren av 90-talet.*
- TIMMS (2007), *The Trends in International Mathematics and Science Study.*
- Wikman, A. (2007).
- Wingborg, M. (2012), *Idéer för mer kunskaper i skolan.*

Full sysselsättning

Samhället och arbetslivet förändras ständigt men den delen av samhället som ska underlätta människors möjligheter till arbete har inte utvecklats i samma takt och ibland avvecklats. LO vill bidra till en ny ambitionsnivå och nya verktyg för att ta Sverige åter till den fulla sysselsättningen. LO vill vara med och forma en framtidens arbetsmarknad – ett hållbart arbetsliv – med trygga, fria och utvecklande arbete. Ett arbetsliv där vi känner trygghet. Så utvecklar vi både människan och samhället.