

Om gruppen

Kristina Persson, Minister för Strategi och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete har inrättat tre analysgrupper med uppgift att bistå kansliet- för strategi och framtidsfrågor i dess arbete med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Varje grupp arbetar i frihet under ledning av två ordföranden. Resultaten ska kommuniceras löpande med regeringen som i sin tur kan föra in förslagen i det löpande arbetet inom Regeringskansliet.

Grupperna arbetar självständigt och dess förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller ställning.

Detta är den andra delrapporten från analysgruppen för Arbetet i framtiden. Gruppen som helhet står i huvudsak bakom rapportens analyser och förslag men avvikande meningar kan finnas i vissa detaljer.

Ordförande för gruppen är Annelie Nordström och Klas Eklund. Därutöver består gruppen av åtta ytterligare ledamöter.

Ledamöter

Anna Breman, Swedbank
Pontus Braunerhjelm, professor KTH och Entreprenörskapsforum
Eva Mörk, professor Uppsala Universitet
Jesper Roine, professor Handelshögskolan
Luciano Astudillo, Malmö kommun
Åke Svensson, vd Teknikföretagen
Åsa-Pia Järliden, LO
Azita Shariati, vd Sodexo Sverige

Huvudsekreterare

Katinka Hort, ämnessakkunnig och fil.dr nationalekonomi

En socialt hållbar arbetsmarknad

En väl fungerande arbetsmarknad präglas av hög sysselsättning och låg arbetslöshet och att arbetskraftens potential tas tillvara genom matchning mot de krav som strukturförändringarna ställer. En sådan arbetsmarknad bidrar till sammanhållningen i samhället och ger alla människor möjlighet att bidra och utvecklas.

I denna delrapport pekar analysgruppen för Arbetet i framtiden på åtgärder som bör vidtas eller vidareutvecklas för att bättre ta tillvara potentialen i hela arbetskraften och stärka sammanhållningen. I några fall pågår redan visst arbete inom regeringen i den riktning vi anser att vi behöver gå för att klara utmaningarna på framtidens arbetsmarknad. De tre fält vi valt att fokusera på i denna delrapport handlar om:

- Inträdet på arbetsmarknaden och förbättrad matchning
- En mer inkluderande arbetsmarknad
- Likvärdig inkomstrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad

Sammanfattning.....	3
1. Inledning	10
2. Inträdet på arbetsmarknaden – matcha bättre mot framtidens behov	12
2.1 Underlätta nyanländas etablering på arbetsmarknaden	14
2.1.1. Demografins utmaningar och migrationens möjligheter.....	15
2.1.2. Insatser för att förbättra etableringen på arbetsmarknaden	20
2.2 Bredda vägarna in i yrkeslivet.....	24
2.2.1 Fortsatt stort behov av yrkesutbildade	24
2.2.2 Åtgärder	26
3. En mer inkluderande arbetsmarknad.....	28
3.1 Statligt försörjningsansvar för alla arbetslösa	29
3.1.1. Arbetslöshetsersättning med låg täckningsgrad	29
3.1.2. Åtgärder	33
3.2 Arbetsmarknad för personer med lång väg till reguljärt arbete.....	35
3.2.1 Dagens verktygslåda i korthet	36
3.2.2 Förslag på nya verktyg i lådan	38
4. Likvärdig inkomsttrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad.....	40
4.1 Inkomsttrygghet för alla oavsett anlitandeform	42
4.1.1 Sysselsättningens utveckling i olika anlitandeformer	44
4.1.2 Skillnader i inkomsttrygghet mellan olika anlitandeformer	47
4.1.3 Vad bör göras?	51
4.2 En allmän socialförsäkring värd namnet	53
4.2.1 Utvecklingen	53
4.2.2 Konsekvenser	54
4.2.3 Åtgärder	56
Bilaga. Om statistiken över andelen sysselsatta i olika anlitandeformer	58

Sammanfattning

En väl fungerande arbetsmarknad är en arbetsmarknad som präglas av hög sysselsättning och låg arbetslöshet och där arbetskraftens potential tas tillvara genom matchning mot de krav som strukturförändringarna ställer. En sådan arbetsmarknad bidrar till sammanhållningen i samhället och ger människor möjlighet att bidra och utvecklas.

Den här rapporten handlar om hur hela arbetskraftens potential bättre ska kunna tas tillvara. Utgångsläget är blandat. Å ena sidan växer ekonomin och sysselsättningen, å andra sidan är matchningsproblemen betydande. Arbetslösheten är hög för personer med låg utbildning. Samtidigt råder brist på arbetskraft i flera yrken. Vi ser också behov av en översyn av villkoren på arbetsmarknaden i fråga om det arbetsrättsliga skyddet och i den ekonomiska tryggheten.

På längre sikt står svensk arbetsmarknad inför betydande utmaningar. Om trender som migration, globalisering, digitalisering och automatisering hanteras väl rymmer de stora möjligheter till ökat välstånd, förbättrade arbetsvillkor och hållbar utveckling. Men hård internationell konkurrens, snabb teknisk utveckling och höga krav på effektivitet innebär också stora utmaningar för både verksamheter och enskilda. Oförmåga att hantera aktuella problem på arbetsmarknaden kan få betydande konsekvenser i framtiden. Det gäller inte minst nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det är både en akut fråga och en viktig framtidsfråga. Hanteras den inte väl nu får det betydande konsekvenser i framtiden.

En rad faktorer har betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad. Lönebildningen är en sådan. Den svenska modellen med kollektivavtal mellan parterna bör förbli det dominerande lönesättningsystemet. Statsmakten ska inte delta aktivt i den processen. De frågorna behandlas därför inte här där syftet är att peka på åtgärder som regeringen bör vidta för att möta utmaningarna och tillvarata möjligheterna på framtidens arbetsmarknad.

Det finns en diskussion om att den tekniska utvecklingen kommer minska behovet av arbete i framtiden. Det är inte vår bedömning, åtminstone inte på medellång sikt. Vår utgångspunkt är snarare att antalet arbetade timmar behöver öka för att möta investeringsbehoven inom många sektorer, den åldrande befolkningens behov samt önskemål om högre kvalitet i många välfärdsverksamheter.

I en tidigare delrapport¹ har vi föreslagit att regeringen tar initiativ för att förstärka systemet för livslångt lärande i arbetslivet för att motverka polarisering och få en dynamisk arbetsmarknad med bättre matchning och fortsatt hög sysselsättning. Det är nödvändigt för att möta utmaningarna och ta tillvara möjligheterna som den tekniska utvecklingen och globaliseringen väntas medföra.

¹ Se <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/uppdrag-framtid/rapporter-arbetet-i-framtiden/>

I denna delrapport pekar vi på åtgärder som behöver vidtas inom tre fält för att bättre ta tillvara potentialen i hela arbetskraften och stärka sammanhållningen. Det är angeläget både för vår kapacitet att möta utmaningarna från ny teknik, internationell konkurrens och grön omställning och för att stärka det sociala kittet och säkra välfärdens finansiering i framtiden.

De fält vi valt att fokusera på handlar om

- Inträdet på arbetsmarknaden och förbättrad matchning
- En mer inkluderande arbetsmarknad
- Likvärdig inkomstrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad

Inträdet på arbetsmarknaden och förbättrad matchning

Den långvariga, höga arbetslösheten är en av vår tids stora problem. I kombination med jobbpolariseringen på svensk arbetsmarknad sedan början av 2000-talet har arbetslösheten kommit att öka överlägset mest bland arbetstagare utan gymnasieutbildning. Andelen jobb i den övre och nedre delen av löne- och utbildningsskalan har ökat medan andelen i mellansegmentet har minskat. Det har lett till ökad konkurrens om jobben i de lägre segmenten.

Blickar vi framåt kan ny teknik förväntas ersätta många arbetsmoment också i enklare tjänsteyrken. Jobb i den lågavlönade delen av arbetsmarknaden kommer därför inte vara den dominerande lösningen på problemen på arbetsmarknaden för personer med svaga färdigheter. Betydande brister i tillgången på arbetskraft i medellönesegmentet finns redan i dag och väntas kvarstå på 10-15 års sikt. Åtgärder för att bättre ta tillvara potentialen bland dem som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden bör därför främst inriktas mot att stärka deras färdigheter och kompetenser för en bättre matchning mot behoven på framtidens arbetsmarknad. Det är särskilt angeläget för unga som saknar fullständig gymnasieutbildning och utrikes födda med enbart kortare utbildning med sig i bagaget.

Migrationen i kombination med den demografiska utvecklingen innebär både utmaningar och möjligheter för svensk arbetsmarknad och välfärd, alldeles oavsett hur migrationen kommer utvecklas i framtiden. De demografiska utmaningarna bottnar i att allt fler lever längre. Andelen i yrkesverksamma åldrar sjunker och försörjningskvoten stiger. Eftersom de som invandrar i regel är yngre än befolkningen som helhet bidrar invandringen till att motverka ökningen av försörjningskvoten.² Samtidigt är det väl känt att de resurser som finns bland utrikes födda tillvaratas sämre på arbetsmarknaden.

Utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden bottnar till stor del i otillräckliga färdigheter och kompetenser av det slag som krävs på svensk arbetsmarknad. Sysselsättningsgraden skiljer sig inte nämnvärt mellan inrikes och utrikes födda med samma nivå på färdigheterna. För personer med enbart förgymnasial utbildning är sysselsättningsgraden låg oavsett bakgrund. Därtill kommer att en utbildning från hemlandet på gymnasial nivå eller högre inte skapar samma möjligheter på den svenska arbetsmarknaden som en svensk utbildning.

² Utan utrikes födda skulle försörjningskvoten idag uppgå till 0,84 istället för 0,74. De kommande 15 åren skulle den öka till 1,03 istället för förväntade 0,83.

Kompletterande insatser för att ge utrikes födda bättre möjligheter att förvärva de färdigheter och kompetenser som krävs på svensk arbetsmarknad framstår därför som centralt för att arbetskraftspotentialen bland utrikes födda ska kunna tas tillvara bättre på framtidens arbetsmarknad. En avvägning behöver alltid göras mellan snabb väg till jobb med egen försörjning och insatser för bättre matchning till rätt jobb med högre produktivitet. Många gånger kan en kombination av utbildning och arbete i någon form som underlättar integrationen vara att föredra.

För både nyanlända och andra finns ett behov av att bredda vägarna in i yrken på mellannivå. Det handlar om att möta behovet av yrkesutbildad arbetskraft på 10-15 års sikt, förbättra matchningen på arbetsmarknaden och minska risken för arbetslöshet bland lågutbildade. Behovet av yrkesutbildad arbetskraft kommer vara stort både på gymnasial och eftergymnasial nivå de kommande tio åren. Samtidigt ser vi att svårigheterna att komma i jobb är störst för de med bara förgymnasial utbildning, för både utrikes och inrikes födda. Till yrkesområden där det förväntas råda stor brist på arbetskraft finns det skäl att ha många vägar för att attrahera så många som möjligt.

Ett annat problem är att stora grupper inte klarar skolan med fullständiga betyg. Andelen som avbryter sin gymnasieutbildning är särskilt hög bland dem som påbörjar ett yrkesprogram. Svårigheterna att välja rätt och bristande kvalitet genom för få undervisningstimmar och otillräckliga möjligheter till arbetsplatsförlagt lärande bidrar till detta. Möjligheterna till stegvis inträde i arbetslivet där utbildning och arbete varvas behöver förbättras.

En hel del arbete pågår redan inom regeringen i nämnda riktning för att underlätta inträdet för nyanlända och bredda vägarna in i yrkeslivet. Nedan lyfter vi fram det som vi ser som mest angeläget att vidareutveckla.

Underlätta inträdet för nyanlända

Validering bör generellt utgöra det första steget i en effektiv kedja av insatser för att underlätta etableringen, både för att stödja valet av väg och beslut om insatser. Den allmänna satsning på validering som nu genomförs på flera håll utgör definitivt steg i rätt riktning. Valideringssatsningarna behöver också följas upp med en strategi för hur olika delar av skol- och utbildningssystemet, inklusive arbetsmarknadsutbildningen, ska kunna erbjuda de kompletteringar som behövs.

Skolsystemet behöver också anpassas så att de som kommer hit i lite högre åldrar får rimliga möjligheter att tillgodogöra sig en grundläggande utbildning och någon form av gymnasiekompetens. Det arbete som pågår inom regeringen för att **utveckla yrkesvux** till ett regionalt yrkesvux kan här vara ett steg i rätt riktning. Möjligheten att låta ungdomar som kommit till Sverige i relativt hög ålder **ta betyg** i bl.a. naturvetenskapliga ämnen, matematik och engelska **på sitt eget språk** bör också prövas. Vidare bör **folkhögskolornas möjligheter** att ta emot framförallt **lite äldre ensamkommande ungdomar** och erbjuda en kombination av särskild utbildning i svenska och samhällsorientering och annan utbildning integrerat med andra folkhögskoleelever undersökas.

Efterfrågan på nyanländas arbetskraft behöver också förstärkas för att kompensera andra faktorer än bristande kompetens som försvårar inträdet. Lönesubventioner i olika former är ett viktigt verktyg. **Fler lösningar** behövs också där **utbildning** i svenska och kompletteringar av skol- och yrkeskunskaper **kombineras med arbete eller praktik**. För att kompensera för nyanländas sämre tillgång till informella kanaler och nätverk har **ökad förmedlartäthet** visat sig vara ett mycket effektivt verktyg. Enligt vissa studier uppväger den snabbare övergången till arbete gott och väl kostnaden för den extra förmedlarinsatsen.

Entreprenörskap bland nyanlända bör också främjas. Många av de som kommer till Sverige har en bakgrund i mindre och eget företagande. Potentialen i detta för både den enskilde och svensk ekonomi bör tillvaratas. Här kan stöd behövas med relevanta kontaktnät. En särskild **entreprenörsförmedling för nyanlända** bör därför övervägas i kombination med ett **mentorsystem**.

Bredda vägarna in i yrkeslivet

Bättre möjligheter att komplettera med yrkesämnen inom gymnasiet för att få en fullständig yrkesutbildning eller behörighet till yrkeshögskolan behövs. Förslag med denna inriktning har nyligen remitterats. I samverkan med branscherna bör fler **yrkeslegitimationer** införas för en tydligare uppdelning mellan facklärd och icke-facklärd arbetskraft som kan påverka lönesättningen och bidra till ett ökat intresse för yrkesutbildning.

Utökade möjligheter att erbjuda individuellt anpassad utbildning för de med särskilda svårigheter att ta sig igenom grund- och gymnasieskola behövs också. Många gånger ger även i dessa fall **yrkesinriktade utbildningar med möjlighet till praktik eller avlönat arbete** bäst förutsättningar att komma ut i arbetslivet.

Ett särskilt system bör även övervägas för **studiefinansiering** vid studier till **bristyrken** riktat till **personer som har jobb** för närvarande **men låg utbildning** som gör att risken för arbetslöshet är hög på sikt.

En mer inkluderande arbetsmarknad

En stark arbetslinje, innebärande att alla som kan ska försörja sig genom eget arbete, är grundläggande i den svenska välfärdsmodellen och det sociala kontraktet. En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring i kombination med en aktiv arbetsmarknadspolitik skapar en stark ekonomi med stor omställningsförmåga och en inkluderande arbetsmarknad där hela arbetskraftens potential tas tillvara.

En generös arbetslöshetsförsäkring bidrar genom att öka enskildas beredskap till omställning. Den kan också bidra till bättre matchning genom att ge arbetssökande mer tid att hitta nytt arbete som motsvarar kompetensen. Men om ersättningen är för generös i relation till möjligheterna att säkra att den enskilde gör vad som krävs för att komma tillbaka i arbete försvagas arbetslinjen. Den behöver därför kombineras med en aktiv arbetsmarknadspolitik som stöder både omställning och arbetslinje, i synnerhet i perioder av hög arbetslöshet.

Andelen arbetslösa med antingen arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd har minskat från omkring 80 procent i början av 2000-talet till omkring 40 procent idag. Ansvar för arbetslösas försörjning har därmed förskjutits från A-kassa och Arbetsförmedling till kommunernas försörjningsstöd och socialtjänst. Det har försvagat arbetslinjen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Marginal effekterna när en person går från försörjningsstöd till arbete är betydande. Arbetslösa med försörjningsstöd har också sämre tillgång till den nationella arbetsmarknadspolitiken än de med arbetslöshetsersättning. Vidare tränger kostnaderna för försörjningsstöd och aktiveringsinsatser i kommunerna undan angelägna satsningar på äldreomsorg, skola och förskola. Åtgärder bör därför vidtas för att återföra en större del av ansvaret för arbetslösas försörjning och de aktiva insatserna till Arbetsförmedlingen.

För att nå dit bör **personer som ännu inte är etablerade på arbetsmarknaden** och därför inte uppfyller de nuvarande kvalificeringsvillkoren ha möjlighet till ersättning motsvarande **grundersättningen** i arbetslöshetsförsäkringen. Det kan t.ex. uppnås genom ett återinfört studerandevillkor och att deltagande i etableringsinsatser kvalificerar till ersättning. Förutsättningen bör vara att man står till arbetsmarknadens förfogande och uppfyller Arbetsförmedlingens aktivitetskrav.

En stor del av de som idag har försörjningsstöd p.g.a. arbetslöshet är personer som av egen kraft eller med rätt insatser i form av utbildning eller annan arbetsmarknadspolitisk insats såsmåningom kommer ut i reguljärt arbete. Men här finns också personer som står relativt långt från den ordinarie arbetsmarknaden. För att arbetslinjen ska bidra till så hög delaktighet som möjligt ser vi också behov av att utveckla lösningarna för dessa personer.

Nya verktyg behövs för att få fram ett tillräckligt antal anpassade jobb för personer där möjligheterna till reguljär sysselsättning bedöms som små eller avlägsna. Många gånger är det svårt att avgöra hur utsikterna ser ut i det enskilda fallet. Därför bör de anpassade jobben inrättas inom ramen för reguljära verksamheter i så hög utsträckning som möjligt och med relevant stöd så att de som anvisas till dessa jobb kan ge ett verkligt bidrag och inte belasta den ordinarie verksamheten.

Vi föreslår att regeringen inleder ett arbete för att pröva olika alternativa lösningar. En kan vara att **vidareutveckla verksamheten inom Samhall** till att omfatta fler grupper. En **nationell strategi för att främja arbetsintegrerande sociala företags** verksamhet behövs. Det nationella program som regeringen precis inlett för att få fler arbetsintegrerande sociala företag att starta och växa är ett steg i den riktningen. En annan lösning kan vara att utveckla en modell med s.k. **samhällsjobb** där offentliga verksamheter mer generellt och stadigvarande åläggs eller bereds möjlighet att med åtföljande finansiering antingen inrätta ett visst antal tjänster för personer med små möjligheter till reguljär sysselsättning eller köpa in sådana tjänster från exempelvis arbetsintegrerande sociala företag.

För den kommunala sektorn bör möjligheterna undersökas att tilldela alla kommuner ett statligt arbetsmarknadspolitiskt anslag kopplat till befolkningens storlek i kombination med ett antal sociala faktorer. För pengarna ska kommunen antingen inrätta tjänster i de egna verksamheterna, till vilka Arbetsförmedlingen anvisar personer, eller köpa in tjänster från arbetsintegrerande sociala företag. En diskussion om hur en sådan lösning skulle kunna se ut bör inledas med den kommunala sektorn. Verksamheten bör byggas ut successivt i samverkan mellan parterna lokalt och resurser avsätts för stöd och handledning. Även den statliga sektorn bör omfattas av en liknande modell. Fördelningen av uppgiften mellan myndigheterna behöver dock genomföras på ett annat sätt. Huruvida även privata aktörer i offentlig finansierade verksamheter ska kunna medverka och i vilka former bör de enskilda statliga myndigheterna och kommunerna själva avgöra.

Likvärdig inkomstrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad

Allmänna och gemensamma inkomstrelaterade inkomstförsäkringar som omfattar alla har varit ett centralt inslag i det svenska välfärdssystemet. En förvissning om att större delen av inkomsten är tryggad vid sjukdom och arbetslöshet stärker människors förutsättningar att bidra och utvecklas i arbetslivet.

Inkomstrygghet för alla oavsett anlitandeform

Var fjärde sysselsatt arbetar numera i andra former än fast anställning. Framöver tror vi att den tekniska utvecklingen kommer göra det möjligt för fler människor att driva egen verksamhet, i många fall i kombination med anställning. Socialförsäkringssystemen behöver därför anpassas för att ge god inkomstrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad.

För det första bör **kopplingen mellan tidsbegränsat anställdas bidrag till och förmåner från inkomstförsäkringarna förbättras**. En möjlighet är att basera sjukpenningen på historiska inkomster under en viss period. En sådan ordning kan införas särskilt för personer med tidsbegränsade anställningar eller som en mer generell förändring i socialförsäkringssystemet. Även reglerna för kvalificering till A-kassan bör ses över så att intresset av att ta tillfälliga jobb inte motverkas. Det kan ske genom att arbetsvillkoret förändras så att tidsbegränsat anställda och deltidsarbetande får bättre möjligheter att kvalificera sig till a-kassa. Viktigt är att förändringarna utformas så att missbruk motverkas.

För det andra bör regelverken ses över i syfte att **ge dem som driver egen verksamhet större möjligheter att ta del av inkomstförsäkringarna**. I sjukförsäkringen är det främsta problemet att reglerna upplevs som oförutsebara. Även om det till stor del hänger samman med den osäkerhet som präglar egenföretagande bör möjligheterna att införa någon form av grundskydd i sjukförsäkringen baserat på historiska inkomster prövas. Även reglerna för kvalificering till A-kassan bör ses över för dessa grupper så att intresset av att återuppta näringsverksamheten när möjlighet ges inte motverkas.

Utanför socialförsäkringssystemen bör förändringar även övervägas i syfte att **motverka avarter av olika anlitandeformer**. En undersökning bör bl.a. göras av i vilken omfattning och under vilka omständigheter personer med F/FA-skattsedel enbart har en uppdragsgivare.

Beroende på utfallet bör man överväga att återinföra ett krav på mer än en uppdragsgivare per år för rätt till F-skattsedel.

Regeringen bör även ta initiativ för att **förbättra möjligheterna att i den officiella statistiken följa hur sysselsättningen i olika anlitandeformer** förändrats över tid.

En allmän socialförsäkring värd namnet

Sedan mitten av 1990-talet har täckningsgraden i den allmänna socialförsäkringen minskat. Socialförsäkringssystemet är på väg att glida från inkomstbortfallsprincip till grundersättning. I takt med att så skett har olika lösningar organiserats utanför den allmänna försäkringen i form av sektorsvisa tilläggsförsäkringar. Utvecklingen har både för- och nackdelar. När det offentliga åtagandet backat har utrymme skapats för ansvarstagande parter att utveckla nya lösningar. Men det finns också stora nackdelar. Riskdelningen har minskat vilket bidrar till att öka de ekonomiska skillnaderna i samhället. Trots att täckningsgraden minskat på förmånssidan tas avgifter ut på hela inkomsten. Därmed riskerar uppslutningen bakom den allmänna försäkringen att påverkas. Risken ökar också för att personer utan kollektiva tilläggsförsäkringar underskattar sitt eget behov av att försäkra sig mot osäkra och/eller avlägsna inkomstbortfall. Komplexiteten i det nuvarande systemet är också stor vilket gör det svårt att bedöma behovet för den som själv måste se till att komplettera sitt försäkringsskydd.

Mot denna bakgrund föreslår vi att regeringen tillsätter en **utredning** för att **undersöka möjligheterna att förbättra den allmänna inkomstryggheten på ett sätt som samtidigt tar tillvara de fördelar som finns i de kollektivavtalade lösningarna**. Inte minst viktigt är att värna de möjligheter till ett mer effektivt förebyggande arbete som partssamverkan kan ge. Det övergripande målet bör vara att förstärka de allmänna socialförsäkringarna på ett sådant sätt att nuvarande svårgenomskådliga pussel ersätts av ett sammanhållet och mer jämlikt system som ger en god inkomstrygghet för alla. Inriktningen bör vara att 90 procent av alla med förvärvsinkomster ska omfattas av den inkomstrygghet som de allmänna försäkringarna ger idag i kombination med de kollektivavtalade försäkringarna utan att medföra ökade kostnader som försvagar Sveriges internationella konkurrenskraft. Givet den betydelse som de kollektivavtalade systemen har måste en sådan utredning tillsättas och bedrivas i samverkan med arbetsmarknadens parter.

1. Inledning

En väl fungerande arbetsmarknad är en arbetsmarknad som präglas av hög sysselsättning och låg arbetslöshet. Väsentligt är också att arbetskraftens potential tas tillvara genom att matchas väl mot de krav som strukturförändringarna ställer. En sådan arbetsmarknad bidrar till sammanhållningen i samhället och ger människor möjlighet att både bidra till samhällsutvecklingen och att själva växa och utvecklas.

Den här rapporten handlar om hur hela arbetskraftens potential bättre ska kunna tas tillvara. Utgångsläget är blandat. Å ena sidan växer ekonomin och sysselsättningen, och nu faller även arbetslösheten, om än från en historiskt sett hög nivå. Å andra sidan är matchningsproblemen betydande. Arbetslösheten är hög för nyanlända och andra med låg utbildning samtidigt som det råder brist på arbetskraft i flera yrken med krav på yrkesutbildning på gymnasial och högre nivå. Vi ser också ett behov av en översyn av villkoren på arbetsmarknaden både i fråga om det arbetsrättsliga skyddet och i tillgången till de sociala trygghetssystemen.

Långsiktiga globala trender innebär också utmaningar för svensk arbetsmarknad. Om migration, globalisering, digitalisering och automatisering hanteras väl rymmer de stora möjligheter till ökat välstånd, förbättrade arbetsvillkor och hållbar utveckling. Men hård internationell konkurrens, snabb teknisk utveckling och höga krav på effektivitet innebär också stora utmaningar för både verksamheter och enskilda. Oförmåga att hantera vissa aktuella problem på arbetsmarknaden kan få betydande konsekvenser i framtiden. Det gäller inte minst nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det är både en akut fråga och en viktig framtidsfråga. Hanteras den inte väl nu får det betydande konsekvenser i framtiden.

Det finns förstås en rad andra faktorer av betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad och ett bra samspel mellan utbud och efterfrågan. Lönebildningen som i hög grad bestäms av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och de ramar som gäller för dessa är en sådan. Om behovet av fler låglönejobb och lägre ingångslöner går åsikterna vitt isär i den allmänna debatten. Vi menar dock att den svenska modellen med kollektivavtal mellan parterna bör förbli det dominerande lönesättningsystemet och att statsmakten inte ska delta aktivt i processen. De frågorna är därför inte aktuella här där syftet är att peka på åtgärder som regeringen bör vidta för att möta utmaningarna och tillvarata möjligheterna på framtidens arbetsmarknad.

Det finns en diskussion om att den tekniska utvecklingen kommer medföra ett minskat behov av arbete i framtiden. Det är inte vår bedömning, åtminstone inte inom den tidshorisont som är aktuell här, dvs. 10-15 år framåt. Vår utgångspunkt är snarare att antalet arbetade timmar kommer behöva öka för att klara investeringsbehoven inom många sektorer, möta den åldrande befolkningens behov och uppfylla önskemål om högre kvalitet i många välfärdsverksamheter.

Den tekniska utvecklingen och globaliseringen kommer dock medföra stora krav på omställning och flexibilitet i arbetslivet. Tryggheten på arbetsmarknaden ligger inte längre

bara i anställningstiden. Kompetensen kommer i framtiden att i högre grad bestämma människors möjlighet till anställning, goda arbetsvillkor och rörlighet på arbetsmarknaden. För att motverka polarisering och få en dynamisk arbetsmarknad med bättre matchning och fortsatt hög sysselsättning behöver möjligheterna till kontinuerlig kompetensutveckling och lärande genom hela arbetslivet stärkas.

Därför har analysgruppen Arbetet i framtiden i en tidigare delrapport³ föreslagit att regeringen tar initiativ för att förstärka systemet för livslångt lärande i arbetslivet. Åtgärder behöver vidtas inom nuvarande strukturer för att utbudet av utbildningar och andra kompetensutvecklande aktiviteter bättre ska motsvara yrkesverksammas behov. Men det behöver också byggas något nytt med syfte att ge människor i arbete bättre förutsättningar att ta del av kompetensutvecklande insatser. Det livslånga lärandets nya pelare bör bestå av allmän upplysning och information om behovet av att kontinuerligt fylla på med ny kompetens; individuell vägledning för att finna möjliga och önskvärda vägar vidare för den enskilde; och en kompetensförsäkring som ger ekonomiska förutsättningar att mitt i arbetslivet delta i utbildning och andra kompetensutvecklande aktiviteter. I arbetet med en sådan reform finns det skäl att även se över delar av utformningen av LAS för att anpassa delar av regelverket till de nya förutsättningar som ett utvecklat system för livslångt lärande ger, utan att de anställdas trygghet försämras eller styrkeförhållandena mellan parterna förändras.

I denna delrapport pekar vi på åtgärder som behöver vidtas inom tre fält för att bättre ta tillvara potentialen i hela arbetskraften och stärka sammanhållningen. Det är angeläget inte bara för vår kapacitet att möta utmaningarna från ny teknik, internationell konkurrens och grön omställning utan i ännu högre grad för att stärka det sociala kittet och säkra finansieringen av den gemensamma välfärden i framtiden.

Det ena handlar om inträdet på arbetsmarknaden. Här lyfter vi först fram de utmaningar och möjligheter som migrationen innebär för svensk arbetsmarknad. Åtgärder behövs för att underlätta inträdet, längs flera vägar, för de nyanlända och mer generellt för att bättre ta tillvara den outnyttjade arbetskraftspotential som finns bland utrikes födda. Vår förmåga att klara detta på ett bra sätt har stor betydelse för framtidens arbetsmarknad, välfärd och samhällsgemenskap. Vi ser också ett mer generellt behov av att bredda vägarna in i yrken på mellannivå för att möta behovet av yrkesutbildad arbetskraft på 10-15 års sikt och förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

Det andra fältet handlar om behovet av en mer inkluderande arbetsmarknad. Inledningsvis pekar vi på de problem som är förknippade med att kommunerna numera bär en betydande del av försörjningsansvaret för arbetslösa. Därefter pekar vi på åtgärder som bör vidtas för att grupper med större svårigheter att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden ska få bättre

³ Se <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/uppdrag-framtid/rapporter-arbetet-i-framtiden/>

möjligheter att bidra i arbetslivet. Uppgiften är att få till stånd en arbetsmarknad som står på två ben – en arbetsmarknad som inte bara ger utveckling åt dem med god utbildning och hög kompetens utan också förmår ge arbete och ett socialt sammanhang åt dem som står längre ifrån den reguljära arbetsmarknaden.

Det tredje fältet gäller socialförsäkringarna. Där ser vi behov av åtgärder som håller ihop arbetsmarknaden på ett annat plan. Framöver tror vi att den tekniska utvecklingen kommer göra det möjligt för fler människor att driva egen verksamhet i någon form, i många fall i kombination med anställning. Det är dagens socialförsäkringssystem inte anpassat för. För att alla ska få den inkomsttrygghet som krävs för att främja utveckling och kreativitet i arbetslivet krävs åtgärder. Därutöver är delar av socialförsäkringssystemet på väg att glida från inkomstbortfallsprincip till grundersättning. Det har betydelse för utvecklingen i framtiden på flera sätt och behöver därför uppmärksammas.

2. Inträdet på arbetsmarknaden – matcha bättre mot framtidens behov

Den långvariga, höga arbetslösheten är en av vår tids stora problem. Arbetslösheten drabbar vissa grupper hårdare än andra. Sedan finanskrisen har arbetslösheten i åldersgruppen 15-74 år legat runt 8 procent. Den har ökat mest bland personer som saknar gymnasieutbildning. Bland personer 20-64 år utan gymnasieutbildning har arbetslösheten nästan fördubblats sedan 2008.

Den stora uppgången av arbetslösheten bland förgymnasialt utbildade kan delvis ses som en konsekvens av den jobbpolarisering som präglat svensk arbetsmarknad sedan början av 2000-talet.⁴ Den har medfört att både antalet höglönejobb med höga utbildningskrav och antalet jobb med låga löner och kortare utbildningskrav har ökat. Jobben i mellansegmentet har däremot minskat. Liksom i andra länder tycks den dominerande drivkraften vara den tekniska utvecklingen, men även andra faktorer har betydelse. För det första har den demografiska utvecklingen medfört att antalet vård-, omsorgs- och utbildningsjobb ökat. Ökningen är särskilt kraftig i det näst lägsta segmentet. Eftersom det här rör sig om offentligt finansierade jobb har den här delen av utvecklingen främst varit behovsstyrd, men påverkas också av ekonomisk-politiska prioriteringar. För det andra har antalet privata servicejobb ökat kraftigt, vilket främst påverkar det lägsta segmentet. I den delen ligger drivkraften framförallt i en ökad efterfrågan på personliga tjänster som drivs av flera faktorer, som ökade reallöner och skillnader i disponibel inkomst, ändrade livsstilar i framförallt urbana miljöer, ökad turism och riktade skattelättnader.

Mot den här bakgrunden skulle man närmast förvänta sig en ökad arbetslöshet bland personer i mellansegmentet, dvs. bland personer med enbart gymnasieutbildning eller bara kortare eftergymnasial utbildning. Men så ser det inte ut. Mellan 2006 och 2015 ökade arbetslösheten bland dem utan gymnasieutbildning med 7 procentenheter. Samtidigt var

⁴ Jobbpolariseringen är ett fenomen som präglar arbetsmarknaden i flera OECD-länder och beskrivs närmare i analysgruppens första delrapport.

arbetslösheten för personer med minst gymnasieutbildning i stort sett oförändrad. Enligt Arbetsförmedlingen beror den stora uppgången av arbetslösheten bland förgymnasialt utbildade på en ökad konkurrens om jobben med lägre utbildningskrav som delvis hänger samman med den generellt höga arbetslöshetsnivån. Sedan 2005 har andelen jobb inom yrkesområden med krav på eftergymnasial utbildning ökat med 3,5 procentenheter medan andelen jobb med krav på gymnasial utbildning minskat med 5 procentenheter.⁵ Därtill pekar Arbetsförmedlingen på att allt fler arbetsgivare ställer krav på gymnasieexamen inom yrken där utbildningskraven traditionellt sett har varit låga.⁶ Om detta enbart beror på reella förändringar i den kompetens som jobben kräver eller om det också speglar att gymnasieexamen fungerar som en sorteringsmekanism för arbetsgivarna i en situation med generell hög arbetslöshet är svårt att fastslå.

Samtidigt kan vi konstatera att polariseringstendenserna ser olika ut för olika grupper. Liksom i Europa rör polariseringen i Sverige huvudsakligen männen på arbetsmarknaden. Medellönejobben har visserligen minskat relativt sett för både kvinnor och män men för kvinnor handlar det främst om en uppgradering, dvs. att det bara är andelen i höglönejobb som ökat, inte andelen i låglönejobb. För män däremot har både låg- och höglönejobben ökat relativt sett. Polariseringen är också mer framträdande bland utrikes födda än bland inrikes födda. Skillnaderna mellan män och kvinnor är i hög grad kopplade till att kvinnor i betydligt högre utsträckning arbetar i offentlig sektor och män i privat sektor.⁷ Det finns också anledning att tro att de olika mönstren i hög grad är kopplade till skillnader i utbildning och kompetens. Kvinnor har blivit allt mer välutbildade i förhållande till män under den period som studeras och utrikesfödda är i högre grad lågutbildade.

Blickar vi framåt är det inte orimligt att förvänta sig att den tekniska utvecklingen sprider sig till enklare tjänsteyrken och leder till att många arbetsmoment i dessa jobb kommer ersättas av teknik. Därmed kommer inte jobb i den lågavlönade delen av arbetsmarknaden kunna vara den dominerande lösningen på problemen på arbetsmarknaden för personer med svaga färdigheter. Därtill kommer att den tekniska utvecklingen inte kan förväntas medföra att jobben i medellönesegmentet försvinner, åtminstone inte inom det tidsperspektiv som gäller här. Antalet jobb i detta segment har visserligen minskat något sedan början av 2000-talet men de utgör fortfarande en stor andel av alla jobb. Dessutom kan den tekniska utvecklingen mycket väl medföra att det skapas helt nya medelkvalificerade jobb och att vissa tidigare låg- respektive högkvalificerade jobb omvandlas till medelkvalificerade. Den demografiska utvecklingen i kombination med behoven av att stärka kvaliteten i både utbildning, vård och omsorg talar också för ett ökat antal jobb i mellansegmenten under de kommande 10-15 åren.⁸

⁵ Se Arbetsförmedlingen "Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015" s. 68.

⁶ Uppgiften baseras på Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning, se Arbetsförmedlingen "Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015" s. 68.

⁷ Se Långtidsutredningen 2015 SOU 2015:104 s 178 ff. Studeras utvecklingen sektorsvis framkommer att polarisering är det dominerande mönstret i privat sektor för både kvinnor och män. I offentlig sektor gäller detta bara för män.

⁸ Se LU2015 s. 184.

Åtgärderna för att bättre ta tillvara potentialen i grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden bör därför främst inriktas mot att stärka deras färdigheter och kompetenser för en bättre matchning mot behoven på framtidens arbetsmarknad. Detta är särskilt angeläget för personer som saknar tidigare erfarenheter från svensk arbetsmarknad, dvs. i synnerhet unga som saknar fullständig gymnasieutbildning och nyanlända med enbart kortare utbildning med sig i bagaget.

I nästa avsnitt beskrivs de förändringar i befolkningsstrukturen i Sverige som migrationen kan förväntas medföra på 10-15 års sikt och de möjligheter och utmaningar som de medför. Vidare pekar vi på insatser som utifrån forskning och tidigare erfarenheter är centrala för att underlätta etableringen. I avsnitt 2.2 behandlas behovet av att bredda vägarna från skolan in i yrkeslivet – för både nyanlända och andra. Det handlar om att öka både möjligheterna till och intresset för sådana utbildningar genom att bygga ut och vidareutveckla yrkesutbildningarna i olika former och skapa fler vägar in till yrken på mellannivån.

2.1 Underlätta nyanländas etablering på arbetsmarknaden

Vår förmåga att möta utmaningarna och fånga möjligheterna som migrationen innebär är en central framtidsfråga för både arbetsmarknaden, välfärden och gemenskapen i samhället. Under 2015 ökade antalet asylsökande till historiskt höga nivåer. Exakt hur utvecklingen kommer se ut på sikt är osäkert men prognoserna pekar på ett fortsatt högt asylmottagande. Alltsedan 1980-talet har vi sett en tydlig trend mot ökad rörlighet över nationsgränserna. Både invandring och utvandring har ökat men invandringen har dominerat och resulterat i ökande nettomigration, i synnerhet under 2000-talet. Utvecklingen styrs i hög grad av flyktingsituationen i vår omvärld men också av informationsteknikens utveckling, förbättrade transportmöjligheter och högre utbildningsnivå i vår omvärld. Att Sverige fått en betydande diaspora av människor från andra länder utgör i sig en källa till ny invandring. Därför finns det anledning att förvänta sig att nettoinvandringen fortsatt kommer vara betydande, om än troligen inte på 2015 års höga nivå. SCBs bedömning är att även om asylmigrationen avtar och utvandringen fortsätter öka kommer nettoinvandringen fortsatt vara betydande. Andelen utrikes födda i befolkningen som helhet bedöms öka från ca 16 procent 2014 till ca 22 procent 2030 för att sedan stabiliseras runt denna nivå.⁹

Frågor kring de sociala och ekonomiska konsekvenserna av en ökande andel personer med utländsk bakgrund i befolkningen har varit aktuella under en lång tid och kommer fortsätta att vara det. Det handlar om effekter på arbetsutbud och arbetslöshet, på handel, produktivitet och lönebildning och, kopplat till detta, effekter på det sociala kittet, sammanhållningen och fördelningen av livschanser. Svaren på dessa frågor beror i mycket hög grad på hur snabbt de som kommer till Sverige etableras på arbetsmarknaden och i näringslivet i stort. Möjligheterna till effektiv etablering för nyanlända och deras barn är av avgörande betydelse för svensk arbetsmarknad både idag och i ett framtidsperspektiv. Med utgångspunkt från en underlagsrapport skriven för analysgruppen av Olof Åslund och

⁹ Se SCB "Sveriges framtida befolkning 2015-2060", Demografisk rapport 2015:2.

Anders Forslund diskuteras därför i det följande vilka faktorer som utifrån svensk och internationell forskning kan förväntas påverka etableringen.¹⁰

I detta sammanhang finns det också anledning att särskilt lyfta de demografiska utmaningar som svensk ekonomi och välfärd står inför till följd av en åldrande befolkning. Med en ökad andel äldre i befolkningen ökar de förvärvsaktivas försörjningsbörda. En intressant fråga är därför i vilken utsträckning invandringen kan förväntas mildra problemen genom att öka befolkningen i arbetsför ålder. Även här beror svaret i hög grad på hur etableringen på arbetsmarknaden kommer se ut.

Innan vi går in på faktorer som är avgörande för etableringen beskrivs därför de förändringar i befolkningsstrukturen i Sverige som migrationen kan förväntas medföra. Bilden kompletteras med en beskrivning av skillnader i utfall på arbetsmarknaden och i skolan mellan personer med och utan utländsk bakgrund. Syftet är att tydliggöra både de utmaningar och de möjligheter som migrationen innebär för förutsättningarna att hantera effekterna av en åldrande befolkning.

2.1.1. Demografins utmaningar och migrationens möjligheter

De demografiska utmaningar som Sverige står inför – liksom många andra länder – bottenar i att allt fler lever längre. Andelen i yrkesverksamma åldrar sjunker därmed. Mellan 2010 och 2060 beräknar SCB att andelen av befolkningen som är mellan 20 och 64 år minskar från 58 till 52 procent. Samtidigt ökar andelen som är 65 år och äldre lika mycket, från 18 till 25 procent. Andelen barn och ungdomar (under 20 år) förväntas därmed ligga relativt still, runt 23 procent. Konsekvensen av denna utveckling är att den demografiska försörjningskvoten ökar, dvs. att allt färre ska försörja allt fler.¹¹ Idag ligger denna kvot på omkring 0,74 vilket innebär att varje person 20-64 år behöver svara för sin egen och 74 procent av ytterligare en persons försörjning. De närmaste 15 åren, fram till 2030, beräknas försörjningskvoten öka till 0,83 och till 2060 med ytterligare lika mycket, till 0,93. I dessa beräkningar har hänsyn tagits till den förväntade migrationen och dess konsekvenser för befolkningsstrukturen. Eftersom de som invandrar i regel är yngre än befolkningen som helhet bidrar invandringen till att motverka ökningen av försörjningskvoten. Under hela efterkrigstiden har genomsnittsåldern för de som invandrar till Sverige legat under 30 år.¹² Av de som invandrade 2012 var 60 procent under 30 år.¹³ Migrationens effekter på den demografiska försörjningskvoten framgår av Figur 1 nedan. Utan utrikesfödda skulle den aktuella försörjningskvoten ha uppgått till 0,84 istället för 0,74 och de kommande 15 åren skulle den öka till 1,03 istället för 0,83.

¹⁰ Olof Åslund och Anders Forslund "Migration, demografi, arbetsmarknad och ekonomi – en diskussion av långsiktiga behov och alternativ", underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden. I rapporten förs även en bredare diskussion om migrationens effekter på arbetsmarknad, lönebildning, produktivitet och handel utifrån teoretisk och empirisk forskning.

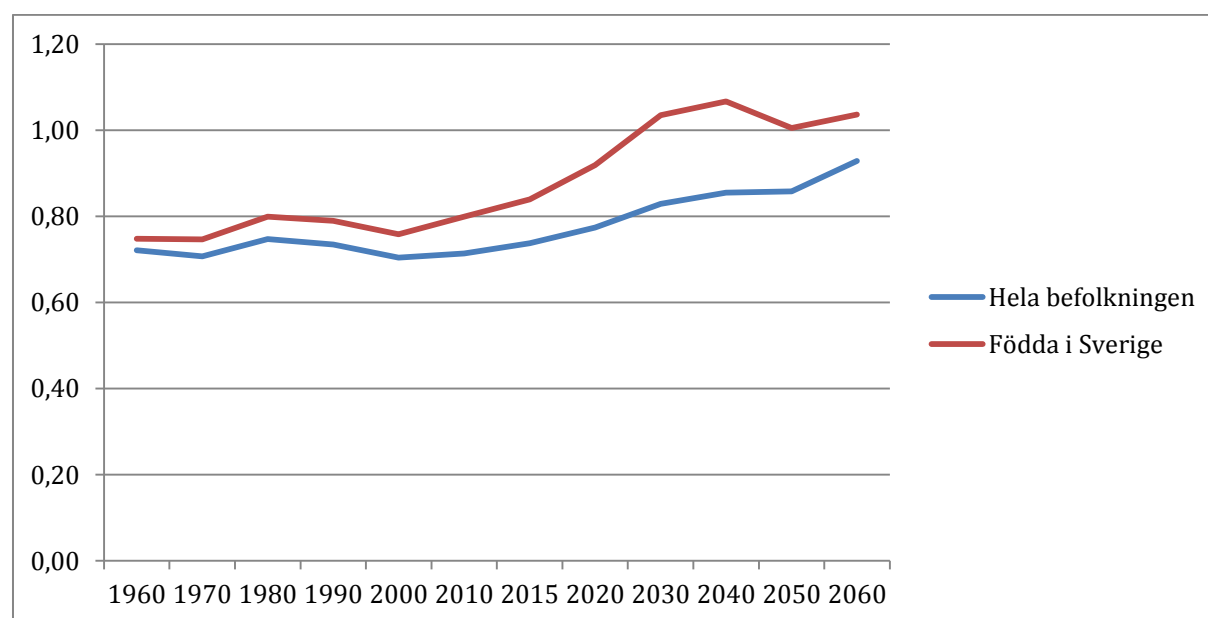
¹¹ Kvoten beräknas som antalet personer 0-19 år och 65 år och äldre delat med antalet personer 20-64 år.

¹² Se Jesper Strömbäck "I nationens intresse – en översikt av hur invandring bidrar till Sverige", 2015, s. 19.

¹³ SCB, Statistisk årsbok 2014, s. 78.

I ett framtidsperspektiv är det av särskilt intresse att se på utvecklingen bland barn och ungdomar. Till att börja med kan vi konstatera att andelen barn som föds i Sverige varje år med utrikesfödda föräldrar har ökat avsevärt, från 12 procent år 2000 till 18 procent 2014. Utvecklingen återspeglar i hög grad ökningen i andelen utlandsfödda i befolkningen och det faktum att de som kommer till Sverige är relativt unga. Därtill kommer barn födda i utlandet som invandrat till Sverige. Bland barn i åldrarna 5-14 år uppgick andelen med utländsk bakgrund (dvs. som är utrikesfödda eller barn till två utrikesfödda föräldrar) till 21 procent 2014. Andelen personer med utländsk bakgrund är högst i åldersgruppen 25-34 år. Här har andelen ökat med ca 10 procentenheter under en tioårsperiod och uppgick 2014 till 30 procent.

Figur 1 Försörjningskvoten 1960 - 2060 bland inrikes födda och hela befolkningen.



Källa: SCB Sveriges framtida befolkning 2015-2060, tabell T.11

I enlighet med den bild som tecknas ovan av migrationens betydelse för försörjningskvoten, konstaterar Arbetsförmedlingen att utrikes födda svarat för hela arbetskraftstillväxten under perioden 2008 till 2014 och kommer fortsätta att göra det. Utan invandring skulle antalet förvärvsarbetande alltså minska.¹⁴ Enligt Arbetsförmedlingens beräkningar kräver en oförändrad försörjningsbörda, där hänsyn inte bara tas till åldersstrukturen utan också till arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda, en total nettoinvandring på drygt 90 000 personer per år fram till 2025.¹⁵

Alldeles oavsett nivån på framtida invandring kommer en betydande del av den svenska befolkningen i arbetsför ålder ha utländsk bakgrund. Samtidigt är det väl känt att de resurser

¹⁴ Se Arbetsförmedlingen "Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015", s. 65.

¹⁵ Se Arbetsförmedlingen "Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015", s. 103. Beräkningen förutsätter samma arbetskraftsdeltagande för utrikes födda som rådde 2014.

som finns i denna grupp tillvaratas sämre på arbetsmarknaden jämfört med personer med svensk bakgrund. För personer 16-64 år var sysselsättningsgraden 15 procentenheter lägre för utrikes födda (64 procent) än för inrikes födda (79 procent).¹⁶ Skillnaderna i arbetslöshet är också mycket stora och uppgår till omkring 10 procentenheter.¹⁷ Spridningen i status på arbetsmarknaden är visserligen stor beroende på födelseland och skäl till migrationen, men i stort sett inga grupper når samma genomsnittliga nivåer som inrikes födda. Skillnaderna minskar visserligen med vistelsetiden i Sverige, men betydande skillnader kvarstår permanent. För personer som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl ligger sysselsättningsgraden på 35-45 procent fem år efter att tillståndet beviljats. Den ökar sedan ytterligare under en tid men stabiliseras vid 60-65 procent, dvs. 15-20 procentenheter under nivån för inrikes födda.

Jämfört med tidigare decennier, då arbetskraftsinvandringen dominerade, svarar flyktinginvandringen för merparten av migrationen idag och kan förväntas fortsätta göra det den närmaste framtiden. Generellt sett vet vi att skyddsbehövande och deras anhöriga har större svårigheter i etableringen på arbetsmarknaden än arbetskraftsinvandrare.¹⁸ Därför krävs nu också större insatser för att underlätta etableringen.

Även bland dem som har ett arbete finns skillnader och utrymme för förbättring. Utrikes födda arbetar oftare i yrken med lägre utbildningskrav än deras faktiska utbildning och är underrepresenterade i ledningspositioner. Delvis till följd av detta har de genomsnittligt sett lägre löner. Därtill kommer att det är vanligare med tidsbegränsade anställningar bland utrikes födda. Sammantaget medför det att förvärvsinkomsterna är lägre.

Inför en diskussion om vad som bör göras för att bättre ta tillvara arbetskraften bland utrikes födda är det viktigt att undersöka hur skillnaderna i sysselsättningsgrad ser ut när hänsyn tas till skillnader i utbildningsnivån. Som framgår av Figur 2 nedan kvarstår skillnaderna i hög grad när vi ser till personer med utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå. Sysselsättningsgraden i dessa grupper ligger omkring 10 procent högre för inrikes födda jämfört med utrikes födda. Men bland personer med enbart förgymnasial utbildning är sysselsättningsgraden i stort sett densamma – och betydligt lägre (omkring 35 procent) än för de båda andra grupperna. Samtidigt är andelen med enbart förgymnasial utbildning betydligt större bland utrikes födda (20 procent) jämfört med inrikes födda (11 procent). Skillnaden i utbildningsnivå är något större för kvinnor än för män. Den låga sysselsättningsgraden bland utrikes födda sammanhänger med andra ord till mycket stor del med generella skillnader i utbildningsnivå.

För personer med utbildning på gymnasial eller eftergymnasial nivå tyder Figur 2 på att utrikes födda har sämre möjligheter att tillgodogöra sig värdet av utbildningen. Det kan finnas olika förklaringar till detta, som språksvårigheter eller olika former av diskriminering.

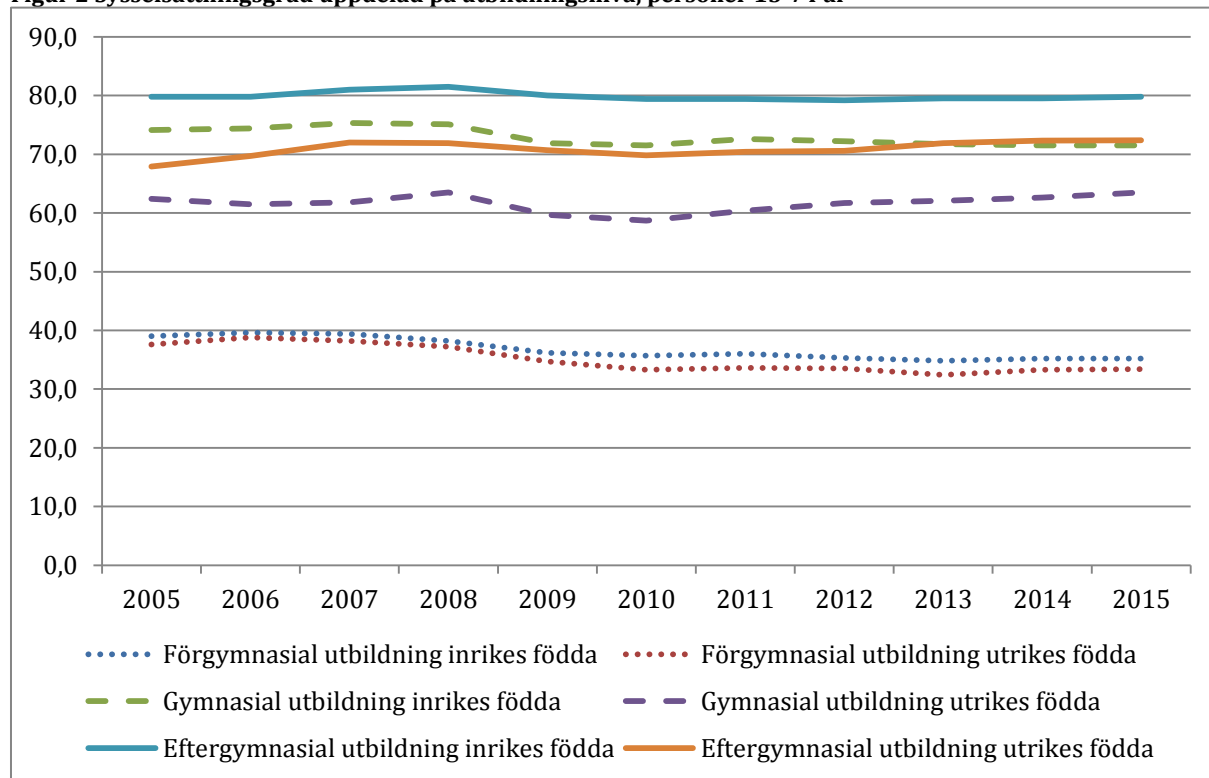
¹⁶ Uppgifterna här bygger på analyser av SCBs Arbetskraftsundersökningar redovisade i Olof Åslunds och Anders Forslunds underlagsrapport till analysgruppen.

¹⁷ Eftersom arbetskraftsdeltagandet är lägre bland utlandsfödda är skillnaden i arbetslöshetstalen mindre än i sysselsättningsgraden.

¹⁸ Se Patrick Joyce "Integrationspolitik och arbetsmarknad" Delmi, Kunskapsöversikt 2015:3

Det kan också vara så att de färdigheter som en utbildning från hemlandet ger inte är lika användbar på den svenska arbetsmarknaden som en svensk utbildning.

Figur 2 Sysselsättningsgrad uppdelad på utbildningsnivå, personer 15-74 år



Källa: SCB, AKU

Om man istället för att fokusera på skillnader i utbildningsnivå ser till skillnader i färdigheter i läsning och räkning tycks det inte finnas några signifikanta skillnader i andelen som har ett arbete bland utrikes respektive inrikes födda.¹⁹ För personer med goda eller höga färdigheter i läsning och räkning uppgår andelen som har ett arbete till omkring 85 procent för både inrikes och utrikes födda. För personer med otillräckliga färdigheter i läsning och/eller räkning ligger andelen på omkring 55 procent. Andelen utrikes födda med otillräckliga färdigheter är däremot betydligt högre (drygt 35 procent) än bland inrikes födda (omkring 5 procent).²⁰ Satsningar på kompletterande utbildning framstår därför som centralt för att arbetskraftspotentialen bland utrikes födda ska kunna tas tillvara bättre på framtidens arbetsmarknad.

¹⁹ Slutsatsen baseras på två sådana analyser baserade på de s.k. PIAAC-undersökningarna. Den ena återfinns i Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015, den andra i en forskningsstudie av Bussi och Pareliussen "Skills and labour market performance in Sweden", OECD Economics Department Working Papers nr 1233, 2015.

²⁰ SCB, Tema Utbildning, rapport 2015:2 baserad på resultat från PIAAC-undersökningarna.

Viktigt är också att skillnaderna i sysselsättningsgrad kvarstår i nästa generation. Även när hänsyn tas till att utbildningsnivån skiljer sig mellan grupperna är sysselsättningsgraden omkring 10 procentenheter lägre för personer födda i Sverige av utländska föräldrar jämfört med personer med svensk bakgrund. Därtill kommer att resultaten i skolan skiljer sig på samma sätt. Andelen behöriga för olika gymnasieprogram ligger 7-8 procentenheter lägre för ungdomar med utländska föräldrar jämfört med de som har infödda föräldrar. Skillnaden kan till stor del förklaras av skillnader i föräldrarnas socioekonomiska ställning, men inte enbart. Samtidigt visar analyser av resultat från PIAAC-undersökningen att skillnaden i läsfärdigheter är relativt liten mellan vuxna som vuxit upp i Sverige med två utrikes respektive två inrikes födda föräldrar.²¹

Redogörelsen ovan visar å ena sidan att den historiska och framtida migrationen förväntas begränsa ökningen av försörjningskvoten till 0,83 istället för 1,03. Å den andra sidan innebär de större svårigheterna att ta tillvara den arbetskraft som finns bland personer med utrikes bakgrund att den totala sysselsättningsgraden i ekonomin sänks. En enkel överslagsberäkning kan illustrera betydelsen av detta. Andelen personer i åldrarna 20-64 år med utrikes bakgrund kan utifrån SCBs prognos förväntas uppgå till närmare 40 procent 2025.²² Med en sysselsättningsgrad i denna grupp på omkring 10 procentenheter under den som gäller för personer med svensk bakgrund blir den genomsnittliga sysselsättningsgraden i ekonomin 4 procent lägre jämfört med en situation där alla oavsett bakgrund har samma ställning på arbetsmarknaden genomsnittligt sett. Skillnaderna kanske inte kan elimineras helt men kalkylen visar på vikten av åtgärder som kan leda till att de minskar. Om etableringen på arbetsmarknaden bland personer med utländsk bakgrund skulle förbättras så att skillnaden i sysselsättningsgrad reducerades till hälften så skulle den totala sysselsättningsgraden i ekonomin öka med 2 procent. Under de senaste tio åren har skillnaden minskat något. Bland utrikes födda 20-64 år ökade sysselsättningsgraden med 3,6 procentenheter mellan 2005 och 2015. Bland inrikes födda ökade den samtidigt med 3,2 procentenheter.²³

Den genomsnittliga sysselsättningsgraden har också stor betydelse för de offentliga finanserna och därmed för den offentligt finansierade välfärden. En studie som publicerats inom ramen för Långtidsutredningen 2015 pekar på relativt dramatiska effekter i detta avseende av förändringar som förbättrar sysselsättningsgraden i grupper av utrikesfödda med lägst sysselsättning.

Migrationen innebär alltså både utmaningar och möjligheter för våra förutsättningar att hantera effekterna av en åldrande befolkning. Motsvarande gäller på många andra områden, såsom migrationens betydelse för produktivitetsutveckling och handel, för välfärdens utveckling och för den sociala sammanhållningen och tilliten i samhället. Insatser för att

²¹ Se Långtidsutredningen 2015, SOU 2015: 104, Figur 4.8.

²² Andelen utrikesfödda i yrkesverksamma åldrar väntas 2025 svara för 22 procent och ligga kvar på ungefär samma nivå till 2035. Därtill kommer personer födda i Sverige med två utlandsfödda föräldrar. Av alla nyfödda 2014 hade 18 procent två utlandsfödda föräldrar. Kvarstår den andelen de närmaste 10 åren kan andelen med utrikes bakgrund i yrkesverksamma åldrar väntas uppgå till 40 procent.

²³ SCB, AKU Grundtabeller årsmedeltal.

underlätta etableringen av nyanlända i arbetslivet är inte bara angelägen för enskilda utan också avgörande för migrationens sociala och ekonomiska konsekvenser för samhället som helhet. Lyckas vi med att förbättra etableringen kommer migrationens fördelar överväga svårigheterna, både för samhället i stort och för enskilda individer. Därför övergår vi nu till att diskutera var fokus bör ligga för att åstadkomma detta.

2.1.2. Insatser för att förbättra etableringen på arbetsmarknaden

För att åstadkomma nödvändiga förbättringar i etableringen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund kommer det att krävas åtgärder och förändringar av flera olika slag, både från politikens sida och från andra aktörer, däribland arbetsmarknadens parter. En hel del satsningar och förändringar genomförs redan från olika håll för att underlätta etableringen för nyanlända. Det handlar bl.a. om att utveckla de etableringsförberedande insatserna genom att förbättra möjligheterna till svenskundervisning, samhällsinformation och praktik under asyltiden.²⁴ Vikten av att sätta in vissa insatser redan under asyltiden framhölls från flera håll under analysgruppens seminarium om etablering av nyanlända, i synnerhet från de kommunala företrädarna.²⁵ Snabbspåren är ett annat initiativ som syftar till att korta tiden från ankomst till arbete genom tidiga och individanpassade insatser för att validera och komplettera nyanländas formella och informella kompetenser. Dessa genomförs i samverkan med olika branscher och ett viktigt inslag är att svenskutbildning relevant för yrkesområdet och kompletterande kurser kan kombineras med praktik.

Redogörelsen i föregående avsnitt visar att det dominerande problemet bakom den låga sysselsättningsgraden bland utrikesfödda är den låga utbildnings- och färdighetsnivån. Huvudspåret för att ta tillvara den potential som den utrikesfödda befolkningen utgör bör därför handla om utbildning och andra insatser för att stärka kompetenser och färdigheter på ett sätt som ökar anställningsbarheten. En avvägning som behöver göras och som uppmärksammas i 2015 års Långtidsutredning är den mellan bättre matchning till rätt jobb för högre produktivitet och snabbare väg till jobb med egen försörjning. Något generellt svar på den frågan är svårt att ge. Ett tidigt arbetsmarknadsinträde kan, åtminstone på kort sikt, ge snabbare integration. Men på lång sikt kan det leda till högre kostnader för arbetslöshet, i synnerhet om de tendenser till jobbpolarisering och ökad konkurrens om jobben med låga kvalifikationskrav som beskrivits ovan kvarstår. Hänsyn behöver även tas till individuella faktorer som ålder och kapacitet och motivation till utbildning.

I det följande pekar vi på ett antal särskilt angelägna insatser som kan förväntas påverka etableringen.²⁶ Även de förslag som lämnas i nästa avsnitt för att bredda vägarna in i yrkeslivet mer generellt är av vikt för att underlätta nyanländas etablering.

²⁴Migrationsverket påbörjade under hösten 2015 ett arbete för att utveckla den s.k. organiserade sysselsättningen för asylsökande med aktiviteter av detta slag. En utredning har också tillsatts som bl.a. ska se över målen och riktlinjerna för den organiserade sysselsättningen.

²⁵ Se <http://www.regeringen.se/artiklar/2016/01/nyanlandas-vag-in-pa-den-svenska-arbetsmarknaden/>

²⁶ Här bygger vi dels på Olof Åslunds och Anders Forslunds underlagsrapport, dels på förslag som framkommit i andra delar av analysgruppens arbete.

Ett centralt område är **validering**. Validering utgör det första steget i en effektiv kedja av insatser för att underlätta etableringen. Under en längre tid och från olika håll har validering pekats ut som ett verktyg som bör utvecklas och användas mycket mer systematiskt. Syftet är att göra valet av väg in på den svenska arbetsmarknaden, och de satsningar som krävs längs den valda vägen, så informerat som möjligt. Även om det saknas tydliga empiriska belegg på effekter av validering finns det mycket som talar för vikten av att så snabbt och exakt som möjligt fastställa vilka kvalifikationer, formella och informella, de nyanlända har med sig i bagaget.

Validering kan fylla flera syften. För det första kan den underlätta matchningen på arbetsmarknaden. För det andra kan den användas för att bestämma behörighet till vidare utbildning. För det tredje kan den ge möjlighet att beakta faktisk kompetens så att insatser i form av kompletterande utbildning kan förkortas eller anpassas, vilket är positivt både för den enskilde och för samhället. Alla som beviljats, eller med hög sannolikhet kan väntas beviljas, asyl bör därför få sin kompetens validerad så tidigt som möjligt i asylprocessen. Den allmänna satsning på validering som nu genomförs på flera håll utgör steg i rätt riktning. Det arbete som pågår inom ramen för snabbspåren är ett exempel. Den nyligen tillsatta Valideringsdelegationen ett annat. För att möjliggöra validering mot vissa yrken har Myndigheten för Yrkehögskolan fått i uppdrag att i samarbete med branscherna utarbeta en standard för branschvalidering av yrkeskompetens. Vidare har Arbetsförmedlingen, sedan 2014, i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av nyanländas kompetens. Antalet som fått sin kompetens validerad enligt branschmodeller tredubblades visserligen mellan 2013 och 2014 men från en låg nivå. Omfattningen är därför fortfarande begränsad och män är kraftigt överrepresenterade i alla former av valideringsinsatser.²⁷ Med tanke på att sysselsättningsgraden bland utrikes födda kvinnor är särskilt låg och potentialen för förbättringar stor är det extra angeläget att se till att den här typen av insatser når nyanlända kvinnor. Valideringssatsningarna behöver också följas upp med en strategi för hur olika delar av skol- och utbildningssystemet, inklusive arbetsmarknadsutbildningen, ska kunna erbjuda de kompletteringar som behövs.

Särskild uppmärksamhet behöver också fortsatt riktas mot hur skolsystemet fungerar för barn och unga med utländsk bakgrund. Skolan är viktig för hur det går på den svenska arbetsmarknaden. Forskning visar tydligt att det framtida arbetsmarknadsutfallet är starkt kopplat till hur man klarat av skolan. Andelen barn med utrikes bakgrund som når gymnasiebehörighet och fullständiga gymnasiebetyg måste därför öka så att möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden förbättras bland unga nyinvandrade eller barn till nyinvandrade. Med tanke på den relativt stora grupp utrikesfödda barn och ungdomar som kommer till Sverige är det också viktigt med en genomtänkt strategi för hur **skolsystemet** ska kunna ge alla en relevant utbildningsinsats. Studier visar att skillnaden i utfall på arbetsmarknaden är stor mellan utrikes födda ungdomar som kommer som tillräckligt unga för att ha en rimlig chans att klara av skolan och de som kommer hit i högre åldrar, där det

²⁷ Antalet uppgick 2014 till 355 personer. Se Prop 2015/16:1 UO 13, s. 25.

blir svårt att klara skolan inom samma åldersramar som andra. Skolsystemet behöver därför anpassas så att de som kommer hit i lite högre åldrar får rimliga möjligheter att tillgodogöra sig en grundläggande utbildning och någon form av gymnasiekompetens. Vissa sådana initiativ har redan tagits. Gymnasieutredningen har t.ex. fått i uppdrag att analysera behov och möjligheter att höja åldersgränsen för nyanlända elever att börja en utbildning i gymnasieskolan.²⁸ Initiativ har också tagits för att ge viss prioritet för elever inom sfi att delta i yrkesvux. Vidare pågår arbete inom regeringen för att utveckla yrkesvux till ett regionalt yrkesvux i syfte att bredda utbudet och öka arbetsmarknadsanknytningen där nyanländas behov uppmärksammas särskilt.²⁹ Möjligheten att låta ungdomar som kommit till Sverige i relativt hög ålder **ta betyg** i bl.a. naturvetenskapliga ämnen, matematik och engelska på sitt **eget språk** bör också prövas.³⁰ Vidare bör **folkhögskolornas möjligheter** att ta emot framförallt lite **äldre ensamkommande ungdomar** och erbjuda en kombination av särskild utbildning i svenska och samhällsorientering och annan utbildning integrerat med andra folkhögskoleelever undersökas. En utmaning för skolsystemet är dock bristen på lärare inom framförallt grund- och gymnasieskolan.

En annan viktig faktor av betydelse för en effektiv etablering är **bidragssystemets konstruktion** relativt arbetsmarknaden. Som vi återkommer till i avsnitt 3.1 är försörjningsstödet inte utformat på ett sätt som stödjer arbetslinjen. Samtidigt är relativt många med utländsk bakgrund hänvisade till denna form av försörjning på vägen mot arbete. Vårt förslag om att införa en statlig grundersättning för alla arbetslösa som står till arbetsmarknadens förfogande och uppfyller de aktivitetskrav som Arbetsförmedlingen ställer är särskilt angeläget för att främja en snabbare etablering av nyanlända (se vidare avsnitt 3.1).

Olika typer av insatser som syftar till att förstärka efterfrågan på nyanländas arbetskraft behövs också. Det handlar om att kompensera för olika mekanismer som gör det svårare för nyanlända att komma in på arbetsmarknaden. En sådan mekanism är den diskriminering som förekommer och som påvisats i flera studier.³¹ Det är inte ovanligt att invandrade aldrig kommer i fråga för anställning, eller sorteras bort i ett tidigt skede. Många arbetsgivare uppfattar det som mer osäkert att anställa någon med färdigheter förvärvade i ett annat land. Det kan även förekomma att personer som vuxit upp och fått sin utbildning i Sverige, men har utländsk bakgrund, diskrimineras. Skärpt lagstiftning kan vara en väg, men erfarenheterna visar att det inte är tillräckligt. Information och attitydpåverkan behöver också användas och

²⁸ Se Dir 2015:13 "En attraktiv gymnasieutbildning för alla".

²⁹ Ett uppdrag (direktiv U2016:A) har lämnats till Per Byström att bistå Utbildningsdepartementet med utredning och förslag till utformning av ett regionalt yrkesvux som ska tillhandahålla yrkesutbildning för vuxna på gymnasial nivå. Syftet är bl.a. att höja kompetensen hos personer med kort tidigare utbildning, underlätta nyanländas etablering och möta behoven av arbetskraft på arbetsmarknaden. Lärande i arbete ska vara ett viktigt inslag.

³⁰ Detta förslag har bl.a. lyfts från kommunala representanter under analysgruppens seminarium om etablering av nyanlända.

³¹ Se Olof Åslunds och Anders Forslunds underlagsrapport till Analysgruppen. Analyser i 2015 års Långtidsutredning baserade på PIAAC data över skillnader i färdigheter landar i slutsatsen att den svenska arbetsmarknaden i genomsnitt inte tycks präglas av etnisk diskriminering, men utesluter inte att diskriminering förekommer i vissa situationer. Se SOU 2015:104 s. 202.

här har inte minst parterna på arbetsmarknaden en viktig roll att spela, både lokalt och centralt.

Därutöver behövs medel som bidrar till att jämna ut spelplanen. **Lönesubventioner** är ett sådant. Enligt tillgängliga utvärderingar brukar lönesubventioner vara effektiva i sådana syften. Samtidigt kan vi konstatera att det totala antalet anställningar som kommit till stånd med hjälp av de relativt generösa lönesubventionerna i både instegsjobben och nystartsjobben är litet, i synnerhet i förhållande till antalet personer som har rätt till dem. Därför ska man kanske inte ha så stora förväntningar på att sänkta anställningskostnader *i sig* kan ge några omfattande effekter på sysselsättningen bland nyanlända.³² Mekanismerna tycks helt enkelt vara mera komplexa. Lösningarna bör därför snarare sökas i en kombination av åtgärder som kan anpassas individuellt. För det syftet är det angeläget att utveckla fler lösningar där **utbildning** i svenska och kompletteringar av skol- och yrkeskunskaper **kombineras med arbete eller praktik** i någon form. Arbete med den inriktningen pågår också inom regeringskansliet.³³ Ett ökat inslag av insatser där utbildning och arbete kombineras är angeläget att få till stånd för fler grupper än nyanlända. Vi återkommer till det i avsnitt 3.2.

En annan mekanism av betydelse för nyanländas större svårigheter att komma in på arbetsmarknaden är att många jobb tillsätts via informella kanaler och nätverk som nyanlända ofta saknar. Även här behövs insatser som kompenserar för detta och utjämnar spelplanen. Erfarenheter visar att förstärkt matchning kan vara ett effektivt verktyg, som samtidigt motverkar diskrimineringens effekter. Studier visar på betydande effekter av **ökad förmedlartäthet** för både långtidsarbetslösa och utlandsfödda. En rimlig förklaring till detta är att den ökade tätheten gav förmedlarna möjligheter till systematiska arbetsgivarkontakter. Vissa studier visar att under rimliga antaganden var effekten så stor att den snabbare övergången till arbete gott och väl räckte för att finansiera den extra förmedlarinsatsen.

Det är också angeläget att främja entreprenörskap bland nyanlända. Många har en bakgrund i mindre och eget företagande som det är viktigt att fånga upp så att vi tillvaratar den potential som ligger i detta också för svensk ekonomi och handel. Eget företagande kan också vara ett sätt att komma runt de problem som diskriminering och begränsade kontaktnät skapar för möjligheterna att få jobb. På sikt kan det också bidra till att skapa fler jobb som är mer tillgängliga för personer med utrikes bakgrund. Men även för den som ska starta eget företag är det nödvändigt att ha tillgång till relevanta kontaktnät. En **entreprenörsförmedling** bör därför övervägas. Den bör kombineras med ett **mentorsystem** där redan etablerade företagare med utländsk härkomst (men också andra) kan stödja nyanlända i uppstart och utveckling av nya verksamheter. Ersättning bör utgå till såväl mentorn som den nyanlända.

³² Detta är i linje med svensk och internationell forskning som tenderar att finna vissa men måttliga effekter av förändrade lönestrukturer. Forskningen ger alltså varken stöd till dem som i den svenska debatten hävdar att ändrad lönestruktur är lösningen på alla problem, eller till dem som menar att det inte överhuvudtaget går att uppnå några sysselsättningseffekter via t.ex. lägre ingångslöner.

³³ Det sker bl.a. genom den utredning som pågår inom Utbildningsdepartementet för att ta fram förslag till ett regionalt yrkesvux. Se fotnot 29.

2.2 Bredda vägarna in i yrkeslivet

Samtidigt som andelen jobb i mellansegmentet har minskat när datorer och mjukvara ersatt rutinuppgifter i både industri och tjänstesektor råder det brist på arbetskraft i flera yrken där krav ställs på gymnasial yrkesutbildning. I sin senaste långsiktiga utblick konstaterar Arbetsförmedlingen att behovet av yrkesutbildad arbetskraft kommer vara stort på både gymnasial och eftergymnasial nivå de kommande tio åren. Det rör sig om yrken som, bilmekaniker, CNC-operatörer, flertalet byggyrken, lastbilmekaniker, tandsköterskor undersköterskor, verkstadsmekaniker och verktygsmakare. Nuvarande utbildningsvolymerna kommer enligt Arbetsförmedlingen inte vara tillräckliga för att möta behovet av kvalificerade yrkesarbetare inom industrin.³⁴ Långtidsutredningen pekar också på ett stort behov av utbildade på gymnasienivå inom industri och teknik inklusive data och inom vård och omsorg. De långsiktiga prognoserna tyder på att arbetskraftsbristerna inom teknik och vård kommer vara allvarigare vad gäller gymnasieutbildade än vad gäller högskoleutbildade.³⁵ Som påpekats ovan är det också möjligt att den tekniska utvecklingen leder till att det skapas nya medelkvalificerade jobb och att vissa tidigare låg- respektive högkvalificerade jobb omvandlas till medelkvalificerade jobb som kräver yrkesutbildning.

Samtidigt ser vi att svårigheterna att komma i jobb är störst för de med bara förgymnasial utbildning. Det rör sig främst om nyanlända men också om många ungdomar födda i Sverige utan fullständiga gymnasiebetyg. Här finns en viktig arbetskraftspotential som behöver tas tillvara bättre. Till yrkesområden där det förväntas råda stor brist på arbetskraft finns det skäl att ha många vägar för att attrahera så många som möjligt. Utbildningssystemet behöver anpassas så att övergången från utbildning till arbetsliv underlättas. För nyanlända med kort utbildning och för ungdomar födda i Sverige som idag har svårt att ta sig igenom gymnasieskolan med fullständiga betyg behöver möjligheterna förbättras till stegvis inträde i arbetslivet där utbildning och arbete varvas. För att åstadkomma detta behöver samverkan mellan utbildningssystem och arbetsgivare förbättras.

2.2.1 Fortsatt stort behov av yrkesutbildade

De brister i utbudet av yrkesutbildade som förutspås bör ses i ljuset av att både utbudet av och efterfrågan på sådana utbildningar minskat kraftigt jämfört med hur det såg ut för 15-20 år sedan. Jämfört med mitten av 1990-talet har det totala antalet platser på yrkesförberedande program och yrkesprogram minskat både i absoluta tal och som andel av det totala antalet platser på gymnasiet. Läsåret 2014/15 uppgick andelen till knappt 35 procent jämfört med drygt 43 procent läsåret 1995/96.³⁶

³⁴ Se Arbetsförmedlingen "Var finns jobben? Bedömning för 2015 och en långsiktig utblick". En CNC-operatör hanterar datorsystem som styr verkstadsmaskiner i tillverkningsindustrin.

³⁵ "Utbildning för framtidens arbetsmarknad", bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015, avsnitt 5.5 och 6.2.

³⁶ Baseras på offentlig statistik från Skolverket: <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/betyg-och-studieresultat>.

Generellt sett styrs utbildningsutbudet i Sverige i hög grad av efterfrågan.³⁷ Det gäller även gymnasiala yrkesutbildningar. Under de senaste 30 åren har ansökningarna till dessa program sjunkit. Det är inte unikt för Sverige.³⁸ Sannolikt handlar det om en kombination av trender, förhållningssätt och villkor. Det finns också indikationer på att många ungdomar i sitt val av utbildningsinriktning antingen inte är särskilt intresserade av eller illa informerade om arbetsmarknadsutsikterna.³⁹ Många arbetsgivare, inte minst offentliga och även den nationella politiken, har under många år signalerat att kvaliteten i verksamheterna ska lyftas genom krav på akademisk utbildning i allt fler tjänster. Det gäller både statliga myndigheter och kommunala välfärdsverksamheter som förskola och sjukvård. Det har sannolikt påverkat statusen för de gymnasiala yrkesprogrammen negativt. Det behöver i sig inte innebära att strategin för att lyfta kvaliteten genom högre krav på kompetens bör omprövas. Men man kan behöva titta på flera vägar att nå den kompetens som eftersträvas där yrkesprogrammen kan göras attraktiva för fler och vara ett steg på vägen.

Arbetsvillkoren och utvecklingsmöjligheterna har också betydelse för yrkes- och utbildningsval. Möjligheterna till fast jobb, krav på att jobba obekväma arbetstider, graden av självständighet i arbetet liksom den fysiska och psykiska belastningen påverkar yrkenas – och yrkesutbildningarnas - attraktivitet. Arbetsvillkoren i olika yrken är dock i huvudsak en fråga för arbetsmarknadens parter, inte för politiken.

En annan faktor, som påverkat intresset för yrkesprogrammen de senaste åren, är det förändrade förhållandet mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program som följde på gymnasiereformen 2011. Yrkesprogrammen utbildar nu tydligare för ett specifikt yrke, med särskild yrkesexamen, och eleverna behöver ofta göra aktiva val för att få grundläggande högskolebehörighet. Skillnaden uppmärksammas av både föräldrar och studie- och yrkesvägledare som ofta uppmuntrar ungdomar att välja högskoleförberedande program för att hålla så många dörrar som möjligt öppna. De som har möjlighet tenderar då att välja breda program som ger behörighet till fortsatta studier istället för yrkesprogrammen. Det är särskilt tydligt där det finns universitet eller en högskola på orten och även på orter där näringslivets struktur är sådan att efterfrågan på yrkesutbildade är mindre framträdande.⁴⁰

För den som tagit examen från ett högskoleförberedande program, kanske i syfte att hålla fler dörrar öppna, är det i princip omöjligt att bygga på med utbildning till ett icke-akademiskt yrke. De formella hindren att komplettera ett yrkesprogram för att få behörighet till högskoleutbildning är betydligt mindre. Möjligheterna för den som valde fel yrkesprogram

³⁷ Detta diskuteras mer utförligt i "Utbildning för framtidens arbetsmarknad", bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015.

³⁸ Faktorer som kan förklara utvecklingen av elevers intresse för yrkesprogrammen har bl.a. studerats av Skolverket i "Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieområden" Rapport 394, 2013. Ett internationellt perspektiv ges t.ex. av CEDEFOP i "Attractiveness of initial vocational education and training: identifying what matters", research paper no 39, 2014.

³⁹ Bilaga 5 Långtidsutredningen

⁴⁰ Skolverket "Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieområden" Rapport 394, 2013.

och vill komplettera för att skaffa sig en yrkesutbildning inom ett annat område är också små. Vägarna till rätt yrkesutbildning är med andra ord relativt snäva.

Ett annat problem är att stora grupper inte klarar gymnasieskolan och många inte heller grundskolan med fullständiga betyg. Utan gymnasieutbildning är risken för arbetslöshet mycket stor. En mycket hög andel av alla ungdomar går idag vidare till gymnasieskolan i någon form. Det är positivt. Men en stor andel lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg. Eftersom en fullföljd gymnasieutbildning är en i det närmaste nödvändig förutsättning för att komma in på arbetsmarknaden är det problematiskt.⁴¹ Att undvika utbildningsmisslyckanden är viktigt både för den enskilde och för samhället. I början av 1990-talet avbröt cirka tio procent sin gymnasieutbildning. Andelen ligger på ungefär samma nivå idag bland dem som påbörjar ett högskoleförberedande program. Men för dem som påbörjar ett yrkesprogram är den nästan dubbelt så hög.⁴² Svårigheterna att vid 16 års ålder välja rätt yrkesutbildning kan givetvis vara en orsak till detta. En annan att utbildningarna på flera håll håller för låg kvalitet. Det är för få undervisningstimmar och eleverna får inte möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande i den utsträckning och med den kvalitet de har rätt till.

Betygssystemets utformning har också betydelse för hur väl olika barn lyckas i skolan. Det faktum att man i det nuvarande betygssystemet kan få betyget ”icke godkänt” har inneburit försämrade arbetsmarknadsutfall för lågpresterande elever enligt en rapport från IFAU.⁴³ Även de så kallade kursbetygen är problematiska genom att samtliga kurser som eleven går under skolgången betygssätts och vägs in i slutbedömningen. En enstaka misslyckad prestation får därmed stor effekt för slutbetyget, vilket kan få vissa elever att ge upp efter ett eller ett par misslyckanden.

2.2.2 Åtgärder

För att förbättra matchningen på framtidens arbetsmarknad behöver åtgärder vidtas för att öka både möjligheterna till och intresset för yrkesutbildningar. Fler vägar in behövs till yrken på mellannivå. Åtgärder behövs också för att fler ungdomar ska kunna skaffa sig en fullständig gymnasieutbildning. Därigenom kan inträdet i arbetslivet underlättas och näringslivets rekryteringsbehov mötas bättre. Samtidigt skulle konkurrensen om de anställningar som inte kräver någon utbildning minska.

Bättre möjligheter att komplettera en gymnasieutbildning för att få behörighet till utbildningar inom yrkeshögskolan behövs. Sedan länge har det varit möjligt att genom komvux komplettera sin gymnasieutbildning för att bli behörig till studier i högskolan. Även den som avslutat ett yrkesprogram har rätt till kompletterande kurser för behörighet till högskolan. Syftet har varit att undvika återvändsgränder i utbildningssystemet. Motsvarande

⁴¹ Se t.ex. Skolverkets rapport ”Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie”, rapport 411, 2014.

⁴² Av de som påbörjade ett studieförberedande program 2008 saknade 12 procent slutbetyg efter fem år. För de som påbörjade ett yrkesprogram var andelen 20 procent enligt Skolverkets statistik.

⁴³ Björklund, A, Fredriksson, P, Gustafsson, J-E och Öckert, B ”Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?”, Rapport 2010:13, IFAU.

möjligheter - och rättigheter - till komplettering med yrkesämnen inom gymnasieskolans yrkesprogram behövs. Förslag om detta har nyligen remitterats. I remissen föreslås att rätten till komvux utvidgas till att omfatta kurser som möjliggör vidare studier inom yrkeshögskolan. Att öppna en sådan väg in till yrkeshögskolan är ett sätt att möta behovet av yrkesutbildade i framtiden.⁴⁴ Förslag finns också om att yrkeshögskolan ska få bedriva förutbildning på gymnasial nivå i anslutning till en ordinarie yrkeshögskoleutbildning om det finns brist på behöriga sökande till den ordinarie utbildningen och det rör sig om utbildning mot ett bristyrke.⁴⁵

Kurser inom yrkesvux bör också användas i högre grad och mer stadigvarande för att möta det sjunkande intresset för yrkesprogrammen inom ungdomsgymnasiet. Den som efter grundskolan valde att gå ett studieförberedande program men inser att ett yrkesprogram hade varit bättre ska inte bara kunna komplettera gymnasieutbildningen för att komma in på yrkeshögskolan. Det bör också vara **möjligt att via yrkesvux skaffa sig en fullständig gymnasial yrkesutbildning**.

Utbildningssystemet behöver också utvecklas i syfte att **skapa fler karriärvägar** och förbättra möjligheterna till kompetensutveckling för yrkesutbildade. Det är angeläget både för att underlätta kompetensförsörjningen i näringslivet och för att göra yrkesutbildningarna mer attraktiva. Yrkeshögskolan fyller på många sätt en viktig funktion för fort- och vidareutbildning. Fyra av tio studerar för att fördjupa sitt yrkeskunnande. Yrkeshögskolans utbildningar fungerar dock dåligt för dem som har behov av att studera parallellt med yrkesarbete, på deltid eller distans.⁴⁶ Ett särskilt system bör övervägas för studiefinansiering vid studier till bristyrken riktat till personer som har jobb men också låg utbildning som gör att risken för arbetslöshet är hög på sikt.

Ett annat sätt att höja yrkesutbildningarnas status är att i samverkan med branscherna utfärda fler **yrkeslegitimationer**. Både i Tyskland och i Norge används yrkesbevis av olika slag i högre grad än i Sverige för att skapa en tydlig uppdelning mellan facklärd och icke-facklärd arbetskraft. Uppdelningen har betydelse i lönesättningen och bidrar därmed till ett ökat intresse för yrkesutbildning.

Möjligheterna att erbjuda **individuellt anpassad utbildning för de med särskilda svårigheter att ta sig igenom grund- och gymnasieskola** behöver också förbättras för att möta de utmaningar som fortsatt globalisering och teknisk utveckling innebär för svensk arbetsmarknad i framtiden. Här behövs ett starkare socialt investeringsperspektiv i arbetsmarknadspolitiken. Insatser i form av rådgivning och jobbsökaraktiviteter kan vara tillräckliga för arbetslösa med gångbara yrkeskunskaper. Men för arbetslösa med ett tydligt utbildningsbehov är det viktigt att tidigt ge möjlighet till utbildning för att förbättra

⁴⁴ "En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap", Ds 2015:41. Myndigheten för yrkeshögskolan föreslås få i uppdrag att utreda vilka kurser som ska ingå i denna rätt.

⁴⁵ "En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap", Ds 2015:41. Den föreslagna förutbildningen kan jämföras med behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor, högskolans s.k. basår.

⁴⁶ Detta behandlas närmare i analysgruppens första delrapport "Reformer för livslångt lärande".

matchningen mot framtidens kompetensbehov. Många gånger är det i dessa fall **yrkesinriktade utbildningar med möjlighet till praktik eller avlönat arbete** som ger bäst förutsättningar att komma ut i arbetslivet. Det pågående arbetet inom regeringskansliet med förslag till regionalt yrkesvux kan bidra till detta.⁴⁷

I de fall där arbete kombineras med någon typ av on-the-job-training kan det vara rimligt att sänka arbetsgivarens kostnader på något sätt. Det kan dels handla om någon form av statliga lönesubventioner, dels om särskilda villkor där lönen är lägre så länge arbetet också rymmer viss utbildning och där det finns en tydlig framtida lönetrappa efter genomförd arbetsplatsutbildning. Här utgör yrkesintroduktionsanställningarna och de olika formerna av trainee-jobb intressanta exempel att bygga vidare på.

3. En mer inkluderande arbetsmarknad

En stark arbetslinje, innebärande att alla som kan ska försörja sig genom eget arbete, är grundläggande i den svenska välfärdsmodellen och det sociala kontraktet. En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring i kombination med en aktiv arbetsmarknadspolitik syftar här till att skapa en inkluderande arbetsmarknad och en stark ekonomi med stor omställningsförmåga där hela arbetskraftens potential tas tillvara.

En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring kan bidra till en stark ekonomisk utveckling genom att minska motståndet mot strukturförändringar och göra människor mer villiga att söka sig till mindre trygga, men mer produktiva arbeten i nya branscher. Den kan också förbättra matchningen genom att ge arbetssökande mer tid att hitta nytt arbete som motsvarar kompetensen. Men den kan också motverka rörligheten och försvaga arbetslinjen om ersättningen är för generös i relation till möjligheterna att säkra att den enskilde tar sin del av ansvaret för att komma tillbaka i arbete. Det är också viktigt att den främjar både geografisk och yrkesmässig rörlighet och att incitamenten att lämna försäkringen och återgå till arbete är tillräckliga. En generös arbetslöshetsersättning behöver därför kombineras med en aktiv arbetsmarknadspolitik som stöder både omställning och arbetslinje, i synnerhet i perioder av hög arbetslöshet.

Inom detta fält ser vi behov av åtgärder för en bättre fungerande arbetsmarknad med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet i framtiden. I denna rapport pekar vi på två reformområden. I avsnitt 3.1 behandlas konsekvenserna av den förskjutning som skett i ansvaret för arbetslösas försörjning från Arbetsförmedling och A-kassa till kommunernas försörjningsstöd via socialtjänst. Förslag ges på hur en större del av ansvaret för arbetslösas försörjning skulle kunna återföras till Arbetsförmedlingen.

För att arbetslinjen ska bidra till så hög delaktighet som möjlighet och ta tillvara hela arbetskraftens potential ser vi också behov av att utveckla lösningarna för personer med större svårigheter att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden. Uppgiften är att få till

⁴⁷ Se det utredningsuppdrag (direktiv U2016:A) som lämnats till Per Byström.

stånd en arbetsmarknad som står på två ben – en arbetsmarknad som inte bara ger utveckling åt dem med god utbildning och hög kompetens utan också förmår ge arbete åt dem som står längre ifrån den ordinarie arbetsmarknaden. I avsnitt 3.2 diskuteras hur grupper med större svårigheter att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden ska få bättre möjligheter att bidra i arbetslivet utifrån sin förmåga.

3.1 Statligt försörjningsansvar för alla arbetslösa⁴⁸

Skillnaderna i disponibel inkomst har ökat gradvis i Sverige sedan 1990-talet, men accelererat sedan 2006. För de som har arbete har utvecklingen generellt sett varit god. Men bland de som inte är etablerade och har svårt att komma in på arbetsmarknaden har inkomstfattigdomen ökat på ett dramatiskt sätt. Medan den disponibla inkomsten har ökat för alla grupper, i absoluta termer, sedan 1995 så har den fattigaste tiondelen i stort sett stått stilla. En närmare analys visar på absoluta försämringar under den aktuella tidsperioden för de mest sårbara grupperna: sjuka, arbetslösa och oetablerade grupper utanför arbetskraften.⁴⁹ OECD visar i en granskning som omfattar alla 34 medlemsländer att andelen hushåll med en disponibel inkomst som är mindre än hälften så stor som medianinkomsten ökade mellan 1995 och 2010 från 3,7 till 9,1 procent i Sverige.⁵⁰ Det rör sig alltså om mer än en fördubbling av andelen relativt fattiga, som denna grupp brukar kallas.

Även om nivån på inkomstskillnaderna i Sverige inte är alarmerande i ett internationellt perspektiv har utvecklingen varit dramatisk, i synnerhet när det gäller andelen relativt fattiga. Sverige är det land i västvärlden där skillnaden mellan de som har det sämst och de med medianinkomst har ökat mest sedan 1995. Sverige har därför halkat ned från första till fjortonde plats på listan över länder med minst skillnader vilket gör oss till ett högst ordinärt land i OECD-kretsen när det gäller andelen relativt fattiga.

I ett samhälle där skillnaderna i disponibel inkomst ökar så snabbt som de har gjort i Sverige är risken stor att sammanhållningen bryts upp. När en betydande grupp av befolkningen ställs utanför det etablerade samhället och måste leva under betydligt sämre förhållanden än genomsnittet uppstår spänningar. Mekanismerna bakom de växande ekonomiska och sociala skillnaderna är flera och ojämlikheten har många dimensioner. Utöver skillnader i disponibel inkomst handlar det om skillnader i möjligheterna att delta och bidra i arbetslivet, om bristande jämlikhet i tillgången till olika delar av den offentliga välfärden, om skillnader i hälsa och delaktighet i samhällslivet. De olika dimensionerna hänger ihop och en kombination av åtgärder kommer krävas för att motverka dem på ett effektivt sätt.

3.1.1. Arbetslöshetsersättning med låg täckningsgrad

En av förklaringarna till de absoluta försämringar i den disponibla inkomsten som drabbat grupper med svag förankring på arbetsmarknaden är att andelen arbetslösa som är

⁴⁸ Avsnittet baseras på delar av underlagsrapporten "Sociala utmaningar för framtidens arbetsmarknad" som skrivits av en av analysgruppens ledamöter, Eva Mörk.

⁴⁹ Se Tapio Salonen "Det nödvändiga upprottet – reformera det ekonomiska biståndet" Arena Idé, 2013.

⁵⁰ OECD "Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators".

kvalificerade för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har minskat under en längre tid och minskningen accelererade efter år 2007. Av det totala antalet arbetslösa, dvs. både de öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska program, har andelen med arbetslöshetsersättning minskat från 60 procent år 2000 till strax över 20 procent år 2012.⁵¹ Till en del har utvecklingen uppvägs genom andra former av stöd inom den nationella arbetsmarknadspolitiken kopplade till olika program, som aktivitetsstöd, utvecklingsersättning mm. Ser vi till andelen med antingen arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd relaterad till tidigare upparbetad rätt till arbetslöshetsersättning har andelen minskat från 81 procent år 2002 till 42 procent år 2014.⁵²

Nedgången beror i hög grad på ändrade regelverk, bl.a. högre kvalifikationskrav i arbetslöshetsförsäkringen. Att arbetslösheten under lång tid legat på en hög nivå samtidigt som sammansättningen av gruppen arbetslösa förändrats har också spelat roll. I takt med att inträdet på arbetsmarknaden blivit svårare för personer utan tidigare anknytning till arbetsmarknaden, främst unga och nyanlända, har dessa grupper kommit att utgöra en större del av de arbetslösa. För personer utan andra möjligheter till tillräcklig försörjning svarar kommunernas socialtjänst för det yttersta skyddsnätet, det kommunala försörjningsstödet. I takt med att fler arbetslösa saknar rätt till arbetslöshetsförsäkring har ett allt större ansvar för de öppet arbetslösas försörjning hamnat på kommunernas socialtjänst. Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till försörjningshinder bland alla mottagare av ekonomiskt bistånd i kommunerna. För närmare hälften, 47 procent, av alla mottagare av kommunalt ekonomiskt bistånd 2014, drygt 120 000 personer, var arbetslöshet orsaken till försörjningshindret.⁵³

Även om det formellt sett fortfarande är Arbetsförmedlingen som har ansvaret för den aktiva arbetsmarknadspolitiken också för personer med försörjningsstöd så har förskjutningen när det gäller försörjningsansvaret för de arbetslösa också medfört att kommunerna byggt upp en parallell arbetsmarknadspolitisk verksamhet för personer med försörjningsstöd. I grunden är syftet att förhindra långvarigt biståndsberoende genom att på olika sätt stärka mottagarnas möjligheter att få ett arbete. Det förutsätter att socialtjänsten har redskap för detta. I första hand ska socialtjänsten samverka med Arbetsförmedlingen kring lämpliga insatser. Men när Arbetsförmedlingen inte kunnat erbjuda någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd har kommunen rätt att anvisa biståndstagare att delta i aktiviteter som kommunen svarar för. Sedan 1990-talet har de flesta kommuner därför byggt upp egna arbetsmarknadspolitiska verksamheter och sedan 2007 har kommunerna också rätt att ställa krav på deltagande i

⁵¹ OECD "Back to Work: Sweden. Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers", 2015.

⁵² Uppgifterna baseras på statistik från SCB (AKU), Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetskassorna, sammanställd i LO-rapporten "Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner", 2015.

⁵³ Se Socialstyrelsen "Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2014". Med arbetslös avses där en person som bedöms vara arbetsför, dvs. har arbetsförmåga på hel eller deltid samt står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. I ekonomiskt bistånd ingår både de som har försörjningsstöd och de som enbart erhållit stöd till särskilda utgifter såsom tandvård, glasögon, begravning etc. Skulle vi enbart se till dem med försörjningsstöd skulle andelen med arbetslöshet som försörjningshinder sannolikt vara högre.

sådana insatser för att försörjningsstöd ska beviljas.⁵⁴ Därmed har aktiviteterna och krav på deltagande i dem också kommit att bli en del i många kommuners uppföljning och kontroll av att den som söker försörjningsstöd verkligen står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete.

Denna utveckling är problematisk ur flera perspektiv. För det första finns det problem förknippade med att både staten, genom Arbetsförmedlingen, och kommunerna bedriver verksamhet inom samma område utan någon tydlig uppdelning av ansvaret. Det innebär både risker för ineffektivt dubbelarbete och för att människor riskerar att hamna mellan stolarna när det i praktiken är oklart vem som har huvudansvaret. Flera studier pekar på att de lokala variationerna är stora när det gäller omfattning, innehåll och utformning av de kommunala åtgärderna. Inte minst varierar inslagen av stödjande respektive kontrollerande element i insatserna. Individer med likartade problem riskerar därmed att behandlas olika, vilket är otillfredsställande. Enligt vissa studier har arbetslösa med försörjningsstöd också sämre tillgång till den nationella arbetsmarknadspolitiken än de med arbetslöshetsförsäkring.⁵⁵ Flera studier belyser också hur kommunala aktiveringsinsatser många gånger fungerar mer som kontrollfunktioner än som reellt stöd att komma ut i arbetslivet.

Den systematiserade kunskapen om effekterna av de kommunala åtgärderna för arbetslösa biståndstagare är dock mycket begränsad, vilket är ett problem i sig.⁵⁶ En jämförelse av Arbetsförmedlingens stöd och insatser till arbetslösa med och utan arbetslöshetsersättning baserad på registerdata visar på betydande skillnader i både utfall och insatser mellan de två grupperna.⁵⁷ Studien visar bl.a. att arbetslösa utan ersättning får mindre stöd av Arbetsförmedlingen i form av anvisningar och platsförslag till arbete⁵⁸ och har färre kontakter med Arbetsförmedlingen. De anvisas också till andra typer av insatser. Den största skillnaden på den punkten är dock kopplad till att åldersprofilen är olika i de två grupperna.⁵⁹ Nio månader efter den första mätpunkten i studien var andelen som övergått från öppen arbetslöshet till arbete dubbelt så hög bland dem med arbetslöshetsersättning (40 procent) jämfört med dem utan (23 procent). Bland dem utan ersättning hade istället ytterligare 23 procent avaktualiserats från Arbetsförmedlingen av okänd orsak, medan detta bara gällde för 7 procent i gruppen med ersättning.

Det faktum att grupperna skiljer sig åt när det gäller rätten till arbetslöshetsersättning innebär visserligen också att de skiljer sig åt när det gäller anknytning till arbetsmarknaden på ett sätt

⁵⁴ Tidigare gällde detta bara personer under 25 år men sedan 2007 har kommunerna denna möjlighet oavsett mottagarens ålder.

⁵⁵ Se SOU 2015:44 avsnitt 3.3.2.

⁵⁶ Se SOU 2015:44 avsnitt 3.3.1.

⁵⁷ Jämförelsen genomfördes som en del av utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd. Se SOU 2015:44 avsnitt

⁵⁸ Stöd i form av anvisningar och platsförslag erbjöds till 60 procent av dem utan arbetslöshetsersättning. Av dem med ersättning fick 80 procent sådant stöd och de fick generellt sett också fler anvisningar och platsförslag.

⁵⁹ En betydligt större andel av gruppen utan ersättning deltagit i jobbgaranti för ungdomar medan andelen som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin är betydligt högre i den andra gruppen.

som delvis kan motivera och förklara skillnaderna i utfall och insatser. Gruppen utan arbetslöshetsersättning är generellt sett yngre, lägre utbildade och i större utsträckning utrikes födda. Men enligt en tidigare studie är skillnaderna i stöd från Arbetsförmedlingen inte bara kopplade till skillnader mellan grupperna.⁶⁰ Även när hänsyn tas till att grupperna ser olika ut visar analysen att sannolikheten att delta i ett program är nästan 15 procentenheter lägre i gruppen som enbart har försörjningsstöd, jämfört med dem som har arbetslöshetsförsäkring. Studien finner också vissa indikationer på att statliga insatser fungerar bättre än kommunala när det gäller att få arbetslösa i arbete. En annan studie, som särskilt studerat socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet, visar att även om det finns exempel på väl fungerande arbetssätt hos ett antal kommuner så finns ett behov av en mer inkluderande arbetsmarknad för att lösa problemen med långvarigt biståndstagande.⁶¹ Vi återkommer till detta i avsnitt 3.2.

Förutom problemen avseende det aktiva stödet finns det flera problem förknippade med att en så stor andel av alla arbetslösa är beroende av det kommunala försörjningsstödet. Ett av problemen är att försörjningsstödet inte är utformat på ett sätt som stödjer arbetslinjen. Till skillnad från den inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen är försörjningsstödet behovsprövat. Det medför att det uppstår stora marginaeffekter när en person går från försörjningsstöd till arbete. Fram till 2013 var marginaeffekterna 100 procent för alla med försörjningsstöd. Genom införandet av den s.k. jobbstimulansen begränsades marginaeffekterna för personer som haft försörjningsstöd i minst sex månader genom att 25 procent av nettoinkomsten från en anställning inte längre beaktas i beräkningen av stödet.⁶² Enligt en nyligen publicerad uppföljning av jobbstimulansen som Socialstyrelsen genomfört är det knappt 2 procent av alla biståndsmottagare som fått del av jobbstimulansen och 4 procent av alla biståndsmottagare med barn. Rapporten pekar på att jobbstimulansen tycks innebära en viss inläsningseffekt. Kommunernas egen bedömning är att den inte lett till att fler biståndstagare börjat arbeta.⁶³

Allmänt kan man säga att försörjningsstödet ökade betydelse för arbetslösas försörjning innebär en försvagning av den arbetslinje som länge varit ett helt centralt fundament i den svenska välfärdsmodellen och samhällskontraktet. Grundtanken är att människor i förvärvsålder arbetar och betalar skatt och därigenom förtjänar sina sociala rättigheter. Den ekonomiska tryggheten har byggts kring inkomstrelaterade socialförsäkringar och det kommunala försörjningsstödet utgjorde bara det yttersta skyddsnetet.

Mot den bakgrunden kan man fråga sig om det är rimligt med ett behovsprövat och därmed mer stigmatiserande system med en väldigt låg ersättningsnivå för långtidsarbetslösa, i synnerhet när det finns barn med i bilden. Även om det ökade försörjningsstödet till

⁶⁰ Eva Mörk "Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas?", IFAU Rapport 2011:6.

⁶¹ Se Bergmark, Åke, Bäckman, Olof, Minas, Renate, "Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet." Rapport i Socialt arbete, 2013.

⁶² Prop. 2012/13:94.

⁶³ Se Socialstyrelsen "Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning", Rapport 2016.
<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-1-4>

arbetslösa i huvudsak avser människor som ännu inte kommit in i arbetslivet så rör det sig om personer som vill och kan arbeta. Därför är det mera lämpligt att de omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i någon form än av socialtjänstens behovsprövade system. Därtill kommer att de administrativa kostnaderna i den individuella behovsprövningen är mycket höga. Baserat på uppgifter från Socialstyrelsen beräknas den administrativa kostnaden uppgå till mellan 25 och 30 procent av det utbetalda beloppet.⁶⁴

Ytterligare ett problem är att de ökade kostnaderna för försörjningsstöd och aktiveringsinsatser i kommunerna tränger undan angelägna satsningar på äldreomsorg, skola och förskola. Även inom socialtjänsten har utvecklingen medfört att betydligt större resurser måste läggas på verksamhet som ligger inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde. Därmed ges mindre utrymme för det sociala arbete som är socialtjänstens egentliga ansvarsområde och som verksamheten är bättre anpassad för. Med tanke på de behov av sociala insatser som finns bland framförallt unga och nyanlända och som inte förväntas minska framöver är det angeläget att ge kommunerna bättre förutsättningar att fokusera på det sociala arbetet.

3.1.2. Åtgärder

Av såväl rättssäkerhetsskäl som effektivitetsskäl finns det anledning att vidta åtgärder så att huvudansvaret för både försörjning och aktiva stödinsatser till arbetslösa som idag är beroende av försörjningsstöd återförs till Arbetsförmedlingen. I debatten har olika modeller lanserats för att minska arbetslösas beroende av försörjningsstöd från kommunerna. Modellerna fokuserar på olika grupper och har också olika syften.

Det s.k. kvalifikationsprogrammet som prövats i Norge sedan 2007 är ett exempel på en modell som riktar sig till personer med rejält nedsatt arbetskapacitet och/eller personer som varit hänvisade till försörjningsstöd under mycket lång tid.⁶⁵ Huvudsyftet är att öka sysselsättningen i denna grupp. Programmet är frivilligt. Den som går in i programmet får en förhållandevis generös ersättning, som inte är behovsprövad, men ska i gengäld delta aktivt i skräddarsydda heltidsaktiviteter.⁶⁶ Åtgärds paketet är specialdesignat för varje klient och består av en kombination av vanliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder, såsom praktik och subventionerad sysselsättning med rehabilitering och andra sociala åtgärder. Viktigt är att aktiviteterna ska motsvara en heltid och deltagandet följs upp noggrant av socialtjänsten. Resultaten är positiva. Från att ha varit närmast obefintlig när programmet började, ökade andelen personer med betydande inkomst från icke-subventionerad sysselsättning med runt 20 procentenheter efter fyra år.⁶⁷

⁶⁴ Se Tapio Salonen "Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet", Arena Idé, 2013.

⁶⁵ Deltagarna har ofta ett flertal problem förutom arbetslöshet. En stor del av deltagarna är utrikes födda med olika typer av svårigheter att komma in i arbetslivet. Psykiska och sociala problem är också vanligt förekommande bland deltagarna.

⁶⁶ Ersättningen uppgår till 170 000 NOK per år exklusive barn- och bostadsbidrag och ges i normalfallet i upp till två år.

⁶⁷ Se Markussen, S och K Røed "Leaving Poverty Behind? – The Effects of Generous Income Support Paired with Activation" American Economic Journal: Economic Policy, 2016.

Förslagen om medborgarlön är en annan typ av lösning som delvis brukar lanseras som ett svar på det problem som diskuteras här. Som sådan skulle den ersätta flera olika former av transfereringar, däribland försörjningsstödet, utan vare sig behovsprövning eller krav på motprestation. Till skillnad från lösningar som det norska kvalifikationsprogrammet, där det behovsprövade stödet ersätts med en grundförsäkring kopplad till en förstärkt arbetslinje, är själva poängen med medborgarlönen att den frikopplar från arbetslinjen. Dessutom har den ett mycket bredare fokus eftersom den är tänkt att omfatta alla (åtminstone alla i förvärvsarbetande åldrar). Konsekvenserna – liksom realismen – av en sådan lösning beror i hög grad på medborgarlönens nivå och argumenten för och emot är många. Idén som sådan bidrar också till att lyfta viktiga frågor om arbetets sociala betydelse och innehåll. Men utan att gå närmare in på argumenten ser vi det inte som vare sig realistiskt eller önskvärt, åtminstone inte inom den tidshorisont som är aktuell här (10-15 år), att uthålligt finansiera en medborgarlön som både är frikopplad från arbetslinjen och ligger på en nivå som inte medför stora negativa fördelningskonsekvenser.⁶⁸

Lösningen på det problem som beskrivits ovan bör istället sökas i de generella, skattefinansierade välfärdssystemen med arbetslinjen som grund. Målet är att det reella ansvaret för både försörjning och aktiva stödinsatser till arbetslösa som idag är beroende av försörjningsstöd återförs till Arbetsförmedlingen och att det hanteras på samma sätt som för övriga arbetslösa.

Ett första steg för att nå dit bör vara att återföra ansvaret för arbetslösas försörjning från kommunernas socialtjänst till staten via Arbetsförmedlingen. För att detta ansvar ska bli reellt bör **personer som ännu inte är etablerade på arbetsmarknaden** och därför inte uppfyller de nuvarande kvalificeringsvillkoren ha möjlighet kvalificeringsvillkoren ha möjlighet till ersättning motsvarande **grundersättningen** i arbetslöshetsförsäkringen. Det kan t.ex. uppnås genom att återinföra ett studerandevillkor och låta deltagande i etableringsinsatser kvalificera till grundersättning. Grundvillkoret, dvs. att man står till arbetsmarknadens förfogande och uppfyller de aktivitetskrav som Arbetsförmedlingen ställer, bör alltid gälla. Till skillnad från det behovsprövade försörjningsstödet skulle en sådan grundersättning inte reduceras i proportion till inkomsterna när mottagaren får möjlighet att arbeta, utan på samma sätt som i arbetslöshetsförsäkringen, dvs. utifrån antalet dagar som arbetet varar. De administrativa kostnaderna för stödet skulle också vara betydligt lägre än för försörjningsstödet. Vidare skulle ansvaret för att säkerställa att den enskilde verkligen står till arbetsmarknadens förfogande och för insatser som ökar möjligheterna att komma i arbete entydigt ligga på Arbetsförmedlingen. Det bör dock inte hindra att kommunala verksamheter som fungerar väl utnyttjas i någon form.

En sådan reform är särskilt angelägen för att öka arbetsutbudet bland utrikes födda kvinnor där potentialen är mycket stor. De är idag i hög grad beroende av socialtjänstens inkomstpölvade bidrag med hushållets inkomst som grund och betydande marginaleffekter.

⁶⁸ För en bredare genomgång av olika argument för och emot medborgarlön hänvisas till underlagsrapporten "Lön utan arbete?" som Klas Eklund skrivit till analysgruppen.

Individualiserade ersättningar av det slag som beskrivits ovan, med betydligt lägre marginaleffekter, som kombineras med goda möjligheter till utbildning skulle sannolikt kunna bidra till högre sysselsättningsgrad och ökad delaktighet i samhället i denna grupp i framtiden.

Grundersättningen bör gälla för alla grupper utom ungdomar utan fullgjord gymnasieutbildning. Eftersom kommunerna ansvarar för ungdomars skolgång och gymnasieutbildning är en grundförutsättning för inträde i arbetslivet bör ansvar för försörjning och insatser för ungdomar utan fullgjord gymnasieutbildning upp till en viss ålder fortsatt ligga på kommunerna. Försörjningsstödet till denna grupp bör dock betingas på olika typer av aktiveringsprogram inriktade på att göra det möjligt för den enskilde att skaffa sig den kompetens på gymnasial nivå som arbetslivet kräver.

En stor del av de som idag har försörjningsstöd p.g.a. arbetslöshet är personer som av egen kraft eller med rätt insatser i form av utbildning eller annan arbetsmarknadspolitisk insats såsmåningom kommer ut i reguljärt arbete. Men i gruppen ingår också personer som står relativt långt från den ordinarie arbetsmarknaden. Det statliga försörjningsansvaret bör även omfatta sådana personer som fortfarande är arbetslösa när arbetslöshetsförsäkringens 300 ersättningsdagar är slut. För dem bör dock ersättningen liksom idag vara kopplad till utbildning, praktik eller någon form av subventionerad anställning. Därför diskuterar vi i nästa avsnitt behovet av att ge grupper med större svårigheter att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden bättre möjligheter att bidra i arbetslivet utifrån sin förmåga.

3.2 Arbetsmarknad för personer med lång väg till reguljärt arbete⁶⁹

I en aktiv arbetsmarknadspolitik som stöder både omställning och arbetslinjen utgör utbildning i olika former som rustar människor med efterfrågad kompetens och färdigheter det främsta verktyget mot långtidsarbetslöshet. När detta inte fungerar ger subventionerade anställningar många gånger en väg in i reguljärt arbete. Men oavsett hur väl utbildningssystemet fungerar och oavsett hur väl de arbetsmarknadspolitiska insatserna utformas kommer det med största sannolikhet alltid finnas en grupp individer där möjligheterna till reguljär sysselsättning bedöms som mycket små. Det rör sig om personer där lösningen inte ligger i varken aktiva förmedlingsinsatser, utbildning eller subventionerade anställningar eller som, åtminstone i nuläget, inte bedöms ha tillräcklig arbetsförmåga för att kunna ta ett reguljärt jobb.

Den nedsatta arbetskapaciteten kan ha olika orsaker. Det kan t.ex. handla om personer med bristande språkkunskaper, olika funktionsnedsättningar, psykiska problem eller sociala svårigheter. De bör därför erbjudas subventionerade och anpassade anställningar som kan skraddarsys utifrån den enskildes förutsättningar. För vissa kan det vara fråga om heltidsarbete med reducerade prestationskrav och relevant handledning – för andra deltidarbete, i vissa fall kombinerat med exempelvis språkstudier. Erfarenheten visar att

⁶⁹ Detta avsnitt bygger dels på delar av den underlagsrapport som Eva Mörk skrivit för analysgruppen, "Sociala utmaningar", dels på en underlagsrapport om arbetsintegrerande sociala företagsverksamhet som tagits fram vid Malmö Högskola, Mötesplats Social Innovation, för analysgruppens räkning.

värdet av sådana anställningar är störst när de ges i reguljära verksamheter. Möjligheterna att ge ett reellt bidrag i arbetslivet är här större liksom utsikterna att övergå i vanligt jobb utan subvention. I många fall är behovet av ett anpassat jobb mycket långvarigt, inte sällan resten av arbetslivet. Men i andra fall är det just möjligheten till anpassat jobb som ger förutsättningar för utveckling som kan leda vidare till reguljärt jobb. På förhand är det ofta svårt att med säkerhet avgöra hur utsikterna ser ut i det enskilda fallet. Därför är det viktigt att också de anpassade jobben i så hög utsträckning som möjligt inrättas inom ramen för reguljära verksamheter.

3.2.1 Dagens verktygslåda i korthet

För långtidsarbetslösa finns idag flera olika typer av lönesubventioner. För både särskilt anställningsstöd och förstärkt särskilt anställningsstöd görs en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Stöden lämnas i normalfallet till personer som sedan sammanlagt sex månader deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, men även andra kvalificeringsgrunder finns.⁷⁰ Under 2015 hade omkring 10 000 personer denna typ av stöd varje månad. En annan stödform är nystartsjobben som riktar sig till nyanlända och de som varit arbetslösa en längre tid. De infördes 2007 och är idag den mest omfattande formen av subventionerad anställning. Under 2015 hade drygt 45 000 personer nystartsjobb. De är utformade som en rättighet för personer som uppfyller kraven. Subventionen motsvarar i normalfallet den dubbla arbetsgivaravgiften för den anställdes lön upp till ett tak på 22 000 kronor i månaden vid heltid. Normalt kan stödet ges lika länge som personen varit arbetslös när anställningen börjar.⁷¹ Eftersom jobben är ordinarie anställningar berättigar de till arbetslöshetsförsäkring. Instegsjobben är i flera avseenden en liknande stödform. Om hänsyn tas till skillnader i tak⁷² och att anställningen ska kombineras med sfi-studier och ge visst försäkringsskydd är subventionsgraden i praktiken densamma som i nystartsjobben.⁷³ Arbetsförmedlingen anvisar arbetslösa till platserna för sex månader i taget och jobbet berättigar inte till arbetslöshetsförsäkring. Denna stödform har inte varit lika attraktiv som Nystartsjobben och antalet personer som deltar varje månad har stannat på upp emot 4000. En begränsning i båda dessa stödformer är att taken är relativt låga, i synnerhet i instegsjobben. Det medför att platserna koncentreras till några få sektorer som handeln, hotell- och restaurang, vård- och omsorg och företagstjänster. En tredje stödform är de s.k. extratjänsterna i välfärden som infördes i november 2015. Här utgår ett anställningsstöd på 75 procent av en kollektivavtalsenlig lön kompletterat med handledarstöd. Stödet kan ges till utförare inom sjukvården, äldreården, funktionshinderområdet skolan, barnomsorgen och inom myndighetsutövande verksamheter. Arbetsförmedlingen avgör om arbetsplatsen och arbetsuppgifterna är lämpliga och anvisar arbetslösa till platserna. Än så länge är antalet sådana tjänster mycket begränsat, omkring 100, vilket kan bero på att stödformen är relativt ny.

⁷⁰ Det kan t.ex. medges också för personer som haft skyddat arbete vid Samhall eller varit sjukskrivna.

⁷¹ Både kravet på tid i arbetslöshet, subventionsgrad och hur lång tid stödet ges är beroende av ålder.

⁷² I instegsjobben subventioneras lönen upp till ett tak på omkring 17 000 (800 kronor per dag), i nystartsjobben ligger taket på 22 000 kronor.

⁷³ Se "Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?", Riksrevisionen rapport 2013:17.

Gemensamt för dessa insatser är att de är tänkta att fungera som smörjmedel för att få arbetsgivare inom olika sektorer att anställa personer med större och långvariga svårigheter att få ett reguljärt arbete. Anställningsstöd har generellt sett också visat sig ha goda effekter på arbetslösas möjligheter till reguljära jobb. Personer med subventionerade anställningar tycks fortare få jobb än personer som söker jobb som öppet arbetslösa.⁷⁴ Samtidigt tycks undanträngningseffekterna vara betydande, framförallt i den typ av stöd som nystartsjobben utgör. Enligt en utvärdering skulle omkring 60 procent av alla nystartsjobb ha kommit till stånd även utan subventionen.⁷⁵ Samtidigt finns det vissa tecken på att subventionen utnyttjas på vissa håll genom att personer med nystartsjobb avlöser varandra och löser stadigvarande behov av arbetskraft. Om detta förekommer i större utsträckning är det möjligt att de också medför att arbetsvillkoren och framförallt lönerna pressas nedåt för de som söker jobb utan subvention. Generellt kan sägas att undanträngningseffekter begränsar den direkta effekten på den totala arbetslösheten. Men i den mån en subventionerad anställning leder till att arbetslöshetsbördan omfördelas och bidrar till att personer med stora svårigheter får in en fot kan de ändå bidra till att arbetsmarknaden som helhet fungerar bättre.

Av alla inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen har omkring var femte nedsatt arbetsförmåga. Gränsen mellan långtidsarbetslösa och personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga är långtifrån skarp. Det finns dock en särskild uppsättning anställningsstöd som riktar sig särskilt till den senare gruppen och där subventionens storlek bestäms utifrån graden av nedsättning i arbetsförmågan.⁷⁶

Vid sidan av de olika formerna av lönesubventioner skapas i dagsläget omkring 20 000 anställningar för personer med funktionsnedsättning inom ramen för det statligt ägda Samhall. Det är en långvarig åtgärd där syftet är att ge dessa personer möjligheter att utvecklas genom arbete för att så småningom kunna rekryteras av andra arbetsgivare. Samhall står för personalledning och den anpassning av arbetsplats och arbetsuppgifter som krävs i det enskilda fallet. Uppdrag utförs sedan hos privata och offentliga kunder. Lön och villkor regleras av kollektivavtal och staten bidrar till lönekostnaderna genom en särskild merkostnadsersättning. Arbetsförmedlingen avgör vem som har behov av anställning i Samhall.

Ett komplement till Samhall som är av intresse för framtidens arbetsmarknadspolitik är de arbetsintegrerande sociala företagen.⁷⁷ De har vuxit relativt snabbt sedan 2010 om än från en

⁷⁴ Se Forslund, Anders och Vikström, Johan "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt" IFAU, Rapport 2011:7.

⁷⁵ Liljeberg, Linus; Sjögren, Anna; Vikström, Johan: "Leder Nystartsjobben till högre sysselsättning?", Rapport 2012:6, Institutet för Arbetsmarknadspolitik Utvärdering, Uppsala.

⁷⁶ Denna typ av lönesubvention tillämpas flera olika stödformer som t.ex. lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete.

⁷⁷ Beskrivningen här baseras på en underlagsrapport som tagits fram på uppdrag av analysgruppen av Mötesplats social innovation vid Malmö Högskola, "Arbetsintegrerande sociala företag – lägesrapport, utmaningar och möjliga utvecklingsområden", 2016.

relativt låg nivå. Sedan 2008 har antalet företag ökat från 150 stycken till 350.⁷⁸ År 2010 uppgick antalet sysselsatta till omkring 7000 personer varav ca 2000 var anställda. Idag har antalet sysselsatta ökat till drygt 10 000 varav närmare 3 500 är anställda. De som inte är anställda är i allmänhet deltagare i något arbetsmarknadspolitiskt program, rehabilitering eller biståndsbedömd sysselsättning. De flesta företagen har en affärsmodell där de säljer rehabiliteringstjänster till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommuner. Genom att företagen säljer varor och tjänster skapas också riktiga jobb, med och utan subventioner. Andelen anställda av det totala antalet sysselsatta varierar mellan olika arbetsintegrerande sociala företag.⁷⁹ Den vanligaste formen av individriktat stöd är lönebidrag. Därutöver har många av företagen någon form av offentligt stöd. Vanligast är stöd från Socialfonden, Allmänna arvsfonden och subventioner från kommunen. Större delen av företagen är verksamma inom tjänstesektorn och de vanligaste branscherna är butik och försäljning, café/restaurang och hotell, hushållsnära tjänster, bygg och fastighetsskötsel.

Behoven av att kunna erbjuda subventionerade anställningar förväntas vara fortsatt stora och till och med ökande på 10-15 års sikt, bl.a. till följd av det stora antalet personer med kort utbildning. Att möta detta behov på ett bra sätt är angeläget av flera skäl. För det första bygger delaktigheten och tilliten i samhället i hög grad på att alla inkluderas och får möjlighet att bidra i arbetslivet efter förmåga. För det andra är det i de allra flesta fall mer fördelaktigt för samhällsekonomin, och åtminstone i ett längre perspektiv även för de offentliga finanserna, att människor får bidra med det de kan än att bara ge passiva inkomststöd. Vidare innebär en anvisning till subventionerad anställning en effektiv möjlighet att kontrollera den enskildes arbetsvilja och stärka arbetslinjen tolkad som att rätten till ersättning ska motsvaras av skyldigheten att bidra efter förmåga. Samtidigt är det viktigt att kontrollaspekten inte tar överhanden utan att förutsättningar ges att hitta lösningar som verkligen ger möjlighet för den enskilde att bidra och inkluderas i arbetslivet. Ju mer likt ett reguljärt arbete anställningen är desto bättre, men samtidigt ökar risken för undanträngning av ordinarie jobb. Därför är det angeläget att anställningar av detta slag införs i samverkan mellan parterna på både central och lokal nivå så att en hyfsad balans mellan meningsfulla jobb och jobb som inte tränger undan reguljär sysselsättning kan nås.

3.2.2 Förslag på nya verktyg i lådan

Mot bakgrund av de stora utmaningarna på svensk arbetsmarknad, både i det korta och det lite längre perspektivet, ser vi ett behov av att komplettera verktygslådan och pröva delvis andra lösningar för att få fram ett tillräckligt antal anpassade jobb för att möta behoven. De ska riktas till personer där möjligheterna till reguljär sysselsättning bedöms som mycket små, åtminstone inom rimlig tid. I vissa fall kommer behovet av ett anpassat jobb vara långvarigt, i andra fall kommer möjligheten till anpassat jobb bidra till en utveckling som leder vidare till reguljärt jobb. Som påpekades inledningsvis är det på förhand ofta svårt att med säkerhet

⁷⁸ Eftersom dessa företag inte utgör någon särskild kategori i rättslig mening och drivs i olika former finns en viss osäkerhet om omfattningen. Tillväxtverket har dock ett register som Arbetsförmedlingen använder som kvalitetskontroll och företagen därför har anledning att anmäla sig till.

⁷⁹ Stockholms Stadsmission har t.ex. 100 sysselsatta och alla är anställda, medan Faktum har 400 sysselsatta och bara 13 anställda.

avgöra hur utsikterna ser ut i det enskilda fallet. Därför bör de anpassade jobben inrättas inom ramen för reguljära verksamheter i så hög utsträckning som möjligt och med relevant stöd så att de som anvisas till dessa jobb kan ge ett verkligt bidrag och inte belasta den ordinarie verksamheten.

Vi föreslår därför att regeringen inleder ett arbete för att undersöka olika möjligheter. En lösning kan vara att **vidareutveckla verksamheten inom Samhall till att omfatta fler grupper** samtidigt som ökat utrymme ges för arbetsintegrerande sociala företag. En **nationell strategi för att främja arbetsintegrerande sociala företags** verksamhet behövs. Det nationella program som regeringen precis inlett för att få fler arbetsintegrerande sociala företag att starta och växa är ett steg i den riktningen.⁸⁰ Insatser som kan behövas för att främja denna typ av verksamheter handlar bl.a. om att förbättra möjligheterna till finansiering. Formerna för offentlig upphandling av den typen av sociala tjänster som dessa företag levererar behöver också utvecklas, t.ex. genom att formulera upphandlingar i termer av önskade effekter istället för de åtgärder som ska genomföras. Det kan också handla om att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommuner i upphandlingar av vissa tjänster använder sig av kriterier grundade på sociala hänsyn som stärker de sociala företagens möjligheter.⁸¹ Det bör då handla om tjänster där dessa företag visat sig vara särskilt effektiva. Ökad kunskap och kompetens om socialt företagande behövs också, både för att stödja verksamheterna som sådana och för att synliggöra och lyfta företagens existens. En yrkeshögskoleutbildning för utbildning av handledare i arbetsintegrerande sociala företag är något man bör titta på liksom insatser för att utveckla kompetensen hos de som startar och driver dessa företag.

En annan lösning kan vara att utveckla en modell med s.k. **samhällsjobb** där offentliga verksamheter mer generellt och stadigvarande åläggs eller bereds möjlighet att med åtföljande finansiering antingen inrätta ett visst antal tjänster för personer med små möjligheter till reguljär sysselsättning eller köpa in sådana tjänster från exempelvis arbetsintegrerande sociala företag.

För den kommunala sektorn bör möjligheterna undersökas att tilldela alla kommuner ett statligt arbetsmarknadspolitiskt anslag kopplat till befolkningens storlek i kombination med ett antal sociala faktorer. För pengarna ska kommunen antingen inrätta tjänster i de egna verksamheterna, till vilka Arbetsförmedlingen anvisar personer, eller köpa in tjänster från arbetsintegrerande sociala företag. Förutsättningarna att införa tjänster av det här slaget ser givetvis olika ut i olika delar av de kommunala verksamheterna och kan också variera mellan en och samma verksamhet i olika kommuner. Varje kommun och landsting måste därför själv få möjlighet att avgöra vilka verksamheter som är mest lämpade för den här typen av tjänster.

⁸⁰ Se <http://www.regeringen.se/artiklar/2016/03/fler-och-vaxande-sociala-foretag/>. Ett arbete har också inletts inom regeringskansliet för att se över hur man allmänt kan stärka socialt företagande och sociala innovationer.

⁸¹ En sådan modell användes t.ex. av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2009 då de fick i uppdrag av regeringen att upphandla sysselsättningsverksamheter med rehabiliterande inslag för personer med psykisk funktionsnedsättning.

Det är också viktigt att verksamheten byggs ut successivt så att möjlighet ges att pröva sig fram. Tjänsterna bör inrättas i samverkan mellan parterna lokalt och resurser behöver avsättas för stöd och handledning. En diskussion om hur en sådan lösning skulle kunna se ut bör inledas med den kommunala sektorn. I det sammanhanget kan det även finnas anledning att diskutera hur en större del av ansvaret för arbetslösas försörjning ska kunna återföras till staten.

Även den statliga sektorn bör omfattas av en liknande modell. Fördelningen av uppgiften mellan myndigheterna behöver dock genomföras på ett annat sätt. Inom stora myndigheter ryms i allmänhet många olika sorters verksamheter. De bör därför ha samma möjligheter som kommunerna att inrätta samhällsjobb på ett bra sätt. I mindre, mer specialiserade myndigheter kan det i vissa fall vara mer problematiskt. Det är dock inte självklart att möjligheterna att hantera en uppgift som denna entydigt är beroende av verksamhetens omfattning. Det behöver undersökas närmare. Även inom den statliga sektorn bör man därför införa modellen stegvis och lämpligen börja med de större myndigheterna. Den modell som regeringen valt för att få fram praktikplatser för nyanlända arbetssökande kan ge värdefulla lärdomar i fråga om processen kring fördelningen av uppgiften inom den statliga sektorn. I det initiativ som nyligen tagits har i stort sett alla myndigheter gemensamt fått i uppdrag att ta emot minst 1000 nyanlända för praktik varje år under tre år.⁸² Statskontoret har fått i uppgift att samordna uppdraget. Förutsättningarna bland dem som dessa praktikplatser riktar sig till skiljer sig dock från de grupper vi har i åtanke här. Därför finns det ingen anledning att förvänta sig att samma fördelning skulle vara optimal i de två fallen. Men processen för att komma fram till en lämplig fördelning kan vara lämplig också i det sammanhang som diskuteras här.

Även om uppgiften behöver utformas på olika sätt för den statliga respektive den kommunala sektorn bör målet i båda fallen vara att den ska utgöra ett stadigvarande inslag i verksamheten. Huruvida även privata aktörer i offentlig finansierade verksamheter ska kunna medverka och i vilka former bör de enskilda statliga myndigheterna och kommunerna själva avgöra. Utöver detta är det dock inte rimligt att lägga motsvarande uppgifter på privata verksamheter. Däremot bör de, precis som idag, ha möjlighet att på eget initiativ anställa personer med lönesubventioner av olika slag.

4. Likvärdig inkomsttrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad

Allmänna och gemensamma inkomstrelaterade inkomstförsäkringar som omfattar alla har varit ett centralt inslag i det svenska välfärdssystemet. En förvisning om att större delen av inkomsten är tryggad vid sjukdom och arbetslöshet stärker människors förutsättningar att bidra och utvecklas i arbetslivet. Arbetsmoral och sysselsättning är enligt flera studier som högst i länder med starka trygghetssystem. Det gäller i synnerhet om de negativa effekter, som en hög arbetslöshetsersättning kan ge på sysselsättningen, kombineras med en aktiv

⁸² Regeringen har också beslutat om ett motsvarande, men sifferlöst, uppdrag avseende personer med funktionsnedsättning.

arbetsmarknadspolitik som stödjer återgången till arbete och motverkar passivt utnyttjande av systemet.⁸³ En arbetslöshetsförsäkring som ger ett högt inkomstskydd vid arbetslöshet kan då förbättra matchningen och också göra människor mer benägna att söka sig till osäkra men mer produktiva jobb. Kombinationen av väl fungerande partsrelationer, goda möjligheter till omställning och starka trygghetssystem har visat sig resultera i både hög sysselsättning och relativt begränsade inkomstskillnader. Även om det också finns länder där begränsad ekonomisk trygghet kombineras med hög sysselsättning sker det till priset av större inkomstskillnader.

Socialförsäkringen rymmer tre stora försäkringar: sjukförsäkringen, pensionerna och föräldraförsäkringen.⁸⁴ Arbetslöshetsförsäkringen, som förvaltas av Arbetslöshetskassorna, tillhör egentligen inte socialförsäkringen men har samma grundsyfte: att ge enskilda inkomsttrygghet i olika livssituationer.

- Sjukpenningen baseras på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Den beräknas på förväntade framtida arbetsinkomster och motsvarar i princip årsinkomsten. Men bara inkomster man kommer ha minst sex månader framåt eller som är årligen återkommande räknas in. De första 14 dagarna betalar arbetsgivaren sjuklön, därefter utgår sjukpenning. Sjukpenningen uppgår till knappt 80 procent av SGI upp till 7,5 prisbasbelopp.
- Föräldrapenning ges på samma nivå som sjukpenningen, dvs. 80 procent av SGI, men upp till ett tak på 10 prisbasbelopp. Men för att kvalificera till föräldrapenning på den nivån måste man ha arbetat minst 240 dagar i följd före den beräknade förlossningen. I annat fall utgår bara ett grundbelopp (250 kr/dag).
- Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar. Den ena är en grundförsäkring med ett ersättningstak på 365 kr per dag. Den andra är en frivillig, inkomstrelaterad försäkring som förutsätter medlemskap i en A-kassa i minst 12 månader. Taket ligger här på 935 kronor per dag. För att få ersättning från någon av dessa delar måste man uppfylla dels vissa grundvillkor, dels ett arbetsvillkor. Arbetsvillkoret är uppfyllt om man de senaste 12 månaderna har arbetat minst 6 månader och minst 80 timmar varje månad. Både arbete som anställd och arbete i eget företag kvalificerar. För att uppfylla grundvillkoren måste man kunna och vilja ta ett arbete, vara anmäld som arbetslös till Arbetsförmedlingen och stå till arbetsmarknadens förfogande.
- Den allmänna pensionen består av två delar, inkomstpension och premiepension. Varje år avsätts 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp till den allmänna pensionen. 16 procent går till inkomstpensionen och 2,5 procent till premiepensionen. Pensionens storlek beror på hur mycket som betalats in. Inkomstpensionen beror också på hur inkomstutvecklingen har varit i samhället, medan premiepensionen beror på utvecklingen i de fonder där pengarna placerats.

Generella, inkomstrelaterade socialförsäkringar som ger en hög grad av inkomsttrygghet för alla är en viktig komponent i en politik som ska främja en hög sysselsättning och motverka växande ekonomiska och sociala skillnader. Men dagens socialförsäkringssystem behöver

⁸³ Se OECD Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes. 2006 kap 7.

⁸⁴ Arbetskadeförsäkringen ingår också i socialförsäkringssystemet men behandlas inte här.

moderniseras för att svara mot behoven på framtidens arbetsmarknad. Dagens system är uppbyggt utifrån det mogna industrisamhällets arbetsmarknadsförhållanden med tillsvidareanställningar som norm. Så ser arbetsmarknaden inte längre ut. Dels ser vi tendenser till att fler driver egen verksamhet i olika former. Dels arbetar stora grupper under olika former av tidsbegränsade anställningar, framförallt vikariat och allmän visstidsanställning.

Inkomsttrygghet är lika angeläget oavsett i vilken form man arbetar. Grundtanken i de svenska socialförsäkringssystemen är att de ska baseras på människors bidrag i arbetslivet. Både inbetalningar till och ersättningar från systemet baseras på arbetsinkomsten. Men kraven på inbetalningar och villkoren för att få ut ersättning är i huvudsak utformade med fasta anställningar som norm. Den inkomsttrygghet som systemen ger skiljer sig därför åt mellan olika personer beroende på om dessa är fast anställda, visstidsanställda, egenföretagare eller kombinatorer. För att även egenföretagare och personer som arbetar i olika former av tidsbegränsade anställningar ska få del av trygghetssystemen krävs en översyn av socialförsäkringarna. Det är angeläget både av sociala skäl och för systemens legitimitet. Därtill är en modernisering av systemen angelägen för att understödja nyskapande av nya företag och fler jobb.

I avsnitt 4.1 ges en närmare redogörelse för hur sysselsättningen i andra former än fasta anställningar utvecklats över tid och för de brister som finns i den sociala tryggheten för dem som arbetar i andra former. Begreppet anlitandeformer motsvarar alla sysselsatta och inkluderar alltså både anställda i olika former och de som driver egenverksamhet i någon form. Avsnitt 4.2 ger en bild av hur inkomsttryggheten i de allmänna socialförsäkringarna urholkats under de senaste 25 åren och vilka konsekvenser det fått i form av en sektorisering av trygghetssystemen som också berör fast anställda.

4.1 Inkomsttrygghet för alla oavsett anlitandeform

Jämfört med hur arbetsmarknaden såg ut när dagens socialförsäkringssystem formades arbetar idag en större andel i olika typer av tidsbegränsade anställningar. För 30 år sedan utgjorde de tidsbegränsat anställda 12 procent av alla sysselsatta. Idag har andelen ökat till drygt 16 procent. Fler driver också egen verksamhet i någon form. Många är kombinatorer, dvs. att de kombinerar någon form av anställning med att driva egen verksamhet.

Oavsett om den utveckling vi sett över de senaste 30 åren kommer fortsätta eller inte är de som arbetar i andra former än fasta anställningar redan en betydande grupp. Förändringen har både positiva och negativa aspekter för enskilda och för samhället. Parterna är överens om att det finns ett visst behov av tidsbegränsade anställningar och andra tillfälliga anlitandeformer. Hur omfattande det behovet är och i vilken utsträckning det finns verksamhetsanknutna motiv bakom användningen av dessa anlitandeformer råder det däremot olika meningar om.

Från arbetsgivarhåll anförs att tidsbegränsade anställningar ger en nödvändig flexibilitet och förutsättningar att anpassa kostnaderna efter efterfrågan. Den internationella konkurrensen

och den snabba tekniska utvecklingen kräver slimmade verksamheter och god förmåga att ställa om till nya förutsättningar. Turordningsreglerna uppfattas också som alltför rigida vid arbetsbristsituationer. Ökningen i andelen tidsbegränsat anställda anses hänga samman med arbetsgivarens behov av att anpassa verksamheten när efterfrågan varierar. Uppsägningsreglerna är i avgörande delar tvingande. Parterna kan inte genom centrala avtal reglera frågan om saklig grund för uppsägning av personliga skäl. Vid arbetsbrist gäller att den sist anställda får lämna först, om inte annat avtalas i centrala eller lokala förhandlingar. Detta gäller såväl tillsvidareanställningar som visstidsanställningar. De senare anses ge en ökad flexibilitet just genom att dessa anställningar är tidsbegränsade.

Flexibla arbetsformer kan vara positivt i flera avseenden för vissa individer, men för många finns betydande negativa konsekvenser. Från fackligt håll pekar man bl.a. på osäkerheten kring försörjningsmöjligheterna månad för månad som en negativ faktor i sig samtidigt som den påverkar möjligheterna att teckna hyreskontrakt, banklån, elabonnemang etc. Möjligheterna att utveckla och utvecklas i arbetet anses också påverkas negativt liksom förutsättningarna att påtala brister på arbetsplatsen och engagera sig fackligt.

När det gäller behovet av åtgärder för att påverka utvecklingen och villkoren i olika anlitandeformer går meningarna alltså isär. Vi kan dock konstatera att andelen som arbetar i andra former än fasta anställningar är betydande och att det finns ett behov av inkomstrygghet oavsett i vilken form man arbetar. Samtidigt ser vi att de allmänna trygghetssystemen inte är lika väl anpassade för alla former av arbete som för fasta anställningar. Också om fördelningen mellan de olika formerna skulle visa sig vara stabil under de kommande 10-15 åren har skillnaderna betydelse för arbetsvillkoren för olika grupper, och därmed för hur sammanhållningen i samhället utvecklas i framtiden.

I ett mer långsiktigt perspektiv är det också en fördel om de sociala arbetskraftskostnaderna är likartade för alla oavsett i vilken form arbetskraften anlitas. Risker finns annars att skillnader i sociala arbetskraftskostnader snedvrider konkurrensen och leder till att osäkra arbetsförhållanden och inkomster blir ett medel för att hävda sig på marknaden framför utveckling av produkter och arbetsprocesser. De långsiktiga konsekvenserna för tillväxt och produktivitet utveckling i ekonomin som helhet bidrar också till att detta är en viktig framtidsfråga.

I nästa avsnitt beskrivs utvecklingen av sysselsättningen i olika anlitandeformer närmare. Därefter pekar vi på de skillnader som finns i den sociala tryggheten mellan de som är fast anställda och de som arbetar i andra former. Avslutningsvis lämnar vi förslag på vad som behöver göras för att socialförsäkringssystemen ska ge ett mer likvärdigt skydd för alla som arbetar.

4.1.1 Sysselsättningens utveckling i olika anlitandeformer⁸⁵

Ser vi bara till olika former av anställningar och blickar 25-30 år tillbaka i tiden finner vi en tydlig ökning i andelen tidsbegränsade anställningar, från omkring 11 procent 1990 till drygt 16 procent idag (se Figur 3 nedan). Den stora ökningen inträffade i samband med krisen på 90-talet. Därefter tycks andelen i stort sett ha stabiliserats på den högre nivån. Den långsiktiga nivån kan till stor del förmodas vara knuten till de regler som finns i t.ex. Lagen om anställningsskydd, medan mer kortsiktiga variationer drivs av andra faktorer som t.ex. konjunkturläget.

Den ökning av antalet anställda i bemanningsbranschen som pågått en längre tid hör också till bilden. Antalet tycks nu ha planat ut på en nivå motsvarande 1,7 procent av alla anställda. Bemanningsanställda har vanligen en fast anställning hos bemanningsföretaget och hyrs ut till kundföretag. Men lönen består ofta av en fast och en rörlig del. Den rörliga betalas bara ut när den anställde är uthyrd, vilket kan ha betydelse i socialförsäkringen. Anlitandet av bemanningsanställda förekommer idag i de flesta sektorer.

Den långsiktiga utvecklingen har varit ungefär densamma för både kvinnor och män. Andelen tidsbegränsade anställningar är dock betydligt högre bland kvinnor än bland män under hela perioden. Idag har omkring 19 procent av alla anställda kvinnor tidsbegränsade anställningar. Bland män ligger andelen på 15 procent. Skillnaderna är också stora mellan arbetare och tjänstemän. Omkring 20 procent av alla anställda i arbetargrupperna har tidsbegränsade anställningar jämfört med 12 procent av tjänstemännen. Störst skillnad finner vi mellan kvinnliga arbetare (25 procent) och manliga tjänstmän (10 procent).⁸⁶

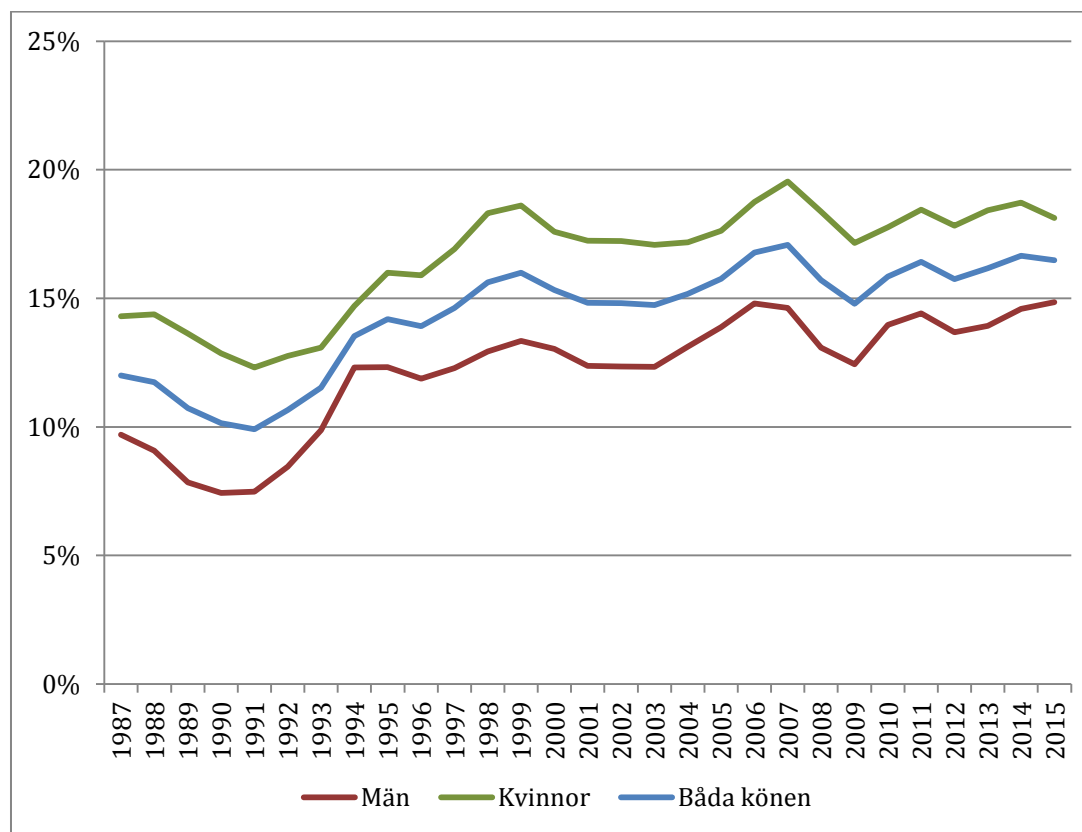
Yngre är också oftare tidsbegränsat anställda liksom utrikes födda. Inom gruppen 16-24 år har 56 procent en tidsbegränsad anställning. I åldersgruppen 55-64 år är den 7 procent. Bland utrikes födda uppgår andelen till ca 24 procent, för inrikes födda ligger den på 15 procent. Ytterligare en aspekt är att arbetstagare med tidsbegränsade anställningar oftare arbetar deltid än personer med fast anställning. Bland de fast anställda arbetar omkring 20 procent deltid. I gruppen tidsbegränsat anställda arbetar drygt hälften deltid.

Drivkrafterna bakom den ökade andelen tidsbegränsat anställda jämfört med för 30 år sedan är flera. Hit hör ökade krav på flexibilitet och behov av att slimma verksamheterna som följt med ökad internationell konkurrens och snävare ekonomiska ramar för offentligt finansierade verksamheter. Vissa förändringar i organiseringen av offentliga verksamheter har troligtvis också haft betydelse liksom mindre restriktiva regler för visstidsanställningar.

⁸⁵ Redogörelsen i detta avsnitt är till stora delar grundad på ett arbetsmaterial som tagits fram åt analysgruppen av Mats Wingborg.

⁸⁶ Uppgifter hämtade från Mats Larsson "Anställningsformer år 2014. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön 1990-2014", LO 2014.

Figur 3 Andel tidsbegränsat anställda av alla anställda 16-64 år 1987-2014



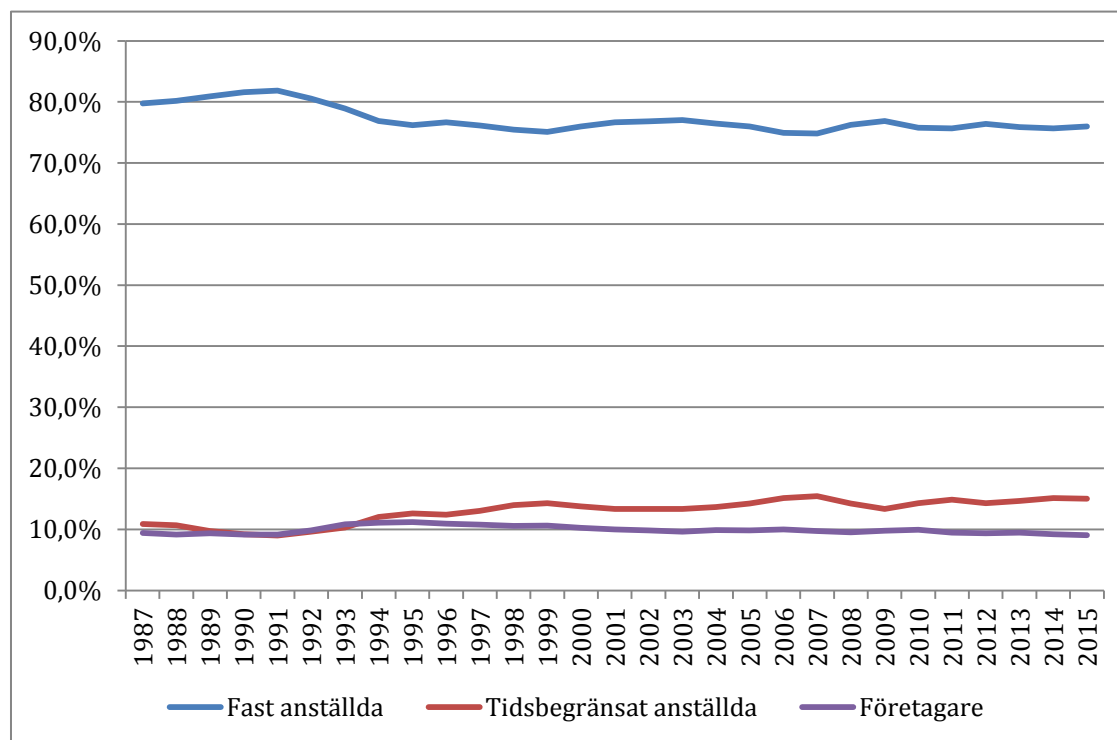
Källa: SCB, AKU 2016 och länkade skattningar 1987-2004

Ser vi bara till de senaste 10 åren finner vi i arbetsgruppen, till skillnad från vad som gäller generellt, en svagt uppåtgående trend i andelen tidsbegränsat anställda. Den kan troligtvis kopplas till mer långsiktiga strukturförändringar. Sysselsättningen minskar inom tillverkningsindustrin, med lägre andel tidsbegränsat anställda, medan den ökar i tjänstesektorn med högre andel. Inom arbetarkollektivet finns det därför anledning att förvänta sig att andelen tidsbegränsat anställda kommer fortsätta öka i framtiden.⁸⁷

När vi vidgar perspektivet och ser till alla anlitandeformer och den totala sysselsättningen tycks även fördelningen mellan anställda och de som driver egen verksamhet ha varit relativt stabil de senaste tio åren, i alla fall så länge vi håller oss till AKU-data (se Figur 4). Andelen som här klassificeras som företagare eller fria yrkesutövare har legat på runt 10 procent av alla sysselsatta. Bilden behöver dock kvalificeras i två avseenden.

⁸⁷ Bakom de relativt måttliga förändringarna för arbetsmarknaden som helhet döljer sig dock betydligt större förändringar i vissa branscher och grupper av anställda. Inom exempelvis förskoleverksamheter och delar av omsorgen, där det råder brist på arbetskraft på den utbildningsnivå som efterfrågas, visstidsanställda personer med lägre utbildningsnivå i väntan på mer kvalificerad arbetskraft. Det har medfört att andelen tidsbegränsat anställda är extremt hög inom vissa grupper. Bland gymnasieutbildade barnskötare ligger andelen på omkring 40 procent.

Figur 4 Sysselsättningens fördelning mellan olika anlitandeformer. Sysselsatta 16-64 år 1987-2014



Källa: SCB, AKU, 2016 och länkade skattningar 1987-2004

För det första är det möjligt att andelen som driver egen verksamhet underskattas i AKU-data, eftersom personer som arbetar i egna bolag, exempelvis fåmansaktiebolag, kan tänkas kategoriseras som fast anställda.⁸⁸ Eftersom antalet aktiebolag ökat relativt snabbt på senare tid har det en viss betydelse för den bild som statistiken ger.⁸⁹

För det andra är det väsentligt att också se till utvecklingen av andelen kombinatorer. Det handlar om personer som kombinerar anställning med att driva egen verksamhet i någon form: i eget aktiebolag eller enskild firma, som egenanställd eller någon annan form av uppdragstagare. Någon heltäckande bild av detta är svår att få fram. Men utvecklingen av antalet personer som kombinerar anställning och verksamhet i egen firma ger en viss bild.⁹⁰ Mellan 2005 och 2014 ökade denna grupp med 27 procent. I relation till alla sysselsatta ökade denna form av kombinatorer från 6 till 7 procent.

⁸⁸ Enligt SCB borde de kategoriseras som anställda men i praktiken kan de ingå bland företagarna. Det beror på hur intervjupersonerna ser sig själva.

⁸⁹ Antalet aktiebolag har ökat relativt snabbt de senaste åren, från 331 000 år 2011 till 412 000 år 2015. I relation till antalet sysselsatta motsvarar det en ökning på närmare 1,5 procent på relativt kort tid.

⁹⁰ Analysen här baseras på uppgifter personer med F/A-skattsedel som inhämtats från Skatteverket inom ramen för det uppdrag som Mats Wingborg utfört för analysgruppen.

Ett relativt nytt och snabbt växande fenomen är s.k. egenanställningar.⁹¹ Det rör sig om personer som liksom personer med egen firma, blir anlitade av uppdragsgivare. Men den egenanställda genomför uppdraget som tidsbegränsat anställd av ett egenanställningsföretag, som mot provision svarar för att fakturera uppdragstagaren, betala lön till den egenanställda och svara för arbetsgivaravgifter, skatteavdrag mm. Vissa egenanställningsföretag kan också svara för att tilläggsförsäkringar tecknas och betalas. Fenomenet är relativt nytt. Omfattningen är fortfarande begränsad med omkring 15 000 egenanställda men har vuxit till den nivån från ingenting på relativt kort tid.⁹²

Även om tillgänglig statistik gör det svårt att dra några bestämda slutsatser tyder uppgifterna inte på någon dramatisk utveckling. Däremot finns vissa tecken på en långsam trendmässig ökning av andelen sysselsatta som driver egen verksamhet. Till en del kan den tänkas vara kopplade till de förändringar i ekonomin som följer med digitaliseringen och tjänsteproduktionens alltmer dominerande ställning. Den internationella konkurrensen skapar också ett ökat tryck på mer flexibla arbetsformer, vilket pekar i samma riktning. Det talar för en fortsatt ökning av andelen som driver egen verksamhet i någon form. Men utvecklingen är också beroende av de förutsättningar som politiken sätter. Blickar vi bakåt kan den fördelaktiga beskattningen av arbete i fåmansbolag förmodas ha bidragit till den utveckling vi sett hittills. Samtidigt är det inte osannolikt att den sämre tillgången till de sociala trygghetssystemen, i kombination med den generellt sett större osäkerhet som är förknippad med egen verksamhet, har bidragit till att andelen som driver egen verksamhet inte ökat snabbare. Den fortsatta utvecklingen beror därför också på vilka förändringar som genomförs inom bl.a. dessa områden.

På samma sätt kan man förvänta sig att den fortsatta utvecklingen av andelen anställda med tidsbegränsade anställningar är beroende av de ramar som regelverken sätter. Mer restriktiva regler för visstidsanställningar skulle sannolikt leda till en viss minskning av andelen sådana anställningar. Likaså är det möjligt att nya lösningar avseende anställningstrygghetsreglerna skulle kunna bidra till en ökad andel fasta anställningar.

4.1.2 Skillnader i inkomsttrygghet mellan olika anlitandeformer

Oavsett om andelen som arbetar i andra anlitandeformer än fasta anställningar fortsätter att öka eller inte så har utvecklingen de senaste decennierna resulterat i att omkring var fjärde sysselsatt arbetar i någon annan form än en fast anställning. Behovet av inkomsttrygghet är dock ofta detsamma oavsett vilken form man arbetar i. Det kan visserligen finnas skäl som talar för att den som driver egen verksamhet ska ta ett större eget ansvar för sin inkomsttrygghet. Men samtidigt är alla som arbetar med och finansierar de allmänna försäkringarna. För att stärka legitimiteten och motverka polariseringen på den framtida

⁹¹ Arbetsrättsligt sett utgör de ingen egen kategori utan personer som "hyr sig en arbetsgivare" på detta sätt är formellt sett arbetstagare eller uppdragstagare.

⁹² Egenanställda kan förmodas ingå i AKUs kategori fria yrkesutövare men eftersom det är upp till intervjupersonen att avgöra om de vid intervjutillfället ser sig som anställda eller som fria yrkesutövare/frilansare är det oklart. I analysen av utvecklingen fram till nu har det dock mindre betydelse eftersom de än så länge utgör en relativt begränsad grupp.

arbetsmarknaden är det därför viktigt att de allmänna trygghetssystemen så långt möjligt är utformade så att de fungerar lika väl för alla former av arbete. Utformningen av det allmänna socialförsäkringssystemet medför dock att skillnaderna är betydande. Ambitionen i det följande är inte att peka på alla skillnader som finns men att lyfta några av de mest centrala för personer med olika ställning på arbetsmarknaden. Eftersom systemet kan anses vara utformat med fast anställda som norm utgår jämförelsen från vad som gäller för denna grupp. Genomgången fokuserar på skillnader i de allmänna socialförsäkringarna, framförallt sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.⁹³ De skillnader som finns mellan de som omfattas av kollektivavtal och de som inte gör det kommer vi in på i avsnitt 4.2.

Tidsbegränsat anställda hos en reguljär arbetsgivare

Kopplingen mellan bidrag till och förmåner från sjukförsäkringen välfärdssystemet är betydligt sämre för tidsbegränsat anställda jämfört med fast anställda. Grunden till detta ligger i att den sjukpenninggrundande inkomsten ska spegla förväntad framtida inkomst. Bara inkomster som man kommer ha minst sex månader framåt eller som är årligen återkommande får räknas in. Anställningen måste alltså vara minst sex månader framåt eller vara årligen återkommande. För den som har kortare tidsbegränsade anställningar kan sjukpenningen därför bli mycket låg även om anställningarna avlöser varandra under längre tid och den enskilde därmed har betalat avgifter till försäkringen precis som en fast anställd. Den som jobbar som timvikarie kan visserligen få sjukpenning men bara om arbetsgivare betalat sjuklön de första två veckorna. Någon sådan skyldighet har dock inte arbetsgivaren utan den anställda blir här utlämnad till arbetsgivarens egna bedömningar.

Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen är idag utformat så att personer med tillfälliga jobb hos en reguljär arbetsgivare har svårare att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkring. Under en period om tolv månader före arbetslöshetens inträde ska man uppfylla ett av två kriterier som kan vara svåra att uppfylla om man har kortare tidsbegränsade anställningar och är undersysselsatt vissa perioder.⁹⁴ Inom handeln är det t.ex. vanligt med korta deltidsanställningar, som ibland kan vara fasta, och som toppas upp med extra timmar i varierande grad utifrån arbetsgivarens behov. Med den typen av arbete kan det vara svårt att uppfylla arbetsvillkoret.

Samtidigt är risken för arbetslöshet högre för den som är tidsbegränsat anställd än för fast anställda. I perioder av arbetslöshet mellan jobb blir tidsbegränsat anställda som inte lyckats kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkring hänvisade till att leva på besparingar eller försörjningsstöd. Till skillnad från arbetslöshetsförsäkringen är försörjningsstödet inte pensionsgrundande. För den som under en längre tid är hänvisad till tidsbegränsade

⁹³ När det gäller föräldraförsäkringen har regeringen precis tillsatt en utredning med uppdrag att undersöka vilka utmaningar det moderna arbetslivet innebär för möjligheten till föräldraledighet. Utredningen ska bl.a. företagares villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar. Se dir 2016:10.

⁹⁴ Enligt det ena ska man ha haft arbete i minst sex månader och arbetat minst 80 timmar per månad. Enligt det andra ska man under sex sammanhängande månader ha arbetat minst 50 timmar under var och en av dessa och totalt minst 480 timmar.

anställningar med perioder av arbetslöshet mellan anställningarna påverkas därför även pensionen negativt, i större utsträckning än för den som har rätt till arbetslöshetsförsäkring.

För anställda inom bemanningsbranschen är situationen ofta densamma. De är ibland fast anställda i bemanningsföretaget, ibland tidsbegränsat. Men även när det rör sig om en fast anställning består lönen i allmänhet av en fast och en rörlig del. Den rörliga betalas bara ut när den anställde är uthyrd, vilket medför samma typ av problem som beskrivits ovan.

Jämför vi fast anställda och tidsbegränsat anställda hos arbetsgivare som har kollektivavtal finns ytterligare skillnader. En är att tidsbegränsat anställda i allmänhet inte omfattas av de inkomstskydd och stödjande insatser som omställningsavtalen ger. En annan skillnad är att den tidsbegränsat anställde ofta inte har rätt till tjänstepension. Det är knappast något som kan hanteras genom det allmänna socialförsäkringssystemet. Däremot bör det ha betydelse för utformningen av regelverken kring tidsbegränsade anställningar.

Egenanställda

Även om de egenanställda är relativt få idag är det inte osannolikt att gruppen kommer växa i framtiden. De som driver egen verksamhet och väljer att göra det som egenanställda är, som nämnts ovan, i formell mening tidsbegränsat anställda. De brister som beskrivits ovan ifråga om sjukpenningen för denna grupp gäller därför även egenanställda. När det gäller möjligheter till arbetslöshetsförsäkring är dock regelverket oklart. Egenanställda liksom andra uppdragstagare befinner sig i gränslandet mellan att vara arbetstagare och företagare.⁹⁵ Deras ställning i arbetslöshetsförsäkringen är därför inte helt klar. Det innebär en risk för att lika fall behandlas olika av olika A-kassor, som egenföretagare i vissa fall och som tidsbegränsat anställda i andra. Att regelverket är oklart är givetvis ett problem i sig. Därutöver drabbas även egenanställda av de begränsningar i möjligheterna till arbetslöshetsersättning som gäller för egenföretagare respektive tidsbegränsat anställda.

Egna företagare med F-skattsedel.

Störst skillnader i förhållande till hur socialförsäkringarna fungerar för fast anställda finner vi hos den som driver egen verksamhet med F-skattsedel. Det gäller framförallt sjukförsäkringen och arbetslöshetsersättningen.

I fråga om sjukpenningen finns för det första särskilda regler för hur den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) ska beräknas för egna företagare. För anställda beräknas den på den framtida inkomsten, för egenföretagaren är huvudregeln att den ska beräknas på den historiska inkomsten. Men när företaget befinner sig ett uppbyggnadsskede, som normalt anses pågå i 24 månader, grundas beräkningen på lön för tidigare likartat arbete. Avvikelser från huvudregeln kan även göras senare, exempelvis om verksamheten fortfarande befinner sig i ett uppbyggnadsskede eller om det finns särskilda skäl. Samtidigt är

⁹⁵ Försök har gjorts av olika utredningar att utforma regler för uppdragstagare, men det har visat sig vara komplicerat. Den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen i uppdrag att föreslå en reglering som innebär att uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen blir tydlig. Se SOU 2015:21.

huvudregeln att SGI bestäms först när en förmån, som ska baseras på SGI, begärs. Eftersom många egenföretagare regelmässigt har mycket ojämna inkomster upplever inte bara många egenföretagare utan även Försäkringskassan reglerna som oförutsebara.

För det andra har alla egna företagare en grundläggande karenstid på sju dagar, istället för en dag som gäller för fast anställda. För att få samma karenstid som anställda måste egenföretagaren göra ett aktivt val och möjligheten finns bara för egenföretagare under 55 år. Möjlighet finns även att välja en längre karenstid (14, 30, 60 eller 90 dagar) i utbyte mot en lägre sjukförsäkringsavgift.⁹⁶

När det gäller arbetslöshetsersättning måste alla åtgärder i näringsverksamheten upphöra om en enskild företagare ska kunna få ersättning. Konsekvensen blir att företagare till skillnad från anställda saknar möjlighet att gå in och ut ur arbetslöshet genom att åta sig mindre jobb när tillfälle ges. En annan konsekvens är att en egenföretagare, till skillnad från en anställd, inte kan vara deltidsarbetslös. Att inga åtgärder får vidtas i verksamheten innebär i praktiken att företagaren inte kan ha kvar lokaler eller ens en hemsida där man efterlyser uppdrag. En ytterligare begränsning är den s.k. femårsregeln. Om en egenföretagare efter en tid i arbetslöshet ändå får nya uppdrag och aktiverar företaget måste det gå minst fem år innan ersättning kan fås på nytt. Syftet är att förhindra missbruk, men för enskilda personer kan de ekonomiska konsekvenserna bli stora.

Ett särskilt problem, som snarare ligger i egenföretagandets natur och som givetvis också försvårar en likvärdig utformning av regelverken, är att det för en enskild företagare ofta är svårt att konstatera när man blir arbetslös. För en anställd finns en tydlig skillnad mellan arbete och arbetslöshet, men för en enskild företagare handlar det ofta om en längre process där uppdragen successivt blir färre och färre och inkomsterna allt lägre.⁹⁷ Konsekvensen kan bli att när företagaren väl ger upp har inkomsten blivit mycket låg vilket resulterar i ingen eller mycket låg ersättning. Liksom i sjukpenningen grundas ersättningen inte på den aktuella eller framtida inkomsten utan på det senaste taxeringsårets resultat eller de två föregående årens genomsnittliga resultat.

Om vi jämför egenföretagaren med den som är fast anställd hos arbetsgivare med kollektivavtal finner vi, liksom för tidsbegränsat anställda, att egenföretagarens samlade inkomstskydd i allmänhet är betydligt lägre om hen inte aktivt ser till att teckna egna tilläggförsäkringar. I takt med att inkomstskyddet i de allmänna försäkringarna minskat över tid innebär det en ökad risk för både den enskilde och för samhället. Vi återkommer till det i avsnitt 4.2.

⁹⁶ Nedsättningen av avgiften gäller bara på den del av inkomsten som ligger under 7,5 prisbasbelopp. För den 1 karensdag är avgiften 5,32 procent, för 90 dagar är den 3,93 procent. Den maximala skillnaden uppgår därför till ca 4 600 kronor per år.

⁹⁷ Ett liknande problem finns bland vissa tidsbegränsat anställda, i synnerhet de som arbetar vid behov eller per timme. Den enskilde blir ofta inte uppsagd utan arbetsgivaren slutar bara att höra av sig. Så småningom tvingas den enskilde att säga upp sig vilket påverkar rätten till arbetslöshetsförsäkring.

Kombinatörer (personer med FA-skattsedel)

För den som kombinerar anställning och egen verksamhet lyfts all inkomst från tillfälliga anställningar bort när den sjukpenninggrundande inkomsten beräknas, utom i de fall det rör sig om sammanhållet arbete i sex månader eller årligt återkommande anställningar. Detta slår olika mot olika typer av kombinatörer. Den som kontinuerligt arbetar deltid, låt säga som personlig assistent eller programmerare, och kombinerar detta med verksamhet i eget företag påverkas inte av regeln utan inkomsterna från båda delarna räknas in i den sjukpenninggrundande inkomsten. Men för den som kontinuerligt varvar olika, kortare uppdragsanställningar får regeln betydande konsekvenser. I det fallet kommer sjukpenningen bara baseras på intäkterna från det egna företaget, trots att avgifter till socialförsäkringssystemet betalas på alla arbetsinkomster.

När det gäller arbetslöshetsersättningen påverkas även kombinatören av att företaget måste läggas ned eller inaktiveras för att ersättning ska kunna utgå. Det gäller även den del av ersättningen som eventuella inkomster från anställning ger rätt till. Även 5-årsregeln gäller i det här fallet.

4.1.3 Vad bör göras?

Redogörelsen ovan visar att utformningen av det allmänna socialförsäkringssystemet innebär att skillnaderna i inkomstrygghet mellan olika anlitandeformer är betydande. För att komma till rätta med detta bör regeringen utreda hur systemet ska reformeras, så att det är bättre anpassat till en framtid där flera anställningsformer förekommer i stor omfattning. Vi har några förslag, som presenteras i det följande.

Förbättra kopplingen mellan tidsbegränsat anställdas bidrag till och förmåner från inkomstförsäkringarna. Sambandet mellan tidsbegränsat anställdas inbetalningar till försäkringarna och möjligheterna att nyttja dem är betydligt svagare än för fast anställda. En möjlighet är att basera sjukpenningen på historiska inkomster under en viss period. En sådan ordning kan införas särskilt för personer med tidsbegränsade anställningar eller som en mer generell förändring i socialförsäkringssystemet.⁹⁸ Förändringar i denna riktning måste utformas på ett sådant sätt att missbrukas motverkas.

Reglerna för kvalificering till arbetslöshetsförsäkring bör också ses över så att intresset av att ta tillfälliga jobb inte motverkas. Det kan ske genom att arbetsvillkoret förändras så att tidsbegränsat anställda och deltidsarbetande får bättre möjligheter att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkring. Även här är det viktigt att reglerna utformas så att missbruk motverkas och att de kompletteras med aktiva insatser för att både öka möjligheterna och kontrollera viljan till mer stadigvarande arbete på heltid.

Möjligheterna för den som driver egen verksamhet att få del av inkomstförsäkringarna behöver också **förstärkas**. För de som enbart driver egen verksamhet

⁹⁸ Det förslag om att införa månadsuppgifter om lön per individ som tagits fram tidigare (se SOU 2011:40) skulle underlätta en sådan ordning.

genom enskild firma är det främsta problemet med nuvarande regler i sjukförsäkringen att de upplevs som oförutsebara av både företagare och handläggare vid Försäkringskassan. Till stor del hänger det samman med den osäkerhet som präglar egenföretagandet som sådant. Men möjligheterna att införa någon form av grundskydd i sjukförsäkringen baserat på historiska inkomster under en längre tid bör prövas.

För kombinatorerna däremot är grundproblemet detsamma som för tidsbegränsat anställda, dvs. att den sjukpenninggrundande inkomsten ska spegla förväntad framtida inkomst där krav ställs på att anställningen gäller minst sex månader framåt eller är årligen återkommande. Även här skulle alltså lösningen kunna ligga i att övergå till att beräkna sjukpenningen på historiska inkomster under en viss period, antingen bara för dessa grupper eller generellt. Den sjukpenninggrundande inkomsten skulle då beräknas på de samlade inkomsterna, dels av anställning, dels från den egna verksamheten.

Även reglerna för kvalificering till arbetslöshetsförsäkring bör ses över för dessa grupper så att intresset av att återuppta verksamheten när möjlighet ges inte motverkas. Framförallt bör möjligheterna att justera den s.k. femårsregeln prövas och andra sätt att motverka missbruk undersökas.

Avarter av olika anlitandeformer behöver motverkas.

Möjligheten att kunna komplettera fast anställda med tidsbegränsat anställda för att kunna möta osäker eller varierande efterfrågan och ta in vikarier när ordinarie personal är frånvarande behövs i ett modernt arbetsliv med stora krav på flexibilitet. I vissa branscher och yrkesgrupper är dessa behov uppenbara. I andra reser den höga andelen tidsbegränsade anställningar större frågetecken. En viss skärpning av reglerna för allmän visstid införs nu i syfte att göra det svårare att stapla tidsbegränsade anställningar på varandra.

Företagen i egenanställningsbranschen bör uppmuntras till självreglering som förhindrar att avarter utvecklas där anställda sägs upp för att istället anlitas av sin tidigare arbetsgivare som enda uppdragsgivare under längre tid. Enligt branschen förekommer detta ännu inte, men man är medveten om risken. Eftersom sådana ofrivilliga egenanställningar riskerar att undergräva systemet med egenanställningar bör branschen i första hand ges möjlighet att reglera detta på egen hand.

Även när det gäller personer som driver egen verksamhet med F-skattsedel finns risk för liknande avarter. Här bör en översyn göras av i vilken utsträckning personer med F/FA-skattsedel enbart har en uppdragsgivare. Vidare bör undersökas huruvida det är vanligt med en beroendeställning som gör att relationen snarare borde vara en anställning. Beroende på vad översynen visar bör man överväga att återinföra kravet på mer än en uppdragsgivare per år för att en person ska beviljas F-skattsedel.

Bättre möjligheter att följa utvecklingen av olika anlitandeformer behövs. Den officiella statistiken över sysselsättningen i olika anlitandeformer är bristfällig, vilket framgår tydligare i bilaga till denna rapport. För att kunna fatta välgrundade beslut om inriktning och

prioritering av olika åtgärder är det viktigt att ha tillgång till bra statistik som gör det möjligt att analysera de trender som kan förväntas påverka arbetets former i framtiden. Regeringen bör därför ta initiativ för att säkerställa att statistiken anpassas för detta syfte.

4.2 En allmän socialförsäkring värd namnet

Redogörelsen i föregående avsnitt har främst fokuserat på skillnaderna mellan olika anlitandeformer i det skydd som det allmänna socialförsäkringssystemet ger. En annan viktig dimension att beakta är det faktum att kollektivavtalade (och andra) tilläggslösningar kommit att spela en allt större roll de senaste 25-30 åren. Som redan noterats finns det betydande skillnader mellan olika anlitandeformer också när det gäller tillgången till tilläggsystemen. Delvis är skiljelinjerna desamma som ovan. De som driver egen verksamhet i någon form åste själva ta aktivt ansvar för att sätta av pengar till kompletterande försäkringar. De som har tidsbegränsade anställningar omfattas i vissa avtal av delar av tilläggsystemen. Men ifråga om tilläggslösningarna finns även en skiljelinje inom gruppen fast anställda, nämligen mellan de som omfattas av kollektivavtal och de som inte gör det.

De allmänna socialförsäkringarna har sedan uppbyggnaden utgått från två grundläggande principer. Den ena är att den ska bygga på och stärka arbetslinjen genom att var och en bidrar till och tjänar in sina förmåner från försäkringen genom arbete. Den andra är att de ska bidra till uppslutning och solidaritet mellan grupper genom att svara för en hög grad av inkomsttrygghet för alla. De utformades därför som individuella inkomstrelaterade försäkringar som täckte hela inkomsten för de allra flesta i befolkningen.

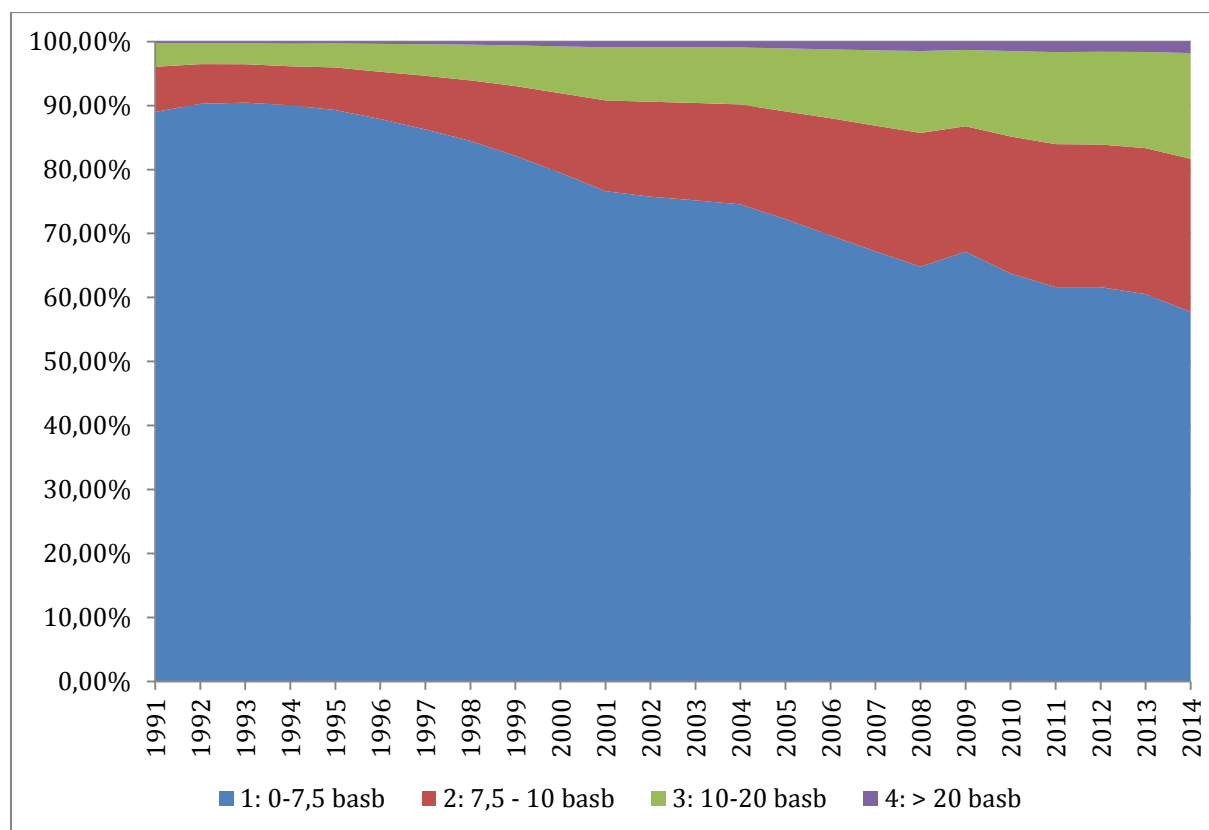
4.2.1 Utvecklingen

I början av 1970-talet hade det moderna socialförsäkringssystemets olika delar – sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och pensionsförsäkringen – med individuella, inkomstrelaterade avgifter och förmåner kommit på plats med ett inkomsttak på 7,5 prisbasbelopp. Längre motsvarade detta tak en relativt hög inkomst. Så sent som i mitten av 1990-talet täcktes fortfarande hela inkomsten för mer än 90 procent av inkomsttagarna av den allmänna socialförsäkringen (se Figur 5). Att täckningsgraden förblev så hög så länge, trots att inkomsttaket bara var kopplat till inflationen (via prisbasbeloppet), berodde i hög grad på att löneutrymmet under 20 år i stor utsträckning använts till höjda socialavgifter för att finansiera en utbyggnad av den sociala välfärden. Sedan reallönerna på nytt började stiga mot slutet av 1990-talet har täckningsgraden minskat och allt mer av allt fleras inkomster har hamnat över taket. I pensionssystemet har utvecklingen gått långsammare eftersom taket där knöts till inkomstbasbeloppet istället för prisbasbeloppet i samband med pensionsreformen 1994. Här ligger fortfarande ca 80 procent av inkomsttagarna under taket. Även föräldraförsäkringen har en högre täckningsgrad sedan taken där höjdes 2006 till 10 prisbasbelopp. Men i sjukförsäkringen ligger taket fortfarande på 7,5 prisbasbelopp och täckningsgraden har fallit till omkring 60 procent.⁹⁹

⁹⁹ 7,5 prisbasbelopp motsvarar idag en månadsinkomst på omkring 28 000 kronor.

Arbetslöshetsersättningen är den av de fyra stora försäkringarna som har lägst täckningsgrad idag. Taket i den försäkring ligger lägre än den lägsta decilens heltidslön.¹⁰⁰

Figur 5 Andel personer med förvärvsinkomst i olika inkomstskikt 1991-2014



Källa: SCB, Linda-registret och Finansdepartementets beräkningar

4.2.2 Konsekvenser

Intresset av ett starkt inkomstskydd kvarstår dock. I takt med att de allmänna försäkringarna urholkats har olika lösningar därför organiserats utanför den allmänna försäkringen i form av olika typer av tilläggsförsäkringar. Det gäller i hög grad även pensionsförsäkringen trots att andelen som ligger under taket i denna försäkring fortfarande är relativt högt. Men den demografiska utvecklingen i kombination med pensionssystemet utformning har inneburit att den allmänna pensionen motsvarar en allt mindre del av slutlönen, också för dem med inkomster under taket. Det har skapat ett behov av tilläggsförsäkringar som även kompletterar det allmänna pensionssparandet på inkomstdelar som ligger under 7,5 inkomstbasbelopp.

Av de totala pensionsutbetalningarna 2013 svarade den allmänna pensionen för 71 procent medan tjänstepensionerna svarade för 24 procent. Privat pensionssparande svarade för

¹⁰⁰ Se Inspektionen för Socialförsäkring "Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet", Rapport 2014:4

återstående 5 procent. Det ser dock mycket olika ut i olika grupper. Män har generellt betydligt högre tjänstepension än kvinnor och inrikes födda betydligt högre än utrikes födda. Av dagens pensionärer saknar 13 procent helt tjänstepension.¹⁰¹ Uppskattningar för enskilda näringsidkare tyder på att mindre än en tredjedel gör avsättningar till egen pension. I denna grupp har många även relativt låga pensionsgrundande inkomster jämfört med anställda, vilket påverkar den allmänna pensionen.¹⁰²

Den minskade täckningsgraden i de allmänna socialförsäkringarna innebär att den sociala tryggheten blir mer beroende av att var och en ser om sitt eget hus, enskilt eller tillsammans inom olika grupper och sektorer. Utvecklingen har både för- och nackdelar. När det offentliga åtagandet backat har utrymme skapats för ansvarstagande parter att utveckla nya lösningar. Det har bidragit till att utveckla själva försäkringstanken och lett till förebyggande insatser från parterna över nästan hela arbetsmarknaden. Men utvecklingen har också stora nackdelar.

De allmänna socialförsäkringarnas minskade betydelse har t.ex. inneburit att riskdelningen minskat vilket bidrar till att öka de ekonomiska skillnaderna i samhället. En stark poäng i en allmän socialförsäkring med hög täckningsgrad är att alla deltar, för sitt eget bästa, och får samma relativa utbyte av sin avgift när de drabbas av sjukdom eller arbetslöshet. Samtidigt är den starkt omfördelade eftersom risken för både sjukdom och arbetslöshet är högre bland låginkomsttagare.¹⁰³

Ett större inslag av kompletterande lösningar för grupper med olika villkor och riskprofiler får konsekvenser både för inkomstfördelningen och för solidariteten. Högre risker för sjukdom och arbetslöshet medför högre försäkringskostnader. Sådan är försäkringens logik. Men eftersom dessa risker tenderar att vara högre bland de med låga inkomster blir inkomstförsäkringarna mindre omfördelade i takt med att den allmänna försäkringen ersätts av sektorsvisa lösningar. Vill vi motverka de ökade ekonomiska skillnaderna i samhället behöver denna utveckling brytas. Sektoriseringen av inkomstförsäkringarna kan också påverka rörligheten mellan arbeten med olika avtal.

Därtill kommer att det sociala kittet i samhället och förståelsen för varandras förutsättningar tenderar att öka när människor lever under likvärdiga villkor. Vetskapen om att också för mig finns det stöd som andra får när de drabbas av sjukdom eller arbetslöshet, liksom när barn föds eller arbetslivet tar slut, är inte oviktig. Den skapar ett intresse av att förbättra systemen för alla – förutsatt att systemen vårdas väl och inte missbrukas. Utan draghjälp från starkare grupper i samhället är risken stor att socialförsäkringarna tillåts fortsätta krympa ihop tills de inte längre bidrar till jämlikhet och inte heller ger någon grundtrygghet värd namnet. Därtill kommer att avgifter fortfarande tas ut på hela inkomsten trots att täckningsgraden minskat på

¹⁰¹ Långtidsutredningen 2015 2015:104 s. 261.

¹⁰² Långtidsutredningen 2015 2015:104 s. 262.

¹⁰³ När det gäller pensionsförsäkringen är omfördelningen inte lika entydig eftersom höginkomsttagare lever längre än låginkomsttagare. Samtidigt är medellivslängden högre för kvinnor, som genomsnittligt sett har lägre inkomster än män.

förmånssidan. Det innebär en ytterligare utmaning för uppslutningen bakom den allmänna försäkringen.

Ytterligare ett viktigt motiv för en allmän socialförsäkring med hög täckningsgrad är att människor tenderar att underskatta sitt eget behov av att försäkra sig mot osäkra och/eller avlägsna inkomstbortfall. Det gäller i synnerhet när marginalerna är små och värdet av pengar i framtiden har svårare att mäta sig mot värdet av pengar idag. Genom allmänna lösningar ser vi tillsammans till att alla sätter av pengar till försäkringen och minskar därmed behovet av att genom socialbidrag och liknande ta hand om dem som inte varit tillräckligt förutseende.

Med en reducerad allmän försäkring och en ökad betydelse för kollektivavtalade lösningar måste alla de som inte omfattas av kollektivavtal se om sitt hus på egen hand. Delvis rör sig det sig om personer med relativt höga inkomster där risken för underförsäkring är mindre. Risken för sjukdom och arbetslöshet, och därmed även kostnaderna för tilläggsförsäkringar, är också lägre i dessa grupper. Men till stora delar handlar det om personer med svag ställning på arbetsmarknaden och låga inkomster. Som vi redan varit inne på omfattas tidsbegränsat anställda i allmänhet inte av de kollektivavtalade lösningarna. Vidare gäller att grupper med relativt svag ställning på arbetsmarknaden är överrepresenterade inom områden där kollektivavtal saknas. En studie av arbetskraftsinvandring i vissa branscher i Stockholm 2012 visade t.ex. att omkring hälften kom till en arbetsplats utan kollektivavtal.¹⁰⁴

Slutligen är det nuvarande systemet med flera olika komponenter med olika huvudmän komplicerat att överblicka och förstå. Det ökar givetvis risken för att de som på egen hand måste se till att komplettera sitt försäkringsskydd har svårt att bedöma behovet. Ett krångligt och otydligt system är också tveksamt ur demokratisk synpunkt och riskerar att minska systemets legitimitet. Med en samlad allmän försäkring med hög täckningsgrad skulle systemet bli betydligt enklare och mer förutsebart.

4.2.3 Åtgärder

Mot bakgrund av den utveckling vi ser i trygghetssystemen är därför en viktig framtidsfråga att ställa sig om vi fortsatt – eller snarare: på nytt - vill ha ett samhälle där vi tillsammans delar på inkomstrisken vid olika händelser i livet eller om vi anser att det finns fördelar, för samhället som helhet, att det allmänna bara svarar för en grundtrygghet och överlåter åt olika grupper att lösa sina egna behov av tilläggslösningar. Frågan är omfattande och samtidigt av stor betydelse för samhällsutvecklingen på längre sikt. Vi anser därför att regeringen bör **tillsätta en utredning för att undersöka möjligheterna att förbättra den allmänna inkomstryggheten på ett sätt som samtidigt tar tillvara de fördelar som finns i de kollektivavtalade lösningarna**. Inte minst viktigt är att värna de möjligheter till ett mer effektivt förebyggande arbete som partssamverkan kan ge. Det övergripande målet bör vara att förstärka de allmänna socialförsäkringarna på ett sådant sätt att nuvarande svärgenomskådliga pussel ersätts av ett sammanhållet och mer jämlikt system som ger en god

¹⁰⁴ Se "Arbetskraft från tredje land i restaurang- och städbranschen" av Olle Frödin och Anders Kjellberg, Delmi, Rapport 2015:9, kapitel 5.

inkomsttrygghet för alla. Inriktningen bör vara att 90 procent av alla med förvärvsinkomster ska omfattas av den inkomsttrygghet som de allmänna försäkringarna ger idag i kombination med de kollektivavtalade försäkringarna utan att medföra ökade kostnader som försvagar Sveriges internationella konkurrenskraft. Givet den betydelse som de kollektivavtalade systemen har måste en sådan utredning tillsättas och bedrivas i samverkan med arbetsmarknadens parter.

Bilaga. Om statistiken över andelen sysselsatta i olika anlitandeformer

Att ta fram en sammanhängande bild av hur sysselsättningen fördelat sig mellan fast anställda, tidsbegränsat anställda och personer som driver egen verksamhet är långtifrån trivialt. Så länge vi begränsar oss till anställda i olika former är indelningen relativt oproblematiske. När perspektivet vidgas till att även omfatta personer som driver egen verksamhet blir det mer komplext.

För det första måste hänsyn tas till de som kombinerar egen verksamhet med någon form av anställning. Ett alternativ är att använda sig av någon form av huvudsaklighetsprincip, ett annat att betrakta kombinatorerna som en separat grupp. För det andra är det inte självklart vad som ska avses med att driva egen verksamhet utom i ett fall. Den som har F- eller F/A-skattsedel och har inkomst av enskild näringsverksamhet hör entydigt hemma i denna kategori. Men den som äger och har arbetsinkomster från eget bolag är närmast att karaktärisera som någon som driver egen verksamhet men är i formell mening fast anställd i bolaget. Omvänt arbetar många fria yrkesutövare i formell mening i olika typer av tidsbegränsade anställningar. I praktiken kan de dock snarare sägas driva egen verksamhet.

Exakt hur indelningen bör göras mellan de tre kategorierna – fast anställda, tidsbegränsat anställda och de som driver egen verksamhet - beror förstas på sammanhanget. Den indelning som används här är den som används i SCBs Arbetskraftsundersökningar (AKU). Fast anställda omfattar där alla personer med tillsvidareanställning. Tidsbegränsat anställda omfattar främst personer med allmän visstidsanställning, vikariat, anställningsstöd, säsongarbete, provanställning eller objekts/projektanställning. Gruppen företagare består dels av egna företagare med någon form av enskild firma, dels av fria yrkesutövare.

AKUs avgränsning av fast anställda och tidsbegränsat anställda motsvarar den som beskrivits ovan i den meningen att den inte bara utesluter de som har sin huvudsakliga sysselsättning genom egen firma utan även fria yrkesutövare oavsett om de är aktiva genom egen firma/bolag eller genom någon form av uppdragsanställning. Samtidigt kan personer som arbetar i eget bolag, exempelvis personer som äger och arbetar i fåmansaktiebolag, ingå i gruppen fast anställda eftersom de uppbär lön från bolaget och därför formellt sett kan betraktas som anställda i bolaget. Enligt resonemanget ovan bör de ingå i gruppen som driver egen verksamhet. Enligt SCB däremot borde de i princip klassas som anställda men eftersom det är upp till intervjupersonen att avgöra vad de ser sig som är det oklart vilken kategori de hamnar i. Mätfelet är inte kvantifierat.

Anställda inom bemanningsbranschen kan i vissa avseenden ses som en särskild kategori. De har vanligen en fast anställning hos bemanningsföretaget och hyrs ut till kundföretag. Men även om det rör sig om en fast anställning består lönen i allmänhet av en fast och en rörlig del. Den rörliga betalas bara ut när den anställde är uthyrd, vilket kan ha betydelse i socialförsäkringen. Under de senaste fem åren tycks antalet anställda i bemanningsbranschen ha planat ut till en nivå kring 70 000, vilket motsvarar 1,5 procent av alla sysselsatta.

Ett relativt nytt fenomen är s.k. egenanställningar. Arbetsrättsligt sett utgör de ingen egen kategori utan personer som ”hyr sig en arbetsgivare” på detta sätt är formellt sett arbetstagare eller uppdragstagare. Det rör sig om personer som – liksom den som har F- eller F/A-skattsedel – blir anlitade av uppdragsgivare. Men den egenanstälde genomför uppdraget som tillfälligt anställd av ett egenanställningsföretag som mot provision svarar för att fakturera uppdragstagaren, betala lön till den egenanstälde och svara för arbetsgivaravgifter, skatteavdrag mm. Fenomenet är relativt nytt och uppstod efter att anställningsformen allmän visstid infördes 2007. För närvarande finns ett 40-tal egenanställningsföretag och omkring 15 000 egenanställda.¹⁰⁵ Omfattningen är alltså fortfarande begränsad men har vuxit till nuvarande nivå från ingenting på relativt kort tid. Om alla egenanställda fångas i AKUs kategori fria yrkesutövare är oklart eftersom det är upp till intervjupersonen att avgöra om de vid intervjutillfället ser sig som anställda eller som fria yrkesutövare/frilansare, som inte är bundna till en viss arbetsgivare. I analysen av utvecklingen fram till nu har det dock mindre betydelse eftersom de än så länge utgör en relativt begränsad grupp.

¹⁰⁵ Uppgifter hämtade från Egenanställningsföretagens Branschorganisation.