

Bilaga 2

Avstämning av målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000



Bilaga 2

Avstämning av målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000

Innehållsförteckning

1	Målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000	5
2	Regeringens politik för halverad öppen arbetslöshet	7
2.1	Sunda offentliga finanser och stabila priser	7
2.2	Lönebildning.....	8
2.3	Sysselsättning i näringslivet	9
2.4	Skola, vård och omsorg	10
2.5	Arbets- och kompetenslinjen	10
2.5.1	Utbildning och kompetensutveckling	10
2.5.2	Arbetsmarknadspolitik	11
2.5.3	Marginaleffekter	16
3	Sysselsättningsarbetet inom EU.....	17
4	Minskad arbetslöshet och ökad sysselsättning	17
4.1	Sammanfattning av regeringens politik och utvecklingen på arbetsmarknaden 1996–2000	17
4.2	Utvecklingen på arbetsmarknaden fram till 2004.....	18
4.3	Regeringens mål för arbetslösheten och sysselsättningen.....	19

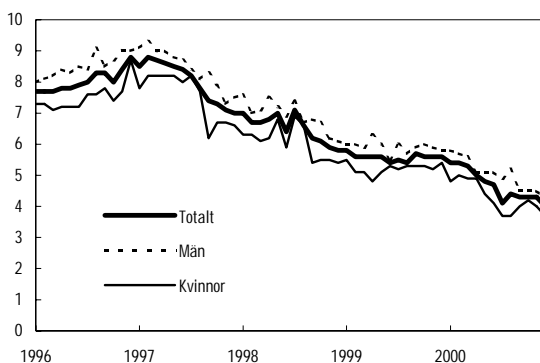
1 Målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000

Att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten utgör viktiga mål för regeringen. I regeringsförklaringen 1996 deklarerade regeringen att Sverige år 2000 skall ha halverat den öppna arbetslösheten till 4 procent av arbetskraften. Riksdagen ställde sig i juli samma år bakom detta mål. Regeringen har utfäst sig att varje halvår redovisa en avstämning i förhållande till målet. I det följande redovisas den nionde och sista avstämningen av arbetslöshetsmålet. Denna avstämning innehåller även en redogörelse för centrala delar av den politik som regeringen bedrivit under perioden 1996–2000 för att uppnå målet om halverad öppen arbetslöshet.

När arbetslöshetsmålet fastställdes uppgick den öppna arbetslösheten till drygt 8 procent av arbetskraften. De senaste åren har arbetslösheten minskat kraftigt bland såväl kvinnor som män. Regeringens mål om en halverad öppen arbetslöshet uppnåddes i slutet av 2000. Under de tre sista månaderna av 2000 var den öppna arbetslösheten 4 procent eller lägre. Som lägst uppgick den öppna arbetslösheten till 3,7 procent under december månad.¹ Detta innebär att arbetslösheten minskat med cirka 4 procentenheter sedan 1996 då målet fastställdes.

Diagram 1.1 Öppen arbetslöshet 1996–2000, säsongrensade månadsdata

Procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

¹ Den säsongrensade arbetslösheten samma månad var 4,0 procent.

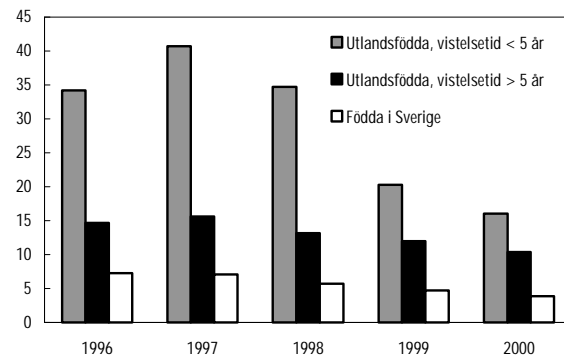
För kvinnor understeg arbetslösheten 4 procent redan i maj månad, då den öppna arbetslösheten uppgick till 3,8 procent.² Under de sista tre månaderna av 2000 var den öppna arbetslösheten för kvinnor under 4 procent, som lägst 3,1 procent i december.³ För männen var den öppna arbetslösheten som lägst i september månad, då den uppgick till 4,0 procent.⁴ Under de sista tre månaderna av 2000 uppgick den öppna arbetslösheten bland män till 4,2 procent.

Även om den totala öppna arbetslösheten har minskat och arbetslöshetsmålet har uppnåtts, finns fortfarande stora skillnader i arbetslöshet mellan olika grupper.

Arbetslöshet för utlandsfödda personer

Diagram 1.2 Öppen arbetslöshet för utlandsfödda och födda i Sverige 1996–2000

Procent av arbetskraften



Källa: Statistiska centralbyrån (AKU)

En grupp som haft det särskilt svårt på arbetsmarknaden under 1990-talet är utlandsfödda personer. Som framgår av diagram 1.2 uppgick den öppna arbetslösheten bland utlandsfödda 1996 till nästan 35 procent för dem som har varit i Sverige mindre än 5 år och till knappt 15 procent för dem som har varit i Sverige längre än 5 år. Detta kan jämföras med att arbetslösheten var 7 procent för personer födda i Sverige och med svenskt medborgarskap 1996. Fram till och med 2000 har arbetslösheten bland de utlandsfödda som har varit i Sverige mindre än fem år vid mättilfället mer än halverats, men var ändå så hög som 16 procent i årsgenomsnitt.

² Den säsongrensade arbetslösheten samma månad var 4,4 procent.

³ Den säsongrensade arbetslösheten för kvinnor var 3,7 procent i december.

⁴ Den säsongrensade arbetslösheten för män uppgick till 4,5 procent.

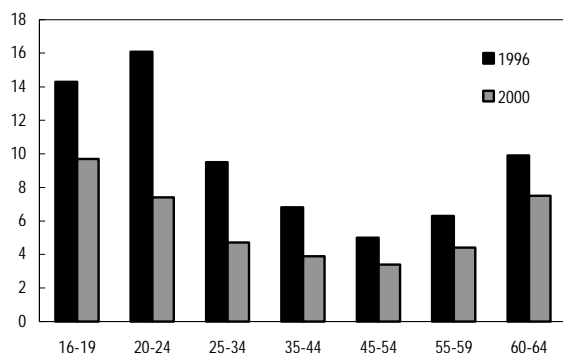
För dem som har varit i Sverige längre än fem år vid mättillfället, hade arbetslösheten sjunkit till drygt 10 procent i årsgenomsnitt 2000. Detta kan jämföras med att arbetslösheten i årsgenomsnitt uppgick till 4 procent för personer som är födda i Sverige och är svenska medborgare.

Arbetslöshet i olika åldersgrupper

Skillnaden i öppen arbetslöshet är också betydande mellan olika åldersgrupper, vilket framgår av diagram 1.3. Högst arbetslöshet återfinns såväl 1996 som 2000 bland ungdomar mellan 16 och 24 år. För ungdomar mellan 20 och 24 år minskade arbetslösheten från drygt 16 procent 1996 till drygt 7 procent 2000, vilket innebär att arbetslösheten halverades med viss marginal för denna grupp. Lägst är arbetslösheten bland personer mellan 45 och 54 år. För denna grupp minskade arbetslösheten från 5 procent 1996 till 3,6 procent 2000, en minskning med omkring en tredjedel. De äldsta i arbetskraften, de mellan 60 och 64 år, har påverkats i minst utsträckning av förbättringen på arbetsmarknaden. För denna grupp har den öppna arbetslösheten bara minskat med knappt en fjärdedel.

Diagram 1.3 Öppen arbetslöshet i olika åldersgrupper 1996 och 2000

Procent av arbetskraften



Källa: Statistiska centralbyrån (AKU)

Arbetslöshet i olika utbildningsgrupper

Arbetslösheten skiljer sig också åt mellan olika utbildningsgrupper. Som framgår av tabell 1.1 är arbetslösheten lägre bland personer med längre utbildning än bland personer med enbart förgymnasial utbildning. Detta gäller för såväl 1996 som 2000. Så var exempelvis arbetslösheten för personer med nio års förgymnasial utbildning knappt 8 procent 2000, medan den var under

3 procent samma år för personer med någon form av eftergymnasial utbildning.

Mellan 1996 och 2000 har arbetslösheten minskat för alla grupper. Minskningen har dock varit något mindre för personer med enbart förgymnasial utbildning. För dessa har arbetslösheten sjunkit med knappt en tredjedel mellan 1996 och 2000. Störst minskning av arbetslösheten mellan 1996 och 2000 återfinns bland personer med kortare gymnasieutbildning och personer med forskarutbildning⁵. För båda dessa grupper halverades den öppna arbetslösheten mellan 1996 och 2000.

Tabell 1.1 Öppen arbetslöshet i olika utbildningsgrupper 1996–2000

Procent av arbetskraften

	1996	1997	1998	1999	2000
Förgymnasial utbildning <9 år	9,4	9,5	7,9	7,2	6,7
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	11,5	12,0	9,9	9,1	7,8
Gymnasieutbildning ≤2 år	8,9	8,3	6,6	5,5	4,5
Gymnasieutbildning >2år	9,1	9,2	7,6	6,2	5,1
Eftergymnasial utbildning <3 år	4,6	4,9	3,9	3,6	2,9
Eftergymnasial utbildning, minst 3 år	3,5	3,4	2,9	2,5	2,0
Forskarutbildning ¹	2,9	1,9	2,1	2,7	1,4
Samtliga	8,1	8,0	6,5	5,6	4,7

¹ Fluktuationerna för gruppen med forskarutbildning kan bero på att urvalsgruppen är liten.

Anm.: Arbetslöshet definieras här som antal arbetslösa som andel av antal personer i arbetskraften inom respektive utbildningsgrupp, årsmedeltal.

Källa: Statistiska centralbyrån (AKU)

Arbetslöshet i olika regioner

Den öppna arbetslösheten uppvisar, som framgår av tabell 1.2, också stora regionala skillnader. De lägsta arbetslöshetstalen finner man i Stockholmsområdet, i universitetsregioner, i delar av Småland samt på Gotland. År 2000 var arbetslösheten lägst i Jönköpings och Gotlands län, där den öppna arbetslösheten var under 3 procent. I dessa båda län har arbetslösheten också minskat med över 60 procent sedan 1996.

Den högsta arbetslösheten återfanns 2000 i Gävleborgs och Västernorrlands län där arbetslösheten översteg 7 procent. Dessa två län upp-

⁵ Fluktuationerna i arbetslöshetstal för gruppen med forskarutbildning kan bero på att urvalsgruppen är liten.

visar också en relativt liten nedgång i arbetslösheten sedan 1996, där arbetslösheten har minskat med en femtedel respektive en fjärdedel. Även Norrbottens län hade en öppen arbetslöshet på nära 7 procent 2000, men där kan noteras att den öppna arbetslösheten nästan har halverats sedan 1996.

Således kan konstateras att det råder stora regionala skillnader i såväl nivån på den öppna arbetslösheten, som på minskningstakten.

Tabell 1.2 Öppen arbetslöshet i olika län 1996 och 2000

Procent av arbetskraften

Län	1996	2000
Hela riket	8,1	4,7
Stockholms	6,1	3,0
Uppsala	7,1	3,7
Södermanlands	8,4	4,9
Östergötlands	9,2	5,0
Jönköpings	7,3	2,8
Kronobergs	5,5	3,1
Kalmar	8,1	5,4
Gotlands	7,6	2,9
Blekinge	8,7	5,3
Kristianstads*	8,2	
Malmöhus*	9,8	
Skåne*		5,9
Hallands	8,0	3,5
Göteborg och Bohus*	7,1	
Älvsborgs*	8,0	
Skaraborgs*	7,9	
Västra Götalands*		4,7
Värmlands	10,4	6,0
Örebro	8,8	5,9
Västmanlands	8,7	5,4
Dalarnas (Kopparbergs)	9,0	5,8
Gävleborgs	9,3	7,4
Västernorrlands	9,4	7,0
Jämtlands	8,5	6,0
Västerbottens	8,5	4,2
Norrbottens	12,8	6,9

Anm.: Arbetslösheten beräknas som andel arbetslösa av samtliga personer i arbetskraften (16-64 år) i respektive län.

* På grund av länssammanslagningar blir siffrorna inte helt jämförbara för dessa län. Kristianstads- och Malmöhus län har ersatts av Skåne län och Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgslän bildar nu tillsammans Västra Götalands län.

Källa: Statistiska centralbyrån (AKU)

2 Regeringens politik för halverad öppen arbetslöshet

I tillväxtpropositionen (prop. 1995/96:25) hösten 1995 lade regeringen fram en dagordning för sitt arbete med att stärka tillväxten och sysselsättningen. Arbetet har därefter fått sin konkreta utformning i ett flertal propositioner. Regeringens politik för ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet under perioden 1996–2000 kan sammanfattas i fem punkter:

1. De offentliga finanserna skall vara sunda och priserna stabila.
2. En väl fungerande lönebildning är nödvändig för sänkt arbetslöshet.
3. Huvuddelen av sysselsättningsökningen behöver ske i näringslivet.
4. I den offentliga sektorn skall verksamheter prioriteras framför transfereringar. Skolan, vården och omsorgen utgör kärnan i välfärden.
5. Arbetslösheten skall minskas huvudsakligen genom att fler människor får arbete eller utbildning som ger ökade möjligheter till arbete.

Dessa punkter utgör i de följande avsnitten utgångspunkt för redogörelsen för de konkreta åtgärder som har vidtagits under tidsperioden 1996–2000 i syfte att öka sysselsättningen och uppnå målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000.

2.1 Sunda offentliga finanser och stabila priser

Den politik som regeringen fört för att stärka de offentliga finanserna och värna prisstabiliteten har påtagligt förstärkt förtroendet för svensk ekonomi. Saneringen av de offentliga finanserna har inneburit att budgetunderskott vänts till överskott och den offentliga skuldkvoten⁶ har minskat kraftigt, från 76 procent i slutet av 1996 till 56 procent vid utgången av 2000.

Sverige har etablerat sig som en ekonomi kännetecknad av prisstabilitet, efter flera år med

⁶ Skuldkvoten utgörs av konsoliderad bruttoskuld som andel av BNP.

inflation under eller i nivå med det penningpolitiska målet på 2 procents årlig ökning av konsumentprisindex (+/- 1 procent). Förbättrade offentliga finanser och lägre inflation har tillsammans skapat utrymme för väsentligt lägre räntor, vilket i sin tur lett till minskade offentliga ränteutgifter. Det har frigjort resurser som har kunnat användas för att förbättra ekonomins funktionssätt, t.ex. genom skattesänkningar. Lägre räntor har stimulerat investeringar, vilket också har bidragit till ökad sysselsättning och höjd privat konsumtion.

Den ekonomiska politikens syfte är att skapa förutsättningar för en fortsatt god ekonomisk utveckling, bl.a. genom att skapa förutsättningar för en fortsatt gynnsam investeringsutveckling. Sunda offentliga finanser och stabila priser är således alltjämt en viktig förutsättning för en uthållig ökning av sysselsättningen. I enlighet med det långsiktiga målet för de offentliga finanserna som antogs av riksdagen i och med 1997 års vårproposition, skall överskotten i de offentliga finanserna uppgå till 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Därigenom lättas skuldbördan för kommande generationer samtidigt som ett finanspolitiskt handlingsutrymme skapas inför kommande lågkonjunkturer.

2.2 Lönebildning

En lönebildning inom de samhällsekonomiska ramarna är av avgörande betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad. Förändrade institutionella förutsättningar och en ökad tilltro till det penningpolitiska målet har bidragit till att de nominella löneökningarna under slutet av 1990-talet har varit måttliga.

Som en följd av 1995 års avtalsrörelse steg både nominella och reala löner kraftigt under påföljande år. Mot bakgrund av den för svenska förhållanden höga arbetslösheten gav de snabba lönekostnadsökningarna anledning till oro. Därför gav regeringen våren 1996 arbetsmarknadens parter i uppdrag att redovisa sin syn på lönebildningen samt på möjligheterna att gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemen. Dessa diskussioner ledde till en bred samsyn om betydelsen av en väl fungerande lönebildning för att motverka arbetslösheten, även om det endast

var inom verkstadsindustrin som parterna kunde enas om nya spelregler för avtalsförhandlingarna.

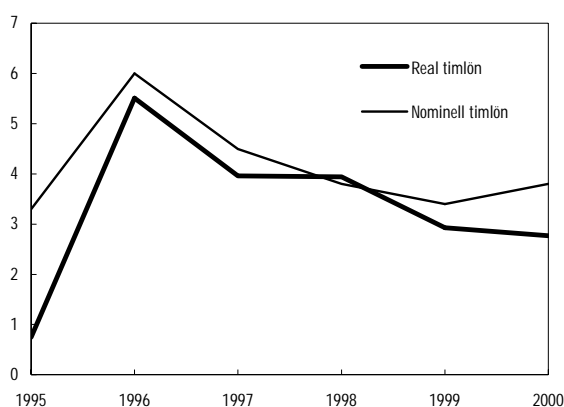
Avtalsförhandlingarna har under senare delen av 1990-talet i allt högre grad kommit att karaktäriseras av koordinering på branschnivå och friare lönesättning på lokal nivå. År 1997 kom parterna inom industrin överens om ett fördjupat samarbete genom det s.k. Industriavtalet. Liknande samarbetsavtal har senare kommit till stånd inom t.ex. den statliga och den kommunala sektorn. Tillkomsten av industriavtalet hade stor betydelse för att 1998 års avtalsrörelse i stort sett blev konfliktfri och att lönekostnadsökningarna var anpassade till de samhällsekonomiska förutsättningarna.

Som en följd av diskussionerna om behovet av att reformera lönebildningen, som på regeringens initiativ fördes mellan parterna under våren 1996, lade regeringen fram en proposition, "Lönebildning för full sysselsättning" (prop. 1999/2000:32). Propositionen ledde sedan fram till att Medlingsinstitutet bildades i juni 2000. Medlingsinstitutets uppgift är bl.a. att samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för avtalsförhandlingarna, att medla i arbetstvister och att kalla parter till överläggningar.

Överlag har den nominella löneutvecklingen från 1996 och framåt varit återhållsam (se diagram 2.1), vilket bidragit till att den öppna arbetslösheten har kunnat halveras.

Diagram 2.1 Nominell och real timlöneutveckling 1995–2000

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

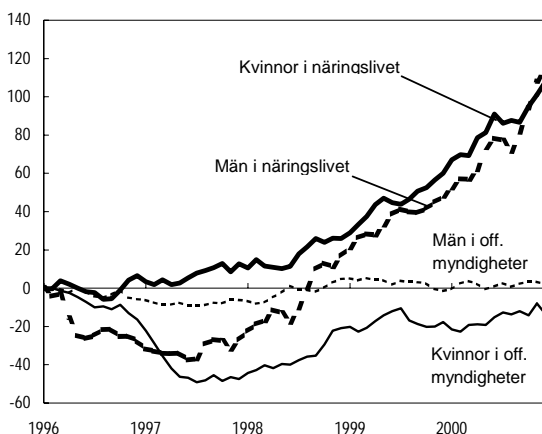
2.3 Sysselsättning i näringslivet

Expansion av befintliga företag samt etablerande av nya företag, både utländska och inhemska, är grunden för att uppnå ett mer dynamiskt och flexibelt näringsliv som har möjlighet att konkurrera med sina varor och tjänster på världsmarknaden. En hög sysselsättning i näringslivet bidrar även till att stärka de offentliga finanserna och är därför en grundförutsättning för bibehållandet av ett väl utbyggt välfärdssystem.

Sysselsättningen i näringslivet minskade kraftigt under krisären i början av 1990-talet, framför allt inom tillverkningsindustrin och byggsektorn. Därefter har sysselsättningen i näringslivet återigen ökat, och sammanlagt har 275 000 arbetstillfällen skapats under de senaste fem åren (se diagram 2.2).

Diagram 2.2 Sysselsättningsförändring i näringslivet och offentliga myndigheter januari 1996–december 2000, basperiod januari 1996

Tusental personer (säsongrensade 3 månaders glidande medelvärden)



Anm.: Offentliga myndigheter avser det som i dagligt tal kallas offentlig sektor, dock ej verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Sysselsättningsökningen har accelererat under de senaste åren. Den snabba tillväxten av antalet arbetstillfällen inom tjänstesektorn har fortsatt, där den största ökningen skett inom privata tjänsteföretag. Totalt har drygt 80 procent av de 275 000 arbetstillfällen som har tillkommit inom näringslivet sedan 1996 varit inom tjänstesektorn, som nu utgör 60 procent av de sysselsatta i näringslivet.

Under åren 1996 till 1999 startades drygt 100 000 nya företag, vilket motsvarar omkring 27 000 företag per år. Antalet företagsnedläggningar har nästan halverats sedan 1996 (från 56 000 till 33 000 år 2000) och därmed har före-

tagsstocken ökat.⁷ Siffrorna ger således intryck av en flexibel ekonomi där företag kontinuerligt både föds och dör ut allteftersom anpassning till nya förutsättningar sker.

Saneringen av de offentliga finanserna har medfört en kraftig räntenedgång och minskad osäkerhet om den ekonomiska politiken. Detta har i sin tur bidragit till att skapa ett gynnsamt investeringsklimat och därmed möjliggjort ökad sysselsättning i näringslivet.

För att främja sysselsättningen inom näringslivet och förbättra villkoren för företagande har också ett flertal åtgärder genomförts. Många av åtgärderna har varit särskilt inriktade mot små och medelstora företag. Bland åtgärderna kan nämnas nedsättning av arbetsgivaravgiften, lättnader i ägarbeskattningen, möjligheter att kvitta underskott i nystartad näringsverksamhet mot inkomst av tjänst, förstärkta möjligheter för avsättning till periodiseringsfond, flertalet s.k. stoppregler för fåmansföretag har slopats och en lättnad i beskattningen för utländska experter har införts. Vidare har rätt till tjänstledighet för att starta eget företag införts och ett treårigt program för småföretagsutveckling, förnyelse och tillväxt har genomförts. En ny anställningsform, överenskommen visstidsanställning, har också införts i syfte att stimulera till nyanställningar. Reglerna är särskilt fördelaktiga för nya och mindre företag. I december 1998 presenterade regeringen ett antal åtgärder som syftar till att förenkla för småföretagen. Flera av regeringens åtgärder följer förslagen i Småföretagsdelegationens betänkande. Arbetet med regel-förenkling pågår kontinuerligt. För att främja kvinnligt företagande har särskilda åtgärder införts. Till dessa hör möjlighet till förlängt starta-egetbidrag, särskilda lånemöjligheter och affärsrådgivning.

⁷ Antalet konkurser har minskat med två tredjedelar från perioden 1991–1993 till 2000, från 21 000 till 7 000 per år. Konkurser ligger bakom omkring en fjärdedel av antalet företagsnedläggningar.

2.4 Skola, vård och omsorg

Mellan åren 1990 och 1996 minskade antalet sysselsatta i den offentliga sektorn, vilket främst drabbade kvinnor eftersom de utgör en majoritet av de anställda inom sektorn. Under 1997 började sysselsättningen i den offentliga sektorn åter att öka (se diagram 2.2). I slutet av 2000 sysselsattes ca 70 000 fler inom den offentliga sektorn jämfört med den lägsta sysselsättningsnivån under 1990-talet.

Som en följd av den samhällsekonomiska utvecklingen under början av 1990-talet har kommuner och landsting ställts inför stora krav på anpassning av sina verksamheter. Ökade kostnader för arbetslöshet i kombination med en svagare utveckling av skatteinkomsterna till följd av minskad sysselsättning, ledde till neddragningar inom den kommunala verksamheten. För att motverka kvalitetsförsämringar och ökad arbetslöshet som en följd av neddragningarna, har regeringen successivt tillfört extra resurser till kommuner och landsting. År 1997 höjdes statsbidragen till kommuner och landsting med 4 miljarder kronor. Förbättrade samhällsekonomiska förutsättningar har därefter möjliggjort en årlig höjning av resurstillskottet med 4 miljarder kronor, med undantag för 1998 då höjningen var 8 miljarder kronor.

Utöver detta har den statliga skatten på 200 kronor för skattskyldiga med förvärvsinkomster omförd till kommunal inkomstskatt. Det har inneburit en årlig förstärkning av kommunsektorn med 1,3 miljarder kronor under perioden 1999–2001.

Satsningarna på kommuner och landsting ligger väl i linje med regeringens uttalade inriktning mot att den offentliga sektorns verksamheter inom skola, vård och omsorg skall prioriteras. Resursförstärkningen har syftat till att främja sysselsättningen inom kommuner och landsting och har dessutom förbättrat förutsättningarna för en ökad kvalitet i skola, vård och omsorg.

I framtiden kommer det att ställas stora krav på att kommuner och landsting skall kunna möta de ökade behoven, främst inom äldreomsorgen och sjukvården, som följer av den demografiska utvecklingen. Detta kommer också att få betydelse för sysselsättningen inom vård- och omsorgssektorn.

De närmaste åren sker en satsning på skolan som tillförs kraftigt ökade resurser. Syftet är att öka förutsättningarna för ökad måluppfyllelse i skola och fritidshem genom personalförstärkningar.

2.5 Arbets- och kompetenslinjen

En väl fungerande arbetsmarknad och effektiv arbetsmarknads- och utbildningspolitik är viktiga förutsättningar för ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Regeringen har under perioden 1996–2000 vidtagit en rad olika åtgärder för att förbättra arbetsmarknaden samt genomfört reformer för att stärka arbetskraftens kompetens och möjligheter att möta arbetsmarknadens krav. Ett viktigt led i att skapa en bättre fungerande arbetsmarknad är att underlätta arbetskraftens rörlighet, såväl yrkesmässigt som geografiskt. Regeringen arbetar också för att ta bort fattigdomsfällor, minska margineffekter av ökat arbetsutbud och för att stimulera ett högt arbetskraftsdeltagande. Genom ökad sysselsättning minskas behovet av bidrag och sociala ersättningar.

2.5.1 Utbildning och kompetensutveckling

Satsningar på utbildning och kompetensutveckling är en viktig del av regeringens politik för att varaktigt höja sysselsättningen och förbättra möjligheterna till arbete och personlig utveckling. Ett antal åtgärder har genomförts sedan 1996 som syftat till att ge enskilda individer möjligheter att öka sin kompetens.

Vuxenutbildning

Den svenska vuxenutbildningen omfattar kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox), folkbildning, svenskundervisning för invandrare (sfi) och statens skolor för vuxna.

En femårig satsning på vuxenutbildning, det s.k. kunskapslyftet, inleddes 1997. Ett centralt syfte är att ge enskilda individer, med en svag ställning på arbetsmarknaden, en möjlighet att öka sin kompetens och därmed förbättra sin ställning på arbetsmarknaden.

Omfattningen av det statliga bidraget var som högst 1999 och motsvarade knappt 107 000 årsstudieplatser i kommunal regi och 10 000 platser

inom folkbildningen. Enligt Skolverkets uppföljning, genomförde kommunerna under denna period årligen en större verksamhet inom ramen för kunskapslyftet än det antal årsstudieplatser de tilldelats statliga medel för.

Ett flertal utvärderingar av kunskapslyftet har utförts, vilka tyder på att satsningen haft positiva effekter på individnivå. Det innebär att flertalet av de studerande har kunnat få arbete eller gått vidare till högskolestudier i högre utsträckning än arbetslösa.

Kvalificerad yrkesutbildning

En försöksverksamhet med kvalificerad yrkesutbildning (KY) på eftergymnasial nivå startade 1996. Kvalificerad yrkesutbildning kännetecknas av ett nära samarbete med näringslivet. Näringslivet deltar direkt i utformningen av utbildningarna och finansierar en arbetsplatsförlagd utbildningsdel – lärande i arbete – som motsvarar en tredjedel av utbildningstiden. Utbildningarna är normalt tvååriga och leder fram till en kvalificerad yrkesexamen. Försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning har varit framgångsrik. Av de studerande har 80 procent arbete eller eget företag senast sex månader efter utbildningens slut. Regeringen har föreslagit (prop. 2000/01:63) att kvalificerad yrkesutbildning blir en ny eftergymnasial utbildningsform vid sidan av högskolan från och med 2002. En ny myndighet som skall administrera den kvalificerade yrkesutbildningen kommer enligt regeringens förslag att inrättas.

Högskolan

Under de senaste tio åren har den grundläggande högskoleutbildningen successivt byggts ut. År 1997 skedde också en förändring av utbildningsplaneringen som innebär att universitet och högskolor bör anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedöms öka. Tidigare gällde att utbildningsutbudet i så stor utsträckning som möjligt skulle anpassas efter studenternas efterfrågan. För åren 1997–2000 tillfördes den grundläggande högskoleutbildningen resurser för 68 000 nya permanenta platser. Utbyggnaden, som har skett över hela landet, har haft sin tyngdpunkt mot naturvetenskap och teknik. Under de senaste åren har också en breddning av utbyggnaden till andra områden ägt rum. Regeringens långsiktiga mål är att hälften av en årskull skall ha börjat läsa vid

högskolan vid 25 års ålder. De senaste årens utbyggnad av högskolan har lett till att antalet högskolestuderande i grundutbildning har ökat med närmare 60 procent sedan 1990. I dag bedriver närmare 320 000 studenter högskolestudier.

Antalet avlagda examina ökade under 1990-talet både inom högskolans grundutbildning och inom forskarutbildningen. Inom vissa utbildningar har dock examinationsfrekvensen minskat under samma period. Den svaga utvecklingen kan till viss del förklaras av att flera utbildningsprogram har förlängts och att allt fler studenter har valt att skaffa en längre utbildning. Under andra hälften av 1990-talet ökade arbetsmarknadens efterfrågan på högskoleutbildade, vilket bidragit till ett ökat utflöde av studenter som inte fullföljt hela sin utbildning.

Satsningar på forskning blir en allt viktigare tillväxtskapande faktor. Staten har i forsknings-sammanhang ett särskilt ansvar för att finansiera grundforskning och forskarutbildning. En väl utvecklad samverkan mellan högskolan och dess omvärld ökar förutsättningarna för att forskningsresultat kommer till praktisk användning och för att forskare inom högskolan får del av de problemställningar som finns i det omgivande samhället. Flera olika former för kunskaps- och idéutbyte mellan högskolan och dess omvärld har utvecklats som en följd av uppdraget att samverka med det omgivande samhället som anges i högskolelagen. Regeringen har i den forskningspolitiska propositionen (prop. 2000/01:3) betonat vikten av att denna samverkan fortsätter att utvecklas.

2.5.2 Arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitikens främsta uppgifter är att underlätta en effektiv matchning mellan utbud av och efterfrågan på arbetskraft, att stimulera en hög rörlighet på arbetsmarknaden och att förhindra långa perioder utan reguljärt arbete. Politiken skall bidra till ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet utan att inflationsdrivande flaskhalsar och arbetskraftsbrist uppstår. Under perioden 1996–2000 har hög prioritet givits till kompetenshöjande insatser hos arbetskraften och insatser för att öka möjligheterna för individer med en svag ställning på arbetsmarknaden att få en fast förankring. En rad åtgärder har vidtagits med syfte att öka integrationen av invandrare på arbetsmarknaden.

När regeringen formulerade målet om en halverad öppen arbetslöshet, behövdes olika åtgärder för att minska arbetslösheten och skapa långsiktigt goda förutsättningar för en väl fungerande arbetsmarknad. Under perioden 1996–2000 har arbetslösheten minskat successivt och åtgärderna har i allt större utsträckning inriktats mot att öka förutsättningarna för långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna vid Arbetsförmedlingen att komma tillbaka till reguljär sysselsättning. Som framgår av tabell 2.1, har andelen av arbetskraften i arbetslöshet eller i arbetsmarknadspolitiska program minskat successivt.

Tabell 2.1 Kvarstående arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program, årsmedeltal 1996–2000

Procent av arbetskraften

	Arbetslösa			Arbetsmarknadspolitiska program		
	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män
1996	8,1	7,5	8,5	4,7	4,6	4,7
1997	8,0	7,5	8,5	4,5	4,5	4,4
1998	6,5	6,0	6,9	4,1	4,1	4,0
1999	5,6	5,2	5,9	3,3	3,3	3,3
2000	4,7	4,3	5,0	2,6	2,5	2,7

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och Arbetsmarknadsstyrelsen

Matchning av utbud och efterfrågan

Ett av syftena med Arbetsförmedlingens arbete är att främja en effektiv matchning av utbud och efterfrågan på arbetskraft. Under senare år har ansträngningar gjorts för att utveckla arbetsförmedlingarnas informationssystem, bl.a. har platsförmedlingssystemet via internet byggts ut. Dessa åtgärder bidrar till att avhjälpa geografiska obalanser i matchningen.

Strukturomvandlingen i samhället har medfört att arbeten organiseras på annat sätt och att yrken ändrar innehåll. För många yrken krävs högskoleutbildning, men det finns också många yrkesgrupper där en kortare utbildning kan vara tillräcklig. Inom de flesta yrken finns en tendens till höjda kompetens- och kunskapskrav. Det är därför viktigt att individen ges möjlighet till kontinuerligt lärande för att kunna anpassa sina kunskaper för att få eller behålla ett arbete.

Arbetsmarknadsutbildningen har ändrat fokus och inriktats mer mot yrkesinriktad utbildning för att avhjälpa bristen på arbetskraft inom vissa yrkesgrupper. Andelen personer som fått arbete efter avslutad yrkesinriktad utbildning har successivt förbättrats. Från 1998 till 2000 har

andelen i arbete 90 dagar efter avslutad yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ökat från 34 till 60 procent. Resultaten har varit något sämre för utbildningar inom yrken där det normalt krävs eftergymnasial utbildning, exempelvis tekniska utbildningar och utbildningar inom datavetenskap. Kvinnor som har deltagit i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har haft lättare än män att finna arbete. Detta gäller generellt oavsett utbildningsinriktning, även för utbildningar dominerade av män.

För att möta den ökade efterfrågan på personal inom IT-området infördes ett nationellt program för IT-utbildning inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen, den s.k. SwIT-utbildningen. Programmet startade i december 1997 och avslutades i mars 2000. Målgruppen var främst arbetslösa, men även anställda som hade ett behov av att förnya eller byta arbetsuppgifter kunde komma i fråga. Enligt utvärdering som genomförts av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har 57–62 procent av dem som gått en SwIT-utbildning erhållit arbete inom sex månader efter avslutad utbildning.⁸

Under 1999 gjordes flera förändringar i de arbetsmarknadspolitiska programmen i syfte att förenkla regelverket, bl.a. samlades alla insatser avsedda för arbetshandikappade i en förordning. I januari 1999 infördes arbetspraktik, som successivt ersatte arbetslivsutveckling (ALU) och arbetsplatsintroduktion (API).

Ungdomars inträde på arbetsmarknaden

Ungdomar drabbades hårt av lågkonjunkturen i början av 1990-talet och hade sedan svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Kommunernas ansvar för ungdomar (KUP) ger sedan 1995 kommunerna möjlighet att ta ett samlat ansvar för arbetslösa ungdomar upp till och med 20 års ålder. Länsarbetsnämnden skall initiera avtal med kommunerna om ansvar för ungdomar som innebär att kommunen får bidrag för att anordna praktik eller annan verksamhet på heltid för ungdomar som inte går i gymnasieutbildning eller liknande utbildning. Syftet är att underlätta inträdet på arbetsmarknaden eller i

⁸ Beroende på val av utvärderingsmetod, var 57 respektive 62 procent av deltagarna i SwIT i arbete sex månader efter avslutad utbildning. Se IFAU, Forskningsrapport 2000:8.

reguljär utbildning. Senast inom 100 dagar från inskrivningen vid arbetsförmedlingen, skall den arbetslöse erbjudas en aktivitet.

Sedan den 1 januari 1998 finns också, i de kommuner som slutit avtal med länsarbetsnämnden, den s.k. Ungdomsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar i åldrarna 20–24 år. Om arbetsförmedlingarna misslyckas med att ordna någon form av sysselsättning inom 90 dagar, övergår ansvaret till kommunen som har tio dagar på sig att ordna en heltidsaktivitet.

Kortare tid i arbetslöshet

I augusti 2000 infördes en aktivitetsgaranti för personer som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna. Syftet med denna är att förbättra möjligheterna för de personer som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna att så snabbt som möjligt få en anställning på den reguljära arbetsmarknaden genom individuellt anpassade insatser och aktiviteter på heltid. Därutöver skall aktivitetsgarantin medverka till att bryta rundgången mellan åtgärder och öppen arbetslöshet samt att säkerställa att arbetslösa personer aktivt söker arbete även under tid i praktik, utbildning eller anställning med anställningsstöd.

Inom aktivitetsgarantin ryms såväl befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser, såsom arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik, som jobbsökaraktiviteter. Den enskildes medverkan i aktivitetsgarantin skall bygga på den handlingsplan som upprättats i samråd med den arbetslöse. Basen i verksamheten skall vara organiserade jobbsökaraktiviteter. Ett särskilt anställningsstöd, som riktar sig till långtidsinskrivna personer som är 57 år och äldre, har dessutom införts i aktivitetsgarantin.

Från och med augusti till och med december förra året, har i genomsnitt 16 500 personer per månad deltagit i aktivitetsgarantin. Drygt 25 500 individer har omfattats av aktivitetsgarantin under perioden. Bland dem som deltagit i aktivitetsgarantin sedan introduktionen och hade lämnat programmet i januari 2001, hade 19 procent fått arbete med eller utan subvention.

Rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring

Reglerna för arbetslöshetsförsäkringen har ändrats flera gånger under perioden 1996–2000. De krav som ställs för kvalificering till ersättning har förändrats liksom ersättningsnivån. År 1996 sänktes kompensationsnivån från 80 till 75 procent, men nivån återställdes hösten 1997

när det statsfinansiella läget hade förbättrats. Den lägsta och den högsta ersättningsnivån i försäkringen höjdes i slutet av 1997 och har sedan dess legat fast. Även om inflationen har varit låg, har det inneburit en sänkning av den högsta ersättningsnivån i reala termer. När ersättningsnivån relateras till löneutvecklingen blir den reala sänkningen dock större.

Sedan den 5 februari 2001 gäller återigen nya regler för arbetslöshetsförsäkringen. Syftet med de förändrade reglerna är att de ska medverka till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt så att arbetslösheten minskar och sysselsättningen ökar. Sökprocessen skall bli mer strukturerad så att den ekonomiska effektiviteten främjas samtidigt som den arbetssökande uppfattar de krav som ställs på honom eller henne som legitima och präglade av rättssäkerhet. Arbetslöshetsförsäkringens funktion som en omställningsförsäkring stärks genom de nya reglerna. Den risk som tidigare fanns för rundgång mellan olika åtgärder och öppen arbetslöshet, motverkas genom att deltagande i arbetsmarknadspolitiska program inte längre återkvalificerar till ny ersättningsperiod. Anställning som arbetsgivaren finansierat med anställningsstöd, med undantag av det särskilda anställningsstödet, samt anställning med lönebidrag, offentligt skyddat arbete och anställning inom Samhall AB kvalificerar dock till arbetslöshetsersättning.

Den arbetssökande skall tillsammans med arbetsförmedlingen göra upp en individuell handlingsplan, senast inom tre månader efter anmälan till arbetsförmedlingen. Under de första 100 ersättningsdagarna får den arbetssökande begränsa sitt arbetssökande såväl yrkesmässigt som geografiskt. Därefter krävs yrkesmässig och geografisk rörlighet. Sanktionsreglerna när en arbetssökande tackat nej till ett erbjudet lämpligt arbete eller genom sitt uppträdande vållat att anställning inte kommit till stånd, har förändrats för att uppnå en mer rättvis och konsekvent tillämpning.

Enligt de nya reglerna skall arbetsförmedlingen inte anvisa arbetssökande till arbetsgivare som inte i rimlig omfattning erbjuder arbetstid som överensstämmer med sökandens arbetsutbud. Deltidsarbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning kommer att erbjudas möjlighet men har även skyldighet att delta i aktivitetsgarantin. De skall där erbjudas kompletterande aktiviteter upp till den tid som motsvarar arbetsutbudet. För att undvika att arbetsgivaren ut-

nyttjar arbetslöshetsförsäkringen på ett sätt som leder till samhällsekonomiskt negativa effekter kommer ökade krav att ställas på arbetsgivare med många deltidsanställda som uppstår arbetslöshetsersättning, exempelvis genom att arbetsgivaren skall intyga att mer arbete inte kan erbjudas. Arbetsgivare som har en stor andel deltidsarbetande och som inte erbjuder önskad arbetstid kommer att kartläggas. Arbetsmarknadsstyrelsen kommer därefter att ha överläggningar med arbetsgivarna för att få dem att organisera arbetet på ett sådant sätt att oönskat deltidsarbete undviks.

Regeringen avser att höja den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen med 100 kronor under de första 100 dagarna från och med den 1 juli i år. Samtidigt kommer golvet i försäkringen att höjas från 240 till 270 kronor. Nästa år skall ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen höjas ytterligare, under förutsättning att det statsfinansiella läget så tillåter. Regeringen avser att följa upp och utvärdera effekterna av förslagen i propositionen om en rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring (prop. 1999/2000:139) inför en eventuell förändring.

Öka långtidsarbetslösas möjligheter till arbete

Regeringen har infört anställningsstöd för att underlätta för arbetslösa med långa inskrivningstider på arbetsförmedlingen att få en anställning. Det finns tre olika stöd; allmänt, förstärkt och särskilt anställningsstöd. Den som anställs med anställningsstöd skall ges lön och andra anställningsförmåner enligt kollektivavtal eller förmåner som är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen. Beviljat stödbelopp tillgodoförs arbetsgivaren genom kreditering av dennes skattekonto månadsvis i efterskott efter särskild rekvisition.

Allmänt anställningsstöd⁹ infördes i januari 1998 och riktar sig till dem som är långtidsarbetslösa och under 12 månader varit inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Stödet ges under sex månader och motsvarar 50 procent av lönekostnaden.

Förstärkt anställningsstöd infördes i oktober 1999 och reformerades i augusti 2000. Det förstärkta anställningsstödet lämnas vid anställning

av person som varit arbetslös i 24 månader och med speciellt förmånliga villkor om personen i fråga har varit arbetslös i 48 månader. Stödet ger arbetsgivaren kompensation för 75 procent av lönekostnaden under 6 respektive 12 månader och sedan 25 respektive 50 procent av lönekostnaden i 18 respektive 12 månader.

Ett särskilt anställningsstöd för personer som fyllt 57 år infördes 1 augusti 2000. Särskilt anställningsstöd gäller vid anställning av person som har varit arbetslös i 24 månader och har deltagit i aktivitetsgarantin i tre månader. Stödet ges med 75 procent av lönekostnaden under 24 månader. Det särskilda anställningsstödet har ännu inte använts i någon större utsträckning. Från augusti till årets slut omfattades endast 139 individer av särskilt anställningsstöd.

Anställningsstöd har visat sig vara verkningsfullt när det gäller att uppnå en hög andel i arbete efter avslutad stödperiod. Andelen i arbete 90 dagar efter anställningsstödsperiodens slut är högre för dem som har haft anställningsstöd än för dem som genomgått arbetsmarknadsutbildning (se tabell 2.2).

Tabell 2.2 Andel i arbete 90 dagar efter anställningsstöd respektive arbetsmarknadsutbildning 1998–2000

	Procent		
	1998	1999	2000
Anställningsstöd ¹	62	63	68
Allmänt anställningsstöd	–	–	63
Förstärkt anställningsstöd	–	–	41
Arbetsmarknadsutbildning ²	29	34	40

¹ Ersätts successivt av allmänna och riktade anställningsstöd.

² Arbetsmarknadsutbildning består till 45 procent av förberedande utbildningar och till 55 procent av yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar.

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen

Stöd vid särskilda behov

För arbetshandikappade finns olika former av arbetsmarknadsprogram, bl.a. anställning med lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA). Anställning med lönebidrag omfattade ungefär 50 000 personer per månad mellan 1996 och 2000. Orsaken till att volymerna i detta program har varit så gott som oförändrade sedan 1996 är att lönebidragsanställning är ett långsiktigt åtagande som normalt lämnas i högst fyra år. Offentligt skyddat arbete (OSA) riktar sig främst till arbetslösa med socialmedicinskt arbetshandikapp, företrädesvis missbruksproblem. Mellan 5 000 och 6 000 personer sysselsattes i genomsnitt per månad via OSA under åren 1996–2000. Övergångsgraden till icke-subsventionerad anställning har ökat under

⁹ Benämndes individuellt anställningsstöd vid införandet och ersatte rekryteringsstöd och vikariestöd.

perioden och under 2000 uppgick den till 3,5–3,8 procent av dem som omfattades av lönebidragsanställning eller OSA¹⁰. För lönebidragsanställda motsvarar en övergångsgrad på 3 procent per år den önskvärda utvecklingen. Det finns inga kvantifierade mål om i vilken grad deltagarna i OSA skall övergå i reguljära arbeten.

Budgetåret 1993/94 infördes en försöksverksamhet med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) till mycket gravt funktionshindrade personer. Verksamheten gav gott resultat och permanentades 1998. Antalet deltagare i SIUS i genomsnitt per månad uppgår till knappt 200 personer. Stödet är särskilt riktat till psykiskt och intellektuellt arbetshandikappade och syftar till att den funktionshindrade skall finna och behålla en anställning, eventuellt med lönebidrag. Under budgetåret 1999 hade cirka 40 procent av deltagarna ett arbete, oftast med lönebidrag, tre månader efter avslutat SIUS.

Arbetsmarknadssituationen för utlandsfödda

Stora grupper av personer födda utomlands har särskilda svårigheter på arbetsmarknaden. Under 1990-talets krisår försämrades positionen på arbetsmarknaden för utlandsfödda i jämförelse med totalbefolkningen. Både sysselsättning och arbetskraftsdeltagande sjönk, medan arbetslösheten ökade. Detta gällde även dem som invandrat så tidigt som på 1970-talet. För dem som invandrade under 1970-talet stabiliserades dock situationen i slutet av 1990-talet. För de invandrare som kom till Sverige under 1980-talet är situationen däremot fortfarande besvärlig. Deras ställning på arbetsmarknaden har inte förbättrats nämnvärt trots att det ekonomiska läget har ljusnat (se diagram 1.2).

Enligt regeringens mångfaldsprojekt (Ds 2000:69, bilaga 1) kommer arbetskraftens sammansättning att bli mer heterogen av demografiska skäl. Andelen personer av utländsk härkomst¹¹ i arbetskraften bedöms exempelvis öka från 18 procent 1999 till mellan 23 och 26 procent 2015.

Integrationen av personer av utländsk härkomst på arbetsmarknaden spelar en

avgörande roll för arbetskraftsutbudets storlek. För enskilda individer, oavsett härkomst, är det viktigt att deras färdigheter till fullo tillvaratas på arbetsmarknaden. För samhällsekonomin utveckling är det viktigt att alla resurser används optimalt.

Under åren 1996–2000 genomförde regeringen en rad åtgärder för att stärka utlandsföddas ställning på arbetsmarknaden. Ökad satsning på utlandsfödda inom ramen för åtgärder som arbetsplatsintroduktion (API) och arbetslivsutveckling (ALU) föreslogs under 1997. Inom ramen för storstadssatsningens lokala utvecklingsavtal tillfördes 480 miljoner kronor årligen för åren 1999 och 2000. Förutom stöd till utsatta bostadsområden med hög andel arbetslösa bland dem som är födda utomlands, användes dessa resurser till språkutveckling och svenskundervisning, delvis kombinerat med arbetsplatspraktik.

Under 1999 vidtog regeringen åtgärder för att stimulera etnisk och kulturell mångfald i den offentliga förvaltningen. Bland annat gavs statliga myndigheter i uppdrag att ta fram handlingsplaner för att främja etnisk mångfald. Sedan 1998 är de statliga myndigheterna direkt under regeringen ålagda att redovisa vidtagna och planerade åtgärder för kulturell och etnisk mångfald bland de anställda.

Arbetsmarknadsverket fick under 2000 100 miljoner kronor för tillfälliga personalförstärkningar i storstadsområdena för att särskilt stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund.

En översyn av högskolans möjligheter att ge kompletterande utbildning till arbetslösa utlandsfödda genomfördes under budgetåret 2000. Dessutom avsattes 100 miljoner kronor för otraditionella åtgärder i storstadsregionerna. För närvarande pågår tre pilotprojekt för validering av utländsk yrkeskompetens, vars arbete skall redovisas den 1 oktober i år. Slutligen använde länsarbetsnämnden i Stockholm under förra året 6 miljoner kronor till ett pilotprojekt för att förbättra möjligheterna för utländska läkare att erhålla svensk läkarlegitimation.

Regeringens mångfaldsprojekt presenterade i december 2000 ett förslag till ett nationellt program för ökad och bättre tillvaratagen mångfald inom arbetsmarknad och näringsliv. Vissa av mångfaldsprojektets förslag har regeringen tagit fasta på i skrivelsen "En nationell handlingsplan

¹⁰ Statistik från Näringsdepartementet.

¹¹ Med utländsk härkomst avses antingen personer som är födda utomlands eller som har en eller båda föräldrarna födda utomlands. Bakom beräkningarna ligger de sedvanliga antaganden om invandring och utvandring som Statistiska centralbyrån gör i sin befolkningsprognos.

mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering” (skr. 2000/01:59). Övriga förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

2.5.3 Marginaleffekter

Regeringen bedriver ett långsiktigt arbete för att ta bort fattigdomsfällor och reducera marginaleffekter. Med marginaleffekt menas den del av en inkomstökning som går bort i skatt, minskade bidrag och höjda avgifter. Detta arbete har intensifierats under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet.

Höga marginaleffekter dämpar arbetskraftsutbudet. De drabbar främst låginkomsttagare och utgör hinder för förankring på arbetsmarknaden samt minskar incitamenten till kompetensutveckling. Om marginaleffekterna är höga får människor svårt att påverka sin ekonomiska situation genom eget arbete. Höga marginaleffekter för låg- och medelinkomsttagare kan på så sätt försvåra det arbete som bedrivs för ökad integration och social rättvisa. Regeringens insatser för att minska marginaleffekterna syftar till att öka motivationen att gå från arbetslöshet till arbete och att underlätta övergång från deltid till heltid för dem som så önskar.

Marginaleffekterna minskar¹²

Enligt beräkningar i den fördelningspolitiska bilagan i årets vårproposition, minskar marginaleffekterna från 1996 och framåt.¹³ Den beräknade genomsnittliga nivån för marginaleffekter år 2001 uppgår till 45,5 procent¹⁴, vilket är 7,7 procentenheter lägre än år 1996. Minskningen, som huvudsakligen ägt rum från och med 1999, beror främst på att arbetslösheten sjönk under denna tidsperiod. Detta medför att omfattningen av inkomstprövade bidrag (social- och bostadsbidrag) minskar, vilket i sin tur

reducerar de sammantagna marginaleffekterna. Trots minskningen under senare år är den beräknade marginaleffekten 2001 fortfarande högre än vad som tidigare beräknats för 1991.

I februari i år överlämnade den familjepolitiska utredningen sitt slutbetänkande ”Ur fattigdomsfällan” (SOU 2001:24) till regeringen. I detta slås fast att det främst är familjer med låga inkomster, och då särskilt ensamstående föräldrar, som drabbas av höga marginaleffekter. Bostadsbidraget bidrar med 20 procentenheter till den samlade marginaleffekten, för dem som har det bidraget. Bland de barnfamiljer som har bostadsbidrag uppgår den genomsnittliga marginaleffekten till cirka 68 procent. Regeringen kommer att ta ställning till utredningens förslag efter remissbehandling.

Regeringens arbete för sänkta marginaleffekter

De beräknade marginaleffekterna för år 2001 är fortfarande högre än de var 1991. I syfte att sänka marginaleffekterna och i syfte att uppnå full sysselsättning har regeringen under slutet av 1990-talet sänkt skatterna för låg- och medelinkomsttagare.

Reformen om maxtaxa och allmän förskola är ett led i strävan att förbättra småbarnsföräldrars möjligheter till förvärsarbete och därmed öka sysselsättningen. Maxtaxan, som införs fr.o.m. 2002, innebär sänkta marginaleffekter för många barnfamiljer. En ur sysselsättningsynpunkt viktig del av förslaget är att erbjuda barn till arbetslösa föräldrar rätt till förskoleverksamhet redan från den 1 juli 2001. Detta kommer att underlätta småbarnsföräldrarnas möjligheter att på ett effektivt sätt söka arbete och att acceptera ett erbjudande om arbete. Maxtaxereformen kommer att leda till sänkta marginaleffekter särskilt för ensamstående föräldrar. Reformerna bidrar också till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden, eftersom höga marginaleffekter särskilt drabbar kvinnor, ensamföräldrar och låginkomsttagare.

De allmänna egenavgifterna infördes successivt fr.o.m. 1993 och uppgår för närvarande till 7 procent. Som ett led i arbetet med att minska marginaleffekterna inleddes år 2000 en inkomstskattereform. Reformen innebär en gradvis utbyggd kompensation för allmän pensionsavgift och en minskning av antalet skattskyldiga som betalar statlig skatt på förvärsinkomster. Regeringen har som mål att

¹² Se Prop. 2000/2001:100, bilaga 4. För åren 1996–1998 utgör beräkningsresultatet utfall och för åren 2000–2001 utgör de prognoser.

¹³ I beräkningen antas att alla personer i förvärsaktiv ålder (exklusive egenföretagare) ökar sin arbetsinsats motsvarande ett värde om 12 000 kronor per år. Antalet personer som representeras i beräkningen motsvarar omkring 5 miljoner. Beräkningen avser den synliga marginaleffekten, dvs. det belopp som sammantaget faller bort i ökad inkomstskatt, pensionsavgift, barnomsorgsavgift, minskat bostadsbidrag m.m. i förhållande till förändring av bruttolönen. För personer med arbetsmarknadsstöd eller socialbidrag har antagits att ersättningen minskas vid ökad arbetstid. Förtidspensionärer antas kunna öka arbetsinsatsen marginellt utan att pensionen reduceras.

¹⁴ Inklusiv maxtaxa i barnomsorgen.

på sikt reducera andelen skattskyldiga som betalar statlig inkomstskatt till 15 procent.

År 2001 genomförs ett andra steg av reformen. Det innebär att kompensation nu ges för halva den allmänna pensionsavgiften och att gränsen för statlig inkomstskatt justeras ytterligare. I kombination med den höjning av grundavdraget som också genomförs detta år förväntas detta medföra att andelen skattskyldiga som betalar statlig inkomstskatt reduceras från 19 till 16 procent år 2001.

3 Sysselsättningssamarbetet inom EU

Grunden för sysselsättningssamarbetet utgörs av EU:s gemensamma riktlinjer för sysselsättning. Sysselsättningsriktlinjerna behandlar ett antal centrala områden för att förbättra arbetsmarknadernas funktionssätt inom EU. Riktlinjerna avser att förbättra politiken för att öka anställbarheten, utveckla företagarandan, uppmuntra företagens och de anställdas anpassningsförmåga samt att stärka jämställdheten.

En viktig del av sysselsättningssamarbetet inom EU består i att medlemsstaterna varje år lämnar in nationella handlingsplaner för sysselsättning. I handlingsplanerna skall medlemsstaterna redovisa hur sysselsättningspolitiken har utformats mot bakgrund av de gemensamma sysselsättningsriktlinjerna och hur sysselsättningen har utvecklats under det gångna året. Medlemsstaternas handlingsplaner utgör sedan underlag till en gemensam rapport om sysselsättningen i EU, framtagen av ministerrådet och kommissionen. I rapporten granskas de nationella handlingsplanerna och medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Denna process leder dels fram till rekommendationer till medlemsstaterna om genomförandet av sysselsättningspolitiken, dels till fastställandet av riktlinjer för nästa års sysselsättningspolitik. Nationella handlingsplaner och gemensamma rapporter för sysselsättningen har upprättats sedan 1998. Rekommendationer till medlemsstaterna gavs för första gången 1999.

Riktlinjernas inriktning på att arbetskraftens anställbarhet skall främjas genom aktiva åtgärder, med betoning på utbildning och kompetensutveckling samt att detta prioriteras framför passivt kontantstöd ligger i linje med regeringens

sysselsättningspolitik. Vidare delar regeringen synsättet att skatte- och bidragssystem skall utformas på ett sätt som gör det lönsamt att arbeta. När det gäller riktlinjerna för 2001, välkomnar regeringen att slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon har integrerats. Sverige har i de flesta fall uppfyllt de mål och intentioner som riktlinjerna givit uttryck för. I flera fall är regeringens ambition mer långtgående än vad riktlinjerna anger.

Samarbetet mellan regeringen och arbetsmarknadens parter har visat att det finns en bred uppslutning kring EU:s sysselsättningspolitik och att det finns en ambition från samtliga att förverkliga målet om full sysselsättning. Regeringen avser att ha en fortsatt aktiv och pådrivande roll i det europeiska samarbetet.

4 Minskad arbetslöshet och ökad sysselsättning

4.1 Sammanfattning av regeringens politik och utvecklingen på arbetsmarknaden 1996–2000

Regeringens arbete för att uppnå målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000 har skett på bred front. Syftet med regeringens politik har varit och är alltså att uppnå en varaktigt låg arbetslöshet samt en hög sysselsättningsnivå.

En grundläggande utgångspunkt har varit att åstadkomma sunda offentliga finanser och stabila priser. Saneringen av de offentliga finanserna har resulterat i att budgetunderskottet har väntat till överskott och skuldkvoten har minskat. Sverige har etablerat sig som en ekonomi med låg inflation samt en stabil och låg räntenivå. Dessa faktorer är av stor vikt för en långsiktig ökning av sysselsättningen.

En löneutveckling som ligger inom de samhällsekonomiska ramarna har en central betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad och därmed möjligheterna att minska arbetslösheten. Regeringen har strävat efter en bred acceptans för en ansvarsfull lönebildning. Från 1996 och framåt har den nominella löneutvecklingen varit mer återhållsam än under tidigare år, vilket bidragit till den minskade arbetslösheten.

Hög sysselsättning i näringslivet bidrar till att stärka de offentliga finanserna och därmed

möjligheterna till ett väl utbyggt välfärdssystem. Sysselsättningen i näringslivet har ökat påtagligt sedan 1996, framför allt sedan 1998. Antalet företagare har också ökat under perioden. Genom en rad reformer har regeringen stimulerat nyföretagande och förenklat reglerna för små och medelstora företag. Vidare har förändringar med syfte att underlätta för företagen att anställa personal genomförts.

Under krisären i början av 1990-talet minskade antalet sysselsatta i offentlig sektor, till följd av krav på minskade kostnader med hänsyn till de kraftigt försämrade offentliga finanserna. Regeringen har under senare delen av 1990-talet tillfört kommuner och landsting extra resurser för att stärka verksamheten och säkerställa kvalitén inom skola, vård och omsorg. Sedan 1997 har en successiv ökning av sysselsättningen inom offentlig sektor ägt rum.

Regeringens politik för minskad arbetslöshet och ökad sysselsättning har under perioden 1996–2000 varit inriktad på den s.k. arbets- och kompetenslinjen. En rad olika reformer har genomförts för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och därmed minska arbetslösheten. Därutöver har insatser gjorts för att arbetskraften genom utbildning och kompetensutveckling ska kunna stärka sin ställning på arbetsmarknaden eller öka möjligheterna för att få ett arbete. Grupper som har särskilda svårigheter att finna ett arbete har ägnats särskild uppmärksamhet. Dessutom har regeringens långsiktiga arbete för att ta bort fattigdomsfällor och reducera marginaleffekter av ett ökat arbetsutbud intensifierats under slutet av 1990-talet.

4.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden fram till 2004¹⁵

Enligt regeringens bedömning kommer tillväxten i den svenska ekonomin dämpas något framöver jämfört med de senaste årens mycket höga tillväxttal. Dämpningen förklaras dels av försämrade internationella konjunktutsikter, dels av något lägre inhemsk efterfrågan. Trots den väntade konjunkturavmattningen förväntas sysselsättningen öka, även om ökningen inte kommer att ske i samma snabba takt som tidigare. Den reguljära sysselsättningsgraden för personer mellan 20 och 64 år beräknas stiga från 77,2 procent år 2000 till 78,4 procent år 2002.

Arbetskraftsutbudet väntas också fortsätta stiga fram till och med 2002, dock inte lika mycket som sysselsättningen. Det innebär att den öppna arbetslösheten faller från 4,7 procent år 2000 till 3,7 procent år 2002, mätt som års-genomsnitt. Efter 2002 ökar däremot arbetskraftsutbudet mer än sysselsättningen och den öppna arbetslösheten stiger därmed till 4,0 procent år 2004.

Tabell 4.1 Nyckeltal 2000–2004

Procentuell förändring om annat ej anges

	2000	2001	2002	2003	2004
BNP, producentpris	3,7	2,7	2,6	2,2	2,0
Produktivitet	2,3	1,3	1,9	1,8	1,7
Arbetade timmar	1,5	1,3	0,7	0,4	0,3
Medelarbetstid	-0,8	-0,3	0,0	0,0	0,0
Antal sysselsatta	2,2	1,6	0,7	0,4	0,3
Reguljär sysselsättningsgrad ¹	77,2	78,1	78,4	78,5	78,5
Arbetskraft	1,2	0,8	0,4	0,6	0,4
Öppen arbetslöshet ²	4,7	3,9	3,7	3,9	4,0
Program ³	2,6	2,4	2,2	2,0	1,7

¹ Antalet sysselsatta i åldern 20–64 år, exklusive sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i åldersgruppen.

² I procent av arbetskraften

³ Antalet personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program i procent av arbetskraften. De program som inkluderas i denna beteckning är de program som AMS redovisar som konjunkturberoende samt europastipendier.

Anm.: Se även proposition 2000/01:100, bilaga 1.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen och Finansdepartementet

¹⁵ Avsnittet är en sammanfattning av kapitel 1 och 6 i bilaga 1 till 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100).

Det finns en rad osäkerheter beträffande utvecklingen på arbetsmarknaden framöver. Storleken på arbetskraftspotentialen är mycket svår att bedöma. Om det uppstår allvarigare matchningsproblem än väntat på arbetsmarknaden eller rena bristsituationer skulle detta sannolikt få negativa effekter på tillväxt och sysselsättning. I dagsläget är det också svårt att överblicka de konsekvenser för sysselsättningen som den senaste tidens vinstvarningar i informations- och kommunikationstekniksektorn kan få. En annan riskfaktor är att löneökningarna blir högre än i beräkningsantagandet. Detta bedöms främst leda till en lägre tillväxt och sämre sysselsättningsutveckling än vad som nu förutses.

Det finns även faktorer som talar för en bättre utveckling framöver. De senaste årens kraftiga sysselsättningsuppgång har kunnat kombineras med fortsatt låg inflation och låga inflationsförväntningar. Möjligheten finns att arbetsmarknaden och lönebildningen kommer att fungera bättre än vad som antagits i regeringens kalkyl. Därmed skulle sysselsättningsnivån år 2004 kunna bli högre än prognostiserat.

4.3 Regeringens mål för arbetslösheten och sysselsättningen

Regeringen har uppnått målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000. De åtgärder som vidtagits för att målet skulle uppnås avsåg att skapa en stabil ekonomi med en långsiktigt väl fungerande arbetsmarknad. Även om målet för den genomsnittliga arbetslösheten har uppnåtts, är arbetslösheten fortfarande hög inom vissa grupper. Arbetet för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt samt stärka arbetstagarens möjligheter till utveckling och en fast förankring på arbetsmarknaden fortgår.

I budgetpropositionen för 1999 satte regeringen upp ett mål för sysselsättningen. Målet innebär att andelen reguljärt sysselsatta av befolkningen mellan 20 och 64 år skall öka från 74 procent 1997 till 80 procent 2004. Som sysselsatta på den reguljära arbetsmarknaden räknas sysselsatta exklusive sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska

program¹⁶. Genom att andelen reguljärt sysselsatta ökar, minskar behovet av sociala ersättningar. Samtidigt skall antalet personer vars försörjning utgörs av ersättningar för ohälsa, arbetslöshet, deltagande i arbetsmarknadsprogram och socialbidrag minska från drygt 1 miljon personer 1997 till 0,8 miljoner 2004, omräknat till helårsekvivalenter.¹⁷

Regeringen bedömer att sysselsättningsmålet är inom räckhåll. Ytterligare åtgärder kan behövas för att säkerställa att målet uppnås till 2004. I ett sidoalternativ till regeringens prognos redovisas en utveckling där sysselsättningsmålet nås 2004.¹⁸

¹⁶ Med reguljärt sysselsatta avses sysselsatta enligt Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) exklusive sysselsatta i programmen allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd, särskilt anställningsstöd, offentligt tillfälligt arbete samt de som uppstår bidrag för start av näringsverksamhet.

¹⁷ För en utförlig beskrivning av sysselsättningsmålet, se bilaga 4 till budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1).

¹⁸ För en utförlig beskrivning av regeringens prognos, se bilaga 1 till 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100).