

Sammanfattning

FÖR DE FLESTA fungerar den svenska arbetsmarknaden bra. Över tiden har dock tudelningen mellan det stora flertalet och de grupper som har betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden ökat. Grupper som unga med svaga studieresultat, äldre arbetslösa och flykting- och anhöriginvandrade har i dagsläget mycket svårt att få ett arbete. En av de största utmaningarna för det svenska samhället under de närmaste åren är att genomföra reformer som underlättar för dessa grupper att komma i arbete. Reformers behövs för att Sverige ska få en inkluderande arbetsmarknad.

I SNS Konjunkturrådsrapport 2017 diskuterar vi situationen på arbetsmarknaden och ger förslag på hur den kan fås att fungera bättre. Vi gör en övergripande diskussion om den svenska arbetsmarknadens särdrag och de huvudsakliga förändringar som har skett under det senaste decenniet (kapitel 2), diskuterar vilka reformstrategier som bör prioriteras framöver (kapitel 3), och diskuterar mer i detalj situationen för tre särskilt utsatta grupper (kapitel 4–6): unga lågutbildade, äldre arbetslösa och flykting- och

anhöriginvandrade. Rapporten utmynnar i ett antal rekommendationer till regeringen och arbetsmarknadens parter.

Rapportens huvudsakliga slutsatser om dagens situation på den svenska arbetsmarknaden kan sammanfattas i följande punkter:

På den svenska arbetsmarknaden

... fungerar mycket exceptionellt väl. Sysselsättningen är hög på grund av ett högt arbetsutbud. I en internationell jämförelse är sysselsättningen bland äldre och kvinnor anmärkningsvärt hög. Dessa positiva faktorer gäller oavsett om man studerar det senaste året eller det senaste decenniet.

... är arbetslösheten generellt sett inte ett stort problem. Arbetslösheten bland arbetsmarknadens kärngrupper är relativt låg. Ungdomsarbetslösheten är visserligen hög i ett internationellt perspektiv, men den består till stor del av ungdomar som söker arbete samtidigt som de studerar. Dock är arbetslöshet ett problem i de utsatta grupperna.

... är lönespridningen mycket liten. Lönespridningen i Sverige är lägre än i de flesta länder i vår omvärld. Spridningen har varit i stort sett oförändrad under de senaste femton åren.

... finns det mycket få lågkvalificerade jobb. Andelen lågkvalificerade jobb är i Sverige anmärkningsvärt låg – även jämfört med andra länder som i likhet med Sverige har en hög arbetsproduktivitet.

... har inkomstskillnaderna ökat markant. Trots att lönespridningen inte har ökat så har inkomstspridningen blivit betydligt mer påtaglig sedan millennieskiftet. En bidragande orsak är att inkomsterna för dem som saknar arbete inte utvecklats i samma takt som lönerna för dem som har ett arbete, vilket lett till kraftigt öka-

de inkomstklyftor mellan dem som har och dem som inte har jobb.

... finns det liten eller ingen anledning att inrikta politiken på ökade ekonomiska incitament till arbete. De ökade inkomstskillnaderna mellan de som arbetar och de som inte arbetar innebär att incitamenten till arbete numera är påtagliga. De lägsta lönerna är betydligt högre än de inkomster som ges av a-kassan, försörjningsstödet och studiemedelssystemet.

... är arbetsmarknadsproblemen i stor utsträckning begränsade till personer med låga kvalifikationer. Förmågor, utbildning och invandrarbakgrund har större betydelse för möjligheten att hitta arbete i Sverige än i de flesta andra länder, och betydelsen av dessa faktorer har ökat över tiden. Det innebär att arbetsmarknadsproblemen i Sverige har en tydlig fördelningspolitisk dimension – framför allt med tanke på att inkomstförlusten för dem som saknar sysselsättning är påtaglig.

Utifrån beskrivningen av dagens situation på den svenska arbetsmarknaden är de viktigaste rekommendationerna till regeringen och arbetsmarknadens parter följande:

Regeringen bör

... överge det nuvarande arbetslöshetsmålet. Målet är en dålig styråra för arbetsmarknadspolitiken eftersom det fokuserar på en internationell jämförelse som saknar substans. Ändamålsenliga mål styr politiken mot de områden där problemen finns. Politiken bör riktas in på att korta tiden till sysselsättning för marginalgrupper som lågutbildade unga, äldre arbetslösa samt flykting- och anhöriginvandrade, och därför bör också regeringens arbetsmarknadsmål fokusera på just detta.

... sänka barriärerna in i gymnasieskolan. För närvarande är 23 procent av de nyinskrivna i gymnasiet inskrivna i introduktionsprogram. Andelen ökade med ett par procentenheter när antagningskraven höjdes 2011. Antagningskraven bör återställas så att fler unga kan börja på ett nationellt program.

... sänka barriärerna för att ta sig igenom gymnasieskolan. Det kursbaserade betygssystemet missgynnar ungdomar som har svaga perioder under sin studietid. Genom att återgå till ämnesbetyg minskas utslagningen av ungdomar med varierande studiemotivation. Skärpningen av kraven för gymnasialt slutbetyg i samband med 2011 års gymnasiereform förvärrar situationen och bör därför avskaffas. Högskolebehörighet bör inte återinföras som ett standardinslag på yrkesprogrammen.

... stärka arbetsmarknadskontakterna inom gymnasieskolan. Betydande evidens talar för att direkta kontakter med arbetsgivare är betydelsefulla för att förkorta vägen in på arbetsmarknaden, särskilt för lågutbildade ungdomar. Gymnasieskolan bör se till att alla ungdomar får sådana kontakter. Särskilt viktigt är det för de ungdomar som saknar egna kontakter och för dem som riskerar att inte klara av att avsluta ordinarie skolgång, det vill säga ungdomar på gymnasieskolans introduktionsprogram.

... göra väntetiden på asylbeslut kortare och mer aktiv. Asylprövningstiden är i dagsläget till stor del förknippad med passiv väntan. Det är därför av största vikt att asylbeslut fattas så snabbt som möjligt, speciellt för dem som beviljas asyl. Passiviteten innebär förlorad tid och risk för potentiellt långvariga negativa konsekvenser. Väntetiden bör även fyllas av meningsfulla aktiviteter som svenskundervisning och praktik.

... utveckla innehållet i etableringsinsatserna för nyanlända flykting- och anhöriginvandrade. En snabb arbetsmarknads-

etablering underlättas om insatserna i högre grad sker på arbetsmarknaden – exempelvis i form av praktik – än i form av förberedande och orienterande insatser utan kontakt med arbetsmarknaden.

... individ- och yrkesanpassa undervisningen i svenska. Svensk-undervisningen för nyanlända är i dagsläget alltför generell och saknar tydligt arbetsmarknadsfokus. Undervisningens explicita syfte bör vara en snabb övergång till arbete eller yrkesutbildning och kurserna bör utformas för att så snabbt som möjligt nå detta mål.

... intensifiera arbetet med att stärka valideringsverksamheten. En fungerande validering bör ske på arbetsplatser i samråd med arbetsgivare. Valideringen bör omfatta yrkeskunskaper och inte bara formell utbildning. Snabbspåren är ett steg i den riktningen, men kraftfulla insatser, inte minst från Arbetsförmedlingen, krävs för att snabbspåren ska fungera som avsett.

... se till att jämställdhetsaspekten beaktas i integrationsinsatserna. Invandrade kvinnor har svårare än invandrade män att etablera sig på arbetsmarknaden och deltar också i betydligt färre integrationsinsatser än män.

... fortsätta utveckla användandet av sysselsättningssubventioner. Omfattande evidens visar att dessa subventioner är effektiva hjälpmedel för att få svaga grupper i arbete. En risk är att omfattningen tränger undan osubventionerade anställningar av samma grupper. Åtgärderna bör därför riktas till de grupper som står allra längst ifrån arbetsmarknaden. Existerande subventioner – till exempel instegsjobben för nyanlända – används i flera fall mindre än önskvärt eftersom de är för komplicerade. Systemen bör förenklas.

... uppdra åt Arbetsförmedlingen att prioritera implementeringen av »inträdesavtal«. På senare år har vi sett två exempel på

misslyckad implementering av välmenande nationella avtal som syftat till att underlätta för grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Det gäller yrkesintroduktionsavtalen och snabbspåren. Åtminstone i det senare fallet tycks en viktig bidragande orsak vara att Arbetsförmedlingens del i samarbetet inte har hållit måttet. Ett fungerande samarbete mellan staten och arbetsmarknadens parter är sannolikt det mest effektiva sättet att minska barriärerna in på arbetsmarknaden. För att samarbetet ska fungera måste staten uppfylla sin del av avtalen.

... utveckla arbetet med arbetsgivarinriktad förmedling. Existerande evidens pekar på att svaga grupper gynnas av kontakter med arbetsgivare. Därför bör alla åtgärder, inklusive förmedling och arbetsmarknadsutbildning, som riktas mot dessa grupper ha ett betydande inslag av kontakter med arbetsgivare. Mycket tyder på att det finns en outnyttjad potential vad gäller Arbetsförmedlingens arbetsgivarinriktade arbete.

... sträva efter att arbetsmarknadspolitiska insatser för äldre arbetslösa kommer så tidigt som möjligt. Äldre arbetslösa har betydligt svårare att komma tillbaka i arbete än yngre. Sannolikt bidrar kombinationen av relativt höga löneanspråk (reservationslöner) och diskriminering till dessa svårigheter. Båda dessa skäl talar för att obligatoriska insatser för äldre bör komma så tidigt i arbetslöshetsperioderna som möjligt.

... tillhandahålla särskilda arbeten för personer som står mycket långt från den reguljära arbetsmarknaden. Dessa jobb bör förbehållas grupper som bedöms ha mycket svårt att finna arbete på den ordinarie arbetsmarknaden även med omfattande subventioner, till exempel äldre långtidsarbetslösa. Arbetsuppgifterna, som i huvudsak bör förläggas till den offentliga sektorn, bör vara så meningsfulla som möjligt – undanträngning bör *inte ses som ett*

hinder. Deltagare bör ersättas med en dagpenning motsvarande a-kasseersättningen. Det bör gälla även för dem som inte är formellt kvalificerade till sådan ersättning. Med nuvarande relation mellan ersättningsnivåer och löner är incitamenten att ta ordinarie anställning (om sådan möjlighet trots allt uppstår) fortsatt goda.

... prioritera experimenterande och rigoröst utvärderade insatser. I flera europeiska länder – till exempel i Danmark – har man under senare år valt att utsätta sina insatser inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet för rigorösa utvärderingar baserade på randomiserade experiment. Sverige var tidigare ett föregångsland vad gäller utvärdering, men så är inte längre fallet. Samtliga myndigheter som verkar inom arbetsmarknads-, utbildnings- och integrationsområdet bör åläggas att prioritera randomiserad utvärdering i de fall där kunskap saknas om vilka åtgärder och angreppssätt som är mest ändamålsenliga i en svensk kontext.

Arbetsmarknadens parter – lokalt och centralt – bör

... verka för att sänka barriärerna för dem som står utanför arbetsmarknaden. Den svenska modellen måste vara tillräckligt anpassningsbar för att kunna förändras när sammansättningen av de arbetslösa ändras.

... verka för att ta bort onödiga kvalifikationskrav. Formella krav på utbildning för anställning inom sektorer eller tjänster bör begränsas till de fall då certifiering är absolut nödvändig. I de fall informell kompetens eller stor personlig lämplighet kan ersätta de formella kvalifikationerna utgör långa utbildningar för att formalisera dessa kvalifikationer ett slöseri med tid och resurser. Enklare tjänster – till exempel vårdbiträden och lärarassistenter – kan bidra till en ökad specialisering bland övriga personalkategorier och

därmed en bättre användning av det samlade humankapitalet.

... verka för att personer med dåliga förkunskaper ska kunna anställas till lägre löner än de redan anställdas inom ramen för existerande kollektivavtal. Parterna kan och bör skriva avtal som i högre utsträckning än i dag differentierar avtalslönerna med avseende på, till exempel, erfarenhet. Det är också, enligt de principer som genomsyrar parternas avtal, fullt möjligt att begränsa vilka arbetsuppgifter som oerfarna anställda ska kunna utföra inom ramen för sådana anställningar. Det är således vår bedömning att det går att begränsa lägsta lönenivåerna för inträdande lågkvalificerad arbetskraft samtidigt som den genomsnittliga löneökningstakten bibehålls eller ökar för personer med längre erfarenhet eller bättre kvalifikationer.

... utveckla infrastrukturen för implementering av »inträdesavtal«. Som nämndes ovan har vi på senare år sett två exempel på misslyckad implementering av välmenande nationella trepartsavtal som syftat till att underlätta för grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, yrkesintroduktionsavtalen och snabbspåren. I båda fallen tycks en bidragande faktor vara avsaknad av lokal samordning och kommunikation mellan arbetsgivarna, fackförbunden och Arbetsförmedlingen. En sådan infrastruktur krävs för att åtgärder som syftar till att minska barriärerna till arbetsmarknaden ska bli ändamålsenliga. Ett samarbete mellan stat och parter som kantas av upprepade misslyckanden innebär, precis som en avsaknad av samarbete, att parternas roll på arbetsmarknaden kommer att behöva minskas till förmån för mer direkt statlig styrning, vilket vore olyckligt.