

REINFELDT INITIATIVET

En tankeram för en arbetslinje i Europa

FREDRIK REINFELDT

EVA UDDÉN SONNEGÅRD



REINFELDT INITIATIVET

En tankeram för en arbetslinje i Europa

FREDRIK REINFELDT

EVA UDDÉN SONNEGÅRD

Fredrik Reinfeldt

Sveriges statsminister 2006–2014

www.fredrikreinfeldt.se

Eva Uddén Sonnegård

Ekon. dr, statssekreterare 2006–2010,

Minister vid Sveriges OECD-delegation 2011–2014

www.evaudden.se

Formgivning: Fanny Mardirossian, mardirossian.se

FÖRORD

Vi människor är skapta med förmåga att arbeta. Vi har stor kapacitet för arbete, även om den ser olika ut för olika människor. Europa står nu inför stora förändringar med åldrande befolkningar, en ekonomi som omvandlas till följd av globalisering och digitalisering och därtill stora folkomflyttningar inom och in till Europa. Den stora frågan är om det kommer att finnas arbete, anpassat efter människors olika begåvning och tillgängligt för alla under och efter dessa förändringar?

En sak är klar. Om detta pratar inte Europa just nu. Inte ännu. Snart pratar vi nog inte om något annat. Den här rapporten försöker ge svaren på hur Europa ska lägga grund för arbete till alla som vill och kan arbeta. För att människor ska komma till sin rätt fullt ut och inkluderande samhällen kunna växa fram måste arbetsmarknaden fungera för alla. De som får jobb känner att deras liv får större mening, de får möjlighet att ekonomiskt stå på egna ben och de har ofta enklare att känna tillit till andra människor och samhället.

I Europa har i huvudsak förhoppningarna om fler arbetstillfällen satts till en politik för att stimulera den allmänna efterfrågan. Det har antingen handlat om en mycket expansiv penningpolitik från Europeiska centralbanken (ECB) och andra nationella centralbanker, eller om stimulanser från ofta underfinansierade offentliga budgetsatsningar. Reformen som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt har på senare år alltmer lyst med sin frånvaro. Alltför lite har gjorts för att uppmuntra människor till att söka ett arbete eller utöka sin arbetstid. Det har saknats ett genomtänkt ramverk

för att stimulera såväl efterfrågan som utbudet av arbetskraft. Resultatet har blivit att arbetstillfällena är för få och att många möts av problem med att finna vägar in till eget arbete.

Europas befolkning åldras och många får uppleva fler levnadsår efter att de lämnat arbetsmarknaden. Barnafödandet är otillräckligt för att säkra välfärdens finansiering i framtiden och många som kommer till Europa från andra länder har svårt att få jobb och behandlas alltför ofta som om de är oönskade. Ändras inte inriktningen på politiken i Europa kommer alltfler att stå utan eget arbete och i förlängningen kommer många välfärdssystem att erodera.

Det finns länder som genomfört reformer som har lett till ökad sysselsättning, exempelvis Sverige, Tyskland och Storbritannien. Det är viktigt att lära av våra och andras erfarenheter. Jag tycker därtill att det är centralt att föra ihop politikens olika delar till ett genomtänkt ramverk för fler i arbete. Det är först då politiken över längre tid inriktas på att skapa en bättre fungerande arbetsmarknad. I åtta år utvecklade Alliansregeringen en arbetslinje i den ekonomiska politiken. Resultatet som fortfarande växer fram är en exempellös ökning av arbetstillfällen i privat sektor. Jag har tillsammans med Eva Uddén Sonnegård gått igenom de olika erfarenheter som därtill finns i Europa, och den akademiska analys som gjorts och görs av många av delarna. Jag har sammanställt slutsatserna till ett initiativ som jag presenterade första gången i ett tal på London School of Economics hösten 2015.

I mitt arbete har jag haft hjälp av Eva Uddén Sonnegård med skrivande och genomgång av den akademiska litteraturen. Hon är synnerligen väl lämpad att göra ett sådant arbete. Eva Uddén Sonnegård har en bakgrund från såväl Riksbanken som den akademiska världen och har en doktorsgrad i nationalekonomi, med arbetsmarknadspolitik som specialitet. Hon hade en framträdande roll i arbetet med förnyelsen av moderaternas arbetsmarknadspolitik före Allianssegern 2006, och var sedan statssekreterare i arbetsmarknadsdepartementet under den intensiva reformperioden under Alliansens första mandatperiod. Efter det har hon också varit verksam som Minister vid Sveriges OECD-delegation och i den rollen följt och deltagit i den europeiska debatten och analyser av arbetsmarknadspolitik.

Det är vår gemensamma övertygelse att det inte finns någon mer angelägen och svårare uppgift än att genomföra rätt reformer för att fler människor ska komma i arbete. Det här är vårt bidrag till hur det skulle kunna möjliggöras.

Stockholm i juni 2016

Fredrik Reinfeldt
Statsminister 2006-2014

INNEHÅLL

1. REINFELDTINITIATIVET- EUROPAS BEHOV AV STRUKTURELLA REFORMER PÅ ARBETSMARKNADEN	20
1.1 En sammanhållen tankeram	20
1.2 Risken för en långvarig ekonomisk stagnation motiverar även utbudsreformer	25
1.3 Välståndet har historiskt sett skapats av en högre produktivitetstillväxt	27
2. HUR HÖG ÄR ARBETSLÖSHETEN?	32
2.1 Arbetslösheten som begrepp	35
2.2 Debatt om arbetslöshetsmåttet	36
3. EKONOMISKA INCITAMENT FÖR ATT ÖKA ARBETSKRAFTEN	40
3.1 Höga tröskel- och marginaleffekter	41
3.2 Kvinnors arbetskraftsdeltagande	42
3.3 Olika former av skattekrediter – jobbskatteavdrag	45
3.4 Ersättningar vid arbetslöshet	48
3.5 Äldres arbetskraftsdeltagande	50
3.6 Förändringar av pensionssystem	53

4. SKATTER OCH SUBVENTIONER FÖR ATT ÖKA ARBETSKRAFTSEFTERFRÅGAN	58
5. ARBETSMARKNADSPOLITIK FÖR ANSTÄLLNINGSBARHET	64
5.1 Jobbsökning	65
5.2 Kompetensutveckling	67
5.3 Anvisningar och företagskontakter	68
6. SATSNINGAR PÅ SÄRSKILDA GRUPPER: UNGA OCH MIGRANTER	70
6.1 Andelen NEETs förhållandevis stabil	71
6.2 En europeisk ungdomsgaranti	73
6.3 Den ökade migrationen	75
7. ETT FLEXIBELT ARBETSLIV ÖVER LIVSCYKELN	80
APPENDIX 1: KOMPLETTERANDE DIAGRAM	86
REFERENSLISTA OECD-STUDIER	90

SAMMANFATTNING

I denna rapport presenteras Reinfeldtinitiativet (RI) tillsammans med en analys av arbetsmarknadspolitiken i Europa. RI syftar till att skapa ett ramverk för att varaktigt öka antalet arbetstillfällen i Europa. RI bygger på 12 punkter.

RI 1 – SYNLIGGÖR UTANFÖRSKAPET

RI 2 – DET MÅSTE LÖNA SIG ATT ARBETA

RI 3 – STRAMA ÅT ERSÄTTNINGSSYSTEMEN

RI 4 – STÄRK ARBETSKRAFTEN

RI 5 – ALLA JOBB BEHÖVS

RI 6 – FÖRLÄNG ARBETSLIVET

RI 7 – UPPMUNTRA ÄLDRE ATT FORTSÄTTA ARBETA

RI 8 – OMSTÄLLNING

RI 9 – ARBETSKRAFTSINVANDRING

RI 10 – ARBETE FÖR ASYLSÖKANDE OCH ANHÖRIGINVANDRARE

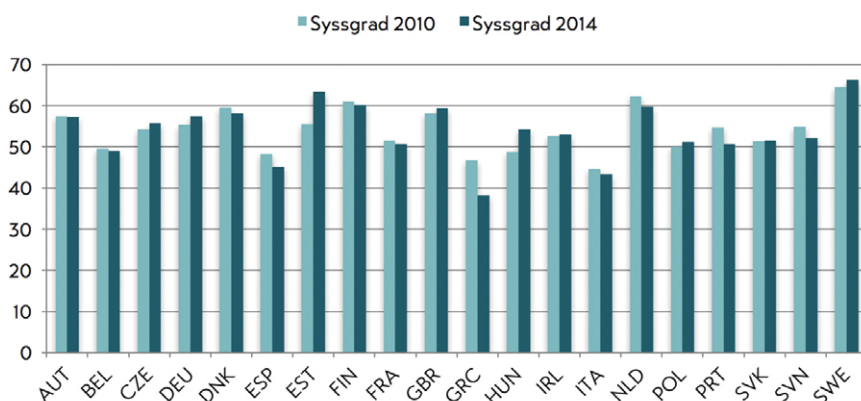
RI 11 – UTBILDNING FÖR ARBETE

RI 12 – EN ANDRA CHANS

Fredrik Reinfeldt presenterade tankarna bakom RI i ett tal på London School of Economics hösten 2015. RI bygger på årtal av forskning och beprövad erfarenhet och är en vidareutveckling av arbetslinjen. Under Fredrik Reinfeldts ledarskap bedrevs ett omfattande utvecklingsarbete inom moderaterna,

vilket lade grunden för de arbetsmarknadsreformer som genomfördes i Sverige under Alliansregeringens åtta år vid makten 2006-2014. Resultatet var en avvikande kraftig expansion av sysselsättningen i Sverige under och efter genomförandet. Diagrammet nedan illustrerar den höga sysselsättningen i Sverige 2010 och 2014. Sysselsättningsgraden ligger högst av alla EU-länder och tillhör de högsta bland OECD-länderna.¹

DIAGRAM 1: SYSSELSÄTTNINGSGRAD 2010 OCH 2014, SYSSELSÄTTNING I PROCENT AV BEFOLKNINGEN 15 ÅR OCH ÄLDRE.



Källa: OECD.Stat, *Employment and Labour Market Statistics*, www.oecd.org

Vi har i denna rapport valt att presentera RI tillsammans med annan relevant forskning. Den mest omfattande analysen av olika länders ekonomiska politik görs av OECD, vilket påverkat vår rapport i hög utsträckning. Deras analyser har använts för att illustrera det stora behovet av ett fungerande ramverk (RI), för att möta de samhällsutmaningar som Europa står inför.

¹ OECD är en förkortning för "the Organisation for Economic Co-operation and Development".

BAKGRUND

I samband med finanskrisen 2008-2009 ökade arbetslösheten i OECD-området. Drygt 43 miljoner människor var arbetslösa i OECD-länderna 2014, runt 11 miljoner fler än före finanskrisen. Sysselsättningsgraden var 1,4 procentenheter lägre 2014 (fjärde kvartalet) än 2007 (fjärde kvartalet)². Under krisen har många beslutsfattare varit fullt upptagna med att ”släcka bränder” på finansmarknaderna samtidigt som de har försökt få ordning på de offentliga finanserna. Arbetsmarknadsreformer som förhindrar att arbetslösheten permanentas har därför inte kommit i första rummet och behovet av reformer för att få fler i arbete är därför stort.

Ansvar för att få igång efterfrågan i ekonomin har lagts på centralbankerna som fört en mycket expansiv penningpolitik, men trots detta har konjunkturåterhämtningen låtit vänta på sig i Europa. I den nationalekonomiska debatten, särskilt bland amerikanska nationalekonomer, diskuteras möjligheten att Europa är inne i en fas av sekulär stagnation, dvs ett tillstånd då tillväxten är låg och arbetslösheten hög under en mycket lång tid framöver. Det kommer därför krävas reformer både på efterfrågesidan och på utbudssidan för att ekonomin återigen ska kunna växa i god takt. Sett ur detta perspektiv är arbetsmarknadsreformer som förbättrar ekonomins funktionssätt ännu viktigare än i normala fall.

När politiken ska inriktas på att skapa tillväxt brukar det vanligaste svaret vara att förstärka produktiviteten. Produktivitetstillväxten har minskat markant i de flesta länder under en lång rad av år. Detta förklarar pessimismen hos många forskare och debattörer. Vi menar att det också finns en tillväxtpotential i en växande arbetskraft som många förbiser. OECD visar att den potentiella tillväxten per capita ökade 2014 jämfört med 2007 i Tyskland eftersom arbetskraftsdeltagandet har ökat³. Förklaringar som ges är tidigare genomförda strukturella reformer samt den ökade migrationen till Tyskland. Fler människor i arbete bidrar till att tillväxten tar fart. En slutsats som vi drar är att det är nog så viktigt att öka resurserna i ekonomin som att dessa utnyttjas effektivt.

2 OECD(2015c)

3 OECD(2014)

OECD publicerar regelbundet rapporter som utvärderar vilka struktur-reformer som medlemsländerna gjort och vilka som bör göras. Struktur-reformer har genomförts i lägre grad än före finanskrisen, i synnerhet reformer för att öka arbetskraftsutnyttjandet. Det är tydligt att många länder inte är villiga att göra genomgripande reformer trots upprepade råd, i synnerhet om de har negativa effekter på kort sikt.

Vi menar att det finns ett utrymme i policysammanhang för en tankesammanhang som tydligt lyfter fram behovet av strukturella reformer på arbetsmarknaden. RI för ihop de olika delar som en verkkningsfull politik för fler i arbete behöver till ett ramverk. Vi utvecklar de olika delarna något ytterligare nedan.

SYNLIGGÖR UTANFÖRSKAPET (RI 1)

Utgångspunkten i RI är individperspektivet mer än systemperspektivet. Vi vill att alla personer som inte arbetar är i fokus för policybeslut oavsett om de söker ett arbete eller inte. Det traditionella arbetslöshetsmåttet baseras på ett väl definierat sökkriterium. Bredare arbetslöshetsmått, såsom det amerikanska U6, inkluderar även ”marginellt anknutna” personer (dvs personer som vill arbeta men inte har sökt ett arbete) samt de som deltidsarbetar ofrivilligt. OECD påpekar också i sin senaste bedömning 2015 att bredare mått på arbetslösheten indikerar att resursutnyttjandet inte stigit märkbart⁴.

Inför valrörelsen 2006 i Sverige fördes en debatt om hur stor arbetslösheten egentligen var. En punkt som togs upp i den svenska debatten var huruvida personer som stod utanför arbetsmarknaden p.g.a. familjehänsyn, kronisk sjukdom eller andra legitima skäl skulle räknas in i någon form av arbetslöshetsbegrepp. Ett alternativt begrepp blev därför utanförskapet som kom att stå för de människor som inte deltog på arbetsmarknaden. Det finns ingen vedertagen definition av utanförskapet och det kanske inte heller ska finnas en sådan. Vi menar att utanförskapet kan beskrivas utifrån många olika dimensioner och att det finns ett behov av att fördjupa analysen av vilka som står utanför arbetsmarknaden. Om det inte sker en bredare analys bortom det tra-

4 OECD(2015b)

ditionella arbetslöshetsmättet osynliggörs många människor och mycket av den verkliga tillväxtförmåga som finns i ett samhälle går förlorad.

DET MÅSTE LÖNA SIG ATT ARBETA (RI 2)

Ett sätt att öka arbetskraftsdeltagandet och därmed på sikt potentiell tillväxt är att antingen höja nettolönen (genom att sänka inkomstskatten) eller sänka reservationslönen (genom att strama åt ersättningssystemen) alternativt göra både och. OECD har visat att empiriska studier inte ger helt entydiga resultat över hur skatterna påverkar arbetslöshet och sysselsättning, men att det förefaller rimligt att dra slutsatsen att skatt på arbete har en betydande effekt på arbetslösheten⁵. Vi konstaterar att i länder som använt skattepolitiken inriktad på att öka drivkrafterna för eget arbete, som till exempel i Sverige, har sysselsättning och arbetsutbud ökat mycket tydligt.

Under de senaste 15 åren har skattekrediter blivit mycket populära och har nu införts i många OECD-länder. Det vanligaste är att länderna kräver ett visst antal timmar i arbete eller en viss lägsta inkomst för att en person ska kvalificera sig för skattekrediten. I flera länder är också antalet barn kopplade till storleken på skattekrediten samt familjeinkomsten. Det vanliga är att skattelättnaden trappas av eller tas bort helt när inkomsten blivit tillräckligt hög. Sverige valde att förvärvsinkomst, istället för antalet timmar, skulle vara grunden för jobbskatteavdraget. Jobbskatteavdraget i Sverige, Danmark och Nederländerna är konstruerat för att både ge ordentliga drivkrafter för att vara aktiv på arbetsmarknaden och för att den som redan har ett arbete ska arbeta fler timmar.

STRAMA ÅT ERSÄTTNINGSSYSTEMEN (RI 3)

Vi menar att anpassningar av ersättningssystemen tillsammans med ett skattesystem som främjar arbete är de viktigaste stegen att ta för att öka potentiell tillväxt. Sverige har varit framgångsrikt i att motivera människor att vara

5 OECD(2011)

aktiva på arbetsmarknaden och hade det högsta arbetskraftsdeltagandet av alla EU-länder och av OECD-länderna förutom Island 2014. Vi menar att det svenska jobbskatteavdraget har haft stor betydelse för denna framgång.

OECD har beräknat tröskel- och marginaleffekter av att gå från inaktivitet eller arbetslöshet till ett arbete alternativt till en utökning av arbetstiden. Beräkningarna visar att tröskeleffekterna är höga; över 60 procent i de flesta länderna och över 80 procent i knappt hälften av länderna.⁶ Beräkningarna gjordes visserligen 2010 men sedan dess har inte särskilt omfattande reformer gjorts i de berörda länderna och bilden är ungefär densamma.

I många länder finns en arbetskraftsreserv hos den kvinnliga delen av befolkningen. Skattesystemen behöver förändras i länder med sambeskattnings- och avdragsmöjligheter för familjemedlemmar samtidigt som möjligheterna till en högkvalitativ barnomsorg måste utökas för att ge kvinnor incitament och möjligheter att delta på arbetsmarknaden. Även kvinnors arbetskraftsdeltagande var högst i Sverige av alla OECD-länder förutom Island 2014.

UPPMUNTRA ÄLDRE ATT FORTSÄTTA ARBETA (RI 7)

Vi noterar att även äldres arbetskraftsdeltagande i Sverige tillhör de högsta av OECD-länderna. Ekonomiska incitament har stor betydelse för äldres beslut att pensionera sig eller inte, även om andra faktorer, såsom sociala och medicinska, också påverkar. En hel del förändringar har gjorts av pensionssystemen sedan finanskrisen, men det finns fler utmaningar. I många länder har pensionsåldern höjts och skattesystemen anpassats för att uppmuntra arbete. I andra länder har skatten istället sänkts för pensionärer, vilket minskar incitamenten att arbeta. Och i Tyskland t.ex. sänktes pensionsåldern temporärt från 65 år till 63 år i juli 2014 (för dem med 45 år i arbete). Detta motverkar ett förlängt arbetsliv även om det beslutats att pensionsåldern kommer att öka igen fr.o.m. 2016 med två månader om året till 65 år.

Det är fortfarande möjligt i många länder att ta ut pension i förtid om man blir arbetslös när man är äldre. Dessa möjligheter bör tas bort och

6 OECD(2011)

istället bör möjligheterna till omskolning för fortsatt arbete förbättras.⁷ Arbetslöshetssystemen måste utformas så att människor stannar kvar på arbetsmarknaden istället för att gå i pension. Även sjukersättningssystemen bör utformas så att de understödjer en återgång i arbete samtidigt som det ger trygghet för dem med liten eller ingen arbetsförmåga.

ALLA JOBB BEHÖVS (RI 5)

Vi har redan pekat på att skatter är viktiga policyinstrument för att öka drivkrafterna till arbete, men de är också viktiga för att påverka arbetskraftsefterfrågan. Skattelättnader är ett sätt att göra arbete tillgängligt även för dem som har låg utbildning och lägre produktivitet. Många länder minskade skatteskilarna för låginkomsttagare mellan 2000 och 2009; men därefter har inte mycket mer genomförts. Att sänka arbetsgivaravgifterna är en vanlig åtgärd för att öka efterfrågan på lågavlönade. Ett annat sätt att påverka efterfrågan är att subventionera anställningar under en viss begränsad tid. Det betyder mycket för den som har svårt att få ett arbete att få någon form av erfarenhet. Subvention av hushållstjänster och andra servicetjänster, som i många länder utförs i den informella sektorn, kan göra att en formell marknad etableras och att fler får en möjlighet till eget arbete. Det är då viktigt att löner är tillräckligt höga för att återspegla kostnadsläget i samhället och att andra arbetsvillkor regleras för att undvika ”arbetande fattiga”.

STÄRK ARBETSKRAFTEN (RI 4)

Med skatter och bidrag som ökar incitamenten till arbete samt skatter och avgifter som ökar efterfrågan av arbetskraft på plats, krävs också åtgärder som förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken blir allt viktigare i takt med att omvandlingstempot i ekonomin och på arbetsmarknaden höjs. Vi vet av erfarenhet att jobbsökaraktiviteter, coaching, arbetsmarknadsutbildning inklusive arbetspraktik motsvarande heltid leder

7 OECD(2015f).

till högre jobbchanser, i vissa fall på lite längre sikt. Det är viktigt att minska inlåsnings effekterna vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och ställa krav på fortsatt jobbsökande särskilt om programmet inte motsvarar heltid. Det är också viktigt att det reguljära utbildningssystemet motiverar unga människor att avsluta sina utbildningar.

FÖRLÄNG ARBETSLIVET (RI 6)

Det gäller att inte bara förlänga arbetslivet i det övre åldersspannet utan också att ungdomar kommer in på arbetsmarknaden tidigt och i nära anslutning till att de avslutat sin utbildning. Även om arbetslösheten för unga börjat gå ner är andelen unga utan jobb, utbildning eller praktik (s.k. NEETs) relativt oförändrad. Det gäller att motivera ungdomar att avsluta sin grundutbildning och att aktivera ungdomarna i mötet med en arbetsförmedlare. Sänkningar av arbetsgivaravgifter är en åtgärd som kan förbättra möjligheterna för ungdomar att få jobb. Vi vet också att när konjunkturen vänder är det ungdomarna som först får jobb under förutsättning att deras arbetslöshet inte har varit alltför utdragen så att deras initiativförmåga och kompetens urholkats.

ARBETE FÖR ASYLSÖKANDE OCH ANHÖRIGINVANDRARE (RI 10) OCH ARBETSKRAFTSINVANDRING (RI 9)

Det har gått relativt bra för utrikes födda på arbetsmarknaden under finanskrisen, vilket är en glädjande utveckling. Jämfört med 2007 ökade andelen utrikes födda av de sysselsatta både 2011 och 2014 i ett flertal OECD-länder.⁸ Detta kommer för de flesta länderna i Europa att bli en avgörande ödesfråga. De behöver öka storleken på sin totala arbetskraft för att möta kommande välfärdsutmaningar. En omfattande migration kan möjliggöra att potentiell tillväxt ökar, liksom i Tyskland, under förutsättning att migranterna får fotfäste på arbetsmarknaden. Här är riktade insatser så nära arbetsmarknaden som möjligt något som förbättrar sysselsättningsmöjligheterna. Det finns dock

8 OECD(2015e).

fortsatt flera utmaningar. Avsaknaden av nätverk är en orsak till varför migranter har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, exempel på andra är bristande språkkunskaper och utebliven validering av egen kompetens. Offentlig sektor skulle kunna fungera som en förebild och ge fler migranter jobb och praktik, där finns mycket kvar att önska.

DET ÄR VIKTIGT MED MÖJLIGHETER TILL OMSTÄLLNING (RI 8), EN GOD UTBILDNING FÖR ARBETE (RI 11) OCH EN ANDRA CHANS (RI 12)

Den globala utvecklingen och digitaliseringen innebär att människor måste vara flexibla och utbilda sig för nya arbetsuppgifter kanske både en och två gånger under sin livstid. Dessutom ökar medellivslängden och med det ökar kraven på en god hälso- och sjukvård. Även det medför att människor måste arbeta högre upp i åldrarna. Vi menar att det bör finnas möjligheter för den som av olika skäl vill gå vidare och omskola sig även om man har en anställning. De svenska omställningsorganisationernas arbete bör kunna fungera som en förebild och utvecklas för att möjliggöra det.

De nya utmaningarna kräver en politik som ständigt utvecklar möjligheterna för alla människor att kunna arbeta och kunna göra det under hela livet. I Reinfeldtinitiativet formuleras en ekonomisk politik som gör att våra ekonomier blir starkare och att våra samhällen blir mer inkluderande. För att lyckas är det viktigt att det finns en samsyn kring hur utmaningarna ser ut och vilka riskerna är om vi inte uppmuntrar fler till eget arbete.

1. REINFELDTINITIATIVET – EUROPAS BEHOV AV STRUKTURELLA REFORMER PÅ ARBETSMARKNADEN

1.1 EN SAMMANHÅLLEN TANKERAM

Vi har gemensamt och baserat på många års erfarenhet av arbete inom var för sig akademi och politik fört ihop vad vi menar är rätt reformer för att varaktigt få fram fler arbetstillfällen. Vi är övertygade om att det handlar om en rad samordnade och ömsesidigt förstärkande reformer som behöver föras ihop i ett samlat ramverk för att det ska fungera. Ett ramverk säkrar de positiva tillväxteffekterna av reformerna över en längre period och över konjunkturcykler. Vi kallar det ramverket Reinfeldtinitiativet (RI).

Under nästan ett decennium har den ekonomiska politiken i Europa varit inriktad på krishantering och budgetkonsolidering. Penningpolitiken har på alla sätt försökt upprätthålla efterfrågan medan finanspolitiken ofta tvingats inrikta sig på att minska budgetunderskotten. OECD påpekar i sina be-

dömningar att hela ansvaret för konjunkturutvecklingen inte kan läggas på penningpolitiken. Finanspolitiken måste också stimulera efterfrågan och länderna måste vara beredda att genomföra strukturreformer. Vilka dessa reformer är framstår menar vi ibland som oklart och har i vissa delar av Europa felaktigt förknippats med krav på besparingar och nedskärningar.

Förutsättningarna för arbetsmarknaden förändras nu av flera orsaker. Det samlade omvandlingstrycket till följd av ekonomins globalisering och en förstärkt digitalisering förkortar livslängden av de rådande marknadsstrukturerna. Omställningen i form av arbetstillfällen som försvinner, men också andra arbetstillfällen som växer fram, förstärks i tempo och omfattning. I ett Europa omgivet av dysfunktionella stater, krig och konflikter växer migrationen och hit kommer fler människor som vill starta ett nytt liv och försöka komma in på arbetsmarknaden. Deras bakgrund är högst varierande vad avser utbildning och erfarenheter. Många har dessutom traumatiska upplevelser att bearbeta som påverkar deras arbetsförmåga, åtminstone på kort sikt. I en mer global konkurrens har stora delar av Europa försökt säkra sin konkurrenskraft med ökad värdeförädling av varor och tjänster. Det har i sin tur minskat efterfrågan på okvalificerad arbetskraft. För dem med bäst skolresultat och god studieförmåga har denna förändring inneburit fler kvalificerade arbetsmöjligheter och högre löner. Samtidigt har trösklarna för vad som krävs för att komma ifråga för ett arbete höjts för växande andelar av varje årskull tillsammans med många av dem som flytt oro och krig i Europas närhet. Om Europa inte möter denna nya verklighet med rätt typ av reformer riskerar ett växande antal människor hamna utanför möjligheterna att få och behålla ett eget arbete.

OECD publicerar vartannat år en rapport som utvärderar vilka strukturreformer som medlemsländerna gjort och vilka som bör göras. Det är tydligt att många medlemsländer inte är villiga att göra genomgripande reformer trots OECD:s upprepade råd, i synnerhet om reformerna upplevs ge negativa effekter på kort sikt. Det finns också analyser av vilka effekter olika strukturella reformer kan få när konjunkturen är försvagad och belyser vilka reformer som kan understödja en återhämtning på kort sikt. Exempel på sådana reformer är att förbättra kvalitén i utbildningen, förenkla etableringen av nya företag, sänka hindren för en etablering på arbetsmarknaden, förändra arbetsrätten

så att den skyddar individer istället för statiska arbetstillfällen samt integrera trygghetssystemen med aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.⁹

Dessa råd om strukturella reformer är av skiftande karaktär och baseras på hur ländernas ekonomier ser ut. Det tycks som om länderna har särskilt svårt att genomföra reformer om de upplever att konjunkturen håller på att återhämta sig. OECD visar att en lägre andel av deras råd för att öka arbetskraftsutnyttjandet genomfördes av länderna för åren 2013 till 2014 än under de två föregående tidsperioderna.¹⁰ Detta indikerar att reformer inte gärna genomförs om det inte görs under bilan. En annan återhållande faktor är politiska hänsyn; i länder där ett val närmar sig läggs ofta reformer i vänteläge åtminstone tills valet är över.

Vi menar att det finns ett utrymme i policysammanhang för en tankeram som tydligt lyfter fram behovet av strukturella reformer på arbetsmarknaden. Syftet med denna studie är att ge en bakgrund till och en sammanhållen bild av de olika komponenterna som ingår i tankeramen. Den bygger i huvudsak på arbetslinjen ("the Work-First Principle") men har större inslag av individtänkande än systemtänkande¹¹. I ett tal på London School of Economics hösten 2015 ("Europe needs a Work Initiative") presenterades de tolv punkter som ingår i tankeramen för Reinfeldtinitiativet (nedan kallad RI). De tolv punkterna är i korthet:

RI 1 – SYNLI GGÖR UTANFÖRSKAPET.

Synliggör och analysera alla som inte arbetar. Det är långt fler än bara de vi vanligtvis beskriver som arbetslösa.

RI 2 – DET MÅSTE LÖNA SIG ATT ARBETA.

Analysera för varje individ de ekonomiska effekterna av att gå från att inte arbeta alls till eget arbete, eller från visst arbete till att öka sin arbetsinsats.

9 Se OECD(2015a) sid 16.

10 Reformer för att öka arbetsproduktiviteten har också genomförts i lägre grad 2013-2014 än under åren 2011-2012 men har genomförts i något högre grad än under åren 2009-2010. Se OECD(2015a) sid 19.

11 Arbetslinjen innebär att skatte- och trygghetssystem utformas så att det är lönsamt att arbeta och olika ersättningar kopplas till krav på arbete.

RI 3 – STRAMA ÅT ERSÄTTNINGSSYSTEMEN.

Det som är tänkt som kortvarigt stöd mellan olika arbeten blir till permanenta ersättningssystem som döljer arbetslöshet. Passivitet och utanförskap ersätter ansträngningar för att få fler i arbete.

RI 4 – STÄRK ARBETSKRAFTEN.

För att öka människors anställningsbarhet måste flera insatser göras för att fylla på utbildningsluckor, stärka självförtroendet och aktivera jobbsökande med förstärkt kvalitet.

RI 5 – ALLA JOBB BEHÖVS.

Ska alla människors begåvning och erfarenheter få plats på arbetsmarknaden kommer alla typer av jobb att behövas.

RI 6 – FÖRLÄNG ARBETSLIVET.

Vi lever och utbildar oss längre. Ska våra välfärdslösningar vara hållbara måste detta mötas med mer av arbete över hela vår livscykel. Viktigast är att analysera när vi börjar arbeta, hur vi för- enar arbete och familjebildning samt hur länge vi stannar kvar på arbetsmarknaden på äldre dagar.

RI 7 – UPPMUNTRA ÄLDRE ATT FORTSÄTTA ARBETA.

Medellivslängden förskjuts snabbt i stora delar av världen. Vi måste ställa in vårt samhälle för en tid där många kommer att leva till att bli 100 år gamla. Vår inställning och våra incitamentsystem måste ändras för att uppmuntra fler att arbeta längre upp i åren.

RI 8 – OMSTÄLLNING.

När arbetslivet förlängs samtidigt som omsättningen på arbets- tillfällen ökar krävs större förmåga och uppmuntran till omställ- ning. Människor måste uppmuntras till omstarter och ändrade karriärval.

RI 9 – ARBETSKRAFTSINVANDRING.

Barnafödandet räcker inte för att klara välfärdsfinansieringen på sikt eller för att försörja utvecklade länder med arbetskraft. Det kommer att krävas bra och breda möjligheter till arbetskraftsinvandring.

RI 10 – ARBETE FÖR ASYLSÖKANDE OCH ANHÖRIGINVANDRARE.

Stora grupper av dem som kommer till Europa har inte som främsta utgångspunkt att söka arbete. De flyr från omänskliga förhållanden eller kommer efter familjemedlemmar som flytt före dem. Vår förmåga att uppmuntra dem att arbeta och få in dem på arbetsmarknaden avgör hur framgångsrik deras integration och självständighet blir i sina nya hemländer.

RI 11 – UTBILDNING FÖR ARBETE.

Utbildningens centrala roll för anställningsbarhet och förmåga till omställning kan inte överskattas. Utbildningssystemet måste bättre följa med genom människors liv när livet blir längre och kravet på förnyelse och omställning växer.

RI 12 – EN ANDRA CHANS.

Det kan gå snabbt för människor i livet. För att det inte ska bli det samma som att hamna i utanförskap måste samhället arbeta mer aktivt för att få tillbaka dem in i arbete.

Vi menar att arbetsmarknadsreformer kommer att krävas i Europa för att säkra tillväxt och konkurrenskraft samtidigt som samhällena då blir verkligt inkluderande. Vi kommer i det fortsatta exemplifiera de olika punkterna genom att referera till olika länder. Vi bygger vårt resonemang i huvudsak på de analyser av arbetsmarknadens funktionssätt som görs av OECD men utgår också från svenska erfarenheter.¹²

12 OECD-publikationerna redovisas i en separat referenslista.

1.2 RISKEN FÖR EN LÅNGVARIG EKONOMISK STAGNATION MOTIVERAR ÄVEN UTBUDSREFORMER

I den amerikanska debatten talas det om s.k. ”secular stagnation” som kan ges lite olika tolkningar beroende på vem som för talan. Alvin Hansen, som ursprungligen myntade begreppet 1938, menade att den demografiska och teknologiska utvecklingen riskerade att leda till en mycket lång period av låg tillväxt och hög arbetslöshet. Han befarade att den amerikanska ekonomin skulle få svårt att återhämta sig från depressionen eftersom investeringsmöjligheterna minskat p.g.a. att gränserna hade stängts och immigrationen hade kollapsat.¹³

Begreppet innebär att en ekonomi inte växer eller växer mycket långsamt trots traditionell stabiliseringspolitik eller – som för närvarande – trots en mycket expansiv penningpolitik av ”icke-konventionellt” slag. Det är istället en mer grundläggande förändring av dynamiken i ekonomin som gör att tillväxten inte tar fart. Det finns däremot ingen samstämmig syn om vad det är som förändrats; det finns också nationalekonomer som menar att konjunkturåterhämtningen kommer men att den bara går långsammare än i tidigare konjunkturcykler beroende på att finanskrisen har varit osedvanligt djup och utdragen.

Professor Larry Summers, som är en av förespråkarna för ”secular stagnation”, hävdar att investeringsefterfrågan är alldeles för otillräcklig för att kunna absorbera hushållens och företagens finansiella sparande trots att räntorna är så låga att det finns en risk för finansiella bubblor.¹⁴ Den låga investeringsefterfrågan kan delvis förklaras av utbudsfaktorer: när arbetskraften minskar behövs inte lika omfattande investeringar.

Summers tar också upp de teknologiska förändringarna. Han menar att digitaliseringen snarare kan förvrämma utvecklingen mot en lång och utdragen stagnation än att motverka denna. Stora internetföretag som utvecklar digitala plattformar kräver inte samma reala investeringar som forna tiders stor-

13 ”Secular stagnation: Fad or fact?”, The Economist, 16 augusti, 2014; <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2014/08/secular-stagnation>.

14 Summers, L., ”Now is the time to rebuild our national infrastructure”, Boston Globe, 11 april, 2014; <https://www.bostonglobe.com/opinion/editorials/2014/04/11/idle-workers-low-interest-rates-time-rebuild-infrastructure/UIYHNLdzN0frzOVMVKTSlK/story.html>.

företag. Summers rekommendation är därför direkta satsningar på offentliga investeringar.¹⁵

Detta är också bakgrunden till när Jean Claude Juncker blev ordförande för EU-kommissionen i november 2014 och presenterade sina planer för att hjälpa Europa. Den s.k. Junckerplanen har tagit tydligt intryck av tilltron till investeringar som svaret på Europas utmaningar. Den väntas avsätta 315 miljarder euro för investeringar 2015-2017. Av dessa är dock endast 21 miljarder euro garanterade av offentliga medel medan resten måste finansieras med privat kapital.¹⁶ Kritiker är tveksamma till om detta kommer att lyckas och menar att beloppet hur som helst är för litet – det motsvarar ca 1 procent av BNP i EU – för att kunna göra någon skillnad. Vi är mer oroad för en alltför ensidig tilltro till investeringar som riskerar ersätta andra mer verkningsfulla reformer för att ge fler jobb.

OECD har också adresserat vilka policyåtgärder som behövs i euro-området och Japan för att undvika att fastna i ”stagnationsfällan”. Enligt deras bedömning förväntas inte BNP per capita i euro-området komma tillbaka till 2007 års nivå förrän tidigast 2017 dvs euro-området kommer att ”förlora” ett helt decennium (a ”lost decade”) att jämföra med stagnationen i Japan. Därför behövs ett omfattande stimulanspaket med strukturella reformer för att stödja investeringar, handel, sysselsättning, små- och medelstora företag och entreprenörskap samtidigt som penning- och finanspolitiken bör fortsätta vara stimulerande i den mån det är lämpligt.¹⁷

I detta sammanhang lyfter OECD fram att en aktiv arbetsmarknadspolitik kan komma att förstärka de strukturella reformernas genomslag. Jobbsökarprogram och arbetsmarknadspraktik kan t.ex. både öka efterfrågan på kort sikt, förbättra ekonomins tillväxtpotential på lång sikt, samt minska inkomstspridningen och fattigdom. OECD kallar detta för ”triple-wins”. De menar att en aktiv arbetsmarknadspolitik inriktad på individer med låga inkomster ger

15 ”In Conversation with Professor Lawrence Summers”, Chair Paul De Grauwe, London School of Economics, 23 jan 2015, on Youtube; <https://www.youtube.com/watch?v=my-PSKrDtpw>.

16 European Investment Bank and European Commission ”Factsheet 2, Where does the money come from?”. www.eib.org

17 Escaping the stagnation trap: policy options for the Euro Area and Japan, January 2015, OECD. www.oecd.org.

störst efterfrågeeffekt. Åtgärder som gör det mer lönsamt att arbeta ("Make-Work-Pay Policies") och åtgärder som gör att kvinnor och äldre går in i eller stannar kvar i arbetskraften är exempel på viktiga arbetsmarknadsreformer.

Om vi tar fasta på Hansens ursprungliga analys av "secular stagnation" bör utbudsskapande åtgärder vara minst lika viktiga som de efterfrågeskapande som dominerar debatten för närvarande. I e-boken "Secular Stagnation", redigerad av Coen Teulings och Richard Baldwin, menar man också att strukturella reformer, som förbättrar utbudssidan i ekonomin och ökar potentiell tillväxt, kan vara mer verkningsfulla än vanligt eftersom de kan snabba på investeringarna och bidra till en högre efterfrågan.¹⁸

Vår slutsats är att reformer som stimulerar fler till arbete, s.k. utbudsreformer, är helt centrala för att kunna möta kommande demografiska och teknologiska förändringar. Att bara inrikta sig mot stimulansåtgärder kommer att vara otillräckligt. Offentliga investeringar är i sig själva för små och för kostsamma i ett Europa präglad av strama budgetförhållanden för att göra verklig skillnad. De måste kompletteras med individinriktade reformer som ökar människors anställningsbarhet för att inte leda till att alltfler hamnar utanför arbetsmarknaden.

1.3 VÄLSTÅNDET HAR HISTORISKT SETT SKAPATS AV EN HÖGRE PRODUKTIVITETSTILLVÄXT

Potentiell tillväxt har saktat av i många OECD-länder sedan finanskrisen 2008. Projektioner visar att potentiell tillväxt per capita, som ofta används som ett mått på levnadsstandard, har minskat med runt 3.25 procent i OECD-området mellan 2008 och 2013. Men detta är ett genomsnitt och i vissa små länder har minskningen varit uppåt 10 procent. Det är emellertid bara nivån som påverkats permanent och inte tillväxttakten. Nivåsänkningen motsvarar en tillfällig minskning av tillväxttakten med en ½ procentenhet per år.¹⁹

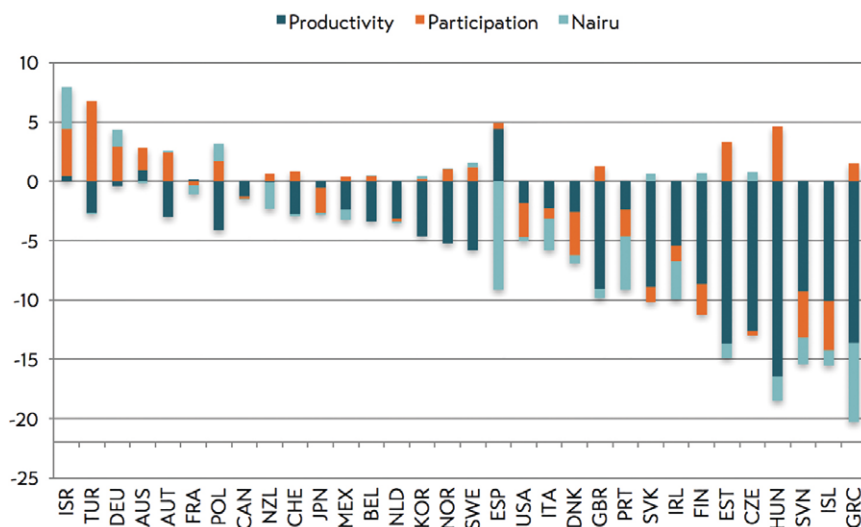
Potentiell tillväxt påverkas av produktivitetstillväxten, arbetskrafts-

18 "Secular Stagnation, Facts, Causes and Cures" red. Coen Teulings och Richard Baldwin, A VoxEU.org Book, CEPR Press.

19 OECD(2014), Box 4.3, sid 221-222.

deltagandet och strukturell arbetslöshet. Minskningen av potentiell tillväxt förklaras i många länder – och särskilt i de länder där potentiell tillväxt minskat mest – av en lägre produktivitetstillväxt (se diagram 2). I Finland till exempel visar uppskattningar att potentiell tillväxt minskat med mer än 10 procent där merparten kan förklaras av en lägre produktivitetstillväxt. I andra länder som Danmark, USA och Japan förklaras den lägre potentiella tillväxten av ett minskat arbetskraftsdeltagande. För dessa länder är det i huvudsak demografin som håller tillbaka arbetskraftsdeltagandet. I Tyskland beräknas istället potentiell tillväxt ha ökat 2014 jämfört med 2007, vilket till allra största delen kan förklaras av ett ökat arbetskraftsdeltagande, både beroende på tidigare strukturella reformer och migration.

DIAGRAM 2: POTENTIELL TILLVÄXT PER CAPITA, SKILLNAD 2014 JÄMFÖRT MED 2007



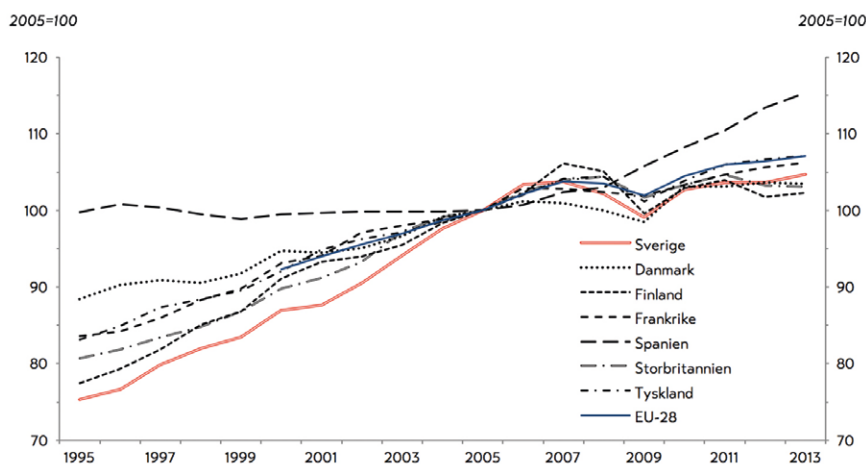
Källa: OECD Economic Outlook 95 long-term database; and OECD calculations, OECD(2014).

Ökade arbetsinsatser är således också en viktig faktor bakom ökad tillväxt samtidigt som resurserna måste användas så effektivt som möjligt. Enligt Klas

Eklund i boken "Tillväxt" finns det studier som tyder på att två tredjedelar av den globala ekonomins tillväxt under 1900-talet kom från ökad produktivitet.²⁰ Nobelpristagaren Paul Krugman skriver också om produktivitetens betydelse: "Productivity isn't everything, but in the long run it is almost everything".²¹

Om vi enbart ser till arbetsproduktiviteten, definierad som produktionsvolym per arbetad timme, har också den fallit i många länder sedan finanskrisen 2008 men börjar så sakteliga stiga igen (se diagram 3).

DIAGRAM 3: ARBETSPRODUKTIVITET I EKONOMIN



Källa: "Svensk Finanspolitik, Finanspolitiska Rådets Rapport 2015". Data från OECD:s databas, www.oecd.org.

En lägre arbetsproduktivitet behöver emellertid inte betyda att det skett några fundamentala förändringar i ekonomin. I en lågkonjunktur kan den lägre arbetsproduktiviteten bero på att företagen valt att behålla sin arbetskraft och låtit dem arbeta färre timmar istället för att dra ned på arbetsstyrkan (s.k.

20 Eklund, K., "Tillväxt", Studentlitteratur, 2015.

21 Krugman, P., "The Age of Diminished Expectations", Third edition, MIT-press, July 1997.

labour hoarding). Detta är ett mönster som man kunde se i flera länder under finanskrisen. I Tyskland till exempel infördes kortare arbetstid (s.k. kurzarbeitszeit) under finanskrisens mest akuta fas. I länder som Spanien, Portugal och Irland föll sysselsättningen betydligt mer än produktionen 2007-2009 vilket betyder att produktivitetstillväxten ökade. I andra länder som Sverige, Tyskland och Danmark föll BNP ordentligt medan sysselsättningen minskade marginellt och produktivitetsutvecklingen blev istället svag under samma period.²²

Enligt OECD:s bedömning 2015 har resursutnyttjandet ökat något men det finns gott om lediga resurser. Investeringarna har inte kommit igång och det är osäkert hur potentiell tillväxt kommer att utvecklas framöver. Beräkningarna visar att den potentiella tillväxttakten blir $\frac{1}{4}$ procentenhet lägre 2016 än i tidigare beräkningar. En faktor är bland annat att takten i genomförandet av strukturella reformer har minskat. För Tysklands del behöver emellertid inte den potentiella tillväxttakten revideras ned.²³ Ökningen av arbetskraften via migrationen och tidigare genomförda reformer är en förklaring till att den potentiella tillväxttakten har ökat jämfört med 2007 i Tyskland.

OECD påpekar i prognosen också att det inte räcker med arbetslösheten som ett mått på lediga resurser. Bredare mått på arbetslöshet, som inkluderar ofrivilligt deltidsarbete och personer som inte aktivt söker jobb men vill ha jobb, ligger en bra bit över motsvarande mått före finanskrisen både i USA och i euro-området, vilket tyder på att resursutnyttjandet är mindre ansträngt. (Vi återkommer till en diskussion om arbetslöshetsmått nedan). År 2014 låg arbetslösheten på 7,3 procent och arbetskraftsdeltagandet på 60 procent i hela OECD-området. I Sverige var arbetslösheten 8 procent och arbetskraftsdeltagandet, som ligger högst av alla EU-länder och OECD-länder förutom Island, var 72 procent 2014.²⁴

Vår slutsats är att det finns ett betydande utrymme för att med RI som ramverk öka arbetskraftsdeltagandet i många länder. (I diagram 4 och 5 i avsnitt 2 återges arbetslösheten respektive arbetskraftsdeltagandet i ett antal OECD-län-

22 Se Finanspolitiska Rådet (2015), "Svensk finanspolitik, Finanspolitiska Rådets Rapport 2015".

23 OECD(2015b), Box 1.5, sid 38.

24 Data gäller befolkningen över 15 år och är från OECD, Labour Market Statistics. www.oecd.org

der). Det är nog så viktigt att öka resurserna i ekonomin som att dessa utnyttjas effektivt. Tyskland är ett exempel där potentiell tillväxt ökat under finanskrisen tack vare att fler människor varit aktiva på arbetsmarknaden medan produktivitetstillväxten inte påverkats nämnvärt. Att enbart utgå från en ökad produktivitetstillväxt i policysammanhang skulle i förlängningen kunna leda till policyrekommendationer som utestänger lågproduktiv arbetskraft från arbetsmarknaden. Det finns, menar vi, stora möjligheter att öka ekonomiernas tillväxtpotential, både vad gäller att öka drivkrafterna för att delta på arbetsmarknaden och att uppmuntra fler personer till arbete. Detta utesluter inte vare sig effektivitetshöjande åtgärder eller åtgärder som direkt stimulerar investerings efterfrågan. Reinfeldtinitiativet är ett ramverk för att lägga grund för denna tillväxtpolitik.

Vi kommer nedan att gå igenom analysen som ligger bakom de olika faktorerna i RI samt diskutera deras bärighet på Europas ekonomier genom att använda lämpliga exempel.

I avsnitt 2 belyser vi arbetslösheten i olika länder och diskuterar måttets relevans. Avsnitt 3 tar upp ekonomiska incitament för att öka arbetskraften medan avsnitt 4 tar upp skatter och subventioner för att öka arbetskraftsefterfrågan. Med dessa delar på plats behövs också en effektiv arbetsmarknadspolitik, vilken tas upp i avsnitt 5. I avsnitt 6 belyser vi satsningar på särskilda grupper, såväl unga som migranter. Slutligen handlar avsnitt 7 om ett flexibelt arbetsliv över livscykeln.

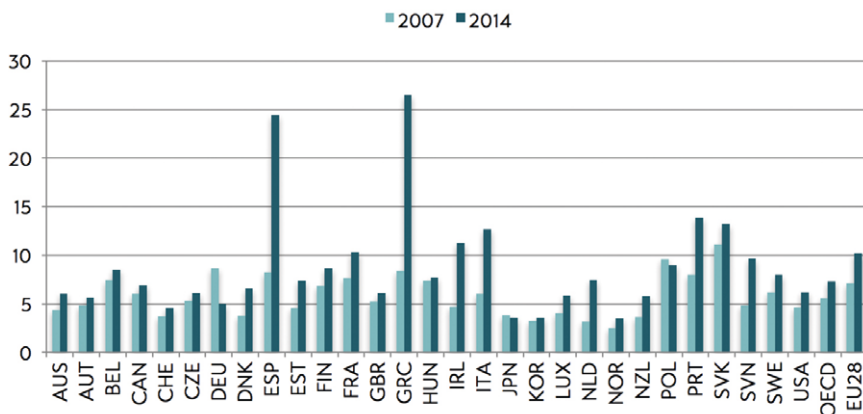
2. HUR HÖG ÄR ARBETSLÖSHETEN?

Avsnittet belyser RI 1 "Synliggör utanförskapet".

Sedan finanskrisen har arbetslösheten stigit i praktiskt taget alla länder i Europa. Tyskland är ett undantag där arbetslösheten sjönk från 8,7 procent 2007 till 5 procent 2014.²⁵ I EU-länderna ökade arbetslösheten till 10,2 procent 2014. I Danmark, där arbetslösheten var låg vid finanskrisens inledning, ökade arbetslösheten med ca tre procentenheter till 6,6 procent 2014. Ett annat land som brukar framhållas som ett land med låg arbetslöshet är Österrike. Där ökade arbetslösheten från 4,9 procent 2007 till 5,6 procent 2014. I diagram 4 nedan återges arbetslösheten för de flesta OECD-länderna. Som vi framhållit visar dessa siffror för arbetslösheten långt ifrån hela bilden.

25 Även i Polen sjönk arbetslösheten mellan 2007 och 2014.

DIAGRAM 4: ARBETSLÖSHETEN 2007 OCH 2014, ANTAL ARBETSLÖSA SOM ANDEL AV ARBETSKRAFTEN I PROCENT, 15-64 ÅR



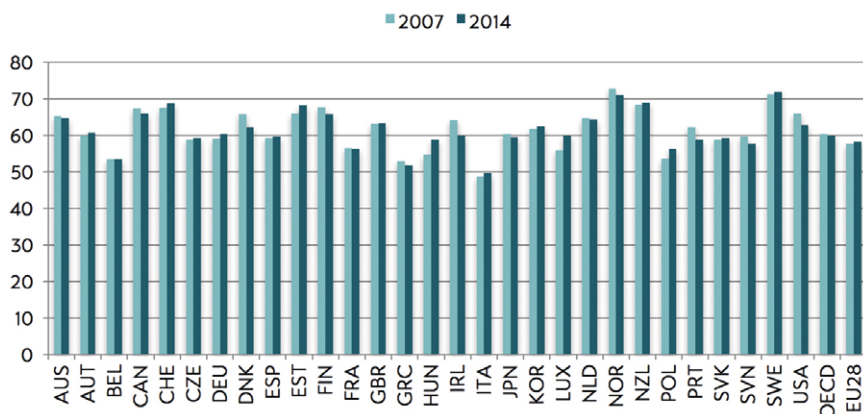
Källa: OECD.Stat, *Employment and Labour Market Statistics*, www.oecd.org

En minst lika viktig faktor som arbetslösheten är arbetskraftsdeltagandet.²⁶ Diagram 5 visar hur stor andel av hela befolkningen som deltar på arbetsmarknaden (antingen som sysselsatt eller som arbetslös). Sverige ligger högst av EU28 och av OECD-länderna förutom Island.²⁷ Norge ligger också högt men arbetskraftsdeltagandet har minskat i Norge mellan 2007 och 2014. Även i Danmark och Finland har arbetskraftsdeltagandet minskat. Tyskland ligger på OECD-genomsnittet liksom Österrike. När analysen innehåller både arbetslöshetssiffror och uppgifter om arbetskraftsdeltagandet blir den samlade bilden av vilka länder som är mest framgångsrika annorlunda än när det som oftast enbart hänvisas till arbetslöshetsuppgifter.

26 Arbetskraften beräknas som summan av antalet i sysselsättning och arbetslöshet. Arbetskraftsdeltagandet uttrycks i procent av befolkningen.

27 På Island var arbetskraftsdeltagandet allra högst 2007 (83 procent) och 2014 (81,5 procent).

DIAGRAM 5: ARBETSKRAFTSDELTAGANDET 2007 OCH 2014, ANTAL I ARBETSKRAFTEN SOM ANDEL AV BEFOLKNINGEN I PROCENT, 15 ÅR OCH UPPÅT



Not: Arbetskraftsdeltagandet gäller åldersgruppen 15 år och uppåt.

Källa: OECD.Stat, *Employment and Labour Market Statistics*, www.oecd.org

Diagram 4 och 5 illustrerar att arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet är förknippade med varandra. Ett land kan ha låg arbetslöshet samtidigt som – eller kanske just därför – arbetskraftsdeltagandet är lågt. I Danmark t.ex. var arbetslösheten knappt 1,5 procentenheter lägre än i Sverige 2014, samtidigt som arbetskraftsdeltagandet var 10 procentenheter lägre. Det kan helt enkelt betyda att det är den dugligaste arbetskraften som är inne på arbetsmarknaden och därför har lyckats få jobb. Om fler grupper som ofta har svårare att komma in på arbetsmarknaden också skulle delta på arbetsmarknaden i ökad omfattning skulle arbetslösheten eventuellt vara högre. Sverige, som har ett högt arbetskraftsdeltagande, har också en hög arbetslöshet då många med mindre efterfrågade kompetenser söker jobb. Det är helt enkelt fler som vill jobba i Sverige. Detta visar att inte bara arbetslösheten utan också arbetskraftsdeltagandet bör ingå i en analys av utvecklingen på arbetsmarknaden. Vi kommer att ägna detta avsnitt åt en diskussion om arbetslösheten och i kommande avsnitt diskutera arbetskraftsdeltagandet.

2.1 ARBETSLÖSHETEN SOM BEGREPP

Arbetslösheten är ett väldefinierat begrepp som baseras på etablerade statistiska konventioner. Det lämpar sig därför väl för jämförelser mellan länder och jämförelser över tid. Måttet kan dock vara begränsande. I definitionen av arbetslöshet ingår ett sök-moment, dvs för att räknas som arbetslös måste man också ha sökt ett arbete de senaste fyra veckorna och vara tillgänglig för arbete inom två veckor.²⁸ I grunden bör emellertid frågan ställas vad ett mått på arbetslöshet ska användas till. Tre användningsområden kan diskuteras: (1) ett mått på underutnyttjandet av arbetskraft (2) en indikator på sociala påfrestningar och (3) en bestämningsfaktor av lönetrycket.²⁹ Eftersom Reinfeldtinitiativet vill skapa debatt och förståelse för behovet av ett ökat arbetsutbud är det för oss viktigast att diskutera arbetslösheten i huvudsak utifrån de två första användningsområdena.

Sedan finanskrisen har det funnits ett behov att belysa resursutnyttjandet med andra faktorer än enbart med det traditionella arbetslöshetsmättet. Den amerikanska statistikbyrån BLS (Bureau of Labor Statistics) redovisar regelbundet sex olika arbetslöshetsmått som på olika sätt kan sägas spegla de tre dimensionerna.³⁰ De olika måtten har fått större uppmärksamhet under senare år och måttet U6, som kallas för bred arbetslöshet, återkommer i internationella konjunkturdiskussioner.^{31 32} I U6 ingår dels personer som skulle vilja ha ett jobb men inte har sökt ett jobb (s.k. marginellt anknutna personer) och dels personer som arbetar deltid fast de skulle vilja arbeta heltid.³³ OECD inkluderar båda dessa grupper i sin bedömning 2015 och påpekar att bredare mått på

28 Se Holmlund, B. (2005) "Hur hög är egentligen arbetslösheten i Sverige?", Ekonomisk Debatt, årgång 33, nr 6, sid 6-20. www.nationalekonomi.se

29 Elmeskov, J. och Pichelmann, K., "Interpreting Unemployment: The Role of Labour-Force Participation", OECD Economic Studies, 1993.

30 "Alternative Measures for Labor Underutilization for States", Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor. <http://www.bls.gov/lau/stalt.htm>

31 "What Does the U-6 "Broad Unemployment Rate" Really Tell Us?", EconoMonitor, Ed Dolan's Econ Blog, 16 September 2013. <http://www.economonitor.com/dolanecon/2013/09/16/what-does-the-broad-unemployment-rate-u-6-really-tell-us/>

32 Paul Krugman, "The Case for a Better U", The New York Times, January 17, 2014. http://krugman.blogs.nytimes.com/2014/01/17/the-case-for-a-better-u/?_r=0

33 I diagram A1a och A1b Appendix 1 redovisas marginellt anknutna personer respektive de som arbetar deltid ofrivilligt.

arbetslösheten indikerar att resursutnyttjandet inte stigit märkbart.³⁴ Sedan 2011 redovisar även EU dessa grupper i sin statistikdatabas Eurostat.³⁵

2.2 DEBATT OM ARBETSLÖSHETSMÅTTET

I samband med analyser av arbetsmarknaden inför valrörelsen i Sverige 2006 fördes en debatt om hur stor arbetslösheten egentligen var och om behovet av alternativa mått. Moderaterna pekade på att andelen inaktiva i befolkningen låg på mellan 20 och 25 procent. Utgångspunkten här var snarast arbetslöshet som en indikator på sociala påfrestningar.³⁶ En punkt som togs upp i den svenska debatten var huruvida personer som stod utanför arbetsmarknaden p.g.a. familjehänsyn, kronisk sjukdom eller andra legitima skäl skulle räknas in i någon form av arbetslöshetsbegrepp. Ett alternativt begrepp blev därför utanförskapet, vilket kom att stå för alla de människor som inte deltog på arbetsmarknaden.³⁷

Frågan var hur utanförskapet skulle definieras. Det fanns inte någon vedertagen statistisk definition av begreppet och det kanske inte heller ska finnas en sådan. En mer framkomlig väg är att beskriva utanförskapet utifrån flera olika dimensioner. Här kan EU-statistiken ge en vägledning. Det är möjligt att med hjälp av data från Eurostat se hur personer i olika kategorier på och utanför arbetsmarknaden uppfattar sin situation.

Nedan återges en tabell från 2010 där den självupplevda arbetsmarknads-situationen jämförs med den statistiskt mätbara situationen i befolkningen uppdelad på sex kategorier: (1) personer som är sysselsatta exkl. de som är ofrivilligt deltidsarbetande (2) personer som är ofrivilligt deltidsarbetande (3) personer som är arbetslösa enligt ILO-definitionen, dvs de som både sökt arbete de senaste fyra veckorna och är tillgängliga för arbete inom två veckor

34 OECD(2015b) sid 15.

35 De La Fuente, A., "New measures of labour market attachment, 3 new Eurostat indicators to supplement the unemployment rate", Statistics in Focus, Eurostat, 57/2011.

36 Ett mått, som moderaterna kallade bred arbetslöshet, motsvarade de numera välkända beräkningarna som OECD gör för ungdomar av andelen NEET (Not in Employment, Education or Training), men applicerades på hela den vuxna befolkningen.

37 Se Etzler, A., Reinfeldteffekten, Kapitel 3, sid 128-144, Karneval Förlag, Stockholm, 2013.

(4) personer som är arbetslösa och söker arbete men inte är tillgängliga för arbete inom två veckor (5) personer som är tillgängliga men inte söker arbete och (6) övriga som är ekonomiskt inaktiva. Kategori 1-3 utgör arbetskraften medan kategori 4-6 utgör de som är ”ekonomiskt inaktiva” dvs de som vare sig är sysselsatta eller arbetslösa enligt gängse definition. Siffrorna gäller åldersgruppen 15-74 år i alla EU-länder utom Tyskland och Storbritannien.³⁸

**TABELL 1: STATISTISKT MÄTBAR ARBETSMARKNADSSITUATION (RADER)
JÄMFÖRT MED SJÄLVUPPLEVD ARBETSMARKNADSSITUATION (KOLUMNER)
FÖR EU-27, 2010**

	Syssel-satt	Arbetslös	Hemarbete (hushålls-sysslor etc)	Studerande	Ålderspen-sionär eller funktions-hindrad	Övriga inaktiva perso-ner	Total
1. Sysselsatt, ej undersysselsatt	97%	0%	0%	1%	1%	0%	100%
2. Deltid under-sysselsatt	88%	6%	1%	4%	1%	1%	100%
3. Arbetslös (ILO-definition)	1%	89%	2%	4%	1%	2%	100%
4. Söker arbete, ej tillgänglig	3%	57%	8%	19%	4%	9%	100%
5. Tillgänglig, söker ej arbete	1%	43%	19%	10%	10%	17%	100%
6. Andra inaktiva	1%	2%	15%	25%	46%	12%	100%

Not: Data för Tyskland och Storbritannien ej tillgängliga

Källa: Eurostat, EU:s arbetskraftsundersökningar

Det är intressant att notera att en majoritet (57 procent) i kategori 4 uppfattar sig som arbetslösa – och de söker ju också jobb – och att det i kategori 5 är något mindre än hälften (43 procent) som uppfattar sig som arbetslösa. Trots att de är tillgängliga söker de inte jobb. Det framgår också att 19 procent ägnar sig åt hemarbete och att 17 procent helt enkelt bara är inaktiva i katego-

38 Tabellen återfinns i De La Fuente, A., op.cit.

ri 5. Den största andelen studenter återfinns i kategori 6 (25 procent) liksom personer med funktionshinder eller personer som pensionerat sig (46 procent).

DET ÄR VIKTIGT ATT SYNLIKGÖRA UTANFÖRSKAPET (RI 1). *En samhällsdebatt som bara utgår från det traditionella arbetslöshetsmättet gör att många människor blir osynliggjorda och deras arbetsförmåga räknas inte. Därför kommer många utmaningar i samhällets periferi inte kunna beskrivas och förslag till lösningar kommer att saknas.*

Utgångspunkten i RI är individperspektivet snarare än systemperspektivet. Det innebär att alla personer som inte arbetar är i fokus för policybeslut oavsett om de söker ett arbete eller inte. Bredare arbetslöshetsmått såsom det amerikanska U6 säger inte bara något om resursutnyttjandet i ekonomin utan synliggör också personer som utsätts för sociala påfrestningar i samband med att aktiviteten är låg i ekonomin utan att de för den skull är registrerade som arbetslösa.

Det finns all anledning att inom RI ytterligare fördjupa analysen av vilka som står utanför arbetsmarknaden för att bättre kunna förstå det ekonomiska skeendet. Det är en rimlig utgångspunkt att använda någon form av bred arbetslöshet för att belysa hur människor kan drabbas av att konjunkturen är försvagad samtidigt som strukturerna på arbetsmarknaden eller i ekonomin i övrigt inte uppmuntrar till delaktighet och arbete i tillräckligt hög grad.

3. EKONOMISKA INCITAMENT FÖR ATT ÖKA ARBETSKRAFTEN

Avsnittet belyser RI 2 "Det måste löna sig att arbeta", RI 3 "Strama åt ersättningssystemen", RI 6 "Förläng arbetslivet" samt RI 7 "Uppmuntra äldre att fortsätta arbeta".

Diskussionen ovan handlade i hög grad om hur den potentiella arbetskraften ser ut, dvs hur många som skulle kunna arbeta alldeles oavsett om de söker ett arbete eller inte. Som visades i diagram 5 var arbetskraftsdeltagandet för hela befolkningen 2014 alltifrån 50 procent (i Italien) till drygt 70 procent i Sverige 2014. Erfarenheterna visar att reservationslönen, dvs den lön vid vilken det inte har någon betydelse för individens inkomst om man arbetar eller inte, ofta har en avgörande inverkan på hur villig man är att arbeta. Om lönen efter skatt överstiger reservationslönen väljer man att arbeta om det erbjuds, annars inte. Reservationslönen bestäms av den inkomst som individen har utan att arbeta, vilken utgörs av olika bidrag och transfereringar. Ett sätt att öka arbetskraftsdeltagandet och därmed på sikt potentiell tillväxt är att göra det mer lönsamt att arbeta genom att höja nettolönen (sänka inkomstskatten) och/eller sänka reservationslönen genom att strama åt ersättningssystemen. Det är särskilt

arbetstagare med låga löner som ligger nära reservationslönen som påverkas av en skatteförändring eller bidragsändring.

3.1 HÖGA TRÖSKEL- OCH MARGINALEFFEKTER

OECD har gjort beräkningar för en låginkomsttagare av hur mycket av bruttoinkomsten som ”skattas bort” när man går från inaktivitet eller arbetslöshet till ett arbete där inte bara skatten räknas bort utan också effekten av att transfereringarna tas bort eller minskas då man börjar ett arbete. Dessa mått kallas för ”participation rates”. Vi kallar dem tröskeleffekter. Beräkningar på motsvarande sätt finns också för hur mycket av bruttoinkomsten som ”skattas bort” när man utökar sin arbetstid från ett deltidsarbete där lönen är 50 procent av genomsnittslönen till ett deltidsarbete som ger 55 procent av lönen. Dessa mått kallas ”marginal effective tax rates”, vilka vi kallar marginaleffekter.³⁹

Några slutsatser kan dras från beräkningarna som gäller 2009. Tröskel-effekterna av att gå från inaktivitet (eller långtidsarbetslöshet) till arbete var särskilt höga för ensamstående, ensamstående föräldrar och familjer med två barn med en familjeförsörjare. I Danmark var tröskeleffekterna genomgående höga och för inaktiva ensamstående var tröskeleffekten 100 procent, vilket är den högsta av alla redovisade länder. Danmark redovisar överhuvudtaget högre tröskeleffekter än de övriga nordiska länderna.⁴⁰

Tröskeleffekterna av att gå från (korttids) arbetslöshet till arbete är också höga; över 60 procent i de flesta länderna och över 80 procent i knappt hälften av länderna. I vissa länder översteg tröskeleffekten 100 procent vilket innebär att det ekonomiska utfallet blir sämre vid ett arbete. Det förklaras av att lönen, som används vid beräkningarna, är låg samtidigt som transfereringarna dras in när man får ett arbete. I Japan var tröskeleffekten 116 procent av att gå från (korttids) arbetslöshet till arbete för en familj med två barn med endast en familjeförsörjare. Här ligger också Sverige förhållandevis högt på ca 100 pro-

39 Beräkningarna är gjorda för en inkomsttagare med 50 procent av genomsnittslönen. Se OECD(2011) sid 55-60.

40 Se diagram 2.2 i OECD(2011) sid 58.

cent.⁴¹ För stora grupper i världen har alltså inte eget arbete någon ekonomisk påverkan på det egna livet, och för alltför många innebär eget arbete till och med försämrade egen ekonomi.

Beräkningarna visar att även margineffekterna kan vara mycket höga vilket gör att många avhåller sig från att utöka sin arbetstid. De är särskilt höga för ensamstående föräldrar och familjer med två barn med en familjeförsörjare. Margineffekterna varierar emellertid mycket mer mellan länderna än tröskeffekterna. I flera länder var de över 100 procent medan de i andra var under 20 procent. Tyskland ligger här högt särskilt för ensamstående föräldrar och för en familj med två barn med endast en familjeförsörjare. I Sverige ligger margineffekterna lägre än i många andra länder, runt 40 till 60 procent, men för tvåbarnsfamiljen med en familjeförsörjare uppmättes margineffekten till 80 procent 2009.⁴² Vi menar att redovisade tröskel- och margineffekter har stor påverkan på viljan till eget arbete.

OECD:s beräkningar visar att tröskeffekterna är lägre för den make(maka) som varit inaktiv att gå in i arbete än för exempelvis ensamstående. Det beror på att den som är gift med en inkomstagare vanligen får lägre bidrag och transfereringar än den som är ensamstående. I Sverige, Finland, Norge och Österrike är tröskeffekten låg och var ca 30 procent 2009 medan den i Tyskland var 50 procent. Danmark är det land där tröskeffekten är högst för en make(maka) som varit inaktiv och beräknades till 80 procent 2009.

3.2 KVINNORS ARBETSKRAFTSDELTAGANDE

I många länder finns den viktigaste arbetskraftsreserven hos den kvinnliga delen av befolkningen (se diagram 6). Bortsett från Island var Sveriges kvinnliga arbetskraftsdeltagande högst av alla OECD-länder 2014 på 69 procent.⁴³ Även i Norge är det högt men har minskat sedan 2007. I både Danmark och Finland har likaså kvinnors arbetskraftsdeltagande minskat mellan 2007 och 2014. Av

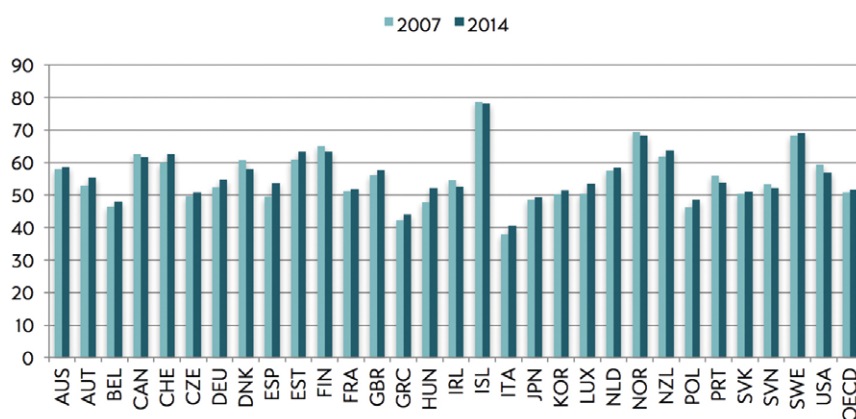
41 Se diagram 2.1 i OECD(2011) sid 56.

42 Se diagram 2.3 i OECD(2011) sid 59.

43 På Island var kvinnors arbetskraftsdeltagande allra högst 2007 (78,6 procent) och 2014 (78,2 procent).

de nordiska länderna var arbetskraftsdeltagandet lägst i Danmark 2014; 59 procent. I Frankrike, Österrike och Tyskland har kvinnornas arbetskraftsdeltagande ökat och låg runt 50 procent 2014.

DIAGRAM 6: KVINNORS ARBETSKRAFTSDELTAÐANDE, 2007 OCH 2014, ANTAL I ARBETSKRAFTEN SOM ANDEL AV DEN KVINNLIGA BEFOLKNINGEN I PROCENT, 15 ÅR OCH UPPÅT

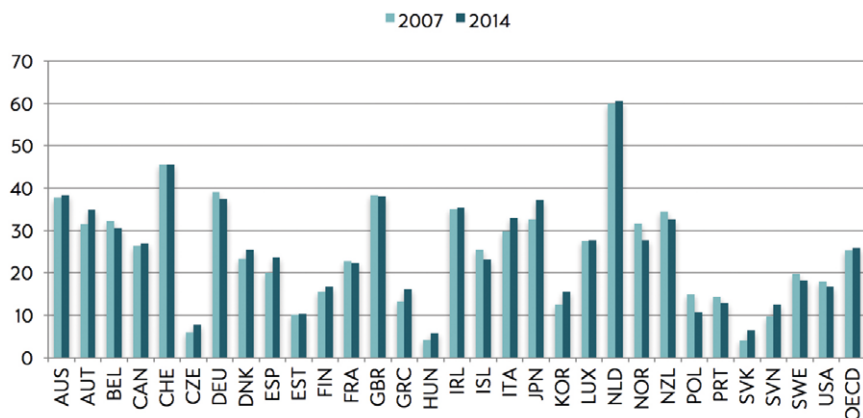


Not: Arbetskraftsdeltagandet gäller kvinnor för åldersgruppen 15 år och uppåt.

Källa: OECD.Stat, Labour Market Statistics. www.oecd.org.

Förutom att många kvinnor står utanför arbetsmarknaden är det en stor andel kvinnor som när de är inne på arbetsmarknaden arbetar deltid både för att de valt det själva eller ofrivilligt (se diagram 7). I Nederländerna var andelen kvinnor som arbetar deltid den högsta 2014 och låg på ca 60 procent. I Schweiz arbetar även en stor andel kvinnor deltid liksom i Storbritannien. I både Österrike och Tyskland arbetar en större andel kvinnor deltid än i genomsnitt i OECD. Av de nordiska länderna är det en större andel kvinnor som arbetar deltid i Norge än i Finland, Sverige, Danmark och på Island.

DIAGRAM 7: ANDEL KVINNOR SOM ARBETAR DELTID 2007 OCH 2014 I PROCENT AV KVINNORS SYSSELSÄTTNING, 15 ÅR OCH UPPÅT



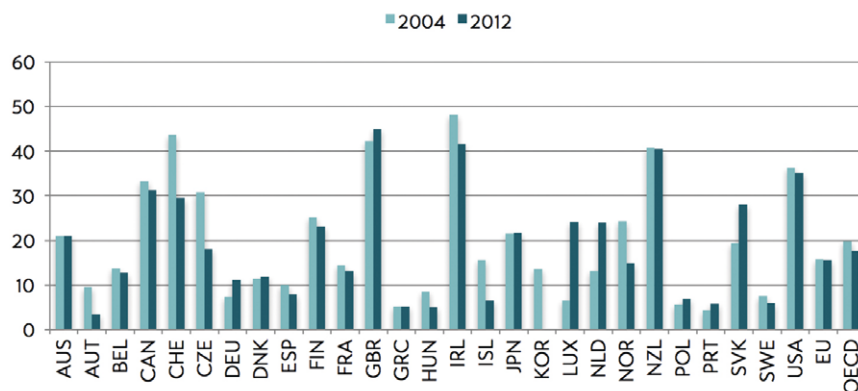
Not: Siffrorna gäller andel kvinnor av total sysselsättning som arbetar deltid för åldersgruppen 15 år och uppåt.

Källa: OECD.Stat, Employment and Labor Market Statistics. www.oecd.org.

I länder där kvinnors arbetskraftsdeltagande är lågt och andelen deltidsarbetande kvinnor är hög krävs åtgärder som ger kvinnor incitament att delta på arbetsmarknaden samtidigt som möjligheterna för kvinnor att kunna arbeta måste förbättras. Många av svaren finns i hur inkomstbeskattningen för låginkomsttagare är utformad. I länder med sambesiktning eller där avdrag görs för familjemedlemmar är drivkrafterna för kvinnor att arbeta lägre än i länder med särbesiktning. OECD rekommenderar ett antal länder att sänka skattekilarna, både i genomsnitt och på marginalen, som t.ex. Danmark, Finland, Österrike, Tyskland och Frankrike. För Tyskland, Schweiz och Storbritannien föreslås även att tillgängligheten till bra barnomsorg utökas.⁴⁴ I Storbritannien var kostnaden för barntillsyn högst av alla OECD-länder 2012 och motsvarade runt 45 procent av genomsnittlig lön (se diagram 8). I Finland och Norge var också kostnaden förhållandevis hög (runt 25 procent) medan den i Sverige, Österrike, Tyskland och Danmark låg på mellan 5 och drygt 10 procent.

44 Se tabell 1.2 i OECD(2015a), sid 37.

DIAGRAM 8: NETTOKOSTNADER FÖR BARNOMSORG



Not: Nettokostnader för ett föräldrapar där huvudförsörjaren har 100 procent av genomsnittslönen och den andre maken/makan har 67 procent av genomsnittslönen.

Källa: OECD, *Tax-Benefit Models*, OECD(2015a), sid 136.

3.3 OLIKA FORMER AV SKATTEKREDITER – JOBBSKATTEAVDRAG

För att minska såväl tröskeeffekter som marginaleffekter använder många länder olika former av skattekrediter som är kopplade till arbetsinkomsten ("in-work tax credits", "earned income tax credits" EITC). Denna form av skattelättnad ökar både incitamenten att arbeta och möjligheten till egen försörjning. Det är särskilt viktigt i länder där lönerna är så låga att den som arbetar samtidigt kan vara fattig. Både USA och Storbritannien har sedan 1970-talet använt skattekrediter för att motverka att människor fastnar i arbetslöshet (s.k. unemployment trap) eller inaktivitet (s.k. inactivity trap). Under de senaste 15 åren har skattekrediter blivit mycket populära och har nu införts i 17 OECD-länder. Även om effekterna inte är entydiga för den som redan har ett

arbete (på grund av inkomsteffekten)⁴⁵ visar empiriska studier att totaleffekten är positiv. Dessutom tyder studierna på att fattigdomen minskar ordentligt hos dem som arbetar samtidigt som arbetsrelaterade skattekrediter är förhållandevis effektiva.⁴⁶

Det finns många olika sätt att utforma en skattekredit. Det vanligaste är att länderna kräver ett visst antal timmar i arbete eller en viss lägsta inkomst för att en person ska kvalificera sig för skattelättnaden. I flera länder är också antalet barn kopplade till storleken på skattelättnaden samt familjeinkomsten. Det vanliga är att skattelättnaden trappas av eller tas bort helt när inkomsten blivit tillräckligt hög. Det betyder att skatte krediterna som används för att motverka "arbetslöshetsfällan" och "inaktivitetsfällan" istället kommer att förvärpa "fattigdomsfällan" och riskerar att låsa fast individerna i låga löner och fattigdom. Det finns således många faktorer att beakta vid konstruktionen av denna typ av skatte krediter.

Storbritannien har lång erfarenhet av skatte krediter och har provat många olika utformningar. Working Tax Credit har getts till par med barn om deras sammanlagda arbetstid är 30 timmar i veckan där den ena måste arbeta minst 16 timmar. Child Tax Credit har varit särskilt inriktad på att begränsa barnfattigdomen. Konstruktionen har inneburit att flera olika typer av krediter och bidrag kombinerats och att systemet blivit svåröverskådligt. För att förenkla de komplicerade tröskel- och marginaletteffekterna föreslog därför den brittiska regeringen 2010 en ny allomfattande kredit Universal Credit (UC). UC föreslogs ersätta sex olika bidrag och skatte krediter (bland annat arbetslöshetsunderstöd, bostadsbidrag, Working Tax Credit och Child Tax Credit) och införs nu successivt i landet.

Sverige valde modellen att förvärvsinkomst, istället för antalet timmar, skulle vara grunden för jobbskatteavdraget (liksom i Belgien, Danmark, Finland m.fl.) samt att barn inte skulle vara kvalificerande (liksom i Danmark och Finland) både för att göra jobbskatteavdraget så enkelt som möjligt men också för att dessa länder har särbeskattningsystem. Både Sverige och Danmark ger

45 Om inkomstskatten sänks behöver personen inte arbeta lika många timmar för att få samma inkomst som tidigare dvs en lägre skatt ger också incitament till att arbeta mindre.

46 Se avsnitt 2.4 "In-work tax credits or benefits" i OECD(2011), sid 67-85.

skattelättnader högt upp i inkomstskalan för att också ge incitament till att arbeta flera timmar; i Sverige upp till en årsinkomst på SEK 300 000 (ca 32 000 euro) och i Danmark upp till en årsinkomst på DKK 320 000 (ca 43 000 euro). I Sverige får äldre som arbetar ett förstärkt jobbskatteavdrag (fr. o. m. året de fyller 65 år). Ett flertal andra OECD-länder har också särskilt jobbskatteavdrag för äldre arbetskraft.⁴⁷

Jobbskatteavdraget i Sverige, Danmark och Nederländerna är konstruerat för att både ge ordentliga incitament till att vara aktiv på arbetsmarknaden och för att den som redan har ett arbete ska arbeta fler timmar.⁴⁸ Syftet har varit att jobbskatteavdraget ska ha bred verkan för stora grupper. I länder som Sverige och Danmark där inkomstspridningen är relativt jämn blir därför budgetpåverkan stor av denna skattekredit. Det svenska jobbskatteavdraget har störst budgetpåverkan av alla skattekrediter i OECD motsvarande 2,1 procent av BNP 2009. I Nederländerna var storleken motsvarande 1,7 procent av BNP medan det i Danmark var knappt en tredjedel av den svenska.

DET ÄR VIKTIGT ATT DET LÖNAR SIG ATT ARBETA (RI 2). *Vi noterar att Sverige har varit framgångsrikt i att motivera människor att vara aktiva på arbetsmarknaden. Som framgick av diagram 4 hade Sverige det högsta arbetskraftsdeltagandet av alla EU-länderna och OECD-länder förutom Island 2014. Det svenska jobbskatteavdraget har haft stor betydelse för denna framgång. Tröskel-effekterna har minskat ordentligt vilket bland annat bör ha varit en orsak till att arbetskraften ökade trots att sysselsättningen föll i samband med finanskrisen. Finanspolitiska Rådet tillskriver också jobbskatteavdraget ”en betydande effekt på sysselsättningen”.⁴⁹ När skattesystemet gynnar mer av arbete får det stor effekt för de val människor gör.*

Det kan noteras att även kvinnors arbetskraftsdeltagande i Sverige var bland

47 Se Tabell 3.1 i OECD(2011), sid 101-111.

48 Se ”Sverige inte ensamt om jobbskatteavdraget”, Ekonomifakta 2010-06-09, www.ekonomifakta.se, för en jämförelse mellan olika länder.

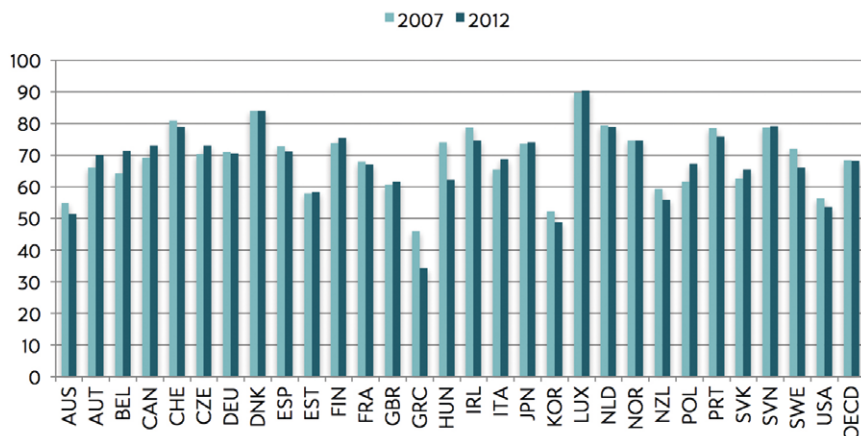
49 Se Finanspolitiska Rådet (2014), ”Svensk Finanspolitik, Finanspolitiska Rådets rapport 2014”, sid 89. www.finanspolitiskaradet.se

de högsta av OECD-länderna. För att kunna förlänga arbetslivet (RI 6) behöver skattesystemen förändras i länder med sambeskattning och avdragsmöjligheter för familjemedlemmar samtidigt som möjligheterna till en högkvalitativ barnomsorg måste utökas.

3.4 ERSÄTTNINGAR VID ARBETSLÖSHET

Tröskel- och marginaleffekterna påverkas inte bara av inkomstskatter och jobbskatteavdrag utan också av hur omfattande olika transfereringar och bidrag är. Det är viktigt att såväl arbetslöshetsförsäkringen som sjukförsäkringarna är utformade för att så snart som möjligt få personerna tillbaka i arbete. I diagram 9 visas ersättningskvoter, dvs hur stor andel av nettoinkomsten vid arbete som ersätts vid arbetslöshet (i procent).

DIAGRAM 9: ERSÄTTNINGSKVOTER (NETTO) VID ARBETSLÖSHET, 2007 OCH 2012



Källa: OECD Tax-Benefit Models, OECD(2015a), sid 315.

Under de senaste 15 åren har reformtakten på detta område varit ganska modest, vilket är särskilt märkbart sedan finanskrisen. I t.ex. Sverige, Grek-

land, och Ungern har ersättningskvoten vid arbetslöshet sänkts medan i länder som Österrike och Belgien har ersättningskvoten höjts. Diagrammet ger en förklaring till att Danmark har stora tröskeeffekter trots ett relativt omfattande jobbskatteavdrag. I Danmark är ersättningarna vid arbetslöshet bland de högsta i hela OECD. Ersättningskvoten låg på 90 procent i Luxemburg och på 84 procent i Danmark 2012. De ekonomiska incitamenten att ta sig in på arbetsmarknaden är följaktligen lägre i Danmark än i de övriga nordiska länderna.

Många länder har gjort betydligt mer förändringar av ersättningarna vid långtidsarbetslöshet än korttidsarbetslöshet. I diagram A2 (Appendix 1) visas hur ersättningskvoterna förändrats mellan 2001 och 2012 för långtidsarbetslöshet. Danmark är ett land som sticker ut; där låg ersättningskvoten på 85 procent i början av 2000-talet för den som var arbetslös på sitt femte år. Den har nu sänkts ordentligt och ligger nu under 70 procent för den som är långtidsarbetslös. I Sverige har också ersättningskvoten för långtidsarbetslöshet sänkts men från en lägre nivå. Även genomsnittet för hela OECD var lägre 2012 än 2001, men nivån är låg och ligger på en 50-procentig ersättningskvot.

Många länder har gjort betydligt mer än att sänka ersättningarna för att öka incitamenten till arbete. Man har stramat upp kvalifikationskraven för att erhålla arbetslöshetsersättning och kombinerat dessa med jobbsökarkrav. Även sanktionssystem har stramats upp och möjligheten att samla på sig ersättningsdagar vid flera upprepade korta arbetslöshetsperioder har minskats. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen reformerades i grunden under åren 2006-2008 för att ge tydliga drivkrafter till arbete.

När ersättningssystemen stramas upp finns en risk att arbetslösa övergår i andra system som t.ex. sjukförsäkringen eller förtida pension. Det har tidigare varit vanligt i många länder att lämna arbetskraften för att aldrig komma tillbaka när konjunkturedgångarna varit djupa och utdragna. Detta har dock inte skett under finanskrisen utan arbetskraften har istället fortsatt att öka i flera OECD-länder. OECD påpekar emellertid i sin senaste prognos att krisen kan ha tryckt ned arbetsutbudet i euro-området. De nämner också att Danmark, Irland, Portugal och USA är exempel på länder där arbetslösheten

minskat mer än sysselsättningen ökat.⁵⁰ I USA har detta varit särskilt tydligt ända sedan finanskrisen.

Reformer har gjorts för att minska risken att arbetslösa rör sig till andra ersättningssystem som t.ex. sjukförsäkringen. Det kan noteras att så mycket som en tredjedel av minskningen av arbetskraften i USA motsvaras av att personer med nedsatt arbetsförmåga ökat.⁵¹ OECD framhåller i sina rekommendationer att de nordiska länderna måste bli bättre på att se till att det endast är de som är kvalificerade p.g.a. kronisk sjukdom eller funktionshinder med nedsatt arbetsförmåga som erhåller sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension). Sverige genomförde en stor sjukförsäkringsreform 2009 men uppmanas av OECD att se över försäkringsvillkoren i senaste utgåvan av ”Going for Growth” från 2015.⁵² Danmark lyfts fram som ett positivt exempel av OECD där man satsat på rehabiliteringsåtgärder för att få ett återflöde till arbetsmarknaden.

DET ÄR VIKTIGT ATT ERSÄTTNINGSSYSTEMEN STRAMAS ÅT (RI 3). *Det är lika viktigt att det finns ersättningar till stöd för den som av olika skäl temporärt inte arbetar som det är att utforma ersättningarna så att de inte minskar incitamenten för att återgå i arbete.*

Det är naturligtvis svårt att avgöra på vilka nivåer ersättningar från olika försäkringssystem bör ligga, men vi konstaterar att tröskeleffekterna och marginaleffekterna är höga i många länder. OECD framhåller att reformtakten varit låg sedan finanskrisen och att tillväxten i ekonomierna inte vill ta fart. Vi menar att anpassningar av ersättningssystemen tillsammans med ett skattesystem som främjar arbete är de viktigaste stegen att ta för att öka potentiell tillväxt.

3.5 ÄLDRES ARBETSKRAFTSDELTAGANDE

Den del av samhällsdebatten kring arbete som kommer att ändras mest är synen på äldres arbetsförmåga. Äldres arbetsutbud påverkas av en rad fakto-

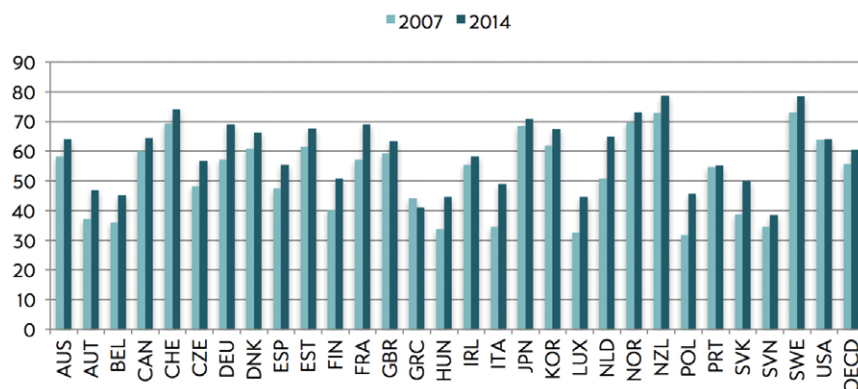
50 Se sid 34 i OECD(2015a).

51 Uppgiften baseras på personernas egenrapportering av nedsatt arbetsförmåga. Se sid 43 i OECD(2015a).

52 OECD(2015a).

rer men empiriska studier visar att ekonomiska incitament har stor betydelse. I genomsnitt är pensionsåldern relativt låg i de flesta OECD-länderna och arbetskraftsdeltagandet efter pensionsåldern är lågt. I diagram 10 återges arbetskraftsdeltagandet för åldersgruppen 55-64 år. Äldres arbetskraftsdeltagande i Sverige tillhör de högsta av OECD-länderna men sedan finanskrisen har arbetskraftsdeltagandet för äldre ökat i flera OECD-länder.⁵³ I Italien och Nederländerna har äldres arbetskraftsdeltagande ökat som mest mellan 2007 och 2014.

DIAGRAM 10: ÄLDRES ARBETSKRAFTSDELTAÐANDE, 2007 OCH 2014 I ÅLDERN 55-64 ÅR SOM ANDEL AV BEFOLKNINGEN 55-64 ÅR I PROCENT.



Not: Brott i serierna för Tyskland, Belgien och OECD som sammanlänkats mellan 2011 och 2012 då arbetskraftsundersökningarna började göras månadsvis.

Källa: Statistical Annex, Table C, OECD(2015c).

Beslutet att lämna arbetsmarknaden och pensionera sig påverkas i hög grad av ekonomiska incitament. Högre skatt på förvärvsinkomsten minskar exempelvis avkastningen från att fortsätta arbeta. Det är emellertid inte bara inkomsten från att arbeta i relation till pensionsinkomsten som påverkar beslutet

53 Äldres arbetskraftsdeltagande var som allra högst på Island 2007 (86 procent) och 2014 (87 procent).

utan också den s.k. pensionsförmögenheten ("pension wealth") som beror på utformningen av pensionssystemet och skattessystemet.⁵⁴ Att fortsätta arbeta har antingen en negativ eller positiv effekt på pensionsförmögenheten; en negativ från alternativkostnaden då man avstår från att ta ut pension eller om man är förhindrad att ta ut pension samtidigt som man arbetar och en positiv om fortsatt arbete ger högre pension. Beroende på hur pensionssystemet är utformat och vilka förändringar som görs blir nettoeffekten positiv eller negativ. Även beskattning av pensionsinkomsten påverkar beslutet att sluta eller fortsätta arbeta. En högre skatt på pensionsinkomsten gör att alternativkostnaden vid fortsatt arbete blir lägre samtidigt som intäkten – ökningen av pensionsförmögenheten – också blir lägre. Nettoeffekten på pensionsförmögenheten avgörs av progressiviteten i skattessystemet.

OECD skattade en indikator, på data från 2008, som fångade dessa effekter i 30 OECD-länder. Indikatorn, som kallas FIR ("financial incentives to retire"), består av de tre komponenterna: skatt på arbetsinkomst, skatt på pensionsinkomst och förändring i pensionsförmögenheten. Diagram A3 (Appendix 1) visar FIR för en man med genomsnittsinkomst som överväger att skjuta upp pensioneringen från 60 till 65 års ålder. I de flesta länderna var FIR högt och de ekonomiska incitamenten för att fortsätta arbeta små. I Grekland, Luxemburg och Belgien, försvann 60 procent eller mer av inkomsten i effektiva termer på grund av skattessystemet och en negativ nettoeffekt på pensionsförmögenheten. I en majoritet av länderna ökade emellertid pensionsförmögenheten vid fortsatt arbete. Av de nordiska länderna var incitamenten för att fortsätta arbeta lägre i Danmark än i Sverige, Norge och Finland.

I genomsnitt i OECD var 67 procent av åldersgruppen 55-59 år sysselsatta 2014, men i äldre åldersgrupper var andelen betydligt lägre. Det finns således stort utrymme för att öka sysselsättningen bland äldre. Av de nordiska länderna var sysselsättningsgraden för åldersgruppen 65-69 högst i Norge 2014. I Sverige var mer än 80 procent av åldersgruppen 55-59 år sysselsatta.⁵⁵

54 Det är bara om ett pensionssystem är aktuariellt neutralt som fortsatt arbete inte har någon effekt på pensionsförmögenheten, eftersom uppskjuten pensionsinkomst då kompenseras fullt ut med en högre pension i framtiden.

55 Se diagram 3.4 i OECD(2011) sid 103.

3.6 FÖRÄNDRINGAR AV PENSIONSSYSTEM

Sedan OECD gjorde skattningar av FIR har pensionssystemen reformerats i många länder, i många fall som en följd av finanskrisen. I 14 länder har fokus varit att göra systemen finansiellt hållbara genom att höja pensionsåldern, strama åt möjligheterna att ta ut förtida pension, öka de ekonomiska incitamenten att arbeta efter pensionsåldern eller förbättra möjligheterna att ta ut pension vid fortsatt arbete.

I flera länder har pensionsåldern höjts till 67 år på lite sikt; i Belgien börjar detta gälla år 2030, i Kanada år 2029 och i Storbritannien år 2028. På Irland har man höjt pensionsåldern till 67 år från 2021 och till 68 års ålder från 2028. I Australien höjs pensionsåldern till 67 år 2023 och där diskuteras f.n. en höjning av pensionsåldern till 70 år 2035. I Nederländerna höjdes pensionsåldern för tjänstepension från 65 till 67 år redan 2014 och för grundpensionen har pensionsåldern höjts till 67 år 2021. I Tyskland däremot sänktes pensionsåldern temporärt i juli 2014 från 65 år till 63 år för de med 45 år i arbete. Fr.o.m. 2016 kommer pensionsåldern att öka igen med två månader om året till 65 år.⁵⁶ I Sverige däremot är pensionsåldern flexibel och tillsvidareanställda har lagstöd för att kunna arbeta kvar hos sin arbetsgivare till 67 års ålder. Där förs nu en diskussion om denna rätt ska utökas till 69 års ålder. För tjänstepensionen är emellertid pensionsåldern 65 år i normalfallet i Sverige.

Äldres sysselsättning påverkas inte bara av pensionssystemets och skattesystemets utformning. Även andra system som arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och möjligheter att ta ut pension i förtid påverkar sysselsättningen. Många länder har stramat åt möjligheten att ta ut förtida pension. I Danmark höjs pensionsåldern för att ta ut pension i förtid från 60 till 64 år 2023 samtidigt som en ny ersättningsform för seniorer med begränsad arbetsförmåga p.g.a. hälsoproblem introduceras. I Finland tar man bort möjligheten till förtida uttag av pensionen i privat sektor samtidigt som åldern för att ta ut deltidspension höjs till 61 år. Även i Nederländerna fasas möjligheten att ta ut pension i förtid ut och i Spanien stramas villkoren för förtida pensionsuttag åt.

56 Se tabell 1.A1.1 "Details of pension reforms, September 2013 – September 2015" i OECD(2015f), sid 34-40.

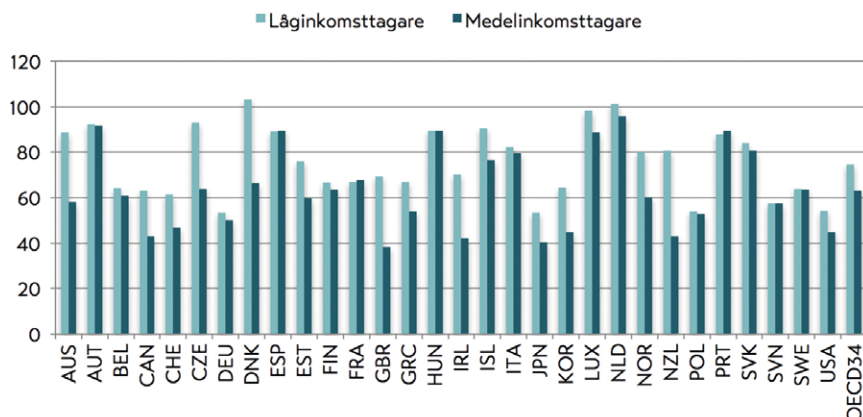
I Norge har ett nytt pensionssystem inrättats som stärker sambandet mellan arbete och pensioner för åldersgrupper födda fr.o.m. 1954.⁵⁷

Samtidigt som drivkrafterna att fortsätta arbeta har blivit tydligare i många OECD-länder har andra länder gått i motsatt riktning och lättat på villkoren för att fler ska kunna kvalificera sig för pension. Ett antal länder har också höjt pensionsutbetalningarna till svaga grupper. Länder har även introducerat eller utökat pensionsrättigheter under föräldraledigheter, uppehåll för utbildning eller vid arbetslöshet (som t.ex. Frankrike). I Storbritannien kommer en ny statlig enhetlig pension 2016 ersätta tidigare allmänna system.

Skattesystemet har även använts för att öka försörjningsmöjligheterna för pensionärer, trots att detta innebär svagare incitament för att arbeta längre upp i åldrarna. Flera OECD-länder ger skattelättnader för pensionärer. I Storbritannien har skatten på pensioner sänkts och det engångsbelopp som kan tas ut vid pensionen höjdes till 25 procent 2015. I Sverige infördes också skattnedsättningar för pensionärer 2014. I OECD som helhet var ersättningskvoten i pensionssystemet (netto efter skatt) 63 procent för en genomsnittlig inkomsttagare (se diagram 11). Låginkomsttagare får i allmänhet en högre andel av sin tidigare lön i pension eftersom de flesta skattesystem är progressiva. I Danmark var ersättningskvoten (netto efter skatt) för låginkomsttagare som högst av OECD-länderna och låg på över 100 procent i OECD:s beräkningar. Något som naturligen inte förenar sig väl med ökade drivkrafter för äldre att fortsätta arbeta.

57 Se vidare OECD(2015f), sid 25.

DIAGRAM 11: ERSÄTTNINGSKVOTER I PENSIONSSYSTEMET (NETTO) FÖR EN GENOMSNITTLIG INKOMSTTAGARE OCH LÅGINKOMSTTAGARE SOM BÖRJAR ARBETA VID 20 ÅRS ÅLDER 2014



Källa: OECD(2015f), sid 28.

Många länder använder skattesystemet för att uppmuntra till fortsatt arbete.⁵⁸ Den vanligaste formen är skattekrediter, som behandlades i avsnitt 3.3 ovan. Skattesystemet används även för att öka efterfrågan på äldre arbetskraft (se nästa avsnitt).

DET ÄR VIKTIGT ATT UPPMUNTRA ÄLDRE ATT FORTSÄTTA ARBETA (RI 7).

Vi noterar att även äldres arbetskraftsdeltagande i Sverige i åldersgruppen 55-64 år är ett av de högsta i OECD-länderna. Ekonomiska incitament har stor betydelse för äldres beslut att pensionera sig eller inte, även om andra faktorer, såsom sociala och medicinska, också påverkar. Här ligger stora samhällsvinster och väntar i form av högre tillväxt och bättre liv för många äldre om fler kan arbeta. En hel del förändringar har gjorts av pensionssystemen inom OECD sedan finanskrisen, men det finns fler utmaningar. Den långsiktiga hållbarheten

58 En sammanställning av skattenedsättningar för äldre i 31 länder återfinns i OECD(2011). Se Tabell 3.1 sid 108-111.

måste säkras samtidigt som pensionssystemen måste ge ett fullgott skydd vid ålderdom. Det är t.ex. fortfarande möjligt i många länder att ta ut pension i förtid om man blir arbetslös när man är äldre. Vi menar att dessa möjligheter bör tas bort. Istället bör möjligheterna till omskolning för fortsatt arbete förbättras. RI betonar just den blandningen av förstärkta drivkrafter för arbete tillsammans med stöd för omställning. Vi menar att arbete alltid måste uppmuntras istället för att inte arbeta och leva av olika ersättningar. Arbetslöshetssystemen måste utformas så att människor stannar kvar på arbetsmarknaden istället för att gå i pension. Även sjukersättningssystemen bör utformas så att de understödjer återgång i arbete samtidigt som de ger trygghet för dem som har liten eller ingen arbetsförmåga.

4. SKATTER OCH SUBVENTIONER FÖR ATT ÖKA ARBETSKRAFTS-EFTERFRÅGAN

Avsnittet belyser RI 5 "Alla jobb behövs".

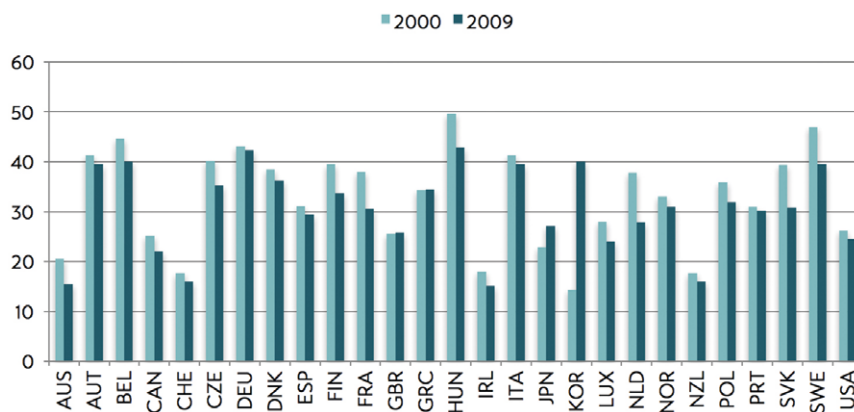
Skatter är, som vi sett ovan, viktiga policyinstrument för att öka drivkrafterna till arbete. Låginkomsttagare är särskilt känsliga för skatteförändringar då deras tröskeeffekter är höga. De drabbas också av höga skattekilrar eftersom arbetsgivaravgifter och andra löneskatter kan göra att arbetskostnaderna blir höga trots en låg lön. OECD konstaterar att effekterna kan vara stora men att empiriska studier inte ger helt entydiga resultat över hur skatterna påverkar arbetslöshet och sysselsättning, men att det "förefaller rimligt att dra slutsatsen att skatt på arbete har en betydande effekt på arbetslösheten".⁵⁹ I 17 studier som återges av OECD var det bara fem som inte visade någon effekt på arbetslösheten. I en studie med data från 21 OECD-länder beräknades att arbetslösheten kunde minska med 2,8 procentenheter om skattekilarna sänktes med 10

59 Citat från sid 28 i OECD(2011).

procentenheter i ett genomsnittligt OECD-land.⁶⁰ Ett antal studier redovisar också ett samband mellan skattekilarna och antalet arbetade timmar.⁶¹

Många länder har minskat skattekilarna för låginkomsttagare. Genomsnittet för OECD har minskat med ett par procentenheter. I måttet skattekil ingår inkomstskatter, sociala avgifter som betalas av arbetstagaren samt arbetsgivaravgifter. I diagram 12 visas skattekilarna för den som har en lön motsvarande hälften av genomsnittslönen. I Sverige har skattekilarna tagits ned ordentligt mellan 2000 och 2009 liksom i Nederländerna och Frankrike. I Tyskland och Österrike har skattekilarna bara minskat något. Även i länder med låga skattekil har de minskats som i t.ex. Australien och Irland.⁶²

DIAGRAM 12: GENOMSNITTLIG SKATTEKIL FÖR EN PERSON MED 50 PROCENT AV GENOMSNITTSINKOMSTEN, 2000-2009



Källa: OECD Taxing Wages models, OECD(2011), sid 61.

60 Bassanini och Duval (2006), sid 25 i OECD(2011).

61 Se t.ex. Alesina et al (2005), sid 31 i OECD(2011).

62 Mellan 2008 och 2013 har inte skattekilarna förändrats nämnvärt. Se OECD(2015a) diagram 6.3 sid 316.

I många länder utgör de sociala avgifterna en stor del av skattekilen. Det kan vara sociala avgifter som betalas av arbetstagaren eller arbetsgivaren. Att sänka arbetsgivaravgifterna är en vanlig åtgärd för att öka efterfrågan på lågavlönade. 14 OECD-länder använder någon form av skattesänkningar för att påverka efterfrågan enligt en sammanställning från 2010. I 11 av dessa 14 länder har arbetsgivaravgifterna sänkts. I vissa länder har man flera system med arbetsgivaravgiftssänkningar t.ex. i Belgien. I Sverige var arbetsgivaravgifterna lägre för unga människor (under 26 år) vid tidpunkten för OECD:s sammanställning, i Tyskland var de lägre för långtidsarbetslösa, i Finland och Frankrike sänktes arbetsgivaravgifterna generellt och omfattade alla.⁶³

Flera länder har skattelättnader för arbetsgivaren för att sysselsätta äldre arbetskraft. I de flesta fall används arbetsgivaravgifterna för att minska arbetskraftskostnaderna; antingen är arbetsgivaravgifterna lägre för äldre arbetskraft (som i Sverige), helt borttagna (som i Irland alternativt i Sverige för äldre födda före 1937) eller så återbetalas avgifterna (som i Luxemburg).

Om arbetsgivaravgiftssänkningar är för generella kan budgetpåverkan bli omotiverat stor. En del av arbetskraften skulle ofrånkomligen ha anställts även om det inte funnits någon skattelättnad (s.k. dödviktsförluster). En annan effekt är att en person som är kvalificerad för lägre arbetsgivaravgifter kan tränga undan en annan person som inte får dessa skattesänkningar (s.k. undanträngningseffekter). Sänkning av arbetsgivaravgifter kan också innebära att arbetsgivaren inte gärna höjer lönen om det innebär att man går miste om de sänkta arbetsgivaravgifterna (s.k. inlåsnings effekter).⁶⁴ Det är därför viktigt att utforma träffsäkra arbetsgivaravgiftssänkningar som då kan gälla t.ex. unga, äldre eller andra särskilda grupper.

I Sverige introducerades s.k. nystartsjobb för den som varit utanför arbetsmarknaden i minst ett år (6 månader för unga). Långtidsarbetslösa och långvarigt sjukskrivna tillhörde målgruppen. Det vanliga är att en subvention motsvarande arbetsgivaravgiften erhålls av arbetsgivaren i maximalt fem år men för äldre arbetskraft ges den under dubbelt så lång tid. Nyanlända migranter

63 Se tabell 2.2 i OECD(2011), sid 87.

64 Den svenska Alliansregeringen valde bland annat av dessa skäl att lägga större vikt vid sänkta inkomstskatter, vilket vi menade var ett mer varaktigt jobbskapande.

kan också få nystartsjobb inom tre år. Nystartsjobben förmedlas av arbetsförmedlingen men hade lika gärna kunnat administreras av skattemyndigheten. Även andra former av subventionerade anställningar är en framkomlig väg för att öka efterfrågan för särskilda grupper.

Ytterligare ett sätt att påverka efterfrågan är att subventionera en viss marknad. Detta har gjorts i flera EU-länder för hushållstjänster, tjänster i byggsektorn och andra privata tjänster. Ett motiv har varit att omvandla tjänster från den informella sektorn till den formella. Inom personlig service och hushållstjänster är potentialen för jobbskapande stor; den demografiska utvecklingen, kvinnors ökade förvärvsarbete och det ökande välståndet skapar en efterfrågan på sådana tjänster. Ett antal olika verktyg används för att öppna upp marknaden i den formella ekonomin; priset subventioneras genom att momsen sänks (som i Nederländerna och Frankrike) eller att arbetsgivaravgifterna tas bort om man anställer personal i sitt hem (som i Frankrike och Spanien). Den vanligaste metoden för att sänka priset är genom skatteavdrag som i Frankrike, Belgien, Sverige, Finland, Luxemburg, Italien, Tyskland och Danmark.⁶⁵

I Sverige introducerades RUT-avdraget 2007 för hushållstjänster. Detta kompletterades med det tidigare använda ROT-avdraget 2008. ROT-avdraget gäller renoveringstjänster och kom att läggas samman med RUT-avdraget till ett ”husavdrag”. Skattelättnaden var 50 procent av arbetskostnaden inklusive moms och maximerades till 50 000 sek (ca 5 500 euro) per person och till 100 000 sek per hushåll och år. Tjänsten måste utföras av ett registrerat bolag och tjänsten måste faktureras.⁶⁶ Sedan 1 juli 2009 är det utföraren som drar av skatterabatten direkt från fakturan så att kunden inte behöver administrera avdraget (den s.k. fakturamodellen). Redan 2010 var det 850 000 personer som fick skatteavdrag för dessa tjänster, vilket var 11,9 procent av de svenska hushållen. Det var avdrag för ROT-tjänsterna som var de mest omfattande,

65 För en beskrivning av systemen se Farvaque, N.(2013), ”Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities”, rapport från DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion, januari 2013, ORSEU.

66 En del förändringar av regelverket för RUT- och ROT-avdragen infördes den 1 januari 2016 i Sverige. Bl.a sänktes ROT-avdraget till 30 procent samtidigt som beloppet för RUT-avdrag halverades.

men efterfrågan på RUT-tjänster har stadigt ökat; 320 000 personer fick skatteavdrag för RUT-tjänster 2010 och 390 000 personer fick det 2011.⁶⁷ I Sverige skapades 4 000 jobb i RUT-sektorn efter två år (2009) och i Finland med en liknande lösning, skapades 1 000 heltidsjobb efter fyra år (2004). Sysselsättningen har sedan dess fortsatt att öka i RUT-sektorn. Förra året (2015) ökade sysselsättningen för RUT-tjänster med 2 000 personer till 22 515 sysselsatta.⁶⁸ En förklaring till de lägre siffrorna i Sverige och Finland jämfört med andra länder är att endast hushållstjänster subventioneras medan i många andra länder subventioneras också privat vård av äldre.⁶⁹

Reformen betyder dock särskilt mycket eftersom den skapar arbetstillfällen i en sektor som tidigare utfördes utanför den reguljära arbetsmarknaden. Istället ger det nu arbete åt människor som i flera fall annars har haft svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Uppskattningar av jobbtillskottet i andra länder som subventionerat hushållstjänster och andra personliga servicetjänster, visar att det skapades 330 000 jobb i Frankrike (motsvarande 50 000 heltidsjobb) under perioden 2006-2008. I Belgien har 100 000 jobb skapats sedan 2004. Det arbetade 150 000 personer inom det belgiska systemet 2011, vilket motsvarade 56 000 heltidsjobb. I Tyskland arbetade 240 000 på ett mini-jobb i privata hushåll 2011.⁷⁰

ALLA JOBB BEHÖVS (RI 5). *RI utgår från synen att alla jobb behövs för att alla som vill och kan arbeta ska kunna få ett jobb. Skattelättnader är ett sätt att göra arbete tillgängligt även för dem som har låg utbildning och lägre produktivitet. Vi vet att skatter kan påverka efterfrågan på arbetskraft. Under finanskrisen introducerade många länder tillfälliga skattelättnader för att öka efterfrågan och förhindra att arbetslösheten permanentades. Olika institutionella faktorer som t.ex. lönebildningen påverkar vilka effekter ett skattesystem får. Även län-*

67 Se beskrivning av det svenska systemet i Farvaque, N.(2013), op.cit., sid 37-38.

68 Lägesrapport RUTQ1 2016". www.almega.se

69 Se sid 7 i Farvaque, N. (2013), op.cit..

70 "Minijobb" är jobb där arbetstagare kan jobba några timmar om dagen utan krångliga regler och skatter. Arbetsgivaren slipper betala skatter och sociala avgifter. I dag har ca 7,4 miljoner tyskar minijobb, varav drygt fem miljoner är kvinnor. Ersättningstaket för minijobben är 450 euro i månaden men genomsnittsysselsättningen betydligt lägre. www.europaportalen.se.

ders jämställdhetssträvanden och fördelningsambitioner påverkar hur ett skattesystem utformas. Subvention av hushållstjänster och andra servicetjänster som i många länder utförs i den informella sektorn kan göra att en formell marknad etableras. Det är då viktigt att löner och andra arbetsvillkor regleras för att undvika ”arbetande fattiga” (s.k. working poor).

5. ARBETSMARKNADSPOLITIK FÖR ANSTÄLLNINGSBARHET

Avsnittet belyser RI 4 "Stärk arbetskraften".

Det grundläggande för att arbetslösheten inte ska permanentas är aktivering av de arbetslösa med arbetsmarknadspolitik. Med skatter och bidrag som ökar incitamenten till arbete (avsnitt 3) samt skatter och avgifter som ökar efterfrågan (avsnitt 4) på plats krävs också åtgärder som förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Alla människor måste utifrån egna förutsättningar mötas av förväntningar och förutsättningar som ökar deras anställningsbarhet. Utgifterna för arbetsmarknadspolitik varierar mycket mellan länder. I diagram A4 (Appendix 1) återges länders satsningar på arbetsmarknadspolitik år 2012. De länder som spenderar mest ligger i Europa. De nordiska länderna Danmark, Sverige och Finland ligger i topp. Nederländerna, Tyskland och Storbritannien satsar mycket på förmedlingstjänster men mindre på övriga aktiveringsprogram. Danmark sticker ut där utgifterna är högst av alla länder (nästan 2 procent av BNP). Detta beror på s.k. flexjobb för personer med nedsatt arbetsförmåga och s.k. jobb-träning som båda är subventionerade anställningar.

OECD redogör för ett nytt ramverk för arbetsmarknadspolitiken i sin senas-

te sysselsättningsrapport och tar upp tre principer för en aktiveringsstrategi: den ska kännetecknas av motivation, anställningsbarhet och möjligheter.⁷¹

För det första behöver människor vara motiverade för att arbeta. Det gäller särskilt att upprätthålla motivationen för den som börjar bli desillusionerad. Det innebär både att stärka drivkrafterna för arbete ("making sure that work pays"), vilket behandlades i avsnitt 3 ovan, och att förbättra jobbsökningsprocessen.

För det andra krävs åtgärder för dem som inte har den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden, som coachning och utbildning, för att göra människor anställningsbara.

För det tredje bör arbetsmarknadspolitiken också inriktas på efterfrågesidan för att förbättra möjligheterna till en anställning, särskilt för eftersatta grupper. Åtgärder som program för att starta nya företag, särskilda lönesubventioner och direkta jobbprogram kan hanteras inom arbetsmarknadspolitiken och komplettera den generella efterfrågepolitiken i form av t.ex. arbetsgivaravgiftssänkningar som behandlades i avsnitt 4 ovan. I takt med att omvandlingstempot i ekonomin och på arbetsmarknaden höjs blir det allt viktigare att stärka arbetskraften.

5.1 JOBSÖKNING

De flesta OECD-länderna har utvecklat jobbsökarprogram där jobbsökandet ofta avrapporteras i någon form av aktivitetsrapport minst en gång i kvartalet. Det är också vanligt att länderna har sanktionssystem som är kopplade till graden av aktivitet. Studier visar att övervakning av jobbsökande ökar återanställningsgraden markant liksom varningar för framtida sanktioner eller sanktioner i form av indragna ersättningar.⁷² Personlig vägledning eller coachning är en viktig del i ett lyckosamt jobbsökarprogram särskilt för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det gäller att tidigt identifiera personer som kräver mer av vägledning och kompetenshöjande åtgärder för att vara anställningsbara.

71 Se Kapitel 3 i OECD(2015c), sid 105-151.

72 Se sidor 121-122 i OECD(2015c) för referenser.

Profiling är ett verktyg som kan användas för att tidigt ringa in arbetsökande som behöver extra stöd. Australien har ett väl utvecklat profileringsinstrument som inkluderar externa faktorer, baserat på olika datakällor (som t.ex. ålder, kön, utbildning, bostadsområde), individuella faktorer, baserat på ett frågeformulär ifyllt av den arbetssökande, samt expertbedömningar av medicinska och psykologiska faktorer samt andra faktorer som har betydelse för personens möjligheter att finna ett lämpligt arbete. I Australien är profileringsinstrumentet utformat för att samtidigt kunna användas för utvärdering av de fristående aktörerna på arbetsmarknaden eftersom Australien inte har en statlig arbetsförmedling som i många andra länder. I andra länder, som i Österrike och Danmark, klassificeras arbetssökande i olika grupper i början av arbetslöshetsperioden även om det inte finns något formellt profileringsinstrument. I Danmark används en matchningsmodell baserad på tre grupper: arbetslösa redo att ta ett jobb direkt, arbetslösa som kan ta del i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetslösa som är passiva.

Jobbsökarprogrammen är lite olika utformade i olika länder. I början av en arbetslöshetsperiod är många arbetssökande relativt anställningsbara men med tiden behöver allt fler arbetslösa kompetenshöjande åtgärder. Intensiv coaching en bit in i arbetslöshetsperioden, antingen på frivillig basis eller obligatorisk, är ett viktigt hjälpmedel för att avgöra hur den arbetssökandes färdigheter inom olika områden bör utvecklas. Studier visar att det inte alltid är coachningen i sig som ökar anställningsbarheten utan att det är själva planeringen av en intensiv coachningsperiod som är effektiv. Det beror på s.k. skrämeffekter ("threat effects") dvs, att de arbetssökande hellre söker sig bort från arbetsförmedlingen och in i jobb än att delta i coachningen. OECD nämner ett antal studier som påvisar denna effekt.⁷³

Det avgörande är att coachningen är individuellt utformad och av hög kvalitet. Studier visar att personlig service, en arbetsmarknadspolitik inriktad på arbete i främsta rummet och selektiva anvisningar till olika arbetsmarknadsprogram (på heltid) är en lyckosam strategi. Både Danmark och Frankrike redovisar goda effekter av intensiv coaching. I Nevada, USA,

73 Se referenser sid 125 i OECD(2015c).

genomfördes ett experiment med intensiv coachning med positiva resultat. Coachningen syftade bland annat till att gå igenom den arbetssökandes färdigheter och erfarenheter för att bättre kunna marknadsföra den arbetssökandes kompetenser på den lokala arbetsmarknaden.⁷⁴

5.2 KOMPETENSUTVECKLING

Studier visar att kompetensutveckling av speciella färdigheter oftast ger relativt stora effekter på sysselsättning och inkomster. En studie i USA visade att arbetssökande från låglönejobb som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning för höglönejobb inom sektorer med en hög efterfrågan, hade ökat sina inkomster med nästan 30 procent ett till två år senare jämfört med dem som inte deltagit i någon utbildning. Arbetsmarknadsutbildning ("training") innefattar såväl jobbsökarkurser, viss yrkespraktik som klassrumsundervisning.⁷⁵ Även allmänt inriktade studier kan förbättra jobbmöjligheterna. En svensk studie visar att Kunskapslyftet, som var det största arbetsmarknadspolitiska programmet i Sverige under slutet av 1990-talet, hade positiva effekter på mycket lång sikt. För kvinnor som inte hade avslutat gymnasiet men som fått möjlighet att studera i ett år hade inkomsterna ökat med 10 procent år 2010. Författarna av studien drar slutsatsen att den som deltagit i ett utbildningsprogram har större möjligheter att anpassa sig till förändrade efterfråge- och arbetsförhållanden.⁷⁶

Tyska studier visar också på större sysselsättningseffekter av arbetsmarknadsutbildningar efter inledande mer eller mindre långvariga s.k. inläsnings-effekter ("lock-in effect").⁷⁷ Mot dessa kan ställas en tysk studie från 2008 som visar att alla arbetsmarknadsutbildningar (sju olika program under perioden

74 Se OECD(2015c) sid 126.

75 Arbetsmarknadsutbildning används här synonymt med engelskans "training". Enligt OECD:s databas innefattar "training" både kurser i jobbsökande, praktik på en arbetsplats med visst utbildningsinnehåll, klassrumsundervisning, förberedelse för yrkespraktik och särskilt stöd för unga praktikanter. Innehållet kan vara grundläggande utbildning, uppgradering av färdigheter med eller utan certifiering och i vissa fall yrkesutbildning. Se Box 3.7 i OECD(2015c) sid 134.

76 Se Stenberg, A. och O. Westerlund, (2014), "The Long-Term Earnings Consequences of General vs. Specific Training of the Unemployed", IFAU Working Paper, No 2014:3.

77 Om inte krav ställs på fortsatt jobbsökande under deltagande i arbetsmarknadspolitiska program finns en risk att arbetslöshetsperioden blir längre. Detta kallas för en inläsnings-effekt.

2002-2003) misslyckades i att förbättra anställningsmöjligheterna på 2,5 års sikt. Författarna som skrev studien menar att effekten av arbetsmarknadsutbildningar blivit sämre under 2000-talet än under 1990-talet.⁷⁸

5.3 ANVISNINGAR OCH FÖRETAGSKONTAKTER

En åtgärd som också ger god effekt är att använda formella anvisningar av arbetssökande till lediga platser. Det gäller emellertid att arbetsförmedlingen är noggrann i valet av jobbsökande till de lediga platserna så att arbetsgivarna inte blir avskräckta från att behandla dessa ansökningar. I Finland ändrades arbetsmarknadspolitiken 2014 och inriktades på att använda anvisningar i betydligt högre grad än tidigare med principen att endast de som bäst uppfyllde kvalifikationerna skulle anvisas. Resultatet blev att arbetslöshetsperioderna kortades för unga arbetslösa men inte för dem över 50 år.⁷⁹

Goda relationer med arbetsgivarna är grunden för en förbättrad matchning på arbetsmarknaden. I länder som Finland, Frankrike och Sverige arbetar handläggare både med jobbsökning och företagskontakter. En nackdel med denna modell är att mycket tid och resurser läggs på den arbetssökande då detta arbete är mer krävande än företagskontakterna. I andra länder som Österrike, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien är handläggarna specialiserade på företagskontakter respektive jobbsökning. I vissa fall är arbetsförmedlarna proaktiva och hittar vakanser genom omfattande kontakter med arbetsgivarna. I Australien exempelvis används s.k. omvänd marknadsföring ("reverse marketing") genom att aktivt marknadsföra en arbetslös person till en arbetsgivare trots att det i utgångsläget inte finns någon ledig plats.

För små och medelstora företag kan arbetsförmedlingen bidra med kompetensförsörjning, då dessa företag oftast inte har en egen HR-avdelning. I Storbritannien finns en omfattande rekryteringstjänst för små företag (med färre än 50 anställda) som innehåller en särskild stödfunktion för företagare, information om hur den lokala arbetsmarknaden ser ut, utformning av an-

78 Se Box 3.7 i OECD(2015c) sid 132-134.

79 Se OECD(2015c) sid 126.

nonser över lediga platser och fortsatt stöd efter att rekryteringen avslutats. En annan aktivitet för att underlätta matchningen är jobbmässor av olika slag eller rekryteringsmöten, exempelvis utformade som ”speed dating” som i Sverige. Vid rekryteringar i stora företag är ofta arbetsförmedlingen delaktig. I Frankrike t.ex. har den statliga arbetsförmedlingen formella överenskommelser med stora företag om rekryteringsstöd.

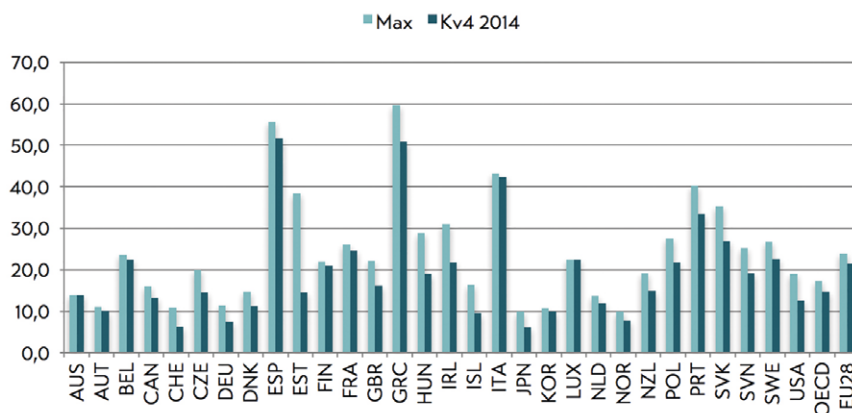
DET ÄR VIKTIGT ATT STÄRKA ARBETSKRAFTEN (RI 4) MED EN EFFEKTIV ARBETSMARKNADSPOLITIK. *Detta blir allt viktigare i takt med att omvandlingstrycket i ekonomin och på arbetsmarknaden höjs. Vi menar att jobbsökaraktiviteter, coachning, arbetsmarknadsutbildning inklusive arbetspraktik motsvarande heltid leder till högre jobbchanser, i vissa fall på lite längre sikt. Det är viktigt att minska inlåsningseffekterna från deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och ställa krav på fortsatt jobbsökande särskilt om programmet inte motsvarar heltid. Det är också viktigt att det reguljära utbildningssystemet kan motivera unga människor att avsluta sina utbildningar.*

6. SATSNINGAR PÅ SÄRSKILDA GRUPPER: UNGA OCH MIGRANTER

Avsnittet belyser RI 6 "Förläng arbetslivet", RI 9 "Arbetskraftsinvandring" och RI 10 "Arbete för asylsökande och anhöriginvandrare".

Ungdomar tillhör en av de grupper för vilken arbetslösheten ökat mest i samband med finanskrisen (se diagram 13). I vissa länder har arbetslösheten nått dramatiska nivåer, bland annat i Spanien (51,8 procent), Grekland (50,1 procent) och Portugal (33,4 procent). Även om ungdomsarbetslösheten verkar ha nått sin högsta topp och fallit den senaste tiden är arbetslösheten för ungdomar betydligt högre än före finanskrisen.

DIAGRAM 13: UNGDOMSARBETSLÖSHETEN 2014 KVARTAL 4 JÄMFÖRT MED HÖGSTA VÄRDE SEDAN 2007 KVARTAL 4, ANDEL AV ARBETSKRAFTEN 15-24 ÅR, PROCENT



Källa: OECD(2015c), sid 27.

Av de nordiska länderna ligger ungdomsarbetslösheten högst i Sverige. I Österrike, Tyskland, Danmark och Norge är ungdomsarbetslösheten lägre än OECD-genomsnittet. Bilden över arbetslösheten behöver som vi visat tidigare emellertid nyanseras. OECD noterar att andelen ungdomar i arbetskraften i undersökta länder har minskat sedan 2007. Om minskningen av arbetskraften förklaras av att fler ungdomar studerar eller går i yrkesutbildning är detta något positivt som innebär förbättrade möjligheter till framtida jobb. Men dessvärre, noterar OECD, att bara en del av minskningen i arbetskraften kan förklaras av att ungdomar studerar mer.⁸⁰

6.1 ANDELEN NEETS FÖRHÅLLANDEVIS STABIL

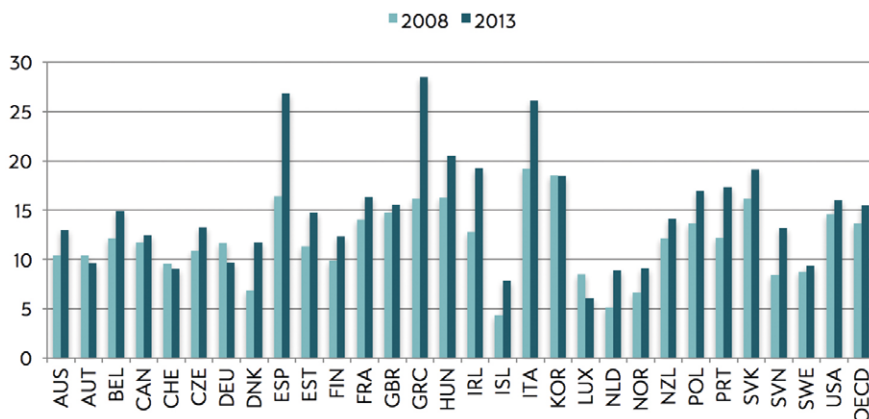
Det så kallade NEET-måttet för ungdomar, som visar andelen unga utan jobb, utbildning eller praktik, har legat förhållandevis stilla i flera länder jämfört med 2008, särskilt för de yngre åldersgrupperna.⁸¹ I Grekland, Spanien och

⁸⁰ Se OECD(2015c), sid 27.

⁸¹ NEET står för Not-in-Employment-Education or-Training dvs det mäter andelen ungdomar som vare sig arbetar, studerar eller deltar i arbetsmarknadsutbildning inklusive praktik.

Irland har andelen NEETs ökat som mest liksom i Italien (se diagram 14). I Sverige var andelen NEETs bland de lägsta 2013, knappt 10 procent, och har inte ökat nämnvärt sedan 2008. I Norge liksom i Nederländerna, var andelen ännu lägre. I Finland, Danmark och Island har andelen NEETs ökat relativt mycket men andelen är lägre än OECD-genomsnittet. I Tyskland har andelen NEETs minskat jämfört med 2008 och låg 2013 på knappt 10 procent. Även i Österrike och Schweiz minskade andelen NEETs något mellan 2008 och 2013.

DIAGRAM 14: ANDELEN UNGDOMAR 15-29 ÅR SOM INTE ARBETAR, STUDERAR ELLER PRAKTISERAR (S.K. NEETS) 2008 OCH 2013



Not: För Korea redovisas 2012.

Källa: OECD(2015d) sid 18.

Det bör noteras att NEET-gruppen inte är homogen och kan i sin tur delas in i olika undergrupper. En del ungdomar som är registrerade som arbetslösa och söker jobb finns både i denna grupp och i arbetslöshetsstatistiken; de utgör ungefär hälften av NEETs i många länder som i Danmark, Sverige och Finland.⁸² Ungdomar som är inskrivna vid en arbetsförmedling är exempelvis mer aktiva

⁸² Se diagram 1.6 i OECD(2015c), sid 28.

på arbetsmarknaden än andra NEETs.

Många länder har satsat på utbildning och arbetsmarknadspolitik för att förbättra ungdomarnas arbetsmarknadssituation, men reformtakten har avtagit då konjunkturedgången i samband med finanskrisen blivit alltmer utdragen. Samtidigt som efterfrågan i ekonomin varit återhållen och förvärrat ungdomarnas situation, tar det också lång tid innan genomförda utbildningsreformer visar sig i resultat. Andra åtgärder som länderna satsat på är t.ex. arbetsgivaravgiftssänkningar som behandlades i avsnitt 4 ovan.

OECD efterlyser ett ökat samarbete mellan alla parter involverade på arbetsmarknaden: regeringen, arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer och statliga myndigheter. Det krävs reformer som spänner över flera områden och politiken bör fokusera på att utveckla ungdomarnas färdigheter och ta hänsyn till deras olika individuella behov.⁸³

Skillnaden mellan statistik över NEETs respektive över ungdomsarbetslösheten understryker betydelsen av fördjupade analyser av vilka som arbetar och vilka som inte arbetar, något som diskuterades i avsnitt 2. Sverige är exempelvis relativt framgångsrikt vad gäller NEETs, som är ett mer träffsäkert mått för att illustrera utanförskap än vad ungdomsarbetslösheten är.

6.2 EN EUROPEISK UNGDOMSGARANTI

EU-länderna beslöt i februari 2013 att inrätta en Europeisk ungdomsgaranti ("European Youth Guarantee") för att komma till rätta med den höga ungdomsarbetslösheten. Det beslöts att ungdomar under 25 år skulle erbjudas arbete, fortsatt utbildning, yrkesutbildning eller praktik inom fyra månader från det att de avslutat sin utbildning eller blivit arbetslösa. Ungdomsgarantin gäller alla ungdomar oavsett om de är registrerade som arbetssökande eller inte.

Finland, som inspirerade EU till satsningen, har haft en ungdomsgaranti sedan 2005 för ungdomar under 25 år. Denna utökades 2013 till att gälla alla ungdomar under 30 år som avslutat sina studier och inte hade funnit ett arbete eller inte hade fortsatt att utbilda sig. Programmet bedöms som lyckosamt och

83 OECD(2015d) sid 19.

hade placerat 83,5 procent av de finska ungdomarna i jobb, praktik eller arbetsmarknadsutbildning ("training") 2011.⁸⁴

Enligt Kommissionen har ingen reform införts så snabbt som ungdomsgarantin, medan kritiker menar att resurserna är otillräckliga och att processen varit segdragen. Finansieringen av ungdomsgarantin sker med medel från Europeiska Socialfonden. EU avsatte 6 miljarder euro för att få ungdomsgarantin på plats den 1 januari 2014 samt ytterligare 2 miljarder euro inom sysselsättningsinitiativet för ungdomar ("Youth Employment Initiative" YEI). ILO (International Labour Organisation) har emellertid beräknat att en effektiv ungdomsgaranti skulle kosta 21 miljarder euro.⁸⁵

Frankrike introducerade redan i oktober 2013 en ungdomsgaranti i Bondy, en förort till Paris, där ungdomarna bland annat skulle få arbete eller praktik på Nationalförsamlingen och andra legala institutioner. Ungdomsgarantin har varit lyckosam för förorten och anses vara "det bästa verktyget mot ungdomsarbetslöshet hitintills" enligt kommunens rådgivare. Målet är att hela Frankrike ska omfattas av ungdomsgarantiprogrammet 2016 och att det ska stödja 100 000 unga jobbsökare om året.⁸⁶

Det har gått trögt för EU som helhet och inga utvärderingar av ungdomsgarantierna har gjorts. Kommissionen menar dock att åtgärderna gett resultat och hänvisar till att 500 000 ungdomar fått jobb under det senaste året.⁸⁷

DET ÄR VIKTIGT ATT ARBETSLIVET FÖRLÄNGS (RI 6), *inte bara i det övre åldersspannet utan också att ungdomar kommer in på arbetsmarknaden tidigt och i nära anslutning till att de avslutat sin utbildning. Drivkraften för arbete måste vara tydlig i en ålder där många unga upplever sig ha flera alternativ. Vi kan se att även om arbetslösheten för unga börjat gå ned är andelen unga utan jobb, praktik eller utbildning (s.k. NEETs) relativt oförändrad. Det gäller att mo-*

84 Barbière, C. (2014), "EU's 'Youth Guarantee' scheme slacking", 23 maj 2014. <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/eus-youth-guarantee-scheme-slacking-302320>

85 Barbière, C. (2015), "Youth Employment Initiative under threat in 2016", 5 november, 2015. <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/youth-employment-initiative-under-threat-2016-319212>

86 Barbière, C. (2014), op.cit.

87 Barbière, C. (2015), op.cit.

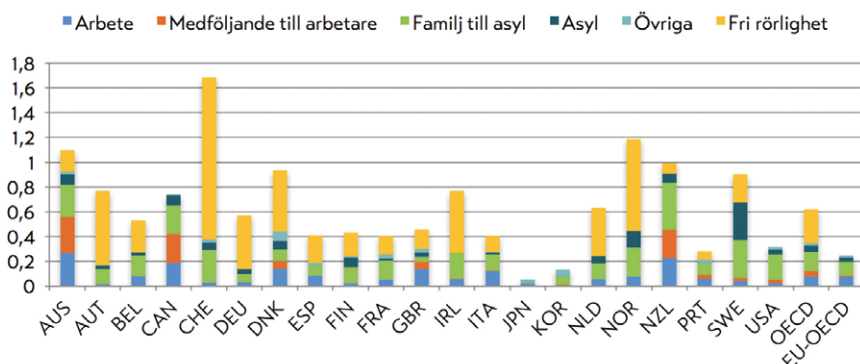
tivera ungdomar att avsluta sin grundutbildning och att aktivera ungdomarna i mötet med en arbetsförmedlare. I Sverige satsades t.ex. tidigare på ungdomsambassadörer som själva befann sig i förorterna och kunde möta ungdomarna på deras egna premisser. Sänkningar av arbetsgivaravgifter är en åtgärd som kan förbättra möjligheterna för ungdomar att få jobb. Vi vet också att när konjunkturen vänder är det ungdomarna som först får jobb under förutsättning att deras arbetslöshet inte har varit alltför utdragen så att deras initiativförmåga och kompetens urholkats.

6.3 DEN ÖKADE MIGRATIONEN

I de flesta OECD-länderna ökar migrationen, dvs allt fler människor rör sig över gränserna till ett annat land på grund av förföljelse, familjeskäl eller arbete. Begreppet migranter inkluderar kvotflyktingar, andra asylsökande, anhängiginvandrare, arbetskraftsinvandrare och EU-migranter. Under 2013 var 30 procent av migranterna inom OECD från länder med fri rörlighet och 35 procent anhängigmigranter. Under 2014 steg asylinvandringen med 46 procent inom OECD-området och översteg 800 000 för första gången sedan början av 1990-talet. Även under 2015 nådde migrationen historiskt sett höga tal. De länder som flest migranter från länder utanför EU söker sig till är Tyskland, USA, Turkiet, Sverige och Italien.

I diagram 15 visas de olika migrantflödena som andelar av befolkningen. I Schweiz och Norge dominerar migranter från länder som omfattas av fri rörlighet. Även i Österrike är det främst migranter från länder med fri rörlighet som är vanligast. Sverige är det land som har den överlägset högsta flyktinginvandringen per invånare. Av de europeiska länderna är andelen arbetskraftsinvandrare högst i Danmark och Storbritannien. I Sverige är andelen som kommer för att arbeta liten, trots att arbetskraftsinvandringen även från länder utanför EU är i det närmaste helt fri sedan 2008.

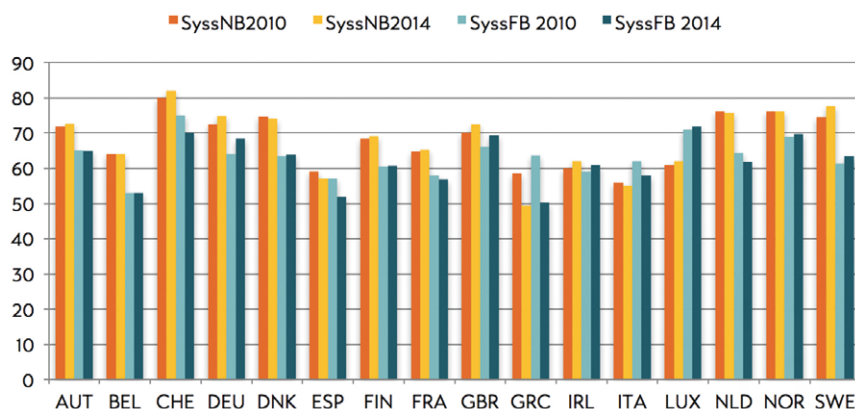
**DIAGRAM 15: ANTAL MIGRANTER SOM ANDEL AV BEFOLKNINGEN 2013
I PROCENT**



Källa: OECD(2015e) sid 22.

I samband med finanskrisen ökade arbetslösheten för utrikes födda och har därefter bitit sig fast i de flesta OECD-länderna. Däremot har sysselsättningen ökat trendmässigt för utrikes födda sedan 2010. Under 2014 ökade antalet sysselsatta utrikes födda med 4 procent. I länder med jobbtillväxt som Tyskland och Storbritannien har utrikes föddas arbetsmarknadssituation förbättrats mer än för inrikes födda sedan 2010 (se diagram 16). Även i Sverige har sysselsättningsgraden ökat för utrikes födda. I Sverige och i Nederländerna är emellertid gapet som störst mellan inrikes och utrikes födda, och var ca 14 procentenheter 2014. I Danmark minskade sysselsättningsgraden för inrikes födda något mellan 2010 och 2014, medan den ökade marginellt för utrikes födda. Gapet var ca 10 procentenheter mellan inrikes och utrikes födda 2014 i Danmark.

DIAGRAM 16: SYSSELSÄTTNINGSGRAD FÖR INRIKES FÖDDA (NB) OCH UTRIKES FÖDDA (FB) ÅREN 2010 OCH 2014 FÖR NÅGRA OECD-LÄNDER, ANDEL AV BEFOLKNINGEN 15-64 ÅR, PROCENT



Källa: Tabell 2.A1.1 i OECD(2015e)

Utrikes födda ungdomar är den grupp som drabbats proportionellt mer av finanskrisen än andra grupper. En av fem utrikes födda ungdomar vare sig arbetar eller studerar i genomsnitt i OECD. I länder som Österrike, Belgien och Sverige har dock andelen NEETs för utrikes födda fallit mellan 2011 och 2014; ändå är andelen betydligt högre än för inrikes födda.

I många länder satsas på en generell arbetsmarknadspolitik som riktas in på individuella behov av stöd istället för satsningar på stöd till en viss grupp. De flesta migranter kvalificerar sig ändå för stöd eftersom de många gånger har låg utbildning eller ingen utbildning alls och svårigheter att försörja sig. Våra svenska erfarenheter visar och även OECD ser fördelar med en politik som inriktas på migranter som ett komplement till en generell arbetsmarknadspolitik. Bristfälliga språkkunskaper, avsaknaden av nätverk för att kunna få yrkespraktik eller jobb och begränsade finansieringsmöjligheter för att kunna starta företag förs fram som förklaringar till varför migranter har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. OECD menar också att offentlig sektor skulle kunna fung-

era som en ”role model” (en förebild) och ge migranter jobb och praktik.⁸⁸

I Sverige kombineras en generell arbetsmarknadspolitik med särskilda insatser för migranter. Nystartsjobb, som behandlades i avsnitt 4 ovan, är ett sätt att minska kostnaderna för arbetsgivare att anställa migranter som fått asyl i Sverige. Instegsjobb är en annan typ av subventionerad anställning i Sverige som innebär att arbetsgivaren kan få 80 procent av lönen i subvention upp till ett tak. Anställningen ska vara kopplad till undervisning i svenska språket.

ARBETE FÖR ASYLSÖKANDE OCH ANHÖRIGINVANDRARE (RI 10). *Vi har sett en glädjande utveckling i att det har gått relativt bra för utrikes födda i samband med finanskrisen. Jämfört med 2007 ökade andelen utrikes födda av de sysselsatta både 2011 och 2014 i ett flertal OECD-länder.⁸⁹ För de flesta länderna i Europa kommer detta att bli en avgörande ödesfråga. De behöver öka sin arbetskraft för att möta kommande välfärdsutmaningar. Hur väl olika länder lyckas skapa förutsättningar för de som kommer till Europa av olika skäl att komma in på arbetsmarknaden inverkar på hela samhällets utveckling. Riktade insatser så nära arbetsmarknaden som möjligt förbättrar sysselsättningsmöjligheterna och kan ge arbete åt asylsökande och deras anhöriga.*

ARBETSKRAFTSINVANDRINGEN (RI 9) *är liten i omfattning men behovet av arbetskraft växer i många länder. En omfattande migration kan möjliggöra att potentiell tillväxt ökar under förutsättning att migranterna får fotfäste på arbetsmarknaden. OECD påpekar till exempel att man inte har behövt revidera ned den potentiella tillväxttakten för Tyskland i sin senaste prognos (som i övriga OECD-länder). En förklaring är tidigare genomförda reformer och ökningen i arbetskraften från migrationen.⁹⁰*

Arbetskraftsinvandringen handlar om en grupp migranter som kommer till ett nytt land för att arbeta, och som redan har ett jobberbjudande. De sätter ett exempel för andra och för samhället när alltfler ser det som naturligt att de som kommer från andra länder också snabbt kommer in i eget arbete. Sverige är ett

88 Se t.ex. OECD(2007) och OECD(2013).

89 Se diagram A5 i Appendix 1.

90 Se Box 1.5 i OECD(2015b) sid 38-39.

tydligt exempel på hur det möjliggjort för många att komma i arbete efter att de svenska reglerna för arbetskraftsinvandring öppnades upp 2008.

7. ETT FLEXIBELT ARBETSLIV ÖVER LIVSCYKELN

Avsnittet belyser RI 8 "Utbildning", RI 11 "Omställning" och RI 12 "En andra chans".

I en globaliserad värld sker förändringarna allt snabbare. Den teknologiska utvecklingen medför nya utmaningar och digitaliseringen kan innebära att uppemot hälften av dagens jobb försvinner i en inte alltför avlägsen framtid. Samtidigt kommer nya färdigheter utvecklas som ett komplement till olika tekniska lösningar. Även om länder visat på en god anpassningsförmåga vid tidigare strukturomvandlingar kan inte detta tas för givet framöver. Förändringarna ställer krav på att arbetskraften är flexibel och att regelverken på en rad områden möjliggör en anpassning. Utvecklingen innebär stora utmaningar för utbildningssystemet.⁹¹

OECD gör regelbundet mätningar av 15-åringars kunskaper i matematik, naturvetenskap och läsförståelse (PISA-undersökningarna). Sverige är det land

91 Se t.ex. Blix, M. The economy and digitalization – opportunities and challenges, 2015, www.martenblix.com

som har fallit brantast av alla länder under mätningarna och låg under OECD-snittet i den senaste undersökningen 2012. Den stora andelen ungdomar från andra länder i de svenska skolorna har endast påverkat resultatet i mindre grad. Fler än hälften av utrikes födda skolungdomar har inte ens baskunskaper i matematik (59 procent). Motsvarande för inrikes födda skolungdomar är en av fem (22 procent) enligt 2012 års undersökning.⁹² Det är en utmaning för det svenska skolsystemet att höja kunskapsnivån både för utrikes och inrikes födda ungdomar.

Sverige ligger bättre till i OECD:s PIAAC-undersökning av vuxnas färdigheter. Bland de vuxna (16-65 år) ligger majoriteten (58 procent) på en god nivå i läsfärdigheter. Norge ligger ungefär på samma nivå medan Danmark ligger lägre. Finland visar bäst resultat av de nordiska länderna.⁹³ Vad gäller problemlösning med hjälp av dator och annan teknik ligger Sverige däremot högst av de 23 undersökta länderna.⁹⁴ Cirka 44 procent av den vuxna befolkningen ligger på kunskapsnivå 2 eller 3, vilket motsvarar en god nivå inom problemlösning. Genomsnittet för de deltagande länderna är 34 procent.⁹⁵ De övriga nordiska länderna och Nederländerna ligger också på en hög nivå. Tyskland kommer emellertid inte förrän på åttonde plats bland länderna avseende problemlösning inom kunskapsnivå 2 och 3.

En god utbildning och möjligheter till återkommande vidareutbildning och omskolning är viktiga delar i ett flexibelt arbetsliv. Företag behöver säga upp arbetskraft vid förändringar som sker till följd av utvecklingen inom teknik och på olika marknader. De behöver också säga upp arbetskraft till följd av neddragningar av produktionen. Ibland behöver företag läggas ner och nya företag skapas. Risken att bli friställd är större för äldre och lågutbildad arbetskraft samtidigt som det tar längre tid för dessa att komma tillbaka till ett arbete

92 Skolverket (2013), "PISA 2012, 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap, Resultat i koncentrat", Sammanfattning av Rapport 398, 2013. <http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer>

93 SCB (2013), "PIAAC – den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter: Vuxnas färdigheter står sig väl internationellt", Statistiknyheter från SCB, Nr 2013:263, 2013-10-08. www.scb.se

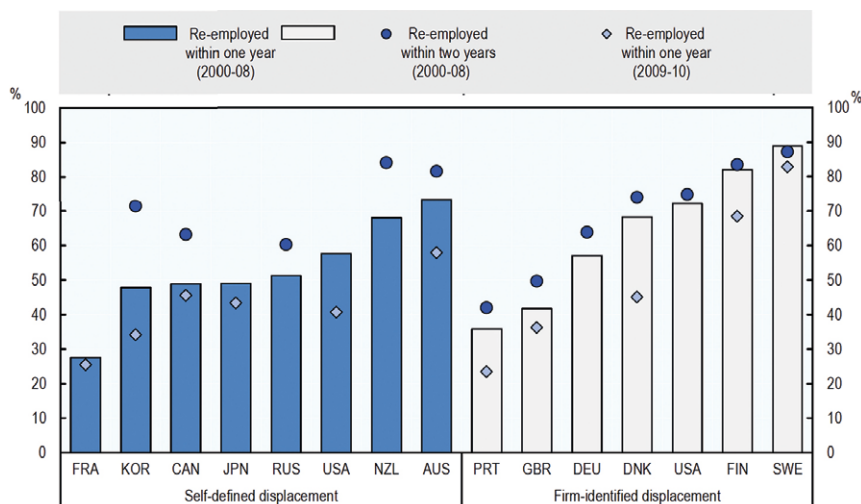
94 Se diagram 2.10a i OECD(2013b) sid 87.

95 OECD(2013b), sid 87.

enligt en ny OECD-studie över 14 länder.⁹⁶ Det är inte en så hög andel av de anställda i de undersökta länderna som blir friställda; andelen har legat på mellan 1,5 och 7 procent under 2000-talet. Av de undersökta länderna ligger Tyskland och Sverige lägst, medan USA och Storbritannien uppvisar högst andel uppsägningar, jämte Finland.

Efter finanskrisen har det varit svårare att åter få ett arbete inom rimlig tid efter uppsägningen. Men både i Finland och Sverige var runt 80 procent tillbaka i arbete inom ett år under perioden 2009-2010. I Storbritannien var det knappt hälften som åter hade ett arbete (se diagram 17).⁹⁷

DIAGRAM 17: ANDEL ÅTER I ARBETE EFTER UPPSÄGNING ETT RESPEKTIVE TVÅ ÅR SENARE



Källa: Diagram från Quintini, G. och D. Venn, "Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement", Final report, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, October 2013, OECD, sid 21.

⁹⁶ Se Quintini, G. och D. Venn, "Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement", Final report, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, October 2013, OECD.

⁹⁷ Den högra delen av diagram 17 återger siffror för företagsbaserade uppsägningar – friställningar – där mer än 30 procent eller fler än 5 anställda sagts upp eller för de fall då företaget har lagts ner. Den vänstra delen av diagrammet gäller enstaka uppsägningar baserade på driftsinskränkningar eller uppsägningar av andra skäl.

Unga hittar ofta ett nytt arbete relativt snart efter uppsägningen, ofta med högre kompetens och högre lön än det tidigare arbetet. Kvinnor blir inte uppsagda i större utsträckning än män, men det är svårare för kvinnor att hitta ett nytt arbete.⁹⁸ Även om man hittar ett nytt arbete efter uppsägningen kan det i många fall vara ett deltidsarbete, ett arbete med lägre kompetens och lägre lön, eller ett arbete som egenföretagare (s.k. ofrivilligt egenföretagande). En studie av svenska data visar att det är de uppsagda som har sämst förutsättningar på arbetsmarknaden som startar egna företag. De som istället lämnar sin anställning för att starta eget är personer med hög kompetens eller personer som har finansiella resurser.⁹⁹

Vid uppsägningar är det viktigt att det finns möjligheter till komplettering av kunskaper eller omskolning för att kunna söka arbete inom andra områden än inom de man tidigare arbetat. I Sverige har arbetsmarknadens parter ett stort ansvar för omskolning via sina omställningsorganisationer.¹⁰⁰ Över tre miljoner anställda omfattas av dessa organisationers avtal och drygt 40 000 får stöd av dem årligen. Runt 75-80 procent går vidare till en ”ny lösning” efter att de fått stöd till omställning.¹⁰¹ Omställningsorganisationernas stödarbete är utformat för dem som i en nära framtid kommer att sägas upp på ett företag vid neddragningar av arbetsstyrkan eller nedläggning av företaget.

DET ÄR VIKTIGT MED MÖJLIGHETER TILL OMSTÄLLNING (RI 8) OCH EN GOD UTBILDNING FÖR ARBETE (RI 11). MÄNNISKOR BÖR OCKSÅ FÅ EN ANDRA CHANS (RI 12). *Den globala utvecklingen och digitaliseringen innebär att människor måste vara flexibla och utbilda sig för nya arbetsuppgifter kanske både en och två gånger under sin livstid. Dessutom ökar medellivslängden och med det ökar kraven på en god hälso- och sjukvård. Det medför att människor*

98 I Danmark, Finland och USA är risken för uppsägning större för kvinnor men om man tar hänsyn till att kvinnornas anställningskontrakt är tidsbegränsade så bortfaller skillnaden mellan män och kvinnor. Se Quintini et al (2013), sid 16.

99 Von Greiff, J. (2009), "Displacement and Self-Employment Entry", Labour Economics, Vol 16, sidor 556-565.

100 Exempel på dessa är: Trygghetsrådet TRS, Trygghetsrådet TRR, Trygghetsstiftelsen, Trygghetsfonden TSL och Omställningsfonden.

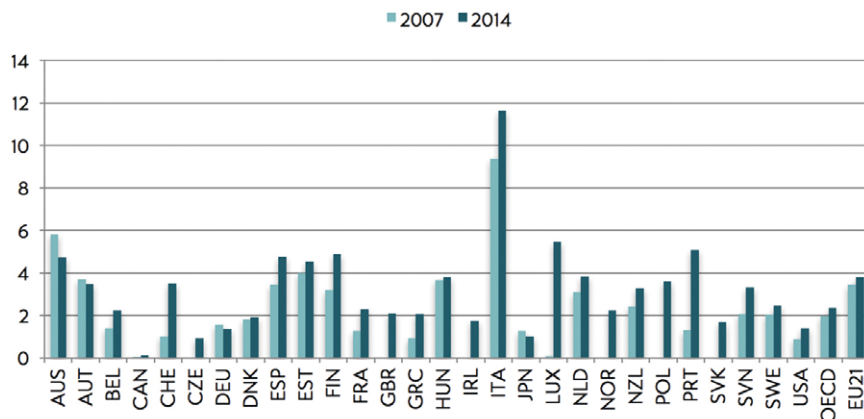
101 Se Walter, L. Red. "Mellan jobb. Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige", oktober 2015, Bokus eller Adlibris.

måste arbeta högre upp i åldrarna. Vi menar att det bör finnas möjligheter för den som av olika skäl vill gå vidare och omskola sig även om man har en anställning. De svenska omställningsorganisationernas arbete bör kunna fungera som en förebild och utvecklas till att även omfatta dem som har en anställning men inte riskerar att bli uppsagda. Utmaningen för utbildningsväsendet är att utforma kortare utbildningsalternativ fokuserade på de färdigheter som en föränderlig arbetsmarknad efterfrågar tillgängliga både för den som har ett arbete och för den som är utan ett arbete.

Vi står inför helt nya utmaningar. Den som upprättar och följer ett ramverk för att ständigt utveckla möjligheterna för alla människor att kunna arbeta under hela livet, kommer att vara mest framgångsrik i att möta de nya utmaningarna. När fler arbetar och kommer till sin rätt stärker det hela samhället. Färre lämnas utanför och våra samhällen blir mer inkluderande. Det är därför vi har utformat Reinfeldtinitiativet.

APPENDIX 1: KOMPLETTERANDE DIAGRAM

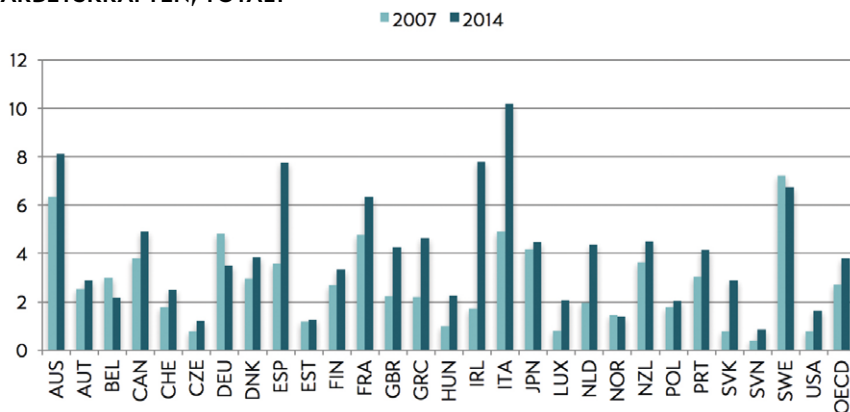
**DIAGRAM A1A: MARGINELLT ANKNUTNA PERSONER SOM ANDEL AV
UTVIDGAD ARBETSKRAFT, TOTALT**



Not. Utvidgad arbetskraft är beräknad av OECD som arbetskraften inkl. "discouraged workers". "Discouraged workers" är de som vill ha ett arbete, är tillgängliga men inte har sökt ett arbete för att de inte tror att det finns några att söka. "Marginellt anknutna personer" innefattar alla som vill ha ett arbete, är tillgängliga men inte har sökt ett arbete av olika skäl.

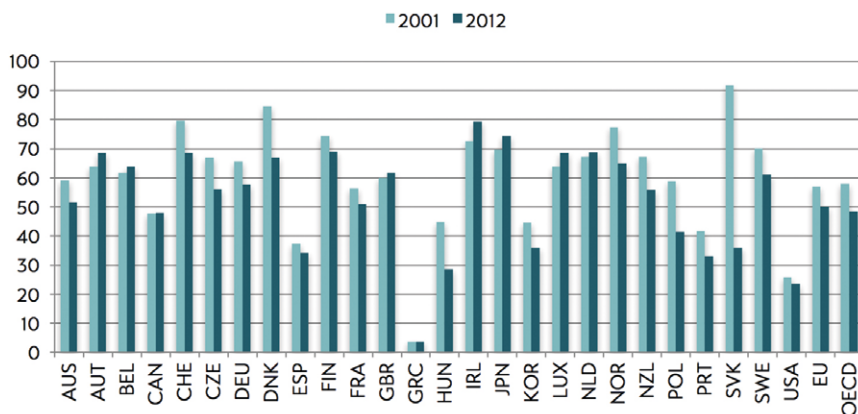
Källa: OECD Employment and Labour Statistics, www.oecd.org.

DIAGRAM A1B: OFRIVILLIGT DELTIDSARBETANDE SOM ANDEL AV ARBETSKRAFTEN, TOTALT



Källa: OECD Employment and Labour Statistics, www.oecd.org.

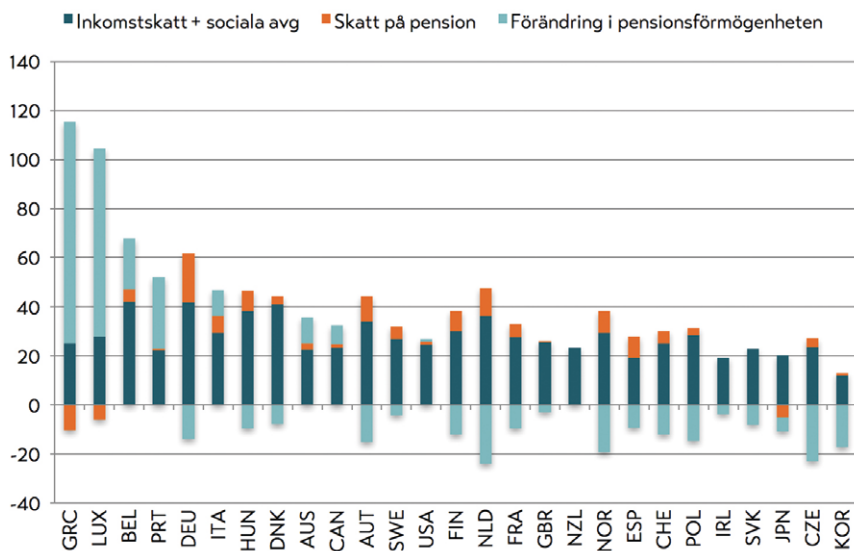
DIAGRAM A2: ERSÄTTNINGSKVOTEN (NETTO) VID LÅNGTIDSARBETSLÖSHET 2001 OCH 2012



Not: Långtidsarbetslöshet definieras som 60 månaders arbetslöshet.

Källa: OECD(2015a), sid 129.

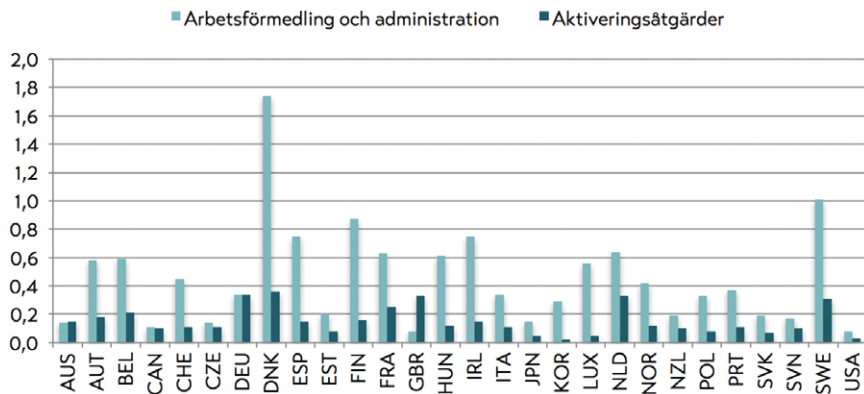
DIAGRAM A3: INDIKATOR ÖVER EKONOMISKA INCITAMENT FÖR ATT GÅ I PENSION ISTÄLLET FÖR ATT FORTSÄTTA ARBETA MELLAN 60 OCH 64 ÅRS ÅLDER FÖR EN MAN MED GENOMSNITTSINKOMST



Not: Värdena visar effekten på den finansiella indikatorn FIR. En minskning/ökning av pensionsförmögenheten vid fortsatt arbete ger en positiv/negativ effekt på FIR.

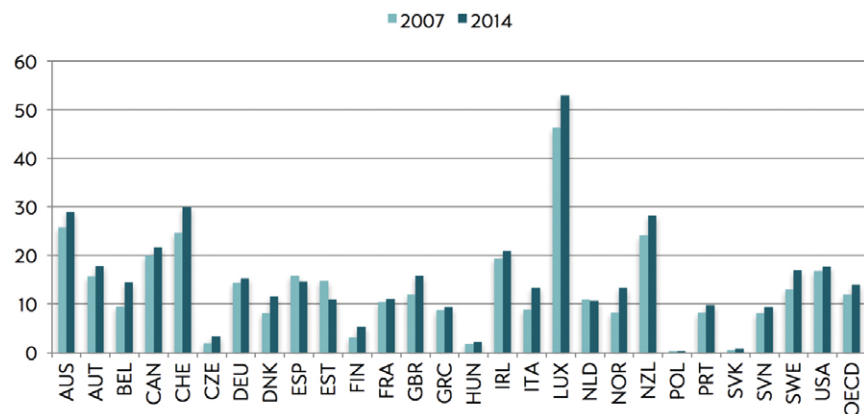
Källa: OECD(2011).

**DIAGRAM A4: SATSNINGAR PÅ ARBETSMARKNADSPOLITIK, 2012,
ANDELAR AV BNP**



Källa: OECD(2015c) sid 118.

**DIAGRAM A5: ANDEL AV UTRIKES FÖDDA I TOTAL SYSSELSÄTTNING 2007
OCH 2014**



Källa: OECD(2015e) sid 101.

REFERENSLISTA

OECD-STUDIER

OECD(2007), "Jobs for Immigrants (Vol 1): Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden", OECD Publishing.

OECD(2011), "Taxation and Employment", OECD Tax Policy Studies, No 21, OECD Publishing.

OECD(2013a), "Jobs for Immigrants (Vol 3): Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland, OECD Publishing.

OECD(2013b), "OECD Skills Outlook 2013, First Results from the Survey of Adult Skills", OECD Publishing.

OECD(2014), "OECD Economic Outlook 2014/1", OECD Publishing.

OECD(2015a), "Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth", OECD Publishing.

OECD(2015b), "OECD Economic Outlook 2015/2", OECD Publishing.

OECD(2015c), "OECD Employment Outlook 2015", OECD Publishing.

OECD(2015d), "OECD Skills Outlook 2015", OECD Publishing.

OECD(2015e), "International Migration Outlook 2015", OECD Publishing.

OECD(2015f), "Pensions at a Glance 2015", OECD Publishing.