

# Arbetet i framtiden



**Slutrapport**  
Analysgruppen för  
arbetet i framtiden

# Innehåll

<b>Förord – Analysgruppens uppdrag och arbete</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Möjligheter och utmaningar på framtidens arbetsmarknad</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Makroekonomiska ramar</b> .....	<b>12</b>
2.1 Sekulär stagnation? .....	13
2.2 Vad kan Sverige göra? .....	15
2.3 Ett modernare skattesystem .....	17
<b>3. Långsiktiga trender av betydelse för framtidens arbetsmarknad</b> .....	<b>19</b>
3.1 Globalisering och inkomstfördelning .....	20
3.2 Digitalisering och jobbpolarisering .....	21
3.3 Demografi och migration .....	25
3.4 Framtidens arbetsmarknad ur ett genusperspektiv .....	27
<b>4. En arbetsmarknad på två ben – som håller samman</b> .....	<b>32</b>
4.1 Ett lärande arbetsliv.....	33
4.1.1 Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet.....	34
4.1.2 Ny pelare i systemet för livslångt lärande .....	36
4.1.3 Helheten.....	38
4.2 Ta tillvara hela arbetskraftens potential .....	39
4.2.1 Inträdet på arbetsmarknaden och förbättrad matchning.....	39
4.2.2 En mer inkluderande arbetsmarknad .....	42
4.3 Likvärdig inkomsttrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad .....	44
<b>5. Slutord</b> .....	<b>46</b>
5.1 Slutsatser och förslag i sammanfattning .....	47
<b>Analysgruppens del- och underlagsrapporter</b> .....	<b>51</b>
<b>Uppdragsbeskrivning</b> .....	<b>52</b>

I mars 2015 inrättade Framtidsminister Kristina Persson en analysgrupp för Arbetet i framtiden. Gruppens sammansättning framgår på baksidan av denna rapport. Den har varit fristående från regeringen och har arbetat självständigt inom de ramar som uppdragsbeskrivning (sist i denna rapport) och tilldelade resurser har givit.

Uppdraget var att utifrån tillgänglig kunskap analysera och beskriva de villkor, utmaningar och möjligheter som målen hög sysselsättning och låg arbetslöshet medför på medellång sikt, definierat som 10–15 år. Viktiga vägval skulle belysas och förslag lämnas på åtgärder som kan leda till en väsentlig och bestående förbättring av arbetsmarknaden samtidigt som växande inkomst- och förmögenhetsklyftor motverkas. Förslagen ska kunna genomföras under de närmaste två mandatperioderna.

Tre långsiktiga trender har vi bedömt vara av särskild betydelse för framtidens arbete på 10-15 års sikt: **globalisering**, **digitalisering** och **robotisering** samt den **demografiska utvecklingen** med en åldrande befolkning och omfattande migration. Med utgångspunkt från dessa trender har arbetet främst fokuserat på frågor som rör arbetskraften och arbetet som sådant. Två huvudområden har identifierats för en arbetsmarknad på två ben:

#### **1. Flexibilitet och kompetens på den ordinarie arbetsmarknaden.**

Bättre förutsättningar för livslång kompetensutveckling och möjlighet till återkommande utbildning för dem som har jobb behövs.

#### **2. Underlätta inträdet och inkludera alla i arbetslivet.**

Nya verktyg behövs och fler vägar skapas från skola till arbete för att förbättra matchningen, inkludera fler i arbetslivet och motverka utslagning.

Därutöver ser vi behov av **åtgärder inom socialförsäkringssystemet** för en arbetsmarknad som håller ihop.

Analysgruppen har haft 11 egna sammanträden och två gemensamma sammankomster med de andra analysgrupper som inrättats av framtidsministern: Grön omställning och konkurrenskraft och Global samverkan. Alla tre analysgrupper medverkade också vid det seminarium som Framtidsministern ordnade i Almedalen 2015. Gruppen har även haft omfattande kontakter med arbetsmarknadens parter, organisationer, näringsliv, akademi och tankesmedjor i arbetets olika skeden. Vidare har analysgruppens ordföranden och ledamöter medverkat i ett antal intervjuer och konferenser.

Två diskussions- och kunskapsseminarier har hållits. Det ena gällde digitaliseringen och framtidens jobb, det andra migrationens konsekvenser för framtidens arbete och nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Till underlag för arbetet har gruppen också tagit fram 15 underlagsrapporter. En förteckning över dessa finns i slutet av denna rapport.

Förslag har lämnats till Framtidsministern löpande under året. En första delrapport, ”Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad”, presenterades på ett seminarium den 14 december och överlämnades därefter till Framtidsministern. Den 15 mars överlämnade gruppen sin andra delrapport ”En socialt hållbar arbetsmarknad”.

I denna rapport sammanfattas gruppens slutsatser och förslag också på områden som ligger vid sidan av de tidigare publicerade delrapporterna. För källor och referenser hänvisas till del- och underlagsrapporterna.

Slutrapporten inleds, i avsnitt 1, med en översiktlig beskrivning av de möjligheter och utmaningar som analysgruppen ser framför sig på framtidens arbetsmarknad. De områden som gruppen valt att fokusera på sätts där in i ett större sammanhang. I avsnitt 2 beskrivs de makroekonomiska ramarna för framtidens arbetsmarknad. Avsnitt 3 beskriver de tre långsiktiga trender som gruppen bedömer som särskilt betydelsefulla för arbetet i framtiden. Där diskuteras även konsekvenserna av den förväntade utvecklingen på arbetsmarknaden utifrån ett genusperspektiv. Avsnitt 4 sammanfattar de analyser och förslag till åtgärder som analysgruppen presenterat för regeringen i sina två delrapporter.

Gruppen som helhet står i huvudsak bakom rapportens analyser och förslag men avvikande meningar kan finnas i vissa delar.

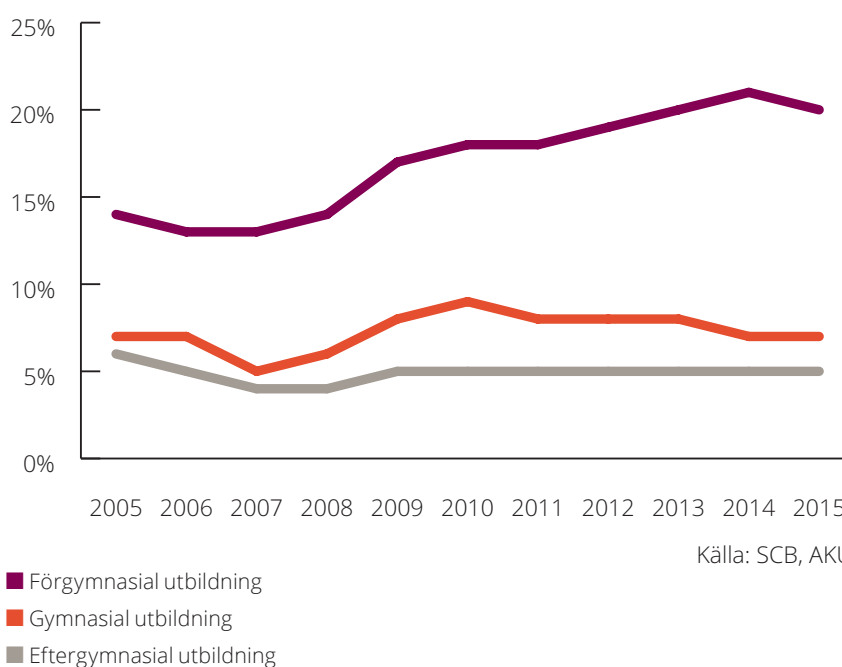
# 1. Möjligheter och utmaningar på framtidens arbetsmarknad

Arbete är grunden för välbefinnande och utveckling, både för den enskilde och för samhället i stort. Det ger möjlighet till egen försörjning och ett socialt sammanhang. För de allra flesta ger det också mening och personlig utveckling. Därför är hög sysselsättning och låg arbetslöshet centrala samhällsmål.

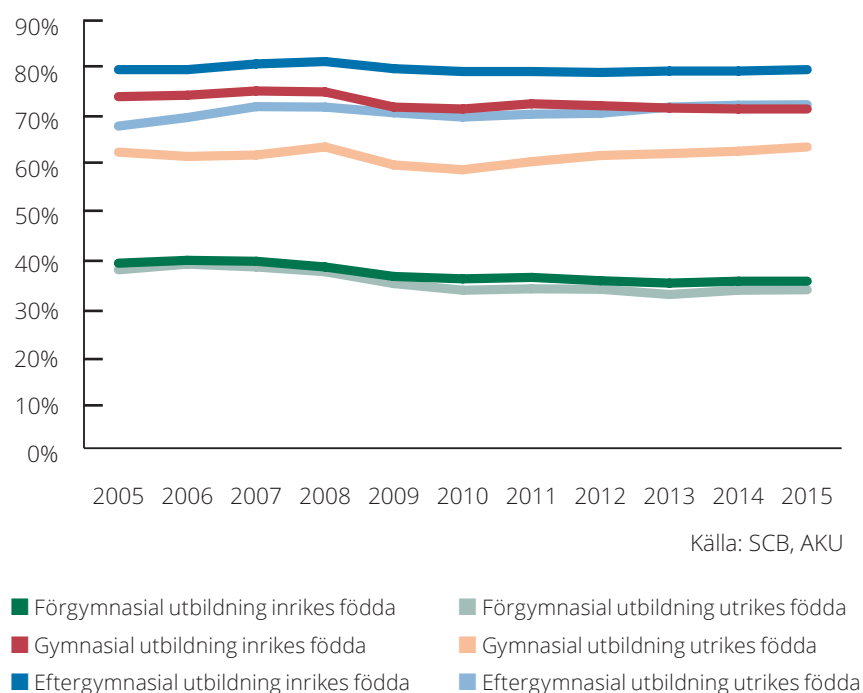
Sysselsättningsgraden i Sverige idag är högst inom EU, men arbetslösheten är betydande och ojämnt fördelad. Den långvarigt höga arbetslösheten är en av vår tids stora problem och drabbar vissa grupper hårdare än andra. Den är särskilt hög och har också ökat mer de senaste 10 åren bland personer med kort utbildning, varav många är utrikesfödda (se figur 1).

Sysselsättningsgraden är en annan sida av samma mynt. Den är betydligt högre bland personer med utbildning på gymnasial eller högre nivå. Bland dessa är den dock lägre för utrikes födda än inrikes födda (se figur 2).

**Figur 1. Arbetslöshet i procent av arbetskraften 15-74 år efter utbildningsnivå 2005-2015**



**Figur 2. Sysselsättningsgrad i procent av befolkningen 15-74 år efter utbildningsnivå 2005-2015**



Matchningsproblemen är också stora. Arbetslösheten är därför hög samtidigt som det finns många lediga jobb att söka. Det tar också längre tid för företagen att rekrytera än tidigare, trots hög arbetslöshet. Sysselsättningens långsiktiga utveckling bestäms i ett samspel mellan en rad olika faktorer. Analysgruppens arbete har i första hand varit inriktat på frågor som rör arbetskraften som sådan. Vad behöver göras för att ge alla människor bättre förutsättningar att utvecklas och bidra med rätt kompetens under hela arbetslivet? Vilka förändringar krävs i arbetsmarknadens regelverk för att ge både den flexibilitet och den trygghet som behövs? Hur kan inträdet underlättas, matchningen förbättras och en mer inkluderande arbetsmarknad skapas? Och hur ser vi till att motverka polariseringen och stärka tilliten i samhället?

Två huvudstrategier för att möta utmaningarna på arbetsmarknaden brukar diskuteras. Den ena är inriktad på att skapa acceptans och ge stöd till framväxten av fler så kallade enkla jobb, dvs. jobb med kortare utbildningskrav och lägre löner, för grupper som i dag har svårt att komma in på eller har slagits ut från arbetsmarknaden. Den andra syftar till att rusta människor med kompetens så att alla anställda och därmed även personer med svag ställning på arbetsmarknaden får möjlighet till utveckling. Dessa två strategier behöver inte nödvändigtvis utesluta varandra.

Om behovet av fler låglönejobb och lägre ingångslöner går åsikterna isär i den allmänna debatten, liksom i analysgruppen. Av två skäl har gruppen dock valt att inte närmare behandla frågan. Det ena är att det inte är statsmaktens uppgift att sätta löner. Den svenska modellen med kollektivavtal mellan parterna bör förbli det dominerande lönesättningsystemet. Det är parternas uppgift att konstruera lämpliga lönestegar som möjliggör både inträde och avancemang på arbetsmarknaden. Det andra skälet är att vi tolkar det uppdrag vi fått så att de förslag vi lämnar inte bara ska bidra till hög sysselsättning och låg arbetslöshet utan också motverka växande inkomstklyftor.

Den allmänna makroekonomiska utvecklingen har stor betydelse för våra möjligheter att klara full sysselsättning och en sammanhållen arbetsmarknad i framtiden. Även om svensk ekonomi för närvarande växer snabbt finns flera indikatorer på strukturella svagheter i den inhemska efterfrågan. Tänkbara orsaker till detta liksom strategier för att bemöta dem diskuteras närmare i avsnitt 2.

Skattepolitiken och möjligheterna att finansiera offentliga verksamheter sätter också viktiga ramar för sysselsättningen. Nödvändiga framtidsreformer och behovet av att utveckla kvaliteten i välfärdstjänsterna på ett sätt som stärker vår konkurrenskraft och motverkar polariseringen ställer stora krav på de offentliga finanserna och på effektivitet i verksamheterna. I gruppen finns olika uppfattningar om nivån på skatteuttaget på sikt. Men vi är överens om att det finns ett behov av en ny bred skatteöverenskommelse. Viktiga delar i en reformering av skattesystemet behandlas också i avsnitt 2.

Tre långsiktiga trender - globalisering, teknisk utveckling och demografisk utveckling med åldrande befolkning och omfattande migration – är också centrala för framtidens arbetsmarknad. De diskuteras närmare i avsnitt 3. Utmaningarna är betydande – men också möjligheterna. Hanteras de väl rymmer de stora möjligheter till ökat välbefinnande.

De tekniska förändringar som under kommande år antagligen kommer att spela den viktigaste rollen för arbetsmarknaden är kopplade till digitaliseringen. Den medför att även komplexa arbetsuppgifter kan delas upp i moment, rutiniseras och tas över av robotar eller alltmer sofistikerade algoritmer. I debatten hörs ibland farhågor – eller förhoppningar – om att den nya tekniken kommer minska det samlade behovet av arbete. Kortare arbetstider eller medborgarlön kan då komma att föras fram som ett önskvärt sätt att möta robotiseringens konsekvenser och hantera arbetslösheten.

Vi avråder från medborgarlön. En sådan riskerar att minska arbetsutbudet, försvaga statsfinanserna och dessutom skada sammanhållningen och tilltron till trygghetssystemen. Det finns goda skäl att diskutera kortare arbetstider som ett sätt att ta del av det välbefinnande som den nya tekniken kan medföra. Men en generell arbetstidsförkortning är inte en lösning på den ojämnt fördelade arbetslösheten. Däremot skulle den försvåra finansieringen av den offentliga välfärden.

Vår bedömning är inte att jobben kommer ”ta slut”. Antalet arbetade timmar kommer snarare behöva öka inom det tidsperspektiv som är aktuellt här. Den tekniska utvecklingen kommer leda till att vissa typer av jobb kommer försvinna samtidigt som nya jobb tillkommer och innehållet i många jobb förändras. Därtill medför en åldrande befolkning att Sverige behöver fler anställda i vård och omsorg. Mer arbetsinsatser behövs också inom en rad andra områden. Inte minst behöver skolan stärkas och andra investeringar i människors utbildning och kompetens genomföras. Även om vi lyckas ta tillvara de möjligheter som den nya tekniken ger att rationalisera och underlätta arbetet inom sjukvård, utbildning och äldreomsorg kommer behovet av arbetskraft i dessa sektorer med all säkerhet att vara fortsatt högt.

TVå centrala reformområden har identifierats för att få en arbetsmarknad som går på två ben in i framtiden med hög sysselsättning. Den ena handlar om flexibilitet och kompetens på den ordinarie arbetsmarknaden. Den andra om att underlätta inträdet och inkludera fler i arbetslivet. Därutöver ser vi behov av åtgärder inom socialförsäkringssystemet för en arbetsmarknad som håller ihop.

### **Flexibilitet och kompetens**

Den tekniska utvecklingen ökar kraven på kompetens och på vår förmåga till omställning. Trots hög arbetslöshet menar många företag att de inte hittar rätt utbildad arbetskraft. Under de närmaste åren finns det också anledning att förvänta sig att det rationaliseringstryck, som den internationella konkurrensen skapar, kommer vara fortsatt högt.



Ett första centralt område för en mer långsiktig, framtidsinriktad politik för full sysselsättning handlar därför om utbildning och strukturer för att säkerställa ett livslångt lärande genom kontinuerlig kompetensutveckling under hela arbetslivet. Vår förmåga att ge alla som har arbete möjligheter att fortsätta bidra och utvecklas i yrkeslivet när kompetenskraven och näringsstrukturen förändras är avgörande för Sveriges konkurrenskraft, välstånd och sammanhållning. Därmed är den också avgörande för våra möjligheter att klara andra utmaningar, som den höga arbetslösheten, demografin och migrationen. En reform för livslångt lärande riktad till de som har ett arbete ser vi därför som en av de viktigaste framtidsreformerna för hög sysselsättning och minskade klyftor. Vårt förslag till en sådan reform presenteras närmare i avsnitt 4.1.

### **Underlätta inträdet och inkludera fler i arbetslivet**

Vi ser tydliga tecken på polarisering på arbetsmarknaden med en ökande andel jobb i de lägre och högre segmenten. Det är delvis en konsekvens av den nya tekniken. Blickar vi lite längre fram kan den tekniska utvecklingen mycket väl tänkas leda till att många arbetsmoment ersätts av teknik också i enklare tjänsteyrken. Jobb i den lågavlönade delen av arbetsmarknaden kan bredda möjligheterna till inträde men inte vara den dominerande lösningen på problemen på arbetsmarknaden för personer med svaga färdigheter. Antalet jobb i mellansegmenten utgör fortfarande en stor andel av alla jobb. Därtill kan den tekniska utvecklingen skapa helt nya medelkvalificerade jobb och medföra att vissa tidigare låg- respektive högkvalificerade jobb omvandlas till medelkvalificerade. Arbetsförmedlingens prognoser visar dessutom att den demografiska utvecklingen och behoven av att stärka kvaliteten i både utbildning, vård och omsorg kommer leda till ökad efterfrågan på arbetskraft i mellansegmenten under de kommande 10-15 åren.

Strategin för att bättre ta tillvara potentialen i grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden bör därför främst inriktas mot att stärka deras färdigheter och kompetenser för en bättre matchning mot behoven på framtidens arbetsmarknad. För att möta de utmaningar som en åldrande befolkning medför behöver sysselsättningen öka i grupper där andelen som arbetar är låg. Det rör sig framför allt om unga och utrikesfödda med kort utbildning. Migrationen utgör här både en möjlighet och en utmaning. Sverige har behov av arbetskraft utifrån. I framtiden måste Sverige därför vara attraktivt när det gäller att dra till sig både kapital och arbetskraft. En förutsättning är dock att etableringen på arbetsmarknaden fungerar. Även inrikes födda ungdomar, som inte tar sig igenom grund- och gymnasieutbildning, har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Nya verktyg och fler vägar in från skola till arbete behövs. Våra förslag på detta område beskrivs i avsnitt 4.2.

Åtgärder behövs också som förbättrar förutsättningarna för en aktiv och effektiv arbetsmarknadspolitik som omfattar alla arbetslösa och bidrar till att skapa en mer inkluderande arbetsmarknad. Det faktiska ansvaret för människor som står långt från arbetsmarknaden har kommit att vila allt tyngre på kommunernas socialtjänst, mycket till följd av att många arbets-

lösa saknar rätt till arbetslöshetsersättning. En strategi för att vända den utvecklingen är angelägen. Nya verktyg behövs också för att få fram ett tillräckligt antal anpassade jobb för personer där möjligheterna till reguljär sysselsättning bedöms som små eller avlägsna. Eftersom det på förhand ofta är svårt att avgöra hur utsikterna till reguljärt arbete ser ut på sikt i det enskilda fallet bör de anpassade jobben så långt möjligt inrättas inom ramen för reguljära verksamheter. Dessa frågor behandlas också i avsnitt 4.2.

### **Socialförsäkringssystem för en arbetsmarknad som håller samman**

Avslutningsvis ser vi ett behov av reformer inom socialförsäkringssystemet för att alla ska ha en god inkomsttrygghet på framtidens arbetsmarknad. Var fjärde sysselsatt arbetar numera i andra former än fast anställning. På sikt finns det anledning att tro att ännu fler kommer driva egen verksamhet, antingen i kombination med anställning eller som enda försörjningskälla. Det har delvis att göra med den tekniska utvecklingen. Oavsett i vilken form arbetet utförs finns behov av inkomsttrygghet. En mer likvärdig inkomsttrygghet för alla understödjer nyskapande av nya företag och fler jobb. Sedan mitten av 1990-talet har de allmänna socialförsäkringarna successivt utvecklats från ett system baserat på inkomstbortfallsprincipen till mer av ett grundersättningsystem. Det påverkar förutsättningarna för en sammanhållen arbetsmarknad. Förslag till åtgärder inom socialförsäkringen behandlas i avsnitt 4.3.

## Centrala frågor i det fortsatta framtidsarbetet

Ser vi 10-15 år framåt kommer konkurrensen med såväl gamla som nya industriländer sannolikt att skärpas och den tekniska utvecklingen göra fler arbetsuppgifter flyttbara. En förutsättning för att full sysselsättning då ska nås är att vår konkurrenskraft är god och att svenskt näringsliv förmår producera både varor och tjänster lönsamt för exportmarknaden. Frågor som tar sikte på företagandets villkor, näringslivets utvecklingskraft, innovationsklimat och exportmöjligheter är centrala för arbete och sysselsättning men har inte behandlats i denna fas av framtidsarbetet.

Det finns även andra frågor av betydelse för arbetsmarknaden som analysgruppen inte fördjupat sig i under denna fas. Hit hör frågor rörande infrastruktur och bostadsmarknad som påverkar människors möjligheter att hitta rätt jobb och företagens möjligheter att rekrytera. Ett robust och effektivt transportsystem, med ökad tyngpunkt på hållbara trafikslag och kollektiva färdmedel behövs liksom väl utbyggda digitala nät som binder ihop landet. Människor måste också kunna hitta bra bostäder till rimliga kostnader där jobben finns och ha möjlighet att anpassa sitt boende när situationen förändras. Här finns stora behov av mer långsiktiga reformer för att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande och rörlighet inom det existerande bostadsbeståndet som kan behöva uppmärksammas i det fortsatta framtidsarbetet.

Krav kommer sannolikt också ställas på fortsatt anpassning av den flexibla svenska partsmodellen till förändringar på framtidens arbetsmarknad. Kollektivavtalen fyller en central funktion i det moderna arbetslivet för att skapa goda förutsättningar för utveckling och hög konkurrenskraft i näringslivet. Men modellen förutsätter bl.a. väl definierade och organiserade parter. Digitaliseringen, delningsekonomin och andra krafter som kan leda till ökade inslag av andra anlitandeformer än fasta anställningar kan därför komma att ställa krav på anpassning.

Även utvecklingen inom EU är central för framtiden. Det gäller inte minst EUs regler för fri rörlighet. Svensk arbetsmarknad kännetecknas sedan länge av ett samspel mellan lag och avtal som nu utmanas av den fria rörligheten för tjänster (se underlagsrapport 11). I takt med att tjänstesektorn utvecklas är det troligt att arbetskraft och företag från andra medlemsstater kommer verka på den svenska arbetsmarknaden i allt större utsträckning. En viktig framtidsuppgift är därför att ytterligare belysa och hitta lösningar på de spänningar som finns mellan EU-rätten och den svenska partsmodellen.

## 2. Makroekonomiska ramar

Möjligheterna att klara full sysselsättning och en sammanhållen arbetsmarknad i framtiden beror inte bara på teknisk utveckling, globalisering och liknande strukturfrågor. Den allmänna makroekonomiska utvecklingen – svensk konkurrenskraft och attraktionskraft, tillväxtstyrka och aggregerad efterfrågan, investeringar och förutsättningar för entreprenörskap – spelar också en viktig roll. Flera av dessa faktorer varierar med det allmänna konjunkturläget, men vi menar att de i detta sammanhang också bör behandlas ur ett mer långsiktigt perspektiv.

## 2.1 Sekulär stagnation?<sup>1</sup>

I skrivande stund (våren 2016) växer svensk ekonomi snabbt, med över fyra procent i årstakt. Skälet är att de flesta sektorer just nu bidrar samtidigt. Tjänstesektorn fortsätter att utvecklas starkt, så som den gjort under flera år, men den har nu fått sällskap av snabbt stigande bygginvesteringar. Privat konsumtion växer, pådriven av stigande realinkomster och låga räntor. Till detta kommer den snabba befolkningstillväxten, som dels ökar den privata konsumtionen, dels ökar de offentliga utgifterna (för flyktingmottagande, skola, försörjningsstöd mm). Sverige är därmed ett av de snabbast växande industriländerna.

Ett annat skäl till den goda tillväxten är att Sverige gick in i den globala finanskrisen 2008 med robusta offentliga finanser. Vi behövde därför inte strama åt statsfinanserna i nedgång, vilket flera andra länder tvingades till.

Läget i vår omvärld är inte alls lika gott. Både Danmark och Finland har gått igenom recessioner de senaste åren, och Norge bromsar nu in skarpt. Euro-zonen som helhet har ännu inte nått tillbaka till produktionsnivåerna före finanskrisen, och några av länderna i Sydeuropa har genomgått djupa depressioner. Ännu sju år efter finanskrisens utbrott är den europeiska tillväxten svag – trots nollränta, massiva likviditetsinjektioner från centralbankerna och i många fall kraftigt ökad upplåning. Det tyder på att den underliggande (potentiella) tillväxten är svag och att flera länder i Väst (inklusive USA) befinner sig i ett strukturellt – inte bara konjunkturrellt – svaghetstillstånd. Detta är allvarligt eftersom det bidragit till att permanenta arbetslösheten på höga nivåer. Samtidigt växer oron inför vad som kan tänkas ske när nästa konjunkturedgång kommer samtidigt som många av de stabiliseringspolitiska motmedlen uttömt sin kraft.

Den förre amerikanske finansministern Larry Summers satte för några år sedan igång en debatt om denna, som han kallade det, sekulära stagnation och dess orsaker. Ekonomer lägger olika vikt vid olika faktorer, men följande har anförts som orsaker till den svaga tillväxten.

### Ekonomins utbudssida

- Befolkningen växer i många länder långsammare än förr. I synnerhet gäller detta antalet människor i arbetsför ålder. När antalet arbetade timmar kanske t.o.m faller betyder det, allt annat lika, att produktionen bromsar in.
- Svag produktivitetstillväxt är ytterligare en faktor. I flera stora industriländer är produktivitetsökningen numera nära noll. Även i Sverige stod produktiviteten i stort sett still mellan 2007 och 2015. Orsakerna till detta debatteras flitigt. Förutom rena felmätningar kan det bero på att tjänstesektorn ökat sin andel i ekonomin. Trots den nya teknikens genombrott är det fortfarande lättare att öka produktiviteten i industrin. Utbildningen tycks inte ge samma samhällsekonomiska avkastning som tidigare. Ett annat skäl kan vara att investeringarna generellt är låga. Det kan i sin tur bero på att avkastningskraven är höga i förhållande till den allt lägre marknadsräntan.

<sup>1</sup> Detta och nästa avsnitt baseras i hög grad på underlagsrapport 13.

- En mer övergripande förklaring till den svaga tillväxten är att de stora tekniska genombrott som följt med digitaliseringen inte har gett de tillväxteffekter som många hoppats på. Det kan bero på att digitaliseringen hittills gett mer av kultur och nöje (smartphones och spel) än omvälvande innovationer i näringslivet. Om sådana omvälvningar kommer framöver när tekniken mognat vet vi ingenting om.

### **Ekonomins efterfrågesida**

- På efterfrågesidan återfinns vi baksmällan efter finanskrisen. Före 2007 kunde inkomsterna och köpkraften pumpas upp genom omfattande skuldsättning. Efter 2008 har uppgiften för såväl hushåll som företag snarare varit att banta balansräkningarna och amortera ner sina skulder. Det sistnämnda bromsar naturligtvis tillväxten, allt annat lika.
- Inkomstfördelningen har blivit allt mer ojämlig i de flesta västländer. Det är i hög grad kopplat till de krafter – digitalisering och globalisering – som beskrivits ovan, men också till de ekonomisk-politiska prioriteringar som gjorts i Sverige och på andra håll. Höginkomsttagare sparar i snitt en större andel av sina inkomster än låginkomsttagare. Med en mer ojämn inkomstfördelning stiger därför sparkvoten, vilket bromsar konsumtionen.

Det finns ingen anledning att här väga de olika argumenten mot varandra. Vi nöjer oss med att konstatera att flera länder i vår omvärld tycks ha fastnat i ett läge med svag långsiktig tillväxt. Ingen vet hur länge denna situation består, men vår slutsats blir att Sverige under överskådlig tid knappast kan räkna med någon stark draghjälp från omvärlden. Ska exporten fortsätta att vara draglok måste detta ske genom stärkt konkurrenskraft som möjliggör växande marknadsandelar. Den uppgiften blir givetvis än tuffare om Europa går in i en ny lågkonjunktur utifrån ett svagt utgångsläge.

## 2.2 Vad kan Sverige göra?

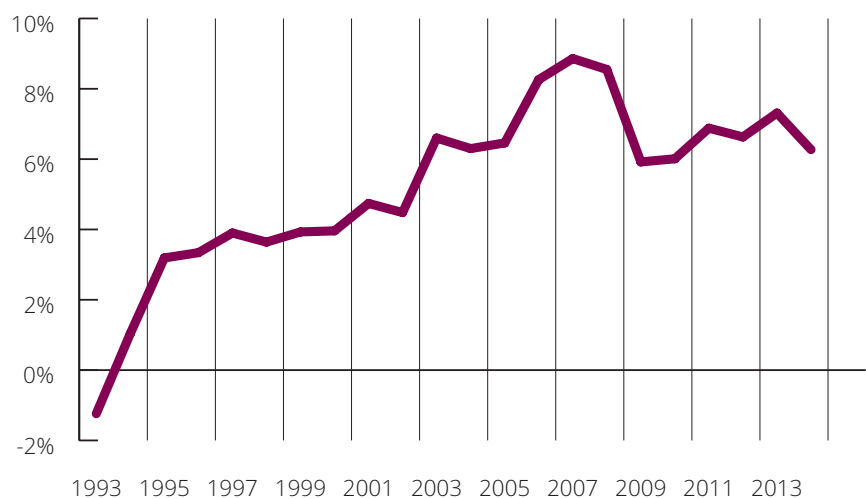
Sverige tycks visserligen ha drabbats mindre av denna sekulära stagnation än många andra länder i vår omvärld. Tillväxten är högre, de statsfinansiella problemen mindre. Men arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå, vilket bådar illa den dag omvärldskonjunkturen viker ner.

Samtidigt finns klara indikatorer på att Sverige har strukturellt svag inhemsk efterfrågan. Det syns främst i det permanenta och extremt stora bytesbalansöverskottet (se figur 3). Från mitten av 1990-talet klättrade det från ca 4 procent av BNP till över 8 procent. Efter finanskrisen har det legat stabilt på drygt 6 procent. Enligt EU:s definitioner innebär det ojämvikt i ekonomin, med ett alltför högt sparande. Det finns flera tänkbara orsaker till detta. En är att låga förväntningar om den framtida ekonomiska utvecklingen ökar hushållssparandet och sänker företagets investeringsvilja. En annan är att det finanspolitiska ramverk, som infördes i mitten av 1990-talet, medfört ett offentligt sparande som bidragit till överskottet i bytesbalansen.

Visst är det bra att Sverige kan uppvisa en lyckosam exportsektor och att utlandsskulden kunnat betas av. Men ur ett sysselsättningsperspektiv betyder överskottet antagligen att en låg inhemsk efterfrågan hållit tillbaka jobbtillväxten. Det inhemska sparandet har varit högt och investeringarna för låga.

Studerar man sparbalanserna syns detta tydligt. Valutafonden IMF och EU-kommissionens ekonomer framhåller att såväl det privata som det offentliga sparandet stigit kraftigt sedan 1990-talskrisen, men att investeringarna inte hängt med. I synnerhet har bostadsbyggandet kraftigt släpat efter. Ett skäl till att hushållssparandet stigit är möjligen att en åldrande befolkning inte litat på det offentliga pensionssystemet utan valt att öka sitt privata sparande.

Figur 3. Bytesbalans i procent av BNP, 1993–2014



Källa: SCB

Normalt diskuteras efterfrågepolitik i ett konjunkturperspektiv – hur penning- och finanspolitik kan motverka fluktuationer i efterfrågan över konjunkturcykeln. Men här har vi identifierat vad som tycks vara ett strukturellt efterfrågeunderskott. Samtidigt har penningpolitiken vid det här laget uttömt sina traditionella vapen. Styrräntan är under noll och Riksbanken har under senare år köpt upp en stor andel av statens obligationer. Långsiktigt stöd till efterfrågan kan därför främst ges av finanspolitiken. Företrädesvis genom investeringar i infrastruktur (både fysisk och digital) och satsningar på kompetens och bättre skola.

På utbudssidan motverkas effekterna av den åldrande befolkningen av migrationen. Under senare år har den främst bestått av asylsökande, inte arbetskraftsinvandring. För att migrationen verkligen ska kunna ge positiv effekt på den långsiktiga tillväxten krävs att de nyanlända tämligen snabbt lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Det blir därför en huvudfråga för svensk ekonomi framöver (vi återkommer till den i avsnitt 3.3 och 4.2).

I ett bredare perspektiv gäller att åtgärder för ökad produktivitet och konkurrenskraft spelar en avgörande roll för Sveriges möjligheter. Här återfinns de uppgifter som vanligen diskuteras, såsom ett företagsklimat som gynnar investeringar och innovation. Det ligger dock utanför det område analysgruppen fokuserat på i denna fas av framtidsarbetet.

Vi vill dock särskilt understryka vikten av att den ekonomiska politiken understödjer framväxten av nya, små företag. Över en längre tidsperiod är det i de nya, yngre och mindre företagen som framväxten av de nya jobben skett. Storföretagen har sedan 1970-talet successivt dragit ned antalet anställda i Sverige. Parallellt med denna utveckling har svenskt entreprenörskap utvecklats positivt sedan åtminstone ett årtionde. Även i ett internationellt perspektiv har nyföretagandet stärkts under senare år. Särskilt intressant är att entreprenörskapet förefaller ha spelat en stabiliserande roll i ekonomin. Under krisår startas nya företag som sysselsätter resurser, vilka friställts när andra gått omkull. Egenföretagande och entreprenörskap skulle också kunna bidra med sysselsättningstillfällen för det stora antalet nyanlända. Ett stort antal flyktingar kan antas ha en bakgrund i eget och mindre företagande. Detta är viktigt att fånga upp, t.ex via en entreprenörsförmedling och ett mentorsystem där etablerade företagare tar sig an nyanlända (se vidare avsnitt 4.2).

De mindre företagen upplever dock ofta expansionshinder, inte minst i form av matchnings- och kompetensförsörjningsproblem. Det är därför viktigt att arbetsmarknaden lyckas förena rörlighet med trygghet. Regelbördan upplevs också av många som betungande. Ett kontinuerligt arbete med att pröva regleringars samhällsnytta och berättigande krävs därför. Slutligen ser vi positivt på ett väl avvägt system för personaloptioner för att entreprenörer ska kunna knyta till sig nyckelkompetens och företags-tillväxt underlättas. Samtidigt vill vi understryka att personaloptioner inte får bli ett instrument för skatteplanering (se vidare underlagsrapport 14).



## 2.3 Ett modernare skattesystem<sup>2</sup>

Detta för oss över till skattesystemet och dess betydelse för sysselsättningen på lång sikt. Skatterna har flera funktioner. De ska betala för de offentliga utgifterna, de ska bidra till en omfördelning av inkomster, och de ska i vissa fall påverka människors och företags beteende. Det vi intresserar oss för i detta sammanhang är hur skattesystemet påverkar arbetsmarknaden.

Sysselsättningen i Sverige kommer att utsättas för fortsatt tryck från digitalisering och globalisering. Rätt utformad skulle lägre skatt på arbete (dvs. skatt på inkomst av tjänst, sociala avgifter och moms på tjänster) kunna bidra till ökad sysselsättning. Samtidigt skulle lägre skatteintäkter på arbete medföra att en del av finansieringen av viktiga offentliga funktioner (vård, skola, omsorg mm) drabbas, vilket också påverkar sysselsättningen. Lägre skatt på arbete bör därför kompletteras med ett ökat skatteuttag på andra skattebaser.

Vi förespråkar därför i generella ordalag en gradvis omläggning av skattesystemet där skatten på arbete sänks, medan skatt på varukonsumtion och vissa miljöförstörande verksamheter höjs. Detta skulle dels bidra till att värna sysselsättningen, dels bidra till en omställning till en grönare och mer hållbar ekonomi.

Samtidigt vill vi varna för en övertro på hur långt en sådan skatteomläggning kan gå. Skatt på arbete utgör två tredjedelar av de totala skatteintäkterna; skatten på konsumtion och miljö svarar bara för en femtedel (se tabell 1). Stora sänkningar av skatten på arbete förutsätter därför betydligt större höjningar, relativt sett, av de resurs- och miljöstyrande skatterna.

**Tabell 1. Skatteuttagets fördelning mellan olika skattebaser.**

2016		
Skattebas	Miljarder kronor	Procent av skatteintäkterna
Arbete	1252	67%
varav moms på tjänster	118	6%
Materiell konsumtion/miljö	386	21%
varav moms på varor	267	14%
Kapital	200	11%
Övrigt	19	1%
<b>Totalt</b>	<b>1857</b>	<b>100%</b>

Anm. I skatt på arbete ingår direkta och indirekta skatter på arbetsinkomster exkl. skattereduktioner samt moms på tjänster. I skatt på materiell resursförbrukning ingår moms på varor och punktskatter på alkohol och tobak, energi, miljö och vägtrafik. I skatt på kapital ingår bolagsskatt, hushållens skatt på kapitalinkomster, avkastningsskatt och fastighetsskatt.

Källa: SCB Nationalräkenskaper och egna beräkningar

<sup>2</sup> Detta avsnitt baseras i huvudsak på underlagsrapport 15.

Sådana höjningar bidrar visserligen till att vrida om resursanvändningen till mer miljövänlig konsumtion och produktion, men kommer också – i takt med att detta sker – att krympa skattebaserna. Om skatten verkligen lyckas minska miljöförstöringen kommer ju också intäkterna från miljöskatterna att på sikt minska. En dylik grön skatteväxling ger därför knappast tillräckligt med skatteintäkter för att säkra en offentlig verksamhet på dagens nivå.

En annan principiell reform av skattesystemet vi förespråkar är en översyn av skillnaderna i beskattning mellan arbete och kapital. Om kapitalbeskattningen är väsentligt lägre än skatten på arbete stimuleras skatteplanering i syfte att omvandla inkomst av arbete till inkomst av kapital. De spänningarna kan komma att öka med den digitala ekonomin och nya anlitandeformer. Detta talar för en sänkning av framför allt marginalskatten på arbetsinkomster men också en översyn av de undantag som finns i kapitalbeskattningen och som innebär att vissa inkomster beskattas lägre än 30 procent.

Slutligen vill vi rekommendera en översyn av beskattningen av olika former av boende. I dag beskattas boendet lågt (låg fastighetsskatt) men flytt dyrt (hög och evig reavinstbeskattning). Det minskar rörligheten på den ägda fastighetsmarknaden, vilket i sin tur minskar rörligheten på arbetsmarknaden. Dessutom missgynnas boende i hyresrätt jämfört med bostadsrätt och villa, eftersom den som bor i villa eller bostadsrätt kan dra av en del av räntekostnaden för bolånet. Den som bor i hyresrätt saknar också möjligheter att göra ROT-avdrag. Denna bristande neutralitet skadar också rörligheten på bostadsmarknaden, eftersom den minskar attraktiviteten för hyresrätten.

Sammantaget ser vi utifrån ett långsiktigt arbetsmarknadsperspektiv stora behov av förändringar i skattesystemet. Vi rekommenderar därför regeringen att initiera en större skatteutredning för framtida reformer. I det sammanhanget bör även andra förändringar kopplade till digitaliseringen än de som nämnts här uppmärksammas. Hit hör möjligheterna till beskattning av olika fenomen inom den s.k. delningsekonomin och att digitaliseringen kan göra lokaliseringbegreppet svårare att tillämpa.

### 3. Långsiktiga trender av betydelse för framtidens arbetsmarknad

Analysgruppens arbete har utgått från tre långsiktiga trender som bedömts vara av särskild betydelse för framtidens arbete på 10-15 års sikt: globalisering, digitalisering och robotisering, den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning och omfattande migration. Nedan beskrivs dessa trender och deras förväntade konsekvenser lite närmare. Den förväntade betydelsen av dessa trender utifrån ett genusperspektiv uppmärksammas särskilt.

### 3.1 Globalisering och inkomstfördelning<sup>3</sup>

Globaliseringen är inte något nytt fenomen. Men de senaste decenniernas globalisering har tagit sig så annorlunda uttryck att det finns skäl att prata om en ny globaliseringsvåg. Den utmärker sig bl.a. genom att de utvecklingsländer som deltar i den globala ekonomin har utvecklats från att i huvudsak exportera råvaror och jordbruksprodukter till att också exportera arbetskraftsintensiva industrivaror. Vidare har internationella flöden av arbete och framför allt kapital ökat kraftigt. Den globalt integrerade ekonomin har samtidigt vuxit enormt. Kinas och de östeuropeiska staternas utveckling mot marknadsekonomi har bidragit till detta liksom Indiens marknadsreformer. Arbetskraften i den globalt integrerade ekonomin har vuxit från omkring 1,5 miljarder personer till närmare 3 miljarder. Information och teknologi sprids också betydligt snabbare än tidigare. Flera nya industriländer har därigenom snabbt kunnat närma sig den teknologiska fronten. Det har resulterat i att den globala konkurrensen inte bara har skärpts inom låglönesektorer utan i princip på alla nivåer. I ett framåtblickande perspektiv kan en fortsatt sådan utveckling leda till att den konkurrensfördel, som många nu snabbt växande ekonomier har i form av låga löner, minskar medan deras konkurrenskraft stärks inom mer avancerade delar av ekonomin.

Utvecklingen i Sverige har följt det globala mönstret. Totalt sett tillhör Sverige de mest internationaliserade länderna både i Europa och i världen. Ser vi till inkomstfördelningen kan vi konstatera att inkomstskillnaderna över 1900-talet i Sverige liksom i de flesta OECD-länder trendmässigt minskade fram till omkring 1980. Därefter har de ökat igen. Ökningen i de nordiska länderna har dock utgått från en betydligt lägre nivå. Medan USA och Storbritannien rört sig bort från den europeiska nivån har de nordiska länderna närmat sig den. Skillnaderna i disponibel inkomst är större i Sverige än i övriga nordiska länder men fortfarande mindre än i Tyskland och Frankrike och avsevärt mindre än i USA och Storbritannien.

Kännetecknande för utvecklingen i Sverige på senare tid är dock att förändringarna generellt sett inte har drivits av ökad lönespridning. Lönespridningen i Sverige är fortsatt låg och till skillnad från exempelvis USA har reallönerna här ökat i alla inkomstgrupper. Den ökade spridningen i Sverige har istället främst drivits av förändringar i den disponibla inkomsten. I den absoluta toppen av fördelningen, den procent som har de högsta inkomsterna, har även ökade kapitalinkomster (inklusive realiserade kapitalvinster) bidragit till den större inkomstspridningen.

Uppdelningen av produktionen i globala värdekedjor, där olika delkomponenter tas fram i olika delar av världen, skapar ökad konkurrens och tryck nedåt på lönerna för sådana aktiviteter som kan flyttas. Samtidigt innebär globaliseringsprocessen lägre kostnader för många varor och tjänster, vilket höjer köpkraften också för traditionellt lågbetalda jobb.

<sup>3</sup> Detta avsnitt bygger i huvudsak på underlagsrapport 2.

För den enskilde som drabbas av strukturomvandling och omställning ställs dock stora krav på förmågan och möjligheterna att lära nytt och gå in i nya uppgifter. Sammantaget beror därför globaliseringens konsekvenser för inkomstfördelningen på vilka faktorer och regioner som gynnas respektive drabbas, på utformningen av traditionella omfördelningsinstrument som skatter och offentliga utgifter samt på hur kompetensnivån och spridningen av kompetenser i arbetskraften utvecklas.

## 3.2 Digitalisering och jobbpolarisering<sup>4</sup>

Datoriseringen har bidragit till stora förändringar på arbetsmarknaden under de senaste 20 åren, i Sverige liksom i många andra länder. Hittills har förändringarna främst handlat om ökade möjligheter till snabb informationsspridning och om att datorer och mjukvara ersätter rutinbaserade arbetsuppgifter. Det har lett till att många jobb i mitten av fördelningen med avseende på både lönenivå och utbildningsnivå har ersatts helt eller delvis av ny teknik. I högkompetenssegmenten har datoriseringen främst lett till att arbetskraften ökat sin prestanda och fått en starkare ställning på arbetsmarknaden. Den effekten kan dock komma att suddas ut i framtiden. I takt med att maskininlärning och artificiell intelligens får större betydelse kommer tekniken sannolikt också ersätta fler arbetsuppgifter och jobb både i dessa och andra segment.

Historiskt har strukturomvandlingen i Sverige till stora delar kännetecknats av uppgradering, dvs. att manuella jobb med kortare utbildningskrav i industrisektorn ersattes av mer välbetalda jobb med krav på längre utbildning samtidigt som utbildningsnivån ökade i hela befolkningen. På senare tid har den svenska arbetsmarknaden, liksom arbetsmarknaderna i många andra OECD-länder, utvecklats i polariserande riktning. Figur 4 nedan illustrerar detta. Exakt hur bilden ser ut varierar något mellan olika studier (se vidare underlagsrapport 1). Men det generella mönster som framträder är detsamma.

I det lägsta segmentet återfinns merparten av alla jobb utan krav på särskild utbildning, men också vissa jobb med krav på gymnasiekompetens. Högre upp finner vi jobb som kräver minst gymnasiekompetens och, i tilltagande grad, jobb som kräver någon form av högskoleutbildning. Det högsta segmentet består i huvudsak av jobb med krav på längre högskoleutbildning och olika ledningsfunktioner.

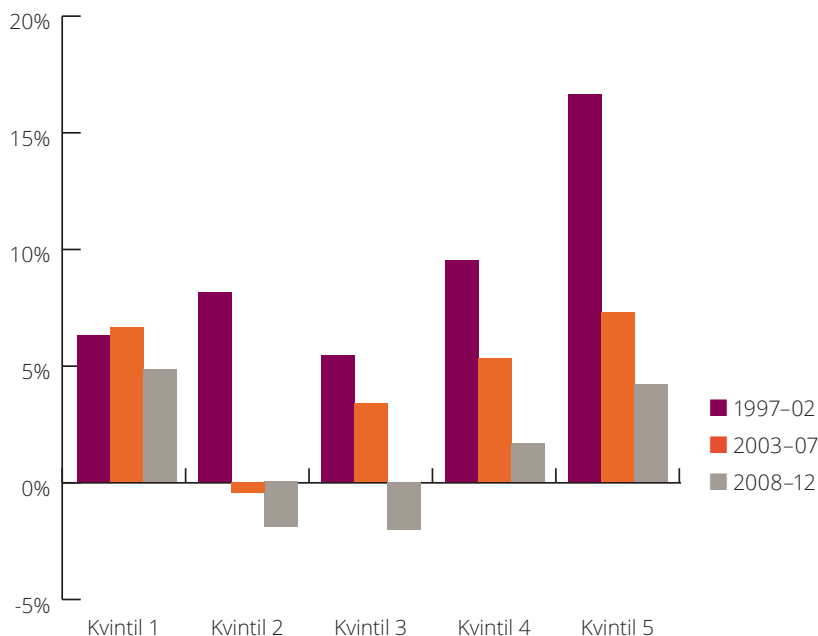
Antalet jobb i mellansegmenten har minskat när datorer och mjukvara ersatt rutinuppgifter i både industri och tjänster, medan jobben ökat både i hög- och lågavlönade segment. Den dominerande drivkraften tycks vara densamma som i andra länder, nämligen den tekniska utvecklingen, men det finns även andra faktorer av betydelse, särskilt globaliseringen.

<sup>4</sup> Detta avsnitt bygger till stora delar på underlagsrapport 1.

För det första har den demografiska utvecklingen medfört att antalet vård-, omsorgs- och utbildningsjobb ökat. En närmare analys av fördelningen mellan segmenten i vård-, omsorgs- och utbildningssektorn visar att antalet jobb ökar i alla segment i denna sektor, men särskilt kraftigt i den näst lägsta. Eftersom det här rör sig om offentligt finansierade jobb har den här delen av utvecklingen främst varit behovsstyrd, men också påverkats av ekonomisk-politiska prioriteringar. För det andra har antalet privata servicejobb ökat kraftigt, främst i det lägsta segmentet. Här ligger drivkraften framför allt i en ökad efterfrågan på personliga tjänster som följt med ökade reallöner och inkomstskillnader, ändrade livsstilar främst i urbana miljöer, ökad turism och affärliv och riktade skattelättnader som RUT och ROT-avdrag samt sänkt moms på restaurangtjänster. Till en del kan förändringarna motsvaras av svarta jobb som blivit vita.

I takt med att utvecklingen pressar personer i mellanskikten att söka jobb med kortare utbildningskrav skärps konkurrensen om jobben i det lägre segmentet. För närvarande är arbetslösheten i mellanskikten låg. I frånvaro av reformer finns en risk att en fortsatt minskning av andelen jobb i mitten i första hand leder till ökad konkurrens om jobben i de lägre skikten. Utan tillräckliga möjligheter till kompetensutveckling och omställning finns en risk att kompetensen i dessa skikt inom både industri och tjänstesektor stagnerar. Samtidigt får företag svårt att rekrytera rätt kompetens till de nya jobb som ny teknik med ökat tjänsteinnehåll i produkterna och mer avancerad tjänsteproduktion skulle kunna ge. Även många offentliga verksamheter kan förväntas få problem att hitta den kompetens som behövs för att utveckla och modernisera verksamheterna.

**Figur 4. Jobbstrukturens förändring 1997–2012 fördelat på inkomstkventiler. (Procentuell förändring av antalet jobb inom respektive segment i varje tidsperiod.)**



Anm. Figuren baseras på en indelning av alla jobb i ett stort antal kategorier utifrån yrke och sektor. Indelningen utgår från lönenivån men det finns ett starkt samband mellan jobbets lönenivå och utbildningskraven.

Källa: Rune Åberg Arbetsliv & Arbetsmarknad nr 4, 2015

Ny teknik och innovationer i kombination med andra faktorer har alltså ökat efterfrågan på arbetskraft med längre utbildning men minskat efterfrågan på arbetskraft i mellanskikten. Omställning till yrken och arbetsuppgifter som kräver längre utbildning är tidsmässigt och ekonomiskt kostsamt för individen. Den minskade tillgången på jobb i mellanskiktet har därför resulterat i ökad konkurrens om jobben i de lägre segmenten. I länder som USA har detta bromsat löneutvecklingen i medel- och låglönesegmenten. I Sverige har effekten på lönerna varit mindre dramatisk, alla grupper har fått reallöneökningar. Däremot tycks konkurrensen om jobben i de lägre skikten ha ökat. Risken för arbetslöshet har också ökat kraftigt för personer med svag koppling till arbetsmarknaden: de med kortare utbildning, utomeuropeiskt födda och funktionsnedsatta.

I debatten hävdas ibland att den tekniska utvecklingen kommer leda till att en stor andel av dagens arbetsuppgifter digitaliseras och att en stor del av de som friställs inte kommer vara konkurrenskraftiga på den nya arbetsmarknaden. I de sammanhangen hörs även förslag om någon form av medborgarlön. Argumenten för en sådan åtgärd handlar inte bara om arbetslösheten. Olika förslagsställare hoppas också på andra effekter så som mindre byråkrati, jämnare fördelning, minskad stigmatisering. Konsekvenserna – liksom realismen – av en sådan lösning beror i hög grad på medborgarlönens nivå och argumenten för och emot är många (se underlagsrapport 6).

Vi ser dock inte medborgarlön som en vare sig realistisk eller önskvärd lösning på de utmaningar som den tekniska utvecklingen medför. Vår bedömning är istället att antalet arbetade timmar kommer behöva öka inom det tidsperspektiv som är aktuellt här. Politiken bör därför istället inriktas på att stärka möjligheterna till omställning till nya uppgifter och på att genom investeringar i människors kompetens och färdigheter se till så att hela arbetskraftens potential kan tas tillvara.

Den snabba tekniska utvecklingen medför att gamla kunskaper och kompetenser snabbt blir föråldrade. Dagens utbildningssystem, som bygger på att man skaffar sig en utbildning som ung som ska räcka under resten av arbetslivet, ter sig allt mer förlegat. För att motverka polarisering och få en dynamisk arbetsmarknad med bättre matchning och fortsatt hög sysselsättning behöver vi stärka möjligheterna till kontinuerlig kompetensutveckling och lärande genom hela arbetslivet. Detta är nödvändigt för att minska risken för arbetslöshet och ohälsa, men också för att underlätta för företagen att hitta rätt kompetens och att utvecklas och växa. När anställda får möjlighet att utbilda sig och bredda sin kompetens får även företagen och verksamheterna del av nya kunskaper och perspektiv som underlättar utveckling och nyskapande.

Den tekniska utvecklingen och förändringarna i den internationella arbetsfördelningen bidrar också till att förändra den svenska näringslivsstrukturen på ett sätt som är av betydelse för både arbetsmarknaden och välfärdssystemen i Sverige. Regelverk och strukturer kring dagens arbetsmarknad har i hög grad formats under en tid då större delen av arbetskraften var anställda inom stora företag och offentliga arbetsgivare. Detta förändras nu i rask takt. Andelen anställda i små och medelstora företag har ökat under en längre tid och vi bedömer att även inkomster från arbete i egen firma, frivilligt eller ofrivilligt, kommer öka i betydelse. Detta får konsekvenser för de sociala trygghetssystemen och den svenska kollektivavtalsmodellen och är viktigt att beakta i utformningen av nya system för att förstärka möjligheterna till livslångt lärande för alla i arbetslivet.



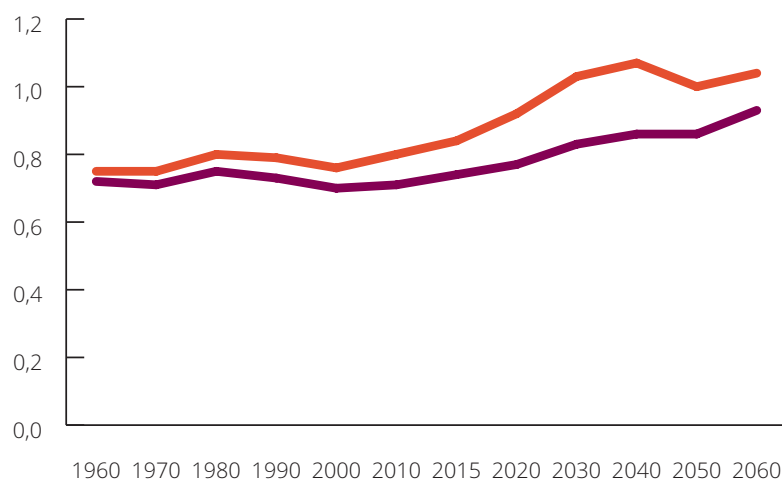
### 3.3 Demografi och migration<sup>5</sup>

De demografiska utmaningar som Sverige står inför – liksom många andra länder – bottnar i att allt fler lever längre. Andelen i yrkesverksamma åldrar sjunker därmed. Mellan 2010 och 2060 beräknar SCB att andelen av befolkningen som är mellan 20 och 64 år minskar från 58 till 52 procent. Konsekvensen av denna utveckling är att allt färre ska försörja allt fler. Eftersom de som invandrar i regel är yngre än befolkningen som helhet bidrar invandringen till att motverka ökningen av försörjningskvoten. Under hela efterkrigstiden har genomsnittsåldern för de som invandrat till Sverige legat under 30 år. Av de som invandrade 2012 var 60 procent under 30 år. Migrationens effekter på försörjningskvoten framgår av Figur 5 nedan.

Under perioden 2008 till 2014 har utrikes födda svarat för hela arbetskraftstillväxten och kommer fortsätta att göra det framöver. Utan invandring skulle antalet förvärvsarbetande alltså minska. Enligt Arbetsförmedlingens prognos kräver en oförändrad försörjningsbörda en total nettoinvandring på drygt 90 000 personer per år fram till 2025, när hänsyn inte bara tas till åldersstrukturen utan också till arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda.

Alldeles oavsett nivån på framtida invandring kommer en betydande del av den svenska befolkningen i arbetsför ålder vara utrikes födda. Samtidigt är det väl känt att de resurser som finns i denna grupp tillvaratas sämre på arbetsmarknaden jämfört med personer med svensk bakgrund. För personer 16-64 år var sysselsättningsgraden 15 procentenheter lägre för utrikes födda (64 procent) än för inrikes födda (79 procent). Skillnaderna i arbetslöshet är också mycket stora och uppgår till omkring 10 procentenheter. Skillnaderna minskar visserligen med vistelsetiden i Sverige, men betydande skillnader kvarstår permanent.

**Figur 5. Försörjningskvoten 1960–2060 bland inrikes födda och hela befolkningen**



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

- Hela befolkningen
- Födda i Sverige

<sup>5</sup> Detta avsnitt bygger i huvudsak på underlagsrapport 5.

Jämfört med tidigare decennier, då arbetskraftsinvandringen dominerade, svarar flyktinginvandringen för merparten av migrationen idag och kan förväntas fortsätta göra det den närmaste framtiden. Generellt sett vet vi att skyddsbehövande och deras anhöriga har större svårigheter i etableringen på arbetsmarknaden än arbetskraftsinvandrare. Därför krävs nu också större insatser för att underlätta etableringen. Frågan är akut och står i fokus för såväl den aktuella debatten som i den praktiska politiken. Men det är också en fråga av stor betydelse för framtidens arbetsmarknad.

Den låga sysselsättningsgraden bland utrikes födda hänger till mycket stor del samman med generella skillnader i utbildningsnivå. Bland personer med enbart förgymnasial utbildning är sysselsättningsgraden generellt sett mycket låg och uppgår till omkring 35 procent för både utrikes och inrikes födda (se Figur 2 i avsnitt 1). Bland utrikesfödda är dock andelen med enbart förgymnasial utbildning större än bland inrikes födda, 20 respektive 11 procent. Personer med gymnasial utbildning eller mer är generellt sett sysselsatta i betydligt högre grad men även här finns en skillnad (på 7-8 procentenheter) mellan inrikes och utrikes födda.

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

Redogörelsen ovan visar å ena sidan att den historiska och framtida migrationen förväntas begränsa ökningen av försörjningskvoten. Å andra sidan innebär de större svårigheterna att ta tillvara den arbetskraft som finns bland utrikes födda att den totala sysselsättningsgraden i ekonomin sänks. Lyckas vi förbättra etableringen på arbetsmarknaden bland utrikes födda så att skillnaden i sysselsättningsgrad reduceras till hälften skulle den totala sysselsättningsgraden i ekonomin öka med 2 procent. Att omgående tackla problemen kring nyanländas etablering är därför angeläget också i ett långsiktigt perspektiv. Ju längre utanförskapet tillåts bita sig fast, desto svårare blir det att radera ut det på sikt.

### 3.4 Framtidens arbetsmarknad ur ett genusperspektiv<sup>6</sup>

Arbetslivet spelar en central roll för att uppnå ett jämställt samhälle. Kvinnors och mäns möjligheter och villkor i arbetslivet skiljer sig dock åt och kan förväntas påverkas på olika sätt av de långa trender som beskrivits ovan. I det följande diskuteras tänkbara konsekvenser av dessa trender på framtidens arbetsmarknad för kvinnor respektive män. Men först en beskrivning av nuläget.

#### Nuläget

Två till synes motstridiga påståenden hörs ofta om jämställdheten i Sverige. Det ena är att vi är världens mest jämställda land, det andra att vi har en av Europas mest segregerade arbetsmarknader. Sysselsättningsgraden bland kvinnor i Sverige är internationellt sett mycket hög – och utgör samtidigt en del av förklaringen till den könssegregerade arbetsmarknaden. I takt med att obetalt omsorgsarbete omvandlats till betalt förvärvsarbete har kvinnors sysselsättningsgrad stigit. Samtidigt har det skett en tydlig professionalisering av arbetsuppgifterna. Det har stärkt kvinnors ställning i samhället, ekonomiskt och socialt. Men eftersom kvinnor i Sverige i hög grad förvärvsarbetar med uppgifter som i andra länder utförs obetalt i hemmen har det också resulterat i en starkt könssegregerad arbetsmarknad, åtminstone hittills.

Segregeringen har även en vertikal dimension. Män befinner sig på ledande positioner i arbetslivet i högre grad än kvinnor. Här ser vi dock en tydlig trend med en ökande andel kvinnliga chefer, i synnerhet inom offentlig sektor och på mellanchefernivå.

Totalt sett arbetar män och kvinnor ungefär lika många timmar i veckan, men män förvärvsarbetar i större utsträckning än kvinnor. Kvinnor lägger i sin tur fler timmar på obetalt hemarbete. Män får därmed betalt för en större del av sitt arbete. Trettio procent av kvinnorna arbetar deltid mot 11 procent av männen.

Det ojämställda arbetslivet får stora ekonomiska konsekvenser. Skillnaden i heltidslöner mellan kvinnor och män uppgår till omkring 13 procent. Skillnaden beror delvis på skillnader i utbildning, yrke och sektor. När hänsyn tas till dessa och andra faktorer återstår ändå en oförklarad löneskillnad på 5 procent.

Flickors och pojkars prestationer och studieval skiljer sig åt, både i gymnasiet och högskolan. Men skillnaderna har varit förhållandevis stabila över tid. Andelen kvinnor bland högskolestudenterna har legat på ungefär 60 procent sedan 1970-talet då lärar- och vårdutbildningar införlivades i högskolan.

Men allt fler kvinnor söker sig till högskoleutbildningar som leder till sådana högstatus- och höglöneyrken som historiskt sett främst innehaft av män. Att andelen kvinnor i varje åldersgrupp som läser vidare på hög-

<sup>6</sup> Detta avsnitt baseras i huvudsak på underlagsrapport 12.

skolan länge har varit högre än andelen män innebär att skillnaderna i utbildningsnivå mellan kvinnor och män i befolkningen som helhet långsamt ökar. Hittills har dock mäns lägre utbildningsnivåer i hög grad kompenseras av yrkessegregeringen och löneskillnaderna mellan kvinno- och mansdominerade yrken. För män har det dessutom funnits goda möjligheter till arbete i välbetalda yrken som inte kräver högskoleutbildning.

### Framtiden

Frågan är nu vilken betydelse de långa trenderna kan förväntas få för jämställdheten i arbetslivet i framtiden. Till att börja med konstaterar vi att den stigande försörjningskvoten kan förväntas få två delvis motstridiga konsekvenser för jämställdheten i arbetslivet. Å ena sidan innebär en hög andel unga och äldre ett stort behov av välfärdstjänster, vilket innebär att det kommer behövas många sysselsatta inom yrkesområden som i dag är tydligt kvinnodominerade. Å andra sidan kan utbudet och/eller kvaliteten i välfärdstjänsterna påverkas negativt om svårigheterna att finansiera välfärden ökar. Därmed finns en risk att i första hand kvinnor kommer att förvärvsarbeta mindre för att i stället ägna sig åt obetalt omsorgsarbete. Parallellt kan sysselsättningen i privat finansierade välfärds- och hushållstjänster komma att öka.

**Tabell 2. De vanligaste yrkena för kvinnor och män 2013 och förväntad utveckling på 10-15 års sikt.**

Män	Utv.	Kvinnor	Utv.
Företagssäljare	-	Undersköterskor, sjukvårdsbiträden m. fl	+
Systemerare och programmerare	+	Vårdbiträden, personliga assistenter m. fl	+
Lastbils- och långtradarförare	?	Barnskötare m. fl	+
Byggnadsträarbetare, inredningssnickare m.fl.	+	Förskollärare och fritidspedagoger	+
Lagerassistenter m.fl.	-	Försäljare, fackhandel	-
Försäljare, fackhandel	-	Grundskollärare	+
Fastighetsskötare	-	Övrig kontorspersonal	-
Datatekniker	+	Hotell- och kontorsstädare	?
Vårdbiträden, personliga assistenter m.fl.	+	Försäljare, dagligvaror	-
Verktygsmaskinoperatörer	-	Skötare och vårdare	+

Källa: SCB, Yrkesregistret, SCB (2014) och bearbetning för underlagsrapport nr 12

De närmaste 20 åren bedöms sysselsättningen öka mest inom offentliga och privata tjänster, som inkluderar många stora kvinnodominerade och förhållandevis lågavlönade yrken. Det rör sig i hög grad om jobb som i relativt liten utsträckning förväntas påverkas av digitaliseringen, robotiseringen och globaliseringen.

I Tabell 2 ovan listas de tio vanligaste yrkena för män respektive kvinnor. Sex av de tio största yrkena för kvinnor återfinns inom skolan, vården och omsorgen där sysselsättningen förväntas öka de kommande två decennierna. Arbetstillfällena inom försäljning och kontor kommer däremot sannolikt att minska medan hotell- och kontorsstäd är mer svårbedömt. För män förväntas sysselsättningen bara öka inom fyra av de tio största yrkena.

Den förändring som beskrivs i tabellen gäller emellertid bara antalet anställda. När det gäller makt och inflytande över arbetslivet är bilden delvis en annan. Givet att tekniken blir viktigare i allt fler yrken kommer de som utvecklar och implementerar tekniken att få ett växande inflytande över allt större delar av arbetslivet. För närvarande är det huvudsakligen män. Det faktum att kvinnor i högre grad än män har akademisk utbildning kan visserligen innebära att de står bättre rustade för utmaningarna på framtidens arbetsmarknad. Kvinnor har hittills också varit mer benägna än män att göra könsöverskridande yrkes- och utbildningsval. Samtidigt innebär digitaliseringen och robotiseringen ett ökat behov av teknisk kompetens inom områden där andelen kvinnor fortfarande är mycket låg. På de tekniska gymnasieutbildningarna är andelen kvinnor cirka 15 procent. På högskolan är andelen högre, ungefär 30 procent. Men på civilingenjörsutbildningen med inriktning datavetenskap är andelen kvinnor den lägsta inom hela högskolan: 5 procent.

### **Två framtidsscenarier**

Utifrån beskrivningen ovan av samtiden och framtiden kan både positiva och negativa framtidsscenarier skönjas med avseende på jämställdheten i arbetslivet.

Ett antal faktorer talar för en fortsatt positiv utveckling av jämställdheten i arbetslivet med minskad könssegregering. Det stora rekryteringsbehovet till ett antal kvinnodominerade yrken inom utbildning, vård och omsorg är en sådan. I kombination med bristen på både högskole- och gymnasieutbildade inom en rad yrken i välfärdssektorn kan både löner och arbetsvillkor i övrigt förbättras samtidigt som arbetslöshetsrisken minskar. Med en samtidig minskning av sysselsättningen inom tillverkning och underhåll kommer män i högre grad få söka sig till kvinnodominerade omsorgs- och serviceyrken. Det innebär en möjlighet till bättre könsbalans inom dessa yrken. Det är också rimligt att anta att kvinnors utbildningsval fortsätter att utvecklas som hittills, dvs. att fler kvinnor väljer att söka sig till tidigare manligt dominerade utbildningar och yrken med hög lön och/eller status. Även om den trenden hittills varit svagast inom teknik i allmänhet och inom datateknik i synnerhet sker även här en viss ökning.

Sammantaget kan vi alltså inom ett par decennier ha en betydligt jämnare könsbalans inom flera yrken. Fler kvinnor i mansdominerade yrken kan också leda till att kvinnors karriärmöjligheter och representation på ledande positioner ökar.

Utvecklingen mot en mindre könssegregerad arbetsmarknad kan dock inte förväntas uppkomma av sig själv. Behovet av arbetskraft förväntas framför allt öka inom vård, omsorg, servicetjänster och teknik. Det är områden som till stora delar är tydligt kvinno- eller mansdominerade. Om inget görs för att aktivt bryta de traditionella könsbundna utbildnings- och yrkesvalen kommer jämställdheten sannolikt inte att förbättras nämnvärt. I frånvaro av aktiva insatser är risken istället att löne- och inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män permanentas eller ökar. Det faktum att digitaliseringen kan förväntas gynna dem som redan behärskar tekniken talar för en sådan utveckling och för att en allt större del av såväl förmögenheter som inflytande över samhällsutvecklingen i framtiden hamnar hos män. Fler män än kvinnor kan visserligen antas bli arbetslösa till följd av förändringar i yrkesstrukturen. Men bland de personer som faktiskt har ett arbete kan löneskillnaderna förväntas öka. En sådan utveckling förstärks i den utsträckning som teknikutvecklingen medför att kvinno- och omsorgsyrd- och omsorgsyrdyrken maskuliniseras. Kvinnors arbetstillfällen skulle därmed bli färre än förväntat samtidigt som nya arbetsmöjligheter i mansdominerade yrken uppkommer.

För att ta vara på de positiva möjligheter som de långa trenderna kan innebära för jämställdheten i arbetslivet krävs ett fortsatt medvetet jämställdhetsarbete. I det ingår bl.a. att jämställdheten beaktas i utformningen av framtidens yrkesutbildningar. Aktiva insatser behövs för att öka intresset för könsöverskridande utbildnings- och yrkesval. Insatser behövs också för att de som tar steget och gör otraditionella yrkesval ska tas tillvara på ett bättre sätt. Fördomar och könsstereotypa kulturer på arbetsplatser är bidragande orsaker till att människor som utgör minoriteter slutar. Ett medvetet arbete med arbetsplatskulturer och organisationsstrukturer är nödvändigt för att komma tillrätta med den ojämna könsfördelningen i de stora framtidsyrkena.

Särskild uppmärksamhet måste också riktas mot utrikesfödda kvinnor där sysselsättningsgraden är mycket låg. Det gäller framför allt de med kort utbildning som bedöms stå relativt långt från arbetsmarknaden och därför inte får samma stöd som männen. Nyanlända kvinnor tar till exempel i lägre utsträckning än nyanlända män del av arbetsförberedande insatser och utrikesfödda män får i högre utsträckning insatser som ligger närmare arbetsmarknaden i form av arbetsmarknadsutbildningar, subventionerade anställningar och praktik. Utbildningssatsningar för att få utrikesfödda kvinnor utan egen försörjning och med mycket kort utbildning i arbete har visat sig mycket lönsamma. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.2.

En anledning till att Sverige har en hög sysselsättningsgrad bland kvinnor är att vi har en väl utbyggd och fungerande barn- och äldreomsorg. Flera studier visar att kvinnor väljer att minska sin tid i betalt förvärvsarbete om barn- och/eller äldreomsorgen inte fungerar tillfredställande. Att värna kvaliteten i välfärdstjänsterna är därför centralt för jämställdheten i framtidens arbetsliv.

En anpassning av socialförsäkringarna till framtidens arbetsliv är också särskilt angeläget utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Som konstaterats tidigare kan den tekniska utvecklingen förväntas medföra att inkomster från arbete i egen firma ökar i betydelse. Andelen med tidsbegränsade anställningar är också betydande, i synnerhet bland kvinnor. Detta är socialförsäkringssystemen inte anpassade för. Eftersom kvinnor är både sjukskrivna och föräldralediga i högre grad än män är en anpassning av trygghetssystemen extra angeläget utifrån ett kvinnoperspektiv.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att globaliseringen, digitaliseringen, och den demografiska utvecklingen rymmer både risker och möjligheter för jämställdheten i arbetslivet. De förbättringar som uppnåtts tidigare kan inte tas för givna utan kräver fortsatta medvetna insatser för att de möjligheter som framtiden rymmer ska tas tillvara och fortsatta framsteg tas.

## 4. En arbetsmarknad på två ben – som håller samman

Med utgångspunkt från de långsiktiga trender som beskrivits ovan har tre centrala reformområden identifierats. Det ena handlar om flexibilitet och kompetens på den ordinarie arbetsmarknaden. Det andra om att underlätta inträdet och inkludera fler i arbetslivet. Därutöver ser vi behov av åtgärder inom socialförsäkringssystemet för en arbetsmarknad som håller ihop.



## 4.1 Ett lärande arbetsliv<sup>7</sup>

Förändringstrycket i svensk ekonomi är starkt och kommer med all sannolikhet fortsätta att vara det. Vissa jobb försvinner, andra förändras och nya tillkommer. Det sker i snabb takt och berör hela arbetsmarknaden. Uppgiften är att stärka företagens internationella konkurrenskraft och skapa förutsättningar för att fler jobb ska tillkomma.

Kraven skärps på människor att utvecklas och lära nytt under hela arbetslivet. Tryggheten ligger inte bara i anställningstiden utan i hög grad i kompetensen som bestämmer människors möjlighet till anställning, goda arbetsvillkor och rörlighet på arbetsmarknaden. Även för företagens möjligheter att utvecklas och växa är tillgången på kompetens helt avgörande.

För att motverka polarisering och få en dynamisk arbetsmarknad med bättre matchning och fortsatt hög sysselsättning behöver vi stärka möjligheterna till kontinuerlig kompetensutveckling och lärande genom hela arbetslivet. Detta är nödvändigt för att minska risken för arbetslöshet och ohälsa, men också för att underlätta för företagen att hitta rätt kompetens, utvecklas och växa. När anställda får möjlighet att utbilda sig och bredda sin kompetens får även företagen och verksamheterna del av nya kunskaper och perspektiv som underlättar utveckling och nyskapande. Kompetensutveckling som är direkt kopplad till verksamheten är och bör fortsatt vara arbetsgivarens ansvar. Men utbildningsbehoven är många gånger bredare än så. Det gäller i synnerhet vid större tekniskiftet när alla behöver tillägna sig den nya tekniken i någon form. Därför finns även gemensamma behov som behöver mötas.

Åtgärder för att både unga och nyanlända snabbare ska komma i jobb är både akut och långsiktigt högt prioriterade. Vi återkommer strax till det. Samtidigt påverkas våra möjligheter att klara dessa och andra framtidsutmaningar i hög grad av hur väl vi lyckas med att ge alla som har arbete idag möjligheter att fortsätta bidra och utvecklas i yrkeslivet när kompetenskraven och strukturen i näringslivet förändras. Dynamiken i näringslivet avspeglas i flödena på arbetsmarknaden. God matchning är en förutsättning för en stark produktivitetsutveckling i ekonomin. In- och utflöden på arbetsmarknaden är självklart viktiga för matchningsdynamiken, men volymmässigt är det de som byter jobb som dominerar flödena. Mellan 1988 och 2012 bytte i genomsnitt drygt 10 procent av de förvärvsarbetande jobb varje år. Under samma period berörde in- och utflödena i arbete 4-5 procent per år i genomsnitt.

Vår förmåga att svara upp mot framtidens behov av kontinuerlig kompetensutveckling under hela arbetslivet är avgörande för Sveriges konkurrenskraft, välstånd och sammanhållning. En reform för livslångt lärande riktad till de som har ett arbete är därför en av de viktigaste framtidsreformerna för hög sysselsättning, låg arbetslöshet och minskade klyftor. Perioder av nya kompetensutvecklingsaktiviteter behöver kunna ingå som en integrale-

<sup>7</sup> En utförligare redogörelse för analysgruppens reformförslag inom detta området finns i delrapport 1 "Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad".

rad del av förvärvsarbetet i större utsträckning än idag. Det gäller alla grupper i arbetslivet. Både bland de med kortare utbildning och bland de med universitets- eller högskoleutbildning finns behov av att bygga på med ytterligare kunskap och kompetens.

De reformer för att förbättra förutsättningarna för livslångt lärande i arbetslivet som vi föreslår här vilar på två pelare. Den ena består av åtgärder som behöver vidtas i nuvarande strukturer för att utbudet av utbildningar och andra kompetensutvecklande aktiviteter bättre ska motsvara yrkesverksammas behov. I den andra pelaren ligger åtgärder för att bredda systemet för livslångt lärande. Här handlar det om att bygga något nytt med syfte att ge människor i arbete förutsättningar att nyttja utbudet av kompetensutvecklande insatser.

#### 4.1.1 Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet<sup>8</sup>

I det livslånga lärandets första pelare genomför regeringen nu vissa förstärkningar, bl.a. i form av ett ökat antal utbildningsplatser, förbättrad kvalitet i utbildningarna och utvidgad rätt till komvux. Men ytterligare åtgärder behövs för att utbildningsutbudet ska bli **rätt dimensionerat, relevant** och **tillgängligt** för yrkesverksammas behov av fort- och vidareutbildning.

Mekanismer behövs för att säkerställa att **dimensioneringen** av utbildningarna i olika delar av utbildningsväsendet också beaktar behovet av fort- och vidareutbildning. Därför föreslår vi att yrkesverksammas behov av vidareutbildning på ett tydligt sätt vägs in i utbildningsplaneringen. I uppföljningen av utbildningarna bör också en redovisning av resultatindikatorer för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning inkluderas.

För att inriktningen ska bli **relevant** och bidra till bättre matchning på arbetsmarknaden är en väl fungerande samverkan mellan utbildning och arbetsliv central. För yrkeshögskolan är relevansen i förhållande till arbetsmarknaden starkt markerad. Högskolorna har ett bredare uppdrag och arbetsmarknadens behov pekas inte ut särskilt. Studier visar att väl fungerande utbildningssamverkan ger viktiga bidrag till ett lands konkurrens- och innovationskraft. Men lagstödet för utbildningssamverkan är relativt svagt. Vi föreslår därför att arenor skapas för regelbunden och systematisk samverkan mellan varje lärosäte och arbetslivets representanter om dimensionering av högskolans utbildning. Vi föreslår också att lärosätena i sina årsredovisningar ska redovisa hur den systematiska samverkan med arbetslivet genomförs. Vidare bör övervägas hur utbildningssamverkan kan tydliggöras i högskolelagen.

Den regionala samverkan och styrningen av såväl det gymnasiala som det eftergymnasiala utbildningsutbudets inriktning och omfattning behöver också förstärkas. Utbildningsutbudet för vuxna på gymnasial nivå är ett kommunalt ansvar. I många regioner har kommuner valt att samarbeta, men den regionala dimensionen i utbildningsplaneringen behöver för-

<sup>8</sup> Avsnittet bygger i huvudsak på underlagsrapport 4.

stärkas. De regionala kompetensplattformarna, som är sammansatta av olika aktörer av betydelse för regionens kompetensförsörjning, kan här utgöra en viktig arena. Vi föreslår därför att starkare krav på regional samordning av kommunernas utbud inom komvux införs och att statsbidraget till yrkesvux används så att det stimulerar och stöder samverkan. Utbildningsutbudets inriktning inom yrkesvux bör också tydligt baseras på en regional analys av kompetensförsörjningsbehoven. Vidare behöver regionala bryggor skapas mellan arbetslivet och utbildningsaktörerna för att säkra relevansen i utbildningarnas inriktning och utformning.

Den tredje dimensionen i ett utbildningsutbud för yrkesverksamma är **tillgängligheten**. En del i detta handlar om tillgänglighet i tid och rum. Att kunna studera på deltid, kvällstid och distans är särskilt viktigt för yrkesverksamma. Inom komvux och högskola är möjligheterna till detta relativt goda. Inom yrkeshögskolan däremot är utbudet av utbildningar som motsvarar arbetslivets behov av kortare, fristående kurser mycket begränsat. Därför är det viktigt att det uppdrag regeringen lämnat till Myndigheten för yrkeshögskolan, att undersöka hur fristående kurser ska kunna ingå i yrkeshögskolans ordinarie utbud, ger resultat.

Tillgänglighet handlar också om tillträde. För att den enskilde ska få tillträde till relevant utbildning och utbildningsinsatserna riktas mot just de moment där det finns behov av komplettering är det viktigt att tillträdet baseras på reell kompetens. Formella möjligheter till detta finns idag. Men särskilt för yrkesverksamma är det viktigt att kunna få sin kompetens validerad på förhand, så att det blir tydligt vilka kurser och moment som kommer kunna tillgodoräknas. Sådana möjligheter finns inom komvux men inte inom högskolan och yrkeshögskolan. Vi föreslår därför att det utreds hur validering av reell kompetens på eftergymnasial nivå ska kunna resultera i ett förhandsbesked om tillgodoräknande och formella kursintyg.

Möjligheterna att få behörigheten till en viss utbildning bedömd utifrån reell kompetens är inte tillräckligt. Till utbildningar där antalet sökande är fler än antalet platser behövs också ett meritvärde. Varje universitet och högskola har visserligen möjlighet att fördela upp till en tredjedel av platserna utifrån kriterier som de själva beslutar om. Den utnyttjas dock mycket sparsamt. Vi föreslår därför att det utreds hur en särskild kvotgrupp för personer som söker till högskolestudier på reell kompetens kan utformas. Det skulle kunna ske inom ramen för den utredning som regeringen just tillsatt för att se över systemet för tillträde till högre utbildning.

## 4.1.2 Ny pelare i systemet för livslångt lärande<sup>9</sup>

Det livslånga lärandets andra pelare handlar om att bygga något nytt. Idag saknas nödvändiga verktyg som ger alla människor som har ett arbete verkliga möjligheter att nyttja det utbildningsutbud som finns. Det handlar bl.a. om stöd i form av möjligheter till vägledning och rådgivning och om bättre ekonomiska förutsättningar att ta del av kompetensutvecklande aktiviteter mitt i yrkeslivet.

Den nya pelaren i systemet för livslångt lärande som vi föreslår består av tre centrala element. Den riktar sig till alla personer över 30 år som har arbete, oavsett om man arbetar som anställd eller som egen företagare. Den nya pelaren riktar sig inte till unga före inträdet i arbetslivet och inte heller till arbetslösa. Den kan komplettera men ska inte ersätta omställningsinsatser till personer som sagts upp eller företagsspecifik personalutbildning.

### Upplysning och information

Viss upplysnings- och informationsverksamhet behövs för att enskilda, som känner att nuvarande yrkeskunskaper inte tas tillvara eller räcker till, ska kunna nyttja de möjligheter till förebyggande kompetensutvecklingsinsatser som föreslås här. Till en del handlar det om att påverka attityder och förväntningar kring fortlopande utbildning och kompetensutveckling som ett naturligt inslag i yrkeslivet. Det handlar också om att informera brett om hur det livslånga lärandets förutsättningar ser ut och vilka möjligheter till individuell vägledning och försörjning under studietiden som finns. Riktad information behövs också för att enskilda ska kunna skapa sig en realistisk bild av vad utvecklingen framåt kan kräva och vilka möjligheter som finns inom det egna fältet.

### Vägledning

Av erfarenhet vet vi att det personliga mötet, med professionella vägledare, har stor betydelse för människors möjligheter att ta de steg som krävs för att gå vidare i arbetslivet. Ett erbjudande om individuell vägledning och rådgivning från en neutral person som arbetar professionellt och fristående från arbetsgivaren är därför ett centralt element i den nya pelaren. Det handlar om att kartlägga den enskildes kompetens, erfarenheter och framtidsplaner och att bistå med arbetsmarknadsorientering för att finna möjliga vägar framåt.

Hur omfattande erbjudandet ska vara och i vilken takt det ska byggas upp är en fråga som bör avgöras i överläggningar med arbetsmarknadens parter inom ramen för den utredning som vi föreslår att regeringen ska tillsätta. En lösning kan vara att avgränsa erbjudandet till individer eller grupper där parterna utifrån verksamhetens förväntade utveckling ser att det i ett lite längre perspektiv finns en förhöjd risk för varsel. En annan är att alla över 30 år som har ett arbete ska erbjudas vägledning efter en viss tid i arbete. Verksamheten kan då byggas ut successivt. I vilken form de vägledande insatserna bäst organiseras behöver utredas närmare.

<sup>9</sup> Avsnittet bygger i huvudsak på underlagsrapport 3.

Vägledningen ska vara en rättighet för den enskilde. Om det även ska finnas situationer då krav ska kunna ställas på den enskilde att delta i vägledning och kompetensutvecklande aktiviteter ska det inte regleras i lag utan överlåtas till parterna att avtala om. Det bör också överlåtas till parterna att avtala om hur den anställdes trygghet ska hanteras när kompetensutvecklande aktiviteter genomförs i syfte att leda bort från nuvarande anställning.

### **Kompetensförsäkring**

De möjligheter till studiemedel som finns idag upplevs av många mitt i arbetslivet som otillräckliga för att finansiera vidareutbildning i vuxen ålder. Olika modeller för att komplettera det nuvarande studiemedelssystemet i detta syfte har diskuterats en längre tid, bl.a. i samtal mellan parterna på olika delar av arbetsmarknaden. En kollektivavtalad modell har flera fördelar, men en nackdel är att den bara omfattar anställda på arbetsplatser med kollektivavtal. Därför föreslår vi att regeringen tar initiativ för att etablera en allmän och obligatorisk kompetensförsäkring för hela arbetsmarknaden. Den närmare utformningen och på vilket sätt den kan samordnas med de lösningar som parterna diskuterar behöver utredas i nära samverkan med arbetsmarknadens parter.

Ett alternativ kan vara att finna en lösning som tar sin utgångspunkt i kollektivavtalade modeller som kompletteras med regelverk för de delar av arbetsmarknaden som inte omfattas av kollektivavtal. Ett annat är att ge parterna möjlighet att genom avtal överta en del av finansieringen och ansvaret för förvaltningen av försäkringen eller bidra med ytterligare delfinansiering. Oavsett vilken ingång man väljer bör målet vara att skapa en lösning som ger alla yrkesverksamma möjligheter till ersättning för delar av inkomstbortfallet vid studier eller andra kompetensutvecklande aktiviteter.

Försäkringen bör i huvudsak finansieras inom befintligt löne- och reformutrymme genom någon form av kollektiva avgifter eller avsättningar. En mindre del av det inkomstbortfall som uppstår i samband med studier och liknande bör individen själv svara för. För det syftet kan någon form av egenavgift eller individuellt kompetenssparande övervägas.

Hur den enskilde ska kvalificera sig för ersättning behöver preciseras i en utredning. Vilka utbildningar som ska kunna ge rätt till stöd behöver också preciseras men bör definieras brett. Ett krav bör vara att utbildningen ska resultera i en kvalifikation för att säkerställa att det rör sig om kunskaper och färdigheter som är överförbara mellan arbetsplatser.

Möjligheterna att genomföra vissa förändringar i studiemedelssystemet kopplat till utnyttjande av kompetensförsäkringen bör också diskuteras. Syftet med den nya strukturen ska vara att stödja och underlätta för enskilda som har ett arbete att bygga på med kompetens som stärker de fortsatta möjligheterna att bidra brett i arbetslivet. I de fall det utmynnar i att den enskilde bestämmer sig för att lämna arbetslivet för en tid och genomgå en längre utbildning bör det i huvudsak ske inom ramen för reguljära system för utbildning och studiefinansiering.

### 4.1.3 Helheten

En sammanhållen struktur behöver också skapas för det livslånga lärandet, med en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan staten och arbetsmarknadens parter samt mellan olika aktörer inom den offentliga sektorn. Inom ramen för denna struktur behöver en verksamhet etableras med övergripande ansvar för det livslånga lärandets olika delar. I detta ligger framför allt att följa och uppmärksamma behoven av kompetensutveckling bland de sysselsatta och att i samverkan med andra aktörer se till att utbildningsutbudet och andra insatser motsvarar det livslånga lärandets behov.

Ett omfattande reformarbete behöver sättas igång för att ett brett och sammanhållet system för det livslånga lärandet ska kunna etableras för hela arbetsmarknaden. Regeringen bör därför tillsätta en utredning med arbetsmarknadens parter väl representerade. Utredningens uppdrag ska vara att precisera organisationen för det livslånga lärandet i arbetslivet, hur en kompetensförsäkring kan utformas och vilka förändringar och anpassningar som krävs i utbildningsväsendets olika delar och nivåer. Inom ramen för utredningen bör stat, arbetsgivare och fackliga organisationer föra samtal om rollfördelning och finansiering.

För att ett system för livslångt lärande ska få önskvärda effekter bör arbetsmarknadens parter uppmanas att komma överens om krav ska kunna ställas på den enskilde att delta i kompetensutvecklingsaktiviteter och i vilka situationer det i så fall ska kunna ske. I det sammanhanget kan det också finnas skäl att diskutera nya lösningar för delar av trygghetsreglerna för anställda. När anställdas trygghet i allt högre grad ligger i kompetensen och mindre i anställningstiden finns det skäl att i arbetet med en reform, som den vi föreslår, även se över delar av utformningen av LAS. Syftet med översynen ska vara att anpassa regelverket till de nya förutsättningar som ett utvecklat system för livslångt lärande ger utan att de anställdas trygghet försämras eller styrkeförhållandena mellan parterna förändras.

## 4.2 Ta tillvara hela arbetskraftens potential<sup>10</sup>

En väl fungerande arbetsmarknad är en arbetsmarknad där hela arbetskraftens potential tas tillvara. Den bidrar till sammanhållningen i samhället och ger alla möjlighet att bidra och utvecklas. I det följande pekar vi på åtgärder som behöver vidtas inom två fält för att bättre ta tillvara potentialen i hela arbetskraften och stärka sammanhållningen. Det är angeläget både för vår kapacitet att möta utmaningarna från ny teknik, internationell konkurrens och grön omställning och för att stärka det sociala kittet och säkra välfärdens finansiering i framtiden.

De frågeställningar vi valt att fokusera på här handlar om

- Inträdet på arbetsmarknaden och förbättrad matchning
- En mer inkluderande arbetsmarknad

### 4.2.1 Inträdet på arbetsmarknaden och förbättrad matchning

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

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

Migrationen i kombination med den demografiska utvecklingen innebär både utmaningar och möjligheter för svensk arbetsmarknad och välfärd, alldeles oavsett hur migrationen kommer utvecklas i framtiden. Eftersom de som invandrar i regel är yngre än befolkningen som helhet bidrar invandringen till att motverka ökningen av försörjningskvoten, som vi konstaterat tidigare. Samtidigt tillvaratas arbetskraften sämre bland utrikesfödda.

Utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden bottnar till stor del i otillräckliga färdigheter och kompetenser av det slag som krävs på svensk arbetsmarknad. Sysselsättningsgraden skiljer sig inte nämnvärt mellan inrikes och utrikes födda med samma nivå på färdigheterna. För personer med enbart förgymnasial utbildning är sysselsättningsgraden låg oavsett

<sup>10</sup> För ytterligare detaljer kring analysgruppens reformförslag i detta avsnitt se delrapport 2 "En socialt hållbar arbetsmarknad".

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

För både nyanlända och andra finns ett behov av att bredda vägarna in i yrken på mellannivå. Det handlar om att möta behovet av yrkesutbildad arbetskraft på 10-15 års sikt, förbättra matchningen på arbetsmarknaden och minska risken för arbetslöshet bland kort utbildade. Behovet av yrkesutbildad arbetskraft kommer vara stort både på gymnasial och eftergymnasial nivå de kommande tio åren. Till yrkesområden där det förväntas råda stor brist på arbetskraft finns det skäl att ha många vägar för att attrahera så många som möjligt.

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

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

### **Underlätta inträdet för nyanlända<sup>11</sup>**

Validering bör generellt utgöra det första steget i en effektiv kedja av insatser för att underlätta etableringen, både för att stödja valet av väg och beslut om insatser. Den allmänna satsning på validering som nu genomförs på flera håll utgör definitivt steg i rätt riktning. Hit hör regeringens initiativ att tillsätta en delegation med uppdrag att ta fram en nationell strategi för en mer samordnad och effektiv validering (dir 2015:120). Uppdraget ska slutredovisas först i slutet av 2019. Därför vill vi understryka vikten av att delegationen lämnar förslag till åtgärder som kan genomföras tidigare så att de möjligheter till effektivare etablering, som validering i olika former kan ge, tas tillvara. Viktigt är också att valideringssatsningarna följs upp med en strategi för hur olika delar av skol- och utbildningssystemet, inklusive arbetsmarknadsutbildningen, ska kunna erbjuda de kompletteringar som behövs.

<sup>11</sup> För vidare resonemang kring denna frågeställning, se underlagsrapport 5.



Skolsystemet behöver också anpassas så att de som kommer hit i lite högre åldrar får rimliga möjligheter att tillgodogöra sig en grundläggande utbildning och någon form av gymnasiekompetens. Det kan delvis komma att tillgodoses genom det arbete som pågår inom regeringen för att utveckla yrkesvux till ett regionalt yrkesvux. Möjligheten att låta ungdomar som kommit till Sverige i relativt hög ålder ta betyg i bl.a. naturvetenskapliga ämnen, matematik och engelska på sitt eget språk bör också prövas. Vidare bör folkhögskolornas möjligheter att ta emot ensamkommande ungdomar i övre tonåren och unga vuxna undersökas. Frågan är om och hur de skulle kunna erbjuda en kombination av särskild utbildning i svenska och samhällsorientering och annan utbildning, delvis integrerat med andra folkhögskoleelever.

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

Entreprenörskap bland nyanlända bör också främjas. Många av de som kommer till Sverige har en bakgrund i mindre och eget företagande. Potentialen i detta för både den enskilde och svensk ekonomi bör tillvaratas. Här kan stöd behövas med relevanta kontaktnät. En särskild entreprenörsförmedling för nyanlända bör därför övervägas i kombination med ett mentorsystem. Det behöver inte handla om att bygga något helt nytt. Här finns redan verksamma aktörer som kan stärkas och vidareutvecklas.

### **Bredda vägarna in i yrkeslivet**

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

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

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

## 4.2.2 En mer inkluderande arbetsmarknad<sup>12</sup>

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

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

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

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

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

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

<sup>12</sup> Förslagen i detta avsnitt bygger på delar av underlagsrapport 7.

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

Vi föreslår att regeringen inleder ett arbete för att pröva olika alternativa lösningar. En kan vara att vidareutveckla verksamheten inom Samhall till att omfatta fler grupper. En nationell strategi för att främja arbetsintegrerande sociala företags verksamhet behövs (se vidare underlagsrapport 8). Det nationella program som regeringen precis inlett för att få fler sådana företag att starta och växa är ett steg i den riktningen. En annan lösning kan vara att utveckla en modell med s.k. samhällsjobb. Tanken är att offentliga verksamheter mer generellt och stadigvarande åläggs eller bereds möjlighet att, med åtföljande finansiering, antingen inrätta ett visst antal tjänster för personer med små möjligheter till reguljär sysselsättning eller köpa in sådana tjänster från exempelvis arbetsintegrerande sociala företag.

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

### 4.3 Likvärdig inkomsttrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad<sup>13</sup>

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

#### **Inkomsttrygghet för alla oavsett anlitandeform<sup>14</sup>**

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

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

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

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

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

<sup>13</sup> För ytterligare detaljer kring analysgruppens reformförslag i detta avsnitt och bakgrunden till dem se delrapport 2 "En socialt hållbar arbetsmarknad".

<sup>14</sup> Detta avsnitt baseras på underlagrapport 9.

### En allmän socialförsäkring värd namnet<sup>15</sup>

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

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

<sup>15</sup> Detta avsnitt baseras på underlagsrapport 10.

## 5. Slutord

Svensk arbetsmarknad står inför stora utmaningar på 10-15 års sikt – men också möjligheter. Förändringstrycket i svensk ekonomi är starkt till följd av den internationella konkurrensen och den snabba tekniska utvecklingen. En åldrande befolkning och omfattande migration ställer också stora krav på vår förmåga att ta tillvara den fulla potentialen i hela arbetskraften. Hanteras de väl rymmer dessa utmaningar stora möjligheter till ökat välstånd, hållbar utveckling och ett samhälle som håller ihop.

Vi har inte svaret på alla frågor. Men vi har i den här rapporten pekat på några särskilt angelägna reformområden. Om reformer genomförs i den riktning vi pekar på här är vår bedömning att förutsättningarna att bygga en stark och socialt hållbar ekonomi skulle förbättras avsevärt.

## 5.1 Slutsatser och förslag i sammanfattning<sup>1</sup>

Analysgruppens övergripande slutsats är att en strategi för full sysselsättning och låg arbetslöshet, som samtidigt motverkar växande inkomst- och förmögenhetsklyftor, måste gå på två ben. I båda är satsningar på kunskap och kompetens centrala, både för att stärka enskildas möjligheter till arbete och för att säkra svensk ekonomis konkurrenskraft. I det ena benet uppmärksammas behoven hos dem som befinner sig mitt i yrkeslivet, i det andra de som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Därtill finns behov av åtgärder inom socialförsäkringssystemet för att ge god inkomsttrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad oavsett i vilken form man arbetar. Slutligen pekar gruppen på behovet av åtgärder för att motverka det strukturella efterfrågeunderskottet i ekonomin och av en översyn av skattesystemet.

### Reform för livslångt lärande i arbetslivet

Vår förmåga att svara upp mot framtidens behov av kontinuerlig kompetensutveckling under hela arbetslivet är avgörande för Sveriges konkurrenskraft, välbefinnande och sammanhållning. Perioder av nya kompetensutvecklingsinsatser behöver kunna ingå som en integrerad del av förvärvsarbetet i större utsträckning än idag för alla grupper i arbetslivet. En reform för livslångt lärande som vilar på två pelare och riktas till alla över 30 år i yrkeslivet föreslås enligt följande:

- 1. Pelare 1:** Utveckla styrning och regelverk för att utbudet av utbildningar och andra kompetensutvecklande aktiviteter bättre ska motsvara behoven mitt i yrkeslivet. Åtgärder föreslås inriktade på att säkerställa att utbildningsutbudet är dimensionerat, relevant och tillgängligt utifrån yrkesverksammas behov.
- 2. Pelare 2:** Utveckla en ny pelare med tre nya verktyg för att ge yrkesverksamma reella möjligheter att bygga på med ny kompetens. De tre verktygen består av allmän upplysning och information, möjligheter till individuell vägledning och rådgivning och en kompetensförsäkring som ska ge bättre ekonomiska förutsättningar att delta i kompetensutvecklande aktiviteter mitt i yrkeslivet.
- 3. Process:** Tillsätt en utredning med arbetsmarknadens parter väl representerade för att skapa en plattform för överläggningar med parterna om fördelning av ansvar, roller och finansiering.

<sup>1</sup> I några fall pågår redan arbete inom regeringen i den riktning gruppen anser behövs för att klara utmaningarna på framtidens arbetsmarknad.

### **Inträdet på arbetsmarknaden och förbättrad matchning**

Andelen jobb i de övre och nedre löne- och utbildningssegmenten har ökat medan antalet jobb i mellansegmentet har minskat. Det har lett till ökad konkurrens om jobben i de lägre segmenten. Samtidigt finns betydande brister i tillgången på arbetskraft i delar av medellöneselementen som förväntas kvarstå på 10-15 års sikt. Jobb i den lågavlönade delen av arbetsmarknaden kan bredda möjligheterna till inträde men inte vara den dominerande lösningen på svårigheterna att komma i arbete för personer med otillräckliga färdigheter. Istället bör strategin vara att investera i färdigheter och kompetenser för bättre matchning på framtidens arbetsmarknad. Gruppen föreslår följande åtgärder:

4. Validering av färdigheter och kompetenser från både vardagsliv, arbete och utbildning bör vara första steget i en effektiv etablering. Intensifiera och vidareutveckla de satsningar som pågår. Utveckla en strategi för hur olika delar av skol- och utbildningssystemen ska kunna erbjuda de kompletteringar som behövs.
5. Fler vägar in i yrkeslivet som kombinerar utbildning (framförallt yrkesutbildning) med arbete/praktik behövs.
6. Ökad kapacitet i yrkesutbildningen och bättre möjligheter att komplettera med yrkesämnena inom gymnasiet för att få fullständig yrkesutbildning och behörighet till yrkeshögskola
7. Ett särskilt system för studiefinansiering vid utbildning till bristyrken för personer som har jobb men saknar gymnasieutbildning, och därför löper hög risk för arbetslöshet.
8. Fler yrkeslegitimationer/yrkesbevis för att öka intresset för yrkesutbildning.
9. Undersök folkhögskolornas möjligheter att ta emot ensamkommande ungdomar i övre tonåren och unga vuxna i särskilda program för snabbare integrering.
10. Möjlighet för ungdomar som kommit till Sverige i relativt hög ålder att ta betyg i bl.a. naturvetenskapliga ämnen, matematik och engelska på eget språk.
11. Ökad förmedlartäthet – i synnerhet för nyanlända för att kompensera för sämre tillgång till informella kanaler och nätverk
12. Entreprenörsförmedling och mentorssystem för nyanlända



### **En mer inkluderande arbetsmarknad**

Genom förändringar i A-kassan och på arbetsmarknaden har kommunerna tvingats ta över en stor del av ansvaret för arbetslösas försörjning och arbetsmarknadspolitiska insatser. Det har försvagat arbetslinjen och effektiviteten i insatserna. En större del av ansvaret bör återföras till A-kassa och Arbetsförmedling. Nya verktyg behövs också för att ge alla möjlighet att bidra i arbetslivet utifrån sin förmåga. Gruppen föreslår därför:

13. Återupprätta det samlade statliga ansvaret för arbetslösas försörjning och stöd i form av aktiva insatser genom att ge möjlighet till statlig grundersättning för arbetslösa som ännu inte är etablerade på arbetsmarknaden
14. Vidareutveckla verksamheten inom Samhall till att omfatta fler grupper
15. Utveckla en nationell strategi för att främja arbetsintegrerande sociala företag
16. Utveckla en ny modell för s.k. samhällsjobb i offentliga verksamheter. Offentliga verksamheter bör mer generellt och stadigvarande åläggas eller beredas möjlighet att, med åtföljande finansiering, skapa samhällsjobb som Arbetsförmedlingen kan anvisa arbets sökanden till. Medlen kan antingen användas till att inrätta ett visst antal tjänster för personer med små möjligheter till reguljär sysselsättning eller till att köpa in sådana tjänster från exempelvis arbetsintegrerande sociala företag.

### **Likvärdig inkomstrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad**

Var fjärde sysselsatt arbetar numera i andra former än fast anställning. Den tekniska utvecklingen förväntas göra det möjligt för fler människor att driva egen verksamhet, i många fall i kombination med anställning. Socialförsäkringssystemen behöver därför anpassas för att ge god inkomstrygghet för alla på framtidens arbetsmarknad. Därtill har täckningsgraden i de allmänna socialförsäkringarna minskat trendmässigt sedan mitten av 1990-talet. Parallellt har arbetsmarknadens parter utvecklat olika sektorsvisa tilläggsförsäkringar. Utvecklingen har både för- och nackdelar. Gruppen föreslår därför:

17. Stärk kopplingen mellan tidsbegränsat anställas bidrag till och förmåner från inkomstförsäkringarna
18. Förbättra möjligheterna att ta del av inkomstförsäkringarna för den som driver egen verksamhet
19. Begränsa möjligheterna att missbruka regelverken kring olika anlitandeformer (tidsbegränsade anställningar, F-skatt)

20. Förbättra möjligheterna att i statistiken följa utvecklingen av sysselsättningen i olika anlitandeformer
21. Undersök i vilken omfattning och under vilka omständigheter personer med F/FA-skattsedel enbart har en uppdragsgivare
22. Utred möjligheterna att förbättra den allmänna inkomsttryggheten på ett sätt som tillvaratar fördelarna i de kollektivavtalade lösningarna

### **De makroekonomiska ramarna**

Den allmänna makroekonomiska utvecklingen och ramarna spelar en viktig roll för möjligheterna att klara full sysselsättning. Gruppen ser klara indikationer på att Sverige har ett strukturellt efterfrågeunderskott som penningpolitiken inte rör på och som begränsar möjligheterna att öka sysselsättningen och få ner arbetslösheten. Skattesystemet behöver underlätta den gröna omställningen, ge goda förutsättningar för hög sysselsättning och motverka de möjligheter till skatteplanering och skatteundandragande som den tekniska utvecklingen och ökat egenföretagande kan medföra. Gruppen föreslår därför:

23. Ge ett långsiktigt stöd till efterfrågan via finanspolitiken. Det bör främst ske genom investeringar i infrastruktur (fysisk och digital) och satsningar på kompetens och bättre skola.
24. Tillsätt en bred skatteutredning för en översyn av skattesystemet. Översynen bör inriktas på att:
  - Förskjuta skatteuttaget från skatt på arbete till ett ökat inslag av resurs- och miljöstyrande skatter, utan att äventyra den offentliga finansieringen och givet att skatt på arbete idag är den helt dominerande intäktskällan med 2/3 av de totala skatteintäkterna, medan skatt på materiell konsumtion och miljö svarar för 1/5.
  - Minska skillnaderna i beskattning mellan arbete och kapital för att reducera de spänningar i skattesystemet som ger upphov till skatteplanering och skatteundandragande.
  - Se över beskattningen av olika former av boende för att få en mer neutral beskattning av olika upplåtelseformer och därigenom förbättra rörligheten på bostadsmarknaden.

### **Analysgruppens del- och underlagsrapporter**

Nedan listas de 15 underlagsrapporter som tagits fram av analysgruppen. De finns publicerade på temasidan Uppdrag: Framtid på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

1. **Diginomics och arbetet i framtiden** – Anna Breman
2. **Globaliseringen och inkomstfördelningen** – Jesper Roine
3. **Livslångt lärande på riktigt** – Annelie Nordström
4. **Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet** – Elin Landell
5. **Migration, demografi, arbetsmarknad och ekonomi**  
– Anders Forslund och Olof Åslund
6. **Lön utan arbete? Arbetstider och arbetets värde** – Klas Eklund
7. **Sociala utmaningar för framtidens arbetsmarknad** – Eva Mörk
8. **Arbetsintegrerande sociala företag** – Erika Augustinsson,  
Camilla Backström, Fredrik Björk, Marie-Louise Lövgren
9. **Den tredelade arbetsmarknaden** – Mats Wingborg
10. **Tillbaka till socialförsäkringar för alla** – Anna Hedborg
11. **Fri rörlighet och den svenska arbetsmarknaden**  
– Petra Herzfeldt Olsson
12. **Jämställdhet i framtidens arbetsliv** – Malin Wreder
13. **Långsiktigt god efterfrågan och full sysselsättning**  
– Åsa-Pia Järliden Bergström
14. **Entreprenörskap, arbetsmarknad och arbetskrafts-  
efterfrågan** – Pontus Braunerhjelm
15. **Skatt som stöder framtidens arbetsmarknad och  
en hållbar utveckling** – Katinka Hort

Under arbetets gång har analysgruppen överlämnat två delrapporter med policyförslag till Framtidsministern. De finns också publicerade på Uppdrag: Framtid på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

1. **Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad**  
Baseras huvudsakligen på underlagsrapport 1–4
2. **En socialt hållbar arbetsmarknad**  
Baseras huvudsakligen på underlagsrapport 5–10

# Uppdragsbeskrivning

## Uppdrag analysgrupp 1 – Arbetet i framtiden

### Syfte

Analysgruppen Arbetet i framtiden ska analysera och beskriva de villkor, utmaningar och möjligheter som målen hög sysselsättning och låg arbetslöshet medför på medellång sikt, här definierat som 10–15 år.

Arbetet ska i huvudsak bygga på tillgänglig kunskap i Sverige och andra länder med likartad struktur och utvecklingsnivå. Med utgångspunkt i denna beskrivning av framtida sannolika eller kända förhållanden ska gruppen ange möjliga vägar för att målen ska uppnås.

Gruppen bör ge en sammanhängande helhetsbild av vilka politiska åtgärder som sammantagna kan leda till en väsentlig och bestående förbättring av arbetsmarknaden och peka på viktiga vägval. Den politiska medelarsenal som kan komma i fråga ska kunna genomföras under en period av i första hand sju år, dvs. de närmaste två mandatperioderna.

### Exempel på problemställningar

- Ny teknik, digitalisering, robotisering och nya organisationsformer kommer att påverka efterfrågan på arbetskraft. Enligt några studier kan upp till vartannat arbete påverkas eller t.o.m. ersättas inom en 20-årsperiod. Vilka konsekvenserna av detta bli för den svenska arbetsmarknaden fram till 2030?
- Globalisering och teknisk utveckling medför att många arbetsuppgifter blir flyttbara över gränserna. Sannolikt påverkar detta framöver allt fler arbeten även på högre kompetensnivåer. Samtidigt ökar även rörligheten av arbetstagare mellan länder inom EU, i kombination med stora flyttströmmar globalt. Vad innebär dessa förändringar för den svenska arbetsmarknaden på sikt?
- En skattefinansierad allmän välfärd är en av grundpelarna i den svenska modellen och främjar kvinnors deltagande och ställning på arbetsmarknaden. Hur säkrar vi välfärdens finansiering och behov av arbetskraft?

- Hur påverkas den framtida fördelningen av inkomsterna av den teknik- och marknadsdrivna utvecklingen? Hur kan arbetsmarknadens parter inflytande och samarbete bibehållas i ljuset av denna utveckling? På vilket sätt kan den politiska åtgärdsarsenal som gruppen identifierar motverka växande inkomst- och förmögenhetsklyftor?
- Den framtida arbetsmarknaden kan rymma nya mönster för företagande och entreprenörskap. Hur kan dynamiska villkor för nyskapande, omställning och flexibilitet förenas med rimliga krav på trygghet och rättvisa?
- Vilka konsekvenser får arbetsmarknadens utveckling för arbetslivets innehåll och individens möjligheter att växa genom arbete?

#### Arbetsformer

Gruppen, som antas bestå av 9-11 personer med hög kompetens arbetar självständigt inom ramen för uppdraget och givna resurser. Samtliga frågor ska beröras men grupperna kan själva prioritera var och hur fördjupning sker. Uppdrag som medför kostnader beslutas dock av Regeringskansliet.

Gruppen bör ha ett utåtriktat arbetssätt vilket innefattar hearings, seminarier, medverkan på konferenser, etc. Framtidskansliet bistår gruppen med administrativt stöd och expertkompetens.

Gruppen förväntas leverera ett antal PM under året samt vara beredd att föredra frågeställningar och slutsatser för statsråd och andra politiker.

En sammanfattande rapport som redovisar slutsatser, strategiska överväganden samt förslag till politiska åtgärder bör ges in till Framtidskansliet senast den 15 februari 2016.

Efter överlämnandet formuleras reviderade direktiv samt, beroende på inriktningen av dessa, genomförs eventuella förändringar av gruppens sammansättning.

## Uppdrag: Framtid

Till stöd för regeringens arbete med att säkerställa en framtidsinriktad idé- och politikutveckling har ministern för strategi- och framtidsfrågor, Kristina Persson, tillsatt tre oberoende analysgrupper – Arbetet i framtiden, Grön omställning och konkurrenskraft samt Global samverkan. Analysgrupperna har arbetat självständigt och deras förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller inställning. Varje analysgrupp har haft stöd av en huvudsekreterare placerad på kansliet för strategi och framtidsfrågor i Statsrådsberedningen.

## Om analysgruppen

Analysgruppen Arbetet i framtiden är en av de tre analysgrupperna. Hög sysselsättning och låg arbetslöshet är grunden för Sveriges välstånd och ett inkluderande samhälle. Men hur ska detta uppnås samtidigt som växande inkomst- och förmögenhetsklyftor motverkas? Vilka politiska beslut behövs under de närmaste mandatperioderna?

Analysgruppen har tagit fram diskussionsunderlag och förslag till åtgärder som regeringen bör vidta för att möta de utmaningar som globalisering, ny teknik, en åldrande befolkning och omfattande migration medför för framtidens arbetsmarknad. Två centrala uppgifter har identifierats för en arbetsmarknad på två ben. Den ena handlar om flexibilitet och kompetens på den ordinarie arbetsmarknaden. Den andra om att underlätta inträdet och inkludera fler i arbetslivet. Därutöver framhålls behov av åtgärder inom socialförsäkringssystemet för en arbetsmarknad som håller ihop.

## Analysgruppen

### Ordföranden

Annelie Nordström, ordförande för Kommunal  
Klas Eklund, seniorekonom vid SEB

### Ledamöter

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

### Huvudsekreterare

Katinka Hort, Kansliet för strategi- och framtidsfrågor,  
Statsrådsberedningen

**Kansliet för strategi- och  
framtidsfrågor**

Växel: 08-405 10 00

103 33 Stockholm