



Arbetsmarknadspolitik i kristid

Hur lyckas vi bättre nu än på 1990-talet?

Författare: Thomas Carlén och Anna-Kirsti Löfgren, LO-ekonomer
Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad



<i>Inledning</i>	3
<i>1. Aktiv arbetsmarknadspolitik i kristid – sammanfattande slutsatser</i>	4
Hot och möjligheter	4
Viktiga erfarenheterna av 1990-talets arbetsmarknadspolitik	7
Konklusion	8
<i>2. 1990-talskrisen – en resumé</i>	12
Arbetsmarknadspolitiska program under 1990-talskrisen.....	16
<i>3. Olika typer av arbetslöshet</i>	19
Friktionsarbetsarbetslöshet	19
Strukturarbetslöshet	20
<i>4. Arbetsmarknadspolitikens effekter</i>	22
Förmedlingsverksamhet.....	22
Arbetsmarknadspolitiska program.....	23
Arbetsmarknadsutbildning.....	25
Subventionerad sysselsättning.....	25
Program och arbetskraftsutbud	26
Undanträngning och inlåsning	27
<i>5. Arbetslöshetens persistens</i>	29
<i>6. Arbetsmarknaden för kort utbildade</i>	31
Hög sysselsättning bland kortutbildade relativt sett men	31
Allt högre arbetslöshet bland dem med kortast utbildning	32
Efterfrågan på arbetskraft med kort utbildning jämfört med utbudet.....	35
<i>7. Unga på arbetsmarknaden</i>	39
Ungas sysselsättning	40
Arbetsmarknadsinträdet.....	42
Arbete under studietiden	46
Tillfälligt anställda unga	48
Deltidsarbetslöshet bland unga	49
<i>Källförteckning</i>	51

Inledning

Sverige är mitt uppe i ett dramatiskt sysselsättningsfall och en snabbt stigande arbetslöshet. Sedan hösten 2008 har sysselsättningen redan minskad med 100 000 personer och arbetslösheten ökat från 6 till 9 procent. LO-ekonomerna bedömer att arbetsmarknaden kommer att fortsätta försämrats åtminstone till och med år 2011. Åren 2009-2011 väntas sysselsättningen minska med 335 000 personer och arbetslösheten öka till drygt 12 procent.

I denna rapport gör vi jämförelser med 1990-talskrisen. Det gör vi därför att rådande kris är av 1990-talsmått. Arbetslösheten väntas nå nivåer fullt jämförbara med de värsta åren under 1990-talet och sysselsättningsgraden kommer till och med att bli lägre än bottenivån för 15 år sedan. Svensk arbetsmarknadspolitik står inför enorma utmaningar. När dagens och morgondagens krispolitik ska utformas finns det mycket att lära av 1990-talets arbetsmarknadspolitik. Vad blev rätt och vad gick snett då? Vilka hot kan vi undvika och vilka möjligheter kan vi dra nytta av?

Arbetslösheten gick aldrig tillbaka till de låga nivåer som präglade decennierna före 1990-talskrisen. I detta sammanhang diskuteras riskerna för varaktigt hög arbetslöshet, så kallad persistens på arbetsmarknaden. Arbetslösheten kan också bestå av olika delar: friktionsarbetslöshet, strukturarbetslöshet och konjunkturarbetslöshet. Vad som orsakar stigande, och eventuellt bestående, arbetslöshet är viktigt i utformningen av och inriktningen på arbetsmarknadspolitik.

I Rehn-Meidner-modellen har den aktiva arbetsmarknadspolitikerna en central roll. Samtidigt som strukturomvandlingen påskyndas så ges människor som drabbas av arbetslöshet möjligheter att arbeta i lönsamma företag i expanderande branscher. Utan den aktiva arbetsmarknadspolitikerna skulle strukturomvandlingens kortsiktiga konsekvenser bli alltför stora för att motivera de långsiktiga vinsterna. Även internationellt börjar insikten om betydelsen av aktiv arbetsmarknadspolitik att öka. Enligt OECD (2006) kan samordnade kollektivavtalsförhandlingar och höga ersättningsnivåer i välfärdssystemen, kombinerat med aktiva åtgärder för arbetslösa och ett anställningsskydd som ger dynamik i ekonomin och trygghet för individerna, skapa en väl fungerande arbetsmarknad.

Att arbetslöshet framför allt drabbar människor med kort utbildning och arbetslivserfarenhet är kanske inte så konstigt. Det betyder dock inte att deras ofta svaga arbetsmarknadssituation är "naturlig". Det går att stärka även de som står längst från arbetsmarknaden. Därför studerar vi i denna rapport särskilt hur situationen för ungdomar, som har kort arbetslivserfarenhet, och de med kort utbildning har utvecklats sedan 1990-talet.

Arbetsmarknadspolitik består av många delar. Denna rapport fokuserar på den aktiva arbetsmarknadspolitikerna som omfattar Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och programinsatser. Den passiva arbetsmarknadspolitikerna, som främst omfattar arbetslöshetsförsäkringen, är naturligtvis en oerhört viktig del men diskuteras inte i denna rapport. Arbetsmarknadspolitikerna är också en del av stabiliseringspolitikerna tillsammans med finans- och penningpolitikerna. Vi väljer dock att inte kommentera de två sistnämnda i denna rapport. Lönebildningen, som självfallet påverkar arbetsmarknaden, ingår inte i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna och därför väljer vi att diskutera denna i andra sammanhang. Vi utelämnar också, utan att förringa, de konsekvenser på ohälsan som 1990-talskrisen förde med sig. Här står den aktiva arbetsmarknadspolitikerna i fokus.

1. Aktiv arbetsmarknadspolitik i kristid – sammanfattande slutsatser

Sverige är mitt uppe i en dramatisk arbetsmarknadskris som bedöms pågå i flera år. Hundratusentals personer har varslats om uppsägning och sysselsättningen faller snabbt. Arbetslösheten har på bara ett drygt halvår ökat kraftigt och kommer att nå nivåer fullt jämförbara med 1990-talskrisen. Under 1990-talet var inte arbetslöshet något som enbart drabbade ”de andra”. Närmare 40 procent av befolkningen i arbetsför ålder var någon gång arbetslös, många av dem under lång tid, innan decenniet var slut. Vi står även nu inför en mycket allvarlig utveckling och riskerna för möjliga långvariga konsekvenser, inte minst i ljuset av 1990-talskrisen, oroar.

Hot och möjligheter

Arbetsmarknadspolitikerna kommer att vara under hård press under lång tid framöver. För att utforma en effektiv arbetsmarknadspolitik är det viktigt att analysera vad arbetslösheten beror på. Arbetslöshet består av olika delar – friktions-, struktur- och konjunkturarbetslöshet – som kräver olika politiska insatser. Den nuvarande och dramatiska uppgången av arbetslösheten har framför allt konjunkturrella orsaker. Men en hög, och långvarig, konjunkturrell arbetslöshet kan leda till högre friktions- och strukturarbetslöshet. Vi fokuserar i denna rapport på hur strukturarbetslöshet kan motverkas och i viss mån på friktionsarbetslöshet. Det finns många hot och svårigheter, men också möjligheter att påverka utvecklingen. Goda och stabila statsfinanser ger möjligheter till kraftfulla satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik för att motverka lågkonjunkturens effekter och samtidigt rusta arbetskraften inför kommande behov.

Till hoten räknas naturligtvis den stigande arbetslösheten. Hög arbetslöshet riskerar att leda till bestående hög arbetslöshet, så kallad persistens, på arbetsmarknaden. Det finns tecken på att detta inträffade efter 1990-talskrisen eftersom arbetslösheten aldrig gick tillbaka till de låga nivåer som präglade decennierna innan krisåren. Det finns flera tänkbara förklaringar till detta. Arbetsgivare tenderar att välja bort arbetslösa, och framför allt långtidsarbetslösa, sökande och föredrar att kontakta personer som redan är sysselsatta. Bakom detta ligger ofta föreställningen att arbetslösas kompetens försämras när den inte används i ett arbete. Långtidsarbetslöshet riskerar därför att bli självförstärkande.

De med enbart förgymnasial utbildning utgör en allt mindre del av arbetsmarknaden, både sett till deras andel av arbetskraften och deras andel av sysselsättningen. Att de jobb man kan få utan längre utbildning blir färre gör att konkurrensen om dessa jobb ökar i tider av arbetslöshet. Inte bara de med enbart förgymnasial utbildning utan även arbetslösa med längre utbildning kan ju ta de jobben. Det är en möjlig förklaring till en varaktigt hög arbetslöshet bland dem med kort utbildning.

Unga med kort och kanske bristfällig utbildning befinner sig i en utsatt position då det är svårare för dem än för andra att få fotfäste på arbetsmarknaden, vilket hotar att resultera i en hög arbetslöshet. Arbetslösheten för dem som saknar gymnasieutbildning har ökat jämfört med andra grupper sedan 1990-talets början. I de åldrar då man har etablerat sig på arbetsmarknaden är skillnaderna i arbetslöshet mellan utbildningsgrupper dock inte så påtagliga. Att de med kortare utbildning har svagare ställning på arbetsmarknaden visar sig då i stället i att de i större utsträckning lämnar arbetskraften och att det ofta sker ofrivilligt.

Ett tydligt hot mot en framtida hög sysselsättning är att sysselsättningsnedgångar ofta leder till att människor lämnar arbetskraften i ökad omfattning. På lång sikt leder ett lägre arbetskraftsutbud till lägre sysselsättning. Under 1990-talskrisen minskade arbetskraftsutbudet påtagligt. Ett lägre arbetskraftsutbud hämmar återhämtningen när väl efterfrågan på arbetskraft tar fart. Till detta ska läggas att krisen kan försvåra den demografiska utmaning som arbetsmarknaden står inför. Under lång tid bedöms antalet äldre som lämnar arbetsmarknaden överstiga antalet unga som träder in på densamma. Risken för en framtida situation med minskat arbetskraftsutbud och hög arbetslöshet i kombination med ökad arbetskrafts- och kompetensbrist har därför ökat.

När arbetslösheten skjuter i höjden ökar behovet av arbetsmarknadspolitiska program. Det är bra för att dämpa den öppna arbetslösheten samtidigt som arbetslösa får chansen att bygga på sin kompetens. Dessutom upprätthålls arbetskraftsutbudet. Men stora programvolymerna hotar kvaliteten i programmen. För det första är det osäkert om Arbetsförmedlingen kan hantera hundratusentals programdeltagare, varav många i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för unga, med tillfredsställande resultat. För det andra innebär stora programvolymerna sannolikt mindre ekonomiska resurser per programplats.

Ett orosmoln är att skillnaden mellan utbildningsgrupper ser ut att öka fortare i Sverige än i OECD som helhet. Sysselsättningen i olika utbildningsgrupper har glidit isär på ett knappt decennium så att de med kortare utbildning arbetar i mindre utsträckning och de med längre utbildning arbetar i större utsträckning. I Sverige är det jämförelsevis många som arbetar och skillnaden mellan utbildningsgrupper är mindre än i många andra länder. Detta måste tas som ett tecken på att den svenska modellen med en omfattande arbetsmarknadspolitik har hållit samman utvecklingen. Vi måste akta oss för att kasta ut det arbetsmarknadspolitiska barnet med badvattnet.

Enligt SCB:s prognos kommer överskott på arbetskraft med enbart folk- eller grundskoleutbildning att öka fram till år 2030. Men förändringen är inte dramatisk. Samtidigt förutspås ett underskott på gymnasieutbildade och ett överskott på eftergymnasialt utbildade. Det är därmed inte omöjligt att konkurrensen om de minst kvalificerade jobben minskar något. Genom utbildningspolitiken finns naturligtvis möjligheter att motverka de obalanser SCB målar upp i sitt långsiktiga scenario.

Under de närmaste åren kommer de med kort utbildning att vara en mycket utsatt grupp på arbetsmarknaden. De möter nu en arbetsmarknad med låg efterfrågan på arbetskraft, upp-trissade kompetenskrav och hård konkurrens om jobben. Särskilt utsatta är invandrare med kort utbildning.

Det finns argument som säger att ungas arbetslöshet beror på att ingångslönerna är för höga eller att det starka anställningsskyddet gör det för riskabelt att pröva nya okända förmågor. Vi finner det mer troligt att för få jobb gör det svårt för nytillträdande att hävda sig i konkurrensen och vill peka på riskerna med de utslagningsprocesser det kan orsaka.

Allt fler av de nytillträdande på arbetsmarknaden har eftergymnasial utbildning. Givet att dessa försöker hitta jobb som passar deras utbildning och inte söker jobb med krav på kortare utbildning försvårar det matchningen. Den växande andelen eftergymnasialt utbildade skulle alltså kunna innebära en ökad friktionsarbetslöshet.

När vi breddar vårt perspektiv lite, till de övriga nordiska länderna, som liknar Sverige i många avseenden, ser vi att övergången mellan skola och arbetsliv ser ut att ta lång tid i Norden. Det gäller i synnerhet Sverige. Trots detta är det inte uppseendeväckande många unga som varken arbetar eller studerar i Norden.

Ofrivillig överksamhet mellan olika utbildningar eller mellan skola och arbetsliv är ett hot mot ungas möjligheter att försörja sig och påverkar deras livsinkomster negativt. Överksamheten hotar också, vare sig den är ofrivillig eller självvald, välfärdsstatens finansiering. I Norge och Danmark, till skillnad från Sverige och Finland där övergången från gymnasieskola till arbete eller annan utbildning ser ut att vara svår, har lärlingsutbildningarna stark ställning. Vi har dock inte funnit belägg för att det är utbildningssystemet i sig som underlättar övergången mellan skola och arbetsliv. I stället hävdas att det är samspelet mellan utbildningssystemet och produktionssystemet som är avgörande.

Det finns tecken på att längre utbildning underlättar etableringen på arbetsmarknaden trots den risk för svårare matchning vi också har pekat på. Island avviker från de andra nordiska länderna genom att färre unga har eftergymnasial utbildning och att arbetsmarknaden där åtminstone år 2006 ser ut att ha fungerat väl för unga med kort utbildning.

Under den första halvan av 1990-talet skedde en tydlig ökning av andelen anställda med tillfällig anställning i minst i ådrarna 25-34 år. I denna åldersgrupp är det betydligt vanligare med tillfälliga anställningar bland kvinnor än bland män. Under 1990-talskrisen blev det alltså svårare att få fast förankring på arbetsmarknaden. I ingången i nuvarande kris har betydligt fler, än för 20 år sedan, en lösare förankring på arbetsmarknaden.

Tillfälligt arbete och deltidsarbete kan för unga vara självvalt, t.ex. som komplement till studier, men det kan också vara anställningsformer unga tvingas till när de inte får tillgång till mer stadigvarande arbete. Unga i de nordiska länderna är mer överrepresenterade i tillfälligt arbete än i genomsnitt i OECD-länderna. I Sverige är andelen unga sysselsatta som har tillfälliga anställningar hög och ökningen åren 1996-2006 påfallande. Studerande som arbetar vid sidan av studierna skulle kunna förklara en ansevärd del av, men långt ifrån hela, ökningen. Deltidsarbetslöshet visar sig, i Sverige, vara ett större problem för unga än för äldre. I varje åldersgrupp är problemet vanligare för kvinnor än för män. Unga, liksom kvinnliga, anställda har alltså fått utgöra en buffert för sysselsättningen i konjunktursvängningarna.

En möjlighet att bekämpa arbetslöshet även i kristid, och som ofta glöms bort, är en effektiv förmedlingsverksamhet. Den omfattar framför allt vägledning, rådgivning och förmedling av lediga platser till de arbetslösa och syftar till att effektivisera matchningsprocessen på arbetsmarknaden och minska friktionsarbetslösheten. Tyvärr förmedlas ofta bilden av att det inte finns några jobb att söka i kristider. Det är en felaktig bild. Det sker en mängd rekryteringar även när den samlade efterfrågan på arbetskraft är låg och sysselsättningen minskar. Under 1990-talskrisens sämsta år skedde exempelvis cirka 800 000 rekryteringar. Därför finns det ingen anledning att tro att förutsättningarna för intensifierad förmedlingsverksamhet skulle vara mindre effektiv under djup lågkonjunktur. Men endast förmedlingsverksamhet är långtifrån tillräckligt i kristid. Den behöver kompletteras med kompetenshøjande insatser i och utanför arbetsmarknadspolitiken.

Viktiga erfarenheterna av 1990-talets arbetsmarknadspolitik

Krisen på 1990-talet ger oss en rad viktiga erfarenheter för arbetsmarknadspolitik i kristid. De utvärderingar som gjorts av arbetsmarknadspolitikens effekter skiljer vanligen mellan individeffekter och makroeffekter.

Studier av de arbetsmarknadspolitiska programmens sysselsättningseffekter visar i allmänhet svaga, eller till och med obefintliga, positiva individeffekter under 1990-talskrisen. Mest positiva effekter har olika former av subventionerad sysselsättning, medan arbetsmarknadsutbildningen inte bidrog nämnvärt till att underlätta övergången till reguljärt arbete. Det finns flera tänkbara förklaringar till de begränsade individeffekterna.

För det första ökade programvolymerna mycket kraftigt under 1990-talets krisår. Studier visar att program som omfattar många deltagare till relativt låga kostnader per programdeltagare gav en liten, om någon, positiv effekt på den arbetslöses ställning på den reguljära arbetsmarknaden. Därtill kan kvaliteten försämrats när programvolymerna ökar snabbt. På 1990-talet gick volym i alltför hög grad före kvalitet.

För det andra är det rimligt att anta att sysselsättningseffekterna blir sämre när efterfrågan på arbetskraft är låg. För det tredje var programsammansättningen inte ändamålsenligt utformad för att motverka arbetslösheten under 1990-talskrisens inledande år. Orsaken till det kan möjligen vara brist på erfarenhet av tidigare hög arbetslöshet i Sverige. Den höga arbetslösheten och låga efterfrågan på arbetskraft möttes i början framför allt med ökad arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsmarknadsutbildningens blygsamma resultat förklaras bland annat av svårigheterna att identifiera bristyrken att utbilda till. Därtill skulle den hårda konkurrensen om jobben kräva långa och kvalificerade utbildningar för att öka deltagarnas chanser att få jobb. Dessutom genomfördes ofta utbildningarna utan kontakter med potentiella arbetsgivare. Studier visar dock tvärtom att arbetsgivarkontakter har positiva effekter på deltagarnas resultat.

Ett program som introducerades under krisen i relativt stor skala var arbetslivsutveckling (ALU). ALU omfattade främst arbetsuppgifter som inte utfördes på den reguljära arbetsmarknaden och gav därför ytterst begränsad yrkeserfarenhet. Det var därmed erfarenheter som inte attraherade arbetsgivarna i någon större utsträckning. Effekterna av att delta i ett program tycks dock bli mer positiva ju mer programmen liknar reguljär sysselsättning. Subventionerad sysselsättning, tillskillnad från ALU, gav därför positiva individeffekter.

De fåtal studier som gjorts av arbetsmarknadspolitikens makroeffekter ger blandade slutsatser. En rad studier visar att många program medför oönskade effekter i form av undanträngning och inlåsning. De program som mest liknar reguljär sysselsättning medför i regel störst undanträngningseffekter. Det rör sig framför allt om subventionerad sysselsättning som riskerar att tränga undan reguljär sysselsättning. Undantaget är arbetsmarknadsutbildningen som inte uppvisar någon undanträngningseffekt. Inlåsning kan ske om deltagarna söker arbete mindre aktivt under programmets gång, vilket förlänger arbetslöshetstiderna. Det finns studier som visar på sådan inlåsning, men också studier som visar att sökfrekvensen efter avslutat program kan bli högre än för öppet arbetslösa.

Den tydligaste positiva makroeffekten av arbetsmarknadspolitiska programmen under 1990-talet var att de bidrog till att färre lämnade arbetsmarknaden under de dåliga åren. På så sätt

kunde arbetskraftsdeltagandet upprätthållas. Detta är en mycket viktig positiv effekt som kan ha förhindrat ytterligare utslagning och underlättat återhämtningen under slutet av decenniet. Erfarenheter från 1990-talet tyder på att rundgången mellan öppen arbetslöshet och program kan ha bidragit till att ännu högre och permanent arbetslöshet (så kallade hystereseffekter) kunnat undvikas. Förtidspensioneringarna, som ökade när arbetsmarknadsläget var kärvt, minskade arbetslösheten men också arbetskraftsdeltagandet.

Konklusion

En viktig slutsats är att aktiv arbetsmarknadspolitik har en viktig roll att spela även i kris-tider. Denna arbetsmarknadskris kommer att bli djup och pågå under flera år. Erfarenheterna från 1990-talet säger att vi måste vara beredda på att vägen tillbaka kan bli lång. Därför måste den aktiva arbetsmarknadspolitikens långsiktigt positiva effekter väga tungt i valet av krispolitik. Då står god kompetensförsörjning och högt arbetskraftsutbud i fokus.

I det korta perspektivet kan det tyckas svårt att åstadkomma positiva individeffekter av aktiva program när efterfrågan på arbetskraft är låg. Mycket talar därför för att inriktningen på den aktiva arbetsmarknadspolitikerna bör skifta med arbetsmarknadsläget. Det är i början av en djup nedgång mest lämpligt att satsa på längre, mer allmänna och breda utbildningsinsatser med fokus på att höja utbildningsnivån bland dem med kort utbildning. När konjunkturupp-gången sedan är i sikte och efterfrågan på arbetskraft tar fart är mer specialiserade utbildningar, anpassade till den kompetens som efterfrågas, att föredra.

Arbetsmarknadsutbildningen bör främst användas till omskolning av arbetslösa som behöver byta yrke efter att ha etablerat sig på arbetsmarknaden. Det kan gälla dem som har arbetat i ett yrke på tillbakagång i Sverige såväl som dem som har brutit upp från ett annat land. Men en större tillgång än efterfrågan på arbetskraft med enbart förgymnasial utbildning talar också för arbetsmarknadsutbildningar som lyfter dessa grupper utbildningsmässigt. Inom arbetsmarknadspolitikerna måste man vara uppmärksam på att många som invandrar endast har mycket kort utbildning med sig i bagaget och ibland ingen alls. För att de ska kunna möta de kompetenskrav som ställs på den svenska arbetsmarknaden är det viktigt att de ges möjlighet att skaffa sig en grundläggande utbildning med generös studiefinansiering.

Samtidigt är det viktigt att med så snabb och liten insats som möjligt utbilda för att motverka brist på arbetskraft på delarbetsmarknader. Det rör sig då främst om yrken med relativt höga utbildningskrav som arbetslösa med lite längre utbildning bör ha lättast att ställa om till. Arbetsmarknadsutbildningen kommer sannolikt att behöva fylla en snarlik funktion på lång sikt. Framför allt behovet av vissa yrkesutbildningar på gymnasienivå kan då behöva tillgodoses med hjälp av arbetsmarknadsutbildning.

Trots att övergången mellan skola och arbete verkar ta lång tid i Norden är det inte uppse-endeväckande många unga som varken arbetar eller studerar. Ingenting talar alltså för att kasta de system vi har över ända. Att vi inte är nöjda med den höga arbetslösheten bland unga, och oroade över den utdragna etableringsfasen, talar dock för att söka efter bristerna vår modell och lära av andras goda exempel. Vad det är som pågår är emellertid inte alltid lätt att utvärdera då arbetsmarknadsstatistiken normalt presenteras med utgångspunkt i att arbete är ett förstahandsalternativ, medan det för många unga är utbildning som kommer i första hand. Vi anser att området är så betydelsefullt att mer statistik bör tas fram och presenteras som beskriver just gränslandet och övergångsfasen mellan utbildning och arbetsliv.

De unga som efter avslutad utbildning redan har viss arbetslivserfarenhet har en fördel när de ska etablera sig på arbetsmarknaden. Men det kan också vara en nackdel att arbeta under studietiden, genom att arbetet tar tid från studierna. I Sverige är det relativt sett ovanligt att arbeta under studietiden. Trots detta tar inte svenska studenter examen snabbare än andra. Bristen på arbetslivserfarenhet under studierna skulle dock kunna förklara varför Sverige jämfört med de andra nordiska länderna har färre sysselsatta ett år efter en lång, eller medellång, utbildning.

Att inte arbeta parallellt med studierna är inte alltid självvalt. En betydande del av arbetslösheten bland unga består av studerande som vill arbeta parallellt med studierna men inte hittar arbete.

I ljuset av detta framstår det som att många unga skulle vara hjälpta av praktik som kompensation för deras bristande arbetslivserfarenhet. Om praktiken bör erbjudas inom arbetsmarknadspolitiken eller inom utbildningsväsendet kan diskuteras. En fördel med praktik som en viktigare del av fler utbildningar är att praktikanten inte bara får arbetslivserfarenhet utan också erfarenhet från det yrke han eller hon ska arbeta inom. Praktik inom arbetsmarknadspolitiken kan bli mindre kostsamt för staten eftersom det då kan erbjudas en mindre andel av varje årskull – de som har visat sig bäst behöva det.

Det ställs, helt riktigt, stora krav på att Arbetsförmedlingen tidigt ska erbjuda anställda som är varslade om uppsägning hjälp. Under den sista terminen på gymnasiet bör eleverna, framför allt på de yrkesförberedande linjerna, i detta perspektiv betraktas som ”varslade” och bör förbereda sig på att söka sig ut på arbetsmarknaden. De har rimligen mindre erfarenhet av arbetsökande än de som varslas om uppsägning från ett jobb och därmed vara i ännu större behov av stöd från Arbetsförmedlingen. Värdefull tid kunde vinnas om Arbetsförmedlingen gavs i uppdrag att förbereda gymnasieelever på arbetsmarknadsinträdet.

Unga som har valt att träda in på arbetsmarknaden med bara en kort utbildning och som drabbas av arbetslöshet riskerar mer än andra att inte få den arbetslivserfarenhet de behöver för att kunna konkurrera om jobben. Att förbättra möjligheterna för just den gruppen att skaffa sig arbetslivserfarenhet framstår därför som en extra viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken, liksom det är en viktig uppgift för utbildningsväsendet att ge alla elever och studenter den utbildning som krävs på dagens arbetsmarknad.

De nya jobben kan väntas uppstå i en ny skepnad med annorlunda och högre krav på utbildning. Utan omfattande utbildningsinsatser i krisen finns därför en risk för att den strukturella arbetslösheten ökar påtagligt med persistens som följd.

En vanlig invändning mot arbetsmarknadspolitiska program är att de för med sig oönskade effekter i form av undanträngning och inlåsning. Vi vill framhålla att undanträngningseffekter är önskvärda (bortsett från dödviktseffekter) om det gynnar långtidsarbetslösa eftersom det är till fördel för de med svagast ställning på arbetsmarknaden. Vi anser att det är mindre skadligt att fler får erfarenhet av arbetslöshet i kortare perioder än att färre är arbetslösa under långa perioder. Det är viktigt att flödet ut ur arbetslöshet är stort även om det skulle ske på bekostnad av ett ökat inflöde. Med en hög omsättning på de arbetslösa kan de mest skadliga och långvariga effekterna av krisen motverkas. En viktig förutsättning för detta synsätt är att det finns en generös arbetslöshetsförsäkring och omfattande aktiv arbetsmarknadspolitik.

Att råda bot på långtidsarbetslösheten är ett särskilt viktigt mål för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Genom att bekämpa långtidsarbetslöshet bekämpas även allvarlig persistens på arbetsmarknaden.

Med ett högt programdeltagande kan arbetskraftsutbudet upprätthållas. Det är viktigare än att undvika eventuella undanträngnings- och inlåsnings effekter. Det är bättre att vara inlåst i program än utelåst från arbetskraften. Därtill bidrar ett högt deltagande i arbetslöshetsförsäkringen till att upprätthålla arbetskraftsutbudet. De senaste årens utveckling med allt fler arbetslösa utanför arbetslöshetsförsäkringen är oroande av flera aspekter, även denna. Vi ser ett högt arbetskraftsutbud som en central förutsättning för en så snabb uppgång av sysselsättningen ur krisen som möjligt. Ett högt arbetskraftsutbud, tillsammans med god kompetensförsörjning, är också en viktig förutsättning för att lindra en demografiskt betingad arbetskrafts- och kompetensbrist framöver.

Det är något av ett dilemma att den höga arbetslösheten ökar behovet av programplatser kraftigt, samtidigt som erfarenheterna från 1990-talskrisen visar att många deltagare i program kan hota kvaliteten och individeffekterna. Lösningen på detta är tvådelad. För det första krävs det en omfattande och effektiv förmedlingsverksamhet till alla arbetslösa. För det andra måste andra politikområden, och då framför allt utbildningspolitiken, stödja arbetsmarknadspolitiken i tider av massarbetslöshet.

Förmedlingsverksamheten bör ses som en central del i den aktiva arbetsmarknadspolitiken och lika viktig som de olika programmen. Förmedlingsverksamheten har flera viktiga roller och ska vara till för alla arbetssökande, såväl öppet arbetslösa som deltagare i program. För det första kan effektiv matchning minska friktionsarbetslösheten samtidigt som behovet av programinsatser för var och en kan fastställas på ett tidigt stadium. Programinsatserna kan då sättas in så tidigt som möjligt för att stödja en effektiv matchning och motverka strukturell arbetslöshet.

För det andra är förmedlingsverksamheten viktig för att arbetssökande ska hitta de lediga jobben. Eftersom arbetsgivarnas vanligaste rekryteringskanal är kontakter måste Arbetsförmedlingens personal ha regelbundna och direkta kontakter med såväl arbetssökande som arbetsgivare för att säkerställa en god matchningseffektivitet.

Sett från nyutträdande arbetssökandes sida så får många sitt första jobb på föräldrarnas arbetsplats och efter gymnasiet får många jobb på den arbetsplats där de jobbade under gymnasietiden. Utan ett eget kontaktnät är man i ett sämre läge. Än mer problematiskt är att samhället inte kan erbjuda alla som går en utbildning den praktik som ska ingå. För att få en fullgod utbildning ser det ut som om man måste ha egna kontakter inom det yrke man utbildar sig till. Här finns ett tredje motiv för en välutrustad och aktiv arbetsförmedling – att skapa kontaktnät som kan användas för att kompensera för arbetssökandes olika förutsättningar. Att samhället inte ens kan erbjuda alla studerande utbildningar med likvärdig kvalitet är oacceptabelt.

För det fjärde måste förmedlingsverksamheten fungera bra även för deltagare i program, men vid sidan av själva programinnehållet. En erfarenhet från 1990-talet är att bristande arbetsgivarkontakter försämrade resultaten i arbetsmarknadsutbildningen. För det femte har förmedlingsverksamheten en kontrollerande funktion för att säkerställa att arbetssökande uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning. Det är viktigt för rättssäkerheten och legitimiteten

för omfattande aktiv arbetsmarknadspolitik. En slutsats är att besparingar på förmedlingsverksamheten, och antalet arbetsförmedlare, riskerar att bli kostsamma besparingar.

Sammanfattningsvis anser vi att följande utgångspunkter bör vara vägledande för en aktiv arbetsmarknadspolitik i kristid:

- Behåll arbetslösa i arbetskraften
- Ge tidigt stöd i arbetssökandet
- Underhåll och förnya de arbetslösas kompetens
- Kompensera för brist på arbetslivserfarenhet genom praktik
- Acceptera undanträngning för att motverka långvarig arbetslöshet
- Säkerställ hög sökaktivitet med rimliga sökkraV
- Främja geografisk och yrkesmässig rörlighet
- Ha beredskap för att motverka bristsituationer och flaskhalsar

2. 1990-talskrisen – en resumé

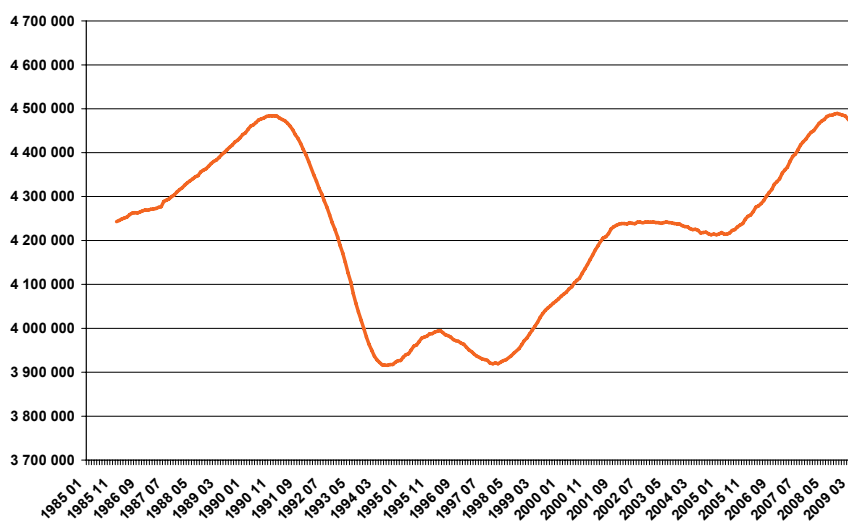
Efterkrigstidens långa period av full sysselsättning och en gradvis ökande sysselsättningsgrad bröts i början av 1990-talet då arbetslösheten steg dramatiskt. Den öppna arbetslösheten ökade från knappt 2 procent 1990 till över 10 procent 1994.

Sverige har på många sätt lyckats återhämta sig från krisen på 1990-talet. Tillväxten tog fart i mitten av nittiotalet och var högre än på flera decennier, produktiviteten inom svenskt näringsliv har varit mycket hög, de offentliga finanserna har förbättrats och är nu mycket goda och stabila med låg statsskuld. Men det finns allvarliga undantag. Återhämtningen på arbetsmarknaden har tagit mycket lång tid. Arbetslösheten sjönk aldrig tillbaka till de låga nivåer som präglade tiden före 1990-talskrisen.

Under 1990-talskrisen minskade antalet sysselsatta dramatiskt. Ungefär 550 000 jobb försvann mellan 1991 och 1994, varav 450 000 inom privat sektor. Från början av 1994 fram till sommaren 1995 stärktes konjunkturen och sysselsättningen ökade med cirka 130 000 personer inom privat sektor. Uppgången bröts dock och en ny period av sjunkande sysselsättning pågick fram till sommaren 1997 då cirka 110 000 jobb försvann. Då var det framför allt offentlig sektor som drabbades när de offentliga finanserna konsoliderades genom sparprogram.

Diagram 2.1

Antalet sysselsatta personer 16-64 år
Januari 1985 till april 2009 (tolv månaders glidande medelvärde)



Källa: SCB

Det dröjde till 2008 innan antalet sysselsatta återigen var lika högt som 1990. Under slutet av 2008, när sysselsättningen just nått samma antal personer som 1990, inleddes ett nytt dramatiskt sysselsättningsfall. Enligt LO-ekonomernas senaste prognos beräknas sysselsättningen minska med cirka 335 000 personer fram till och med 2011.¹

Trots att antalet sysselsatta har nått samma nivå som innan 1990-talskrisen så är sysselsättningsgraden betydligt lägre. Andelen sysselsatta av befolkningen mellan 20 och 64 år var

¹ Se LO (2009a) för LO-ekonomernas senaste prognos över arbetsmarknaden.

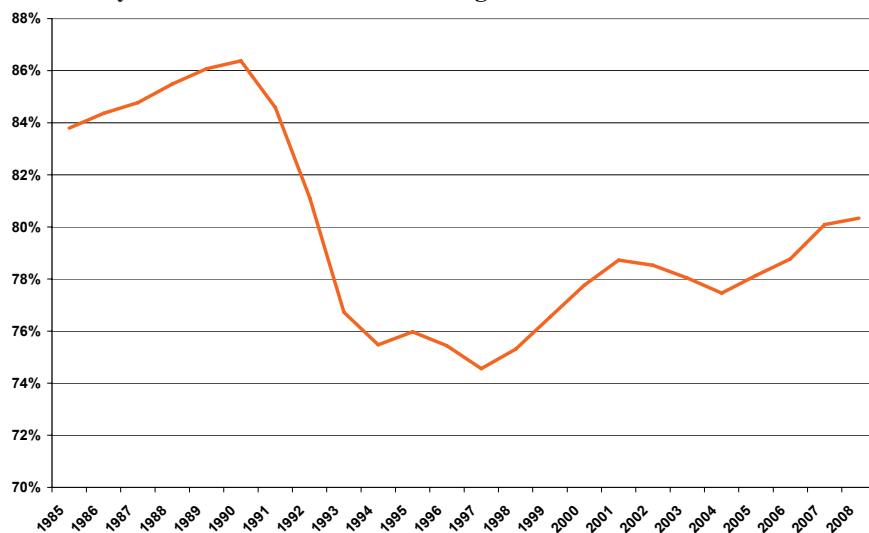
86 procent 1990. Motsvarande siffra 2008, i ingången till rådande arbetsmarknadskris, var 80 procent.

Enligt LO-ekonomernas prognos kommer sysselsättningsgraden att sjunka till ungefär samma låga nivå, eller till och med något lägre, som rådde under 1990-talets mitt. Trots att sysselsättningen inte bedöms falla lika mycket blir alltså denna kris i detta perspektiv av 1990-talsmått.

Diagram 2.2

Sysselsättningsgraden

Andelen sysselsatta 20-64 år av befolkningen



Källa: SCB

I samband med oljekriserna under 1970-talet steg arbetslösheten märkbart i de flesta västeuropeiska länder och förblev hög under hela 1980-talet. Det visade sig svårt att få ner arbetslösheten igen efter kriserna. Den svenska utvecklingen följde inte den övriga europeiska under denna tid. Mellan mitten av 1940-talet och början av 1990-talet pendlade den svenska arbetslösheten mellan 1 och knappt 4 procent. Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken fick därför stor uppmärksamhet.

Under 1990-talet steg den svenska arbetslösheten först snabbare och minskade sedan långsammare än den gjort tidigare. Den öppna arbetslösheten nådde 1993 9 procent och drygt 4 procent av arbetskraften deltog i arbetsmarknadspolitiska program, vilket innebär att den totala arbetslösheten nådde nästan 14 procent. Det är den högsta nivån i Sverige sedan 1930-talet.

När efterfrågan på arbetskraft åter stärktes under slutet av 1990-talet sjönk arbetslösheten relativt snabbt. Men när arbetslösheten återigen vände uppåt 2003 hade den aldrig varit lägre än 4 procent, det vill säga mer än dubbelt så hög som genomsnittet för efterkrigstiden. Det verkar som om olika faktorer har medfört att arbetslösheten blev mer varaktig än tidigare.²

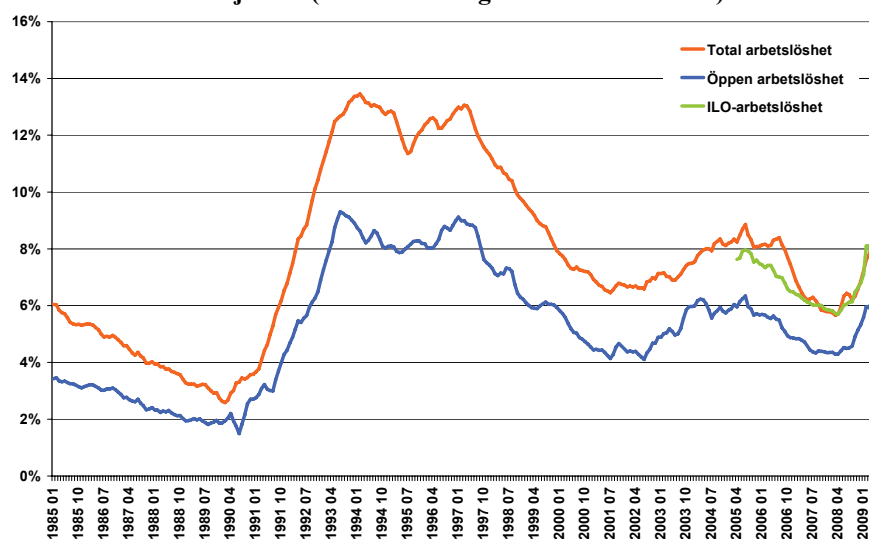
LO-ekonomernas senaste prognos beräknas den öppna arbetslösheten öka till 7,6 procent 2011, och den totala arbetslösheten når drygt 12 procent samma år. Det är arbetslöshetstal fullt jämförbara med 1990-talskrisen.

² Se Forslund och Krueger (2006), s. 97ff.

Diagram 2.3

Arbetslösheten

Öppen arbetslöshet, total arbetslöshet och ILO-arbetslöshet
Januari 1985 till maj 2009 (tre månaders glidande medelvärde)



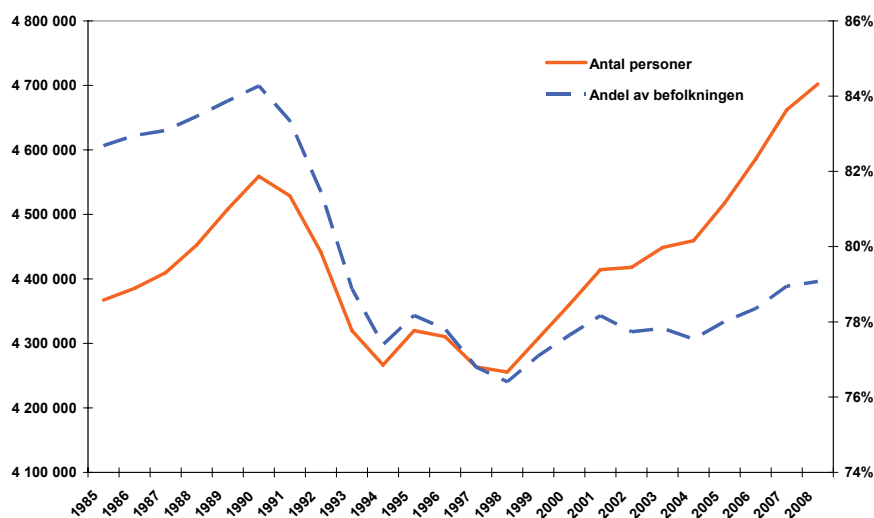
Källa: Arbetsförmedlingen, SCB och egna beräkningar

Det är ett vanligt mönster att arbetskraftens storlek och sysselsättningen samvarierar med konjunkturutvecklingen. Under början av 1990-talet sjönk utbudet av arbetskraft samtidigt som sysselsättningen minskade. Det betyder att sysselsättningsfallet inte gav fullt utslag i arbetslösheten. Mellan 1990 och 1994 minskade arbetsutbudet med cirka 300 000. Efter en svag återhämtning minskade utbudet återigen fram till och med 1998 då en tydlig ökning av arbetsutbudet inleddes. Under 2000-talet har antalet personer i arbetskraften ökat kraftigt. Men eftersom även befolkningen har ökat under denna period så har andelen personer i arbetskraften endast ökat måttligt. År 1990 deltog 85 procent av befolkningen i arbetskraften, att jämföra med 79 procent 2008.

Diagram 2.4

Arbetsutbudet 1985-2008

Antalet personer och andel av befolkningen 16-64 år



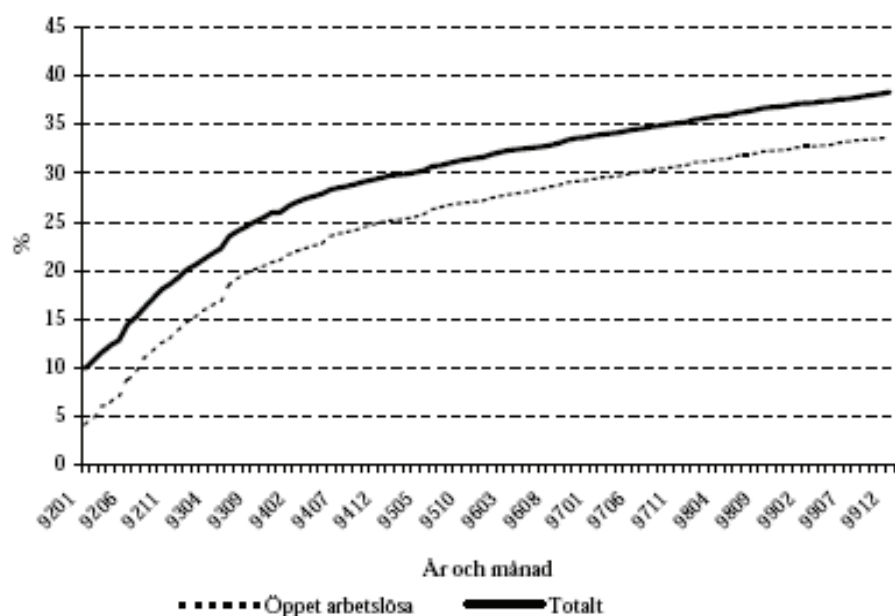
Källa: SCB

Under 1990-talet var det en betydande del av befolkningen som någon gång drabbades av arbetslöshet. Diagram 2 nedan visar att en tredjedel av den arbetsföra befolkningen någon gång var öppet arbetslösa innan decenniet var slut. Andelen blir ännu något högre om deltagare i program inkluderas. Det motsvarar drygt 1,8 miljoner människor med någon form av arbetslöshetserfarenhet. Att så många drabbades av arbetslöshet beror på att krisen berörde alla branscher och att nedgången blev långvarig. Under 1990-talet var arbetslöshet inget som bara drabbade ”de andra”, utan blev påtaglig för många.

Diagram 2.5

Arbetslöshetens kumulativa utveckling 1992-1999.

Andelen i procent av befolkningen som var i arbetsför ålder 1991 och som någon gång varit arbetslös mellan januari 1992 och december 1999.



Källa: SOU 2001:53

Av dem som blev öppet arbetslösa på 1990-talet kom drygt en fjärdedel relativt lindrigt undan och hade en total arbetslöshetstid kortare än sex månader (men inte nödvändigtvis i en sammanhängande period).³ Ytterligare 20 procent var arbetslösa mellan sex månader och ett år. Resten fick uppleva perioder av arbetslöshet som kunde vara i flera år, och nästan hälften var öppet arbetslösa längre än 12 månader. Den genomsnittliga totala tiden i öppen arbetslöshet var 17 månader mellan 1992 och 1999.

Som framgår av tabellen nedan blir den sammanlagda tiden i arbetslöshet längre när deltagande i program inkluderas. Av dem som var antingen öppet arbetslösa eller deltagare i program var 43 procent arbetslösa mer än två år (24 månader). Detta betyder att det under 1990-talet uppstod en grupp arbetssökande som i stort sett saknade anknytning till den ordinarie arbetsmarkanden.⁴

³ Se SOU (2001a), s. 48 (samt tabell 1 på nästa sida).

⁴ Se Forslund och Krueger (2006), s. 99f.

Tabell 2.1

Total tid i arbetslöshet och program 1992-1999*
Procent i respektive arbetslöshetskategori (18-60 år 1991)

Totalt antal månader	Öppen arbetslöshet	Öppen arbetslöshet plus program
1-6	27%	20%
7-12	20%	14%
13-24	28%	23%
25-36	15%	15%
37-48	7%	12%
49-	3%	16%
Totalt	100%	100%
Medelvärde i månader	17	26

Källa: SOU 2001:53

* Observerva att tiderna avser sammanlagd och inte sammanhängande tid.

Arbetslösheten under 1990-talet drabbade även traditionellt sett starka grupper på arbetsmarknaden, som högskoleutbildade och medelålders. Men de grupper som brukar anses mest utsatta på arbetsmarknaden drabbades föga förvånande hårdast. Yngre blev arbetslösa i större utsträckning än medelålders och äldre (därför har vi valt att beskriva ungas situation på arbetsmarknaden mer utförligt i kapitel 7). I åldersgruppen 24 till 35 år blev 47 procent arbetslösa jämfört med 22 procent bland 46-55-åringarna.⁵ Det fanns också stora skillnader i etnisk bakgrund. Bland dem med utländsk bakgrund blev 47 procent arbetslösa medan motsvarande siffra för de med svenska föräldrar var 31 procent.

Kort utbildning var, och är fortfarande, en gemensam nämnare för dem som vanligen drabbas hårdast av arbetslöshet (se kapitel 6 för en fördjupad beskrivning av utbildning och arbetslöshet). Utbildning spelar stor roll för risken att bli arbetslös. Under 1990-talet drabbades 44 procent av de icke facklärdade arbetarna av arbetslöshet. Motsvarande andel bland högre tjänstemän är 18 procent. Arbetslöshetstiderna var dessutom längre för de icke fackutbildade arbetarna än för de högre tjänstemännen. Där tydligt att klasskillnader påverkar arbetslöshetsrisken. Ungdomar med arbetarklassbakgrund löpte betydligt större risker än ungdomar från tjänstemannafamiljer att drabbas av arbetslöshet.⁶ Bland arbetarklassens ungdomar var risken dessutom större att arbetslöshetstiderna blev långa.

Arbetsmarknadspolitiska program under 1990-talskrisen

Den höga arbetslösheten under 1990-talet innebar kraftiga påfrestningar på den svenska arbetsmarknadspolitiken. Under 1990-talsets massarbetslöshet fick arbetsmarknadspolitiken en omfattning och inriktning utan tidigare motsvarighet. Nästan 2,9 miljoner människor var inskrivna vid Arbetsförmedlingen och tidvis deltog mer än 200 000 personer i olika program.⁷ Mellan hösten 1993 och våren 1997 deltog över 4 procent av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska program.

⁵ Se SOU (2001a), s. 48.

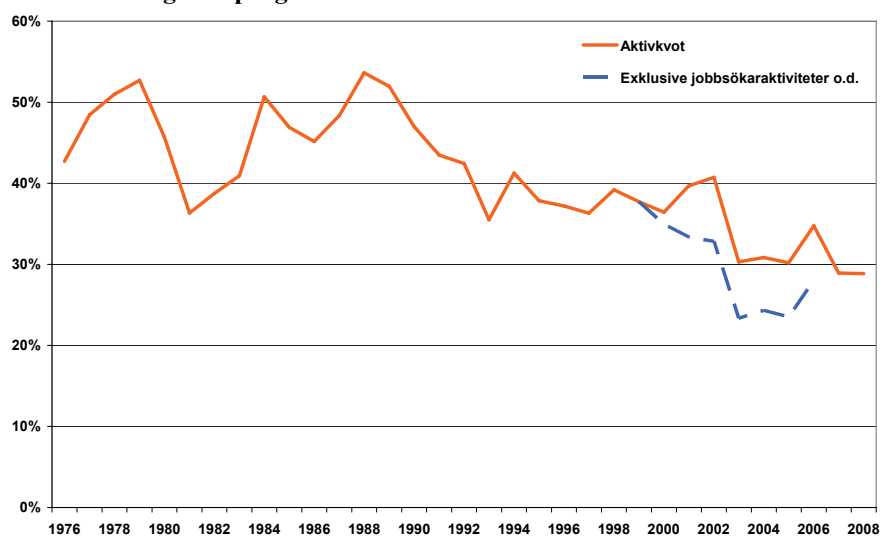
⁶ Se SOU (2001b), s. 82.

⁷ Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 3. Antalet programdeltagare är exklusive särskilda program för arbetshandikappade.

Diagram 2.6

Aktivkvoten 1976-2008

Andelen deltagare i program av total arbetslöshet



Källa: SCB och Arbetsförmedlingen

Som framgår av diagram 4 ovan deltog under vissa år mer än hälften av alla arbetslösa i arbetsmarknadspolitiska program under 1970- och 1980-talen. Under 1990-talet sjönk aktivkvoten trots att antalet programdeltagare ökade kraftigt eftersom den totala arbetslösheten ökade ännu mer. Utvecklingen av aktivkvoten sedan början av 1990-talet visar en tydlig neråtgående trend och sedan 2007 ligger kvoten under 30 procent. Under 2000-talet har diverse jobbsökaraktiviteter (till exempel platsförmedling, kartläggning och vägledning) räknats till arbetsmarknadspolitiska program. Det kan ifrågasättas då jobbsökaraktiviteter är en del av förmedlingsverksamheten som samtliga arbetssökande, öppet arbetslösa och programdeltagare, bör få del av. Om dessa jobbsökaraktiviteter räknas bort från övriga program blir aktivkvoten ännu lägre. Arbetslinjens utgångspunkt att aktivitet ska främjas framför passivt kontantstöd har försvagats i och med att skillnaden mellan förmedlingsinsatser och program blir otydligare. Sedan 2007 särredovisar inte Arbetsförmedlingen omfattningen av jobbsökaraktiviteter inom programverksamheten längre. De ingår dock fortfarande i programinsatserna.

Under 1990-talet introducerades en rad nya arbetsmarknadspolitiska program, samtidigt som vissa lades ned, och utbudet breddades och differentierades. Till en början möttes 1990-talskrisen, som framgår av tabellen nedan, med en kraftig ökning av antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning (inklusive förberedande och yrkesinriktad utbildning). Under de första åren var arbetsmarknadsutbildningen större än alla andra program tillsammans. Därefter ökade subventionerad sysselsättning (inklusive beredskapsarbeten, rekryteringsstöd, ALU, anställningsstöd, resursarbete och utbildningsvikariat). Det kan dock ifrågasättas om ALU bör räknas till subventionerad sysselsättning eftersom deltagarna inte fick någon lön från arbetsgivaren. Under decenniets sista år ökade återigen arbetsmarknadsutbildningen, tillsammans med arbetspraktik, när efterfrågan på arbetskraft stärktes.

Tabell 2.2

Antal deltagare i aktiva arbetsmarknadspolitiska program

År 1990-1999, 1000-tal personer.

År	Arbetsmarknadsutbildning	Beredskapsarbete	Rekryteringsstöd	Ungdomsåtgärder	Utbildningsvikariat	Arbetslivsutveckling	Starta eget	Datortek	Arbetsplatsintroduktion
1990	38,6	8,1	2,3	4,8	-	-	-	-	-
1991	58,6	10,8	4,8	13,2	-	-	-	-	-
1992	86,3	15,8	13,5	34,6	8,3	-	-	-	-
1993	53,2	14,0	9,2	67,7	9,8	35,1	-	-	-
1994	59,5	16,7	25,5	56,9	12,7	44,5	10,2	-	-
1995	54,6	14,5	21,0	20,4	11,2	41,3	10,1	5,9	21,5
1996	45,6	8,3	12,3	-	9,8	52,3	10,3	11,9	32,4
1997	36,9	7,1	3,7	-	3,5	52,5	12,3	14,0	34,3
1998	41,9	1,1	-	-	0,3	38,9	12,5	11,5	19,4
1999	45,0	-	-	-	-	8,0	10,8	7,3	2,3

År	Kommunala prg. för ungd.	Offentligt tillfälliga arbete	Individuellt anställningsstöd	Resursarbete i off. verksamhet	Projektarbete med a-kassa	IT-satsning	Utvecklingsgarant	Arbetspraktik	Handikappåtgärder*
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	87,7
1991	-	-	-	-	-	-	-	-	86,0
1992	-	-	-	-	-	-	-	-	84,8
1993	-	-	-	-	-	-	-	-	84,0
1994	-	-	-	-	-	-	-	-	87,2
1995	1,7	-	-	-	-	-	-	-	92,0
1996	12,6	-	-	-	-	-	-	-	85,9
1997	14,2	5,4	-	-	-	-	-	-	85,2
1998	12,2	7,8	10,6	4,1	0,3	0,7	2,8	-	89,6
1999	7,3	7,8	9,7	2,9	0,6	3,0	5,6	22,5	89,5

Källa: SOU (2001b), s. 103

* Handikappåtgärder inkluderar Samhall, lönebidrag, arbetsmarknadsinstitutet och offentligt skyddat arbete. Dessa brukar inte räknas med i det som kallas konjunkturberoende program.

De samlade utgifterna för de aktiva arbetsmarknadspolitiska programmen ökade från knappt 9 till drygt 20 miljarder kronor under 1990-talet.⁸ Det motsvarar en ökning med cirka 90 procent i fasta priser. Eftersom antalet programdeltagare ökade mångdubbelt mer än utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken minskade resurserna per deltagare kraftigt.

⁸ Se SOU (2001b), s. 104.

3. Olika typer av arbetslöshet

Det är vanligt att försöka dela upp arbetslösheten i olika beståndsdelar: friktionsarbetslöshet, strukturarbetslöshet och konjunkturarbetslöshet. Den nuvarande och dramatiska uppgången i arbetslöshet är framför allt konjunkturrell. Men en hög konjunkturrell arbetslöshet kan leda till högre friktions- och strukturarbetslöshet.

Friktionsarbetslöshet uppstår när personer går från ett jobb till ett annat med en kortare period av arbetslöshet där emellan. Det tar vanligen lite tid att hitta ett nytt jobb och att börja arbeta där. Friktionsarbetslösheten omfattar främst personer utan egentliga problem att hitta nya jobb på kort tid. Strukturarbetslöshet uppstår om de arbetslösa inte passar för de lediga jobb som finns. Det kan exempelvis röra sig om arbetslösa med kort eller bristande utbildning som inte når upp till arbetsgivarnas kompetenskrav. Den konjunkturrella arbetslösheten uppstår när efterfrågan på arbetskraft minskar till följd av försämrat konjunkturläge. Den snabba uppgången i arbetslöshet som vi nu är mitt uppe i är till stora delar konjunkturrell och beror på bristande efterfrågan på arbetskraft.

Gränserna mellan arbetslöshetens olika beståndsdelar är inte alltid lätt att fastställa. Om de arbetslösa inte är kvalificerade för de lediga jobben kan det bero på strukturella faktorer, som exempelvis bristande utbildning, som resulterar i sämre matchning och längre arbetslöshets-tider som i sin tur kan uppfattas som friktionsarbetslöshet.

Friktionsarbetslöshet

Det är vanligt att försöka bedöma friktionsarbetslösheten med den så kallade Beveridgekurvan. Om arbetslösheten ökar samtidigt som vakanserna minskar är det troligt att den stigande arbetslösheten orsakas av minskad efterfrågan på arbetskraft. Det leder till en förflyttning utmed kurvan i diagrammet nedan. Men om både arbetslösheten och vakanserna ökar samtidigt har troligen matchningseffektiviteten försämrats. I diagrammet förskjuts då kurvan uppåt åt höger och bort från origo.

Under inledningen av 1990-talet sker ett kraftigt fall i antalet lediga platser samtidigt som arbetslösheten skjuter i höjden. Under denna period kan inte arbetslösheten, enligt Beveridgekurvan, förklaras av sämre matchning mellan lediga platser och arbetslösa (förändringen sker utmed kurvan). Men mellan 1993 och 1994 skiftar Beveridgekurvan utåt och bort från origo när både lediga platser och arbetslösheten ökar. Det indikerar att matchningseffektiviteten försämrades jämfört med tidigt 1990-tal. Under resten av 1990-talet sker förflyttningen utmed den ”nya” kurvan. Efter millenniumskiftet sker en möjlig förbättring då kurvan skiftar inåt, men mellan 2004 och 2006 skiftar dock kurvan tillbaka igen.

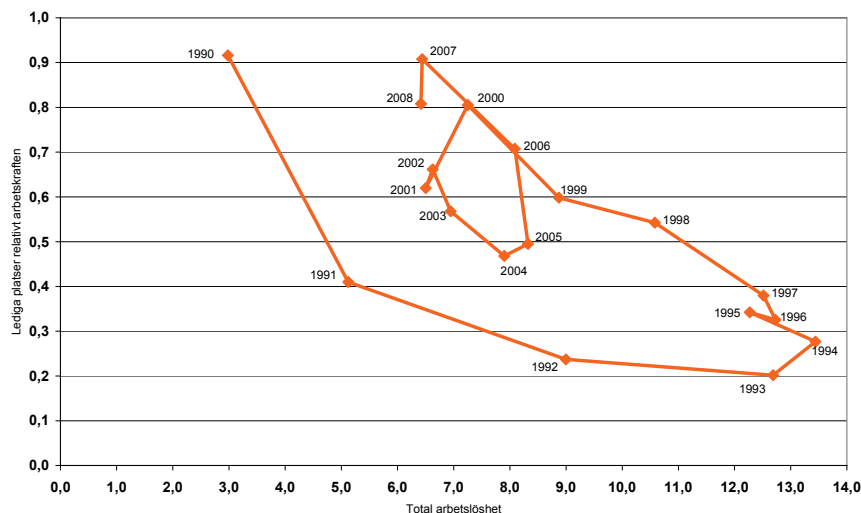
Det är dock vanskligt att göra jämförelser över långa tidsperioder med Beveridgekurvan. Det kan finnas andra orsaker än försämrad matchning som ligger bakom skillnader mellan exempelvis tidigt 1990-tal och tidigt 2000-tal. Förändringar i antalet lediga platser påverkas exempelvis av hur stor andel av vakanserna som anmäls till Arbetsförmedlingen. Arbetsgivarna väljer att rekrytera på olika sätt beroende på konjunkturläge vilket påverkar Arbetsförmedlingens marknadsandelar. Det behöver alltså inte enbart vara högre friktionsarbetslöshet och sämre matchningseffektivitet som förklarar den svenska Beveridgekurvas utveckling.

Vilka kan orsakerna till högre friktionsarbetslöshet vara? Fregert och Jonung konstaterar att den ökande friktionsarbetslösheten inte kan förklaras av generösare arbetslöshetsersättning

eftersom denna tvärtom har försämrats under hela 1990-talet.⁹ En förklaring kan vara att den geografiska arbetsmarknaden har förändrats och de lediga jobben i allt mindre utsträckning finns där de arbetslösa finns. Stora regionala skillnader i arbetslöshet kan vara en indikation på detta.

Diagram 3.1.

Beveridgekurvan 1990-2008)
Andelen lediga platser av arbetskraften samt total arbetslöshet



Källa: SCB och Arbetsförmedlingen

En annan och viktig förklaring kan vara den högre andelen tidsbegränsade anställningar som medför att fler byter jobb oftare och också har fler arbetslöshetsperioder mellan jobben.¹⁰ Andelen tidsbegränsade anställningar har ökat i stort sett kontinuerligt från 9 procent 1990 till 15 procent 2008. Det är sannlikt, men inte fastslaget, att den ökade andelen visstidsanställningar har inneburit en högre friktionsarbetslöshet. Ett ökat antal visstidsanställningar innebär att fler individer hela tiden går mellan kortare anställningar och därmed befinner sig mellan två anställningar oftare än personer med tillsvidareanställningar. Samma effekt kan också uppstå i tid av snabb strukturomvandling då fler befinner sig i övergång mellan olika jobb, branscher och regioner. Strukturomvandlingen har varit högre, men inte ökande, under 1990-talet och 2000-talet jämfört med 1980-talet.¹¹ Om övergångarna tar längre tid ökar friktionsarbetslösheten. Att Beveridgekurvan har skiftat utåt kan alltså bero på strukturförändringar på arbetsmarknaden.

Strukturarbetslöshet

Arbetslösheten återvände aldrig till de låga nivåerna som präglade decennierna innan 1990-talskrisen. En möjlig orsak till det är en högre strukturell arbetslöshet.

Många av de jobb som försvann i början av 1990-talet var jobb med relativt låga krav på formell utbildning.¹² En del av dem som förlorade sina jobb har därför haft svårt att hitta nya jobb utan omfattande insatser i form av utbildning och andra kompetenshöjande insatser. Den höga arbetslösheten har ökat konkurrensen om de lediga jobben, och arbetsgivarna har därför

⁹ Se Fregert och Jonung (2005), s. 192f.

¹⁰ Se Björklund et al (2006), s. 343.

¹¹ Se SOU (2008b), s. 114.

¹² Se Magnuson (2000), s. 37.

haft möjlighet att pressa upp kraven på utbildning oavsett om det är motiverat eller inte. Hög arbetslöshet tenderar sannolikt att höja kompetens- och utbildningskraven. En förklaring till högre strukturarbetslöshet kan vara att de arbetssökande inte matchar arbetsgivarnas kompetenskrav.

Jobben har med tiden blivit mer kvalificerade och kompetenskraven på arbetsmarknaden har ökat. Arbetsmarknaden för personer med kort utbildning minskar i takt med att jobben blir mer kvalificerade. En förklaring till denna utveckling är att andelen med längre utbildning i lågkvalificerade jobb har ökat under lång tid.¹³ Enligt SCBs prognos kommer det att finnas ett stort överskott av personer med enbart grundskoleutbildning under de kommande 20 åren, eftersom lågkvalificerade jobb försvinner allt mer.¹⁴ Samtidigt uppstår också ett överskott på eftergymnasialt utbildade på grund av att andelen eftergymnasialt utbildade ökar snabbare än utbudet av kvalificerade jobb. Sammantaget tyder detta på att arbetsgivarna kan fortsätta höja kompetenskraven framöver eftersom utbudet av personer med längre utbildning blir stort. Det drabbar personer med korta utbildningar som kommer att få det ännu svårare att få och behålla ett jobb framöver.

De arbetslösas formella utbildningsnivå har ökat sedan 1990-talet men kraven på formell utbildning har samtidigt ökat. Arbetskraftens framtida utbildningsnivå, och dess inriktning, får en central betydelse för möjligheten att sänka strukturarbetslösheten framöver. Eftersom alla jobb blir mer och mer kvalificerade är det mycket viktigt att höja befolkningens lägsta utbildningsnivå.

Ett tecken på att arbetslösheten i ökad grad kan vara av strukturell natur är de stora bestående skillnaderna mellan regioner, branscher och yrkeskategorier. Arbetslöshetstalen är i vissa regioner dubbelt så höga som i andra regioner. Det tycks också som om de regioner som hade högre, respektive lägre, arbetslöshet än riksgenomsnittet i mitten av 1980-talet hade det även 20 år senare. Andelen arbetslösa i de olika branschorienterade a-kassorna visar dessutom mycket stora skillnader. Skillnaderna mellan regioner, branscher och yrkeskategorier tycks också bestå under långa tider.

Det är inte självklart att jobb som försvinner i lågkonjunkturer återuppstår i samma branscher och yrken när konjunkturen vänder. Strukturomvandlingen kan medföra att andelen som är sysselsatta i en viss bransch ökar medan den minskar i en annan bransch.¹⁵ Andelarna som arbetade inom jordbruk, tillverkningsindustri, byggindustri och transport och kommunikation var lägre 2004 jämfört med 1989. Samtidigt har andelen sysselsatta inom handel, hotell och restaurang, finansiella och övriga företagstjänster samt utbildning, vård och omsorg ökat under samma period. Detta betyder att de som förlorar jobbet i en bransch eller i ett yrke måste ges möjligheten att söka jobb även i andra branscher, vilket medför stora krav på anpassningsförmåga och kompetensutveckling. Arbetsmarknadspolitiken kan, rätt utformad, bidra till detta.

¹³ Se LO (2007), s. 27ff.

¹⁴ Se SCB (2009b), s. 7.

¹⁵ Se SOU (2008a), s. 33ff.

4. Arbetsmarknadspolitikens effekter

Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna kan bekämpa såväl friktionsarbetslösheten som strukturarbetslösheten och den konjunkturella arbetslösheten. Arbetsmarknadspolitikerna är en del av stabiliseringspolitiken där även finans- och penningpolitiken är viktiga instrument för att motverka massarbetslösheten.

Det är vanligt att dela upp arbetsmarknadspolitikerna i två övergripande delar: den aktiva och den passiva politiken. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna omfattar framför allt Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och programinsatser. Den passiva delen av arbetsmarknadspolitikerna innehåller framför allt arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstöd. Båda dessa delar spelar viktiga roller i arbetsmarknadspolitikerna. I denna rapport koncentrerar vi oss på den aktiva politiken.

Den viktigaste uppgiften för Arbetsförmedlingen är att underlätta och förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Den kan man göra genom effektiv förmedlingsverksamhet och olika arbetsmarknadspolitiska program som stärker de arbetsökandes konkurrenssituation på arbetsmarknaden.

Långvarig arbetslöshet och frånvaro från arbetsmarknaden ökar risken för att individens yrkeskunskaper blir föråldrade. De nya jobben uppstår inte heller alltid i de yrken, branscher eller regioner där de arbetslösa har arbetat. Detta ställer stora krav på utformningen av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna.

Förmedlingsverksamhet

En viktig del av arbetsmarknadspolitikerna som ofta glöms bort är förmedlingsverksamheten. Förmedlingsverksamhet, som framför allt omfattar vägledning, rådgivning och förmedling av lediga platser till de arbetslösa, syftar till att effektivisera matchningsprocessen på arbetsmarknaden. En högre matchningseffektivitet innebär att det kan ske fler matchningar mellan ett givet antal vakanser och arbetsökande, och därmed också fler nyanställningar och kortare arbetslöshetstider. Förmedlingsverksamhet har i stort sett i alla studier visat positiva resultat på individernas möjligheter att få jobb.¹⁶

Alla lediga jobb anmäls inte till Arbetsförmedlingen. Hur stor andel av samtliga lediga jobb på arbetsmarknaden som anmäls till Arbetsförmedlingen varierar med konjunkturutvecklingen. Under perioder med stark efterfrågan på arbetskraft ökar Arbetsförmedlingens marknadsandelar och på motsvarande sätt minskar de när efterfrågan på arbetskraft sjunker. Under 1990-talskrisen sjönk Arbetsförmedlingens marknadsandelar från cirka 45 procent 1990 till 27 procent 1997.¹⁷ Därefter låg marknadsandelarna runt 30 procent till de senaste åren då andelen ökade till cirka 50 procent. Det är rimligt att anta att arbetsgivarnas benägenhet att anmäla lediga platser avtar om det finns gott om arbetsökande och att de då använder sig av andra rekryteringskanaler. Arbetsförmedlingens förutsättningar att förmedla lediga platser försämras alltså ytterligare i lågkonjunkturer. Eftersom arbetsgivarnas vanligaste rekryteringskanal är kontakter måste Arbetsförmedlingens personal se till att de arbetsökande inte enbart söker lediga jobb som anmäls till Arbetsförmedlingen. Förmedlingsverksamheten kräver därför regelbundna och direkta kontakter med såväl arbetsökande som arbetsgivare.

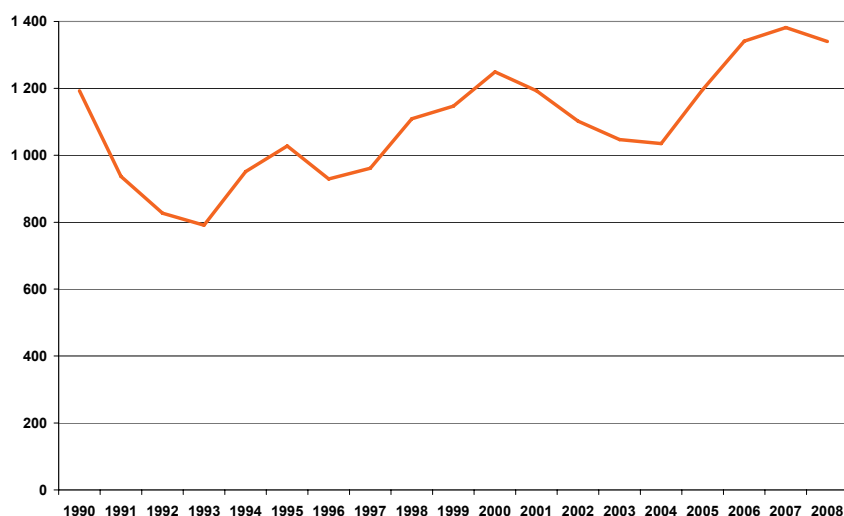
¹⁶ Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 10.

¹⁷ Se Arbetsförmedlingen (2009), s. 28f.

Tyvärr förmedlas ofta bilden av att det inte finns några jobb att söka i kristider. Det är en felaktig bild. Det sker en mängd rekryteringar även när den samlade efterfrågan på arbetskraft är låg och sysselsättningen minskar. Under 1990-talskrisens sämsta år skedde cirka 800 000 rekryteringar och antalet har under de senaste åren legat på drygt 1,3 miljoner. Därför finns det ingen anledning att tro att förutsättningarna för intensifierad förmedlingsverksamhet skulle vara mindre lönsam under djup långkonjunktur. Det är dock, som nämnts ovan, stora skillnader i hur rekryteringarna görs. Det kan också vara rimligt att kraven på hur många lediga jobb de arbetslösa söker varierar med efterfrågan på arbetskraft.

Diagram 4.1

Antalet rekryteringar per år 1990-2008



Källa: Arbetsförmedlingen och SCB

Många rekryteringar är visstidsanställningar och vissa till vissa anställningar sker därför flera rekryteringar per år. En högre andel visstidsanställningar tenderar därför att öka det totala antalet rekryteringar under ett år.

En aktiv och effektiv förmedlingsverksamhet inkluderar också en viktig kontrollfunktion för att säkerställa att regelverk efterföljs och att de arbetslösa som erhåller arbetslöshetsersättning aktivt söker arbete och står till arbetsmarknadens förfogande. Kontrollen är inte enbart till för att öka effektiviteten utan också för att öka legitimiteten för den aktiva och den passiva arbetsmarknadspolitiken.¹⁸ För att säkerställa en tillfredsställande och rättssäker kontroll är det viktigt att arbetsförmedlarna inte har ansvar för alltför många arbetssökande.

Arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsmarknadspolitiska program ger, enligt forskningen, både positiva och negativa effekter för såväl individer som samhällsekonomin. Vilka effekter som väger tyngst är föremål för ständig diskussion. Effekterna varierar dessutom över tid.

Under 1990-talskrisen introducerades flera storskaliga program, som exempelvis arbetslivsutveckling (ALU), arbetspraktik och ungdomspraktik. Dessa skulle genomföras med en låg kostnad per deltagare. Det var en naturlig följd av att antalet personer som deltog i program var mycket stort under delar av 1990-talet. Men studier visar att program som omfattar ett

¹⁸ Se Forslund och Krueger (2006), s. 106.

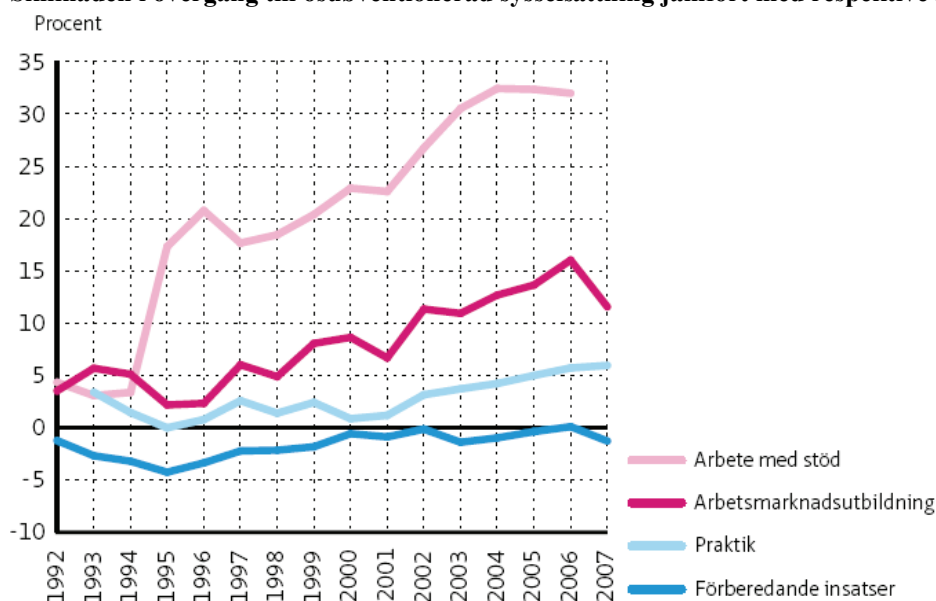
stort antal personer till relativt låga kostnader per programdeltagare har en mycket liten, om någon, effekt på den arbetslöses ställning på den reguljära arbetsmarknaden.¹⁹

Vilka sysselsättningseffekter de arbetsmarknadspolitiska programmen leder till varierar över tid. Enligt Arbetsförmedlingens egen utvärdering (se diagrammet nedan) har de skattade sysselsättningseffekterna successivt förbättrats sedan mitten av 1990-talet.²⁰ Störst sysselsättningseffekt har subventionerad sysselsättning (arbete med stöd som här inkluderar start av näringsverksamhet), där under de senaste åren drygt 30 procent fler hade osubventionerad sysselsättning ett år efter programstart jämfört med kontrollgruppen som inte deltog i något program.

Diagram 4.2

Sysselsättningseffekter ett år efter programstart 1992-2007

Skillnaden i övergång till osubventionerad sysselsättning jämfört med respektive kontrollgrupp.



Källa: Arbetsförmedlingen (2009), s. 44

Arbetsmarknadsutbildningen, som endast hade små positiva effekter under 1990-talskrisen, har under 2000-talet uppvisat tydligare positiva effekter (drygt 10 procent). Även arbetspraktik har medfört små men positiva sysselsättningseffekter under hela perioden med en tendens till ökning under de senaste åren. Däremot har olika typer av förberedande program inte haft några direkta positiva sysselsättningseffekter, men förberedande utbildning har något bättre resultat än andra förberedande insatser. Rangordningen mellan programmen har varit densamma ända sedan mitten av 1990-talet.

Det finns flera troliga orsaker till varför de arbetsmarknadspolitiska programmen får sämre effekt under 1990-talet jämfört med tidigare och senare.²¹ En orsak kan vara att programinsatser ger sämre resultat när efterfrågan på arbetskraft är låg och arbetslöshetstiderna relativt

¹⁹ Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 13.

²⁰ Se Arbetsförmedlingen (2009), s. 44. Programdeltagarna jämförs med en kontrollgrupp som är så lik programdeltagarna som möjligt. Sysselsättningseffekten skattas genom att andelen programdeltagare som har ett osubventionerat arbete ett år efter programstart subtraheras med andelen som har ett arbete i kontrollgruppen. Ett positivt värde betyder då att programdeltagarna har arbete i större utsträckning än kontrollgruppen.

²¹ Se Calmfors, Forslund och Hemström (2002), s. 84.

långa. Dessutom innebär stora programvolymerna att den genomsnittliga effekten reduceras. Därtill kan kvaliteten försämrans när volymerna ökar snabbt och oplanerat så som skedde under 1990-talskrisen.

En annan orsak som ofta lyfts fram är att programmen under 1990-talet kvalificerade deltagarna till ny a-kasseperiod, och att detta var ett viktigare motiv än att öka kompetensen för deltagarna. I denna diskussion betonas dock vanligen att det är individernas incitament som försämrar resultaten. Men regelverket påverkade också arbetsförmedlarnas sätt att använda programmen, och personer som riskerade utförsäkring från a-kassan kan ha trängt undan andra personer från att delta i programmen. Studier tyder på att incitamentet att söka arbete sannolikt försvagades och programdeltagandet inte förkortade arbetslöshetstiderna utan tvärtom bidrog till långvarig arbetslöshet.²² Det har också visat sig att programeffekterna blev ovanligt dåliga för de som påbörjade programmet ungefär när en a-kasseperiod var på väg att ta slut. Möjligheten att förnya rätten till ersättning från a-kassa via programdeltagande tycks därmed ha haft en negativ effekt på programeffekterna. Möjligheten att kvalificera sig till ny a-kasseperiod genom att delta i något program togs bort år 2000.

En tredje orsak kan vara att programsammansättningen inte var anpassad till låg efterfrågan på arbetskraft. Under stora delar av 1990-talskrisen var arbetsmarknadsutbildningen det största programmet. Den subventionerade sysselsättningen omfattade främst arbetsuppgifter som inte annars utfördes och gav ingen ”riktig” yrkeserfarenhet.

Arbetsmarknadsutbildning

Under 1980-talet ökade arbetsmarknadsutbildningen deltagarnas chanser till reguljär sysselsättning, och dessutom gav det nya jobbet högre lön än vad jämförbara individer som inte deltog i utbildningarna fick.²³ Under 1990-talskrisen övergick dock de positiva resultaten till att bli marginella eller negativa.

Det finns flera tänkbara orsaker till att resultaten av arbetsmarknadsutbildningen blev sämre på 1990-talet.²⁴ För det första är det svårt att identifiera bristyrken att utbilda arbets sökande till när efterfrågan på arbetskraft är mycket låg och arbetslösheten är hög. För det andra innebär hög arbetslöshet att konkurrensen om jobben är hård, och att det därför krävs långa och kvalificerade utbildningar för att deltagarna ska ha chans att få jobb. För det tredje ökade antalet deltagare dramatiskt under krisens inledande år eftersom man bedömde att krisen skulle bli kortvarig. Under andra halvåret 1991 fördubblades antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningarna, vilket högst troligt medförde kvalitetsproblem. Den stora utbyggnaden av arbetsmarknadsutbildningar motsvarande inte någon verklig efterfrågan av specifika yrkeskunskaper på arbetsmarknaden. För det fjärde genomfördes utbildningarna till stora delar utan kontakter med arbetsgivare. Studier tyder inte förvånande på att resultaten av utbildningarna förbättras om deltagarna har intensiva kontakter med presumtiva arbetsgivare före och under utbildningstiden.

Subventionerad sysselsättning

Dessa program omfattar olika former av subventionerade anställningar. Det handlar exempelvis om beredskapsarbete, rekryteringsstöd, anställningsstöd, utbildningsvikariat och arbets-

²² Se Forsslund och Krueger (2006), s. 101.

²³ Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 12 samt diagram ovan.

²⁴ Se Forsslund och Krueger (2006), s. 102f.

livsutveckling (ALU). Även start av näringsverksamhet räknas hit. Det är dock tveksamt om ALU bör räknas till subventionerad sysselsättning eftersom deltagarna inte fick någon lön.

Många resultat av studier av 1990-talets aktiva arbetsmarknadspolitik visar att program som var så lika vanliga jobb som möjligt gav bäst resultat. Det betyder att subventionerad sysselsättning i olika former, exempelvis rekryteringsstöd och anställningsstöd, gav den mest positiva effekten för arbetssökande. Utifrån denna slutsats fungerade många av programmen under 1990-talet relativt dåligt eftersom de inte påminde om ordinarie jobb i någon större utsträckning.²⁵ Ett tydligt exempel på detta var ALU som endast inkluderade arbetsuppgifter som annars inte blev utförda, för att undvika undanträngningseffekter, och per definition alltså inte liknade vanliga jobb. Att utföra uppgifter som annars inte blir utförda ger troligen en ytterst begränsad färdighet som har litet värde på den reguljära arbetsmarknaden.

Enligt Forslund och Krueger var subventionerad sysselsättning var det enda programmet som gav arbetslösa reguljär sysselsättning snabbare än att söka jobb som öppet arbetslös.²⁶ I såväl svenska som internationella studier har bidrag till start av eget företag visat sig framgångsrika.²⁷

Program och arbetskraftsutbud

Genom att arbetslösa får delta i arbetsmarknadspolitiska program kan motivationen att söka arbete öka samtidigt som direkt utslagning kan förhindras. Om de arbetslösa vidmakthåller och ökar sina kompetenser bidrar programmen också till att öka konkurrensen om de lediga jobben. Arbetsmarknadspolitiska program kan därför antas ha en positiv effekt på arbetskraftsutbudet.²⁸ Därtill kan programmen öka deltagarnas kvalifikationer och produktivitet.²⁹

Det finns risk att individer lämnar arbetskraften när det är svårt att få jobb. Om utträdet ur arbetskraften blir långvarigt får det negativa konsekvenser för arbetsmarknaden och långsiktiga effekter på ekonomins funktionssätt. Det finns exempelvis risk för arbetskraftsbrist och flaskhalsproblematik när konjunkturen vänder uppåt, vilket hämmar produktionen och kan ge ökat inflationstryck.

De fåtal makrostudier som gjorts tyder på att de arbetsmarknadspolitiska programmen under 1990-talet bidrog till att färre lämnade arbetsmarknaden under de dåliga åren.³⁰ På så sätt kunde marginalisering och förtidspensioneringar motverkas. Därmed motverkade arbetsmarknadspolitiken nedgången i arbetskraftsdeltagandet och bidrog till att fler personer var redo att ta ett jobb när efterfrågan på arbetskraft förbättrades mot slutet av decenniet. Det är en mycket viktig och positiv effekt.

Arbetsmarknadspolitiken kan påverka arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer. Det betyder att politiken kan främja strukturomvandlingen genom att slussa arbetskraft från stagnerande lågproduktiva sektorer till expanderande högproduktiva sektorer.³¹ Detta är ett av de centrala målen i Rehn-Meidner-modellen för full sysselsättning och tillväxt.

²⁵ Se Forslund och Krueger (2006), s. 103.

²⁶ Ibid, s. 103.

²⁷ Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 13.

²⁸ Se Calmfors, Forslund och Hemström (2002), s. 12ff.

²⁹ Ibid, s. 15.

³⁰ Se Calmfors, Forslund och Hemström (2002), s. 78.

³¹ Ibid, s. 18ff.

Undanträngning och inlåsning

Arbetsmarknadspolitiska program kan leda till oönskade effekter. Det är framför allt riskerna för undanträngning och inlåsning som är vanliga.

Undanträngning kan ske på flera olika sätt. Direkt undanträngning uppstår om arbetsgivare ersätter ordinarie anställningar med programdeltagare. Om arbetsgivarna väljer att anställa personer med subventioner från Arbetsförmedlingen istället för personer utan subventioner uppstår en så kallad *substitutionseffekt* som innebär att den reguljära sysselsättningen minskar. Om arbetsgivaren skulle ha anställt samma personer även utan subventioner uppstår en så kallad *dödviktseffekt*. Blir undanträngningen påtaglig kan de arbetsmarknadspolitiska programmets positiva nettoeffekter bli begränsade eller helt utebli.

En annan form av undanträngning kan ske om företag väljer att anställa personer med subventioner och därmed skaffar sig konkurrensfördelar mot företag som inte utnyttjar denna möjlighet. Då kan arbetstillfällena på de företag som inte drar nytta av subventionerna trängas undan.

En rad studier visar att i stort sett alla arbetsmarknadspolitiska program har undanträngningseffekter och att dessa effekter blir större ju mer programmet påminner om ordinarie jobb.³² Hur omfattande undanträngningseffekterna är varierar dock i olika studier. Det är framför allt subventionerad sysselsättning som leder till betydande direkt undanträngning av reguljär sysselsättning. Arbetsmarknadsutbildningen är ett av undantagen som inte uppvisar någon motsvarande effekt. Det är också värt att betona att graden av undanträngning troligen också beror på konjunkturen, och att undanträngningen ökar ju lägre efterfrågan på arbetskraft är.

Viss undanträngning kan vara önskvärd om det gynnar långtidsarbetslösa som har mycket svårt att få jobb på egen hand och de som trängs undan har mycket lättare att hitta nya jobb. Det är mindre sannolikt att en långtidsarbetslös hittar ett jobb än att en person med kortare arbetslöshet gör det. Undanträngning kan alltså leda till att kön till de lediga jobben ”sorteras om”. Det kan resultera i att arbetslösheten blir lägre men att den reguljära sysselsättningen också minskar. Dödviktseffekter är däremot alltid negativa på såväl individ- som makronivå.

Enligt gängse nationalekonomisk teori kan arbetsmarknadspolitiken även resultera i undanträngning via lönebildningen. Teorin bygger på antagandet att risken för öppen arbetslöshet har en dämpande effekt på fackförningarnas lönekrav. Om volymerna i de arbetsmarknadspolitiska programmen ökar så minskar den öppna arbetslösheten, samtidigt som möjligheterna att få ett nytt jobb ökar, och då minskar även den dämpande effekten på lönebildningen. Teorins slutpoäng är att högre löneökningar än vad som annars skulle vara fallet resulterar i lägre reguljär sysselsättning. Studier som gjorts innan 1990-talskrisen tyder på en viss undanträngning via lönebildningen medan senare studier tyder på att arbetsmarknadspolitiken inte har någon lönedrivande effekt.³³

Arbetsmarknadspolitik kan leda till olika former av så kallad inlåsning. En form av inlåsning kan vara att programdeltagare söker arbete mindre aktivt än öppet arbetslösa under den tid de befinner sig i programmen. Programdeltagandet kan då leda till längre arbetslöshetstider.

³² Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 7f samt i Calmfors, Forslund och Hemström (2002), s. 78 och Forslund och Krueger (2006), s. 103.

³³ Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 8f.

Men det finns också tecken på att sökfrequensen efter avslutat program kan bli högre än för öppet arbetslösa.³⁴ Här är utformningen av programmen naturligtvis viktigt för effekterna.

Deltagandet i program kan leda till att individer som annars skulle ha flyttat till regioner där det är lättare att få jobb väljer att stanna kvar. Det finns studier som visar att det då uppstår en *geografisk inlåsning* som hämmar arbetskraftens rörlighet³⁵. Men samtidigt kan förmedlingsverksamheten främja geografisk rörlighet. En *yrkesmässig inlåsning* kan uppstå om individer med yrkeskunskaper som inte längre efterfrågas på arbetsmarknaden inte omskolar eller vidareutbildar sig på grund av att de får delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsmarknadsutbildning och praktik kan dock, beroende på innehållet, motverka yrkesmässig inlåsning.

Både svenska och utländska studier visar att arbetsgivare är tveksamma till att anställa personer som har varit arbetslösa en längre tid. I undersökningar av arbetsgivarnas attityder framgår att arbetsgivarna tycks göra en mer positiv bedömning av arbetssökande som deltagit i program jämfört med dem som enbart varit öppet arbetslösa.³⁶ Det är framför allt arbetsmarknadsutbildning som kan mildra denna stigmatisering jämfört med att vara öppet arbetslös, men olika subventionerad sysselsättning, som exempelvis ALU eller beredskapsarbeten, har inte samma positiva effekt på stigmatiseringen.³⁷

Resultaten från arbetsmarknadspolitiska program tyder på att det finns en målkonflikt mellan individeffekter och makroeffekter. De program som ger bäst stöd till individerna medför samtidigt störst undanträngning. En viktig positiv effekt på makronivå är dock att arbetskraftsutbudet upprätthålls.

³⁴ Se Calmfors, Forslund och Hemström (2002), s. 77f.

³⁵ Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 9f. och Calmfors et al, s. 77.

³⁶ Se Calmfors, Forslund och Hemström (2002), s. 78.

³⁷ Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 14f.

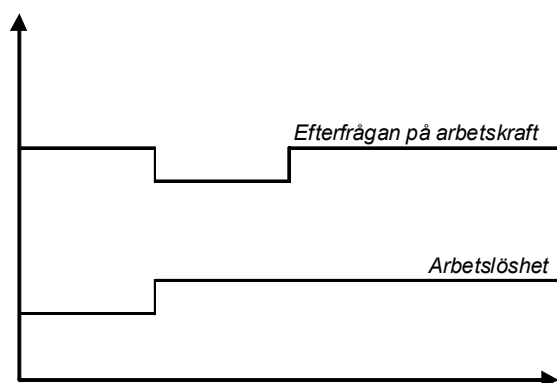
5. Arbetslöshetens persistens

Enligt nationalekonomisk teori ska arbetslösheten, efter en tillfällig avvikelse på grund av konjunkturvariationer, efter hand återvända till sitt ursprungliga läge eller jämviktsläge. Men verkligheten ser inte alltid ut som teorin. Under 1980-talet steg arbetslösheten i många europeiska länder. När arbetslösheten inte återvände till 1970-talets relativt låga nivåer aktualiserades diskussionen om hur snabbt anpassningen mot jämvikt egentligen sker och om jämviktsarbetslösheten hade ökat.

Arbetslösheten kan vara trögrörig, eller persistent, då arbetslösheten mycket långsamt återvänder till jämvikt. Om en tillfällig nedgång i efterfrågan på arbetskraft leder till en permanent effekt på arbetslösheten uppstår en extrem form av persistens, så kallade hysteresiseffekter då det inte sker någon återgång till jämvikt överhuvudtaget (se illustrationen nedan).

Bild 5.1

Illustration av hysteresiseffekten



Persistens kan förekomma av flera olika skäl. I diskussionerna om orsakerna till persistens på arbetsmarknaden brukar två tänkbara alternativ lyftas fram: den så kallade insider-outsider-teorin och långtidsarbetslöshetens eventuella självförstärkande effekt.³⁸

Insider-outsider-teorin bygger på att insiders (i första hand personer som har arbete) antas ha ett maktövertag i förhållandet till outsiders (framför allt arbetslösa) när det gäller lönesättning. De som redan är sysselsatta, insiders, dominerar lönebildningen och antas inte beakta de arbetslösas, outsiders, situation i sina lönekrav. Lönerna antas därför bli högre, och efterfrågan på arbetskraft lägre, än vad som är förenligt med sjunkande arbetslöshet. Det leder i sin tur till att jämviktsarbetslösheten (den arbetslöshet som råder på lång sikt utan att inflationen tar fart) blir högre. En annan anledning till att insiders inte fullt ut beaktar outsiders möjligheter att få jobb antas vara att arbetslöshetsersättningen är (alltför) generös och att det därför inte går någon nöd på dem som blir arbetslösa. Insider-outsider-teorin baseras på antagandet att lönebildningens aktörer endast tar begränsad hänsyn till arbetsmarknadsutvecklingen och de samhällsekonomiska förutsättningarna på lite längre sikt.

I en studie om hysteresis och insider-outsider-mekanismerna konstaterades att den till synes permanent höga arbetslösheten i Europa under 1980-talet inte kunde förklaras med struktu-

³⁸ Se Björklund et al (2006), s. 315ff samt Fregert och Jonung (2005) s. 186ff.

rella faktorer så som ökat fackligt inflytande eller mer generös arbetslöshetsersättning.³⁹ Det enda de olika europeiska länderna hade gemensamt var just hög arbetslöshet. En slutsats blir därför att hög arbetslöshet i sig riskerar att leda till bestående hög arbetslöshet.

En snabb och dramatisk uppgång i arbetslöshet leder per automatik till ökad långtidsarbetslöshet. Om arbetslöshetstiderna försämrar arbetssökandes chanser att få ett nytt jobb riskerar långtidsarbetslösheten att bli självförstärkande⁴⁰. Om så sker blir återgången långsam och persistens uppstår. Det finns studier som visar att svenska arbetsgivare ser arbetslöshet som en negativ egenskap och föredrar att kontakta sökande som redan är sysselsatta framför de som är arbetslösa även när de sökande i övrigt är identiska (detta kallas även för ”ärreffekter” på de arbetslösa individerna).⁴¹ Det rör sig då om statistisk diskriminering.

Arbetsgivarna tycks ha en mer positiv syn på arbetssökande som deltagit i program jämfört med dem som enbart varit öppet arbetslösa.⁴² En förklaring till det kan vara att kompetens och yrkeskunnande ses som något av en färskvara som gradvis kan försämrats om de inte används, men att programdeltagande till viss del kan motverka detta (som diskuterats ovan). Det handlar då främst om program med fokus på kompetensförstärkande insatser, som exempelvis arbetsmarknadsutbildning och praktik. Dessa program motverkar att de arbetslösas kompetens gradvis försvagas när den inte utnyttjas. Däremot verkar det inte som subventionerad sysselsättning (till exempel ALU, även om det inte bör räknas till subventionerad sysselsättning, eller beredskapsarbete) ökade arbetsgivarnas intresse att anställa just långtidsarbetslösa, möjligen på grund av att dessa program inte liknade reguljärt arbete.⁴³

Att det under 1990-talet förekom rundgång mellan öppet arbetslöshet och deltagande i program kan ha bidragit till att hysteresiseffekter kunnat undvikas eftersom de arbetslösas arbetslivskompetens har upprätthållits.⁴⁴ Slutsatsen är att arbetsmarknadspolitiska program är extra viktiga när arbetslösheten är hög och risken för långtidsarbetslöshet ökar.

³⁹ Se Fregert och Jonung (2005), s. 186.

⁴⁰ Ibid, s. 188.

⁴¹ Se Eriksson och Lagerström (2004), s. 15 och Björklund et al (2006), s. 331.

⁴² Se Ackum Agell och Lundin (2001), s. 14f.

⁴³ Ibid, s. 14f.

⁴⁴ Se Fregert och Jonung (2005), s. 202.

6. Arbetsmarknaden för kort utbildade

Att ha kort utbildning riskerar att bli ett allt större handikapp. Redan i dag är arbetslösheten högre och sysselsättningen lägre bland dem med kortare utbildning jämfört med dem med längre utbildning. I lågkonjunkturen möter de med kort utbildning konkurrens om jobben från arbetslösa med längre utbildning. När konjunkturen vänder pekar mycket på att de nya jobben kommer att ha högre krav på utbildning. Att beskriva arbetsmarknaden med utgångspunkt i hur den ser ut för grupper med olika lång utbildning ter sig därför naturligt i ett försök att förstå den strukturella arbetslösheten och vad man kan göra inom arbetsmarknadspolitiken för att motverka den.

Hög sysselsättning bland kortutbildade relativt sett men

Sverige, liksom Norge och Danmark, tillhör en grupp av länder som hade relativt hög sysselsättning år 2005.⁴⁵ Ett högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor jämfört med andra länder torde vara en del av förklaringen. En annan förklaring kan vara att många i Sverige har gymnasie- eller högskoleutbildning jämfört med OECD-länderna och många EU-länder.⁴⁶ I synnerhet är det många kvinnor i Sverige som har högskoleutbildning.⁴⁷ Vi ser i tabell 6.1 att andelen icke sysselsatta, i alla undersökta länder, är lägre ju längre utbildning en grupp har (med undantag för dem med medellång utbildning i Portugal).

Också när de med lika lång utbildning jämförs med varandra är sysselsättningsgraden i Sverige förhållandevis hög. När det gäller dem med längre utbildning utmärker Sverige sig genom att bara tre OECD-länder (av 29 som det finns data för) har högre sysselsättningsgrad. Även när det gäller dem med kortare utbildning ligger sysselsättningsgraden i Sverige över OECD-snittet, men här finns det fler länder som ligger bättre till än Sverige. Trots det måste Sverige, med 48 procent icke sysselsatta, sägas ligga rätt så bra till på det området. I 15 av 28 OECD-länder är mer än hälften av dem med kortare utbildning inte sysselsatta. Då man här räknas till arbetsför ålder så tidigt som vid 15 års ålder ingår många som ännu inte har slutfört sin utbildning i gruppen med kortare utbildning. Det är en av förklaringarna till den låga sysselsättningsgraden i denna grupp. Sett till hela åldersgruppen 15-64 år utgår vi dock ifrån att de som fortfarande utbildar sig utgör en mindre del. Vi utgår därför, generellt sett, ifrån att en hög sysselsättningsgrad är eftersträvarvärd i alla utbildningskategorier.

I många länder, och som genomsnitt, har sysselsättningsgraden bland dem med längre och med medellång utbildning ökat mellan år 1997 och år 2005. I Sverige var ökningen 2-3 procentenheter större än genomsnittet, vilket får anses vara en betydande skillnad. När det gäller dem med kortare utbildning minskade sysselsättningen mellan år 1997 och år 2005. Här var minskningen 2 procentenheter större i Sverige än genomsnittet för OECD-länderna.⁴⁸

Vi ser alltså hur sysselsättningen i olika utbildningsgrupper har glidit isär på ett knappt decennium så att de med kortare utbildning arbetar i mindre utsträckning och de med längre utbildning arbetar i större utsträckning. I Sverige är det jämförelsevis många som arbetar och skillnaden mellan utbildningsgrupper är mindre än i många andra länder. Men ett orosmoln är att skillnaden mellan utbildningsgrupper ser ut att öka fortare i Sverige än i OECD som helhet.

⁴⁵ OECD (2008b)

⁴⁶ Andelen är högre än snittet för de 15 första EU-länderna samt Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

⁴⁷ Olofsson, J. och Panican, A. (2008)

⁴⁸ OECD (2008b)

Tabell 6.1

Icke-sysselsättningsgrad, totalt och i utbildningsgrupper, för befolkningen i arbetsför ålder*								
	Totalt		Kortare utbildning		Medelutbildning		Längre utbildning	
	Nivå 2005	Förändring sedan 1995 (procentenheter)	Nivå 2005	Förändring sedan 1997 (procentenheter)**	Nivå 2005	Förändring sedan 1997 (procentenheter)**	Nivå 2005	Förändring sedan 1997 (procentenheter)**
Schweiz	22,8	-1,6	57,8	20,3	22,8	2,3	10,3	-0,8
Danmark	24,5	-3,1	41,4	..	21,4	..	13,8	..
Norge	24,8	-3,0	42,8	3,8	19,8	-2,0	12,9	-0,1
Nya Zeeland	25,4	-6,6	40,0	-5,1	23,0	-1,2	16,2	-3,4
Sverige	26,1	-2,4	47,5	4,3	21,5	-3,6	14,0	-3,4
Storbritannien	27,4	-4,0	52,1	3,8	24,7	-1,0	12,8	-0,5
Kanada	27,5	-5,4	49,8	-3,5	25,9	-2,6	18,5	-1,0
Australien	28,4	-5,6	40,6	-3,2	21,6	-4,3	15,9	-0,9
USA	28,5	0,5	58,1	2,0	29,2	3,2	17,8	3,1
Nederländerna	28,9	-7,2	41,6	..	22,6	..	14,6	..
Japan	30,7	0,0	33,8	1,5	26,1	0,0
Österrike	31,4	-0,4	52,8	1,8	26,6	1,0	15,8	0,9
Finland	32,0	-8,0	54,2	0,1	28,0	-6,1	15,8	-2,6
Portugal	32,5	-3,4	34,3	..	36,9	..	14,4	..
Irland	32,9	-15,3	50,5	-7,0	26,9	-10,9	14,5	-6,8
Tyskland	34,5	-1,0	57,7	-2,2	30,7	-1,3	17,3	-1,1
Tjeckien	35,2	4,5	78,2	10,9	28,2	4,9	15,4	4,2
Spanien	35,7	-16,9	44,4	-10,0	34,2	-23,2	19,9	-12,2
Korea	36,3	-0,9	49,9	4,8	36,2	1,7	23,6	3,2
Luxemburg	36,4	-3,4	49,5	..	37,0	..	17,5	..
Frankrike	37,7	-3,9	52,6	-3,0	31,9	-0,7	23,4	0,1
Belgien	39,0	-5,2	59,6	-0,1	34,5	-2,3	17,2	-0,2
Grekland	39,7	-6,2	49,5	-0,8	39,2	-6,9	18,9	-2,3
Mexiko	40,4	-0,9	42,6	1,5	36,2	-0,4	29,2	2,4
Slovakien	42,3	2,1	86,7	12,0	33,6	5,0	16,7	5,5
Italien	42,5	-5,9	54,1	..	33,4	..	21,5	..
Ungern	43,1	-3,4	72,0	1,0	35,1	0,8	17,5	-1,1
Polen	47,0	5,3	76,9	12,4	43,1	10,0	18,7	5,2
Turkiet	54,1	6,5	55,4	7,9	50,1	-0,1	27,6	5,2
OECD	34,1	-3,3	53,3	2,3	30,6	-1,5	17,9	-0,3

* Arbetsför ålder betyder här 15-64 år.

** I Belgien, Nederländerna, Tjeckien, Portugal, Spanien, och Österrike mäts förändringen mellan år 1995 och år 2005. I Frankrike härrör förändringen från en annan källa än den som har använts för att mäta nivån.

Källa: OECD (2008b).

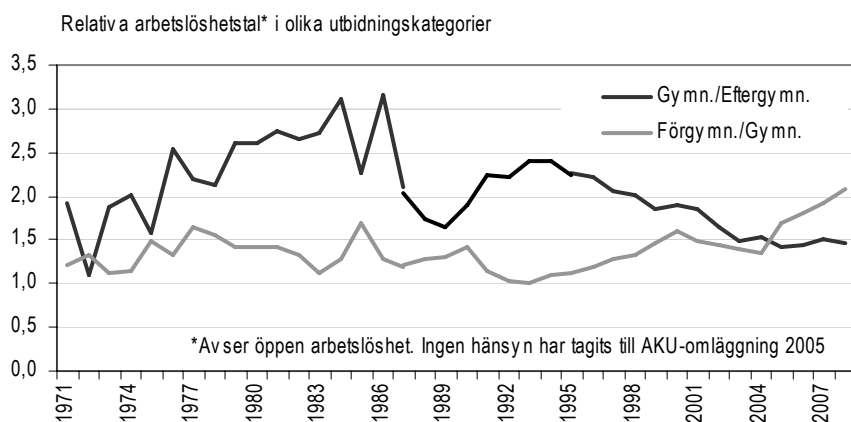
Allt högre arbetslöshet bland dem med kortast utbildning

Ett annat sätt att se hur de med kort utbildning har fått en försvagad position på arbetsmarknaden är att betrakta arbetslösheten bland dem som saknar gymnasieutbildning i relation till dem som har sådan som högsta utbildning.⁴⁹ Vi ser i diagram 6.1 att arbetslösheten bland dem som saknar gymnasieutbildning sedan början av 1990-talet har gått från att vara lika stor (Förgymn./Gymn.=1) som den bland gymnasieutbildade till att bli dubbelt så stor (Förgymn./Gymn.=2). Egentligen är det först åren 2005-2008 som arbetslösheten för dem som saknar gymnasieutbildning är högre, jämfört med den för gymnasieutbildade, än den var

⁴⁹ Att ha gymnasieutbildning betyder att ha klarat av minst ett år på gymnasium eller Komvux, att ha en arbetsmarknadsutbildning eller att ha en folkhögskoleutbildning som ger högskolebehörighet.

under 1970- och 1980-talen. De senaste åren har arbetslösheten varit dubbelt så hög bland dem som saknade gymnasieutbildning som bland dem som hade sådan.

Diagram 6.1

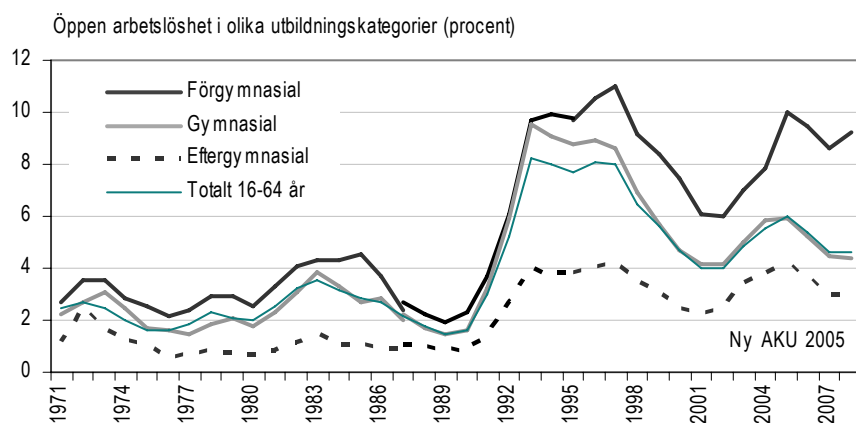


Källa: SCB (AKU)

När det gäller skillnaden mellan arbetslösheten för dem med och utan eftergymnasial utbildning har utvecklingen gått i motsatt riktning.⁵⁰ Arbetslösheten för gymnasieutbildade har gått ifrån att vara nästan två och en halv gånger så hög som den för eftergymnasialt utbildade i början av 1990-talet till att vara ungefär en och en halv gång så hög från och med år 2002.

När vi betraktar arbetslöshetsnivåerna i de olika utbildningskategorierna (i diagram 6.2) ser vi att arbetslösheten bland dem med enbart förgymnasial utbildning inte alls sjönk i takt med den för gymnasieutbildade i slutet av 1990-talet och att den år 2005 var i nivå med vad den var under 1990-talskrisen. Det sista är också sant för dem med eftergymnasial utbildning, men för dem ligger arbetslösheten på mycket lägre nivåer.

Diagram 6.2



Källa: SCB (AKU)

Att arbetslösheten blev kvar på mycket högre nivåer än tidigare efter 1990-talskrisen gäller alltså gymnasieutbildade i mindre utsträckning än både dem med kortare och dem med längre utbildning. De med enbart förgymnasial utbildning utgör en allt mindre del av arbetsmarknaden, både sett till deras andel av arbetskraften och deras andel av sysselsättningen. Att de jobb man kan få utan längre utbildning blir färre gör att konkurrensen om dessa jobb ökar i

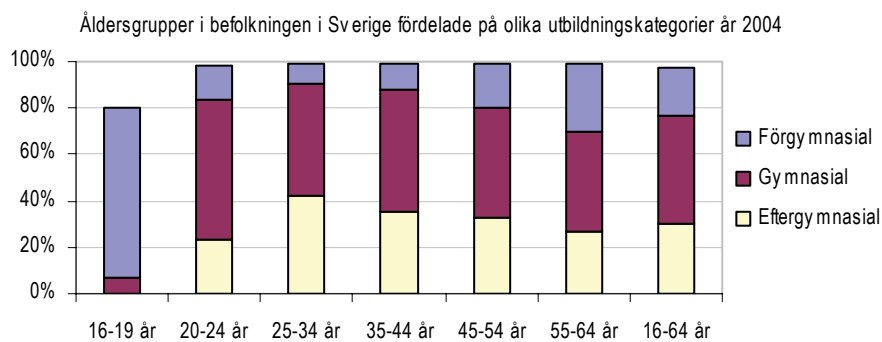
⁵⁰ Att ha eftergymnasial utbildning betyder att ha klarat av minst en termin på den nivån.

tider av arbetslöshet. Inte bara de med enbart förgymnasial utbildning utan även arbetslösa med längre utbildning kan ju ta de jobben. Det är en möjlig förklaring till arbetslöshetens persistens i den gruppen.

De eftergymnasialt utbildade utgör i stället en växande del av arbetsmarknaden. Allt fler av de ny tillträdande på arbetsmarknaden har eftergymnasial utbildning. Givet att dessa försöker hitta jobb som passar deras utbildning och inte söker okvalificerade jobb gör det matchningen svårare. En utbildning ska ju inte bara matchas mot arbetsuppgifter som motsvarar utbildningens längd utan också som motsvarar utbildningens inriktning. Den växande andelen eftergymnasialt utbildade skulle alltså kunna innebära en ökad friktionsarbetslöshet.

De som enbart har förgymnasial utbildning är en förhållandevis liten grupp i samhället. År 2004 gällde det 17 procent i åldrarna 20-64 år. Denna andel hade då minskat radikalt från 30 procent år 1990 och ser ut att fortsätta minska i snabb takt framöver.⁵¹

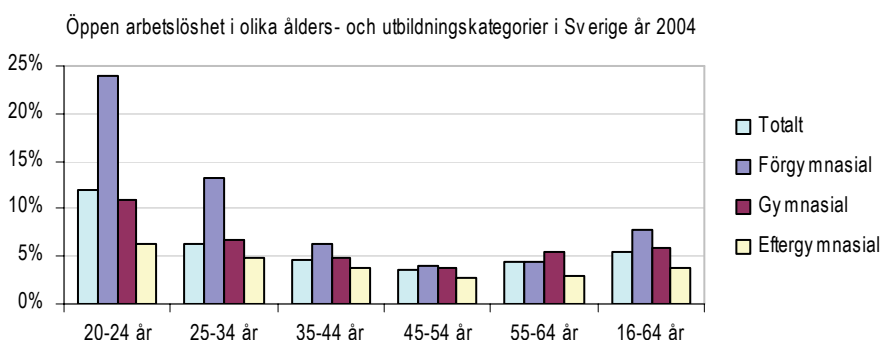
Diagram 6.3



Källa: SCB (AKU)

Utbildningen betyder mer för arbetslösheten i yngre åldrar än i äldre. Upp till 35 års ålder är det påtagliga skillnader i arbetslöshet mellan olika utbildningsgrupper, till de långt utbildades fördel. I 45-54 års ålder är skillnaderna obetydliga i jämförelse med vad de var tidigare. En förklaring till detta kan vara att den samlade arbetslivserfarenheten med tiden får allt större betydelse för chansen att få ett jobb, för dem som står till arbetsmarknadens förfogande.

Diagram 6.4



Källa: SCB (AKU)

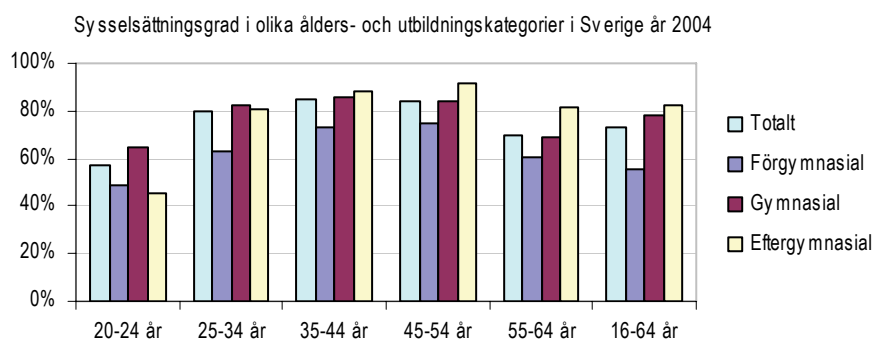
Här finns en uppenbar fara för att unga korttidsutbildade som drabbas av arbetslöshet inte får

⁵¹ Statistiska centralbyrån (2009b)

den arbetslivserfarenhet de behöver för att kunna konkurrera om jobben. Att förbättra möjligheterna för just den gruppen att skaffa sig arbetslivserfarenhet framstår därför som en viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken, liksom det är en viktig uppgift för utbildningsväsendet att ge alla elever och studenter den utbildning som krävs på dagens arbetsmarknad.

Nu styrs emellertid sysselsättningen inte bara av arbetslösheten utan än viktigare är arbetskraftsdeltagandet och detta är som regel högre bland dem med längre än bland dem med kortare utbildning. Att inte delta i arbetskraften är naturligtvis ofta frivilligt, i yngre åldrar t.ex. därför att man hellre studerar och i äldre åldrar t.ex. därför att man väljer att gå i pension. Men det är också vanligt att man tvingas lämna arbetskraften därför att dålig hälsa gör det omöjligt att arbeta. Här vet vi t.ex. att arbetare oftare har svåra långvariga sjukdomar än lägre tjänstemän som i sin tur har det mer ofta än högre tjänstemän.⁵² Det är därför inte förvånande att vi ser att sysselsättningsgraden i alla åldersgrupper är lägre bland dem som saknar gymnasieutbildning än bland dem som har sådan. De med eftergymnasial utbildning har högst sysselsättningsgrad från 35-årsåldern då de generellt har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.

Diagram 6.5



Källa: SCB (AKU)

De som har kort utbildning har alltså arbete i betydligt mindre utsträckning än de med längre utbildning. Unga med kort och kanske bristfällig utbildning befinner sig i en utsatt position då det är svårare för dem än för andra att få fotfäste på arbetsmarknaden, vilket resulterar i en hög arbetslöshet. Arbetslösheten för dem som saknar gymnasieutbildning har ökat jämfört med andra grupper sedan 1990-talets början. I de åldrar då man har etablerat sig på arbetsmarknaden är skillnaderna i arbetslöshet dock inte så påtagliga. Att de med kortare utbildning har svagare ställning på arbetsmarknaden visar sig då i stället i att de i större utsträckning lämnar arbetskraften och att det ofta sker ofrivilligt.

Efterfrågan på arbetskraft med kort utbildning jämfört med utbudet

Statistiska centralbyrån (SCB) har undersökt hur tillgång och efterfrågan på arbetskraft med olika slags utbildning kan komma att se ut i framtiden.⁵³ Fram till år 2030 väntas efterfrågan på personer med enbart folk- eller grundskoleutbildning minska med 39 procent. Det beror framför allt på att andelen med längre adekvat utbildning antas bli större i alla yrken i framtiden. Den minskade efterfrågan beror på också på att personer med denna utbildningsbakgrund idag finns i näringsgrenar som minskar och yrken på tillbakagång.

⁵² Nelander, S. och Goding, I. (2004), Ohälsans trappa, Landsorganisationen i Sverige.

⁵³ Statistiska centralbyrån (2009b)

Även tillgången på arbetskraft med enbart folk- eller grundskoleutbildning väntas minska fram till år 2030. Tillsammans resulterar detta i ett något större överskott på arbetskraft med så kort utbildning än år 2006. Men det är ingen dramatisk förändring.

SCB:s prognos bygger på att i stort sett alla ungdomar börjar i gymnasieskolan och att de väljer utbildningar såsom åren 2005-2007. Antalet nybörjare i eftergymnasial utbildning antas i stort sett ligga kvar på samma nivå som läsåret 2006/2007. Vidare antas de sysselsatta fördelas på olika näringsgrenar såsom i basscenariot i Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:205). En viss ökning, som utjämnar skillnaderna mellan olika grupper något, antas för förvärvsfrekvensen.

Detta ger, när det gäller gymnasieutbildade, att tillgången ökar långsammare än efterfrågan fram till år 2013 och minskar därefter. SCB förutspår alltså ett underskott på gymnasieutbildade. När det gäller eftergymnasialt utbildade är förhållandena de omvända. Tillgången ökar snabbare än efterfrågan. SCB ser därför en möjlighet att bristen på gymnasialt utbildade till viss del täcks av eftergymnasialt utbildade, i synnerhet av dem som inte har en fullständig högskoleutbildning. I vad mån detta är möjligt beror naturligtvis också på utbildningarnas inriktning.

SCB lyfter särskilt fram risken för en omfattande brist på arbetskraft utbildad för arbete inom hälso- och sjukvård samt social omsorg, på lång sikt. I första hand är det antalet gymnasieutbildade som riskerar att bli för få i förhållande till efterfrågan. Även när det gäller teknik och tillverkning befaras en brist både på gymnasalt och eftergymnasialt utbildade.

Obalanserna i det långsiktiga scenario som SCB målar upp kan naturligtvis bli betydligt mindre genom att befolkningen anpassar sig till de ändrade förutsättningarna.

Hur tillgång och efterfrågan på arbetskraft med olika slags utbildning ser ut de närmaste åren har undersökts av Arbetsförmedlingen.⁵⁴ Bedömningen där är att antalet arbetslösa med kort utbildning kommer att öka kraftigt framöver och svårigheterna för dem att finna arbete blir ännu större än det har varit de senaste åren. Det finns flera orsaker till att antalet arbetslösa med kort utbildning ökar. Dels har många av dem som sägs upp eller tvingas lämna tidsbegränsade anställningar kort utbildning. Dels finns det bland de ny tillträdande på arbetsmarknaden både många invandrare och ungdomar med kort och/eller bristfällig utbildning. De möter nu en arbetsmarknad med låg efterfrågan på arbetskraft, upptrissade kompetenskrav och hård konkurrens om jobben.

Fram till för några år sedan kunde en stor del av dem som lämnade gymnasieskolan utan fullständiga slutbetyg komplettera utbildningen inom den kommunala vuxenutbildningen. Nu pekar dock Gustavsson m.fl. (2009) på att dessa möjligheter nästan har försvunnit i och med de neddragningar som har skett inom denna utbildningsform.

Mellan år 2005 och år 2010 ökar den utlandsfödda befolkningen med närmare 190 000 personer enligt Gustavsson m.fl. (2009). Av dem beräknas omkring 40 procent ha högst för-gymnasial utbildning och merparten av dessa har inte grundskoleutbildning.⁵⁵ Utbildningen har stor betydelse för risken att vara arbetslös oavsett var man är född. Inom utbildningskate-gorierna; förgymnasial utbildning, gymnasial utbildning och eftergymnasial utbildning mins-

⁵⁴ Gustavsson m. fl. (2009)

⁵⁵ Gustavsson m. fl. (2009)

kar arbetslösheten med utbildningen. Arbetslösheten var dock, inom varje utbildningskategori, betydligt högre bland invandrare än bland infödda svenskar. (Se diagram 6.6) Bland de utomeuropeiska invandrarna var dessutom arbetslösheten högre än genomsnittet för alla invandrare, inom varje utbildningskategori. Att reda ut i hur stor grad detta har arbetsmarknadsrelaterade förklaringar, såsom att utländska utbildningar och utländsk arbetslivserfarenhet kan vara svåra att dokumentera och inte alltid är relevanta på den svenska arbetsmarknaden, och hur mycket som beror på diskriminering ligger utanför ramen för denna rapport. Här kan vi bara konstatera att de med kort utbildning kommer att vara en utsatt grupp på arbetsmarknaden de närmaste åren och särskilt utsatta är invandrare med kort utbildning.

Diagram 6.6



Källa: Gustavsson m.fl. (2009). SCB (AKU) anges där som källa till siffrorna och arbetslöshet anges mätas enligt den äldre svenska definitionen.

Gustavssons m.fl. (2009) bedömning är att många av de jobb som förloras inom industrin inte kommer att komma tillbaka. De nya jobben uppstår i en ny skepnad med annorlunda och högre krav på utbildning. Det innebär, enligt Gustavsson m.fl. (2009), att arbetslösheten hos många av dem i industriyrken, som nu bli arbetslösa riskerar att bli långvarig. Under 1990-talskrisen var benägenheten inom denna yrkesgrupp, som till stor del består av män, att vidareutbilda sig och/eller byta yrke låg. Gustavsson m.fl. (2009) pekar därför på en risk för att den strukturella arbetslösheten ökar påtagligt och fastnar på en högre nivå.

Sedan hösten 2008 har brist på arbetskraft vänts mot växande överskott inom allt fler yrken. Den brist på arbetskraft som trots allt kan förväntas avser främst yrkesbefattningar där det ställs krav på god utbildning, ofta i kombination med yrkeserfarenhet. Bristen återfinns inom följande yrkesgrupper; specialister inom teknik och data, specialistyrken inom hälso- och sjukvård, vissa yrken inom byggnadshantverk samt inom anläggningsverksamhet, kvalificerade yrkesarbetare inom industrin och vissa kategorier av läraryrken.⁵⁶

Arbetsmarknadsutbildningen bör främst användas till omskolning av arbetslösa som behöver byta yrke efter att ha etablerat sig på arbetsmarknaden en gång. Det kan gälla dem som har arbetat i ett yrke på tillbakagång i Sverige såväl som dem som har brutit upp från ett annat land.

Arbetsförmedlingens prognos för de närmaste åren visar på ett behov av arbetsmarknads-

⁵⁶ Gustavsson m. fl. (2009)

utbildningar för studerande med olika utbildningsbakgrund. En större tillgång än efterfrågan på arbetskraft med enbart förgymnasial utbildning talar för arbetsmarknadsutbildningar som lyfter dessa grupper utbildningsmässigt. Samtidigt är det viktigt att med så snabb och liten insats som möjligt utbilda för att motverka brist på arbetskraft på delarbetsmarknader. Det rör sig då främst om yrken med relativt höga utbildningskrav som arbetslösa med lite längre utbildning bör ha lättast att ställa om till. Arbetsmarknadsutbildningen kommer att behöva fylla liknande funktioner på lång sikt om SCB:s scenario blir verklighet. Framför allt behovet av vissa yrkesutbildningar på gymnasienivå kan då behöva tillgodoses med hjälp av arbetsmarknadsutbildning.

7. Unga på arbetsmarknaden

Under en lågkonjunktur finns det färre jobb att söka, vilket gör konkurrensen om de lediga platserna hård. Tidigare arbetslivserfarenhet värderas i det läget ofta högt och att bara ha utbildning som merit väger lättare än annars. Nyttillträdande på arbetsmarknaden hamnar då i en särskilt utsatt position. Därför ägnar vi detta kapitel i rapporten åt de ungas situation.

Att bara studera vad som händer i nuvarande konjunkturedgång ger inte tillräcklig insikt då den fortfarande är ett ganska nytt fenomen och det därmed inte finns tillräckligt med data att studera. Vi kommer även här att dra vissa paralleller till 1990-talets arbetsmarknadskris. Men just för de unga har mycket förändrats sedan dess, inte minst när det gäller utbildningsmönstren. Vi ägnar därför en betydande del av kapitlet åt att förstå hur övergången från skola till arbetsliv ser ut, utan att ta hänsyn till konjunkturläget och gör jämförelser med länder som liknar Sverige i många avseenden, nämligen de nordiska länderna.

Det finns bra statistik både när det gäller utbildning och arbetsmarknad. Ändå har vi ofta under arbetet har vi upplevt befintlig statistik som svår genomtränglig och otillräcklig. Det beror på att sysselsättning betraktas som det primära inom arbetsmarknadsstatistiken. Situationen för dem som i första hand studerar och i andra hand arbetar presenteras inte så utförligt som det skulle vara önskvärt och möjligt. Gången från utbildning till arbete är svår att belysa med befintlig statistik. Beskrivning i rapporten är därför inte så fullödlig som vi skulle önska.

Sverige har sedan en tid, och särskilt i nuvarande konjunkturedgång, märkt ut sig genom att ha en hög arbetslöshet bland unga.⁵⁷ Unga är å andra sidan sällan arbetslösa länge, jämfört med andra grupper.⁵⁸ I stället är arbetslöshet någonting som väldigt många unga får uppleva. Detta problem ska inte förringas. Perioder av ofrivillig arbetslöshet i början av arbetslivet ger ett onödigt avbrott i livsinkomsterna och minskar dessa individers bidrag till den gemensamma välfärden.

Som nyttillträdande på arbetsmarknaden saknar man arbetslivserfarenhet och har därmed en nackdel i konkurrensen med de mer erfarna. För att få jobb måste nyttillträdande arbeta för lägre lön än erfarna. Hur stor löneskillnaden bör vara är inte självklart.

Lindblad (2009) diskuterar lägstlönernas betydelse för ungdomsarbetslösheten. Hon hänvisar till internationella jämförelser som dels visar att ungdomsarbetslösheten varierar mellan de nordiska länderna trots relativt lika och höga minimilönebett (minimilön som andel av lägstlön) och dels att sysselsättningen bland de med kortast utbildning, vilkas sysselsättning bör påverkas mest av lägstlönerna, ofta är ganska hög i länder med relativt höga minimilöner. Det tycks alltså inte finnas något enkelt samband mellan höga lägstlöner och hög ungdomsarbetslöshet. Det stöd som finns i forskningen för minimilönernas negativa samband med sysselsättningen visar på effekter av varierande storlek och avser främst lagstadgade minimilöner, inte avtalade.⁵⁹

⁵⁷ Se t.ex. arbetslösheten i åldrarna 15-24 år i Eurostat:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroindicators/labour_market

⁵⁸ Se: Lindblad. (2009)

⁵⁹ Lindblad. (2009)

Anställningsskyddets betydelse för vem som blir arbetslös är en omdiskuterad fråga. Principen om att den sist anställda är den första som får gå missgynnar unga som inte har haft en chans att vara på samma arbetsplats lika länge som äldre. Att anställningsskyddet skulle ha någon stark sådan effekt kan ifrågasättas. En studie av förändrade turordningsregler för mindre företag finner inte någon förändring av policyn gentemot unga men en tendens till något högre avgångar bland äldre.⁶⁰ Den tveksamhet arbetsgivare kan känna att anställa unga oprövade kort fungerar allt sämre som förklaring till hög arbetslöshet bland unga i och med de utökade möjligheterna till visstidsanställning.⁶¹

Att många unga upplever arbetslöshet betyder inte att den är jämnt fördelad. Vi har redan sett att unga med kort utbildning är drabbade av arbetslöshet i mycket större utsträckning än de med längre utbildning. Sedan finns naturligtvis risken att arbetslöshet orsakar ännu mer arbetslöshet. Så kan ske om kunskaper försämras när de inte kommer till användning och man går miste om värdefull arbetslivserfarenhet. Effekterna av detta är svåra att värdera. Det finns därför också en risk för att arbetsgivare är mer restriktiva än befogat mot att anställa arbetslösa.

Gartell (2009) visar att individer som blev arbetslösa i samband med en universitetsexamen åren 1991-1999 hade c:a 30 procent lägre årsinkomst efter fem år än de som fick jobb direkt. Lång arbetslöshet är härvidlag sämre än kort. Om inkomstförlusten beror på arbetslöshet eller lägre avlönade jobb visar inte analysen. Däremot visas att det finns ett starkare samband mellan att vara arbetslös i en högkonjunktur och de framtida inkomsterna jämfört med att vara arbetslös i en lågkonjunktur. Det skulle kunna bero på att arbetsgivare inte betraktar arbetslöshet under en lågkonjunktur som lika uppseendeväckande som arbetslöshet under en högkonjunktur. Det skattade sambandet mellan arbetslöshet i samband med en universitetsexamen och framtida inkomster är ungefär dubbelt så starkt som liknande resultat för gymnasieutbildade. För universitetsutbildade finns ingenting som tyder på att sambandet avtar med tiden, vilket det gör för gymnasieutbildade.⁶²

Vi vet dessutom att kontakter är viktiga för det första jobbet även i mindre krisartade tider på arbetsmarknaden. 10-20 procent av dem som träder in på arbetsmarknaden inom tre år efter gymnasiet jobb får t.ex. jobb hos en arbetsgivare som de arbetade hos redan under gymnasietiden. Ett annat exempel på kontaktnätets betydelse är att var elfte ungdom som fick sitt första jobb år 2002 fick det på den arbetsplats där en av föräldrarna arbetade.⁶³ Unga utan ett bra kontaktnät kan därför befaras befinna sig i en mer utsatt position än de som har bra kontaktnät.

Ungas sysselsättning

Sysselsättningsgraden föll dramatiskt för 20-24-åringarna under 1990-talskrisen. Mellan år 1990 och 1996 föll den med 27 procentenheter till 53 procent. Trots den förbättring som därefter har skett är de yngstas sysselsättning inte på långa vägar tillbaka på 1980-talsnivåer. En viktig förklaring till detta är naturligtvis att allt fler i denna åldersgrupp studerar.

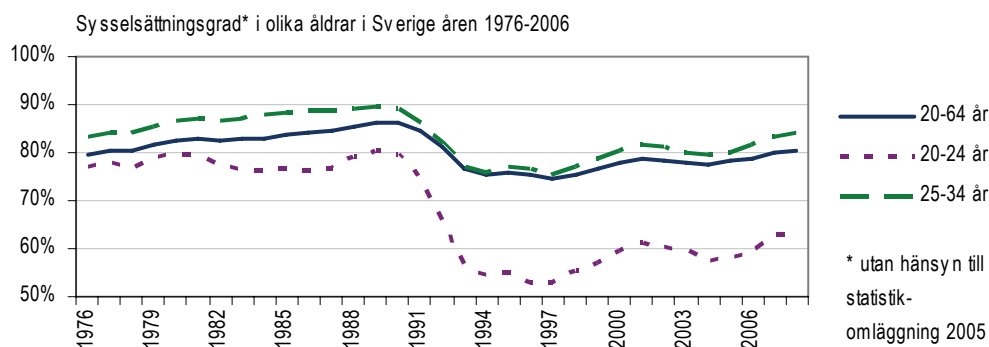
⁶⁰ Skogman Thoursie, P. och von Below, D. (2008), Sist in – först ut. En utvärdering av undantagsregeln Rapport 2008:26. IFAU. refererad i Lindblad (2009)

⁶¹ Lindblad (2009)

⁶² Gartel. (2009)

⁶³ Åslund m.fl. (2006)

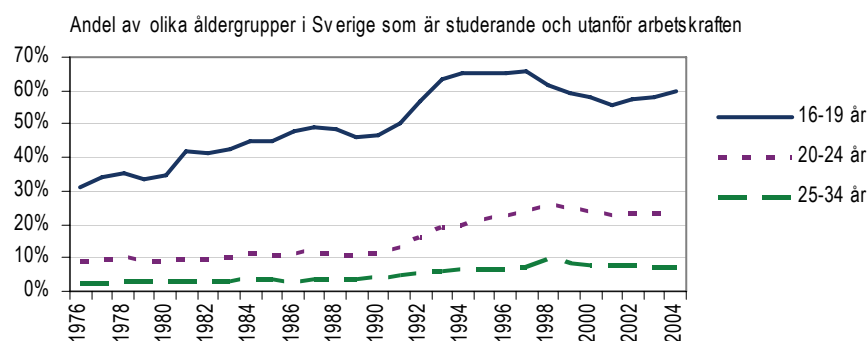
Diagram 7.1



Källa: SCB (AKU)

År 2004 stod 24 procent av 20-24-åringarna utanför arbetskraften p.g.a. studier. Bland de studerande finns både sådana som går i det reguljära utbildningsväsendet och deltagarna i vissa arbetsmarknadspolitiska program. En ökning av andelen studerande som står utanför arbetskraften på dryga 12 procentenheter mellan år 1990 och år 2004 förklarar inte en sysselsättningsminskning på dryga 22 procentenheter under samma period. Ökad arbetslöshet (5 procentenheter mätt relativt befolkningen) och andra orsaker att ställa sig utanför arbetskraften, än studier, förklarar resten.

Diagram 7.2



Källa: SCB (AKU)

Bland 16-19-åringarna har andelen studerande också ökat. Det beror till stor del på att de yrkesorienterade gymnasieutbildningarna förlängdes från 2 till 3 år i början av 1990-talet.⁶⁴ Fullföljer man en sådan utbildning utan studieuppehåll så är man normalt klar med utbildningen till sommaren det år man fyller 19 år. 99 procent av alla elever som slutade grundskolan sommaren 2007 fanns i gymnasieskolan den 15 oktober. Av dem som var nybörjare i gymnasiet den 15 oktober 2003 hade 68 procent slutfört en gymnasieutbildning inom 3 år och 76 procent hade gjort det inom 5 år.

Det finns ingen riktig efterfrågan på yngre arbetskraft utan gymnasieutbildning. Detta belyses t.ex. av att arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 16-19 år bara var 32 procent år 2008 och att av dem som deltog i arbetskraften var hela 16 procent arbetslösa.⁶⁵ Att arbetslösheten bland dem som saknar gymnasieutbildning har ökat relativt den bland dem som har gymnasieutbildning, totalt sett, indikerar också den svaga efterfrågan på gruppen. Det verkar

⁶⁴ De första som läste 3-åriga yrkesorienterade program började hösten 1992 och fr.o.m. hösten 1995 skulle reformen vara helt genomförd.

⁶⁵ Arbetskraften och arbetslösheten mäts här på det äldre sättet utan att inkludera heltidsstuderande.

därför vara en allmänt accepterad uppfattning att man i åldrarna 16-19 år i huvudsak ska studera och inte arbeta. Arbetsmarknadsstatistiken kan dock bli missvisande eftersom man räknas som sysselsatt varje vecka man har arbetat oavsett om det rör sig om mycket lite arbete vid sidan om studier. Eftersom AKU är en veckoundersökning räknas man dessutom inte som studerande under ferierna.

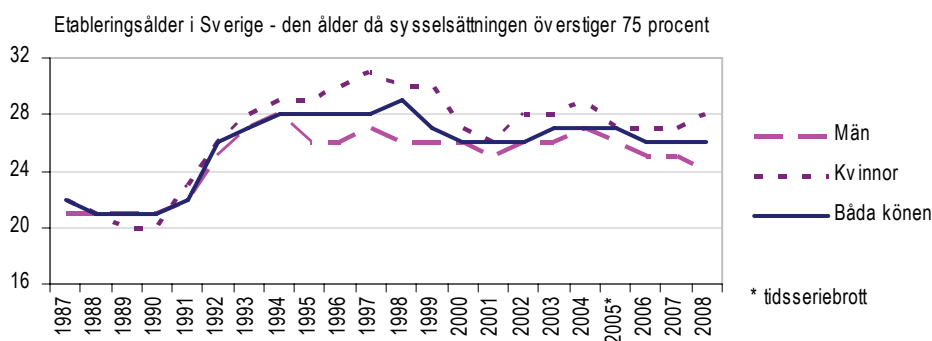
Sysselsättningsgraden i åldrarna 25-35 år ligger några procentenheter högre än genomsnittet för alla i arbetsför ålder. Men skillnaden minskade under 1990-talskrisen och är nu betydligt mindre än dessförinnan.

Arbetsmarknadsinträdet

Det finns ganska stora skillnader mellan ungdomsutbildningarna i de nordiska länderna. I Finland och Sverige är inte bara de studieförberedande, utan också de yrkesförberedande, gymnasieutbildningarna skolförlagda och ger högskolebehörighet. Lärlingsutbildningar förekommer bara i begränsad utsträckning. De andra länderna har lärlingsutbildningar som knyter an till ett reglerat system för yrkeslegitimationer. Modellerna ser olika ut i Danmark och Norge men i båda länderna har lärlingsutbildningarna stark ställning. I Olofsson m.fl. (2008) refereras slutsatsen att det inte går att säga att ett utbildningssystem, bättre än ett annat, underlättar övergången mellan skola och arbetsliv eftersom det är samspelet mellan utbildningssystemet och produktionssystemet som är avgörande. Ett mångfasetterat utbud av utbildningar på olika nivåer nämns därutöver som en framgångsfaktor.⁶⁶

I fokus i detta avsnitt är just ungas övergång från skola till arbetsliv. Utbildningssystemen ska dock inte bara dömas efter hur smidigt denna övergång går. Utbildningen ska ju ge en grund för produktivt arbete under ett helt arbetsliv. Förlängningen av den obligatoriska teoretiska utbildningen i och med grundskolereformen i Sverige under 1950-talet medförde t.ex. att ungdomar generellt sett skaffade sig längre utbildning, utöver den förlängning som grundskolereformen innebar. Det gällde i synnerhet dem vars fäder saknade utbildning. I den gruppen medförde reformen också en tydlig inkomstökning.⁶⁷

Diagram 7.3



Källa: SCB (AKU)

Den ålder vid vilken 75 procent av en årskull är sysselsatt brukar kallas etableringsåldern. År 2008 var etableringsåldern i Sverige 26 år, att jämföra med 21 år under de mycket starka

⁶⁶ Olofsson m.fl. (2008)

⁶⁷ Meghir, m.fl. (2005)

arbetsmarknadsåren 1988-1990. Under den tiden har det också blivit betydligt vanligare att studera längre.⁶⁸

Arbetsmarknadskrisen på 1990-talet ser ut att ha påverkat kvinnors etableringsålder på ett annat sätt än mäns.⁶⁹ Åren 1987-1994 skiljde det något eller inget år mellan mäns och kvinnors etableringsålder. 1989 och 1990 var kvinnors etableringsålder t.o.m. lägre än männens. Därefter har kvinnors etableringsålder i snitt varit närmare 3 än 2 år högre än männens. En tänkbar förklaring till detta är att det tidigare var lättare att etablera sig på arbetsmarknaden innan man skaffade barn och att mäns och kvinnors valmöjligheter därför var mer likartade.

I dag uppstår lättare en konflikt mellan behovet av att etablera sig på arbetsmarknaden och viljan att skaffa barn. Fler skaffar sig längre utbildningar. Både bland män och kvinnor, äldre än 19 år, ökade andelen som studerande åren 1993-1998, men mer bland kvinnor än män. Det tar också allt längre tid att få ett fast jobb. (Endast om man är ledig från ett specifikt arbete räknas man, i statistiken, som sysselsatt under föräldraledigheten.) För kvinnor ställs därför ofta frågan om barn eller ett fast jobb ska komma först på sin spets. Eftersom män vanligen tar den senare och kortare delen av föräldraledigheten finns, för dem, större möjligheter att ta hänsyn till när föräldraledigheten passar ihop med arbetslivet.

Vad som är en smidig etablering på arbetsmarknaden låter sig inte enkelt beskrivas eller mätas. OECD⁷⁰ belyser processen i 22 europeiska länder⁷¹ och USA genom att beskriva hur många i var och en av åldrarna 15-29 år som är i utbildning, med eller utan arbete parallellt, som har arbete, fast, tillfälligt eller i familjeföretag samt som varken är i arbete eller utbildning.

Det visar sig då att Sverige avviker med två år från genomsnittet för alla länderna genom att mindre än hälften (40 procent) av 19-åringarna befinner sig i utbildning.⁷² Norge och Island avviker åt andra hållet genom att minst hälften befinner sig i utbildning ända till 23 i stället för till 21 års ålder. I Danmark och Finland är mindre än hälften av 20-åringarna men mer än hälften av 21-23 åringarna i utbildning. När det gäller den ålder då minst hälften jobbar, utan att samtidigt vara i utbildning, är spridningen mellan de nordiska länderna mindre och vi ligger på, eller 1-2 år över, genomsnittet, på 23 år. Mätt på detta sätt ser alltså övergången mellan skola och arbetsliv ut att ta lång tid i Norden. Det gäller i synnerhet Sverige.⁷³

⁶⁸ Detta mått belyser på ett bra sätt förändrade sysselsättningsmönster mellan årskullar. Det beskriver dock inte hur många individer i en årskull som kan anses vara etablerade på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden mäts som ett genomsnitt över årets veckor. Enskilda individer kan alltså gå in i och ut ur sysselsättning under året. En timmes arbete en vecka räcker för att räknas som sysselsatt.

⁶⁹ Observera att vi här har använt en något annorlunda definition än den som har visats t.ex. i Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och Socialstyrelsen (2006), Arbetslivsfakta nr 2 2006. Här har vi definierat etableringsålder som den första ålder då sysselsättningen överstiger 75 procent och inte den ålder då den varaktigt överstiger 75 procent. Detta påverkar etableringsåldern för kvinnor åren 1994-2001.

⁷⁰ OECD (2008a).

⁷¹ Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Spanien, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, Österrike.

⁷² I de flesta länderna gäller uppgifterna ett genomsnitt av årets veckor. Det innebär att andelen studerande ser lägre ut än vad vi normalt uppfattar den som, genom att 15-29-åringarna som studerar inte räknas som studerande på sommarloven.

⁷³ Observera att det utifrån dessa siffror inte går att uppskatta hur lång tid det i genomsnitt tar att gå från utbildning till arbete. Till det behövs uppgifter om övergångstiden på individnivå. De presenterade uppgifterna ger dock en indikation om under vilken period av livet övergången sker. Individbaserade skattningar visar ofta att övergångstiden är kortare än vad kohortbaserade skattningar indikerar. En individskattning jämfört med en

Tabell 7.1

Nyckeltal för arbetsmarknadsinträde år 2006							
	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Island	23 OECD-länder*	
Mindre än 50 % är i utbildning**	20 år	20 år	23 år	19 år	23 år	21 år	
Minst 50 % jobbar***	25 år	25 år	23 år	24 år	23 år	23 år	
Varken i utbildning eller arbete i snitt**** 15-29 år	6,7 %	10,6 %	7,3 %	11,6 %	5,5 %	12,7 %	
Ålder då flest varken är i utbildning eller arbete	27 år	20 år	28 år	19 år	24 år	29 år	

* Ovägt medelvärde för länderna

** Med eller utan arbete samtidigt. Första gången detta inträffar.

*** Utan att samtidigt vara i utbildning

**** Ovägt medelvärde för årsklasser

Källa: OECD (2008a) och egna beräkningar

Trots att övergången mellan skola och arbete verkar ta lång tid i Norden är det inte uppseendeväckande många unga som varken arbetar eller studerar. I (ovägt) genomsnitt befinner sig 5,5 procent av 15-29-åringarna varken i arbete eller utbildning i Island. Det är mycket mindre än genomsnittet för alla länderna. Andelen är en eller ett par procentenheter större i Danmark och Norge, men även där måste den betraktas som mycket liten. I Finland och Sverige ligger andelen bara en eller ett par procentenheter lägre än genomsnittet på 12,7 procent.

Diagram 7.4a – 23 OECD-länder

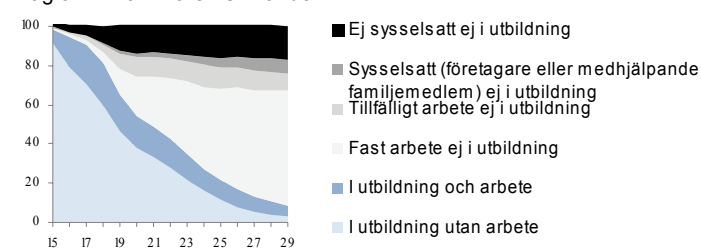


Diagram 7.4b – Danmark

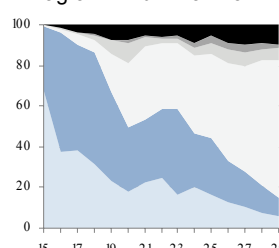


Diagram 7.4c – Finland

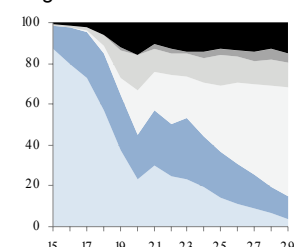


Diagram 7.4d – Norge

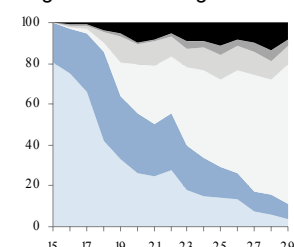


Diagram 7.4e – Sverige

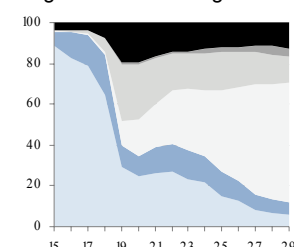
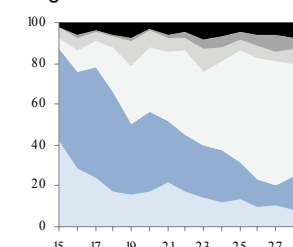


Diagram 7.4f – Island



Källa: OECD (2008a)

I Sverige ser det i synnerhet ut att vara övergången från gymnasieskola till arbete eller annan utbildning som är svår. Andelen överksamma är betydligt högre vid 19 och 20 års ålder än både tidigare och senare. Detta mönster syns också, i viss mån, i Finland. En tänkbar förklaring är, i Sverige, att det har bildats en norm om att inte fortsätta sina studier direkt efter gymnasiet utan att i stället ägna sig åt resor (de som arbetar utomlands räknas dock som sysselessatta) eller andra intressen. Därmed inte sagt att det finns belegg för att överksamheten huvudsakligen är frivillig. Även i Danmark och Norge ökar andelen i utbildning igen efter en svacka vid 20 respektive 21-års ålder men utan samma påtagliga svängningar i överksamheten. Den är i stället som högst vid 27 respektive 28 års ålder. Att andelen överksamma (avseende utbildning eller arbete) ökar mellan 25 och 30 års ålder kan i många länder förklaras med att kvinnor lämnar arbetskraften när de får barn.

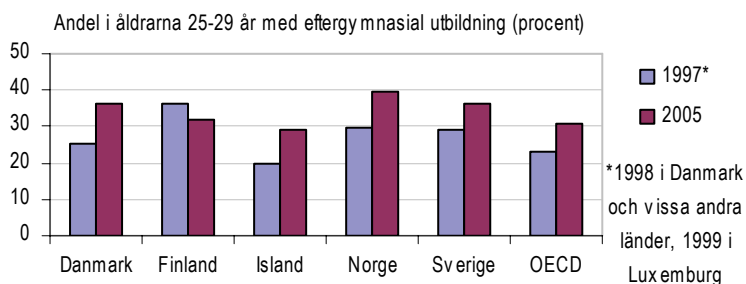
kohortskattning, liknande den här presenterade, visar särskilt för Danmark, Sverige och Finland kortare övergångstider. Mediantiden mellan skola och arbete på individuell nivå är 1,3 år i Danmark, 2,6 år i Finland, 2,4 år i Island, 2 år i Sverige och 1,8 år i EU-15 i (ovägt) genomsnitt. Se OECD (2008a).

Ett exempel på att överksamhet direkt efter gymnasiet inte behöver vara problematiskt kan nämnas att omkring en femtedel av årskullen född 1981 varken arbetade eller studerade, de år de fyllde 19 och 20 år, i Sverige. Vid 19 års ålder var de som saknade gymnasiebetyg endast i viss mån överrepresenterade bland dem som varken arbetade eller studerade. Vid 20 års ålder hade överrepresentationen ökat men fortfarande hade mer än hälften av dem som varken arbetade eller studerade gymnasiebetyg. Att varken arbeta eller studera var alltså ingenting konstigt. Åren därefter sjunker andelen som varken arbetar eller studerar under 15 procent och överrepresentationen av dem utan, eller med låga, gymnasiebetyg blir påtaglig.⁷⁴

Svenska studenter är,⁷⁵ enligt Långtidsutredningen 2008, i ett internationellt perspektiv, relativt gamla när de påbörjar sin högskoleutbildning, vilket resulterar i att de också tar sin examen i relativt hög ålder. Dessutom tar svenska studenter lång tid på sig att slutföra sin utbildning, vilket ytterligare fördröjer inträdet och etableringen på arbetsmarknaden.

De som år 2005 höll på att etablera sig på arbetsmarknaden i de nordiska länderna, förutom Finland, hade oftare eftergymnasial (tertiary) utbildning än vad som var fallet ungefär 8 år tidigare. Medan de andra stora nordiska länderna ligger betydligt över OECD-snittet vad gäller andelen 25-29-åringar med eftergymnasial utbildning var Finland på väg att närma sig snittet uppifrån, år 2005. Island är det enda nordiska land som ligger under OECD-snittet.

Diagram 7.5



Källa: OECD (2008a)

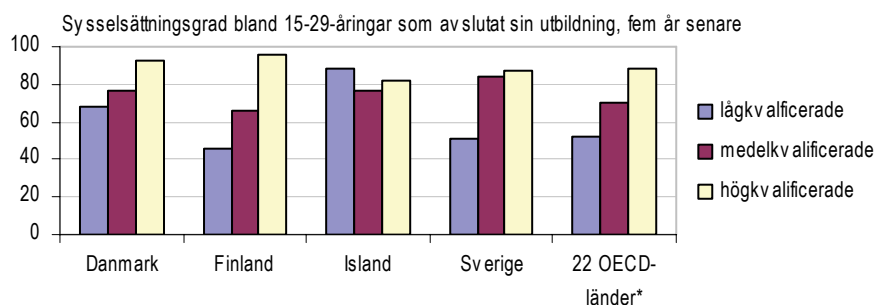
För dem som etablerar sig på arbetsmarknaden är sysselsättningsgraden ett, fem och tio år efter avslutad utbildning högre bland dem med längre utbildning än bland dem med kortare utbildning i både Sverige, Finland och Danmark.⁷⁶ I Island däremot har de med kortast utbildning högst sysselsättningsgrad både fem och tio år efter avslutad utbildning. För Norge finns tyvärr inga uppgifter i denna undersökning.

⁷⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2009), Födda 1981: 95-27-13. Sveriges Kommuner och Landsting.

⁷⁵ SOU 2008:105

⁷⁶ Uppgifterna kommer från en undersökning i OECD (2008), Employment Outlook, OECD och gäller åren 2004-2006.

Diagram 7.6



* Övägt medelvärde för Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, Österrike
Källa: OECD (2008a)

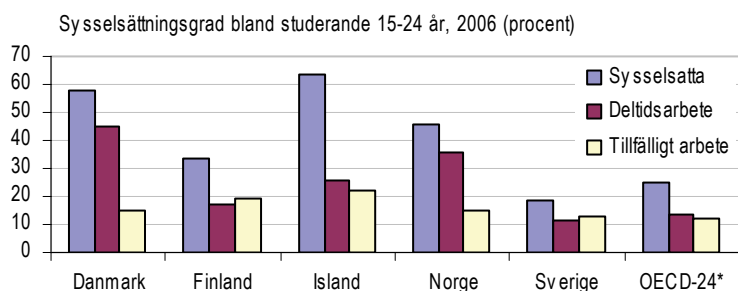
Sysselsättningsgraden ökar i Sverige mätt ett år, fem år och tio år efter avslutad utbildning. Det är ett vanligt mönster. I Finland sker dock en liten nedgång i denna grupp mellan det första och det femte året efter att utbildningen avslutades. Återigen avviker Island rejält från mönstret, nu genom att de med medellång utbildning har betydligt lägre sysselsättningsgrad, 51 procent, tio år efter att den avslutats än fem år efteråt, då den var 76 procent.

Skillnaderna mellan utbildningsgrupperna minskar vanligen med åren, vilket kan tolkas som att etableringen på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning går fortare ju längre utbildningen är. Danmark och Finland avviker i viss mån från detta. Att utvecklingen i Island avviker är inte förvånande eftersom vi redan har sett hur avvikande resultat landet uppvisar i denna fråga.

Arbete under studietiden

Förutom utbildning är arbetslivserfarenhet en bra merit att ha när man söker jobb. De som efter avslutad utbildning redan har en viss arbetslivserfarenhet skulle därför kunna ha en viss fördel när de ska etablera sig på arbetsmarknaden. OECD pekar på att det finns belägg både för att arbete under studietiden kan vara en fördel och en nackdel, genom att arbetet tar tid från studierna.⁷⁷

Diagram 7.7



* 22 europeiska länder samt Kanada och USA
Källa: OECD (2008a)

Hur vanligt det är med arbete under studietiden skiljer sig mycket åt mellan olika länder. Inte heller i Norden finns något enhetligt mönster. Sverige, där 19 procent arbetar vid sidan om studierna, avviker från de andra nordiska länderna genom att relativt få arbetar när de studerar. Island och Danmark är de länder där det är mest vanligt att arbeta vid sidan av studierna,

⁷⁷ OECD (2008a)

63 respektive 58 procent av de studerande 15-24-åringarna gör det. Även i Norge och Finland är det vanligare att arbeta under studietiden än i genomsnittet av alla länder.

Att inte arbeta parallellt med studierna är inte alltid självvalt. En betydande del av arbetslösheten bland unga består av studerande som vill arbeta parallellt med studierna men inte hittar arbete. Det första kvartalet år 2009 fanns 16 000 arbetslösa 20-24-åringar som huvudsakligen betraktade sig som studerande. De utgjorde därmed 20 procent av alla arbetslösa i åldersgruppen. Samtidigt var 65 procent eller 41 000 av alla arbetslösa 15-19-åringar huvudsakligen studerande.⁷⁸

Tabell 7.2

Ungas arbetslöshet, antal samt som andel av arbetskraften och befolkningen, kvartal 1 2009						
	20-24 år			15-19 år		
	Antal	Av arbetskraften	Av befolkningen	Antal	Av arbetskraften	Av befolkningen
Arbetslösa	79 000	19 %	14 %	63 000	36 %	10 %
Därav heltidsstuderande	21 000	5 %	4 %	44 000	25 %	7 %
Därav i huvudsak studerande	15 000	4 %	3 %	41 000	23 %	6 %
Ej heltidsstuderande arbetslösa	59 000	15 %	10 %	19 000	11 %	3 %
Därav i huvudsak studerande	1 000	0 %	0 %	0	0 %	0 %
I huvudsak studerande arbetslösa	16 000	4 %	3 %	41 000	23 %	6 %

Källa: SCB (AM SM 0902 och AKU) samt egna beräkningar

Totalt sett utgjorde de arbetslösa som huvudsakligen betraktade sig som studerande 4 procent av arbetskraften och 3 procent av befolkningen i åldersgruppen 20-24 år det första kvartalet år 2009. För 15-19-åringar är det svårt att hitta jobb. Av dem som deltog i arbetskraften var 36 procent arbetslösa det första kvartalet år 2009. Då arbetskraftsdeltagandet är lågt i åldersgruppen är de arbetslösas andel av hela åldersgruppen betydligt lägre – 10 procent. Som vi har sett är arbetslösheta 15-19-åringar i stor utsträckning huvudsakligen studerande. Det gäller så mycket som 23 procent av arbetskraften i åldersgruppen och 6 procent av alla 15-19-åringar.⁷⁹

Att så många i yngre åldrar samtidigt befinner sig på arbetsmarknaden och studerar gör det svårt att jämföra arbetslösheten med andra länder. Kopplingen mellan skolsystemen och arbetsmarknaden kan se olika ut. Man kan lämna olika skolformer i olika åldrar. Att inte få jobb när man är redo att fullt ut delta på arbetsmarknaden och att inte få ett extrajobb när man studerar är bägge allvarliga – men olika – problem. Att mäta dessa problem med en och samma siffra och sedan jämföra den mellan länder kan bli missvisande. Av samma skäl kan det vara missvisande att jämföra ungas arbetslöshet med äldres.

I Sverige ser den arbetslivserfarenhet som gymnasieungdomar kan skaffa sig under studietiden ut att vara värdefull i inträdet på arbetsmarknaden när studierna är avslutade. 15-20 procent av dem som träder in på arbetsmarknaden inom ett år efter gymnasiet får jobb hos en arbetsgivare som de arbetade hos redan under gymnasietiden. Bland dem som träder in på arbetsmarknaden 2-3 år efter gymnasiet får c:a 10 procent jobb på en arbetsplats där de arbetat under skoltiden. För dem som får sitt första riktiga jobb senare är sambandet svagare.⁸⁰

⁷⁸ Statistiska centralbyrån (2009a)

⁷⁹ Statistiska centralbyrån (2009a).

⁸⁰ Åslund m.fl. (2006)

Studenter har ofta deltidsarbete eller tillfälligt arbete. Enligt OECD⁸¹ finns det, i de länder där många arbetar, ett samband mellan dessa två typer av jobb och skälet till att de studerande arbetar. I länder där lärlingskap är en del av yrkesutbildningen, t.ex. Tyskland, Schweiz och Österrike visar sig detta som tillfälliga heltidsjobb. Även i Norge och Danmark är lärlingsutbildningar vanliga. I Norge förkommer det både att studenterna arbetar heltid under en del av utbildningen och att de kombinerar skolundervisning och arbete.⁸² De danska lärlingarna har under lärlingstiden starkt anställningsskydd.⁸³ I andra länder arbetar man framför allt för att tjäna pengar under studietiden och jobbar då vanligen deltid. Här nämner OECD bl.a. de nordiska länderna som exempel.

I Sverige är det meningen att de som läser de yrkesinriktade programmen på gymnasiet ska få arbetslivserfarenhet genom praktik (APU) om minst 15 veckor. Men det har varit svårt att ordna platser åt samtliga. 40 procent har, enligt Skolverket, inte fått APU och 60 procent av eleverna uppger att de inte har haft APU i 15 veckor. Det förefaller vara så att utrikes födda elever har svårare att få tillgång till APU än inrikes födda elever. Chansen att ha fått APU är mer än dubbelt så hög för infödda pojkar som för utrikes födda pojkar.⁸⁴ Liknande problem finns i Danmark, där praktiken är en mycket viktigare del av utbildningen. Praktikplatserna räcker inte till i alla branscher och tillgången till bra sociala nätverk blir en förutsättning för att kunna genomföra vissa yrkesutbildningar.⁸⁵

Tillfälligt anställda unga

Tillfälligt arbete har, enligt OECD,⁸⁶ blivit en huvudväg in på arbetsmarknaden i många europeiska länder. I OECD-länderna var 35 procent av de sysselsatta, i åldrarna 15-24 år, tillfälligt anställda år 2006. Detta är 8 procentenheter högre än år 1996. Totalt sett, i OECD, är det 3 gånger så vanligt att unga sysselsatta har tillfällig anställning som att äldre (25-54 år) har det. I de nordiska länderna är unga, i varierande grad, mer överrepresenterade i tillfälligt arbete.

Tillfälliga anställningar innebär risk för avbrott i arbetet och inkomstströmmen eftersom det inte alltid är möjligt att gå direkt från ett arbete till ett annat. Som tillfälligt anställd kan det också vara svårt att hävda sig lönemässigt. Varje byte av arbetsgivare innebär att den nya arbetsgivaren inte fullt ut känner till ens tidigare meriter. Även den som under längre perioder har tillfälliga anställningar hos samma arbetsgivare kan ha svårt att hävda sig både därför att den osäkra anställningen gör att han eller hon inte vågar ställa krav och därför att arbetsgivaren inte satsar på att utveckla kompetensen hos den som inte väntas bli kvar länge.

I Sverige är både andelen av de sysselsatta, i åldrarna 15-24 år, som har tillfälliga anställningar och ökningen mellan år 1996 och 2006, från 48 till 58 procent, särskilt påfallande. Här är det återigen oklart hur mycket av ökningen som beror på att de ungas ställning på arbetsmarknaden har försvagats och hur mycket som beror på att fler studerar och är nöjda med att ha tillfälliga anställningar vid sidan om studierna. I Norge, Danmark och Finland har andelen minskat under samma period och i Norge och Danmark var andelen år 2006 något lägre än OECD-snittet.

⁸¹ OECD (2008a)

⁸² Norska Arbeiderpartiets stortingsgrupp.

⁸³ Danska LO

⁸⁴ Integrationsverket (2006).

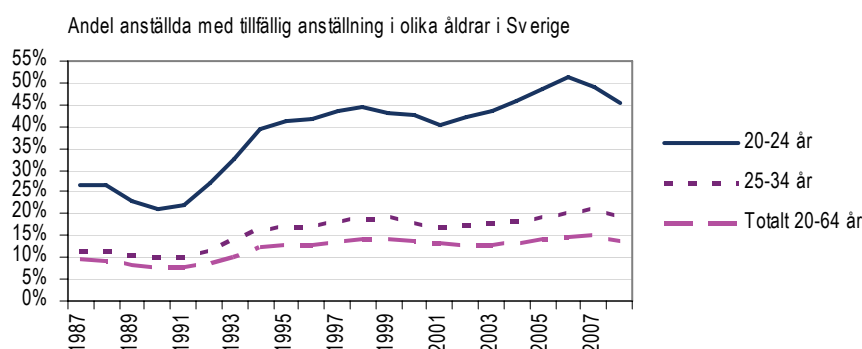
⁸⁵ Olofsson (2008)

⁸⁶ OECD (2008a)

Andelen 16-24-åringar som arbetar samtidigt som de studerar har, i Sverige, ökat med 2,2 procentenheter mellan år 1996 och 2006.⁸⁷ De studerande skulle alltså kunna förklara en ansemlig del av, men långt ifrån hela, ökningen av andelen tillfälligt anställda bland de unga. Snarare ser det ut att, i hög grad, vara tillfälliga anställningar som står till buds för de yngsta på arbetsmarknaden.

År 1990 var inte mer än 21 procent av de anställda 20-24-åringarna tillfälligt anställda. Fram till år 1996 hade andelen fördubblats, vilket berodde på att antalet anställda i dessa åldrar, totalt sett, hade minskat, snarare än att antalet tillfälligt anställda hade ökat. År 2006 hade andelen av de anställda 20-24-åringar som hade tillfällig anställning ökat till 51 procent. Under denna 10-årsperiod hade antalet tillfälligt anställda ökat, i åldersgruppen, och antalet fast anställda hade minskat.

Diagram 7.8



Källa: SCB (AKU)

Andelen av de anställda som har tillfällig anställning har också ökat bland 25-34-åringarna, i Sverige, om än inte lika mycket som bland de yngre. De är den ålder då man etablerar sig på arbetsmarknaden även efter längre studier. Den tydligaste ökningen av andelen tillfälligt anställda i åldrarna 25-34 år skedde i Sverige under den första halvan av 1990-talet. Mellan år 1996 och år 2006 ökade andelen från 18 till 20 procent. Detta är ett tecken på att det har blivit svårare att få fast förankring på arbetsmarknaden. I denna åldersgrupp är det betydligt vanligare med tillfälliga anställningar bland kvinnor än bland män.

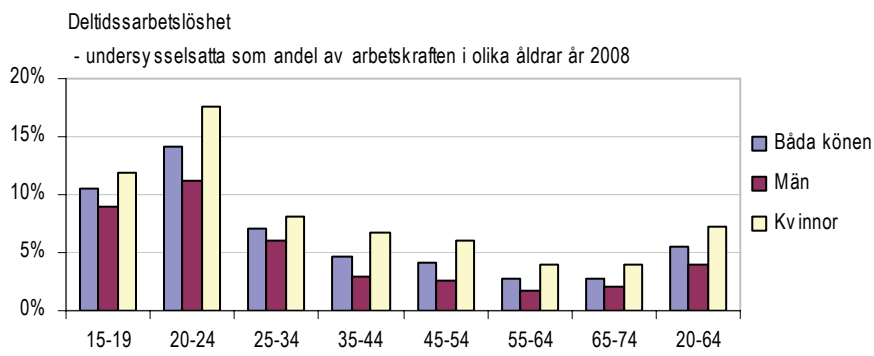
Deltidsarbetslöshet bland unga

I Sverige är deltidarbetslöshet ett större problem för unga än för äldre. Av de 20-24-åringar som deltog i arbetskraften år 2008 var 14 procent undersysselsatta. Motsvarande siffra för hela befolkningen i arbetsför ålder var 6 procent. I varje åldersgrupp är problemet vanligare för kvinnor än för män. Variationerna i andelen av de anställda som arbetar mindre än de skulle vilja har under perioden 1987-2004 varit betydligt större för kvinnor än för män liksom de har varit större bland unga än övriga.⁸⁸ Unga, liksom kvinnliga, anställda ser alltså ut att ha fått utgöra en buffert för sysselsättningen.

⁸⁷ Samtidigt, åren 1996-2006, ökade andelen av befolkningen 16-24-år med tillfällig anställning från 18 till 25 procent. Källa: SCB (AKU)

⁸⁸ Källa: SCB (AKU)

Diagram 7.9



Källa: SCB (AKU)

Källförteckning

- Ackum Agell S och Lundin M (2001), Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik, IFAU Stencilserie 2001:1. IFAU
- Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsmarknadsrapport 2009:1*. Arbetsförmedlingen.
- Björklund A, Edin P-A, Holmlund B och Wadensjö E (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag.
- Calmfors L, Forslund A och Hemström M (2002), Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?, IFAU Rapport 2002:8. IFAU
- Eriksson S och Lagerström J (2004), Väljer företag bort arbetslösa jobbsökande? IFAU Rapport 2004:3. IFAU
- Forslund A och Krueger A (2006), *Hjälpte arbetsmarknadspolitiken Sverige ur 90-talskrisen? i Att reformera välfärdsstaten. Amerikanska perspektiv på den svenska modellen*. NBER Rapporten II, SNS Förlag.
- Fregert K och Jonung L (2005), *Makroekonomi. Teori, politik & institutioner*, Studentlitteratur.
- Gartell, M. (2009) Har arbetslöshet i samband med examen från högskolan långsiktiga effekter? Rapport 2009:8. IFAU.
- Gustavsson, H., Israelsson, T., Pärlemo, L., Strannefors, T., Tydén, H., (2009), *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2009, Ura 2009:1*. Arbetsförmedlingen.
- Integrationsverket (2006), *Rapport integration 2005*. Integrationsverket.
- Lindblad, J. (2009), Unga går itu – Unga vuxnas väg till arbetslivet. Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2009a), Ekonomiska utsikter våren 2009. LO.
- LO (2009b), *En alternativ krispolitik mot arbetslösheten*. LO.
- Magnusson L (2000), *Den svenska arbetslösheten i ett längre perspektiv*, Ekonomisk Debatt 2000, årgång 28, nr 1.
- Meghir, C. och Palme, M. (2005), Educational Reform, Ability and Family Background, *The American Economic Review*, vol 95(1), s 414-424.
- OECD (2006), *Employment Outlook*. OECD
- OECD (2008a), *Employment Outlook*. OECD.
- OECD (2008b), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD.

Olofsson, J. och Panican, A. (2008), *Ungdomars väg från skola till arbetsliv Nordiska erfarenheter*. Nordiska ministerrådet.

Statistiska centralbyrån (2009a), Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15-74 år, AKU 1:a kvartalet 2009 – Tema ungdomsarbetslöshet, AM SM 0902. Statistiska centralbyrån.

Statistiska centralbyrån (2009b), *Trender och Prognoser 2008 befolkningen utbildningen arbetsmarknaden med sikte på år 2030*, Statistiska centralbyrån.

SOU (2001a), *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53.

SOU (2001b), *Bokslut över välfärden*, SOU 2001:79.

SOU (2008a), *Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008.

SOU (2008b), *Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande*. SOU 2008:105.

Åslund, O., Eriksson, R. Nordström Skans, O., Sjögren, A., (2006), *Fritt inträde? Ungdomars och invandrares väg till det första arbetet, Välfärdsrådets rapport 2006*. SNS Förlag.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Juni 2009
ISBN 978-91-566-2558-8
www.lo.se

FOTO: Lars Forsstedt