



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar

**Stefan Eriksson
Lena Hensvik
Oskar Nordström Skans**

RAPPORT 2017:5

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift.

Tryckta rapporter kan beställas från IFAU. Kontaktuppgifter och mer information om IFAU och våra rapportserier finns på webbplatsen www.ifau.se

ISSN 1651-1158

Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar^a

av

Stefan Eriksson^b, Lena Hensvik^c och Oskar Nordström Skans^d

2017-05-17

Sammanfattning

Rapporten ger en beskrivning av läget på den svenska arbetsmarknaden, dess särdrag och de huvudsakliga förändringar som har skett under det senaste decenniet. För de flesta fungerar den svenska arbetsmarknaden bra. Över tiden har dock tudelningen ökat mellan det stora flertalet och de grupper som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Grupper som unga med svaga studieresultat, äldre arbetslösa samt flykting- och anhöriginvandrade har i dagsläget mycket svårt att få ett arbete. Rapporten diskuterar mer i detalj situationen för dessa tre särskilt utsatta grupper, samt vilka verktyg som finns för att underlätta deras arbetsmarknadssituation.

^a Rapporten är en bearbetad version av SNS Konjunkturrådsrapport 2017 ”Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad”. Författarna vill tacka Simon Ek för ett gediget dataarbete.

^b Uppsala universitet, stefan.eriksson@nek.uu.se

^c IFAU, lena.hensvik@ifau.uu.se

^d Uppsala universitet, oskar.nordstrom_skans@nek.uu.se

Innehållsförteckning

1	Introduktion	3
2	Svensk arbetsmarknad i ett internationellt perspektiv	4
2.1	Den svenska arbetsmarknaden – en framgångssaga	4
2.2	Varför är sysselsättningen så hög?	7
2.3	Löneskillnader, inkomstskillnader och incitament till arbete	13
2.4	Vilka hamnar utanför?	18
2.5	Färdigheter och sysselsättning	18
2.6	Arbetsförmedlingens utsatta grupper	21
2.7	Produktiviteten, teknisk utveckling och enkla jobb	26
2.8	Sammanfattning: arbetsmarknaden fungerar väl – för de allra flesta	28
3	Hur kan vi inkludera fler?	29
3.1	Ökat humankapital	29
3.2	Minskade barriärer på arbetsmarknaden	35
4	Unga lågutbildade	47
4.1	Utbildningssystemet	52
4.2	Arbetsmarknadskontakter i utbildningen	63
4.3	Kostnader för att anställa unga lågutbildade	65
5	Äldre arbetslösa	67
5.2	Vad påverkar äldres arbetsmarknadsutfall?	68
5.3	Äldres humankapital	70
5.4	Äldres vilja och förmåga att stanna på arbetsmarknaden	72
5.5	Kostnader för att anställa äldre	76
6	Flykting- och anhöriginvandrade	78
6.1	Arbetsmarknadssituationen för flykting- och anhöriginvandrade	79
6.2	Vad förklarar flykting- och anhöriginvandrades sämre arbetsmarknadsutfall?	81
6.3	Åtgärder riktade mot flykting- och anhöriginvandrade	91
7	Avslutande kommentarer	103
	Referenser	106

1 Introduktion

Sverige har för närvarande god tillväxt samtidigt som sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. Det finns således mycket som tyder på att den svenska arbetsmarknaden i stort sett fungerar bra. Däremot har tudelningen mellan det stora flertalet och de marginalgrupper som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden blivit allt tydligare.

Syftet med denna rapport är dels att beskriva situationen på den svenska arbetsmarknaden för att identifiera styrkor och svagheter, dels att utifrån det rådande forskningsläget diskutera de verktyg som finns för att öka sysselsättningen bland de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden. Fokus ligger framför allt på situationen för de unga lågutbildade, de äldre arbetslösa och flyktinginvandrade. Mycket av diskussionen är sannolikt också relevant för personer som av hälsoskäl har nedsatt arbetsförmåga, även om vi av utrymmes-skäl valt att inte göra en separat analys av situationen för denna grupp.

Den senaste omfattande genomgången av den svenska arbetsmarknaden gjordes inom ramen för Långtidsutredningen 2011. De problem som präglar dagens situation utgjorde en stor del av problembeskrivningen redan i den utredningen. Men flera av problemen har ökat i betydelse under de senaste åren. Till exempel har det mycket stora antalet asylsökande som kom till Sverige under hösten 2015 gjort att det nu är ännu viktigare än tidigare att vi lyckas med integrationen av flyktinginvandrade på arbetsmarknaden. Dessutom har andelen unga som har problem med att fullfölja sina gymnasiestudier fortsatt att öka. Vidare har behovet av att fler arbetar längre och därmed kraven på att ha en fungerande arbetsmarknad för alla äldre blivit alltmer påtagliga. I denna rapport koncentrerar vi oss därför helt på dessa marginalgruppers situation.

Rapporten är upplagd enligt följande. I avsnitt 2 beskriver vi situationen på den svenska arbetsmarknaden med fokus på arbetskraftsdeltagande, sysselsättning, arbetslöshet, produktivitet samt löne- och inkomstspridning. Den svenska situationen jämförs med den i länder i vårt närområde, speciellt EU, de andra nordiska länderna och Tyskland. Beskrivningen utmynnar i att vi identifierar ett antal styrkor och svagheter med den svenska arbetsmarknaden, som fungerar som utgångspunkt för resten av rapporten.

I avsnitt 3 diskuterar vi ett antal generella principer för hur fler kan inkluderas på arbetsmarknaden. Här diskuteras de tre huvudsakliga lösningar som kan användas för att förbättra situationen för marginalgrupperna:

1. Öka gruppernas humankapital genom utbildningsinsatser.
2. Sänka de barriärer in på arbetsmarknaden som dessa grupper möter genom sänkta lönekostnader eller eliminerande av andra inträdeshinder.
3. Skapa särskilda skyddade arbeten för dessa grupper

I de tre följande kapitlen diskuterar vi situationen mer i detalj för de tre viktigaste marginalgrupperna: unga med svaga studieresultat (avsnitt 4), äldre arbetslösa (avsnitt 5) samt flykting- och anhöriginvandrade (avsnitt 6). Dessa avsnitt kan läsas separat från varandra och ger en bild av arbetsmarknads-situationen för respektive grupp, vad som är känt om de bakomliggande orsakerna till dagens problem samt hur de politiska åtgärder och regelverk som påverkar respektive grupp fungerar. I rapportens avslutande avsnitt (avsnitt 7) sammanfattar vi de viktigaste slutsatserna och diskuterar några frågor som är gemensamma för samtliga marginalgrupper.

2 Svensk arbetsmarknad i ett internationellt perspektiv

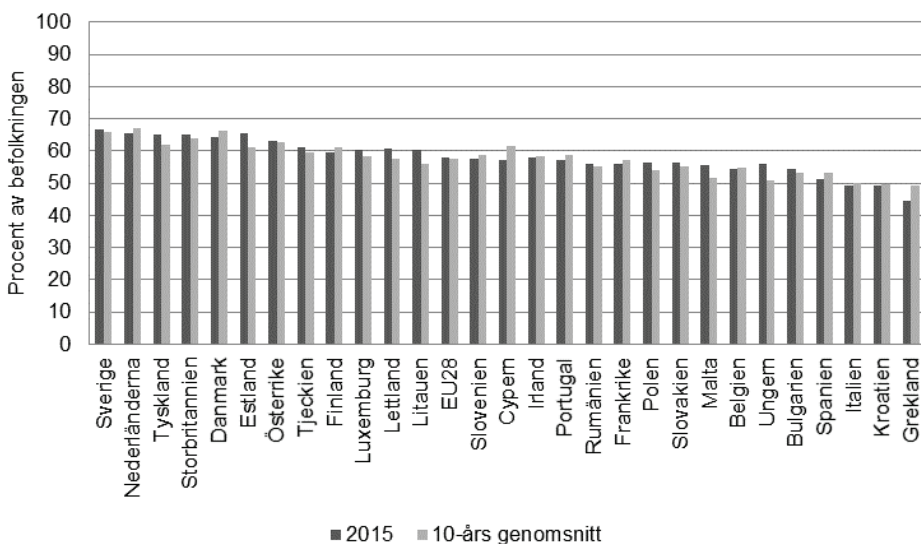
I detta avsnitt beskriver vi läget på den svenska arbetsmarknaden. Eftersom Sverige för närvarande befinner sig i en högkonjunktur kommer vi ibland att visa statistik som sammanfattar situationen under de senaste tio åren. Den övergripande bilden är dock likartad om man beskriver den mest aktuella statistiken eller om man studerar en lite längre tidsperiod. Vid internationella utblickar fokuserar vi på jämförelser med situationen för våra europeiska grannar (EU, ett genomsnitt av Norge–Finland–Danmark eller Tyskland).

Syftet med beskrivningen är att ge en bild av situationen på den svenska arbetsmarknaden, identifiera dess särdrag, och identifiera de områden där de största problemen tycks finnas. För att en sådan genomgång ska vara meningsfull behöver vi på något sätt definiera vad vi menar med en väl fungerande arbetsmarknad.

2.1 Den svenska arbetsmarknaden – en framgångssaga

En central del av en väl fungerande arbetsmarknad är en hög sysselsättning, mätt i antal sysselsatta personer eller i arbetade timmar. Arbeta står för ungefär två tredjedelar av ett lands förädlingsvärde, 60 procent av skattebasen och en stor del av svenskarnas inkomster, och således även deras konsumtionsmöjligheter. Därför ger *en hög sysselsättning* en hög produktion, en hög genomsnittlig materiell välfärd för svenskar i gemen och förutsättningarna för en fungerande skattefinansierad välfärdsstat. *Sysselsättningsgraden* mäter andelen av

befolkningen i arbetsför ålder som är sysselsatt.¹ Sysselsättningsgraden i Sverige är för närvarande högst i EU och har under de senaste tio åren i genomsnitt varit tredje högst (Figur 1), vilket tyder på en stabil positiv situation.²



Figur 1 Sysselsättningen i Sverige och andra EU-länder

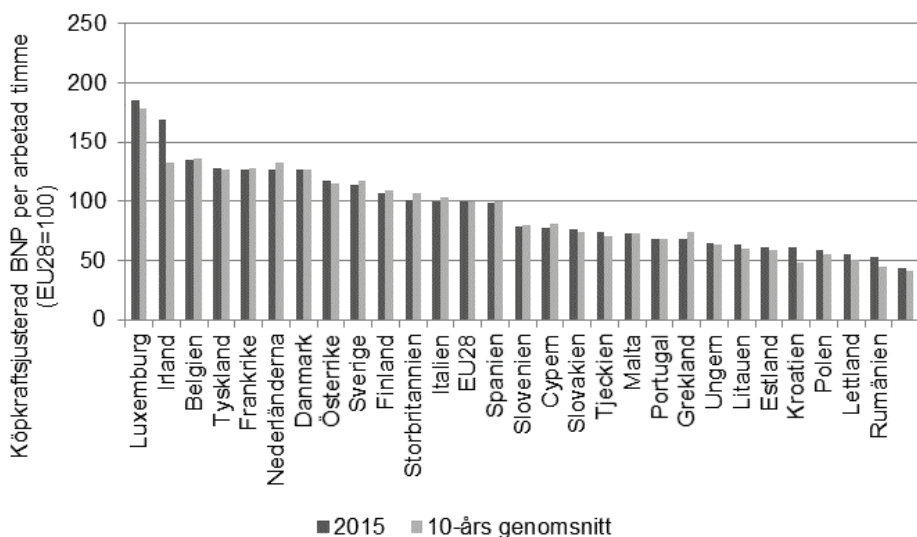
Not: Siffrorna avser 2015 respektive ett oviktat genomsnitt för perioden 2006–2015 för åldrarna 15–74 år.

Källa: Eurostat.

Eftersom det huvudsakliga värdet av en hög sysselsättning ligger i den produktion som arbetet skapar följer att en väl fungerande arbetsmarknad förutsätter att arbetskraftens kompetens är *väl matchad mot arbetsuppgifterna*. För att ge en mycket övergripande bild av hur arbetskraften används illustreras i Figur 2 produktionen per arbetad timme i Sverige relativt omvärlden. Den svenska arbetsproduktiviteten är förhållandevis god jämfört med de flesta andra europeiska länder, men står inte ut på riktigt samma sätt som sysselsättningsgraden gör.

¹ Sysselsättning mäts enligt internationella konventioner som något utfört arbete under föregående vecka, alternativt frånvaro från ett arbete.

² Finanspolitiska rådet (2015) visar dessutom att utvecklingen av antalet *arbetade timmar* är stabilt positiv, även om det finns vissa orostecken kring den (återigen) ökande sjukfrånvaron.

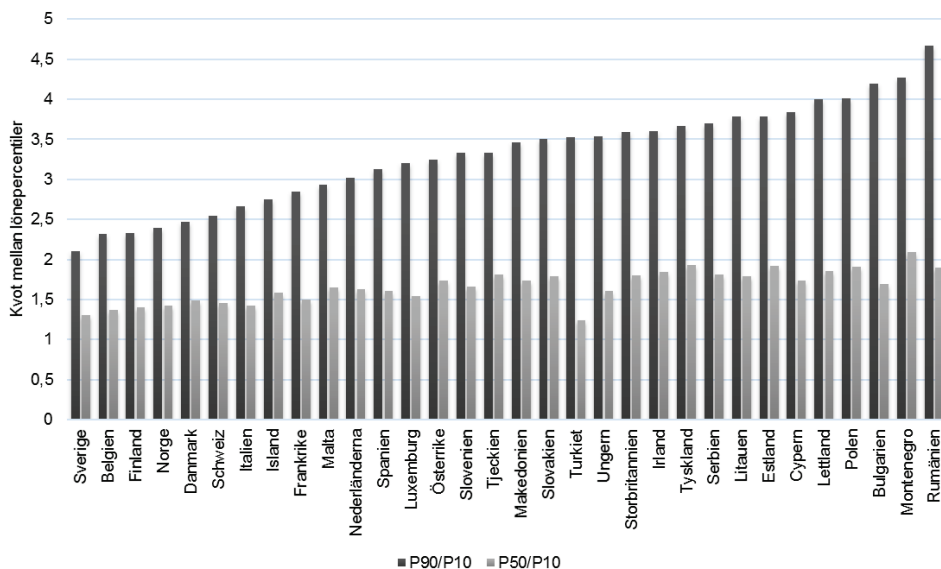


Figur 2 Arbetsproduktiviteten i Sverige och andra EU-länder

Not: Den köpkraftsjusterade bruttonationalprodukten är omräknad till ett index separat för varje år där EU28=100. Genomsnittet som presenteras är ett oviktat genomsnitt av indexet för åren 2006–2015. För Belgien används data för 2014 samt ett genomsnitt för perioden 2006–2014 eftersom information saknas för 2015.

Källa: Eurostat.

Eftersom arbete utgör en så stor del av de individuella inkomsterna är situationen på arbetsmarknaden dessutom central för ett lands *ekonomiska fördelning*. I den utsträckning det är möjligt att samtidigt upprätthålla hög sysselsättning och hög produktivitet framstår det som önskvärt att lönespridningen är så liten som möjligt eftersom det innebär att arbetets frukter fördelas jämt. Lönespridningen mäts ofta som relationen mellan de lägsta lönerna och lönerna för en genomsnittlig anställd, alternativt som relationen mellan de lägsta och högsta lönerna i ekonomin. De lägsta lönerna mäts normalt som 10-percentilen (P10), medan lönen för den genomsnittlige anställda ges av medianlönen (P50) och de högsta lönerna ges av 90-percentilen (P90). Som framgår av Figur 3 är lönespridningen i Sverige exceptionellt låg, oavsett om man relaterar de lägsta lönerna till lönerna för den genomsnittlige anställda eller till dem med de högsta lönerna.



Figur 3 Lönespridningen i Sverige och andra EU-länder

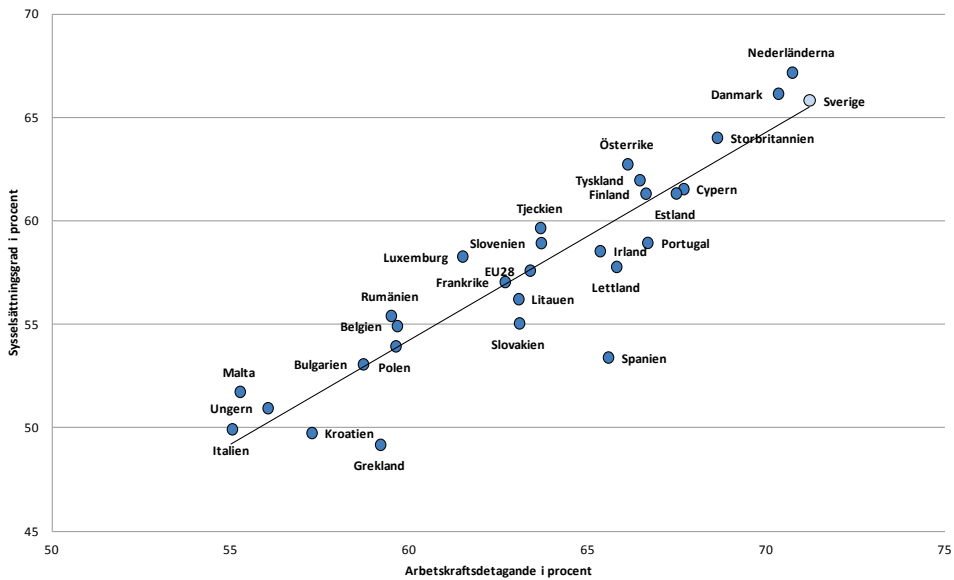
Not: Lönespridningen är baserad på månadslön för alla anställda vid företag och organisationer med tio eller fler anställda, där arbetstid uppräknats till heltid. Skogs- och jordbruk, fiske, offentlig förvaltning, försvar och internationella organisationer har exkluderats.

Källa: Eurostat/Structure of earnings survey.

2.2 Varför är sysselsättningen så hög?

2.2.1 Arbetsutbudets roll

På det sätt arbetskraftsundersökningar är utformade finns det två möjliga förklaringar till en hög sysselsättning: antingen är arbetskraftsdeltagandet högt eller så är arbetslösheten låg. Den klart viktigaste förklaringen till skillnader i sysselsättning mellan länder är skillnader i arbetskraftsdeltagandet, vilket är uppenbart från Figur 4. Sveriges höga sysselsättning förklaras således av att en ovanligt stor del av den svenska befolkningen kan och vill arbeta.



Figur 4 Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen inom EU 2006–2015

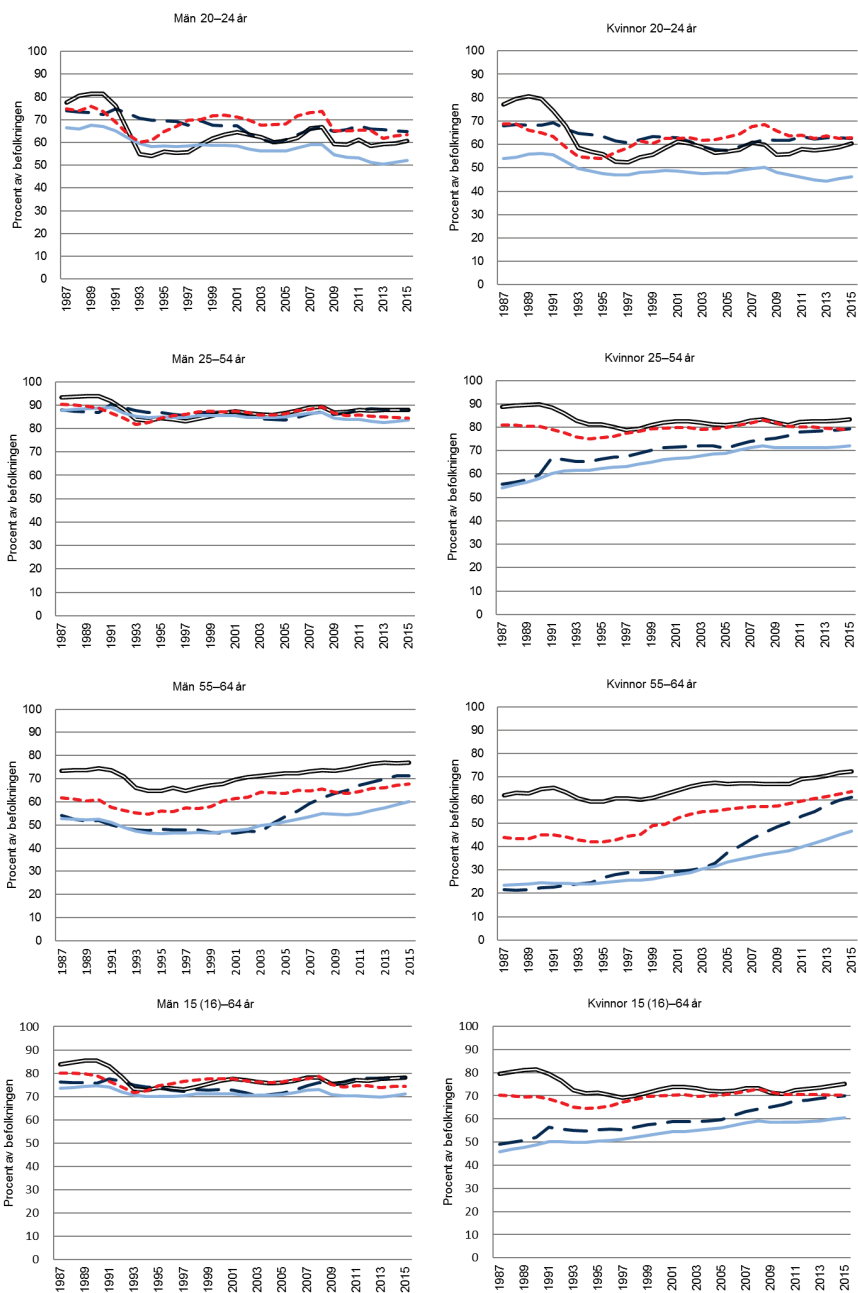
Not: Siffrorna avser ett oviktat genomsnitt för åren 2006–2015 för åldrarna 15–74 år.

Källa: Eurostat.

2.2.2 Hög sysselsättning bland kvinnor och äldre

Vilka är det då som arbetar mer i Sverige än i andra länder? Svaret är att det är arbetsutbudet bland kvinnor och äldre, framför allt äldre kvinnor, som förklarar skillnaderna mellan Sverige och vår närmaste omvärld. En anledning till detta är att sysselsättningen bland män i åldrarna 25–54 år varierar mycket lite mellan länder: mellan 83 och 88 procent i dessa åldrar arbetar i alla EU-länder.

När det gäller de äldre konstaterades i Långtidsutredningen 2011 att Sveriges höga arbetskraftsdeltagande bland de äldre borde innebära att vi har en mindre potential än andra länder att öka arbetsutbudet ytterligare i denna grupp. I viss mån har också sysselsättningen bland de äldre i andra europeiska länder närmast sig den svenska nivån – framför allt i de länder där många förut pensionerat sig väldigt tidigt. Men den svenska utvecklingen har fortsatt vara mycket positiv, både bland dem som är strax under 65 år och dem som är något äldre (se Figur 5).



Figur 5 Sysselsättningsgrad per kön och ålder i Sverige och andra EU-länder 1987–2015

Not: NFD avser ett genomsnitt för Norge, Finland och Danmark. Länkade data från SCB har använts för Sverige för åren 1987–2004. I de nedersta två graferna avses åldersgruppen 16–64 år för Sverige och 15–64 år för resterande länder.

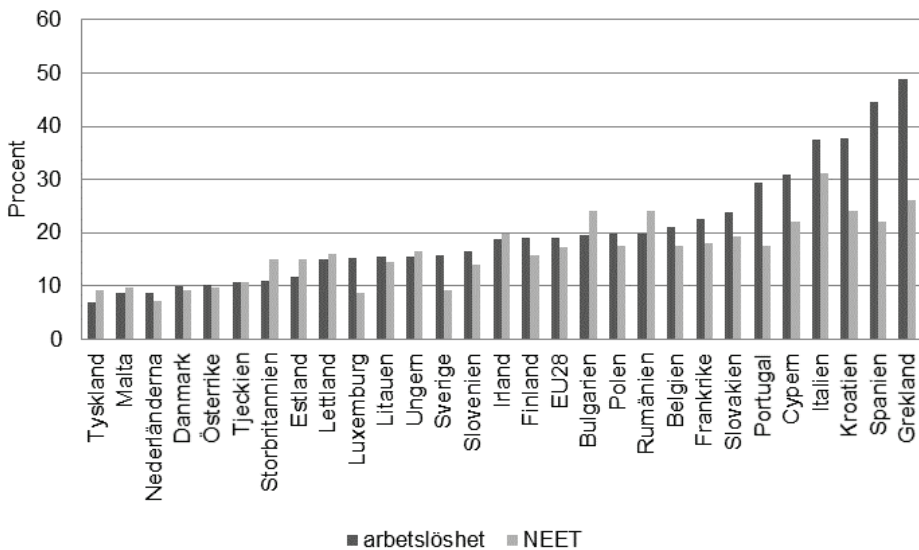
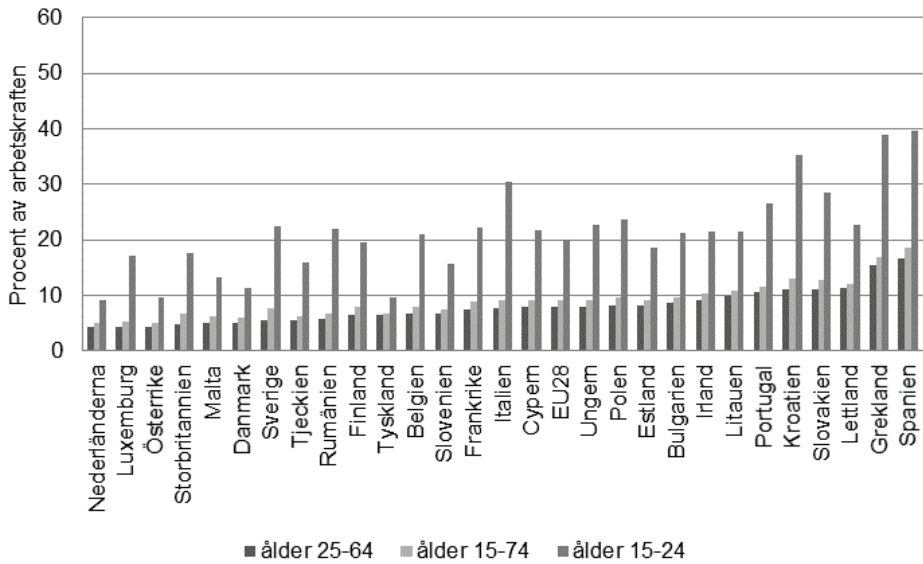
Källa: OECD och SCB/Arbetskraftsundersökningarna.

2.2.3 Arbetslöshetsstatistiken – delvis ett villospår

Situationen i Sverige ser inte lika entydigt positiv ut vid internationella jämförelser av arbetslöshetsnivåer (Figur 6) som den gör när vi studerar sysselsättningsstatistiken. Sverige har förvisso en arbetslöshet som är klart lägre än EU-genomsnittet, men vi befinner oss inte längre i någon absolut framkant.

Läget ser dock betydligt bättre ut om man fokuserar på arbetslösheten bland dem som ingår i arbetskraftens kärngrupper (25–54 år). Anledningen till detta är att Sverige har den högsta andelen ungdomar bland de arbetslösa inom EU. Detta kan i sig anses oroande och har också lett till att ungdomsarbetslösheten varit ett dominerande tema i diskussionen om problemen på den svenska arbetsmarknaden under det senaste decenniet, även om den under det senaste året till stor del har fått ge vika för diskussionen om flyktingintegrationen.³

³ Diskussionen tog fart när statistiken under våren 2005 förändrades på ett sätt som fick den uppmätta ungdomsarbetslösheten att öka kraftigt.



Figur 6 Arbetslösheten i Sverige och övriga EU-länder samt ungdomsarbetslösheten och NEET 2015

Not: Arbetslöshet avser andel arbetslösa personer i procent av arbetskraften. NEET avser andel personer i procent av befolkningen som varken deltar i formell eller icke-formell utbildning eller arbetar. NEET står för "Not in Education, Employment or Training".

Källa: Eurostat.

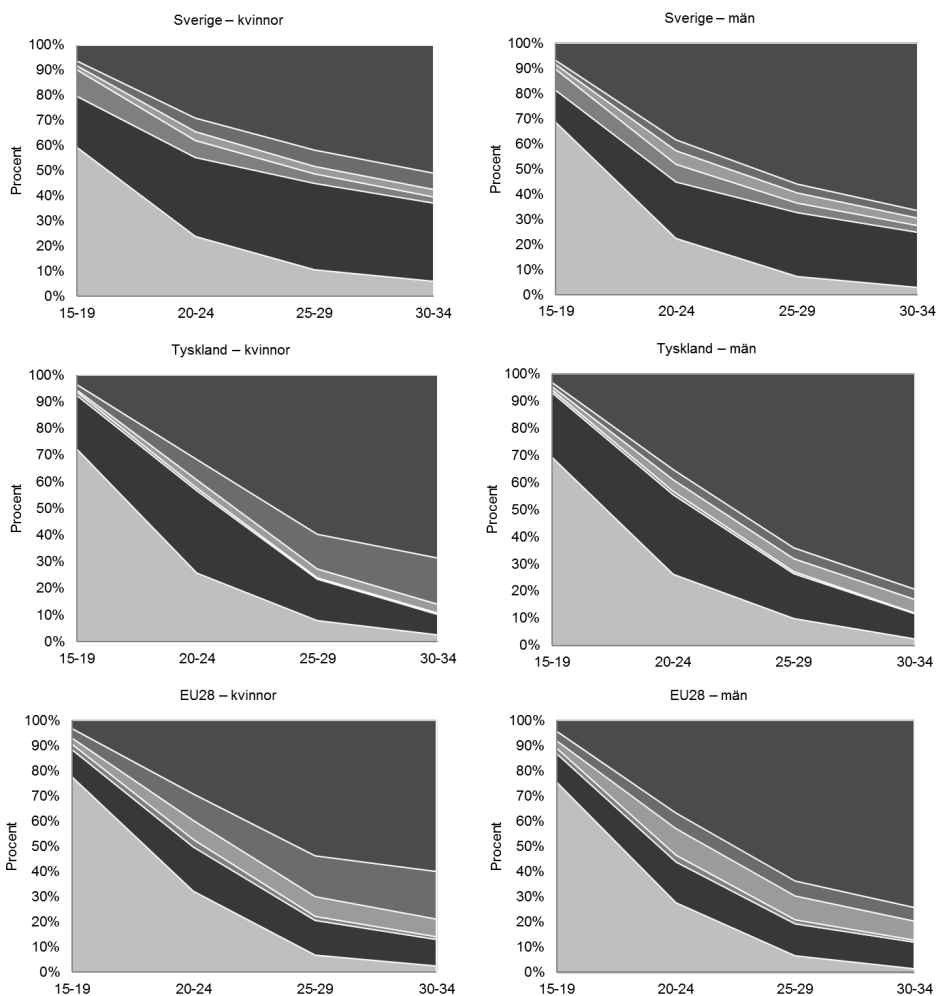
Det finns dock goda skäl att vara försiktig med att använda ungdomsarbetslöshet som en indikation på ungdomars arbetsmarknadsproblem. ”Arbetslöshet” som vi normalt mäter den är nämligen inget bra sätt att mäta ungdomars arbetsmarknadssituation, eftersom statistiken inte tar hänsyn till om grupperna som analyseras är studerande eller inte. Därför inkluderar ungdomsarbetslöshetsmättet, normalt uppmätt för 15–24-åringar, situationen för en stor grupp studerande, varav många är gymnasister. För att göra problemet värre *skiljer sig denna andel kraftigt åt mellan länder*, sannolikt till stor del beroende på hur utbildningssystemen är utformade.

Ett alternativt mått på hur det går för ungdomar på arbetsmarknaden är det så kallade NEET-måttet, där NEET i ett svenskt sammanhang kan översättas som ”varken i sysselsättning, utbildning eller annan åtgärd”. Således kan NEET ses som ett mått på ”institutionell inaktivitet” utan att hänsyn tas till om man söker arbete eller inte. Till skillnad från vad som är fallet när det gäller ungdomsarbetslöshet ser situationen för svenska ungdomar väldigt bra ut om man fokuserar på NEET.⁴ NEET är dock tyvärr inte heller något perfekt mått på arbetsmarknadssituationen för ungdomar, eftersom deltagande i alla typer av program och åtgärder, även de som är av låg kvalitet, kommer att uppfattas som ett positivt utfall.

För att ge en mer samlad bild av situationen kan man i stället dela upp ungdomarnas aktiviteter beroende på om de arbetar, söker jobb eller ingetdera samt särskilja detta mellan studerande och icke-studerande (Figur 7). Figuren visar tydligt den stora dominansen av studerande bland såväl arbetslösa som sysselsatta bland svenska ungdomar. Bland ungdomar som är 15–19 år är dominansen av studerande (gymnasister) nästan total, men även bland gruppen 20–24-åringar är de flesta av de svenska arbetslösa ungdomarna studerande. Det viktiga är dock att notera att dessa nästan helt saknas i Tyskland och att grupperna också är betydligt mindre framträdande i EU som helhet.

Sammantaget visar detta är att ungdomsarbetslösheten i Sverige visserligen är en betydligt större del av den totala arbetslösheten än i de flesta andra länder men att detta till stor del förklaras av en enorm dominans av arbetslösa unga studerande.

⁴ Detsamma gäller om man i stället mäter andelen ungdomar som är långtidsarbetslösa (uppmätt utifrån hur länge de själva uppger att de varit arbetslösa), en andel som är låg i Sverige relativt andra länder: andelen män bland 20–24-åringar som varit arbetslösa längre än sex månader är 19 procent jämfört med 43 procent i Tyskland och 55 procent i EU28. För kvinnor är andelen 18 procent jämfört med 35 procent i Tyskland och 52 procent i EU28.



Figur 7 Beskrivning av ungas aktiviteter i Sverige, Tyskland och övriga EU-länder

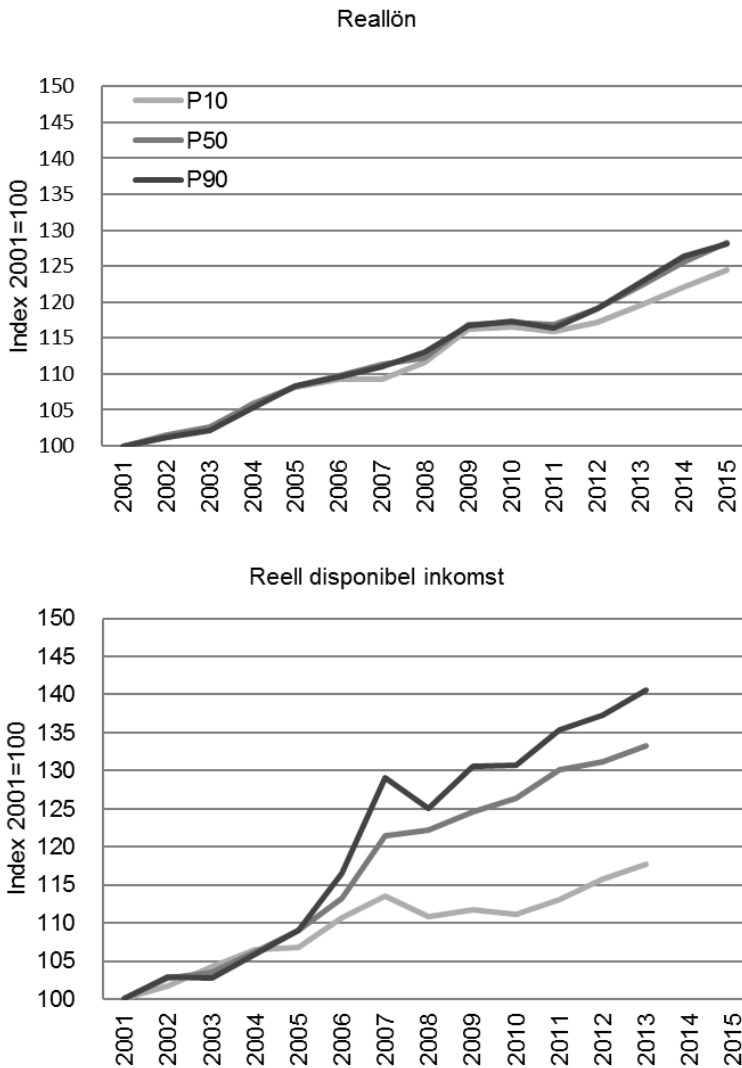
Källa: Eurostat.

2.3 Löneskillnader, inkomstskillnader och incitament till arbete

Vi såg ovan att löneskillnaderna i Sverige är mycket små om vi jämför med vår omvärld. Faktum är att löneskillnaderna dessutom har varit väldigt stabila under de senaste 15 åren (Figur 8). De lägsta lönerna har visserligen halkat efter något under de senaste fem åren, men förändringen under en 15-årsperiod är anmärkningsvärt liten – framför allt om man jämför med utvecklingen under

1990-talet när löneskillnaderna (framför allt mellan företag) ökade trendmässigt (se Nordström Skans m.fl., 2009).

Lönespridningsutvecklingen står dock i skarp kontrast till *inkomstskillnaderna* som har ökat påtagligt under senare år (Figur 8), även om de reala inkomsterna faktiskt har ökat för alla delar av fördelningen. Det finns två troliga huvudförklaringar till skillnaden mellan lönespridningens och inkomstspridningens utveckling. Den första är den ojämna fördelningen av kapitalinkomster, den andra är den kraftigt ökade inkomstskillnaden mellan de som har arbete och de som inte har arbete. Den ökade spridningen i de lägre delarna av inkomstfördelningen (lägsta decilen i förhållande till medianen) drivs dock sannolikt mer av den senare förklaringen än av en ökad spridning i kapitalinkomster.



Figur 8 Lön- och inkomstspridningen 2001–2015

Källa: SCB (reallön) och Finanspolitiska rådet (realinkomst).

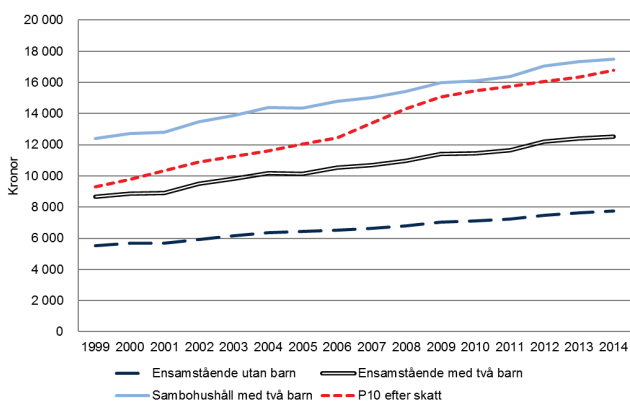
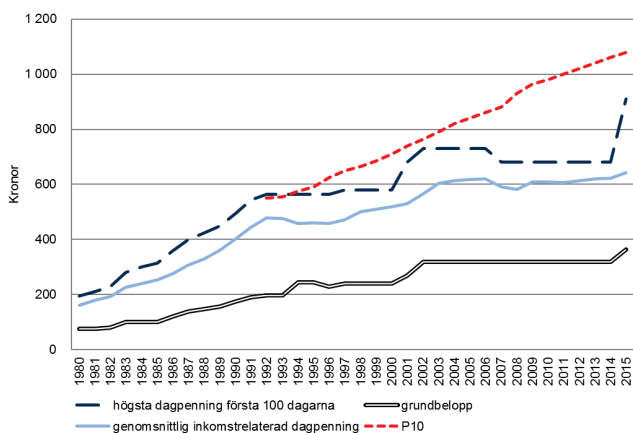
Figuren visar att reallönerna för alla grupper, inklusive de sämst betalda, har ökat kraftigt under två decennier. Samtidigt har ersättningarna från de transfereringssystem som står för de huvudsakliga alternativa inkomstkällorna inte alls haft samma utveckling. Detta leder till en kraftig ökning av inkomtskillnaderna mellan de som har och de som inte har arbete. För att illustrera detta mer precist kan man kontrastera tidsutvecklingen för arbetslöshetsersättningens genomsnittliga ersättningsnivå och dess olika fasta ersättningsbelopp

med de lägsta lönernas utveckling (se Figur 9). Det är uppenbart att inkomstskillnaderna mellan de som arbetar i låglönearbeten och de som har a-kassa har ökat dramatiskt över tiden.

Det förtjänar dock att noteras att det finns en betydande flora av kompletterande försäkringar via kollektivavtal, vilket innebär att många arbetstagare är bättre försäkrade än vad som indikeras av dessa siffror. Å andra sidan är det oklart vilken roll dessa försäkringar spelar i praktiken och dessutom är, som vi kommer att se nedan, många av dem som står utanför arbetsmarknaden *inträdande*, vilket innebär att de inte har rätt till a-kassa över huvud taget.

En annan relevant jämförelse är därför de inkomstnivåer som ges av riksnormerna för ekonomiskt bistånd ("socialbidrag"). Även i detta fall är det uppenbart att löneutvecklingen för de lägst avlönade relativt bidragsnivåerna har varit mycket positiv under de senaste åren.⁵ Samma tendens går att visa när det gäller studiemedlen, som inte alls utvecklats i samma takt som de lägsta lönerna.

⁵ Ytterligare exempel finns i Bengtsson, Edin och Holmlund (2014). I en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF, 2014) studeras dessutom utvecklingen för ett antal typfall av personer som uppstår olika former av ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och bilden visar tydligt att socialförsäkringsförmånerna inte har följt med i löneutvecklingen.



Figur 9 Arbetslöshetsförsäkringens och socialbidragsnormens relation till 10:e percentilen i lönefördelningen

Not: Den övre figuren visar utvecklingen av arbetslöshetsförsäkringen i relation till löneutvecklingen. Genomsnittlig dagpenning avser utbetalt belopp per ersättningsdag. Uppgifterna om högsta dagpenning och grundbelopp avser den 31 december respektive år. Dagslönen för den 10:e percentilen är beräknad som en tjugondel av den 10:e percentilens månadsinkomst, där lön uppräknats till heltid. Den nedre figuren visar utvecklingen av det minsta beloppet per vuxen person och månad enligt riksnormen för ekonomiskt bistånd i relation till löneutvecklingen. Vid beräkningen av normen för hushåll med två barn avses ett barn i åldern 4–6 år där bidraget ska täcka lunch under vardagar samt ett barn i åldern 7–10 år där barnet förutsätts få lunch i skolan. Till riksnormen har genomsnittlig månadshyra för hyreslägenheter i riket adderats, hämtat från SCB:s statistik.⁶ Ett hushåll med en ensamstående vuxen antas bo i en enrumslägenhet medan ett sambohushåll antas bo i en trerumslägenhet. Förvärvsinkomsten efter skatt för den 10:e percentilen har beräknats med hjälp av information om marginalskatter från Skatteverkets skattestatistiska årsbok för respektive år. I marginalskatterna inkluderas från och med 2007 även jobbskatteavdraget.

Källa: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och SCB/Lönestrukturstatistiken.

⁶ Bostads- och hyresundersökningen (BHU, 1999–2002) samt Hyror i bostadslägenheter (HiB, 2003–2014).

De ökade inkomstskillnaderna mellan de som har ett lågbetalt arbete och de som saknar arbete innebär således att den ekonomiska betydelsen av att ha ett arbete, och således också incitamenten till att arbeta, är betydligt större i dag än tidigare. Baksidan av detta är den ökade ekonomiska ojämlikheten, vilken rimligen bör ses som ett negativt utfall även om de absoluta inkomsterna har ökat över hela fördelningen. Det är svårt att exakt kvantifiera betydelsen av dessa incitament för den goda sysselsättningsutveckling som Sverige har upplevt på senare år men det framstår som sannolikt att incitamenten har varit en bidragande faktor.

2.4 Vilka hamnar utanför?

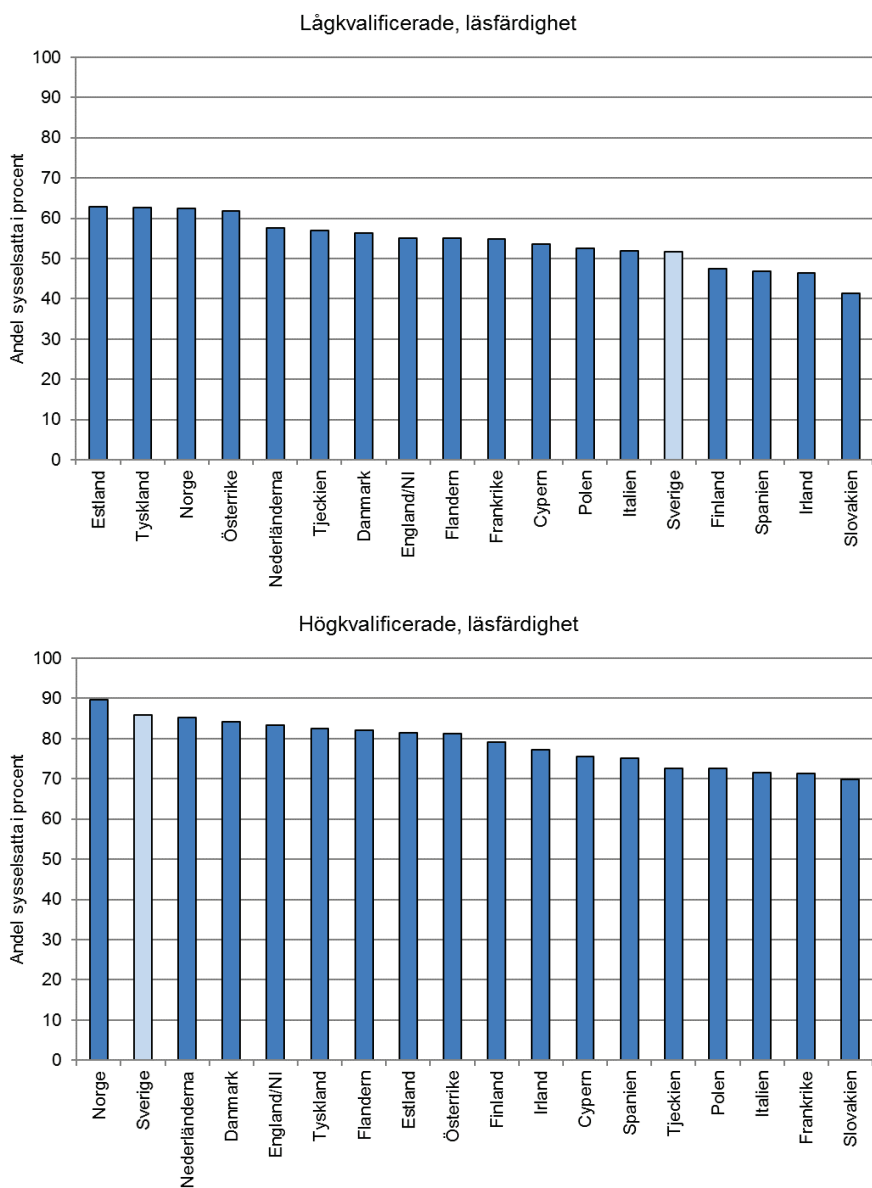
Som framgår av vår beskrivning av den svenska arbetsmarknaden är sysselsättningen hög och ökande, löneskillnaderna små och konstanta och produktiviteten på en internationellt sett relativt god nivå. Samtidigt är arbetslösheten inte försumbar och de ekonomiska konsekvenserna för dem som blir utan jobb är betydande. En naturlig fråga att ställa sig är därför vilka det är som faktiskt hamnar utanför arbetsmarknaden.

2.5 Färdigheter och sysselsättning

Det finns en hel del som tyder på att de som hamnar utanför arbetsmarknaden i Sverige i stor och ökande utsträckning är de med låga färdigheter och kvalifikationer, vilket stärker bilden av att de som *kan* hitta jobb i huvudsak också gör det. För att ge ett sammanfattande mått över relationen mellan kvalifikationer och sysselsättning använder vi oss av OECD:s undersökning av vuxnas färdigheter, PIAAC. Studien riktar sig till ett slumpmässigt urval av personer i åldern 16–65 år i OECD-länderna och har som syfte att mäta bland annat vuxnas funktionella läs- och skrivkunnighet.⁷ I Figur 10 redovisar vi sysselsättningsgraden bland dem med lägst (nivå 1 eller lägre) respektive högst (nivå 4–5) färdigheter enligt PIAAC. Ett förbehåll som är viktigt att ha med sig, både i detta sammanhang och i de fall nedan där vi använder PIAAC, är att förmågorna som uppmäts med stor sannolikhet påverkas av om man över huvud taget har ett arbete, och vilket arbete man i så fall har.⁸ Det är dock uppenbart från figuren att relationen mellan färdigheter och sysselsättning är stark i Sverige, särskilt när det gäller läsfärdigheter.

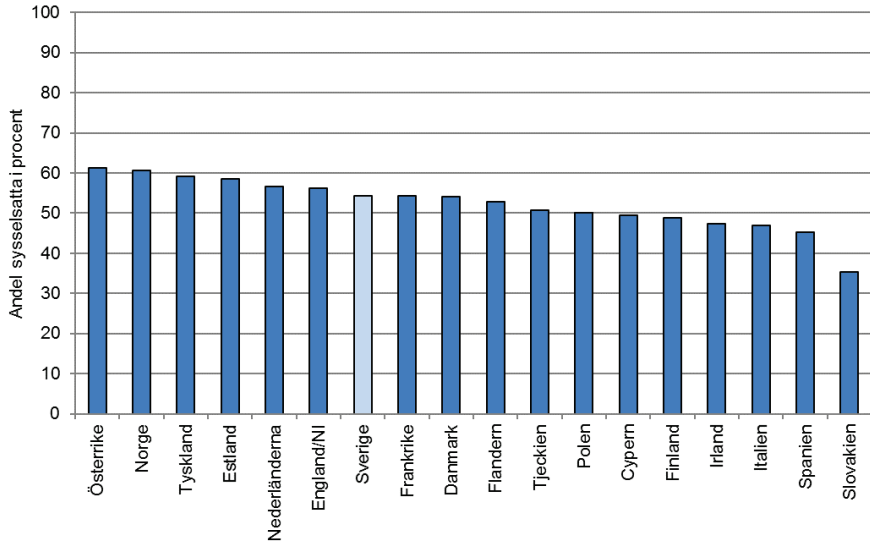
⁷ Se OECD (2013). Notera att studien genomförs på landets huvudspråk, det vill säga på svenska i Sveriges fall.

⁸ Se till exempel Edin och Gustavsson (2008) som visar att förvärvsavbrott leder till försämrade resultat på liknande tester.

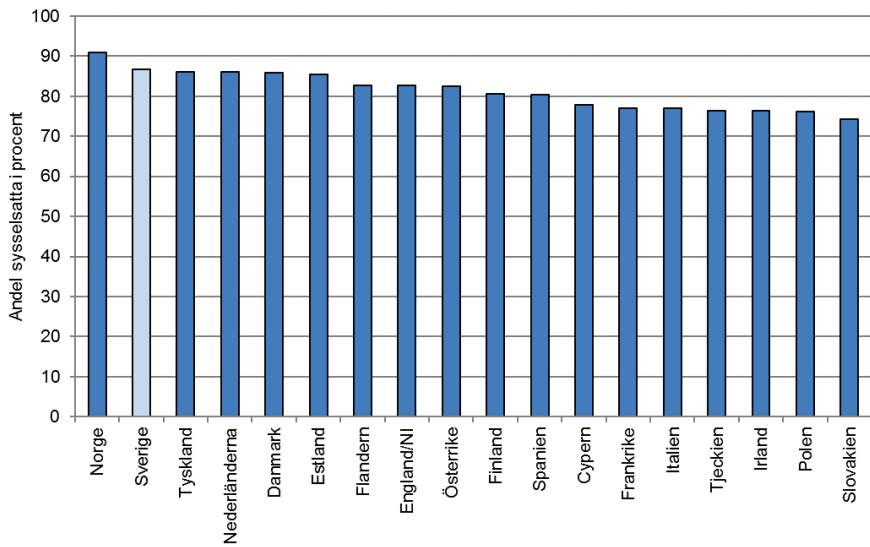


Figur 10 Sysselsättningsgraden för dem med högst respektive lägst färdigheter

Lågkvalificerade, räknefärdighet



Högkvalificerade, räknefärdighet



Not: PIAAC delar in läsfärdighet och räknefärdighet i sex nivåer beroende på poäng i ett flertal olika tester. Bland lågkvalificerade inkluderas individer som räknas till de två lägsta grupperna, under nivå 1 och nivå 1. Till högkvalificerade inkluderas individer som räknas till de två högsta grupperna, nivå 4 och 5.

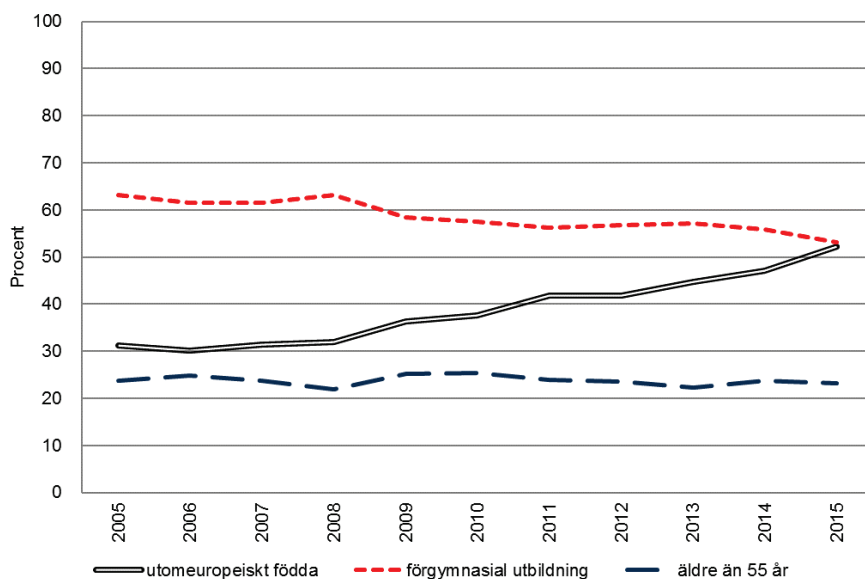
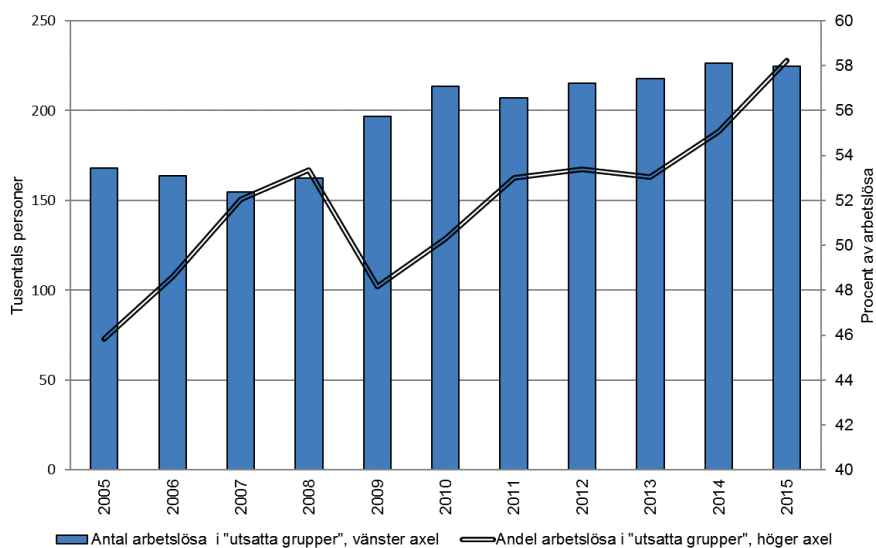
Källa: OECD/Survey of Adult Skills (PIAAC).

2.6 Arbetsförmedlingens utsatta grupper

Personer som är födda utanför Norden, har låg utbildning, har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga eller är äldre och arbetslösa tillhör enligt Arbetsförmedlingens definition ”utsatta grupper”. Baserat på denna enkla, men tämligen grova, definition går det att visa att sammansättningen bland de arbetslösa i allt större utsträckning har egenskaper som gör att de har svårt att få arbete (se Figur 11). Detta gäller oavsett om man studerar den officiella statistiken, baserad på arbetskraftsundersökningarna (här saknas dock de med funktionsnedsättningar), eller om man fokuserar på personer som har registrerat sig hos Arbetsförmedlingen.

Utvecklingen kan ha flera förklaringar. Den viktigaste är att nyanlända flykting- och anhöriginvandrade som andel av befolkningen har ökat. En förstärkande faktor är att den goda reallöneutvecklingen och de ökade incitamenten till arbete kan ha bidragit till att arbetsutbudet har hållits högt samtidigt som de som har relativt lätt att hitta arbete också har gjort det. En ytterligare möjlig bidragande förklaring är att konjunkturen har förbättrats, vilket brukar medföra att de arbetslösa i högre grad består av personer som har svårt att få arbete. Det faktum att *antalet* arbetslösa som tillhör de utsatta grupperna har ökat visar dock att detta inte kan vara en huvudförklaring.

I avsnitten 4–6 kommer vi att diskutera situationen för lågutbildade ungdomar, äldre arbetslösa och flykting- och anhöriginvandrade i mer detalj. Vi har dock valt att inte specialgranska de funktionsnedsattas situation. Anledningen är att en seriös beskrivning av det komplexa samspelet mellan olika ersättningsformer, aktörer och insatser som rör denna grupp skulle kräva en helt egen rapport. Mycket av den generella diskussionen i rapporten har dock sannolikt bäring även när det gäller arbetsmarknadssituationen för denna grupp.



Figur 11 Arbetslösa i utsatta grupper 2005–2015

Höger figur: procent av de arbetslösa enligt arbetskraftsundersökningarna.

Källa: Finanspolitiska rådet (2016).

2.6.1 De lågutbildade ungdomarna

Trots de förmildrande omständigheter vi beskrev ovan kring ungdomsarbetslöshet i allmänhet så finns det stor anledning att bekymra sig för en icke försumbar del av ungdomarna. Arbetsmarknadssituationen för de ungdomar som har ofullständiga gymnasiebetyg har, på goda grunder, länge varit ett uppmärksammat problem. Det empiriska sambandet mellan utbildning och arbetsmarknadsutfall är väl belagt. Även om sambandet till viss del kan bero på andra underliggande faktorer som kan påverka både utbildningsresultat och arbetsmarknadsutfall betyder detta att vi bör rikta särskilt fokus på de ungdomar som misslyckas i skolan.

Det finns dessutom anledning att tro att denna grupp kommer att öka kraftigt i storlek framöver. Enligt Skolverkets statistik är nästan en fjärdedel (23 procent) av alla gymnasieungdomar nu inskrivna på introduktionsprogram, vilket innebär att de med stor sannolikhet kommer att träda ut på arbetsmarknaden utan avslutad gymnasieutbildning. Detta pekar mot att antalet ungdomar som kommer ut på arbetsmarknaden utan avslutad gymnasium kommer att vara mycket hög framöver. Ungefär hälften av ungdomarna på dessa program finns inom ”språkintrouktion”, en grupp som fördubblats i storlek under de senaste fem åren. Vi återkommer till detta nedan.

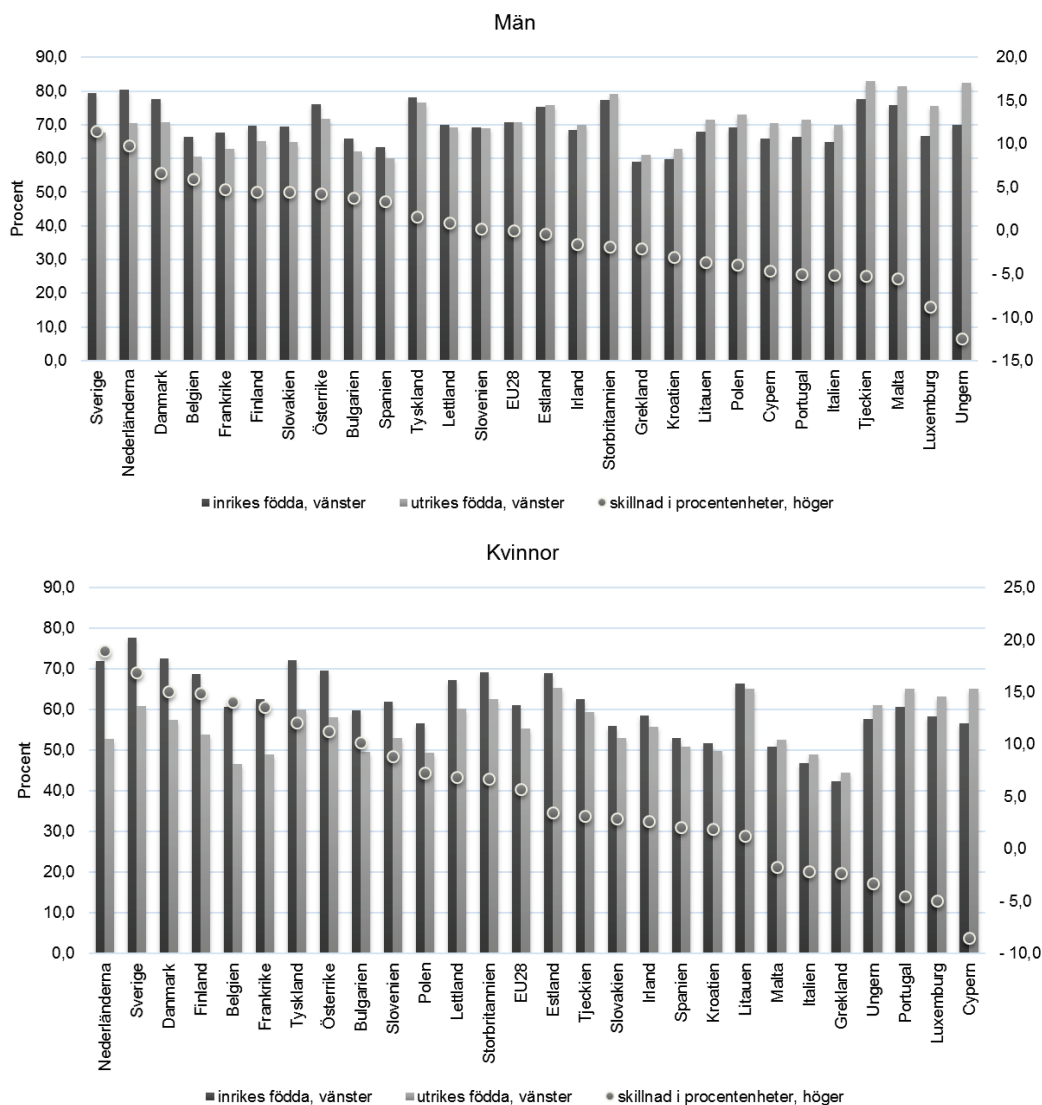
2.6.2 Flykting- och anhöriginvandrade

Situationen för flykting- och anhöriginvandrade är naturligtvis av särskilt intresse. De stora flyktinggrupperna som anlände till Sverige under hösten 2015 har ännu inte kommit in på arbetsmarknaden.⁹ Det innebär att behovet av en väl fungerande arbetsmarknad för dessa grupper kommer att öka framöver. Tyvärr saknas bra internationellt jämförbar statistik på situationen för flyktinginvandrade i olika länder. Det bästa vi har att ta tillgå är OECD:s statistik över situationen för utomeuropeiska invandrare i olika länder, och då bör man vara medveten om att sammansättningen inom denna grupp kan skilja sig kraftigt åt mellan olika länder.

Det som ändå framgår från denna statistik är att sysselsättningsnivån bland de utomeuropeiska invandrarna visserligen inte är anmärkningsvärt låg i Sverige, men att *skillnaden* relativt de infödda sticker ut som anmärkningsvärt stor i en internationell jämförelse (se Figur 12). På ett allmänt plan innebär en lyckad integration att invandrade personer har samma möjligheter som de infödda i det land där de bor, och därmed kan skillnaden ses som ett mått på avsaknad av integration. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det också centralt att sysselsättningen bland de nyanlända närmar sig den för de infödda

⁹ De utgör inte heller en del av befolkningen innan de beviljas uppehållstillstånd.

eftersom den svenska välfärdsmodellens finansiering bygger på en hög sysselsättning bland alla som bor i landet.¹⁰



Figur 12 Sysselsättningen bland inrikes och utrikes födda 15–64 år i Sverige och övriga EU

Not: Vänster axel visar procent av respektive grupp. Höger axel visar skillnad i procentenheter mellan de två grupperna.

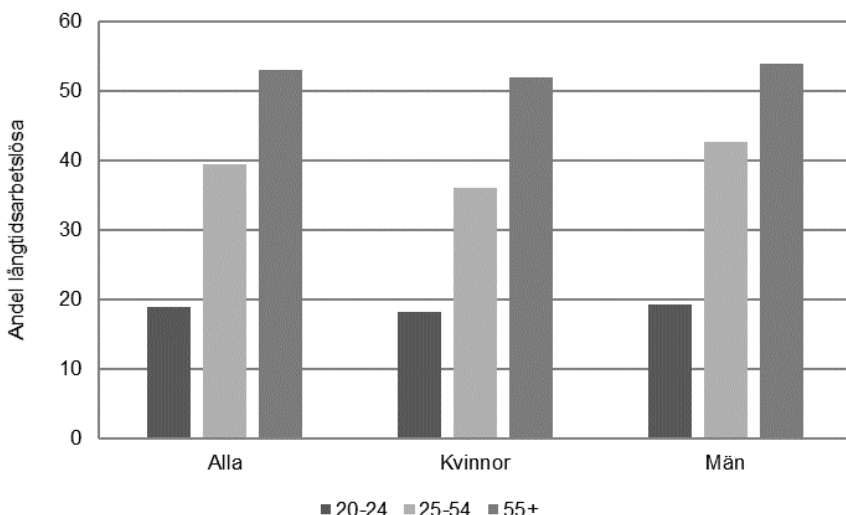
Källa: OECD.

¹⁰ Se till exempel Konjunkturinstitutet (2016).

2.6.3 De äldre arbetslösa

En av de grupper som Arbetsförmedlingen klassar som ”utsatta” är äldre arbetslösa. Det kan framstå som lite underligt i ljuset av den positiva bild vi gav inledningsvis av sysselsättningen bland de äldre i Sverige. Situationen är dock annorlunda för de äldre som förlorar sitt arbete. För denna grupp är arbetsmarknadssituationen betydligt dystrare än för den genomsnittlige arbetslöse.

Långtidsarbetslöshet är betydligt vanligare bland äldre än bland unga eller medelålders arbetslösa, se Figur 13. Ett liknande mönster framgår om man studerar statistik från Arbetsförmedlingens register. I sammanhanget kan noteras att det ser likadant ut i andra länder. De äldre arbetslösas situation kommer sannolikt att få en ökad betydelse framöver i takt med att pensionsåldern höjs för att finansiera den offentliga välfärden. En stor utmaning kopplad till den höjda pensionsåldern är att möjliggöra för så många som möjligt att arbeta vidare, eftersom de fördelningspolitiska konsekvenserna annars kan bli betydande.¹¹ En del av ett sådant arbete är att se till att ha en väl utformad arbetsmarknadspolitik för äldre som förlorar arbetet.



Figur 13 Andel arbetslösa som varit utan jobb mer än sex månader

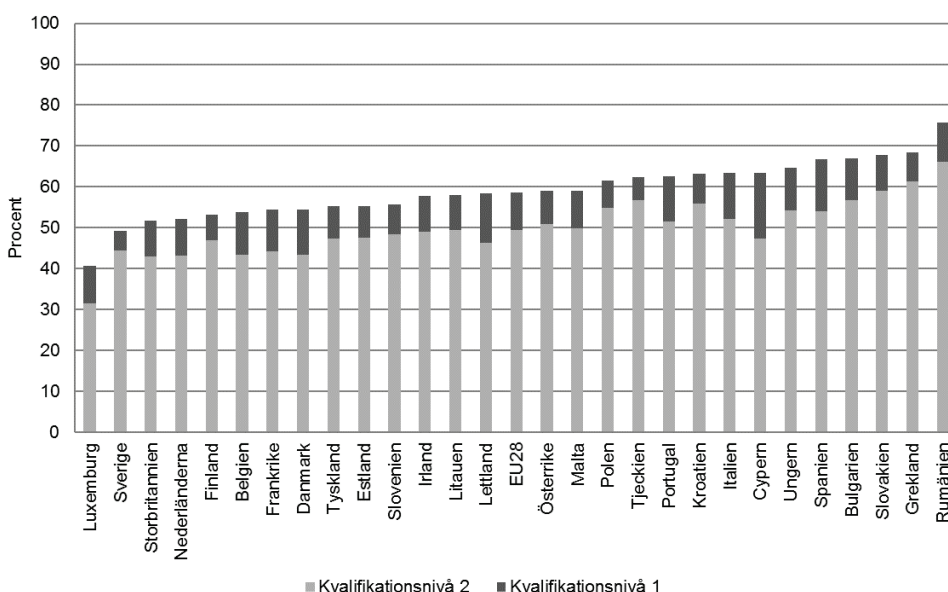
Källa: OECD.

¹¹ Se till exempel SOU 2013:25.

2.7 Produktivitet, teknisk utveckling och enkla jobb

Den svenska arbetsproduktiviteten är som visades ovan relativt hög, om än inte helt anmärkningsvärd. Man kan fråga sig vari denna höga produktivitet består. En aspekt som på senare tid tillmätts stort intresse är hur de olika typerna av arbetsuppgifter som utförs i ett land förändras över tiden. Ett sätt att illustrera detta är att mäta andelen av de sysselsatta som arbetar inom olika typer av arbeten.

Med tanke på att så mycket av arbetsmarknadsproblemen i Sverige tycks koncentrerad till grupper med låga kvalifikationer är det särskilt intressant att studera andelen arbeten som har låga kvalifikationskrav. Den andelen är enligt tillgänglig statistik mycket låg i Sverige (Figur 14). Framför allt är det inom den *allra* lägsta kvalifikationsnivån som Sverige avviker. Denna andel är under 5 procent i Sverige.



Figur 14 Andel lågkvalificerade jobb, 2015

Not: Som grund för figuren ligger den internationella yrkesklassificeringen ISCO-08, som delar upp yrken i nio grupper beroende på kvalifikationskrav. Med hjälp av denna klassificering har vi delat in jobb i två kategorier, där kvalifikationsnivå 1 omfattar yrken utan eller med låga formella utbildningskrav (grundskoleutbildning) och kvalifikationsnivå 2 omfattar yrken som kräver gymnasial eller eftergymnasial utbildning.

Källa: Eurostat.

En låg andel jobb med låga kvalifikationskrav kan tänkas vara kopplat till en hög produktivitet och en god användning av de fördelar som ges av den tekniska utvecklingen. Relationen mellan teknisk utveckling och jobsamman-

sättning är dock inte så enkel som man kan tro. Fram till för ungefär 15 år sedan var den dominerande föreställningen bland nationalekonomer att teknisk utveckling ensidigt och trendmässigt slog ut de enkla jobben och gynnade den välutbildade arbetskraften (så kallad *skill-biased technical change*). Därefter har ett flertal noggranna studier slagit fast att den trendmässiga sysselsättningsutvecklingen i världen har varit *polariserande* i meningen att andelen hög-betalda och lågbetalda arbeten har ökat medan andelen arbeten i mitten av lönefördelningen har minskat. Den rådande förklaringen till denna utveckling är att de yrken med arbetsinnehåll som är lätt datoriserat har varit de som har minskat i relativa termer medan andra yrken har vuxit (*task-biased technical change*). Många av de sämst betalda arbetena har en karaktär som gör dem svåra att ersätta med datorkraft, vilket förklarar den polariserande utvecklingen. Denna polarisering har visats i studier av enskilda länder och i tvärsnitt över alla europeiska länder.¹² För Sverige finns två studier som var och en för sig har kommit till samma slutsats: polariseringen är en realitet även i Sverige, åtminstone i ett längre perspektiv (Adermon och Gustavsson, 2015 och Åberg, 2004). Under de senaste 15 åren har dock tillväxten av mindre kvalificerade arbeten avstannat, i såväl privat som offentlig sektor (Adermon och Gustavsson, 2015).

En fråga som fått stor uppmärksamhet i den offentliga debatten på senare tid är vad digitaliseringen kan tänkas ha för effekter framöver (se OECD, 2013). I debatten förekommer dystopiska framställningar som ger sken av att en stor del av alla arbeten kommer att digitaliseras och försvinna. Ingen kan med säkerhet säga om dessa utsagor kommer att besannas eller inte, men det kan vara värt att notera att de yrken som bedöms ha den största möjligheten att digitaliseras redan har krympt i betydelse, trots den goda samlade sysselsättningsstillväxten (Heyman, Norbäck och Persson, 2016).

Sammantaget tycks således yrkesstatistiken visa att Sverige, internationellt sett, har väldigt få arbeten i yrkeskategorier som inte kräver särskilda kvalifikationer. Detta tycks dock inte vara en självklar konsekvens av den tekniska utvecklingen eller med nödvändighet starkt relaterat till arbetsproduktiviteten. Tvärtom har man i de flesta länder parallellt med tillväxten av fler högkvalificerade arbeten även sett en stor tillväxt av dessa enklare arbeten. Denna utveckling tycks dock ha avstannat i Sverige.

¹² Se till exempel Autor och Dorn (2013) för USA, Goos och Manning (2007) för Storbritannien samt Goos, Manning och Salomons (2009) för Europa.

2.8 Sammanfattning: arbetsmarknaden fungerar väl – för de allra flesta

När man studerar statistik över den svenska arbetsmarknaden framträder en mycket tydlig bild. I stora drag fungerar arbetsmarknaden väl. Arbetsutbudet är högt och sysselsättningen följaktligen likaså. Framför allt arbetar kvinnor och äldre mer än i andra länder. Trots att sysselsättningsgraden bland de äldre var hög redan tidigare har den fortsatt att öka, om än inte lika fort som i omvärlden. Samtidigt med den goda sysselsättningsutvecklingen har lönespridningen varit i stort sett oförändrad under de senaste 15 åren. Arbetsproduktiviteten är ungefär i linje med andra ledande europeiska länder.

En ovanligt stor del av arbetslösheten i Sverige är ungdomsarbetslöshet. En internationellt sett stor del av ungdomsarbetslösheten handlar om ungdomar som är arbetslösa samtidigt som de studerar, ofta på gymnasiet. Långtidsarbetslösheten bland unga är låg. Arbetslöshet bland ungdomar har således i nuläget en mycket lös koppling till de reella arbetsmarknadsproblemen.

Vi noterar vidare att inkomstspridningen har blivit betydligt mer påtaglig under de senaste tio åren, trots den oförändrade lönespridningen. En bidragande orsak är att inkomstskillnaderna mellan de som har jobb och de som inte har jobb har ökat kraftigt. De lägsta lönerna är betydligt högre än de inkomster som ges av a-kassan, försörjningsstödet och studiemedelssystemet. De kraftigt ökade inkomstskillnaderna mellan de som arbetar och de som inte arbetar innebär att incitamenten till arbete nu är påtagliga.

Arbetsmarknadsproblemen i Sverige är i stor utsträckning begränsade till personer med låga kvalifikationer. Förmågor, utbildning och invandrabakgrund har större betydelse för möjligheten att hitta arbete i Sverige än i de flesta andra länder, och betydelsen har ökat över tiden. Detta innebär att arbetsmarknadsproblemen i Sverige har en tydlig *fördelningspolitisk* dimension – framför allt med tanke på att inkomsttappet för dem som saknar sysselsättning numera är påtagligt. En möjlig delförklaring till problemen för marginalgrupperna att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden är den mycket låga andelen enkla jobb i den svenska ekonomin – en andel som är betydligt lägre än i angränsande länder, även i de som har en högre arbetsproduktivitet än Sverige.

Den sammantagna bedömningen är att arbetsmarknaden i stora drag fungerar väl. Samtidigt tycks stora grupper av flykting- och anhöriginvandrade, lågkvalificerade personer och äldre arbetslösa i realiteten ha mycket små möjligheter att hitta arbete. I avsnitt 4–6 diskuterar vi situationen för var och en av dessa grupper i mer detalj.

3 Hur kan vi inkludera fler?

Beskrivningen i avsnitt 2 illustrerar att den svenska arbetsmarknaden i genomsnitt fungerar relativt väl, men att vissa grupper lämnas utanför. Dessa grupper består framför allt av personer som kan bedömas ha ett lågt humankapital.

Grovt sett finns det tre möjliga angreppssätt för att förbättra situationen för de grupper som har svårt att hitta arbete. För det första kan man sträva efter att *öka humankapitalet* hos personer i dessa grupper genom utbildningssatsningar. För det andra kan barriärerna minskas genom sänkta lönekostnader eller genom att andra inträdeshinder tas bort. För det tredje kan man acceptera att dessa personer inte kommer att kunna få reguljära anställningar på den öppna marknaden och i stället skapa särskilda skyddade arbeten.

3.1 Ökat humankapital

En uppenbar strategi för att hantera de lågkvalificerades situation på arbetsmarknaden är att försöka öka deras kvalifikationer och därigenom öka deras möjligheter att bli anställda. Det finns många skäl att utbilda sig, och vissa av dessa har lite eller inget att göra med arbetsmarknaden. Men om man fokuserar på utbildning av just arbetsmarknadsskäl blir det naturligt att utbildning ses som en investering. Precis som andra investeringar för utbildning med sig både kostnader och intäkter för såväl individer som samhället. Intäkten ges av det ökade humankapitalet som utbildningen tänks generera. Den huvudsakliga kostnaden består i den tid som utbildningen upptar, som annars hade kunnat användas till annat (så kallad alternativkostnad). För att en utbildning sett ur ett arbetsmarknadsperspektiv ska vara lönsam måste dess avkastning i form av en förbättrad arbetsmarknadssituation vara större än dess kostnad mätt som förlorad tid.

Utifrån detta resonemang bör utbildning ges till grupper som har en låg alternativkostnad. Onödiga hinder för den som vill *ta sig in* eller *ta sig igenom* utbildningen riskerar att försvåra för dem med sämst allmänna förutsättningar (och därmed lägst alternativkostnad) att tillgodogöra sig utbildningen. En annan implikation är att utbildningar som ges av arbetsmarknadsskäl bör sättas in tidigt, och inte vara längre än nödvändigt. På så sätt maximeras avkastningen och genomströmningen samtidigt som kostnaden för förlorad tid hålls på ett minimum.

Arbetsmarknadsutbildningen har ett tydligt uppdrag att fokusera på bristyrken, vilket faller sig naturligt eftersom utbildningarna är korta och kan svara mot kortvariga variationer i efterfrågan. Men hur bör man tänka kring längre utbildningar i de fall sådana ändå krävs? Som visas i avsnitt 4 är svängningarna i efterfrågan på arbetskraft mellan olika sektorer på arbetsmarknaden inte alls så stora som man ofta kan få intryck av. Snarare är det regel att de utbildningar

som gav jobb för tio år sedan också är de utbildningar som ger jobb i dag.¹³ Och sannolikt är dessa även de utbildningar som ger jobb under de närmaste åren. Med detta sagt finns det naturligtvis exempel på situationer där det svängt kraftigt i efterfrågan och speciella sektorer som är mer konjunkturkänsliga, till exempel byggbranschen, men det normala är att relationen mellan utbildningsval och arbetsmarknadsutfall är påfallande stabil över tiden.

Mycket tyder på att en betydande del av åtminstone den kortsiktiga effekten av utbildning har att göra med att den på ett tydligt sätt signalerar specifika eller generella kunskaper. En anledning till detta är att arbetsgivare finner det svårt att bedöma alla relevanta kunskaper hos en arbetssökande och därmed tvingas förlita sig på formella meriter. Denna typ av signaleffekt blir rimligen mer påtaglig om utbildningarna är standardiserade och lätt igenkännbara. Detta är också ett av huvudargumenten för behovet av validering av utländska utbildningar som annars kan vara svåra för arbetsgivare att kunna bedöma (se avsnitt 5). Det innebär även att olika speciallösningar, som till exempel de gymnasiala introduktionsprogrammen eller partiella examensbevis, riskerar att frånta utbildningen en del av sitt värde eftersom det gör det svårare för arbetsgivare att värdera kunskapsinnehållet.

Inslag av direkta arbetsgivarkontakter i utbildningarna kan av dessa skäl underlätta övergången mellan utbildning och arbetsmarknad eftersom dessa kan fungera som alternativa källor till information om vad de nyutbildade faktiskt kan. Forskningen visar dessutom att arbetsgivarkontakter sannolikt är särskilt viktiga när utbildningssystemet i sig inte ger tydliga och för arbetsgivare lätt igenkännbara signaler eftersom det då är svårare för arbetsgivare att bedöma ungdomars faktiska kunnande (Casella och Hanaki, 2008).

3.1.1 Matchningsproblematik, rekryteringsosäkerhet och sökfriktioner

Det är ett väl känt faktum att rekryteringsproblem och arbetslöshet kan samexistera i en ekonomi. En förklaring till detta är att arbetssökande och vakanser ofta återfinns på delvis åtskilda arbetsmarknader. Strävan att få utbuds- och efterfrågesidan att mötas på ett så effektivt sätt som möjligt brukar sammanfattas som en strävan efter förbättrad ”matchning”. En brist på matchning kan uppstå av olika skäl, till exempel kan vakanser och arbetslösa befinna sig på olika geografiska platser, en aspekt som vi valt att inte fokusera på eftersom vi

¹³ Se även Åslund m.fl. (2006).

inte bedömer den som den mest centrala.¹⁴ Utbud och efterfrågan kan även vara åtskilda på grund av *kompetensnivåer* (till exempel lågutbildade arbetslösa och kunskapsintensiva vakanser) eller *kompetensinriktning* (till exempel arbetslösa varvsarbetare och bussförarvakanser), vilket diskuterades ovan.

Vakanser och arbetslösa kan dock samexistera även om sammansättningen på de två sidorna av marknaden i stort är balanserad eftersom det kan vara svårt för arbetsgivare att veta om de arbetssökande har rätt kompetens för de vakanser som uppstår. Situationen kan även förvärras av att arbetsgivare väljer att inte påbörja rekryteringsprocesser om de tror att sannolikheten att hitta rätt person är låg, vilket gör det svårt för arbetstagare att veta var de ska leta efter ett lämpligt arbete. Den senare typen av matchningsproblem, som egentligen har att göra med informationsbrister mellan arbetssökande och potentiella arbetsgivare, brukar sammanfattas med begreppet *sökfriktioner*.

Det ligger i sakens natur att denna typ av problem förvärras i situationer när de arbetssökandes kvalifikationer är svåra att bedöma, till exempel för att en formell utbildning saknas, för att utbildning förvärvats i ett annat land eller för att den arbetssökande saknar tidigare arbetslivserfarenhet. Det finns mängder av intressanta studier av detta och mycket av litteraturen inom *human resource management* handlar om hur arbetsgivare kan och bör hantera denna osäkerhetsproblematik. Vi har av naturliga skäl inte möjlighet att sammanfatta hela denna litteratur här, men kommer att lyfta fram ett par insikter som vi anser har särskilt stor betydelse för hur en väl fungerande arbetsmarknadspolitik bör utformas.

Mycket talar för att de grupper som framför allt har problem med att hitta rätt på arbetsmarknaden är unga lågutbildade och invandrade, det vill säga precis de grupper som har problem på den svenska arbetsmarknaden. Ett vanligt internationellt resultat är att ungdomar som inträder på arbetsmarknaden till en början får en överavkastning på formell utbildning medan andra förmågor inte värderas förrän senare i karriären (Altonji och Pierret, 2001 och Lange, 2007). Detta brukar tolkas som att arbetsgivarna lär sig om ungdomars förmågor över tiden, men att osäkerheten om den faktiska produktiviteten är betydande i unga år. Det är sannolikt att osäkerheten är värst för dem som saknar utbildning, eftersom högutbildade ungdomar har ett mer

¹⁴ Åslund m fl (2010) studerar hur individers sysselsättning och inkomster varierar med tillgången på jobb inom en fem kilometers radie med hjälp av svenska data för 1999. De finner att sambandet mellan antal jobb i närområdet och sysselsättnings sannolikheten är svagt. Marinescu och Rathelot (2016) studerar sök beteendet bland användare på en amerikansk jobbsajt under 2012. De visar att användare föredrar jobb som ligger närmare hemmet, men att detta har liten betydelse för arbetslösheten då det, i genomsnitt, finns tillräckligt många lediga jobb i närheten.

flerdimensionellt underlag som arbetsgivare kan bedöma. Hensvik, Müller och Skans (2016) redovisar liknande resultat för Sverige.

Mycket tyder också på att informationsproblemen är större för de som söker arbete från arbetslöshet. Eriksson och Rooth (2014) visar att arbetsgivare väljer bort ungdomar som har varit arbetslösa länge när de väljer ut personer till anställningsintervjuer. Fredriksson, Hensvik och Skans (2015) visar att de som går från att sakna arbete in i ett nytt jobb i genomsnitt passar sämre för detta jobb än de som rör sig mellan olika arbetstillfällen. Det senare gäller för övrigt även personer som har en relativt begränsad tidigare arbetslivserfarenhet.

Informationsproblemen är av naturliga skäl i allmänhet större för invandrade personer som ofta har såväl arbetslivserfarenhet som utbildning från ett helt annat sammanhang. Det gör det svårt för arbetsgivare att bedöma huruvida en utlandsfödd sökande passar för ett visst jobb. Arbetsgivare tvingas i viss utsträckning gissa om personens kvalifikationer, och om arbetsgivare ogillar osäkerhet i anställningsprocessen kommer dessa personer att missgynnas. Denna så kallade statistiska diskriminering är sannolikt en bidragande orsak till den rekryteringsdiskriminering som vi diskuterar i avsnitt 5.¹⁵

Hur hanterar då arbetsgivare och arbetstagare denna osäkerhet? En strategi som är mycket vanligt förekommande, både i Sverige och utomlands, är att man förlitar sig på *informella kontakter*. Flertalet undersökningar visar att majoriteten av alla jobb tillsätts via informella kontakter (Hensvik och Skans, 2013b). Detta relativt anmärkningsvärda faktum återspeglar att såväl arbetstagare som arbetsgivare använder sig av sådana kontakter i sitt jobbsökande. Det kan också noteras att användandet av sociala kontakter även är nära relaterat till andra mer direkta mått på sökfriktioner (Galenianos, 2014).

Det faktum att informella rekryteringskanaler spelar en så viktig roll har stor betydelse för den som är intresserad av att effektivisera arbetsmarknadens funktionssätt. Det innebär nämligen att ett kontaktnät i sig är en viktig form av kapital för den som letar efter arbete. Som en följd av detta blir arbetsmarknadsinträdet besvärligt för de arbetssökande som saknar kontakter, särskilt om de också saknar lätt igenkännbara formella meriter eller om de tillhör en grupp kring vilken det finns en föreställning (sann eller falsk) om låg produktivitet.

Insikten om informationsproblemens stora betydelse och arbetsgivares tendens att hantera dessa genom att anställa via informella kontakter lär oss mycket om hur olika insatser bör konstrueras. Ett konkret exempel på hur

¹⁵ Hultkrantz (2016) diskuterar ett antal intressanta observationer i denna riktning rörande ungdomar inom särskolan. Det konstateras bland annat att arbetsgivare som möter dessa ungdomar ofta förvånas över ungdomarnas arbetsförmåga och anser att just de har haft tur att möta på någon med särskilt goda förmågor.

denna insikt kan användas inom arbetsmarknadspolitiken är att hjälpa till att matcha de arbets sökande mot arbetsgivare genom aktiva kontakter med de senare. Erfarenheterna från denna typ av arbetsgivarinriktad förmedling är tämligen goda även i fall då den riktats mot svaga grupper. Denna typ av förmedlingsarbete skiljer sig dock markant från ett arbete som bara riktar sig direkt till de arbetslösa. Arbets sättet är både arbetsintensivt och dyrt, men samtidigt är kostnaderna marginella i jämförelse med exempelvis arbetsmarknadsutbildning.¹⁶

På samma sätt visar erfarenheter från en mängd olika områden, inklusive arbetsmarknadsutbildningar av olika slag, gymnasieskolans utformning och integrationsinsatser, att utbildningsinsatser har större möjligheter att lyckas om kontakter med arbetsgivare integreras som en viktig del i insatserna. Det är också viktigt att notera att kontakternas effekter i stor utsträckning kan fungera som ersättning för formell utbildning när det gäller att signalera existerande kompetens (Casella och Hanaki, 2008). Kontakternas betydelse är således särskilt stor för dem som misslyckas med att tillgodogöra sig en väl erkänd utbildning.

3.1.2 Speciella utbildningsformer

Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan (YH)¹⁷ anordnar eftergymnasiala utbildningar som syftar till att fylla ett lokalt behov av arbetskraft. Utbildningarna är två till tre år långa. De anordnas i samråd med det lokala näringslivet och innehåller ett betydande inslag av arbetsplatsförlagd utbildning. Tyvärr saknas precisa utvärderingar som på ett bra sätt jämför utbildningarna med personer som inte deltar i utbildning. Lind och Westerberg (2015) visar dock att utfallen är relativt goda, men också att en stor del av deltagarna i YH-utbildningarna har relativt starka kvalifikationer, vilket kan göra att utbildningarna i huvudsak inte fungerar som ingång till arbetsmarknaden för de svaga grupperna. Resultaten visar dessutom att medelavkastningen även på ganska lång sikt (åtta år) är bättre än för deltagare i reguljär högskoleutbildning med likartade observerbara egenskaper. Detta trots att målet med YH-utbildningarna framför allt är att deltagarna

¹⁶ Ett exempel ges av Liljeberg och Lundin (2010). Studien utvärderar en arbetsgivarinriktad förmedlingsmetod inom ramen för aktivitetsgarantin för långtidsarbetslösa på vissa arbetsförmedlingar i Stockholms län 2004–2007 (insatsen finansierades till hälften med medel från Europeiska socialfonden). Resultaten tyder på att metoden förkortade arbetslöshetstiden bland de långtidsarbetslösa med cirka 6 procent; 15 procent om nystartsjobb och anställningsstöd inkluderas. Relativt grova räkneexempel antyder dessutom att intäkterna kan vara större än kostnaderna. Se Långtidsutredningen 2011 för fler exempel och en diskussion om kostnaderna relativt arbetsmarknadsutbildning.

¹⁷ Tidigare KY, Kvalificerad Yrkesutbildning.

snabbt ska komma i arbete. Det visar att ett fokus på relativt direkt arbetsmarknadsinträde inte behöver stå i motsatsförhållande till en god inkomstutveckling på medellång sikt.¹⁸

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken bedrivs i huvudsak inom Arbetsförmedlingens ramar. Viktiga delar är sysselsättningssubventioner (som diskuteras särskilt i avsnitt 3.2), arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och förmedlingsinsatser (som diskuteras ovan). Dessutom är det Arbetsförmedlingen som kontrollerar att de som uppstår a-kassa verkligen står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Forslund och Vikström (2011) diskuterar de olika programtypernas effektivitet. Genomgående tycks åtgärder som ligger närmare arbete fungera bättre.

En viktig fråga är förstås vilka åtgärder som fungerar bäst för vem. Arbetsmarknadsutbildning, som är en i sammanhanget relativt dyr åtgärd, tycks fungera något bättre för de grupper som står längre från arbetsmarknaden medan arbetspraktik i stället kan vara mer lämpad för de grupper som står närmare arbetsmarknaden (se de Luna, Forslund och Liljeberg, 2008 samt Forslund, Liljeberg och von Trott Zu Solz, 2013). Arbetsförmedlingen har på senare år arbetat med att på ett bättre sätt tidigt identifiera sökande som behöver extra stöd för att säkerställa att dessa får insatser i god tid. I detta arbete använder de bland annat statistiska profileringsverktyg som har en god potential att hjälpa förmedlarna i deras arbete (Regné och Söderström, 2015).

I avsnitt 2 visade vi att de ekonomiska incitamenten för att söka arbete för närvarande är stora i ett historiskt perspektiv, vilket talar mot att fokusera politiken på just detta område. Samtidigt kan det finnas anledning att se till att de som får ersättning för att de inte kan finna arbete verkligen gör vad de kan för att hitta en väg till arbete. Detta både för att undvika att personer fastnar i passivitet och för att minska risken för att personer som tar emot ersättning ägnar sig åt andra aktiviteter samtidigt, till exempel svartarbete. Arbetsmarknadspolitiken måste säkerställa att de som får ersättning för att stå till arbetsmarknadens förfogande verkligen gör det.

Arbetsförmedlingen har här två hjälpmedel till sitt förfogande: sanktioner och obligatoriska program. Sanktionssystemet inom arbetslöshetsförsäkringen är relativt avancerat och transparent med gradvisa sanktioner där konsekven-

¹⁸ En annan utbildningsform som i princip framstår som särskilt väl utformad är den gymnasiala lärlingsutbildningen. Denna utbildningsform vänder sig dock till en försvinnande liten andel av alla gymnasiestuderande (ungefär 5 procent). Det saknas också helt utvärderingar av utbildningsformens effekter.

serna anpassas till förseelsernas omfattning. Det kan däremot noteras att det inte finns något motsvarande sanktionssystem för ersättningstagare som varken har rätt till a-kassa eller får aktivitetsstöd som deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Etableringsersättningen och systemet för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) har inte samma transparenta system för kontroll och sanktioner vilket gör att helt indragen ersättning istället är den enda reella sanktionsmöjligheten för den som inte anses uppfylla regelverkets krav på deltagande.

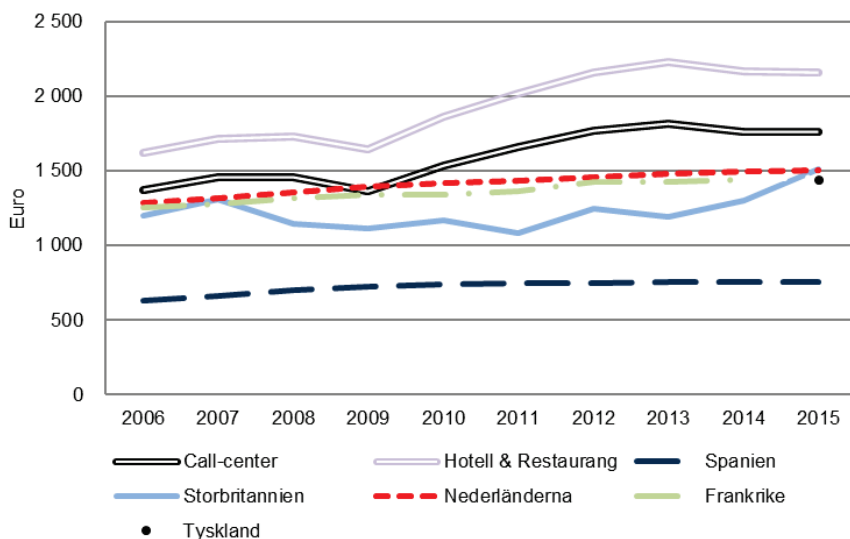
Den andra delen av kontrollsystemet är de obligatoriska arbetsmarknadspolitiska programmen. Dessa används både av Arbetsförmedlingen och av kommunerna inom ramen för arbetsmarknadspolitiken för mottagare av ekonomiskt bistånd (socialbidrag). Erfarenheten visar att obligatoriska program har positiva effekter på övergångarna till arbete för både ungdomar (Forslund och Skans, 2006) och äldre (Bennmarker m.fl., 2013) Mycket tyder alltså på att det är rimligt att villkora ersättning för arbetssökande på deltagande i aktiviteter som ökar sannolikheten att komma i arbete. Noterbart är dock att användningen av obligatoriska program riskerar att bli mindre effektiv om den enda sanktionsmöjligheten är att helt stänga av personer från all ersättning om de inte deltar som det är tänkt.

3.2 Minskade barriärer på arbetsmarknaden

3.2.1 Vilken roll spelar lönenivåerna?

Sverige har inga lagstadgade minimilöner. Däremot regleras lönenivåerna på stora delar av arbetsmarknaden genom kollektivavtal, som ofta innehåller lägsta tillåtna lönenivåer och i praktiken fungerar som minimilöner. Figur 15 visar att dessa minimilöner är höga i jämförelse med omvärlden, något som knappast är förvånande givet den statistik på lönespridning som redovisades ovan. En viktig fråga är vilken roll detta spelar för dagens situation på arbetsmarknaden. Det finns ett stort antal studier av minimilönernas effekter på arbetsmarknaden, framför allt i USA. De skattade effekterna varierar stort och de översikter över litteraturen som finns drar olika slutsatser beroende på vilka studier som tillmäts störst vikt (se Forslund m.fl., 2014 för en översikt). En genomgående slutsats är dock att den *generella* effekten av minimilöner på sysselsättningen tycks vara försumbar. Detta är inte förvånande eftersom de minimilöner som studerats berör en relativt liten andel av de sysselsatta – de allra

allra flesta i USA precis som i Sverige tjänar betydligt mer än minimilönen.¹⁹ När det gäller effekterna för de grupper som faktiskt berörs av minimilöner är oenigheten dock större. Många, men inte alla, studier hittar dock negativa sysselsättningseffekter på dem med allra sämst förutsättningar (till exempel tonåringar som inte avslutat *high school*, motsvarande gymnasiet).



Figur 15 Minimilöner i Sverige och internationellt i euro

Not: Callcenter avser lägstalönen för anställda i åldrarna 20–23 år som täcks av kollektivavtalet för call-/contactcenter och marknadsundersökningsföretag. Lägstalönen för hotell- och restaurangavtalet avser en yrkesarbetande som minst fyllt 20 år med mindre än sex års förvärvad branschvana. De svenska lägstalönerna har räknats om till euro genom den genomsnittliga årsväxelkursen för respektive år. För resterande länder avses den lagstadgade minimilönen som gällde det andra halvåret respektive år.

Källa: Eurostat och Alex-databasen vid IFAU.

Det finns betydligt färre studier på svenska data. Delvis förklaras detta av att minimilönerna i Sverige regleras i kollektivavtal och information om avtals-tillhörighet saknas i de flesta tillgängliga datamaterial. Tre studier som studerar minimilönernas sysselsättningseffekter på den svenska arbetsmarknaden är Edin och Holmlund (1994) som studerar tillverkningsindustrin, Skedinger (2006) som studerar hotell- och restaurangbranschen och Skedinger (2011) som

¹⁹ Relationen mellan minimilöner och den nedre delen av lönefördelningen verkar vara ungefär densamma i Sverige som i andra länder. Minimilönen som andel av den 10:e percentilen i den faktiska lönefördelningen (70 procent för callcenter och drygt 80 procent för hotell och restaurang/detaljhandeln) var 2014 högre än motsvarande andel i Spanien, i linje med Nederländerna, men lägre än i Frankrike.

analyserar detaljhandeln. Samtliga finner negativa sysselsättningseffekter på dem som berörs av minimilönerna.²⁰ Dessutom studerar Forslund m.fl. (2014) hur minimilöneökningar i ett antal branscher påverkar sannolikheten att de som berörs av höjda minimilöner slutar. Här är effekterna mer blandade. Effekterna i kommunsektorn och inom callcenterbranschen tyder på att något fler lågavlönade anställda stannar kvar i sektorn om lägсталönerna går upp. Däremot tycks sammansättningen av dem som stannar kvar också bli något mer *sektiv* i meningen att det är de med goda förutsättningar som stannar kvar, medan de med sämre förutsättningar i stället sägs upp. Detta resultat antyder att höjda minimilöner i en bransch gör det lättare att behålla anställda samtidigt som arbetsgivaren (som därigenom får större möjlighet att välja) kan höja sina kvalifikationskrav. Sammantaget skulle detta innebära att situationen ytterligare försämras för de grupper som har sämre förutsättningar från början.

Det bör dock påpekas att den typ av partiella analyser som diskuteras ovan inte egentligen svarar på frågan om hur en hel ekonomi påverkas av vilken lönenivå som råder – om arbetskraften är rörlig mellan sektorer kan de aggregerade effekterna skilja sig från de effekter som rör en enskild sektor. Men framför allt bör det noteras att dessa studier fokuserar på kortsiktiga effekter av höjda minimilöner. Effekterna på lång sikt bör i allmänhet vara mer negativa eftersom möjligheterna att substituera mellan olika produktionsfaktorer tenderar att öka över tid.

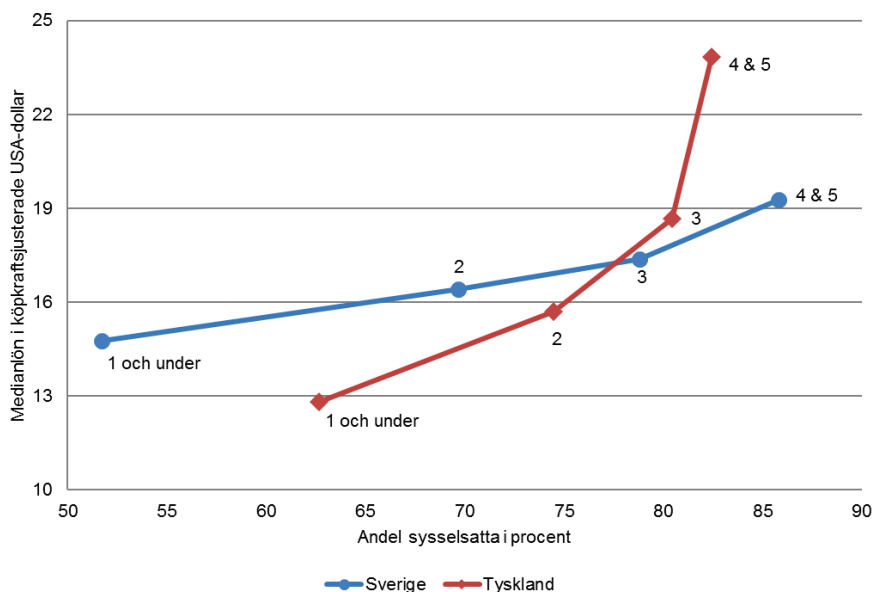
Trots dessa förbehåll är det intressant att höga minimilöner tycks leda till en mer selektivt utvald arbetsstyrka. Det skulle innebära att stora löneökningar gör att avkastningen på förmågor skiftar från att gynna arbetstagaren genom höga löner (bland de sysselsatta) till att i stället framför allt handla om ”arbete eller inte arbete”. För att beskriva denna process ytterligare är det illustrativt att titta på hur relationen mellan förmågor, sysselsättning och lön ser ut i olika länder. I Figur 16 visas sysselsättning och lön i Sverige och Tyskland för de olika nivåerna på läsförmågor enligt OECD:s PIAAC-tester.²¹ Resultaten visar att låg

²⁰ Ytterligare en studie är Lundborg och Skedinger (2014) som studerar effekter på invandrade av höjda minimilöner och finner betydande positiva effekter på arbetslöshetsrisken. Studien relaterar förändringar i de centralt avtalade minimilönenivåerna inom sju avtalsområden till förändringar i arbetslöshetsnivån bland invandrade (för att koppla individer till avtalsområden används tidigare sysselsättning). Som jämförelsegrupp används delarbetsmarknader som inte antas påverkas på grund av att minimilönerna inte biter. Resultaten visar att arbetslösheten bland invandrade går upp vid höjda minimilöner. Analysen bygger på antagandet att förändringar i minimilönerna inte samvarierar med andra förändringar på nationell nivå som slår hårdare mot delarbetsmarknader där lönerna ligger närmare de stipulerade minimilönerna.

²¹ Det kan noteras att situationen i Finland mycket liknar den svenska med en relativt flack kurva, medan Norge och Danmark ligger mellan Sverige och Tyskland.

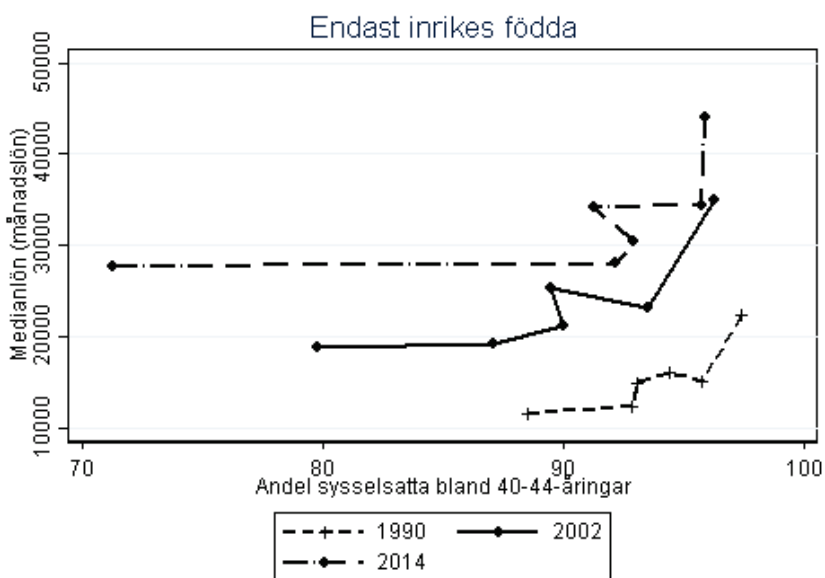
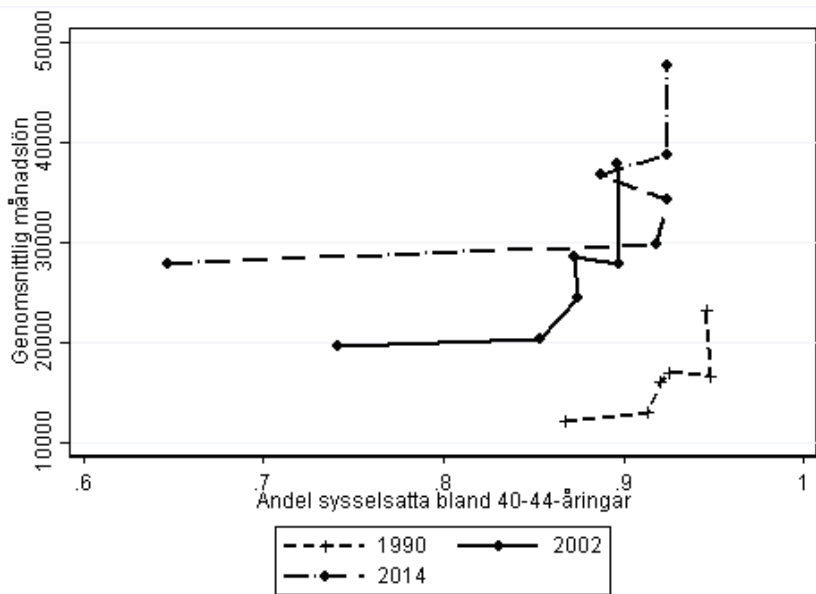
läsförståelse är betydligt mer påtagligt förknippad med låg sysselsättning i Sverige än i Tyskland, medan löneavkastningen i stället är mer påtaglig i Tyskland.

I Figur 17 använder vi, i likhet med Gottfries (2010) och ett antal rapporter från Konjunkturinstitutet därefter, utbildningsklassifikationer i stället för testresultat. För att undvika att resultaten påverkas av aktiva studenter fokuserar vi på åldersgruppen 40–44 år. Figuren visar en tydlig förändring i riktning mot låg sysselsättning (men ökande lön) för dem med lägst utbildning (vänstra figuren). Resultatet ska förvisso tolkas mot bakgrund av att andelen invandrade bland de lågutbildade har ökat betydligt (Bengtsson m.fl., 2015). Trenden mot lägre sysselsättning bland personer med låg utbildningsnivå ser dock liknande ut om vi exkluderar utrikes födda från analysen (högra figuren). Den sammantagna bilden är att löneskillnaderna mellan de som har lägst kvalifikationer och de som är snäppet bättre rustade är mycket små i Sverige – men att *sysselsättningskillnaderna* i stället är mycket stora och dessutom ökande över tid.



Figur 16 Medianlön och sysselsättning uppdelat på läsförståelsenivå enligt PIAAC

Not: PIAAC delar in läsförståelse i sex olika nivåer beroende på en individs poäng i flertalet olika läsförståelsetester. Här har de två lägsta respektive de två högsta nivåerna sammanfogats. Källa: OECD/Survey of Adult Skills (PIAAC).



Figur 17 Medianlön och sysselsättning uppdelat på högsta utbildningsnivå

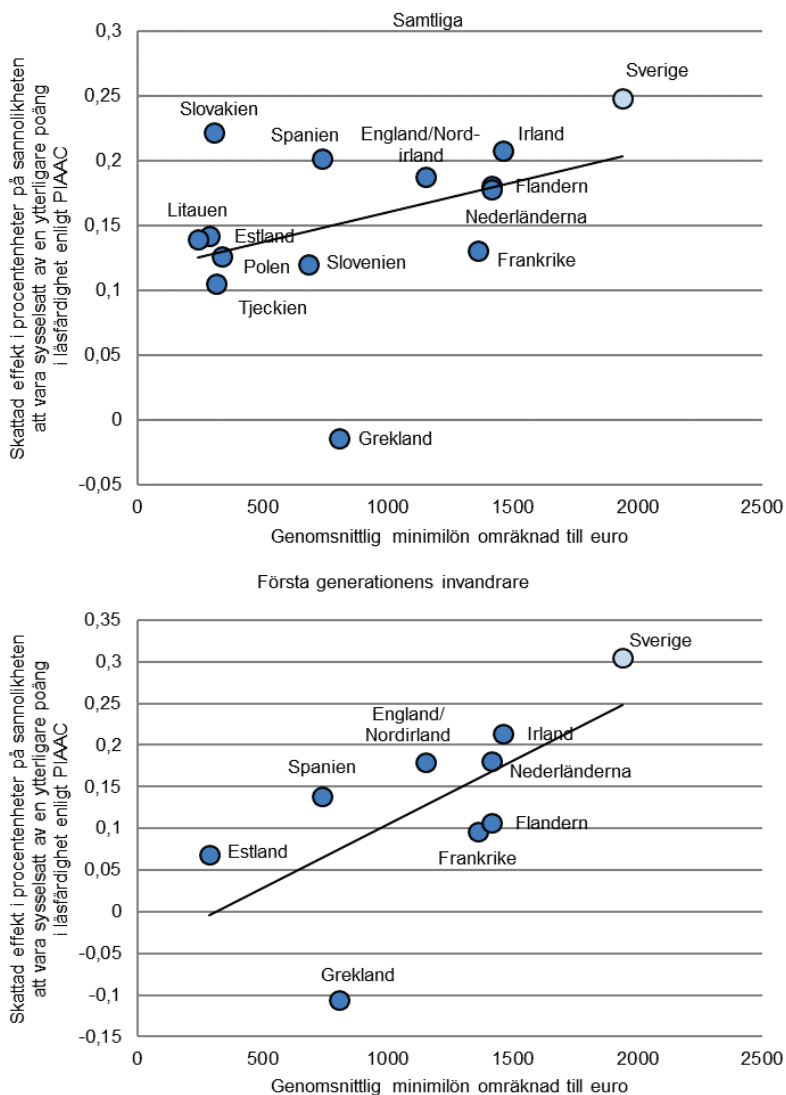
Not: Högsta utbildningsnivå definieras utifrån den första siffran i SCB:s utbildningsnomenklatur. I figuren visas sysselsättningsgraden och medianlönen inom följande sex utbildningsnivåer från vänster: (i) grundskola, (ii) gymnasium – ej teoretiskt, (iii) treårigt teoretiskt gymnasium, (iv) kort högskola, (v) lång högskola och (vi) doktorandstudier.

Källa: IFAU-databasen.

För att på ett mer systematiskt sätt jämföra hur avkastningen på förmågor är relaterad till lägstalönerna har vi för varje land där vi har tillräckliga data skattat relationen mellan läsförståelse och sysselsättningsgrad och sedan relaterat detta till landets minimilönenivå. Resultaten visar (Figur 18) att relationen mellan läsförståelse (resultaten är likartade för räkneförmåga) och sysselsättning har en viss positiv relation till minimilönens nivå. Sambandet tycks vara något starkare i Sverige, som ju också har höga minimilöner, än inom övriga EU.

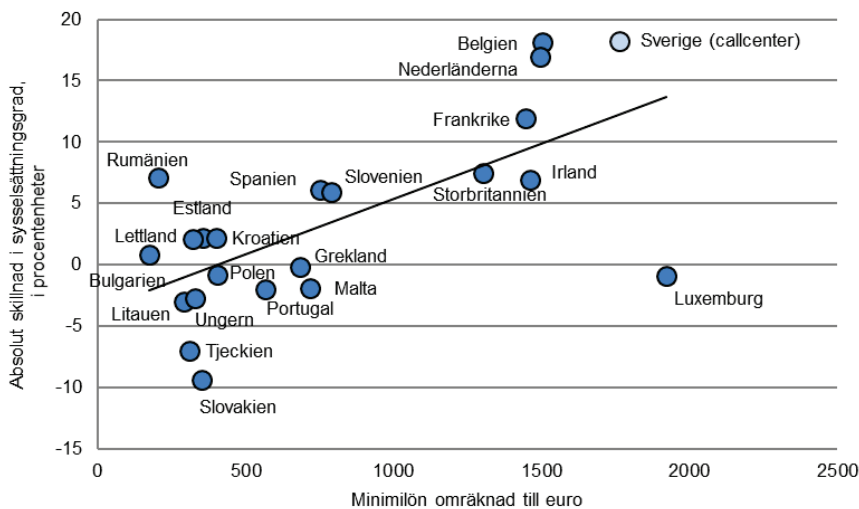
Om vi gör samma analys inom gruppen utomeuropeiska invandrare (undre grafen) är det positiva empiriska sambandet mycket mera påtagligt. I EU-länder där minimilönerna är höga är således högre förmågor i större utsträckning relaterade till sysselsättningsframgång än till en hög löneavkastning. På liknande sätt illustrerar Figur 19 att det genomsnittliga sysselsättningsgapet mellan utomeuropeiska invandrade och infödda är särskilt stort i länder med höga minimilöner. Slutligen visas att andelen enkla jobb är negativt relaterad till minimilönernas nivå (Figur 20), även om denna relation framför allt verkar gälla de länder där minimilönerna är relativt höga – det vill säga inte i de tidigare östländerna.

I sammanhanget bör det noteras att även andra betydelsefulla faktorer kan särskilja de länder som har en hög minimilön från de som har en låg minimilön. En slutsats som ändå går att dra är att de länder som precis som Sverige har en social modell som inkluderar höga minimilöner också har något större skillnader i sysselsättning beroende på färdigheter, framför allt bland de invandrade. De har dessutom större sysselsättningsgap mellan infödda och icke-europeiska invandrade och färre lågkvalificerade jobb. De problem som svaga grupper har när det gäller att komma in på den svenska arbetsmarknaden tycks således hänga samman med denna sociala modell.



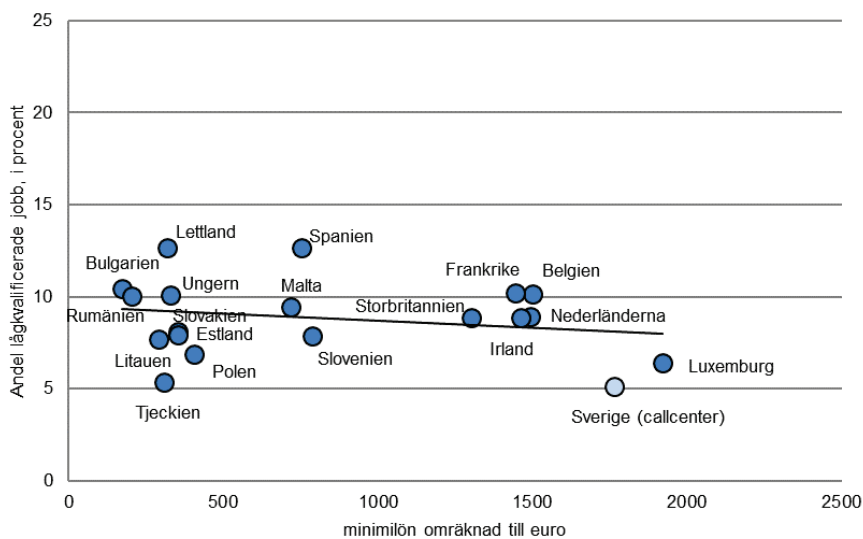
Figur 18 Minimilönernas relation till sambandet mellan läsförståelse och sysselsättning i Sverige och internationellt

Not: Koefficienten som visas på den vertikala axeln avser effekten i procentenheter på sannolikheten att vara sysselsatt av en ytterligare poäng i läsförståelsetesterna i PIAAC. Modellen har skattats med en regressionsmodell som inkluderar en konstant samt en linjär kontroll för deltagarens ålder. Minimilönerna är ett genomsnitt över perioden 2008–2013 då den första insamlingen till PIAAC genomfördes (notera att data för Grekland, Litauen och Slovenien kommer från den andra insamlingsperioden, 2012–2016). För Sverige avses lägstalönen för anställda i åldrarna 20–23 år som täcks av kollektivavtalet för call-/contactcenter och marknadsundersökningsföretag. För resterande länder avses den lagstadgade nationella minimilönen. För England/Nordirland och Flandern har minimilönen för Storbritannien respektive Belgien använts. Undre panelen avser första generationens invandrare födda utanför Europa och Nordamerika.



Figur 19 Minimilönernas relation till sysselsättningsgapet mellan utom-europeiska invandrade och inrikes födda i Sverige och internationellt

Källa: Eurostat, OECD och Alex-databasen vid IFAU.



Figur 20 Minimilönernas relation till andelen lågkvalificerade jobb i Sverige och internationellt

Källa: Eurostat, OECD och Alex-databasen vid IFAU.

3.2.2 Lön och sysselsättning i Sverige

Lönebildningen i Sverige är centrerad kring industriavtalet. Tanken med denna lönesättningsmodell är att den konkurrensutsatta sektorn först sätter sina löner och därigenom etablerar ett ”märke” som fungerar som utgångspunkt för övriga sektorers lönebildning. Även om det funnits olika uppfattningar om exakt vilka branscher som ska betraktas som konkurrensutsatta finns det en relativt stor uppslutning kring idén om att lönerna ska sättas utifrån de konkurrensutsatta sektorernas villkor.

Tanken är att alltför obalanserade löneökningar på ett mer direkt sätt påverkar de konkurrensutsatta företagen och att dessa därför är bäst lämpade att sätta riktmärket för den övriga ekonomin. En viktig del i den tanken som ofta används av parter på båda sidor för att diskutera vad som är en rimlig löneökningstakt utgår från idén om att en väl fungerande lönebildning säkerställer den svenska konkurrenskraften. Detta var också ett centralt argument när industriavtalsmodellen ursprungligen föreslogs från arbetstagsidan för nästan exakt 20 år sedan.

Här kan det nämnas att parternas tanken kring konkurrenskraften ofta möter kritik från ekonomihåll eftersom växelkursen enligt det traditionella ekonomiska synsättet bör hantera problem med konkurrenskraften i en värld med inflationsmål och rörlig växelkurs (Gottfries, 2010). Trots denna oenighet om de exakta mekanismerna tycks emellertid parterna vara överens med nationalekonomerna om att alltför höga aggregerade löneökningar leder till minskad sysselsättning. En anmärkningsvärd aspekt av diskussionen om det nationella löneutrymmet är dock att läget på arbetsmarknaden tycks spela en tämligen marginell roll. Ett problem med detta är att felbedömningar av det lämpliga löneutrymmets storlek kan få varaktiga effekter på arbetslösheten, så kallad arbetslöshetspersistens (Gottfries, 2010).

Persistensproblemen kan dock mildras av den lokala lönebildningen. Det nationella ”märket” överförs på olika sätt till faktiska löneökningar inom olika delar av ekonomin. Det finns en stor flora av olika typer av avtalskonstruktioner med varierande grad av lokal lönebildning. Generellt sett tycks dock det lokala efterfrågeläget påverka de faktiska lönerna vilket antyder att marknadskrafterna slår igenom i den lokala lönebildningen (så kallad löneglidning) på ett sätt som minskar de persistensproblem som annars är inbyggda i löneförhandlingssystemet (Konjunkturinstitutet, 2016).

En viktig fråga är hur dessa resonemang och insikter kan överföras till speciella delarbetsmarknader, särskilt de som berör den lågkvalificerade delen av arbetskraften. I princip bör det vara ett faktum att *om de aggregerade lönenivåerna påverkar den samlade konkurrenskraften så påverkar också löne-*

nivåerna på specifika delarbetsmarknader konkurrenskraften på dessa delmarknader. Hur stora effekterna är, och hur lång tid de tar att slå igenom, kommer dock att variera beroende på marknadernas karaktär.²² Så länge företag kan substituera bort delar av sin produktion, eller byta produktionsteknik så att man använder annan arbetskraft eller annan teknik, kommer lönerna på olika delarbetsmarknader att spela roll för sysselsättningen på dessa delarbetsmarknader. Lönerna för okvalificerat arbete är som visats mycket höga i Sverige. Därmed är det också ytterst sannolikt att minimilönernas nivå bidrar till att vi har relativt få lågkvalificerade jobb.

3.2.3 Hur bestäms de svenska ingångslönerna?

Ingångslönerna på den svenska arbetsmarknaden sätts väldigt olika på olika delar av arbetsmarknaden. Forslund m.fl. (2012) studerar i detalj hur de faktiska ingångslönerna sätts för svenska ungdomar. Genomgången visar att branschavtalens lägstalöner är betydelsefulla för de faktiska lönerna på vissa delar av arbetsmarknaden, framför allt inom hotell och restaurang och inom detaljhandeln.

På andra delar av arbetsmarknaden, till exempel inom industrin och stora delar av den offentliga sektorn, ligger de faktiska ingångslönerna i allmänhet *högt över* de lägstalöner som föreskrivs i branschavtalen. Detta bör dock inte tolkas som att lönerna sätts efter individuella förutsättningar inom dessa delar av ekonomin. I stället tycks ingångslönerna sättas gemensamt för kollektiv av nyanställda. Detta innebär att förändringar i riksavtalade lägstalöner på dessa delar av arbetsmarknaden i stor utsträckning saknar direkt betydelse för de lågkvalificerades möjligheter att komma i arbete. Om man vill att lönebildningen i dessa sektorer ska underlätta för dem som nu hamnar utanför att ta sig in på arbetsmarknaden krävs således i stället ökad lokal löneflexibilitet när det gäller anställningar av personer med svaga formella meriter.

3.2.4 Vilken roll spelar sysselsättningssubventionerna?

Sverige har en rik uppsättning av olika former av sysselsättningssubventioner, till exempel anställningsstöd, nystartsjobb, instegsjobb och lönebidrag. Tanken bakom dessa subventioner är att de ska hjälpa särskilt utsatta grupper att kunna konkurrera om lediga arbetstillfällen genom att de kostar mindre än andra anställda. De utvärderingar som finns av dessa program och åtgärder visar också att effekterna på deltagarna är mycket goda.

²² På ett allmänt plan gäller (Marshalls lag) att effekterna av löneökningar är mer påtagliga om substituerbarheten till andra produktionsfaktorer är större, om produktmarknaden är priskänslig, om arbetsandelen är stor och om utbudet av andra konkurrerande produktionsfaktorer är priskänsligt.

De två breda översikter om den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter som gjorts kommer båda fram till att sysselsättningssubventioner är den mest effektiva åtgärden för att få arbetslösa i arbete (Calmfors, Forslund och Hemström, 2002 och Forslund och Vikström, 2011). En utvärdering av nystartsjobben visar också mycket positiva effekter (Sjögren och Vikström, 2015). Denna studie är även intressant för att den kan analysera olika aspekter av stödets utformning. Kort sammanfattat kan man säga att resultaten visar att ”mer är bättre”; om stödet är mer generöst, eller om det kan uppbäras under längre tid, blir effekterna större.

Man kan dock notera att sysselsättningssubventioner inte används så ofta som man skulle kunna tro. Faktum är att en betydande del av företagen som anställer någon som har rätt till nystartsjobb enligt reglerna inte får den skattesubvention de har rätt till.²³ Om detta beror på okunskap, på att de sökande inte informerar företagen eller om byråkratin uppfattas som för krånglig är oklart. Det kan också noteras att användandet av instegsjobben som formellt sett är ett väldigt generöst program, men som används förvånansvärt sällan av arbetsgivare, verkar hämmas av att åtgärden ställer krav på arbetsgivaren att teckna försäkringar motsvarande kollektivavtal och att ordna så att anställningen kan kombineras med sfi.²⁴

Generellt sett brukar forskningslitteraturen rekommendera att sysselsättningssubventioner används med återhållsamhet. Ju större grupper som får tillgång till subventionen, desto större risk att mottagarna skulle ha anställts ändå (så kallad dödviktseffekt). Dessutom minskar så klart de subventionerades fördel relativt andra om många personer har samma subvention. I relation till lönebildningen finns det dessutom en risk att subventionerna frångår arbetsmarknadens parter en del av incitamenten för en balanserad lönebildning. En del av dessa effekter kan anas i diskussionen om sänkta arbetsgivaravgifter för unga. Reformen visade sig ha positiva effekter på sysselsättningen, men ganska blygsamma sådana med tanke på kostnaderna. Egebark och Kaunitz (2013) uppskattade effekterna till i storleksordningen 6 000–10 000 arbetstillfällen trots kostnader på ett tiotal miljarder kronor för staten. En förklaring till denna ofördelaktiga relation mellan minskade intäkter för staten och antalet skapade jobb är att subventionen var så allmän att de allra flesta som fick del av den skulle ha anställts ändå – det vill säga mycket av subventionen försvann via

²³ Liljeberg, Sjögren och Vikström (2012) visar att endast 30–40 procent av individer som varit formellt berättigade till nystartsjobb har rekryterats av ett företag som utnyttjat subventionen.

²⁴ Riksrevisionen (2013). Riksrevisionen lyfter dels fram att många arbetsgivare föredrar att anställa på heltid, dels att det i många små kommuner och kommuner i glesbygd kan finnas rent praktiska hinder för att kombinera ett arbete med sfi på grund av bristande flexibilitet i utbildningsutbudet eller långa restider.

dödviktsförluster. Ett annat exempel på subventioner är RUT-avdraget, som subventionerar arbetskostnaden inom hushållssektorn. I det fallet tycks subventionerna skapat lågkvalificerade arbeten inom en sektor som tidigare knappt existerade, åtminstone inte i beskattad form.²⁵ Detta innebär att subventionen inte i någon större utsträckning gått till att subventionera jobb som skulle ha utförts även utan subventionen.

3.2.5 Andra kvalifikationskrav

En stor del av diskussionen om hur barriärerna in på arbetsmarknaden kan minskas tar som givet att lönen är den enda faktorn av betydelse. Det finns dock ett antal andra faktorer som sannolikt försvårar för svaga grupper att ta sig in på arbetsmarknaden. Formella kvalifikationskrav är en sådan faktor som innebär att personer som har de kunskaper som krävs för att kunna bidra till en verksamhet inte kan få tillgång till jobb inom verksamheten om de inte har formaliserat sina kunskaper. Det är också vanligt inom flera delar av den offentliga sektorn att åberopa personalens formella utbildningssammansättning som ett tecken på kvalitet. Men det är ofta svårt att belägga en koppling mellan formell utbildning och resultat (Rivkin, Hanushek och Kain, 2005). Detta resultat kan ses som överraskande – det är väl troligt att man lär sig en mängd viktiga saker när man går en formell utbildning? Så är rimligen fallet, men det är samtidigt fullt möjligt att det finns personer som kan vara lika produktiva även utan denna utbildning. Eftersom en del av de fördelar som ges av högre utbildning är att signalera existerande kunskaper är det tänkbart att en *noggrann urvalsprocess* i vissa fall kan ersätta krav på formell utbildning.

Förvisso kräver vissa arbetsuppgifter (inte minst inom vården) på ett väldigt konkret sätt en formell utbildning eftersom de måste utföras efter ett detaljerat formellt ”protokoll”, till exempel för att de är livsavgörande. Men de flesta verksamheter innehåller mängder av arbetsuppgifter som inte måste utföras efter ett sådant protokoll. Framför allt gäller detta naturligtvis verksamheter där personal arbetar i team, vilket innebär att arbetsuppgifterna kan separeras. Sannolikt kan man därför i de allra flesta fall ha en mycket väl fungerande verksamhet utan att all personal är formellt kvalificerad – så länge de övriga medarbetarna väljs ut med omsorg.

²⁵ Statistik från SCB visar att det fanns 10 200 aktiva RUT-företag 2013. Drygt hälften var enmansföretag och 82 procent hade startat efter att RUT-avdraget infördes 2007. 24 procent av de anställda inom RUT-företag har högst för gymnasial utbildning (jämfört med 11 procent bland samtliga anställda). Kvinnor och utrikes födda är överrepresenterade i branschen i jämförelse med samtliga företagare (SCB, 2016).

Fler okvalificerade tjänster gav bättre skolresultat i Danmark

Calmar Andersen m.fl. (2016) studerar effekterna av ett kostnadsneutralt försök i Danmark där slumpmässigt utvalda klassrum fick tillgång till antingen (i) en extra certifierad lärare under 10,5 timme/vecka (ii) en assistent utan formell lärarutbildning under 14,5 timmar/vecka eller (iii) ingen extra resurs. Försöket som pågick under knappt ett läsår visade att högre personaltäthet gynnade eleverna i form av bättre skolresultat, och att effekten var särskilt stor i de klassrum som tilldelades en assistent utan formell utbildning och bland elever med svag studiebakgrund. Studien tyder alltså på att det kan vara mer effektivt att öka personaltätheten i skolan genom fler lärarassistenter än genom fler utbildade lärare, då assistenterna kan anställas fler timmar för en given budget (på grund av lägre lönekostnader), vilket gynnar eleverna.

Formella kvalifikationskrav bör därmed ställas efter en noggrann avvägning mellan den högre lönekostnad som sådana krav medför och den avkastning som formella meriter har för de arbetsuppgifter som ska utföras. Studien illustrerar också hur väl designade kostnadsneutrala försök som ställer olika möjliga policyalternativ emot varandra kan vägleda politiken. Tyvärr saknas sådana randomiserade svenska studier både i utbildnings-sammanhang och i arbetsmarknadspolitik. Detta är olyckligt om vi vill ha mer kunskap om vilka politikåtgärder som fungerar i en svensk kontext.

4 Unga lågutbildade

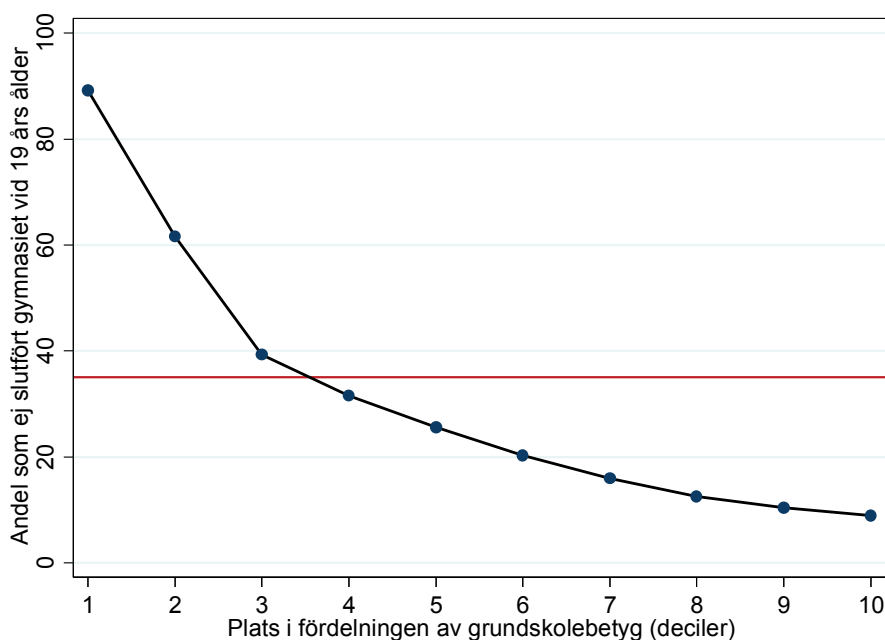
Föregående avsnitt diskuterade de huvudsakliga verktygen på både utbuds- och efterfrågesidan, som finns för att öka möjligheten för de svaga grupperna att komma in på den svenska arbetsmarknaden. I de tre följande avsnitten diskuteras situationen för tre grupper mer ingående: unga lågutbildade (här), äldre arbetslösa (kapitel 5) samt flykting- och anhöriginvandrade (kapitel 6)

De flesta ungdomar har en relativt problemfri väg in på arbetsmarknaden. Nästan 90 procent har etablerat sig vid 30 års ålder och inkomsterna stiger snabbt för de allra flesta i samband med avslutade studier.²⁶ Däremot finns det vissa grupper som har väsentligt sämre arbetsmarknadsutfall. En riskgrupp som ofta lyfts fram när man diskuterar ungas problem på arbetsmarknaden är de

²⁶ Se Engdahl och Forslund (2016), som även ger en mer detaljerad beskrivning av situationen för unga och hur denna förändrats över tid. Här framgår att etableringen inte har senarelagts under de senaste 20 åren. Inte heller anställningstiderna har blivit kortare.

som inte fullföljer sin gymnasieutbildning. I genomsnitt handlar detta om cirka 30 procent av en årskull, men andelen som inte fullföljer gymnasiet på utsatt tid varierar kraftigt med elevernas studiebakgrund.

Figur 21 visar andelen av en årskull som inte slutför gymnasiet inom tre år beroende på elevens betyg från årskurs 9. Risken att inte slutföra gymnasiet på utsatt tid är betydligt högre i de två lägsta decilerna av betygsfördelningen från årskurs 9; i den lägsta tiondelen avslutar anmärkningsvärt få, endast 10 procent, sina gymnasiestudier på utsatt tid. Betygen från grundskolan ger alltså en god prognos för vilka som inte kommer att lyckas med sina gymnasiestudier.



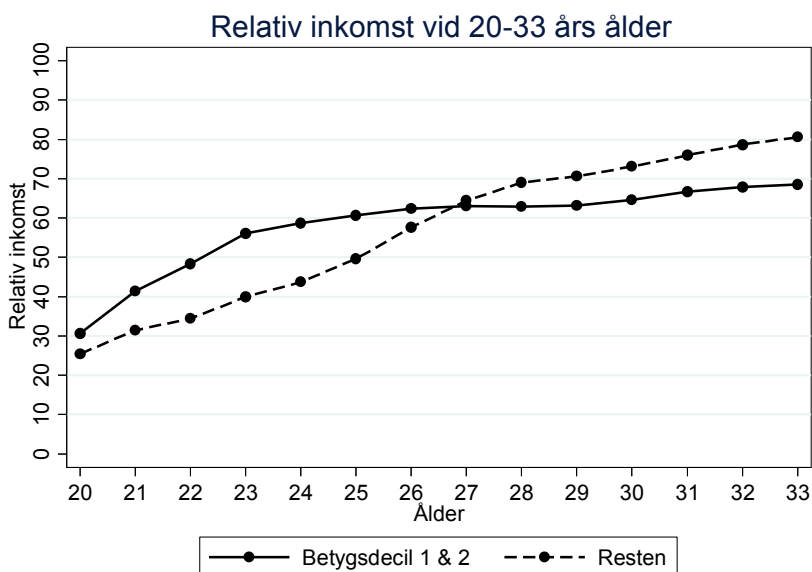
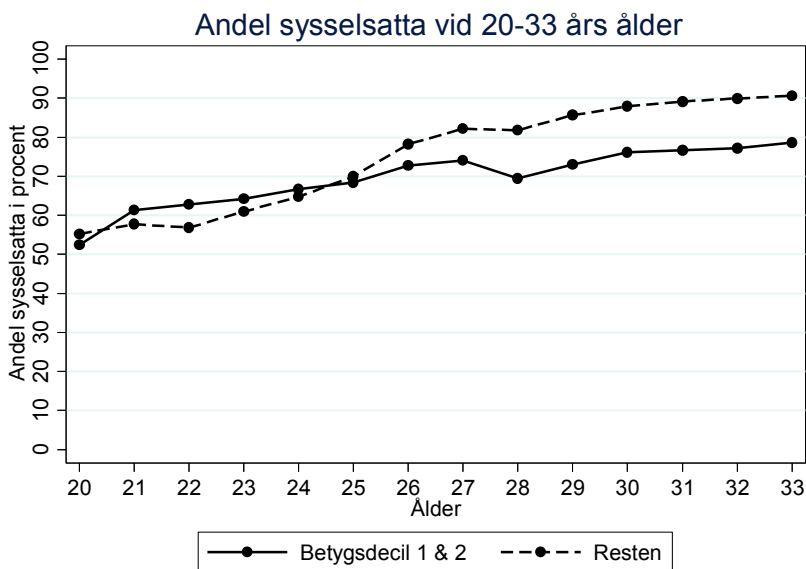
Figur 21 Andelen av en årskull som inte slutfört gymnasiet vid 19 års ålder beroende på grundskolebetyg

Not: Grafen visar andelen av de födda 1995 som slutfört gymnasiet vid 19 års ålder (avgångsår 2014) beroende på deras plats (decil) i fördelningen av betygen i årskurs 9. Den heldragna horisontella linjen visar andelen i årskullen totalt.

Källa: IFAU-databasen.

Hur ser då etableringen på arbetsmarknaden ut beroende på grundskolebetyg? Figur 22 visar hur sysselsättningen och inkomsterna utvecklas från 20 till 33 års ålder. Baserat på det mönster vi såg i Figur 21, särredovisar vi utvecklingen för dem med lägst betyg från grundskolan (betygsdecil 1 och 2). Bilden bekräftar att de flesta unga etablerar sig utan problem på arbetsmarknaden: vid 33 års ålder har drygt 90 procent en sysselsättning och genomsnittsinkomsten är

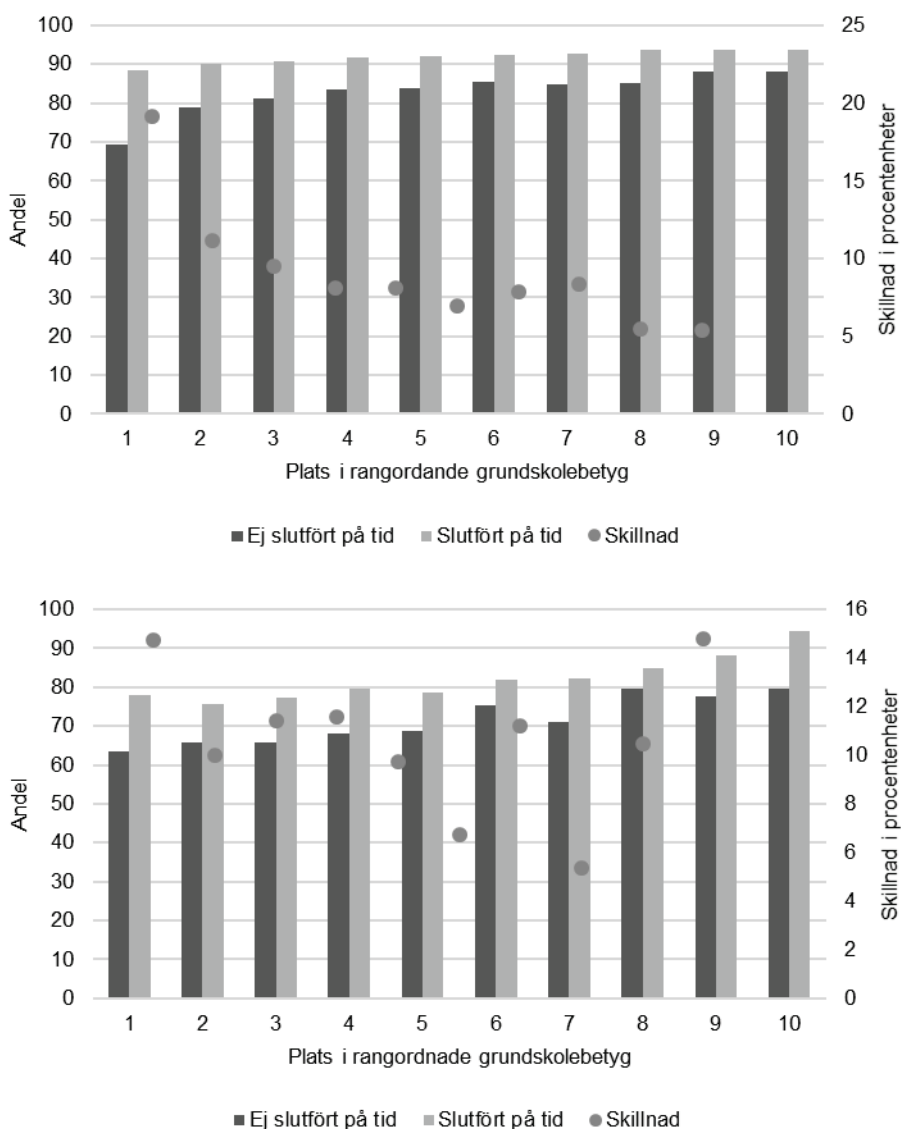
cirka 80 procent av medianinkomsten bland 45-åringar. För studiesvaga grundskoleelever är bilden en helt annan: andelen som har hittat ett arbete vid 33 års ålder är drygt 10 procentenheter lägre bland personer med låga grundskolebetyg, vilket också bidrar till betydligt lägre arbetsinkomster på lång sikt. Sysselsättningen och inkomsterna på lång sikt är som allra lägst bland de studiesvaga elever som inte slutfört gymnasiet, vilket illustreras i Figur 23. I den lägsta decilen är knappt 70 procent av de som inte slutfört gymnasiet sysselsatta och inkomsterna är endast drygt 60 procent av medianinkomsten bland 45-åringar. Däremot går det relativt bra för de flesta unga som *avslutar* gymnasiet, oavsett deras grundskolebetyg.



Figur 22 Sysselsättnings- och inkomstutveckling från 20 till 33 års ålder beroende på grundskolebetyg

Not: Graferna visar utvecklingen från 20 till 33 års ålder för personer födda 1981 (2014 är sista året vi kan observera dem i data). Vi delar in personer i grupper beroende på deras plats i fördelningen av percentilrankade betyg från årskurs 9. Relativ inkomst är arbetsinkomst delat med medianarbetsinkomsten bland 45-åringar under det relevanta året.

Källa: IFAU-databasen.



Figur 23 Sysselsättning och inkomster vid 33 års ålder beroende på grundskolebetyg och slutfört gymnasium

Not: Graferna visar sysselsättning och inkomster vid 33 års ålder för personer födda 1981 (2014 är sista året vi kan observera dem i data). Vi delar in personer i grupper beroende på deras plats i fördelningen av percentilrankade betyg från årskurs 9 samt om de slutfört gymnasiet vid 19 års ålder. Vänster axel visar procent av respektive grupp. Höger axel visar skillnad i procentenheter mellan de två grupperna. Nedre grafen är för relativ inkomst definierat som arbetsinkomst delat med medianarbetsinkomsten bland 45-åringar under det relevanta året.

Källa: IFAU-databasen.

I den resterande delen av detta avsnitt diskuterar vi vilka faktorer som påverkar arbetsmarknadssituationen för unga lågutbildade. Eftersom problemen tycks vara särskilt stora bland personer som saknar gymnasieexamen finns det anledning att börja med att diskutera hur utbildningssystemet ser ut.

Ett utmärkande drag för de ungas inträde på arbetsmarknaden är att arbetsgivare kan finna det särskilt svårt att bedöma potentialen hos dessa, eftersom de ofta saknar egna referenser och arbetslivserfarenhet. Som diskuterades i avsnitt 3 tyder flertalet studier på att arbetsgivare hanterar denna osäkerhet genom att lägga större vikt vid enkelt observerade attribut vid anställningstillfället (Altonji och Pierret, 2001 och Hensvik och Skans, 2013a). Att inte ha ett slutbetyg från gymnasiet kan i detta sammanhang upplevas som en negativ signal bland arbetsgivare, vilket leder till lägre sannolikhet att finna en anställning. Det finns därmed goda skäl att oroa sig för att elever riskerar att hamna i permanent utanförskap på grund av att de inte fullföljt gymnasiet.

Vi diskuterar också värdet av kontakter i yrkesutbildningen, som av samma skäl blir särskilt viktigt för dem som inte lyckas skaffa sig ett slutbetyg. Därefter följer en diskussion om de efterfrågefaktorer som påverkar arbetsmarknadsetableringen av unga lågutbildade efter avslutad utbildning, med fokus på lönebildningens betydelse och effekter av anställnings- subventioner.

4.1 Utbildningssystemet

Vad förklarar den höga andelen studiesvaga elever som inte slutför gymnasiet på utsatt tid? Flertalet studier visar att andelen utan fullständiga betyg ökade i samband med en rad förändringar av gymnasieskolan på 1990-talet. En sådan förändring var när samtliga yrkesutbildningar förlängdes till tre år med ett ökat teoretiskt innehåll. Tanken var att öka möjligheten till övergång till högre studier, och att en mer generell utbildning är mer gångbar när ekonomin förändras. I stället bidrog reformeringen av yrkesutbildningarna till att andelen studiesvaga elever som inte slutför sin gymnasieutbildning ökade. Hall (2012) visar att förlängningen av yrkesprogrammen ökade gymnasieavhoppen bland studiesvaga elever med 50 procent. Det tredje året hade däremot ingen effekt på övergången till högre studier, och tycks inte heller ha minskat arbetslöshetsrisken i lågkonjunktur (Hall, 2013).

En annan viktig förändring i och med 1990-talets gymnasiereform var att det relativa betygssystemet ersattes med ett mål- och kunskapsrelaterat system som baserades på kriterier för olika kunskapsnivåer. Eftersom kunskapskraven är kopplade till varje kurs innebar införandet av de målrelaterade betygen också en övergång från ämnesbetyg till kursbetyg, vilket i praktiken betyder att elevernas slutbetyg i lika stor del baseras på kursbetygen under första, andra

och tredje året. Björklund m.fl. (2010) visar att införandet av de nya målrelaterade kursbetygen minskade andelen som tog examen på utsatt tid, en effekt som var särskilt stor bland elever i yrkesförberedande program med svag studiebakgrund.

4.1.1 Gymnasiereformen 2011: nya inträdeskrav och avskaffad högskolebehörighet

År 2011 genomfördes en ny gymnasiereform, Gy 2011, i syfte att öka genomströmningen på gymnasiet. En del av reformen var att minska det teoretiska innehållet i yrkesutbildningarna (som förblev treåriga) och yrkesprogrammen ger, till skillnad från de högskoleförberedande programmen, inte längre automatisk högskolebehörighet.²⁷ Dessutom skärptes inträdeskraven till de nationella programmen i syfte att endast anta de elever som är väl förberedda för sina gymnasiestudier.²⁸ Det individuella programmet ersattes med fem introduktionsprogram avsedda enbart för elever som inte uppfyller behörighetskraven. Syftet med introduktionsprogrammen är att tydligare kunna individanpassa introduktionsutbildningen mot antingen arbetsmarknaden, övergång till gymnasieskolans nationella program eller annan utbildning (Skolverket, 2016).

Figur 24 (vänster) visar andelen elever på studieförberedande program respektive yrkesprogram. Sedan starten av Gy 2011 har andelen elever på yrkesprogrammen minskat kraftigt, och i stället ökat på de högskoleförberedande programmen. Den nya gymnasiereformen tycks också ha medfört en kraftig ökning av elever på individuella program (numera introduktionsprogram). Under läsåret 2015/2016 gick 23 procent av samtliga elever på ett introduktionsprogram. Figur 24 (höger) visar ett hopp upp i andelen i samband med införandet av Gy 2011 samt en gradvis ökning därefter. Figuren visar också att den gradvisa ökningen efter 2011 drivs av ett ökat antal elever på språkintroduktionsprogrammet. Detta tyder på att tillströmningen förklaras av ett ökat antal nyanlända elever, varav majoriteten börjar på språkintroduktion.

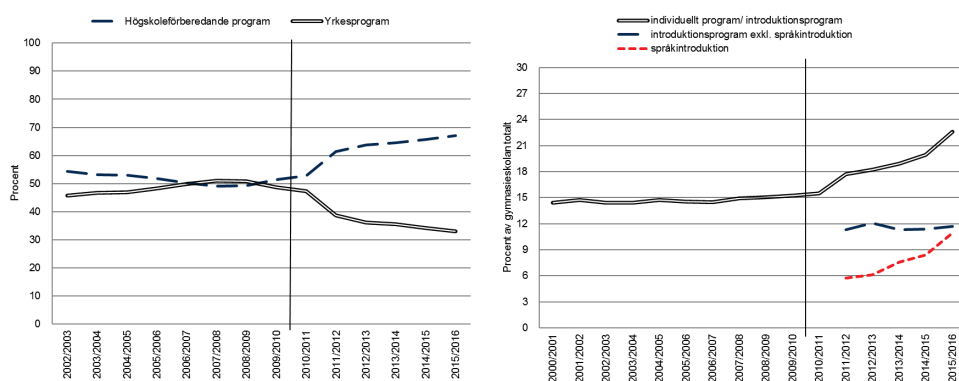
Att någon gång ha varit inskriven på ett av gymnasieskolans individuella program är starkt förknippat med att inte lämna gymnasieskolan med slutförklarad

²⁷ Eleverna har i praktiken möjlighet att uppnå högskolebehörighet på yrkesprogrammen genom aktiva val.

²⁸ Före 2011 räckte det att ha godkänt i svenska/SVA, matematik och engelska för att uppnå gymnasiebehörighet. Efter 2011 gäller att eleven har godkända betyg i svenska, matematik och engelska samt nio andra ämnen. För antagning till naturvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet krävs att tre av de ytterligare nio är biologi, fysik och kemi. För antagning till ekonomiprogrammet, humanistiska programmet och samhällsvetenskapsprogrammet krävs godkänt i samhällskunskap, historia, religion och geografi. För estetiska programmet krävs inga specifika ämnen utöver svenska, engelska och matematik, men antagningsprov kan användas. För att komma in på ett yrkesprogram måste eleven ha godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik samt minst fem av grundskolans övriga ämnen.

och att ha sämre etablering på arbetsmarknaden (Engdahl och Forslund, 2016). Det måste därför anses som mycket problematiskt att mer än en femtedel av eleverna nu går på ett introduktionsprogram.

Merparten av introduktionsprogrammen syftar till att ge eleverna behörighet till ett nationellt program. Som framgår av Tabell 1 är det emellertid en mycket låg andel som faktiskt lyckas övergå till ett yrkes- eller högskoleförberedande program. En betydande andel stannar i stället antingen kvar på ett introduktionsprogram eller lämnar gymnasiet helt efter två år.²⁹ En mycket låg andel har som väntat avslutat ett nationellt program efter tre år.



Figur 24 Andelen av gymnasieelever i årskurs 1 på olika typer av program samt introduktionsprogram

Not: Den vänstra bilden visar andelen på nationella program. För läsåren 2001/2002–2010/2011 avses med högskoleförberedande program det estetiska, naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga programmet, teknikprogrammet samt International Baccalaureate. För läsåren 2011/2012–2015/2016 avses dessutom det humanistiska programmet och ekonomiprogrammet. Till yrkesförberedande program räknas för perioden 2001/2002–2010/2011 barn- och fritid, bygg, el, energi, fordon, handels- och administration, hantverk, hotell- och restaurang, industri, livsmedel, media, naturbruk och omvårdnad. Till yrkesförberedande program räknas för perioden 2011/2012–2015/2016 barn, bygg, el och energi, fordon, handel, hantverk, hotell, industrideknisk, naturbruk, restaurang och livsmedel, VVS och vård. Den högra bilden visar andelen på individuella program. För läsåren 2000/2001–2010/2011 avses här andelen av totalt antal gymnasieelever som går ett individuellt program (IV). Från och med 2011/2012 avses andelen som går ett introduktionsprogram. På grund av bristande jämförbarhet över tiden är endast skolor med offentlig huvudman med i beräkningen.

Källa: Skolverket.

²⁹ Av Skolverkets uppföljning framgår att skillnaderna mellan programmen är otydliga för skolorna och för eleverna. Dessutom är det oklart hur arbetsgivare uppfattar och värderar de kunskaper som inhämtats på respektive program.

Tabell 1 Fördelning av elever som påbörjar ett introduktionsprogram två och tre år senare, procent

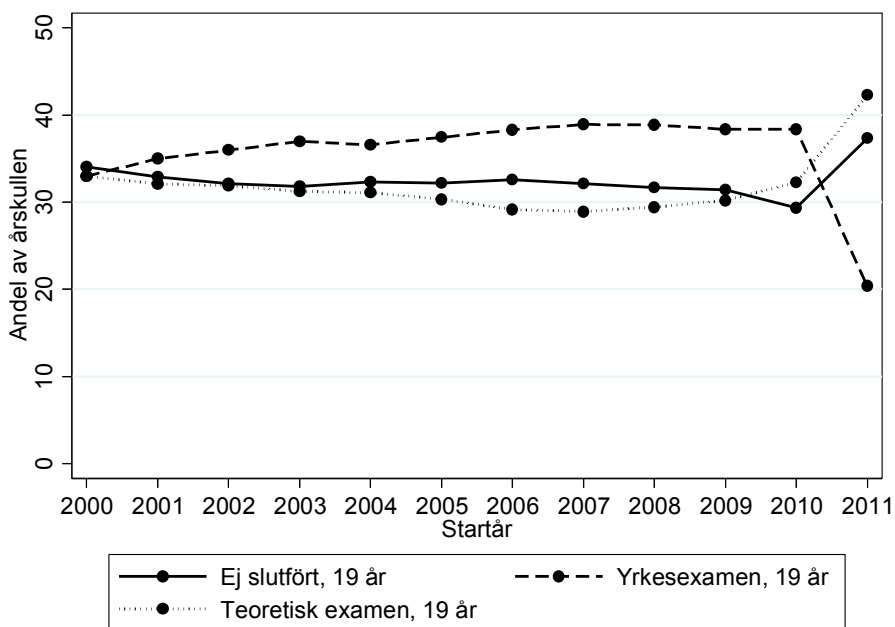
	IMIND	IMPRE	IMPRO	IMSPR	IMYRK
Andel av nybörjarelever år 1 2012 av samtliga på introduktionsprogram	25,7	10,9	14,8	33,8	14,9
<i>Utfall efter 2 år (ht 2014)</i>					
På samma program	22,3	2,7	27,7	23,6	31,3
På yrkesprogram	27,0	37,3	55,9	13,4	27,7
På högskoleförberedande program	6,3	24,9	2,4	12,4	1,7
På (annat) introduktionsprogram	13,9	16,9	3,9	19,5	17,1
Ej i gymnasieskolan (samt ej avslutat nationellt program)	30,5	18,3	10,1	31,1	22,2
<i>Avslutat nationellt program efter 3 år (ht 2015)</i>					
Med examen	1,1	6,3	26,8	0,3	4,4
Med studiebevis	0,3	2,8	12,6	0,1	1,9

Not: Förkortningarna avser följande introduktionsprogram: IMIND = Individuellt alternativ, IMPRE = Preparandutbildning, IMPRO = Programinriktat individuellt val, IMSPR = Språkintröduktion, IMYRK = Yrkesintroduktion. IMIND syftar till att eleverna ska gå vidare till yrkesintroduktion, annan fortsatt utbildning eller arbetsmarknaden, IMPRE ska ge behörighet till ett nationellt program inom ett år. IMPRO ska ge behörighet till ett visst yrkesprogram, IMSPR ska ge möjlighet att gå vidare i gymnasieskolan eller annan utbildning och IMYRK ska ge yrkesinriktad utbildning som leder till jobb eller fortsatta studier på yrkesprogram.

Källa: Skolverket.

En intention med Gy 2011 var att öka andelen som slutför gymnasiet på utsatt tid. Figur 25 visar andelen av varje årskull som har slutfört ett yrkesförberedande program, ett studieförberedande program samt andelen som inte slutfört gymnasiet alls vid 19 års ålder.³⁰ Tvärt emot intentionerna ser vi en kraftig minskning av andelen elever som avslutar ett yrkesprogram i den första årskullen som började gymnasiet efter reformen (startår 2011). Totalt motsvarar minskningen hela 18 procentenheter och tycks ha två förklaringar. Dels har andelen som slutför ett studieförberedande gymnasium ökat med 10 procentenheter, dels har andelen som inte avslutat gymnasiet alls vid 19 års ålder ökat med 8 procentenheter. Sammantaget sammanfaller alltså 2011 års gymnasie-reform med en relativt kraftigt minskad genomströmning i gymnasieskolan.

³⁰ På grund av att våra data sträcker sig fram till 2014 fokuserar vi på utfallen vid 19 års ålder, för att kunna mäta genomströmningen bland elever som påbörjade gymnasiet både före och efter 2011 års gymnasie-reform.



Figur 25 Andelen av en årskull som avslutat respektive inte avslutat ett nationellt program vid 19 års ålder över tid

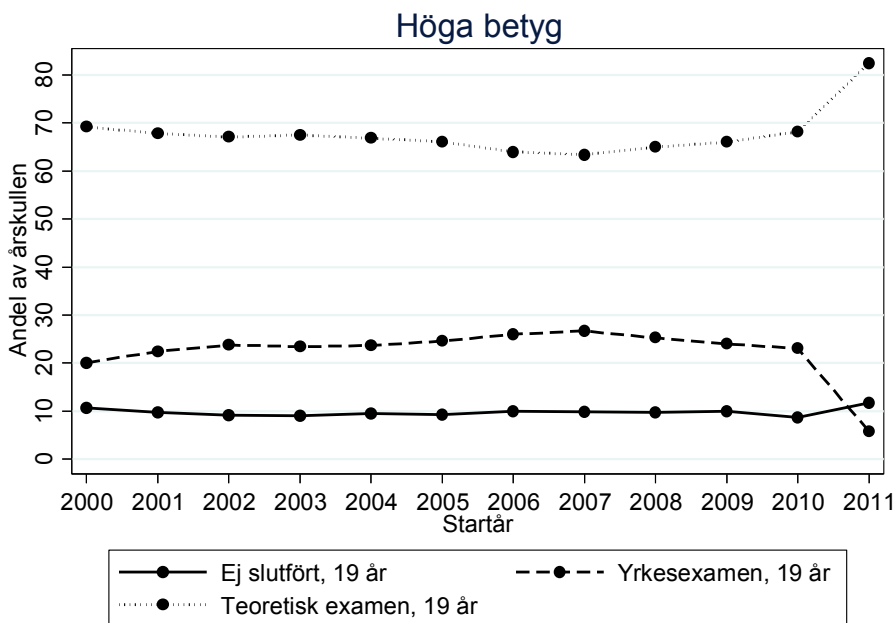
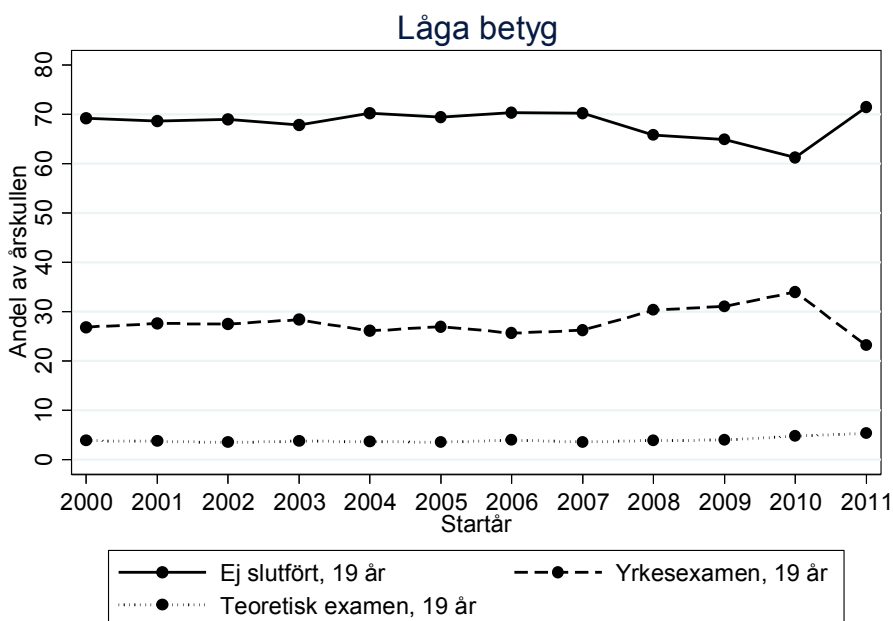
Not: Vi identifierar andelen som slutfört olika nationella program utifrån den tredje siffran i SUN-koden enligt SCB:s utbildningsnomenklatur. Personer som inte har gymnasieutbildning registrerad som högsta utbildningsnivå vid 19 års ålder definieras som ”Ej slutfört”. Elever som startade 2011 var den första årskullen som påverkats av gymnasiereformen 2011.

Källa: IFAU-databasen.

Figur 26 gräver djupare i denna utveckling genom att visa hur genomströmningen påverkat elever med olika grundskolebetyg (redovisat separat för den nedersta respektive översta fjärdedelen). Figuren visar att andelen elever med yrkesexamen minskar i båda delarna av grundskolebetygsfördelningen. Mest bekymmersamt är dock att minskningen bland de elever som hade de lägsta grundskolebetygen helt förklaras av att betydligt färre av dessa ungdomar fullföljer gymnasiet (övre vänstra bilden). Ökningen är dramatisk, 10 procentenheter färre av den fjärdedel av ungdomar som hade lägst betyg från grundskolan fick en gymnasieexamen efter reformen. Högre upp i betygsfördelningen motsvaras minskningen av att yrkesexaminerade i stället i allt högre grad tar en studieförberedande examen. Andelen elever som inte slutför gymnasiet på utsatt tid tycks dock ha ökat avsevärt i nästan alla delar av fördelningen.

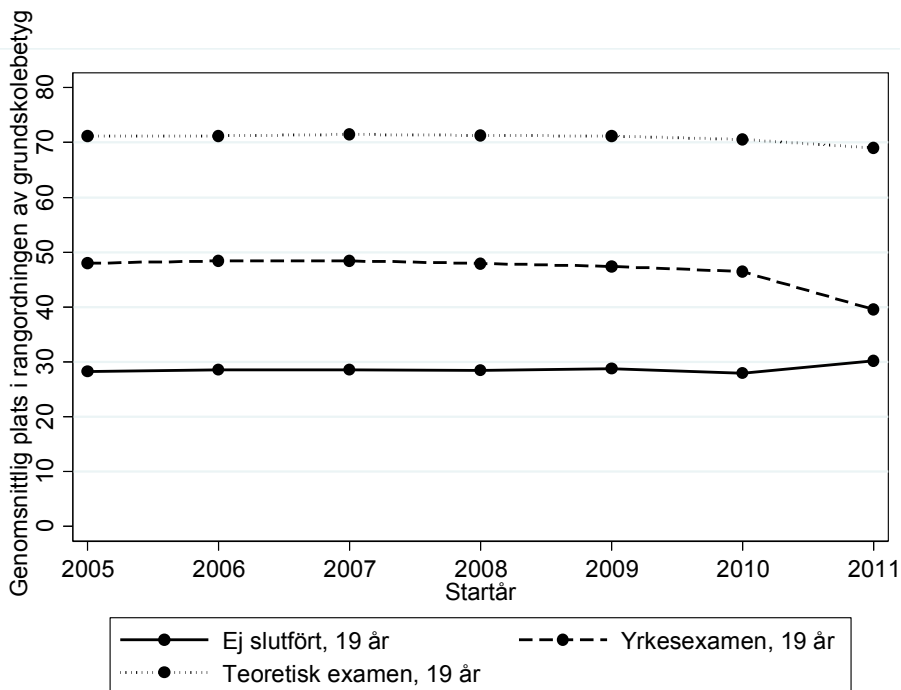
Figur 27 visar slutligen att grundskolebetygen (rangordnade inom varje årskull) har minskat både bland de som avslutat ett teoretiskt och ett yrkesinriktat

program i och med Gy 2011. Detta är precis vad man ska förvänta sig om de relativt starkaste eleverna på yrkesprogrammen söker sig till teoretiska program. Samtidigt har genomsnittsbetygen också gått upp bland de elever som *inte* fullföljer gymnasiet. Detta belyser återigen att gymnasiereformen tycks ha medfört avhopp allt högre upp i betygsfördelningen från grundskolan. Den sammantagna tolkningen av dessa figurer är att yrkesgymnasiet har blivit mindre attraktivt för duktiga elever, vilket är den utveckling som dominerat i den offentliga debatten. Men reformeringen av gymnasiet har också gjort yrkesprogrammen mindre nåbara för de allra mest studiesvaga eleverna.



Figur 26 Andelen av en årskull som avslutat respektive inte avslutat ett nationellt program vid 19 års ålder beroende på betygen från grundskolan

Källa: IFAU-databasen.



Figur 27 Genomsnittlig grundskolebetygsrang bland elever som avslutat respektive inte avslutat ett nationellt program vid 19 års ålder

Källa: IFAU-databasen.

4.1.2 Examenskrav

En annan förändring som infördes i och med Gy 2011 var att kraven för att få en examen skärptes.

Tabell 2 beskriver slutdokumentet från gymnasieskolan före och efter 2011 års reform. För att få ett slutbetyg i den gamla gymnasieskolan krävdes att eleven blivit betygsatt i samtliga programmets kurser (2 500 poäng). Efter 2011 måste minst 90 procent av kurserna (2 250 poäng) vara godkända för att eleven ska få ett examensbevis. Elever som inte uppnår kravet på 90 procents godkända kurspoäng, men som har betyg i samtliga kurser får i stället ett studiebevis.

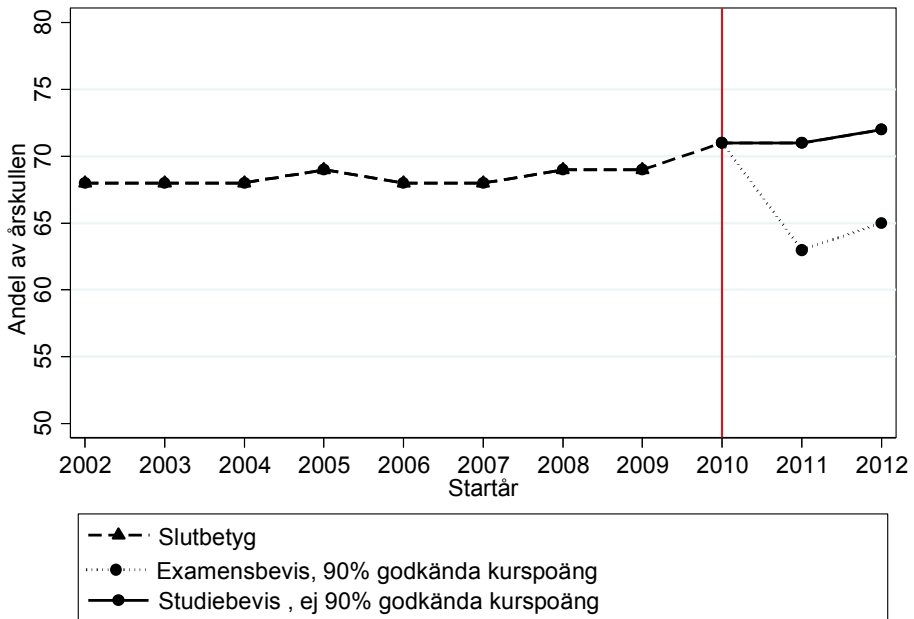
Tabell 2 Slutdokument från gymnasieskolan före och efter 2011 års gymnasiereform

Läroplan	Minst 90 % godkända kurspoäng, (inkl. sv, eng och ma)	Slutförd utbildning, utan minst 90 % godkända kurspoäng, (inkl. sv, eng och ma)
Lpf 94	Slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet	Slutbetyg
Gy 2011	Avgångsbetyg med examensbevis <u>Högskoleförberedande examen</u> (ger grundläggande högskolebehörighet) <u>Yrkesexamen</u> (ger inte automatiskt grundläggande högskolebehörighet)	Avgångsbetyg med studiebevis

Not: Alla elever på yrkesprogram har möjlighet att skaffa sig grundläggande högskolebehörighet genom att välja kurser inom ramen för det individuella valet, och för vissa program, i de programgemensamma ämnena eller i programfördjupningen. Ibland måste eleverna också läsa ett utökad program om de vill ha grundläggande högskolebehörighet. Inom vissa av yrkesprogrammen kan eleverna få grundläggande högskolebehörighet utan att läsa ett utökad program, se Skolverket (2011).

Källa: Löfbom och Sonnerby (2015).

Figur 28 visar andelen elever som fick ett slutbetyg innan reformen samt andelen som fick ett examensbevis eller ett studiebevis efter reformen. Vi ser att andelen med ett examensbevis är cirka 10 procentenheter lägre än andelen som erhöll ett slutbetyg i det gamla systemet.



Figur 28 Andel av gymnasieelever som slutfört gymnasieskolan inom tre år

Not: Före 2011 avses elever som fått slutbetyg. Från och med 2011 kan en elev få antingen en examen eller ett gymnasiebevis. Ett gymnasiebevis kräver att eleven läst och fått betyg i minst 2 500 poäng. Examen kräver dessutom att eleven är godkänd i minst 2 250 poäng.

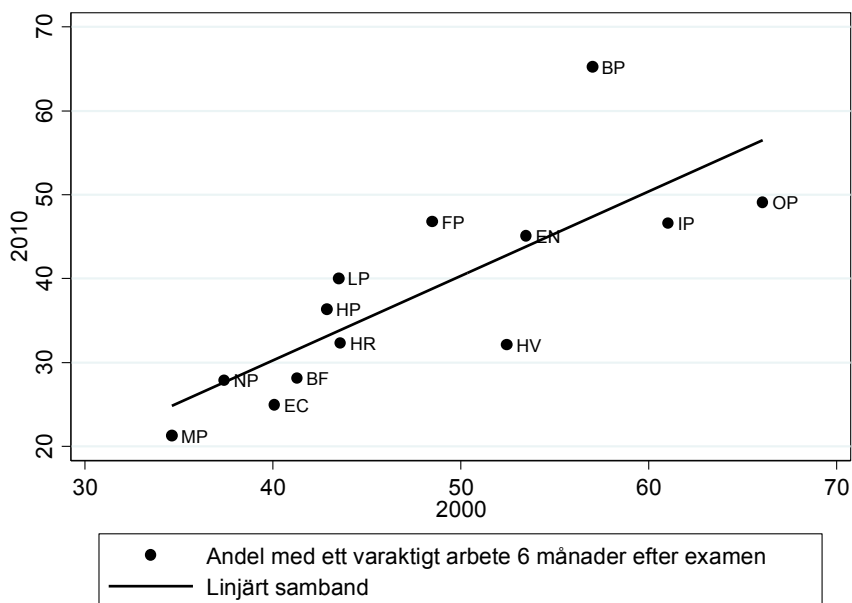
Källa: Skolverket.

4.1.3 Utbildningsval och matchning

Mot bakgrund av de striktare antagningskraven och de kraftiga förändringarna av andelen elever på olika program är det intressant att belysa hur ser arbetsmarknadsutsikterna varierar beroende på studieinriktning. Figur 29 visar sannolikheten att hitta ett varaktigt jobb fem månader efter gymnasiet bland elever som avslutade ett yrkesförberedande program 2000 och 2010. Det första att observera är att det finns en stor spridning i möjligheterna att finna ett arbete mellan olika gymnasieinriktningar. Byggprogrammet, omvårdnadsprogrammet och industriprogrammet ger till exempel goda jobbmöjligheter (mer än hälften av eleverna har ett varaktigt arbete sex månader efter gymnasieexamen), medan elever från medieprogrammet, naturbruksprogrammet, elprogrammet och barn- och fritidsprogrammet har betydligt sämre utfall.³¹

³¹ Beskrivningen överensstämmer i stort med den bild som ges av tabell 3.8 bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015. Där framgår också att en högre andel på barn- och fritidsprogrammet (BF) liksom medieprogrammet (MP) går vidare till högskolestudier. Dessa ingår inte i vår analys.

Det andra att observera är att det finns en hög stabilitet i sannolikheten att etablera sig snabbt på arbetsmarknaden beroende på inriktning; samma inriktningar som var lyckosamma år 2000 var det också år 2010. Figuren pekar alltså på att det historiskt sett har varit lätt att förutsäga vilka gymnasieinriktningar som lett till arbete.



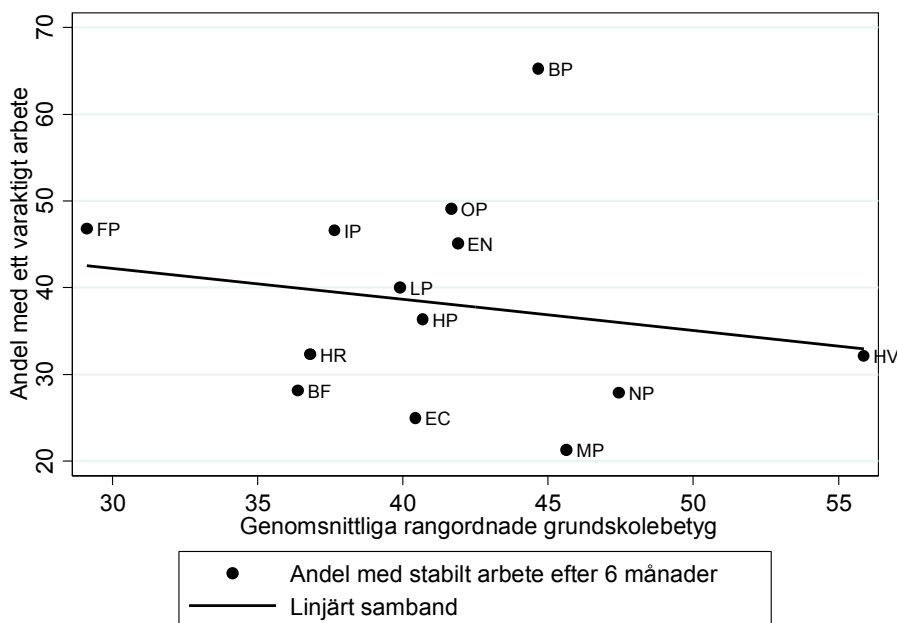
Figur 29 Andelen som hittar ett varaktigt arbete fem månader efter examen 2000 och 2010

Not: Vi mäter sysselsättningen i november (fem månader efter examen). En person räknas som sysselsatt om jobbet varade i minst fyra månader och genererade en total inkomst större än tre gånger en månatlig minimilön, definierad enligt den 10:e percentilen i lönefördelningen. Vi exkluderar personer som går vidare till högre utbildning. Förkortningarna avser följande program från vänster till höger: MP = media, NP = naturbruk, EC = el, BF = barn och fritid, HR = hotell och restaurang, HP = handels- och administration, LP = livsmedel, FP = fordon, HV = hantverk, EN = energi, IP = industri, BP = bygg och OP = omvårdnad.

Källa: IFAU-databasen.

Det kan också noteras att variationen i övergången mellan skola och arbete inte verkar kunna förklaras av sammansättningen bland dem som går på olika program. Figur 30 visar sambandet mellan genomsnittsbetygen från grundskolan och sannolikheten att hitta ett varaktigt arbete efter gymnasiet för respektive yrkesförberedande program år 2010. Detta samband är i själva verket *negativt*, vilket tyder på att sämre arbetsmarknadsutfall inte förklaras av bristande förmågor bland eleverna. Och trots att det är förutsägbart vilka

utbildningar som leder till jobb ser vi inte att elever med bättre betyg väljer dessa utbildningar i högre utsträckning. Det ska poängteras att vi här tittar på elever som gick ut gymnasiet före gymnasireformen 2011. En tänkbar slutsats utifrån Figur 30 är därmed att höga barriärer för antagning till yrkesprogrammen riskerar att stänga ute personer långt ner i grundskolebetygsfördelningen från program som ger goda chanser att få ett jobb efter examen.



Figur 30 Sambandet mellan andelen som hittar ett varaktigt arbete fem månader efter examen år 2010 och genomsnittliga grundskolebetyg på respektive program

Källa: IFAU-databasen.

4.2 Arbetsmarknadskontakter i utbildningen

Tidiga kontakter med arbetslivet är betydelsefulla för ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Utan arbetslivserfarenhet och referenser kan det vara mycket svårt för arbetsgivare att bedöma unga sökandes förmågor. Kramarz och Skans (2013) visar att svenska ungdomar som fått arbete genom sina föräldrar, fick det betydligt (ett halvår) snabbare än andra ungdomar. Denna anmärkningsvärt stora effekt finns där oavsett om jämförelsen görs i förhållande till andra elever från samma klass eller i förhållande till andra elever som finner arbete på samma företag. Till och med när effekten mäts i förhållande till andra elever

från samma skola och inriktning som anställs av samma företag, kvarstår en effekt motsvarande tre månader.

Hensvik och Skans (2013a) och Hensvik, Müller och Skans (2017) undersöker betydelsen av kontakter som etablerats på sommar- och extrajobb bland svenska gymnasieungdomar på yrkesprogram. Dessa studier visar att elever som hade ett sommar- eller extrajobb på en viss arbetsplats har avsevärt högre sannolikhet än sina klasskamrater att börja arbeta där efter avslutat gymnasium. Dessutom ökar sannolikheten att hitta ett jobb på arbetsplatser där de själva inte arbetat, men där någon de känner från ett tidigare sommar- eller extrajobb arbetar, vilket tyder på att kontakter med arbetsmarknaden redan under studietiden är viktiga för senare etablering. Betydelsen av kontakter är stor för elever på samtliga yrkesprogram, men större om kontakterna är utbildade inom samma yrkesområde som de nyutexaminerade och i lågkonjunktur.

Den svenska gymnasieskolan innehåller relativt lite arbetsplatsförlagd utbildning jämfört med många andra länder. Svenska gymnasieelever kan läsa ett yrkesprogram som skolförlagd utbildning eller som lärlingsutbildning. I den skolförlagda utbildningen ingår minst 15 veckors arbetsplatsförlagt lärande på samtliga yrkesprogram och på den gymnasiala lärlingsutbildningen ska minst hälften av tiden vara arbetsplatsförlagd. Andelen elever som går ett yrkesprogram som lärlingar är fortfarande mycket marginell (5 procent vårterminen 2013 enligt Skolverket, 2013). I en granskning av Skolinspektionen 2011 konstateras också att det arbetsplatsförlagda inslaget i den skolförlagda utbildningen ofta är bristfälligt organiserat och att många elever inte ens får de 15 veckors arbetsplatsförlagt lärande som regelverket föreskriver.

En bedömning utifrån de forskningsresultat som finns är att ett ökat arbetsplatsförlagt inslag i de yrkesförberedande programmen skulle kunna underlätta ungdomarnas arbetsmarknadsetablering. Den typ av information som arbetsgivare får via direkta kontakter med ungdomarna är troligtvis svår att ersätta med andra åtgärder (som stärkta formella meriter), då det ofta kan handla om bedömningar om hur väl en enskild person passar för ett speciellt arbete. Det är viktigt att lyfta fram att arbetsplatsförlagd utbildning sannolikt är extra viktigt för de elever som inte klarar av att fullfölja gymnasiet, eftersom de kontakter de får med potentiella arbetsgivare är det enda som de får med sig. Detta resonemang gäller också introduktionsprogrammen, där övergången till nationella program är mycket låg. Utöver kontakter kan striktare krav på arbetsplatsförlagd praktik också medföra en bättre styrning av utbudet av utbildningsplatser till program där det finns en efterfrågan på praktikanter, samt att

utbildningsanordnarna på ett mer direkt sätt får information om vilka kunskaper arbetsgivarna efterfrågar.³²

Ett starkare arbetsmarknadsfokus i yrkesutbildningen tycks också vara kopplat till högre söktryck i andra länder. I ljuset av viljan att göra yrkesutbildningen mer attraktiv kan uppmärksammas att det i Norge är fler (cirka 40 procent) av eleverna som deltar i yrkesutbildningen än i Sverige, samtidigt som yrkesutbildningen där har betydligt större inslag av arbetsplatsförlagt lärande. Yrkesprogrammen i Norge ger inte automatiskt högskolebehörighet, men möjligheten finns att växla över till ett högskoleförberedande spår efter de två första åren på yrkesutbildningen.³³ Den yrkesförberedande gymnasieskolan i Sverige ger i jämförelse varken tydlig koppling till arbetsmarknaden eller tillräckligt med teoretiska kunskaper för att ge högskolebehörighet.

4.3 Kostnader för att anställa unga lågutbildade

Vi har hittills fokuserat på förslag på åtgärder inom utbildningssystemet som skulle kunna underlätta inträdet på arbetsmarknaden för ungdomar med svag studiebakgrund. Men barriärerna kan också minskas genom sänkta kostnader för att anställa unga, vilket kan ske via lönebildningen och olika typer av anställningssubventioner.

4.3.1 Lägstälönernas betydelse

När det gäller lönebildningens betydelse för ungdomars inträde på arbetsmarknaden är den centrala frågan om lägre ingångslöner skulle kunna förbättra arbetsmarknadsutsikterna för ungdomar med svaga studieresultat. Huvudargumentet är att höga ingångslöner leder till lägre sysselsättning eftersom arbetsgivare kommer att undvika att anställa personer som har en för låg produktivitet i förhållande till lönekostnaden. Ett sådant resonemang förutsätter att de avtalade lägstälönerna ”ingriper” i lönefördelningen, det vill säga att de ligger på en nivå som faktiskt påverkar hur lönerna sätts, vilket framför allt gäller inom servicesektorn (Forslund m.fl., 2012).

Den forskning som finns tyder på att sänkta lägstälöner har förhållandevis små effekter på sysselsättningen som helhet, men att sammansättningen av anställda tycks förändras i en riktning som kan försvåra för de mest studiesvaga ungdomarna (se avsnitt 3). Forslund m.fl. (2014) visar mer specifikt att avtalade löneökningar inom avtalsområden som anställer många unga bidrog till

³² Engdahl och Forslund (2016). Direkt inblandning av arbetsgivare i utbildningen har också visat sig vara en framgångsfaktor, till exempel inom arbetsmarknadsutbildningen, se Lundin och Martinson (2003).

³³ Korpi, Bäckman och Minas (2015) och SOU 2016:77 Bilaga 7 ger en beskrivning av gymnasiesystemen i vårt närområde.

att relativt färre anställningar avslutades bland personer med höga betyg (i översta kvartilen) och fler anställningar avslutades bland personer med låga betyg (i nedersta kvartilen). En möjlig tolkning av resultaten är att höga lägsta-löner kan leda till att lågutbildade unga får lägre arbetsinkomster på grund av ökade ofrivilliga separationer, medan de högutbildade unga då väljer att stanna i dessa jobb.

4.3.2 Sysselsättningssubventioner

Ett annat sätt att stimulera efterfrågan på unga personers arbetskraft genom sänkta lönekostnader är via riktade sänkningar av arbetsgivaravgifterna för dessa. Efter regeringsskiftet 2006 genomfördes en rad riktade skattereformer för att påverka arbetskraftefterfrågan, bland annat sänktes arbetsgivaravgifterna för unga och samtidigt sänktes egenavgiften för unga egenföretagare. Sänkningen av arbetsgivaravgiften, som genomfördes i två steg, tycks dock inte ha påverkat ungdomars sysselsättning och löner i någon större utsträckning (Egebark och Kaunitz, 2013).

Utifrån de svårigheter som unga lågutbildade har att etablera sig på arbetsmarknaden är subventioner för den ökade risk/osäkerhet som det innebär att anställa unga med låga studieresultat (hög arbetslöshetsrisk) en möjlig åtgärd. En viktig aspekt är dock att sådana subventioner bör riktas till just de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden, för att undvika undanträngningseffekter och onödiga kostnader.

I dag finns ett par olika subventionerade anställningsformer som delvis riktar sig till unga som saknar yrkeserfarenhet eller som har varit arbetslösa under en viss tid, till exempel yrkesintroduktionsanställningar och traineejobb. Ännu finns det ingen empirisk utvärdering av dessa anställningsformer, eftersom antalet anställningar i realiteten blivit så litet att det är svårt att mäta effekterna.

Att så pass få yrkesintroduktionsanställningar skapats kan tyda på att lönesänkningen inte är tillräckligt stor för att motivera en anställning, särskilt när företagen måste avsätta resurser för utbildning och upplärning. På kort sikt är det därför tänkbart att andra konkurrerande sysselsättningssubventioner är mer attraktiva. Statskontoret (2015) har till exempel noterat att lönesubventionen är lika stor för nystartsjobb som för yrkesintroduktionsanställning om den som anställs har varit arbetslös i minst sex månader och arbetar lika mycket. Skillnaden är att arbetsgivarna saknar utbildningsansvar i nystartsjobben. Av en enkätundersökning riktade till arbetsgivare i de branscher där avtal tecknats 2015 framgick att endast hälften av de svarande företagen kände till yrkesintroduktionsavtalet, vilket sannolikt bidragit till den låga volymutvecklingen

(Statskontoret, 2015). Konjunkturinstitutet (2016) poängterar dessutom att de flesta av yrkesintroduktionsavtalen föreskriver specifika utbildningskrav, ofta i form av gymnasiekompetens, vilket har bidragit till att personer med relativt bättre förutsättningar än målgruppen som helhet har anställts.

Yrkesintroduktionsavtal

Yrkesintroduktionsavtalen riktar sig till ungdomar som ännu inte fyllt 25 år vid anställningstillfället och saknar relevant yrkeserfarenhet. En YA-anställd anställs för minst sex månader och vanligast är att anställningen varar i tolv månader. Tiden i utbildning är i regel mellan 15 och 25 procent av arbetstiden. För denna tid betalas ingen ersättning. Om 25 procent av arbetstiden ägnas åt utbildning, uppgår lönen alltså till 75 procent av den kollektivavtalade minimilönen om sådan finns i avtalet som tillämpas.

Arbetsgivare som vill anställa en person inom ramen för yrkesintroduktion kan ansöka om en lönesubvention och handledarstöd från Arbetsförmedlingen. Lönesubventionen motsvarar den ordinarie arbetsgivaravgiften på bruttolönen (31,42 procent) och handledarstödet är som högst 115 kronor per dag (cirka 2 500 kronor per månad). Den statliga subventionen kan också tänkas sänka upplärningskostnader som arbetsgivaren annars skulle ha fått stå för, oavsett vem som hade anställts.

5 Äldre arbetslösa

Sett ur ett internationellt perspektiv är den svenska arbetsmarknaden för äldre tämligen välfungerande; såväl arbetskraftsdeltagandet som sysselsättningen är relativt hög och många har fasta jobb med hög matchningskvalitet (se avsnitt 2). Samtidigt finns det ett antal problem som har att göra med att äldres arbetsmarknad är mindre dynamisk. Om en äldre person förlorar sitt jobb – till exempel på grund av arbetsbrist i en bransch som är på nedgång – är chansen att snabbt få ett nytt jobb ofta ganska liten, vilket illustreras av att den genomsnittliga arbetslöshetstiden är lång för äldre. Det medför att det finns en risk att dessa personer i stället väljer eller tvingas att lämna arbetskraften. Med tanke på att pensionsåldern i framtiden sannolikt kommer att behöva höjas är det viktigt att den arbetsmarknad som äldre arbetslösa möter fungerar väl.

I detta avsnitt diskuterar vi arbetsmarknaden för äldre personer, med betoning på de som är arbetslösa. Vilka personer som ska inkluderas i gruppen äldre är inte uppenbart, men här avses de som är minst 55 år. Först ger vi en

översikt av arbetsmarknadssituationen för äldre arbetslösa och belyser de faktorer som kan förväntas påverka gruppens situation. Därefter analyserar vi mer utförligt fyra av dessa: humankapital, viljan och förmågan att arbeta, åldersdiskriminering och kostnader för att anställa äldre arbetskraft. I varje delavsnitt diskuterar vi vad vi vet om betydelsen av respektive faktor, vilka politiskt beslutade åtgärder och regler som påverkar faktorn samt tänkbara förändringar av dagens regelverk som skulle kunna påverka arbetsmarknadssituationen för äldre arbetslösa.

5.1.1 Arbetsmarknadssituationen för äldre arbetslösa

Tabell 3 visar sysselsättningsgrad, relativ arbetslöshet, andel långtidsarbetslösa (de som varit utan arbete under minst sex månader), medelvärde för tid i arbetslöshet (i veckor) och andel av befolkningen utanför arbetskraften för två breda åldersgrupper 2015, 25–54 år och 55–64 år.

Tabellen visar tydligt att arbetsmarknaden för äldre är mindre dynamisk. Arbetslösheten är visserligen något lägre för äldre, men de som trots allt förlorar sina jobb förblir arbetslösa under betydligt längre perioder.

Tabell 3 Arbetsmarknadssituationen för olika åldersgrupper, 2015

	Syssel- sättningsgrad	Relativ arbetslöshet	Långtids- arbetslöshet (> 6 mån)	Genomsnittlig tid i arbetslöshet	Utanför arbetskraften
	Procent	Procent	Procent	Veckor	Procent
<i>25–54 år:</i>					
Alla	85,6	5,8	39,6	39,7	9,1
Män	87,9	5,8	42,6	43,5	6,7
Kvinnor	83,3	5,8	36,1	35,3	11,7
<i>55–64 år:</i>					
Alla	74,6	5,3	55,6	63,9	21,2
Män	77,0	6,0	56,3	69,7	18,0
Kvinnor	72,3	4,6	55,0	55,6	24,3

Not: Med långtidsarbetslösa avses den andel av de arbetslösa som har varit arbetslösa i minst sex månader. Med genomsnittlig tid i arbetslöshet avses antal veckor i pågående arbetslöshet.

Källa: SCB/Arbetskraftsundersökningarna.

5.2 Vad påverkar äldres arbetsmarknadsutfall?

Äldres arbetsmarknadssituation kan förväntas påverkas av faktorer hos personerna själva (utbudet), hos de rekryterande arbetsgivarna (efterfrågan) samt olika politiskt beslutade åtgärder (policy).

Humankapital: I humankapital ingår utbildning, yrkeserfarenhet och andra färdigheter. De flesta äldre har lång yrkeserfarenhet, men det kan finnas andra

aspekter på humankapital som kan skapa problem för dem om de blir arbetslösa. Äldre kan sakna formell utbildning, vilket kan ge problem om de lediga jobben finns i andra branscher där arbetsgivarna ställer krav på att de sökande ska ha en viss formell utbildning. Värdet av tidigare yrkeserfarenhet och annan informell kompetens kan också vara svårt att överföra till andra branscher om kunskapen är väldigt bransch- eller företagsspecifik. Brist på humankapital kan således vara ett viktigt problem.

Viljan och förmågan att stanna kvar på arbetsmarknaden: Ofta finns det olika möjligheter för en äldre person att lämna arbetskraften, till exempel via tidigt pensionsuttag, avtalspension etc. Om dessa system är generöst utformade kan det medföra att en del äldre som förlorar sina jobb väljer att lämna arbetsmarknaden. En relaterad aspekt är individens hälsostatus. Om en person har hälsoproblem medför det både ökade incitament för personen att lämna arbetskraften och att rekryterande arbetsgivare kan bli tveksamma att anställa honom/henne. Det innebär att hälsostatusen hos den äldre arbetskraften är viktig.

Ytterligare en aspekt är sociala normer. Det är rimligt att tro att normer, till exempel om förväntad pensionsålder, i hög grad påverkar det faktiska beteendet. Slutligen kan ett problem vara att en del äldre, som har haft en relativt hög lön på sina tidigare jobb, kan kräva en lika hög lön för att acceptera ett nytt jobb (det vill säga att de har en hög reservationslön). Det är således viktigt att beakta äldre arbetslösa incitament och förmåga att stanna i arbetskraften.

Åldersdiskriminering: Det är tänkbart att arbetsgivare har, mer eller mindre välgrundade, uppfattningar om att äldre i genomsnitt är mindre produktiva än yngre. Det kan leda till att arbetsgivaren i en rekryteringssituation – på grund av att det ofta är svårt att bedöma en enskild sökandes produktivitet – väljer bort äldre sökande, det vill säga man använder statistisk diskriminering i sina rekryteringar. Det är även tänkbart att äldre arbetssökande väljs bort för att arbetsgivaren (eller andra anställda eller kunder) är negativt inställda till äldre. Oavsett varför arbetsgivare diskriminerar blir dock effekten att det blir svårare för äldre arbetslösa att hitta ett nytt jobb.

Arbetsgivarens kostnader för att anställa äldre personer: Betydelsen av denna aspekt påverkas av i vilken utsträckning lönen kan anpassas till den anställdes produktivitet. Om det är så att äldres produktivitet faller som en följd av åldern, men lönen inte kan anpassas efter detta, kan arbetsgivare finna det lönsamt att välja bort äldre arbetssökande. Det kan också vara så att vissa löne-relaterade kostnader – till exempel premier för tjänstepensioner – stiger med en persons ålder, vilket även det kan leda till att äldre arbetssökande väljs bort vid rekryteringar.

Politiskt beslutade åtgärder och regler som berör äldre personers arbetsmarknad: Sådant som möjligheterna att vidareutbilda sig, utformningen av pensionssystemen och möjligheterna till anställningssubventioner kan påverka äldres vilja och möjligheter att stanna kvar på arbetsmarknaden om de blir arbetslösa.

Låt oss nu övergå till att diskutera betydelsen av dessa faktorer.

5.3 Äldres humankapital

En persons humankapital har ofta avgörande betydelse för hur personen klarar sig på arbetsmarknaden. Som nämndes ovan kan äldre som blir arbetslösa förväntas få problem om de saknar formell utbildning. En viktig fråga är därför vad vi vet om den äldre arbetskraftens utbildning. Tabell 4 visar högsta slutförda utbildning för befolkningen i åldrarna 25–54 år respektive 55–67 år.

Tabell 4 Utbildningsnivå i olika åldersintervall, procent

	Förgymnasial	Gymnasial	Eftergymnasial < 3 år	Eftergymnasial > =3 år	Uppgift saknas
<i>25–54 år:</i>					
Alla	11	44	15	29	2
Män	12	48	15	23	2
Kvinnor	9	40	15	35	2
<i>55–67 år:</i>					
Alla	20	46	15	19	1
Män	23	46	14	17	1
Kvinnor	16	47	16	20	1

Källa: SCB/Befolkningen utbildning.

Av tabellen framgår tydligt att den äldre delen av befolkningen i genomsnitt har mindre formell utbildning. Den tydligaste skillnaden är att den andel som enbart har förgymnasial utbildning är nästan dubbelt så hög, medan andelen som har en längre universitetsutbildning är lägre. Som visades i avsnitt 2 möter de som inte har en slutförd gymnasieutbildning ofta stora problem på den svenska arbetsmarknaden, där lönerna är sammanpressade och inte så lätt kan anpassas till skillnader i humankapital. Arbetsmarknadsstatistiken visar tydligt att arbetslösheten är betydligt högre för personer med enbart förgymnasial utbildning, och det gäller även för äldre personer. Det bör dock noteras att skillnaderna i utbildning mellan olika åldersgrupper kan förväntas minska i framtiden i takt med att de som har utbildats i äldre svenska skolsystem lämnar arbetskraften.

Ett annat mått på äldres humankapital återfinns i PIAAC-undersökningen (se avsnitt 2). Resultaten för Sverige visar att det finns tydliga skillnader i

färdigheter mellan olika åldersgrupper. För läsning och räkning är resultaten lägre för äldre än för yngre. Till exempel uppnår 55 procent av de i åldersgruppen 45–54 år god kunskapsnivå (minst nivå 3 på en skala från 0–5) i läsning, mot 40 procent i åldersgruppen 55–65 år. Vidare har 20 procent i den äldsta åldersgruppen en låg kunskapsnivå (nivå 1 eller lägre) i läsning. För färdigheter i IT-användning är skillnaderna ännu större, där har under 20 procent av de i åldersgruppen 55–65 år goda kunskaper. Vid tolkningen av dessa skillnader bör det noteras att det som mäts inte är vad som händer med en persons kunskapsnivå när han eller hon blir äldre utan enbart olika åldersgruppers kunskapsnivå vid en viss tidpunkt. Som framhållits ovan visar de studier som använder data från PIAAC att det finns ett samband mellan de färdigheter som mäts i undersökningen och olika arbetsmarknadsutfall.

Sammantaget visar dessa resultat att äldre i genomsnitt har mindre humankapital i form av formell utbildning och andra färdigheter. Visserligen kan de delvis kompensera detta genom mer yrkeserfarenhet, men risken är att sådan erfarenhet är väldigt bransch- eller företagsspecifik. Detta kan förväntas skapa problem för dem som förlorar sina jobb, vilket aktualiserar frågan om hur äldre kan upprätthålla och vidareutveckla sitt humankapital. När man diskuterar utbildning för äldre bör man också ha i åtanke att de av naturliga skäl har en kortare tid att hämta hem vinsten av en utbildning. För den äldre arbetskraften är det därför särskilt viktigt att utbildningen kommer tidigt i en arbetslöshetsperiod, och att den är kort och arbetsmarknadsinriktad.

Vilka möjligheter finns det då för äldre att förbättra sitt humankapital? Formell utbildning kan ske inom den kommunala vuxenutbildningen eller yrkeshögskolan, vid universitet och högskolor eller genom arbetsmarknadsutbildningar via Arbetsförmedlingen. Det finns inga formella regler som hindrar äldre personer (åtminstone upp till 65 år) från att delta i dessa utbildningsformer, men vissa regler gör det ändå i praktiken svårare för äldre att studera. Bland annat begränsar systemet för studiemedel möjligheterna för äldre att finansiera studierna. Det finns dels en åldersgräns för studiemedel som infaller det år en person fyller 57 år, dels en regel som successivt begränsar den tid studielån kan beviljas från det år en person fyller 47 år. Dessa regler minskar möjligheterna för äldre att omskola sig, vilket också förstärks av att det antal år som personen kan dra nytta av sin utbildning minskar. Sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det fullt rimligt att ha regler som begränsar äldres möjligheter att studera, i och med att det är samhället som betalar merparten av utbildningskostnaden. När det gäller arbetsmarknadsutbildningar – det vill säga kortare utbildningar direkt riktade mot arbetslösa – finns det inget som hindrar äldre personer (under 65 år) från att delta, men det finns en del

tecken på att äldre anvisas till sådana utbildningar mer sällan än yngre (se exempelvis Statskontoret, 2007).

Ytterligare en möjlighet att utveckla humankapitalet är kompetensutveckling via arbetsgivaren för dem som har ett jobb eller via de kollektivavtalsbaserade omställningsförsäkringar, som omfattar många av dem som förlorar sina jobb. Det finns en del indikationer på att äldre anställda får ta del av kompetensutveckling i lägre utsträckning än yngre anställda (Försäkringskassan, 2001 och OECD, 2011). Delvis är detta naturligt, eftersom en investering i sådan utbildning ofta blir mindre lönsam ju äldre den anställde är.

Men vad vet vi då om effekterna av utbildningsinsatser för äldre arbetslösa? Tyvärr finns det relativt få studier som undersöker effekterna specifikt för äldre. Mayhew och Rijkers (2004) drar, utifrån framför allt erfarenheter från Storbritannien, slutsatsen att utbildning riktad till äldre arbetslösa troligen har en begränsad effekt på chansen att få ett jobb. Det är trots allt rimligt att förvänta sig en viss positiv individeffekt också för äldre som deltar i utbildning, även om hänsyn tas till att den tid som utbildningen kan ge avkastning blir kortare ju äldre personen är.

Samhällsekoniskt är slutsatsen mer oklar eftersom det oftast är samhället som står för en stor del av kostnaden för utbildningsinsatser. Det faktum att många äldre personer som blir arbetslösa har brister i humankapital gör dock att även äldre arbetslösa kan behöva åtminstone kortare yrkesinriktade utbildningar.

5.4 Äldres vilja och förmåga att stanna på arbetsmarknaden

En annan viktig faktor är att de äldre som förlorar sina jobb vill och kan stanna i arbetskraften. Det är en fråga som har många dimensioner, till exempel ekonomiska incitament, hälsostatus och effekten av sociala normer.

När det gäller ekonomiska incitament är de regler som bestämmer möjligheterna att lämna arbetsmarknaden centrala, det vill säga regler för allmän pension, tjänstepension och andra vägar ut från arbetsmarknaden. Det nuvarande svenska allmänna pensionssystemet ger tämligen starka incitament att stanna kvar på arbetsmarknaden i och med att pensionen bestäms av den sammanlagda livsinkomsten. I SOU 2012:28 visas med ett antal räkneexempel att det för de flesta numera lönar sig att skjuta upp pensioneringen. Det finns dock undantag, till exempel för lågavlönade som får en betydande del av sin pension från garantipensionen. Det nuvarande pensionssystemet skiljer sig därmed från det tidigare systemet där kopplingen mellan livsinkomst och pensionsnivå var mindre direkt.

För de flesta kompletteras den allmänna pensionen med kollektivavtalsbaserade tjänstepensioner. I princip finns det fyra stora sådana system: för privatanställda arbetare, privatanställda tjänstemän, kommun- och landstingsanställda och statligt anställda. I likhet med det allmänna pensionssystemet har de flesta av dessa tjänstepensionssystem under senare år förändrats i riktning mot att pensionen i ökad utsträckning bestäms av livsinkomsten (det vill säga i riktning från förmånsbestämda till premiebestämda pensioner). Även detta ger ökade incitament att stanna kvar i arbetskraften. Övergångsreglerna till de nya systemen är emellertid ofta så långvariga att det tar tid innan förändringarna slår igenom för de personer som närmar sig pensioneringen.

Vad vet vi då om vilken effekt pensionssystemens utformning har på viljan hos äldre att stanna kvar i arbetskraften? De studier som gjorts visar att ekonomiska incitament påverkar pensionsbeslutet, men att andra faktorer, till exempel hälsostatus, sociala normer och makars gemensamma pensionsbeslut, verkar spela en ännu större roll.³⁴

Det faktum att den allmänna pensionsåldern i Sverige har varit 65 år under en mycket lång tid har sannolikt skapat en norm om att man ”ska” pensionera sig vid just denna ålder. Eftersom normer vanligen är seglivade kan vi förvänta oss att den normen fortfarande påverkar människors val av tidpunkt för pensioneringen trots att det nuvarande allmänna pensionssystemet inte har en fast pensionsålder.

Pensionsmyndigheten (2012a) genomförde 2011 en enkätundersökning där personer i åldern 61–70 år tillfrågades om sin inställning till pension. Minst 60 procent av de tillfrågade ville gå i pension vid just 65 års ålder, vilket indikerar att normen lever kvar. Samma studie visar också att andelen som ville gå i pension före 65 års ålder tycks ha minskat jämfört med en tidigare studie. Studien visar dessutom att många av dem som planerade att gå i pension vid 65 år skulle överväga att arbeta längre om det ekonomiska utbytet var bättre. Det antyder att ekonomiska incitament spelar roll, men också att många kanske inte förstått betydelsen av livsinkomsten i det nuvarande systemet.

När det gäller hälsostatus visar de studier som finns att äldres hälsa har tenderat att förbättras över tiden, något som tydligast manifesteras i den stigande medellivslängden.³⁵ Till exempel visar data från SCB:s undersökningar om befolkningens levnadsförhållanden (ULF) att den självskattade hälsan i åldersgruppen 55–74 år har utvecklats mycket positivt över tiden. Även Johansson,

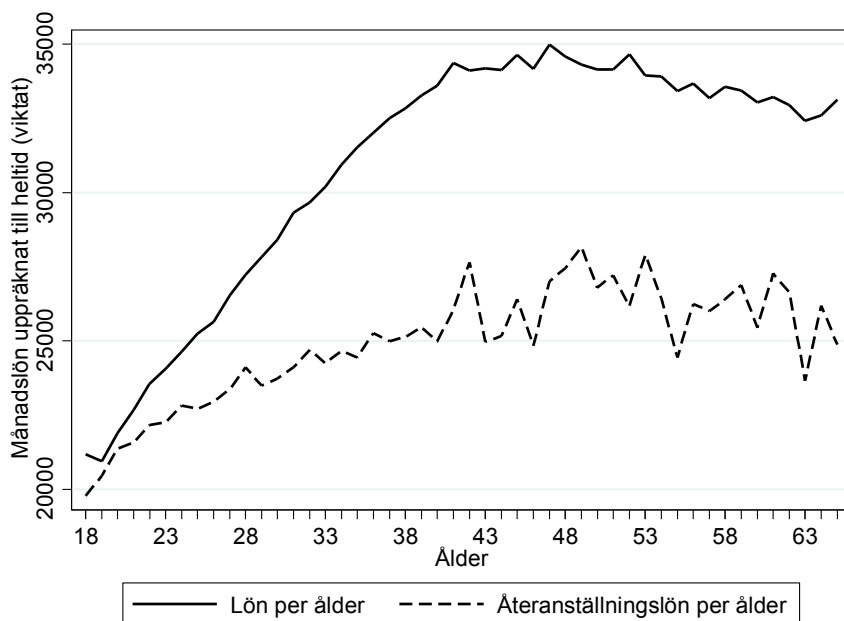
³⁴ Se exempelvis Hallberg (2007) för en diskussion av sådana studier.

³⁵ Se Lagergren (2012) och SOU 2012:28 för översikter av svenska studier om hälsoutvecklingen bland äldre arbetskraft.

Laun och Palme (2015) drar slutsatsen att den förbättrade hälsostatusen bland äldre ger en stor potential för en högre sysselsättning.

Det bör även nämnas att de förändringar som på senare år har genomförts vad gäller skatter på arbetsinkomster, krav på arbetslösa samt regler för förtidspension och sjukskrivningar har medfört ökade ekonomiska incitament att arbeta längre. Till exempel visar Laun (2012) att det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre (i kombination med sänkta arbetsgivaravgifter) hade en positiv effekt på äldres sysselsättning.

Ett sätt att undersöka betydelsen av äldre arbetslösas löneanspråk är att studera hur lönerna ser ut för olika åldersgrupper. Figur 31 visar för olika åldersgrupper dels månadslönen för alla sysselsatta, dels månadslönen för dem som har varit arbetslösa under året ("återanställningslönen"). Av figuren framgår att återanställningslönen är ganska konstant från 40-årsåldern, trots att de äldre som återanställs har allt längre arbetslöshetstider bakom sig (se avsnitt 2). Resultatet kan ses som en indikation på att den lägsta lön som äldre arbetslösa är villiga att acceptera (reservationslönen) är tämligen hög, vilket kan skapa problem om produktiviteten faller med åldern (se diskussionen i avsnitt 5.4).



Figur 31 Lönenivåer för olika åldersgrupper

Not: Figuren visar den genomsnittliga novemberlönen uttryckt som månadslön uppräknad till heltid (den heldragna linjen) år 2015 per ålder samt den genomsnittliga novemberlönen för personer med minst 30 dagars registrerad arbetslöshet under samma år (den streckade linjen) per ålder.

Källa: IFAU-databasen.

Sammantaget bör de faktorer som har diskuterats i detta avsnitt ha ökat äldre arbetslösas vilja och förmåga att stanna kvar längre i arbetskraften. Reformerna av pensionssystemen har förstärkt de ekonomiska incitamenten att arbeta. Den sociala normen om att pensionsåldern är 65 år kan också förväntas att försvagas i takt med att allt fler arbetar längre. Den goda hälsoutvecklingen bland äldre gör dessutom att fler bör kunna arbeta längre.

5.4.1 Åldersdiskriminering

Om äldre personer är utsatta för åldersdiskriminering minskar det givetvis deras möjligheter att få ett nytt jobb om de blir arbetslösa. Dessutom kan personer som upplever sig vara utsatta för diskriminering förväntas vara mer benägna att lämna arbetskraften i förtid.

Hur vanligt är det då att åldersdiskriminering förekommer? Den mest tillförlitliga metoden för att studera detta är fältexperiment (se även avsnitt6), där fiktiva jobbansökningar skickas till rekryterande arbetsgivare. Det finns ett flertal sådana studier för andra länder som visar att åldersdiskrimineringen är betydande.³⁶ För Sverige har det fram tills nu saknats sådana studier av äldre arbetskraft. Ahmed, Andersson och Hammarstedt (2012) visar att åldersdiskriminering förekommer i Sverige, men analyserar inte de åldersgrupper som är av intresse här.

En pågående studie visar emellertid stark evidens för att det förekommer diskriminering mot äldre personer. I studien skickas mer än 6 000 ansökningar till rekryterande arbetsgivare där de fiktiva sökande är i åldern 35–70 år. Resultaten indikerar att åldersdiskrimineringen startar så tidigt som i 45-årsåldern och i åldrarna nära pensioneringen är sannolikheten att bli kallad till anställningsintervju närmast obefintlig (Carlsson och Eriksson, 2016). Även Eriksson, Johansson och Langenskiöld (2016) finner, i ett hypotetiskt valexperiment, stöd för att svenska arbetsgivare väljer bort personer över 55 år. Dessa resultat ger tydligt stöd för att åldersdiskriminering är ett betydelsefullt problem även på den svenska arbetsmarknaden.

Det finns också studier som frågar arbetsgivare eller anställda/arbetslösa om diskriminering. Sådana studier har dock nackdelen att vi inte kan veta om de mäter verklig eller upplevd diskriminering, men de kan ändå ge en indikation på om diskriminering förekommer.

Ett exempel på en enkätstudie riktad till arbetsgivare är Pensionsmyndigheten (2012b). Den finner att många av arbetsgivarna i undersökningen var relativt positivt inställda till äldre arbetskraft i allmänhet, men att de uttryckte

³⁶ Se exempelvis Bendick, Jackson och Romero (1997), Lahey (2008) och Neumark, Burn och Button (2015).

farhågor om att äldre var mindre anpassningsbara och sämre på att ta till sig ny kunskap. Många påpekade också att yngre är bättre utbildade i genomsnitt. Färre än två av tio ansåg dock att yngre var mer produktiva eller mer motiverade än äldre. Samtidigt fanns det arbetsgivare som uttryckte åsikter som tydde på en negativ inställning till äldre.

Ett exempel på en studie riktad till anställda är Pensionsmyndigheten (2012a), där personer nära pensionsåldern intervjuades. Runt 30 procent uppgav att ett av skälen till att gå i pension var att det är svårt att få ett jobb för äldre personer.

Sammantaget ger dessa studier starkt stöd för att åldersdiskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden. Diskrimineringslagen förbjuder sedan ett antal år åldersdiskriminering, men erfarenheterna av den visar att det är svårt att bevisa att diskriminering förekommit i ett specifikt fall. Generellt har det visat sig vara svårt att hitta åtgärder som på ett effektivt sätt motverkar diskriminering. Är skälet till diskrimineringen osäkerhet om äldres produktivitet kan anställningssubventioner tänkas minska dess omfattning.

5.5 Kostnader för att anställa äldre

En potentiellt viktig faktor är om det finns kostnadsskäl för arbetsgivare att undvika att anställa äldre arbetssökande. Det gör det angeläget att diskutera dels hur sambandet mellan lön och produktivitet ser ut för äldre arbetskraft, dels om det finns lönerelaterade kostnader som stiger med den anställdes ålder.

En första fråga är hur sambandet mellan lön och produktivitet ser ut. Vi vet att en persons lön vanligen stiger med åldern, vilket ofta tolkas som att lönen stiger i takt med att personens produktivitet ökar. Det är dock tänkbart att produktiviteten slutar att öka, eller till och med börjar falla, när en person uppnår en viss ålder. Om lönen inte kan anpassas efter sådana förändringar kommer arbetsgivaren att få incitament att avstå från att anställa äldre arbetssökande.

Finns det då något empiriskt stöd för att hävda att produktiviteten faller med stigande ålder? Det är en fråga som inte är helt lätt att besvara på grund av att det är svårt att mäta en enskild anställds produktivitet. De studier som finns ger tämligen motstridiga resultat, men indikerar sammantaget att det inte finns något tydligt samband mellan en persons ålder och arbetsprestation. McEvoy och Cascio (1989) gör en metaanalys av 96 forskningsstudier och finner inget stöd för ett tydligt samband mellan en anställds ålder och produktivitet. Skirbekk (2004) finner dock, i en litteraturöversikt, stöd för att produktiviteten börjar falla redan från 50-årsåldern. En möjlig tolkning av dessa motstridiga resultat är att många äldre personer använder sin erfarenhet för att kompensera för en eventuell åldersrelaterad nedgång i kognitiv eller fysisk förmåga.

OECD (2011) visar att lönen tycks stiga med ålder i många OECD-länder. Svenska kollektivavtal innehåller dock sällan regler om att lönen ska stiga med anställningstiden, vilket är vanligt i en del andra länder. Det är heller inte uppenbart varför en arbetsgivare som anställer en äldre arbetslös person skulle vara tvungen att betala en hög åldersbaserad lön. De teoretiska argument som brukar användas för att förklara varför äldre anställda ofta betalas en lön som är högre än deras produktivitet bygger ofta på utvecklingen inom en anställning, eftersom löneutvecklingen kan användas för att motivera den anställde tidigare under karriären (Lazear, 1979). Som vi såg i Figur 31 finns det inte heller några tecken på att äldre personer betalas högre löner av senioritetsskäl i Sverige.

Kostnader för premier till kollektivavtalsbaserade tjänstepensioner kan göra det dyrt för arbetsgivaren att anställa äldre arbetslösa. Flera av dessa avtal innehåller regler som gör att premierna stiger med den anställdes ålder.³⁷ Några av dessa avtal har dock under senare år omförhandlats i riktning mot åldersoberoende premier (det vill säga från förmånsbaserade system till premiebaserade system), men långvariga övergångsregler gör att det tar tid innan sådana förändringar slår igenom fullt ut. I Pensionsmyndigheten (2012b) anger runt 20 procent av de tillfrågade arbetsgivarna i vissa branscher att tjänstepensionspremier gör att det är för dyrt att anställa och behålla äldre arbetskraft. Man kan således inte bortse från risken att en del arbetsgivare avstår från att anställa äldre arbetssökande på grund av höga förväntade kostnader för tjänstepensionspremier.

Om det är så att arbetsgivare uppfattar det som dyrt att anställa äldre arbetssökande aktualiserar det frågan om subventioner kan användas för att hjälpa äldre arbetslösa att få nya arbeten. Som nämnts vet vi att subventionerade anställningar ofta har positiva individeffekter, men att de samtidigt kan ha stora undanträngningseffekter. Sådana åtgärder bör därför bara användas för grupper som står långt från arbetsmarknaden. Äldre långtidsarbetslösa är ett bra exempel på en grupp med en svag ställning på arbetsmarknaden där subventioner kan vara motiverade.

Det finns flera subventioner som kan användas för äldre långtidsarbetslösa. Nystartsjobben är en rättighet för den som uppfyller villkoren för stödet medan särskilt anställningsstöd beslutas i varje individuellt fall av Arbetsförmedlingen. Det senare stödet är mer generöst och kan ge upp till 85 procent av lönekostnaden upp till ett takbelopp. Reglerna för nystartsjobb är speciellt förmånliga för äldre arbetslösa som kan få stöd under dubbelt så lång tid som de har varit arbetslösa. Särskilt anställningsstöd kan ges i tolv månader med möjlighet till förlängning i ytterligare tolv månader.

³⁷ Se exempelvis Hessel, Hallberg och Cohen Birman (2012) för räkneexempel.

Det är ofta svårt att göra tillförlitliga utvärderingar av olika anställningsstöds effekter på arbetsmarknadsutfallet eftersom stöden inte fördelas slumpmässigt (det vill säga det saknas en tydlig kontrollgrupp att jämföra utfallet mot). Sjögren och Vikström (2015) studerar nystartsjobben och finner en positiv effekt, men analyserar inte specifikt effekten för äldre personer.

En annan möjlighet är sänkta arbetsgivaravgifter för äldre personer. Laun (2012) utvärderar effekten av den sänkning av arbetsgivaravgiften för personer över 65 år som genomfördes 2007. Hon utvärderar den sammanlagda effekten av den förändringen och införandet av det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre och finner att totaleffekten på sysselsättningen är positiv, men det är inte möjligt att särskilja effekten av arbetsgivaravgifts- och inkomstskattesänkningen.

Sammantaget antyder dock dessa studier att anställningssubventioner och sänkta arbetsgivaravgifter kan ha positiva effekter på sysselsättningen för äldre arbetssökande. Resultaten i Bennmarker, Skans och Vikman (2013) ger också viss direkt evidens för att obligatoriska aktiveringsåtgärder har positiva effekter på äldre arbetslösas sannolikhet att få ett nytt jobb.

6 Flykting- och anhöriginvandrade

Andelen av Sveriges befolkning som är utrikes födda har ökat kraftigt under de senaste decennierna, framför allt genom flykting- och anhöriginvandring från utomeuropeiska länder. Under 2015 var denna utveckling extra tydlig när krig och konflikter i omvärlden medförde att över 160 000 personer ansökte om asyl i Sverige. Vid årsskiftet 2015/2016 var 17 procent av Sveriges befolkning utrikes födda och drygt 22 procent hade utländsk bakgrund (det vill säga var utrikes födda eller hade två utrikes födda föräldrar). Befolkningsprognoser visar att dessa andelar förväntas fortsätta att öka i framtiden, inte minst genom fortsatt flykting- och anhöriginvandring.

Det är tydligt att integrationen av flykting- och anhöriginvandrade är en av de största utmaningarna för det svenska samhället under de kommande åren. En effektiv integrationspolitik har många dimensioner, men kräver framför allt att de nyanlända ges goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Bara då kan målet om ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”³⁸ uppfyllas. I dagsläget är det uppenbart att detta mål inte nås. De invandrade är visserligen en heterogen grupp, men en jämförelse av arbetsmarknadssituationen för de som är födda i Sverige och

³⁸ Regeringens proposition 2008/09:1.

flykting- och anhöriginvandrare visar tydligt att den senare gruppen har ett betydligt sämre utfall. Det är därför viktigt att diskutera hur samhället med olika politikåtgärder kan förbättra invandrare personers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

I detta avsnitt ger vi först en översiktsbild av situationen för flykting- och anhöriginvandrare på den svenska arbetsmarknaden. Därefter diskuterar vi tre frågor:³⁹

1. Vad kan förklara den sämre arbetsmarknadssituationen för flykting- och anhöriginvandrare?
2. Vilka är erfarenheterna av de åtgärder som i dagsläget används för att stödja flykting- och anhöriginvandrades arbetsmarknadsetablering?
3. Vilka åtgärder påverkar situationen på arbetsmarknaden för flykting- och anhöriginvandrare?

6.1 Arbetsmarknadssituationen för flykting- och anhöriginvandrare

Tabell 5 visar sysselsättningsgrad, relativ arbetslöshet och andel av befolkningen som befinner sig utanför arbetskraften för inrikes födda, alla utrikes födda och utrikes födda från världsdelar med huvudsakligen flykting- och anhöriginvandring. Av tabellen framgår tydligt att flykting- och anhöriginvandrare i samtliga avseenden har en sämre arbetsmarknadssituation än inrikes födda.

Tabell 5 Sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften (15–74 år), 2015, procent

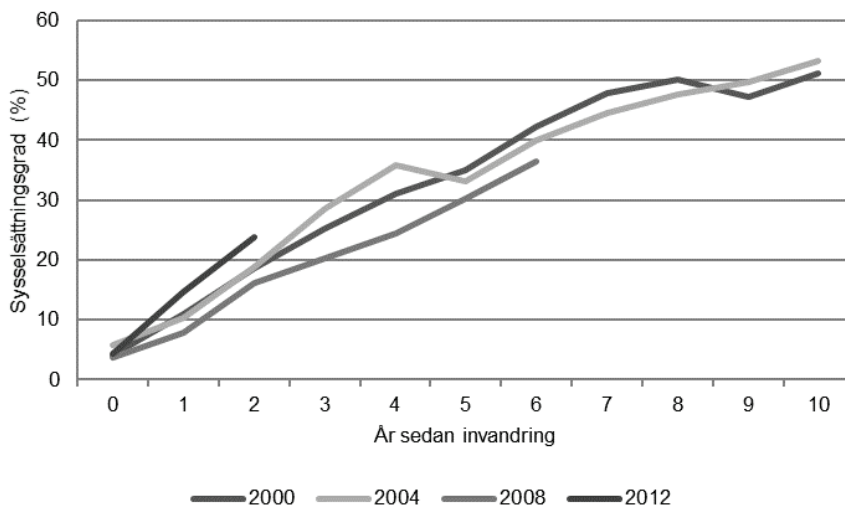
	Sysselsättningsgrad	Relativ arbetslöshet	Utanför arbetskraften
Inrikes födda	68,4	5,4	31,6
Utrikes födda	59,5	16,0	40,5
Födda i Afrika	48,1	30,7	51,9
Födda i Asien	53,9	23,4	46,1

Källa: SCB/Arbetskraftsundersökningarna.

Ett bra sätt att studera sysselsättningsutvecklingen för flykting- och anhöriginvandrare är att följa de som kommit till Sverige vid en viss tidpunkt under ett antal år. Figur 32 visar andel förvärvsarbetande för flyktinginvandrare åren

³⁹ Diskussionen bygger delvis på en uppdatering av forskningsöversikten i Eriksson (2010).

2000, 2004, 2008 och 2012. Av figuren framgår tydligt att sysselsättningen är mycket låg de första åren i Sverige, vilket är föga förvånande. Mer bekymmersamt är att sysselsättningen är låg även efter tio år i Sverige. Figuren indikerar att det tar ungefär sju till åtta år innan hälften förvärvsarbetar. Andelen förvärvsarbetande är något högre bland dem som anlät 2012, 2013 och 2014 (de båda senare visas inte i figuren, men framgår av data).

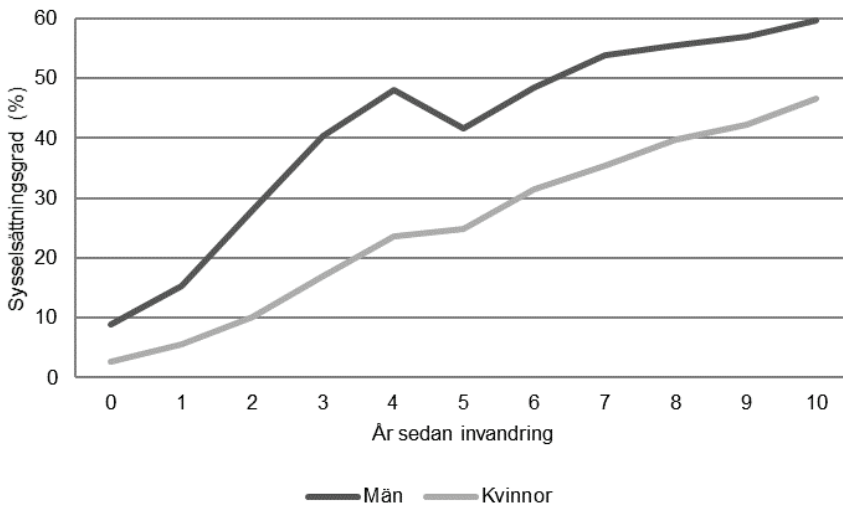


Figur 32 Andel förvärvsarbetande åren efter invandring

Källa: SCB/RAMS.

Det finns även betydande skillnader mellan grupper med olika ursprungsland. SCB (2009a) visar att sysselsättningen är speciellt låg bland personer födda i länder i Afrika och Asien. Det finns dessutom betydande skillnader mellan män och kvinnor, vilket framgår av Figur 33 som visar andelen förvärvsarbetande för dem som kom till Sverige som flyktinginvandrare år 2004. Sysselsättningen är betydligt lägre bland kvinnor än bland män.

Sammanfattningsvis visar statistiken tydligt att arbetsmarknadssituationen för flykting- och anhöriginvandrade i dagsläget är dyster. Speciellt bekymmersamt är att det tar mycket lång tid innan nyanlända lyckas etablera sig på arbetsmarknaden, vilket indikerar att trösklarna in på den svenska arbetsmarknaden är höga för dessa grupper. Som visades i avsnitt 2 är skillnaderna mellan utomeuropeiska invandrades och inföddas sysselsättningsframgång dessutom större än i andra EU-länder.



Figur 33 Andel förvärvsarbetande åren efter invandring, män och kvinnor

Källa: SCB/RAMS

6.2 Vad förklarar flykting- och anhöriginvandrades sämre arbetsmarknadsutfall?

I avsnitt 3 diskuterades på ett allmänt plan de faktorer som påverkar marginalgruppernas möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Här belyser vi dessa aspekter i mer detalj med fokus på nyanlända flykting- eller anhöriginvandrade personers arbetsmarknadsetablering. Vi diskuterar faktorer hos personerna själva (utbudet), hos de rekryterande arbetsgivarna (efterfrågan) samt olika politiskt beslutade åtgärder (policy).

Humankapital: I begreppet humankapital inkluderas allt det som påverkar hur produktiv en anställd person kan förväntas vara: utbildning, yrkeserfarenhet, språkkunskaper och alla andra egenskaper som är relevanta för personens förmåga att fungera på en arbetsplats. Humankapital kan givetvis förvärvas såväl i Sverige som i ursprungslandet, men det är rimligt att anta att åtminstone en del av det humankapital som förvärvats i ursprungslandet inte är överförbart till den svenska arbetsmarknaden. Det gäller särskilt språkkunskaper och annan landspecifik kunskap. Brist på humankapital kan göra det svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, speciellt om lönespridningen är liten och lägstalönerna är höga.

Formella och informella nätverk: Det är väl känt att många rekryteringar sker via informella kontakter och det är rimligt att tro att invandrade personer

har sämre tillgång till informella nätverk bestående av personer med en stark ställning på arbetsmarknaden än vad inrikes födda personer har. Detta kan medföra att de inte får kännedom om många lediga jobb eller inte kan uppvisa de referenser som många arbetsgivare efterfrågar. Det är också möjligt att en persons nätverk påverkar inställningen till betydelsen av förvärvsarbete (exempelvis via sociala normer) och sökaktiviteten. Avsaknaden av bra informella nätverk kan därför fördröja etableringen på arbetsmarknaden.

Rekryterande arbetsgivares krav för att betrakta en person som anställningsbar: Det kan handla om krav på formell utbildning, yrkeserfarenhet eller språkkunskaper, och det är rimligt att tro att många arbetsgivare kräver att en arbetssökande ska uppnå en viss lägstanivå för dessa egenskaper innan han eller hon betraktas som en relevant kandidat för en anställning. De krav som en arbetsgivare ställer på de arbetssökande påverkas dessutom av till exempel hur lönebildningen går till, hur lägstalönerna sätts och hur anställningsskyddet är utformat.

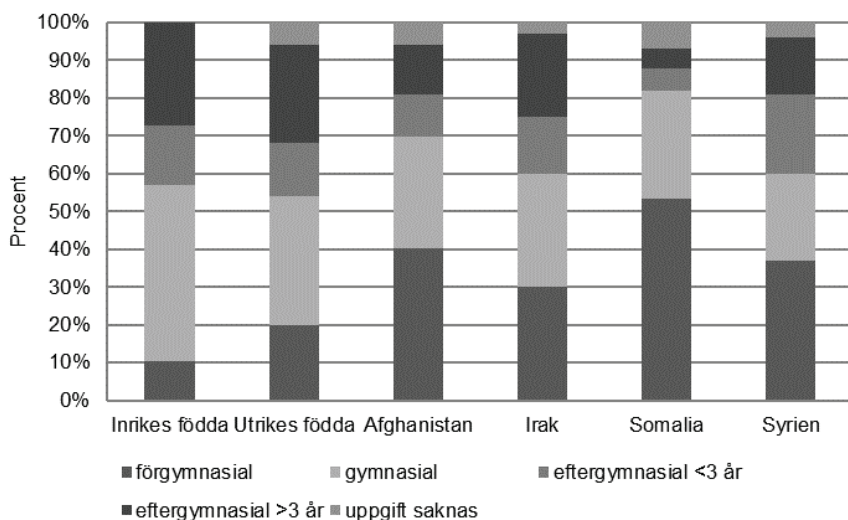
Diskriminering: Diskriminering kan ha sin utgångspunkt i att arbetsgivaren har svårt att bedöma de arbetssökandes egenskaper och därför väljer bort sökande från grupper som arbetsgivaren tror i genomsnitt har sämre egenskaper. Detta brukar kallas statistisk diskriminering och grundar sig i arbetsgivarens osäkerhet om de arbetssökandes egenskaper. Diskriminering kan också ha sin utgångspunkt i att arbetsgivaren, andra anställda eller kunder har en negativ inställning till invandrade personer. Detta brukar kallas för preferensdiskriminering. Förekommer det diskriminering blir det givetvis svårare att lyckas med arbetsmarknadsetableringen.

Åtgärder som samhället använder för att understödja invandrade personers arbetsmarknadsetablering: Sådana åtgärder kan ha både positiva och negativa effekter beroende på hur de är utformade. I Sverige är sedan länge utgångspunkten att politiska åtgärder ska vara av generell karaktär och således inte bara gälla vissa grupper, men det finns ett antal åtgärder som är speciellt riktade till nyanlända flykting- och anhöriginvandrade under de första åren i landet. Dessa åtgärders utformning är därmed av stor betydelse och kan ha effekt både direkt och indirekt via de övriga förklaringsfaktorerna. Till exempel kan en åtgärd öka en persons humankapital och ge värdefulla kontakter, men kan också ge inlåsnings effekter som fördröjer arbetsmarknadsetableringen.

Det bör noteras att de ovan nämnda förklaringsfaktorerna inte är ömsesidigt uteslutande. Tvärtom är det troligt att de samverkar och ibland förstärker varandra. Till exempel är det möjligt att en person som upplever sig vara utsatt för diskriminering kan välja att inte utbilda sig, vilket resulterar i mindre humankapital. Härnäst diskuterar vi mer i detalj de olika faktorernas betydelse.

6.2.1 Humankapital

De finns två former av humankapital som är speciellt viktiga att ta upp i detta sammanhang: formell utbildning och kunskaper i svenska. Låt oss börja med att fokusera på utbildning. Figur 34 visar högsta slutförda utbildning för inrikes födda, alla utrikes födda samt för personer som har sitt ursprung i några av de vanligaste invandringsländerna bland flykting- och anhöriginvandrade under de senaste åren.



Figur 34 Högsta uppnådda utbildning för personer 25–64 år, 2015

Not: Kategorierna i figuren presenteras i följande ordning från botten till toppen: förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial <3 år, eftergymnasial >3 år, uppgift saknas.

Källa: SCB/Befolkningens utbildning.

Av figuren framgår att utrikes födda i genomsnitt har en något lägre utbildningsnivå än inrikes födda. Den mest anmärkningsvärda skillnaden är dock att andelen som endast har förgymnasial utbildning är ungefär dubbelt så hög, en skillnad som är större bland kvinnor än bland män. Skillnaderna är dessutom än större om man fokuserar på personer som har invandrat från de senaste årens vanligaste invandringsländer. Bland invandrade personer med sitt ursprung i länder som Afghanistan, Irak, Somalia och Syrien har 30 till 50 procent enbart förgymnasial utbildning, som dessutom i många fall är betydligt kortare än den svenska nioåriga grundskolan.

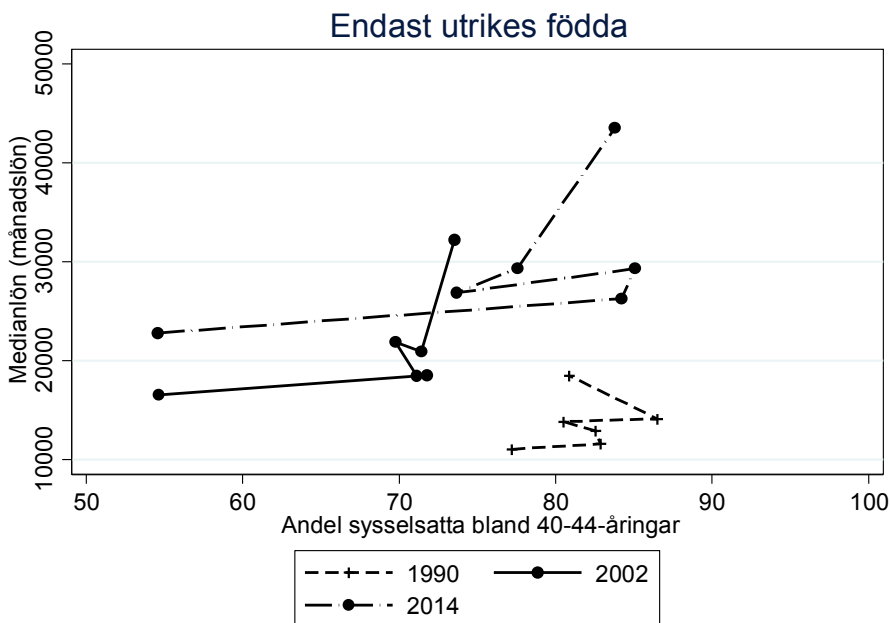
Nästa fråga är om dessa skillnader kan förklara det sämre arbetsmarknadsutfallet för flykting- och anhöriginvandrade. Generellt visar de empiriska studier som har gjorts att skillnader i formell utbildning inte kan förklara hela

skillnaden i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda samtidigt som skillnaden i utfall mellan hög- och lågutbildade invandrade är mycket stor (se Integrationsverket, 2003 och 2004 för översikter). Som visades i avsnitt 2 möter personer som inte har slutfört en gymnasieutbildning ofta stora svårigheter på den svenska arbetsmarknaden, vilket i ännu högre grad gäller för utrikes födda. Brist på formell utbildning framstår således som en av de allra viktigaste faktorerna som måste hanteras inom ramen för integrationspolitiken.

Ett antal forskningsuppsatser stödjer denna bild. Rooth och Åslund (2006) visar att sannolikheten att få ett arbete ökar med antalet år i utbildning och att utbildning är särskilt lönsam för grupper som har svårigheter med att etablera sig på arbetsmarknaden, till exempel utomeuropeiska flykting- och anhöriginvandrade. Studien visar också att utbildning förbättrar möjligheterna att få ett arbete oavsett om den är genomförd i Sverige eller i ett annat land. Avkastningen på utbildningen tycks emellertid vara högre om åtminstone en del av den har genomförts i Sverige (Nordin, 2009). Tre andra relevanta studier är Dahlstedt och Bevelander (2010), som visar att utbildning ökar möjligheterna till sysselsättning för utrikes födda, Lundborg (2013), som visar att sysselsättningskillnaden mellan inrikes och utrikes födda är större bland lågutbildade än bland högutbildade, samt Katz och Österberg (2013) som finner att utbildningsavkastningen är lägre för invandrade personer även om de genomfört sin utbildning i Sverige. De svenska studierna överensstämmer med resultaten från internationella studier som vanligen visar att utbildning lönar sig även för invandrade personer, men att avkastningen tenderar att vara lägre om den skett i ursprungslandet.⁴⁰ Sammantaget talar detta för att insatser för lågutbildade invandrade bör vara en central del av integrationspolitiken.

I avsnitt 3 (Figur 17) visades relationen mellan sysselsättning, lön och utbildning för inrikes födda vid tre olika tillfällen. Figur 35 visar motsvarande för utrikes födda. Till skillnad från situationen bland de inrikes födda har sysselsättningen ökat bland de utrikes födda med minst gymnasieutbildning under det senaste decenniet. Sysselsättningen för de lägst utbildade kvarstår emellertid på en mycket låg nivå, medan lönerna har fortsatt att öka för alla grupper.

⁴⁰ Se exempelvis Friedberg (2000), Bratsberg och Ragan (2002) och Hartog och Zorlu (2009).



Figur 35 Medianlön och sysselsättning uppdelat på högsta utbildningsnivå bland utrikes födda

Not: Högsta utbildningsnivå definieras utifrån den första siffran i SCB:s utbildningsnomenklatur. I figuren visas sysselsättningsgraden och medianlönen inom följande sex utbildningsnivåer från vänster: (i) grundskola, (ii) gymnasium – ej teoretiskt, (iii) treårigt teoretiskt gymnasium, (iv) kort högskola, (v) lång högskola och (vi) doktorandstudier. För infödda, se figur 3.3.
Källa: IFAU-databasen.

Den andra viktiga formen av humankapital är kunskaper i svenska. Såväl svenska som internationella studier visar att kunskaper i landets språk har mycket stor betydelse för invandrade personers situation på arbetsmarknaden. Till exempel visar Rooth och Åslund (2006) att ”sysselsättningspremien” av att behärska det svenska språket väl är i storleksordningen 10 procentenheter. Även internationella studier finner effekter i samma storleksordning.

Ett problem i studier som undersöker betydelsen av god språkförmåga är att det är svårt att mäta språkkunskaper hos den vuxna befolkningen. En internationell studie som försöker göra det är PIAAC-studien, som visar att utrikes födda har betydligt sämre läs- och skrivkunskaper än inrikes födda i Sverige.⁴¹ Exempelvis är medelvärdet i läsfärdighet 289 poäng för inrikes födda och 235 poäng för utrikes födda, och 42 procent av de utrikes födda ligger under

⁴¹ SCB (2013).

kunskapsnivå 2 på den skala som används för att klassificera färdigheterna (skalan går från 0 till 5).

Resultaten för utrikes födda ökar med vistelsetiden i Sverige, men även för personer med lång vistelsetid är resultaten betydligt sämre än för inrikes födda. Resultaten för utrikes födda ökar med utbildningsnivån, men även här finns stora skillnader. Exempelvis är det enbart 55 procent av de utrikes födda med en eftergymnasial utbildning på minst två år som uppnår god kunskapsnivå (minst nivå 3) medan motsvarande siffra för inrikes födda är 85 procent. En jämförelse med övriga studerade länder visar att Sverige är det land där gapet i språkfärdighet mellan inrikes och utrikes födda är störst.

Resultaten från PIAAC överensstämmer med vad som observerats i tidigare undersökningar av liknande slag, som den tidigare International Adult Literacy Survey (IALS) som genomfördes på 1990-talet. Studier som använder data från PIAAC och IALS visar dessutom att resultaten i språkfärdigheter uppvisar en stark korrelation med olika arbetsmarknadsutfall (Bussi och Pareliussen, 2015). Som nämndes i avsnitt 2, är det från denna typ av data svårt att avgöra om kunskaperna som mäts leder till en ökad sysselsättnings sannolikhet, eller om det tvärtom är så att sysselsättning leder till bättre färdigheter. Sannolikt är båda processerna relevanta.

6.2.2 Informella nätverk

Som diskuterades i avsnitt 2 är sociala nätverk ytterst betydelsefulla på arbetsmarknaden. Till exempel bedömer Arbetsförmedlingen (2016b) att upp till 70 procent av alla lediga jobb inte utannonseras via dem.

De svenska studier som har gjorts indikerar att inrikes födda som fått sina jobb via informella kontakter har högre lön än de som fått sina jobb via formella kontakter, medan det omvända gäller för utrikes födda (Olli Segendorf, 2005 och Behtoui, 2008). Detta förklaras sannolikt av skillnader i sammansättningen av de nätverk där de informella rekryteringarna sker. En sådan slutsats stöds av studier som visar att de nätverk som omger inrikes födda personer i betydligt större utsträckning består av personer med kvalificerade yrken än vad som gäller för invandrade personer (Behtoui, 2007).

Behtoui och Neergaard (2011) visar i en fallstudie av ett svenskt industri-företag att utrikes födda, oavsett utbildningsnivå, har tillgång till sämre nätverk än inrikes födda (kvaliteten på nätverket mäts utifrån kön, ålder, etnicitet, utbildning och jobbposition för de personer som deltagarna själva har uppgett ingår i deras nätverk) och att detta tycks förklara varför de har lägre löner och positioner i det studerade företaget. Lindgren m.fl. (2010) visar att social interaktion med inrikes födda påverkar sannolikheten för utrikes födda att hitta ett

arbete. Det är även värt att nämna Åslund, Hensvik och Skans (2014), som visar att chefer ofta anställer personer med en etnisk bakgrund som liknar den egna, och Bygren (2010) som visar att utrikes och inrikes födda systematiskt sorteras till olika arbetsplatser beroende på skillnader i sociala nätverk. Detta visar betydelsen av att integrationspolitiken innehåller åtgärder som bidrar med kontakter på arbetsmarknaden.

En nära relaterad fråga är om det faktum att många invandrade personer bor i segregerade bostadsområden har betydelse för deras arbetsmarknadssituation, vilket är tänkbart eftersom många av dessa områden karaktäriseras av låg sysselsättning och stort bidragsberoende. Det finns dock två potentiellt motverkande effekter av en sådan segregering. Å ena sidan kan det vara en fördel att bo nära andra personer från samma etniska grupp, som då kan bistå med kontakter och stöd, å andra sidan kan det vara en nackdel om många av dessa personer har en svag ställning på arbetsmarknaden.

Forskningen ger i dagsläget inget entydigt svar om vilka effekter bostadssegregationen har på det långsiktiga arbetsmarknadsutfallet.⁴² Studierna indikerar dock att det kan vara fördelaktigt att bo nära personer med samma etniska bakgrund, men bara om dessa personer är etablerade på arbetsmarknaden. Om personerna i stället är dåligt integrerade på arbetsmarknaden är effekterna snarare mer negativa. Sammantaget visar resultaten på betydelsen av att integrationspolitiken har en strategi för bosättningsfrågan, men de talar samtidigt för att det viktigaste är att försöka styra boendet mot regioner där det finns arbetstillfällen och områden där tidigare invandrarkohorter har lyckats bra.

6.2.3 Kraven för anställningsbarhet

Under de senaste decennierna har den svenska arbetsmarknaden genomgått betydande förändringar. Ett exempel på det är att industrisektorn har minskat i betydelse medan servicesektorn blivit allt viktigare. Som diskuterades i avsnitt 2 går den internationella utvecklingen i riktning mot en mer polariserad arbetsmarknad där jobb skapas dels i form av relativt lågkvalificerade jobb i servicesektorn, dels i form av högkvalificerade jobb.

Det finns ett fåtal studier som mer explicit försöker undersöka struktur-omvandlingens betydelse för utrikes föddas arbetsmarknadssituation. Två exempel är Broomé m.fl. (1996) och Bevelander (2000) som finner att kraven på de anställda när det gäller formell utbildning, informell kompetens och språkkunskaper har ökat över tiden. Det bör dock betonas att det är svårt att

⁴² Se exempelvis Edin, Fredriksson och Åslund (2004), Beaman (2012) och Patacchini och Zenou (2012).

empiriskt testa vilken betydelse sådana förändringar har haft för invandrade personers sysselsättningsutfall.

Frågan om vilka krav på arbetssökande som är motiverade att ställa utifrån arbetsuppgifternas karaktär, och hur olika kvalifikationer bör värderas, är inte enkel att besvara. Det finns dock en del evidens för att arbetsgivares krav, på exempelvis språkkunskaper, tenderar att öka när arbetslösheten är hög och det därmed är lätt att rekrytera (Åberg, 1999). Dessutom kan det vara så att omotiverat höga krav används för att dölja diskriminering. Arbetsgivares krav på arbetssökande är dock en faktor som måste beaktas i utformningen av integrationspolitiken.

En relaterad fråga är vilken betydelse reglerna om lägstalöner i kollektivavtalen har för invandrade personers möjligheter på arbetsmarknaden. Som diskuterades i avsnitt 3 kan personer som har en låg produktivitet missgynnas av höga minimilöner om detta minskar mängden lågkvalificerade jobb i ekonomin. Det är rimligt att tro att en del nyanlända, speciellt under sin första tid i landet, har en relativt låg produktivitet och därmed kan missgynnas av höga kollektivavtalsbaserade lägstalöner. Särskilt gäller detta förstås de som har en mycket låg tidigare utbildning.

Effekten av minimilöner på sysselsättning och andra arbetsmarknadsutfall är dock, som diskuterats ovan, mycket omdebatterad. Empiriska studier tyder på att svaga grupper kan missgynnas av höga lägstalöner, men det är ovanligt med studier som specifikt studerar invandrade personer. Ett undantag är Lundborg och Skedinger (2014) som undersöker sambandet mellan lägstalönerna på sju avtalsområden och flykting- och anhöriginvandrades sannolikhet att vara arbetslösa och tid i arbetslöshet. De finner ett tydligt samband. Effekten är större för personer med en kort vistelsetid och med ett ursprung i utomeuropeiska länder. Dessa resultat bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom analysen bygger på antagandet att förändringar i minimilönerna inte samvarierar med andra förändringar på nationell nivå som slår hårdare mot delarbetsmarknader där lönerna ligger närmare de stipulerade minimilönerna.

6.2.4 Diskriminering

Det finns en omfattande litteratur som försöker påvisa förekomsten av diskriminering genom att undersöka hur stor del av skillnaderna i sysselsättning eller inkomst som kan förklaras av observerbara skillnader i produktivetspåverkande egenskaper. Den kvarvarande skillnaden kan sedan tolkas som diskriminering, men kan också avspegla andra icke-observerbara skillnader mellan grupperna. Detta är ett stort problem i forskningsstudier på grund av att

det ofta saknas data om många viktiga egenskaper hos de personer som studeras.

Vanligen finner dessa studier att det kvarstår betydande skillnader mellan inrikes och utrikes födda även efter att hänsyn tagits till faktorer som kön, ålder, utbildning, yrkeserfarenhet etc. Det är sannolikt att åtminstone en del av dessa skillnader avspeglar diskriminering, men det är svårt att utifrån dessa studier avgöra hur mycket. Det finns en del nyare studier som indikerar att en större del av skillnaderna kan förklaras om färdighetsmått från PIAAC beaktas (Bussi och Pareliussen, 2015). Det finns även ett antal studier där invandrade personer tillfrågas om de anser sig vara utsatta för diskriminering, vilket många säger sig vara (Lange, 2000). Svårigheten med sådana studier är dock att särskilja mellan faktisk och upplevd diskriminering.

En mer direkt och tillförlitlig metod för att undersöka förekomsten av diskriminering är att genomföra fältexperiment, där fiktiva jobbansökningar utformas och sedan skickas till arbetsgivare med utannonserade arbeten. De fiktiva ansökningarna utformas så att de är identiska på alla sätt utom när det gäller den egenskap som studeras, till exempel den sökandes etnicitet. Eftersom alla andra egenskaper hos de sökande hålls konstanta kan effekten av diskriminering därmed isoleras från effekterna av andra skillnader.

Fältexperiment av denna typ är numera den klart dominerande metoden bland forskare för att studera diskriminering och det har genomförts ett stort antal studier i många länder.⁴³ Ett bra exempel på en svensk studie är Carlsson och Rooth (2007) som studerar förekomsten av diskriminering mot arbetsökande med arabisk klingande namn på den svenska arbetsmarknaden. De finner att sökande med svensk klingande namn fick ungefär 50 procent fler positiva svar än sökande med arabisk klingande namn.⁴⁴ En relaterad studie är Arai och Skogman Thoursie (2009) som visar att arbetssökande som har bytt sina utlandsklingande namn till svensk klingande får högre arbetsinkomster. Även Eriksson, Johansson och Langenskiöld (2016) finner, i ett hypotetiskt valexperiment, stöd för att svenska arbetsgivare väljer bort personer som tillhör etniska och religiösa minoriteter. Åslund och Skans (2012) visar att andelen utrikes födda som får komma på anställningsintervju ökar med anonyma ansökningsprocesser, men andelen som faktiskt anställs förblir tyvärr opåverkad.

De experimentbaserade studierna visar således entydigt att diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden. Dock råder det fortfarande

⁴³ Se Riach och Rich (2002) och Rich (2014) för översikter.

⁴⁴ Liknande resultat återfinns i flera andra svenska studier, till exempel Bursell (2007) och Carlsson (2010).

osäkerhet om i vilken utsträckning diskriminering förklarar skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda personer.

Ett annat möjligt utfall är att diskriminering i huvudsak leder till segregering, det vill säga att invandrade personer koncentreras till vissa arbetsplatser.⁴⁵ Åslund, Hensvik och Skans (2014) visar också att det finns stora skillnader mellan invandrade och infödda chefer i hur de anställer vilket tenderar att ge upphov till segregering. Arbetsplatser som byter från en infödd till en invandrad chef får en betydligt högre andel utrikes födda bland de nyanställda efter chefsbytet. Eftersom invandrare är underrepresenterade bland de anställande cheferna kan detta förhållande leda till längre och svårare sökprocesser för arbetssökande med invandrabakgrund.

Långtidsutredningen 2015 presenterar en mycket intressant analys där man visar att färdigheterna som mäts i PIAAC förklarar en stor del av skillnaderna i sysselsättning mellan invandrade och infödda. De argumenterar vidare för att detta ska tolkas som att diskriminering har en begränsad betydelse på den svenska arbetsmarknaden. I princip kan resultaten tillsammans med de experimentstudier som diskuterades ovan tolkas som att diskriminering i huvudsak leder till segregation, men inte till sämre sysselsättningsutfall för de invandrade. Det är dock viktigt att notera att arbete i sig leder till bättre färdigheter och att förväntad diskriminering dessutom kan leda till minskade investeringar i färdigheter (Edin och Gustavsson, 2008). Orsakssambandet är därmed inte helt uppenbart – diskriminering som påverkar tillgången till arbete kan påverka kunskapsnivåerna, vilket gör att relationen ska tolkas med viss försiktighet. Det är inte heller uppenbart att de egenskaper som mäts i PIAAC är ett perfekt mått på arbetstagarnas produktivitet. I princip kan de utrikes födda som uppnår höga resultat i PIAAC mycket väl vara högpresterande även i många andra avseenden och dessutom kan arbetsgivare diskriminera utifrån svenskkunskaper även när dessa inte är relevanta. Med tanke på dessa förbehåll är det vår bedömning att den väl belagda diskrimineringen på den svenska arbetsmarknaden även fortsatt bör beaktas när integrationspolitiken utformas.

6.2.5 Vilka faktorer förklarar skillnaderna i arbetsmarknadsutfall?

Utifrån diskussionen ovan kan slutsatsen dras att flykting- och anhöriginvandrades svaga ställning på den svenska arbetsmarknaden förklaras av ett antal samverkande faktorer, varav de viktigaste sannolikt är:

- avsaknad av formell utbildning, speciellt slutförd gymnasieutbildning
- bristande kunskaper i svenska

⁴⁵ Se Becker (1957) för en teoretisk diskussion samt Åslund och Skans (2010) för en dokumentation av segregering på den svenska arbetsmarknaden.

- bristande tillgång till de informella nätverk där många lediga jobb tillsätts
- höga krav från arbetsgivare på formell utbildning och kunskaper i svenska
- förekomst av diskriminering.

Dessa faktorer har det gemensamt att de kan påverkas – direkt eller indirekt – av olika typer av politiska åtgärder. Det är därför naturligt att övergå till att diskutera vilka erfarenheter vi har av de åtgärder som används i dagsläget.

6.3 Åtgärder riktade mot flykting- och anhöriginvandrare

I avsnitt 3 diskuterades vad som bör karaktärisera åtgärder riktade mot personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Där betonades, bland annat, att åtgärderna bör vara individanpassade, flexibelt utformade, starta utan onödiga tidsfördröjningar, ske nära arbetsmarknaden och ge starka incitament till en snabb arbetsmarknadsetablering. Frågan är dock om dagens åtgärder uppfyller dessa kriterier och därmed på ett effektivt sätt hanterar de utmaningar som flykting- och anhöriginvandrare möter på den svenska arbetsmarknaden.

6.3.1 En typisk sekvens av åtgärder

Innan vi diskuterar erfarenheterna av de åtgärder som används i dagsläget är det illustrativt att schematiskt identifiera de händelser som en nyanländ person möter från sin ankomst till Sverige och framåt i tiden. Följande sekvens av händelser möter vanligen en flyktinginvandrare som med tiden beviljas uppehållstillstånd:

- Personen ansöker om asyl vid ankomsten till Sverige.
- Personen placeras antingen på ett anläggningsboende av Migrationsverket (ABO) eller bosätter sig på egen hand (EBO) i väntan på Migrationsverkets beslut om asylansökan.
- Personen får uppehållstillstånd och anvisas antingen efter samråd till en kommun eller väljer bosättningskommun på egen hand.
- Personen deltar i en tvåårig introduktion samordnad av Arbetsförmedlingen som innehåller studier i svenska, samhälls-orientering och andra aktiviteter för att underlätta arbetsmarknads-inträdet enligt en etableringsplan.
- Personen har i de flesta fall inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden efter genomgången introduktion och övergår ofta till jobb- och utvecklingsgarantin eller andra åtgärder.

För en person som har invandrat som anhörig till en flykting (inom sex år) bortfaller av naturliga skäl de första tre stegen och en sådan person kan, efter beviljat uppehållstillstånd, påbörja introduktionen. Låt oss nu övergå till att diskutera de tre viktiga faserna i denna sekvens av händelser: (i) tiden från

asylansökan till uppehållstillstånd, (ii) tiden i etableringsinsatserna och (iii) tiden efter etableringsinsatserna.

6.3.2 Från asylansökan till uppehållstillstånd

En person som ansöker om asyl ges under den tid som ansökan prövas möjligheten att antingen bo i ett anläggningsboende (ABO) eller själv ordna sitt boende (EBO). Den andel som väljer EBO har varierat något över tid, men 2015 valde knappt 45 procent EBO. Under den tid som asylansökan prövas ska de asylsökande ges tillfälle att ”delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull” (SFS 1994:137). Det ska dessutom göras en kartläggning av de asylsökandes utbildning, yrkeserfarenhet etc. Asylsökande kan även beviljas ett undantag från kravet på arbetstillstånd och kan då söka arbete.

Under ganska många år var Migrationsverkets handläggningstid för asylansökningar mycket lång. Ett aktivt arbete med att effektivisera handläggningsprocessen reducerade dock handläggningstiden kraftigt. Den stora ökningen av asylsökande under 2015 har dock lett till att handläggningstiden åter ökat kraftigt. Tabell 6 visar några siffror som illustrerar detta.

Tabell 6 Handläggningstider för asylärenden 2013–2015

	2013	2014	2015
Inkomna asylärenden	54 259	81 301	162 877
Avgjorda asylärenden	49 870	53 503	58 802
Genomsnittlig handläggningstid (dagar)	122	142	229

Källa: Migrationsverket (2016).

Av tabellen framgår tydligt att det ökande antalet asylansökningar kraftigt har ökat handläggningstiden. I september 2016 var den genomsnittliga handläggningstiden 361 dagar. Det bör noteras att dessa siffror inte inkluderar tid för eventuella överklaganden av Migrationsverkets beslut.

En viktig fråga är vad man kan förvänta sig för effekter på kort och lång sikt för de nyanlända av långa väntetider inför beslut. På kort sikt är det uppenbart att man kan förvänta sig negativa effekter. Asylsökande som väntar på ett beslut kan förväntas känna en betydande oro och osäkerhet över vad som kommer att hända, vilket är negativt i sig. Men väntetiderna kan därutöver få långsiktiga negativa effekter för dem som slutligen beviljas uppehållstillstånd om osäkerheten leder till ett minskat fokus på aktivt arbete för att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden.

Det finns dock ganska få empiriska studier av betydelsen av väntetiden, bland annat beroende på att datatillgången när det gäller just vad som händer under asyltiden är relativt begränsad. En intressant analys ges dock av Rooth (1999) som studerar ett stort antal personer som invandrade 1987–1991. Han finner att lång tid på en förläggning minskar sannolikheten att ha ett arbete. Frågan vilken effekt längden på väntetiden har på arbetsmarknadsutfallet på lång sikt är dock obesvarad i nuläget. Som diskuterades i avsnitt 3 har förlorad tid dock alltid en alternativkostnad – det vill säga den tid som tillbringades i väntan kunde ha använts till humankapitalinvesteringar eller arbete. Om tiden i väntan på ett beslut inte används på ett bra sätt medför detta en välfärdsförlust för både individ och samhälle. Det finns även en risk att färdigheter som inte används faller i glömska, det vill säga att humankapitalet minskar av passivitet.

Den slutsats som kan dras av detta är att det är viktigt att minska väntetiden på beslut, speciellt för de grupper där sannolikheten att ansökan beviljas är hög. Handläggningen av ett asylärende måste så klart få ta den tid som krävs för att prövningen ska kunna ske på ett rättssäkert sätt, men samtidigt bidrar en lång väntetid till ett lidande på kort sikt, en risk för negativa effekter på lång sikt och en potentiellt betydande kostnad sett ur ett alternativkostnadsperspektiv.

Nästa viktiga fråga är hur tiden i väntan på asylbeslutet används.⁴⁶ Enligt Migrationsverket (2016) ska den organiserade sysselsättningen bestå av svenskundervisning, praktik, samhällsinformation och organiserade mötesplatser. I dagsläget erbjuder inte Migrationsverket någon svensk- undervisning, men tillhandahåller studiematerial för asylsökande som själva vill lära sig svenska med stöd av organisationer i civilsamhället. Bland annat ges de ideella studieförbunden statligt stöd för detta inom ramen för satsningen ”Svenska från dag ett”. Det är dock oklart hur effektiv denna verksamhet är; inga utvärderingar har ännu gjorts och tillgången på data är begränsad. Under 2015 deltog drygt 4 300 asylsökande i praktik och drygt 44 000 i samhällsinformation via gruppmöten. Drygt 27 000 asylsökande beviljades undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND), men det var bara 494 asylsökande som, enligt Migrationsverket, hade ett arbete. För samtliga av Migrationsverkets aktiviteter är det påfallande att män deltar i mycket högre grad än kvinnor.

En potentiellt viktig aktivitet för att förbereda asylsökande inför den fortsatta integrationen är att ordentligt kartlägga deras utbildning, yrkeserfarenhet och bakgrund. Migrationsverket ska se till att sådan kartläggning sker, men uppföljningar visar att de kartläggningsinsatser som görs varierar i omfattning och kvalitet (Statskontoret, 2012).

⁴⁶ Se även Riksrevisionen (2012) för en diskussion av dessa frågor.

Det är inte exakt klarlagt hur mycket det låga deltagandet i organiserade aktiviteter under asylprövningstiden, och bristen på en tidig kartläggning av deltagarnas erfarenheter från ursprungslandet, bidrar till de invandrades etableringsproblem eftersom det saknas statistik och uppföljningsstudier. De, ofta kvalitativa, studier som har gjorts indikerar dock att många asylsökande verkar ha fastnat i en vardag präglad av passiv väntan, något som knappast gynnar den framtida integrationen (se exempelvis Lennartsson, 2007).

En ytterligare aspekt som kan påverka integrationsprocessen är hur reglerna för uppehållstillstånd ser ut. I dagsläget är beviljade uppehållstillstånd för flyktinginvandrare vanligen tidsbegränsade (tre år för personer med flyktingstatus, 13 månader för alternativt skyddsbehövande). Därefter kan tillståndet förlängas om skälen för skydd kvarstår. Den som kan försörja sig själv vid det tillfälliga tillståndets utgång kan dock beviljas ett permanent tillstånd (för de under 25 år krävs dessutom att de slutfört en gymnasieutbildning eller motsvarande).

Regler av denna typ kan antingen leda till mer eller mindre investeringar i att ta sig in på arbetsmarknaden. De som ligger nära att ta sig över en viktig formell ribba kan motiveras av denna, men att de som ligger längre ifrån i stället kan tappa sin motivation. Reglerna kan således ge starkare incitament för en arbetsmarknadsetablering för de starkare grupperna då detta kan leda till ett permanent uppehållstillstånd. Samtidigt finns en uppenbar risk att de personer som upplever sig ha små möjligheter att få ett jobb får svagare incitament att delta aktivt i etableringsinsatserna. De nuvarande reglerna för uppehållstillstånd sätter således en stark press på integrationspolitiken – reglerna kan förstärka integrationen om systemet görs så kraftfullt att det är realistiskt för huvuddelen av de invandrade att faktiskt få ett jobb inom tre år, men riskerar annars att försämra integrationen.

En annan viktig fråga gäller bosättningen under asylprövningstiden och efter uppehållstillståndets beviljande. Det har förts en hel del diskussion om för- och nackdelar med friheten att välja boende under asylprövningen.⁴⁷ En del hävdar att det är en fördel att de asylsökande själva får välja bostadsort, medan andra betonar de problem som detta kan medföra för såväl den asylsökande som de kommuner där många asylsökande bosätter sig. Det finns några få studier om huruvida boendet under asylprövningen har långsiktiga effekter för sysselsättningsutfallet för dem som får stanna (Bevelander, Emilsson och Hagström, 2008). Dock finns det i dagsläget få belägg för att hävda att möjligheten att välja eget boende under asylprövningen har betydande negativa effekter på arbetsmarknadsutfallet.

⁴⁷ Se exempelvis Riksrevisionen (2014b).

När det gäller bosättningen efter beviljat uppehållstillstånd får den nyanlända antingen välja bosättningskommun på egen hand eller ta hjälp av Arbetsförmedlingen (från årsskiftet 2016/2017 Migrationsverket), som via den nya anvisningslagen kan ge ett förslag på en lämplig bostadsort och sedan anvisa personen dit (tidigare kunde kommunerna neka till en sådan anvisning, men det är inte möjligt enligt den nya lagen).

Tanken har under de senaste åren varit att Arbetsförmedlingen ska göra dessa anvisningar utifrån en bedömning av de nyanländas arbetsmarknadsutsikter. I praktiken har det dock främst varit de som under asylprövningstiden bott i ABO som låtit sig anvisas till en bostadsort, medan de som bott i EBO ofta har stannat i den kommun där de har bott under asylprövningstiden. Erfarenheterna av rätten för de nyanlända att själva välja bosättningskommun är att de flesta över tiden koncentreras till storstadsregionerna.⁴⁸ Ett problem har dock länge varit att det i många fall tar lång tid innan personer som har anvisats till en kommun har kunnat flytta dit.

Reglerna för bosättning har ändrats en hel del under åren och det har gjorts ett antal försök att sprida de nyanlända över landet. Det mest omfattande försöket var ”Hela Sverige-strategin” där nyanlända anvisades bostadsorter spridda över landet. De utvärderingar som har gjorts av denna strategi visar dock genomgående negativa effekter på arbetsmarknadsutfallet, vilket är föga förvånande med tanke på att många av orterna valdes mer utifrån tillgången på bostäder än tillgången på jobb (Edin, Fredriksson och Åslund, 2004).

Studier visar dock tydligt på betydelsen av arbetsmarknadssituationen på den ort där den nyanlända placeras (Åslund och Rooth, 2007 och Åslund, Östh och Zenou, 2010). Ett problem med alla typer av anvisningssystem är att tillgången på bostäder i praktiken ofta blir mer styrande än arbetsmarknadssituationen. Slutsatsen av de studier som gjorts är att det är rimligt att de nyanlända ges frihet att själva välja bostadsort, men att det är viktigt att de innan detta val ges bra information om hur arbetsmarknadsmöjligheterna ser ut på olika håll i landet.

6.3.3 Tiden i etableringsinsatser

Sedan december 2010 ansvarar Arbetsförmedlingen för samordningen av etableringsinsatserna för nyanlända flyktingar och anhöriga i arbetsför ålder om dessa anländer inom sex år. Efter att uppehållstillstånd har beviljats ska Arbetsförmedlingen genomföra ett etableringssamtal där man kartlägger den nyanländes utbildning, yrkeserfarenhet och andra färdigheter. Utifrån denna kartläggning kan den nyanlända sedan ges hjälp med en anvisning till en lämplig

⁴⁸ Se SCB (2009b) för en kartläggning.

kommun. När den nyanlände anländer till bosättningskommunen ska en etableringsplan upprättas. Planen ska omfatta högst två år och minst innehålla svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta arbetsmarknadsetableringen. Aktiviteterna ska bedrivas på heltid och deltagaren får en etableringsersättning. Kommunen ansvarar dock, precis som före reformen, för sfi och samhällsorientering.

Erfarenheterna av den introduktionsverksamhet som kommunerna bedrev fram till reformen 2010 var i huvudsak dystert, vilket har konstaterats i en rad utredningar.⁴⁹ Bland annat har man funnit att verksamheten präglades av bristande arbetsmarknadsfokus, bristande samordning mellan kommunerna och andra aktörer, bristande individanpassning, bristande likvärdighet över landet, svaga incitament för kommuner och deltagare att prioritera en snabb arbetsmarknadsetablering samt bristande uppföljning och utvärdering av åtgärderna.⁵⁰

Det har nu gått drygt fem år sedan reformen, och existerande evidens tyder på att effekterna av reformen varit positiva vilket tyder på att Arbetsförmedlingen har haft ett större arbetsmarknadsfokus än vad kommunerna hade.

⁴⁹ Se exempelvis SOU 2003:75, SOU 2008:58 och SOU 2010:16.

⁵⁰ Se Eriksson (2010) för en utförlig beskrivning.

Utvärdering av etableringsreformen

Andersson Joonas, Wennemo Lanninger och Sundström (2016) har på uppdrag av den förra regeringen utvärderat etableringsreformen. Syftet med utvärderingen var att studera effekterna av reformen på de nyanländas etablering på arbetsmarknaden mätt i termer av sysselsättning, löneinkomster och deltagande i reguljär utbildning två och tre år efter reformens införande.

Den metod som används är att jämföra utfallet för dem som fick uppehållstillstånd mellan den 1 december 2010 och den 31 december 2011 (undersökningsgrupp) med dem som fick uppehållstillstånd den 1 januari–30 november 2010 (jämförelsegrupp). Skillnaderna analyseras årsvis, vilket innebär att utfallen 2013 och 2014 i undersökningsgruppen jämförs med utfallen 2012 och 2013 i jämförelsegruppen. En regressionsanalys genomförs, där hänsyn tas till ett antal kontrollvariabler för deltagarnas egenskaper samt arbetslösheten i bostadskommunen.

Resultaten visar att undersökningsgruppen hade 1,8 procentenheters högre sannolikhet att vara sysselsatt någon gång under det andra året. Motsvarande siffra under det tredje året var 2,7 procentenheter. Omräknat till procent motsvarar det en 5,7 respektive 7,5 procent högre sannolikhet att vara sysselsatt. Analysen visar också att sannolikheten att vara sysselsatt är i storleksordningen 14–18 procentenheter lägre för kvinnor än för män, men att den positiva effekten av reformen är i samma storleksordning för både män och kvinnor.

I studien visas även att reformens effekt på löneinkomsterna är något större. Slutsatsen av utvärderingen är således att reformen haft en statistiskt signifikant positiv effekt på arbetsmarknadsutfallet.

Det är dock bekymmersamt att kvinnor fortsatt lyckas betydligt sämre än män (SOU 2012:69) En förklaring till det sämre utfallet för kvinnor kan vara föräldraledighet (Vikman, 2013).

Nästa viktiga fråga är vilka aktiviteter som deltagarna i etableringsinsatserna deltar i. Tabell 7 visar de aktiviteter som de 63 021 personer (43 procent kvinnor och 57 procent män) som hade en etableringsplan 2015 deltagit i.

Tabell 7 Aktiviteter i etableringsinsatserna år 2015, andel i procent av alla i etableringsinsatserna

	Kvinnor	Män	Alla
Arbete	8,9	23,6	17,4
Arbetsmarknadspolitiska program	62,1	72,3	68,0
Arbetsförberedande insatser	59,6	62,2	61,1
Samhällsorientering	25,0	28,2	26,8
Svenska för invandrare (sfi)	73,7	76,0	75,0
Vuxenutbildning	10,6	10,3	10,5

Källa: Arbetsförmedlingen (2016a).

Av tabellen framkommer ett antal intressanta observationer. För det första är det relativt få som har arbetat (17,4 procent), vilket inte är särskilt förvånande eftersom skälet till att man deltar i etableringsinsatserna är att man står relativt långt ifrån arbetsmarknaden. Endast 2,8 procent hade ett osubventionerat arbete (deltagare som får arbete kan kvarstå i etableringsinsatserna under sex månader). För det andra har många (68 procent) deltagit i olika former av arbetsmarknadspolitiska program. Dock visar det sig att de allra flesta av dessa personer har deltagit i aktiviteten förberedande eller orienterande utbildning (55 procent), medan betydligt färre har deltagit i de aktiviteter som sker nära eller på arbetsplatser, till exempel arbetspraktik (8 procent) och prova-på-plats (4 procent).

För det tredje har många deltagit i olika former av arbetsförberedande insatser (61 procent), vilket också är aktiviteter som vanligen inte sker på en arbetsplats. För det fjärde är det påfallande få som har deltagit i samhällsorientering (27 procent), trots att kommunerna ska erbjuda alla deltagare denna aktivitet. De flesta har deltagit i svenska för invandrare (sfi), men en mycket stor andel av dem har deltagit i de mest grundläggande nivåerna sfi A och sfi B, medan mycket få har deltagit i yrkesintegrerad sfi eller svenska för akademiker. Slutligen ser vi att relativt få deltagit i vuxenutbildning (10,5 procent). Det låga deltagandet i vuxenutbildning har även noterats som anmärkningsvärt i andra utvärderingar (Riksrevisionen, 2014a).

Den samlade bilden är att aktiviteterna i etableringsprogrammet i de flesta fall inte verkar ske nära eller på faktiska arbetsplatser, något som är bekymmersamt eftersom ett av huvudsyftena med etableringsinsatserna är att öka kontakterna med arbetsmarknaden. Riksrevisionens studie (2014a) av etableringsplaner indikerar också att det ofta saknas en tydlig röd tråd hos aktiviteterna samt att det finns skillnader mellan olika delar av landet hur insatserna ser ut. Det förefaller också märkligt att deltagandet i vuxenutbildning är så lågt med tanke på att många invandrade personer har en mycket låg utbildningsnivå.

Två delar av etableringsinsatserna som förtjänar en djupare diskussion är dels svenska för invandrare (sfi), dels validering. Bristande svensk-kunskaper och osäkerhet hos arbetsgivare om kvalifikationer förvärvade i ursprungslandet är två av de främsta problemen för många nyanlända.

När det gäller sfi har denna verksamhet under åren kritiserats hårt för bristande måluppfyllelse.⁵¹ Den viktigaste frågan är om sfi ger deltagarna de kunskaper i svenska som de behöver för att vara konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Det kräver dels att deltagarna slutför en utbildning av hög kvalitet, dels att rekryterande arbetsgivare uppfattar slutförd sfi som ett bevis på tillräckliga språkkunskaper för att personerna ska betraktas som anställningsbara.

Vad avser den första frågan visar Skolverket (2016b) att studieresultaten fortfarande är påfallande låga. Av dem som påbörjade sfi 2013 hade 64 procent slutfört någon kurs, 31 procent slutfört den mest avancerade kursen (sfi D), 24 procent hade avbrutit sina studier och 12 procent deltog fortfarande i sfi tre år senare.

Generellt har kvinnor lite bättre studieresultat än män, och yngre personer lite bättre resultat än äldre. Det verkar dock inte finnas något tydligt samband mellan studiebakgrund och utfall, även om det förstås är vanligare att lågutbildade läser kurser på de mer grundläggande nivåerna av sfi. Andelen som slutfört sina studier på minst en sfi-kurs har inte förbättrats påtagligt över tiden och det är fortfarande relativt många som avbryter sina studier. Det är svårt att analysera sambandet mellan olika arbetsmarknadsutfall och studieresultat i sfi eftersom deltagandet i sfi inte är slumpmässigt. De studier som har gjorts indikerar att de flyktinginvandrade som deltagit i sfi lyckas något bättre än de som inte har deltagit.⁵² Det finns dock indikationer på att många arbetsgivare är tveksamma till om sfi ger tillräckliga kunskaper.⁵³ Det hävdas också ofta att incitamenten för att uppnå goda resultat i sfi bör stärkas. Effekterna av det numera avskaffade bonussystemet för deltagare i sfi var också delvis (men inte entydigt) positiva (Engdahl och Åslund, 2012).

Validering – inte minst av praktiska yrkeskunskaper – är en potentiellt viktig insats eftersom man kan misstänka att ett av huvudskälen till att arbetsgivare tvekar att anställa invandrade personer är osäkerhet om deras yrkesfärdigheter. Ett flertal utredningar har under åren konstaterat att validering är en verksamhet med stor potential, men som fortfarande är under uppbyggnad.⁵⁴ Tyvärr saknas fortfarande tillförlitliga utvärderingar av effekterna av validering

⁵¹ Se exempelvis SOU 2003:77, Ds 2008:19 och SOU 2013:76.

⁵² Se exempelvis Kennerberg och Åslund (2010) och Bonfanti och Nordlund (2012).

⁵³ Se exempelvis Riksdagens revisorer (2000) och Statskontoret (2009).

⁵⁴ Se exempelvis Eriksson (2010), Statskontoret (2013) och Ds 2016:24.

på olika arbetsmarknadsutfall i Sverige. Det finns ett fåtal internationella studier av validering. Brücker m.fl. (2015) analyserar effekterna av en valideringsinsats i Tyskland. De finner betydande positiva effekter på både kort och lång sikt. Exempelvis visar studien att de deltagare som validerats hade en 45 procent högre sannolikhet att vara sysselsatta fyra år senare.

En viktig fråga är hur tidigt valideringen bör genomföras: Å ena sidan är det viktigt att snabbt tydliggöra den invandrades kompetens, å andra sidan kräver en validering ofta svenskkunskaper för att kunna genomföras på ett bra sätt. Inom ramen för snabbspåren har validering på modersmålet prövats, vilket förefaller som en rimlig lösning åtminstone i yrken där goda svenskkunskaper inte är nödvändiga. Däremot finns det vissa tendenser att den nuvarande verksamheten dels i hög grad är inriktad mot bristyrken, dels bara tar hänsyn till den kompetens som har en direkt motsvarighet i kursplaner. Det kan medföra att vissa individer utesluts och/eller att valideringen inte tydliggör individernas hela kompetens.

Det är även viktigt att det finns kompletterande utbildningar som kan erbjudas dem som under valideringen visar sig sakna viss kunskap. Valideringen bör utformas så att den åtnjuter en hög grad av legitimitet hos potentiella arbetsgivare. För att valideringen ska uppnå sitt syfte måste ett rekryterande företag veta att ett valideringsintyg är ett trovärdigt bevis på en viss kompetens. Det kräver dels att arbetsgivare är delaktiga i utformningen av verksamheten, dels att en tydlig kvalitetssäkring sker.

Nyligen har snabbspår för bristyrken (för närvarande 14 snabbspår inom ett 20-tal yrken) utvecklats i samråd med arbetsmarknadens parter (se Ruta Snabbspår för bristyrken). På snabbspåren kombineras språkstudier med validering och yrkesspecifik kompletteringsutbildning på arbetsplatser. Fortfarande är dock volymerna inom snabbspåren så pass små att det inte varit möjligt att utvärdera dessa på ett trovärdigt sätt.

Snabbspår för bristyrken

Snabbspåren riktar sig till nyanlända som har en etableringsplan eller är på väg att upprätta en etableringsplan, nyanlända som de senaste tolv månaderna har avslutat sin etableringsplan samt övriga nyanlända som de senaste tre åren har beviljats uppehållstillstånd. Deltagarna ska ha tidigare erfarenhet eller utbildning inom ett bristyrke. För varje snabbspår finns en central överenskommelse, där Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter var och en åtar sig ansvar inom olika områden relevanta för snabbspåret.

Snabbspåren har olika utformning, men följer i princip tre steg: (i) En kartläggning av den nyanländes förutsättningar, vilket kan ske genom en självskattning eller en bedömning av utländska examensbevis. (ii) En bedömning av om den nyanländes utbildning och yrkeserfarenhet kan matchas mot efterfrågad kompetens på arbetsmarknaden, vilket kan ske genom en yrkeskompetensbedömning hos en arbetsgivare under tre veckors praktik eller genom branschvalidering. (iii) En komplettering av den nyanländes kunskaper utifrån de behov som har identifierats under yrkeskompetensbedömningen eller valideringen, vilket kan ske genom utbildning eller praktik. Parallellt med hela processen studerar den nyanlända svenska genom av Arbetsförmedlingen upphandlad yrkessvenska och/eller genom sfi eller svenska som andraspråk. Deltagaren får etableringsersättning eller aktivitetsstöd. Arbetsgivarna kan få ersättning, till exempel för yrkeskompetensbedömningen.

6.3.4 Tiden efter etableringsinsatserna

Efter genomförda etableringsinsatser är det många invandrade personer som fortfarande inte har lyckats etablera sig på arbetsmarknaden. Det är då viktigt att det finns en naturlig övergång till andra åtgärder. I dagsläget vet vi att många går vidare till Arbetsförmedlingens paraplyprogram jobb- och utvecklingsgarantin. Det aktualiserar frågan hur väl de åtgärder som erbjuds efter etableringsinsatserna fungerar. I detta avsnitt diskuteras två typer av insatser: förstärkta förmedlingsinsatser med tydligt fokus på arbetsgivarkontakter och åtgärder för att sänka arbetsgivares kostnader för att anställa invandrade personer.

Intensifierad arbetsgivarinriktad förmedlingsverksamhet tycks vara en effektiv åtgärd för invandrade personer. Andersson Joonas och Nekby (2012) analyserar en försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare (FNI). FNI

pågick 2006–2008 vid ett antal arbetsförmedlingar fördelade över landet. De nyanlända gavs intensifierade insatser hos Arbetsförmedlingen. En fördel med denna studie är att deltagandet i försöket var slumpmässigt, vilket gör att man kommer runt många av selektionsproblemen. Resultaten visar att deltagarna hade 4 procentenheters högre sannolikhet att övergå till ett osubventionerat arbete senast 15 månader efter inskrivningen jämfört med kontrollgruppen. Effekten drevs helt av männen i studien.

Åslund och Johansson (2011) utvärderade en åtgärd med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (API/SIN), som var en försöksverksamhet i 20 kommuner där arbetslösa erbjöds hjälp med kartläggning och arbetsanskaffning samt individuellt stöd på arbetsplatsen i upp till sex månader. De finner att den tydligaste effekten av åtgärden är att den ökar deltagandet i arbetspraktik samt att arbetspraktik medför större möjligheter till arbete under åtgärden än annars. Även Liljeberg och Lundin (2010) visar att långtidsarbetslösa gynnas av intensifierade förmedlingsinsatser.

Utvärderingar av arbetsförmedlars arbete visar dock att de verkar ha svårt att hinna med denna typ av tidskrävande arbetsgivarkontakter (Riksrevisionen, 2013). Förstärkta förmedlingsinsatser med ett tydligt fokus på arbetsgivarkontakter är således en effektiv åtgärd för dessa grupper. Det kan också nämnas att Benmarker, Grönqvist och Öckert (2013) finner positiva effekter för invandrade personer i ett försök med privat förmedlingsverksamhet (däremot inga effekter för infödda).

Som diskuterades i avsnitt 3 är det väl känt att sysselsättningssubventioner ofta är effektiva för dem som får subventionen, men samtidigt medför stora undanträngningseffekter om de inte är snävt riktade mot verkligt svaga grupper. Av den anledningen finns det särskilda subventioner för nyanlända invandrade. Instegsjobb har nyanlända som enda målgrupp medan nystartsjobb har en bredare målgrupp men omfattar många invandrade personer.

I september 2016 var enligt Arbetsförmedlingen drygt 4 300 utlandsfödda anställda med ett instegsjobb och drygt 29 000 utlandsfödda anställda med ett nystartsjobb (motsvarande cirka 60 procent av alla personer med ett nystartsjobb). Instegsjobben ger en mycket generös subvention – 80 procent av lönekostnaden (plus handledarstöd) – men är också förenade med ett antal krav som i praktiken gör subventionen mindre förmånlig för arbetsgivarna. Stödet är begränsat till högst 800 kronor per dag och kräver att lön och andra anställningsförmåner betalas enligt kollektivavtal i branschen, kräver att arbetstagaren ges ett försäkringsskydd och att det kombineras med sf. Stödet kan beviljas inom 36 månader från tidpunkten för uppehållstillståndet och kan betalas ut i upp till 24 månader för en deltidsanställning. Till skillnad från instegsjobben är ny-

startsjobben en rättighet för dem som uppfyller villkoren och här är subventionsgraden för nyanlända dubbla arbetsgivaravgiften (vilket motsvarar runt 63 procent av lönekostnaden). Även här krävs att lönen är likvärdig med kollektivavtal i branschen, men inga ytterligare krav ställs på andra förmåner och försäkringar. Stödet kan beviljas i upp till 36 månader från tidpunkten för uppehållstillståndet.

Riksrevisionen (2013) diskuterar de två stöden och visar med ett antal räkneexempel att den faktiska subventionsgraden är ganska lika för de två subventionerna. I Riksrevisionens rapport identifieras ett antal problem med instegsjobbets utformning: Kravet att anställningen ska kombineras med sfi kan upplevas som krångligt, instegsjobbets längd kan upplevas som alltför kort, kravet på förmåner och försäkringar gör att den faktiska subventionen inte är så generös och instegsjobben är förenade med en viss administrativ börda för arbetsgivarna.

Riksrevisionens statistiska analys visar att de som har haft ett instegsjobb inte har en ökad sannolikhet att få ett osubventionerat arbete inom en treårsperiod, att instegsjobb ökar sannolikheten för ett nystartsjobb och att de som haft ett nystartsjobb har en högre sannolikhet att få ett osubventionerat arbete inom en treårsperiod. Av detta drar de slutsatsen att en kedja av insatser, först instegsjobb med sfi och sedan nystartsjobb, leder till att den nyanlända på sikt närmar sig den ordinarie arbetsmarknaden. Resultaten i Riksrevisionens studie tyder också på att nystartsjobben tränger undan instegsjobben, det vill säga att arbetsgivare verkar föredra nystartsjobb.

Det bör betonas att det är svårt att på ett tillförlitligt sätt utvärdera sysselsättningssubventioner eftersom stöden inte tilldelas slumpmässigt. Sjögren och Vikström (2015) använder dock en experimentliknande ansats och finner positiva individeffekter av nystartsjobb för långtidsarbetslösa och att effekterna är starkare desto mer omfattande och långvarig subventionen är.

En annan åtgärd för att sänka arbetsgivares totala lönekostnader är sänkta arbetsgivaravgifter. Sänkningar av arbetsgivaravgifterna är ofta kostsamma och bör därför riktas mot svaga grupper. Det faktum att många nyanlända har stora svårigheter med sin arbetsmarknadsetablering talar för att man bör kunna förvänta sig positiva effekter av sänkta arbetsgivaravgifter för denna grupp, särskilt om det handlar om kraftiga och varaktiga sänkningar.

7 Avslutande kommentarer

Den svenska arbetsmarknaden fungerar i stora drag väl men betydande grupper hamnar utanför. I grova tal kan man sammanfatta situationen som att 20 pro-

cent av ungdomarna och 40 procent av de flyktinginvandrade har mycket stora problem att ta sig in på arbetsmarknaden. Mycket tyder också på att gruppen skolsvaga ungdomar ökar och mängden flyktinginvandrade som ännu inte har tagit sig in på den svenska arbetsmarknaden är större än någonsin.

Det nuvarande pensionssystemet är enligt Konjunkturinstitutets beräkningar underbalanserat på lång sikt även om pensionerna tillåts erodera i takt med de formella regler som råder. Om man dessutom önskar behålla pensionssystemets relation till löneutvecklingen blir behovet av ökad sysselsättning ännu större. Som ett resultat av detta förväntas pensionsåldern gradvis behöva höjas framöver. Samtidigt vet vi att de äldre personer som blir arbetslösa har mycket svårt att komma tillbaka i arbete. Det är därför sannolikt att de äldre arbetslösas situation kommer att få allt större betydelse framöver.

Vi har i denna rapport försökt beskriva den svenska arbetsmarknadens särdrag samt identifiera de problem som råder. Den sammantagna bilden är att den svenska arbetsmarknaden är mycket stark, med högt arbetskraftsdeltagande och hög sysselsättning relativt andra EU-länder. Det som står ut i ett internationellt perspektiv är framförallt det höga arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor och äldre. Samtidigt har Sverige den lägsta lönespridningen och den lägsta andelen lågkvalificerade jobb inom EU, vilket tyder på att barriärerna att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden är höga. Mot denna bakgrund diskuteras en rad verktyg som kan bidra till att underlätta situationen för de studiesvaga ungdomarna, för äldre arbetslösa och för flykting- och anhöriginvandrade.

Ett sådant verktyg är att öka kvalifikationerna, och därmed anställbarheten i de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden. För de unga utgör därmed gymnasieskolan en viktig marginal och många har idag problem med att komma in och ta sig igenom gymnasiet. Forskningen visar att längre och mer teoretiska yrkesprogram tenderar att försvåra gymnasieskolan för elever med låga grundskoleresultat. Det finns också anledning att oro sig över de senaste årens kraftiga ökning av andelen elever som inte påbörjar ett nationellt program utan istället går på introduktionsprogram, vilket delvis tycks förklaras av att antagningskraven skärptes i och med gymnasiereformen 2011. Man kan också konstatera att yrkesutbildningen har lite arbetsplatsförlagd utbildning (APL) jämfört med många andra länder. Detta kan anses vara en brist eftersom forskning visar att tidiga kontakter med arbetslivet är mycket betydelsefulla för ungdomars etablering på arbetsmarknaden.

De äldre arbetslösa har i genomsnitt lägre formell utbildning än befolkningen som helhet men mer yrkes-, bransch- och företagspecifikt kunnande, vilket gör att också denna grupp kan behöva insatser som höjer deras formella kvalifikationer. Här är det utifrån forskningen troligt att avkastningen på åt-

gärdena maximeras om de sätts in tidigt, är yrkesinriktade och om de sker på eller nära arbetsplatserna.

Bristen på formell utbildning framstår också som en av de allra viktigaste faktorerna inom ramen för integrationspolitiken. Ett viktigt led är etableringsinsatserna för nyanlända, och här tyder existerande evidens på att dessa fungerar bättre under Arbetsförmedlingens ansvar än när kommunerna ansvarade för samordningen. Man kan dock konstatera att de aktiviteter som används för att understödja arbetsmarknadsetableringen i hög utsträckning består av förberedande och orienterade insatser snarare än insatser som sker nära arbetsmarknaden. Den forskning som finns tyder dock på att tydligare arbetsmarknadsfokus skulle kunna öka effektiviteten i de åtgärder som erbjuds både under och efter etableringsinsatserna.

Utöver nivån på kunskaperna kan arbetsmarknadssituationen för utsatta grupper också påverkas genom justeringar på efterfrågesidan, till exempel genom förändringar i lönekostnaderna eller de formella kompetenskraven. Forskningen ger i detta avseende stöd för att sysselsättningssubventioner är ett effektivt verktyg för att få arbetslösa i arbete. Dock rekommenderar forskningslitteraturen att subventionerna är riktade till de grupper som står längst från arbetsmarknaden, för att undvika att mottagarna skulle ha anställts ändå. Att de flesta av yrkesintroduktionsavtalen, som riktar sig till unga utan yrkeserfarenhet, föreskriver specifika utbildningskrav, ofta i form av gymnasiekompetens, riskerar därmed att missgynna den grupp unga som har allra svårast att hitta ett arbete. Befintliga studier pekar också på att arbetsgivare upplever de nuvarande programmen som krångliga, vilket skulle kunna vara en bidragande förklaring till att användandet av relativt generösa subventioner har varit relativt begränsat.

Det är viktigt att lyfta fram att lönekostnaderna inte är den enda efterfrågefaktorn av betydelse. Till exempel kan formella kvalifikationskrav skapa hinder för den som försöker ta sig in på arbetsmarknaden med en icke-traditionell bakgrund, till exempel på grund av misslyckade studier, ett sent invandrande eller ett påtvingat karriärbyte sent i livet.

Åtgärder på samtliga av dessa områden förväntas därmed påverka de utsatta gruppernas möjligheter att komma in på den svenska arbetsmarknaden. De senaste försöken till implementering av ”inträdesavtal” är potentiellt kraftfulla åtgärder för marginalgrupperna. Här kan vi dock konstatera att implementeringen inte fungerat, vilket hittills har resulterat i alltför låga volymer för att i någon betydande utsträckning ha underlättat etableringen som det var tänkt.

Referenser

- Adermon, A. och M. Gustavsson (2015), "Job Polarization and task-biased technological change: Sweden 1975–2005", *Scandinavian Journal of Economics*, 117(3), 878–917.
- Ahmed, A. M., L. Andersson och M. Hammarstedt (2012), "Does age matter for employability? A field experiment on ageism in the Swedish labour market", *Applied Economics Letters*, 19(4), 403–406.
- Altonji, J. och C. Pierret (2001), "Employer learning and statistical discrimination", *Quarterly Journal of Economics*, 116(1), 313–350
- Andersson, C. och N. Waldenström (2007a), "Teacher supply and the market for teachers", Working paper 2007:5, IFAU, Uppsala.
- Andersson, C. och N. Waldenström (2007b), "Teacher certification and student achievement in Swedish compulsory schools", Working paper 2007:6, IFAU, Uppsala.
- Andersson Joonas, P. och L. Nekby (2012), "Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment", *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575–600.
- Andersson Joonas, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström (2016), "Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport", Rapport 2016:2, SULCIS, Stockholm.
- Arai, M. och P. Skogman Thoursie (2009), "Renouncing personal names: An empirical examination of surname changes and earnings", *Journal of Labor Economics*, 27(1), 127–147.
- Arbetsförmedlingen (2016a), "Aktiviteter inom etableringsuppdraget årsrapport 2015", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2016b), "Arbetsmarknadsrapport 2016", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2016c), "Arbetsförmedlingens lägesbedömning av arbetet med snabbspåren", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Autor, D. och D. Dorn (2013), "The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market", *American Economic Review*, 103(5), 1553–1597.

- Beaman, L. A. (2012), "Social networks and the dynamics of labour market outcomes: Evidence from refugees resettled in the U.S.", *Review of Economic Studies*, 79(1), 128–161.
- Becker, G. (1957), *The Economics of Discrimination*, Chicago University Press, Chicago.
- Behtoui, A. (2007), "The distribution and return of social capital: Evidence from Sweden", *European Societies*, 9(3), 383–407.
- Behtoui, A. (2008), "Informal recruitment methods and disadvantages of immigrants in the Swedish labour market", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(3), 411–430.
- Behtoui A. och A. Neergaard (2011), "Social capital, status and income attainment in the workplace", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(1–2), 42–55.
- Bendick Jr, M., C. W. Jackson och J. H. Romero (1997), "Employment discrimination against older workers: An experimental study of hiring practices", *Journal of Aging & Social Policy*, 8(4), 25–46.
- Bengtsson, N., P.-A. Edin och B. Holmlund (2014), "Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?", Rapport för Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Bengtsson N, P-A Edin och B Holmlund (2015) "Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?" Rapport till Finanspolitiska rådet 2014/1.
- Benmarker H, O N Skans och U Wikman (2013) "Workfare for the old and long-term unemployed" *Labour Economics*, vol 25, sid 25–34.
- Benmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert (2013), "Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment", *Journal of Public Economics*, 98, 68–84.
- Benmarker, H., O. N. Skans och U. Vikman (2013), "Workfare for the old and long-term unemployed", *Labour Economics*, 25, 25–34.
- Bentolila, S., C. Michelacci och J. Suarez (2010), "Social contacts and occupational choice", *Economica*, 77(305), 20–45.
- Bevelander, P. (2000), *Immigrant Employment, Integration and Structural Change in Sweden, 1970–1995*, Lund Studies in Economic History, Volume 15, Almqvist & Wicksell International, Lund.

- Bevelander, P., H. Emilsson och M. Hagström (2008), "Asylsökandes eget boende EBO – En kartläggning", Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare, Malmö.
- Björklund, A., P. Fredriksson, J.-E. Gustafsson och B. Öckert (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?", Rapport 2010:13, IFAU, Uppsala.
- Bonfanti, S. och M. Nordlund (2012), "Does Swedish for immigrants (SFI) matter? A longitudinal assesment of the impact of SFI on migrants' position in the Swedish labour market", Working Paper nr 24, Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Firenze.
- Bratsberg, B. och J. Ragan (2002), "The impact of host-country schooling on earnings: A study of male immigrants in the United States", *Journal of Human Resources*, 37(1), 63–105.
- Broomé, P., A.-K. Bäcklund, C. Lundh och R. Ohlsson (1996), *Varför sitter brassen på bänken? – eller varför har invandrarna så svårt att få jobb?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Brücker, H., A. Glitz, A. Lerche och A. Romiti (2015), "Occupational recognition and immigrant labor market outcomes", mimeo, University of Bamberg.
- Bursell, M. (2007), "What's in a name? – A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process", Working Paper 2007:7, SULCIS, Stockholm.
- Bussi, M. och J. K. Pareliussen (2015), "Skills and labour market performance in Sweden", OECD Economics Department Working Paper nr 1233, OECD, Paris.
- Bygren, M. (2010), "Unpacking the causes of ethnic segregation across workplaces", Working Paper 2010:2, SULCIS, Stockholm.
- Calmar Andersen, S., L. Voldby Beuchert, H. Skyt Nielsen och M. Kjærgaard Thomsen (2016), "The effect of teacher's aides in the classroom: Evidence from a randomized trial", mimeo, Aarhus University.
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström (2002), "Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Carlsson, M. (2010), "Experimental evidence of discrimination in the hiring of 1st and 2nd generation immigrants", *Labour*, 24(3) 263–278.

- Carlsson, M. och S. Eriksson (2016), "The effect of age and gender on labor demand. Evidence from a field experiment", mimeo, Uppsala universitet.
- Carlsson, M. och D.-O. Rooth (2007), "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data", *Labour Economics*, 14(4), 716–729.
- Casella, A. och N. Hanaki (2008), "Information channels in labor markets: On the resilience of referral hiring", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 66 (3–4), 492–513.
- Dahlstedt, I. och P. Bevelander (2010), "General versus vocational education and employment integration of immigrants in Sweden", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 8(2), 158–192.
- de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04", Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- Ds 2008:19, "Sfi-bonus – stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska", Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Ds 2016:24, "Validering med mervärde", Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Edin P.-A., P. Fredriksson och O. Åslund (2004), "Settlement policies and the economic success of immigrants", *Journal of Population Economics*, 17(1), 133–155.
- Edin, P.-A. och M. Gustavsson (2008), "Time out of work and skill depreciation", *Industrial and Labor Relations Review*, 61(2), 163–180.
- Edin P.-A. och B. Holmlund (1994), *Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1994, Fritzes, Stockholm.
- Egebark, J. och N. Kaunitz (2013), "Sänkta arbetsgivaravgifter för unga", Rapport 2013:26, IFAU, Uppsala.
- Engdahl, M. och A. Forslund (2016), "En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden", Rapport 2016:1, IFAU, Uppsala.
- Engdahl, M. och O. Åslund (2012), "The value of earning for learning: performance bonuses in immigrant language training", Working paper 2012:24, IFAU, Uppsala.
- Eriksson, S. (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden", i *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknads-*

- integration*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88, Fritzes, Stockholm.
- Eriksson, S., P. Johansson och S. Langenskiöld (2016), "What is the right profile for getting a job? A stated choice experiment of the recruitment process", *Empirical Economics*, under publicering.
- Eriksson, S. och D.-O. Rooth (2014), "Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment", *American Economic Review*, 104(3), 1014–1039.
- Finanspolitiska rådet (2015), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2016), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Forslund, A., L. Hensvik, O. N. Skans och A. Westerberg (2012), "Kollektivavtalen och ungdomars faktiska begynnelselöner", Rapport 2012:19, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., L. Hensvik, O. N. Skans, A. Westerberg och T. Eliasson (2014), "Avtalslöner, löner och sysselsättning", Rapport 2014:8, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., L. Liljeberg och L. von Trott Zu Solz (2013), "Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning", Rapport 2013:4, IFAU, Uppsala.
- Forslund A och O N Skans (2006) "Swedish youth labour market policies revisited", *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, (Quarterly Journal of Economic Research)*, vol 75, nr 3, 168-185
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala. Bilaga 1 till LU 2011. Jfr Eriksson (2010)
- Friedberg, R. (2000), "You can't take it with you? Immigrant assimilation and the portability of human capital", *Journal of Labor Economics*, 18(2), 221–251.
- Fredriksson, P., L. Hensvik och O. N. Skans (2015), "Rätt man på rätt plats? Matchning, ingångslöner och separationer", Rapport 2015:20, IFAU, Uppsala.
- Försäkringskassan (2001), "Arbetsgivares attityder till äldre yrkesverksamma", RFV Analyserar 2001:9, Försäkringskassan, Stockholm.

- Galenianos, M. (2014), "Hiring through referrals", *Journal of Economic Theory*, 152, 304–323.
- Goos, M. och A. Manning (2007), "Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain", *Review of Economics and Statistics*, 89(1), 118–133.
- Goos, M., A. Manning och A. Salomons (2009), "Job polarization in Europe", *American Economic Review*, 99(2), 58–63.
- Gottfries, N. (2010), "Fungerar den svenska lönebildningen?", i *Att skapa arbeten – Löner, anställningsskydd och konkurrens*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:93, Fritzes, Stockholm.
- Hall, C. (2012), "The effects of reducing tracking in upper secondary school: Evidence from a large-scale pilot scheme", *Journal of Human Resources*, 47(1), 237–269.
- Hall, C. (2013), "Medförde längre och mer generella yrkesprogram en minskad risk för arbetslöshet?", Rapport 2013:16, IFAU, Uppsala.
- Hallberg, D. (2007), "Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning: En kunskapsöversikt", Ds 2007:21, Finansdepartementet, Stockholm.
- Hartog, J. och A. Zorlu (2009), "How important is homeland education for refugees' economic position in The Netherlands", *Journal of Population Economics*, 22(1), 219–246.
- Hensvik, L. och O. N. Skans (2013a), "Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde", Rapport 2013:20, IFAU, Uppsala.
- Hensvik, L. och O. N. Skans (2013b), "Hur arbetslivserfarenhet och nätverk kan förändra avkastningen på förmågor och utbildning", Rapport 2013:14, IFAU, Uppsala.
- Hensvik, L., D. Müller och O. N. Skans (2017), "Connecting the young: high school graduate's matching to first jobs in booms and great recessions", IFAU Working Paper 2017:1.
- Hessel, A., D. Hallberg och M. Cohen Birman (2012), *Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet*, Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen (S 2011:05), Stockholm.
- Heyman, F., P.-J. Norbäck och L. Persson (2016), *Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om strukturomvandlingen i svenskt näringsliv*, ESO 2016:4, ESO, Stockholm.

- Hultkrantz L (2016) ”Intellectuellt funktionshinder etablering på arbetsmarknaden – kommunerna kan göra mycket mer” *Ekonomisk Debatt*, nr 7, sid 65–76.
- Integrationsverket (2003), ”Rapport integration 2002”, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2004), ”Rapport integration 2003”, Integrationsverket, Norrköping.
- Ioannides, Y. M. och L. D. Loury (2004), ”Job information networks, neighborhood effects, and inequality”, *Journal of Economic Literature*, 42(4), 1056–1093.
- ISF (2014) *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*, Rapport 2014:4, Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).
- Johansson, P., L. Laun och M. Palme (2015), ”Health, work capacity and retirement in Sweden”, Working paper 2015:29, IFAU, Uppsala.
- Katz, K. och T. Österberg (2013), ”Unga invandrare – utbildning, löner och utbildningsavkastning”, Rapport 2013:6, IFAU, Uppsala.
- Kennerberg, L. och O. Åslund (2010), ”Sfi och arbetsmarknaden”, Rapport 2010:10, IFAU, Uppsala.
- Konjunkturinstitutet (2016), ”Yrkesintroduktionsanställningar – Slutrapport om effekter på sysselsättning och lönebildning”, Specialstudier nr 49, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Korpi, T., O. Bäckman och R. Minas (2015), ”Att möta globaliseringen – Utbildning, aktivering och social exkludering i Norden”, TemaNord 2015:534, Nordiska ministerrådet.
- Kramarz, F. och O. N. Skans (2013), ”When strong ties are strong – networks and youth labor market entry”, *Review of Economic Studies*, under publicering.
- Lagergren, M. (2012), *Finns det hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv – en analys av hälsoutvecklingen i den övre medelåldern*, Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen (S 2011:05), Stockholm.
- Lahey, J. N. (2008), ”Age, women, and hiring: An experimental study”, *Journal of Human Resources*, 43(1), 30–56.
- Lange, A. (2000), ”Diskriminering, integration och etniska relationer”, Integrationsverket, Norrköping.

- Lange, F. (2007), "The speed of employer learning", *Journal of Labor Economics*, 25(1), 1–35.
- Laun, L. (2012), "The effect of age-targeted tax credits on retirement behavior", Working paper 2012:18, IFAU, Uppsala.
- Lazear, E. P. (1979), "Why is there mandatory retirement?", *Journal of Political Economy*, 87(6), 1261–1284.
- Lennartsson, R. (2007), "Mellan hopp och förtvivlan – Erfarenheter och strategier i väntan på asyl", NTG-asyl & integrations skriftserie, nr 4/2007, NTG-asyl & integration, Stockholm.
- Liljeberg, L. och M. Lundin (2010), "Jobbnätet ger jobb: Effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet", Rapport 2010:2, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., A. Sjögren och J. Vikström (2012), "Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?", Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.
- Lind, P. och A. Westerberg (2015), "Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?", Rapport 2015:12, IFAU, Uppsala.
- Lindgren, U., O. Stjernström, M. Strömgren och T. Tammaru (2010), "Learning through contact? The effects on earnings of immigrants exposure to the native population", Department of Social and Economic Geography, Umeå University.
- Lundborg, P. (2013), "Refugees' employment integration in Sweden: Cultural distance and labour market performance", *Review of International Economics*, 21(2), 219–232.
- Lundborg, P. och P. Skedinger (2014), "Minimum wages and the integration of refugee immigrants", Working paper nr 1017, IFN, Stockholm.
- Lundin, M. och S. Martinsson (2003), "Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet", Rapport 2003:10, IFAU, Uppsala.
- Långtidsutredningen 2011*, SOU 2011:11, Fritzes, Stockholm.
- Långtidsutredningen 2015*, SOU 2015:104, Wolters Kluwers, Stockholm.
- Löfbom, E. och P. Sonnerby (2015), *Utbildning för framtidens arbetsmarknad*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:90, Wolters Kluwers, Stockholm.

- Marinescu, I. och R. Rathelot (2016), "Mismatch unemployment and the geography of job search", NBER Working paper nr 22672, NBER.
- Mayhew, K. och B. Rijkers (2004), "How to improve the human capital of older workers or the sad tale of the magic bullet", Paper prepared for the joint EC-OECD Seminar on Human Capital and Labour Market Performance.
- McEvoy, G. M. och W. F. Cascio (1989), "Cumulative evidence of the relationship between employee age and job performance", *Journal of Applied Psychology*, 74(1), 11–17.
- Migrationsverket (2016), "Årsredovisning 2015", Migrationsverket, Stockholm.
- Neumark, D., I. Burn och P. Button (2015), "Is it harder for older workers to find jobs? New and improved evidence from a field experiment", NBER Working Paper nr 21669, NBER.
- Nordin, M. (2009), "Immigrants' returns to schooling in Sweden", *International Migration*, 49(4), 144–166.
- OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013*, OECD, Paris.
- OECD (2016), *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, OECD, Paris.
- Olli Segendorf, Å. (2005), "Job search strategies and wage effects for immigrants", Sofi avhandlingsserie 65, Stockholms universitet.
- Patacchini, E. och Y. Zenou (2012), "Ethnic networks and employment outcomes", *Regional Science and Urban Economics*, 42(6), 938–949.
- Pensionsmyndigheten (2012a), "Skäl till att gå i pension eller inte", Pensionsmyndigheten analyserar 2012:1, Pensionsmyndigheten, Stockholm.
- Pensionsmyndigheten (2012b), "Arbetsgivares attityder till äldre arbetskraft", Pensionsmyndigheten analyserar 2012:2, Pensionsmyndigheten, Stockholm.
- Regeringens proposition 2008/09:1, Budgetpropositionen 2009.
- Regnér, J. och M. Söderström (2015), "Tidiga insatser för arbetssökande med hög risk för långtidsarbetslöshet", Rapport 2015:18, IFAU, Uppsala.

- Riach, P. A. och J. Rich (2002), "Field experiments of discrimination in the market place", *Economic Journal*, 112(483), F480–F518.
- Rich, J. (2014), "What do field experiments of discrimination in markets tell us? A meta analysis of studies conducted since 2000", IZA Discussion Paper nr 8584, IZA, Bonn.
- Riksdagens revisorer (2000), "Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad", Rapport 2000/01:3, Riksdagens revisorer, Stockholm.
- Riksrevisionen (2012), "Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande", RiR 2012:23, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionen (2013), "Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?", RiR 2013:17, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionen (2014a), "Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?", RiR 2014:11, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionen (2014b), "Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?", RiR 2014:15, Riksrevisionen, Stockholm.
- Rivkin, S. G., E. A. Hanushek och J. F. Kain (2005), "Teachers, schools, and academic achievement", *Econometrica*, 73(2): 417–458.
- Rooth, D.-O. (1999), "Refugee immigrants in Sweden – educational investment and labour market integration", Doktorsavhandling, Lund Economic Studies 84, Lunds universitet, Lund.
- Rooth, D.-O. och O. Åslund (2006), *Utbildning och kunskaper i svenska: framgångsfaktorer för invandrade?* SNS Förlag, Stockholm.
- SCB (2009a), "Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden", Integration: rapport 2, SCB, Stockholm.
- SCB (2009b), "Invandrares flyttmönster", SCB, Stockholm.
- SCB (2013), "Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter", Tema: Utbildning 2013:2, SCB, Stockholm.
- SCB (2016), "Många utrikes födda i RUT-företag", *Välfärd*, 1/2016, SCB, Stockholm, kap 3 not 29.

- Sjögren, A. och J. Vikström (2015), "How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities", *Labour Economics*, 34, 127–137.
- Skans, O. N., P.-A. Edin och B. Holmlund (2009), "Wage dispersion between and within plants: Sweden 1985–2000", avsnitt 7 i Lazear, E. och K. Shaw (red). *The Structure of Wages: An International Comparison*, University of Chicago Press, Chicago.
- Skedinger, P. (2006), "Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants", *Labour Economics*, 13, 259–290.
- Skedinger, P. (2011), "Effects of increasing minimum wages on employment and hours: Evidence from Sweden's retail sector", Working paper nr 869, IFN, Stockholm. Under utgivning i *International Journal of Manpower*.
- Skirbekk, V. (2004), "Age and individual productivity: A literature survey", *Vienna Yearbook of Population Research*, 133–153.
- Skolinspektionen (2011), "Arbetsplatsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförberedande utbildningar", Kvalitetsgranskning, Rapport 2011:2, Skolinspektionen, Stockholm.
- Skolverket (2011), "Gymnasieskola 2011", Skolverket, Stockholm. Kap 4 tabell 4.2.
- Skolverket (2013), "Utvecklingen av lärlingsutbildningen", Rapport 397:2013, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2016a), "Uppföljning av gymnasieskolan", Skolverket, Stockholm. Kap 4 not 6.
- Skolverket (2016b), "Studieresultat i utbildning i svenska för invandrare (sfi) kalenderår 2015", skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/utbildning-i-svenska-for-invandrare/studieresultat/studieresultat-i-utbildning-i-svenska-for-invandrare-sfi-kalenderar-2015-1.250837, Skolverket, Stockholm. Kap 6 s 26.
- SOU 2003:75, *Etablering i Sverige*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:77, *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:58, *Egenansvar med professionellt stöd*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2010:16, *Sverige för nyanlända – världen, välfärdsstat, vardagsliv*, Fritzes, Stockholm.

- SOU 2012:28, *Längre liv, längre arbetsliv – Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2012:69, *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2013:76, *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2016:77, *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, Wolters Kluwers, Stockholm.
- Statskontoret (2007), ”Den framtida arbetsmarknadsutbildningen – att blicka bakåt för att se framåt”, Rapport 2007:106, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2009), ”Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare”, Rapport 2009:2, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2012), ”Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen”, 2012:22, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2013), ”Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda”, 2013:6, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2015), ”Utvärderingar av stöd för yrkesintroduktionsanställningar”, 2015:22, Statskontoret, Stockholm.
- Vikman, U. (2013), ”Paid parental leave to immigrants: An obstacle to labor market entrance?”, Working paper 2013:4, IFAU, Uppsala.
- Åberg, R. (1999), ”Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbets kvalifikationskrav – ett struktur- eller konjunkturproblem?”, Bilaga 2 till *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*, Ds 1999:58.
- Åberg, R. (2004), ”Vilka jobb har skapats på den svenska arbetsmarknaden de senaste decennierna?”, *Ekonomisk Debatt*, 32(7), 37–46.
- Åslund O, R Eriksson, O Nordström Skans & A Sjögren (2006) *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första inträdet*, SNS Förlag, Stockholm.

- Åslund, O., L. Hensvik och O. N. Skans (2014), "Seeking similarity: How immigrants and natives manage in the labor market", *Journal of Labor Economics*, 32(3), 405–441.
- Åslund, O. och P. Johansson (2011), "Virtues of SIN – Can intensified public efforts help disadvantaged immigrants?", *Evaluation Review*, 35(4), 399–427.
- Åslund, O. och D.-O. Rooth (2007), "Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings", *Economic Journal*, 117(518), 422–448.
- Åslund, O. och O. N. Skans (2010), "Will I see you at work? Ethnic workplace segregation in Sweden, 1985–2002", *Industrial & Labor Relations Review*, 63(3), 471–493.
- Åslund, O. och O. N. Skans (2012), "Do anonymous job application procedures level the playing field?", *Industrial & Labor Relations Review*, 65(1), 82–107.
- Åslund O., J. Östh och Y. Zenou (2010), "How important is access to jobs? Old question – improved answer", *Journal of Economic Geography*, 10(3), 389–422.