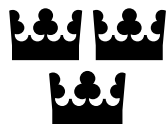


10

Utmaningar för syssel- sättningspolitiken



10 Utmaningar för sysselsättningspolitiken

Sammanfattning

- En av regeringens viktigaste uppgifter under mandatperioden är att minska arbetslösheten varaktigt och öka sysselsättningen. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka så att Sverige når målet om att ha lägst arbetslöshet i EU år 2020. Fler människor ska ha ett jobb att gå till och färre ska vara deltidsarbetslösa. Kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande måste öka.
 - Svensk ekonomi befinner sig i en återhämtningsfas, och arbetslösheten är fortsatt hög. Samtidigt finns det många arbetsgivare som har svårt att hitta rätt kompetens.
 - Arbetslösheten är ojämnt fördelad. Många arbetslösa har varit utan arbete under lång tid. Arbetslösheten är dessutom väsentligt högre bland unga och vuxna med ofullständig gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
 - För att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden, och minska risken för att personer med otillräckliga kunskaper eller med kompetens som inte längre motsvarar arbetsmarknadens behov slås ut från arbetsmarknaden, krävs en bred uppsättning av åtgärder. Utbildningssystemet måste utformas så att unga slutför sin gymnasieutbildning och får den kompetens som arbetsgivare efterfrågar. Det måste även finnas möjligheter att omskola sig senare i livet. Arbetsmarknadspolitiken måste bidra till att människor är anställningsbara och att matchningen mellan arbetssökanden och lediga jobb fungerar väl.
 - Sveriges befolkning förväntas under de närmaste åren öka i snabbare takt än tidigare. Ökningen beror främst på oroligheter i omvärlden som gör att många människor flyr till Sverige, men är också ett resultat av en ökad arbetskraftsinvandring. Befolkningstillväxten bedöms på längre sikt innebära fler sysselsatta och en starkare ekonomisk utveckling, men bedöms också inledningsvis leda till högre arbetslöshet. Det är därför än mer angeläget att nyanländas etablering på arbetsmarknaden går så snabbt som möjligt.
 - Regeringen bedömer att arbetsmarknaden återhämtar sig relativt långsamt under de närmaste åren. Risken för en svagare utveckling bedöms vara förhållandevis hög, framför allt om konjunkturutvecklingen i omvärlden blir sämre än väntat. En svagare utveckling skulle särskilt drabba de grupper som redan har en svag förankring på arbetsmarknaden.
-

10.1 Regeringens prioriteringar och mål för sysselsättningspolitiken

Arbetslösheten har varit hög ända sedan finanskrisen inleddes 2008 och långtids-arbetslösheten har ökat.

Arbetslöshet är kostsamt både för den enskilde individen och för samhället. Personer som är arbetslösa får t.ex. lägre inkomst och löper större risk att drabbas av ohälsa. Arbete innebär gemenskap och tillhörighet samt makt att forma sitt liv. När fler kan försörja sig genom arbete minskar också trycket på de offentliga transfereeringssystemen, samtidigt som skatteintäkterna ökar. Detta kan sammantaget bidra till en högre välfärd.

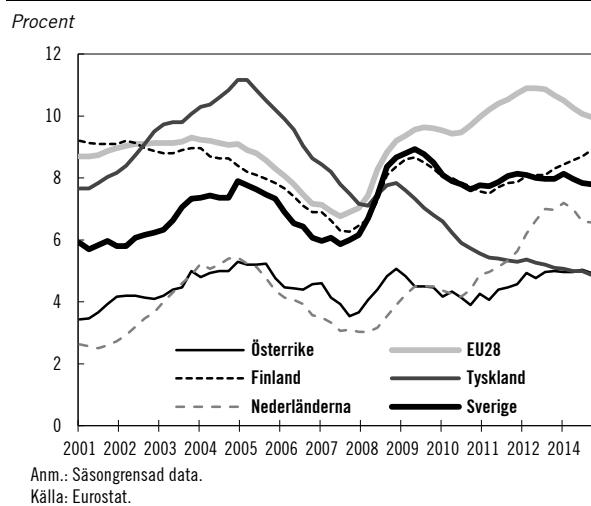
Det är inte bara nivån på den totala arbetslösheten som utgör en utmaning. Arbetslösheten är ojämnt fördelad och en del individer drabbas av långa perioder av arbetslöshet. Dessutom finns det de som har mer betydande svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Detta skapar klyftor och riskerar att leda till sociala spänningar. Att bekämpa arbetslösheten och öka chanserna att få jobb för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden stärker därför också sammanhållningen i samhället.

En av regeringens viktigaste uppgifter under mandatperioden är att minska arbetslösheten varaktigt och öka sysselsättningen. Ett sysselsättningspolitiskt ramverk med ett tydligt mål om att ha lägst arbetslöshet i EU år 2020 är en viktig del för att nå resultat och tydliggöra prioriteringarna för den ekonomiska politiken. Det är också angeläget att identifiera de huvudsakliga utmaningarna på arbetsmarknaden samt att följa upp om politiken bidrar till lägre arbetslöshet och högre sysselsättning. Det skapar möjligheter att komplettera eller ändra inriktning på politiken.

Regeringen har höga ambitioner när det gäller att pressa ned arbetslösheten. Jämfört med andra europeiska länder är den svenska arbetsmarknaden, i vissa avseenden, relativt stark. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är sedan länge bland de högsta i EU, främst till följd av de höga nivåerna bland kvinnor. Sverige bedöms också ha goda förutsättningar att uppnå det ambitiösa målet om en

sysselsättningsgrad på väl över 80 procent bland personer i åldern 20–64 år inom ramen för EU 2020.⁶⁴ Arbetslösheten har emellertid länge varit högre än i många jämförbara länder (se diagram 10.1). Detta tyder på att också Sverige skulle kunna minska arbetslösheten väsentligt. Målsättningen med regeringens sysselsättningspolitik under mandatperioden är därför att arbetslösheten ska minska för att år 2020 vara lägst i EU.

Diagram 10.1 Arbetslöshet (15–74 år), internationell jämförelse



Arbetslösheten ska minska genom att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ökar. Fler människor ska ha ett jobb att gå till och färre ska vara deltid-arbetslösa. Kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande måste öka. En förutsättning för att politiken ska bidra till lägre arbetslöshet och högre sysselsättning är sunda offentliga finanser, som upprätthålls genom att de budgetpolitiska målen respekteras.

Samtidigt är det viktigt att inte ha ett för ensidigt fokus på den aggregerade arbetslösheten. Vissa personer är mer utsatta än andra på arbetsmarknaden. Sverige har i en internationell jämförelse t.ex. en relativt hög arbetslöshet bland framför allt unga och utrikes födda (se diagram 10.1). Det är i detta sammanhang viktigt att notera att jämförelser mellan länder försvåras av att det ofta finns skillnader i befolkningssamman-

⁶⁴ Europa 2020-strategin utgör sedan juni 2010 EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi.

sättning och institutioner som påverkar utfallet på arbetsmarknaden.⁶⁵ För att sysselsättningspolitiken ska bli ändamålsenlig och bidra till lägre arbetslöshet behöver målet om lägst arbetslöshet i EU år 2020 och sysselsättningspolitiken följas upp genom en bred beskrivning och analys av utvecklingen på främst den svenska arbetsmarknaden. Nedan redogör regeringen för arbetsmarknadsläget och de utmaningar som politiken står inför på kort och lång sikt. I avsnittet beskrivs också regeringens motiv till inriktningen på sysselsättningspolitiken. Regeringens avsikt är att även framöver följa upp målet och sysselsättningspolitiken i kommande ekonomiska vårpropositioner.

Tabell 10.1 Arbetslöshetens sammansättning – en jämförelse mellan Sverige, Tyskland och Österrike

Vuxna, 25–74 år (2013)	SE	DE	AT
Arbetslöshet	5,7	4,9	4,3
Kvinnor	5,6	4,7	4,2
Män	5,8	5,2	4,3
Inrikes födda	3,8	4,4	3,2
Utrikes födda	14,2	7,9	8,7
Förgymnasial utb.	12,8	12,1	8,4
Långtidsarbetslöshet (12 mån+)*	25,3	48,6	27,5
Ungdomar, 15–24 år (2011)	SE	DE	AT
Arbetslöshet	22,9	8,6	8,3
Studering	32,0	4,8	4,6
Icke-studerande	17,7	12,2	10,9
Långtidsarbetslöshet (6 mån+)*	20	42	32
Icke-studerande	29	49	35
NEET** (2013)	7,5	6,3	7,1
Kvinnor	7,2	7,0	7,3
Män	7,7	5,6	6,9

Anm.: SE=Sverige, DE=Tyskland och AT=Österrike. * Långtidarbetslösa som andel av arbetslösa. ** NEET = "Young people neither in employment nor in education and training", avser de som varken arbetar, studerar eller deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Källa: Statistiska centralbyrån.

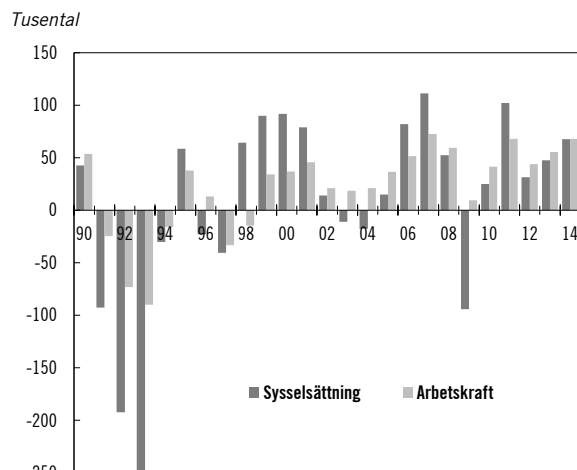
10.2 Långsam återhämtning på arbetsmarknaden

Svensk ekonomi befinner sig i en konjunkturåterhämtning. Både arbetskraften och sysselsättningen har ökat de senaste sex åren (diagram 10.2). Antalet sysselsatta minskade i samband med finanskrisen, men har ökat sedan slutet på 2009 och är nu högre än i början av lågkonjunkturen. Återhämtningen på arbetsmarknaden går dock långsamt och sysselsättningen har inte ökat tillräckligt mycket för att arbetslösheten ska minska (se diagram 10.3 och diagram 10.4). Arbetslösheten är fortsatt hög, knappt 8 procent, och långtidsarbetslösheten är högre än innan finanskrisen inleddes (se diagram 10.5). Utvecklingen har varit likartad för kvinnor och män.

Att allt fler står till arbetsmarknadens förfogande är positivt. Det är emellertid inte tillräckligt många som fått ett arbete.

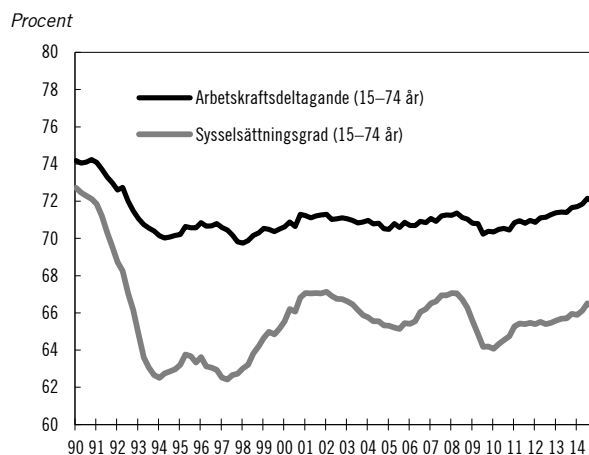
⁶⁵ Ett exempel är hur yrkesutbildningarna i gymnasieskolan i Sverige är utformade, vilken huvudsakligen är skolförlagd och innebär att de flesta inte deltar i arbetskraften (om de inte har/vill ha ett extrajobb). Österrike och Tyskland har väl utbyggda lärlingssystem, lärlingar har en anställning och räknas därmed som sysselsatta. För Sveriges del får detta till följd att antalet personer i arbetskraften (sysselsatta och arbetslösa) blir lägre och att arbetslösheten därmed blir högre.

Diagram 10.2 Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år)



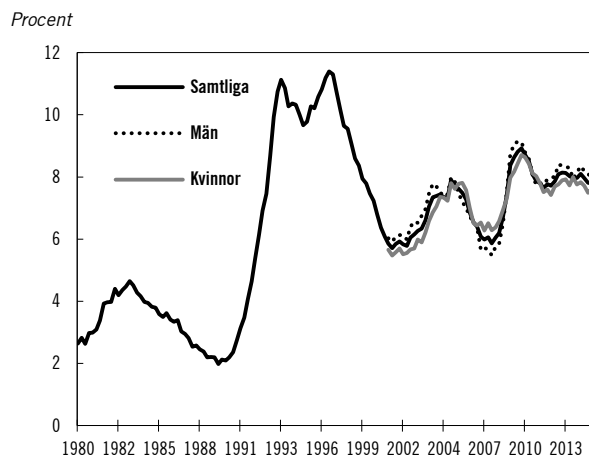
Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 10.3 Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande



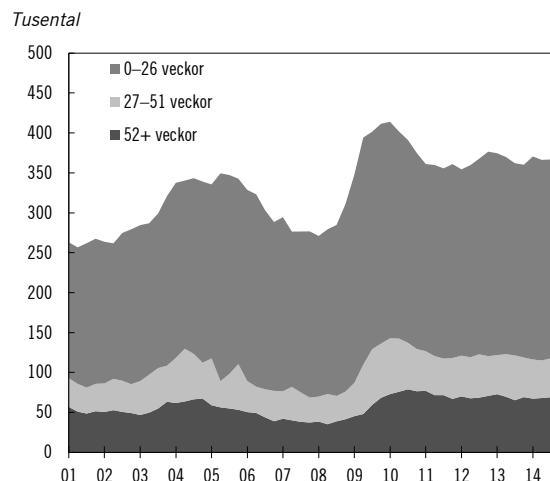
Anm.: Säsongrensad data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 10.4 Arbetslösheten (15–74 år)



Anm.: Säsongrensad data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

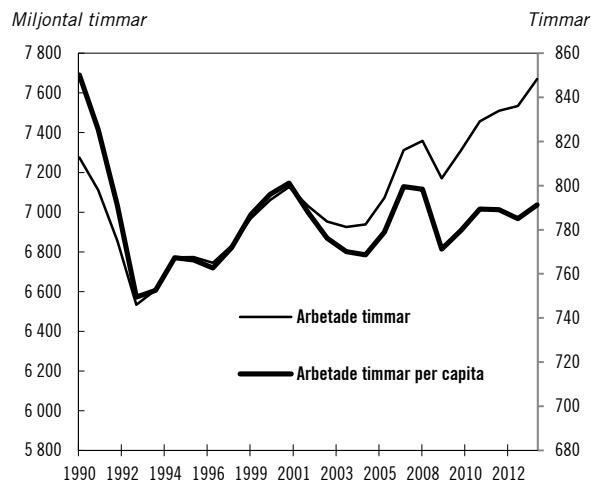
Diagram 10.5 Arbetslösheten fördelat på arbetslöshetstider



Anm.: Antal arbetslösa med en ökad arbetslöshetstid har exkluderats från diagrammet, varför intervallen inte summerar till den aggregerade arbetslösheten. Säsongrensad data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet arbetade timmar i ekonomin har ökat sedan 2005 men utslaget på hela befolkningen har antalet arbetade timmar per capita inte ökat nämnvärt (se diagram 10.6). För att bibehålla en hög välfärd är det viktigt att utvecklingen i antalet arbetade timmar är tillräcklig för att kompensera för en växande och åldrande befolkning (se avsnitt 11).

Diagram 10.6 Årligen arbetade timmar och årligen arbetade timmar per capita



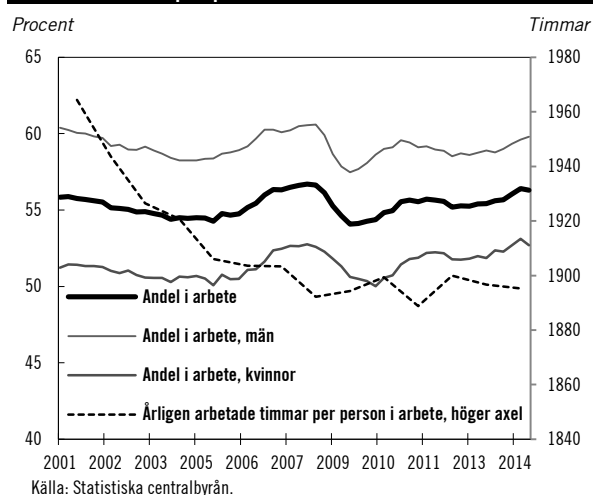
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökningen av antalet arbetade timmar beror på att andelen personer i arbete utvecklats förhållandevis positivt under senare år, särskilt bland kvinnor (se diagram 10.7). Samtidigt har det genomsnittliga antalet årligen arbetade timmar per person i arbete minskat. Detta kan delvis förklaras av att det är fler äldre på arbetsmarknaden än tidigare och att de i genomsnitt arbetar färre timmar per år jämfört med övriga grupper.

Män (i åldersgruppen 20–64 år) arbetar i genomsnitt marginellt mindre i dag än 2005 medan kvinnor fortsätter att arbeta allt mer.

Det finns fortfarande många individer, framför allt kvinnor, som ofrivilligt arbetar deltid. Deras inkomster begränsas och deras arbetsutbud tas inte tillvara fullt ut (se diagram 10.8). Undersysselsättningen är högre bland de som saknar gymnasieutbildning och bland utrikes födda än bland de övriga.⁶⁶

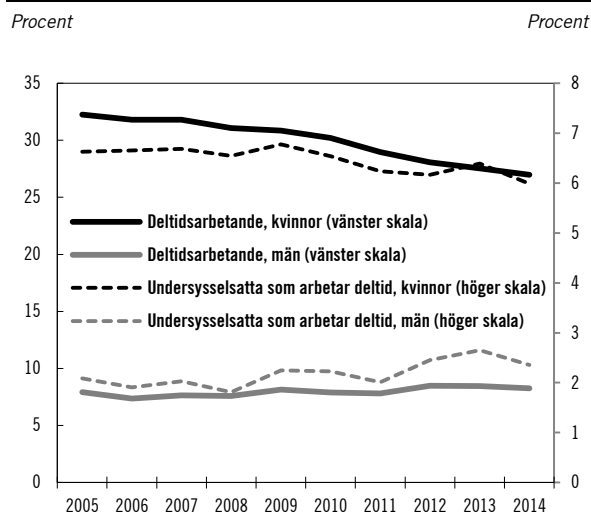
Diagram 10.7 Andel i arbete av befolkningen och årligen arbetade timmar per personer i arbete (15–74 år)



Källa: Statistiska centralbyrån.

⁶⁶ Med undersysselsatta avses personer som är sysselsatta men både vill och kan öka arbetstiden. För att anses kunna arbeta mer ska personen ha kunnat arbeta mer under en referensvecka alternativt utöka arbetstiden inom två veckor efter referensveckans slut. Således kan även heltidsarbetande som vill arbeta mer inkluderas i detta begrepp.

Diagram 10.8 Deltidsarbetande och undersysselsatta deltidssarbetande (25–54 år) som andel av sysselsatta



Anm.: Gränsdragningen mellan heltid och deltid görs av urvalspersonen själv, genom att man använder det självdefinierade måttet för heltidssysselsättning.

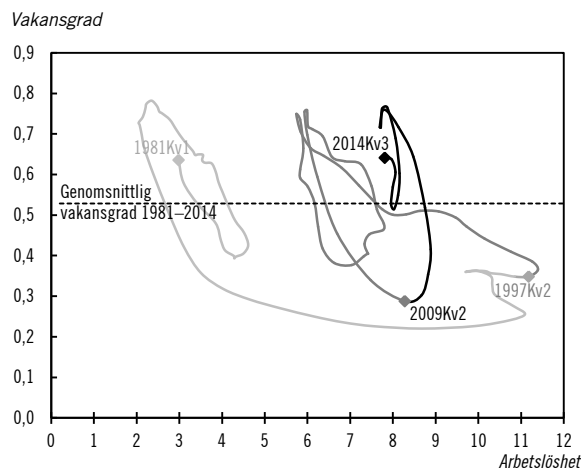
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökade obalanser

Samtidigt som arbetslösheten är hög är antalet lediga jobb på historiskt höga nivåer. Det tyder på stora obalanser på arbetsmarknaden. En indikation på detta är att den s.k. Beveridgekurvan (se diagram 10.9) som relaterar arbetslösheten till vakansgraden (antal vakanser⁶⁷ som andel av sysselsatta) har rört sig utåt. Det betyder att arbetslösheten varit väsentligt högre vid en given nivå på vakansgraden under senare år.⁶⁸ En annan indikation på att obalanserna har ökat är att det i genomsnitt tar längre tid för företagen att rekrytera än tidigare. Den genomsnittliga rekryteringstiden är i dag t.o.m. längre än under de senaste högkonjunkturerna. Beveridgekurvan relaterar dock arbetslöshet och vakanser på aggregerad nivå och ger ingen information om varför kurvan rört sig utåt.

⁶⁷ Med vakanser avses här obemannade lediga jobb som kan tillträdas omedelbart (vakanser är således en delmängd av indikatorn lediga jobb). Därmed definieras vakanser på ett sådant sätt att antalet vakanser mäter otillfredsställd efterfrågan på arbetskraft (arbetskraftsbrist) på samma sätt som antalet arbetslösa i arbetskraftsundersökningen (AKU) mäter otillfredsställt utbud på arbetskraft. Arbetslösa i AKU definieras som arbetssökande utan arbete som kan ta arbete omedelbart och vakanser definieras här som lediga jobb utan bemanning som kan tillträdas omedelbart.

⁶⁸ Exempelvis har vid en vakansgrad om drygt 0,6 arbetslösheten stigit från runt 7 procent 2006 till 8 procent 2014.

Diagram 10.9 Beveridgekurvan 1981–2014

Anm.: Vakansgrad avser vakanser i näringslivet enligt Konjunkturstatistik för Vakanser (KV) i procent av antal anställda i näringslivet enligt Kortperiodisk Sysselsättningsstatistik (KS). Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För åren 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik på kvarstående lediga platser. För åren 1981–1997 har antal anställda i näringslivet länkats med sysselsatta enligt AKU. Data är säsongrensad och utjämnad.
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Beveridgekurvan kan röra sig utåt till följd av en generellt lägre efterfrågan eller ett högre utbud på arbetskraft. Men obalanserna kan också uppstå av att arbetslösa har en annan, eller för låg, kompetens i relation till den som efterfrågas. Det kan också vara så att jobben skapas i andra regioner än där de arbetslösa bor. Den aggregerade obalansen på arbetsmarknaden är således resultatet av hur utbud och efterfrågan utvecklas på en mängd delarbetsmarknader.

De senaste årens låga efterfrågan i ekonomin bedöms ha bidragit till större obalanser.⁶⁹ Dessutom har efterfrågan förändrats, sysselsättningen har t.ex. ökat kraftigt i tjänstebranscherna och fortsatt minska inom industrin. Vissa sektorer har även ett stort rekryteringsbehov till följd av pensionsavgångar. Det gäller särskilt inom den kommunfinansierade sektorn. Det ökade arbetskraftsdeltagandet, särskilt i grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden, bedöms också ha bidragit till en högre arbetslöshet och därmed till större obalanser. De större obalanserna bedöms även bero på att långtidsarbetslösheten ökade i samband med finanskrisen.

De närmaste åren förväntas obalanserna minska i takt med att konjunkturen förbättras.

Den högre arbetslösheten som följd av det ökade arbetskraftsdeltagandet bedöms också minska, erfarenheten visar att sysselsättningen på sikt anpassar sig efter arbetskraftsdeltagandet. Om de arbetslösa inte har den kompetens som efterfrågas, eller om den yrkesmässiga- och geografiska rörligheten är låg, riskerar anpassningen att gå långsamt och arbetslösheten bita sig fast på en hög nivå. Det är därför viktigt att säkerställa att de som söker arbete är anställningsbara och beredda att flytta dit jobben finns. Det är också viktigt att motverka obalanser genom att öka rörligheten bland dem som har en sysselsättning. Arbetsmarknadens parter har en viktig roll, både genom att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för unga, nyanlända och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, och genom att underlätta möjligheterna till kompetensutveckling och omställning under hela arbetslivet.

10.3 Arbetslösheten är allt mer ojämnt fördelad

Den höga arbetslösheten är ojämnt fördelad. En förhållandevis stor andel av de arbetslösa riskerar långvarig arbetslöshet. Det finns också de som möter särskilda problem som försvårar eller försenar etableringen på arbetsmarknaden. I statistiken återfinns dessa till stor del bland grupper som klassificeras som personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, bland utomeuropeiskt födda och en del återfinns i gruppen äldre och unga. Bland dem som saknar en fullständig gymnasieutbildning, oavsett ålder och härkomst, är risken för långvarig arbetslöshet särskilt hög. Dessa grupper har i genomsnitt en svagare förankring på arbetsmarknaden än andra grupper och det är därför särskilt viktigt att följa deras arbetsmarknads-situation.

Långsam minskning av långtidsarbetslösheten

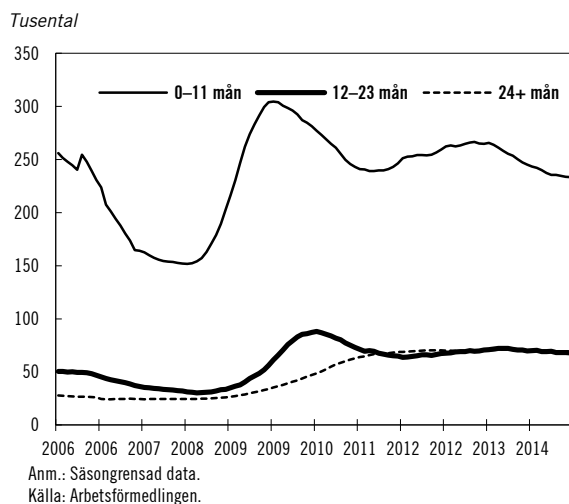
Långtidsarbetslöshet är särskilt bekymmersamt eftersom chanserna att komma tillbaka till arbete minskar ju längre tid en person är arbetslös. Det kan förklaras av flera faktorer. Individens förlorar arbetsrelaterade kunskaper under tiden som arbetslös, samtidigt som motivationen att söka

⁶⁹ Med större avses större obalanser än när ekonomin befinner sig i jämvikt, t.ex. till följd av utbuds- eller efterfrågeöverskott som är större än i ett normalt konjunkturläge.

arbete kan minska. Det kan också vara så att arbetsgivare utgår från att personer som varit arbetslösa länge, trots likvärdiga meriter, är mindre produktiva än de som varit arbetslösa en kortare period.

Långtidsarbetslösheten ökade kraftigt i samband med finanskrisen 2008 och antalet personer som har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen mer än två år är i dag dubbelt så högt som före 2008 (se diagram 10.10). Utvecklingen har varit likartad för både kvinnor och män. Antalet långtidsarbetslösa minskar något sedan en tid tillbaka, men återgången mot tidigare nivåer är mycket långsam. Att motverka att fler blir långtidsarbetslösa, och samtidigt öka möjligheterna för personer som varit arbetslösa under en längre period att få ett arbete, är således en viktig utmaning för sysselsättningspolitiken.

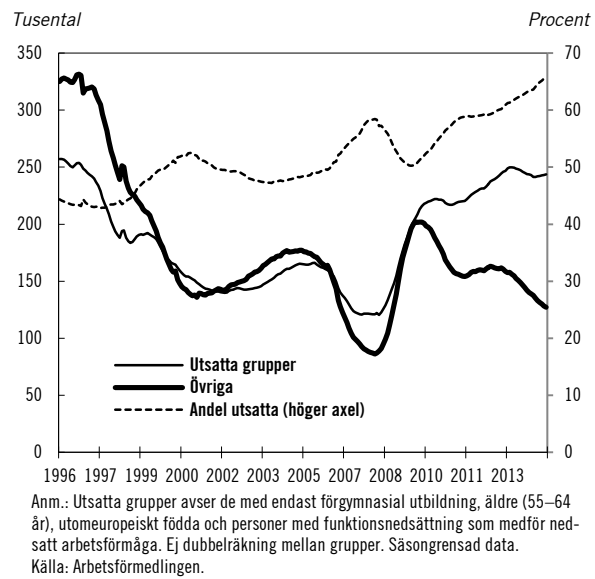
Diagram 10.10 Inskrivna arbetslösa (16–64 år) hos Arbetsförmedlingen fördelat på tid utan arbete



Fortsatt svag arbetsmarknadsutveckling för vissa grupper

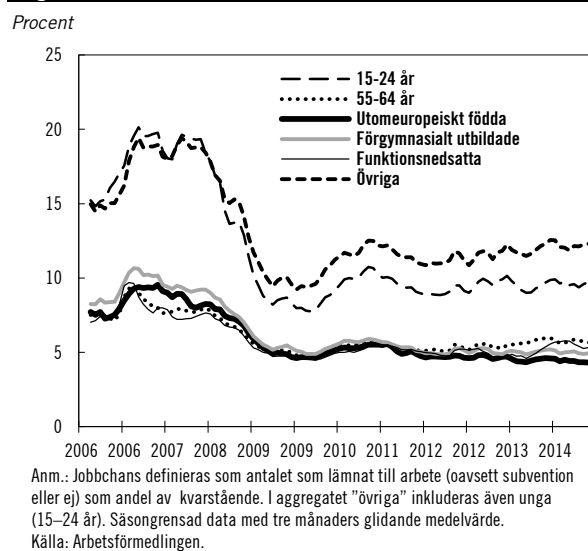
För de grupper med svag förankring på arbetsmarknaden finns en högre risk att drabbas av arbetslöshet när förutsättningarna på arbetsmarknaden försämras. De utgör också en allt större del av de arbetslösa (se diagram 10.11).

Diagram 10.11 Inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen fördelat på utsatta grupper och övriga



Dessa grupper har i genomsnitt ungefär hälften så stor chans att lämna arbetslöshet för ett arbete som övriga på arbetsmarknaden (se diagram 10.12). De har även i mer normala konjunkturlägen svårare att hitta ett jobb och lågkonjunkturen har förstärkt skillnaderna.

Diagram 10.12 Jobbchanser för grupper med svag förankring



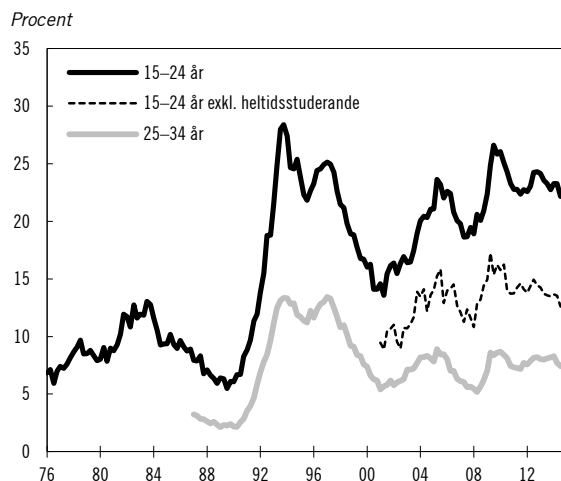
De som saknar gymnasieutbildning eller är utrikes födda har också i genomsnitt en relativt sett svagare ställning på arbetsmarknaden genom att de i större utsträckning än andra har tillfälliga anställningar eller arbetar deltid. För en del kan en tidsbegränsad anställning vara ett steg in på arbetsmarknaden. Chansen att få en fast anställning är betydligt högre för tidsbegränsat anställda än för arbetslösa. Samtidigt kan det finnas

en risk för att vissa individer blir kvar i osäkra anställningar eller får återkommande perioder av arbetslöshet. Det är därför viktigt att motverka att individer fastnar i jobb med sämre arbetsvillkor (s.k. dual arbetsmarknad) och att etableringen på arbetsmarknaden påskyndas.⁷⁰

Unga möter olika svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden

Längre arbetslöshetsperioder i unga år kan ge långvariga konsekvenser för möjligheten att senare etablera sig på arbetsmarknaden. Ett misslyckat arbetsmarknadsinträde innebär att förmågor som man skaffat sig i sin utbildning inte praktiseras och värdefull kompetens riskerar därmed att förloras. Det är också tänkbart att ungdomars vilja att arbeta eller att utbilda sig i framtiden påverkas av deras första erfarenheter på arbetsmarknaden.

Diagram 10.13 Ungdomsarbetslöshet



Anm.: Data för gruppen 15 till 24 år mellan 2001 och 2005 länkade av Statistiska centralbyrån (SCB), medan perioden 1976–2000 är en tillbakaskrivning av Konjunkturinstitutet som bygger på SCB:s länkning av data för 16–24 år, historisk statistik och antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Arbetslösheten bland unga (15–24 år) har ökat under det senaste decenniet och steg kraftigt i samband med finanskrisen (se diagram 10.13). År 2014 uppgick ungdomsarbetslösheten till 23 procent och utgör därmed en betydande andel av den totala arbetslösheten.

Det är dock framför allt unga som saknar en slutförd gymnasieutbildning som löper hög risk för att hamna i arbetslöshet eller långtidsarbetslöshet. Arbetslösheten bland unga (20–24 år) utan gymnasieutbildning var 40 procent 2014, vilket kan jämföras med 16 procent för unga (20–24 år) som har en fullständig gymnasieutbildning.⁷¹ Det är således centralt att påskynda och underlätta etableringen på arbetsmarknaden genom att få unga personer att slutföra sin gymnasieutbildning och säkerställa att de har de färdigheter som efterfrågas när de lämnar skolan.

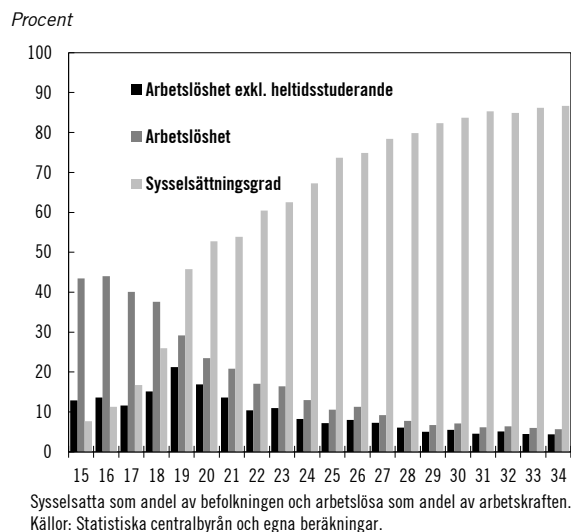
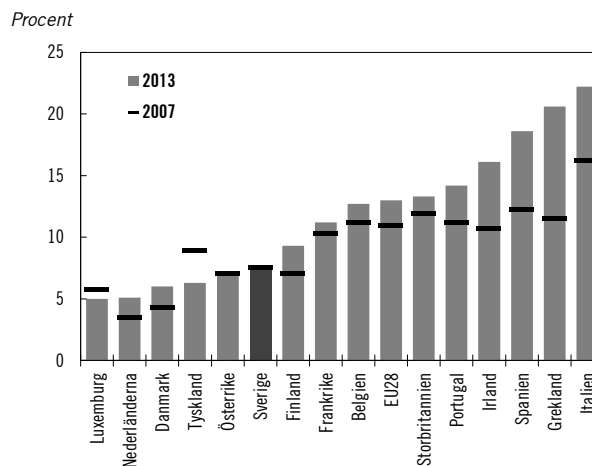
Det finns emellertid fler orsaker än brist på utbildning som skulle kunna förklara den höga arbetslösheten bland unga.⁷² Unga är i en fas när de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden. Begränsad arbetslivserfarenhet och få referenser från tidigare arbetsgivare kan göra det svårt för arbetsgivare att bedöma deras kompetens. Den begränsade arbetslivserfarenheten kan också innebära att unga har svårt att konkurrera med dem som har betydligt längre arbetslivserfarenhet och därmed högre kompetens. Förekomsten av tillfälliga kontrakt kan vara en väg in på arbetsmarknaden för unga och andra inträdande, men det är samtidigt viktigt att de inte fastnar i denna typ av anställning under lång tid.

Långtidsarbetslösheten bland unga är förhållandevis låg både i relation till äldre och vid en internationell jämförelse. Detta gäller även de som saknar en gymnasieutbildning. De allra flesta lyckas etablera sig på arbetsmarknaden efter en viss tid. Arbetslösheten sjunker och sysselsättningsgraden stiger snabbt med åldern (se diagram 10.14). Det gäller för både kvinnor och män. Det är dock viktigt för både de unga själva och för samhället att etableringen på arbetsmarknaden påskyndas.

⁷⁰ Se Forslund m.fl. Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

⁷¹ Statistiska centralbyrån.

⁷² För en översikt, se exempelvis Nordström Skans (2009), Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?

Diagram 10.14 Etableringen på arbetsmarknaden 15–34 år, 2014**Diagram 10.15 Unga (15–24 år) som varken arbetar eller studerar (NEET)**

Ungdomsarbetslösheten består också till knappt hälften av studerande som studerar heltid och som samtidigt söker arbete. Denna grupp har ökat de senaste åren (se diagram 10.13). Bland de allra yngsta (15–19 år) söker majoriteten extra-jobb eller sommarjobb vid sidan av sina studier i gymnasieskolan och merparten av heltidsstuderande som söker arbete betraktar sig också som i huvudsak studerande.⁷³ Det är dock viktigt att även ta tillvara deras arbetsutbud. Vidare kan den arbetslivserfarenhet som heltidsstuderande erhåller under studietiden underlätta den framtida arbetsmarknadsetableringen.

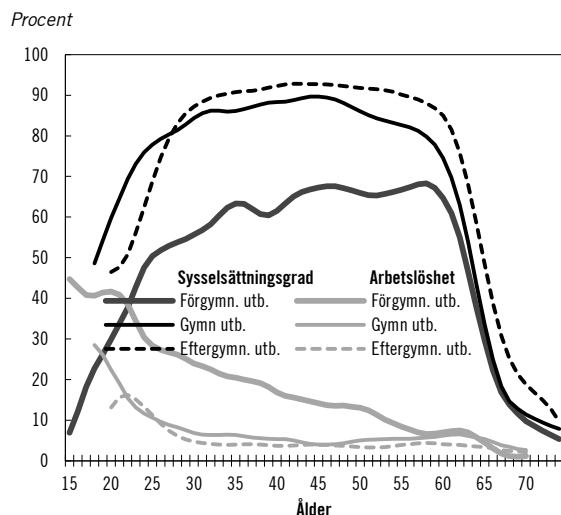
Det finns unga utanför arbetskraften, som varken arbetar, studerar eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program och som potentiellt kan ha mer allvarliga arbetsmarknadsrelaterade problem. En del av dessa ungdomar jobbar eller semesterar utomlands, men det finns också de som har stora svårigheter att få jobb. Dessa riskerar att helt hamna utanför arbetsmarknaden om de inte ges möjlighet att arbeta eller studera. Flera faktorer påverkar risken för att varken arbeta eller studera. Unga utrikes födda och unga utan gymnasieutbildning löper större risk, liksom unga med en svag socioekonomisk bakgrund. Jämfört med andra länder har Sverige en låg andel unga som varken arbetar eller studerar. (se diagram 10.15). Detta gäller både för kvinnor och för män.

Svårt att konkurrera på arbetsmarknaden även för vuxna utan gymnasieutbildning

Även för vuxna (25–74 år) som saknar gymnasieutbildning är risken för arbetslöshet högre än för andra och sysselsättningsgraden är lägre. Arbetslösheten bland personer som saknar gymnasieutbildning är mer än dubbelt så hög jämfört med dem som har en gymnasieutbildning (se diagram 10.16). Risken för långtidsarbetslöshet bland dessa är också stor. Omkring hälften av de inskrivna på Arbetsförmedlingen har varit arbetslösa i över ett år. Skillnaden i arbetslöshet mellan personer med olika utbildningsnivå är särskilt tydlig bland kvinnor.

Att personer med relativt kort utbildning har problem på arbetsmarknaden beror bl.a. på att personer med längre utbildning i viss mån konkurrerar om samma jobb och att den relativa efterfrågan på personer med kort utbildning tenderar att minska över tid. Även om de som saknar en fullständig gymnasieutbildning så småningom lyckas få ett jobb löper de en större risk att bli av med jobbet när företag behöver dra ned på arbetsstyrkan. Avsaknaden av en fullständig gymnasieutbildning försvårar därmed både inträdet på arbetsmarknaden för unga och omställningen senare i yrkeslivet.

⁷³ Statistiska centralbyrån.

Diagram 10.16 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på utbildningsnivå, 2014

Anm.: Data är utjämnad mellan åldrarna. Vissa åldersspann är utelämnade på grund av osäkerhet till följd av ett begränsat urval. Sysselsatta som andel av befolkningen och arbetslösa som andel av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Arbetslösheten är hög bland personer födda utanför Europa

Arbetsmarknadssituationen är generellt svårare för utrikes födda än för inrikes födda (se diagram 10.17). Utrikes födda är dock en heterogen grupp med olika förutsättningar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Bland utrikes födda återfinns t.ex. arbetskraftsmigranter⁷⁴, flyktingar⁷⁵ och anhöriga. Medan den förstnämnda kategorin har relativt goda utsikter att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden, är förutsättningarna för flyktingar och anhöriga betydligt sämre.⁷⁶

Utomeuropeiskt födda, som till stor del utgörs av flyktingar och deras anhöriga, har en särskilt svår situation. Det gäller både unga och vuxna, men särskilt vuxna (se diagram 10.17). I åldersgruppen 25–74 år, var arbetslösheten 2014 ungefär 20 procent bland utomeuropeiskt födda vuxna, vilket kan jämföras med knappt 4 procent

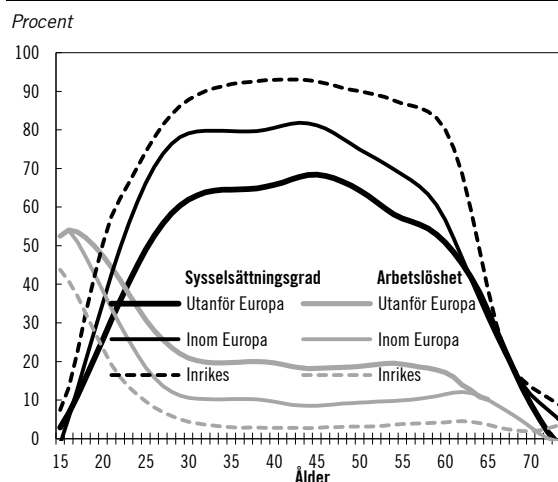
⁷⁴ Avser både migranter från och utanför EU/EES.

⁷⁵ Avser personer vars grund för bosättning i Sverige antingen var flyktingsskäl eller andra skyddsbehövande.

⁷⁶ Etableringstiden är betydligt längre för de som migrerat av familjeskäl eller på grund av skyddsbehov jämfört med övriga orsaker (särskilt arbete), se exempelvis Integration – etablering på arbetsmarknaden (Statistiska centralbyrån 2014) och le Grand, Szulkin, och Tåhlin (2010) Vid arbetslivets gränser: Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010, underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

för vuxna födda i Sverige. Den svaga konjunkturutvecklingen, det ökade arbetskraftsdeltagandet och befolkningsökningen bland utomeuropeiskt födda har bidragit till denna utveckling.

Även bland utomeuropeiskt födda medför avsaknaden av en gymnasial utbildning en ökad risk för arbetslöshet (se diagram 10.18).⁷⁷ Bland utomeuropeiskt födda som saknar gymnasieutbildning har arbetslösheten stigit kraftigt de senaste åren och är i dag drygt 35 procent. Detta kan jämföras med 6,6 procent för inrikes födda som saknar gymnasieutbildning. De som har en gymnasial eller högre utbildning har större chanser att ha ett jobb. Skillnaden i sysselsättningsgrad är dock liten mellan de med eftergymnasial utbildning och de med endast gymnasieutbildning. En betydande andel av de utrikes födda med eftergymnasial utbildning har dessutom arbeten som inte motsvarar deras utbildningsnivå.

Diagram 10.17 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på födelseregion, 2014

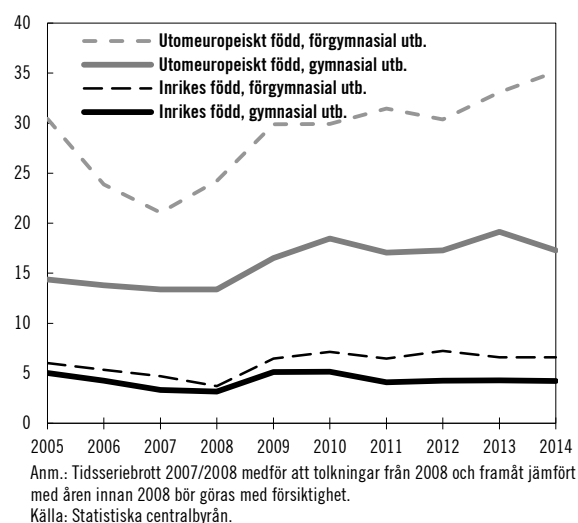
Anm.: Data är utjämnad mellan åldrarna. Vissa åldersspann är utelämnade pga. dålig reliabilitet till följd av det begränsade urvalet. Sysselsatta som andel av befolkningen och arbetslösa som andel av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁷⁷ Skillnaden mellan män och kvinnor bland de utomeuropeiskt födda vuxna är liten i båda utbildningsnivåerna medan inrikes födda förgymnasialt utbildade vuxna kvinnor har betydligt högre arbetslöshet jämfört med män (8,8 respektive 5,7 procent).

Diagram 10.18 Arbetslöshet (25–74 år) fördelat på utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda

Procent



Nyanlända befinner sig, liksom unga, i en fas då de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden. Sannolikheten för att få ett jobb ökar med vistelsetiden i Sverige, men det tar för lång tid för många utomeuropeiskt födda att etablera sig på arbetsmarknaden. Liksom för unga försvåras etableringen av att många ofta saknar jobbrelaterade nätverk. Det kan även vara svårt för arbetsgivare att värdera utbildningar och yrkeskompetens som förvärvats utomlands, vilket påverkar nyanländas möjligheter att hitta ett arbete. Även bristande kunskaper i svenska språket och förekomsten av diskriminering försvårar arbetsmarknadsetableringen.

De närmaste åren förväntas Sveriges befolkning öka till följd av oroligheter i omvärlden som gör att många människor flyr till Sverige. Det innebär på sikt ett ökat arbetsutbud, vilket bedöms leda till fler sysselsatta och en starkare ekonomisk utveckling. Inledningsvis förväntas emellertid befolkningsökningen leda till högre arbetslöshet. Det är därför angeläget att etableringen på arbetsmarknaden går så snabbt som möjligt och att insatser som påskyndar nyanländas etablering på arbetsmarknaden fortsätter att anpassas efter individens olika förutsättningar och behov (se fördjupningsrutan Utmaningar och möjligheter till följd av flyktinginvandringen de närmaste åren).

Fortsatt svår situation på arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga

Personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har generellt en betydligt lägre sysselsättningsgrad än befolkningen som helhet. Det finns också tecken på att situationen på arbetsmarknaden för dessa individer har blivit svårare de senaste åren. Enligt Arbetsförmedlingens statistik ökade antalet arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kraftigt 2008–2013. Samtidigt visar statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) att arbetslösheten i denna grupp legat på samma nivå sedan 2006 och att sysselsättningsgraden har stigit sedan 2008.⁷⁸

Skillnaden mellan dessa statistikällor kan förklaras av att de delvis fångar upp individer med olika typ av problematik som leder till nedsatt arbetsförmåga. Funktionsnedsättning enligt SCB:s statistik är självrapporterad, medan klassificeringen av funktionsnedsättning enligt Arbetsförmedlingens statistik föregås av myndighetens bedömning. Kartläggningen av arbetslösa har också blivit mer grundlig, vilket enligt Arbetsförmedlingen inneburit att fler personer blivit klassificerade med en funktionsnedsättning.

Enligt Arbetsförmedlingen förklaras ungefär 70 procent av den totala ökningen av inskrivna arbetslösa med funktionsnedsättning sedan 2010 av överföringen av personer från sjukförsäkringssystemet. En stor andel (ca 35 procent) av de personer med en funktionsnedsättning som kommit till Arbetsförmedlingen från sjukförsäkringen, till följd av att dagarna med sjukpenning eller aktivitetsersättning har tagit slut, lämnar dock Arbetsförmedlingen under det första året utan att de fått ett jobb eller påbörjat en formell utbildning.⁷⁹ Dessa personer återvänder till sjukförsäkringen, får ekonomiskt bistånd eller faller helt ut ur transfereringssystemen.

⁷⁸ Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning (Statistiska centralbyrån 2013).

⁷⁹ 35 procent är ett genomsnitt för åren 2010–2013 och i uppföljningen ingår personer som avslutat programmet arbetslivsintroduktion, se Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete 6b – Arbetslivsintroduktionen (Arbetsförmedlingens återrapportering dnr: Af-2013/508922).

Det är viktigt att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har tillgång till det stöd de behöver så att deras kompetens tas tillvara och att fler personer får ett arbete. Regeringen avser därför att se över förutsättningarna för att förstärka möjligheterna till arbete och sysselsättning utifrån bl.a. FunkA-utredningens (SOU 2012:31) förslag och den danska modellen med "fleksjobb".

Utmaningar och möjligheter till följd av invandringen av flyktingar och anhöriga de närmaste åren

De närmaste åren förväntas befolkningen i Sverige öka i snabbare takt än tidigare. Detta är främst en följd av oroligheter i omvärlden som gör att många människor flyr till Sverige, men är också ett resultat av en ökad arbetskraftsinvandring.

Befolkningen väntas öka med 676 000 personer 2015–2020. Av dessa förväntas 420 000 vara utrikes födda, vilket kan jämföras med en ökning om ca 285 000 utrikes födda 2005–2010. En betydande andel av dessa personer förväntas vara flyktingar och anhöriga.⁸⁰

En ökad befolkning genom invandring innebär stora möjligheter för Sverige. Det bedöms på längre sikt innebära fler sysselsatta och en starkare ekonomisk utveckling. Invandringen kan bidra till att motverka den demografiska utmaningen, där de yngre i framtiden ska försörja allt fler, och till att motverka rekryteringsproblem inom vissa bristyrken. En stor andel av de som kommer är i yrkesaktiv ålder, samtidigt som andelen äldre är väsentligt lägre än i befolkningen i övrigt. Knappt hälften av de nyanlända förväntas vara mellan 20 och 35 år. En tredjedel förväntas ha eftergymnasial utbildning, flera med kompetens inom bristyrken. Andelen med kort utbildning är dock högre än bland befolkningen i övrigt.⁸¹

Samtidigt innebär en hög flyktinginvandring utmaningar på arbetsmarknaden. En ökad invandring bedöms inledningsvis leda till högre arbetslöshet, särskilt om nyanlända personers nuvarande etableringstider på arbetsmarknaden kvarstår eller förlängs. Det finns flera förklaringar till att sysselsättningsgraden är låg bland de som varit kort tid i landet, t.ex. bristande språkkunskaper och begränsade jobbrelaterade nätverk.⁸² Under de första fem åren i landet är arbetslösheten bland de som invandrat av flyktingarskäl i dag ca tre gånger högre än bland övriga utomeuropeiskt födda.

Ökningen av antalet nyanlända kommer även att innebära stora utmaningar för mottagande kommuner. Om flyktingar och anhöriga huvudsakligen bosätter sig på samma orter som tidigare nyanlända, koncentreras befolkningsökningen till kommuner som redan i dag har en hög andel utomeuropeiskt födda.⁸³ Detta kan komma att påverka tillgången till bostäder, och möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden genom en inledningsvis högre arbetslöshet. Samtidigt kan arbetsmarknads-etableringen gynnas av tillgången till viktiga nätverk genom bosättning bland landsmän.

En ojämn bosättning kan också komma att innebära en ökad utmaning för tillgången till utbildning. En stor andel av de nyanlända är barnfamiljer, och därutöver förutses ett ökat antal ensamkommande barn. Sammantaget antas ungefär 100 000 barn invandra 2015–2020.⁸⁴ Många har uppnått skolålder, och har en varierande skolbakgrund. Redan i dag halkar många nyanlända barn efter i skolan och går ut grundskolan utan behörighet till de nationella programmen i gymnasieskolan. Framför allt de barn som anländer i tonåren har problem att slutföra sina studier i den svenska skolan.

Utomeuropeiskt födda, framför allt de som kommit av flykting- eller familjeskäl, möter redan i dag svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. För både den enskilda individen och samhället är det av stor vikt att nyanlända får det stöd de behöver för att underlätta och påskynda etableringen.

⁸⁰ Statistiska centralbyrån.

⁸¹ Egen bearbetning av registerdata i databasen LINDA.

⁸² Se exempelvis Petersson (2014), Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt, och Eriksson, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011.

⁸³ Exempelvis uppskattas nyanlända (max fem år) utgöra ca 16 procent av befolkningen i Södertälje kommun och 9 procent i Eskilstuna år 2020.

⁸⁴ Se Statistiska centralbyråns befolkningsframskrivning.

10.4 Inriktningen på regeringens sysselsättningspolitik

En väl fungerande arbetsmarknad som tar till vara människors kompetens och vilja att arbeta är grunden för vår välfärd. Även om sysselsättningsgraden har ökat i Sverige är arbetslösheten och långtidsarbetslösheten fortsatt på höga nivåer. Dessutom är arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet ojämnt fördelat. Arbetsmarknadens funktionssätt måste förbättras så att fler har en egen försörjning och samtidigt kan bidra till finansieringen av den offentliga sektorn.

För att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten krävs en rad åtgärder. Det är nödvändigt att stimulera jobbtillväxten genom att skapa förutsättningar för fler och växande företag. En näringspolitik som bidrar till att inte minst små och medelstora företag ges möjlighet att växa ger förutsättningar för en hög efterfrågan och fortsatt tillväxt. Genom växande företag och genom att antalet personer som arbetar ökar bidrar näringspolitiken till regeringens övergripande sysselsättningspolitiska mål. En viktig förutsättning är också en väl fungerande välfärdssektor. Exempelvis kan en väl fungerande barnomsorg bidra till att kvinnors och mäns sysselsättning kan öka.

För att möta arbetsmarknadens behov av kompetens krävs investeringar i utbildning. Det är också viktigt med en geografisk och yrkesmässig rörlighet både bland dem som har ett jobb och bland de som är arbetslösa. Investeringar i infrastruktur och bostäder skapar en god grund för att fler ska söka och kunna ta jobb i hela landet, genom att det finns tillräckligt med bostäder och väl fungerande pendlingsmöjligheter. Näringspolitiken kan också bidra till att understödja strukturomvandlingen i ekonomin genom att stödja framväxten av innovationer och genom utveckling av t.ex. ny teknik. När lågproduktiva jobb lättare kan ersättas med mer högproduktiva skapas tillväxt. Denna inriktning på politiken bidrar till en starkare jobbtillväxt och lägre arbetslöshet.

De obalanser som finns på arbetsmarknaden bedöms bero på att arbetskraftsefterfrågan är låg och på att strukturomvandlingen medför att efterfrågan förändras. Obalanserna bedöms även bero på att arbetskraftsdeltagandet ökat, särskilt i grupper som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och på att långtidsarbetslösheten ökat i samband med låg-

konjunkturen. Politiken har en central roll för att motverka obalanserna och underlätta för grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter har också ett ansvar för att motverka att arbetslösheten biter sig fast, men också för arbetsmarknadens funktionssätt mer generellt. Parterna har t.ex. en viktig roll både genom att underlätta arbetsmarknadsetableringen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden och genom att underlätta möjligheterna till kompetensutveckling och omställning senare i arbetslivet.

För att motverka att människor blir arbetslösa är utbildning grundläggande. Fler unga måste fullfölja gymnasieskolan och skolan måste ge unga de kunskaper och färdigheter som arbetsmarknaden efterfrågar. De unga som blir arbetslösa på grund av att de lämnat skolan i förtid bör först och främst få stöd för att återuppta studierna. De bör också få hjälp att hitta ett arbete. För vuxna med otillräckliga kunskaper eller kompetens som inte längre motsvarar arbetsmarknadens behov måste det finnas möjligheter till omskolning.

Arbetsmarknadspolitikerna måste underlätta för de arbetslösa att hitta ett jobb. Arbetsförmedlingen har en viktig roll genom sitt matchningsuppdrag och ge stöd och vägledning i individens jobbsökande. En väl fungerande Arbetsförmedling ska även genom att skapa goda arbetsgivarkontakter bidra till att underlätta för de som saknar jobbrelaterade nätverk.

Arbetsmarknadspolitikerna ska också bidra till att skapa bättre möjligheter för människor att få ett jobb genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder som utbildning och praktik för dem som löper en förhållandevis hög risk för långtidsarbetslöshet. För individer som har varit utan arbete under lång tid kan lönesubventioner öka möjligheterna att få ett arbete.

Arbetslösheten är lika hög bland kvinnor som bland män, men en betydligt större andel kvinnor arbetar ofrivilligt deltid än män. Kvinnor deltar också i lägre utsträckning i arbetskraften. Det gäller särskilt kvinnor födda utanför Europa. Att minska ofrivilligt deltidsarbete och att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande är en viktig del i att skapa en mer jämställd arbetsmarknad. En viktig förutsättning för att människor inte ska behöva gå ned i arbetstid för att vårda anhöriga, barn och äldre är att välfärden är tillräckligt utbyggd och håller en tillräckligt god kvalitet.

Politiken måste också verka för ett längre arbetsliv, både genom att påskynda ungas genomströmning i utbildningssystemet och påskynda deras arbetsmarknadsetablering men också genom att underlätta för människor att arbeta längre upp i åldrarna.

Även om Sverige befinner sig i en konjunkturuppgång är riskerna för en svagare utveckling betydande, främst till följd av långsammare konjunkturåterhämtning i omvärlden (se avsnitt 4). En sådan utveckling skulle särskilt drabba de som redan är långtidsarbetslösa och de som ska träda in på arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar att deras möjligheter att hitta ett arbete ökar först när läget på arbetsmarknaden börjar normaliseras.

Att befolkningen de närmaste åren förväntas öka i snabbare takt än tidigare innebär stora möjligheter för Sverige. En ökad befolkning till följd av invandring kan motverka den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning. Samtidigt innebär det på kort sikt flera utmaningar. Utomeuropeiskt födda möter redan i dag svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och den snabba befolkningsökningen kan göra det ännu svårare. Insatserna för att påskynda etableringen på arbetsmarknaden behöver fortsätta att anpassas efter individers behov och förutsättningar. Vuxenutbildningen och svenska för invandare behöver effektiviseras och bli mer individanpassad. Även kommunernas möjligheter att erbjuda insatser behöver utvecklas. Regeringens sysselsättningspolitiska åtgärder har presenterats i avsnitt 3.