

# Nya böcker

## *SNS Konjunkturråd (2017) Konjunkturrådets rapport. Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad.*

Oskar Nordström Skans, Stefan Eriksson, Lena Hensvik  
Stockholm: SNS förlag

---

### *En arbetsmarknadsrapport som utmanar*

SNS Konjunkturråd 2017 presenterade för en tid sedan en rapport med titeln Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad. Rapporten är skriven av ekonomer med hemvist på Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet. Som titeln antyder är huvudsyftet med rapporten att presentera ett batteri av förslag som går ut på att sänka trösklarna in på den svenska arbetsmarknaden. Det bör omedelbart sägas att det är en osedvanligt ambitiös och välskriven rapport.

I rapporten ges överlag en ljus bild av förhållandena på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden är hög jämfört med andra länder, något som förklaras med internationellt sett höga sysselsättningstal för kvinnor och äldre. Författarna pekar också på att det finns mycket starka ekonomiska drivkrafter för dem som saknar arbete att söka jobb. De som saknar sysselsättning och lever på bidrag och sociala ersättningar har tappat i relativ inkomst jämfört med förvärvsarbetande. Det sistnämnda innebär till exempel att författarna inte ser något behov av ytterligare jobbskatteavdrag. De inkomstskattesänkningar som genomfördes av den tidigare alliansregeringen var mycket stora i ett internationellt perspektiv och har haft avsedd effekt varför ytterligare sänkningar inte är motiverade. Författarna pekar i stället på att de växande skillnaderna i inkomster mellan dem som förvärvsarbetar och dem som står utanför arbetsmarknaden, är en av de stora fördelningspolitiska utmaningarna framöver. Samtidigt är det viktigt att betona att växande inkomstskillnader överlag inte ska förväxlas med löneskillnader. Lönestrukturen är fortsatt sammanpressad i Sverige jämfört med andra länder. Däremot har alltså arbetslöshetsersättningen och det ekonomiska biståndet släpat efter lönerna.

## ***Grupper som ställs utanför arbetsmarknaden***

De problem som identifieras handlar följaktligen inte om generellt hög arbetslöshet och matchningsproblem utan om att enskilda grupper har särskilda svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Tre grupper urskiljs: äldre långtidsarbetslösa, utrikes födda med svag utbildningsbakgrund och ungdomar som inte klarar en utbildning på gymnasial nivå. I grunden handlar det, enligt rapportförfattarna, om att den svenska arbetsmarknaden utmärker sig genom att i mycket hög grad försvåra inträdet för personer med låga kvalifikationer. Ofullständig utbildning och svag kompetens straffar sig hårdare än i andra jämförbara länder.

För att komma till rätta med etableringsproblemen för dessa grupper förordas politiskt beslutade insatser i form av utbildning, riktade subventioner och skyddade anställningar, där ett slags övergångsarbetsmarknader framstår som den slutgiltiga lösningen för individer som trots olika insatser inte lyckas få ett jobb. Men författarna menar också att parterna i linje med traditionerna inom den svenska modellen bör ta ett betydande ansvar för att undanröja inträdeshindren på arbetsmarknaden, genom att förhandla fram mer differentierade ingångslöner som möjliggör lägre lönenivåer för individer som saknar fullbordad gymnasieutbildning.

I det följande ska några av förslagen för att sänka trösklarna för lågutbildade ungdomar diskuteras närmare. Det handlar både om förslagen om sänkta ingångslöner och om vad som skrivs i rapporten om yrkesprogrammen i gymnasieskolan.

## ***Är lägre löner för lågutbildade motiverade?***

Till att börja med är det inte självklart att den negativa bild som ges av lågutbildades möjligheter på svensk arbetsmarknad håller vid en internationell jämförelse. Enligt OECD:s Employment Outlook 2017 var sysselsättningsgraden för personer med olika utbildningsnivåer generellt hög i Sverige 2015, även för personer utan gymnasieutbildning. Andelen sysselsatta i åldrarna 25-64 år som saknade fullständig gymnasieutbildning uppgick till strax under 66 procent, vilket var 10 procentenheter högre än inom OECD totalt. Det finns däremot andra förhållanden på arbetsmarknaden där Sverige utmärker sig mer negativt i ett internationellt perspektiv, bland annat gällande utbredningen av ofrivilligt deltidsarbete och andelen med tidsbegränsade anställningar.

När det gäller villkoren för ungdomar och unga vuxna är bilden inte lika ljus i Sverige. Andelen sysselsatta i åldrarna 20-24 år, vilket är den mest rimliga jämförelsegruppen givet att tonåringar i första hand bör följa en utbildning, var visserligen högre i Sverige jämfört med länderna inom euroområdet: 61 procent i Sverige jämfört med 47 procent inom EU-19 (enligt Eurostat). Men andelen sysselsatta bland de lågutbildade i samma åldersgrupp var något lägre i Sverige år 2015: 39 procent jämfört med 43 procent. Arbetslösheten var också något högre: 37 procent jämfört med 34 procent. Ser man hur utvecklingen har sett ut under den senaste tioårsperioden, från år 2006 och framåt, tycks skillnaderna i etableringsvillkor för lågutbildade 20-24-åringar i Sverige och länderna inom EU-19 ha minskat

avsevärt. Unga lågutbildade i Sverige har drabbats mindre negativt av efterverkningarna av finanskrisen år 2008 jämfört med motsvarande grupp i andra länder.

Jämför man statistiken om sysselsättningsgrad och arbetslöshet bland unga med låg utbildning i olika länder inom EU, och då även länder som inte ingår i euroområdet, är det uppenbart att det framför allt är länder med utbyggda lärlingsutbildningssystem som visar mycket höga andelar i sysselsättning och låga arbetslöshetstal för unga med svag utbildningsbakgrund. Det som utmärker dessa länder är att betydande andelar av de unga i åldrarna 20–24 år med svag utbildning hänvisas till yrkesutbildning snarare än arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller försörjningsstöd. Detta är till exempel förhållandet i Danmark, Nederländerna och Tyskland. En översikt talar alltså för att det är utbyggda lärlingsystem snarare än låga ingångslöner som skapar sysselsättningsmöjligheter för unga vuxna med svag utbildningsbakgrund. Lärlingar registreras som sysselsatta i den offentliga arbetsmarknadsstatistiken.

### ***Hur skapas förutsättningar för lärlingsutbildning?***

I Konjunkturrådets rapport förespråkas starkare inslag av arbetsplatsförlagt lärande i yrkesprogrammen i gymnasieskolan. Det är naturligtvis positivt. Samtidigt diskuteras inte förutsättningarna för ett framgångsrikt och kvalitetssäkrat arbetsplatsförlagt lärande. Erfarenheterna har visat att det har varit väldigt svårt att etablera ett fungerande samarbete mellan skola och arbetsliv i Sverige. Utvärderingar har bland annat avslöjat stora brister kopplade till det arbetsplatsförlagda lärandet i gymnasieskolan. Många ungdomar erbjuds inte arbetsplatsförlagt lärande i den omfattning de har rätt till enligt skollagen. Lärlingsutbildningen har inte heller fått det genomslag många hoppades på efter den senaste gymnasiereformen år 2011.

I grunden beror detta högst sannolikt på att de institutionella förutsättningarna för ett systemiserat arbetsplatsförlagt lärande och en mer omfattande lärlingsutbildning saknas i Sverige. Vi har inte de regelverk och samverkansformer som underlättar utbildning av unga på arbetsplatser i länder som till exempel Danmark, Nederländerna och Tyskland. Det handlar om att vi i stor utsträckning saknar erkända yrken samt former för samverkan och kostnadsfördelning för utbildningsinsatser mellan företag och arbetsplatser. Vi har inte heller några etablerade metoder för kvalitetssäkring av lärande. Tydligt beskrivna utbildningsmål och verktyg för erkännande av lärande på arbetsplatser saknas alltför ofta. Dessa utmaningar diskuteras inte alls i Konjunkturrådets rapport.

### ***Yrkesutbildning handlar inte enbart om socialpolitik***

Det är lätt att få intrycket att rapportförfattarna går vilse i sina förslag på yrkesutbildningsområdet. Huvudlinjen i förslagen är att göra yrkesprogrammen mer lättillgängliga och mindre krävande. Bakgrunden till detta är en vällovlig önskan om att fler unga ska erbjudas yrkesutbildning. Men om detta ska bli möjligt räcker det inte att ändra tillträdesreg-

ler och bedömningsgrunder för att fler unga ska komma in på och klara ett yrkesprogram. Arbetsgivarna måste också engageras mer i utbildningarna.

Utmaningen ligger i att rigga yrkesutbildningar som fångar upp fler unga som har svårigheter att fullfölja en skolförlagd yrkesutbildning, men som ändå kan uppfattas som attraktiva framtida medarbetare bland företrädare för branscher och enskilda företag. Yrkesutbildningen kan inte enbart motiveras ur socialpolitisk synpunkt. Ur ett arbetsgivarperspektiv handlar det i första hand om att man vill garantera försörjningen av kvalificerade och produktiva medarbetare. Förslagen från Konjunkturrådet om att sänka kraven för att komma in på ett ordinarie yrkesprogram och att de nuvarande examensreglerna borde avskaffas, kommer sannolikt inte att möta någon större entusiasm, varken från företrädare för arbetsgivarparten eller från fackliga organisationer.

### ***Flera parallella utbildningsvägar behövs***

I stället för att presentera förslag om sänkta ingångslöner, förslag som varken framstår som relevanta eller realistiska, kunde Konjunkturrådet ha tittat närmare på erfarenheterna av yrkesutbildning i länder där lärlingsutbildningen tycks generera goda resultat i termer av sysselsättning och låg arbetslöshet, och då även för unga med svårigheter att klara en utbildning på gymnasial nivå. Nyckeln här är förmodligen att man i dessa länder har ett system med flera parallella utbildningsvägar på olika nivåer. Vid sidan av den ordinarie yrkesutbildningen erbjuds lärlingsutbildning på lägre nivå och för unga i högre åldrar, utbildning som kvalitetssäkras och erkänns av parterna i arbetslivet. Syftet med dessa utbildningar är att lärlingen på sikt ska uppnå erkänd yrkeskompetens på högre nivå. Återigen, det handlar om att utveckla former för samverkan där arbetslivets parter ges ett betydande ansvar och därmed också ett intresse av att upprätthålla kvaliteten på utbildningen för alla ungdomar och unga vuxna, oavsett utbildningshistoria.

Hur skapas förutsättningar för en sådan utveckling i Sverige? Det är ingen enkel sak. Det mesta talar för att det kommer att ta tid. Ett första steg vore att utveckla det kommunala aktivitetsansvaret, det vill säga det kommunala ansvaret för unga i åldrarna upp till 20 år som inte fullföljer en gymnasieutbildning. Inom ramen för aktivitetsansvaret finns det i dag möjligheter att erbjuda flera olika individanpassade insatser. Men aktivitetsansvaret är för svagt reglerat och avståndet till arbetslivet är för stort. Vill man verkligen fånga upp gruppen unga och unga vuxna med svag utbildningsbakgrund, och särskilt fokusera på yrkesutbildning, borde också aktivitetsansvaret omfatta personer upp till 25 års ålder. En möjlighet vore att initiera samtal via de regionala kompetensplattformarna där olika aktörer kan mötas, offentliga myndigheter och företrädare för arbetslivet. Ytterligare några steg framåt vore att erbjuda deltagarna i aktivitetsansvaret rimlig ekonomisk ersättning (i dag har de ingen självklar rätt till ersättning) och kräva att individuella utbildningsplaner med väldefinierade och uppföljningsbara mål ska tas fram för varje deltagare.

### ***Sammanfattande slutord***

Sammanfattningsvis framstår Konjunkturrådets rapport som mycket ambitiös och idérik. Det är positivt att författarna har strävat efter att formulera tydliga och policyorienterade mål. Samtidigt finns det, som framgått, en övertro på att lägre löner och förenklade föreställningar om att mer arbetsplatsförlagt lärande ska lösa alla problem, både för unga och utrikes födda med svag utbildningsbakgrund.

Möjligen har detta med författarnas ämnesmässiga hemvist att göra. Det är lätt att bli hemmablind. För ekonomer framstår ofta prismekanismen som det mest avgörande medlet för att lösa kvantitativa anpassningsproblem. Möjligen hade man vunnit på att bredda perspektivet och beaktat ungdoms- och arbetsmarknadsforskning inom andra discipliner. Forskningen inom andra ämnen lyfter fram flera utmaningar kopplade till ungas etablering. Det är till exempel inte självklart att lågkvalificerade jobb är nyckeln till integration, ökade maktresurser och långsiktiga möjligheter till egenförsörjning. Det finns också en risk för att lägre ingångslöner skapar ökade sociala och regionala klyftor samt fler arbetande fattiga, något som vi sett exempel på i många länder under senare decennier. Yrkesutbildningar med ett odefinierat innehåll och utan bestämda utbildningsmål, genomförda långt från arbetslivet, framstår alltför ofta som förvaringsåtgärder med magra effekter.

Avslutningsvis kan man notera att de ordval som författarna använder ibland blir lite avslöjande. Uttryckssätt som "marginalgrupper som misslyckats" får uppfattas som freudianska felsägningar i en rapport som, återigen, måste betraktas som mycket läsvärd.

*Jonas Olofsson*

Institutionen för socialt arbete, Malmö högskola och Temagruppen unga i arbetslivet