



FULL SYSSLESÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

# Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?

Författare: Thomas Carlén

**S**verige har sedan 90-talet lidit av hög arbetslöshet och har i dag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade innan 90-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den fjärde.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

**Karl-Petter Thorwaldsson**

LOs ordförande

# Innehåll

Förord	4
1. Sammanfattning	6
2. Inledning	8
3. Befolkningens arbetslösheterfarenheter	9
3.1 En fjärdedel av befolkningen har drabbats av arbetslöshet de senaste fem åren	10
3.2 Erfarenheterna från 1990-talet	12
3.3 Arbetslösheten drabbar stora grupper i samhället	13
3.4 När fler har erfarenhet av arbetslöshet är också arbetslöshetstiderna längre	21
4. Nästan en miljon personer registreras som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen varje år	23
5. Avslutande diskussion:	
Stora arbetslöshetsrisker kräver trygghet och omställning	28
5.1 En arbetslöshetsförsäkring för trygghet och omställning	30
5.2 Stärk arbetskraftens omställningsförmåga	31
5.2.1 Lärande i arbetet	32
5.2.2 Kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik	33
5.2.3 Vuxenutbildning	34
5.3 En arbetslinje för full sysselsättning	35
Källförteckning	38

## Förord

I APRIL 2014 var 445 000 personer arbetslösa i Sverige, vilket motsvarar 8,7 procent av arbetskraften. Arbetslösheten har bitit sig fast på höga nivåer. Unga, lågutbildade och utrikesfödda är överrepresenterade bland de arbetslösa och långtidsarbetslösheten har ökat sedan den senaste finanskrisen. Hög arbetslöshet försvagar arbetskraften och kostar oss såväl samhällsekonomiskt som i enskilda personers lidande.

De 445 000 arbetslösa ger dock bara en ögonblicksbild. Denna rapport visar att en fjärdedel av befolkningen mellan 16 och 64 år någon gång har varit arbetslösa under de senaste fem åren, vilket totalt motsvarar cirka 1,4 miljoner personer. En slutsats i rapporten är att en eventuell uppfattning om att arbetslöshet drabbar en liten del av befolkningen eller enbart "utsatta grupper" framstår som felaktig. Tvärtom är det en stor del av befolkningen som lever och arbetar med risken att drabbas av arbetslöshet.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* ger LO-ekonomen Thomas Carlén, utifrån specialbeställd statistik från SCB och Arbetsförmedlingen, en ny och något annorlunda bild av arbetslöshetsriskerna än den ögonblicksbild vi är vana vid. Vidare diskuterar han vilken betydelse den bilden får för kraven på arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkringen.

Sett över hela perioden från 1980 till 2013 visar denna statistik inga betydande skillnader mellan kvinnors och mäns arbetslöshetserfarenheter. Unga, kvinnor mellan 25 och 44 år och utrikes födda har dock drabbats hårdare av arbetslösheten än andra grupper sedan millenniumskiftet. En förklaring är att de oftare än andra erbjuds kortare visstidsanställningar med återkommande arbetslöshetsrisker som följd.

Den svenska modellens framgångar har vilat på att arbetslinjen har kombinerat trygghet med insatser som rustar individerna för förändringar i arbetslivet. Den generella välfärdspolitiken, med fokus på att garantera individens behov av social och ekonomisk trygghet, är både ett mål och ett medel för förnyelse och tillväxt.

Författaren lyfter fram att det stora antalet som drabbas av arbetslöshet under en femårsperiod bör styra bredden och inriktningen av åtgärderna mot arbetslösheten. Men frågan han ställer sig är om vi bygger system som hanterar omfattande arbetslöshetsrisker för breda samhällsgrupper i dag?

Arbetsförmedlingen har en viktig roll för arbetslösas omställning och möjligheter att hitta ett nytt jobb. Nästan 1 miljon personer registrerades på Arbetsförmedlingen under 2013. Det motsvarar 20 procent av arbetskraften. När många söker stöd hos Arbetsförmedlingen är det viktigt att säkerställa innehåll och kvalitet i de arbetsmarknadspolitiska programmen och platsförmedlingen för en god matchning på arbetsmarknaden.

De omfattande och spridda arbetslöshetserfarenheterna sätter även ljuset på betydelsen av en kollektiv riskspridning i form av en attraktiv och förmånlig arbetslöshetsförsäkring och en god omställningsförmåga vid arbetslöshet.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av LO-ekonomerna och utredare på LOs enhet för ekonomisk politik och arbetsmarknad. Författaren ansvarar själv för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Denna rapport ingår som ett underlag till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik för arbetet med LOs kongressrapport 2016. Rapporten kommer att vara en viktig utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om hur vi ska se på arbetslösheten, och hur vi skapar en dynamisk arbetsmarknad med hög rörlighet utan att det samtidigt leder till stor rädsla för vad som händer när man blir uppsagd eller vill söka sig till ett nytt arbete.

Stockholm i augusti 2014

**Åsa-Pia Järliden Bergström**

Projektledare Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

## 1. Sammanfattning

EN FJÄRDEDEL AV befolkningen mellan 16 och 64 år har någon gång varit arbetslösa under de senaste fem åren, vilket totalt motsvarar cirka 1,4 miljoner personer. Det är en andel som har varit i stort sett konstant under hela 2000-talet. Av naturliga skäl ökar andelen som har erfarenhet av arbetslöshet när arbetslösheten stiger. Men även de genomsnittliga arbetslöshetstiderna följer samma mönster som arbetslösheten och därmed också andelen med arbetslöshetserfarenheter: samtidigt som fler får erfarenhet av arbetslöshet ökar även arbetslöshetstidernas längd och fler blir långtidsarbetslösa. Men oavsett om de som drabbas av arbetslöshet blir arbetslösa under en kortare eller längre period bidrar arbetslöshetsriskerna till ökad osäkerhet och otrygghet.

Arbetslöshetserfarenheterna är spridda över stora grupper även om vissa löper större risker att bli arbetslösa än andra. Sett över hela perioden från 1980 till 2013 finns inga betydande skillnader mellan kvinnors och mäns arbetslöshetserfarenheter. Unga, kvinnor mellan 25 och 44 år och utrikes födda har dock drabbats hårdare av arbetslösheten än andra grupper sedan millenniumskiftet. En förklaring är att de oftare än andra erbjuds kortare visstidsanställningar med återkommande arbetslöshetsrisker som följd. Under senare år har de med förgymnasial utbildning drabbats hårdare än andra, men även bland eftergymnasialt utbildade är andelen som har varit arbetslösa någon gång under den senaste femårsperioden relativt hög.

Erfarenheterna från 1990-talets långvarigt höga arbetslöshet, där många drabbades hårt såväl ekonomiskt, socialt och hälsomässigt, avskräcker. Då spreds arbetslösheten över stora samhällsgrupper, vilket försvårade bekämpningen av arbetslösheten, samtidigt som klyftorna ökade. I ljuset av detta är de omfattande arbetslöshetserfarenheterna även efter millenniumskiftet oroande.

Arbetsförmedlingen har en viktig roll för arbetslösas omställning och möjligheter att hitta ett nytt jobb. Nästan 1 miljon personer registrerades på Arbetsförmedlingen under 2013 som öppet arbetslösa, deltidsarbets-

lösa, deltagare i program med aktivitetsstöd eller med någon form av subventionerad anställning. Det motsvarar 20 procent av arbetskraften, en andel som har varit i stort sett oförändrad sedan 2009. När många söker stöd hos Arbetsförmedlingen är det viktigt att säkerställa innehåll och kvalitet i de arbetsmarknadspolitiska programmen och platsförmedlingen för en god matchning på arbetsmarknaden.

Rapportens slutsats är att arbetslöshet inte är något som enbart drabbar "utsatta grupper" eller en liten del av befolkningen. Tvärtom. När stora och breda grupper drabbas av arbetslöshet bör åtgärderna vara varierande och anpassade efter olika behov. Att fokusera på en enskild lösning är otillräckligt.

En dynamisk arbetsmarknad med hög rörlighet kan vara positivt om detta inte skapar stor rädsla för vad som händer när man blir uppsagd och förlorar jobbet och är osäker på vilka stöd som finns för att snabbt kunna få ett nytt jobb. Därför är trygghet i förändring och en kollektiv riskspridning avgörande för att arbetskraften ska acceptera strukturomvandlingen och riskerna att bli arbetslösa. Slutsatserna pekar på värdet av generell välfärd, och förslagen handlar därför om att stärka inkomstryggheten och förbättra omställningsförmågan så att fler kan ta de jobb som växer fram.

## 2. Inledning

I APRIL 2014 var 445 000 personer arbetslösa i Sverige, vilket motsvarar 8,7 procent av arbetskraften. Men det är bara en ögonblicksbild. Varje dag blir någon som är sysselsatt uppsagd och arbetslös, och varje dag får någon arbetslös ett jobb. En ögonblicksbild säger inte mycket om hur många människor som under en längre period någon gång drabbas av arbetslöshet, och som därför är i behov av inkomsttrygghet och stöd för att komma tillbaka i arbete.

Denna rapport belyser dagens debatt om arbetslösheten och dess orsaker och lösningar ur ett nytt perspektiv. Uppfattningen om att arbetslöshet endast drabbar en liten del av befolkningen eller att den bara drabbar "andra" framstår som felaktig. Tvärtom är det en stor del av befolkningen som lever och arbetar med risken att drabbas av arbetslöshet. Detta bör styra bredden och inriktningen av åtgärderna mot arbetslösheten. Men frågan är om vi bygger system som hanterar omfattande arbetslöshetsrisker för breda samhällsgrupper idag?

Den specialbeställda statistiken från SCB och Arbetsförmedlingen som presenteras i rapporten ger en ny och tydligare bild av arbetslöshetsriskerna än den ögonblicksbild vi är vana vid.

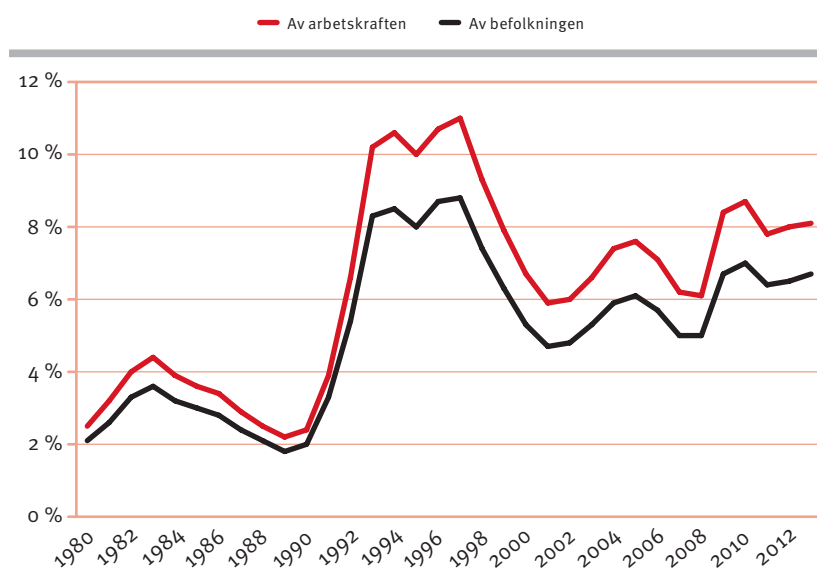


### 3. Befolkningens arbetslöshetserfarenheter

SCB:s ARBETSKRAFTSUNDERSÖKNING (AKU) är den officiella arbetsmarknadsstatistiken och visar bland annat hur många som är arbetslösa vid varje mättillfälle och hur stor andel dessa utgör av arbetskraften.

I diagram 3.1 nedan visas arbetslösheten både som andel av arbetskraften och av befolkningen i åldergruppen 16 till 64 år eftersom den statistik som presenteras i detta kapitel avser befolkningen i motsvarande åldersgrupp. Eftersom inte alla i befolkningen ingår i arbetskraften är andelen arbetslösa av arbetskraften alltid högre än andelen av befolkningen, även om skillnaden varierar över tid. Andelen arbetslösa av ar-

**Diagram 3.1** Arbetslösheten enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar 1980–2013  
Andel av arbetskraften och befolkningen 16–64 år



Källa: SCB (AKU).

betskraften påverkas därför både av förändringar av antalet arbetslösa och av antalet personer i arbetskraften.

Arbetslösheten var mycket låg under 1980-talet och minskade fram till 1990-talskrisen då arbetslösheten steg kraftigt. Sedan millenniumskiftet har arbetslösheten varierat mellan som minst 5,9 procent av arbetskraften (eller 4,7 procent av befolkningen) 2001 och som högst 8,7 procent av arbetskraften (7,0 procent av befolkningen) 2010. År 2013 var i genomsnitt 403 000 personer mellan 16 och 64 år arbetslösa, vilket motsvarade 8,1 procent av arbetskraften och 6,7 procent av befolkningen.

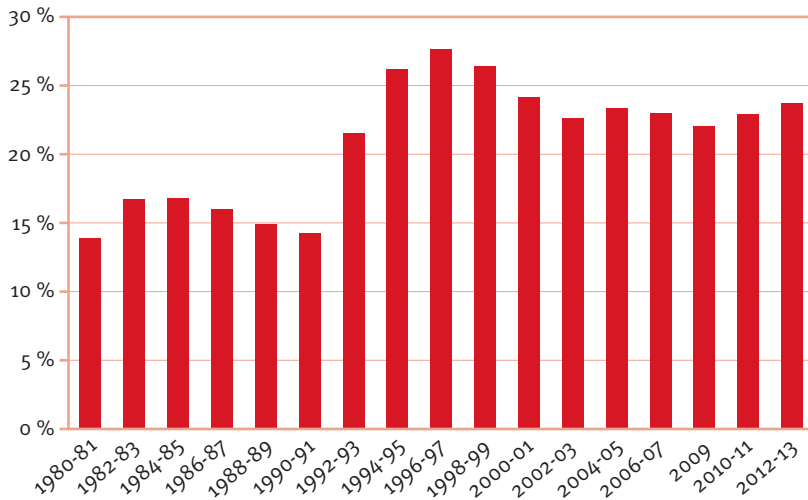
### **3.1 En fjärdedel av befolkningen har drabbats av arbetslöshet de senaste fem åren**

SCBs arbetskraftsundersökning ger en ögonblicksbild av arbetslösheten vid varje mättillfälle. Men den säger inget om hur många som under en viss period någon gång drabbas av arbetslöshet. För att få en uppfattning om detta presenteras i detta kapitel statistik från SCBs undersökning av levnadsnivåförhållanden (ULF/SILC).<sup>1</sup> Det ger en bättre bild av befolkningens arbetslöshetsrisker. Diagram 3.2 nedan visar att nästan var fjärde person mellan 16 och 64 år har varit arbetslös någon gång under de senaste fem åren. Detta inkluderar både heltids- och deltidsarbetslösa. Så hög har andelen varit under hela 2000-talet. I den senaste undersökningen 2012–13 uppgav 23,7 procent att de varit arbetslösa någon gång under den senaste femårsperioden. Det motsvarar drygt 1,4 miljoner personer. Ett antal av dessa har dessutom högst troligt varit arbetslösa vid upprepade tillfällen under femårsperioden, även om detta inte framgår

---

1 SCBs undersökning av levnadsförhållanden (ULF/SILC) är en årlig intervjuundersökning som omfattar mellan 12 000 och 13 000 personer. I ULF har frågan "har du varit arbetslös någon gång under de senaste fem åren?" ställts sedan 1980, med undantag för år 2008. Svaren inkluderar alltså de som är arbetslösa vid intervjutillfället plus de som inte är det men har varit arbetslösa någon gång de senaste fem åren (oavsett om de har varit arbetslösa på deltid eller heltid). SCB skattar sedan dessa svar som andelar i procent (med 95-procentigt konfidensintervall). SCB redovisar sin ULF-statistik i tvåårsintervaller (dubbelårsredovisning) för att få ett tillräckligt stort antal svarande för att kunna bryta ner svaren i undergrupper. Frågan ställdes dock inte år 2008, varför år 2009 redovisas enskilt. Under åren 2006 till 2008 genomfördes två större förändringar i ULF; en övergång från besöks- till telefonintervjuer samt att undersökningen EU-SILC (*EU Statistics on Income and Living Conditions*) integrerades i ULF. Svaren redovisas här som andel av befolkningen eftersom förändringarna av undersökningen omöjliggör längre tidsjämförelser av svaren uppdelade på exempelvis arbetskraften eller de som är sysselsatta vid intervjutillfället.

**Diagram 3.2** Befolkningens arbetslösheterfarenheter 1980–2013 Andelen av befolkningen 16–64 år som någon gång varit arbetslösa de senaste fem åren



Not: SCBs skattade andelar som har svarat ja på frågan "har du varit arbetslös någon gång under de senaste fem åren?", oavsett om de har varit arbetslösa på hel- eller deltid. Observera att frågan om arbetslösheterfarenhet inte ställdes år 2008.

Källa: SCB (ULF/SILC).

av statistiken. Det är alltså mångdubbelt fler som har en relativt färsk erfarenhet av arbetslöshet än de som är arbetslösa vid varje enskild tidpunkt enligt SCBs arbetskraftsundersökningar.

Utvecklingen i diagram 3.2 ovan visar också att andelen med arbetslösheterfarenheter följer utvecklingen av arbetslösheten (i diagram 3.1). Under 1980-talet, då arbetslösheten var låg, var också andelen med egen arbetslösheterfarenhet relativt låg, cirka 15 procent. I samband med 1990-talskrisen stiger andelen kraftigt till som mest 27 procent. Därefter sjunker andelen något för att sedan plana ut på en nivå strax under 25 procent. 1990-talskrisen framstår som en brytpunkt där arbetsmarknaden blir permanent mer osäker än tidigare med högre arbetslöshetsrisker för fler som följd. Från och med 2010–11 syns en uppgång jämfört med åren innan, vilket beror på att finanskrisen som bröt ut hösten 2008 pressade upp arbetslösheten. Eftersom arbetslösheten inte har minskat

nämnvärt sedan dess är det troligt att andelen som har erfarenhet av arbetslöshet kommer att stiga ytterligare under de närmaste åren.

### **3.2 Erfarenheterna från 1990-talet**

Korpi & Stenberg (2001) har studerat 1990-talet – ”massarbetslöshetens decennium” – och visar att nästan 40 procent av den vuxna befolkningen kom att bli arbetslösa åtminstone någon gång innan decenniet var över.<sup>2</sup> Det motsvarade ungefär 1,8 miljoner personer. För en tredjedel av dessa handlade det om någon enstaka period på några månader eller upp till ett år, men drygt 40 procent blev heltidsarbetslösa under flera år. Drygt var fjärde var deltidsarbetslös, inte sällan under flera år. Arbetslösheten under 1990-talet kom alltså i olika skepnader. Lundborg (2000) poängterar att möjligheterna att bekämpa arbetslösheten under 1990-talet försvårades av att arbetslösheten inte koncentrerades till ett fåtal utan spreds över stora samhällsgrupper då hela befolkningen drabbades oavsett ålder, utbildning, socioekonomisk ställning eller bransch- och yrkestillhörighet.

Korpi & Stenberg (2001) konstaterar att arbetslöshetserfarenheterna under 1990-talet visar ett starkt samband med levnadsförhållanden. De som under de kommande åren skulle möta arbetslösheten hade redan i utgångsläget 1991 lägre löner och sämre möjligheter att klara löpande utgifter jämfört med dem som inte blev arbetslösa under 1990-talet. De som drabbades av arbetslöshet, och inte minst långtidsarbetslöshet, hade dessutom en betydligt sämre löneutveckling under hela 1990-talet än dem som klarade sig undan arbetslösheten. När decenniet var slut hade 32 procent av dem som drabbades av arbetslöshet ingen kontantmarginal för att klara löpande utgifter, jämfört med 9 procent bland dem som inte blev arbetslösa.

De som varit arbetslösa var även i större utsträckning överkvalificerade för sina arbetsuppgifter när de väl fick ett jobb, det vill säga att de har haft svårt att finna jobb som matchar deras kompetenser (Korpi & Stenberg 2001). Till detta kommer att de arbetslösa, och framför allt dem med långa arbetslöshetserfarenheter, försämrade sin hälsa, inte minst

---

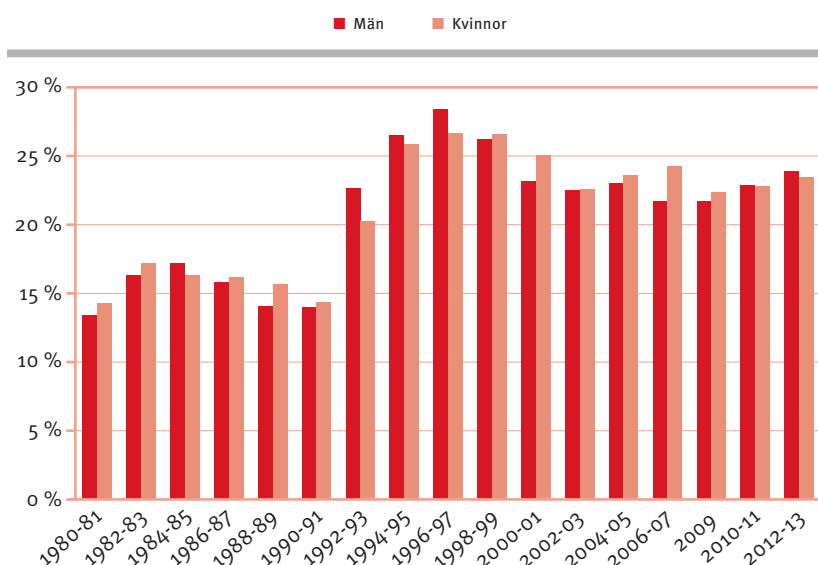
<sup>2</sup> Korpi & Stenberg (2001) har studerat hur många som 1991 var mellan 18 och 60 år och som någon gång fram till och med 1999 registrerades som öppet arbetslösa eller deltagare i program på Arbetsförmedlingen.

den psykiska hälsan, jämfört med dem som inte blev arbetslösa. Korpi & Stenberg (2001) visar att ju sämre utgångsläget var när det gäller löner och socioekonomiska förhållanden för de olika grupperna, desto mer arbetslöshet kom de också att drabbas av. Arbetslösheten förstärkte sedan i sin tur skillnaderna vad gäller ekonomi, karriärmöjligheter och hälsa ytterligare. I ljuset av detta är de omfattande arbetslöshetserfarenheterna även efter millenniumskiftet, och inte minst efter finanskrisen, oroande.

### 3.3 Arbetslösheten drabbar stora grupper i samhället

Sett över hela perioden från 1980 till 2013 finns inga betydande skillnader mellan kvinnors och mäns arbetslöshetserfarenheter. Krisen i början av 1990-talet drabbar både kvinnor och män hårt. Inledningsvis är det fler män än kvinnor som blir arbetslösa när framför allt industrin tvingas till

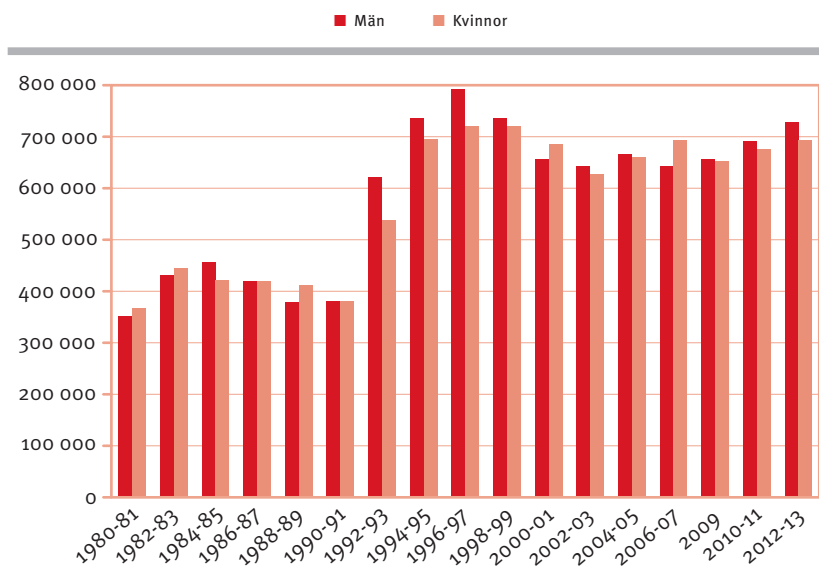
**Diagram 3.3** Män och kvinnors arbetslöshetserfarenheter 1980–2013 Andelen män och kvinnor 16–64 år som någon gång varit arbetslösa de senaste fem åren



Källa: SCB (ULF/SILK).

**Diagram 3.4** Antal män och kvinnor med arbetslösheterfarenheter 1980–2013

Antal män och kvinnor 16–64 år som någon gång varit arbetslösa de senaste fem åren



Not: Antalet personer är beräknat utifrån ULFs skattade antal män och kvinnor 16–64 år i genomsnitt för respektive tvåårsperiod.

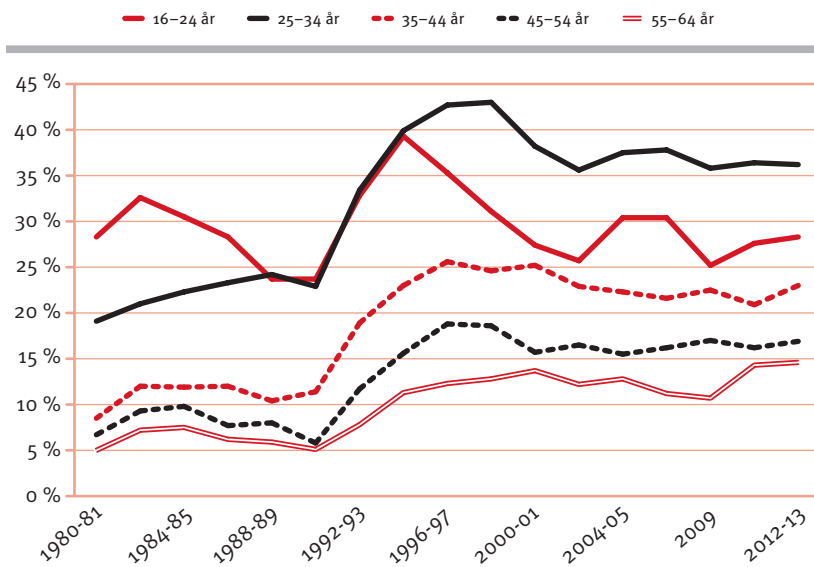
Källa: SCB (ULF/SILK) och egna beräkningar.

stora uppsägningar. Men mot slutet av decenniet, när saneringen av de offentliga finanserna medför nedskärningar i den offentliga sektorn, är det istället något fler kvinnor än män som får erfarenheter av arbetslöshet.

När finanskrisen under 2008 och 2009 slår hårt mot industrin ökar männens arbetslösheterfarenheter tidigare än kvinnornas, men från och med 2010–11 ökar andelarna för båda könen. Under 2012–13 var det 23,9 procent av männen och 23,5 procent av kvinnorna som varit arbetslösa under den senaste femårsperioden.

Enligt beräkningarna i diagram 3.4 ovan hade 729 000 män och 694 000 kvinnor, totalt 1 423 000 personer, erfarenheter av arbetslöshet under de senaste fem åren. Antalsmässigt ligger detta nästan i nivå med de värsta åren under 1990-talet även om befolkningen har ökat sedan dess.

**Diagram 3.5** Befolkningens arbetslösheterfarenheter 1980–2013 Andelen i respektive åldersgrupp som någon gång varit arbetslösa de senaste fem åren



Källa: SCB (ULF/SILK).

Det är betydligt vanligare att yngre har relativt färsk erfarenheter av arbetslöshet än äldre. Sedan mitten av 1990-talet är risken att bli arbetslös, enligt diagram 3.5 ovan, störst bland 25–34-åringarna där hela 36 procent 2012–13 uppger att de har varit arbetslösa. Därefter kommer 16–24-åringarna på 28 procent, som hade en förvånansvärt hög andel även på 1980-talet. Detta pekar på att svensk arbetsmarknad under lång tid har präglats av en form av etableringsarbetslöshet, och att den omfattande arbetslösheterfarenheten även bland 25–34-åringarna sedan 1990-talskrisen tyder på en utdragen etableringstid. Det överensstämmer med utvecklingen av den höga ungdomsarbetslösheten och att övergången från studier till arbete är en lång och osäker process för många unga vuxna. En viktig orsak är att många unga i första hand erbjuds korta visstidsanställningar, vilket ökar risken för återkommande arbets-

löshetsperioder mellan olika jobb (LO 2013a). Men arbetslöshetserfarenheterna är påfallande höga även bland 35–44-åringarna där rimligen de allra flesta har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.

För de två äldsta grupperna är andelen med arbetslöshetserfarenheter betydligt lägre, runt 15 procent, men i uppåtgående de senaste åren. En förklaring till att de äldre har mer begränsad erfarenhet av arbetslöshet är att turordningsreglerna i Lagen om anställningsskydd (Las) har ambitionen att skydda just äldre arbetskraft från uppsägningar och arbetslöshet. Argumenten bakom detta är att den som arbetat länge på samma arbetsplats ofta har kunskaper som är direkt kopplade till arbetsplatsen, och anses därför generellt ha svårare att hitta ett nytt jobb hos en annan arbetsgivare, samt att arbetslöshetstiderna generellt är längre bland äldre jämfört med de yngre. Åberg & Nordenmark (2000) poängterar att de äldres risker att bli arbetslösa förvisso ökade betydligt mindre under 1990-talet än de gjorde för yngre, men för de äldre som drabbades blev följderna oftare långtidsarbetslöshet eller förtida utträde ur arbetskraften.

När arbetslöshetserfarenheterna delas upp i både kön och ålder framkommer flera intressanta skillnader. Sedan slutet av 1990-talet är det en klart högre andel kvinnor än män i åldrarna 25 till 34 år, även om skillnaden jämnas ut 2012–13, och 35 till 44 år som har varit arbetslösa någon gång under de senaste fem åren. Kvinnor erbjuds oftare än män tidsbegränsade anställningar och deltidsanställningar, och utgör därför i högre grad en flexibilitetsreserv för arbetsgivarna (LO 2013a). Det gäller särskilt för kvinnor i arbetaryrken där andelen med tidsbegränsade anställningar är betydligt högre än bland män i arbetaryrken och bland kvinnor och män i tjänstemannayrken (LO 2014b). Därför är arbetslöshetsriskerna, inte minst för deltidsarbetslöshet, generellt större för kvinnor än för män.

I den äldsta åldersgruppen är det däremot männen som under senare år har drabbats av arbetslöshet i högre grad. En trolig förklaring är att finanskrisen har slagit extra hårt mot den mansdominerade industrin. I åldersgruppen 45 till 54 år ökade andelen kvinnor med arbetslöshetserfarenheter för varje år mellan 2002–03 fram till 2009 för att därefter minska fram till 2012–13, medan männens andel tvärtom minskade något mellan 2002–03 och sedan ökade igen 2012–13.



### Diagram 3.6 Män och kvinnors arbetslösheter per åldersgrupp, 1980–2013

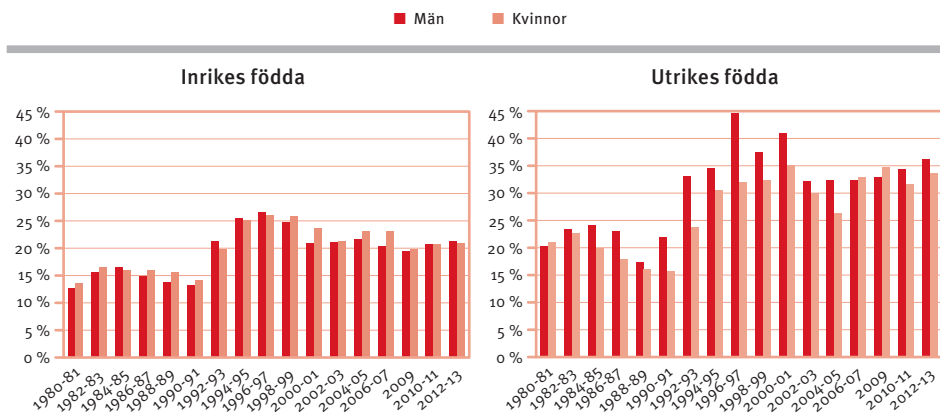
Andelen män och kvinnor som någon gång varit arbetslösa de senaste fem åren



Källa: SCB (ULF/SILK).

### Diagram 3.7 Inrikes och utrikes föddas arbetslösheterfarenheter 1980–2013

Andelen män och kvinnor 16–64 år som någon gång varit arbetslösa de senaste fem åren



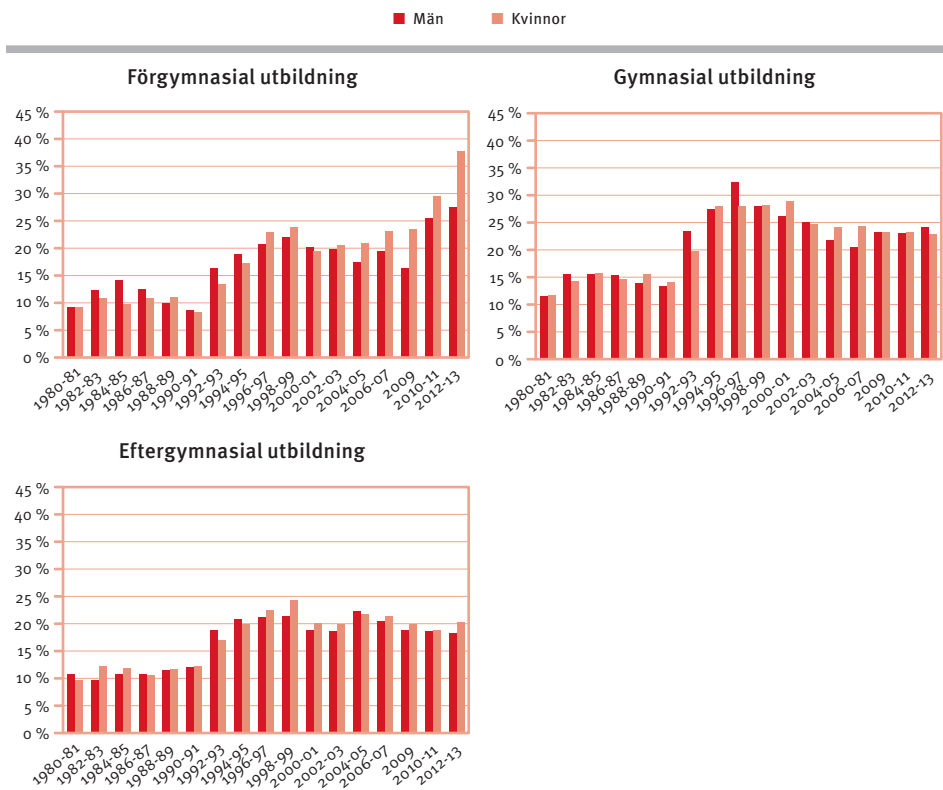
Källa: SCB (ULF/SILK).

Sedan slutet av 1990-talet har, enligt (LO 2013b), både arbetslösheten och sysselsättningsgraden utvecklats på delvis olika sätt för kvinnor och män i åldersgruppen 25 till 54 år. Det gäller inte minst för dem med förgymnasial utbildning där sysselsättningsnedgången och uppgången i arbetslöshet har varit betydligt större för kvinnor än för män. I denna åldersgrupp har män med kort utbildning generellt sett lättare än kvinnor med kort utbildning att få jobb (se även diagram 3.8).

Under hela perioden från 1980 till 2013 är arbetslöshetsriskerna för utrikes födda betydligt högre än för inrikes födda. Det framgår också av diagram 3.6 ovan att 1990-talskrisen generellt drabbade utrikes födda hårdare. Skillnaderna mellan könen är, åtminstone vissa år, större bland utrikes födda än inrikes födda.

De med gymnasieutbildning drabbades, enligt diagram 3.8 nedan, hårdare än andra utbildningsgrupper under 1990-talskrisen. De utgör också antalsmässigt den största gruppen. Att gruppen med förgymnasial utbildning inte har högre andel med arbetslösheterfarenheter är dock förvånande. Det finns inga tydliga och självklara förklaringar till det. Arbetslösheten som andel av arbetskraften (enligt AKU) är och har

**Diagram 3.8** Utbildningsnivå och arbetslöshetsfarenheter 1980–2013 Andelen män och kvinnor 25–64 år per utbildningsgrupp som någon gång varit arbetslösa de senaste fem åren



Not: Observera att åldersgruppen här är 25–64 år (och inte 16–64 år som övriga diagram) eftersom en stor del av den yngsta åldersgruppen 16–24 år inte har hunnit avsluta sina gymnasiestudier.

Källa: SCB (ULF/SILK).

länge varit betydligt högre bland dem som inte har en gymnasieutbildning än andra utbildningsgrupper, inte minst bland kvinnor, även om de antalsmässigt utgör den minsta utbildningsgruppen (LO 2013b). En förklaring kan vara att arbetskraftsdeltagandet har minskat påtagligt för gruppen förgymnasialt utbildade, särskilt bland kvinnor, vilket gör att arbetslösheten som andel av arbetskraften är betydligt högre jämfört med andelen av befolkningen (LO 2013b).

En annan förklaring kan vara att unga som drabbades av arbetslöshet under 1990-talet i huvudsak mötte krisen med att studera (Åberg & Nordenmark 2000). Möjligen kan de stora utbildningsinsatserna under 1990-talet, och då särskilt Kunskapslyftet där arbetslösa som saknade gymnasiekompetens fick möjlighet att avsluta en gymnasieutbildning, ha medfört att vissa som hade en avslutad gymnasieutbildning vid intervjutillfället uppger att de har varit arbetslösa under den senaste femårsperioden, fast de vid arbetslöshetstillfället endast hade en förgymnasial utbildning.

Däremot är det tydligt att finanskrisen har slagit hårt mot dem med förgymnasial utbildning där andelen med arbetslösheterfarenheter har ökat dramatiskt de senaste åren. Under 2012–13 är andelen kvinnor med förgymnasial utbildning som drabbats av arbetslöshet mycket hög, och högre än under 1990-talskrisen. Bland de gymnasieutbildade har däremot andelen som varit arbetslösa någon gång de senaste fem åren varit i stort sett oförändrad för kvinnor sedan 2002–03 och för män sedan 2009. Finanskrisen tycks alltså inte ha ökat arbetslöshetsriskerna för dem med gymnasieutbildning, även om nivån i sig är konstant hög. Inte heller bland dem med eftergymnasial utbildning har finanskrisen satt några tydliga spår. För både män och kvinnor med eftergymnasial utbildning har andelen med arbetslösheterfarenheter minskat sedan mitten av 2000-talet, med undantag av en viss ökning för kvinnor under 2012–13.

En tidigare studie av TCO (2006), som med ULF-data studerar andelen som vid intervjutillfället var sysselsatta men som hade varit arbetslösa någon gång under de senaste fem åren, visar att andelen lägre tjänstemän som varit arbetslösa under början av 2000-talet var dubbelt så hög som andelen högre tjänstemän, drygt 20 procent jämfört med drygt 10 procent.<sup>3</sup> TCO redovisar inte motsvarande andel för arbetare, men enligt ULF var det drygt 25 procent av alla sysselsatta arbetare som 2005 hade arbetslösheterfarenheter från de senaste fem åren. I gruppen ej fackutbildade arbetare var andelen drygt 30 procent.

---

3 Observera att TCOs studie avser andelen som vid intervjutillfället var sysselsatta men som varit arbetslösa någon gång under den senaste femårsperioden, och inte som i denna rapport andelen av befolkningen med arbetslösheterfarenheter. De förändringar som SCB gjort i ULF innebär att tidsserier av gruppen sysselsatta efter år 2005 inte är jämförbara med tidigare år (se även fotnot 1 i denna rapport). Dessutom innebär studier av sysselsatta i det här fallet en viss begränsning då det inte inkluderar de som vid intervjutillfället var arbetslösa eller av andra skäl saknade arbete.

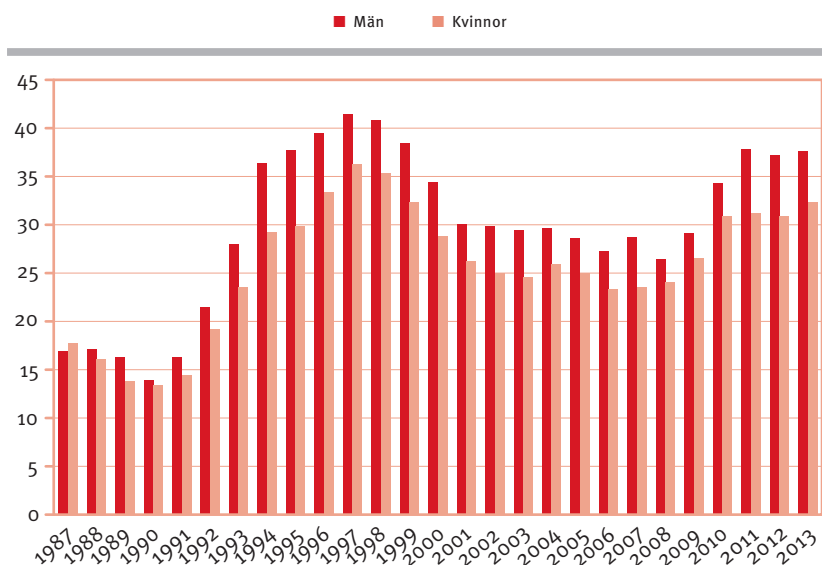
### 3.4 När fler har erfarenhet av arbetslöshet är också arbetslöshetstiderna längre

Uppgifterna från ULF-undersökningarna som presenteras i denna rapport visar hur stor andel av befolkningen som har egna erfarenheter av arbetslöshet. Men det säger inget om hur lång tid de har varit arbetslösa. Problembilden och lösningarna blir annorlunda beroende på om de som drabbas av arbetslöshet är arbetslösa under en kortare eller längre tid. Men de som upplever en risk att bli arbetslösa upplever troligen också en osäkerhet om hur snabbt det skulle gå att hitta ett nytt jobb, oavsett om den statistiska risken att bli långtidsarbetslös är liten eller stor.

Diagram 3.9 nedan ger en kompletterande bild till de tidigare diagrammen. Där framgår att medelarbeitslöshetstiden var som kortast un-

**Diagram 3.9** Arbetslöshetens medellängd i antal veckor

16–64 år, årsgenomsnitt 1987–2013



Not: Fram till mars 2005 har enligt SCB medelvärdet för arbetslöshetstiden underskattats för vissa år, vilket särskilt gäller under slutet av 1990-talet.

Källa: SCB (AKU).

der 1980-talet och som längst under 1990-talskrisen. Därefter sker en tillbakagång, men inte till de nivåer som rådde innan krisen. Sedan 2006, då medelarbetslöshetstiden för kvinnor och män var 23 respektive 27 veckor, har arbetslöshetstiderna återigen ökat. År 2013 var medeltiden bland kvinnor 32 veckor och för män 37 veckor. Utvecklingen över tid följer samma mönster som andelen med arbetslösheterfarenheter: när fler får erfarenhet av arbetslöshet ökar även arbetslöshetsperiodernas längd.

Det är fler yngre än äldre som har erfarenhet av arbetslöshet under den senaste femårsperioden, men yngre har samtidigt kortare arbetslöshetsperioder än äldre. Under 2013 var arbetslöshetstidens medellängd för 15–24-åringar 15 veckor för kvinnor och 17 veckor för män. För dem mellan 55 och 64 år var motsvarande medelarbetslöshetstid 65 respektive 62 veckor för kvinnor och män, alltså drygt ett år och två månader. De äldre som blir arbetslösa löper alltså betydligt större risk att bli långtidsarbetslösa än yngre.

Om tiden i arbetslöshet har negativa konsekvenser för hur attraktiv individen är för arbetsgivarna blir arbetslösheten, och särskilt långtidsarbetslösheten, självförstärkande (Fregert & Jonung 2005). En anledning är att kompetens och yrkeskunnande ses som något av en färskvara och att den arbetslöse gradvis förlorar sin kompetens genom att inte använda sina färdigheter. Det finns studier som visar att arbetsgivare uppfattar arbetslöshet som en negativ egenskap och föredrar att kontakta sökande som redan är sysselsatta framför dem som är arbetslösa även om de i övrigt är identiska (Eriksson & Lagerström 2004). Arbetsgivarna tycks således betrakta sysselsättningsstatus som en viktig signal för de sökandes produktivitet. Detta visar på ytterligare en risk med att vara arbetslös och vikten av att snabbt kunna ta sig ur arbetslösheten. Arbetsgivarna tycks dock ha en mer positiv syn på sökande som deltagit i kompetenshöjande arbetsmarknadspolitiska program jämfört med dem som enbart varit öppet arbetslösa (Ackum Agell & Lundin 2001).

## 4. Nästan en miljon personer registreras som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen varje år

ARBETSFÖRMEDLINGENS STATISTIK VISAR hur många arbetslösa som vänder sig till Arbetsförmedlingen under ett år, och ger därmed en kompletterande bild till föregående kapitel.<sup>4</sup> Denna statistik ska dock inte jämföras eller blandas ihop med statistiken från SCB.

Under 2013 registrerades sammantaget 980 000 personer på Arbetsförmedlingen som antingen öppet arbetslösa, deltagare i program med aktivitetsstöd, hade en subventionerad anställning, ett nystartsjobb, var deltidsarbetslösa eller hade en tillfällig timanställning.<sup>5</sup> Antalet ökade kraftigt under finanskrisens inledande år, och har efter en kort nedgång återigen ökat något under de två senaste åren. Även med detta mått är det alltså ett betydande antal personer som varje år är arbetslösa i någon form, och som vänder sig till Arbetsförmedlingen för stöd.

Det finns inga direkta uppgifter om hur stor andel av alla arbetslösa (enligt AKU) som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. För att arbetslösa ska få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, eller försörjningsstöd från kommunen, måste de skriva in sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Men för övriga är det frivilligt. När färre arbetslösa kvalificerar sig för a-kasseersättning ökar därför risken, om de inte har möjlighet att få försörjningsstöd, att färre också vänder sig till Arbets-

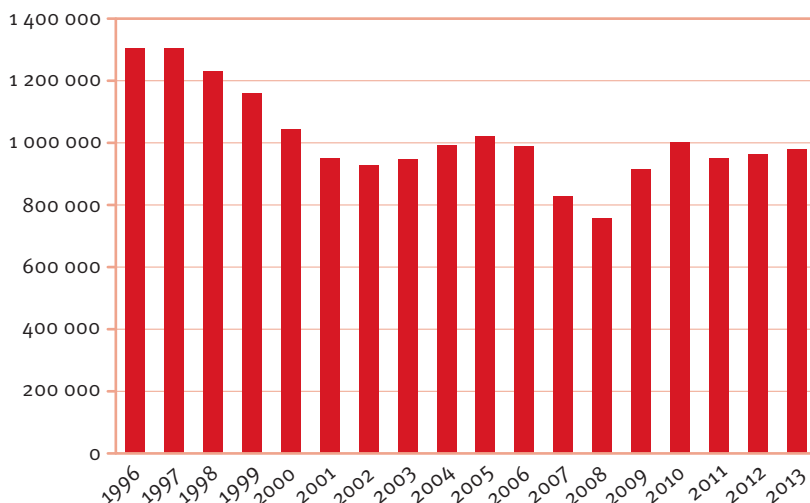
---

4 Arbetsförmedlingens statistik fångar inte in de arbetslösa som inte vänder sig till Arbetsförmedlingen. I denna rapport redovisas Arbetsförmedlingens registerbaserade statistik över antalet unika individer som någon gång vid mättillfällena (den sista varje månad) för respektive år var kvarstående öppet arbetslösa, deltog i program med aktivitetsstöd, hade en subventionerad anställning eller ett nystartsjobb, var deltidsarbetslösa eller hade en tillfällig timanställning. Det förekommer alltså inga dubbelräkningar om en individ registrerats flera gånger under samma år eller byter kategori. Dessa uppgifter finns inte för åren innan 1996. Statistiken avser alla som registrerar sig på Arbetsförmedlingen oavsett ålder, men Arbetsförmedlingen redovisar vanligen statistik för 16–64 år.

5 Subventionerad anställning genom nystartsjobb är en arbetsmarknadspolitisk insats med en särskild ställning. Den är utformad som en rättighet för individer som uppfyller målkriterierna och föregås inte av behovsprövning genom arbetsmarknadspolitikens bedömning av Arbetsförmedlingen.

**Diagram 4.1** Totalt antal arbetslösa personer på Arbetsförmedlingen 1996–2013

Antalet öppet arbetslösa, deltagare i program med aktivitetsstöd, subventionerade anställningar, nystartsjobb, deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda



Not: Diagrammet visar antalet unika individer varje år. Personer som vänder sig till Arbetsförmedlingen flera gånger under samma år eller byter kategori räknas alltså bara en gång per år.

Källa: Arbetsförmedlingen.

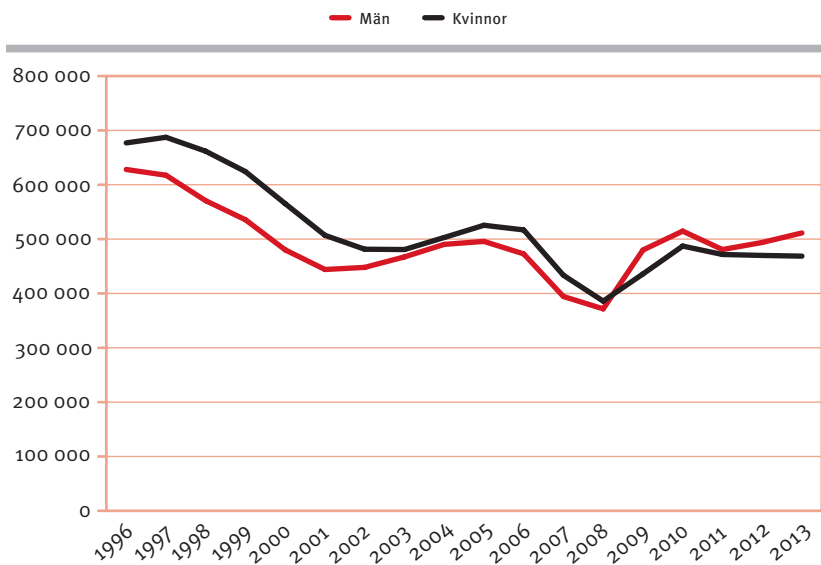
förmedlingen för stöd. Det kan också finnas risker att urholkningen av den rådande aktiva arbetsmarknadspolitiken, där fokus skiftat från kompetenshöjande insatser till olika och otydliga garantiprogram för långtidsarbetslösa, inte lockar vissa grupper av arbetssökande till Arbetsförmedlingen på samma sätt som förr (Grape 2013; LO 2013d). Här spelar förtroendet för Arbetsförmedlingen en stor roll. Om färre vänder sig till Arbetsförmedlingen innebär det att den aktiva arbetsmarknadspolitiken missar en växande grupp arbetslösa. Det gör politiken mindre effektiv och försvårar troligen möjligheterna till en fungerande omställning på arbetsmarknaden.

Enligt Arbetsförmedlingens (2014) bedömning var knappt 70 procent av alla arbetslösa (enligt AKU) i kontakt med Arbetsförmedlingen 2013. Andelen varierar något beroende på konjunkturläge, men har i stort



#### Diagram 4.2 Totalt antal arbetslösa män och kvinnor på Arbetsförmedlingen

Antalet öppet arbetslösa, deltagare i program med aktivitetsstöd, subventionerade anställningar, nystartsjobb, deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda

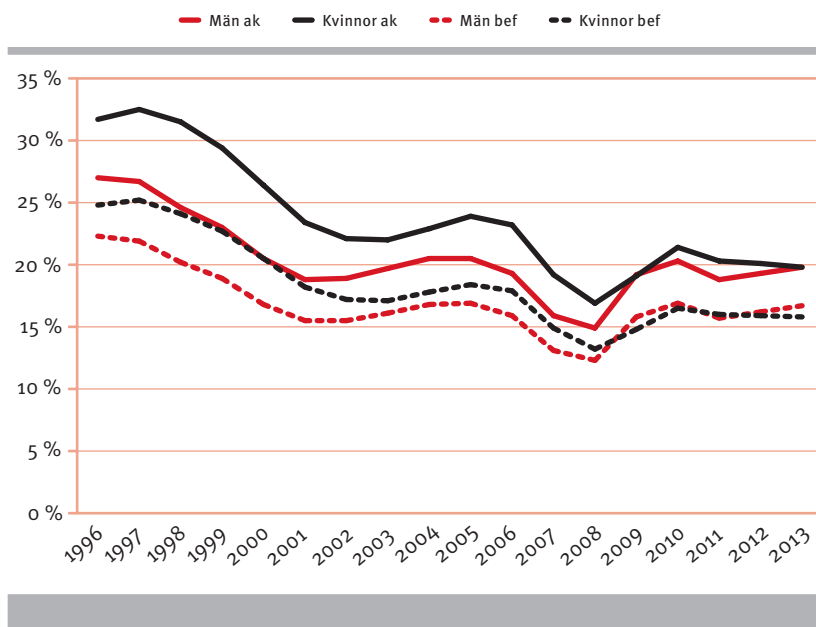


Källa: Arbetsförmedlingen.

sett legat runt den nivån de senaste åren. Det finns dock stora skillnader mellan olika grupper. Andelen är högre för män än för kvinnor, för utrikes födda än för inrikes födda och för personer med gymnasial utbildning jämfört med andra grupper. Skillnaderna mellan olika åldersgrupper beror framför allt på att många yngre studerar. Mindre än hälften av alla unga arbetssökande mellan 16 och 24 år har varit i kontakt med Arbetsförmedlingen, jämfört med över 80 procent bland de äldre. Sedan studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen togs bort är det många studerande som saknar rätt till a-kasseersättning, vilket kan påverka incitamenten att vända sig till Arbetsförmedlingen. Även bland de arbetssökande som saknar gymnasieutbildning är andelen som kontaktar Arbetsförmedlingen lägre jämfört med dem som har en gym-

**Diagram 4.3** Andelen arbetslösa män och kvinnor på Arbetsförmedlingen

Antalet öppet arbetslösa, deltagare i program med aktivitetsstöd, subventionerade anställningar, nystartsjobb, deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda som andel av arbetskraften (ak) och befolkningen (bef) 16–64 år



Källa: Arbetsförmedlingen och SCB.

nasieutbildning, 60 respektive 80 procent. Det tycks också som att deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda i viss utsträckning har lämnat Arbetsförmedlingen (LO 2013d).

Under perioden från 1996 till 2008 var det fler kvinnor än män som registrerade sig som arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Skillnaden mellan könen är som störst under efterdyningarna av 1990-talskrisen då nedkärningarna inom offentlig verksamhet drabbar kvinnor extra hårt. Men från och med 2008 och 2009, då finanskrisen bryter ut, är det däremot något fler män än kvinnor som registrerar sig på Arbetsförmedlingen. Antalet män har ökat till 511 000 personer 2013, medan antalet kvinnor har varit oförändrat kring 470 000 personer de senaste åren.

Under de senaste åren har alltså nästan en miljon personer registrerats på Arbetsförmedlingen som antingen öppet arbetslösa, deltagare i program med aktivitetsstöd, i subventionerade anställningar och nystartjobb eller som deltidsarbetslösa eller tillfälligt timanställda. Det motsvarar 20 procent av arbetskraften eller 16 procent av befolkningen mellan 16 och 64 år, enligt diagram 4.3 nedan. Detta är inte vanliga mått att använda, och det ska inte blandas ihop eller jämföras med SCBs arbetskraftsundersökningar, men ger ändå en ny bild av arbetslöshetsrisker och hur många som vänder sig till Arbetsförmedlingen för stöd.

Skillnaderna mellan män och kvinnor fram till 2008 är större som andel av arbetskraften jämfört med andelen av befolkningen. Förklaringen är att arbetskraftsdeltagandet är lägre bland kvinnor än män. Av samma anledning jämnas skillnaderna i andelar av arbetskraften under de senare åren ut, trots att antalet män är något fler än antalet kvinnor.

## **5. Avslutande diskussion: Stora arbetslöshetsrisker kräver trygghet och omställning**

DENNA RAPPORT VISAR att arbetslöshet inte är något som enbart drabbar "utsatta grupper" eller en liten och begränsad del av befolkningen. Tvärtom berör arbetslöshet väldigt många. En fjärdedel av befolkningen mellan 16 och 64 år har någon gång varit arbetslösa under den senaste femårsperioden. Dessutom har troligen ett flertal av dessa varit arbetslösa vid upprepade tillfällen under perioden, även om detta inte framgår av statistiken. Andelen som har egen arbetslöshetserfarenhet har varit i stort sett konstant under 2000-talet. Det är dock rimligt att anta att ökningen av arbetslöshetserfarenheterna sedan 2010–11 kommer att fortsätta framöver eftersom arbetslösheten inte har minskat nämnvärt sedan finanskrisen bröt ut hösten 2008.

Över tid följer utvecklingen av arbetslöshetserfarenheterna av naturliga skäl samma trend som utvecklingen av arbetslösheten, och när arbetslösheten stiger är det också fler som får erfarenhet av arbetslöshet. Men även arbetslöshetstiderna följer samma mönster som arbetslösheten och därmed också andelen med arbetslöshetserfarenheter: när fler får erfarenhet av arbetslöshet ökar även arbetslöshetsperiodernas längd och fler blir långtidsarbetslösa.

Oavsett om de som drabbas av arbetslöshet blir arbetslösa under en kortare eller längre period bidrar det till ökad osäkerhet och otrygghet. Den som drabbas av arbetslöshet kan inte i förväg veta att arbetslösheten kommer att bli kortvarig. Det gäller säkerligen även många av dem som är medvetna om att de tillhör en grupp som statistiskt har goda chanser att snabbt bryta arbetslösheten. Dessutom är det troligen fler än de som drabbas av arbetslöshet som upplever risken att bli arbetslösa och känner samma osäkerhet och otrygghet som de som drabbas. Rädslan att förlora jobbet, med försämrad hushållsekonomi och eventuellt förlorad social tillhörighet som följd, och ovissheten om möjligheterna att hitta ett nytt jobb, hämmar individernas vilja att byta jobb, yrke eller karriär mitt i arbetslivet. Även andra familjemedlemmar i de hushåll där någon

eller några upplever arbetslöshetsrisker eller drabbas av arbetslöshet kan känna av liknande osäkerhet.

Rapporten bekräftar att 1990-talskrisen var en brytpunkt då arbetslöshetsriskerna blev permanent högre än tidigare. Då spreds arbetslösheten över stora samhällsgrupper, vilket försvårade möjligheterna att bekämpa arbetslösheten. Konsekvenserna av 1990-talets långvarigt höga arbetslöshet, där många drabbades hårt både ekonomiskt, socialt och hälsomässigt, och där klyftorna och polariseringen på arbetsmarknaden blev allt större, avskräcker. De som blev arbetslösa fick sämre löneutveckling och hade svårare att hitta jobb som matchade deras utbildning än dem som klarade sig undan arbetslösheten. Arbetslöshet, och framför allt långtidsarbetslöshet, kan dessutom bli självförstärkande om arbetsgivarna väljer bort arbetslösa sökande. Erfarenheterna från 1990-talet gör att de omfattande arbetslösheterfarenheterna även efter millenniumskiftet är oroande.

Det är många som påverkas av förändringar på arbetsmarknaden. Konkurrensen om jobben är hård när arbetslösheten är hög, samtidigt som arbetsinnehåll och kompetenskrav ständigt förändras i takt med den kontinuerliga strukturomvandlingen. Om de jobb och arbetsuppgifter som skapas är mer kvalificerade och ger högre löner och bättre arbetsvillkor än de jobb som försvinner är strukturomvandlingen i grunden positiv. Men omvandlingen innebär samtidigt att en stor del av arbetskraften kommer att behöva byta jobb flera gånger under sitt arbetsliv, och riskerar därmed att emellanåt befinna sig mellan två jobb. En alltför snabb omvandling där arbetskraften inte hinner eller har tillräckliga möjligheter att anpassa sig till nya krav och förutsättningar kommer att leda till högre arbetslöshet och längre arbetslöshetstider.

Men det är inte enbart en låg efterfrågan på arbetskraft eller strukturomvandlingen som orsakar de höga arbetslöshetsriskerna som framgår av denna rapport. Arbetsmarknaden har även förändrats av andra skäl. Arbetsgivarnas sätt att organisera arbetet och deras val av flexibilitetsstrategier ökar arbetslöshetsriskerna och ställer stora krav på arbetskraftens omställningsförmåga (LO 2013a: LO 2013d). Sedan 1990-talet har slimmade organisationer, decentralisering, avknoppningar och lean production polariserat anställda i kärn- och periferigrupper. De tidigare erbjuds ofta tillsvidareanställningar med goda utvecklingsmöjligheter, medan de senare får kortare visstidsanställningar med begränsade möj-

ligheter till kompetensutveckling och lärande i arbetet. Anställningsformen är alltså avgörande för omställningsförmågan.

Visstidsanställningarna ökar på arbetsmarknaden och arbetsgivarna har stora möjligheter att erbjuda samma individ upprepade korta visstidsanställningar efter varandra istället för en längre anställning. Skälet är enligt arbetsgivarna ett till synes ständigt växande behov av numerär flexibilitet, vilket i praktiken handlar om att kunna säga upp delar av personalen så snabbt som möjligt. Då ökar riskerna att bli arbetslös. Till detta kan läggas att det blir allt vanligare med inhyrd personal från bemanningsföretag, precisionsbemanning och att anlita personer med F-skattsedlar istället för att anställa dem. Även det ökande användandet av deltider, som kan medföra deltidsarbetslöshet, och delade arbetspass är led i arbetsgivarnas flexibilisering av anställningar och arbetsorganisationer. Det gäller särskilt för unga och de som saknar gymnasieutbildning, men även för kvinnor som oftare än män får utgöra arbetsgivarnas flexibilitetsreserv. I denna rapport blir konsekvenserna av detta tydliga av vilka som har mest erfarenhet av arbetslöshet mitt i arbetslivet. Det gör att många arbetstagare har en osäker position på arbetsmarknaden och lever med ständiga arbetslöshetsrisker.

En dynamisk arbetsmarknad med hög rörlighet kan vara positivt om detta inte skapar stor rädsla för vad som händer när man blir uppsagd och förlorar jobbet och osäkerhet om vilka stöd som finns för att snabbt kunna få ett nytt jobb. Löntagarnas acceptans för strukturomvandlingen och den rörliga arbetsmarknaden bygger på att det finns trygghet och stöd i förändring. Detta är så avgörande att det egentligen handlar om trygghet *för* förändring: utan trygghet skapas inte den förmåga till anpassning, rörlighet och förnyelse som krävs för en kontinuerlig och hållbar utveckling av ekonomi och arbetsmarknad. När stora och breda samhällsgrupper drabbas av arbetslöshet behövs det en bred omställningspolitik. Därför är en generös arbetslöshetsersättning, en aktiv arbetsmarknadspolitik och en generell välfärd som omfattar alla helt avgörande.

### **5.1 En arbetslöshetsförsäkring för trygghet och omställning**

I perspektivet av att en fjärdedel av befolkningen någon gång är arbetslösa under en femårsperiod blir värdet av ett starkt inkomstskydd för alla tydligt. Men arbetslöshetsförsäkringen har försämrats på flera sätt.

Taket i a-kasseersättningen har inte höjts sedan 2002 vilket innebär att ersättningsnivåerna till arbetslösa gradvis sänks. Sedan 2007 har regeringen därtill höjt medlemsavgifterna till a-kassan (och nyligen sänkt dem igen) och skärpt kvalifikationskraven för ersättning, infört hårdare deltidbegränsningar och avskaffat studerandevillkoret. Resultatet är att betydligt färre arbetslösa än tidigare får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Syftet med denna politik är att sätta press på arbetslösa att ta jobb till längre löner (de ska sänka sina reservationslöner).

För den som är arbetslös en hel månad ger dagens arbetslöshetsförsäkring som mest 14 960 kronor före skatt. Det motsvarar 80 procent av en månadslön på 18 700 kronor. Av alla heltidsarbetande är det endast 1,3 procent som väntas ha en så låg månadslön 2014 (LO 2014a). I stort sett alla heltidsarbetande får med andra ord räkna med att få ut betydligt mindre än 80 procent av sin tidigare lön om de blir arbetslösa. Arbetslöshetsförsäkringen är numera, grovt sett, en grundförsäkring för heltidsarbetande och inkomstrelaterad för vissa deltidarbetande.

En undermålig arbetslöshetsförsäkring medför flera allvarliga problem (se LO 2013e). För det första försämrar den levnadsstandarden för dem som drabbas av arbetslöshet och försvagar arbetskraftens acceptans för strukturomvandling och globalisering. För det andra försvagar den partsmodellen och förmågan att upprätthålla starka kollektivavtal. För det tredje påverkar den betalningsviljan till försäkringen och medborgarnas stöd till den generella välfärden och den kollektiva riskdelningen.

Att höja taket i arbetslöshetsförsäkringen så att fler får ut 80 procent av sin tidigare lön vid arbetslöshet och att förbättra villkoren är en viktig trygghets- och välfärdsreform. Det skulle bidra till att undvika fattigdom för dem som oundvikligen drabbas av strukturomvandling och flexibilisering av arbetsliv och arbetsvillkor, men också till att främja rörlighet, förnyelse och omställning på arbetsmarknaden.

## **5.2 Stärk arbetskraftens omställningsförmåga**

För den enskilde arbetstagaren är den överlägset bästa försäkringen mot arbetslöshet aktuella och konkurrenskraftiga yrkeskunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden. För detta krävs goda möjligheter till ett livslångt lärande, något som idag är mer eller mindre synonymt med individens omställningsförmåga. Det livslånga lärandet är en fundamental hörnsten

i den svenska modellen. Därför är kontinuerlig kompetensutveckling för alla – anställda som arbetslösa – oerhört viktigt för att minimera riskerna för långvarig arbetslöshet. Det livslånga lärandet kan generellt delas upp i tre delar: kompetensutveckling och lärande i arbetet, kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik och den reguljära vuxenutbildningen.

### *5.2.1 Lärande i arbetet*

Kompetensutveckling och lärandet i arbetet är en avgörande del av i varje arbetstagares omställningsförmåga på såväl den befintliga arbetsplatsen som på övriga arbetsmarknaden. Det kan bidra till att undvika uppsägningar, men ger också de som blir uppsagda bättre chanser att relativt snabbt hitta ett nytt jobb, förhoppningsvis redan innan de blir arbetslösa.

Det råder ingen tvekan om att det är arbetsgivarna som har ansvaret för alla anställdas kompetensutveckling. Men satsningarna på kompetensutveckling har inte ökat i takt med lärandets betydelse på arbetsmarknaden, och förutsättningarna för lärande i arbetet är ofta bristfälliga och ser mycket olika ut för olika löntagare beroende på anställningsformer och avtalad arbetstid (LO 2013d).

Det är ett välkänt faktum att möjligheterna till personalutbildning är mycket ojämnt fördelade bland arbetstagarna, och att arbetet ibland organiseras på så sätt att delar av personalen inte får möjligheter att utveckla sin kompetens (LO 2013d). Den tilltagande polariseringen på arbetsmarknaden medför att färre arbetstagare erbjuds trygga anställningar med goda utvecklingsmöjligheter, och istället får allt fler korta, flexibla och otrygga anställningar där arbetsgivarnas vilja att satsa på personalutbildning och kompetensutveckling är svag (LO 2013d). En mer avreglerad arbetsmarknad bidrar därför inte till bättre förutsättningar för lärande, och främjar inte heller det goda och hållbara arbetet. Stabila och trygga anställningsförhållanden gör däremot arbetsgivarna mer benägna till långsiktiga satsningar på sin personal. Det drar en skiljelinje när det gäller omställningsförmågan och omställningsbehoven: de som har störst behov av omställning ges sämst förutsättningar.

För många är lärandet i själva arbetet "osynligt" för andra, exempelvis nuvarande eller andra arbetsgivare, och avsaknaden av dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetenser försämrar många arbetstagares möjligheter att få ett nytt jobb. Detta blir extra problema-



tiskt när många arbetsgivare använder den formella utbildningen för att sortera arbetssökande. Därför finns det stora behov av att synliggöra och validera alla former av formella och informella kunskaper som många arbetstagare utvecklar i arbetet tillsammans med kollegor. De utrikes födda har ofta ett extra stort behov av detta. Idag används dock inte validering som ett omställningsverktyg i tillräcklig omfattning (LO 2013d).

### *5.2.2 Kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik*

Den här rapporten visar att nästan en miljon personer, eller 20 procent av arbetskraften, vänder sig till Arbetsförmedlingen varje år för stöd. Dessa ställs av naturliga skäl utanför lärandet i arbetet. För alla arbetslösa är det viktigt att så snabbt som möjligt ta sig ur arbetslösheten, men också att hitta ett jobb som matchar sin utbildning och sina kompetenser. Den aktiva arbetsmarknadspolitikens främsta roll är att ge kompetensutveckling för arbetslösa, och att stödja jobbsökandet genom arbetsgivarkontakter och platsförmedling. Men politiska beslut har försvagat denna roll väsentligt.

De resurser som läggs på aktiv arbetsmarknadspolitik har successivt skurits ned under lång tid. Under de senaste åren har Sverige satsat cirka 1 procent av BNP per år på aktiv arbetsmarknadspolitik, vilket kan jämföras med 2 procent under slutet av 1980-talet, och även under slutet av 1990-talet, då arbetslösheten var betydligt lägre. Skillnaden mellan 1 och 2 procent av BNP motsvarar idag cirka 40 miljarder kronor. De minskade resurserna till arbetsmarknadspolitiken speglar låga politiska ambitioner.

Sedan 2008, då arbetslösheten steg i spåren av finanskrisen, har antalet deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen ökat till rekordnivåer. Det beror dock inte på medvetna och aktiva satsningar från regeringens sida för att möta den stigande arbetslösheten, utan är en konsekvens av att allt fler långtidsarbetslösa går in i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar (Grape 2013). Idag utgör dessa garantiprogram, som riktar sig till arbetslösa med långa inskrivningstider, hela 70 procent av alla program med aktivitetsstöd. De båda garantiprogrammen har, enligt Arbetsförmedlingen (2012), sedan starten präglats av en låg aktivitetsnivå jämfört med ambitionerna. Utanför garantiprogrammen består programplatserna till största delen av olika former av förberedande insatser för att senare kunna delta i andra arbetsmarknadspolitiska program.

Sedan början av 2000-talet har innehållet i de arbetsmarknadspolitiska programmen förändrats från ett fokus på kompetenshöjande insatser, som arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar, till coaching, vägledning och olika, ibland oklara, jobbsökaraktiviteter. Trots det stora antalet programdeltagare är det bara en fjärdedel av alla arbetslösa som får del av aktiva rustande insatser, jämfört med nästan 40 procent under 1990-talskrisen (Grape 2013). Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har blivit mer omfattande men samtidigt betydligt svagare.

Arbetsmarknadsutbildningen har historiskt haft en avgörande betydelse för att stärka det livslånga lärandet och arbetskraftens omställningsförmåga. Men utbildningsinsatserna har minskat kontinuerligt sedan millennieskiftet, och idag är det knappt 10 procent av de totala resurserna för arbetsmarknadspolitiken som läggs på arbetsmarknadsutbildningen (inklusive förberedande utbildning), jämfört med 20 till 30 procent i början av 2000-talet (Grape 2013; LO 2013d). Det innebär att andelen av alla programdeltagare som går en arbetsmarknadsutbildning har halverats sedan millennieskiftet, från 27 procent till 13 procent 2013. Av dessa består ungefär hälften av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och hälften av förberedande utbildning där majoriteten utgörs av yrkessvenska.

När många drabbas av arbetslöshet är det viktigt att befolkningen har förtroende för Arbetsförmedlingen och känner trygghet i att det finns stöd att få. Förtroendet bygger på att hög kvalitet och god tillgänglighet till Arbetsförmedlingens verksamhet och service, både vad gäller de arbetsmarknadspolitiska programmen och platsförmedlingen. Insatserna för effektiv matchning är viktiga för både arbetstagarna och arbetsgivarnas kompetensförsörjning. Den magra arbetsmarknadspolitiken, med dess nuvarande fokus på att arbetssökande ska söka ännu fler jobb och ta första bästa jobberbjudande, håller dock på att förlora sin omställande kraft. För att möjliggöra för arbetslösa att möta arbetsgivarnas efterfrågan på kompetens krävs en kraftigt utökad arbetsmarknadsutbildning.

### *5.2.3 Vuxenutbildning*

Vuxenutbildningen utgör en brygga mellan utbildning och arbetsliv och har en viktig roll för möjligheterna att komplettera oavslutade gymnasiestudier eller byta yrkesbana. Vuxenutbildningen får allt större betydelse i det svenska utbildningssystemet, inte minst på grund av att

många unga antingen hoppar av eller lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg (LO 2013c). Knappt 70 procent får slutbetyg efter tre år och endast drygt 60 procent uppnår grundläggande behörighet till högskolan. Detta innebär att vuxenutbildningen till stor del tvingas kompensera för bristerna i grund- och gymnasieskolan, på bekostnad av platser till dem som har avslutat gymnasiet men som vill eller behöver omskola eller vidareutbilda sig.

När satsningen på kunskapslyftet avslutades 2002 minskade antalet platser i den kommunala vuxenutbildningen (komvux) för att sedan ligga på en relativt jämn nivå fram till 2006. Därefter tog nedgången fart igen, med undantag av en viss ökning mellan 2009 och 2011, och 2012 fanns enligt Skolverket cirka 15 000 färre helårsplatser jämfört med 2006, en minskning med 15 procent, trots att den vuxna befolkningen samtidigt har ökat.

Sedan 2009 har regeringen haft ambitionen att ersätta arbetsmarknadsutbildningar, där deltagarna får aktivitetsstöd, med den till 2016 tillfälliga utbyggnaden av grundläggande yrkesutbildning för vuxna (yrkesvux) där deltagarna själva finansierar studierna med studielån. Volymerna i yrkesvux är dock för små för att möta arbetskraftens utbildningsbehov och arbetsmarknadens efterfrågan på yrkeskompetenser (LO 2013c; LO 2013d). Sverige behöver ett flexibelt utbildningssystem med frikostig studiefinansiering för att skapa fler utbildningsvägar för vuxna. De som har gått gymnasieskolans yrkesprogram behöver vägar till högskolan, och de som gått högskoleförberedande program behöver vägar till yrkesutbildningar. Som ett led i detta bör yrkesvux permanentas och ges mer resurser för fler platser. Även yrkeshögskolan, som erbjuder möjligheter till vidareutbildning, karriärutveckling och omställning för yrkesarbetare på eftergymnasial nivå, bör byggas ut i en långsiktig satsning på vuxenutbildningen.

### **5.3 En arbetslinje för full sysselsättning**

Den svenska modellens framgångar har vilat på att arbetslinjen har kombinerat trygghet med insatser som rustar individerna för förändringar i arbetslivet. Den generella välfärdspolitiken, med fokus på att garantera individens behov av social och ekonomisk trygghet, är både ett mål och ett medel för förnyelse och tillväxt.

Frågan är om vi fortfarande bygger system som hanterar de stora arbetslöshetsriskerna och den ökande osäkerheten bland löntagarna? Svaret är nej. Den svenska modellen har urholkats genom försämringar av inkomsttryggheten vid arbetslöshet och nedskärningar av de stödjande insatserna för arbetslösa (LO 2013e). Arbetskraftens växande omställningsbehov, som bland annat kommer av arbetsgivarnas sätt att organisera arbetet och ständigt nya kompetenskrav, möts idag med försämrade omställningsmöjligheter.

Denna rapport visar att arbetslöshet är något som inte enbart drabbar ett fåtal personer eller vissa grupper. När en fjärdedel av befolkningen drabbas av arbetslöshet under en femårsperiod är det rimligt att anta att orsakerna är många och varierande. Det betyder att även insatserna för att bryta arbetslösheten bör variera och anpassas till olika behov. I detta perspektiv framstår synen att insatserna mot arbetslösheten främst bör handla om att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta som otillräcklig. Det är inte rimligt att anta att alla som drabbas av arbetslöshet först och främst behöver starkare incitament att arbeta. Flera studier visar att normen att arbeta är stark i Sverige och att de som är arbetslösa inte är mindre intresserade av att arbeta än de som har ett arbete (Jacobsson 2010; Svallfors 2004). För de allra flesta har arbetet fler värden än att enbart tjäna pengar. Andelen som uppger att de skulle arbeta även om de inte behövde pengarna är högre i Sverige (75 procent) än i exempelvis USA (65 procent) och Storbritannien (58 procent) enligt Svallfors (2004).

Men tyvärr har denna syn ändå en stor inverkan på den rådande politiken där ledorden är att det ska löna sig mer att arbeta – men inte genom högre löner och bättre arbetsvillkor utan med sänkt inkomstskatt för de som har ett jobb och sämre arbetslöshetsersättning för de som är arbetslösa. Samma synsätt tycks ligga bakom förändringarna av arbetsmarknadspolitiken där de kompetenshöjande insatserna, och därmed omställningsförmågan, till stor del har ersatts med olika jobb-sökaraktiviteter för att arbetslösa ska söka fler lediga jobb och ta första bästa erbjudande oavsett lön, anställningsformer eller kompetenskrav.

Den kollektiva riskdelningen, som utgör en central del av den svenska modellen, försvagas när samhällets ansvar för individernas inkomsttrygghet och omställningsförmåga minskar. Det som tidigare sågs som ett gemensamt samhällsproblem beskrivs idag mer som ett individuellt

problem där det är de drabbades egna ansvar att hålla sig ”anställningsbara”, anpassliga och flexibla till de anställningar som erbjuds. Det resulterar i ökad social och ekonomisk press på de individer som oundvikligen möter stora krav på omställning för att kunna konkurrera om jobben och fortsätta arbeta.

När erfarenheterna av arbetslöshet är omfattande och arbetslöshetsriskerna stora behövs en arbetslinje som bygger på trygghet och omställning under förändring. Det är en arbetslinje som innehåller såväl förebyggande delar för att undvika arbetslöshet och rustande delar för att stödja arbetslösa tillbaka i arbete. Full sysselsättning kräver att arbetskraften har de kompetenser som arbetsgivarna behöver. En modern och hållbar arbetslinje kan inte bygga på att löntagarna ska förmås acceptera lägre löner, sämre arbetsvillkor, otrygga anställningar och sämre utvecklingsmöjligheter. Den stora utmaningen är att stärka arbetskraftens omställningsförmåga i takt med de ökande omställningsbehoven. Om skillnaderna däremellan tillåts bli stora, om behoven är större än förmågorna, blir det mycket svårt att nå full sysselsättning i kombination med jämn inkomstfördelning. Istället riskerar arbetslösheten att permanentas på höga nivåer med fortsatt växande klyftor som följd, samtidigt som arbetsgivarnas kompetensförsörjning försvåras.

## Källförteckning

- Ackum Agell, Susanne & Martin Lundin (2001), *Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik*, rapport 2001:1, IFAU.
- Arbetsförmedlingen (2012), *Arbetsmarknadsrapport 2012*, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsmarknadsrapport 2014*, Arbetsförmedlingen.
- Eriksson, Stefan & Jonas Lagerström (2004), *Väljer företag bort arbetslösa jobbsökande?*, rapport 2004:3, IFAU.
- Fregert, Klas & Lars Jonung (2005), *Makroekonomi. Teori, politik & institutioner*, andra reviderade upplagan, Studentlitteratur.
- Grape, Linda (2013), *Stort omfång – svagt innehåll. Svensk arbetsmarknadspolitik 2013*, LO.
- Jacobsson, Kerstin (red.) (2010), *Känslan för det allmänna. Medborgarnas relation till staten och varandra*, Bora bokförlag.
- Korpi, Tomas & Sten-Åke Stenberg (2001), "Massarbetslöshetens Sverige – arbetslöshetens karaktär och effekter på individers levnadshållanden", i *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53. LO (2013a), *Sökes: Kompetent, flexibel och billig arbetskraft – hur arbetsgivarnas krav ökar polariseringen på arbetsmarknaden*, delrapport 1, Arbetsmarknaden efter krisen, LO.
- LO (2013b), *Finnes: Allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*, delrapport 2, Arbetsmarknaden efter krisen, LO.
- LO (2013c), *Behövs: en utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*, delrapport 3, Arbetsmarknaden efter krisen, LO.
- LO (2013d), *Saknas: en arbetslinje för omställning – hur arbetskraftens växande omställningsbehov möts med försämrade omställningsmöjligheter*, delrapport 4, Arbetsmarknaden efter krisen, LO.
- LO (2013e), *Vingarnas trygghet i en modern och hållbar arbetslinje. Den svenska modellen på 2010-talet*, slutrapport, Arbetsmarknaden efter krisen, LO.

- LO (2014a), *Ekonomiska utsikter våren 2014*, LO.
- LO (2014b), *Sveriges jämställdhetsbarometer 2014. Tid, makt och pengar*, LO.
- Lundborg, Per (2000), "Vilka förlorade jobbet under 1990-talet?" i *Välfärdens förutsättningar*, SOU 2000:37.
- Svallfors, Stefan (2004), *Klassamhällets kollektiva medvetande: klass och attityder i jämförande perspektiv*, Boréa förlag.
- TCO (2006), *Allt fler får egen erfarenhet av arbetslöshet – hur den nya arbetsmarknaden ökar behovet av en stark arbetslöshetsförsäkring*, rapport nr 18/06, TCO.
- Åberg, Rune & Mikael Nordenmark (2000), "Arbetslöshet och levnadsvillkor under 1990-talets krisår", i *Välfärdens förutsättningar*, SOU 2000:37.

### ***Rapporter i serien***

1. Sverige behöver ett bättre banksystem, ISBN 978-91-566-2967-9
2. Löner och löneutveckling efter klass och kön, ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägstalön ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?  
ISBN 978-91-566-2982-2
4. Hur många har erfarenhet av arbetslöshet? ISBN 978-91-566-2983-9





I april 2014 var 445 000 personer arbetslösa i Sverige, vilket motsvarar 8,7 procent av arbetskraften. Arbetslösheten har bitit sig fast på höga nivåer. Unga, lågutbildade och utrikesfödda är överrepresenterade bland de arbetslösa och långtidsarbetslösheten har ökat sedan den senaste finanskrisen. Hög arbetslöshet försvagar arbetskraften och kostar oss såväl samhällsekonomiskt som i enskilda personers lidande.

De 445 000 arbetslösa ger dock bara en ögonblicksbild. Arbetslösheterfarenheterna är spridda över betydligt större grupper än så. Denna rapport visar att en fjärdedel av befolkningen mellan 16 och 64 år någon gång har varit arbetslösa under de senaste fem åren, vilket totalt motsvarar cirka 1,4 miljoner personer.

Den svenska modellens framgångar har vilat på att arbetslinjen har kombinerat trygghet med insatser som rustar individerna för förändringar i arbetslivet. Den generella välfärdspolitiken, med fokus på att garantera individens behov av social och ekonomisk trygghet, är både ett mål och ett medel för förnyelse och tillväxt.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* ger LO-ekonomen Thomas Carlén, utifrån specialbeställd statistik från SCB och Arbetsförmedlingen, en ny och något annorlunda bild av arbetslöshetsriskerna än den ögonblicksbild vi är vana vid. Vidare diskuterar han vilken betydelse den bilden får för kraven på arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen.

Augusti 2014

ISBN 978-91-566-2983-9

[www.lo.se](http://www.lo.se)