

## Ny politik krävs för att förhindra permanent hög arbetslöshet

THOMAS CARLÉN OCH  
TORBJÖRN HÅLLÖ

Sverige befinner sig i den allvarligaste arbetsmarknadskrisen sedan 1990-talet. Före krisen dominerade utrikes födda och kortutbildade bland de arbetslösa. Men under den ekonomiska krisen som följt av smittspridningen så har även inrikes födda och personer med gymnasieutbildning drabbats i betydande utsträckning av arbetslöshet. Utvecklingen innebär att etableringsproblematiken fördjupas samtidigt som behoven av omställning för de som nu förlorat sin anställning ökar kraftigt. Krisen leder till en snabbare strukturomvandling som gör utmaningarna för omställning extra stora. Risken för rekordhög långtidsarbetslöshet är överhängande. I denna artikel argumenterar vi för att Sverige behöver utforma en politik för att motverka långtidsarbetslösheten och förhindra en permanent hög arbetslöshetsnivå.

### *Arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen*

Arbetslösheten bland kortutbildade har fortsatt att öka under krisen. Men den största ökningen har skett bland arbetslösa med gymnasieutbildning (figur 1). Denna grupp stod för ungefär hälften av ökningen av antalet inskrivna arbetslösa under det senaste året.

Antalet arbetslösa som var födda utomlands ökade med 44 000 personer under perioden september 2019 till september 2020. Samtidigt steg antalet in-

rikes födda arbetslösa med 67 000. Därmed sjönk andelen inskrivna arbetslösa som var födda utomlands från 58 till 53 procent, trots den kraftiga numerära ökningen.

Det är också tydligt från Arbetsförmedlingens statistik att det är i de yngre grupperna som arbetslösheten har ökat snabbast. Antalet inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen har totalt sett ökat med drygt 30 procent, medan antalet inskrivna i åldersgruppen 16 till 29 år ökade med närmare 40 procent.

### *Stor risk för ökad långtidsarbetslöshet*

En snabbt stigande arbetslöshet riskerar att resultera i en ökad långtidsarbetslöshet.<sup>1</sup> Till en början beror det på att många som redan var arbetslösa innan krisen nu hamnar längst bak i den växande kön till de lediga jobben. Men med fortsatt dämpad efterfrågan på arbetskraft kommer många som förlorade jobbet under krisens akuta fas att bli långtidsarbetslösa under hösten och vintern. Långtidsarbetslösheten är "eftercyklisk" och kommer att fortsätta öka även efter det att arbetsmarknadsläget åter börjar förbättras (Zetterberg 2012).

En längre tids arbetslöshet försämrar chanserna att få ett nytt jobb. Det beror dels på att kompetens och yrkeskunnande ofta ses som en färskvara som gradvis försämras när den inte används, dels att individens nätverk eroderas (Abraham m fl 2016; Nichols m fl 2013). Arbetsgivare tenderar därför att i första hand välja sökande som har ett arbete eller som varit arbetslösa en kortare tid. Långtidsarbetslöshet kan därför vara självförstärkande för individen (Layard m fl 2009). Men omfattande långtidsarbetslöshet försämrar också matchning-

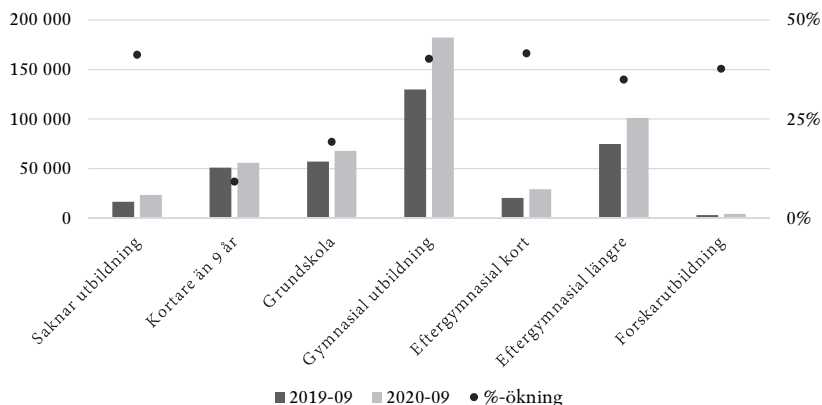
## INLÄGG

Thomas Carlén är LOekonom och arbetar med lönebildning, arbetsmarknadsfrågor och konjunkturbedömningar. [thomas.carlen@lo.se](mailto:thomas.carlen@lo.se)

Torbjörn Hållö är LOekonom och arbetar med lönebildning, arbetsmarknadsfrågor och konjunkturbedömningar. [torbjorn.hallo@lo.se](mailto:torbjorn.hallo@lo.se)

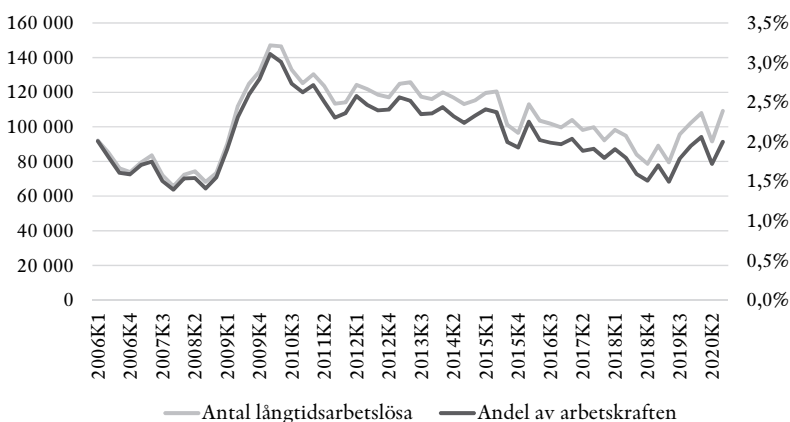
<sup>1</sup> SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) definierar långtidsarbetslöshet som arbetslöshet längre än 27 veckor. Arbetsförmedlingen har under senare år definierat långtidsarbetslöshet som längre än 12 månader. Se Zetterberg (2016) för förklaringar av skillnaderna i antalet långtidsarbetslösa mellan dessa två statistikällor.

Figur 1  
Inskrivna arbetslösa  
fördelat på utbildningsnivå. September  
2020 jämfört med  
september 2019



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Figur 2  
Antal långtidsarbetslösa samt andelen  
långtidsarbetslösa av  
arbetskraften.  
Avser arbetslöshet  
längre än 27 veckor,  
16–64 år, 2006 kv1–  
2020 kv3



Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar.

en på arbetsmarknaden med en långsam återgång till ”normal” arbetslöshetsnivå, och risk för sk persistens, som följd.

Tidigare kriser har lärt oss att de negativa effekterna på arbetsmarknaden ofta blir långvariga. Efter finanskrisens utbrott ökade antalet långtidsarbetslösa sex kvartal i rad, enligt SCB (AKU), och resulterade i mer än en fördubbling av antalet långtidsarbetslösa (figur 2). Därefter följde en långsam återhämtning.

Även Arbetsförmedlingens statis-

tik visar de långvariga konsekvenserna av finanskrisen. Mellan 2008 och 2011 ökade andelen inskrivna arbetslösa som varit arbetslösa mellan 12 och 24 månader (från 14 till 18 procent) samt mer än 24 månader (från 11 till 17 procent) kraftigt.<sup>2</sup> Därefter har andelarna med långa inskrivningstider fortsatt att öka i stort sett kontinuerligt. Vid pandemins utbrott hade drygt 150 000 personer varit arbetslösa i mer än 12 månader, varav 82 000 personer i mer än 24 månader

<sup>2</sup> Inskrivna arbetslösa inkluderar öppet arbetslösa och deltagare i program.

(motsvarande 40 respektive 21 procent av samtliga inskrivna arbetslösa).

### *Krisen påskyndar strukturomvandlingen*

De dramatiska effekterna av covid-19 är till delar övergående, men krisen för även med sig snabba och permanenta strukturförändringar.

Strukturomvandlingen – som drivs av ny teknik, förändrade konsumtionsmönster, nya affärsmodeller och nya sätt att organisera arbetet – pågår ständigt. Tidigare studier har visat att mellan 10 och 15 procent av jobben försvinner varje år på grund av neddragningar och nedläggningar (SOU 2008:21).<sup>3</sup> Den här krisen kommer att öka omvandlingstakten och förändringar som vanligen tar flera år kan nu ta några månader. Det kommer troligen att innebära att fler löntagare behöver byta jobb.

Digitaliseringens effekter på strukturomvandlingen får snabbt genomslag när många arbetar hemifrån och allt fler väljer e-handel med hemleveranser i stället för att besöka fysiska butiker. Samtidigt har krisen belyst riskerna med globala varukedjor. Sannolikt kommer fler företag att välja inhemska eller europeiska varuleverantörer, snarare än från andra sidan jorden.

Det ökade hemarbetet under krisen till följd av myndigheters rekommendationer och regler kan få stora långsiktiga konsekvenser. Hemarbetet bidrar till att skapa nya digitala strukturer och rimligen medför de nya erfarenheterna att fler väljer att i ökad utsträckning arbeta hemifrån även när krisen är över. Men de nya digitala strukturerna kan också underlätta för företag att flytta delar av sin tjänsteproduktion till länder med lägre lönekostnader.

En stor del av de som blivit arbetslösa under krisen har arbetat inom sektorer som genomgår en betydande

strukturomvandling, bl a inom delar av besöksnäringen och fysisk handel. Även om efterfrågan på arbetskraft återkommer relativt snabbt så är det långt ifrån säkert att detta sker i samma sektorer som drabbades hårdast av krisen. De jobb som kommer att växa fram efter krisen är inte samma jobb som nu försvinner.

Detta medför flera utmaningar. För det första kan matchningen på arbetsmarknaden försämrans. Många som blivit arbetslösa under krisen har egenskaper som normalt gör att de står nära arbetsmarknaden – de är yngre, inrikes födda och har gymnasieutbildning. Men strukturomvandlingen gör att deras alternativa arbetsmarknader och yrken, där deras kompetenser är gångbara, också är beskurna.

För det andra ställer detta stora krav på löntagarnas omställningsförmåga. Eftersom denna kris drabbar många branscher samtidigt blir utmaningarna för omställningen extra stora. För det tredje kan produktivitetsutvecklingen, och därmed även tillväxttakten, hämmas. OECD (2019) visar att de jobb som skapades efter finanskrisen, i såväl Sverige som andra OECD-länder, i genomsnitt hade lägre produktivitet, och lägre löner, än de jobb som försvann under krisen.

### *Utbildningsinsatser är centralt för att bekämpa långtidsarbetslöshet*

Genomgången ovan visar att vi möter coronakrisen i ett sämre läge – med en högre andel och betydligt fler långtidsarbetslösa redan innan pandemin – jämfört med finanskrisen. Om politiken inte medverkar till att stärka arbetslösa med långa arbetslöshetstider riskerar situationen för de mest utsatta arbetslösa att cementeras. Det ställer stora krav på politiska åtgärder.

<sup>3</sup> Långtidsutredningen 2008 (bilaga 7) analyserar tidsperioden 1986–2004, men konstaterar att andelen är ”remarkabelt konstant” över tid.

En kraftfull finans- och penningpolitik är central för att öka efterfrågan på arbetskraft. Men det räcker inte. Det behövs också en politik som adresserar problematiken på arbetsmarknaden och främjar en positiv strukturomvandling. Det är nödvändigt med effektiva åtgärder som motverkar långtidsarbetslöshet, inklusive insatser för att underlätta etableringen för de som redan var långtidsarbetslösa innan krisen och insatser för att stödja omställningen för de som förlorat jobbet under krisen.

### 1. Höjt humankapital för kortutbildade

Innan krisen präglades långtidsarbetslösheten av en etableringsproblematik för främst utrikes födda och kortutbildade med begränsade yrkeserfarenheter. Det finns ett starkt samband mellan arbetsmarknadsetablering och goda grundläggande färdigheter i svenska och matematik (SOU 2015:104). Av de som i dag är inskrivna på Arbetsförmedlingen saknar ca 80 000 en avslutad gymnasieutbildning och med längre arbetslöshetstider ökar andelen som saknar gymnasieutbildning. Risken att hamna i långtidsarbetslöshet är stor, särskilt bland dem med kort utbildning.

Vi menar att det krävs en palett av offentliga arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser för att stärka kortutbildades humankapital så att de varaktigt ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det behövs bättre möjligheter och tydligare krav för kortutbildade arbetslösa att delta i grundläggande utbildning. Vi vill se att ersättning och bidrag tydligt kopplas till krav på deltagande i utbildningsinsatser. Därtill skulle LO:s, Unionens och Svenskt Näringslivs kollektivavtalsmodell med *Etableringsjobb* ge goda möjligheter för kortutbildade och nyanlända att kombinera arbete med utbildning.

### 2. Värna ingångsjobben för arbetslösa i Sverige

I den ekonomisk-politiska diskussionen framförs ofta att olika former av konstruerade marknader, med hjälp av skatteavdrag, är effektiva sätt att skapa jobb åt kortutbildade. Vi menar att detta inte är en lämplig modell för Sverige då denna typ av subventioner fungerar som en *pull*-faktor för arbetskraftsinvandring och leder därför inte nödvändigtvis till fler arbetstillfällen för kortutbildade och nyanlända arbetslösa. Exempelvis visar Rickne (2019) att andelen kvinnor med flyktningbakgrund i rutsubventionerade företag är lägre än i flera jämförbara branscher.

OECD bedömer att Sverige i dag har det mest liberala systemet för arbetskraftsinvandring bland OECD-länderna. I de flesta andra jämförbara länder ställs krav på arbetskraftsbrist i det aktuella yrket och/eller att lönen i yrket är relativt hög. I Sverige saknas liknande regler, vilket får effekter på arbetskraftsmigrationens sammansättning (se Emilsson och Irastorza 2019). Enligt Migrationsverket fick exempelvis 1 141 personer (från länder utanför EU/EES) arbetstillstånd inom kategorin *snabbmatspersonal och köksbiträden* under 2019. Det hade varit en betydande fördel om dessa naturliga ingångsjobb i större utsträckning hade kommit arbetssökande som redan bor i Sverige till del.

### 3. Yrkesväxla för att möta struktur-omvandlingen

Vi menar att det behövs betydande offentliga insatser för att underlätta omställning och yrkesväxling för de grupper som nu drabbas av strukturomvandlingen på arbetsmarknaden. En kraftig utbyggnad av antalet utbildningsplatser till arbetaryrken med goda arbetsmarknadsutsikter är nödvändig, inte minst till välfärds- och hantverksyrken.

Regering och riksdag har vidtagit flera steg för att bygga ut vuxenutbildnings-

systemet. Men detta måste kompletteras med bättre ekonomiska möjligheter för vuxna att ta del av utbildningarna. En viktig reform är att införa möjligheten att studera med arbetsmarknadspolitisk ersättning för de arbetslösa som väljer att läsa till ett yrke med konstaterad brist på arbetskraft. För att få den generösa ersättningen bör en aktiv bedömning göras att utbildningen leder till ett yrke där det råder brist.

Strukturomvandlingen behöver även mötas med infrastrukturinvesteringar som underlättar omställningen på arbetsmarknaden. Detta gäller inte minst digital infrastruktur, bl a snabbare bredband i hela landet, så att alla löntagare kan dra nytta av digitaliseringens möjligheter.

#### 4. Håll kvar löntagare på arbetsmarknaden

Under krisen har många företag använt sig av möjligheten till korttidsarbete där staten har subventionerat möjligheten att permittera anställda upp till 60 procent av arbetstiden.<sup>4</sup> Totalt har omkring en halv miljon löntagare omfattats av systemet med korttidsarbete. Detta har dämpat uppgången av arbetslösheten, men det finns en betydande risk att permitterade löntagare förlorar sin anställning när företagen avvecklar permitteringarna.

Systemet med korttidsarbete har varit en viktig och träffsäker del i krisbekämpningen. Det har räddat livskraftiga företag, motverkat ännu högre arbetslöshet och säkerställer att arbetskraften snabbt kan återuppta produktionen när efterfrågan väl återvänder. Vi menar att det måste finnas beredskap att förlänga det tillfälliga stödet, vid sidan av det permanenta systemet, under 2021.

Vi anser att det även bör införas ett extra statligt stöd för kompetensåtgärder och validering i samband med korttidsarbete. Det är ett kostnads- och re-

surseffektivt sätt att stärka löntagarnas ställning och yrkesroller inom såväl företaget som på arbetsmarknaden.

Att många som nu blir arbetslösa har en relativt god förankring på arbetsmarknaden, men behöver söka sig till nya branscher, talar för att intensifierade förmedlingsinsatser borde vara särskilt effektivt. Cheung m fl (2019) visar att förstärkt förmedlingsverksamhet ger positiva nettoeffekter i och med att de arbetssökande får konkreta anvisningar och förslag om arbeten att söka. Vi menar att det är mycket viktigt att Arbetsförmedlingen ges goda förutsättningar att fokusera på sitt förmedlingsuppdrag och underlätta för löntagare att byta bransch.

#### Slutord

Krisbekämpningens akuta fas handlade om att minimera skadeverkningarna för företag och anställda. Men för många löntagare kommer denna kris att bli mer långvarig än själva smittspridningen.

I denna artikel har vi argumenterat för att strukturella åtgärder måste komma på plats för att undvika att arbetslösheten biter sig fast på en högre nivå än vad som rådde före coronakrisen. Vi har pekat på behovet av höjt humankapital för nyanlända och kortutbildade, behovet att värna ingångsjobb till arbetslösa i Sverige, insatser för yrkesväxling för löntagare i krisbranscher samt insatser för att hålla kvar löntagare på arbetsmarknaden.

#### REFERENSER

- Abraham, G, J Haltiwanger, K Sandusky och J Spletzer (2016), "The Consequences of Long-term Unemployment: Evidence from Linked Survey and Administrative Data", NBER Working Paper 22665.
- Cheung, M m fl (2019), "Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser – lärdomar från en försöksverksamhet", IFAU Rapport 2019:27, Uppsala.

<sup>4</sup> Under maj, juni och juli fanns också möjligheten att permittera på 80 procent av arbetstiden.

Emilsson, H och N Irastorza (2019), "30 Percent Lower Income: A Follow-up of the Swedish 2008 Labour Migration Reform", MIM Working Paper Series 19:1, Malmö universitet.

Layard, R, S Nickell och R Jackman (2009), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.

Nichols, A, J Mitchell och S Lindner (2013), "Consequences of Long-term Unemployment", Urban Institute, Washington DC.

OECD (2019), "OECD Compendium of Productivity Indicators 2019", rapport, OECD, Paris.

Rickne, J (2019), "Kvinnor med flyktingbakgrund i rutsubventionerade företag", SNS analys, nr 56, SNS, Stockholm.

SOU 2008:21, *Permanent förändring – globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008.

SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015 – huvudbetänkande*.

Zetterberg, J (2012), "Långtidsarbetslöshet och arbetslöshetskonjunktur på den svenska arbetsmarknaden", *Ekonomisk Debatt*, årg 40, nr 2, s 39–49.

Zetterberg, J (2016), "Betydelsen av valet av statistikkälla för långtidsarbetslöshetens omfattning och utveckling i Sverige", Working Paper 2016:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.