



Kunskapsklyftor raserar svenska modellen

En strategi för stat och parter

Författare: Linda Grape och Torbjörn Hållö,
Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad



Vad denna rapport handlar om

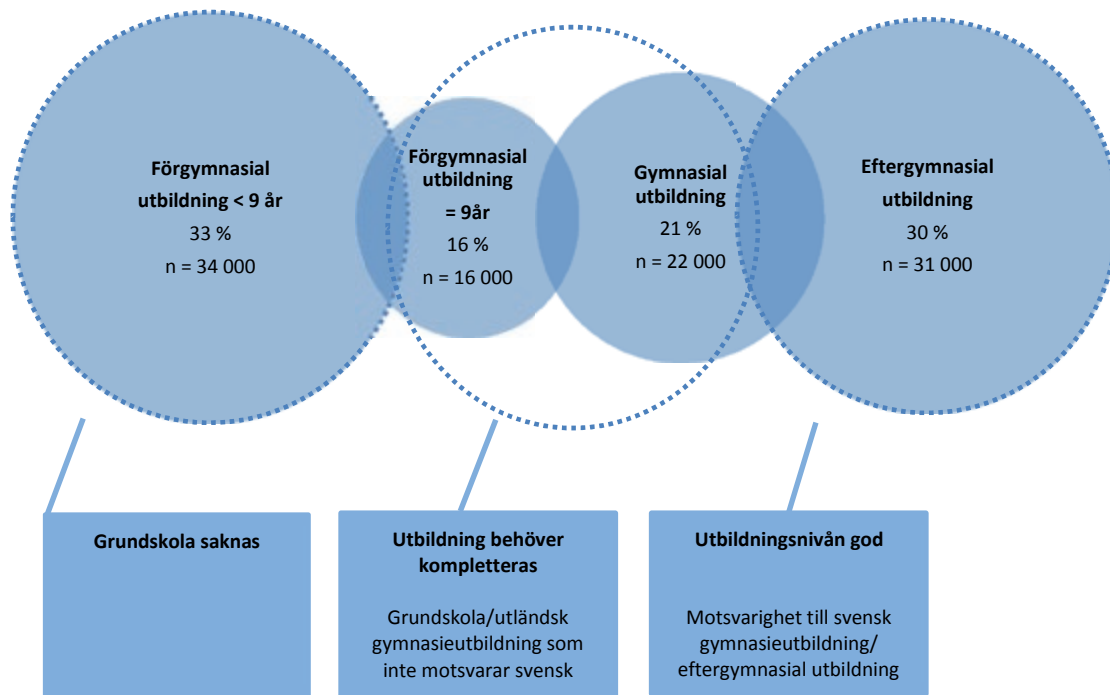
De senaste årens höga flyktingmottagande har skapat en intensiv debatt om nyanländas vägar till arbete. Att främja etablering på arbetsmarknaden är en central uppgift för politiken och för arbetsmarknadens parter. I sökandet efter insatser för framgångsrik och varaktig etablering är det viktigt att se till hur kraven på arbetsmarknaden ser ut, och vilka målgrupper som är i behov av insatser.

Svensk arbetsmarknad präglas av högt ställda krav på produktivitet och effektivitet. En hög och jämn nivå på arbetskraftens kunskap lägger grund för hög sysselsättning, god produktivitetsutveckling för breda löntagargrupper och begränsade löneskillnader mellan yrken.

Nu utmanas den svenska arbetsmarknadsmodellen. En kraftigt försämrad svensk skola och ett stort befolkningstillskott från länder med outvecklade eller raserade utbildningssystem innebär växande kunskapsskillnader. Detta tas ibland till intäkt för förslag som går ut på att låta delar av arbetskraften genom sänkta löner bära kostnaden för att en växande grupp arbetstagare saknar de färdigheter som krävs för att möta produktivetskraven på arbetsmarknaden. Det skulle vara ett vägval bort från en svensk högproduktiv modell.

I denna rapport visas att den långsiktigt mest effektiva strategin för att minska sysselsättningsgapet mellan grupper är att genomföra insatser som höjer nivån på kunskaper och färdigheter hos grupper av arbetskraften som annars inte kan möta kraven på arbetsmarknaden. Detta gäller för utrikes såväl som inrikes födda som söker etablering på arbetsmarknaden.

Den intensiva debatten om vägar in på arbetsmarknaden för nyanlända har satt fokus på frågor om utbildnings- och kunskapsnivåer. En analys av den växande gruppen nyanlända som kommer att söka etablering på arbetsmarknaden de närmaste åren visar att det rör sig om tre relativt jämnstora grupper.



- En grupp saknar nioårig grundskola och saknar realistiska möjligheter till etablering på svensk arbetsmarknad. Detta är en grupp som i första hand behöver goda möjligheter till sammanhållen grundläggande utbildning. Det faktum att det rör sig om en grupp med mycket ung åldersstruktur motiverar utbildnings-satsningar – en absolut majoritet har lång tid framför sig på arbetsmarknaden.
- En andra grupp har god utbildning och goda möjligheter till etablering. Denna grupp är främst i behov av en stark och matchningsinriktad arbetsmarknadspolitik. Effektiva vägar för validering av formell utbildning och kompetens är för denna grupp ett centralt verktyg.
- En tredje grupp har utbildning som behöver kompletteras, och är i behov av fler vägar till arbete än vad som erbjuds idag. Även för denna grupp behövs breda vägar till utbildning som stärker möjligheten till arbetsmarknadsetablering. Nya vägar behöver utvecklas och arbetsmarknadens parter har en viktig roll att spela. Avtal mellan parterna kan möjliggöra arbete kombinerat med studier i syfte att nå etablering parallellt med en uppgradering av individens kunskaper för att skapa långsiktiga förutsättningar att möta kraven på arbetsmarknaden.

Men för att parterna ska kunna göra mer krävs också ett politiskt agerande för att bryta den negativa kunskapsutvecklingen hos arbetskraften. Detta förutsätter ett målmedvetet politiskt arbete för att med kraft lyfta den svenska skolans resultat och för att etablera ett långsiktigt hållbart flyktingmottagande.

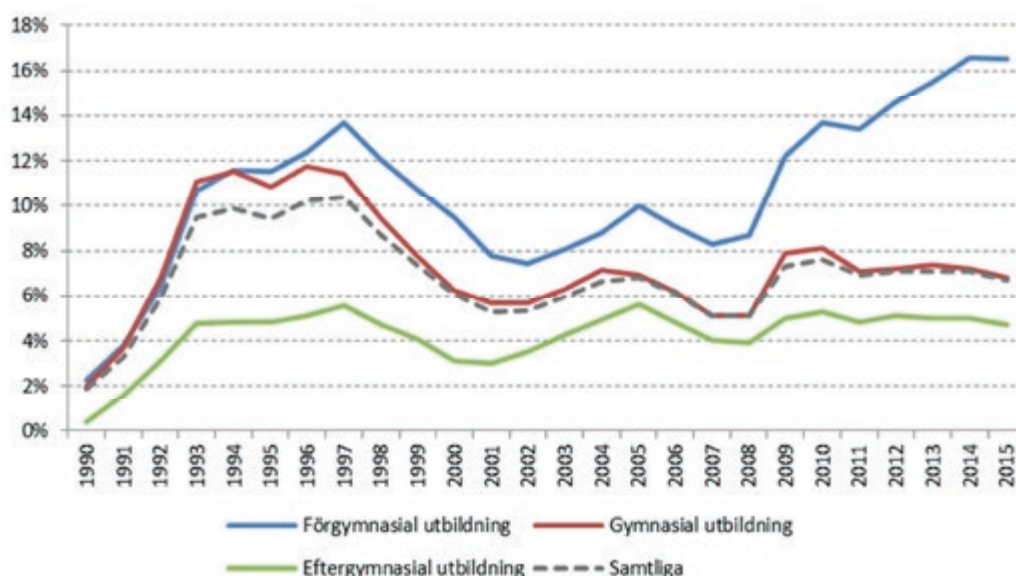
Utbildning och färdigheter avgörande för sysselsättning

Grundläggande utbildning av hög kvalitet är nödvändig för att ge individer de färdigheter som efterfrågas i arbetslivet. Det är väl känt att en fullföljd gymnasieutbildning kommit att utgöra en i det närmaste grundförutsättning för att få ett jobb, och därmed också för etableringen på arbetsmarknaden. De begränsade jobbchanserna för den som saknar gymnasieutbildning syns genom betydligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet jämfört med gymnasialt och eftergymnasialt utbildade.

År 2015 var arbetslösheten (20-64 år) bland förgymnasialt utbildade drygt 16 procent, att jämföra med knappt 7 procent för gymnasialt utbildade och knappt 5 procent för personer med eftergymnasial utbildning. Utvecklingen under åren sedan finanskrisen har inneburit ett kraftigt växande gap mellan förgymnasialt utbildade och arbetskraft med längre utbildning, både vad avser sysselsättning och arbetslöshet.¹

Diagram 1. Arbetslöshetsnivå 1990-2015

Arbetslöshet utifrån utbildningsnivå, 20-64 år, båda könen



KÄLLA: SCB/AKU

Tabell 1. Antal arbetslösa 2015

Arbetslöshet utifrån utbildningsnivå, 20-64 år, båda könen

	Förgymnasialt utbildade	Gymnasialt utbildade	Eftergymnasialt utbildade
Arbetslösa	70 000	144 900	108 300

KÄLLA: SCB/AKU

¹ År 2007 var sysselsättningsgraden (20-64 år) bland förgymnasialt utbildade drygt 65 procent, 2015 hade den sjunkit till knappt 59 procent. Sysselsättningsgraden bland gymnasialt och eftergymnasialt utbildade var drygt 81 respektive 85 procent 2007 och sjönk efter finanskrisen, men var 2015 åter uppe i samma nivåer som 2007 (SCB/AKU).

Utvecklingen kan sägas spegla flera saker. Tekniska men också sociala och ekonomiska förändringar under de senaste decennierna har påverkat vilken slags kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Det har skett en förskjutning när det gäller de grundläggande färdigheter som individer behöver för att utföra arbetsuppgifter, och även för att delta i samhällslivet. Utbildningskraven har stegrats.

Samtidigt innebär den pågående jobbpolariseringen att jobben med låga respektive höga utbildningskrav ökar, medan arbetstillfällena i mellanskiktet minskar. Denna trend har varit tydlig åtminstone sedan millenniumskiftet och inte bara i Sverige utan också i andra europeiska länder och USA. Jobbpolariseringen missgynnar arbetstagare med kortare utbildning som konkurreras ut av arbetstagare med längre utbildning, särskilt i tider då efterfrågan på arbetskraft är svag (Carlén 2014).

Den varaktigt höga arbetslöshet som präglat arbetsmarknaden sedan 1990-talskrisen är en annan förklaring till de tydligare skillnaderna i jobbchanser utifrån utbildningsnivå. En lång period med låg efterfrågan på arbetskraft har sannolikt gett bränsle åt sorteringsmekanismer på arbetsmarknaden, där en fullföljd gymnasieutbildning blivit ett sorteringsverktyg – ibland oavsett arbetets krav. Bilden förstärks av hur aspekter som kön, etnicitet och ålder ytterligare avgör positioner på arbetsmarknaden. Detta är välkända mönster som länge funnits på arbetsmarknaden men som blivit ännu tydligare (Vedin 2015).

I skuggan av stigande utbildningsnivå: växande grupp utan utbildning för arbetsmarknadsetablering
Befolkningens utbildningsnivå har höjts i snabb takt sedan 1990-talets början. Det har delvis skett till följd av de höjda utbildningskrav som framväxten av kvalificerade jobb inneburit. Delvis har det skett till följd av politiska beslut som expanderat utbildningen, och den demografiska utveckling som innebär att yngre med gymnasial eller eftergymnasial utbildning kontinuerligt ersätter äldre med kortare utbildning.

Den vanligaste utbildningsnivån i befolkningen i yrkesaktiv ålder (20 till 64 år) är gymnasieutbildning som högsta formella utbildning. Närapå hälften av Sveriges 5,6 miljoner invånare i åldern 20 till 64 år tillhör denna utbildningsgrupp. Eftergymnasialt utbildade är en växande grupp och utgör nära 40 procent. Förgymnasialt utbildade har minskat kraftigt under de senaste tre decennierna, i antal och som andel av befolkningen. År 2014 var det 13 procent av befolkningen i åldern 20 till 64 år som hade förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå. Merparten i denna grupp har utbildning motsvarande nioårig grundskola, en liten andel har *kortare* utbildning än så.

I skuggan av en generellt stigande utbildningsnivå syns emellertid en utveckling av betydelse för etableringen på arbetsmarknaden:

- Andelen unga som saknar gymnasieutbildning har bara minskat marginellt under de senaste två decennierna.
- De senaste årens höga flyktingmottagande innebär en ökad spridning av utbildningsnivån i den utrikes födda befolkningen.

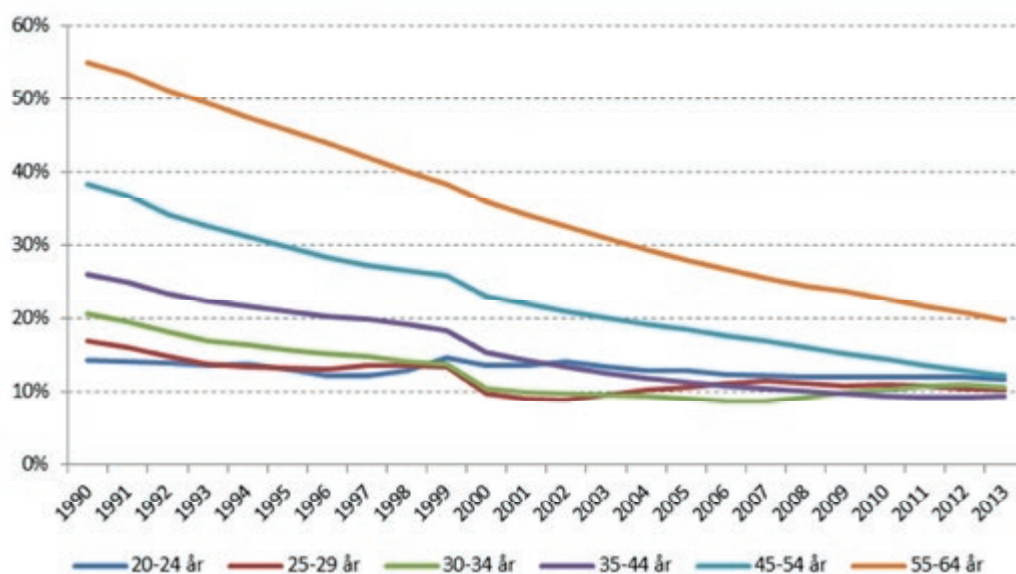
Andelen unga som saknar gymnasieutbildning har bara minskat marginellt under de senaste två decennierna. Trots att i stort sett alla ungdomar (cirka 99 procent per årskull) påbörjar gymnasiestudier är det en stor grupp unga som lämnar gymnasieskolan utan fullföljd utbildning. Ungefär var tredje elev saknar slutbetyg från gymnasiet

efter tre års studier. Fem år efter studiernas påbörjande är det nästan en fjärdedel som fortfarande inte har fullständiga gymnasiebetyg. Andelarna har varit relativt stabila under lång tid och speglar därför ett strukturellt problem. Det är tydligt att föräldrarnas utbildningsbakgrund spelar en avgörande roll. Bland elever med föräldrar som enbart har förgymnasial utbildning är det mer än hälften som inte har slutbetyg efter tre års studier, jämfört med drygt 20 procent bland elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning (Carlén 2014; LO 2013).

Att en stor grupp i varje årskull lämnar gymnasieskolan utan fullständiga slutbetyg avspeglar sig i statistiken över andelen i befolkningen som saknar gymnasieutbildning. I diagram 2 syns hur denna andel minskat kraftigt i äldre åldersgrupper sedan början av 1990-talet, medan den bara minskat marginellt bland 20- till 24-åringarna. I denna åldersgrupp var det 14 procent som saknade gymnasieutbildning år 1990, år 2013 var andelen 12 procent. Även bland 25 till 29-åringar syns en relativt svag utveckling. I början av 1990-talet var det omkring 15 procent i denna åldersgrupp som saknade gymnasieutbildning, år 2013 var andelen 10 procent.

Diagram 2. Andel av befolkningen som saknar gymnasieutbildning 1990-2013

Olika åldersgrupper, båda könen

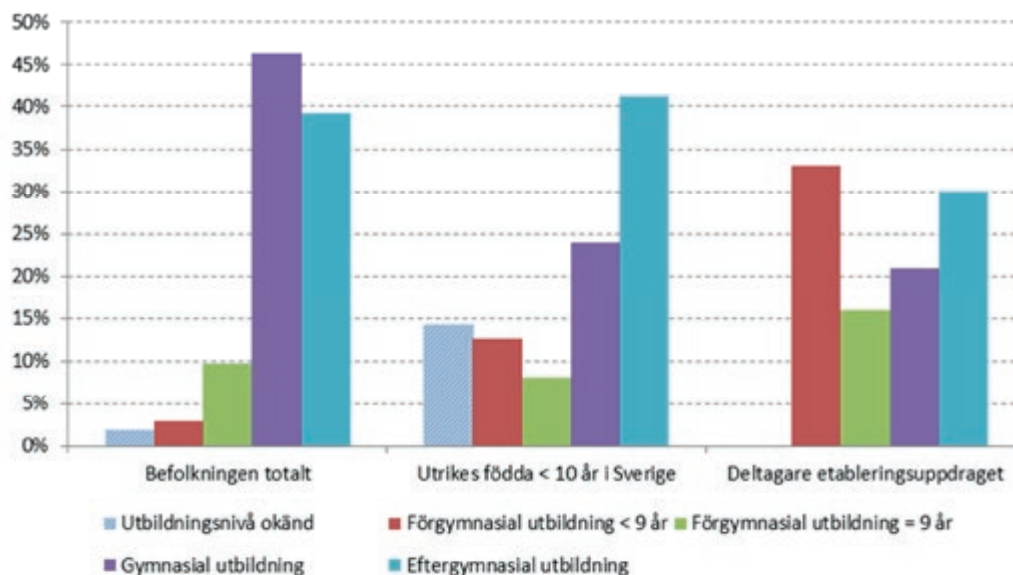


KÄLLA: SCB

De senaste årens höga flyktingmottagande innebär en ökad spridning av utbildningsnivån i den utrikes födda befolkningen. Bland utrikes födda som befinner sig i en etableringsfas, som har bott i Sverige i mindre än tio år, syns en större spridning i utbildningsnivå än i befolkningen i stort. Andelen som har en eftergymnasial utbildning är i nivå med befolkningen i genomsnitt, men andelen gymnasialt utbildade är väsentligt lägre och en större andel har endast förgymnasial utbildning. År 2014 var det nästan 21 procent av den utrikes födda befolkningen som bott i Sverige i mindre än tio år som hade förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå. I denna grupp är det, till skillnad från befolkningen i stort, en större andel som har kortare utbildning än nioårig grundskola än som har nioårig grundskola.

Diagram 3. Utbildningsnivå i befolkningen

Befolkningen 20-64 år totalt respektive utrikes födda med mindre än tio år i Sverige (2014) samt deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag (2015)



KÄLLA: SCB utbildningsstatistik och Arbetsförmedlingen

NOT: Andelen vars utbildningsnivå är okänd uppgår till 14 procent bland utrikes födda som bott i Sverige i mindre än tio år och till 2 procent i befolkningen i stort. Sannolikt innebär detta att andelen kortutbildade underskattas.

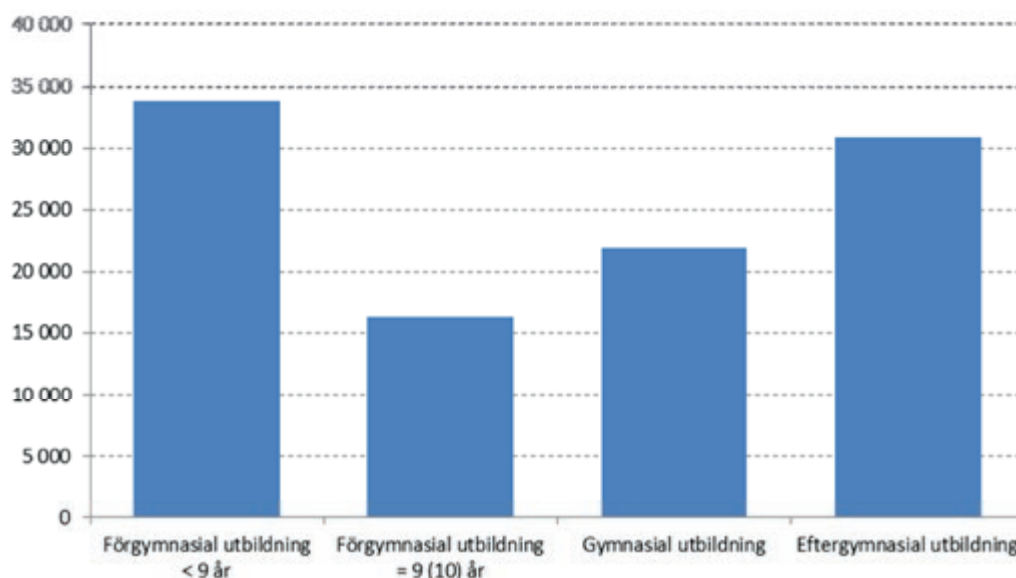
Utvecklingen vad gäller deltagarna i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag ger bilden av en fortsatt spridning av utbildningsnivån hos utrikes födda som står inför etablering.² Deltagarsammansättningen i etableringsuppdraget har förändrats påtagligt de senaste åren. Andelen eftergymnasialt utbildade har ökat betydligt samtidigt som andelen med kortast utbildning minskat kraftigt. Den genomsnittliga utbildningsnivån är dock fortfarande lägre än i befolkningen överlag, och den är också lägre än i den utrikes födda befolkningen som bott i Sverige mindre än tio år. År 2015 uppgick andelen deltagare i etableringsuppdraget med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå till 49 procent. Merparten i denna grupp har utbildning *kortare* än nioårig grundskola.

Sverige har under de senaste åren haft ett kraftigt växande asylmottagande. År 2013 sökte över 50 000 personer asyl i Sverige, antalet steg till över 80 000 år 2014 och under 2015 uppgick antalet asylsökande till 160 000. De senaste årens höga flyktingmottagande innebär att antalet nyanlända som söker etablering på svensk arbetsmarknad ökar kraftigt de kommande åren. Antalet deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag beräknas öka rejält, från drygt 48 000 personer i genomsnitt per månad under 2015 till drygt 112 000 år 2019 (Arbetsförmedlingen 2016).

Antalet inskrivna i etableringsuppdraget med högst förgymnasial utbildning uppgick under 2015 till knappt 24 000. Med utgångspunkt i utbildningssammansättningen hos befintliga deltagare i etableringsuppdraget beräknas omkring 50 000 nyanlända med högst förgymnasial utbildning gå in i etableringsuppdraget under de kommande åren. Av dessa beräknas två tredjedelar ha en utbildning *kortare* än nioårig grundskola (se diagram 4).

² Målgruppen för etableringsuppdraget är i huvudsak personer i åldern 20 till 64 år som fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller anhörig till dessa.

Diagram 4. Tillkommande deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag
Antal per utbildningsnivå



KÄLLA: Arbetsförmedlingen och Migrationsverket samt egna beräkningar

NOT: Beräkning av tillkommande deltagare i etableringsuppdraget av asylsökande som kommit till Sverige 2014-2015 är gjord utifrån antagandet om att 75 procent i åldern 20 till 64 år beviljas asyl, och att utbildningssammansättningen i denna grupp är likadan som för deltagare i etableringsuppdraget 2015.

Fallande nivå på grundläggande färdigheter förstärker problembilden

Formell utbildning ger en viktig men ändå begränsad bild av kunskapsnivån hos arbetskraften. Kvalitén i utbildningen är givetvis också en viktig aspekt. Internationella tester som mäter kunskapen hos skolelever och den vuxna befolkningen ger en bild av nivån på grundläggande färdigheter.

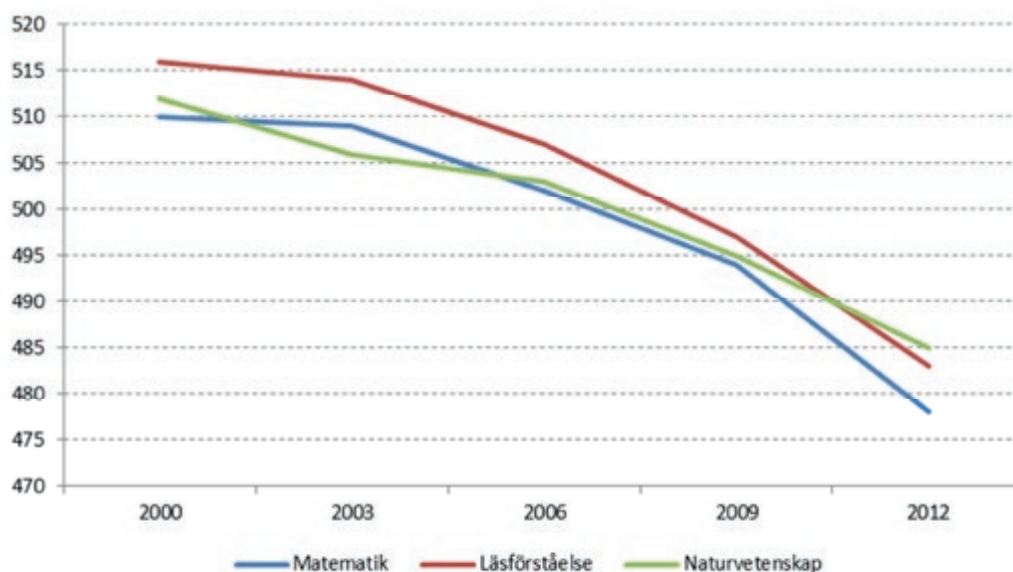
Den internationella PISA-undersökningen³ visar att svenska elevers skolresultat vad gäller läsförståelse, matematik och naturvetenskapliga ämnen över tid har försämrats mest jämfört med alla andra OECD-länder. I 2012 års undersökning presterar Sverige för första gången under OECD-genomsnittet i samtliga ämnesområden. I läsförståelse och naturvetenskap syns i PISA en tydlig trend där de lågpresterande eleverna försämrar sina resultat mest. Särskilt tydligt är mönstret när det gäller läsförståelse (Skolverket 2013). Jan-Erik Gustafsson m.fl (2014) drar i en rapport inom ramen för SNS utbildningskommission slutsatsen att resultaten inom läsning har försämrats sedan början av 1990-talet medan de försämrade resultaten i matematik syns från början av 2000-talet.

Utvecklingen i PISA speglar en generell försämring av den svenska skolans förmåga att förse elever med nödvändiga färdigheter inför fortsatt utbildning och framtida arbetsmarknadsanpassning.

³ PISA (The Programme for International Student Assessment) är en internationell undersökning som samordnas av OECD och genomförs vart tredje år sedan år 2000. Undersökningen mäter 15-åringars kunskapsnivå i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. I den senaste undersökningen 2012 deltog omkring en halv miljon skolelever i 65 länder. I Sverige deltog knappt 4 700 15-åringar på 209 skolor.

Diagram 5. Resultat i PISA 2000-2012

Genomsnittliga resultat i matematik, läsförståelse och naturvetenskap



KÄLLA: OECD

Den internationella PIAAC-undersökningen⁴ mäter praktiska färdighetsnivåer hos den vuxna befolkningen, inom tre kunskapsområden; läsning, räkning samt problemlösning med dator och internet. Undersökningen visar på ett starkt samband mellan goda färdigheter och sysselsättning. I alla deltagande länder syns ett positivt samband mellan färdigheter och sysselsättning där individer med goda färdigheter i läsning, räkning och problemlösning har större sannolikhet att vara i sysselsättning jämfört med individer med lägre nivå på färdigheter (OECD 2013).

EU-kommissionen bedömer att PIAAC-undersökningen kommer att få växande betydelse för policyutformning i Europa, på samma sätt som PISA har fått för utformning av skolpolitiken. Kommissionen menar att PIAAC visar på ett omfattande gap i arbetskraftens färdigheter inom Europa, av stor betydelse för sysselsättningen.

The Survey exposes serious skills gaps in Europe's labour force. This skills gap not only contributes to high unemployment now, putting the least-skilled in a kind of "low-skills trap", it also poses a threat, if not tackled in time, to future growth and competitiveness. (European Commission, 2013, s 3)

Överlag presterar Sverige bra i PIAAC. Resultaten speglar en befolkning med goda grundläggande färdigheter, och ett land med konkurrensfördelar i förhållande till många andra länder med svagare resultat. Sverige är tillsammans med Finland, Nederländerna och Norge de enda länder som ligger över OECD-genomsnittet inom alla tre kunskapsområden (SCB 2015; SCB 2013).

När det gäller skillnader i sysselsättning mellan grupper med olika färdighetsnivåer sticker dock Sverige ut. Den grupp som i undersökningen uppvisar de lägsta färdigheterna har *lägre* sysselsättningsgrad i Sverige än i OECD i genomsnitt, samtidigt

⁴ Sverige är ett av 23 länder som deltagit i den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter som samordnas av OECD och förkortas PIAAC. Totalt har 166 000 vuxna (16-65 år) deltagit i undersökningen. Antalen deltagare i respektive land varierade mellan 4 500 och 27 300 personer. Datainsamlingen ägde rum 2011 och 2012.

som övriga grupper har *högre* sysselsättning än genomsnittet (SOU 2015: 104). Att besitta de grundläggande färdigheter som mäts i undersökningen betalar sig med andra ord mycket väl i Sverige, samtidigt som avsaknaden av dem skapar betydande svårigheter. Annorlunda uttryckt är det mer tydligt i Sverige än i OECD i genomsnitt att risken för arbetslöshet, eller att stå utanför arbetskraften, minskar kraftigt ju högre färdighetsnivåer en individ har.

När OECD jämför färdigheter i läsning har Sverige det största gapet i OECD mellan arbetslösa och sysselsatta. Skillnaden mellan arbetslösa och sysselsatta är dubbelt så stor som genomsnittet inom OECD.

Sweden has the biggest gap in proficiency in literacy between employed and unemployed or inactive in the OECD. (Bussi, M. and J. K. Pareliussen 2015, s 6)

In Sweden, the mean literacy score for the unemployed and people out of the labour market is 30 points lower than for the employed. This gap is twice as high as on average in countries participating in PIAAC. Moreover, when excluding students, the gap between those who are employed and those who are not increases to 45 points. (ibid s 11)

Sveriges PIAAC-resultat visar på en ojämn fördelning av kunskaper i den vuxna befolkningen. En tydlig variation utifrån klass framträder: Andelen som uppnår en god kunskapsnivå inom läsfärdighet varierar från mindre än hälften för personer vars föräldrar har kort utbildning till tre fjärdedelar för personer med minst en förälder med högre utbildning.

PIAAC visar också stora skillnader mellan inrikes och utrikes födda i den vuxna befolkningen. Cirka 35 procent bland utrikes födda uppvisar otillräckliga färdigheter inom både läsning och räkning. Motsvarande andel bland inrikes födda är cirka 5 procent. Det ska påpekas att resultaten bör betraktas med viss varsamhet. Undersökningen har genomförts på svenska och det finns därför en risk att resultaten för utrikes födda i någon mån speglar bristande språkkunskaper snarare än svaga kunskaper inom de tre kunskapsområdena. Oavsett språkets inverkan på resultaten finns dock risken att låg kunskapsnivå innebär sämre jobbchanser.⁵ I sitt slutbetänkande drar Långtidsutredningen (SOU 2015:104) den centrala slutsatsen att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda i Sverige i huvudsak kan förklaras av skillnader i färdigheter.

Ett mycket viktigt och positivt resultat från PIAAC-undersökningen är att det inte finns några signifikanta skillnader mellan utrikes och inrikes födda när det gäller att ha ett arbete, om hänsyn tas till nivån på individens färdigheter. (SOU 2015:104, s 12)

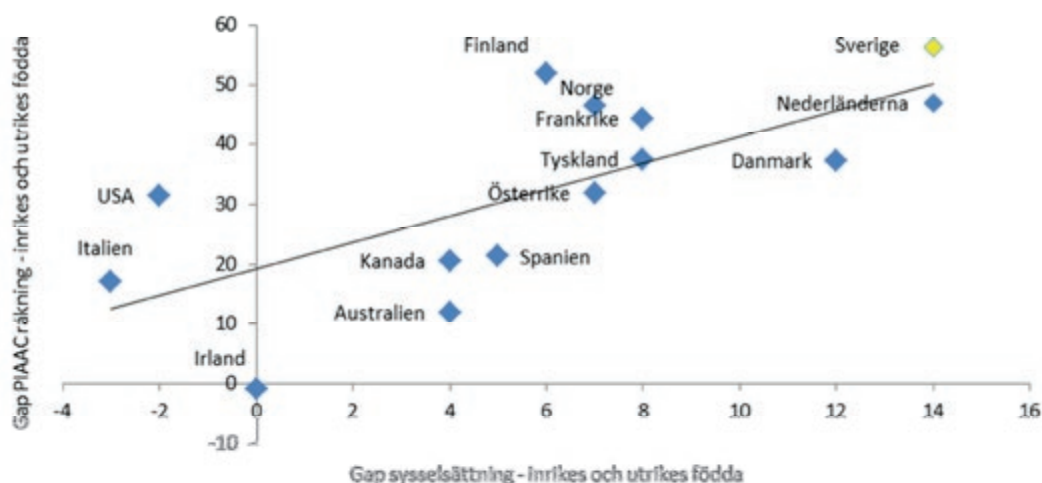
En jämförelse mellan sysselsättningsgapet och gapet vad gäller färdigheter i räkning mellan inrikes och utrikes födda belyser sambandet (se diagram 6).

Det ska samtidigt betonas att detta inte ska tolkas som att diskriminering inte existerar på svensk arbetsmarknad. PIAAC belyser bara sambandet mellan färdigheter och

⁵ Vid genomförandet av undersökningen kunde intervjuaren ta med professionell tolk som översatte inledande bakgrundsfrågor till det språk personen talade. När den svarande hade behov av tolk för bakgrundsfrågorna avslutades intervjun och den svarande genomförde inte övningarna. Cirka 8 procent av de utrikes födda saknade tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att utföra övningarna.

sysselsättning och säger till exempel inget om huruvida de krav som ställs på kunskaper i det svenska språket kan vara omotiverade.

Diagram 6. Färdigheter i *räkning* relaterat till sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda i jämförbara länder



Källa: Egna beräkningar, OECD Skills Outlook 2013 och OECD Indicators of Immigrant Integration 2015

NOT: Exkl. länder som OECD betecknar som "countries with immigrant population shaped by border changes" (Tjeckien, Slovakien och Estland) samt "small immigrant population" (Sydkorea).

Långtidsutredningen (2015:104) visar också med PIAAC som grund att utbildningsinstitutioners olika kvalitet i olika delar av världen får betydelse för individers grundläggande färdigheter. Högutbildade personer från till exempel arabstaterna har enligt utredningen genomsnittliga resultat inom de kunskapsområden som PIAAC mäter som ligger lägre än genomsnittresultaten för inrikes födda i Norden med kortare utbildning. Åter igen har kunskaper i svenska språket sannolikt betydelse, men detta belyser ändå att det finns svårigheter förknippat med att bedöma utbildningsnivån hos individer med utbildning från andra länders utbildningssystem. Även OECD lyfter fram att formell utbildningsnivå inte ger en fullständig bild av arbetskraftens faktiska färdigheter och att PIAAC-undersökningen bidrar till att ge bättre helhetsbild.

Looking at formal qualifications gives only a partial picture of the skills of the workforce, as formal qualifications can correspond to very different levels of specific and general skills. (Bussi, M. and J. K. Pareliussen 2015, s 6)

Bilden av att PISA och PIAAC fångar upp en relevant försämring av grundläggande färdigheter hos delar av arbetskraften förstärks av det faktum att resultaten för olika ålderskohorter samvarierar. De försämrade resultaten i PISA för svenska elever avspeglas i lägre resultat i PIAAC för unga vuxna i Sverige.

Resultaten visar att den försämring av de svenska resultaten som PISA-undersökningarna demonstrerat under perioden 2000–2012 också återfinns som skillnader i prestationer mellan motsvarande ålderskohorter i PIAAC. Skillnaderna i PIAAC är av samma storlek som förändringarna i PISA, vilket pekar på att förändringar i skolresultaten vid 15 års ålder kvarstår oförändrade, i genomsnitt, åtminstone upp till 12 år efter grundskolans slut. (Gustafsson, Jan-Erik m.fl 2014, s 39)

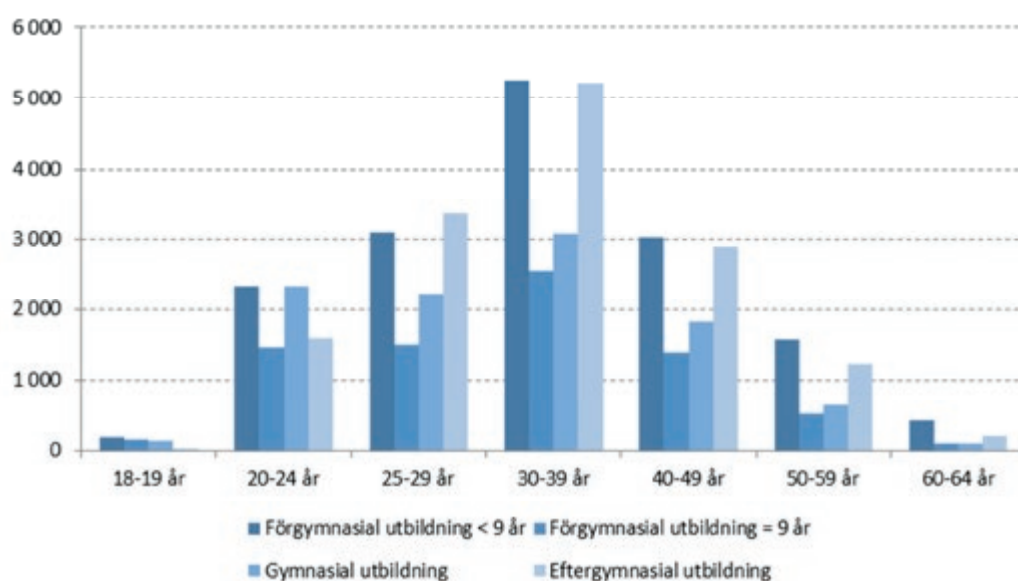
Många med kort utbildning har lång tid framför sig på arbetsmarknaden

Nyanlända som står inför att etablera sig på arbetsmarknaden är en relativt ung grupp och ålderssammansättningen hos asylsökande tyder på en fortsatt ung åldersstruktur. Många med otillräckliga kunskaper och färdigheter har med andra ord en lång tid i arbetslivet framför sig.

Av deltagarna i etableringsuppdraget 2015 med förgymnasial utbildning *kortare* än nio år var nästan 70 procent yngre än 40 år. Av deltagarna med förgymnasial utbildning *motsvarande* nioårig grundskola var 74 procent yngre än 40 år. Av asylsökande i yrkesaktiv ålder återfinns de stora antalen i åldern 20 till 34 år. Av alla i yrkesaktiv ålder som sökte asyl i Sverige under 2015 var omkring varannan yngre än 30 år.

Diagram 7. Utbildningsnivån bland deltagare i etableringsuppdraget 2015

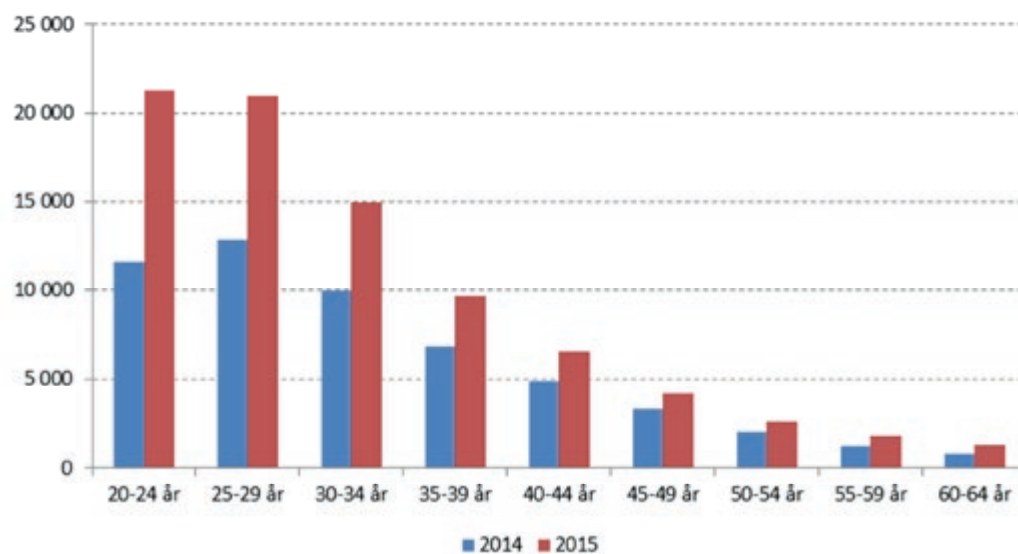
Olika åldersgrupper, båda könen



Källa: Arbetsförmedlingen

Diagram 8. Asylsökande i yrkesaktiv ålder 2014 och 2015

Olika åldersgrupper, båda könen



Källa: Migrationsverket

Sammanfattande kommentar

Sverige har överlag en arbetskraft med god formell utbildning och goda färdigheter. Därmed har arbetskraften överlag goda möjligheter till sysselsättning i en ekonomi präglad av hög produktivitet och högt ställda krav på effektivitet.

Samtidigt syns växande kunskapsskillnader mellan grupper, och en fallande genomsnittlig kunskapsnivå. Det är effekter av en kraftigt försämrade svensk skola och ett stort befolkningstillskott från länder med outvecklade eller raserade skolsystem. En växande grupp i den vuxna befolkningen saknar de grundläggande färdigheter som krävs för en varaktig etablering på arbetsmarknaden.

Av nyanlända som sökt asyl i Sverige åren 2014-2015 och som kan förväntas gå in i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag de kommande åren beräknas omkring 50 000 individer ha förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå. Internationella studier av vuxnas färdigheter belyser också att formell utbildningsnivå inte ger en fullständig bild av arbetskraftens färdigheter.

En strategi för en hög och jämn kunskapsnivå hos arbetskraften

En hög och jämn nivå på arbetskraftens utbildning och kunskap är en viktig del i den svenska modellen. Goda färdigheter och god hälsa möjliggör för människor att delta i ett föränderligt arbetsliv, och att leva ett bra liv. En hög utbildningsnivå och en god kvalitet i utbildningen lägger grund för en strukturomvandling som bidrar till framväxten av kvalificerade arbeten. Det främjar en god produktivitet utveckling för breda löntagargrupper, och möjliggör begränsade löneskillnader mellan yrken.

Den svenska modellen har varit ett framgångsrikt verktyg. Den har bidragit till att Sverige har EUs högsta sysselsättning. Den har lagt grund för hög tillväxt och en jämn fördelning av inkomster.

Sverige har fortfarande en befolkning och en arbetskraft med en generellt sett hög kunskapsnivå. Grunden finns för att fortsatt utveckla den högproduktiva modell som tjänat oss väl, men den utmanas av växande kunskapsskillnader. Detta tas ibland till intäkt för förslag som går ut på att låta delar av arbetskraften genom sänkta löner bära kostnaden för att en växande grupp arbetstagare saknar de färdigheter som krävs för att möta produktivetskraven på arbetsmarknaden. Permanent sänkta löner för delar av arbetsmarknaden skulle dock innebära en acceptans för en beständigt splittrad nivå på arbetskraftens färdigheter. Det skulle vara ett vägval bort från en svensk högproduktiv modell.

Istället krävs en annan strategi. Den tydliga polariseringen i jobbchanser utifrån formell utbildningsnivå ger tillsammans med resultaten från PIAAC ett starkt stöd för slutsatsen nedan.

Den långsiktigt mest effektiva strategin för att minska sysselsättningsgapet mellan olika grupper är att genomföra insatser som höjer nivån på kunskaper och färdigheter hos grupper av arbetskraften som annars inte kan möta kraven på arbetsmarknaden.

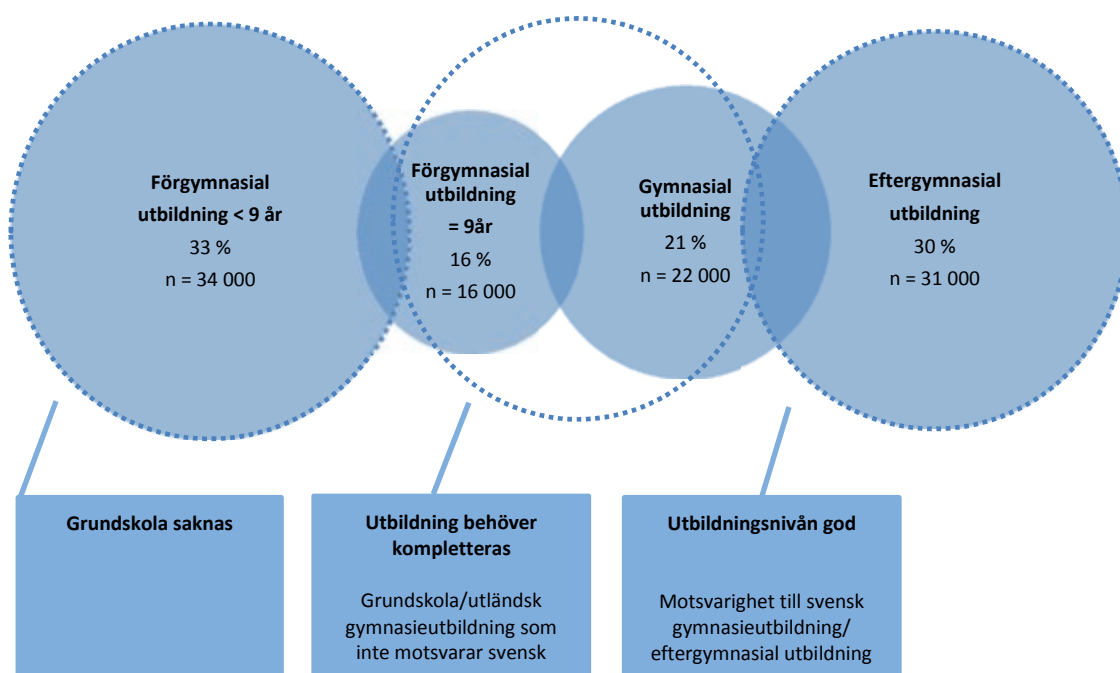
Tre grupper som söker etablering

I forrådet av insatser för arbetsmarknadsetablering bör nyanlända ses som tre grupper som enligt våra beräkningar kommer att vara relativt jämnstora bland nyanlända som går in i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag de kommande åren.

- I ena änden finns en tydligt definierbar grupp som har kortare utbildning än nioårig grundskola och står mycket långt ifrån att möta kraven på svensk arbetsmarknad.
- I andra änden finns en lika tydligt definierbar grupp som har god utbildning, eftergymnasial eller i motsvarighet till svensk gymnasieskola, och står relativt stark förutsatt att insatser ges för att överbrygga de hinder som kan uppstå vid byte av arbetsmarknad.
- Däremellan finns en grupp som har utbildning som behöver kompletteras, utbildning motsvarande nioårig grundskola eller bristfällig gymnasieskola. Denna grupp står i behov av insatser för att nå den kunskapsnivå som krävs för etablering på svensk arbetsmarknad.

Figur 1. Tre grupper nyanlända som söker etablering på svensk arbetsmarknad

Tillkommande deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag, beräkning utifrån asylsökande 2014-2015



När grundskola saknas

För nyanlända som saknar nioårig grundskola saknas i regel realistiska möjligheter till reguljärt arbete på svensk arbetsmarknad. Detta är en grupp som bör ges goda möjligheter till grundläggande utbildning för att i första hand uppnå grundskolenivå, en möjlighet som många gånger saknats i tidigare hemländer med outvecklade eller raserade utbildningssystem.

För en framgångsrik och långsiktig etablering är det avgörande att staten och kommunerna tar ett omfattande ansvar för att möjliggöra anpassade utbildningsvägar inom reguljär utbildning. Folkhögskolan bör ses som ett viktigt alternativ, med möjlighet att erbjuda alternativ pedagogik och en bildningstradition med stark utgångspunkt i individuella behov och förutsättningar.

Utbildningsinsatser måste betraktas utifrån hur sådana kan bana väg till högproduktivt arbete. Ålder och därmed kvarvarande tid på arbetsmarknaden bör i en sådan bedömning ges stor tyngd. Som framgått ovan växer gruppen nyanlända som söker etablering utan fullföljd grundskola, men antalsmässigt är den relativt liten. Den är också förhållandevis ung – många nyanlända som saknar grundskola har lång tid framför sig på arbetsmarknaden.

När utbildning inte utgör en möjlig väg bör insatser handla om att säkerställa möjlighet till etablering i arbets- och samhällsliv genom särskilt skapade arbeten, i likhet med de tidigare plusjobben. Program för särskilt skapade arbeten till kollektivavtalsenliga villkor behöver utformas. Den grupp som kan bli aktuell för sådana arbeten är sannolikt relativt liten, äldre som saknar grundskola är få till antalet bland nyanlända. I den grupp som sökt asyl under åren 2014 och 2015 och som kommer att söka ar-

betsmarknadsetablering under kommande år rör det sig sannolikt endast om några tusen individer som kan komma ifråga för denna form av mer permanent stöd.

När utbildningsnivån är god

Nyanlända med fullföljd gymnasieutbildning motsvarande svensk gymnasieskola eller eftergymnasial utbildning har en förhållandevis stark position på en arbetsmarknad med stigande efterfrågan på utbildad arbetskraft. Det handlar för denna grupp huvudsakligen om att överbrygga så kallade migrationseffekter – att utbildning och arbetslivserfarenhet riskerar att förlora i relevans på den nya arbetsmarknaden, att språket utgör hinder, att nätverk brister eller saknas och att mötet med ett nytt samhälle och nya institutioner riskerar att bromsa etableringsprocessen.

För denna grupp är en aktiv arbetsmarknadspolitik med starkt matchningsfokus avgörande för framgångsrik etablering. Intensifierad förmedling, kompletterande utbildningar, validering och erkännande av utländsk examen är insatser av stor vikt, liksom de snabbspår som successivt sätts på plats i samarbete mellan staten och arbetsmarknadens parter. Praktik av god kvalitet och med resurser för handledning kan ge värdefulla möjligheter för nyanlända att upprätta kontakt med arbetslivet.

Även subventionerade anställningar utgör en viktig insats. Genom en subvention sänks anställningskostnaden för arbetsgivare som anställer individer som till följd av till exempel språkliga hinder förmodas ha svårigheter att (initialt) möta produktivitetsskraven. En bättre modell för subventionerade anställningar behöver utvecklas, i nära samarbete med arbetsmarknadens parter. Ökad träffsäkerhet, stärkt matchning, goda villkor och stärkt kontroll behöver eftersträvas i en enklare och enhetligare modell för subventionerade anställningar.

När utbildning behöver kompletteras

Individer som har utbildning motsvarande nioårig grundskola, eller som har gymnasieutbildning som inte når upp till fullföljd svensk gymnasieskola, är en grupp i behov av insatser för att stärka sin kompetens för att en långsiktig etablering på arbetsmarknaden ska finnas i sikte. För denna grupp behövs fler och starkare vägar till arbete än vad som erbjuds idag.

Det bör skapas fler och flexibla vägar till utbildning som ger den kunskap som efterfrågas på arbetsmarknaden. Även för denna grupp behövs breda vägar till utbildning, inom reguljär utbildning, inom ramen för folkbildningen och inom arbetsmarknadspolitik. Utgångspunkten bör i första hand vara att stärka möjligheten till arbetsmarknadsetablering, inte alla gånger att nå en fullföljd gymnasieutbildning. Validering av formell kompetens och informella kunskaper kan i detta spela en viktig roll. Staten och kommunerna har ett stort ansvar för att säkerställa resurser till och kvalitet i utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser, samt studiefinansiering som möjliggör för individer att delta i utbildning.

En viktig nyckel ligger i att möjliggöra arbete kombinerat med studier. En bättre modell för subventionerade anställningar, med ökad träffsäkerhet, stärkt matchning, goda villkor och stärkt kontroll, bör möjliggöra detta. Den kunskap som finns om instegs- och nystartsjobb för nyanlända pekar på att dessa former av subventioner inte fungerar tillräckligt väl. Det behövs också nya vägar och arbetsmarknadens parter har en viktig roll att spela. Avtal mellan parterna kan möjliggöra arbete kombinerat med stu-

dier i syfte att nå etablering parallellt med en uppgradering av individers kunskaper för att skapa långsiktiga förutsättningar att möta kraven på arbetsmarknaden. En central erfarenhet från insatser som finns idag, och även från yrkesintroduktionsavtalen, som bör tas tillvara är att arbetsgivare är ovilliga att anställa om det involverar ansvar för den anställdes utbildning. Regeringens aviserade utvidgning av de så kallade Traineejobben att också omfatta nyanlända är därför ett steg i rätt riktning (Prop.2015/16:100).

Snabbhet, flexibilitet och anpassning i svenskundervisning för nyanlända

Svenska språket utgör en avgörande nyckel till etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Tre principer bör vara styrande för svenskundervisning för nyanlända; snabbhet, flexibilitet och anpassning.

Snabbhet: Att nyanlända redan under asyltiden ges goda möjligheter att delta i svenskundervisning är viktigt. Det bör dels ses som ett sätt att påbörja etableringsprocessen och dels som ett sätt att ge asyltiden ett mer meningsfullt innehåll, inte minst mot bakgrund av Migrationsverkets långa handläggningstider. Satsningen *Svenska från dag* ett som innebär att studieförbund erbjuder undervisning för asylsökande och personer som fått uppehållstillstånd men bor kvar på anläggningsboende bör följas upp och kvalitetssäkras.

Flexibilitet och anpassning: Svenska för invandrare (SFI)⁶ riktar sig till individer med vitt spridda erfarenheter, kunskaper och studiemål. Att undervisningen i realiteten anpassas till individuella behov och förutsättningar är avgörande för goda resultat. Utbildningen ska kunna kombineras med arbete eller andra aktiviteter såsom praktik, validering eller annan utbildning och måste därför erbjuda flexibilitet när det gäller tid, plats innehåll och arbetsformer. Att utbildningen präglas av en hög grad av flexibilitet är viktigt för att underlätta den etablering som vinner på att präglas av parallella processer där språkinläringen är en.

Ett handslag mellan stat och parter

En strategi för en hög och jämn nivå på arbetskraftens kunskaper måste bäras gemensamt av staten och arbetsmarknadens parter. Parterna kan och bör ta ett större ansvar för att stärka vägarna till arbete och utbildning för nyanlända som med bristfälliga kunskaper möter en arbetsmarknad med högt ställda krav på produktivitet.

För att parterna ska kunna göra mer krävs dock ett politiskt agerande för att bryta den negativa kunskapsutvecklingen. Det är inte hållbart att en växande grupp som söker etablering på arbetsmarknaden gör det utan de färdigheter som krävs. En strategi för att säkra arbetskraftens färdigheter måste därför ta sin utgångspunkt i att:

- 1. Lyfta den svenska skolans resultat.** Av särskilt stor vikt är att värna en sammanhållen skola, med goda resurser och kunskap i centrum.
- 2. Etablera ett långsiktigt hållbart flyktingmottagande.** Ju högre ambitionerna är med avseende på insatser för nyanlända, desto större mottagande är möjligt.

⁶ Rätten till SFI inträder efter att uppehållstillstånd beviljats och individen kommunplacerats.

Med sådana politiska initiativ på plats kan arbetsmarknadens parter finna lösningar för att inom ramen för den svenska modellen avtala om stärkta vägar till etablering. Facket kan vara en drivande part. Men bara om politiken gör sitt kan facket ta vid.

Källor

Arbetsförmedlingen (2016) *Budgetunderlag 2017-2019*

Bussi, M. and J. K. Pareliussen (2015) *Skills and labour market performance in Sweden*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1233, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js0cqvnx9v-en>

Carlén, Thomas (2014) *Den ”nya” strukturomvandlingen? Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben*, underlagsrapport nr 5 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige

European Commission (2013) *The Survey of Adult Skills (PIAAC): Implications for education and training policies in Europe*

Gustafsson, Jan-Erik m.fl (2014) *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*, SNS Förlag

LO (2013) *Behövs. En utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*, Delrapport 3 – Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige

OECD (2013) *OECD Survey of Adult Skills First Results, Country Note Sweden* <http://www.oecd.org/site/piaac/Country%20note%20-%20Sweden.pdf>

Prop. 2015/16:100 *2016 års ekonomiska vårproposition*

SCB (2013) Tema utbildning, rapport 2013:2, *Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter*

SCB (2015) Tema utbildning, rapport 2015:2, *Vuxna med svaga färdigheter*

Skolverket (2013) *PISA 2012, 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*

SOU 2015:104 *Långtidsutredningen 2015, huvudbetänkande*, Wolters Kluwers, Stockholm

Vedin, Ulrika (2015) *I skuggan av hög arbetslöshet – om flykting- och anhöriginvandrares arbetsmarknadsetablering*, underlagsrapport nr 20 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida
eller beställas från LO-distribution:
Telefax: 026-24 90 26

April 2016
ISBN 978-91-566-3161-0
www.lo.se

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt