Att möta globaliseringen

Utbildning, aktivering och social exkludering i Norden

Att möta globaliseringen

Utbildning, aktivering och social exkludering
i Norden

Tomas Korpi, Olof Bäckman och Renate Minas

Att möta globaliseringen
Utbildning, aktivering och social exkludering i Norden
Tomas Korpi, Olof Bäckman och Renate Minas

ISBN 978-92-893-4084-7 (PRINT)
ISBN 978-92-893-4086-1 (PDF)
ISBN 978-92-893-4085-4 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/TN2015-534>
TemaNord 2015:534
ISSN 0908-6692

© Nordiska ministerrådet 2015

Layout: Hanne Lebech
Omslagsfoto: ImageSelect

Tryck: Rosendahls-Schultz Grafisk
Printed in Denmark

Denna rapport är utgiven med finansiellt stöd från Nordiska ministerrådet. Innehållet i rapporten avspeglar inte nödvändigtvis Nordiska ministerrådets synpunkter, åsikter eller rekommendationer.

www.norden.org/sv/publikationer

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet ska stärka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska ministerrådet

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
Telefon (+45) 3396 0200

www.norden.org

Innehåll

Innehåll	5
Sammanfattning.....	7
Förord.....	11
1. I globaliseringens tid	13
2. Nordisk globaliseringspolitik och dess konsekvenser	19
2.1 Handelspolitik.....	19
2.2 Finansmarknadspolitik	24
2.3 Migrationspolitik	27
2.4 Ekonomisk globalisering och nordisk arbetsmarknad	31
3. Att möta globaliseringen.....	45
3.1 Utbildning som globaliseringspolitik	45
3.2 Globaliseringen och arbetsmarknadspolitiska reformer	69
4. Slutord	125
Referenser.....	131
Summary in English	141
Bilagor	145
Bilaga 1. Presentation av datamaterialen	145
Bilaga 2. SELMA: En nordisk modell för att mäta anknytningsgrad till arbetsmarknaden	146
Bilaga 3. Fullständiga resultat för inkomstdekomponering.....	158
Bilaga 4. Särdrag i det svenska gymnasiesystemet – åldersgränsen och det individuella programmet.....	159

Sammanfattning

Ekonomisk globalisering, d.v.s. en ökad internationalisering av såväl varor, tjänster, kapital och arbetskraft, har under hela efterkrigstiden varit en omdebatterad fråga i de nordiska länderna. Argumenten för och emot globaliseringen har varit likartade i alla länderna, och dessutom förblivit i det närmaste oförändrade genom åren. Globaliseringens förespråkare ser således en förbättrad tillgång till internationella marknader som en förutsättning för ekonomisk tillväxt och fortsatt välbefinnande. Globalisering är här närmast identiskt med ökad export, ökad sysselsättning och höjda löner, något som lett till önskemål om att rörlighetshinder av olika slag skall minimeras. Globaliseringens kritiker hävdar att internationaliseringen visserligen kan ha de här fördelarna, men varnar samtidigt för risken för arbetslöshet, inkomstojämlikhet och social exkludering. Globalisering kan enligt dem alltså lika väl betyda ökad import, företagsnedläggningar och lönekonkurrens, och ett bevarat ekonomiskt-politiskt handlingsutrymme har därför ansetts nödvändigt för att kunna möta globaliseringens utmaningar.

Kombinationen av attraktion och aversion återspeglas i ländernas globaliseringspolitik. Vad gäller varor och tjänster ställde sig länderna exempelvis under långt tid avvaktande till den Europeiska unionen (EU), och Danmark var länge unionens enda nordiska medlem innan Finland och Sverige gick med 1995. Ambivalensen reflekteras också i förhållandet till kapitalrörlighet, där länderna fram till ca 1985 var skeptiska till internationella kapitalrörelser men därefter bytte ståndpunkt och öppnade för både in- och utflöde av kapital. Motsättningen återfinns även vad det gäller arbetskraftens internationalisering, främst i då Danmark, Norge och Sverige där läget på de inhemska arbetsmarknaderna länge fick styra migrationspolitiken innan omläggningen i samband med öppningen gentemot EU.

De här ekonomisk-politiska förändringarna har från ca 1990 och framåt bidragit till en dramatisk ökning av de nordiska ländernas utbyte med omvärlden, och ett av syftena med det projekt som här slutrapporteras har varit att belysa den ökade ekonomiska integrationens inverkan på ländernas arbetsmarknader. Vi har analyserat perioden ca från 1985/90 till 2005/10, den period då globaliseringen tog fart på allvar, och fokuserat på utvecklingen av två centrala aspekter av arbetsinkoms-

terna: inkomstfluktuationer och inkomstskillnader. En av de återkommande farhågorna var risken för arbetslöshet och sänkta löner, något som skulle innebära ökade inkomstfluktuationer. En annan var att arbetslöshet och lönesänkningar skulle drabba vissa grupper mer än andra, och därmed leda till ökade inkomstskillnader.

Vi har kunnat konstatera att den rädsla som ofta uttrycks i den offentliga debatten inte får något stöd. Visserligen kan såväl internationell handel, kapitalrörlighet och migration leda till ökad ojämlikhet, och de två förra också till ökade inkomstfluktuationer. I praktiken verkar detta inte förekomma i så stor utsträckning som befarats, alternativt att det har uppvägs av andra faktorer. Vi finner således inga förändringar i vare sig inkomstfluktuationer eller i inkomstskillnader som kan förklaras med globaliseringen.

Även om våra resultat går emot en del av de åsikter som framförts i debatten överensstämmer de ganska väl med annan forskning. Brady m.fl. (2007, s. 326) avslutar exempelvis sin litteraturgenomgång med att konstatera att "konsensus är att globalisering har viss inverkan på ekonomisk ojämlikhet, även om många forskare bestrider att globalisering har lika stor betydelse som inhemska politiska och sociala faktorer för skillnader mellan länder och över tid" (vår översättning).

Nationella faktorer spela således en stor roll. Att vi inte finner några dramatiska effekter av globalisering på ojämlikhet och exkludering i Norden kan följaktligen vara relaterat till de strategier som de nordiska länderna har använt sig av för att möta globaliseringen, och projektets andra syfte har varit att studera effekterna av några av dessa åtgärder. Våra analyser har återigen behandlat perioden 1985/90 till 2005/10 och fokuserat på en uppsättning strategier som varit gemensamma för de nordiska länderna: satsningar på utbildning och på aktiverande arbetsmarknadspolitik. Här har samstämmigheten kring behovet av ökade utbildningssatsningar varit i det närmaste total, både inom och mellan länderna. Utbyggnaden av utbildningssystemet har framför allt betytt en expansion av olika former av högskoleutbildning, en expansion som inneburit fler institutioner och ett ökat antal studerande. Utöver detta har man i några av länderna sökt underlätta tillträdet till högskolan genom reformer av gymnasieskolan eller förändringar i behörighetskraven för högskolestudier. Syftet har i båda fallen varit att möjliggöra för fler studenter att fortsätta sina studier efter gymnasieskolan.

Utbildningsexpansionen verkar också ha varit framgångsrik i så meningen att den har motverkat ojämlikhetsökningar. Finland avviker visserligen från mönstret, men i Danmark, Norge och Sverige har arbetskraftens allt högre utbildningsnivå inneburit att inkomstskillnaderna förbli-

vit oförändrade eller minskat. Även om utbyggnaden av utbildningssystemet medfört en risk för att en del inte finner ett arbete motsvarande deras kvalifikationer har utbyggnaden ändå medfört att inkomstskillnaderna begränsats.

Förutom förändringar relaterade till högskolebehörighet har reformerna av gymnasieskolan även omfattat den skol-respektive arbetsplatsbaserade yrkesutbildningen. Åsikterna om de två formerna av yrkesutbildning går isär, men vi kan här konstantera att ländernas olika yrkestutbildningssystem alla verkar fylla samma positiva roll: att ge ungdomar som inte går en universitetsförberedande utbildning möjlighet att undvika arbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden. Vi kan således inte identifiera några skillnader i vare sig studieavbrott eller exkludering som är relaterade till skillnaderna i ländernas yrkesutbildningar.

Jämfört med utbildningspolitiken uppvisar reformerna av de nordiska ländernas arbetsmarknadspolitik större skillnader, bortsett från en gemensam känslighet till en aktiv arbetsmarknadspolitik. I Danmark och Sverige har aktivering involverat nedskärningar i bidragen till arbetslösa, något som inte i samma utsträckning varit fallet i Finland och Norge. Samtidigt stärkte Danmark sin satsning på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Finland och Norge lät sina ligga kvar på en i stor sett oförändrad nivå (i relation till arbetslösheten) medan Sverige begränsade de aktiva åtgärderna märkbart. Dessutom har det skett omfattande organisatoriska förändringar, där delar av arbetsmarknadspolitiken periodvis fått nya huvudmän och samordnats med den kommunala socialtjänsten.

Effekterna av de här reformerna har överlag varit begränsade. Nedskärningarna av bidragen har främst lett till en försämrad ekonomi för de berörda personerna, även om det finns tecken på ökad sysselsättning är de inte entydiga. De organisatoriska reformerna har även de haft en begränsad inverkan, vi finner exempelvis inga indikationer på att de lett till ett minskat socialbidragstagande.

Förord

Denna rapport är slutrapporten på projektet "Att möta globaliseringen: utbildning, aktivering och social exkludering i Norden". Projektet har letts av Tomas Korpi, Stockholms universitet, och övriga medarbetare har varit Olof Bäckman, Institutet för Framtidsstudier & Stockholms universitet, Espen Dahl, Högskolan i Oslo, Vibeke Jakobsen, SFI – Det nationella forsknings-centret för välfärd, Köpenhamn, Thomas Lorentzen, Universitetet i Bergen, Renate Minas, Institutet för Framtidsstudier & Stockholms universitet och Eva Österbacka, Åbo Akademi. Projektet har finansierats med anslag från Nordiska ministerrådets arbetsmarknadsutskott samt från Riksbankens Jubileumsfond. Vi är tacksamma för dessa anslag utan vilka projektet inte varit möjligt.

Projektgruppen har tillsammans genomfört de analyser som utgör underlag för den här rapporten. I några av analyserna i kapitel 3 har vi dessutom fått hjälp av Timo Kaupinnen, Institutet för hälsa och välfärd, Helsingfors. Slutrapporten har sammanställts av Tomas Korpi, Olof Bäckman och Renate Minas.

Resultat från projektet har presenterats på konferenser och seminarier i Bamberg, Bergen, Berlin, Göteborg, Köpenhamn, New York, Oslo, Poznan och Stockholm. Vi vill här tacka för de värdefulla kommentarer vi då fått. Detsamma gäller för de kommentarer vi fått i samband med presentationer vid två av Nordiska ministerrådets arbetsmarknadsutskotts möten. Kvarvarande fel och brister är givetvis våra egna.

1. I globaliseringens tid

Globaliseringens effekter på moderna samhällen och deras medborgare har på senare år seglat upp som en av de viktigaste frågorna inom samhällsvetenskapen, och i den offentliga debatten. Globalisering är ett mångfacetterat fenomen som beroende på betraktaren kan omfatta allt från förändringar i internationell handel, ett ökat inflytande för överstatliga institutioner till en allt mer likartad kulturkonsumtion (se t.ex. Brady m.fl., 2007). Trots att det pågår en diskussion om vad globalisering är och hur man ska kunna mäta den och dess verkningar är de flesta överens om att en globaliseringsprocess pågår och att den bl.a. innebär ett ökat utbyte och konkurrens mellan länder med skilda villkor på arbetsmarknaden.

Avgränsar man globalisering till att gälla ekonomiska faktorer, framför allt rörligheten av de s.k. fyra ekonomiska friheterna varor, tjänster, kapital och arbetskraft, är också ökningen i det internationella utbytet påtagligt. Detta gäller även de nordiska länderna, och globaliseringens för- och nackdelar har även här varit föremål för en intensiv debatt. I Norden har debatten dessutom fått en extra dimension eftersom de nordiska länderna på handelns område är mer "globaliserade" än många andra länder, en historisk öppenhet mot omvärlden som nu påtagligt förstärkts. Öppenheten kan emellertid också utgöra en utsatthet, och den omfattande internationaliseringen kan innebära att globaliseringens eventuella avigsidor får ett större genomslag i de nordiska länderna. Det är därför av särskilt intresse att studera effekterna av en intensifierad och breddad globalisering på levnadsförhållanden i Norden, och det är också ett av syftena med denna studie.

Som vi kommer att diskutera närmare i kapitel 2 har det i samtliga nordiska länder skett en markant ökning i utbytet av varor och tjänster, av kapitaltransaktioner och i migration. Som vi också kommer att redovisa är detta delvis ett resultat av en serie politiska beslut över en lång tidsperiod, beslut som ofta varit mycket omstridda. Kontroverserna har haft sin grund i synen på sambandet mellan internationalisering och social exkludering, där globaliseringens förespråkare har sett internationaliseringen som en väg mot ökat välstånd samtidigt som kritikerna pekat på riskerna för ökade sociala skillnader.

Liksom globalisering är exkludering ett mångdimensionellt fenomen (Korpi m.fl., 2007). De centrala aspekterna är sysselsättning och ekonomiska resurser, vilka i sin tur givetvis är nära förknippade med varandra (se t.ex. Burchardt, 2000). Under de senaste decennierna har vi på flera håll haft en utveckling mot större skillnader på de här områdena, och det är i det här sammanhanget noterbart att de ökade skillnaderna i sysselsättning och ekonomiska resurser har inträffat parallellt med den ökade internationaliseringen. Många ser med oro på denna trend, och problemet med ökad social exkludering har inom såväl den Europeiska unionen (EU) som de nordiska länderna beskrivits som en ödesfråga.

Sysselsättning utgör på många sätt en förutsättning för etablering på andra områden såsom boende och familjebildning. Mycket av debatten och forskningen kring social exkludering handlar därför om etablerings-svårigheter på arbetsmarknaden, inte minst för ungdomar och invandrare. Just ungdomar har ofta utpekats som globaliseringens förlorare. Detta återspeglar den diskussion som under en längre tid pågått om struktumvandlingen på arbetsmarknaden mer generellt och globaliseringens inverkan på nationella arbetsmarknader mer specifikt. Vad gäller det förra hävdas det ibland att övergången från industri- till tjänstesamhälle försvårat inträdet på arbetsmarknaden där en tidigare relativt standardiserade övergång från skola till arbetsliv nu blivit allt mer problematisk. Istället för att snabbt hitta ett livslångt arbete tvingas ungdomar numera söka sig fram mellan kortvariga och otrygga anställningar, ofta varvade med perioder av arbetslöshet, innan de eventuellt kan betrakta sig som etablerade på arbetsmarknaden (se t.ex. Beck, 1992). Den utveckling mot fler kortvariga anställningar som skett har i sin tur kopplats till företagets ökade behov av flexibilitet, ett behov förorsakat av de internationella marknadernas oförutsägbarhet (Standing, 2011).

Vidare sägs globaliseringen slå hårt mot de lågutbildade. Den ökande handeln mellan låg- och höglöneländer skall då betyda att de industrialiserade länderna i allt högre grad importerar varor från utvecklingsländerna, varor vars framställning inte kräver omfattande yrkeskunskaper. Detta slags produktion skulle då slås ut i höglöneländerna och efterfrågan på arbetskraft med låg utbildning minska (se t.ex. Rodrik, 1997). Höjda kvalifikationskrav, och därmed minskad efterfrågan på lågutbildade, skulle därför inte enbart orsakas av teknologisk utveckling utan också vara ett resultat av globalisering (Feenstra och Hanson, 2003).

Slutligen har det hävdats att globaliseringen medför en generell ökning i osäkerheten kring framtida inkomster (Rodrik, 1997). Den hårdnande konkurrensen gör företagen allt mer känsliga för förändringar i efterfrågan, och konjunkturfluktuationer eller förskjutningar i relativ-

priser skulle få större genomslag i produktion och lönesättning. Följden skulle bli större variationer i arbetstagarnas inkomster som ett resultat av antingen sysselsättningsförändringar eller löneanpassningar.

Ekonomisk globalisering omfattar inte endast en ökad handel med varor och tjänster, i globaliseringen ingår även en markant ökning i internationella finansiella transaktioner och i internationell migration. Det förra har, precis som vad gäller handeln, sagts bidra till ökad social ojämlikhet genom att utlokalisering och andra utlandsinvesteringar bidrar till att minska efterfrågan på främst lågutbildad arbetskraft (Feenstra och Hanson, 2003). Dessutom kan uppköp av nordiska företag ha lett till en förändrad bolagsstyrning, bort från långsiktigt värdeskapande till kortsiktiga transaktioner. Den s.k. kvartalskapitalismen skapar en ökad instabilitet för de anställda i termer av sysselsättning och löneutveckling. Slutligen har finanssektorn bidragit till den markanta ökningen av inkomstskillnaderna, främst genom att en relativt liten grupp förbättrat sin relativa position genom att tillskansa sig mycket stora inkomstökningar (t.ex. Goppel och Pendelton, 2014).

Den sista komponenten i den ekonomiska globaliseringen utgörs av internationell migration. Här finns en rädsla för att ökad invandring kan leda till lägre sysselsättning och inkomster för den infödda befolkningen. Konkurrensen om jobben skulle kunna öka och på så sätt leda till ökade sociala skillnader. Om invandrarna inte lyckas etablera ett fotfäste på arbetsmarknaden leder migration istället till ökad ojämlikhet p.g.a. hög arbetslöshet och låga inkomster bland de invandrade grupperna. Migration skulle därmed kunna leda till ökad social exkludering genom att arbetslöshet koncentreras bland invandrarna eller genom att arbetslösheten kommer att omfatta delar av den inhemska befolkningen (Orrenius och Zavodny, 2012).

Vi kommer i kapitel 2 att belysa relationen mellan ekonomisk globalisering och social exkludering genom analyser av förändringar i inkomstojämlikhet förorsakade av den ökade handeln, av finanssektorns ökade betydelse samt av invandringen. Vi fokuserar på ojämlikhet i arbetsinkomster, ett mått som fångar upp såväl förändringar i sysselsättning som skillnader i löner. Dessutom behandlar vi sambandet mellan globalisering och inkomstosäkerhet.

Farhågorna om ökade sociala skillnader i globaliseringens kölvatten har i sin tur genererat en intensiv diskussion om hur globaliseringen bör bemötas. En strategi skulle här kunna vara att söka förhindra den ökade internationaliseringen, men som nämndes ovan har de nordiska länderna istället, med viss tvekan, valt att bejakat globaliseringen och på flera sätt sökt främja den. Som vi kommer att visa i kapitel 3 har

man i Norden istället sökt hantera globaliserings potentiella avigsidor med hjälp av utbildningssatsningar och reformer av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och ett ytterligare syfte med studien är att belysa sambandet mellan dessa satsningar och social inkludering och exkludering.

De nordiska länderna har länge betonat behovet av utbildning och utbildningsreformerna uppvisar stora likheter med en expansion av utbildningssystemets alla nivåer som ett genomgående drag. Det har här rått stor politisk samstämmighet både mellan och inom länderna, men det finns ändå tydliga skillnader i hur långt man t.ex. gått för att underlätta för universitetsstudier. Behörighet till studier vid universitet är i sin tur relaterat till en betydligt mer omdebatterad fråga, nämligen formen för den sekundära yrkesutbildningen. Yrkesutbildningen kan organiseras som lärlingsutbildning med ett stort inslag av arbetsplatsbaserad inläring, som skolbaserad utbildning med endast mindre inslag av arbetsplatspraktik eller som någon kombination därav. Här har vi sett ett antal större förändringar i de system som tidigare byggdes upp, och som vi kommer att redovisa närmare nedan är behörighet till fortsatta studier på tertiär nivå en av de mest omdebatterade aspekterna.

Ett annat område som man i Norden ofta berömmar sig för och som genomgått stora förändringar är arbetsmarknadspolitiken. De två inkomstersättningar som kan utgå vid arbetslöshet, arbetslöshetsersättning och socialbidrag, har sett nedskärningar av ersättningsnivåerna och striktare krav för uppbärande av bidragen. Kraven har ofta involverat deltagande i arbetsmarknadspolitiska program av skilda slag, och förändringar i arbetsmarknadspolitikens och socialtjänstens organisation och arbetsfördelning har också varit genomgående inslag i ländernas försök att möta globaliseringen.

Konsekvenserna av de politiska prioriteringarna i termer av social exkludering och ojämlikhet studerar vi i kapitel 3. Där behandlar vi först sambandet mellan utbildningsexpansionen och inkomstojämlikheten för att sedan analysera hur utformningen av yrkesutbildningen är relaterad till skillnader i genomströmning och inträde i arbetslivet. Därefter går vi in på reformerna i arbetsmarknadspolitiken. Vi studerar då inledningsvis hur förändringarna i bidragssystemen inverkat på de arbetslösas ekonomiska situation och i två separata analyser belyser vi konsekvenserna för ungdomar och för invandrare. Slutligen ser vi på hur organisatoriska reformer av ansvaret för arbetslösa med socialbidrag har inverkat på skillnader i nivån på och variationer i socialbidraget samt antalet personer med socialbidrag.

I samtliga analyser har vi använt oss av anonymiserade uppgifter från offentliga register. Datamaterial av det här slaget görs numera tillgängliga för forskare och utgör ett utmärkt underlag för analyser av olika slag. Storleken på materialen gör att det exempelvis är möjligt att analysera utvecklingen även för ganska små grupper, grupper som i urvalsundersökningar ofta är för små för att kunna studeras. Eftersom datamaterialen sammanställs som ett led i myndigheternas reguljära arbete är det dessutom möjligt att erhålla material som spänner över en lång tidsperiod något som tillåter analyser av processer över tid. De data vi här använt oss av omfattar för samtliga länder uppgifter från en 15–20 års period, från omkring 1985–90 till ungefär 2005–10 (en närmare beskrivning av datamaterialen återfinns i bilaga 1). Som vi kommer att visa tog globaliseringen i Norden fart på allvar omkring 1990, med lite olika startpunkt beroende på vilken aspekt av ekonomisk globalisering och vilket land som står i fokus, och materialen spänner därmed över en viktig period. Oss veterligen är det första gången registermaterial används i en systematisk jämförelse av arbetsmarknadsförhållanden i Norden och vi hoppas att de erfarenheter vi gjort skall komma andra forskare till nytta. Som ett led i detta redovisar vi i ett appendix en modell för att jämföra arbetsmarknadsstatus på basis av registeruppgifter som tagits fram inom projektet.

Utnyttjandet av registermaterial har emellertid den nackdelen att vi har tvingats begränsa oss till de fyra största nordiska länderna, inget motsvarande isländskt datamaterial har ännu gjorts tillgängligt för forskare. Våra analyser behandlar därför uteslutande Danmark, Finland, Norge och Sverige. För att göra det möjligt att relatera resultaten från de övriga länderna till Island har vi, så långt som möjligt, i våra översikter av de institutionella förhållandena i dessa länder även inkluderat de isländska institutionerna.

Som redan nämnts kommer vi i nästa kapitel, kapitel 2, att först göra en genomgång av den ekonomiska globaliseringens utveckling i Norden. I avsnitt 2.1 till 2.3 redogörs för hur ländernas politik på de tre områdena handel, kapital och arbetskraft har utvecklats, och den faktiska utvecklingen illustreras med hjälp av etablerade indikatorer. I samtliga avsnitt diskuterar vi utvecklingen av politiken fram till omkring 2005 då våra datamaterial tar slut. Avsnitt 2.4 behandlar sedan globaliseringens konsekvenser i termer av inkomstojämlikhet och inkomstosäkerhet. Kapitel 3 tar därefter upp de olika utbildnings- och aktiveringspolitiska reformerna, återigen med en begränsning fram till ca 2005. I avsnitt 3.1 presenteras och analyseras först den expansion av utbildningssystemet som genomförts i samtliga länder, och därefter hur den skilda utformningen av ländernas yrkesutbildningsprogram

inverkar på övergången mellan skola och arbetsliv. De arbetsmarknadspolitiska reformerna studeras i avsnitt 3.2, såväl inverkan av förändringarna i bidragsnivåer som de organisatoriska reformerna. Kapitel 4 avslutar rapporten med en sammanfattande diskussion.

2. Nordisk globaliseringspolitik och dess konsekvenser

De nordiska ländernas relationer till omvärlden har genomgått stora förändringar sedan slutet av andra världskriget. Utvecklingen kan sammanfattas som en tilltagande internationell integrering, om än med stora variationer såväl inom som mellan länderna. Inom länderna utvecklas således den ekonomiska globaliseringens tre former, handel, kapitalrörlighet och migration, i olika tempo och vid olika tidpunkter, och skillnader i takt och tid återfinns även mellan länderna.

2.1 Handelspolitik

De nordiska länderna är alla exempel på "små öppna ekonomier", ett begrepp som betecknar länder vars ekonomier är förhållandevis små mätt i BNP och därför inte i någon större utsträckning kommer att inverka på den internationella ekonomiska utvecklingen samtidigt som de har en omfattande internationell handel. Öppenheten är ett resultat av en aktiv handelspolitik där de nordiska länderna under lång tid sökt garantera en tillgång till viktiga exportmarknader.

Den handelspolitiska aktiviten inleddes redan strax efter andra världskrigets slut när länderna hörde till de första undertecknarna av det Allmänna tull- och handelsavtalet för varor (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) efter det att avtalet formulerats 1948.¹ Önskan om att försäkra sig tillgång till avsättningsmarknader har emellertid hela tiden balanserats mot en önskan om att kunna bedriva en självständig politik på det ekonomiska och sociala området.² Skiljelinjen gick ofta mellan arbetsgivarnas intresse av avsättningsmarknader och arbetstagarnas intresse av sociala reformer där de senare i det här

¹ Island undertecknade dock GATT först 1968.

² Diskussionen om de handelspolitiska övervägandena och konflikterna nedan är baserad på Gustavsson (1998), Hansen (1969), Ingebritsen (1998), Kite (1996), Madsen (1995), Magnusson (2009), Martens (1979), Moiso (2008), och Thorhallsson (2004, 2013).

skedet hade överhanden. Länderna valde därför att stå utanför den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) när denna bildades 1958. Istället hörde Danmark, Norge och Sverige 1960 till skaparna av den Europeiska frihandelssammanslutningen (European Free Trade Association, EFTA), där Finland blev associerad medlem 1961. Såväl GATT som EFTA syftade till att begränsa tullar och andra handelshinder men saknade den politiska dimension som förknippades med gemenskapen. Det senare var särskilt viktigt för Finland p.g.a. landets särskilda relation till Sovjetunionen.³

De inledande handelspolitiska fördragen var ett uttryck för en syn på handel som välståndsskapande, men samtidig något som skulle ställas i relation till andra politiska mål. Balansakten har därefter fortsatt att prägla ländernas handelspolitiska debatter och beslut, och motsättningar inom länderna har ofta utgått från skilda prioriteringar vad gäller den ekonomisk-sociala självständigheten kontra handelsöverväganden. Detta gäller kanske framför allt ländernas förhållande till utvecklingen i övriga Europa.

Storbritannien, som också hörde till grundarna av EFTA, beslutade sig således 1961 om att ansöka om medlemskap i EEG, och en oro över framtida tullar (på framför allt jordbruks- och fiskeprodukter) gjorde att både Danmark och Norge anslöt sig till den brittiska ansökan. Sverige ställde sig mera skeptiskt men lämnade ändå in en ansökan om associering i syfte att säkra tillgången till de viktigaste exportmarknaderna om Storbritannien, Danmark och Norge alla skulle inträda i EEG. För samtliga tre länder handlade det ännu en gång om att en handelspolitisk nödvändighet ställdes mot en önskan om att kunna bedriva en ekonomisk och social politik som avvek från EEG:s. Att vågskålen i Danmark och Norge kom att väga över mot ett medlemskap berodde mycket på deras i jämförelse med Sverige större beroende av den brittiska marknaden. Den svenska regeringen hade där ett annat förhandlingsutrymme, även om den svenska oppositionen argumenterade för ett medlemskap. För Finland var det av säkerhetspolitiska skäl inte aktuellt med något nytt ställningstagande medan Island började förbereda en ansökan om associering. Alla förhandlingar mellan de nordiska länderna och EEG avbröts dock när Frankrike blockerade den brittiska medlemsansökan.

³ Finland blev fullvärdig medlem i EFTA 1986.

Samma procedur upprepades några år senare när Storbritannien 1967 återigen gick in med en ansökan om medlemskap. Danmark och Norge gjorde ännu en gång gemensam sak med Storbritannien, medan Sverige nu förhöll sig något mera positivt och lämnade in en öppen ansökan utan att specificera anslutningsform. Argumenten för och emot i de olika länderna var i stort desamma som 1961, något som också gällde skiljelinjerna inom länderna. Frankrike blockerade igen Storbritanniens ansökan, men svängde sedan 1969. Förhandlingar om danskt och norskt medlemskap kunde nu inledas, och den svenska ansökan som dragits tillbaka aktualiserades även den. De svenska förhandlingarna strandade, medan de för de andra länderna fullföljdes och 1972 folkomröstade både Danmark och Norge om inträde i EEG:s efterföljare den Europeiska gemenskapen (EG). Den danska omröstningen slutade med att en klar majoritet stödde ett inträde, medan den norska slutade med ett knappt nej.

Samtidigt som de andra länderna förhandlade om medlemskap i EG tog Island steget in i EFTA. Landets ekonomisk-politiska överväganden hade främst varit kopplade till fisket och eftersom detta inte omfattades av de olika avtalen hade Island tidigare valt att stå utanför. Risker för att landets fiskeexport skulle drabbas av kraftiga tullar gjorde dock att Island 1970 blev fullvärdig medlem i EFTA.

Från 1973 var Danmark m.a.o. medlem av EG och frågan om ekonomisk-politisk självständighet hade därmed avförts från dagordningen. För de andra länderna bestod däremot det spänningsfyllda förhållandet mellan motstridiga önskemål. Inledningsvis försökte man tillgodose önskan om tillträde till exportmarknaderna med hjälp av handelsavtal, och avtal om frihandel tillkom 1972 i kölvattnet på den danska anslutningen.⁴ Utvecklingen inom EG gjorde emellertid att avtalen blev allt mer ifrågasatta och när järnridån föll sökte man nya lösningar. Det viktigaste blev här det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), där förhandlingarna inleddes 1989 och slutfördes 1992. För första gången deltog även Finland i förhandlingarna, en direkt följd av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Finland, Island, Norge och Sverige undertecknade alla avtalet som trädde i kraft 1994 och bl.a. stipulerar fri rörlighet av varor mellan EES-länderna.

⁴ Något gemensamt avtal om fri handel mellan organisationerna undertecknades emellertid aldrig utan istället växte en serie bilaterala avtal mellan EG och de enskilda EFTA-länderna fram.

Det intensifierade samarbetet inom EG som ledde fram till skapandet av den Europeiska unionen (EU), de östeuropeiska omvälvningarna och den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet hade emellertid gjort att delar av de EG-skeptiska grupperna i de olika länderna omvärderat för- och nackdelarna med ett medlemskap. Ländernas EFTA-medlemskap framstod som allt mer otillräckligt i takt med att unionens sammansättning förändrades, att en allt större del av ländernas handel bedrevs med unionsländer och att svårigheterna att finna fram till acceptabla handelsöverenskommelser tilltog. Finland, Norge och Sverige lämnade därför in ansökningar om att bli upptagna i EU 1991, och förhandlingarna avslutades 1994. Men även om vissa av kritikerna svängt hade inte alla ändrat åsikt, och i Norge och Sverige var åsiktsskillnaderna i de folkomröstningar som sedan följde i stort desamma som vid de första överläggningarna i början av 1960-talet. Återigen slutade omröstningarna med ett norskt nej, men denna gång med ett finskt och ett svenskt ja.

Norge har alltså två gånger ansökt om medlemskap i EG/EU, men sedan dragit tillbaka ansökan efter folkomröstningar. Liksom Norge har även Island valt att stå utanför EU, framför allt för att ett inträde i unionen skulle begränsat det politiska handlingsutrymmet utan att förbättra situationen för landets stora exportindustri fisket. Island ansökte visserligen om medlemskap 2009 och erhöll status av kandidatland, men de förhandlingar som då inleddes avbröts senare och 2014 drog en nyttillträdd regering tillbaka ansökan.

Handelspolitiskt var m.a.o. 1990-talets början en mycket intensiv period. Utöver de olika besluten för och emot medlemskap i EU undertecknade samtliga nordiska länder även de avtal som 1995 ersatte GATT med Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, WTO). Dessutom utsträcktes handelsavtalen till att omfatta även handel med tjänster. Hit skall först och främst räknas avtalet om EU:s inre marknad från 1993 som utöver att garantera fri rörlighet för varor också gör det för tjänster. (Tjänsteavtalet förtydligades 2006 i och med utfärdandet av tjänstedirektivet.) Därutöver har samtliga länder också undertecknat det Allmänna handelsavtalet för tjänster (General Agreement in Trade in Service, GATS) från 1995.

Genomgången av förändringar i och debatterna kring den nordiska handelspolitiken visar att den kännetecknats av betydande motsättning, men även av ett kontinuerligt intresse av handelspolitisk integration. Det senare återspeglas också i omfattningen och utvecklingen av nordisk handel. Att länderna är öppna ekonomier illustreras således av att värdet på de nordiska ländernas import och export i relation till BNP,

den s.k. öppenheten, ligger ca 50 % över öppenheten i G7-länderna Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA.

Från en redan tidigare hög nivå har öppenheten under de senaste två decennierna stigit ytterligare. Figur 2.1 visar öppenhetens utveckling mellan 1970 och 2010 i löpande priser.⁵ Som framgår av figuren kännetecknades perioden fram till 1990 av att det saknas en tydlig trend i öppenheten, istället förblir den förhållandevis konstant för de fem länderna om än med tämligen stora fluktuationer. Omkring år 1990 inleds sedan en period med snabbt ökad öppenhet i nästan samtliga länder, i t.ex. Finland och Sverige nästan fördubblas öppenheten mellan 1990 och 2010. Detta är inte enbart en konsekvens av ökad internationell handel, den ekonomiska stagnation med periodvis minskad BNP som i de två länderna följde på 1990-talets ekonomiska kris bidrog givetvis också. Men även Danmark och Island upplevde en ökad öppenhet utan en motsvarande recession. Det enda land som inte genomgått någon påtaglig förändring är Norge, här förblir öppenheten på ungefär samma nivå som tidigare.

Även om det är svårt att direkt relatera utvecklingen av utrikeshandeln till ländernas handelspolitik är det ändå intressant att notera att det finns en tidsmässig överensstämmelse mellan det svenska och finska inträdet i EU och accelerationen i utrikeshandeln under 1990-talet, och att ökningen i isländsk handel även sammanfaller med undertecknandet av EES-avtalet. Detta skall nu inte tolkas som någon direkt kausal effekt eftersom andra faktorer också inverkar på graden av öppenhet. Som exempel kan återigen nämnas den stagnation som Finland och Sverige upplevde under 1990-talet när BNP periodvis t.o.m. sjönk. Även om de andra länderna också såg en avmattning av tillväxten drabbades de inte lika hårt, något som bidrar till skillnaden i öppenhetens utveckling i början av 1990-talet. Trots att det kan vara svårt att exakt ange effekterna av de olika avtalen är det likväl rimligt att utgå ifrån att ländernas strävan efter att underlätta utrikeshandeln har bidragit till öppenhetens remarkabla tillväxt.

⁵ Öppenhet mätt med löpande priser är ett relativt konservativt mått på globalisering, mått baserade på fasta priser visar istället en kraftigare ökning i öppenheten i Norden. (Även om Norge också här avviker genom att uppvisa en mycket begränsad ökning.) Frågan om fast eller löpande priser är föremål för en viss diskussion (se Hirst och Thompson, 1999, ss. 62–65), men för våra analyser är detta mindre viktigt eftersom vi oavsett mått ser en snabbare ökning fr.o.m. början av 1990-talet.

Figur 2.1. Internationell handel i Norden. Import och export i % av BNP, löpande priser

Källa: Heston m.fl. (2012).

2.2 Finansmarknadspolitik

Som framgår av den här genomgången har de nordiska länderna under lång tid på olika sätt sökt främja den internationella varu- och tjänstehandeln. På den finansiella rörlighetens område förhåller det sig däremot annorlunda, här var politikens huvudsakliga inriktning under en lång period snarast den motsatta. Visserligen hade de nordiska länderna redan 1961 undertecknat OECD:s Normer för liberalisering av kapitalrörelser (och Normer för liberalisering av löpande osynliga transaktioner) men i praktiken använde de sig alla av en restriktiv finansmarknadspolitik med tonvikt på nationell kontroll av den inhemska finanssektorn och begränsningar i den internationella finansiella rörligheten.⁶ Precis som i fallet med handelspolitiken ställdes här olika målsättningar mot varandra, även om motsättningarna inte alltid var lika tydliga som i handelsfrågorna. Initialt var snarare bedömningen att både önskemål om ekonomisk-politiskt handlingsfrihet och tryggad kapitaltillgång i syfte att möjliggöra ekonomisk tillväxt främjades av finansmarknadsrestriktionerna.

⁶ Finland gick med i OECD först 1969.

Under 1980-talet monterades ändå flera av de här begränsningarna ned, både vad gäller den inhemska utlåningen och av de internationella kapitalflödena.⁷ Detta var till en del en inhemsk process där kapitalmarknadskontrollerna av allt fler kom att ses som antingen ineffektiva eller kontraproduktiva. Förändringen i synsätt skedde över en lång tid, och var ofta förknippad med påtagliga motsättningar där olikartade bedömningar av kontrollernas nödvändighet och effektivitet gjordes utifrån skilda ekonomiska prioriteringar. Förespråkare av avregleringar hävdade att kontrollerna hade spelat ut sin roll alternativt förhindrade inflöde av önskvärt investeringskapital, medan motståndarna bl.a. argumenterade att kontrollerna gav förutsättningar för en aktivare konjunkturpolitik. Danmark inledde den nordiska avregleringsprocessen under 1970-talet sista år men det dröjde ända till slutet av 1980-talet innan de danska kapitalmarknaderna sades vara avreglerade. Finland, Norge och Sverige inledde sin öppningsprocess några år senare men fullföljde den ungefär samtidigt med Danmark.⁸ Island var det sista nordiska land att avreglera kapitalmarknaden, något som skedde under 1990-talets andra hälft.

Men även om förändringarna ofta gällde nationell lagstiftning fanns det också direkta internationella kopplingar. Danmark hade visserligen inlett avregleringsprocessen på egen hand, föregripande EU:s Direktiv om fri kapitalrörlighet från 1986 och 1988 och införandet av EU:s inre marknad 1993, men för de andra fyra länderna kom EU:s regler för kapitalrörlighet att gälla fr.o.m. 1994 i och med ikraftträdandet av EES-avtalet.⁹ I en del fall kan det ändå tänkas att en nationell anpassning till internationella regler skett utan formella avtal, som skedde när Sverige ensidigt anpassade reglerna för internationella fondinvesteringar till EU:s UCITS-direktiv från 1985 och framåt (Korpi, 2014).

Figur 2.2 visar utvecklingen av nordisk finansiell öppenhet. I motsatts till handeln med varor och tjänster finns här inget vedertaget mått på öppenhet, och vi har här använt oss av uppgifter om totala utländska tillgångar och skulder i procent av BNP.¹⁰

⁷ För allmänna översikter se OECD (2002, 2011b). Redogörelser för utvecklingen i de enskilda länderna återfinns i Erixon (2011), Goul Andersen (2011), Jonung (2008), Jonung m.fl. (2009), Mjøset (2011), Mjøset och Cappellen (2011), Ólafsson (2011), Østrup m.fl. (2009), Steigum (2009, 2011), Telasuo (2000), Vale (2004), Vartianen (2011) och Vastrup (2009).

⁸ För detaljer kring de enskilda reglerna i Danmark, Finland och Sverige se NIESR (1997).

⁹ Direktiven från 1986 och 1988 föregicks visserligen av två tidigare direktiv från 1960 och 1962 som emellertid inte var lika långtgående (OECD, 2002, s. 54).

¹⁰ Uppgifterna är hämtade från den uppdaterade versionen av ett datamaterial sammanställt av Lane och Milesi-Ferretti (2007). Dessa uppgifter har i en jämförelse av alternativa mått ansetts som den bästa indikationen på finansiell öppenhet och integration (Quinn m.fl., 2011).

Som framgår av figuren uppvisar utvecklingen av finansiell integration vissa likheter med utvecklingen av internationell handel, framför allt för Danmark, Finland och Sverige. Precis som var fallet med internationell handel sker det inte några större förändringar i graden av öppenhet under 1970-talet, något som följs av en försiktig expansion under 1980-talet och en dramatisk tillväxt under 1990-talet. Danmark ligger initialt något före de andra två länderna med en tydlig ökning av öppenheten redan under 1980-talets första hälft men följs sedan av först Sverige och sedan Finland med vardera ca fem års eftersläpning.

Figur 2.2. Internationell kapitalrörlighet i Norden. Finansiella tillgångar och skulder i % av BNP, löpande priser

Not: Island redovisas på höger axel. Källa: Lane och Milesi-Ferretti (2007).

Island och Norge avviker återigen något from mönstret men i motsats till fallet med internationell handel är det här inte frågan om omfattningen av tillväxten utan enbart om tidpunkten för expansionen. Jämfört med de andra tre länderna inträffar denna för Island och Norge några år senare, den norska öppningen sker m.a.o. först i slutet av 1990-talet och den isländska vid millennieskiftet. De fyra större länderna har också det gemensamt att de mot slutet av perioden ligger på ungefär samma nivå av finansiell öppenhet, även om Finland och Sverige ligger något över de andra två. Det stora undantaget utgörs av Island, vars öppenhetsgrad ligger betydligt över de andra ländernas. (Notera att Islands finansiella öppenhet mäts på den högra vertikala axeln i figuren.) Detta är ett resultat av omfattande kapitalrörlighet kombinerat med en betydligt mindre ekonomi.

Även om det givetvis också i frågan om den internationella finansmarknadens utveckling finns andra faktorer av betydelse verkar det rimligt att anta att det successiva nedmonterandet av kapitalkontrollerna varit av stor vikt. Noterbart är t.ex. att den danska expansionen inleds några år före de andra, samtidigt med Danmarks ensidiga borttagande av kapitalkontrollerna. Expansionen i de andra länderna följer sedan i ungefär den takt med vilken de avvecklar de olika formerna av kapitalkontroller där den exceptionella isländska utvecklingen efter avregleringarna kring 2000 utgör en dramatisk höjdpunkt.

2.3 Migrationspolitik

Utvecklingen av de nordiska ländernas migrationspolitik, den sista aspekten av ekonomisk globalisering, är betydligt mer varierad. Istället för en stegvis ökad öppenhet som i handelspolitiken eller en lång period av slutenhet följt av en snabb omläggning som i finansmarknadspolitik har migrationspolitiken ändrat karaktär ett antal gånger under perioden efter andra världskriget. Som vi strax kommer att se går det ändå att tala om en allt större öppenhet, men med stora variationer mellan länderna. I likhet med handels- och finansmarknadspolitik har det även här funnits tydliga motsättningar kring den förda politiken.¹¹

Danmark, Norge och Sverige uppvisade länge en tämligen likartad migrationshistoria, till exempel när det gäller invandringspolitik och orsakerna till invandringen. Efterkrigstiden inleddes således med låg invandring, huvudsakligen från de nordiska grannländerna. 1950- och 1960-talens högkonjunktur gjorde dock att länderna inledde rekrytering av utländsk arbetskraft, en rekrytering på initiativ av arbetsgivarna som upplevde en brist på arbetskraft. Arbetstagarna ställde däremot sig kritiska och uttryckte en oro för försämrade sysselsättningsmöjligheter. När perioden med full sysselsättning tog slut gjorde den minskade arbetskraftsefterfrågan att invandrare fick problem att etablera sig på arbetsmarknaden och i allt högre grad kom att ses som konkurrenter om sysselsättningen. Rekrytering till Sverige begränsades därför 1967 och ett rekryteringsstopp infördes 1972, Danmark började avveckla rekrytering

¹¹ Redovisning av migrationspolitiska reformer och debatterna kring dem återfinns i Björk Eydal & Ottósdóttir (2009), Borevi (2010), Brochmann & Hagelund (2010a, 2010b, 2011, 2012), Brochmann & Kjeldstadli (2014), Djuve & Kavli (2007), Dølvik & Friberg (2008), Holm (2006), Koivukangas (2003), Ólafsdóttir (inget datum), Tanner (2011), Vad Jønsson & Petersen (2010, 2012, 2013), Waara (2012) och Yalcin (2010).

1970 och avslutade den helt 1973 medan processen i Norge startade 1971 och slutade 1975 (Brochmann och Haugland, 2011).

Rekryteringsstoppet innebar nu inte att invandringen upphörde, många av de nytilkomna arbetarna bosatte sig permanent och förde också sina familjer till Skandinavien. Efter slutet på arbetskraftsrekryteringen blev därför familjeåterförening en av de två stora kanaler för invandring. Den andra kanalen var genom asyl. Antalet flyktingar ökade markant i de tre länderna under 1980-talet och, i synnerhet, på 1990-talet.

Även om det fanns skillnader i fråga om den exakta tidpunkten för förändringarna i invandringspolitiken kan ändå utvecklingen av politiken i Danmark, Norge och Sverige fram till 2000-talets början sägas vara tämligen likartad. Likheten framstår som särskilt tydlig när de tre länderna jämförs med Finland och Island, vilka innan 1990 inte hade någon nämnvärd invandring överhuvudtaget. Inget av länderna hade således attraherat arbetskraftsinvandrare utan istället skedde en omfattande arbetskraftsutvandring. Inte heller hade det förekommit någon omfattande flyktinginvandring, främst beroende på de två ländernas restriktiva flyktingpolitik.¹² Ländernas undertecknande av EES-avtalet ändrade på detta, och den öppning som skett inom ramen för europapolitiken har i kombination med en periodvis stark ekonomisk utveckling med betydande arbetskraftsinvandring lett till att Finland och Island fått en allt högre andel utlandsfödda.

Fram till millennieskiftet fanns det alltså tydliga paralleller mellan dansk, norsk och svensk migrationspolitik. Vid denna punkt började Danmark fjärma sig från de två andra länderna genom att införa skärpt reglerna för familjeåterförening och asyl.¹³ Bakom omsvängningen låg en önskan om att minska invandringen till Danmark, en önskan som bortsett från kulturella dimensioner också relaterades till invandrares svårigheter att finna arbete. De förändrade reglerna ledde till en markant minskning i antalet asylsökande och anhöriginvandrare till Danmark (Goul Andersen, 2007; Schmidt

¹² Ett undantag är här Finlands öppnande för finskättade invandrare från Ryssland och Estland mellan 1990 och 2010, dessa ingermanlänningar utgör en betydande del av senare års finska invandring.

¹³ På immigrationspolitikens område inleddes detta år 2002 då Danmark avskaffade möjligheten att erhålla status som de facto flykting samt införde begränsningar i möjligheterna för anhöriginvandring genom den s.k. 24-årsreglen (som förbjöd återförening för makar yngre än 24 år) och anknytningsregeln (som för att tillåta återförening i Danmark krävde en starkare anknytning till Danmark än till något annat land).

m.fl., 2009). Inga motsvarande restriktioner infördes däremot i Norge och Sverige, och var heller inte aktuella i Finland och på Island.¹⁴

Skillnaderna i immigrationspolitiken förstärktes i samband med EU:s östutvidgning 2004. Danmark, Finland, Island och Norge insisterade således alla på övergångsregler för arbetskraftens fria rörlighet, medan Sverige helt avstod från övergångsregler.¹⁵ I samtliga länder, alltså även i Sverige, hade besluten föregåtts av en intensiv debatt kring effekterna av den förväntade invandringen. Argumenten påminde starkt om de som framfördes i samband med begränsningen av arbetskraftsinvandringen i början av 1970-talet: en oro över att den utländska arbetskraften skulle konkurrera om jobben. Skillnaden mellan de nordiska länderna var dock endast tillfällig och försvann när övergångsreglerna upphörde att gälla, något som för Finland och Island skedde 2007 och för Danmark och Norge 2009.

Trots skillnaderna i övergångsregleringar medförde emellertid östutvidgningen en märkbar ökning i invandringen i alla länder, något som var mest påtaglig på Island och i Norge. Från ganska låga siffror såg Island en markant uppgång i invandringen, och den starka norska arbetsmarknaden innebar att Norge fick ta emot mer än dubbelt så många EU-migranter än det sammanlagda inflödet till Danmark och Sverige (Berge m.fl., 2009).

Sett över hela efterkrigstiden har Sverige haft betydligt högre invandring än de andra länderna, antingen på grund av en hög arbetskraftsefterfrågan (en avgörande faktor när det gäller rörligheten mellan de nordiska länderna) eller på grund av skillnader i migrationspolitiken. Av tabell 2.1 framgår att Sverige 1980 hade en andel utlandsfödda på 7,5 %, betydligt högre än Danmark och Norge som då låg på ca 2,5–3 %. För Finland och Island har vi uppgifter först från 1990, men då Finland då endast hade en andel på drygt 1 % är det rimligt att anta att andelen tio år tidigare varit mycket liten. Det samma kan i viss mån antas gälla Island, även om andelen där förmodligen var högre och kanske i nivå med Danmarks.

¹⁴ Nyligen har emellertid Norge närmat sig Danmark då den nya norska regeringen som tillträdde 2013 också introducerat en 24-årsregel. Norge intar därmed nu en mellanposition eftersom Sverige saknar begränsningar av det här slaget.

¹⁵ Finland och Island lät ansvarig nationell myndighet pröva om arbetskraftsbrist rädde innan arbets- och uppehållstillstånd kunde beviljas, medan Danmark och Norge tillät en period av arbetssökande på 6 månader varefter ett arbetstillstånd var avhängigt heltidsanställning och kollektivavtalsenliga löner.

Tabell 2.1. Immigration i Norden. Andel utlandsfödda (%)

	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Sverige	6,7	7,5	7,8	9,2	10,6	11,3	12,4	14,7
Island	i.u.	i.u.	i.u.	3,8	4,1 ^a	5,3	7,0	11,0
Norge	2,0	3,0	3,6 ^b	4,5	5,4	6,5	7,8	10,8
Danmark	i.u.	2,6	2,8	3,5	4,4	5,7	6,5	7,5 ^c
Finland	i.u.	i.u.	i.u.	1,3	2,1	2,6	3,4	4,6

Noter: a 1996, b 1986, c 2009, i.u. = ingen uppgift.

Källa: Respektive länders statistiska centralbyråer samt FN (2013) för Island 1990.

Samtliga länder uppvisar sedan en ökande andel utlandsfödda, och rangordningen mellan länderna har förblivit i princip oförändrad under den period som här redovisas. 2010 hade Sverige således fortfarande den högsta andelen, en fördubbling från 1980 till 14,7 %. Liksom Sverige uppvisar Norge en ökning med sju procentenheter, medan andelen utlandsfödda i både Danmark och Finland ökat med ungefär fem enheter. Migrationspolitikens inverkan på invandringen märks här dels i skillnaderna mellan länderna, där rangordningen av Danmark, Finland, Norge och Sverige i stora drag återspeglar deras migrationspolitik. Men det syns också i hur förhållandet mellan Danmark och Norge utvecklats över tid. Fram till de danska regeländringarna i början av 2000-talet steg andelen utlandsfödda i Danmark och Norge i ungefär samma takt, men efter införandet av de striktare reglerna har andelen ökat betydligt långsammare i Danmark. Slutligen är migrationspolitikens effekter påtagliga i den isländska utvecklingen. Mellan 1990 och 2010 ökar Islands utlandsfödda befolkning från knappt 4 till drygt 10 %, och Island har därmed en andel utlandsfödda motsvarande Norges. Den markanta uppgången i andelen utlandsfödda förklaras till en del av att Island är ett förhållandevis litet land, med ca 300 000 invånare är landet klart mindre än de andra och antalet utlandsfödda är inte så stort. Trots dessa förbehåll måste detta ändå ses som en markant förändring på kort tid orsakad av EES-avtalets fria rörlighet.

Det är likväl tveksamt om hela ökningen i de nordiska ländernas utlandsfödda befolkning bör ses som ett utslag av ekonomisk globalisering. Det faktum att endast en del av invandringen är arbetsrelaterad och att en stor del under senare år istället utgörs av flyktingar och efterkommande familjemedlemmar tyder på att arbetskraftsinvandring är en mindre viktig aspekt av den ekonomiska globaliseringen. Frågan är särskilt relevant för Danmark, Norge och Sverige vilka är de tre länder som tagit emot flest flyktingar. Men alldeles oavsett om flyktingar och andra som bosätter sig i ett land kommit som en del av den ekonomiska globaliseringen eller ej är det självklart att de kan komma att inverka på det mottagande landets arbetsmarknad.

2.4 Ekonomisk globalisering och nordisk arbetsmarknad

De senaste 50 åren har således inneburit en dramatisk ökning i Nordens internationella integration. Även om den internationella handeln började på en relativt hög nivå ökad öppenheten ytterligare. Den finansiella öppenheten startade tvärtom på en förhållandevis låg nivå men har där efter ökat desto mer. Förändringen i migration har också varit slående – i omfattning men ännu mer karaktär. Som vi sett har också debatten kring de ”fyra friheterna” ofta varit intensiv, oavsett om det handlat om rörlighet av varor, tjänster, kapital eller arbetskraft. Motsättningarna har varit hårda mellan de som huvudsakligen sett fördelar med öppna gränser och de som istället ansett att fördelarna måste vägas mot olika nackdelar. Frågan är då vad den dramatiskt ökande globaliseringen haft för inverkan på de nordiska ländernas arbetsmarknader? Utifrån ett socialt exkluderingsperspektiv är det särskilt två dimensioner som framstår som allra viktigast: inkomsternas ojämlikhet och deras osäkerhet.

2.4.1 *Inkomstojämlikhet*

Hur förändringarna i internationell handel, kapitalrörlighet och migration inverkat på inkomstojämlikhet är också frågor som har stått högt upp på dagordningen och varit föremål för en mängd forskning (för översikter se t.ex. Brady m.fl., 2007; Card, 2009; OECD, 2011a). När det gäller handeln så har utgångshypotesen varit att det skulle leda till ökade inkomstskillnader. Ett antal möjliga orsaker har angetts. En vanlig hypotes är t.ex. att efterfrågan på lågutbildad arbetskraft minskat som en följd av att varor och tjänster som de tidigare producerat inom landet i allt högre grad kan importeras från andra länder till lägre priser. Högutbildad arbetskraft skulle inte i samma utsträckning vara utsatt för sådan importkonkurrens och skillnaden i utvecklingen av arbetskraftsefterfrågan skulle kunna leda till ökade inkomstskillnader. Argumentet kan också relateras till specifika sektorer, tillverkningsindustrin skulle t.ex. vara mer utsatt för internationell konkurrens än tjänstesektorn. Det kan också tänkas att endast möjligheten att inhemska varor ersätts med utländska skulle leda till lägre lönekrav i de utsatta grupperna, och därmed ökad lönespridning. Här diskuterade t.ex. Brady m.fl. (2007) forskning som indikerar att handel (varuimport från låglöneländer) också tenderar att leda till ökad inkomstojämlikhet, men att effekten är begränsad och inhemska faktorer också kan påverka förändringen i ojämlikhet.

Den ökade kapitalrörligheten kan också tänkas inverka på ojämlikheten i ett land. Istället för att ersätta inhemska produkter med varor och tjänster producerade av utländska företag, som ovan, skulle således inhemska företag flytta själva produktion till andra länder. Sådan kapitalrörlighet i form av utländska direktinvesteringar utgör m.a.o. en annan variant av den tidigare hypotesen om en minskad efterfråga på vissa typer av arbetskraft, kanske särskilt då inom tillverkningsindustrin. På samma sätt kan man även här tänka sig att hotet om utlokalisering skulle kunna leda till en återhållsamhet i avtalsförhandlingar och därmed ökad ojämlikhet. Brady m.fl. (2007) slutsats är här densamma som för internationaliseringen av handeln, utlandsinvesteringar tenderar att öka ojämlikheten men effekten är återigen förhållandevis liten.

Förutom produktion kan en ökad kapitalrörlighet också påverka ägandet. Istället för att investera i nya utländska produktionsanläggningar kan således utlandsinvesteringar ta formen av uppköp av existerande utländska bolag. En sådan förändring i ägarstrukturen kan innebära nya ekonomiska prioriteringar, och en mycket diskuterad fråga rör framväxten av den s.k. kvartalskapitalismen. Den sägs innebära ett skifte från långsiktigt värdeskapande till kortsiktiga transaktioner något som skulle leda till en ökad instabilitet i sysselsättning och löneutveckling, och därmed till ökad ojämlikhet. Dessutom skulle det nya ägandet också innefatta nya principer för ersättningen till bolagsledning och högre tjänstemän där en högre lönespridning skulle utgöra ett central inslag. Forskningen är här mer fragmenterad, men verkar ändå indikera att förändrad ägarstruktur på olika sätt minskar sysselsättning och lönenivån samt ökar lönespridningen (t.ex. Gospel och Pendelton, 2014; Lin och Tomaskovic-Devey, 2013).

Med avseende på migration så är en vanlig hypotes återigen att invandringen lett till ökade inkomstskillnader, en effekt som kan uppstå på flera sätt. Dels kan invandrare ha svårt att finna arbete och därför endast erhålla en låg (års-) inkomst, alternativt endast finna lågbetalt arbete och av den anledningen ha en låg inkomst. Ett alternativt scenario ser invandrarna finna arbete, men på bekostnad av arbetstillfällen för den inhemska arbetskraften. Resultatet blir återigen ökade inkomstskillnader men nu p.g.a. sjunkande inkomster hos den inhemska arbetskraften.

Forskningen på området indikerar att båda scenarierna är realistiska, men att det samtidigt finns andra faktorer som gör att den uppmätta effekten ofta är förhållandevis begränsad. Card (2009) kom t.ex. fram till att effekten på den inhemska arbetskraftens löner i USA begränsas av att invandrare inte är koncentrerade till de absoluta låglönejobben utan utför arbeten av varierande slag, av att de samtidigt inte

konkurrerar med bättre utbildad inhemsk arbetskraft och att svårigheter att tillgodoräkna sig utbildningen gör att även invandrare med högre utbildning har svårt att konkurrera med den inhemska arbetskraften. Invandrares svårigheter att finna välbetalda arbeten gör ändå att invandring tenderar att öka inkomstjämligheten, men effekten är som sagt relativt liten. Holzer (2011) diskuterade varför så kan vara fallet och konstaterar bl.a. att debatten kring invandringens effekter på inkomstfördelningen tenderar att bortse från det tillskott i termer av t.ex. konsumtion som invandrare bidrar med och som kan bidra till sysselsättning av inhemsk arbetskraft.

I analyserna av inkomstjämlighet har vi använt oss av s.k. dekomponering, en metod som länge använts för att studera löne- och inkomstskillnader mellan grupper eller över tid. Orsakerna till inkomstskillnaderna delas där upp i två komponenter: en relaterad till skillnader i gruppernas sammansättning och en relaterad till skillnader i effekten av att tillhöra en viss grupp. Inkomstskillnader mellan t.ex. män och kvinnor skulle i det förra fallet förklaras av att män har högre utbildning och därför högre inkomster än kvinnor, det senare av att män med en viss utbildning får högre lön än kvinnor med samma utbildning. Metoden har främst använts för att studera skillnader i genomsnittslöner mellan olika grupper, men kan också användas för att studera förändring över tid. Dekomponeringsansatsen har tidigare varit begränsad till att studera skillnader i medelvärden men tekniken har nyligen utvecklats till att tillåta analyser av hela inkomstfördelningar (Firpo m.fl., 2010).

Eftersom vi är intresserade av att se på den samlade effekten på ojämlikheten väljer vi att studera årsarbetsinkomster. Ojämlikhet i årsinkomster utgör ett kombinerat mått på både ojämlikhet i sysselsättning (arbetslöshet såväl som arbetade timmar) och ojämlikhet i löner. Skillnader i årsinkomster fångar därför ojämlikhet i antingen den ena, den andra eller i båda underliggande komponenter.

Vi fokuserar här på förändringar i ett av de vanligare ojämlikhetsmåten, den s.k. decilkvoten. Skillnaden i inkomst mellan hög- och låginkomsttagare anges här som en enkel kvot mellan den 90:e percentilen av inkomstfördelningen och den 10:e. Den förra anger den inkomstgräns som skiljer de översta tio procenten av inkomstfördelningen från de nedre 90 procenten, och omvänt för den senare. Beteckningen decilkvot kommer av att de två percentilerna också kan betecknas den 9:e och 1:a decilen. Decilkvoterna har beräknats för start- respektive slutåret i ländernas tidsserier, och förändringarna har sedan analyserats med hjälp av Blinder-Oaxaca dekomposition (se box 2.1 för en närmare beskrivning av analyserna).

Box 2.1

Data och metod

De nordiska datamaterialen innehåller registeruppgifter från skattemyndigheterna om årlig bruttointkomst. Vi har här fokuserat på inkomst av tjänst, d.v.s. av anställning, och uteslutit rörelse- och näringsinkomst d.v.s. av eget jordbruk eller företagande. I analyserna har vi exkluderat individer utan någon arbetsinkomst ett visst år och dessutom uteslutit personer med en arbetsinkomst under 100 SEK vilket är den lägsta registrerade inkomsten i Sverige. Den nedre gränsen har i de andra länderna satts till 100 DKK och NOK respektive 10 EUR. Inga begränsningar av de högsta inkomsterna (s.k. toppkodning) har däremot gjorts. Analyserna har sedan utgått från logaritmen av inkomsterna.

De oberoende variablerna har utgjorts av ålder, kön, födelseland, utbildningsnivå och bransch. Ålder har grupperats i fyra kategorier; 25–34, 35–44, 45–54 och 55–65 år. Födelseland anger om personen är född i landet i fråga eller ej, en variabel som vi tyvärr saknar i det finska datamaterialet. Som framgår av tabell 2.1 har emellertid Finland betydligt färre invandrare än de andra länderna varför detta inte bör vara ett problem för jämförbarheten. Utbildningsnivå anger i sin tur högsta avslutade utbildning där vi skiljt på fyra utbildningsnivåer; grundskola eller mindre, gymnasium, universitet och forskarutbildning. Slutligen har vi inkluderat fem branscher; tillverkningsindustri, privat service exkl. finans- och försäkringstjänster, finans- och försäkringstjänster, offentlig service och offentlig förvaltning. Anställda i primär sektor och anställda yngre än 25 och äldre än 65 år har exkluderats från analyserna. Referens kategorier i analyserna var 35–44 år, män, infödda, gymnasieutbildning och offentlig förvaltning.

Datamaterialens utformning gör att den tidsperiod vi studerar varierar något mellan länderna. För Danmark och Sverige omfattar perioden 1986 till 2006, Finland 1990 till 2006 och slutligen Norge 1994 till 2006.

För att fånga globaliseringens tre dimensioner har vi dels utgått från det faktum att tillverkningsindustrin är den mest internationaliserade sektorn i ländernas ekonomier. Handel med varor har en betydligt längre tradition och är av betydligt större omfattning än handel med tjänster, något som är tydligast i jämförelse med de två sektorerna offentlig administration och offentliga tjänster som endast i mycket liten grad involverar internationella transaktioner. Vad gäller den privata tjänstesektorn har den under senare år visserligen blivit allt mer internationellt orienterad, uppgifter från de svenska nationalräkenskaperna visar t.ex. att mellan 1990 och 2010 har värdet av den svenska tjänsteimporten och -exporten stigit från 14 till 27 % av BNP. I

jämförelse med tillverkningsindustrin är tjänstesektorns globalisering ändå fortfarande ganska begränsad, värdet av varuimporten och -exporten steg samtidigt från 45 till 66 %. En effekt av globaliseringen på inkomstojämlikheten borde därför framför allt återfinnas inom tillverkningsindustrin, och endast om utvecklingen inom tillverkningsindustrin skiljer sig påtagligt från de andra sektorerna är det motiverat att tala om en globaliseringseffekt.

Utöver globaliseringen av handeln belyser vi även kapitalmarknadernas utveckling genom att studera utvecklingen inom bank- och försäkringsbranschen. Som nämndes ovan ses branschen ofta som en indikator på den finansiella sektorns betydelse, både utifrån antalet anställda och utifrån deras ersättningsnivåer.¹⁶ Den ekonomiska globaliseringens sista dimension, migration, analyserar vi genom att se på invandringens betydelse för ojämlikheten.

Ett urval av resultaten från dekomponeringsanalyserna presenteras i tabell 2.2. Den översta raden av tabellen redovisar den totala förändringen i decilkvoten, och av tecknet framgår om ojämlikheten ökat eller minskat. Vi ser här att ojämlikheten ökat mest i Finland och Sverige, medan den ökat något i Norge och minskat något i Danmark. I övrigt består tabellen av två paneler; en första som anger den del av förändringen i decilkvoten som är relaterad till förändringar i arbetskraftens sammansättning och en andra som anger förändringar relaterade de olika gruppernas inkomster. I dekompositionsanalyser av löneskillnader benämns det senare ofta för lönestructureffekten, anspelande på lönesättningen i företag. Lönesättningen inverkar givetvis även här på den senare komponenten, men eftersom vi här dessutom fångar upp sysselsättningsskillnader mellan grupper och branscher är det kanske mer passande att använda beteckningen inkomststrucktureffekt. Positiva koefficienter innebär att sammansättnings- resp. inkomststrucktureffekten är förknippad med ökande ojämlikhet medan negativa indikerar minskade skillnader.

I tabellen anges också den totala sammansättnings- respektive inkomststrucktureffekten av samtliga inkluderade variabler, d.v.s. även de variabler som inte redovisas i tabellen. (Resultaten för samtliga variabler redovisas istället i tabell B3.1 i bilaga 3.) Av de totala effekterna framgår att huvuddelen av den förändring som skett i respektive land är relaterat till förändringar i inkomststrukturen, eller m.a.o. den inkomst

¹⁶ Andra indikatorer som använts är finanssektorns storlek i förhållande till BNP och företagsvinster. Notera att vårt mått inte omfattar kapitalrörlighet i termer av investeringar, detta inkluderas istället i förändringar i sysselsättningsandelen av framför allt tillverkningsindustrin.

som är förknippad med att tillhöra en grupp eller arbeta i en bransch snarare än till arbetskraftens sammansättning. Inkomststruktureffektens relativt stora betydelse gäller både de totalt sett små förändringarna i Danmark och Norge och de stora i Finland och Sverige. Generellt sett är det alltså ersättningen till olika grupper av arbetskraften som orsakat de största förändringarna i ojämlikheten.

Tabell 2.2. Dekomponering av förändringar i ojämlikhet i årsarbetsinkomst (decilkvot) i Norden

	Danmark 1986–2006	Finland 1990–2006	Norge 1994–2006	Sverige 1986–2006
Förändring i decilkvoten	-0,04	0,33	0,05	0,27
Effekter av arbetskraftens förändrade sammansättning				
Andel invandrare	0,00	-	0,01	0,03
Andel tillverkningsind.	0,00	0,00	0,00	0,00
Andel privata tjänster	0,02	0,03	0,00	0,06
Andel offentliga tjänster	0,00	0,01	0,01	0,00
Andel byggnadsind.	0,00	-0,01	0,00	0,00
Andel bank och försäkring	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Total sammansättningseffekt, inkl. övriga variabler</i>	<i>0,02</i>	<i>0,11</i>	<i>0,00</i>	<i>0,06</i>
Effekter av förändrad inkomststruktur				
Inkomster bland invandrare	0,00	-	0,00	0,04
Inkomster i tillverkningsind.	0,02	0,08	0,00	-0,06
Inkomster i priv. tjänstesekt.	0,07	0,22	0,03	0,02
Inkomster i off. tjänstesekt.	0,04	0,04	0,07	-0,06
Inkomster i byggnadsind.	0,01	0,04	0,00	-0,01
Inkomster i bank- och försäkringssekt.	0,01	0,02	0,01	0,01
<i>Total inkomststruktureffekt, inkl. övriga variabler</i>	<i>-0,06</i>	<i>0,22</i>	<i>0,05</i>	<i>0,21</i>

Not: Utöver redovisade variabler ingår även variablerna kön, ålder och utbildning i analysen. Referens kategorier är män, 35–45 år, gymnasieutbildning, infödda och offentlig förvaltning. Resultaten för utbildning redovisas i tabell 3.2. Samtliga resultat redovisas i tabell B3.1 i bilaga 3.

Går vi sedan in på de enskilda resultaten och inledningsvis ser på effekterna associerade med invandring ser vi att den ökade invandringen haft en tämligen begränsad effekt på inkomstojämlikhet i Norden. I både Danmark och Norge är sammansättningseffekten förknippad med den ökade andelen invandrare i arbetskraften knappt märkbar. Effekten är större i Sverige, men satt i relation till den totala förändringen utgjorde inte invandringen någon avgörande faktor här heller. För Finland saknar vi information om invandring, men eftersom den under den här perioden var betydligt lägre än i de tre andra länderna kan man förmoda att den inte heller i Finland låg bakom någon större del av förändringen i ojämlikhet.

Invandrares svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, något som skulle synas i en stor inkomststruktureffekt, har haft en mycket lite effekt på ojämlikhet i Norden. Det är endast i Sverige som vi ser någon effekt överhuvudtaget och även om den inte är negligerbar är den ojämlikhetsökning som är förknippad med invandrares låga löner och arbetslöshet i sig inte en avgörande faktor bakom den påtagliga ökningen av ojämlikhet i Sverige. Så även om både sammansättnings- och inkomststruktureffekterna pekar på att invandring till Sverige varit förbunden med ökad ojämlikhet har andra faktorer haft en betydligt större inverkan på nivån på ojämlikheten.

Förändringar i den nordiska industristrukturen har endast efterlämnat relativt små effekter. Referensgruppen för de olika branschindikatorerna utgörs i alla länder av offentlig förvaltning, den mest homogena gruppen sett över de fyra länderna som helhet. Särskilt noterbart är att tillverkningsindustrin, det vi betraktar som den sektor som är mest utsatt för globaliseringens krafter, inte i något land avviker nämnvärt från referenskategorierna offentlig förvaltning och inte heller från den offentliga tjänstesektorn. Istället har expansionen av den privata tjänstesektorn inneburit ökad ojämlikhet i Danmark, Finland och Sverige. I Norge har däremot strukturförändring inte varit av någon som helst betydelse för inkomstojämlikhetens utveckling.

Skillnaderna är betydligt större vad gäller inkomststruktureffekterna mellan sektorerna och det mest frapperande är kanske att det är i princip omöjligt att hitta något tydligt mönster i de industrieffekter som erhållits i de olika länderna. Ett exempel är resultaten för tillverkningsindustrin. Medan inkomstutvecklingen inom finsk tillverkningsindustri lett till tydligt ökade inkomstskillnader har den i Sverige tvärtom varit förbunden med klart minskade skillnader. Resultaten för Danmark och Norge befinner sig här mellan de två ytterligheterna. Andra exempel är byggnadsindustrin där effekterna pekar åt olika håll och offentliga tjänster där vi har en utjämnande effekt i Sverige medan vi i de andra tre länderna har ojämlikhetsökande effekter.

Två gemensamma resultat är dock att privata tjänster är förknippade med ökande ojämlikhet i samtliga länder, om än betydligt mer så i Finland än i de andra länderna. Ett annat rör bank och försäkring där vi i alla fyra länder finner att sektorn ökade storlek lett till ökningar i ojämlikheten, om än tämligen små.

Resultaten i det här avsnittet indikerar att globaliseringens inverkan på nordiska arbetsmarknader inte har varit enhetlig. Invandringen verkar allmänt sett inte ha lett till ökad ojämlikhet i Norden, varken i Danmark och Norge syns inga tecken på att invandringen har orsakat större

inkomstspridning. Effekterna är större i Sverige, där både den högre andelen invandrad arbetskraft och invandrares svårigheter att finna välbetalt arbete ökat inkomstojämlikheten. Varför utvecklingen i de tre länderna skiljer sig åt framgår inte av vår analys, men klart är att ökad invandring inte per automatik leder till ökad ojämlikhet. Våra resultat för de olika branscherna är svårare att sammanfatta, något som är intressant i sig eftersom det återigen visar att det inte finns någon enhetlig effekt av globaliseringen. Struktur- eller inkomsteffekterna förknippade med tillverkningsindustrin skiljer sig i vart fall inte systematiskt från effekterna i de andra branscherna, något som tyder på att inhemska faktorer är viktigare för utvecklingen av ojämlikheten. Den tydligaste "globaliseringseffekten" finner vi i utvecklingen inom bank- och försäkringssektorn vilken genomgående bidragit till att öka ojämlikheten, men effekten har samtidigt varit liten.

2.4.2 Inkomstosäkerhet

En annan fråga rör sambandet mellan globalisering och inkomstosäkerhet. Förändringarna i internationell handel, närmare bestämt konkurrens från andra länder, kan således ha lett till större svängningar i efterfrågan på inhemskt producerade varor och därmed till större svängningar i arbetsinkomsterna för de sysselsatta inom olika sektorer. Den utländska konkurrensen skulle därför kunna leda till ett minskning av efterfrågan på varor producerade i Norden, antingen p.g.a. att andra länder tar marknadsandelar på de nordiska exportmarknaderna eller för att de ökar sina andelar på de nordiska marknaderna. Konkurrensdriven strukturuomvandling har också varit ett återkommande fenomen på de nordiska arbetsmarknaderna och lett till arbetstidsförkortningar, permitteringar eller avskedanden. Alternativt skulle efterfrågefallet kunna leda till lönesänkningar, och även om direkta sänkningar av lönerna tidigare varit ovanliga så har vi under den senaste lågkonjunkturen sett flera fall av "eftergiftsförhandlingar". Arbetstagarna går då med på lönesänkningar, eller avstår från att göra anspråk på höjda löner, mot en försäkran från arbetsgivarnas sida om att personalnedskärningar skall undvikas. Samtliga scenarier skulle leda till att arbetstagarnas inkomster varierar från ett år till ett annat, och i den offentliga debatten hävdas det ofta att sådana fluktuationer blivit allt vanligare i takt med den ökande internationella integrationen.

En alternativ hypotes är emellertid att globaliseringen tvärtom leder till mindre svängningar i efterfrågan på varor producerade i Norden. Visserligen skulle konkurrensen mycket väl kunna leda till dramatiska efterfrågefluktuationer, men svängningarna behöver inte nödvändigtvis ha de konsekvenser som skisserades ovan. Istället kan det tänkas att ett efterfrågebortfall i ett land kan kompenseras av en samtidig efterfrågeökning i ett annat resulterande i mer eller mindre konstant efterfrågan. Så länge vi inte får en simultan minskning i efterfrågan på nordiska varor och tjänster på samtliga marknader skulle den ökade ekonomiska integrationen kunna fungera som en buffert i orostider och på så sätt generera stabilare inkomster än tidigare.

Trots att det första scenariot figurerat flitigt i media och i den politiska debatten saknas i princip forskning på området. Ett undantag är här Hållsten m.fl. (2010) som undersökte globaliseringens betydelse i Sverige genom att jämföra utvecklingen av inkomstfluktuationer inom tillverkningsindustrin med utveckling i andra sektorer mindre utsatta för internationell konkurrens. Studien använde med andra ord samma ansats som vi använde oss av ovan. Slutsatsen var här att tillverkningsindustrin inte avvek nämnvärt och att globaliseringen av den anledningen inte var en avgörande faktor bakom utvecklingen av inkomstfluktuationer.

För att studera om globaliseringen lett till större inkomstfluktuationer i de nordiska länderna utgår vi ännu en gång från de fyra sektorerna tillverkningsindustri, privat tjänstesektor, offentlig tjänstesektor och offentlig förvaltning. Vi analyserar perioden 1990 till 2006, med viss variation i startåret mellan länderna. Det kan vara värt att påminna om det är under den här perioden den ekonomiska integrationen verkligen tog fart, både vad gäller handel och kapital. Vi studerar årliga förändringar i arbetsinkomst, något som ofta betecknas inkomstvolatilitet (se box 2.2).¹⁷

¹⁷ Även om inte globaliserings inverkan på inkomstfluktuationer varit föremål för någon omfattande forskning har däremot den allmänna utvecklingen av inkomstfluktuationer tilldragit sig ett visst intresse, d.v.s. utan att direkt relateras till globaliseringen. Studierna kan indelas i två grupper; analyser av s.k. inkomstvolatilitet och av s.k. temporär inkomstvarians. Detta är två olika sätt att analysera inkomstsvängningar, med sina respektive för- och nackdelar (se Shin och Solon, 2011, för en diskussion). Analyser av inkomstvolatilitet av det slag vi här genomför är relativt vanliga i USA, det enskilda land för vilket det också finns flest analyser, medan analyser av temporär inkomstvarians ofta har använts i analyser från andra länder.

Box 2.2

Data och metod

Analyserna av inkomstfluktuationer har gjorts genom att jämföra personers årsinkomster under två på varandra följande år. Fluktuationer, eller volatilitet, mäts med hjälp av ett av standardmåten på det här området, standardavvikelsen av den logariterade inkomstförändringen. Tyvärr innebär behovet av longitudinella data att vi inte kan genomföra studien för Finland eftersom vi där endast har tillgång till tvärsnittsdata, och analysen begränsas därför till Danmark, Norge och Sverige.

Vi har återigen använt oss av uppgifter om bruttolön där samma avgränsningar har gjorts som i analysen av inkomstojämlikhet ovan. De oberoende variablerna har återigen bestått av ålder, kön, födelseland, utbildningsnivå och bransch. Kön och födelseland ingår även här som dikotoma variabler, och utbildningsvariabeln avser åter högsta avslutad utbildning. Den har här delats upp i tre grupper; grundskola, gymnasium och universitet. Branschvariabeln skiljer sig också något då vi här endast särskiljer fyra sektorer; tillverkningsindustri, privat service, offentlig service och offentlig administration.

I figur 2.3 ser vi att volatiliteten inom tillverkningsindustrin i Danmark ökade över tid. Detsamma gäller för privat och offentlig service, och ökningarna inom de två tjänstesektorerna var betydligt mer markanta än inom industrin. Medan volatiliteten i privat tjänstesektor ökade under hela den studerade perioden skedde ökningen inom tillverkningsindustrin och offentlig service huvudsakligen under inledningen av perioden och under de sista tio åren förblev volatilitet tämligen oförändrad. I motsats till utvecklingen inom de andra tre sektorerna minskade volatiliteten inom offentlig förvaltning kontinuerligt under de här åren.

Vad gäller Norge så ser vi att volatiliteten ökade inom samtliga sektorer. Ökningarna var minst inom de två offentliga sektorerna och påtagligt starkare inom de två privata, och då särskilt inom tillverkningsindustrin. Även om volatiliteten inom privat tjänstesektor också ökade var ökningen klart snabbast inom industrin.

Figur 2.3a. Inkomstvolatilitet i Norden, per sektor. Log % årlig förändring i arbetsinkomst. Danmark

Figur 2.3b. Inkomstvolatilitet i Norden, per sektor. Log % årlig förändring i arbetsinkomst. Norge

Figur 2.3c. Inkomstvolatilitet i Norden, per sektor. Log % årlig förändring i arbetsinkomst. Sverige

De svenska resultaten uppvisar klart större svängningar i volatiliteten. Mer intressant ur vår synvinkel är emellertid att det återigen finns vissa paralleller mellan tillverkningsindustrin och de två servicesektorerna, och tecken på att offentlig förvaltning avviker. Även om det finns ganska stora variationer från år till år så verkar det ändå som om det såväl inom tillverkningsindustrin som inom privat och offentlig service sker en ökning av volatiliteten fram till omkring 2001/2002. Därefter faller volatiliteten, mer så i tillverkning och offentlig service än i privat service. Offentlig förvaltning avviker här främst i det att sektorn inte uppvisar någon tydlig trend under den här studerade perioden, volatiliteten varierar visserligen år från år men utan att vare sig öka eller minska över tid.

Den övergripande slutsatsen från analyserna är att det inte finns något som tyder på att globaliseringen har lett till någon allmänt ökad instabilitet i inkomsterna i Norden. Tillverkningsindustrin måste rimligen betraktas som den mest globaliserade sektorn i det mening att den mest utsatt för internationell konkurrens men vi ser inga indikationer på att inkomstfluktuationerna ökar mer där än i privat eller offentlig service. Enda undantaget är Norge, där vi finner att volatiliteten ökat snabbare i tillverkningsindustrin än i de andra två sektorerna, men det dominerande intrycket är ändå att inkomstfluktuationerna i de tre sektorerna i princip utvecklas parallellt i alla tre länderna. Det finns vissa indikationer på att den långsiktiga trenden i offentlig förvaltning skiljer sig från den inom industrin, men skillnaden går då mellan offentlig förvaltning och de andra tre sektorerna. Vi ser vi med andra ord inte några tecken på att globaliseringen skulle utgöra någon fara för stabiliteten i löntagarnas inkomster.

Givetvis innebär inte detta att internationell konkurrens och efterfrågevariationer inte leder till inkomstfluktuationer. Konjunktursvängningar och strukturella efterfrågeförändringar har länge lett till och kommer också framöver leda till att arbetstagare kommer att uppleva dramatiska inkomstsvängningar. Men inkomstbortfallen verkar inte drabba fler eller inträffa oftare trots den markanta uppgången i ekonomisk integration. Om orsaken står att finna i att efterfrågeförändringarna inte sker så ofta som sägs, om de är kompenseras av efterfrågeuppgångar i andra exportländer eller om de är så generella att de drabbar i det närmaste alla löntagare kan inte vår studie ge svar på. Konstateras kan emellertid att farhågorna för att den tilltagande ekonomiska integrationen skulle göra inkomsterna allt osäkrare så här långt inte har infriats.

Detta kan också sägas sammanfatta kapitlet som helhet. Trots den omfattande debatten och de otaliga exemplen på utslagning av industri-

orter, nedläggningar av företag och uppsägningar av enskilda personer är den övergripande slutsatsen att globaliseringen inte har lett till vare sig någon allmän ökning av vare sig ojämlikheten eller inkomstosäkerheten. Det enda tecken på en globaliseringseffekt vi här har kunnat observera är den ökning av ojämlikheten som är förbunden med bank- och försäkringssektorns expansion, men uppgången i ojämlikheten är här ändå så pass liten att den knappt ter sig nämnvärd. I en del andra fall, t.ex. den svenska invandringen, ser vi något som skulle kunna utgöra en globaliseringseffekt i ett enskilt land, men eftersom motsvarande förändring inte återfinns i de andra länderna är det rimligare att se det som en specifik utveckling för landet ifråga. Det går därför inte att hävda att globaliseringen automatiskt leder till ojämlikhet och social exkludering, det finns inga effekter som uppträder på samma sätt i alla länder. En sådan slutsats innebär givetvis inte att globaliseringen inte kan ha någon inverkan på arbetsmarknaden. Istället kan globaliseringen komma att samspela med nationella faktorer, och beroende på de nationella förhållandena kan vi få olika utfall. Fokus måste då riktas mot de faktorer som i varje enskild land genererar eller motverkar social exkludering, och några av dessa kommer vi att behandla i kapitel 3.

3. Att möta globaliseringen

En snabbt framåtskridande globalisering kan hanteras på skilda sätt. En möjlig strategi är att försöka stävja den ökade rörligheten av varor, kapital och människor som utgör den ekonomiska globaliseringen. Som vi såg i kapitel 2 har några sådana försök emellertid inte gjorts, i vart fall inte vad gäller rörligheten av varor och kapital. Istället kan man med visst fog hävda att de nordiska länderna på flera sätt sökt främja globaliseringen.

Ländernas kanske främsta medel för att hantera globaliseringens avigsidor har istället varit satsningar på utbildning och aktivering. Ett genomgående drag i den politiska retoriken har varit att de nordiska länderna skall främja en högproduktiv arbetsmarknad, d.v.s. en arbetsmarknad där det ställs höga krav på kunskaper och färdigheter. De höga kraven skall mötas genom satsningar på såväl ungdomsutbildning som livslångt lärande, två områden som i nordiska sammanhang länge getts en hög prioritet men där denna under senare år förstärkts (se t.ex. Hylén och Skarin, 2009).

Utbildningssystemen i de nordiska länderna har därför expanderat, både på sekundär och på tertiär nivå. Utbyggnaden skall dels stärka ländernas konkurrenskraft, dels göra det möjligt för medborgarna att finna sysselsättning och därmed försörjningsmöjligheter. För de som ändå får problem att etablera ett fotfäste på arbetsmarknaden och som riskerat att slås ut har de nordiska länderna traditionellt erbjudit arbetsmarknadspolitiska program och stöd av olika slag. Precis som i fallet med utbildningspolitiken är det här ett område som varit föremål för en omfattande reformaktivitet i det uttalade syftet att höja sysselsättningen.

3.1 Utbildning som globaliseringspolitik

Utbildning och kompetensutveckling utgör således en central del av de nordiska ländernas strategi för att möta globaliseringens utmaningar. Även om en utflyttning av okvalificerade arbeten till låglöneländer är en påtaglig konsekvens av globaliseringen råder det stor enighet bland de nordiska länderna, liksom inom EU, om att vi inte ska konkurrera med låga löner utan med kunskap. Att utbilda dagens unga för en kunskapsbaserad arbetsmarknad ses därför som avgörande för hur de nordiska länderna ska kunna bibehålla sitt välstånd och sin levnadsnivå.

Ett exempel är här EU:s 2020-strategi. Strategin tar visserligen avstamp i den akuta finanskris som rådde då den sjösattes år 2010 men den syftar också till att möta mer långsiktiga utmaningar som globaliseringen (Europeiska kommissionen, 2010). Ett konkret mål är att andelen unga med endast grundskoleutbildning eller motsvarande fram till 2020 skall minska från 15 till 10 %. Likaledes ska andelen 30- till 34-åringar med högskoleutbildning (motsvarande) öka från 31 till minst 40 %. EU:s ambition att öka såväl andelen med gymnasieexamen som andelen med högskoleexamen innebär en omfattande expansion av utbildningssystemets högre nivåer. Som en del av strategin skulle dessutom initiativet "Unga på väg" förbättra övergången mellan skola och arbetsliv och på så sätt bidra till den positiva sysselsättningsutveckling som är nödvändig för det framtida Europa.

Även om effekterna av finanskrisen har varit relativt sett lindriga i de nordiska länderna så pågår sedan länge en diskussion även här om hur vi i våra länder med hjälp av utbildningssystemen skall möta de problem som följer i globaliseringens kölvatten (och även kunna utnyttja dess möjligheter). Precis som inom EU har mycket av diskussionen handlat om behovet av högre utbildning och om strategier för hur små länder som de nordiska ska kunna producera världsledande forskning (Hylén & Skarin, 2008). Men liksom i Europe 2020 har diskussionen också omfattat utformningen av utbildningen på den första icke-obligatoriska nivån, det som ibland kallas högre sekundär nivå. I Finland och Sverige benämns denna nivå "gymnasieskola", medan den i Danmark går under namnet "gymnasiale uddannelse" eller "erhvervsuddannelse" beroende på om den är primärt studie- eller yrkesförberedande. I Norge kallas den "vidaregående skola" och på Island "framhaldsskóli". Vi kommer fortsättningsvis att använda beteckningen gymnasieskola för denna nivå. Debatten handlar då främst om hur de yrkesförberedande utbildningarna bör organiseras i framtiden, om kontakten och samarbetet mellan skola och arbetsliv samt om hur man ska öka genomströmningen i den här typen av utbildning (Hylén & Skarin, 2008).

3.1.1 Utbyggnad av utbildningssystemet

De nedskärningar som i de flesta industriländerna följde på välfärdsstatens s.k. "guldålder" på 1970- och 1980-talet omfattade i allmänhet inte utbildningssektorn. Istället har utbildningssystemen stegvis expanderat, en expansion som omfattat både en utvidgning av skolobligatoriet och en utökning av de frivilliga utbildningarna på sekundär och tertiär nivå. Fler och fler studenter går kvar i skolan längre och längre, något som leder till en markant ökning av utbildningsnivån i samhället.

De nordiska ländernas utbildningspolitiska reformer under de senaste decennierna kan ses som exempel på den här trenden. På grundskoleområdet genomförde alla länderna under 1960- och 1970-talet omfattande förändringar i sina respektive pliktsskolor, reformer som uppvisade stora likheter. Samtliga länder ersatte således skiktade skolsystem där en relativt stor andel av ungdomarna lämnade skolan i unga år med sammanhållna 9-åriga enhetsskolor. Systemen har därefter utvidgats något. Danmark införde redan på 1970-talet ett föregående (0:e) och ett efterföljande (10:e) frivilligt skolår. Modellen kan sedan sägas ha kopierats i de andra länderna, åtminstone till en del och med ganska stor fördröjning. Island och Norge införde ett 10-årigt skolobligatorium 1995 respektive 1997 genom att tidigarelägga skolstarten med ett år. Sverige och Finland gick en något annorlunda väg och införde ett föregående, frivilligt, skolår 1998 respektive 2000, en möjlighet som de flesta familjer nu utnyttjar. Liksom i Danmark finns i Finland dessutom också ett frivilligt efterföljande skolår.

Även på den frivilliga gymnasienivån har det skett förändringar. Precis som var fallet med grundskolan skedde här omfattande reformer under 1960- och 1970-talet, och i många fall fördes en mängd olika utbildningsformer samman under ett tak. Utöver de organisatoriska förändringarna skedde emellertid också en expansion. Denna bestod dels i att fortsatt skolgång blev en möjlighet för allt fler genom att antalet skolor utökades samtidigt som skilda former av studiestöd inrättades. Vidare förlängdes flera yrkesutbildningar i det att de breddades till att inkludera fler eller mer av basämnena som språk och matematik.

Den organisatoriska strukturen har i stora drag lämnats oförändrad under perioden, men eftersom allt fler fortsätter sin utbildning efter den obligatoriska skolan har ändå expansionen i praktiken fortsatt. Expansionen har också underlättats av att flera länder införde en lagstadgad rätt till gymnasieutbildning; Norge och Sverige 1994, Island 1996 och Danmark 2001.

Att den organisatoriska formen för gymnasieskolan i stora drag bibehölls innebar nu inte att organisatoriska reformer saknades. Den norska reformen 1994 innebar, utöver den lagstadgade rätten till gymnasieut-

bildning, också mekanismer för att förenkla byte från yrkesförberedande till studieförberedande utbildning. Även Sverige genomfördes en reform av yrkesutbildningarna 1994 då de tidigare 2-åriga programmen förlängdes till 3-åriga och kom att ge högskolebehörighet, och högskolebehörighet blev också resultatet av en reform i Finland 2001.

Vad gäller högskolesystemet så genomgick även det en dramatisk expansion i de nordiska länderna på 1960- och 1970-talet, en omvandling som fortsatt på senare år men på olika sätt i de olika länderna. I Sverige var 1980- och framför allt 1990-talet en period av omfattande tillväxt. Flera nya högskolor öppnades, och expansionen berodde också på att fler blivit behöriga till högskolan efter gymnasireformen 1994. En institutionell expansion skedde också i Finland där en helt ny form av högskola, de s.k. yrkeshögskolorna, inrättades i början av 1990-talet. De nya skolorna var ofta en fortsättning på eller sammanslagning av äldre yrkesskolor men blev snabbt populära och innebar en tydlig utökning av det finska högskolesystemet. Också Island firade öppnandet av helt nya högskolor i slutet av 1980-talet. Danmark och Norge har i jämförelse varit återhållsamma vad gäller institutionella reformer, de nya institutioner som uppstått kan ses som fortsättningar/sammanslagningar av tidigare existerande högskolor. Oavsett om det har skett någon ökning av antalet institutioner eller ej så har samtliga länder sett en fortsatt markant ökning av antalet studerande.

Men expansionen är inte begränsad till det "ordinarie" skolväsendet utan här ingår också det system för vuxenutbildning som i Norden verkar spela en förhållandevis stor roll. Jämfört med andra länder är det vanligare i de nordiska länderna att man deltar i vuxenutbildning, något som även gäller grupper som lågutbildade och arbetslösa. De nordiska länderna prioriterar dock de olika lågutbildade grupperna i olika hög grad. Det svenska Kunskapslyftet mellan 1997 och 2002 var riktat mot personer med kort utbildning, och då särskilt arbetslösa. Programmet var också mycket omfattande, knappt 1 miljon personer tog del av någon utbildning inom ramen för programmet (Sydsvenskan, 23 april, 2005). Detta kan jämföras med det finska Kunskapslyftet mellan 2003 och 2009. Även om programmet, som endast omfattade ca 25 000 personer, också inkluderade personer med låg utbildningsnivå var det främst riktat till personer i arbete.¹⁸

¹⁸ Även vad det gällde finansieringen av kurserna fanns det intressanta skillnader. I Danmark, Finland och Norge var hela det allmänna kursutbudet avgiftsbelagt, medan det i Sverige var gratis (NMR, 2000). Försök har gjorts att definiera en "nordisk modell" för vuxenutbildning (se t.ex. Tuijnman, 2003), men utan att

Effekterna av de här förändringarna kan illustreras med hjälp av uppgifter från OECD (2009). I tabell 3.1 ser vi utvecklingen av utbildningsnivån i den vuxna befolkningen i de nordiska länderna. Uppgifterna omfattar tyvärr inte hela vår undersökningsperiod men ger ändå en indikation på utvecklingen under den här perioden. Även om nivåerna varierar något ser vi i samtliga fall en gradvis minskning av andelen med endast obligatorisk grundskola (här kallat lägre än övre sekundär utbildning), och en lika kontinuerlig ökning av andelen med universitet och annan tertiär utbildning.¹⁹

Frågan är då vad expansionen kan ha haft för effekter? Vi är här intresserade av konsekvenserna ur ett exkluderingsperspektiv och fokuserar därför på sambandet mellan utbildningsexpansionen och inkomstojämlikheten. Det är här möjligt att föreställa sig effekter av skilda slag, effekter som kan tänkas inverka på ojämlikheten på diametralt skilda sätt. En minskning av andelen med lägre utbildning skulle t.ex. kunna innebära att ojämlikheten minskar eftersom låg utbildning ofta är associerad med låg inkomst. Jämlikheten skulle då öka eftersom andelen låginkomsttagare minskar. Å andra sidan är inkomstvariationen inom grupper med låga eller medelinkomster förhållandevis liten medan den är högre inom gruppen höginkomsttagare. En utbildningsexpansion som leder till en expansion av höginkomsttagargruppen skulle därför också kunna medföra en ökad inkomstojämlikhet.

Tabell 3.1. Utvecklingen av utbildningsnivån. Befolkningen 25–64 år (%)

		1997	2000	2003	2006
Danmark	Lägre än övre sekundär	i.u.	21	19	18
	Tertiär	i.u.	26	32	35
Finland	Lägre än övre sekundär	32	27	24	20
	Tertiär	29	32	33	35
Island	Lägre än övre sekundär	44	45	40	37
	Tertiär	21	23	29	30
Norge	Lägre än övre sekundär	17	15	13	21*
	Tertiär	26	28	31	33
Sverige	Lägre än övre sekundär	25	22	18	16
	Tertiär	28	30	33	31*

Not: * En förändring i klassifikationen gör att uppgiften inte är fullt jämförbar med tidigare års.

Källa: OECD (2009), tabell A1.4.

komma längre än att konstatera att lågutbildade verkar prioriteras mer än i andra länder och att det offentliga stödet till vidareutbildning är högre.

¹⁹ De enda undantagen är här gruppen med lägre än övre sekundär utbildning i Norge 2006 och gruppen med tertiär utbildning i Sverige samma år, men förändringarna jämfört med föregående år beror i båda fallen på förändringar i klassifikationerna (OECD, 2009).

Effekterna ovan är närmast av statistisk natur, men det är också möjligt att det minskade utbudet av lågutbildad och det ökade utbudet av högutbildad arbetskraft leder till att inkomstskillnaderna mellan grupperna krymper om konkurrensen bland arbetsgivarna om de lågutbildade ökar samtidigt som konkurrensen om högutbildade minskar. Det är emellertid återigen möjligt att effekten blir den omvända, om arbetsgivarna på lite sikt anpassar sin produktion till de nya förutsättningarna och ökar sitt användande av högutbildad arbetskraft. För att få en uppfattning om vilken av effekterna som dominerar har vi använt samma dekomponering av inkomstskillnader som redovisades i kapitel 1 ovan (se box 3.1).

Box 3.1

Data och metod

I analysen av sambanden mellan utbildningsexpansion och inkomstojämlikhet har vi använt oss av samma metod som i analysen av globalisering och inkomstojämlikhet ovan. De här rapporterade resultaten ingår som en del av de tidigare analyserna där vi här fokuserar på resultat relaterade till utbildning.

Utbildningsnivå anger högsta avslutade utbildning och vi skiljer som tidigare på fyra utbildningsnivåer; grundskola eller lägre, gymnasium, universitet och forskar-utbildning.

Anställda i primär sektor och anställda yngre än 25 och äldre än 65 år har exkluderats från analyserna. För Danmark och Sverige omfattar analysen perioden 1986 till 2006, Finland 1990 till 2006 och slutligen Norge 1994 till 2006.

Precis som i avsnittet om globalisering och inkomstskillnader i Norden så anger tabell 3.2 sambandet mellan förändringen i decilkvoten, förändringar i arbetskraftens sammansättning och förändringar i de inkomster olika grupper på arbetsmarknaden erhåller. Eftersom vi ovan behandlade analysens övriga resultat begränsar vi oss här till utbildningseffekterna. Referensgrupp i analysen utgörs av de med gymnasieutbildning.

Vi ser här att den nordiska utbildningsexpansionen har inverkat på inkomstskillnaderna på ganska olikartat sätt. I Danmark, Norge och Sverige har minskningen i antalet personer i arbetskraften med endast grundskola lett till minskade inkomstskillnader, något som inte skett i Finland där minskningen istället lett till ökad ojämlikhet. Effekterna av expansionen av den högre utbildningen är däremot mera enhetlig. I samtliga länder har utbyggnaden av universitetsväsendet medfört ökade inkomstskillnader, även om effekten i Norge är försumbar. Förändringar i den lilla gruppen forskarutbildade har däremot inte inverkat på inkomstskillnaderna nämnvärt i något av länderna.

Tabell 3.2. Dekomponering av förändringar i ojämlikhet i årsarbetsinkomst (decilkvot) i Norden

	Danmark 1986–2006	Finland 1990–2006	Norge 1994–2006	Sverige 1986–2006
Förändring i decilkvoten	-0,04	0,33	0,05	0,27
Effekter av arbetskraftens förändrade sammansättning				
Andel grundskola	-0,02	0,01	-0,04	-0,05
Andel universitet	0,02	0,03	0,00	0,03
Andel forskarutb.	0,00	0,00	0,00	0,00
Total sammansättningseffekt, inkl. övriga variabler	0,02	0,11	0,00	0,06
Effekter av förändrad inkomststruktur				
Inkomster bland de med grundskola	0,00	0,06	0,04	0,07
Inkomster bland de med universitet	0,01	-0,14	0,01	0,11
Inkomster bland de med forskarutb.	0,00	0,00	0,00	0,00
Total inkomststruktureffekt, inkl. övriga variabler	-0,06	0,22	0,05	0,21

Not: Utöver redovisade variabler ingår även variablerna kön, ålder, födelseland och sektor i analysen. Referens kategorier är män, 35–45 år, gymnasieutbildning, infödda och offentlig förvaltning. Resultaten för bransch och invandring redovisas i tabell 2.2. Samtliga resultat redovisas i tabell B3.1 i bilaga 3.

Något paradoxalt är alltså den gemensamma nämnaren den stora variationen, något som i sin tur innebär att konsekvenserna av den nordiska utbildningsexpansionen är mycket blandad. I Danmark har inte expansionen i sig genererat några större förändringar i inkomstfördelningen, effekterna av förändringarna i sammansättningen har motverkat varandra så att den sammanlagda effekten blir liten. Detsamma gäller i viss mån i Norge och i Sverige, även om den sammanlagda effekten där innebär minskade skillnader. Den minskning i ojämlikhet som blir följden av att färre personer tillhör låglönegruppen neutraliserades alltså här helt eller delvis av den ökning som sker i en grupp med större intern inkomstspridning. Hur resultaten skall tolkas beror något på vilken måttstock som används. Om satsningarna sågs som ett medel för att minska existerande ojämlikhet kan de "neutrala" resultat ses som ett misslyckande, om satsningarna istället skulle förebygga ökad framtida ojämlikhet kan resultaten kanske ses som en framgång.

De finska resultaten för de högutbildade är i linje med resultaten för de andra länderna, medan resultaten för gruppen lågutbildade avviker. Det är svårt att på grundval av de här analyserna ange vad som ligger bakom den här diskrepansen, men möjligen är den förknippad med den för Norden ovanligt hastiga minskningen av andelen lågutbildade i Finland. Som framgår av tabell 3.1 sjunker andelen i samtliga länder, men betydligt snabbare i Finland och också från en högre nivå. Det är möjligt att detta inte bara inneburit en minskning i gruppen storlek utan också en förändring i dess sammansättning, och de relativt välavlönade med låg utbildning blivit färre.

Ser vi sedan på effekterna av förändringarna i inkomststrukturen har Finland, Norge och Sverige alla ganska stora positiva grundskoleeffekter, något som innebär att förändringarna medfört ökad inkomstspridning. Danmark uppvisar däremot ingen förändring alls. Förändringar i inkomststrukturen bland universitetsutbildade finner vi egentligen bara i Finland och Sverige, men intressant nog av helt olika slag. Förändringarna i Sverige har lett till markant ökade inkomstskillnader medan de i Finland förknippas med en ännu kraftigare minskning. Vad gäller forskarutbildning är effekten återigen frånvarande.

Inkomststruktureffekten förknippad med grundskoleutbildning är förmodligen relaterad till sysselsättningsvariationer bland de lågutbildade. Särskilt i Finland och Sverige har sysselsättningen troligtvis haft en betydande roll. Den positiva universitetseffekten i Sverige är också rimlig med tanke på omläggningen av förhandlingssystemen mot allt mer differentierad lönesättning. Hur den negativa finska effekten bland universitetsutbildade skall förklaras är något oklart, men en hypotes är återigen kopplad till den snabba ökningen av andelen högutbildade i Finland som kan ha resulterat i överutbildning och minskade inkomstskillnader.

Sammantaget ser vi alltså en betydande variation, både vad gäller effekterna relaterade till arbetskraftens sammansättning och effekterna kopplade till inkomststrukturen. Trots att den allmänna trenden i alla fyra länderna har gått mot att allt färre avslutar sin utbildning efter grundskolan och att allt fler genomgår någon form av högre utbildning är alltså konsekvenserna olika. På ett mer övergripande plan indikerar detta att möjligheten att garantera medborgarnas sysselsättning och försörjning och därmed förebygga social exkludering enbart genom att bygga ut skolväsendet är en riskfylld strategi. Hur sysselsättning och inkomster utvecklas är relaterade till en mängd andra faktorer förutom utbildning, och att betrakta utbildning som en universallösning på arbetslöshet och ojämlikhet är alltför optimistiskt.

3.1.2 Reformen av sekundär yrkesutbildning

Utöver en allmän expansion av utbildningssystemen har utbildning också stått i fokus i ett annat hänseende, nämligen kring frågan om yrkesutbildningens utformning och utformnings betydelse för ungas chanser och risker på arbetsmarknaden. Inom den internationella forskningen om

övergången mellan skola och arbetsliv råder det närmast konsensus om att övergången är smidigast i länder där gymnasieskolans yrkesutbildning består av utvecklade lärlingssystem (se t.ex. Scarpetta m.fl., 2010; Christopoulou & Ryan, 2009; Breen, 2005). Det förklaras oftast med att eleverna/lärlingarna får en naturlig och långvarig kontakt med arbetslivet som i sin tur underlättar övergången till yrkeslivet. Även det specialiserade yrkeskunnande som lärlingsutbildningar genererar anses underlätta övergången till yrkeslivet i och med att en hög grad av specialisering ger tydliga indikationer om yrkeskunskaper till potentiella arbetsgivare. Skolbaserad yrkesutbildning tillhandahåller istället generella kunskaper som ger svagare indikationer på studenternas kunskaper och produktivitet. Eftersom arbetsgivare saknar information om verklig produktivitet gör man istället bedömningar utifrån arbetstagares arbetslivserfarenhet och/eller andra indikationer på produktivitet. Ungdomar med skolbaserad yrkesutbildning skulle då kunna tänkas hamna i ett underläge gentemot äldre arbetssökande med mer arbetslivserfarenhet eftersom de inte kan ge någon tydlig indikation om yrkeskunnande och produktivitet.

Samtidigt, menar vissa, är det mycket som talar för att globaliseringen har medfört och i än högre grad kommer att medföra ökade krav på flexibilitet i arbetslivet, av både arbetsgivare och arbetstagare. Människor skulle då i framtiden i ökad utsträckning komma att byta yrke, både frivilligt och ofrivilligt. I ett sådant scenario är det möjligt att generella, snarare än specifika, kunskaper är fördelaktiga eftersom de kan främja rörlighet på arbetsmarknaden. Utbildningspolitiskt skulle detta betyda att det vore bättre att prioritera skolbaserad framför arbetsplatsbaserad yrkesutbildning.

Frågan om skolbaserad kontra arbetsplatsbaserad yrkesutbildning kan också beskrivas i termer av en avvägning mellan ett system för effektiv övergång från skola till arbetsmarknaden och att så många som möjligt ska uppnå behörighet för högre studier och därmed skapa förutsättningar för ett livslångt lärande (Helms Jørgensen m.fl., 2013). På många sätt står de två målen i ett motsatsförhållande till varandra. Specialisering och ett stort inslag av lärlingsbaserad yrkesutbildning är svårt att förena med behörighet för högre studier utan att utbildningsprogrammen blir orimligt långa. Man måste således i ett utbildningssystem göra en avvägning mellan målen. En yrkesutbildning utan högskolebehörighet riskerar att skapa återvändsgränder och omöjliggöra byten från exempelvis ett hantverksyrke till ett akademiskt yrke. Den kan

också antas leda till en större grad av social snedrekrytering till högre studier. En generell yrkesutbildning kombinerad med högskolebehörighet riskerar å andra sidan att leda till svårigheter för ungdomar att klara av övergången från skola till arbetsliv. Från politiskt håll måste därför en avvägning göras mellan målen och att finna en balans mellan specifika och generella kunskaper är därför på många sätt en konkret utmaning. Bland de nordiska länderna kan Danmark och Sveriges sägas vara de två länder som gjort de mest olikartade avvägningarna härvidlag, med Finland, Island och Norge däremellan.

Danmark har således ett "klassiskt" dualt system för yrkesutbildning där lärlingspraktik utgör två tredjedelar av den, normal sett, fyraåriga utbildningen. I det normala upplägget av en yrkesutbildning börjar eleverna med en baskurs (grundforløb) under 0,5–1 år på skola. Därefter vidtar 3–3,5 års lärlingsutbildning som varvas med kortare kurser på skola om sammanlagt 10–15 veckor per år. Under lärlingstiden är eleverna formellt anställda med ett särskilt lärlingskontrakt och med lärlingslön betald av arbetsgivaren. Yrkesutbildning ger ingen behörighet till högre studier. I princip har visserligen elever på dansk yrkesutbildning rätt att läsa sig till sådan behörighet, men i praktiken är det ytterst få som utnyttjar denna rättighet (Helms Jørgensen m.fl., 2013). I Sverige är yrkesutbildningen skolförlagd och pågår under tre år. Lejonparten av yrkesträningen pågår på skolan, kompletterad med totalt 15 veckors praktik på riktiga arbetsplatser. Mellan 1994 och 2011 gav yrkesprogrammen också grundläggande behörighet till högre studier. I och med gymnasiereformen 2011 ger emellertid de yrkesförberedande utbildningarna inte längre automatisk behörighet till högre studier, men alla elever har rätt att välja att läsa de ämnen som krävs för högskolebehörighet inom ramen för sitt gymnasieprogram. En annan viktig förändring som genomfördes 2011 var att alla yrkesutbildningsprogram kan tas som lärlingsutbildning i stället för som skolbaserad utbildning.²⁰

²⁰ Det tycks vara så att reformen inneburit ett minskat intresse för yrkesutbildning. Höstterminen 2010 var det 34 % av andelen nybörjarelever i gymnasieskolan som påbörjade en yrkesförberedande utbildning. Till höstterminen 2012 hade den siffran minskat till 28 % (<http://www.skolverket.se/publikationer?id=2982>).

Det finska systemet för yrkesutbildning liknar det svenska. Utbildningen är primärt skolbaserad, men inslaget av arbetsplatsbaserad praktik är större än i Sverige. Det finns också ett lärlingsspår, men de flesta yngre elever går det skolbaserade spåret. Lärlingsspåret domineras istället av vuxna elever. Yrkesutbildningen är sedan 2001 treårig och ger behörighet för högre studier.

Den norska reformen 1994 innefattade också införandet av det s.k. 2+2 systemet som med ett förhållandevis stort inslag av lärlingsutbildning ligger närmare det danska. Här tillbringas de första två åren på skola och de sista två på arbetsplatser som lärling. Liksom i Danmark är lärlingarna anställda och uppbär lärlingslön. Som nämndes ovan är systemet utformat för att underlätta övergång från yrkesförberedande till studieförberedande utbildningar och av de som påbörjar en yrkesutbildning blir mindre än hälften slutligen lärlingar. Den resterande halvan hoppar antingen av, byter till studieförberedande eller väljer ett spår med skolbaserad yrkesutbildning (Markussen, 2010). Dessutom finns utbildningsprogram som officiellt är yrkesförberedande, som t.ex. media- och kommunikationsprogrammet, där i stort sett alla som går igenom gör det med en studieförberedande examen. Alla elever har också rätt till en examen med högskolebehörighet. Det är inget som erhålls automatiskt utan de som har gått 2+2-spåret måste gå ytterligare ett år i gymnasieskolan för att uppnå högskolebehörighet.

Den isländska yrkesutbildningen är uppdelad i två huvudspår. Den första leder till yrkeslicens eller yrkeslegitimation inom branscher som kräver sådant, t.ex. vård och omsorg, transport, byggnadssektorn. Denna typ av yrkesutbildning sker i form av lärlingsutbildning. Det andra spåret riktar in sig på branscher som saknar krav på licens eller legitimation, som t.ex. handel, livsmedelindustri och turism. Dessa yrkesutbildningar är skolbaserade. Yrkesutbildning leder inte automatiskt till högskolebehörighet, men alla elever ska erbjudas tillfälle att komplettera med de ämnen som krävs för det (Olofsson & Wadensjö, 2007).

Tabell 3.3 sammanfattar skillnaderna mellan ländernas yrkesutbildningar som de var utformade omkring år 2005 och det är tydligt att de nordiska länderna gjort väldigt olika prioriteringar i det val mellan specificitet och generalitet som tycks oundvikligt inom yrkesutbildningen på gymnasienivå. Störst skillnad finner vi mellan Danmark och Sverige

som kan sägas befinna sig i varsin ände av ett tänkt kontinuum med specificitet i den ena änden och generalitet i den andra.²¹

Frågan är vad skillnaderna i ländernas utbildningssystem betyder för ungdomarna? Hur påverkar de utbildningspolitiska prioriteringarna deras situation både under och efter utbildningstiden? Som redan nämnts så har diskussionen kring utbildning och globalisering inom de nordiska länderna till stor del handlat om att öka andelen ungdomar som tar sig igenom gymnasieskolan. Här har inte minst avhoppet inom yrkesutbildningen stått i fokus. I diskussionerna inför den svenska gymnasireformen 2011 var just en minskning av avhoppet inom yrkesutbildning ett argument som framfördes som motiv dels för införandet av en lärlingsutbildning, dels för att ta bort den obligatoriska högskoleförberedande delen.²²

Som nämndes ovan finns det en omfattande forskning kring övergången mellan skola och arbetsliv, en forskning som uteslutande handlat om de som faktiskt tar sig igenom utbildningen. En diskussion om situationen under utbildningen, t.ex. vad gäller genomströmning, har saknats. Även om ett lärlingssystem visat sig fungera bättre för dem som går ut kan netto-effekten av systemet vara lika dålig eller t.o.m. sämre än ett skolbaserat system om genomströmningen är dålig.

I alla västländer är andelen avhoppare i princip högre inom yrkesutbildning än inom studieförberedande utbildning, men huruvida det ena eller det andra systemet är bättre eller sämre på att förhindra avhopp är alltså okänt. Ytterligare en aspekt av den här problematiken är vilka effekter avhopp har på chanser och risker på arbetsmarknaden, och i vilken grad detta är relaterat till yrkesutbildningens struktur. En högre andel avhopp inom lärlingsbaserade system än inom skolbaserade är inte nödvändigtvis ett så stort problem om avhoppande lärlingar ändå har goda utsikter på arbetsmarknaden, åtminstone inte på kort sikt.

²¹ Det kan noteras att både Finland och Sverige under senare år rört sig i dansk/norsk riktning och infört större inslag av lärlingsbaserad yrkesutbildning. Gymnasireformen i Sverige år 2011 är den tydligaste manifestationen av detta. Ytterligare tecken på konvergens är den möjlighet att komplettera för att uppnå högskolebehörighet som Danmark tidigare infört.

²² Utbildningsminister Jan Björklund i Riksdag & Departement, 2011-02-24, <http://www.rod.se/utbildning-skola/klart-f%C3%B6r-l%C3%A4rlingsutbildningar>

Tabell 3.3. Institutionella egenskaper i gymnasieskolan i Norden kring år 2005

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Möjlighet till ett tionde förberedande grundskoleår	Ja	Ja	Nej ⁱ	Nej ⁱⁱ	Nej ⁱⁱⁱ
Lagstadgad rätt till plats på gymnasieskola	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Integrerad gymnasieskola	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Läringsbaserad yrkesutbildning	Ja	Nej ^{iv}	Ja ^v	Ja	Nej ^{vi}
Yrkesutbildningen är högskoleförberedande	Frivilligt ^{vii}	Ja	Frivilligt ^{vii}	Frivilligt ^{vii}	Ja
Övre åldersgräns för att börja gymnasieskola	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Slutexamen	Ja	Ja ^{viii}	Ja ^{ix}	Ja	Nej
Andel per födelsekohort som börjar gymnasieskola	Ca 95 %	90–95 %	90–95 %	Ca 100 %	Ca 100 %
Andel som påbörjar en yrkesutbildning	Ca 50 %	30–40 %	35–40 %	Ca 50 %	30–40 %

Noter: i) 10-årig grundskola med möjlighet till en extra ettårig utbildning på gymnasienivå bl.a. för de som haft svårt att klara grundskolan. ii) Grundskolan är 10 år för alla, men med det extra året i början av skol-gången. iii) Det individuella programmet är avsett att fungera på samma sätt som det tionde grundskole-året i Danmark och Finland och det extra året på Island. iv) Finns att välja. v) I vissa inriktningar. vi) Efter några års försökstid infördes lärlingsbaserad yrkesutbildning som valmöjlighet hösten 2011. vii) I Danmark är det mycket få som skaffar sig högskolebehörighet medan det i Norge är betydligt fler (ca 20–25 %). På Island ska alla elever på yrkesutbildning erbjudas att komplettera till högskolebehörighet. viii) Endast i studieförberedande program. ix) Studentexamen samt yrkescertifikat i vissa yrkesutbildningar.

Finns det då någon anledning att förvänta sig att effekten av att hoppa av gymnasieskolan ska skilja sig åt mellan de fyra länderna? Forskningen kring övergången skola-arbetsliv tycks visa att övergången fungera bättre i länder med ett stort lärlingsinslag i sina yrkesutbildningar. Om det är så att en viktig anledning till varför övergången går smidigare i "lärlingsländer" är att lärlingar får en bättre kontakt med arbetsmarknaden under utbildningen borde också de som avbrutit en lärlingsutbildning har fått en bättre kontakt med arbetsmarknaden än de som hoppat av från en skolbaserad utbildning. Anledningen till att de avbrutit utbildningen skulle t.ex. kunna vara att de erbjudits arbete. Vi borde

då förvänta oss att avhopparna i Danmark och Norge klarar sig bättre på arbetsmarknaden. Å andra sidan är det i länder med lärlingssystem vanligare med krav på certifikat, diplom etc. (Gangl, 2003) vilket skulle kunna innebära att avhoppare får det svårare i lärlingsländer. I det här scenariot borde vi således förvänta oss lägre risker på arbetsmarknaden för avhoppare i Finland och Sverige.

En annan möjlighet som föreslagits av bl.a. Breen (2005) är att samspillet mellan utbildningssystemet – i synnerhet yrkesutbildningen – och utformningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen är avgörande (se även Scarpetta m.fl., 2010). Det sistnämnda syftar på anställningsskyddet, eller hur lätt/svårt det är att avskeda en anställd. En specialiserad yrkesutbildning som dessutom till stor del ägt rum på arbetsplatser ger en tydlig signal om yrkeskunnande till potentiella arbetsgivare, något som inte en skolbaserad yrkesutbildning gör på samma sätt. Eftersom en skolbaserad yrkesutbildning medför en större osäkerhet för arbetsgivare i en anställningssituation skulle ett svagare anställningsskydd då kunna underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.

Det här resonemanget behandlar de som genomgått utbildningen. Om vi överför resonemanget om hur utbildningen kan ge indikationer på yrkeskunskaper (något som ibland benämns signalering) till avhoppare så kan vi förvänta oss att om indikationerna är starkast för de med examen från en lärlingsbaserad utbildning så borde situationen för de som hoppar av vara betydligt svårare. Det betyder att situationen för avhoppare relativt sett borde vara sämre i Danmark och Norge. Samtidigt har Danmark enligt OECD:s Employment Protection Index, som tar hänsyn hur lätt det är att avskeda samt i vilken grad tillfälliga anställningar tillåts, det svagaste anställningsskyddet av de fyra länderna. År 2003, ett år i mitten av vårt observationsfönster, rangordnas våra fyra länder på följande sätt: Norge (2,6), följt av Sverige (2,2), Finland (2,0), och Danmark (1,4) (OECD, 2004, s. 117). Nackdelarna med att avbryta en lärlingsutbildning skulle då begränsas och sammantaget betyda att vi borde förvänta oss störst risker på arbetsmarknaden för avhoppare från yrkesutbildningen i Norge och lägst i Danmark.

För att studer inträdet på arbetsmarknaden använder vi oss av en centrum-periferi modell där centrum utgörs av dem som har en fast och stabil förankring på arbetsmarknaden och försörjer sig uteslutande på inkomst från arbete, den s.k. kärnarbetskraften. Övriga kategorier kan ses som koncentriskt cirklar kring kärnan där vi längst ut finner dem som saknar anknytning till arbetsmarknaden och som inte heller studerar (se box 3.2 och bilaga B2).

Figur 3.1 visar utvecklingen av andelen unga som varken arbetar eller studerar (NEET) bland 20- till 24-åringar födda i de fyra länderna. Första mätpunkten för Sverige är 1995, ett år när arbetslösheten orsakad av krisen på 1990-talet fortfarande var hög. Nivån på 8,5 % är en bra bit över de i Danmark och Norge på 5 respektive 6 %. Kring sekelskiftet har den svenska nivån närmat sig den norska och fallit under den i Danmark och Finland. Från 2001 och framåt stiger emellertid den svenska nivån kontinuerligt fram till det sista år vi har uppgifter för Sverige och den svenska nivån är då högst av alla. Finland ligger också förhållandevis högt initialt men nivån faller sedan kontinuerligt och vid mätperiodens slut finner vi den lägsta nivån i Finland. Den norska nivån börjar lägst av alla och faller sedan något under de första åren. Efter 1998 ökar NEET-andelen påtagligt för att sedan sjunka något efter 2005. I motsats till de andra länderna uppvisar Danmark knappast någon variation alls utan NEET-nivån ligger stabilt kring 6 %.

Box 3.2

Data och metod

För att mäta anknytningsgrad till arbetsmarknaden använder vi registeruppgifter om framför allt inkomstkällor för att kategorisera människors position på arbetsmarknaden. Kategoriseringen tar hänsyn till förhållanden under tre år och i bilaga B2 redovisas tillvägagångssättet i detalj. Där återfinns också ett försök att validera modellen och dess jämförbarhet mellan länderna.

När vi konstruerar den beroende variabeln för våra analyser använder vi oss av en sjuårig uppföljningsperiod, med start det år individen börjar gymnasieskola. I analyserna studerar vi både arbetsmarknadsanknytning i stort och risken att tillhöra den grupp som varken befinner sig i arbete eller studier, ofta kallad NEET (en förkortning för det engelska uttrycket Not in Employment, Education or Training, se t.ex. Eurofound, 2012). Genom att använda oss av det här begreppet får vi en betydligt mer homogen grupp än om vi istället skulle ha använt arbetslöshet som utfall.

Figur 3.1. Andel (%) varken arbetar eller studerar (NEET) bland inrikes födda 20–24 åringar i Danmark, Finland, Norge och Sverige 1995–2006/07

Sett över hela perioden kan länderna sägas närmar sig varandra. Ännu viktigare är kanske att även om vi ser vissa variationer och skillnader mellan länderna över tid så är skillnaderna ändå små jämfört med skillnaderna i officiell ungdomsarbetslöshet. Där ligger Finland och Sverige på betydligt högre nivåer än Norge och Danmark (Socialstyrelsen, 2010). Det är tydligt att NEET-klassificeringen fångar en kategori som är betydligt mer homogen än enbart gruppen arbetslösa, och trots de stora skillnaderna i arbetslöshet är denna grupp som långvarigt står vid sidan av arbetsmarknaden ganska likartad i våra fyra länder.

I figur 3.2 visas andelen avhoppare från gymnasieskolan i de fyra länderna sju år efter skolstart, totalt samt separat för studieförberedande och yrkesförberedande utbildningar. Begränsningar i datamaterialen gör att vi här endast kan redovisa kortare tidsserier för Finland, Norge och Sverige medan vi för Danmark har uppgifter för en längre period.

Om vi inledningsvis ser på den totala avhoppsandelen, d.v.s. för studieförberedande och yrkesutbildningar sammantaget, så låg den i såväl Danmark som Finland på mellan 10 och 15 % under hela perioden. I Norge och särskilt Sverige var nivån högre, i Norge mellan 15 och 20 % och i Sverige mellan 20 och 25 %.²³ Mellan Danmark och Finland å ena sidan och Sverige å andra sidan är skillnaderna m.a.o. ganska stora, ca 10 procentenheter.

Utvecklingen av nivåerna över tid uppvisar större likheter. Danmark är det enda land där vi har uppgifter från 1990-talet vilket där var en period där avhoppsen minskade. Därefter har avhoppsen åter blivit allt vanligare, inte bara i Danmark utan också i Norge och Sverige. Finland har däremot lyckats hålla studieavbrotten på en konstant nivå, något som gör att andelen avhoppare mot slutet av perioden ligger på ungefär samma nivå i Danmark och Finland.

²³ Det skall påpekas att uppgifterna om den totala avhoppsandelen för Sverige inkluderar det s.k. individuella programmet, ett program som skall ge gymnasiebehörighet och därför inte kan räknas som vare sig studieförberedande eller som yrkesprogram. Programmet har inte någon direkt motsvarighet i de andra länderna, något som försvårar jämförelsen. Varje år började 6–10 % av eleverna på det individuella programmet och avhoppsnivån låg på ca 75 %. Detta är också anledningen till att de totala avhoppsen i Sverige inte ligger mitt emellan avhoppsandelen i de studieförberedande och i yrkesutbildningarna. Se bilaga 4 för en diskussion av detta och andra svenska särdrag.

Figur 3.2a. Andel (%) avhoppare från gymnasieskolan sju år efter skolstart bland inrikes födda i Norden. Danmark

Figur 3.2b. Andel (%) avhoppare från gymnasieskolan sju år efter skolstart bland inrikes födda i Norden. Finland

Figur 3.2c. Andel (%) avhoppare från gymnasieskolan sju år efter skolstart bland inrikes födda i Norden. Norge

Figur 3.2d. Andel (%) avhoppare från gymnasieskolan sju år efter skolstart bland inrikes födda i Norden. Sverige*

Not: * Den svenska totalnivån inkluderar det individuella programmet.

När vi skiljer på studieförberedande och yrkesutbildningar är det tydligt att avhopp är betydligt mindre vanligare inom de akademiska programmen. Danmark har här en avhoppssandel på ca 5 % med Finland och Norge något däröver medan Sverige ligger på 10–15 %. Noterbart är här att avhopp från studieförberedande program har blivit vanligare i alla fyra länder med den starkaste ökningen i Norge och den svagaste i Danmark.

Skillnaderna i avhoppssandelarna är störst för yrkesprogrammen. I Danmark, där vi har den längsta tidsserien, varierar t.ex. avhoppssandelen betydligt mer över tid inom yrkesprogrammen än inom de studieförberedande programmen. Från en nivå på ca 30 % sjunker avhoppens således ner till omkring 15 % för att sedan efter millenieskiftet åter stiga till nästan 25 %. I motsats till Danmark förblir däremot avhoppssandelen tämligen konstant i Sverige kring 25 % och i Finland sjunker den t.o.m. något och ligger mot slutet av perioden på ca 20 %. En ökning liknande den danska ser vi däremot i Norge, men där från ca 30 till knappt 40 %. Här skall påpekas att vi inte kan separera ut de 8–10 % som går igenom men misslyckas med slutprovet, men även med detta i åtanke är den norska nivån påfallande hög.²⁴

Det är tydligt att lägre krav på teoretiska färdigheter och stort inslag av lärlingsutbildning inte med nödvändighet leder till en lägre andel avhopp. Tvärtom finner vi den lägsta andelen avhopp från den i hög grad skolbaserade yrkesutbildningen i Finland och den högsta i Norge där lärlingsinslaget är betydligt större än i Finland och Sverige. Här bör dock påpekas att eftersom det norska systemet är ordnat på ett sådant sätt att det ska underlätta byte från praktiska till teoretiska program och att vi i våra datamaterial inte kan identifiera sådana byten så kan vår analys inte svara på om det är lärlingsutbildningen som ligger bakom de höga avhoppsfrekvenserna i Norge eller inte. Oavsett vad förklaringen till den höga andelen avhopp från norsk yrkesutbildning visar sig vara är det emellertid noterbart att ytterligheterna Danmark och Sverige har ungefär lika hög andel avhopp från yrkesutbildningen. De påstådda fördelarna med arbetsplatsbaserad yrkesutbildning i termer av genomströmning verkar därför kraftigt överdrivna.

Att avhoppens är lägst inom den finska yrkesutbildningen skulle kunna ha att göra med att de finska eleverna kommer bättre förberedda

²⁴ En möjlig förklaring till den höga avhoppssandelen i Norge skulle kunna vara att elevsammansättningen skiljer sig åt jämfört med de andra länderna. Det svenska individuella programmet och de lägre andelarna som överhuvudtaget påbörjar gymnasieskola i Danmark och Finland gör att det är sannolikt att de norska yrkesutbildningarna har en högre andel elever med studieproblem av olika slag.

från gymnasieskolan. Att Finland uppnår toppresultat i internationella undersökningar av grundskoleelevers kunskaper känner alla till. Men det är inte bara de bästa eleverna i Finland som presterar bra i undersökningarna, även lägstannivån är hög. Det är inget orimligt antagande att det är de lägst presterande som söker sig till gymnasieskolans yrkesutbildningar. Om det är så att dessa elever har bättre förkunskaper än i de andra länderna så kan det vara en viktig delförklaring till den lägre andelen avhopp som vi ser i Finland.

Oavsett förklaringarna till skillnaderna i avhoppsandelen skulle man kunna hävda att skolavhopp, åtminstone på kort sikt, bara är ett problem i den mån det leder till problem på arbetsmarknaden. Om de norska avhopparna klarar av att etablera sig på arbetsmarknaden kanske de höga avhopparnivåerna inom yrkesutbildningen inte är ett så stort problem. För att undersöka bl.a. detta ska vi nu titta på hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut för avhopparna.

Figur 3.3 visar arbetsmarknadsstatus för dem som påbörjade en yrkesutbildning i de fyra länderna uppdelat på män och kvinnor. Om vi först tittar på de som gått igenom utbildningen så ser vi att det inte finns några egentliga skillnader i NEET-gruppens storlek mellan länderna. Bland dem med examen varierar nivån mellan två och fem procent, med något högre nivå för kvinnor i alla länder. Om vi betraktar tillhörighet till kärnarbetskraften eller den instabila arbetskraften som en indikator på någon anknytning till arbetsmarknaden så ser vi, i enlighet med så gott som all forskning på området, att övergången skola/arbetsliv för de med examen tycks gå smidigare i Danmark och Norge där inslaget av arbetsplatsbaserad lärlingsutbildning är stort. Svenska män och kvinnor som gått igenom en yrkesutbildning har en lägre grad av arbetsmarknadsanknytning, medan Finland hamnar någonstans däremellan. Å andra sidan befinner sig de yrkesutbildade oftare i utbildning vid uppföljningen i Finland och i synnerhet i Sverige. Det senare bör vi också förvänta oss eftersom yrkesutbildningen i de två länderna under den här perioden också gav högskolebehörighet.

Bland manliga sena avhoppare (efter det andra utbildningsåret) finner vi den största NEET-risken i Norge följt av Danmark. Den högsta graden av arbetsmarknadsanknytning i den här kategorin finner vi i Danmark. Förklaringen till skillnaden i NEET-risk mellan Danmark å ena sidan och Finland och Sverige å den andra är den högre graden av studiedeltagande i de två sistnämnda länderna. Också bland kvinnliga sena avhoppare är NEET-risken lägst i Finland och Sverige. Norska kvinnor som hoppar av är de som löper störst risk att stå utanför både arbetsmarknaden och utbildningssystemet.

Figur 3.3a. Arbetsmarkandsanknytning (%) bland infödda i Norden sju år efter skolstart i ett yrkesförberedande program. Danmark

Figur 3.3b. Arbetsmarkandsanknytning (%) bland infödda i Norden sju år efter skolstart i ett yrkesförberedande program. Finland

Figur 3.3c. Arbetsmarkandsanknytning (%) bland infödda i Norden sju år efter skolstart i ett yrkesförberedande program. Norge

Figur 3.3d. Arbetsmarkandsanknytning (%) bland infödda i Norden sju år efter skolstart i ett yrkesförberedande program. Sverige

Not: Inkluderar både avhoppare och examinerade.

Tidiga avhoppare (under de första två utbildningsåren) löper störst NEET-risk i alla länder även om skillnaden mellan tidiga och sena avhoppare är liten i Danmark och Norge. Det är ingen skillnad i NEET-risk mellan svenska män och kvinnor, men männen har ett något högre arbetskraftsdeltagande. Överhuvudtaget är det så att könsskillnaderna när det gäller NEET-risk är negligerbara i Finland och Sverige, medan det är ganska stora könsskillnader i Danmark och särskilt Norge.

När vi i regressionsanalyser med NEET-risk sju år efter skolstart som beroende variabel kontrollerar för bakgrundsförhållanden (resultaten från regressionsanalyserna redovisas inte här; se Bäckman m.fl., 2014) kvarstår de mönster för NEET-risk som visas i figuren. Riskerna är fortsatt högst för tidiga avhoppare i samtliga länder och de största riskerna återfinns bland kvinnliga avhoppare i Norge. Det innebär att de mönster som framträder i figur 3.3 inte beror på de här bakomliggande faktorerna.²⁵ Snarare tycks det vara så att det är just avhoppet som förklarar skillnaderna i risk inom länderna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att anknytningsgraden till arbetsmarknaden bland de som gått igenom en yrkesutbildning visserligen är högre i lärlingsländerna Danmark och Norge, men att det inte betyder att utanförskapet i gruppen är högre i Finland och Sverige. I de två sistnämnda länderna går de yrkesutbildade istället i högre utsträckning vidare till fortsatta studier.

Detta indikerar återigen att gymnasieskolan inte skall betraktas isolerat från de skolformer som kommer före respektive efter gymnasieskolan. Den låga andelen avhopp i Finland kanske förklaras av den väl fungerande grundskolan medan den låga risken för avhoppare att hamna utanför arbetsmarknad och studier i Sverige kan relateras till vuxenutbildningens förmåga att fånga upp avhoppare och förse dem med en andra chans.²⁶

EU:s mål om att minska andelen ungdomar med endast grundskoleutbildning borde alltså lika mycket handla om satsningar på grundskolan och möjligheter till en andra chans som om satsningar på den reguljära gymnasieskolan. Tendenserna i Finland och Sverige där man rör sig från det generella till det specifika kommer sannolikt inte att bidra till en

²⁵ De faktorer vi kontrollerar för i regressionsanalyserna är ungdomarnas föräldrars födelseland, föräldrarnas socialbidragstagande, deras utbildningsnivå, om föräldrarna var ensamstående eller långtidsarbetslösa, om ungdomarna själva hade familj samt den regionala arbetslösheten (se vidare Bäckman m.fl., 2014)

²⁶ Här bör påpekas att efter 2006, som är så långt som svenska data sträcker sig här, så har den kommunala vuxenutbildningen skurits ner. År 2006 var 230 000 elever inskrivna. År 2012 hade siffran sjunkit till 190 000 (www.skolverket.se).

lägre andel avhopp. Även om övergången till arbetslivet kan komma att underlättas för dem som tar examen så behöver inte det betyda att netto-effekten av kursändringen blir positiv. Den nya lärlingsutbildningen i Sverige brottas, åtminstone i ett initialt skede, med stora problem både vad gäller rekrytering och vad gäller avhopp (Skolverket, 2013).

3.2 Globaliseringen och arbetsmarknadspolitiska reformer

Globaliseringen innebär också nya förutsättningar för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och de snabba förändringarna på arbetsmarknaderna ledde i nästan alla europeiska länder till reformer. Reformerna kan delas upp i förändringar i arbetsmarknadspolitikens omfattning, förändringar av ersättningsnivåerna inom arbetsmarknadspolitiken och förändringar av arbetsmarknadspolitikens organisation.

I ett internationellt perspektiv är det kanske förändringar i omfattningen av arbetsmarknadspolitiken som varit mest påtaglig. Även om aktiv arbetsmarknadspolitik länge spelat en relativt stor roll i Norden, för vilka länderna lovordats av OECD, fick det som ibland kallats för aktiv sysselsättningspolitik en förstärkt internationell uppmärksamhet efter det att OECD publicerat sin Jobs Study (OECD, 1994) och EU-kommissionen publicerat sin vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning (EU, 1993, 1995). Båda hade sin bakgrund i de långvariga arbetslöshetsproblem som stora delar av den industrialiserade världen drabbats av efter oljekriserna på 1970-talet. En av de rekommendationer som fick stor uppmärksamhet var betoningen av "aktiverande" arbetsmarknadspolitik som en viktig komponent i en samlad strategi för att möta globalisering och teknologisk utveckling. Betydelsen av "aktivering" skilde sig visserligen åt mellan de två organisationerna, där OECD betonade sänkta bidrag och EU anställningsbarhet, men båda propagerade för reformer på det arbetsmarknadspolitiska området (Weishaupt, 2011).

En tilltro till arbetsmarknadspolitiska åtgärder var inget nytt i nordiska sammanhang utan här kom istället de olika ersättningarna riktade till arbetslösa att stå i fokus. För flera av de nordiska länderna kännetecknades åren mellan 1990 och 2005 av en djup lågkonjunktur med en snabb ökning av utbetalningar av arbetslöshetsersättning och socialbidrag. Båda ersättningssystemen genomgick också betydande förändringar med sänkta bidragsnivåer, förkortade ersättningsperioder, skärpta kvalifikationskriterier och höjda arbetskrav.

Parallellt med nedskärningarna inom ersättningssystemen skedde en omorientering i den västeuropeiska arbetsmarknadspolitiken riktad mot en grupp särskilt utsatta arbetslösa, nämligen socialbidragstagare. Mot bakgrund av en amerikansk debatt om "workfare" skulle långvarigt socialbidragstagande motverkas med striktare arbetskrav och förpliktelser som motprestation. Eftersom socialbidraget i de nordiska länderna utbetalas på kommunal nivå ledde detta till förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun men också till institutionella reformer där olika välfärdstjänster samordnades för att bättre kunna utnyttja olika former av åtgärder.

De skillnader i synsätt som fanns på internationell nivå återspeglade ofta politiska skiljelinjer på nationell nivå, något som även gällde inom Norden. Generellt kan de nordiska arbetarpartierna sägas ha varit mindre intresserade av sänkta bidragsnivåer etc. och mer inriktade på åtgärder för att stärka anställningsbarheten. Det omvända kan istället sägas beskriva de borgerliga partiernas inställning, även om skiljelinjen inte är absolut utan snarare beskriver tendenser i politiken. På det organisatoriska området är det svårare att identifiera någon sådan skillnad, här tycks det istället varit andra faktorer som avgjort reformpolitiken.

3.2.1 Reformen av ersättningarna

De nordiska länderna beskrivs ofta som generösa välfärdsstater med frikostiga sociala förmåner. Beskrivningen har ett visst berättigande, men precis som i många andra länder har de nordiska socialförsäkringsystemen genomgått påtagliga förändringar sedan mitten av 1980-talet. De flesta har inneburit nedskärningar av olika slag och detta gäller även arbetsmarknadspolitiken. Som vi skall se finns det ändå betydande skillnader mellan de nordiska länderna i nivån på arbetslöshetsersättningarna, hur länge de utbetalas och de villkor som måste vara uppfyllda för att berättiga till ersättning.

Med en kombination av liberalt anställningsskydd, generösa sociala förmåner och aktivering för att säkerställa återanställning har den danska "flexicurity"-modellen under senare år uppmärksammats på många håll. Ändå har strukturen av det danska ersättningssystemet för icke-sysselsatta genomgått omfattande förändringar mellan 1990 och 2010 där "security" aspekten av begreppet succesivt har urholkats (Goul Andersen, 2011). En av de mer omfattande reformerna genomfördes 1994 i syfte att stoppa det som kallades förmånskarusellen och innebar att möjligheten att återkvalificera sig till arbetslöshetsersättning genom att delta i aktiveringsåtgärder togs bort (Kvist m.fl., 2008). Reformen

följdes snabbt av andra betydande förändringar i förutsättningarna för att erhålla ersättningen, bl.a. höjdes åldersgränsen från 16 till 18 år och arbetsvillkoret skärptes från 26 till 52 veckor ordinarie arbete under en tre-årsperiod (Lind och Møller, 2006). Ersättningsperioden sänktes också gradvis, från maximalt sju år 1994 till sex år 1996, fem år 1998 och fyra år 1999 (Kvist och Pedersen, 2007). Utöver de här förändringarna har även det nominella taket på ersättningen under lång tid förblivit oförändrad vilket lett till en reell sänkning (Goul Andersen, 2011).

Även det finska ersättningssystemet har genomgått förändringar. Ersättningarna vid arbetslöshet bestod initialt av grunddagpenningen administrerad av Folkpensionsanstalten och den inkomstrelaterade dagpenningen administrerad av arbetslöshetskassorna. Införandet av det behovsprövade arbetsmarknadsstödet 1994 innebar därför en grundläggande förändring (Heikkilä och Keskitalo, 2000). Före reformen krävdes inte någon tidigare sysselsättning för att få grunddagpenning, inte heller tillämpades det någon maxtid. I och med reformen infördes ett arbetsvillkor i grunddagpenningen i linje med det för den inkomstrelaterade ersättningen och en bortre bidragsgräns på 500 dagar introducerades. Samtidigt infördes arbetsmarknadsstödet för arbetslösa som inte kvalificerar sig för de andra ersättningarna. Arbetsmarknadsstöd är behovsprövat och tillgängligt för dem som träder in på arbetsmarknaden för första gången och för arbetslösa som överskridit maximiperioden för grund- och inkomstrelaterad dagpenning. Stödet betalas ut efter en karenstid på fem dagar, förutom för nytillträdna som istället har en väntetid på fem månader. En person som avslutat en yrkesutbildning och som inte hittar arbete har däremot inte någon karenstid för arbetsmarknadsstödet.

Ytterligare en omfattande reform trädde i kraft 1998 (Räisänen, 2004). Grundpelarna i reformen med namnet "aktivering och enskild arbetsförmedling" var förbättrad och mer individuellt anpassad arbetsförmedling, förändring av arbetsmarknadsstödet till förmån för sysselsättningsskapande åtgärder, reformer av aktiva program och av rekryteringstjänster och tydligare definition av de arbetslösas rättigheter och skyldigheter. Därpå följde Lagen om rehabiliterande arbetslivserfarenhet från 2001 som först och främst syftar till att förhindra ungdomsarbetslöshet och vars viktigaste inslag är den aktiveringsplan som arbetsförmedlingen och de lokala myndigheterna förbereder tillsammans med den arbetslöse. Slutligen reformerades arbetsmarknadsstödet återigen 2006 vartefter personer som erhållit dagpenning under 500 dagar endast kan få ersättning i 180 dagar.

Fram till 1997 skedde inga större förändringar arbetslöshetsersättningen i Norge och därefter har man huvudsakligen genomfört reformer

av arbetslöshetsersättningens varaktighet (Røed och Westlie, 2007). Den maximala ersättningsperioden var tidigare normalt 80 veckor, med möjlighet till en ny period (med 10 % lägre ersättning) efter en 13-veckors karantän. Efter den andra ersättningsperioden var det möjligt att ansöka om en förlängd ersättningsperiod på ytterligare 13 veckor. 1997 ersattes systemet med en ersättningsperiod om maximalt 156 veckor för de flesta arbetssökande, men endast 78 veckor för personer med låga tidigare inkomster. Långtidsarbetslösa har också rätt till en så kallad "vänteperiodsersättning" motsvarande cirka 2/3 av tidigare arbetslöshetsersättning, men utan borte gräns. Vänteperiodsersättningen skall bara utgå om ingen lämplig aktiv arbetsmarknadsåtgärd kan erbjudas, och arbetssökande som avvisar deltagande i aktiva arbetsmarknadsåtgärder förlorar rätten till ersättningen.

I det svenska fallet har det skett två stora reformvägar i arbetslöshetsersättningen – i början av 1990-talet och efter regeringsskiftet 2006. Den första omgången reformer innefattade dels sänkta maximala ersättningsnivåer från 90 % till först 80 och sedan 70 %, dels avlägsnande av den automatiska justeringen av taket i ersättningen till förändringar i lönenivån inom industrin (1993). Sedan dess har taket höjts endast två gånger, 1997 och 2002, något som inneburit en sänkning av den reala ersättningen. 1990 var den maximala ersättningsperioden 300 dagar (för arbetslösa äldre än 55 450 dagar), men i praktiken var varaktigheten i den inkomstrelaterade ersättningen obegränsad eftersom deltagande i aktiva arbetsmarknadsåtgärder kvalificerade för en ny ersättningsperiod. Denna möjlighet togs bort 2001, och 2007 sattes ersättningsperioden till 300 dagar för alla arbetslösa förutom de med barn under 18 år för vilka varaktigheten fastställdes till 450 dagar. Den inkomst på vilken förmånen beräknas har också ändrats. 1990 var ersättningen baserad på den genomsnittliga arbetstiden, och därmed den genomsnittliga inkomsten från arbete, under de fyra månader som föregått arbetslösheten. Dessutom baserades beräkningen på den genomsnittliga arbetstiden en person skulle arbeta enligt anställningsavtalet och inte den faktiska arbetstiden, vilket innebär att bidragsnivån inte påverkades av frånvaro från arbetet. 2007 blev emellertid ersättningen baserad på inkomsten under de tolv månaderna före arbetslösheten, även om sökanden faktiskt arbetat mindre än tolv månader (Sjöberg, 2011).

Arbetslöshetsersättningens viktigaste dimension är otvivelaktigt ersättningsnivån och den kommer här att få utgöra en allmän indikator på förändringarna i ersättningarna. Förändringarna i nordisk arbetslöshetsersättning kan illustreras med hjälp av jämförbara indikatorer på ersättningssystemens utformning från Social Citizenship Indicator Pro-

gram (SCIP) (Korpi och Palme, 2007) och dess efterföljare Social Policy Indicators Program (SPIN). SCIP/SPIN innehåller bl.a. information om nettoersättningsnivåer för vart 5:e år mellan 1985 och 2010.²⁷

Som framgår av figur 3.4 skiljer sig utvecklingen av ersättningarna märkbart mellan länderna. Norge uppvisar en tämligen konstant ersättningsnivå på ca 70 % under hela perioden även om en mindre sänkning av ersättning skedde 1995. I Finland var ersättningen endast på 50 % 1980 men ökade sedan till nästan 70 % 1985 varfter den i mitten av 1990-talet återigen sänktes till 60 %. Danmark inledde tvärtom med en ersättning på 80 %, sänkte den till 70 % i mitten av 1980-talet och fortsatte sedan sänka den till strax under 60 % varfter ersättningen förblivit konstant. Sverige startade på ungefär samma nivå som Danmark, höjde sedan ersättningen till 90 % innan trenden vände i början av 1990-talet och en sänkning ner till 70 procentsnivån inleddes.²⁸

Figur 3.4. Arbetslöshetsersättning i Norden. Genomsnittlig nettoersättningsnivå för fyra hushållstyper

Källa: Korpi och Palme (2007).

²⁷ Tyvärr ingår inte Island i datamaterialet. Ersättningsnivåerna beräknas här i relation till en genomsnittlig industriarbetarlön och är baserat på typfall; ensamstående, gifta par och ett par med två små barn. Bland paren antas endast en av de vuxna vara ekonomiskt aktiv. För ensamstående samt för par med barn beräknas ersättningen under den första veckan av arbetslösheten efter karensdagar samt efter ett år med sex månaders arbetslöshet och sex månader med ordinarie lön.

²⁸ På grund av de ökade inkomstskillnaderna som skett i samtliga fyra länder är dessa siffror sannolikt under-skattningar av minskningen av ersättningsnivåerna i högre inkomstgrupper.

Sett över perioden 1980–2010 som helhet är det klart att Danmark och Sverige har sänkt arbetslöshetsersättningen ganska drastiskt. Tidpunkten skiljde sig något, och de danska sänkningarna börjar tidigare än den svenska. Finsk och norsk arbetslöshetsförsäkring har sett mindre förändring, även om de under senare år också har sett sänkta ersättningsnivåer.

Utöver arbetslöshetsersättningarna existerar i samtliga länder ett parallellt ersättningssystem i händelse av arbetslöshet – det behovsprövade socialbidraget. Även dessa system har genomgått stora förändringar och precis som var fallet för arbetslöshetsersättningen så gäller det återigen såväl nivåer och villkor, men som vi strax skall se har många av reformerna dessutom inneburit omfattande förändringar i ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.

Danmark gav tidigare än i de andra nordiska länderna kommunerna det arbetsmarknadspolitiska ansvaret för oförsäkrade arbetslösa (redan på 1970-talet) men under senare år har socialbidraget successivt blivit allt mer standardiserat då kommunernas handlingsutrymme minskat (Heikkilä m.fl., 2001). Danmarks första obligatoriska aktiveringsprogram kom således 1990 och riktade sig mot unga socialbidragsmottagare mellan 18 och 19 år, ett program som 1992 utökades till att inkludera bidragstagare under 25 år. Utrymmet för socialbidragshandläggarnas individuella bedömningar minskades sedan också genom att vissa poster lyftes ut ur socialbidraget 1994. År 1994 blev bidraget dessutom omvandlat till en skattepliktig inkomst och tillägg såsom extra boendekostnader och barnbidrag avskaffades nästan helt (Heikkilä m.fl., 2001). Lagen om aktiv socialpolitik från 1998 utvidgade sedan kravet på att delta i aktiveringsprogram till socialbidragsklienter mellan 25 och 30 år (Rosdahl och Weise, 2001). Kommunerna blev skyldiga att erbjuda aktiveringsprogram men fick bestämma omfattning, längd och vem som skulle aktiveras. Samtidigt begränsades kommunernas handlingsutrymme genom att införandet av en standardisering av sanktioner i de fall då klienter inte uppfyllde de uppställda kraven, innan dess kunde kommunerna själva bestämma om och hur sanktioner skulle användas (Kvist och Meier Jæger, 2004).

Vid millennieskiftet etablerades flera viktiga reformer. För det första infördes programmet "Allt fler i arbete" (2002/03) som syftade till att skapa ett förenklat enhetligt system av åtgärder genom att integrera den nationella och de kommunala arbetsförmedlingarna. Skillnaden mellan aktiverande verksamheter som bedrevs av de kommunala myndigheterna mot personer som uppbar socialbidrag och arbetsförmedlingens verksamhet mot personer som får arbetslöshetsersättning skulle avskaf-

fas. I reformen infördes också ett tak för bidraget och stödet minskades i ett antal situationer i syfte att få arbetslösa att ta erbjudna jobb (Goul Andersen, 2007).

Redan 1998 hade Danmark infört ett obligatoriskt introduktionsprogram för alla invandrare från länder utanför EU under vilket deltagarna erhöll ett bidrag märkbart lägre än det socialbidrag som tidigare hade tillhandahållits. Programmet var kortlivat, det avvecklades redan 1999, men ersattes 2002 med starthjälpsprogrammet riktat till personer som har varit bosatt utomlands sju av de senaste åtta åren vilka erhöll ett bidrag satt till 35 % av motsvarande socialbidrag (Pedersen, 2011). Utöver den allmänna sänkning av bidragen blev det också obligatoriskt för kommunerna att ytterligare sänka bidragen för de som utan giltig anledning varit frånvarande från anvisade åtgärder.

De här förändringarna var explicit riktade mot invandrare. Andra danska reformer har formellt omfattat även andra delar av befolkningen men trots det i praktiken huvudsakligen berört invandrare. Dit hör det socialbidragstak som infördes 2004, ett tak som innebar att bostadsbidraget och det s.k. särskilda bidraget tas bort efter sex månader med socialbidrag. Detsamma gäller den sänkning av socialbidraget som sker för gifta bidragsmottagare efter sex månader (Brochmann och Hauge-land, 2011; Gravesern och Tinggaard, 2005; Pedersen, 2011).

Slutligen introducerades reformen "En ny chans för alla" 2005. Programmet fokuserade på invandrare och deras barn som redan hade bott i Danmark ett antal år och som därmed inte omfattades av det formella integrationsprogrammet. Programmet innehöll tvingade utbildning för ungdomar och skyldigheten till aktivering för personer som har "andra problem än arbetslöshet". Den allmänna trenden mot standardiseringen av arbetet manifesterades också genom manualer och central kontroll av det lokala arbetet (UWT, 2007).

Stigande arbetslöshet och socialbidragskostnader medförde också i Finland ändringar när det gäller såväl kommunernas roll i aktivering av socialbidragstagare som individernas rättigheter och skyldigheter. Kommunernas frihet att utnyttja statsbidrag utvidgades 1992 då de fick större möjligheter att besluta om hur olika program skulle organiseras. Genom ändring i sociallagsstiftningen 1998 tilläts sedan socialsekreterarna för första gången att utfärda sanktioner (upp till 40 % sänkning av socialbidraget) vid vägran att ta arbete eller utbildning. Trots att sanktionerna var nationellt reglerade kan handläggarna därmed i princip ha fått ett ökat handlingsutrymme. Lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte från 2001 innebar också en förskjutning av ansvaret nedåt när det gäller arbetsmarknadspolitiska program för arbetslösa långt från

arbetsmarknaden. Socialsekreterare fick rätt att organisera lokala aktiva arbetsmarknadsprogram eller upphandla insatser från icke-statliga aktörer. Som nämndes ovan så främjade lagen också ett närmare samarbete kring aktiveringsåtgärder genomförda av den lokala arbetsförmedlingen och det lokala socialkontoret.

Tendensen mot en integrering av aktiveringsåtgärder utförda av olika aktörer fortsatte och under 2002/2003 inleddes ett experiment där arbetsförmedlingens, kommunernas och Försäkringskassans tjänster samlades i så kallade gemensamma servicecenter. De gemensamma centrumen delades 2004 upp i en organisation för arbetslösa som ansågs stå arbetsmarknaden nära och en annan (LAFOS) för arbetslösa med komplexa och multipla problem (Duell m.fl., 2009b). LAFOS erbjuder tjänster från de lokala arbetsförmedlingar, social- och hälsovårdstjänster, tjänster från Försäkringskassan och tjänster från underleverantörer eller kontrakterade professionella experter.

I ytterligare ett steg ändrades finansieringsansvaret för socialbidraget 2006. När det gäller socialbidragstagare med långvarigt stöd fick kommunerna nu medfinansiera 50 % av bidraget medan staten står för aktiveringskostnader, något som skulle verka som ett incitament för att satsa mer kraft på aktiveringsprogram för långtidsarbetslösa.

Liksom i Danmark och Finland finns det också i Norge en tendens till ökade aktiveringskrav riktade mot socialbidragstagare och aktiveringspolitiken kombinerat med en ambition att modernisera välfärdsstatens struktur har resulterat i några omfattande nationella initiativ. Sedan 1991 har norska kommuner således rätt att villkora socialbidraget på arbete eller omskolningsinsatser. Statliga riktlinjer för socialbidrag men inga rättsligt bindande normer om rimliga belopp fastställdes av norska Social- och hälsovårdsministeriet 2001, men kommunerna kan utfärda ytterligare riktlinjer och har bibehållit sina befogenheter vad gäller att sätta nivåerna (Duell m.fl., 2009a).

Ett annat initiativ var handlingsplanen för att bekämpa fattigdom från 2002 som innehöll ett brett spektrum av rehabiliterings- och aktiveringsåtgärder som successivt skulle implementeras. Åtgärderna riktade sig till unga socialbidragstagare (20–24 år), ensamstående föräldrar, långvariga mottagare, invandrare och socialbidragsklienter med missbruksproblem (Schafft och Spjelkavik, 2006; Rønsen och Skarøhamar, 2009). Handlingsplanen accentuerade också behovet av ett närmare samarbete mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Åt samma håll gick också revideringen av socialtjänstlagen 2004. Socialbidragstagare gavs rätt till en "individuell plan" som skulle utarbetas tillsammans med socialsekreterarna och andra relevanta aktörer. Samtidigt

började det norska parlamentet att undersöka möjliga alternativ för en gemensam välfärdsförvaltning som skulle omfattade den statliga arbetsförmedlingen, den statliga försäkringskassan och den kommunala socialtjänsten. Efter en utdragen process godkändes ett förslag till en sammanslagning av arbetsförmedling och försäkringskassan till en ny arbets- och välfärdsförvaltning (NAV), en process som inleddes 2006.

Som i de andra länderna kopplades i Sverige rätten till socialbidrag i början av 1990-talet alltmer till deltagande i aktiveringsprogram. Ett antal kommuner började utveckla modeller som innebar ökade kraven på bidragstagare att söka arbete eller delta i aktiverings- eller utbildningsprogram (Johansson, 2001). Denna trend accelererade och allt fler kommuner höjde kraven på vad det innebar att "stå till arbetsmarknadens förfogande" (Bergmark, 2001).

År 1994 deklarerade regeringen att inga ungdomar bör få förbli öppet arbetslös i mer än 100 dagar och staten uppmuntrade kommunerna att initiera aktiviteter för att minska långtids-arbetslösheten bland ungdomar. Med den s.k. utvecklingsgarantin överfördes därför ansvaret för arbetsmarknadspolitiska insatser riktade mot arbetslösa ungdomar under 20 år 1995 till kommunerna och 1997 även för ungdomar mellan 20 och 24 år. Reformerna innebar att kommunerna skulle kunna åta sig att erbjuda sysselsättning till arbetslösa ungdomar som inte hade fått arbete, reguljär utbildning eller en plats i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom 90 dagar. Anställningen skulle vara heltid och kunde innefatta både arbetslivserfarenhet och yrkesutbildning. Kommunerna hade också befogenhet att avslå eller sänka stödet om individen utan rimliga skäl inte deltagit i programmet. Men kommunen var inte skyldig att erbjuda någon åtgärd och sysselsättning var alltså inte någon rättighet för arbetslösa (SOU, 2000:37).²⁹

I samma riktning gick översynen av socialtjänstlagen 1998 som gav kommunerna möjlighet att göra deltagande i aktiveringsprogram obligatoriska för socialbidragstagare mellan 20 och 24 års ålder. Översynen av socialtjänstlagen 1998 är intressant då den samtidigt ökade och minskade det lokala självstyret. Kommunerna fick befogenhet att reducera bidraget om den enskilde inte deltog i en anvisad åtgärd. Samtidigt infördes en nationell monetär standard med avsikt att minska lokala variationer i utbetalt socialbidrag – en förändring i tydlig avsikt att begränsa

²⁹ Dessa kommunala ungdomsprogram avslutades 2007 och ansvaret överfördes på den nationella arbetsförmedlingen.

det lokala självstyret. Trots detta var inte begränsningen fullständig eftersom en möjlighet att plocka ut vissa poster ur normen behölls.

Jämfört med de andra nordiska länderna avviker Sverige något i och med att ingen intensifierad institutionell samverkan mellan social- och arbetsmarknadspolitik på nationell nivå initierats. Istället ser vi en utvidgad central styrning av aktiveringsåtgärder, d.v.s. en koncentration av ansvaret till den nationella arbetsförmedlingen.

Som redovisades i början av det här avsnittet har arbetslöshetsersättningen sänkts i alla fyra länderna sedan början av 1990-talet, något som särskilt gällde i Sverige medan sänkningar har varit minst i Norge. Överlag skulle man vänta sig att de sänkta ersättningarna försvårat den ekonomiska situationen bland de som står utanför eller på randen till arbetsmarknaden. Detta måste likväl inte vara fallet, sänkningar av arbetslöshetsersättningen har t.ex. ofta motiverats i termer av att det skall stärka incitamenten till arbete och det är möjligt att såväl arbetsinkomst som andra inkomster kan ha ökat. Det är därför viktigt att komplettera uppgifterna om utvecklingen av ersättningarna med analyser av utvecklingen av de faktiska inkomsterna.

Utöver nivån på inkomsterna är det dessutom intressant att studera skillnaderna i inkomsterna inom utsatta grupper eftersom det ger oss ytterligare information om deras ekonomiska situation. Det kan t.ex. vara så att den genomsnittliga inkomsten ökat eller varit stabil samtidigt som skillnaderna inom de utsatta grupperna ökat och att det därför finns mindre grupper vars situation förvärrats.

Ungdomar är här en särskilt intressant grupp eftersom de ofta har haft svårt att etablera sig på de nordiska arbetsmarknaderna, och som en följd därav dessutom får svårt att uppfylla kvalifikationskraven för att erhålla arbetslöshetsersättning. Uppgifter för Danmark saknas visserligen men arbetslöshetsersättningens täckningsgrad bland ungdomar har gått ned i såväl Finland, Norge och Sverige (Lorentzen m.fl., 2013). För att undersöka hur de förändringarna i arbetslöshetsersättningen och det behovsprövade socialbidraget inverkat på ungdomars ekonomiska situation har vi analyserat inkomstsammansättning och inkomstojämlikhet bland arbetslösa ungdomar och hur detta har utvecklats sedan början/mitten av 1990-talet (se box 3.3).

Box 3.3

Data och metod

För analysen nedan har vi valt ut personer i åldern 18–25 år som flyttat hemifrån och som varit registrerade som arbetslösa under minst 180 dagar respektive år och därefter analyserat deras sammanlagda nettoinkomst, d.v.s. inkomsten efter skatter och bidrag.

För varje år har vi sedan beräknat Gini-koefficienten för den utvalda gruppen. Gini-koefficienten är ett mått på ojämlikhet i en population och anger hur den summerade inkomsten i populationen fördelas inom populationen. Måttet kan variera mellan 0 och 1 där högre värden indikerar högre inkomstojämlikhet. Om $Gini = 0$ betyder det alla personer i populationen har precis lika stor inkomst medan $Gini = 1$ indikerar att den summerade inkomsten i populationen tillfaller en enda person.

För att analysera hur olika inkomstslag bidrar till ojämlikheten har vi delat upp den totala inkomsten i tre inkomstkomponenter: inkomst från arbetslöshets-försäkring, socialbidrag/ekonomiskt bistånd och andra inkomster. Ojämlikheten i de enskilda inkomstkomponenterna bidrar till den totala ojämlikheten och bidraget till Gini-koefficienten från respektive inkomstslag motsvaras av produkten av inkomstslagets interna fördelning, mätt med den s.k. koncentrationskoefficienten, och inkomstslagets andel av den totala inkomsten.

Figur 3.5 visar hur sammansättningen av de totala inkomsterna med avseende på socialbidrag, arbetslöshetsersättning och övriga inkomster bland långtidsarbetslösa ungdomar i Norden förändrats. Trots att gruppen är en förhållandevis svag grupp på arbetsmarknaden ökade den reala inkomsten för gruppen i Danmark, Finland och Norge sett över perioden i sin helhet. Ökningen var framför allt relaterad till en ökning i inkomstkategorin "övrigt." Kategorin består till stor del av löneinkomster och det var dessa som låg bakom den förbättrade ekonomin. Sverige utgjorde här emellertid ett undantag. De övriga inkomsterna sjönk där under 1990-talets inledning, en period då ungdomsarbetslösheten sköt i höjden. Efter mitten på 1990-talet vände utvecklingen och de övriga inkomsterna började stiga även i Sverige, om än förhållandevis långsamt.

Vi ser också att arbetslöshetsersättningens andel av den totala inkomsten minskade i Sverige, framför allt mot slutet av perioden. Det gjorde den också i Danmark och i viss mån i Finland, medan det i Norge endast skedde marginella förändringar. Som framgår av figuren ökade samtidigt socialbidragets andel av totalinkomsten märkbart i Danmark och Sverige och något i Finland medan vi i Norge återigen hade förhållandevis små förändringar.

Figur 3.5a. Inkomstsammansättning bland långtidsarbetslösa 18-25 åringar, ca 1995 till 2005 (inkomst år 2000 indexerat till 100, 2008 års priser). Danmark

Figur 3.5b. Inkomstsammansättning bland långtidsarbetslösa 18-25 åringar, ca 1995 till 2005 (inkomst år 2000 indexerat till 100, 2008 års priser). Finland

Figur 3.5c. Inkomstsammansättning bland långtidsarbetslösa 18-25 åringar, ca 1995 till 2005 (inkomst år 2000 indexerat till 100, 2008 års priser). Norge

Figur 3.5d. Inkomstsammansättning bland långtidsarbetslösa 18-25 åringar, ca 1995 till 2005 (inkomst år 2000 indexerat till 100, 2008 års priser). Sverige

En annan skillnad mellan Danmark och Sverige å ena sidan och Finland och Norge å andra sidan är att övriga inkomsters andel av totalinkomsten var betydligt lägre i Danmark och Sverige. Övriga inkomster utgjorde där ca 50 % av den totala inkomsten, något som gällde för i stort sett hela perioden. I Finland och Norge utgjorde däremot övriga inkomster ca 65–70 % av inkomsterna. Detta innebär att samtidigt som sysselsättning var en mindre viktigt inkomstkälla i Danmark och Sverige hade de danska och svenska nedskärningarna inom arbetslöshetsersättningen lett till att ungdomar utan sysselsättning i allt högre grad fått förlita sig till det behovsprövade socialbidraget.

Förändringarna i betydelsen av de olika inkomstslagen kan ha medfört förändringar i inkomstskillnaderna bland ungdomar. Ett vanligt mått på ojämlikhet är den s.k. Gini-koefficienten och figur 3.6 visar koefficientens utveckling för gruppen 18–25 åringar med minst 180 dagars registrerad arbetslöshet i de fyra länderna. Figuren visar en tydlig ökning av ojämlikheten i den här gruppen i alla fyra länder, om än i varierande grad och med skillnader i utvecklingen över tid. Ökningen var således mest påtaglig i Sverige och mindre markant i Danmark och Finland. I Norge minskar ojämlikheten inledningsvis något men steg sedan från slutet av 1990-talet i ungefär samma takt som i Danmark och Finland.

Figur 3.6. Inkomstojämlikhet (Gini-koefficient) bland långtidsarbetslösa 18–25 åringar

Not: * Värderna för Finland interpolerade mellan 1995–2000 och mellan 2000–2005.

Förutom i Sverige följde den här ökningen i ojämlikheten ganska väl den trendmässiga ökningen i den sammanlagda inkomsten ovan. Eftersom denna i första hand orsakades av en ökning av övriga inkomster skulle vi också förvänta oss att det är den inkomstkategorin som främst påverkade ojämlikhetsutvecklingen inom gruppen.

För att undersöka detta har vi dekomponerat Gini-koefficienten med avseende på ojämlikheten i varje enskilt inkomstslag, något som gör det möjligt att se hur förändringen i ojämlikheten i de skilda inkomsterna bidragit till utvecklingen av den totala ojämlikheten. Resultatet visas i figur 3.7 och det framgår klart att den viktigaste förklaringen till ojämlikheten i totalinkomsterna (högst positivt värde) som väntat är skillnader i kategorin övriga inkomster. Dessutom ser vi att det är ökningen i ojämlikheten i de övriga inkomsterna som förklarar uppgången i ojämlikhet i de fyra länderna.

Vad gäller arbetslöshetsersättningen och socialbidraget så ser vi också tydliga skillnader mellan å ena sidan Danmark och Sverige och å andra sidan Finland och Norge. I de två första länderna bidrog arbetslöshetsersättningen märkbart till den totala inkomstojämlikheten. Att arbetslöshetsförsäkringen ökar inkomstojämlikhet i en svag grupp på arbetsmarknaden är förväntat och förklaras framför allt av att ersättningen är inkomstrelaterad. I Finland och Norge har däremot ersättningens koppling till tidigare inkomst ingen större betydelse för ojämlikheten, sannolikt beroende på att arbetslöshetsersättningen utgjorde en så pass liten del av den sammanlagda inkomsten. På samma sätt ser vi också att arbetslöshetsersättningens ojämlikhetsdrivande effekt också i Danmark och Sverige föll i slutet av perioden, något som sammanföll med att ersättningens andel av den sammanlagda inkomsten också sjönk.

**Figur 3.7a. Dekomponering av Gini-koefficienten för långtidsarbetslösa
18- till 25-åringar. Danmark**

**Figur 3.7b. Dekomponering av Gini-koefficienten för långtidsarbetslösa
18- till 25-åringar. Finland***

**Figur 3.7c. Dekomponering av Gini-koefficienten för långtidsarbetslösa
18- till 25-åringar. Norge**

**Figur 3.7d. Dekomponering av Gini-koefficienten för långtidsarbetslösa
18- till 25-åringar. Sverige**

Not: * Värderna för Finland interpolerade mellan 1995–2000 och mellan 2000–2005.

Socialbidraget hade däremot en utjämnande effekt (negativt värde) i både Danmark, Norge och Sverige, vilket vi givet dess riktade och behovsprövade karaktär också förväntade oss. I Norge och Sverige var betydelsen av socialbidraget för den totala inkomstojämlikheten liten, medan dess utjämnande effekt var betydligt större i Danmark. Finland avviker från mönstret eftersom socialbidraget där ökade ojämlikheten i gruppen, men eftersom socialbidraget utgjorde en så pass liten andel av den totala inkomsten i Finland var effekten mycket svag.

Ojämlikheten bland unga långtidsarbetslösa vuxna ökade alltså i samtliga länder. Utvecklingen drevs av ökade inkomster som inte kommer från arbetslöshetsförsäkring eller socialbidrag. Fördjupade analyser på Sverige visar att lite drygt hälften av de "övriga" inkomsterna var arbetsinkomster. Att inkomst från arbete utgjorde en så pass viktig del av de totala inkomsterna även i den här gruppen är givetvis glädjande och man bör heller inte förvånas över att arbetsinkomster är den främsta drivkraften till ojämlikheten i gruppen. Att ojämlikheten inom gruppen ökade i samtliga länder är däremot oroande. Det skulle kunna innebära att vi även inom denna relativt sett utsatta grupp sett en ökad skiktning där vissa hade någon, om än svag, anknytning till arbetsmarknaden, samtidigt som andra fått allt svårare att försörja sig.

En jämförelse av de fyra länderna visar också att någon entydig koppling mellan förändringarna i arbetslösersättningssystemet och arbetsinkomster inte finns, ökningarna i de övriga inkomsterna var minst i Sverige där nedskärningarna av ersättningarna var som störst och störst i Norge där nedskärningarna var minst. Å andra sidan verkar det klart att de relativt kraftiga nedskärningarna i arbetslöshetsersättningarna i Danmark och Sverige gjort att ungdomar utan arbete i allt högre grad fått förlita sig på socialbidrag som försörjningskälla. Problematiskt är också att förändringarna inneburit en större ojämlikhet inom gruppen.

Som påpekades inledningsvis utgörs en annan utsatt grupp av invandrare. De som på 1950- och 1960-talen anlände till de nordiska länderna var ofta rekryterade av arbetsgivare i mottagarländerna, och lämnade sina hemländer under ordnade former. Den ökade invandringen under senare år har istället sammanfallit med en period med låg inhemsk arbetskraftsefterfrågan, och dessutom har utvandringen förorsakats av krig och förföljelse i hemländerna. Migrationens förändrade karaktär och kontext har inneburit att invandras inträde på de nordiska arbetsmarknaderna försvårats, och som vi sett ovan har detta utlöst omfattande förändringar i ländernas immigrations- och integrationspolitik.

För Danmarks del har förändringarna i integrationspolitiken till stor del handlat om sänkta bidrag och skärpta bidragskriterier, men det skall samtidigt poängteras att starthjälpsprogrammet från 2002 utöver lägre bidrag också innefattade språkkurser och arbetsorienterad utbildning. Bortsett från det lägre bidraget påminde programmet därmed om de likartade två- till tre-åriga program som införts i Sverige 1994, i Finland 1999 och som infördes i Norge 2003. En annan skillnad mellan ländernas program var att i Sverige kunde kommunerna välja om de ville införa sanktioner, medan de i Danmark, Finland och Norge var obligatoriska (Brochmann och Haugeland, 2011; Sarvimäki och Hämäläinen, 2010).

Utöver skillnaderna i ersättning och sanktioner skilde sig programmen också åt i det att de var obligatoriska för invandrare i Danmark, Finland och Norge medan de var frivilliga i Sverige. Vidare utövade centrala myndigheter ett starkare inflytande på de ansvariga kommunerna i Danmark och i viss mån i Finland och Norge än i Sverige. De danska reglerna innehöll t.ex. tämligen detaljerade föreskrifter om programmets innehåll medan detta på det hela taget saknades i Sverige. Danska och finska kommuner fick också programmen finansierade med centrala medel, norska via ett statligt ramanslag medan svenska kommuner i huvudsak fick finansiera programmen på egen hand (Djuve och Kavli, 2007; Sarvimäki och Hämäläinen, 2010). Island har i motsats till de övriga nordiska länderna inte infört introduktions- eller integrationsprogram av det här slaget.

Baserat på den här typen av jämförelser har det sagts att Danmarks integrationspolitik under 2000-talet har kommit att betona invandrades plikter, Sveriges deras rättigheter och Norges en kombination av de två (Brochmann och Haugeland, 2011). Denna jämförelse omfattade inte Finland, men det finska integrationsprogrammets innehåll, ersättningar, sanktioner och finansiering gör att det påminner starkt om det norska.

Vad gäller resultatet av de här reformaktiviteterna så kan man förmoda att ändringarna i dansk immigrationslagstiftning lett till en långsam förändring i den invandrade arbetskraftens sammansättning. Begränsningarna i invandringen skulle då gjort att andelen nyinvandrade, andelen asylsökande och andelen anhöriga till nyanlända går ned. Eftersom det är grupper som alla har svårt att komma in på arbetsmarknaden skulle därför sysselsättningen bland invandrare i Danmark kunna tänkas ha ökat relativt de andra nordiska länderna.

På integrationspolitikens områden skulle man kunna förvänta sig att bidragsreformerna och de förmodade kvalitativa skillnaderna i åtgärderna också skulle gjort att danska invandrare har nått en högre sysselsättningsgrad än invandrare i grannländerna. En ökning av sysselsätt-

ningen verkar också vara resultatet i de urvärderingar av reformerna som gjorts i Danmark, även om resultaten är något motstridiga (Grave-
sen och Tinggaard, 2005; Huynh m.fl., 2007; Rosholm och Vejlin, 2009).

De danska utvärderingarna är informativa men har endast analyserat en begränsad del av de integrationspolitiska reformerna, och belyser inte heller konsekvenserna av den migrationspolitiska omläggningen. Dessutom studerar de endast effekter i termer av sysselsättning, något som måste kompletteras med analyser av inkomsternas utveckling eftersom en ökning av sysselsättningen kan tillkommit främst genom en ökning av lågavlönade arbeten och instabila anställningsförhållanden. För att få en mera samlad bild av hur förändringarna i immigrations- och integrationspolitiken inverkat på integrationen av invandrare på de nordiska arbetsmarknaderna jämför vi därför hur invandrares arbetsmarknadsanknytning i Danmark, Norge och Sverige utvecklats före och efter reformerna (se box 3.4 för beskrivning av tillvägagångsätt).

Box 3.4

Data och metod

Analysen av invandrares situation har utgått från en invandrardefinition baserad på födelseland. Invandrare är m.a.o. de födda utanför landet i fråga, och vi har vidare särskilt två invandrargrupper; västliga och icke-västliga invandrare. De förra består av invandrare födda i Västeuropa och övriga Anglo-saxiska länder medan den senare gruppen består av invandrare från resten av världen. Tyvärr innehåller de finska datamaterialen inte några liknande uppgifter och analyserna har därför begränsats till Danmark, Norge och Sverige.

Indelningen är förhållandevis grov och ev. skillnader mellan länderna i graden av integration kan därför vara relaterad till skillnader i invandrargruppens sammansättning som inte fångas med denna kategorisering. I fördjupade analyser har vi därför analyserat sysselsättning och inkomster bland invandrare från tre (grupper av) länder; Polen, Turkiet och Afrikas horn (Djibouti, Eritrea, Etiopien, Somalia och Sudan). Länderna är av särskilt intresse eftersom de dels är några av de större invandrargrupperna i de skandinaviska länderna och dessutom är tre grupper av invandrare från olika kulturer som anlänt vid skilda tidpunkter och utvandrat av olika anledningar och därför kan tänkas ha haft skilda förutsättningar i samband med integrationen på de nordiska arbetsmarknaderna.

Integration har sedan studeras både vad gäller sysselsättning och inkomster. Då registermaterialen inte innehåller något jämförbart sysselsättningsmått har vi utgått från registeruppgifter om årliga inkomster och sedan använt oss av SELMA-modellen (se bilaga 2) för att studerar utvecklingen av andelen av den vuxna befolkningen mellan 30 och 59 år som tillhör antingen kärnarbetskraften eller den instabila arbetskraften.

Vi har kompletterat de faktiska sysselsättningstalen med predicerade sysselsättningssannolikheter, d.v.s. sannolikheten att en person med vissa egenskaper skall vara sysselsatt. Dessa har tagits fram genom att först med hjälp av probitregression studera hur sannolikheten att vara sysselsatt är relaterad till faktorerna ålder, utbildning, antal barn, vistelsetid i landet samt kommunal arbetslöshet och sedan använda de skattade regressionskoefficienterna för att beräkna sannolikheten att en person i åldern 30 till 39, med barn och med grundskola som högsta avslutade utbildning boende i en kommun med 5 procent arbetslöshet skall vara sysselsatt.

Invandrades integration har också studerats med avseende på inkomstnivå och då med hjälp av s.k. kvantilregression, en metod som gör det möjligt att analysera hur olika delar av en fördelning är relaterade till en uppsättning förklarande variabler. Vi har här använder oss av samma variabler som ovan och studerar den 10:e, 25:e, 50:e, 75:e och 90:e percentilen, något som ger oss en god bild av invandrades relativa inkomster bland låg-, medel- och höginkomsttagare.

I samtliga analyser har vi tagit fram skillnaden mellan infödda och de olika invandrargrupperna. Differensen anger m.a.o. hur mycket lägre invandrades sysselsättning och inkomster är jämfört med infödda med hänsyn taget till de andra variablerna i modellerna.

Figur 3.8 visar sysselsättningen bland infödda, västliga och icke-västliga invandrare under perioden 1993 till 2006 uppdelat på kvinnor och män och det är tydligt att skillnaderna i och utvecklingen av sysselsättningen bland vuxna var tämligen likartad i de tre länderna. Bland infödda vuxna män var således omkring 85 % sysselsatta i samtliga tre länder, medan sysselsättningen bland infödda kvinnor var något lägre. Sysselsättningen bland norska och svenska kvinnor samt bland norska män sjönk något under den studerade perioden men den övergripande slutsatsen är ändå att det inte skedde några större förändringar i nivåerna.³⁰

³⁰ Att de stora konjunkturvariationerna under perioden inte lämnade några tydligare spår i figurerna hänger samman med avgränsningen till 30- till 59-åringar, en förhållandevis stabil grupp på arbetsmarknaden.

Figur 3.8a. Sysselsättningsgrad (%) bland 30- till 59-åriga infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993-2006, män respektive kvinnor. Danmark män

Figur 3.8b. Sysselsättningsgrad (%) bland 30- till 59-åriga infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993-2006, män respektive kvinnor. Danmark kvinnor

Figur 3.8c. Sysselsättningsgrad (%) bland 30- till 59-åriga infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993-2006, män respektive kvinnor. Norge män

Figur 3.8d. Sysselsättningsgrad (%) bland 30- till 59-åriga infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Norge kvinnor

Figur 3.8e. Sysselsättningsgrad (%) bland 30- till 59-åriga infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Sverige män

Figur 3.8f. Sysselsättningsgrad (%) bland 30- till 59-åriga infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Sverige kvinnor

Även sysselsättningsmönstren bland invandrare var likartade. Bland västliga invandrare var sysselsättningen generellt lägre än bland infödda, både bland kvinnor och bland män. Ett undantag var här västliga invandrare i Norge vars sysselsättning mot slutet av perioden nådde samma nivå som de inföddas. Orsaken står dels att finna i en långsam ökning av sysselsättningen bland invandrare, något som också skedde i Danmark, kombinerat med den begränsade nedgången i sysselsättningen bland infödda norrmän.

I såväl Danmark, Norge som Sverige var sysselsättningen lägst bland de icke-vestliga invandrarna, inledningsvis låg den i de tre länderna på ungefär 50 procent bland män och 40 procent bland kvinnor. I samtliga tre länder ökade sedan sysselsättningen markant under perioden, med ca 10 procentenheter både bland män och bland kvinnor. Skillnaden i sysselsättning mellan icke-vestliga invandrare och infödda minskade därför, bland män från omkring 35–40 till ca 20–25 procentenheter och bland kvinnor från ungefär 40 till 25 procentenheter.

Utvecklingen av den faktiska sysselsättningen ger inga indikationer på att den danska kursändringen påverkat sysselsättningen bland invandrarna. Visserligen steg sysselsättningen bland både västliga och icke-vestliga invandrare i Danmark efter reformernas genomförande, men ökningen inleddes redan tidigare och dessutom skedde likartade ökningsar av sysselsättningen bland icke-vestliga invandrare i Norge och Sverige.

Skillnaderna i sysselsättningstalen mellan länderna i figur 3.8 kan emellertid ha varit relaterade till skillnader i invandrargruppernas sammansättning. En analys av den deskriptiva statistiken (redovisas ej) indikerar t.ex. att de norska invandrarna hade en högre utbildningsnivå än de danska och svenska, något som skulle kunna bidragit till de observerade skillnaderna i sysselsättning. En annan faktor som skulle kunna ha bidragit till skillnaderna är tidpunkten för de olika invandrargruppernas ankomst till Norden och detsamma gäller konjunkturutvecklingen i de tre länderna.

Vi har därför kompletterat analyserna av faktisk sysselsättning ovan med analyser av förväntade sysselsättningstal baserade på årliga probitmodeller där hänsyn tas till sådana skillnader. I vårt val av undersökningsgrupp har vi fokuserat på det som vi upplever är målgruppen för den förda reformpolitiken: unga nyanlända lågutbildade icke-vestliga invandrare med familj. Som nämndes inledningsvis skulle vi här förvänta oss skillnader mellan invandrare till Danmark och invandrare till Norge och Sverige bland dem som ankom under 2000-talet. Detta kan vi här studera genom att jämföra skillnaden i sysselsättning exempelvis 1999 och 2006

eftersom beräkningarna hänför sig till nyanlända invandrare (d.v.s. med mindre än två år i landet) som då anlände under perioden 1998–1999 respektive 2005–2006.

De förväntade sysselsättningstalen visas i figur 3.9. Bland de infödda återspeglar utvecklingen av de norska och svenska skattningarna ganska väl utvecklingen av de faktiska sysselsättningstalen i figur 3.8. Både bland norska och svenska kvinnor och bland norska män föll den förväntade sysselsättningen medan den bland svenska män förblev tämligen oförändrad. I jämförelse med förändringarna i faktisk sysselsättning var den norska minskningen i förväntad sysselsättning större, något som tyder på att den studerade gruppen var mer utsatt än övriga grupper. Utsattheten kan i sin tur vara relaterad till att gruppen var relativt lågutbildad, något som tenderar att vara förknippad med lägre sysselsättningsgrad. Det kan också vara förklaringen till att den förväntade sysselsättningen i Danmark sjönk trots att den faktiska förblev konstant.

I alla tre länderna var predicerad sysselsättning bland västliga invandrare lägre än för infödda under hela perioden, något som bl.a. indikerar att de höga faktiska sysselsättningstalen bland västliga invandrare i Norge mot slutet av perioden till en del berodde på invandrargruppens sammansättning. Sett över hela perioden var den förväntade sysselsättningen för västliga invandrare tämligen konstant i Danmark och Norge medan den minskade i Sverige. Nedgången i Sverige startade på allvar 1998, efter en kortvarig minskning i samband med lågkonjunkturen i början av 1990-talet och en lika kortvarig uppgång några år senare. Vi har ingen entydig förklaring till den svenska utvecklingen men den var förmodligen relaterad till andra förändringar i gruppens sammansättning än de vi tar hänsyn till i våra beräkningar, t.ex. i termer av ursprungsländer eller i grunderna för bosättning. Mellan 1990 och 2006 minskade exempelvis antalet finlandsfödda invandrare i Sverige med 35 procent och antalet invandrare från Sydeuropa med 20 procent medan antalet invandrare från Kanada, Australien och Storbritannien ökade. De senare kan ha anlänt av andra anledningar än invandrarna från Finland

och Sydeuropa, exempelvis för att studera snarare än för att arbeta. I Danmark och Norge var istället fördelningen av invandrare med avseende på ursprungsland tämligen konstant.³¹

En jämförelse av den förväntade sysselsättningen bland icke-västliga invandrare visar att denna ökar i alla tre länder, även om den i Sverige ökade först efter att initialt ha gått ner i början av 1990-talet. I Norge och Sverige (fr.o.m. 1995) var ökningen mer eller mindre kontinuerlig. I Danmark förblev emellertid den predicerade sysselsättningen tämligen konstant fram t.o.m. 2001 varefter den ökade dramatiskt. Uppgången var substantiell eftersom den förväntade sysselsättningen i gruppen ungefär fördubblades. Mot slutet av perioden har de skilda uppåtgående trenderna lett till att den danska predicerade sysselsättningen översteg den norska och svenska med 10–15 procentenheter bland både kvinnor och män.

Den påtagliga ökningen i den predicerade sysselsättningen i Danmark sammanfaller givetvis tidsmässigt med de danska reformerna. De här skillnaderna mellan länderna kan emellertid fortfarande vara orsakade av skillnader mellan länder i invandrargruppernas sammansättning och vi har därför tagit fram predicerad sysselsättning för mera avgränsade invandrargrupper; unga lågutbildade invandrare med familj från Polen, Turkiet och från Afrikas horn. För dessa grupper har vi beräknat sysselsättningen för tre år; 1993, 2001 och 2006.

Resultaten visas inte här men indikerar att den förväntade sysselsättningen för de här grupperna i Danmark steg från 1993 till 2006, bland invandare från Polen och Afrikas horn var uppgången särskilt tydlig mellan 2001 och 2006 medan ökningen bland invandrare från Turkiet var mer kontinuerlig. Resultaten stämmer alltså ganska väl med de danska resultaten för hela gruppen icke-västliga invandrare. I Norge och Sverige var utvecklingen mer varierad. Precis som i Danmark steg sysselsättningen påtagligt bland polska invandrare, men mer kontinuerligt och utan det trendbrott som vi finner i Danmark omkring 2001. Invandrare från Turkiet och Afrikas horn uppvisade också en viss ökning i sysselsättningen, men mer begränsad och inte lika entydig som i Dan-

³¹ En sådan faktor som bidragit till nedgången i sysselsättningen bland västliga invandrare i Sverige var omläggningen av den danska immigrationspolitiken. Förändringarna innebar att det blev svårare för anhöriginvandrare att få uppehållstillstånd i Danmark, något som även gällde invandrare gifta med danskar. Detta ledde i sin tur till en ökning av antalet danskar bosatta i Skåne och pendlande till arbete i Danmark. Dessa "kärleksflyktingar" saknade arbetsinkomst i Sverige och har därför räknats som icke-sysselsatta. Även om detta inte ensamt förklarar minskningen i den svenska sysselsättningen är nedgången betydligt mindre om de svenska analyserna begränsas till andra västliga invandrare.

mark. Detta gäller framför allt turkiska invandrare i Norge vars predicerade sysselsättning knappt förändrats alls under perioden. Skillnaderna i utvecklingen av den predicerade sysselsättningen bland icke-västliga invandrare i Danmark å ena sidan och Norge och Sverige å andra sidan verkar därför inte vara resultatet av utvecklingen bland invandrare från något enskilt land.

En tolkning av de predicerade resultaten är att de reformer som initierades i Danmark omkring 2001 lett till en tämligen generell ökning av sysselsättningen bland icke-västliga invandrare – en grupp som ofta har haft stora problem att etablera sig på de nordiska arbetsmarknaderna. Noterbart är emellertid att även om vi ser en ökning i den predicerade sysselsättningen i Danmark ser vi inget liknande i den faktiska sysselsättningen. Faktisk sysselsättning visar visserligen även den på en uppgång efter 2001 men inte alls lika markant och uppgången inleds redan innan reformerna. I det här sammanhanget är det också värt att notera ökningen i sysselsättning bland icke-västliga invandrare, både faktisk och predicerad, som skedde i Norge och Sverige. Faktum är att ökningen i faktisk sysselsättning var likartad i de tre länderna, det är enbart i predicerad sysselsättning som Danmark har ett försteg.

Analyserna skiljer sig åt i det att analysen av faktisk sysselsättning omfattar alla invandrare och inte heller tar hänsyn till konjunkturläget medan analysen av förväntad sysselsättning, förutom att utgå från en viss statistisk modell, fokuserar på en specifik grupp och utgår från en viss arbetslöshetsnivå. Skillnaderna i resultaten tyder därför på att de danska reformerna lett till ökad sysselsättningen bland invandrare, men endast i en förhållandevis lite grupp. Den ökning i sysselsättningen vi ser bland de yngre, nyanlända och lågutbildade icke-västliga invandrarna omfattade således inte tillräckligt många för att ge avtryck i sysselsättningstalen för hela gruppen icke-västliga invandrare. Å andra sidan var inte ökningen i sysselsättning efter reformerna enbart resultatet av en dansk konjunkturförbättring, och inte heller resultatet av de begränsningar i immigrationspolitiken som genomfördes omkring 2001. Ökningen i sysselsättningen bland de nyanlända invandrarna tyder istället på att det var reformerna av integrationspolitiken som låg bakom uppgången.

Figur 3.9a. Predicerad sysselsättningsgrad (%) bland infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Danmark män

Figur 3.9b. Predicerad sysselsättningsgrad (%) bland infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Danmark kvinnor

Figur 3.9c. Predicerad sysselsättningsgrad (%) bland infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Norge män

Figur 3.9d. Predicerad sysselsättningsgrad (%) bland infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Norge kvinnor

Figur 3.9e. Predicerad sysselsättningsgrad (%) bland infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Sverige män

Figur 3.9f. Predicerad sysselsättningsgrad (%) bland infödda (I), västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrare i Norden 1993–2006, män respektive kvinnor. Sverige kvinnor

Not: Prediktioner baserade på årliga probitmodeller. Avser personer i åldern 30–39 år med minst ett barn 0–17 år boende i en kommun med 5 % arbetslöshet. Invandrare har dessutom bott i landet mindre än två år. Modellerna inkluderade binära indikatorer för födelseregion, invandringsår, saknat immigrationsår, kön, barn 0–17 år, ålder 40–49, ålder 50–59, 5 utbildningsnivåer (inkl. saknad utb.) och 10 branscher.

Här blir jämförelsen med Norge och Sverige särskilt intressant eftersom de införde liknande program, men utan de sänkningar av bidragen som var förknippade med det danska starthjälpsprogrammet. Utan att hävda att detta är den enda förklaringen är det ändå noterbart att den predicerade sysselsättningen ökar i både Norge och Sverige efter det att länderna infört sina introduktionsprogram (2003 respektive 1994). Tolkningen stöds av danska, finska och norska utvärderingar som visat att kombinationen av sysselsättningsåtgärder som lönebidragsanställningar och kompetenshöjande inslag, främst språkundervisning, har tydliga positiva sysselsättningseffekter medan de sänkta bidragen också har en positiv men betydligt mer begränsad effekt (Clausen m.fl., 2009; Huynh m.fl., 2010; Kvinge och Djuve, 2006; Rosholm och Vejlin, 2009; Sarvimäki och Hämäläinen, 2010). Det kan därför tänkas att programmen haft liknande positiva effekter i samtliga nordiska länder men att den starkare uppgången i sysselsättningen i Danmark var relaterad till den bidragssänkning som ingick som en del av starthjälpsprogrammet, en sänkning som saknades i de andra ländernas annars mycket likartade introduktionsprogram. Möjligen kan det även vara relaterat till finansieringen och den förmodade högre kvalitén på de danska programmen.

Som noterades ovan kan det även tänkas att sänkningen av bidragen leder till att invandrare främst hamnar i lågt betalda arbeten, d.v.s. att ökningen av sysselsättningen sker till priset av lägre löner. Analyserna av sysselsättning bör därför kompletteras med analyser av utvecklingen av invandrares inkomster, och då inkomster i olika delar av inkomstfördelningen.

Figur 3.10 illustrerar inkomstgapet 2006, d.v.s. skillnader i invandrares och inföddas inkomster när hänsyn tagits till skillnader i kön, ålder, barn, utbildning, bransch och kommunal arbetslöshet. I de här analyserna har vi skilt på tidigare och senare anlända invandrare, där de senare anlänt inom de senaste fem åren och de förra befunnit sig i landet längre än så.

Eftersom vårt inkomstmått sammanfattar skillnader mellan infödda och invandare i både löner och sysselsättning är det inte så förvånande att inkomstskillnaderna i viss mån påminner om skillnaderna i sysselsättning ovan. Generellt så var alltså inkomstskillnaderna mellan västliga invandrare och infödda mindre än de mellan icke-västliga invandrare och infödda. Även om vi inte visade detta i figur 3.9 så minskade sysselsättningsskillnaderna med vistelsetid i landet, och som framgår av skillnaderna mellan tidigare och senare anlända invandrare i figur 3.10 gäller desamma även för inkomster. De S-formade kurvorna i figur 3.10 visar också att inkomstskillnaderna var störst bland låginkomsttagare och betydligt mindre över medianinkomsten.

Jämför vi de olika länderna ser vi att inkomstgapen för västliga invandrare i Danmark och Sverige påminner om varandra. Nyanlända västliga invandrades inkomster var allmänt sett lägre än de med längre vistelsetid, även om det omvända gällde bland dem med de allra högsta inkomsterna. De nyanlända västliga invandrarna med låga inkomster tjänade även mindre än icke-västliga låginkomsttagare med en längre vistelsetid. Vad gäller Norge så påminner inkomstskillnaderna där i stora drag om de i Danmark och Sverige, med det viktiga undantaget av att inkomstgapet bland låginkomsttagare var betydligt mindre i Norge.

Även bland de icke-västliga invandrarna var de danska och svenska inkomstgapen likartade, även om skillnaden för de nyanlända var något mindre i Danmark. Det danska gapet var också mindre än det i Norge över medianen, men större bland låginkomsttagarna. Å andra sidan var inkomstgapet mellan infödda och icke-västliga invandrare med längre vistelsetid störst i Danmark, något mindre i Sverige och minst i Norge. Jämfört med Danmark var det svenska gapet ungefär 5 och det norska ungefär 10 procentenhet mindre i hela fördelningen.

Figur 3.10a. Invandrares inkomster i Norden 2006. Tidiga respektive senare västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrares inkomster i % av inföddas inkomster vid valda percentiler av inkomstfördelningen. Danmark

Figur 3.10b. Invandrares inkomster i Norden 2006. Tidiga respektive senare västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrares inkomster i % av inföddas inkomster vid valda percentiler av inkomstfördelningen. Norge

Figur 3.10c. Invandrares inkomster i Norden 2006. Tidiga respektive senare västliga (VI) och icke-västliga (IVI) invandrares inkomster i % av inföddas inkomster vid valda percentiler av inkomstfördelningen. Sverige

Not: Med senare invandrare avses de med mindre än fem års vistelsetid i landet, medan tidigare avser de med längre vistelsetid. Skillnaderna baserade på årliga kvantilregressioner med binära indikatorer för födelseregion, invandringsår, saknat inv. år, kön, barn 0–17 år ålder 40–49, ålder 50–59, 5 utbildningsnivåer (inkl. saknad utb.) och 10 branscher. Skillnaderna är signifikanta på 5 %-nivån med undantag av VI senare i 75:e pctl i Danmark, VI senare i 90:e pctl i Danmark, IVI tidigare i Danmark och Sverige och VI senare och tidigare i 95:e pctl i Danmark.

Figur 3.10 visar endast inkomstgapen år 2006, men utvecklingen över tid illustreras av figur 3.11. Inkomstgapet för icke-västliga invandrare anges där för tre år; 1993, 2001 och 2006. Gapet anges vidare för tre punkter på fördelningen; 10:e, 50:e och 90:e percentilen. Utöver de här tre punkter har vi även beräknat gapet vid 5:e, 25:e, 75:e och 95:e percentilen men resultaten redovisas inte här.

Ser vi inledningsvis på Danmark finner vi här inga större förändringar i inkomstgapet bland låginkomsttagare mellan 1993 och 2001, icke-västliga invandrares inkomster vid den 10:e percentilen var vid båda tillfällena omkring 55 % av de inföddas. Mellan 2001 och 2006 skedde det däremot en markant ökning av inkomstgapet bland låginkomsttagare, från 55 till 75 %. Ökningen är illustrativ för den dramatiska utvecklingen i hela den nedre delen av fördelningen, i de analyser av övriga delar vi gjort men inte inkluderat i figur 3.11 ökade gapet således med ca 5 procentenheter vid medianen, 10 vid den 25:e percentilen, 20 vid den 10:e och 30 vid den 5:e. I den övre delen av fördelningen ser vi istället en viss minskning, bland höginkomsttagarna vid den 90:e percentilen minskar gapet således med ca 5 %.

Figur 3.11a. Skattade inkomstskillnader mellan nyanlända icke-västliga invandrare och infödda i Norden 1993, 2001 och 2006 vid valda percentiler av inkomstfördelningen. 10 pctl

Figur 3.11b. Skattade inkomstskillnader mellan nyanlända icke-västliga invandrare och infödda i Norden 1993, 2001 och 2006 vid valda percentiler av inkomstfördelningen. 50 pctl

Figur 3.11c. Skattade inkomstskillnader mellan nyanlända icke-västliga invandrare och infödda i Norden 1993, 2001 och 2006 vid valda percentiler av inkomstfördelningen. 90 pctl

Not: Skillnaderna baserade på årliga kvantil-regressionsmodeller med binära indikatorer för födelse-region, invandringsår, saknat inv. år, kön, barn 0–17 år ålder 40–49, ålder 50–59, 5 utbildningsnivåer (inkl. saknad utb.) och 10 branscher.

Ser vi sedan på Norge och Sverige så visar figurerna att gapet i Sverige var tämligen konstant över perioden i samtliga delar av fördelningen medan det i Norge minskade något i den lägre delen samtidigt som det ökade i den övre delen av fördelningen 2006. Detta tyder på att de danska reformerna gjort att invandrare mellan 2001 och 2006 börjat arbeta i mycket lågbetalda och/eller kortvariga anställningar på ett sätt som inte varit fallet de andra två länderna.

Sammanfattningsvis tyder analyserna alltså på att de danska reformerna, och då framför allt omläggningen av integrationspolitiken, har haft två effekter. Dels har de lett till en ökning av sysselsättningen bland nyanlända icke-västliga invandrare. I den av oss konstruerade målgruppen var ökningen också påtaglig och innebar en fördubbling av sysselsättningssannolikheten. Ökningen var emellertid begränsad till en relativt liten grupp, i hela populationen icke-västliga invandrare märks knappast någon förändring. Samtidigt visar analyserna att de nyanlända icke-västliga invandrarnas position i inkomstfördelningen också förändrats, överlag till det sämre. Visserligen sker det en smärre minskning av inkomstgapet bland de högavlönade men det är osannolikt att minskningen är relaterad till reformerna eftersom de främst var riktade mot andra grupper. Istället sker de stora förändringarna bland de lågavlönade där inkomstgapet ökar markant och allra mest bland de med allra lägst inkomster.

Även sysselsättning bland norska och svenska icke-västliga invandrar-
nas utvecklas positivt, och det verkar troligt att ökningen delvis kan för-
klaras med de norska och svenska integrationsprogramen. Andra faktorer,
som konjunkturläget, har givetvis också inverkat men den förbättrade
sysselsättningsnivån efter det att programmen infördes kombinerat med
de positiva utvärderingarna av likartade program i de andra länderna
antyder att programmen bidragit till uppgången i sysselsättningen. Vad
gäller inkomsterna uppvisar varken Norge eller Sverige några större för-
ändringar, och definitivt inte av det slag vi fann i Danmark.

Detta pekar på ett arbetsmarknadspolitiskt avvägningsproblem. En starkt ökad restriktivitet kan å ena sidan leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande, men en sysselsättningsökning som å andra sidan nästan enbart sker i mycket lågt betalda arbeten. Möjligtvis pekar de norska och svenska erfarenheterna på en medelväg där höjd sysselsättning inte går hand i hand med ökad inkomstjämlighet.

3.2.2 *Nyordning av arbetsmarknadspolitikens organisation*

De senaste decenniernas reformer av arbetsmarknadspolitiken har lett till en ökad betydelse för ländernas socialbidragssystem. Delvis är detta en följd av att nedskärningar i ersättningsnivåerna och begränsningar i behörigheten till arbetslöshetsersättningen gjort att fler personer är hänvisade till socialbidraget under perioder av arbetslöshet. Därutöver har det också skett organisatoriska förändringar där ansvaret för arbetsmarknadspolitiken för vissa grupper periodvis tagits över av de kommunala socialkontoren, flera av reformerna under 1990-talet ledde således till att kommunerna fick ökat ansvar för organisering och utförandet av aktiveringsåtgärder.

På senare år har det även skett mer omfattande samarbetsreformer där arbetsförmedling och de sociala myndigheterna fått i uppdrag att koordinera sin verksamhet på olika sätt, och betydelsen av de här reformerna för ansvarsfördelningen har varierat. I vissa länder begränsades det lokala självstyret under 2000-talet och ansvar för aktivering av arbetslösa socialbidragstagare fördes tillbaka till den nationella nivån, andra reformer innehöll både centraliserande och decentraliserande element medan en särskilt typ av reform främjade institutionellt samarbete kring aktiviteter som traditionellt utfördes av olika myndigheter (arbetsförmedling, kommunal socialtjänst) lokaliserade på olika administrativa nivåer. Reformerna liknade varandra i det att aktivering av socialbidragstagare fått större genomslag i alla länder sedan 1990-talet, likaså att den lokala nivån fått ökad betydelse i organisering och utförandet av aktiveringsåtgärder. Sammantaget innebär de här reformerna att socialbidragssystemet kan ses som en del av arbetsmarknadspolitiken.

När det gäller forskningen kring decentraliseringstrender är det endast ett fåtal studier som fokuserat på socialbidrag. Till dem hör analyser av ärendebelastning från både USA och Kanada som indikerar att de reformer som genomfördes under 1990-talet och som ökade delstaternas autonomi när det gäller socialbidrag bidrog till en minskning av antalet bidragstagare (se Blank, 2002, för en sammanfattning av amerikanska studier och Kneebone och White, 2009, för en kanadensisk analys), lägre bidragsnivåer och lägre utnyttjandegrad (se Meyers m.fl., 2002, och Meyers och Gornick, 2005, för USA resp. Weaver m.fl., 2010, för Kanada).

Två av de här studierna behandlade även effekten av reformerna på variationer i socialbidragsutbetalningar mellan delstaterna. De fann ett något blandat mönster, men överlag indikerade resultaten att den lokala variationen i behovsprövade bidragsnivåer och utnyttjandegraden ofta ökade efter reformerna (Meyers m.fl., 2002; Meyers och Gornick, 2005).

Förhållandet mellan lokalt självstyre och bidragsvariation undersöktes också i två nordiska studier, även om fokus där var på centralisering snarare än decentralisering. Bergmark (2001) studerade kommunal variation i socialbidragsutgifter efter införandet av den nationella socialbidragsnormen i Sverige. Införandet tycks nu inte ha inverkat på variationer i utgifterna eftersom skillnaderna mellan kommunerna ökade kontinuerligt under 1990-talet. Brandtzæg m.fl. (2006) studerade istället avvikelserna mellan lokala bidragsnivåer och de nya norska socialbidragsriktlinjerna samt mellan utbetalda bidrag och det nationella genomsnittet. Deras resultat visade på en svag minskning i den avvikelsen mellan nivåerna och riktlinjerna efter riktlinjernas införande, medan ingen tydlig effekt av riktlinjerna på utgifterna kunde skönjas. Skillnaden i utfallen mellan de angivna nivåerna och de faktiska utbetalningarna sågs som orsakat av det skönsutrymme som fortfarande kvarstod för handläggarna i bedömningen av bidragsbehoven.

Sammantaget indikerar de här analyserna att decentralisering leder till lägre ersättningsnivåer och ett lägre utnyttjande av socialbidrag, men det finns ingen enhetlig bild av sambandet mellan decentralisering och skillnader ersättningsnivåer mellan kommuner. Studierna skiljer sig emellertid åt och det kan finnas andra skillnader, t.ex. i lagstiftningen, som inte fångas i analyserna som ligger bakom skillnaderna i resultaten. Reformen faller inte heller alltid längs en decentralisering-centralisering axel utan de kan innebära en samtidig utvidgning och begränsning av lokalt självstyre ("decentraliserad centralisering") eller så kan olika reformer med motstridiga konsekvenser för lokalt självstyre införas samtidigt. Andra skillnader kan naturligtvis också vara viktiga, av de nämnda studierna kontrollerade endast Brandtzæg m.fl. (2006) för strukturella skillnader på lokal nivå. Det finns med andra ord ett behov av analyser som riktar uppmärksamheten på detaljerna i reformerna och samtidigt undersöka deras inverkan med hjälp av longitudinella data från representativa urval som kontrollerar för andra påverkansfaktorer.

Kommunalt aktiveringsansvar och socialbidragsnivåer

Inledningsvis analyserar vi här sambandet mellan förändringarna i ansvarsfördelningen och de kommunala socialbidragsnivåerna. Som beskrivits ovan så består ersättningarna i samband med arbetslöshet dels av arbetslöshetsersättningarna, dels av socialbidrag som utgår till dem som inte kan försörja sig själva och som inte uppbär några andra ersättningar. Utformningen av och nivån på arbetslöshetsersättningen bestäms i de nordiska länderna i huvudsak centralt, beslut fattas i de nationella parlamenten och implementeras sedan av en statlig myndighet eller av en organisation som handlar på parlamentets uppdrag.

Socialbidraget skiljer sig från arbetslöshetersättningarna bl.a. i det att beslut och implementering sker på kommunal nivå. Detta gör att det kan utvecklas en annan politisk dynamik kring socialbidragsnivåerna än på det nationella planet. Ett ökat lokalt ansvar skulle kunna leda till såväl högre som lägre socialbidrag om kommuner av principiella skäl skulle vilja ändra på socialbidragen. I den amerikanska diskussionen har det emellertid främst hävdats att ett ökat lokalt ansvar skulle kunna starta en process som leder till successivt lägre socialbidrag. Vissa kommuner skulle av principiella eller finansiella skäl kunna vilja sänka socialbidragen, något som skulle kunna få andra kringliggande kommuner att motvilligt följa efter. Även om det i grannkommunerna inte fanns samma önskan eller behov av sänkta bidrag skulle en rädsla för inflyttning från kommuner där bidraget sänkts (ibland kallat social turism) kunna leda till att även grannkommunerna sänker bidragsnivåerna. Vi skulle då kunna få en nedåtgående, självförstärkande, spiral där en kommuns sänkning leder till sänkningar i grannkommunerna, något som i sin tur kan leda till ytterligare bidragssänkningar. Denna möjlighet har vi här studerat genom att analysera sambandet mellan förändringar i det lokala ansvaret för aktiveringsåtgärder och utvecklingen av den genomsnittliga utbetalda bidragsnivån i kommunerna (se box 3.5).

Figur 3.12a visar utvecklingen av socialbidraget i Danmark för de olika grupper vi där valt att fokusera på; 25- till 64-åringar, 20- till 24-åringar, 18- till 19-åringar och invandrare. Den äldsta gruppen, vuxna mellan 25 och 64 år, utgör jämförelsegrupp då gruppen inte berördes av de ansvarsreformer som genomförts. 1990 är startpunkten för undersökningen i Danmark och nivåerna de övriga åren anges alltså i relation till detta år "noll". Figuren ger därför ingen information om bidragets faktiska nivå utan endast hur det förhåller sig till startåret. De vertikala staplarna i diagrammet anger de år då de olika reformer som diskuterades i avsnitt 3.2.1 infördes.

Box 3.5

Data och metod

Effekten av förändringar i den vertikala ansvarsfördelningen på den kommunala socialbidragsnivån i kommunen har studerats för specifika grupper av mottagare. De senare har främst utgjorts av ungdomar och invandrare eftersom det är de som varit målgrupperna för de olika reformerna. För att isolera reformeffekter behöver vi eliminera andra källor till variation, t.ex. demografiska förändringar, konjunktur-svängningar eller en förändrad sammansättning av bidragstagargrupperna. Detta har gjorts genom att ta hänsyn till hur sådana faktorer har utvecklats inom varje enskild kommun. Dessutom relateras där så är möjligt utvecklingen inom mål-grupperna till utvecklingen inom en jämförelsegrupp som inte varit föremål för förändrad ansvarsfördelning, de 25- till 64-åriga biståndsmottagarna. Jämförelser av det här slaget kallas ibland för en "difference-in-difference" ansats.

De nordiska dataseten (se bilaga 1) innehåller uppgifter om de totala årliga socialbidragsutbetalningarna på individnivå. I Danmark avser socialbidrag kontanthjælp, i Norge sosialstøtte, i Finland toimeentulotuki och i Sverige ekonomiskt bistånd/socialbidrag. Socialbidraget har mätts i lokala valutor och justerats för inflation (till 2006 års priser). Den kommunala socialbidragsnivån har beräknats som genomsnittligt utbetalt socialbidrag relativt en hypotetisk kommunal fattigdomsgräns, här satt till hälften av den genomsnittliga arbetsinkomsten i kommunen. Syftet är att uppskatta den relativa levnadstandarden bland social-bidragstagare i respektive kommun. Uppskattningen har gjorts separat för de olika grupperna, även om samma fattigdomsgräns har använts för alla grupper.

Socialbidragsnivån har sedan använts som beroende variabel i minstakvadrats-regressioner där de oberoende variablerna utgjorts av befolkningsstorlek, andel av befolkningen i arbetsför ålder i åldrarna 18 till 19, 20 till 24 och 25 till 64, andel invandrare i befolkningen, andel med sjukpenning, andel arbetslösa utan arbetslöshetsersättning och slutligen den genomsnittliga arbetsinkomsten i kommunen. Dessa variabler ska fånga skillnader i socialbidragstutbetalningar mellan kommuner som inte är relaterade till reformer medan förändringen i socialbidragets nivå över tid fångats med hjälp av årsindikatorer. Modellen anger därför förändringar i det relativa socialbidraget över tid när hänsyn tagits till förändringar i bakgrundsfaktorerna.

Socialbidragets utveckling över tid uppvisar en del intressanta skillnader mellan grupperna, men inledningsvis skall konstateras att även om förändringen över tid är signifikant för alla grupperna var den relativt begränsad. Variationen över tid omfattade som mest drygt 1 procentenhet, ersättningsnivån såsom vi har beräknat den har m.a.o. förändrats ganska lite.

Vi ser trots det en del intressanta skillnader mellan grupperna. Inledningsvis kan konstateras att bidragsnivån bland 25- till 64-åringar steg under nästan hela den studerade perioden. Ökningstakten var tämligen konstant, bortsett från en viss avmattning efter 2002. Bidraget till invandrare uppvisar i huvudsak samma utveckling som bidraget till de vuxna, även om minskningen efter 2002 är mer markant. Denna utveckling skall jämföras med den bland tonåringarna och bland unga vuxna. I den förra gruppen förblev bidraget i princip oförändrat under hela perioden och släpade därför efter ökningen bland vuxna. Bland ungdomarna förblev också bidraget initialt oförändrat, och även om det steg fr.o.m. 1993 så skedde det i klart långsammare takt än bland de vuxna.

Även om den totala variationen över tid var måttlig är skillnaderna i utvecklingen ändå intressant sett i relation till de reformer som genomförts. 1990-talet var en period då kommunerna tilldelas ett ökat ansvar för aktivering av de unga vuxna och för tonåringarna, men inte för invandrarna eller för de vuxna. Det är därför slående att bidragsnivåerna bland de vuxna och bland invandrarna i det stora hela följdes åt medan nivåerna bland ungdomarna och tonåringarna avvek redan från första början. Det skulle kunna tolkas som att även om det kommunala ansvaret inte varit förknippat med sänkta bidragsnivåer ledde det till en mera restriktiv utveckling. Att bidragsnivåerna bland invandrare sjunker efter 2002 kan också sägas vara relaterat till förändringar i ansvarsfördelningen, men av ett helt annat slag. I motsats till reformerna under 1990-talet innebar reformen 2002 en centralisering i det att det kommunala bidraget för stora invandrargrupper ersattes med ett centralt fastlagt – och i det här fallet betydligt lägre – bidrag. Det finns därför vissa indikationer på att ansvarsfördelning kan inverka på nivåerna, förändringarna över tid är som redan noterats signifikanta för alla grupperna. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att den totala variationen över tid var begränsad.

Figur 3.12a. Socialbidragets utveckling i Norden. Förändring i relativ ersättnings-nivå i förhållande till startår (procentenhet). Minstakvadratsregression. Danmark

Figur 3.12b. Socialbidragets utveckling i Norden. Förändring i relativ ersättnings-nivå i förhållande till startår (procentenhet). Minstakvadratsregression. Finland

Figur 3.12c. Socialbidragets utveckling i Norden. Förändring i relativ ersättnings-nivå i förhållande till startår (procentenhet). Minstakvadratsregression. Norge

Figur 3.12d. Socialbidragets utveckling i Norden. Förändring i relativ ersättnings-nivå i förhållande till startår (procentenhet). Minstakvadratsregression. Sverige

Figur 3.12b visar på samma sätt socialbidragets utveckling i Finland. Eftersom de finska reformerna omfattade alla bidragstagare visar vi här endast utvecklingen av den genomsnittliga ersättningsnivån bland alla som mottog socialbidrag. Inledningsvis kan det noteras att förändringen i Finland är ännu mindre än den i Danmark, mindre än 0,2 procentenheter totalt. Den variation som skedde bestod i en inledande ökningen som avstannade 1997 vartefter bidragsnivån förblev oförändrad under tio-årsperioden fram till 2006. Därefter steg ökningstakten återigen något.

Precis som i Danmark finns det är tecken på en koppling mellan nivå och reformerna. 1990-talet var generellt en period med något ökande kommunalt ansvar, en process som tog fart mot slutet av årtiondet. 2000-talet och då särskilt 2003 var istället en period med ökad centralisering, även om det mestadels skedde genom att initiera olika former av koordinering av aktiveringsåtgärder mellan olika myndigheter. Att ökningen i socialbidraget avstannar 1997 skulle, liksom i Danmark, kunna vara relaterat till det ökade kommunala ansvaret, medan ökningen i socialbidraget efter 2003 skulle kunna tolkas som en effekt av den ökande centraliseringen. Förändringen över tid är signifikant, men som i det danska fallet är det ändå viktigt att komma ihåg att förändringarna är mycket begränsade.

De norska resultaten redovisas i figur 3.12c och även här ser vi att variationerna över tid var små. Bland unga vuxna är förändringen över tid inte ens signifikant, vilket den är i alla övriga analyserna i Norge och samtliga analyser i de andra länderna. Men inte heller i de fall då utvecklingen är statistiskt signifikant verkar den vara av någon substantiell betydelse.

Resultaten för Sverige återfinns i figur 3.12d och precis som i det finska och norska fallen var variationen över tid överlag liten. Det är egentligen endast bland unga vuxna vi ser någon form av förändring, men den är inte relaterad till förändringar i ansvarsfördelningen. Det skedde m.a.o. en ökning av nivå 1993, men någon förändring i ansvaret för unga vuxna sker inte förrän 1998.

Förmodandena om att en nyvunnen frihet skulle göra att kommuner sänkte socialbidragen får inget stöd i de här redovisade analyserna för de fyra nordiska länderna. Socialbidraget verkar istället ligga på en tämligen konstant nivå i förhållande till de genomsnittliga arbetsinkomsterna i respektive kommun och land, om än med vissa fluktuationer. Det är endast i Danmark och Finland som vi kan se några som helst indikationer på att de arbetsmarknadspolitiska reformerna kan ha inverkat på socialbidragsnivån. De förändringar i ansvaret för aktiveringsåtgärder som där genomfördes samvarierar med de föränd-

ringar i ersättningsnivån på ett sätt som tyder på att det kan vara tal om reformeffekter. Inte heller här är det tal om någon tävling i bidragssänkning då förändringarna är små och i huvudsak innebär att ökningstakten sjunker något.

Välfärdsreformer och lokal variation i socialbidragsutbetalningar

Reformer av den hierarkiska ansvarsfördelningen kan emellertid även påverka bidragen i så motto att skillnaden mellan vad olika kommuner erbjuder sin invånare i form av bidrag och åtgärder tilltar. Kommunerna skulle då anpassa utbudet till de lokala omständigheterna utan att snegla på vad grannkommunerna erbjuder sina invånare. Vid t.ex. decentraliseringar skulle vi enbart få större variation mellan kommuner, inte den konvergens mot en ny och kanske lägre nivå som tanken var ovan. Omvänt skulle centraliserande reformer leda till en minskad spridning i exempelvis bidragen, snarare än en höjning av den genomsnittliga nivån. För att studera detta har vi analysera sambandet mellan förändringar i det lokala ansvaret för aktiveringsåtgärder och utvecklingen av skillnaderna i den utbetalda bidragsnivån mellan kommunerna. När vi gör det vill vi precis som tidigare ta hänsyn till skillnader mellan kommunerna som kan påverka utbetalningen av socialbidrag utan att det är relaterat till styrningsfrågor. Vi gör det genom att applicera en s.k. flernivåmodell (se box 3.6).

Som beskrivs i box 3.6 kan förändringar i variansuppdelningskoefficienten (VUK) ses som ett mått på effekten av organisatoriska förändringar och i figur 3.13a visas utvecklingen av VUK i Danmark bland ungdomar, invandrare och vuxna socialbidragstagare och där de vertikala staplarna anger återigen reformår. De VUK som presenteras är från modeller med samtliga variabler inkluderade och som framgår av den här och de efterföljande figurerna ligger den andelen på ungefär 10 %. Resultaten från modeller utan några variabler, s.k. tomma modeller, visas inte men VUK ligger i sådana analyser i samtliga fall ca 5 procentenheter högre än de som här visas. Strukturella skillnader förklarar m.a.o. ungefär 1/3 av skillnaderna i utbetalningar mellan kommunerna i de olika länderna.

Av figur 3.13a framgår att den inter-kommunala variationen bland 25- till 64-åringarna halverades under 1990-talet och sedan förblev på en lägre nivå under 2000-talet trots en del årliga fluktuationer. Fallande VUK återfinns också bland ungdomar och invandrare. Bland ungdomar motsvarade minskningen ungefär den bland vuxna, även om den bland ungdomar nådde sin lägsta nivå redan 1997. Reduktionen i VUK var emellertid särskilt påtaglig bland invandrare. De inter-kommunala skillnaderna i socialbidragsutbetalningar till invandrare var i början av perioden ungefär dubbelt så stor som bland 25- till 64-åringarna, men hade mot slutet av

perioden minskat med ca 2/3 till ungefär samma nivå som bland de vuxna. Klart är också att VUK bland invandrare uppvisade större årliga variationer, förmodligen relaterat till gruppens ständigt förändrade sammansättning. Även om vi här har skiljt mellan nytillkomna och tidigare ankomna invandrare har vi t.ex. inte tagit hänsyn till ursprungsland.

Box 3.6

Data och metod

Precis som i analysen av socialbidragsnivåerna har effekterna av förskjutningar i ansvaret studerats för specifika grupper av mottagare. Socialbidraget har återigen mätts i lokala valutor och justerats för inflation (till 2006 års priser). För att isolera reformeffekter använder vi här s.k. flernivåanalys, en regressionsteknik som används för att skilja effekterna av individuella egenskaper från egenskaperna i den omgivning (t.ex. stadsdelar eller skolor) individerna befinner sig i.

När det gäller individer i en geografisk enhet delar flernivåmodellen upp den totala variationen i den beroende variabeln i varians på individnivå (nivå 1) och varians på den geografiska nivån (nivå 2). Variansen på vardera nivån beror dels på skillnader mellan individer och kommuner som fångas upp av de olika variablerna, dels på skillnader som inte förklaras av variablerna. Vi koncentrerar oss på den oförklarade variansen på nivå 2, d.v.s. kommunnivån, som andel av den totala oförklarade variationen. Denna andel benämns ofta variansuppdelningskoefficienten (VUK). Förändringar i VUK anger då förändringar i skillnaden mellan kommuner i utbetalningar av socialbidrag som inte beror på förändringar i de strukturella, bakomliggande, faktorerna, en skillnad som kan vara relaterad till skillnader i organisation.

För att försäkra oss om att förändringar i VUK faktiskt återspeglar förändringar i organisation jämför vi, precis som ovan, utvecklingen av VUK för grupper som varit föremål för förändringarna (t.ex. ungdomar) med grupper som inte varit det (främst vuxna). De oberoende variabler som har ingått i analyserna består av variabler på individnivå (kön, ålder, invandrabakgrund, datum för invandring, utbildningsnivå, barn under 18 år i hushållet, om personen bodde ensam, erhållit sjukpenning eller varit arbetslös utan någon form av arbetslöshetssättning) och variabler på kommunnivå (befolkningsstorlek, andel av befolkningen i arbetsför ålder i åldrarna 18 till 19, 20 till 24 och 25 till 64, andel invandrare i befolkningen, andel med sjukpenning, andel arbetslösa utan arbetslöshetssättning och slutligen den genomsnittliga arbetsinkomsten i kommunen). Dessa variabler ska fånga skillnader i socialbidragstutbetalningar som inte är relaterade till reformer.

Den här allmänna minskningen i VUK verkar däremot inte vara relaterad till reformerna. Även om många av reformerna innehöll inslag av standardisering var många av de tidiga reformerna (1992, 1996, 1998) riktade mot ungdomar, och trots att de inte omfattades av reformerna utvecklades VUK bland 25- till 64-åringarna på ett likartat sätt. Invandrarna var dessutom målgruppen för reformerna först efter millennieskiftet (2002, 2005), d.v.s. efter det att VUK i den här gruppen hade närmat sig de andra grupperna. Utvecklingen av VUK bland invandrare efter 2002 påverkades av reformerna i så mening att det nya standardiserade bidraget i många fall ersatte det behovsprövade socialbidraget, men förutom detta verkar det klart att förändringarna i VUK inte var relaterade till reformerna.

För Finland redovisar vi bara en VUK-kurva eftersom reformerna här inte var riktade mot någon speciell grupp bidragstagare. Som framgår av figur 3.13b var 2003 något av en brytpunkt med avseende på interkommunal variation. Efter ett decennium av sjunkande VUK inleddes 2003 en nästan lika lång period av ökande variation. Den inledande minskningen var relativt liten (ungefär 1/3) och detsamma kan sägas om den efterföljande ökningen.

Vad gäller reformerna så var perioden av minskad variation en period med ökat lokalt ansvar. Reformerna i den senare halvan av perioden syftade däremot främst till att öka samarbetet över institutionella gränser något som vi förväntade oss skulle resultera i en standardisering och därmed minskad variation. Den samarbetsform som valts i Finland bygger dock på frivilliga lokala avtal om införandet av centrumen (LAFOS existerade 2010 endast i 138 av totalt 320 kommuner) och på att handläggare avgör vem som skall föras över till centrumen. Den nationella styrkommittén har dessutom kritiserats för att ha varit svag och målgruppen som omfattas av LAFOS har sagts ha varit smal, allt aspekter som kan antas ha genererat en ökad variation efter 2003.

**Figur 3.13a. Utvecklingen av interkommunala skillnader i socialbidrags-
utbetalningar i Norden. Variationsuppdelningskoefficient från flernivå-
regressioner. Danmark**

**Figur 3.13b. Utvecklingen av interkommunala skillnader i socialbidrags-
utbetalningar i Norden. Variationsuppdelningskoefficient från flernivå-
regressioner. Finland**

**Figur 3.13c. Utvecklingen av interkommunala skillnader i socialbidrags-
utbetalningar i Norden. Variationsuppdelningskoefficient från flernivå-
regressioner. Norge**

**Figur 3.13d. Utvecklingen av interkommunala skillnader i socialbidrags-
utbetalningar i Norden. Variationsuppdelningskoefficient från flernivå-
regressioner. Sverige**

I Norge fanns det mycket små förändringar i VUK i jämförelsegruppen 25- till 64-åringar och bland ungdomar, se figur 3.13c. En långsam nedgång i VUK mellan 1994 och 2002 kan noteras för ensamstående föräldrar, något som byts mot en stadig uppgång efter 1998. Den största variationen finner vi istället igen bland invandrare där VUK fluktuerat betydligt mer än bland de andra grupperna. En initial uppgång vänds 1995 med en minskning fram till 1998. Här följer sedan en andra ökning som kulminerade 2003 och i sin tur följdes av en markant minskning.

Som förväntat förblev den lokala variationen relativt oförändrad under 1990-talet. Rätten att villkora socialbidrag som infördes 1993 visade ingen tydlig effekt på den inter-kommunala variationen, förmodligen orsakat av en motvilja att omsätta lagstiftningen på lokal nivå (Lødemel, 1997). För de riktlinjer som infördes 2001 förväntade vi oss en minskad VUK, men inga sådana tendenser framträder och orsaken är antagligen återigen implementeringsproblem (Brandtzæg m.fl., 2006). Handlingsplanen mot fattigdom från 2002, de organisatoriska reformerna och introduktionsprogrammet förväntades också leda till minskad variation. Det finns också en nedgång i VUK bland ungdomar och ensamstående föräldrar under 2005, men detta verkar inte vara relaterat till reformerna eftersom nedgången endast var kortvarig. Den påtagliga minskningen i VUK bland invandrare kan vara ett resultat av samarbetsreformen, men ännu mer troligt är att det beror på införandet av introduktionsbidraget. Även om bidraget här inte räknas som socialbidrag, i motsats till i Danmark, har införande av introduktionsbidraget lett till att många invandrare lämnat socialbidraget vilket borde gett en homogenare grupp socialbidragstagare och därmed mindre variation.

Resultaten för Sverige i figur 3.13d visar en initial uppgång och efterföljande stabilisering av VUK bland vuxna, om än med en del fluktuationer. Utvecklingen bland såväl tonåringar och ungdomar var likartad om än med större årliga variationer. Noterbart är vidare att Sverige var det enda landet där den interkommunala variationen ökat över tid bland alla grupper, men att ökningen var ganska begränsad.

I förhållande till reformerna tyder inte utvecklingen av VUK på några dramatiska reformeffekter. Det finns ingen indikation på att det ökade lokala ansvaret 1995 ökade variationen, den begränsade ökningen sker innan reformen och var starkast bland grupper som inte tillhörde målgruppen. Inte heller reformen från 1998 verkar ha haft några påtagliga effekter, om något så verkar det som om de kommunala sanktionsrättigheterna och möjligheter att bestämma över några av posterna i socialbidraget motverkat en eventuell effekt av införandet av socialbidragsnormen.

De tydligaste effekterna av ländernas olika reformer är alltså relaterade till bidragen riktade till invandrare där införandet av de särskilda ersättningarna ledde till minskad variation i både Danmark och Norge. Däremot ser vi inga tydliga effekter av Norges och Sveriges socialbidragsnormer, något som kan relateras till reformernas implementering och utformning. Inte heller den finska samordningen verkar ha inverkat på variationen, och också det kan förmodas vara relaterat till utformningen av LAFOS-reformen. Övriga reformer har inte haft någon effekt på den kommunala variationen, åtminstone inte att döma av våra analyser.

Lokal aktivering och utnyttjande av socialbidrag

De teoretiska argumenten för decentralisering fokuserar på möjligheten av att anpassa olika program och åtgärder till lokala förhållanden. Socialbidragsmottagare skulle t.ex. kunna få ta del av tillrättalagda åtgärder som ger dem bättre möjligheter på den lokala arbetsmarknaden eller på andra sätt tar hänsyn till lokala omständigheter. Decentralisering kan emellertid också innebära sämre anpassade åtgärder om t.ex. de lokala resurserna inte är tillräckliga för att erbjuda åtgärder av nödvändig kvalitet. I det förra fallet skulle man tänka sig att andelen bidragsmottagare skulle minska om åtgärderna underlättar steget till självförsörjning, medan vi i det senare skulle förvänta oss det omvända. Motiveringen för reformerna var emellertid att man därigenom skulle få bättre fungerande program, något som skulle leda till att färre personer skulle erhålla socialbidrag. För att analysera detta har vi relaterat andelen socialbidragstagare i kommunerna till de olika reformerna (se box 3.7).

Box 3.7

Data och metod

Tillvägagångssättet har här varit i princip detsamma som i analyserna av bidragsnivåerna ovan (box 3.5) men här har den beroende variabeln utgjorts av antalet socialbidragstagare relativt befolkningen i kommunen. Andel biståndsmottagare har även här beräknats separat för de olika grupperna, men här har kommunens totalbefolkning använts som nämnare för alla grupper. Minstakvadrat-metoden har återigen använts och de oberoende variablerna har även de varit desamma som i analysen av bidragsnivåerna.

Utvecklingen av andelen bidragsmottagare i Danmark, med hänsyn taget till bl.a. de demografiska förändringarna, visas i figur 3.14a och som framgår av figuren var variationen i andelen socialbidragstagare relativt begränsad. Den variation som ändå sker finner vi huvudsakligen bland 25- till 64-åringar där andelen först ökade innan den 1995 återgår till utgångsnivån. Därefter följde en relativt lång period av ökat socialbidragsuttag fram till 2001 då det stabiliserades. Precis i slutet av vår observationsperiod skedde sedan en snabb minskning av andelen med bidrag. Utvecklingen bland invandrarna och unga vuxna var likartad, om än med lägre fluktuationer. Från mönstret avvek egentligen bara tonåringarna som uppvisade en svagt sjunkande andel under inledningen av 1990-talet och därefter låg kvar på en något lägre nivå under resten av den analyserade perioden.

Intressant i det danska fallet är att inledningen av 1990-talet också var den period då danska kommuner fick överta en del av ansvaret för aktiveringen av just 18- till 19-åringarna. Utvidgningen av kommunernas ansvar till yngre vuxna i mitten av årtiondet verkar dock inte samvariera på samma sätt med en förändrad andel, ökningen bland 20- till 24-åringarna stannade visserligen av men vi ser också ungefär samma utveckling bland invandrarna som inte omfattades av det utökade ansvaret.

Den finska utvecklingen visas i figur 3.14b och vi kan här se en initial ökning mellan 1993 och 1997. Ökningen var också relativt stor, betydligt större än de som observerades för Danmark. Därefter stabiliserade sig andelen på den nya högre nivån under resten av perioden. I motsats till i Danmark sammanföll alltså i Finland en period av ökat kommunal ansvar med en högre andel socialbidragstagare.

Figur 3.14c visar de norska resultaten och det kanske mest frapperande med figuren är den mycket lilla variation som registrerats. För samtliga grupper rör sig kurvorna i ett smalt band och det går knappast att tala om någon egentligen variation över tid. Det är därför inte heller tal om att förändringarna i ansvaret för aktiveringsåtgärderna har inverkat på socialbidragstagarandelen.

Figur 3.14a. Utvecklingen av andelen socialbidragstagare i Norden. Förändring i förhållande till startår (procentenhet). Minstakvadratsregression. Danmark

Figur 3.14b. Utvecklingen av andelen socialbidragstagare i Norden. Förändring i förhållande till startår (procentenhet). Minstakvadratsregression. Finland

Figur 3.14c. Utvecklingen av andelen socialbidragstagare i Norden. Förändring i förhållande till startår (procentenhet). Minstakvadratsregression. Norge

Figur 3.14d. Utvecklingen av andelen socialbidragstagare i Norden. Förändring i förhållande till startår (procentenhet). Minstakvadratsregression. Sverige

Ser vi då till sist på Sverige så framgår av figur 3.14d att vi här har den största variationen bland de fyra länderna, notera skillnaden i skalan på den vertikala axeln. Ökningen bland 25- till 64-åringar mellan 1991 och 1992 var ungefär dubbelt så stor som de största förändringarna i de andra länderna. Efter 1996 inleddes sedan en lång period med sakteliga sjunkande bidragsutnyttjande. Bland unga vuxna och tonåringar ser vi en liknande men mindre dramatisk utveckling. Den initiala ökningen var mindre och den stegvisa minskningen från 1996 förlöpte också långsammare. Precis som var fallet med Finland och Norge verkar dock de reformer som gjorts inte ha haft någon inverkan på andelen socialbidragstagare. Reformerna riktade mot unga vuxna och tonåringar kom efter det att andelen stabiliserats på en ny och högre nivå och ingen nämnbar effekt på socialbidragstagandet kan skönjas.

Sammantaget finns det knappast några indikationer på att det ökade kommunala ansvaret lett till färre socialbidragstagare. Av de olika grupperna i de fyra länderna för vilka kommunerna erhållit ett större ansvar är det endast för danska 18- till 19-åringar som vi verkar kunna se några tecken på färre socialbidragstagare efter att ett utökat kommunalt ansvar införts. För de två övriga grupperna i Danmark, i Finland, i Norge och i Sverige ser vi antingen ingen förändring, en förändring som går mot den förväntade eller en förändring motsvarande utvecklingen i jämförelsegruppen. Inget tyder med andra ord på att kommunala åtgärder skulle vara bättre avpassade och därmed leda till ett lägre socialbidragsutnyttjande.

Spelar ansvarsnivån någon roll?

Vilka effekter kan då den omfattande reformaktiviteten sägas ha haft? Resultaten från de fyra länderna kan löst delas in i tre kategorier; fall där det verkar finnas en effekt av reformerna, fall där en avsaknad av en effekt kan förklaras med reformens karaktär eller implementation och slutligen fall den förväntade effekten uteblivit och där ingen enkel förklaring finns.

Till den första gruppen hör kommunaliseringen av arbetsmarknadspolitiken och bidragsnivåerna i Danmark och Finland samt standardiseringar av bidragen tillgängliga för invandrare i Danmark och Norge. Vad gäller bidragsnivåerna så såg vi indikationer på att det kommunala ansvaret kan ha inverkat på nivån, men endast i så motto att ökningstakten blev något lägre. Vad gäller den inter-kommunala variationen är det inte så förvånande att det partiella utbytet av det skönsmässiga socialbidraget med det centralt fastlagda introduktionsbidraget har lett till minskad variation, antingen genom själva bidragsstandardiseringen (Danmark) eller genom att skapa en homogenare grupp bidragstagare (Norge). I den andra gruppen finner vi decentraliseringen av sanktionsrätten i

Norge, standardiseringen av bidragen med hjälp av nationella riktlinjer i Norge och Sverige samt det institutionaliserade samarbetet i Finland. De norska reformerna verkar båda ha undergrävts i implementeringen av att handläggarna inte agerade i enlighet med intentionerna. De svenska och finska reformerna verkar istället ha fallerat p.g.a. reformernas utformning. De svenska riktlinjerna tillät kommunerna ett visst spelrum vad gäller vilka poster som skulle täckas av socialbidraget, något som delvis motverkade försöket till standardisering. De finska servicecentrumen var istället frivilliga och gav kommunerna omfattande spelutrymme även på andra sätt och avsaknaden av den inledningsvis förväntade effekten är därför inte så förvånande.

Den sista gruppen får sägas vara den största och utgörs av reformer där vi inte finner någon effekt av det slag vi förväntade oss och inte heller har någon plausibel förklaring till varför effekten uteblivit. Hit räknas t.ex. de tänkta effekterna på bidragsnivåerna, i de flesta fall finner vi ingen sänkning över huvudtaget och i de fall det finns något som tyder på en reformeffekt är den begränsad till en lägre ökningstakt. Någon negativ bidragsspiral uppstod alltså aldrig, antingen därför att lokala politiker inte resonerar på det sätt som förutsattes eller för att kommunerna inte utsätts för någon välfärdsturism och därför aldrig behöver ta ställning i frågan. I mångt och mycket saknas det också effekter på variationen i bidragsnivåerna, och på bidragsutnyttjandet.

Det är noterbart att den sista gruppen huvudsakligen utgörs av de olika ländernas aktiveringsreformer. Frånvaron av reformeffekter kan här möjligen förklaras av att de inte lett till några större förändringar. Kommunerna kan således ha avstått från att utnyttja de möjligheter lagstiftningen gav dem och istället fortsatt arbeta som tidigare. Många av reformerna genomfördes också under en lågkonjunktur och en grupp redan långt från arbetsmarknaden kan då ha stora svårigheter att finna annan försörjning oavsett kvaliteten på åtgärderna. Någon slutgiltig förklaring till avsaknaden av effekter kan inte ges här men det verkar ändå klart att aktiveringsreformerna skiljer sig från övriga reformer.

4. Slutord

Ekonomisk globalisering har stått på den politiska dagordningen i de nordiska länderna under hela efterkrigstiden och en omfattande opinionsbildning har bedrivits både för och emot en ökad internationalisering av såväl varor, tjänster, kapital och arbetskraft. De argument som förts fram av de båda sidorna har varit i princip desamma i alla länderna, och dessutom förblivit i det närmaste oförändrade. En ökad tillgång till internationella marknader har av förespråkarna setts som en förutsättning för ekonomisk tillväxt och fortsatt välbefinnande. Globalisering är i det här scenariot mer eller mindre identiskt med ökad export, ökad sysselsättning och höjda löner, något som lett till krav på att minimera olika slags rörlighetshinder. Globaliseringens kritiker har i mångt och mycket instämt i att internationaliseringen kan ha fördelar av det här slaget, men har samtidigt varnat för risken för arbetslöshet, inkomstojämlikhet och social exkludering. Globalisering kan enligt dem lika väl betyda ökad import, nedläggningar och lönekonkurrens, och för att kunna möta globaliseringens utmaningar har ett bevarat ekonomiskt-politiskt handlingsutrymme därför ansetts nödvändigt.

Kombinationen av attraktion och aversion återspeglas i ländernas politik. Vad gäller import och export av varor och tjänster har länderna gjort likartade överväganden, även om dessa ibland lett fram till olika beslut beroende på inhemska faktorer som industristruktur och politiska majoritetsförhållanden. Likheterna är starkast när det gäller ländernas förhållande till internationella avtal och organisationer som GATT, GATS, WTO och OECD. Här har länderna nästan genomgående tillhört de första undertecknarna och de första medlemmarna.

De största skillnaderna i handelspolitiken återfinns i förhållandet till EU. Inget nordiskt land ingick i den ursprungliga Kol- och stålgemenskapen, istället utgjorde tre av dem grundarna till EFTA när detta skapades som ett alternativ till gemenskapen. Orsaken stod att finna i den oro som länderna kände inför ett EU-medlemskap, en rädsla för att medlemskapet skulle förhindra en politik mot arbetslöshet och social splittring. Oron delades visserligen inte alla läger men var tillräckligt utbredd för att motivera beslutet att stå utanför. Island valde i det här läget att stå utanför båda organisationerna medan Finland av utrikespolitiska skäl endast blev associerad medlem av EFTA. Men den betydelse länderna tillmäter inter-

nationell handel återspeglas i det faktum att det därefter vid flera tillfällen pågick mer eller mindre långt gångna förhandlingar om medlemskap, förhandlingar som ofta initierats efter att utrikespolitiska förändringar gjort ett medlemskap mer attraktivt alternativt mindre avskräckande. Sådana utrikespolitiska förändringar, kombinerat med inrikespolitiska maktförskjutningar, har gjort att först Danmark och sedan Finland och Sverige blivit medlemmar av EU. Trots två folkomröstningar har däremot Norge blivit kvar i EFTA, där nu även Island är medlem. EES-avtalet gör dock att handeln mellan Norden och övriga EFTA- och EU-medlemmar sker på i princip samma villkor.

Vad gäller kapitalets globalisering har likheterna mellan länderna varit större. Under en lång period från andra världskrigets slut fram till ca 1985 dominerade en skepsis gentemot fria kapitalrörelser, en skepsis som i stora drag var grundad på argument liknande de kring internationell handel. Mellan 1985 och 1990 förändrades läget radikalt då inhemska företrädare för en liberalisering av kapitalrestriktioner vann terräng, något som ibland sammanföll med anpassning till internationella avtal. I samtliga länder öppnades de inhemska marknaderna upp för utländskt kapital och nordiska företag fick också ökade möjligheter att investera utomlands.

Störst är kanske variationen i ländernas politik i förhållande till arbetskraftens internationalisering. Skillnaderna i politik orsakades huvudsakligen av läget på den inhemska arbetsmarknaden, medan Danmark, Norge och Sverige länge importerade arbetskraft var Finland och Island exportörer av arbetskraft. Läget på den finska och den isländska arbetsmarknaden gjorde att frågor kring lönekonkurrens och undanträngning av inhemsk arbetskraft aldrig blev aktuella, något som istället var fallet i de andra tre länderna. Debatten förlöpte där på väldigt likartat sätt där företagens periodvis stora behov av arbetskraft ställdes mot de anställdas oro för sysselsättning och löner. Fram till ca 1990 påminde immigrationspolitiken i de tre länderna mycket om varandra, där arbetskraftsmigration inledningsvis följde konjunkturcykeln för att efter ca 1975 till stor del komma att ersättas av flyktinginvandring. Kring 1990 valde Danmark att begränsa även denna medan Norge och Sverige förblev relativt öppna för flyktingar. Vid det här laget hade invandringen börjat även i Finland och på Island, huvudsakligen i form av arbetskraftsinvandring även om viss flyktinginvandring också skedde.

Farhågor har alltså rests om att den ökade ekonomiska integrationen kan ha negativa inverknings på de nordiska arbetsmarknaderna i termer av sysselsättning och inkomster. Vi har kunnat konstatera att den rädsla som ofta uttrycks i den offentliga debatten inte får något stöd i vår forskning. Visserligen kan såväl internationell handel, kapitalrörlig-

het och migration leda till ökad ojämlikhet, och de två förra också till ökade inkomstfluktuationer. I praktiken verkar detta inte förekomma i så stor utsträckning som ofta förutsätts, alternativt att dessa effekter uppvägs av andra, motverkande, faktorer.

Slutsatsen kan förvisso till viss del bero på svagheter i våra analyser. Möjligtvis skulle vi således funnit starkare globaliseringseffekter om vi t.ex. behandlat en senare tidsperiod, analyserat uppgifter från företag snarare än branscher, granskat kapitalinkomster snarare än arbetsinkomster, studerat vinstandelar snarare än sysselsättning eller sett på kortvarigt snarare än mera långvarigt invandrad arbetskraft. Faktum är emellertid att våra resultat överensstämmer ganska väl med annan forskning. För att citera Brady m.fl. (2007, s. 326): "konsensus är att globalisering har viss inverkan på ekonomisk ojämlikhet, även om många forskare bestrider att globalisering har lika stor betydelse som inhemska politiska och sociala faktorer för skillnader mellan länder och över tid" (vår översättning).

Nationella faktorer spela således en stor roll, och anledningen till att vi inte finner några dramatiska effekter av globalisering på ojämlikhet och exkludering i Norden kan följaktligen vara relaterat till de strategier som de nordiska länderna har använt sig av för att möta globaliseringen. Våra analyser har fokuserat på en uppsättning strategier som varit gemensamma för de nordiska länderna: satsningar på utbildning och på aktiverande arbetsmarknadspolitik. Här har samstämmigheten kring behovet av ökade utbildningssatsningar varit i det närmaste total, både inom och mellan länderna. Exakt hur satsningarna skall utformas har det visserligen rått en del oenighet om, t.ex. om personer med examen från gymnasial yrkesutbildning skall ha behörighet till högskolestudier eller om inriktningen på vuxenutbildningen. På det hela taget har ändå enigheten varit en stor i betoningen av utbildning som det huvudsakliga verktyget mot globaliseringens avigsidor.

Utbildningsexpansionen verkar också ha varit framgångsrik. Snarare än att leda till ökade inkomstskillnader, en möjlig konsekvens av utbyggnaden av utbildningssystemet, så verkar expansionen ha motverkat ojämlikhetsökningar. Visserligen avviker Finland, av okänd anledning, från det här mönstret, men i de tre andra länderna har arbetskraftens allt högre utbildningsnivå sammantaget inneburit konstanta eller lägre inkomstskillnader. Även om expansionen av utbildningssystemet säkerligen innebär att vissa inte lyckas hitta ett arbete motsvarande deras kvalifikationer har utbyggnaden ändå lett till att inkomstskillnaderna begränsats.

Ett annat utbildningsområde där flera reformer genomförts är yrkesutbildningen, och åsikterna har gått isär om för- och nackdelarna med skol- respektive arbetsplatsbaserad yrkesutbildning. Vi kan här konstatera att de olika ländernas yrkestutbildningssystem alla verkar fylla samma positiva roll, att ge ungdomar som inte går en traditionell universitetsförberedande utbildning möjlighet att undvika arbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden. Vi kan således inte identifiera några systematiska skillnader i andelen utanför arbetslivet och utbildningssystemet relaterade till olikheterna i ländernas yrkesutbildningar. Tyvärr brottas systemen också med liknande problem med att säkerställa att studenterna faktiskt avslutar sin utbildning, det finns inget som indikerar att något av dem är överlägset de andra i att förebygga avhopp. Den omfattande debatten ter sig i det här ljuset som delvis missriktad, båda systemen har övervägande positiva effekter och skillnaderna dem emellan vad gäller genomströmning och risken för utslagning är tämligen liten. Istället bör kanske andra faktorer avgöra yrkesutbildningens utformning, t.ex. möjligheterna att få fram tillräckligt med lärlingsplatser, att anpassa utbildningarnas innehåll till yrkeslivets förändring och att tillmötesgå önskemål om vidare studier.

Skillnaderna på arbetsmarknadspolitikens område har varit än större. Visserligen har de nordiska länderna alla bekant sig till en aktiv arbetsmarknadspolitik, men vad detta honnörsord inneburit har varierat. Under den period vi studerat har aktivering i Danmark och Sverige t.ex. inneburit nedskärningar i bidragen till arbetslösa, något som i mindre grad varit fallet i Finland och Norge. Satsningar på olika former av åtgärder har också utgjort en skiljelinje. Medan Danmark utökade sin satsning på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och Finland och Norge i stor sett lät sina ligga kvar på en oförändrad nivå minskade Sverige sina aktiva åtgärder märkbart. Det senare gäller dels i kvantitet, men också i kvalitet i och med att åtgärder med låga kostnader fått expandera.

Reformerna av aktiveringspolitiken verkar på det hela taget ha haft förhållandevis måttliga effekter. Nedskärningarna av bidragen till ungdomar har främst lett till en försämrad ekonomi för de berörda personerna, någon tydlig ökning i sysselsättningen är inte skett. Vi finner å andra sidan en uppgång i sysselsättningen efter sänkningen av bidragen till invandrare i Danmark, men med tanke på hur kraftig sänkningen var framstår ökningen som begränsad. Ökningen är dessutom förmodas vara relaterad till de övriga delarna av reformpaketet eftersom liknande satsningar i andra länder har varit tämligen framgångsrika. De organisatoriska reformerna har även de haft en begränsad inverkan. Orsaken till detta kan vara att reformerna ofta innehållit motstridiga komponenter,

att de snart följdes av motreformer eller att de inte implementerades som avsett. Några större effekter av det mycket omfattande arbetet med reformer av arbetsmarknadspolitikens organisation går i vilket fall som helst inte att finna bland våra resultat.

Detta leder fram till några övergripande slutsatser. Även om globalisering givetvis medför problem för enskilda branscher, regioner, yrkesgrupper eller personer verkar ändå problemen i ett större samhällsperspektiv mestadels kompenseras med möjligheter på andra håll i ekonomin. Medborgarnas sysselsättning och försörjning är istället i högre grad avhängigt av inhemska institutioner, och utöver utbildnings- och arbetsmarknadspolitik kan det handla om t.ex. konjunkturpolitik eller löneförhandlingssystem. De nationella institutionerna är givetvis alla i viss mån kopplade till den internationella arenan, exempelvis genom gemensamma europeiska överenskommelser. Globaliseringen innebär visserligen närmast definitionsmässigt att kopplingen i många fall blivit starkare, och handlingsfriheten därmed mindre, men de nationella institutionerna är ändå fortfarande i stor utsträckning just nationella. Hur stort handlingsutrymme de nordiska länderna fortfarande har kan därför vara avgörande för vilken inverkan globaliseringen i framtiden kommer att ha på de nationella arbetsmarknaderna.

Referenser

- Atkinson A. B. (1989). *Poverty and Social Security*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Berge, Ø., Christensen, J., Dølvik, J.E, Føtten, T., Hippe, J.M., Kavli, H. & Trygstad, S. (2009). *De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering*. Fafo-notat, 2009:11.
- Bergmark, Å. (2001). Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet. I: M. Szebehely (red.) *Välfärdstjänster i omvandling*, SOU 2001:52, Stockholm: Fritzes.
- Björk Eydal, G. & Ottósdóttir, G. (2009). *Immigration and the economic crisis: The case of Iceland*. Working paper nr. 4, Faculty of Social Work, University of Iceland.
- Borevi, K. (2010). Sverige: Mångkulturalismens flaggskepp i Norden. I: G. Brochmann & A. Hagelund (2010). *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*, ss. 41–130. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brady, D., Beckfield, J. & Zhao, W. (2007). The Consequences of Economic Globalization for Affluent Democracies. *Annual Review of Sociology*, 33: 313–334. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131636>
- Brandtzæg, B., Flermoen, S., Lunder, T. E., Løyland, K., Møller, G. & Sannes, J. (2006). *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjensten*. Rapport nr. 232. Telemarksforsking-Bø.
- Bredgaard, T. (2001). *A Danish Jobtraining Miracle? Temporary subsidised employment in the public and non-profit sector*. Working paper no 5, Centre for Labour Market Research, Aalborg University.
- Breen, R. (2005). Explaining Cross-national Variation in Youth Unemployment. Market and Institutional Factors. *European Sociological Review*, 21: 125–134. <http://dx.doi.org/10.1093/esr/jci008>
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010a). From right to duties. Welfare and citizenship for immigrants and refugees in Scandinavia. I: P. Baert, S.M. Koniordos, G. Procacci & C. Ruzza (red), *Conflict, citizenship and civil society*, ss. 141–160. Routledge, New York.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010b). Norge: Lande for den gylne middelvei. I: G. Brochmann & A. Hagelund (2010). *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*, ss. 211–305. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2011). Migrants in the Scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem. *Nordic Journal of Migration Research*, 1: 13–24. <http://dx.doi.org/10.2478/v10202-011-0003-3>
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2012). *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010 - Immigration Politics in Sweden Denmark and Norway 1945-2010*. London: Palgrave Macmillan.

- Brochmann, G. & Kjeldstadli, K. (2014). *Innvandringen til Norge: 900-2010*. Oslo: Pax.
- Burchardt, T. (2000). Social exclusion: concepts and evidence. I: D. Gordon & P. Townsend (red.) *Breadline Europe. The measurement of poverty*, ss. 385–405. Bristol: Policy Press.
- Bäckman, O. & Nilsson, A. (2011). Pathways to Social Exclusion - A Life Course Study. *European Sociological Review*, 27: 107–123. <http://dx.doi.org/10.1093/esr/jcp064>
- Bäckman, O. & Franzén, E. (2007). Employment and the Labour Market (Chapter 2). *International Journal of Social Welfare*, 16: Supplement 1 S35–S65. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2397.2007.00515.x>
- Bäckman, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka E. & Dahl, E. (2011). *Dropping out in Scandinavia. Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Institutet för framtidsstudier, Arbetsrapport, 2011:8.
- Bäckman, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka E. & Dahl, E. (2014). Avhopp från gymnasieskolan i Norden: omfattning och konsekvenser. I: A. Panican (red.), *En yrkesutbildning för morgondagens arbetsliv*. Stockholm: Dialogos.
- Card, D. (2009). Immigration and Inequality. *American Economic Review*, 99: 1–21. <http://dx.doi.org/10.3386/w14683>
- Christopoulou, R. & Ryan, P. (2009). Youth Outcomes in the Labour Markets of Advanced Economies: Decline, Deterioration, and Causes. I: I. Schoon & R. K. Silbereisen (red.), *Transitions from School to Work. Globalization, Individualization, and Patterns of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2009). The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16: 409 – 417. <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2008.12.006>
- Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger?* TemaNord 2007:575.
- Duell, N., Grubb, D. & Singh, S. (2009b). *Activation Policies in Finland*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 98, OECD, Paris.
- Duell, N., Singh, S. & Tergeist, P. (2009a). *Activation Policies in Norway*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 78, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/226388712174>
- Dølvik, J. E., & Friberg, J. H. (2008). *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidspolitiske konsekvenser*. Norges forskningsråd 2008.
- Erixon, L. (2011). Under the influence of traumatic events, new ideas, economic experts and the ICT revolution - the economic policy and macroeconomic performance of Sweden in the 1990s and 2000s. *Comparative Social Research*, 28: 265–330. [http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310\(2011\)0000028009](http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310(2011)0000028009)
- EU (1993). *Vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning: Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet*. Europeiska kommissionen, KOM(93) 700.
- EU (1995). *Kommissionens meddelande och förslag till rådets beslut om kommissionens verksamheter i samband medan analys, forskning, samarbete och åtgärder inom sysselsättningsområdet (ESSEN)*. Europeiska gemenskapernas kommission, KOM (95) 250.

- Eurofound (2012). *NEETS – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Europeiska kommissionen (2010). *Europe 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, KOM (2010), Bryssel.
- Eurostat (2012). *Comparative price levels of consumer goods and services*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services.
- Eydal, G. B. & Ottósdóttir, G. (2009). *Immigration and the economic crisis: The case of Iceland*. Working paper nr. 4, Faculty of Social Work, University of Iceland.
- Feenstra, R. C. & Hanson, G. H. (2003). Global production sharing and rising inequality: A survey of trade and wages. I: K. Choi och J. Harrigan (red.), *Handbook of International Trade*, ss. 146–187. Oxford: Blackwell.
- FN (2013). *Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision*. United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013.
- Fortin, N., Lemieux, T. & Firpo, S. (2011). Decomposition Methods in Economics. I: O. Ashenfelter & D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 4, Part A, ss. 1–102. Amsterdam: Elsevier.
- Gallie, D., & Paugam, S. (2004). Unemployment, Poverty, and Social Isolation: An Assessment of the Current State of Social Exclusion Theory. I: D. Gallie (red.), *Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Gangl, M. (2003). Returns to Education in Context: Individual Education and Transition Outcomes in European Labour Markets. I: W. Müller & M. Gangl (red.), *Transition from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Gospel, H., & Pendelton, A. (2014). Financialization, New Investment Funds, and Labour. I: H. Gospel, A. Pendelton & S. Vitols (red.), *Financialization, New Investment Funds, and Labour: An International Comparison*, ss. 1–52. Oxford: Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199653584.001.0001>
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T. & Whiteford, P. (1997). Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, 7:17–43. <http://dx.doi.org/10.1177/095892879700700102>
- Goul Andersen, J. (2007). Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state. *Benefits*, 15:257–269.
- Goul Andersen, J. (2011). Denmark: ambiguous modernization of an inclusive unemployment protection scheme. I: J. Clasen & D. Clegg (red.), *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptions to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Goul Andersen, J. (2011). From the edge of the abyss to bonanza – and beyond. Danish economy and economic policies, 1980–2011. *Comparative Social Research*, 28: 89–165. [http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310\(2011\)0000028007](http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310(2011)0000028007)
- Graversen, B.K. & Tinggaard, K. (2005). *Loft over ydelser. Evaluerer af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. Socialforskningsinstituttet 05:04, København.
- Gustavsson, J. (1998). *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press.

- Hagelund, Anniken (2010). *Velferdens grenser*. <http://www.samfunnsforskning.no/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Velferdens-grenser>
- Hansen, P. (1969). Denmark and European Integration. *Cooperation and Conflict*, 4: 13–46. <http://dx.doi.org/10.1177/001083676900400102>
- Heikkilä, M. & Keskitalo, E. (2000). *Integrated approaches to active welfare and employment policies*. Finland. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0265.htm>
- Heikkilä, M., Fridberg, T. & Keskitalo, E. (2001). Guaranteed Minimum Income – Recent trends and a Socio- Political Discussion. I: M. Heikkilä & E. Keskitalo (red), *Social Assistance in Europe*. Helsinki: STAKES/EU.
- Helms Jørgensen, C., Stenström, M-L, Persson D., Thunqvist & Hagen Tønder, A. (2013). *The Future of VET - Learning from the Nordic Countries*. Paper for Symposium at Helix Conference June 13, 2013, Linköping, Sweden.
- Heston, A., Summers, R. & Aten, B. (2012). *Penn World Table Version 7.1*. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.
- Hirst, P. Q. & Thompson, G. (1999). *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Holm, L. (2006). *Folketinget og Udlændingepolitikken – Diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973-2002*. PhD-afhandling, Aalborg Universitet.
- Holzer, H. J. (2011). *Immigration policy and less-skilled workers in the United States: Reflections on Future Directions for Reform*. Migration Policy Institute.
- Hussain, M.A., Kangas, O. & Kvist, J. (2012). Welfare state institutions, unemployment and poverty: comparative analysis of unemployment benefits and labour market participation in 15 European Union countries. I: J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden & O. Kangas, (red.), *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press.
- Huynh, D. T., Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2007). *Employment effects of reducing welfare to refugees*. Study Paper no. 15, Rockwool Foundation Research Unit.
- Huynh, D. T., Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2010). The Employment Effects upon Arrival of Reducing Welfare to Refugees. I: M.L. Schultz-Nielsen, *Essays in Migration and Fertility*. Ph.d dissertation, 2010:1. Aarhus School of Business. Aarhus University.
- Hylén, J. & Skarin, T. (2008). *Framtidens utbildning i Norden – konkurrens och samverkan i en globaliserad värld*. TemaNord, 2008:553, Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Hällsten, M., Korpi, T. & Tåhlin, M. (2010). Globalization and Uncertainty: Earnings Volatility in Sweden, 1985 – 2003. *Industrial Relations*, 49: 165–189. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-232X.2009.00594.x>
- Ingebritsen, C. (1998). *The Nordic states and European unity*. Ithaca, N.Y.: Cornell Univ. Press
- James, H. (2001). *The end of globalization: lessons from the Great Depression*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Jonung, L. (2008). Lessons from Financial Liberalisation in Scandinavia. *Comparative Economic Studies*, 50:564–598. <http://dx.doi.org/10.1057/ces.2008.34>

- Jonung, L., Kiander, J. & Vartia, P. (2009). The great financial crisis in Finland and Sweden: the dynamics of boom, bust and recovery 1985–2000. I: L. Jonung, J. Kiander & P. Vartia (red.), *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden: The Nordic Experience of Financial Liberalization*, ss. 19–70. Cheltenham, UK: Edward Elgar. <http://dx.doi.org/10.4337/9781849802130>
- Kindlund, H. & Biterman, D. (2002). Chapter 3. Work and the labour market. *International Journal of Social Welfare*, 11: S16–S40. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2397.11.s3.4>
- Kite, C. (1996). *Scandinavia faces EU: debates and decisions on membership 1961–1994*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå univ.
- Koivukangas, O. (2003). *European Immigration och Integration: Finland*. National Europe Centre Paper No. 63, Australian National University.
- Korpi, T. (2014). A Capital-Labor Accord on Financialization? The Growth and Impact of Alternative Investment Funds in Sweden. I: H. Gospel m.fl. (red.), *Financialization, New Investment Funds, and Labour: An International Comparison*, Oxford: Oxford University Press
- Korpi, T., Nelson, K. & Stenberg, S.-Å. (2007). The accumulation of welfare problems 1974–2000. *International Journal of Social Welfare*, 16:S91–S94. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2397.2007.00517.x>
- Korpi, W. & Palme, J. (2007). *The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* FAFO-rapport 517. Norway.
- Kvist, J. & Pedersen, L. (2007). Danish Labour Market Activation Policies. *National Institute Economic Review*, 202: 99. <http://dx.doi.org/10.1177/0027950107086172>
- Kvist, J. & Meier Jæger, M. (2004). *Changing the social rights and obligations of social citizenship in Europe. The case of in unemployment compensation, social assistance and family benefits in the 1990s*. Danish National Institute of Social Research, Copenhagen, <http://www.issa.int/pdf/initiative/reports/2Denmark.pdf>.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (2012). *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*. Bristol: Policy Press.
- Kvist, J., Pedersen, L. & Köhler, P. A. (2008). Making all persons work: Modern Danish Labour Market Policies. I: A. Eichhorst, O. Kaufmann & R. Konle-Seidl (red.), *Bringing the Jobless into Work. Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Springer Verlag.
- Lane, P.R. & G.M. Milesi-Ferretti (2007). The External Wealth of Nations, Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970–2004. *Journal of International Economics*, 73: 223–50. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2007.02.003>
- Liebig, T. (2007). *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers no 50, DELSA/ELSA/WD/SEM(2007)5, OECD, Paris.
- Lin, K. H. & Tomaskovic-Devey, D. (2013). Financialization and US Income Inequality, 1970–2008. *American Journal of Sociology*, 118: 1284–1329. <http://dx.doi.org/10.1086/669499>
- Lind, J. & Hornemann Møller, I. (2006). Activation for what purpose? Lessons from Denmark. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26: 5–19. <http://dx.doi.org/10.1108/01443330610644399>

- Lorentzen, T., Angelin, A., Dahl, E., Kauppinen, T., Moisio, P. & Salonen, T. (2013). Unemployment and economic security for young adults in Finland, Norway and Sweden: from unemployment protection to poverty relief. *International Journal of Social Welfare*, 23: 41–51. <http://dx.doi.org/10.1111/ijsw.12006>
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2000). *An Offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Lødemel, I. (1997). *The welfare paradox: income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946-1966*. Oslo & Stockholm: Scandinavian Univ. Press.
- Madsen, M. O. (1995). *Fanget mellem økonomi og politik uddrag af Socialdemokratiets europa-politiske lidelseshistorie*. Arbejdspapirer fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Magnusson, E. (2009). *Den egna vägen: Sverige och den europeiska integrationen 1961-1971*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Markussen, E. (2010). Frafall i videregående opplæring i Norge: Forskning, omfang, hva kan gjøres og hva virker? I: E. Markussen (red.) *Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden*. TemaNord, 2010:517. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Martens, H. (1979). *Danmarks ja, Norges nej: EF-folkeafstemningerne i 1972*. København: Munksgaard.
- Meyers, M. K. & Gornick, J. C. (2005). A devolution revolution? Change and continuity in U.S. state social policies in the 1990s. I: B. Cantillon & I. Marx (red.), *International cooperation in social security: How to cope with globalization?* Amsterdam: Intersia.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23: S40–S53. <http://dx.doi.org/10.1111/ijsw.12090>
- Minas, R., Wright, S. & van Berkel, R. (2012). Decentralization and centralization: governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32: 286–298. <http://dx.doi.org/10.1108/01443331211236989>
- Mjøset, L. & Cappelen, Å. (2011). The integration of the Norwegian oil economy into the world economy. *Comparative Social Research*, 28: 167–264. [http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310\(2011\)0000028008](http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310(2011)0000028008)
- Mjøset, L. (2011). Nordic political economy after financial deregulation: Banking crises, economic experts, and the role of neoliberalism. *Comparative Social Research*, 28: 365–420. [http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310\(2011\)0000028011](http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310(2011)0000028011)
- Moisio, S. (2008). Finlandisation versus westernisation: Political recognition and Finland's European Union membership debate. *National Identities*, 10: 77–93. <http://dx.doi.org/10.1080/14608940701819785>
- NIESR (1997). *Capital market liberalization. The Single Market Review, Subseries III: Dismantling of barriers, Vol. 5*. European Commission.
- NMR, (2000). *Nordisk løft for voksnes læring*. Tema Nord, 2000:569. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Nordiska ministerrådet (2012). *Nordic Education Key Data, 2012*. ANP, 2012:733. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study*. Paris: OECD.
- OECD (2002). *Forty Years' Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *OECD Employment Outlook, 2004*. Paris: OECD.
- OECD (2009). *OECD Education at a Glance, 2009*. Paris: OECD.
- OECD (2011a). *Divided we stand: Why inequality keeps on rising*. Paris: OECD.

- OECD (2011b). *International capital flows: Structural reforms and experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Education at a Glance, 2012*. Paris: OECD.
- Ólafsdóttir, H. (inget datum). *Integration and adult education for immigrants in Iceland*. Hämtat den 3 nov. 2014 från <http://www.migracje.civitas.edu.pl/migracje/index.php/en/integration-and-education-for-adult-immigrants-in-iceland>
- Ólafsson, S. (2011). Icelandic capitalism – from statism to neoliberalism and financial collapse. *Comparative Social Research*, 28: 1–51. [http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310\(2011\)0000028005](http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310(2011)0000028005)
- Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2007). *Ungdomar, utbildning och arbetsmarknad i Norden – lika men ändå olika*. Rapport, november, 2007, Stockholm: Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.
- Orrenius, P. M. & Zavodny, M. (2012). Economic Effects of Migration: Receiving States. I: M. R. Rosenblum & D. J. Tichenor (red.), *The Oxford Handbook of The Politics of International Migration*, ss. 105–130. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrup, F., Oxelheim, L. & Wihlborg, C. (2009). *Origins and Resolution of Financial Crises; Lessons from the Current and Northern European Crises*. IFN Working Paper No. 796, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm. <http://dx.doi.org/10.1162/asep.2009.8.3.178>
- Pedersen, P. J. (2011). *Immigration and welfare state cash benefits – the Danish case*, Study Paper no. 33, The Rockwool Foundation Research Unit, University Press of Southern Denmark.
- Quinn, D., Schindler, M. & Maria Toyoda, A. (2011). Assessing Measures of Financial Openness and Integration. *IMF Economic Review*, 59: 489–522. <http://dx.doi.org/10.1057/imfer.2011.18>
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Rosdahl, A. & Weise, H. (2000). When all must be active – workfare in Denmark. I: I. Lødemel and H. Trickey (red.), *An Offer you Can't Refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Rosholm, M. & Vejlin, R. (2009). Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start? *Labour Economics*, 17: 228–275.
- Räisänen, H. (2004). *The Active Labour Market Policy Reform – The Second Wave*. Discussion Paper. Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Røed, K., & Westlie, L. (2012). Unemployment Insurance in Welfare States: The impact of soft duration Constraints. *Journal of the European Economic Association*, Volume 10, Issue 3, pages 518–554. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01064.x>
- Rønsen, M. & Skarðhamar, T. (2009). Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. *Journal of European Social Policy*, 19: 61–77. <http://dx.doi.org/10.1177/0958928708098524>
- Sarvimäki, M., & Hämäläinen, K. (2010). *Assimilating Immigrants: The Impact of an Integration Program*. Helsinki Center of Economic Research, Discussion Paper No. 306.
- Scarpetta, S., Sonnet, A. & Manfredi, T. (2010). *Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation?* OECD Social, Employment and Migration Papers, No. 106, Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmh79zb2mmv-en>
- SCB (2013). *Ungdomars arbetsmarknadssituation – en europeisk jämförelse. Sveriges officiella statistik*. Statistiska meddelanden. AM 110 SM 1302. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

- Schmidt, G., Graversen, B. K., Jakobsen, V., Jensen, T. G. & Liversage, A. (2009). *Ændrede familiesammenføringsregler. Hvad har de nye regler betydet for pardannelsesmønstret blandt etniske minoriteter?* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 09:28, København.
- Shin, D. & Solon, G. (2011). Trends in Men's Earnings Volatility: What Does the Panel Study of Income Dynamics Show. *Journal of Public Economics*, 95: 973–982. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.02.007>
- Sjöberg, O. (2011). Sweden: ambivalent adjustment. I: J. Clasen & D. Clegg (red.), *Regulating the Risk of Unemployment. National adaptations to post-industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Skolverket (2013). *Utvecklingen av lärlingsutbildningen*. Rapport 397, 2013. Stockholm: Skolverket.
- Skule, S., Stuart, M. & Nyen, T. (2002). International Briefing 12: Training and Development in Norway. *International Journal of Training and Development*, 6: 263–276. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2419.00164>
- Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury.
- Steigum, E. (2009). The boom and bust cycle in Norway. I: L. Jonung, J. Kiander & P. Vartia (red.), *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden: The Nordic Experience of Financial Liberalization*, ss. 202–242. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Steigum, E. (2011). *The Norwegian banking crisis in the 1990s: Effects and lessons*. Working paper 5/11, BI Norwegian School of Management.
- Tanner, A. (2011). *Finland's balancing act: The labor market, humanitarian relief, and immigrant integration*. Migration Policy Institute. Hämtat den 9 okt. 2014 från <http://www.migrationpolicy.org/article/finlands-balancing-act-labor-market-humanitarian-relief-and-immigrant-integration>
- Telasuo, C. (2000). *Småstater under internationalisering: Valutamarknadens avreglering i Sverige och Finland på 1980-talet. En studie i institutionell omvandling, Meddelande från Ekonomisk-historiska institutionen vid Göteborgs universitet 78*, Göteborgs universitet.
- Thorhallsson, B. (2004). *Iceland and European Integration: on the edge*. London: Routledge.
- Thorhallsson, B. (2013). Iceland's contested European Policy: The Footprint of the Past - A Small and Insular Society. *Jean Monnet Occasional Papers*, no. 1, Institute for European Studies.
- Tuijnman, A. (2003). A "Nordic model" of adult education: what might be its defining parameters? *International Journal of Educational Research*, 39: 283–291. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijer.2004.04.008>
- Tuijnman, A. & Hellström, Z. (2001). *Nyfikna sinnen: Nordisk vuxenutbildning i jämförelse*. Nord 2001: 20. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- UWT (2007). *Denmark Country Report*. Roskilde University, hämtat från http://www.undocumentedmigrants.eu/library/s15990_3.pdf.
- Waara, J. (2012). *Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945-1972*. Göteborg : Ekonomisk-historiska institutionen vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet.
- Vad Jønsson, H. & Petersen, K. (2010). Danmark: Den nationale velfærdsstat møder verden. I: G. Brochmann & A. Hagelund (2010). *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velfærdsstat i Skandinavia 1945-2010*, ss. 131–210. Oslo: Universitetsforlaget.

- Vad Jønsson, H. & Petersen, K. (2012). Immigrations- og integrationspolitik. I: J. H. Petersen, K. Petersen & N. F. Christiansen (red.), *Dansk velfærdshistorie, Velfærdsstatens storhedstid: 1956-1973*, ss. 699–737. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Vad Jønsson, H. & Petersen, K. (2013). Immigrations- og integrationspolitik. I: J. H. Petersen, K. Petersen & N. F. Christiansen (red.), *Dansk velfærdshistorie, Velfærdsstaten i tidehverv: 1973-1993*, ss. 763–829. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Vale, B. (2004). The Norwegian banking crisis. I: T. G. Moe, J. A. Solheim & B. Vale (red.), *The Norwegian Banking Crisis*, Norges Bank Occasional Papers No. 33, Norges Bank.
- Van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (2011). *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <http://dx.doi.org/10.1057/9780230306714>
- Vartianen, J. (2011). The Finnish model of economic and social policy – from cold war primitive accumulation to generational conflicts? *Comparative Social Research*, 28: 53–87. [http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310\(2011\)0000028006](http://dx.doi.org/10.1108/S0195-6310(2011)0000028006)
- Vastrup, C. (2009). How did Denmark avoid a banking crisis? I: L. Jonung, J. Kiander & P. Vartia (red.), *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden: The Nordic Experience of Financial Liberalization*, ss. 245–264. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Weishaupt, J. T. (2011). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press. <http://dx.doi.org/10.5117/9789089642523>
- Vågerö, D. (2011). En folkhälsopolitisk kardinalfråga: ökade sociala skillnader i dödlighet under fyra decennier. *Socialmedicinsk tidskrift*, 4: 292–298.
- Yalcin, Z. (2010). *Facklig gränspolitik: Landsorganisationens invandrings- och invandrarpolitik 1946-2009*. Örebro: Örebro universitet.
- Øverbye, E. (2010). *Activation and the coordination problem. Socialpolitik i förändring – utveckling mot flernivåstyrning i Europa*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Summary in English

Economic globalization, i.e. an increased international exchange of goods, services, capital and labor, has been an intensely debated issue in the Nordic countries throughout the post-war period. The arguments for and against globalization have been similar in all the countries, and have in addition remained almost unchanged over time. The proponents of globalization have thus seen an increased access to international markets as vital for economic growth and continued affluence. Globalization is here almost synonymous with increased exports, rising employment and higher wages, something that has led to calls for the removal of various types of barriers to mobility. The critics of globalization acknowledge that internationalization indeed may have these benefits, but caution against the risk for unemployment, income inequality, and social exclusion. Globalization may thus just as well mean increase imports, factory closures and wage competition, and continued discretion regarding economic policy has therefore been seen as necessary to meet the challenges posed by globalization.

The combination of attraction and aversion is mirrored in the countries' policies vis-à-vis globalization. With regard to goods and services the countries for a long time remained cautious to the European Union (EU), and Denmark was long the union's only Nordic member before Finland and Sweden joined in 1995. The ambivalence is also reflected in relation to capital mobility, up until ca 1985 the countries were skeptical towards international capital transfers but then changed position opening for both in- and outflow of capital. The contradiction is also present with regard to the internationalization of labor, primarily in Denmark, Norway, and Sweden where the situation on the domestic labor markets long determined migration policy prior to the shift in connection to the opening towards the EU.

These economic and political changes have from ca 1990 onwards contributed to a dramatic increase in the Nordic countries' interaction with the rest of the world, and one aim of the project for which this is the final report has been to cast light on the effects of the increased economic integration on the countries' labor markets. We have analyzed the period from ca 1985/90 to 2005/10, when globalization took off in earnest, and have focused on the development of two central aspects of

earnings: earnings fluctuations and earnings inequality. One recurrent fear was the risk for unemployment and falling wages, something which would imply growing earnings fluctuations. Another was that unemployment and wage reductions would hit some groups more than others, thereby leading to increased earnings inequality.

We have found that the concern often expressed in the public debate do not receive any support. International trade, capital mobility, and migration may indeed lead to increased inequality, and the former two also to increased income fluctuations. In practice, this does not appear to take place as often as feared, or is alternatively counteracted by other factors. We thus do not find any changes in income fluctuations or in income inequality that can be explained by globalization.

Even if our results partly run counter to the debate, they correspond fairly well with previous research. Brady *et al.* (2007, 326) for instance conclude their literature review by noting that “consensus is that globalization has some influence on economic inequality, although many scholars dispute that globalization matters as much as domestic political and social forces as a source of cross-national and historical variation”.

National factors thus play an important role. That we do not find any dramatic effects of globalization on inequality and exclusion in the Nordic countries may consequently be related to the strategies they have made use of to counter globalization, and the second aim of the project has been to study the effects of some of these measures. Our analyses have once again examined the period 1985/90 to 2005/10 and focused on a set of strategies common to the Nordic countries: measures in the areas education and active labor market policy. Here the agreement on the need for additional investment in education has been almost complete, both within and between the countries. The development of the educational system has primarily involved an expansion of different forms of higher education, an expansion that has included both an increased number of educational institutions and a growing number of students. In addition, some countries have attempted to facilitate entry to higher education through reforms of upper secondary education or through changes in eligibility requirements. The aim has in either case been to enable more students to continue their education after upper secondary education.

The expansion of education appears to have been successful in that it has counteracted increases in inequality. Although Finland deviates from this pattern, in Denmark, Norway and Sweden the rising level of education in the labor force has produced constant or reduced income differences. Even if the growth of the educational system implies a risk that

some do not find work corresponding to their qualifications, the expansion has nonetheless held income differentials in check.

Beside changes related to eligibility to higher education, reforms to upper secondary education also comprised the relationship between school- and apprenticeship-based vocational education. Opinions regarding the two forms of vocational education differ, but we have found that the countries' various vocational training systems all seem to fulfill the same positive function: to provide youths who do not pursue an upper secondary program preparing for university studies an opportunity to avoid unemployment and exclusion from the labor market. We thus cannot identify any differences in drop-out rates or in exclusion related to the differences in the countries vocational training systems.

Compared to educational policy, the reforms to the Nordic countries' labor market policies display greater differences, apart from a shared commitment to active labor market policy. In Denmark and Sweden, activation has involved cutbacks in benefits to unemployed, something that has not been the case in Finland and Norway to the same extent. At the same time, Denmark strengthened its manpower programs, Finland and Norway let theirs stay more or less unchanged (in relation to unemployment) while Sweden cut back on the programs noticeably. In addition, there has been extensive organizational reforms, where labor market policy partly came under new mandatorship and was coordinated with the local social services.

The effects of these reforms were generally limited. The benefit cutbacks have mainly led to lower incomes for the affected persons, although there are signs of increased employment these are not unequivocal. The organizational reforms also appear to have had minor impact, we for instance do not find any indications that they have led to lower rates of social assistance reciprocity.

Bilagor

Bilaga 1. Presentation av datamaterialen

Projektet har genomgående baserat analyserna på den typ av anonymiserade registerdata som under senare år gjorts tillgängliga för forskning. Fördelen med registerdata är att de oftast är heltäckande eller består av mycket stora urval, vilket är särskilt fördelaktigt i analysen av små befolkningsgrupper som dessutom ofta har ett högt bortfall i intervjudata. Registerdata är generellt också årliga och longitudinella, vilket innebär att det är lättare att studera processer som spänner över längre tidsperioder. Nackdelen med registerdata är att de inte är tillrättalagda för forskning vilket kan göra det tidskrävande att dels få ihop ändamålsenliga dataset, dels att skapa valida mått på de fenomen man önskar studera. Inom projektet har också stor möda lagts på att lära känna de olika datamaterialen och de institutionella förhållanden de avspeglar i syfte att ta fram indikatorer med största möjliga jämförbarhet. Ett exempel på detta är SELMA-modellen som presenteras i bilaga B2.

De registerdata som använts innehåller flera slags inkomstuppgifter, både marknadsinkomster och transfereringar. De inkluderar även en mängd bakgrundsinformation, t.ex. demografiska uppgifter. Det svenska datamaterialet baseras på databasen LISA som är ett rikstäckande registermaterial som tillhandahålls av Statistiska centralbyrån, kompletterat med uppgifter från utbildningsregistren. Under tiden för arbetet med projektet omfattade materialet i huvudsak åren 1990 till 2007, även om det i vissa fall var möjligt att analysera ännu längre tidsperioder. Norska data kommer från FD-trygd vid Statistisk Sentralbyrå. Även de är rikstäckande och inkluderar åren 1993 till 2007. Danska uppgifter kommer från Danmarks Statistik, och innehåller uppgifter om 10 % av infödda danskar samt hela populationen invandrare. Materialet börjar 1986 och slutar 2006. De finska analyserna är baserade på flera olika datakällor. En del utgörs av ett registermaterial från Folkpensionsanstalten och omfattar ett 20-procentigt urval av befolkningen för åren 1987 till 2007. Andra analyser har utförts på registerdata omfattande samtliga finska socialbidragstagare, ett material som omfattar åren 1990 till 2010. En tredje källa har varit den finska Inkomstfördelningsundersökningen, en årlig urvalsbaserad

undersökning med ca 10 000 observationer där bl.a. inkomst- och utbildningsuppgifter kommer från register. Den del av undersökningen vi har använt oss av omfattar åren 1990 till 2006.

Bilaga 2. SELMA: En nordisk modell för att mäta anknytningsgrad till arbetsmarknaden

Traditionellt har anknytning till arbetsmarknaden mätts med hjälp av uppgifter från arbetskraftsundersökningar (AKU) varifrån också officiella siffrorna för sysselsättning och arbetslöshet härrör. Inom EU har under senare år även aktivitet, inaktivitet och s.k. NEET-nivå beräknats utifrån AKU (Eurofond, 2012).

Fördelen med att använda AKU-data är framför allt att de är någorlunda standardiserade mellan länder och därmed lämpar sig för jämförande forskning. Men det har visat sig att arbetslöshetssiffror från AKU ofta inte är fullt jämförbara mellan olika länder, särskilt bland ungdomar (se t.ex. SCB, 2013). Orsakerna till de här svårigheterna att jämföra rör dels inslaget av lärlingskontrakt inom yrkesförberedande utbildningar och på hur studiemedelssystemen är utformade. Lärlingar med lärlingskontrakt i yrkesinriktade skolor räknas som sysselsatta, medan de som går skolbaserad yrkesutbildning inte gör det. I ett nordiskt sammanhang betyder det att utformningen av den yrkesförberedande utbildningen håller tillbaka ungdomsarbetslösheten i framför allt Danmark, men även Norge, jämfört med Finland och Sverige. När det gäller studiemedelsystemets påverkan handlar det i första hand om huruvida studiemedel utbetalas för tolv månader per år eller om det görs ett sommaruppehåll. Det senare gäller i Finland, Island, Norge och Sverige, medan det förra gäller för Danmark. Ett sommaruppehåll för studiemedel innebär att de flesta studenter måste söka jobba för sin försörjning, och när studenterna börjar söka jobb inför sommaruppehållet kommer de att räknas som arbetslösa i den officiella statistiken. Detta visar sig tydligt i kvartalsstatistiken över ungdomsarbetslösheten då arbetslösheten stiger kraftigt under andra kvartalet i Finland, Island och Sverige, medan ingen sådan uppgång kan skönjas i de danska siffrorna (SCB, 2013:17).³² Vid sidan av andra vanliga

³² Här avviker intressant nog Norge, trots att studiemedel inte betalas ut under hela året kan ingen uppgång andra kvartalet skönjas där.

problem med enkäter, främst bortfall, gör det att (ungdoms-) arbetslöshetssiffror enligt AKU trots allt inte är särskilt jämförbara mellan länder.

Det officiella arbetslöshetsbegreppet är inte bara problematiskt när det gäller jämförbarhet mellan länder. Även inom länder försvåras användningen av begreppet eftersom de arbetslösa är en väldigt heterogen grupp. Gruppen omfattar allt från korttidsarbetslösa som befinner sig mellan två jobb och som har en stark ställning på arbetsmarknaden till långtidsarbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden har mycket små utsikter att någonsin hitta ett jobb. I många länder, däribland de nordiska, dominerar den förstnämnda gruppen (Eurofond, 2012).³³ Heterogeniteten innebär att det kan vara missvisande att använda begreppet "arbetslös" som en kategori till vilken specifika politiska åtgärder riktas. Behoven inom gruppen är lika blandade som dess sammansättning.

Nya försök inom EU och OECD att operationalisera NEET-gruppen (ej i arbete, utbildning eller praktik) är mer lovande. NEET-indikatorn fångar de som inte var anställda (arbetat minst en timme under mätveckan) och som inte var i utbildning under de fyra veckorna före intervjun i AKU. Här är problemet med lärlingar och studerande som söker jobb mindre framträdande eftersom grupperna plockas ut ur arbetslöshetskategorin. Men den grupp som ringas in med hjälp av denna definition är fortfarande väldigt heterogen, eftersom den inte tar hänsyn till varaktighet och flöden på arbetsmarknaden.

Syftet med denna bilaga är att presentera ett alternativt sätt att operationalisera en grupp som står långt ifrån arbetsmarknaden, som är jämförbar mellan de nordiska länderna, och som tar utanförskapets dynamiska karaktär i beaktande. Dessutom hävdar vi att operationaliseringen fångar en mer homogen grupp än vad de flesta andra indikatorer gör.

Den operationalisering som vi presenterar här bygger på administrativa registerdata. Nordiska forskare är privilegierade när det gäller tillgängligheten på registerdata av hög kvalitet och vår operationalisering kan vara svår att uppnå i de flesta andra europeiska länder. Utifrån ett nordiskt perspektiv hoppas vi dock att bilagan ska kunna peka ut en riktning vi tror kan vara fruktbar när man försöker studera marginaliserade grupper i de europeiska arbetsmarknaderna.

För att operationalisera anknytning till arbetsmarknaden och dess motsats, exkludering från arbetsmarknaden eller NEET-status, har en

³³ År 2011 var andelen av arbetslösa ungdomar (15–24 år) i Finland och Sverige som varit arbetslösa i minst tolv månader ca sex procent. I Danmark låg motsvarande siffra på elva procent (Norge var inte med i undersökningen). Detta var de lägsta siffrorna i EU. Genomsnittet för EU-27 var 30 % (Eurofond, 2012).

försörjningsmodell för social utslagning och anknytning till arbetsmarknaden (SELMA) använts. Beteckningen SELMA är en förkortning av engelskans "Social Exclusion and Labour Market Attachment" (social exkludering och arbetsmarknadsanknytning) och syftar på det faktum att modellen mäter hela spektret från arbetsmarknadens kärna till dess periferi. Modellen har utvecklats i Kindlund och Biterman (2002) och Bäckman och Franzén (2007) och använder information om inkomstkällor från offentliga register för att studera hur befolkningen fördelas över olika positioner på arbetsmarknaden (se även Socialstyrelsen, 2010). Syftet är m.a.o. detsamma som i AKU, i båda fallen klassificeras individer som sysselsatta eller arbetslösa utifrån ett antal på förhand fastställda kriterier. Skillnaden ligger i tillvägagångssättet där man i AKU använder sig av intervjuundersökningar medan vi här utgår från registermaterial.

Grundtanken när den första versionen av SELMA utvecklades för svenska sammanhang var att skapa en "social modell" för att mäta anknytningsgrad till arbetsmarknaden där individers position avgörs av försörjningskällor och i vilken mån försörjning sker via arbetsrelaterade inkomster. Positionen bestäms med avseende på deras avstånd från den så kallade kärnarbetskraften. Kärnarbetskraften har fått sin benämning av att personerna i kategorin utgör de med den mest kontinuerliga anknytningen till arbetsmarknaden i den meningen att de varaktigt kan försörja sig på inkomster från arbete. I den svenska versionen har personer med inkomster över 3,5 s.k. prisbasbelopp (PBB) kategoriserats som kärnarbetskraft.³⁴ Hur gränsen sätts har givetvis betydelse för kärnarbetskraftens storlek, men också för hur flöden in och ut ur olika kategorier utvecklas över tid. Valet av 3,5 PBB som gräns grundade sig på att detta ungefär motsvarade den årliga inkomsten för de lägsta avtalade minimilönerna, d.v.s. de lägst betalda arbetena, i Sverige och dessutom approximativt motsvarade den inkomst som krävdes för att försörja en person under ett år (Kindlund och Biterman, 2002). Gränsen är förhållandevis lågt satt och det är endast i några få yrken inom framför allt hotell- och restaurangbranschen som vi kan finna arbeten som genererar så pass låga årsinkomster.

³⁴ PBB är ett belopp knutet till konsumentprisindex som används vid beräkning av t.ex. ålderspensioner. År 2014 motsvarade ett PBB 44 400 SEK.

Med hjälp av modellen kan vi identifiera en mängd skilda positioner på arbetsmarknaden från kärnarbetskraften till den yttersta periferin på arbetsmarknaden, se figur B2.1. Kategoriseringen görs i två steg. Först görs en kategorisering enligt årliga inkomstkällor. Kärnarbetskraften i ettårsversionen av modellen består av de som har inkomster från arbete som motsvarar ungefär den årliga inkomsten för de lägst betalda arbetena i respektive land. Detta motsvarar också ungefär vad som krävs för att försörja en vuxen person under ett år (se Kindlund och Biterman, 2002).

Eftersom PBB är giltigt endast för svenska förhållanden måste det bytas ut i skapandet av den nordiska versionen av modellen. Det nya nordiska basbeloppet (NBB) är satt till 25 % av medianen av bruttoarbetsinkomst för 20–64 åringar i respektive land. I mitten på 1990-talet motsvarar ett NBB ganska väl ett svenskt PBB. En viktig skillnad mellan NBB och PBB är dock att medan PBB följer konsumentprisindex följer NBB, genom sin konstruktion, bruttoarbetsinkomstens förändringar. När realinkomsterna växer kommer därför antalet arbetstimmar som krävs för att uppnå ett visst PBB att minska. Med NBB kommer detta inte att hända, och jämfört med PBB är det därmed mer relativt till sin karaktär.

Figur B2.1. Principskiss av en försörjningsmodell (SELMA) för att mäta anknytning till arbetsmarknaden

Eftersom kostnads- och löneläget skiljer sig åt mellan de fyra länderna har vi, för att öka jämförbarheten, räknat om alla belopp till finska priser med hjälp av Eurostats prisnivådata (Eurostat, 2012).

Inkomstgränsen för kärnarbetskraften är satt till 3,5 NBB. De med inkomster under 0,5 NBB tillhör kategorin "Alternativt försörjda". Mellan de två ytterligheterna finner vi kategorier som studenter, arbetslösa,

långtidssjukskrivna, etc. I sin mest utvecklade form består modellen av 11 olika kategorier (se tabell B2.1), men det kan ofta finnas anledning att slå samman några av dem för att göra modellen mer hanterbar. Modellen är flexibel i den meningen att den är lätt att anpassa till specifika forskningsfrågor. Förutom att slå samman kategorier är det också förhållandevis enkelt att skapa nya kategorier i enlighet med principerna i den ursprungliga konstruktionen av modellen.

I det andra steget skapas nya kategorier baserade på anknytning till arbetsmarknaden under tre på varandra följande år, d.v.s. status år t bygger på uppgifter från år t , $t-1$ och $t-2$. Motivet till att ta hänsyn till situationen under tre år är att det minskar effekten av tillfälliga förändringar i försörjningssituationen. Modellen fångar då både förändring och stabilitet och omfattar därmed dynamiska aspekter av (social) utestängning (t.ex. Gallie och Paugam, 2004). Precis som när det gäller antalet grupper är det här något som kan varieras utifrån t.ex. frågeställning eller datamaterial, det är med andra ord fullt möjligt att använda SELMA-modellen utifrån endast årsdata.

Det faktum att modellen grundar sig på uppgifter från offentliga register minskar avsevärt de problem med bortfall som kan vara särskilt utmanande i analyser socialt marginaliserade grupper. En annan fördel med att använda uppgifter från offentliga register är att de i regel är årsvisa, vilket möjliggör longitudinella studier.

Även om modellen kan användas för att fånga anknytning till arbetsmarknaden i allmänhet, fokuserar vi i denna bilaga på kategorin exkluderade/NEET:s. Kategorin omfattar de som enligt SELMA-modellen tillhör någon av kategorierna "ekonomiskt inaktiva", "alternativ försörjning", "omfattande arbetslöshet", "omfattande sjukskrivning" eller "förtidspension" kategorier (se tabell B2.1).

Tabell B2.1. SELMA:s ömsesidigt uteslutande arbetsmarknadskategorier

Kategori	Definition
Kärnarbetskraften	Arbetsinkomster på 3,5 NBB eller högre under minst två av tre på varandra följande år. Ingen förtidspension, högst ett av åren omfattande sjukskrivning, någon arbetslöshetsersättning, eller arbetsinkomster över 1 men under 3,5 NBB.
Instabil arbetskraft	<p>Under denna sammanfattande beteckning återfinns flera delkategorier som befinner sig mellan kärnarbetskraften och övriga kategorier.</p> <p><i>Mot etablering</i> Arbetsmarknad inkomster på minst 3,5 NBB det sista av tre år. Ingen arbetsmarknadsinkomst det första året. Omfattande sjukskrivning, förtidspension, arbetslöshetsersättning eller arbetsmarknadsinkomst under 0,5 NBB under år 1 eller 2.</p> <p><i>Huvudgrupp "instabil arbetskraft"</i> Förvärvsarbete utan längre perioder av sjukfrånvaro, förtidspension eller arbetslöshetsersättning under minst två av tre år. Arbetsmarknadsinkomster under 0,5 NBB, alternativt över 3,5 NBB under högst ett av åren.</p> <p><i>I arbetsmarknadens marginal</i> Relationen till arbetslivet och olika försörjningssystem skiljer sig åt vart och ett av de tre åren, alternativt arbetsmarknadsinkomster mellan 0,5 och 3,5 NBB det första av tre år och under 0,5 NBB under ett av de två följande åren.</p>
Studerande	Eventuella inkomster de två första av tre år. Det tredje året arbetsmarknadsinkomst under 3,5 NBB och inskrivna i utbildning.
Exkluderade/ NEET:s	<p><i>Omfattande arbetslöshet</i> Arbetsmarknadsinkomst under 0,5 NBB och registrerad arbetslöshet under minst 180 dagar i två av tre år.</p> <p><i>Omfattande sjukfrånvaro</i> Minst 90 dagars registrerad sjukfrånvaro eller förtidspension på deltid under minst två av tre år.</p> <p><i>Förtidspension</i> Förtidspension på minst 1 NBB och arbetsmarknadsinkomst under 0,5 NBB under två av tre år.</p> <p><i>Alternativ försörjning</i> Personer som inte hör till någon av kategorierna ovan och som har arbetsmarknadsinkomster under 0,5 NBB under två av tre år.</p> <p><i>Ekonomiskt inaktiva</i> Personer som inte hör till någon av kategorierna ovan och som har arbetsmarknadsinkomster under 0,5 NBB tre år i rad.</p>
Ålderspension*	Ålderspension på minst 1 NBB och arbetsmarknadsinkomst under 0,5 NBB under minst två av tre år.

Not: * Denna kategori bör beaktas i studier av hela befolkningen eller arbetskraften, men är överflödig när vi fokuserar på yngre åldersgrupper.

Även om modellen syftar till att mäta social exkludering och arbetsmarknadsanknytning kan "social exkludering" vara lite missvisande eftersom modellen inte fångar den mångdimensionalitet som brukar framhållas som en viktig aspekt av begreppet (se t.ex. Atkinson, 1989). Genom att låta omfattande sjukskrivning och förtidspension ingå i kategorin inkluderas visserligen hälsodimensionen, men på ett väldigt

trubbigt vis. Eftersom modellen koncentreras på aktivitet på arbetsmarknaden ligger exkluderade enligt SELMA-modellen närmare begreppet NEET så som det har operationaliserats i tidigare studier. Å andra sidan är den dynamik som vi bygger in i operationaliseringen sällsynt i andra operationaliseringar av NEET. Faktum är att tidsaspekten sällan förekommer i operationaliseringar av social exkludering överhuvudtaget, trots att det är en viktig aspekt i teoretiska definitioner av begreppet. Exkludering som det mäts i SELMA-modellen skulle därför kunna sägas ligga någonstans mittemellan de mer statiska definitionerna av NEET-konceptet och det mer dynamiska men också mångdimensionella begreppet social exkludering. Jämfört med EU:s NEET definition är vi övertygade om att vårt mer dynamiska mått ringar in en mer utsatt grupp, något som också efterfrågats av bl.a. Eurofond (2012:26).

De datamaterial vi använder för att operationalisera exkludering från arbetsmarknaden finns beskrivet Bilaga 1. Innan vi går över till att studera hur modellen beskriver exkludering på arbetsmarknaden i de nordiska länderna och i vilken mån den tycks producera jämförbara uppgifter för de fyra länderna visar vi hur anknytningen till arbetsmarknaden totalt ser ut enligt modellen.

B2.1 Anknytning till arbetsmarknaden

Figur B2.2 visar arbetsmarknadsanknytning enligt SELMA-modellen, reducerad till fyra kategorier, för 21–23 åringar i Danmark och Finland samt för 22-åringar i Norge och Sverige 1997 och 2002. Vi ser att andelen i kärnarbetskraften är högst i Danmark 1997 och i Norge 2002. Det är överlag låga nivåer på andelen i kärnarbetskraften, vilket också är något vi ska förvänta oss i den här åldersgruppen. Om vi slår samman kärnarbetskraft och instabil arbetskraft och betraktar det som en indikator på någon anknytning till arbetsmarknaden så ser vi att andelen båda åren är högst i Danmark och lägst i Norge. Andelen exkluderade/NEET:s är också lägst i Danmark, men här är skillnaderna mellan länderna små. Andelen studerande är båda åren högst i Norge och lägst i Danmark.

I figur 3.1 (i avsnitt 3.1.2) visades utvecklingen av NEET:s bland 20–24 åringar i de fyra länderna. Jämfört med officiella uppgifter om ungdomsarbetslöshet för samma period i figur B2.3 är det slående att även om vi ser vissa variationer och skillnader mellan länderna över tid i figur 3.1 så är skillnaderna där betydligt mindre. Medan ungdomsarbetslösheten i Finland och Sverige är markant högre än i Norge och Danmark är skillnaderna i NEET avsevärt mindre. Det tycks alltså vara så att vi med vårt NEET-mått fångar en kategori som är betydligt mer homogen än

gruppen arbetslösa och att när vi riktar vårt fokus mot denna grupp som långvarigt står vid sidan av arbetsmarknaden så ser den ganska lika ut i våra fyra länder, trots de stora skillnaderna i arbetslöshetssiffror.

Figur B2.2. Arbetsmarknadsanknytning (%) vid 22 års ålder (DK & FI 21-23) enligt SELMA-modellen, 1997 och 2002

Figur B2.3. Ungdomsarbetslöshet (20-24 åringar) i Danmark, Finland, Norge och Sverige 1996-2008 (%)

Källa: Eurostat/AKU.

Det är ändå förvånande att Finland och Sverige klarar sig så pass bra jämfört med de andra två länderna när vi tittar på andelen exkluderade. Därför behöver vi andra yttre kriterier för att vi ska kunna känna oss säkra på att modellen faktiskt fångar upp likartade grupper i de fyra länderna. I de följande avsnitten kommer vi att titta på flöden mellan exkluderade och kärnarbetskraften samt kumulativ dödlighet bland exkluderade i jämförelse med övriga för att på så sätt pröva modellens giltighet och jämförbarhet mellan länderna.

B2.2. Flöden och dödlighet bland exkluderade

I tabell B2.2 visas flöden mellan NEET-status och kärnarbetskraft mellan åren 2002 och 2007. Vi ser att flödet från NEET till kärnarbetskraft är betydligt lägre i Danmark än i de övriga länderna. Det skulle kunna tyda på att selektionen till NEET-gruppen är hårdare i Danmark, d.v.s. jämfört med de andra länderna fångar vi där upp en mer utsatt grupp. Tabellens andra raden som visar hur stor andel av de som var NEET:s 2002 också var det 2007 pekar också i den riktningen eftersom det är i Danmark vi finner den största stabiliteten i gruppen. Här skiljer sig dock inte Danmark lika tydligt från de andra länderna. I stället är det för Finland som vi finner den största avvikelsen där det är en påtagligt lägre andel av NEET:s 2002 som befinner sig i samma kategori 2007. Att stabiliteten i gruppen är lägre i Finland skulle kunna vara en indikation på att gruppen är mindre hårt selekterad i finska data. Stabiliteten i kärnarbetskraften, d.v.s. "flödet" från kärnarbetskraft till kärnarbetskraft, ser förhållandevis likartat ut mellan länderna, även om stabiliteten är lite högre i Finland och lite lägre i Sverige.

Flödet från kärnarbetskraft till NEET är överlag lågt, men ändå betydligt lägre i Danmark och Finland än i Sverige och framför allt Norge. Att flödet från kärnarbetskraft är särskilt högt i Norge och i viss mån i Sverige kan betyda att NEET-gruppen där är mera heterogen.

Sammantaget pekar de redovisade siffrorna i tabell B2.2 således åt lite olika håll. Flödet från NEET till kärnarbetskraft pekar på att NEET-gruppen skulle vara särskilt hårt selekterad i Danmark. Det gör även flödet från NEET till NEET i viss mån, även om det flödet framför allt talar för att vi fångar en mindre social utsatt grupp i Finland. Slutligen pekar flödet från kärnarbetskraft till NEET på att gruppen skulle kunna vara en social sett starkare grupp särskilt i Norge, men i viss mån också i Sverige, jämfört med Danmark och Finland.

Tabell B2.2. Flöden 2002 till 2007 mellan exklusion (NEET) och kärnarbetskraft i Norden. 22-åringar (DK & FI 21–23), 2002

Status 2002		Status 2007	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Exkl. (NEET)	→	Kärnarbetskraft	3,9	11,3	9,6	15,0
Exkl. (NEET)	→	Exkl. (NEET)	55,5	43,9	50,5	47,8
Kärnarbetskraft	→	Kärnarbetskraft	75,4	80,2	74,1	73,3
Kärnarbetskraft	→	Exkl. (NEET)	1,8	1,6	4,0	3,4

Även om tabell B2.2 kan ge oss viss ledning för hur vi ska bedöma jämförbarheten mellan länderna påverkas flöden på arbetsmarknaden av en rad olika faktorer och risken är stor att variationen mellan länderna med avseende på sådana faktorer gör det svårt att använda flödena för en utvärdering. Observerade skillnader i flöden behöver således inte ha att göra med i vilken utsträckning definitionen ringar in olika typer av grupper i respektive land.

Ett mått som är mer oberoende av exempelvis förändringar på arbetsmarknaden är dödlighet. Att dödlighet varierar med graden av social utsatthet på individnivån är välkänt (Vågerö, 2011). Därför skulle man kunna använda dödligheten som ytterligare ett indirekt mått på hur väl vi med vår NEET-indikator lyckas fånga grupper med ungefär samma grad av social utsatthet i de olika länderna.

I figur B2.4 visas den kumulativa dödligheten bland NEET:s och icke-NEET:s i de fyra länderna. Den högsta dödligheten i NEET-gruppen finner vi i Finland. År 2006, det sista året då vi kan jämföra alla länderna, hade 23 av 1 000 i NEET-gruppen avlidit i Finland. I Danmark var motsvarande siffra 11,7. Nu beror ju dödligheten på en mängd andra faktorer än svag anknytning till arbetsmarknaden och som vi ser varierar dödligheten även bland icke-NEET:s mellan länderna. Den i särklass högsta dödligheten i den gruppen finner vi återigen i Finland där 8,6 av 1 000 hade dött 2006. Motsvarande siffror i de andra länderna var 4,1 för Danmark, 5,2 för Norge och 3,2 för Sverige. För att ta hänsyn till dessa underliggande skillnader i dödsorsaker mellan länderna kan vi stället titta på den relativa överdödligheten inom NEET-gruppen jämfört med övriga. Om vi återigen tittar på år 2006 så finner vi att överdödligheten ibland danska NEET:s är 2,8, i Finland 2,7, i Norge 3,7 och i Sverige 4,5. Vi ser alltså en betydligt högre överdödlighet i NEET-gruppen i Norge och särskilt Sverige än i Danmark och Finland. Det skulle vi kunna ta som intäkt för att vi fångar en mer utsatt grupp i Norge och Sverige. Samtidigt var det inget i flödesanalyserna som tydde på att det skulle vara fallet. Flödet från kärnarbetskraft till NEET pekade t.o.m. på att vi i Norge och Sverige fångar en socialt sett mindre utsatt grupp.

Figur B2.4a. Kumulativ dödlighet (dödsfall per 1000) bland NEET:s och icke-NEET:s i Norden. 22 år vid startår (DK & FI 21-23). Danmark

Figur B2.4b. Kumulativ dödlighet (dödsfall per 1000) bland NEET:s och icke-NEET:s i Norden. 22 år vid startår (DK & FI 21-23). Finland

Figur B2.4c. Kumulativ dödlighet (dödsfall per 1000) bland NEET:s och icke-NEET:s i Norden. 22 år vid startår (DK & FI 21-23). Norge

Figur B2.4d. Kumulativ dödlighet (dödsfall per 1000) bland NEET:s och icke-NEET:s i Norden. 22 år vid startår (DK & FI 21-23). Sverige

Det finns nu två förhållanden som försvårar även jämförelsen av dödstaten. Det första är att det är så pass få som avlider i den här åldersgruppen. Det gör att för Danmarks del där vi har dels ett mindre antal observationer än i de andra dataseten, dels låg dödlighet blir siffrorna ganska osäkra. Den dödlighet i den danska NEET-gruppen som redovisas för år 2006 på 11,7 per 1 000 motsvarar endast 66 dödsfall i datamaterialet. Det andra är att den höga dödligheten totalt i Finland skulle kunna försvåra jämförelsen eftersom det kan innebära ett helt annat dödsorsaksmönster där jämfört med de andra länderna. Norge har visserligen högre dödlighet än Sverige, men det är inte så stora skillnader att det borde innebära några problem. Det är också de två länder där vi har de största datamaterialen, vilket gör att vi får tillräckligt många fall för att kunna göra en meningsfull jämförelse. Skillnaden i överdödlighet mellan de två länderna pekar dock på att vi fångar upp en något mer utsatt grupp i Sverige än i Norge.

B2.3. SELMA-modellens validitet

Att döma av analysen av dödlighet så tycks vår NEET-indikator trots allt fånga relativt likartade grupper i Norge och Sverige. Norska NEET:s skulle visserligen kunna vara en mindre selekterad grupp, men samtidigt tyder den skillnad i stabilitet i NEET-gruppen som visas i tabell B2.2 på det motsatta förhållandet. Detta är dock små skillnader som det är svårt att dra några slutsatser utifrån, i de flöden som redovisas i tabell B2.2 är de norska och svenska siffrorna tämligen likartade. För jämförelsen mellan dessa två länder kan vi känna oss övertygade om att modellen fungerar tillfredsställande.

När det gäller Danmark och Finland är det svårare att uttala sig. I Danmarks fall pekar flödesanalysen, om något, på att den danska NEET-gruppen är hårdare selekterad, d.v.s. mer social utsatt, än i de andra länderna. Dödlighetssiffrorna pekar däremot på att gruppen är mindre social utsatt än i Norge och Sverige, även om det mindre danska datamaterialet gör dödlighetstalen något svårtolkade.

Att det jämfört med de andra länderna är färre i den finska NEET-gruppen som också är NEET:s fem år senare skulle kunna tyda på att gruppen är mindre socialt utsatt än i de andra länderna. Det finns dock inga andra observationer i tabell B2.2 som stärker den tolkningen. Det gör däremot dödlighetsanalysen där finska NEET:s har en betydligt lägre överdödlighet än i de andra länderna, men här försvåras tolkningen av den högre totala dödligheten i Finland.

I motsats till Norge och Sverige kan vi för Danmark och Finland alltså inte konstatera att modellen fungerar problemfritt, och i det fortsatta arbetet med modellen är det önskvärt med ytterligare analyser på större urval och med uppgifter om dödsorsaker för att slutgiltigt kunna validera jämförbarheten. För vår del är emellertid det centrala budskapet i analyserna att de inte visar på några systematiska avvikelser som gör modellen otjänlig.

Bilaga 3.

Fullständiga resultat för inkomstdekomponering

Tabell B3.1. Dekomponering av förändringar i ojämlikhet i årsarbetsinkomst (decilkvot) i Norden

	Danmark 1986–2006	Finland 1990–2006	Norge 1994–2006	Sverige 1986–2006
Genomsnitt lg arb.ink. första året	1,28	1,98	1,58	1,96
Genomsnitt lg arb.ink. sista året	1,32	1,65	1,53	1,69
Förändring i decilkvoten	-0,04	0,33	0,05	0,27
Effekter av arbetskraftens förändrade sammansättning				
Andel kvinnor	0,00	0,00	0,00	0,00
Andel invandrare	0,00	-	0,01	0,03
Andel i åldern 25–34	-0,01	-0,01	-0,02	-0,02
Andel i åldern 35–44	0,00	0,00	0,00	-0,01
Andel i åldern 45–55	0,00	0,04	0,03	0,03
Andel grundskola	-0,02	0,01	-0,04	-0,05
Andel universitet	0,02	0,03	0,00	0,03
Andel forskarutb.	0,00	0,00	0,00	0,00
Andel tillverkningsind.	0,00	0,00	0,00	-0,01
Andel privata tjänster	0,02	0,03	0,00	0,06
Andel offentliga tjänster	0,00	0,01	0,01	0,00
Andel byggnadsind.	0,00	-0,01	0,00	0,00
Andel bank och försäkring	0,00	0,00	0,00	0,00
Total sammansättningseffekt, inkl. övriga variabler	0,02	0,11	0,00	0,06
Effekter av förändrad inkomststruktur				
Inkomster bland kvinnor	-0,04	0,11	-0,10	-0,02
Inkomster bland invandrare	0,00	-	0,00	0,04
Inkomster i åldrarna 25–34	0,11	0,07	0,04	0,06
Inkomster i åldrarna 35–44	0,04	0,02	0,00	0,03
Inkomster i åldrarna 45–55	-0,01	-0,02	0,01	-0,08
Inkomster bland de med grundskola	0,00	0,06	0,04	0,07
Inkomster bland de med universitet	0,01	-0,14	0,01	0,11
Inkomster bland de med forskarutb.	0,00	0,00	0,00	0,00
Inkomster i tillverkningsind.	0,02	0,08	0,00	-0,06
Inkomster i priv. tjänstesekt.	0,07	0,22	0,03	0,03
Inkomster i off. tjänstesekt.	0,04	0,04	0,07	-0,06
Inkomster i byggnadsind.	0,01	0,04	0,00	-0,01
Inkomster i bank- och försäkringssekt.	0,01	0,02	0,01	0,01
Konstant	-0,33	-0,27	-0,05	0,08
Total inkomststruktureffekt, inkl. övriga variabler	-0,06	0,22	0,05	0,21

Not: Utöver redovisade variabler ingår även variablerna kön, ålder och utbildning i analysen. Referenskategorierna är män, 35–45 år, gymnasieutbildning, infödda och offentlig förvaltning.

Bilaga 4. Särdrag i det svenska gymnasiesystemet – åldersgränsen och det individuella programmet

Givet officiella ungdomsarbetslöshetssiffror kan slutsatserna för Sverige i avsnitt 3.1.2 te sig en smula överraskande, men man ska komma ihåg att det inte är arbetslöshetsrisk som analyseras utan risken att varaktigt stå utan arbete och studier (NEET) och som vi såg i figur 3.1 är det inte särskilt stora skillnader mellan länderna när det gäller andelen NEET. Men även andra förklaringar kan finnas och två egenheter i det svenska systemet försvårar jämförelsen mellan länderna. Det första gäller det individuella programmet. År 1999 påbörjade åtta procent av 16-åringarna det individuella programmet. Av dessa hoppade 53 % av under det första eller andra året och ytterligare 22 % hoppade sedan av under det tredje året eller senare. Det är mycket sannolikt att det här påverkar jämförelsen mellan länderna eftersom något motsvarande program inte finns i de andra ländernas gymnasieskola. Det här torde vara extra påtagligt i jämförelsen mellan Sverige och Norge eftersom det i Norge är en nära nog 100-procentig övergång från grundskolan till gymnasieutbildning. I Danmark och Finland, där övergången till gymnasieskolan är lägre, påbörjar sannolikt dessa elever i mycket liten utsträckning någon sådan utbildning. Om de hade bott i Sverige hade de alltså påbörjat det individuella programmet medan de i Norge troligen påbörjar något av yrkesprogrammen. Det här betyder att vi, åtminstone i jämförelse med Norge, underskattar avhoppfrekvensen i Sverige.

Den andra egenheten som försvårar jämförelser är den övre åldersgränsen för att börja gymnasieskola som finns i Sverige: när man fyllt 20 år har man inte längre rätt att påbörja studier i ungdomsgymnasiet. Man är då istället hänvisad till vuxenutbildningen, framför allt den kommunala vuxenutbildningen (Komvux) men också folkhögskolorna spelar en stor roll här. I alla länderna tar en stor del av de som hoppar av snart upp sina studier igen. I de andra tre länderna kommer de då att återgå till den reguljära gymnasieutbildningen, d.v.s. inom samma skolform. I Sverige däremot börjar åtminstone de som fyllt 20 inom någon form av vuxenutbildning. De mått på avhopp som vi använt i avsnitt 3.1.2 tar endast hänsyn till reguljär gymnasieskola. Det betyder att de som börjar om i Danmark, Finland och Norge och som klarar av sin examen inom sju år eller som fortfarande studerar inom sju år inte kommer att räknas som avhoppare. I Sverige, där en stor del av de som börjar om gör det i en annan skolform, kommer dessa fortfarande att räknas som avhoppare. Närmare undersökningar visar att vid sju-årsuppföljningen har en stor del av de svenska avhopparna en gymnasieexamen och många be-

finner sig också i studier vid uppföljningen. Till skillnad från effekterna av det individuella programmet leder det här till att vi överskattar den svenska avhoppsfrekvensen i jämförelsen.

För att undersöka vad det här betyder för jämförbarheten har vi gjort kompletterande analyser där vi ändrat klassifikationen på dem som har en gymnasieutbildning eller som befinner sig i studier vid uppföljningen till icke-avhoppare och elever på det individuella programmet till yrkesutbildning. Det är osannolikt att alla som påbörjade det individuella programmet skulle ha valt yrkesutbildning om de hade fått chansen, men för att understryka betydelsen av jämförelseproblemet och göra illustrationen så tydlig som möjligt har vi gjort det antagandet här. Som framgår av figur B4.1 faller den svenska avhoppsfrekvensen betydligt efter dessa ändringar. Det betyder således att den övre åldersgränsen har en större betydelse än det individuella programmet. Avhoppet från yrkesutbildningen ligger nu klart under den i de andra länderna och nivån inom studieförberedande hamnar på den låga danska nivån.

Figur B4.1. Avhopp från gymnasieskolan i Sverige (%) 2002–06 sju år efter skolstart

Not: Individuella programmet klassificerat som yrkesförberedande och de med gymnasieexamen och registrerade på vuxenutbildning som examinerade eller kvar i utbildning.

Men samtidigt som det här gör att de svenska siffrorna för avhopp ser bättre ut, så gör det också att den uppskattade risken av att hoppa av stiger. Genom omklassificeringen renodlar vi gruppen avhoppare och får kvar de minst studiemotiverade.

Som framgår av tabell B4.1 ökar NEET-risken som väntat för alla avhopparkategorier. För manliga tidiga avhoppare från yrkesprogram lyfts nu risken upp till samma nivå som i Norge och Finland och därmed också betydligt högre än i Danmark. Kvinnliga avhoppare i samma kategori får nu en risk i paritet med den i Finland, vilket är högre än i Danmark men fortfarande lägre än i Norge. För sena avhoppare på yrkesprogrammet ligger dock Sverige på en låg nivå (för kvinnor samma nivå som i Finland).

Tabell B4.1. Risken för ekonomisk inaktivitet (NEET) i Sverige 2002–06. Linjär sannolikhetsmodell

	Män	Kvinnor
Avhopp från yrkesprog./IV-prog. år 1–2	0,23	0,24
Avhopp yrkesprog./IV-prog. år 3+	0,09	0,13
Avhopp studieförb. år 1–2	0,17	0,18
Avhopp studieförb. år 3+	0,07	0,10
Examen yrkesprog./IV-prog.	0,02	0,02
Examen studieförb.	0	0

Not: Avhoppare med gymnasieexamen klassificerade som examinerade och IV-programmet klassificerat som yrkesprogram.

Sammantaget gör omkodningen att Sverige nu liknar de andra länderna mer när det gäller överrisken bland avhopparna, samtidigt som det fortfarande håller sig i den nedre delen av "riskfördelningen" (se Bäckman m.fl., 2014). De två särdragen i den svenska gymnasieskolan påverkar med andra ord inte de övergripande slutsatserna från avsnitt 3.1.2.

Att möta globaliseringen

De nordiska ländernas ekonomiska utbyte med omvärlden har ökat dramatiskt. I debatten har globaliseringens förespråkare sett internationellt utbyte som en förutsättning för fortsatt välbefinnande, medan kritikerna varnat för arbetslöshet och ojämlikhet. Utvecklingen av inkomstfluktuationer och -skillnader kan emellertid inte förklaras av globaliseringen. Internationell handel, kapitalrörlighet och migration har således inte lett till ökad osäkerhet och ojämlikhet så som befarats – alternativt så har länderna varit framgångsrika i försöken att möta globaliseringen. De nordiska länderna har alla sökt bemöta utmaningarna genom reformer av utbildnings- och aktiveringspolitiken. Medan reformerna av yrkesutbildningen och arbetsmarknadspolitiken generellt inte har motverkat risken för social exkludering har däremot expansionen av utbildningssystemen tenderat att minska inkomstskillnaderna i Norden.

TemaNord 2015:534
ISBN 978-92-893-4084-7 (PRINT)
ISBN 978-92-893-4086-1 (PDF)
ISBN 978-92-893-4085-4 (EPUB)
ISSN 0908-6692

9 789289 340847