

Ungdomsarbetslöshet – ökat fokus på individen i lokal samverkan

- Ungdomsarbetslösheten nådde i september i år 24,3 % jämfört med 19,4 % förra året och jämfört med 8,3 % för befolkningen i sin helhet. Det är en hög nivå som leder till betydande kostnader både för individen och för samhället, både på kort och på lång sikt. Utsatta ungdomar, främst de som varken arbetar eller studerar, har mest att förlora på den ekonomiska lågkonjunkturen.
- Svensk ungdomsarbetslöshet är hög även i ett internationellt perspektiv under såväl hög- som lågkonjunktur. Orsakerna kan finnas i att arbetsmarknaden saknar mekanismer att slussa in unga i arbete som t.ex. ett mera utbyggt lärlingsprogram, att utbildningssystemet inte i tillräcklig hög grad förbereder unga för arbetslivet och en bristfällig integration av utrikes födda.
- Ungdomsarbetslöshet ger upphov till omfattande kostnader. För samhället handlar det om utebliven produktion, men också minskade skatteintäkter och ökade utgifter. Individer som drabbas av arbetslöshet i unga år riskerar, förutom inkomstförlusten, att också få det svårare att senare komma in på arbetsmarknaden och därmed få en lägre livsinkomst. Därutöver finns risk för social utslagning och kriminalitet med bredare samhälleliga effekter.
- Unga arbetslösa är en heterogen grupp. Många är studerande som söker extraarbete. För dessa är det främst arbetsmarknadspolitiska reformer, i syfte att minska arbetsgivarnas kostnader och administration, som kan ge ett växande antal arbetstillfällen. Den största ökningen av ungdomsarbetslösheten står dock unga som avslutat sin utbildning för. För dessa grupper måste politiken i större utsträckning anpassas till lokala förutsättningar. Ytterligare en grupp utsatta unga utgörs av dem som varken söker arbete eller studerar. Denna grupp utgjorde under tredje kvartalet 2009 ca 13 % av sin åldersgrupp och hade växt med ca 4 procentenheter jämfört med samma period 2008. Åtgärder riktade att minska denna grupp måste även omfatta insatser som förstärker möjligheten och motivationen att ta ett jobb eller påbörja utbildning.
- Vi föreslår att utöver policyreformer på nationell nivå bör ett ökat fokus läggas på regional och lokal samverkan. Det är där kunskapen om de lokala förutsättningarna är som störst, och det är även där möjligheterna finns att ta sig an problemen ur ett individuellt perspektiv. I den så kallade "avgörande triangeln" mellan lokalt näringsliv, myndigheter och utbildningsinstitutioner kan kontakter och informationsutbyte förbättra förutsättningarna för en högre sysselsättning bland unga. Inte minst det lokala näringslivet kan ta sig an denna uppgift att reducera ungdomsarbetslösheten i samverkan med andra lokala aktörer. Praktik- och lärlingsprogram kan stärka företagets intresse av en rekryteringsbas på längre sikt och matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare blir mer effektiv ju mer lokal. Myndigheter bör också utveckla och förstärka benchmarking processen för ungdomsarbetslöshet så att kunskap och erfarenheter sprids.

Innehållsförteckning

Svensk ungdomsarbetslöshet hög oavsett konjunkturläge	3
Ungdomsarbetslöshet – individen drabbas men kostnaderna kan bli långvarig	5
Hur ser då den svenska ungdomsarbetslösheten ut?	6
Ungdomar som varken arbetar eller studerar – ett problem utöver bristen på arbete	9
Varför är arbetslösheten så hög bland ungdomar?	11
Svensk ungdomsarbetslöshet bland de högsta i Europa – och den växer snabbt	15
Policykonklusioner och rekommendationer	16
Referenser	17

Svensk ungdomsarbetslöshet hög oavsett konjunkturläge

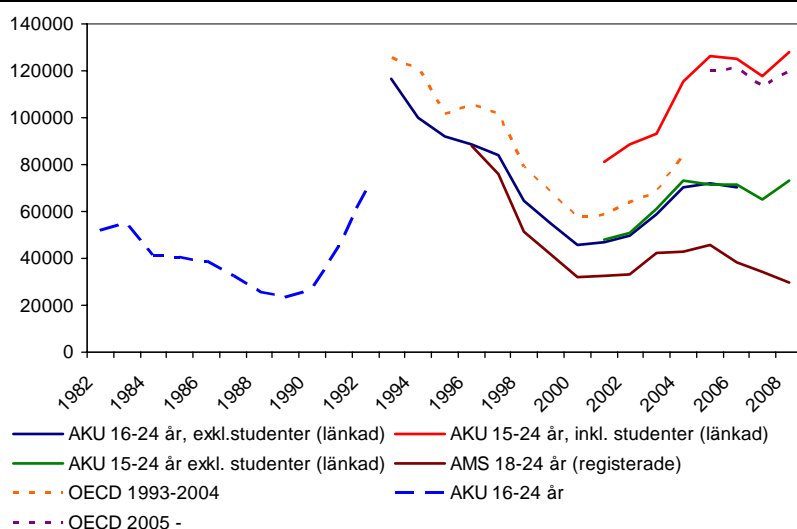
I kölvattnet av den djupa lågkonjunkturen har ungdomsarbetslösheten i Sverige kommit att diskuteras alltmer intensivt. Arbetslösheten bland unga mellan 15-24 år har stigit till 24,3 % jämfört med 19,4 % för ett år sedan. Ungdomar drabbas först av krisens effekter eftersom de ofta inte är etablerade på arbetsmarknaden, har förhållandevis lite arbetslivserfarenhet, och kan ha svårt att få ett första jobb. Konsekvenserna har effekter långt fram i tiden, både på individnivå och på samhällsnivå. I den här analysen presenterar vi utvecklingen av ungdomsarbetslösheten i både ett svenskt och internationellt perspektiv, tar upp konsekvenserna av ungdomsarbetslöshet, gör en genomgång av orsakerna till ungdomsarbetslöshet och diskuterar sammansättningen av ungdomsarbetslösa och andra unga utsatta. Vi avslutar med en diskussion kring policyimplikationer och rekommendationer.

Ungdomsarbetslösheten stiger från höga nivåer

Ungdomsarbetslöshetsstatistiken i Sverige, och internationellt, är svårtolkad, varför jämförelser över tid och mellan länder kan vara vanskelig. År 2007 ändrade SCB metoden för arbetskraftsundersökningarna (AKU), som ligger till grund för den officiella arbetslöshetsstatistiken och OECD data, för att anpassa sig till EU-standard. Den största förändringen som följde av omläggningen var att studenter som sökte arbete kom att räknas in i arbetslöshetsstatistiken. De flesta av dessa var gymnasiestudenter. Även ålderskategorierna anpassades till ILO-standard, dvs 15-74 år istället för 16-64 år. Arbetsförmedlingen samlar också in arbetslöshetsstatistik. Nackdelen med denna statistik är att den dels är registerbaserad, dels att man inte samlar in data på arbetskraftens storlek. Man kan därför inte heller beräkna den relativa arbetslöshetsnivån.

Arbetslöshetsstatistiken svårtolkad

Ungdomsarbetslöshet enligt olika mätmetoder 1993 – 2008 (personer)

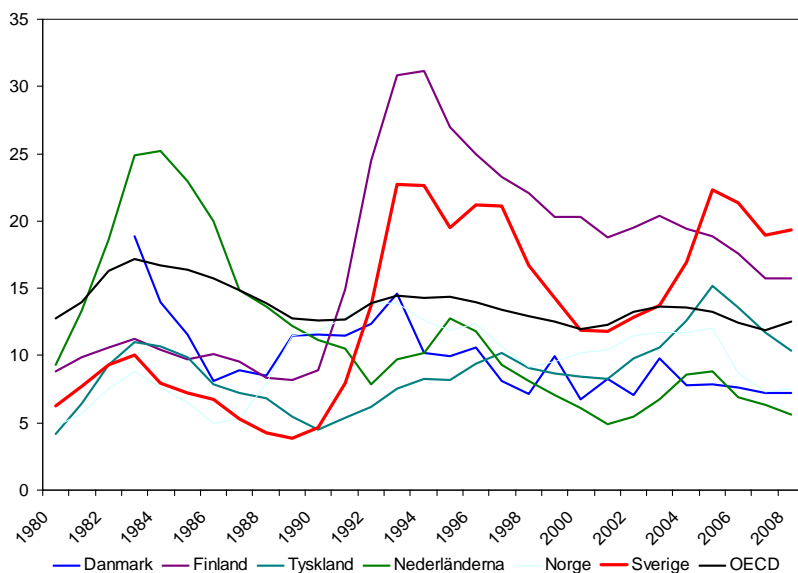


Källa: SCB, Arbetsförmedlingen och OECD

Trots skillnaderna i nivå mellan de olika dataserierna, uppvisar samtliga källor ett likartat dynamiskt förlopp. Ungdomsarbetslösheten sjönk i slutet av 1990-talet för att igen vända uppåt i mitten av 2000-talet, alltså innan den nuvarande krisen började. Detta förklaras inte bara av att studenter inkluderades i arbetslöshetsstatistiken, utan också av att arbetslösheten generellt i denna åldersgrupp växte. Vi kan konstatera att Sveriges relativt höga ungdomsarbetslöshet är oberoende om det råder hög- eller lågkonjunktur. Jämfört med andra länder i OECD-området är tendensen den motsatta. I Finland sjönk arbetslösheten under motsvarande period, trots att studenter inkluderades i statistiken. Även andra länder har en bättre utveckling, men som framgick av diagrammet ovan är OECD-statistiken inte helt samstämmig med nationella data.

Ungdomsarbetslösheten hög i Sverige oavsett konjunktur

Ungdomsarbetslöshet i Sverige och andra länder, 1980 – 2008
(% av arbetskraften)

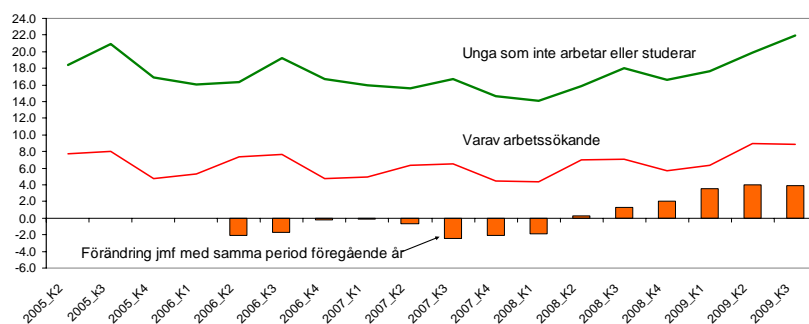


Källa: Annual Labor Force Statistics database, OECD (2009)

Inte enbart de ungdomar som räknas som arbetslösa drabbas av lågkonjunkturen. Det finns också en relativt stor och växande grupp som inte arbetar eller studerar, och som inte heller söker arbete. Denna grupp utgjorde under tredje kvartalet i år 160 000 eller ca 13 % av alla unga 15-24 år i Sverige. Tillsammans med arbetslösa ungdomar, dvs de som aktivt söker ett arbete och som inte studerar, utgör de 270 000, eller ca 22 % av åldersgruppen. Sammantaget har denna grupp ökat med 4 procentenheter sedan tredje kvartalet 2008, eller med drygt 50 000 personer.

Unga utsatta omfattar även de som varken söker arbete eller studerar

Unga som varken arbetar eller studerar (15-24 år), kvartal 2005 – 2009 (% av åldersgruppen)



Källa: SCB

Swedbanks ekonomiska sekretariat har gjort återkommande analyser av ungdomsarbetslösheten (se bl a Konjunktur- och Strukturrapporter augusti 2003 och januari 2008). I rapporten från 2003 efterlystes bl a ökad flexibilitet på arbetsmarknaden både i form av större lönespridning och flexiblare arbetsmarknadslagstiftning. Dessutom tryckte vi på värdet av att underlätta för små- och medelstora företag genom att minska kostnaderna att nyanställa. Tidigt 2008 hade ungdomsarbetslösheten sjunkit, men problemen kvarstod i form av att ungdomar inte i samma utsträckning gynnades av den generella förbättringen på arbetsmarknaden. Då lyftes de negativa effekterna av borttagandet av arbetsmarknadsutbildningen fram, samt värdet av de reformer som genomförts, bl a jobbgaranti. Snabbare avtrappning av arbetslöshetsersättningen för unga diskuterades också.

Swedbank har analyserat ungdomsarbetslösheten tidigare

Ungdomsarbetslöshet – individen drabbas men kostnaderna kan bli långvariga

Kostnaden för individen i form av arbetslöshet, i synnerhet för unga, går långt utöver den individuella förlusten av inkomst. Den s k "scarring"-litteraturen som analyserar konsekvenserna för individen av arbetslöshet är omfattande.¹ Den primära kostnaden är förlust av inkomst och sjunkande kompetens, som i sin tur påverkar framtida inkomster och möjligheter att få fast arbete. Ungdomar som däremot snabbt tar sig igenom sin utbildning och kommer ut på arbetsmarknaden får betydligt högre löneutveckling, bättre bostadsstandard, och en tryggare och större pension. Dessutom bidrar perioder av arbetslöshet till att det kan vara svårt att övertyga framtida arbetsgivare om kompetens och kapacitet. De negativa effekterna kan också omfatta mer generella aspekter som trivsel på jobbet (när man har ett), hälsa, och allmänt välbefinnande. I synnerhet för redan utsatta unga kan arbetslöshet ha speciellt förödande konsekvenser.

Långvariga negativa effekter av ungdomsarbetslöshet

¹ Begreppet "scarring" avser negativa effekter av arbetslöshet som går utöver inkomstförlust, som t ex att möjligheterna att komma tillbaka på arbetsmarknaden i framtiden reduceras. Se OECD (2009) för en sammanställning, och för Sverige Nordström Skans (2004) och Gartell (2009).

De negativa effekterna av arbetslöshet i unga år finns också be- lagda för svenska förhållanden. Ett misslyckat arbetsmarknads- inträde efter en praktisk eller tvåårig gymnasieutbildning leder till en betydligt högre risk av att bli arbetslös också under den efterföljande tioårsperioden (Nordström Skans 2004). Gartell (2009) visar att även för universitetsutbildade är kostnaden hög. Arbetslöshet efter studieavslutningen innebär ca 30 % lägre in- komst fem år senare jämfört med att inte vara arbetslös. Denna effekt överstiger även den som uppmättes för gymnasiestude- rande. Studien kommer dock också fram till att den negativa ef- fekten av arbetslöshet efter examen ökar även då arbetslöshe- ten är lägre – något som kan mildra effekterna av den nuvaran- de krisen något.

Större risk för arbets- löshet och lägre livsinkomst

Även samhällsekonomiskt är förlusterna av hög arbetslöshet betydande. Hög arbetslöshet innebär direkta samhällsekon- omiska kostnader i form av utebliven produktion och minskad konkurrenskraft. Den offentliga sektorn drabbas av lägre skatte- intäkter och ökade utgifter för arbetslöshetsförsäkring och ar- betsmarknadspolitik. I den mån arbetslösheten inte är jämnt fördelad över landet riskerar regioner med hög arbetslöshet få färre resurser att satsa på arbetslöshetsbekämpning, vilket i sin tur kan förvärra en redan hög arbetslöshetsnivå. Dynamiskt och långsiktigt innebär arbetslöshet att de individer som drabbas också går miste om kompetensutveckling, vilket även hämmar produktivitetens utvecklingen i hela ekonomin. Detta problem för- värras ju större andel av de arbetslösa som är unga.

Unga arbetslösa mera kostsamma för samhällsekonomin

Mot bakgrund av detta är det oroväckande att arbetslösheten bland ungdomar idag växer snabbt och att inträdet på arbets- marknaden skjuts framåt. Livsinkomsten för ungdomar som inte tidigt etablerar sig på arbetsmarknaden blir sannolikt lägre och samhället i stort går miste om betydande resurser. Detta riskerar att få långvariga sociala och ekonomiska effekter. Ungdomar utan fotfäste på arbetsmarknaden riskerar dessut- om att i högre grad söka sig till kriminalitet och gängbildning, vilket i sin tur minskar möjligheterna att komma tillbaka till ar- betsmarknaden. Utslagningen breddas ut och den ekonomiska segregationen fördjupas.

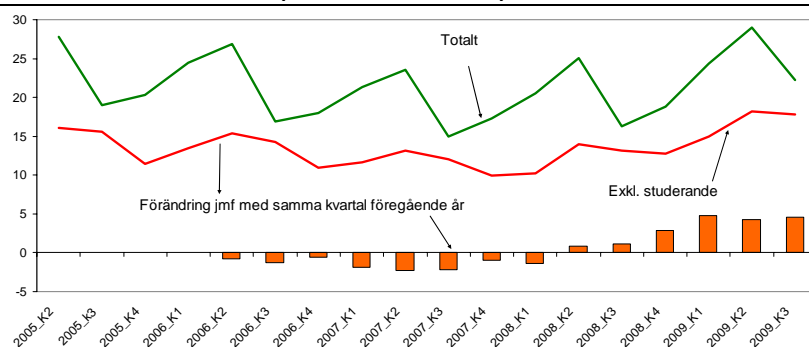
Långvariga sociala och ekonomiska effekter

Hur ser då den svenska ungdomsarbetslösheten ut?

Ungdomsarbetslösheten i Sverige har återigen börjat växa från redan höga nivåer. Om man ser på statistik som är konsistent med den internationella definitionen och som inkluderar arbets- sökande studerande, ökade ungdomsarbetslösheten med näs- tan 6 procentenheter mellan tredje kvartalet 2008 och samma kvartal 2009. Exkluderar man studerande var ökningen för samma period 4,6 procentenheter. Den största ökningen står alltså icke-studerande för vilket tyder på att arbetslösheten drabbar unga som med större sannolikhet riskerar att hamna i öppen arbetslöshet. Den växande ungdomsarbetslösheten ris- kerar alltså att få djupa och långvariga konsekvenser.

Arbetslösa ej studerande ökar mest

Ungdomsarbetslöshet (15-24 år), totalt och exklusive arbetssökande studerande, 2005 – 2009 (% av arbetskraften)



Källa: SCB

Värdet av den nuvarande statistiska definitionen av ungdomsarbetslöshet där man inkluderar studerande som söker arbete (den övervägande delen är gymnasiestuderenter) har diskuterats utförligt de senaste månaderna. Många anser måttet vara missvisande eftersom de som studerar och söker arbete inte bör betraktas som "verkligt" arbetslösa. Dock är den sammanlagda arbetslöshetsnivån en reflektion över hur väl arbetsmarknaden fungerar, dvs i vilken mån de som vill arbeta hel- eller deltid också får möjlighet att göra det. Ungdomsarbetslösheten, exklusive de studerande, visar å andra sidan på de antal unga som helt står utanför den reguljära arbetsmarknaden och utbildningssystemet. När man diskuterar vilken politik och vilka insatser som är mest effektiva bör man skilja på vilken grupp man inriktar sig på. Att minska antalet arbetslösa som inte studerar kräver insatser utöver en förbättring av arbetsmarknadens effektivitet.

Arbetsmarknadspolitiken bör anpassas till de olika grupperna av arbetslösa

Ur detta perspektiv kan det också vara av värde att se närmare på vilka karaktäristika de unga arbetslösa och arbetsmarknaden har idag:

- Arbetsmarknadens regionala utveckling för unga skiljer sig åt. Sedan år 2000 har arbetslösheten i Skåne län minskat med 23 %, medan den i andra län har ökat med upp emot 20 %. Regionala faktorer spelar roll, som t ex Öresundsregionens expansion under 2000-talet. Samtidigt visar dessa siffror att olika delar av Sverige går in i lågkonjunkturen med vitt skilda förutsättningar att möta den stigande arbetslösheten

De regionala skillnaderna betydande

Registrerad ungdomsarbetslöshet (18-24 år, index 2000=100)

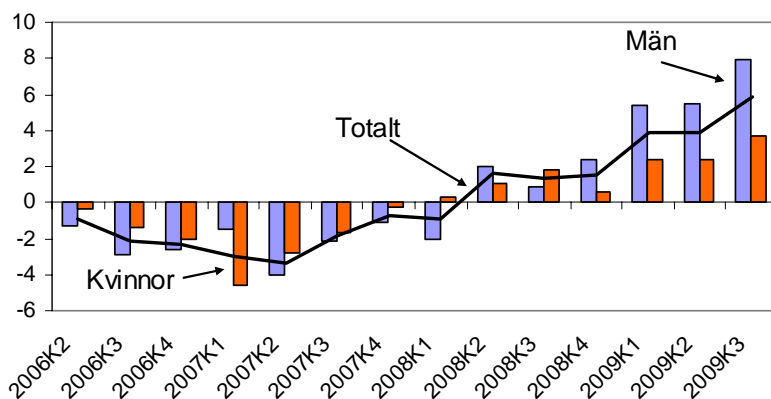
	2000	2004	2008
Skåne län	100	110	77
Jämtlands län	100	121	77
Hallands län	100	130	79
Dalarnas län	100	131	79
Värmlands län	100	119	85
Gävleborgs län	100	111	86
Norrbottnens län	100	114	87
Västernorrlands län	100	119	88
Gotlands län	100	160	89
Riket	100	133	94
Västra Götalands län	100	133	96
Stockholms län	100	153	97
Kalmar län	100	145	100
Södermanlands län	100	130	101
Örebro län	100	132	102
Västerbottens län	100	158	105
Västmanlands län	100	141	105
Uppsala län	100	174	105
Blekinge län	100	155	106
Kronobergs län	100	159	111
Jönköpings län	100	167	115
Östergötlands län	100	153	120

Källa: Arbetsförmedlingen

- Det senaste årets utveckling av ungdomsarbetslösheten visar också en tydlig skillnad mellan unga män och unga kvinnor. Efter att arbetslösheten bland kvinnor minskat i långsammare takt under de senaste årens högkonjunktur, drabbar nu lågkonjunkturen främst unga män.

Arbetslösheten bland unga män ökat mest

Ungdomsarbetslöshet (15-24 år) bland kvinnor och män, 2006 - 2009 (årlig förändring procentenheter)



Källa: SCB

- En mer detaljerad bild ges när man särredovisar inrikes och utrikes födda. Arbetslösheten bland utrikes födda unga kvinnor var redan i september 2008 över 30 %, alltså betydligt högre än för de andra grupperna. Under året fram till september 2009 förändrades denna nivå inte särskilt mycket, medan arbetslösheten bland unga utrikes födda

Arbetslösheten högst bland utrikes födda

män ökade med över 15 procentenheter. Arbetslösheten för inrikes födda män och kvinnor växte med mellan 3 och 6 procentenheter.

Ungdomsarbetslöshet (15-24 år) bland inrikes respektive utrikes födda kvinnor och män, september 2008 och 2009 (% av arbetskraften)

	Sep08			Sep09			Förändring		
	män	kvinnor	totalt	män	kvinnor	totalt	män	kvinnor	totalt
Inrikes födda	18.4	19.2	18.8	23.7	22.6	23.2	5.3	3.4	4.4
Utrikes födda	22.0	31.2	26.1	37.6	32.7	35.4	15.6	1.5	9.3
Totalt	18.7	20.2	19.4	25.1	23.5	24.3	6.4	3.3	4.9

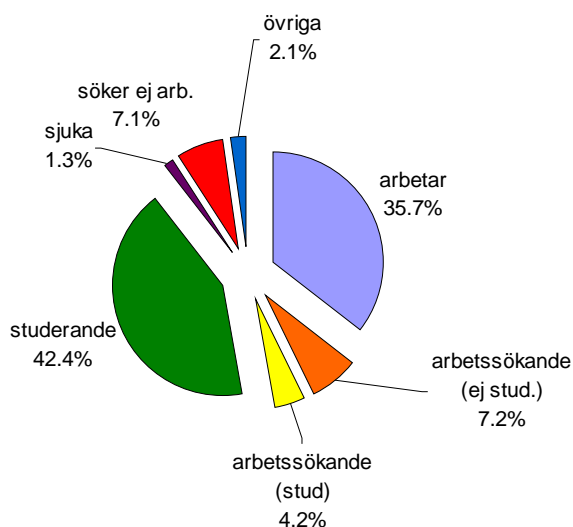
Källa: SCB

Ungdomar som varken arbetar eller studerar – ett problem utöver bristen på arbete

Ungdomar som varken arbetar eller studerar är kanske den grupp som är mest utsatt för lågkonjunktorens effekter. Dit hör, utöver arbetssökande som inte studerar, också unga som inte har någon sysselsättning och inte söker jobb. I september 2009 utgjorde denna grupp knappt 18 % av alla ungdomar. Många söker arbete, 7,2 %, men 7,1 % letar inte aktivt efter arbete, 2,1 % kan inte klassificeras och 1,3 % är sjuka.

Unga som varken arbetar, söker arbete eller studerar också utsatta för lågkonjunktorens effekter

Ungas sysselsättning (15-24 år), september 2009 (% av åldergruppen)

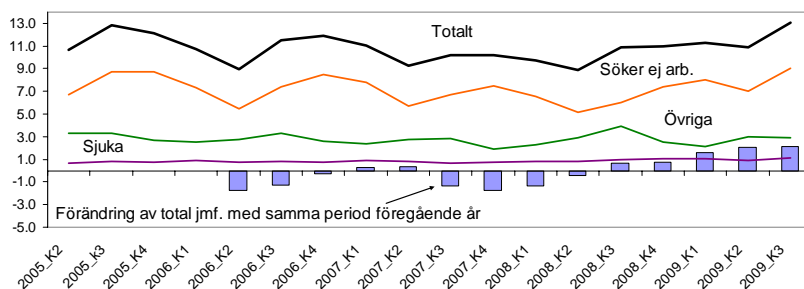


Källa: SCB

Den höga arbetslösheten avskräcker sannolikt allt fler från att aktivt söka jobb. Andelen, som varken arbetar eller studerar, var under tredje kvartalet 2009 drygt 2 procentenheter högre än samma period 2008. Unga som inte söker jobb svarar för den största delen av ökningen. Det är känt att växande arbetslöshet gör att många arbetssökande misströstar och avstår från att söka arbete.

Arbetslösheten kan avskräcka från att söka sig till arbetsmarknaden

Unga som varken arbetar eller studerar (15-24 år), 2005 - 2009 (% av åldersgruppen)



Källa: SCB

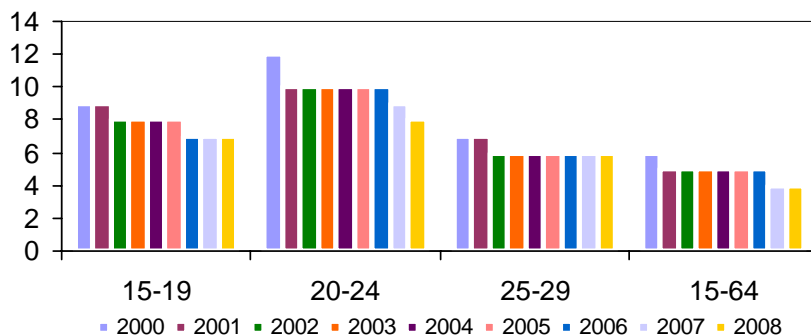
Den här gruppen av unga är dessutom svår att kartlägga. En del befinner sig utomlands, andra lever på sparade eller ärvda medel. Den största delen utgörs dock av unga som efter avslutad eller oavslutad gymnasieutbildning inte har etablerat sig på arbetsmarknaden eller påbörjat studier. I hög utsträckning möter dessa unga en arbetsmarknad och/eller utbildningssystem som de inte är förberedda för och upplever som alltför krävande.

Unga är svåra att kartlägga

En rad undersökningar under 2000-talet visade att den här gruppen är mycket heterogen (Ungdomsstyrelsen 2008). Uppskattningsvis 100 000 unga mellan 20 till 25 år tillhör gruppen. Utlandsfödda är överrepresenterade liksom de med oavslutad grundskola. I utsatta storstadsområden är andelen mer än dubbelt så stor jämfört med riksgenomsnittet. Unga generellt är också överrepresenterade när det gäller försörjningsstöd (tidigare socialhjälp).

Unga arbetslösa utgör en heterogen grupp

Andel av olika åldersgrupper med ekonomiskt bistånd (% av åldersgruppen, 2000 – 2008)



Källa: Socialstyrelsen

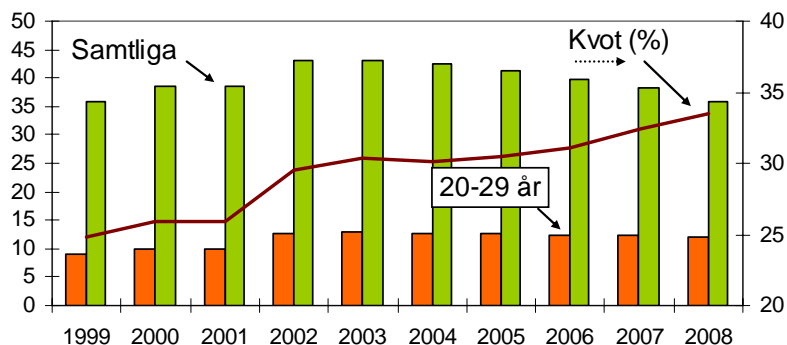
Ungas hälsosituation har också försämrats under de senaste åren, mätt enligt försäkringskassans ohälsotal.² Detta indikerar

Unga utsattas hälsosituation har inte visat samma förbättring

² Försäkringskassans ohälsotal mäter antalet utbetalda dagar med sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning och andra ersättningar per registrerad försäkrad. Som mått på ohälsa är talet en grov indikator (förändringar kan också bero på ändringar i regelsystemet), men kan ändå ge en fingervisning om utvecklingen.

att unga och unga vuxnas (20-29 år) hälsosituation marginellt förbättrades från början av 2000-talet. Samtidigt har ohälsotalet för befolkningen som helhet minskat med 17 % sedan 2003, medan ohälsan bland unga vuxna minskat med endast 8 %.

Ohälsotalet (dagar). Unga (20-29 år) och hela befolkningen, 1999 - 2008



Källa: Försäkringskassan

Varför är arbetslösheten så hög bland ungdomar?

Omfattande empirisk forskning har ägnats åt att förklara varför ungdomsarbetslösheten oftast är hög och dessutom högre än arbetslösheten för andra befolkningsgrupper. Det finns skäl för att även det motsatta skulle kunna vara fallet. Ungdomar är ofta mer flexibla på arbetsmarknaden och mer villiga att ta jobb med kortare varsel, och där byte av bostadsort krävs. Inte desto mindre har ungdomar haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, och drabbas oftast först av arbetslöshet vid lågkonjunktur. Forskning och undersökningar anger följande faktorer som de främsta förklaringarna:³

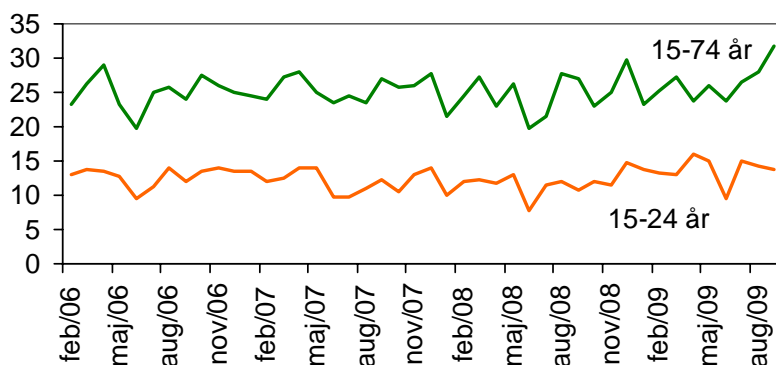
Unga mer flexibla trots det högre arbetslöshet

- **Friktionsarbetslöshet.** Som en följd av sin flexibilitet, men också pga att man är villig att ta vikariat för att etablera sig på arbetsmarknaden, har ungdomar oftare fler jobb under kortare perioder. Detta kan resultera i högre arbetslöshetsnivåer vid varje mättillfälle. Dessutom tillkommer att många unga rör sig in och ut ur studier, som också kan ge upphov till arbetslöshetsperioder (se diagram). Denna orsak till arbetslöshet behöver inte enbart vara negativ, då det är en förutsättning för unga att skaffa sig arbetslivserfarenhet samtidigt med studier vilket kan förbättra möjligheterna till ett senare inträde på arbetsmarknaden. Dock, sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, är det viktigt att korttidsarbetsmarknaden fungerar då det dels kan minska flaskhalsar som finns i ekonomin, dels kan underlätta för unga att komma in på arbetsmarknaden.

Unga oftare i kortare anställningar

³ Se Nordström Skans (2007) för en mer utförlig beskrivning.

Arbetslöshetstidens längd (veckor) per ålderskategori, 2006 - 2009



Källa: SCB

- Produktivitet och osäkerhet om produktivitet. Generellt sett är ungdomars produktivitet lägre än de med några års erfarenhet. Det tar tid att lära sig ett yrke även efter utbildning. Med tanke på att en anställning innebär ett betydande åtagande för en arbetsgivare, även om anställningstryggheten är begränsad, kan många dra sig för att lägga ner tid och resurser på en nyanställd som man inte vet särskilt mycket om. Även utbildningssystemet kan spela roll. Ökat fokus på teoretisk utbildning kan minska efterfrågan på gymnasieutbildade, medan de som hoppat av gymnasiet sänder en negativ signal till presumtiva arbetsgivare. Här kan ett utökat lärlingssystem vara positivt, i det att studerande får en mer praktisk utbildning samtidigt som de kan få en konkret arbetsmarknadserfarenhet som underlättar att få det första jobbet.
- Arbetskraftsstrukturen och behov. En annan möjlig förklaring är att arbetsmarknadens behov inte har förändrats i takt med hur utbudet av ungdomsarbetskraften utvecklats. De kvalifikationer, erfarenheter och intressen ungdomar har idag matchas i mindre grad av en relativt oförändrad arbetskraftsefterfrågan. Unga blir klara senare med allt högre utbildning och medan många av de jobb som finns är relativt okvalificerade, monotona och tunga. I detta avseende kan de arbetsmarknadspolitiska signalerna om vilka jobb som finns bli tydligare, samtidigt som kompensationsfrågan måste återspegla jobbets relativa attraktivitet.
- Löner och kostnader. En annan viktig aspekt som diskuteras är löner och skatters roll för arbetslösheten. Lägstälöner i Sverige är relativt höga i ett internationellt perspektiv (Skedinger 2007) och andelen arbetstagare som arbetar till lägsta löner har ökat, i synnerhet i branscher som hotell- och restaurang och detaljhandeln (Konjunkturinstitutet 2007). Dessa branscher är vanliga som ingångsjobb för unga på arbetsmarknaden, samt som extraarbete för studerande. En hög lägstalön ökar risken och kostnaden för arbetsgivare att anställa unga med liten erfarenhet. Löneökningen bland de yngre arbetstagarna har också stigit relativt snabbare än för äldre (se figur nedan). Lönen är inte den

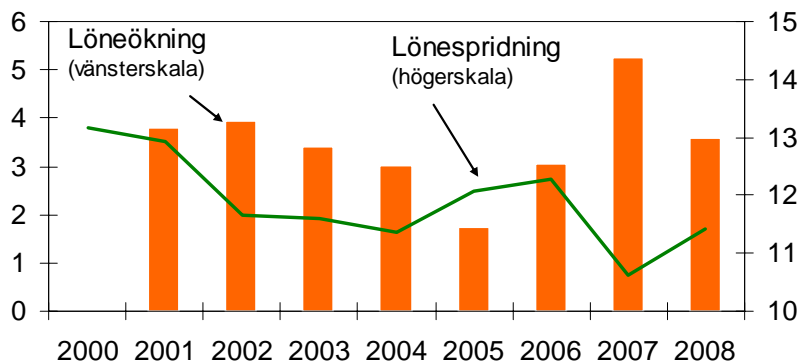
Högre risk att anställa unga

Ungas arbetskraftsutbud matchar inte behoven

Kostnaderna med att anställa unga avskräckande

enda kostnaden arbetsgivaren har. Skatter och sociala avgifter är också av betydelse, och även här ligger Sverige högt i internationell jämförelse. Dock har skattekillen minskat i Sverige med nedsättningen av sociala avgifter för ungdomar under 2007 och 2009 vilket motverkar stigande lägsta löner och gör det relativt billigare att anställa unga.

Privatsektoranställda: Löneökning (18-24 år, %) och lönespridning (18-24 år jmf med 25-34 år, %), 2000 - 2008



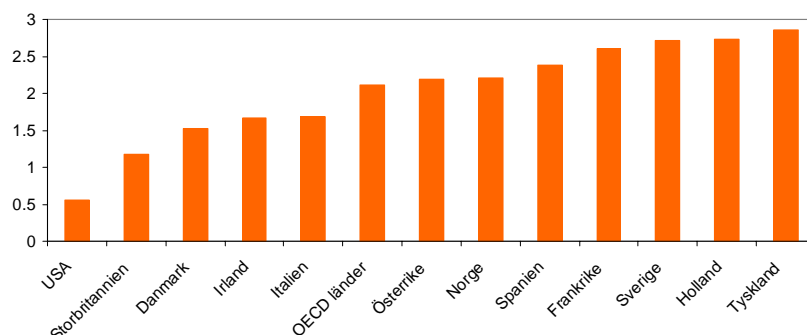
Källa: SCB

- Lagstiftning. Även lagstiftningen kring arbetsrätten och ungdomar har varit ett hett debatterat ämne under många år och som intensifieras nu när finanskrisen leder till allt högre ungdomsarbetslöshet. Lagen om anställningsskydd och turordningsreglerna har varit föremål för kritik och förslag om uppluckring för att åstadkomma en flexibla arbetsmarknad. Empiriskt har Skedinger (2008) visat att en strikt arbetsrätt missgynnar yngre på arbetsmarknaden till förmån för äldre. Det är främst det sämre anställningsskyddet som leder till att ungdomar sägs upp i första hand. Dock visar OECD-data att även om det svenska anställningsskyddet vid fast anställning är bland de mest restriktiva bland OECD-länderna, är skyddet mot arbetslöshet vid tillfälliga anställningar bland de mest liberala. Ur det perspektivet förefaller den rådande lagstiftningen vara mindre begränsande för möjligheterna för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden.

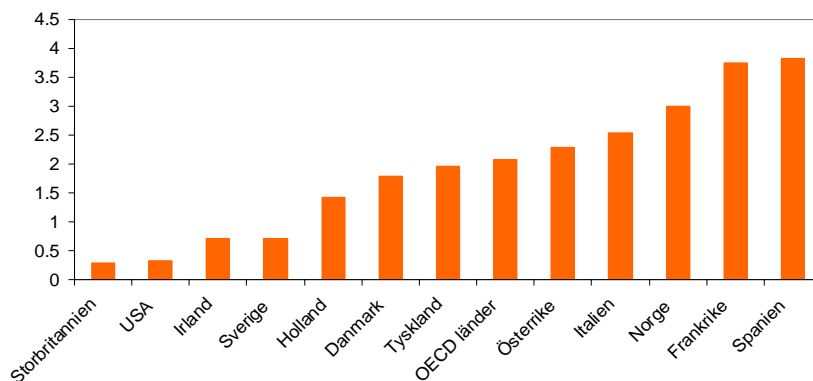
Lagstiftningen vid tillfällig anställning flexibel, och unga förlorar först jobbet

Anställningstrygghet (index 2008)

Fast anställning



Tillfällig anställning

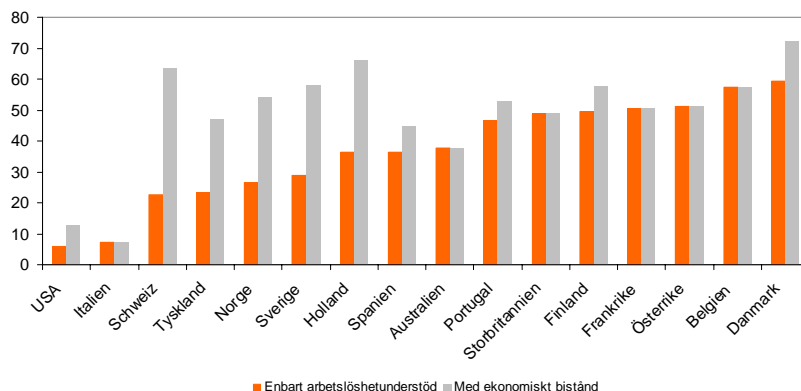


Källa: Annual Labor Force Statistics database, OECD (2009)

- **Incitament.** Ett annat skäl till en hög och bestående arbetslöshet som ofta framförs är att ersättningsnivåerna vid arbetslöshet innebär ett relativt litet inkomstbortfall. Det antas minska incitamenten att söka nytt jobb. Ungdomar som är arbetslösa har ofta inte kvalificerat sig för arbetslöshetsstöd, men kan få ekonomiskt understöd. Över en 60-månaders period ligger Sverige internationellt sett relativt lågt i ersättningsnivåerna (avtrappningen av a-kasseersättningen är snabb), men med ekonomiskt bistånd är den genomsnittliga ersättningsnivån drygt 50 % av tidigare lön.

Kombinationen av arbetslöshetsförsäkring och försörjningsstöd kan minska incitamenten

Ersättningsnivån under 60 månaders arbetslöshet, ensamhushåll 2007 (procent av genomsnittslönen)



Källa: OECD, Tax-Benefit Models (2008)

Om man vänder på analysen och istället ser på faktorer som ökar möjligheterna för unga att få jobb är det i synnerhet utbildning som ger ett positivt resultat. Sysselsättningsgraden för unga med universitetsexamen är generellt sett högre än genomsnittet för åldersgruppen i OECD-området i Sverige (OECD 2009). En annan faktor som är betydelsefull är övergången från skola till arbete. Skolans kvalitet är viktig. En rapport från Sveriges kommuner och landsting (SKL 2009) pekar på ett tydligt samband mellan resultatet i skolan och individens möjlighet att

Resultat i skolan och skolans effektivitet viktig för anställningsbarheten

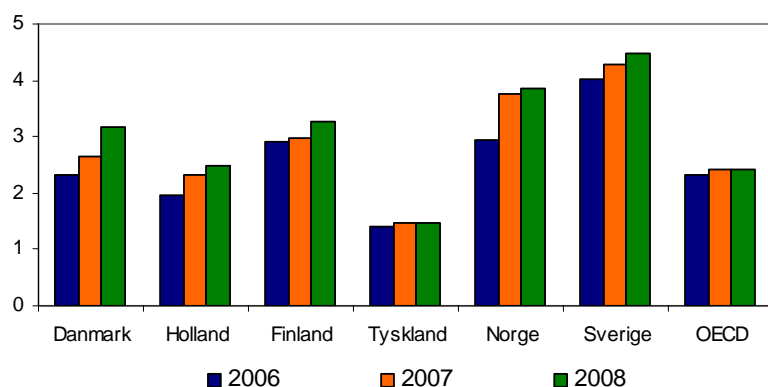
etablera sig på arbetsmarknaden. Gruppen unga som inte har jobb, är i utbildning eller praktik är särskilt utsatt. Storleken på denna grupp varierar med hur bra arbetsmarknaden fungerar, incitamentsstrukturen och arbetsmarknadspolitiken.

Svensk ungdomsarbetslöshet bland de högsta i Europa – och den växer snabbt

Ur ett internationellt perspektiv framstår svensk ungdomsarbetslöshet som ett betydande och växande problem. Jämfört med arbetslösheten för åldersgruppen 25–54 år är ungdomsarbetslösheten i Sverige mer än fyra gånger så hög. Det är nästan dubbelt så högt som OECD-genomsnittet. Den svenska arbetslöshetsstatistiken visar också att unga, med lite eller ingen arbetslivserfarenhet, drabbas hårdare av lågkonjunkturen.

Ungdomsarbetslösheten hög i Sverige jämfört med OECD

Andelen unga arbetslösa (15-24 år) relativt arbetslösa 25-54 år, 2006-2008 (kvot)



Källa: Annual Labor Force Statistics database, OECD (2009).

Varför är ungdomsarbetslösheten i Sverige högre än i andra jämförbara länder? Andra västeuropeiska ekonomier med ett högt skattetryck och en ambitiös välfärdspolitik, som t ex Norge, Danmark och Holland, har betydligt lägre ungdomsarbetslöshet. Även i Finland, som haft en hög nivå tidigare, har ungdomsarbetslösheten minskat snabbare än i Sverige. Utöver de vanligt förekommande förklaringarna till hög ungdomsarbetslöshet (se ovan), kan man peka på följande förhållande (vilka inte är uttömmande) som i Sverige inte är tillräckligt gynnsamma för att skapa en dynamisk arbetsmarknad vilken fångar upp nyutbildade unga med relativt liten arbetslivserfarenhet:

Jämförbara länder har lägre ungdomsarbetslöshet

- Arbetsmarknaden saknar mekanismer att slussa in unga. Tillskillnad från många andra länder är det svenska lärlingssystemet inte särskilt omfattande. Det gör att det inte finns en naturlig rekryteringsbas för många företag utan de unga måste ut på den öppna arbetsmarknaden, vilket ökar risken för kostsamma felrekryteringar. Svensk arbetsmarknadspolitik för unga har också varit generösare relativt många andra länder. I Danmark har traditionellt ställts högre krav på unga arbetssökande, vilket kan ha bidragit till de

Svensk arbetsmarknaden saknar mekanismer som ett utbyggt lärlingssystem

lägre ungdomsarbetslöshetsciffrorna som Danmark uppvisar (Swedbank Analys 2009).

- Utbildningssystemet är inte tillräckligt anpassat till näringslivets efterfrågan på arbetskraft, och förbereder inte de unga för arbetslivet. Trots att utbildningssystemet är relativt framgångsrikt i Sverige, 90 % av alla unga avslutar en gymnasieutbildning, är det tveksamt om det i tillräckligt hög grad förbereder unga att gå ut på arbetsmarknaden. Dessutom påbörjar svenska studenter relativt sent högre utbildning och det är vanligt att man väntar några år mellan gymnasiet och högskola (OECD 2008). Detta kan i sin tur försvåra inträdet på arbetsmarknaden när den högre utbildningen är avslutad då svenska studenter är relativt äldre och ställer högre krav på arbetsinnehåll och ersättningar.
- Andelen med invandrabakgrund är också högre i Sverige, och bristande integration leder till att stora grupper aldrig etablerar sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland unga med invandrabakgrund är betydligt högre jämfört med inrikes födda, även jämfört med andra länder (OECD 2007). Dessutom har Sverige en högre andel invandrare, och i kombination med en bristande integration, medverkar detta till de stigande ungdomsarbetslöshetsciffrorna i Sverige.

Trots avslutad gymnasieutbildning hittar färre arbete efter skolan

Bristande integrationspolitik en av förklaringarna

Policykonklusioner och rekommendationer

Unga arbetslösa och unga som varken söker jobb eller studerar är en heterogen grupp med olika utbildning, etnisk bakgrund som finns över hela landet. Även om nationell policy och lagstiftning är centrala för arbetsmarknadens effektivitet, är det också nödvändigt att se på dessa grupper separat, och formulera politik och åtgärdsprogram specifikt för varje grupp.

Anpassad politik mer nödvändig

En stor del av unga arbetslösa är studerande som söker extraarbete. För denna grupp är de sociala konsekvenserna av arbetslöshet mindre betydande. Inte desto mindre innebär det att arbetsmarknaden inte fungerar och att samhällsekonomiska vinster skulle kunna göras om fler av dessa som vill också skulle kunna arbeta. Dessutom hade också förutsättningarna att senare komma in på den reguljära arbetsmarknaden förbättrats, vilket på sikt minskar ungdomsarbetslösheten. Arbetsmarknadspolitiska reformer i form av minskade kostnader och mindre administration för arbetsgivare skulle sannolikt vara mest effektivt för att reducera denna form av ungdomsarbetslöshet.

Arbetslösheten bland studenter kan sänkas mer minskade kostnader

Unga arbetslösa som inte studerar är den grupp som ägnas störst uppmärksamhet och som har ökat mest under det senaste året. Detta är unga som aktivt söker arbete. Det är vanligare i den här gruppen med oavslutad skolgång och regionalt varierar arbetsmarknadens utveckling betydligt. Det förstärker den negativa spiral med minskade resurser för arbetslöshetsbekämpning och ökad uppgivenhet som kan följa med växande ungdomsarbetslöshet. Det finns ingen avgörande skillnad mellan män och kvinnor, även om arbetslösheten bland unga män ökat

Riktade insatser till unga arbetslösa som inte studerar

snabbare under det senaste året. Störst överrepresentation har unga som är utrikes födda och då i synnerhet män. Ungdomsarbetslösheten är också högre i utsatta bostadsområden i anslutning till de större städerna.

Gruppen unga som varken söker arbete eller studerar är mer svåranalyserbar. Många av dessa kanske frivilligt och temporärt står vid sidan av arbetsmarknaden och utbildningssystemet, och väntar på nytt arbete eller att studier ska börja. Andra har ställt sig vid sidan av för att de upplever att möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden är för svåra. För dessa krävs en politik som dels underlättar inträdet i arbete eller utbildning, men också insatser som i högre utsträckning motiverar dem till aktivt sökande.

Av den akademiska litteraturen framgår att orsakerna till ungdomsarbetslöshet är komplexa och många gånger motstridiga. Därför kan det vara svårt att formulera enhetliga och effektiva åtgärdsprogram. Ett växande antal ungdomar i utbildning kan t ex leda till att arbetsmarknadens behov på kort sikt inte motsvaras av de kvalifikationer som finns i denna del av arbetskraften samtidigt som löneförväntningarna stiger. Å andra sidan, är en högre generell utbildningsnivå en förutsättning för ett ökat välstånd, både ur ett samhällsperspektiv som på individnivå. När det, såsom nu, råder en djup lågkonjunktur kan det vara fördelaktigt att satsa på ökade utbildningsinsatser. Samtidigt är det inte alla som vill ägna sig åt förlängda studier, och för dessa vore ett förenklat inträde på arbetsmarknaden att föredra.

Givet att ungdomsarbetslösheten har många olika, och sinsemellan motstridiga orsaker, måste även åtgärdsprogrammen vara mångfacetterade och individanpassade. När det talas om regional utveckling och tillväxtstrategier poängteras ofta vikten av regionalt och lokalt samarbete. Bara på lokal nivå har man kunskap om de lokala näringslivsförutsättningarna och har möjlighet att anpassa initiativ och program för de individuella behov som finns.

I den sk "avgörande triangeln"⁴ mellan lokalt näringsliv, kommun och utbildningsorgan kan man finna en del av lösningarna. Inte minst det lokala näringslivet kan ta sig an denna uppgift att reducera ungdomsarbetslösheten i samverkan med andra lokala aktörer. Praktik- och lärlingsprogram kan stärka företagens intresse av en rekryteringsbas på längre sikt och matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare blir mer effektiv ju mer lokal. Myndigheter kan också utveckla och förstärka benchmarking processen för ungdomsarbetslöshet så att kunskap och erfarenheter sprids. Många olika aktörer från olika delar av samhället kommer att krävas för att få ett större genomslag och för att minska andelen ungdomar som inte kan hitta en sysselsättning som är en gynnsam både för dem själva och för samhälls-ekonomi.

Magnus Alvesson

Politik måste underlätta och motivera unga som lämnat arbetsmarknaden eller studier

Balansen mellan utbildning och arbete måste anpassas till arbetsmarknadens behov

Lösningen på ungdomsarbetslösheten måste i högre grad sökas lokalt

Den avgörande triangeln för att minska ungdomsarbetslösheten

⁴ Motsvarande den ofta omtalade modellen "Triple Helix" (se t. ex Förenings-sparbanken Analys 2006).

Referenslista

Gartell (2009) Unemployment and subsequent earnings for Swedish college graduates: a study of scarring effects, IFAU, Stockholm

Konjunkturinstitutet (2007) Lönebildningsrapporten 2007, Konjunkturinstitutet, Stockholm

Nordström Skans, O (2004): "Har ungdomsarbetslösheten långsiktiga effekter?" Rapport 2004:13, IFAU, Stockholm

Nordström Skans, O. (2009): "Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?" Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/6

OECD (2007): "Economic survey of Sweden 2007: Making employment inclusive - for immigrants and natives alike", Paris

OECD (2008): "Economic Survey of Sweden 2008: Education and youth employment", Paris

OECD (2009) Tackling the Jobs Crisis: The Labour Market and Social Policy Response, Paris

Skedinger, P. (2007) The design and effects of collectively agreed minimum wages, evidence from Sweden, IFN Working Paper 700, Institutet för näringslivsforskning, Stockholm

Sveriges Kommuner och landsting (2009), "Födda 1981 — 95-27-13", Stockholm

Swedbank Konjunktur- och Strukturrapport (2005), Stockholm

Swedbank Konjunktur- och Strukturrapport (2008), Stockholm

Swedbank Analys (2009), "Dansk arbetsmarknad i förändring – några svenska lärdomar", augusti 2009, Stockholm

Ekonomiska sekretariatet

105 34 Stockholm
tfn 08-5859 1031
ek.sekr@swedbank.se
www.swedbank.se

Ansvarig utgivare
Cecilia Hermansson, 08-5859 1588.

Magnus Alvesson, 08-5859 3341
Jörgen Kennemar, 08-5859 1478

ISSN 1103-4897

Swedbank Analys ges ut som en service till våra kunder. Vi tror oss ha använt tillförlitliga källor och bearbetningsrutiner vid utarbetandet av analyser, som redovisas i publikationen. Vi kan dock inte garantera analysernas riktighet eller fullständighet och kan inte ansvara för eventuell felaktighet eller brist i grundmaterialet eller bearbetningen därav. Läsarna uppmanas att basera eventuella (investerings-)beslut även på annat underlag. Varken Swedbank eller dess anställda eller andra medarbetare skall kunna göras ansvariga för förlust eller skada, direkt eller indirekt, på grund av eventuella fel eller brister som redovisas i Swedbank Analys.

