

N 59° 20' 21" E 18° 03' 37"



Sysselsättningen: DE UNGA

# Vägen till arbets- livet

JONAS OLOFSSON



**JONAS OLOFSSON** är docent i ekonomisk historia  
och verksam på Socialhögskolan vid Lunds universitet.

De unga – vägen till arbetslivet  
Författare: Jonas Olofsson 2008  
Grafisk form: Anekdot Text & Form

  
**premiss**  
FÖRLAG

Drottninggatan 83, 111 60 Stockholm  
[www.arenagruppen.se](http://www.arenagruppen.se)

Bokförlaget Premiss ingår i Arenagruppen – den radikala sfär  
som bland annat består av Bokförlaget Atlas, tidskriften Arena,  
tankesmedjan Agora och seminarieverksamheten Arena Program

N59°20'21" E18°03'37": Sveavägen 68, 111 34 Stockholm

# Ungas väg till arbetslivet

*Förutsättningarna för ungdomars arbetsmarknadsetablering och försörjning har förändrats drastiskt under de senaste 20 åren. Utbildningsperioderna har förlängts och det tar allt längre tid innan unga vuxna hittar mer varaktiga arbetstillfällen.<sup>1</sup> En större grupp än tidigare fastnar i ett långvarigt utanförskap, på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och andra centrala arenor i livet. Det vore emellertid fel att förklara detta med 1990-talskrisen och de ökade arbetslöshetstalen därefter, även om krisen i hög grad kan ses som en historisk brytpunkt. I grunden handlar det om en mer långsiktig och successiv förändring som hänger samman med en utbildningsexpansion och förändrade villkor i arbetslivet. Det är heller ingen unikt svensk företeelse. Samma mönster kan urskiljas i flertalet jämförbara länder.*

denna rapport ger jag en bakgrund till hur ungas villkor på arbetsmarknaden har förändrats. Hur många studerar och hur har sysselsättningsmönstren förändrats? Hur har försörjningsvillkor och inkomstfördelning utvecklats?

Med hjälp av beskrivande statistik kan vi få en bild av förhållandena på övergripande nivå och för gruppen unga i åldrarna 16-24 år. Nästa steg blir att titta bakom de aggregerade siffrorna. Generationsperspektivet på etableringsproblemen måste förenas med andra förklarande perspektiv. Individens sociala

bakgrund styr och påverkar effekterna av de inledande vägvalen i livet. En politik för att motverka utslagning handlar därför inte bara om att skapa likvärdiga förutsättningar utan om att motverka grundläggande klasskillnader.

I rapportens avslutande del diskuteras förutsättningarna för en politik som underlättar socialt mindre privilegierade ungdomars arbetsmarknads-etablering och försörjningsmöjligheter. En utgångspunkt är att det krävs en omprövning av medlen både inom utbildningspolitiken och sysselsättningspolitiken. Dessa båda politikområden hänger intimt samman, särskilt när vi talar om ungas etableringsmöjligheter. Sysselsättningspolitikens framgångar kan inte enbart mätas i termer av antalet sysselsatta lika lite som utbildningspolitikens framgångar kan mätas i antalet utbildningsår. Sysselsättnings- och utbildningspolitiken måste ses som en del i en bredare social rättvisestrategi som också omfattar frågor om långsiktig produktivitetsutveckling, maktrelationer, delaktighet och inkomstfördelning.

Den fortsatta framställningen i rapporten utgår från fem frågor:

- På vilket sätt är arbetslöshet ett problem? Hur påverkas ungdomar av arbetslöshet? Avsnittet bygger på tidigare och aktuell forskning.
- Hur ser villkoren ut på svensk arbetsmarknad med avseende på ungdomars sysselsättning och arbetslöshet? Hur har villkoren förändrats över tid och vad kan man säga om ungas relativa positioner, dvs deras ställning jämfört med andra åldersgrupper?
- Vad kan man säga om villkoren för yngre på den svenska arbetsmarknaden jämfört med förhållandena i andra länder, främst våra nordiska grannländer och länderna inom EU? Skiljer Sverige ut sig i något särskilt avseende?
- Bidrar regleringar och relativt höga ingångslöner till att försvåra för unga att etablera sig på arbetsmarknaden? Inte minst i den politiska debatten framhålls ofta att ungdomar diskrimineras på grund av allt för många regleringar på arbetsmarknaden.
- Vad kan göras för att minska arbetslösheten bland unga? Mot bakgrund av översikterna i tidigare avsnitt presenteras några idéer och förslag som möjligen skulle kunna gynna yngre utan att ge avkall på generella rättvisesträvanden.

## 1. Arbetslöshet – en problembeskrivning

Varför är arbetslöshet ett problem? Reflexmässigt utgår vi från att arbetslösheten är ett problem. Arbetslöshet förknippas med inaktivitet, låga inkomster och psykisk och fysisk ohälsa. Det finns också mycket svensk och internationell forskning på området som talar för att arbetslöshet har en rad negativa följdverkningar, inte minst för unga individer med begränsade ekonomiska resurser, svag självkänsla och mindre stabila sociala nätverk.

Forskningen om arbetslöshetens sociala effekter går långt tillbaka i tiden.

Marie Jahodas sociologiska undersökningar om effekterna av arbetslöshet från 1930-talet kan nämnas som ett exempel.<sup>2</sup> Med utgångspunkt från sina undersökningar utvecklade Jahoda en teori om arbetslöshetens negativa konsekvenser. Det handlade då inte i första hand om de privatekonomiska effekterna utan om arbetslöshetens effekter på livsrytm och levnadsvanor. Hon pekar på fem faktorer som har särskilt stor betydelse för människors livskvalitet: tidsstruktur, sociala kontakter, identifiering med kollektiva strävanden, social status och regelbundna aktiviteter. I samtliga fem fall menar hon att arbetslöshet har påtagligt negativa effekter. Utgångspunkten är att arbetslösheten har negativ inverkan på levnadsförhållanden och självupplevd livskvalitet, något som i förlängningen bidrar till social marginalisering och tilltagande ohälsa.

Den här bilden har bekräftats av sentida forskning. Arbetslöshet har inte bara negativa privatekonomiska effekter utan också en rad andra negativa följdverkningar. Under senare år har intresset för att undersöka effekterna av arbetslöshet ökat. Den renodlade fattigdomsforskningen har utvidgats till att handla om så kallad social exkludering. Den tyske socialforskaren Martin Kronauer har framhållit en rad olika dimensioner i detta begrepp.<sup>3</sup> Det handlar om allt från objektiva välfärdspåverkande förhållanden till mer subjektiva faktorer och frågor om personliga resurser.

Den första viktiga ingrediensen är, enligt Kronauer, exkludering från arbetsmarknaden som leder till uppgivenhet när det gäller möjligheterna att någonsin få ett arbete. Den andra faktorn är ekonomisk exkludering som leder till lägre materiell standard och ökat beroende av offentliga trygghetssystem och/eller släkt och vänner. Den tredje faktorn utgörs av en institutionell exkludering. Med detta avses allt från utestängning från bostadsmarknaden och möjligheter att få konsumtionskrediter till höga inträdeströsklar i utbildningssystemet och svårigheter att hantera kontakter med offentliga myndigheter. Ett fjärde inslag som Kronauer tar upp berör social exkludering, dvs den utsatthet som följer av försvagade sociala nätverk. En femte faktor utgörs av så kallad kulturell exkludering. Här avses en oförmåga att leva upp till de dominerande normerna för livsstil och levnadsvanor, något som i sin tur leder till stigmatisering. Den sjätte och sista faktorn som nämns berör så kallad rumslig exkludering. Härmed avses den segregation som leder till att de mest socialt utsatta tenderar att koncentreras till särskilda bostadsområden med en svagare social infrastruktur, vilket i sin tur kan förstärka känslor av isolering och stigmatisering.

”Utgångspunkten är att arbetslösheten har negativ inverkan på levnadsförhållanden och självupplevd livskvalitet, något som i förlängningen bidrar till social marginalisering och tilltagande ohälsa.”

Utbildningen har en avgörande betydelse för att förekomma och motverka tendenser till social exkludering. En yrkesutbildning minskar t ex inträdeshindren på arbetsmarknaden. Men utbildning påverkar också individens resurser och handlingsmöjligheter i andra avseenden. Bättre utbildning förbättrar förmågan att hantera kontakter med myndigheter. Dessutom visar studier att utbildning tenderar att underlätta för individen att planera sin privatekonomi.

Det är viktigt att se hur de olika exkluderande faktorerna hänger ihop och förstärker varandra. De med ofullständig utbildning har ofta vuxit upp i miljöer som kännetecknas av en mångfald sociala problem. Här kommer klassaspekten in. Ekonomisk exkludering är ofta kopplad till låg utbildning via rumslig exkludering, dvs via uppväxt i en socialt eftersatt boendemiljö.

Men det finns inget självklart samband mellan arbetslöshet och social exkludering. Internationella studier visar att bilden är mer sammansatt än så. På ett övergripande plan har arbetslöshetens omfattning betydelse. Långvarig arbetslöshet bland unga i länder med låga arbetslöshetsstal ger mer negativa effekter på den självupplevda välfärden än arbetslöshet i länder med högre arbetslöshetsstal.<sup>4</sup> I det förstnämnda fallet kan arbetslösheten ha påtagligt stigmatiserande effekter.

”Internationella studier visar också att betydande skillnader i inkomster och levnadsstandard påverkar sammanhållning och välbefinnande negativt, misstroendet mellan medborgare ökar och kriminalitet frodas.”

Det finns också forskning som talar för att den ekonomiska standarden för arbetslösa har avgörande betydelse för välbefinnandet. Arbetslöshetens negativa effekter skulle i själva verket i huvudsak bero på hur arbetslösheten påverkar konsumtionsutrymmet och därmed möjligheterna att bevara tidigare levnadsvanor. I länder med generösare arbetslöshetsersättning är också de självupplevda negativa effekterna på välbefinnandet mindre utpräglade. Jämförande studier i Europa visar t ex att danska ungdomar upplever påtagligt mindre negativa effekter av arbetslöshet jämfört med engelska ungdomar med ett betydligt sämre inkomstskydd.<sup>5</sup> Internationella studier visar också att betydande skillnader i inkomster och levnadsstandard påverkar sammanhållning och välbefinnande negativt, misstroendet mellan medborgare ökar och kriminalitet frodas.<sup>6</sup> Det som ibland kallas för det sociala kapitalet förbrukas vilket i förlängningen också anses påverka den ekonomiska utvecklingen negativt.<sup>7</sup>

Det är intressant att notera att ovan nämnda forskningsprojektet inte gav något stöd för hypotesen att generös inkomstersättning under arbetslöshet tenderar att minska intresset för att söka arbete. Tvärtom visade undersökningarna, som baserades på intervjuer av arbetslösa, att sökintensiteten var högst i länder med generösa ersättningsystem, dvs i de nordiska länderna. Man fann heller inga belägg för att inställningen till förvärvsarbetete påver-

kades negativt av höga ersättningar. De arbetslösa ansåg genomgående att förvärvsarbete var av stor betydelse, och då inte bara av privatekonomiska skäl.<sup>8</sup> En svensk studie av långtidsarbetslösas och socialbidragsberoendes villkor bekräftar också detta.<sup>9</sup> De som har varit utan arbete och varit beroende av försörjningsstöd under långa perioder är angelägna att få ett arbete. Däremot är erfarenheten att de som har en svag utbildningsbakgrund är mindre benägna än andra att påbörja studier, något som förmodligen beror på såväl dåligt självförtroende som knappa studieekonomiska villkor.

Den svenske socialforskaren Bengt Starrin har deltagit i ett EU-finansierat projekt som omfattade sex länder, där Sverige var det enda nordiska landet.<sup>10</sup> Studien utgick från förhållandena på 1990-talet. Resultaten visade att arbetslöshet är förknippat med försämrad psykisk och fysisk hälsa, bland annat på grund av skadliga konsumtionsvanor (rökning och alkoholkonsumtion). Ofullständig utbildning framstår som en faktor som påtagligt ökar risken för social exkludering.<sup>11</sup> Arbetslösa som har fullständig utbildning är oftast arbetslösa under kortare perioder samtidigt som de genom större personliga resurser kan parera arbetslöshetssituationen på ett effektivare sätt både privatekonomiskt och känslomässigt. Lågutbildade är oftare arbetslösa under längre perioder, bor oftare i socialt utsatta områden och påverkas negativt av vad vi tidigare kallade institutionell exkludering. Studierna visade emellertid också att relativt omfattande institutionella och sociala stödinsatser, t ex i form av ekonomiskt understöd och sysselsättningsskapande verksamhet, mildrar risken för social exkludering. Sverige framstod i sammanhanget som ett land med relativt omfattande institutionellt stöd jämfört med de undersökta länderna på kontinenten.

Studierna visar också att ohälsobesvären som följer av arbetslöshet mildras av deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Den norska sociologen Torild Hammer har gjort en studie på grundval av erfarenheter i Norge från slutet av 1980-talet och början av 1990-talet som visar att arbetslösa ungdomar som deltog i särskilda utbildningsinsatser var mindre drabbade av ohälsa.<sup>12</sup> En svensk studie på grundval av uppgifter från 1990-talet visar samma sak.<sup>13</sup>

På samhällsnivå finns det en rad andra faktorer som kan lyftas fram, som illustrerar arbetslöshetens negativa effekter ur välfärdssynpunkt. Hög arbetslöshet tenderar inte bara att öka inkomstklyftorna. Historiskt sett kan man konstatera att hög arbetslöshet gynnar värderingar som strider mot demokratiska och humanistiska ideal. Främlingsfientlighet och rasism frodas – som alla vet – lättare i ett samhälle med hög arbetslöshet. Det sistnämnda har dokumenterats i en rad aktuella europeiska studier.<sup>14</sup> Dessutom finns det naturligtvis en samhällsekonomisk aspekt: hög arbetslöshet och låg sysselsättning gör det svårare att finansiera offentlig välfärd. Precis som har framhållits i flera sentida långtidsutredningar räcker det inte med hög

produktiviteten för att mobilisera resurser till framtida välfärd. Det behövs fler arbetade timmar och rikliga skatteintäkter.

## 2. Ungdomsarbetslöshet – en lägesbeskrivning

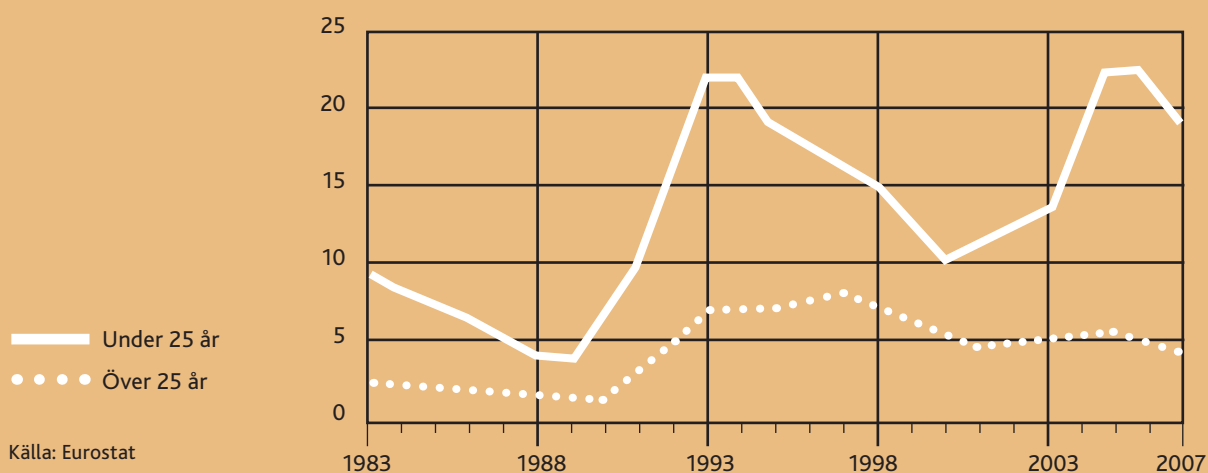
Ungdomsarbetslöshet är ingen ny företeelse. Redan under den ekonomiska krisen på 1930-talet kunde man konstatera att unga på arbetsmarknaden drabbades särskilt hårt av de försämrade arbetsmarknadsvillkoren. De svåra förhållandena tvingade också fram särskilda insatser mot ungdomsarbetslösheten.<sup>15</sup> Under detta skede ökade också kraven på särskilda utbildningsinsatser, inte minst yrkesutbildning, för ungdomar som annars riskerade att fastna i långtidsarbetslöshet.

Generellt sett kan man säga att ungdomar och andra nyutträdande på arbetsmarknaden (t ex personer med utländsk bakgrund) är i ett underläge i konkurrensen om jobben i förhållande till medelålders och äldre. Det finns flera olika förklaringar till detta:

- Ungdomar och andra nyutträdande har mindre erfarenhet från arbetslivet och därmed – allt annat lika – lägre produktivitet jämfört med mer erfaren arbetskraft.
- Arbetsgivare är ovilliga att ta risker och är därför mer benägna att anställa personer som har erfarenhet av liknande arbetsuppgifter sedan tidigare.
- Arbetsgivare kan ha svårt att värdera yngres arbetsförmåga. Utbildningsmeriter säger en del om en persons kompetens och färdigheter, men långt ifrån allt.



Figur 1: Öppen arbetslöshet i åldrarna under respektive över 25 år. Åren 1983–2007



Källa: Eurostat

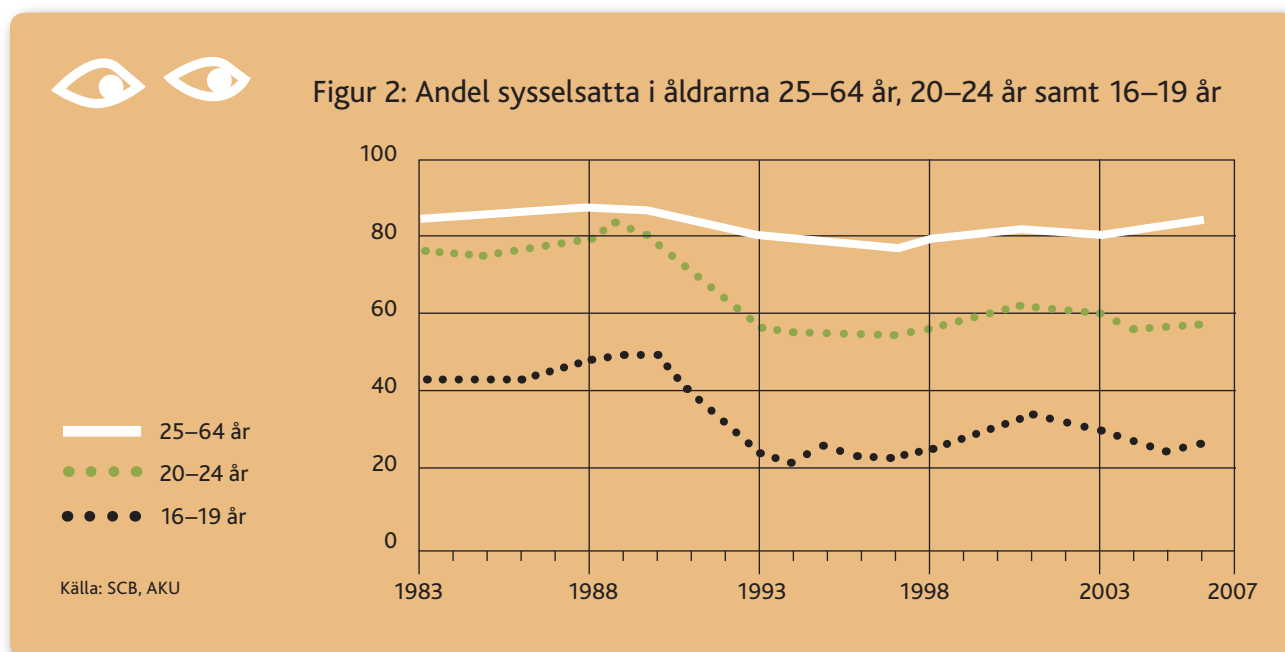
- Ju mer den generella utbildningsnivån i samhället höjs ju starkare blir stigmatiseringen av ungdomar som inte lever upp till normen (t ex krav på fullbordad gymnasieutbildning).

Arbetslöshetstalen har varierat en hel del under senare år, men som noterades inledningsvis hållit sig kvar på betydligt högre nivåer jämfört med åren före 1990-talskrisen.

Figur 1 visar att den relativa arbetslösheten har utvecklats mycket ogynnsamt för individer under 25 år. Under 2000-talets inledande år minskade arbetslösheten för medelålders och äldre samtidigt som den ökade kraftigt för ungdomar och unga vuxna. Trots den senaste tidens mycket starka sysselsättningsökning kvarstår höga arbetslöshetstal för de unga i arbetskraften.

Men vi måste tränga bakom arbetslöshetssiffrorna för att få en uppfattning om arbetslöshetens samhälleliga och sociala betydelse. För att ta ett exempel: Om det bara är 20 procent av en åldersgrupp som tillhör arbetskraften betyder en öppen arbetslöshet på 10 procent att enbart 2 procent är arbetslösa, 18 procent är sysselsatta och 80 procent gör något annat. Trots höga arbetslöshetstal kan det vara så att ett ganska begränsat antal individer i de aktuella åldrarna är drabbade av arbetslöshet. För att vi ska kunna säga något mer bestämt om arbetslösheten måste vi alltså också veta mer om arbetskraftsdeltagande och sysselsättning.

Som framgår av figur 2 var sysselsättningsnedgången under 1990-talets början kraftigt koncentrerad till de yngre på arbetsmarknaden. I åldersgrup-



pen 20-24 år föll andelen sysselsatta med cirka 20 procentenheter, från cirka 80 procent till 60 procent. Arbetsmarknaden för de yngsta, dvs gruppen 16-19 år, raderades i princip ut. Enbart cirka 1 procent av gruppen med fast anställning utgörs i dag av personer i åldrarna 16-19 år.<sup>16</sup> Flertalet sysselsatta i dessa åldrar arbetar deltid vid sidan av studier. Den väsentligaste förklaringen till sysselsättningsnedgången är inte ökad arbetslöshet utan en ökad andel studerande och förlängda studieperioder. Sedan 1990-talets början har gymnasieskolan varit skyldig att bereda alla tonåringar som lämnar grundskolan en studieplats. I dag väljer i praktiken alla att påbörja gymnasiestudier, även om den formella behörigheten för studier på nationella program saknas.<sup>17</sup> Reformeringen av gymnasieskolan under 1990-talets första hälft innebar att de gamla 2-åriga yrkeslinjerna försvann och alla studieprogram blev 3-åriga, vilket försköt arbetsmarknadsinträdet högre upp i ålder.

En betydande andel av nedgången i sysselsättningen i åldrarna 20-24 år förklaras också av ett ökat studiedeltagande. År 1993 räknades 25 procent av individerna i de aktuella åldrarna till gruppen studerande. År 2007 hade den andelen ökat till 38 procent. Den absoluta merparten av ökningen förklaras av expansionen av högskoleutbildningen. Läsåret 2006/07 fanns det 380 000 registrerade studenter, vilket nära nog motsvarar en fördubbling jämfört med 1980-talets slut.<sup>18</sup>

Men även om utbildningsexpansionen är en mycket viktig förklaring till sysselsättningsnedgången i åldrarna 20-24 år kan vi inte bortse från arbetslöshetens betydelse. Cirka 70 procent ingår enligt arbetskraftsundersökningarna i arbetskraften. Arbetslöshetstalen har varit tvåsiffriga sedan 1990-talets början. Ser vi till åldersgruppen som helhet kan vi konstatera att en mycket stor andel av individerna i dessa åldrar är arbetslösa under någon del av året. En undersökning inom ramen för utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning visade att cirka 100 000 individer var öppet arbetslösa någon gång under år 2004.<sup>19</sup> Till detta ska läggas att cirka 60 000 arbetslösa någon gång deltog i arbetsmarknadspolitiska program. Det betyder att mellan 25 och 30 procent av individerna mellan 20-24 år drabbades av arbetslöshet under det aktuella året. Det är en mycket hög andel.

Precis som i andra åldersgrupper bidrog den kraftiga ökningen av arbetslöshetstalen under 1990-talets första år till en uppgång i antalet långtidsarbetslösa ungdomar.<sup>20</sup> Ungefär hälften av de öppet arbetslösa i åldrarna 16-19 år och 20-24 år var då långtidsarbetslösa. Därefter har andelen långtidsarbetslösa minskat betydligt. Andelen långtidsarbetslösa har emellertid fluktuerat påtagligt, något som delvis förklaras av månadsvisa förändringar i programvolymen. Genomsnittligt är arbetslöshetsperioderna för unga och unga vuxna betydligt kortare än för medelålders och äldre. Medeltalet för samtliga åldersgrupper var 76 dagar år 2004 medan motsvarande uppgift för

personer i åldrarna 18-24 år var 35 dagar.<sup>21</sup>

Arbetslöshetsrisken varierar påtagligt och är starkt kopplad till den sociala bakgrunden. Vi kan därför inte diskutera effekterna av arbetslöshet utan att ta hänsyn till etablerade sociala strukturer. En större andel ungdomar och unga vuxna lever i dag under knappa ekonomiska omständigheter jämfört med förhållandena för två till tre decennier sedan. SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden (ULF) visar t ex att andelen fattiga hushåll i åldrarna mellan 16 och 24 år mer än fördubblades från 1980-talets andra hälft fram till år 2004 (som är det sista året som redovisas), från cirka 20 till över 40 procent<sup>22</sup>. I alla andra åldersgrupper var andelen fattiga lägre år 2004 än vid 1980-talets början. Över 20 procent av individerna i åldrarna mellan 20-24 år hade en inkomst som understeg fattigdomsstrecket år 2006.<sup>23</sup> En växande grupp yngre är också drabbade av psykiska ohälsoproblem, svårigheterna att etablera sig på bostadsmarknaden är välkända, etc.

Arbetslöshet och försörjningsproblem är tydligt förknippade med socioekonomisk bakgrund, utbildning och etnicitet. Bland unga vuxna i åldrarna 20-24 år som saknar en fullbordad gymnasieutbildning är enbart drygt 50 procent förvärvsarbetande mot cirka 80 procent bland dem som gått en yrkesutbildning och 70 procent bland dem med en allmän teoretisk gymnasieutbildning.<sup>24</sup> Fattigdomsproblematiken är också starkt koncentrerad till gruppen utan ofullbordad gymnasieutbildning. Ungefär 30 procent har en årsinkomst som understiger ett prisbasbelopp, dvs cirka 40 000 kronor. 75 procent av de individer som huvudsakligen försörjer sig på ekonomiskt bistånd saknar fullbordad gymnasieutbildning. Även om man studerar andra bakgrundsvariabler framträder ett tydligt socialt mönster: unga vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning har, i betydligt högre utsträckning än andra jämnåriga, föräldrar med låg utbildning och låga årsinkomster.

20 procent av 20-24-åringarna som saknar en fullbordad gymnasieutbildning är födda utanför Sverige. 30 procent i gruppen utrikes födda har grundskola som högsta avslutade utbildning jämfört med strax över 10 procent bland unga vuxna födda i Sverige. Cirka 20 procent i gruppen utrikes födda i åldrarna 20-24 år fick någon gång ekonomiskt bistånd under år 2004 jämfört med 8 procent bland inrikes födda. Däremot var inte utrikes födda påtagligt överrepresenterade bland de arbetslösa.<sup>25</sup> De utgjorde cirka 15 procent bland dem i öppen arbetslöshet och bland deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program, vilket också motsvarade andelen av åldersgruppen som helhet. De utrikes födda är ingen homogen grupp ur social synpunkt. En betydande andel har t ex eftergymnasial utbildning.

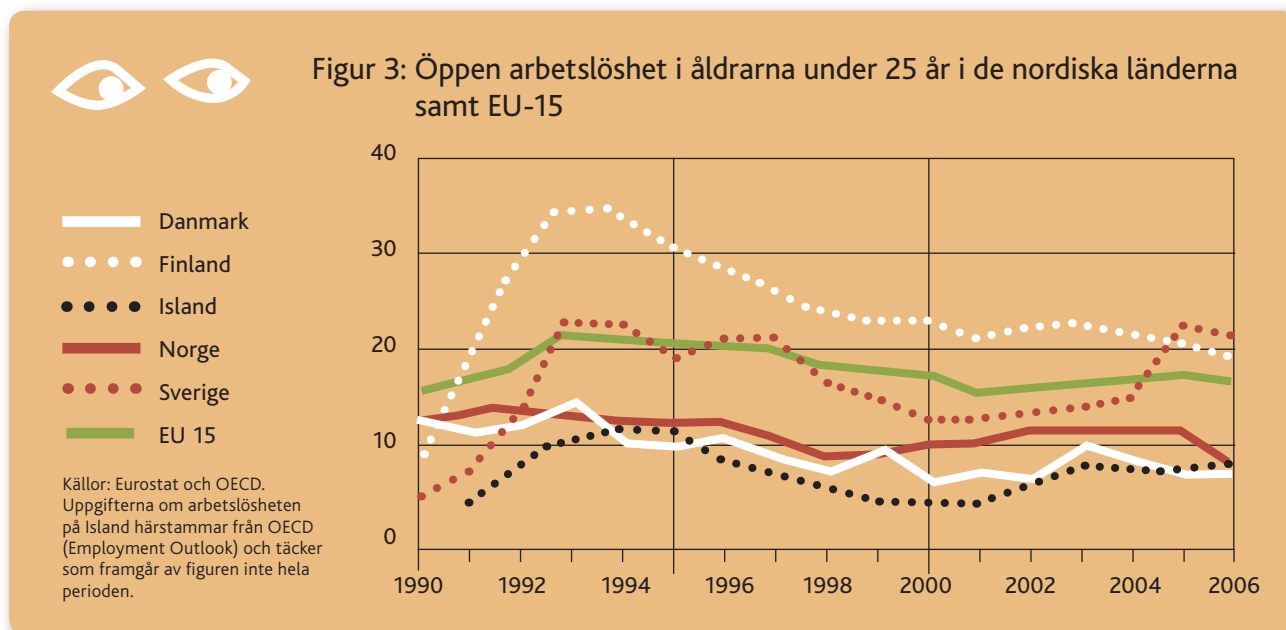
”Arbetslöshet och försörjningsproblem är tydligt förknippade med socioekonomisk bakgrund, utbildning och etnicitet.”

Vi måste också vara medvetna om att villkoren för dem som har jobb är annorlunda för yngre än för äldre. Andelen med tidsbegränsade anställningar har ökat starkt och uppgår nu till cirka 50 procent i åldrarna under 25 år. Närmare 35 procent, framför allt kvinnor, har deltidsarbeten.<sup>26</sup> I flertalet fall handlar det om ofrivilliga förhållanden. Lönerna är traditionellt mycket lägre för yngre än för äldre. Inom industrin och tjänstesektorn är den genomsnittliga timlönen för personer under 30 år 20 procent lägre än för dem över 30 år.<sup>27</sup>

### 3. Är problemen större i Sverige?

Vi kan konstatera att ungdomsarbetslöshet utgör ett betydande socialt och samhällsekonomiskt problem. Frågan är då om problemet är större i Sverige än i andra jämförbara länder. Jämfört med förhållandena i våra nordiska grannländer och inom EU kan vi åtminstone konstatera att Sverige knappast kan betraktas som ett föredöme. Figur 3 ger en översiktlig bild.

Som framgår av figur 3 varierar arbetslöshetstalen kraftigt. Finland har haft mycket höga arbetslöshetstal för ungdomar och unga vuxna, men andelen arbetslösa har minskat och ligger nu nära genomsnittet för EU-15. I Sverige har trenden varit negativ sedan 1990-talets slut. Under de senaste åren har arbetslösheten för de yngre varit högre i Sverige än genomsnittet inom EU-15. Danmark, Island och Norge har däremot haft betydligt lägre arbetslöshetstal.

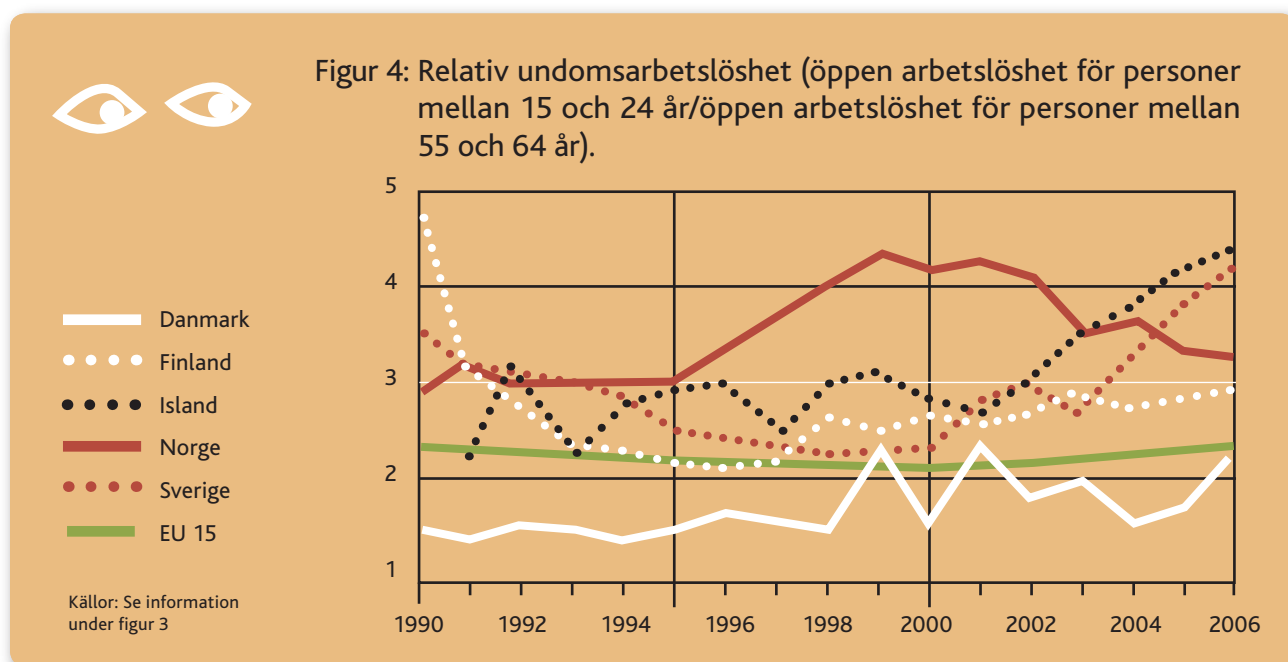


Om vi vill få en uppfattning om de yngres ställning på arbetsmarknaden bör vi följaktligen jämföra ungdomars arbetslöshet med den för medelålders och äldre, dvs den relativa arbetslösheten, samt närmare studera andelen sysselsatta bland unga relativt andelen sysselsatta för vuxna (25-64 år). I figur 4 presenteras uppgifterna om den relativa ungdomsarbetslösheten.

Som framgår av figur 4 är arbetslöshetstalet för unga inom EU-15 mer än dubbelt så högt som det för medelålders och äldre (25-64 år). Under senare år är det bara i Danmark av de nordiska länderna som den relativa ungdomsarbetslösheten har varit lägre än inom EU-15. I Norge och på Island har den relativa ungdomsarbetslösheten varit betydligt högre, men då måste vi komma ihåg att andelen arbetslösa är mycket lägre än inom EU-15. För svensk del är bilden betydligt mindre gynnsam. Här har den relativa ungdomsarbetslösheten ökat parallellt med en ökad andel arbetslösa bland ungdomar.

Vid en jämförelse av andelen arbetslösa i olika åldersgrupper är det, som noterades tidigare, viktigt att beakta hur stor andel av befolkningen som ingår i arbetskraften. Att det är höga arbetslöshetstal för den grupp som är i arbetskraften när merparten inte är i arbetskraften skulle kunna tala för att det handlar om en starkt selekterad grupp.

Också sysselsättningsgraden för unga varierar betydligt mellan de nordiska länderna. En förklaring är att andelen studerande av dem mellan 15 och 25 år ökar olika mycket i olika länder.



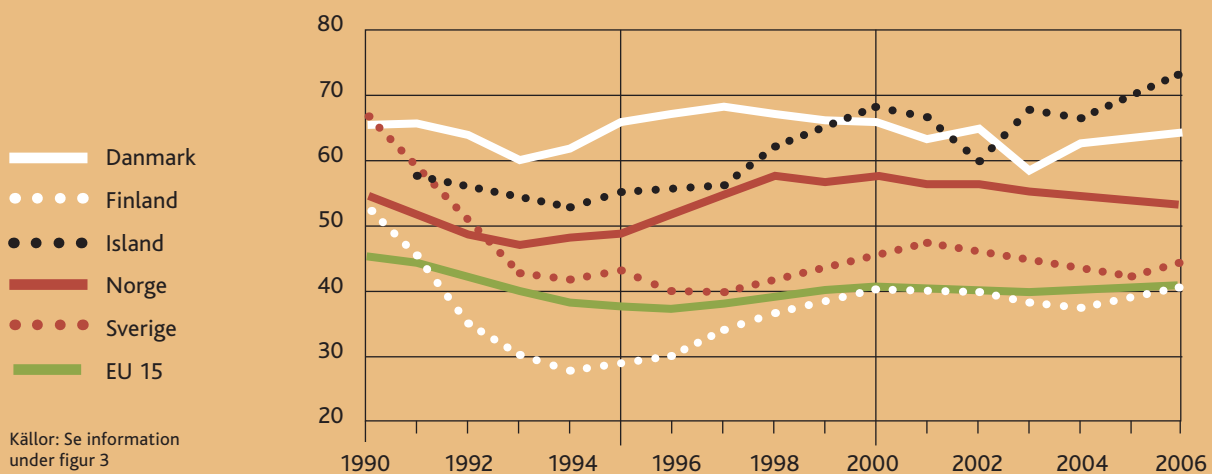
Unga i Danmark, Island och Norge har, som framgår av figur 5, haft en klart högre sysselsättningsgrad än i Finland och Sverige. Nivåerna i Finland och Sverige ligger mycket nära genomsnittet för EU-15. Är andelen studerande högre i Finland och Sverige än i övriga nordiska länder? Svaret är ja, men skillnaderna är inte särskilt stora. År 2004 var andelen studerande i åldern 15 till 24 år cirka 70 procent i Finland och 68 i Sverige jämfört med 66 procent i Danmark, 66 procent på Island och 64 procent i Norge. Som jämförelse kan nämnas att andelen studerande i samma åldersgrupp inom EU-15 var 59 procent<sup>28</sup>. Skillnaderna i andelen studerande är alltså inte tillräckligt stora för att förklara variationerna i sysselsättningsgraden.

Det finns ett grundläggande problem med jämförbarheten i de statistiska uppgifterna. I Danmark och i Norge där stora ungdomsgrupper följer lärlingsutbildning blir sysselsättningsandelen högre eftersom lärlingar registreras som anställda medan elever i skolförlagd yrkesutbildning som dominerar i Sverige och Finland (länder utan mer omfattande lärlingsutbildning) inte räknas till arbetskraften. Enligt uppgifter från EUs statistikorgan Eurostat är Danmark vid sidan av Nederländerna det land som har högst andel sysselsatta i åldrarna 15-64 år, cirka 65 procent. Av dessa är cirka 40 procent lärlingar och andra studerande. Sverige har en sysselsättningsandel på 40 procent i den aktuella åldergruppen varav knappt 15 procent är studerande.<sup>29</sup>

En annan viktig förklaring till skillnaderna utgörs av variationer i andelen inaktiva, dvs personer som står utanför både arbetskraften och utbildningssystemet. I Finland och Sverige är andelen inaktiva bland ungdomar och



Figur 5: Sysselsättningsgrad i åldrarna 15–24 år i de nordiska länderna samt för EU-15



unga vuxna högre än i övriga nordiska länder. I Finland är andelen inaktiva 15 procent av dem mellan 20 och 24 år, i Sverige 12 procent, i Danmark 9 procent, i Norge 10 procent och på Island 5 procent.<sup>30</sup> Inom EU-15 är andelen ungefär 15 procent. Varför varierar andelen inaktiva så mycket mellan de nordiska länderna? Kan den relativt höga svenska arbetslöshetsnivån och inaktivitetskvoten förklaras med regleringar och höga ingångslöner, något som ofta framhålls i debatten?

#### 4. Vad betyder arbetsmarknadens reglering?

De nordiska länderna har jämfört med de anglosaxiska länderna reglerade arbetsmarknader. På en reglerad arbetsmarknad bestäms löner och anställningsförhållanden inte enbart av marknadens spelregler eller individuella avtal. Kollektivavtal mellan partsorganisationer och/eller statlig lagstiftning har stor betydelse. En vanlig uppfattning är att regleringarna på arbetsmarknaden i de nordiska länderna liksom i flera länder på kontinenten bidrar till minskad flexibilitet, sämre sysselsättningsutveckling och i förlängningen till lägre ekonomisk tillväxt.<sup>31</sup> Det har därför väckt uppmärksamhet att de nordiska länderna har haft en gynnsam produktivitetsutveckling sedan 1990-talets början väl i nivå med länder som USA och Storbritannien, medan övriga länder inom EU har haft en betydligt svagare utveckling.

Det finns forskning som pekar på att regleringar av löner och arbetsvillkor på arbetsmarknaden snarast ökar den samhällsekonomiska effektiviteten.<sup>32</sup>

Stora heltäckande fackliga organisationer tar ett bredare samhällsekonomiskt ansvar och motverkar inte ny teknik, en kultur kring kollektivavtalssystemet befördrar samarbete och motverkar konflikter och en relativt begränsad lönespridning och varaktiga anställningsrelationer underlättar investeringar i yrkesspecifik kompetens. Höga arbetslöshetstal i allmänhet och hög arbetslöshet bland ungdomar i synnerhet kopplas samman med allmänna efterfrågeförhållanden och förändrade kvalifikationskrav snarare än med regleringar på arbetsmarknaden.<sup>33</sup>

Granskar vi arbetsmarknadsrelationerna i de nordiska länderna finner vi en hel del skillnader nära förknippade med olika traditioner vad gäller statens respektive partsorganisationernas ansvar för regleringarna på arbetsmarknaden. I Danmark och Sverige har partsorganisationerna reglerat förhållandena på arbetsmarknaden på egen hand i större utsträckning än i Finland och på Island.

Organisationsgraden är hög i samtliga nordiska länder. I Finland, på Island och i Sverige är cirka 90 procent av alla löntagare anslutna till fackliga organisationer. I Danmark är motsvarande andel cirka 80 procent. Norge avviker med en organisationsgrad på drygt 50 procent. Den relativt låga

organisationsgraden i Norge kan bland annat förklaras med att arbetslöshetsförsäkringen sedan 1930-talet är obligatorisk medan den är knuten till de fackliga organisationerna i Danmark, Finland och Sverige (den så kallade Ghentmodellen). Försäkringen är frivillig i Danmark och Sverige och till viss del frivillig i Finland.<sup>34</sup>

Ersättningsnivån vid arbetslöshet säger något om maktrelationerna på arbetsmarknaden. OECD mäter regelbundet nettoersättningen i förhållande till förlorad arbetsinkomst för olika hushållstyper i olika länder. Mätningen avser ersättningen under den inledande arbetslöshetsperioden avgränsad till högst tolv månader. Den senaste mätningen gäller år 2004 och visar att de nordiska länderna tillhör de länder som har mest generös inkomstbortfallsersättning vid arbetslöshet. För en ensamstående person utan barn med en lön motsvarande det nationella genomsnittet före arbetslöshetsperiodens början var ersättningen 61 procent av lönen i Danmark, 60 procent i Finland, 51 procent på Island, 66 procent i Norge och 77 procent i Sverige.<sup>35</sup>

Forskningen ger inga entydiga svar på frågan om höga ersättningsnivåer bidrar till lägre sysselsättning och högre arbetslöshet, däremot talar flertalet jämförande studier för att ersättningsperiodernas längd påverkar arbetslösheten.<sup>36</sup> I Sverige och än mer i Danmark sjunker kompensationsgraden drastiskt för dem som har en lön som överstiger det nationella genomsnittet. Det beror på de relativt sett låga inkomsttaken (högsta dagersättningar) i de svenska och danska arbetslöshetsförsäkringssystemen. Det ska dock uppmärksammas att det finns olika typer av kompletterande ersättningar.

I samtliga länder är andelen av de anställda som är täckta av kollektivavtal större än andelen som är medlemmar i fackföreningar; även oorganiserad arbetskraft omfattas av avtalen. Utbredningen av kollektivavtalen är lägst i Norge, där de täcker cirka 70 procent av arbetsmarknaden.<sup>37</sup> Den ur ett nordiskt perspektiv låga täckningsgraden i Norge kan, förutom av den låga organisationsgraden, förklaras av att det saknas lagar som garanterar spridningen av kollektivavtalens lägsta löner till att gälla hela branschområden inklusive oorganiserad arbetskraft. I Finland och på Island är detta standard. I Danmark och Sverige är kollektivavtalens täckningsgrad och partsorganisationernas styrka en garanti för att avtalen också omfattar oorganiserad arbetskraft.

Det finns följaktligen inga belägg för att starka fackliga organisationer nödvändigtvis ger upphov till högre arbetslöshet. En OECD-studie av Andrea Bassini och Romain Duval från 2006 pekar på ett svagt negativt samband mellan facklig organisationsgrad och ungdomsarbetslöshet i de OECD-anslutna länderna. Samma studie visar också att korporativa strukturer på arbetsmarknaden, definierade i termer av kollektivavtalens täckningsgrad, minskar arbetslösheten bland både yngre och äldre.<sup>38</sup>

Frågan är då vad regleringssystemen på arbetsmarknaden betyder när det gäller de lägsta lönerna på arbetsmarknaden. I det följande används begreppen ingångslön, lägstalön och minimilön. Nivån på ingångslönerna i relation till genomsnittslönen för erfarna arbetare och tjänsteman kan ha betydelse för ungdomars möjligheter att konkurrera om lediga arbetstillfällen.<sup>39</sup> Tabellen nedan visar lägstalönerna i relation till genomsnittslönen i de nordiska länderna enligt en amerikansk studie från 2004. Relationen kallas ibland för minimilönebettet.

Lägstalön som andel av genomsnittslön.	
Danmark	0,54
Finland	0,52
Norge	0,64
Sverige	0,51

Källa: Neumark & Wascher, 2004. Uppgift om Island saknas.

Som jämförelse kan nämnas att motsvarande tal för Frankrike och Tyskland är 0,62 respektive 0,58. De nordiska nivåerna ligger inte särskilt högt jämfört med länderna på kontinenten. Däremot är nivåerna på lägstalönerna betydligt högre än i länder med liberala arbetsmarknadsregimer och svaga fackföreningar som Storbritannien och USA. I dessa länder utgjorde minimilönerna 0,42 respektive 0,36 av genomsnittslönen.

De uppgifter om minimilönerna som har presenterats ovan har ifrågasatts av nationalekonomen Per Skedinger, som i en studie för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har undersökt lägstalönerna i Sverige inom olika branschområden år 2004.<sup>40</sup> Hans resultat pekar på att den svenska genomsnittliga minimilönen ligger betydligt högre än vad som framkommer vid en del internationella jämförelser, t ex den som presenteras i tabellen ovan. Skedinger jämför minimilöner i ett urval länder år 2004, dock ingår enbart Sverige av de nordiska länderna. Uppgifter om Tyskland saknas också. Skedinger anger minimilönerna i kronor per månad. Lönerna är justerade för skillnader i kostnadsläge mellan länderna. Enligt Skedingers uppgifter hamnar minimilönen i Sverige för sju avtalsområden i ett intervall mellan 12 790 kronor och 15 340 kronor per månad. Det kan jämföras med 11 780 kronor i Frankrike, 11 290 kronor i Storbritannien och 8 630 kronor i USA.

Per Skedingers uppgifter antyder att Sverige har en relativt sett hög minimilönenivå, en högre nivå än den som redovisas av Neumark och Wascher (2004). Frågan är då vilken betydelse minimilönerna har för de ungas eta-

bleringsmöjligheter på arbetsmarknaden. Teoretiskt kan höga ingångslöner ha flera effekter. Höga relativa löner kan göra att ungdomar lockas till att hoppa av studierna och istället söka arbete, dvs leda till ett ökat arbetsutbud bland unga. Höga ingångslöner kan å andra sidan påverka efterfrågan på ungdomarnas arbetskraft. De kan försvaga ungas konkurrenskraft på arbetsmarknaden eftersom ungdomars produktivitet allt annat lika är lägre än medelålders och äldres. Det är emellertid inte självklart att minimilöner leder till minskad efterfrågan. För några år sedan höjdes minimilönerna för unga i Nya Zeeland efter några år med nyliberalt experimenterande på arbetsmarknadsområdet. I en uppföljningsstudie konstateras att höjningen inte hade några som helst urskiljbara effekter på ungas sysselsättning.<sup>41</sup>

Frågan är om höga minimilöner är ett hinder som tar sig uttryck i generellt sett höga arbetslöshetstal och låg sysselsättning i Sverige och de nordiska länderna. Som tidigare konstaterats går det inte att urskilja ett sådant mönster. Skillnaderna mellan de nordiska länderna är svåra att förklara med hänvisning till skilda minimilöner.

Höga ingångslöner borde – om det finns ett negativt sysselsättnings samband – framför allt drabba individer med en svag utbildningsbakgrund, dvs dem som är hänvisade till de minst kvalificerade arbetena. Om minimilönen ligger på en hög nivå skulle arbetsmarknaden för dessa personer begränsas. Vi kan pröva sambandet genom att använda oss av OECD:s statistik om arbetslöshetstal för grupper med olika utbildningsnivå. Här definieras lågutbildade som personer som saknar fullbordad utbildning på gymnasial nivå.

Sysselsättningsgrad i åldrarna 25 till 64 år efter utbildningsnivå år 2004.			
	Grundskola	Gymnasium	Högskola/universitet
Danmark	63	80	86
Finland	65	74	86
Island	81	89	94
Norge	63	78	89
Sverige	73	81	88
EU-19	57	73	85
OECD	61	73	85

Källa: Educirkation at a Glance 2006.

Uppgifterna i tabellen ger inte stöd för hypotesen att länder med relativt höga minimilöner som Sverige och de andra nordiska länderna skulle ha relativt sett låg sysselsättning bland de lägst utbildade. I länder med begränsad lönespridning är sysselsättningsgraden relativt hög, i synnerhet bland dem

med lägst utbildning. Det talar för att andra faktorer än relativa löner och anställningsskydd har betydelse för skillnaderna i arbetsmarknadsvillkor mellan olika länder.

## 5. Vad kan göras för att underlätta ungdomars arbetsmarknadsetablering?

Det går att urskilja två parallella spår i strävandena för att komma till rätta med ungdomsarbetslösheten i Europa. Det ena spåret är orienterat mot utbildningssatsningar och tar sig bland annat uttryck i Lissabonstrategins mål att minska andelen dropouts från skolan och minska den andel unga vuxna som inte fullbordat en utbildning på gymnasial nivå.<sup>42</sup> Det andra spåret har en mer aktiveringsinriktad och kortsiktig karaktär. Det handlar om att sysselsätta ungdomar som annars riskerar att fastna i bidragsberoende under långa perioder, bland annat genom långtgående subventioner.

Sverige har fram tills nu i hög grad tillämpat utbildningslinjen.

Tilltagande svårigheter för unga att etablera sig på arbetsmarknaden har mötts med en utbyggnad av utbildningen, både på gymnasial och eftergymnasial nivå. Just

nu sker en ganska dramatisk omläggning av politiken. De stora problemen med genomströmning som har präglat gymnasieskolan tillsammans med en tilltagande brist på yrkesutbildade tvingar fram reformer. Samtidigt genomför regeringen reformer inom arbetsmarknadspolitiken som innebär en än starkare omläggning: målet är inte längre att rusta individer för reguljärt arbete utan att subventionera fram fler lågproduktiva jobb.

Jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa i alla åldrar i kombination med nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för ungdomar pekar i riktning mot en kortsiktig aktiveringspolitik. Innebörden av arbetslinjen omvandlas successivt. I samband med den välfärdspolitiska offensiven efter andra världskrigets slut uppfattades arbetslinjen som ett instrument för att omfördela maktresurser och stärka löntagarnas förhandlingsposition på arbetsmarknaden. I dag är ambitionen den motsatta. Arbetslinjen framstår mer och mer som ett instrument som ska försvaga löntagarnas enskilda och kollektiva förhandlingsposition gentemot arbetsgivare och offentliga myndigheter. I stället för att rusta individerna genom generösa utbildnings- och praktikmöjligheter avvecklas den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Lägre lönekostnader och ökad förväntad lönsamhet ska skapa fler ungdomsjobb.

Men lönsamheten har knappast varit något problem i det svenska näringsli-

”Arbetslinjen framstår mer och mer som ett instrument som ska försvaga löntagarnas enskilda och kollektiva förhandlingsposition gentemot arbetsgivare och offentliga myndigheter.”

vet. Sverige har under de senaste femton åren tillhört länderna vars produktivitetssökning legat i topp. Dessutom har merparten av produktivitetssökningen gått till kapitalägarna, dvs vinstandelen i ekonomin har ökat år från år. Löntagarnas andel av det samlade produktionsvärdet har minskat i motsvarande grad.

USA brukar ofta utmålans som ett föregångsland ur arbetsmarknadssynpunkt. Sedan 1970-talets slut har andelen sysselsatta ökat dramatiskt samtidigt som sysselsättningsandelen i de västeuropeiska välfärdsstaterna stagnerat och till och med fallit i flera länder. Men sysselsättningsexpansionen i USA har skett parallellt med en gigantisk ökning av inkomstskillnaderna. Två tredjedelar av den samlade inkomstökningen sedan 1980-talets början har gått till 3 procent av familjerna i inkomstskalans topp. Den genomsnittliga reallönen för arbetare är i dag lägre än vad den var i början av 1970-talet.

Utgår vi från förhållandena i de nordiska länderna kan vi konstatera att villkoren i Sverige tycks ha varit särskilt ogynnsamma under senare år. Skillnader i utbildningens organisation på gymnasial nivå kan vara en av förklaringarna. Finland och Sverige har i huvudsak skolbaserade yrkesutbildningar som leder till allmän högskolebehörighet. De andra länderna har lärlingsutbildningar som knyter an till ett reglerat system för yrkeslicenser.

Lärlingsutbildning är ingen garanti för hög genomströmning. Det kan t ex noteras att genomströmningsproblemen inom den danska lärlingsutbildningen är mycket stora jämfört med förhållandena i Finland, trots att Finland har en skolbaserad och akademiskt mer krävande yrkesutbildning. Den höga andelen elever med invandrabakgrund påverkar sannolikt resultaten i Sverige negativt, men det är långt ifrån den enda förklaringen till att genomströmningsproblemen är stora i Sverige. Vad som bidrar till att mildra

problemen i Danmark, Finland och Norge, jämfört med Sverige, är att det finns ett mångfasetterat utbud av utbildningar på olika nivåer. Det finns inte heller någon övre åldersgräns – eller tidsgräns – för gymnasiestudier utan utgångspunkten är att alla har rätt att fullborda en utbildning. Det

görs mer omfattande insatser för att förbereda elever för gymnasiestudier, bland annat genom frivilliga påbyggnadsår, samtidigt som uppföljningen av dem som hoppar av skolan är mer omfattande och åtgärdsinriktad.

Detta hänger också samman med arbetsmarknadspolitikens inriktning och omfattning. Realt och jämfört med andra länder avsätter Sverige ganska små resurser för särskilda ungdomsinsatser inom arbetsmarknadspolitikens ram. Detta återspeglas emellertid inte bara i högre ungdomsarbetslöshet utan också i en större andel inaktiva bland unga vuxna. Medan t ex Dan-

”Den höga andelen elever med invandrabakgrund påverkar sannolikt resultaten i Sverige negativt, men det är långt ifrån den enda förklaringen till att genomströmningsproblemen är stora i Sverige.”

mark aktiverar arbetslösa och lågutbildade via olika utbildningar är långtidsarbetslöshet och långvarigt bidragsberoende bland unga mer vanligt förekommande i Sverige. Sverige skiljer sig också från andra länder genom att dra en tydligare gräns mellan det reguljära utbildningssystemet och de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Reguljär utbildning får i princip inte förekomma inom arbetsmarknadspolitikens ram i Sverige. Det minskar det arbetsmarknadspolitiska handlingsutrymmet samtidigt som möjligheterna att erbjuda grundläggande yrkesutbildning för unga vuxna begränsas.

Skillnaderna mellan länder kan diskuteras utifrån ett rättviseperspektiv. Det övergripande målet i samtliga nordiska länder är att skapa likvärdiga förutsättningar för unga och unga vuxna, oavsett bakgrundsförhållanden som klass, kön och etnicitet. En översiktlig betraktelse av utbildningsresultat och segregering av elever inom utbildningssystemet visar att inget land lyckas nå detta övergripande mål, även om de nordiska länderna lyckats bättre än flertalet andra länder. Det är också lätt att konstatera att länderna tycks ha mycket olika uppfattningar om hur målen ska nås, dvs rättvisestrategierna varierar.

De tydligaste skillnaderna – i ett nordiskt perspektiv – kan urskiljas mellan Danmark och Sverige. Yrkesutbildningen och arbetsmarknadspolitiken i Danmark baseras på samordning, individanpassning och generösa finansieringsvillkor. Utbildningsinsatserna och arbetsmarknadspolitiken i Sverige präglas däremot av en ansvarsuppdelning mellan skola, arbetsförmedling och socialtjänst, starka gränsdragningar mellan reguljär utbildning och ungdomsinsatser och en betoning på generellt eller akademiskt inriktad utbildning på gymnasial nivå.

Frågan är då om man kan säga något om effektiviteten i dessa olika strategier. Det finns inte underlag för några säkra bedömningar, men här följer i alla fall några förslag med utgångspunkt från de svenska förhållandena:

- Insatserna för unga arbetslösa och inaktiva i Sverige skulle vinna på en närmare samordning mellan olika aktörer: skolan (IV-programmen), arbetsförmedling och socialtjänst. Dagens oklara ansvarsfördelning minskar effektiviteten i insatserna.
- Det kommunala uppföljningsansvaret bör förtydligas och utvidgas. Dagens regler innebär att kommunerna är skyldiga att hålla sig informerade om personer som är under 20 år och som inte har fullbordat sina gymnasiestudier. De ska också erbjuda alternativ sysselsättning i de fall ungdomarna varken studerar eller arbetar. De stora svårigheter som möter unga vuxna som inte har fullbordat en gymnasieutbildning talar för att uppföljningsansvaret borde utvidgas till att gälla unga upp till 25 år. Ansvaret ska inte heller enbart falla på kommunerna utan på kommuner i samverkan med arbetsförmedling.

- Grundläggande yrkesutbildning i olika former och på olika nivåer borde erbjudas inom den svenska gymnasieskolans ram. Allmän högskolebehörighet bör inte vara ett självklart mål för alla utbildningar.
- Det måste finnas större möjligheter för unga vuxna (över 20 år) att delta i grundläggande yrkesutbildning. I dag saknas i stort sett den möjligheten. Merparten av de yrkesutbildningar som erbjuds denna åldersgrupp, t ex KY, ligger på eftergymnasial nivå.
- Gränsdragningen mellan arbetsmarknadspolitik och reguljär utbildning bör omprövas. Fördelningsrättvisan såväl som starka effektivitetsmotiv talar för en mer flexibel användning av de resurser som står till arbetsmarknadspolitikens förfogande.

Forskningen om ungdomars etablering på arbetsmarknaden stärker bilden av utbildningens avgörande betydelse. Otillräcklig utbildning i betydelsen oavslutad gymnasieutbildning ökar sannolikheten för långvarig arbetslöshet och försörjningsproblem. Forskningen visar också att arbetslösheten

”Forskningen om ungdomars etablering på arbetsmarknaden stärker bilden av utbildningens avgörande betydelse. Otillräcklig utbildning i betydelsen oavslutad gymnasieutbildning ökar sannolikheten för långvarig arbetslöshet och försörjningsproblem.”

har en rad negativa följder, bland annat på hälsoområdet. Samtidigt pekar flera nordiska studier på att arbetslöshet långt ifrån måste leda till social exkludering. De offentliga trygghetssystemen och de politiska insatser som görs för att motverka exkludering tycks – framför allt jämfört med de anglosaxiska länderna – vara relativt framgångsrika.

Det är inte de arbetslösa i allmänhet utan en grupp av långtidsarbetslösa som har störst problem. Detta kan i sin tur härledas till en kombination av olika sociala riskfaktorer: svag utbildning, familj med små ekonomiska marginaler, boende i socialt utsatta områden etc.

Ungdomsforskare verkar ganska ense om att övergångsmönstren från ungdomsliv till vuxenliv liksom från skola till arbetsliv har förändrats under senare decennier. Mönstret är inte bara mer utdraget. Övergången är inte så linjär och utstakad som tidigare. Processen är fylld av hopp uppåt och nedåt. Problemet är att de insatser som görs inom utbildningssystemet liksom arbetsmarknadspolitikerna inte är tillräckligt anpassade till dessa förändringar. Aktiveringspolitik präglad av tvång och fokus på jobb är exempel på en ensidig politik som inte ger utrymme för individanpassade åtgärder och inte heller låter den enskilde individen vara med och påverka insatsens karaktär. Jobb behöver inte heller alltid vara det mest eftersträfvansvärda målet. Tvärtom kan en insats som leder till ett okvalificerat jobb minska

individens möjligheter att utvecklas och klara egenförsörjningen på längre sikt. Studier av ungdomsinsatser i England visar t ex att ungdomar som saknar yrkesutbildning ofta fastnar i låglönesegment på arbetsmarknaden.<sup>43</sup> Jobbsubventioner bidrar inte bara till traditionell undanträngning – för att inte tala om så kallade dödviktseffekter – och välfärdseffekterna för de arbetslösa är högst diskutabla.<sup>44</sup>

Det gäller alltså att hålla många dörrar öppna. Snäva insatser och snäv utbildning stänger dörrar och begränsar möjligheterna. Ofta framhålls t ex att lärlingsutbildning knappast ger de förutsättningar som krävs i dag. Men man ska inte hårdra argumenten. Det behövs många olika insatser. Individanpassningen är central. En grundläggande yrkesutbildning av mindre akademiskt kvalificerad karaktär kan mycket väl öppna möjligheter. Kontakten med arbetslivet erbjuder en första väsentlig erfarenhet, något som kan ha stor betydelse för självförtroendet. Dessutom erbjuder lärlingsutbildningen en försörjningsmöjlighet för grupper som ofta kommer från mindre socialt privilegierade miljöer.

Arbetsmarknadspolitik och yrkesutbildning kan ha en avgörande betydelse för att kompensera för skillnader i ungdomars och unga äldres sociala bakgrund. Ur svensk synpunkt är problemet snarast att de förändringar som har skett inom arbetsmarknadspolitik och yrkesutbildningen på senare år har tenderat att begränsa såväl arbetsmarknadspolitikens som utbildningens möjligheter i detta avseende.

## Fotnoter:

- <sup>1</sup> Personer mellan 20 och 30 år brukar räknas till gruppen unga vuxna.
- <sup>2</sup> Jahoda, Marie, Lazarsfeld, Paul F. & Zeisel, Hans, Marienthal: *The sociology of an unemployed community*, London 1974.
- <sup>3</sup> Kronauer, Martin, "'Social exclusion' and 'underclass' – new concepts for the analysis of poverty", i Andress, H.-J., (red.), *Empiricirkal Poverty Research in a Comparative Perspective*, Aldershot 1998.
- <sup>4</sup> Hammer, Torild, "Mental Health and social exclusion among unemployed youth in Scirkandinavia. A comparative study", i *International Journal of Social Welfare*, 2000.
- <sup>5</sup> Furlong, Andy & Hammer, Torild, *Youth Unemployment and Marginalization in Northern Europe*, London 2000.
- <sup>6</sup> Green, Andy, Preston, John & Malmberg, Lars-Erik, *Non-material benefits of educirkation, training and skills at a macro level*, 2004 ([www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int)).
- <sup>7</sup> Denna tes om betydelsen av förtroende medborgare och samhällsklasser emellan förknippas bland annat med den amerikanska statsvetenskaplige forskaren Robert Putnam.
- <sup>8</sup> Gallie, Duncirkan, "Unemployment, Work and Welfare. A Preliminary Assessment of the Implicirkations of the EU's Framework Programme Research", paper presented to the seminar "Towards a Learning Society: Innovation and Competence Building with Social Cohesion for Europe", Quinta de Marinha, Guincho, Lisbon, 28th-30th May 2000.
- <sup>9</sup> Angelin, Anna, "Utanförskapets pris – effekter av långvarig arbetslöshet och bidragsberoende hos unga vuxna i Malmö", i Olofsson, Jonas (red), *Utbildningsvägen – vart leder den?*, Stockholm 2007
- <sup>10</sup> Targeted Socio-Economic Research Programme (TSER): "Youth unemployment and Social Exclusion: Objective Dimensions, Subjective Experiences, and Innovative Responses in Six European Countries". I projektet deltog forskare från Belgien, Grekland, Italien, Spanien, Tyskland och Sverige.
- <sup>11</sup> Starrin, Bengt, Rantakeisu, Ulla, Forsberg, Erik & Kalander-Blomkvist, Marina, "International Debate on Social Exclusion", i Kieselbach, Thomas (red.), *Youth Unemployment and Social Exclusion. A Comparison of Six European Countries*, Budrich 2000.
- <sup>12</sup> Hammer, Torild, "Unemployment and mental health among young people: a longitudinal study", i *Journal of Adolescence*, 1993.
- <sup>13</sup> Hallsten, Lennart, Grossi, Giorgio & Westerlund, Hugo, "Unemployment, labour market policy and health in Sweden during years of crisis in the 1990s", i *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 1999.
- <sup>14</sup> *Racism and xenophobia in the EU member states. Trends, developments and good practice*. Annual Report 2005 (Part 2), Vienna 2006.
- <sup>15</sup> Schröder, Lena, *Från springpojke till fullgod arbetare. Om bakgrunden till 1930-talets ungdomsreservarbete*, Uppsala 1991.
- <sup>16</sup> SCB. Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Grundtabeller 2007.

- <sup>17</sup> Tidigare var det ungefär 10 procent som antingen inte började på gymnasiet efter grundskolan eller helt enkelt inte kom in på en gymnasieutbildning och därför hänvisades till någon annan verksamhet. Ungefär 10 procent av dem som lämnar grundskolan har inte behörighet för studier på nationellt program, dvs de hänvisas istället till ett individuellt program (IV).
- <sup>18</sup> *Folkhälsa och sociala förhållanden – Lägesrapport 2007*. Socialstyrelsen.
- <sup>19</sup> SOU 2007:18 *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*.
- <sup>20</sup> För att räknas som långtidsarbetslös i Sverige ska arbetslöshetsperioden ha överstigit sex månader. Bland dem under 25 år definieras en person som långtidsarbetslös efter tre månaders sammanhängande arbetslöshet.
- <sup>21</sup> SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*.
- <sup>22</sup> SCB. ULF-undersökningarna. Tabell EK 8. Andel fattiga (under socialbidragsnormen). Hushållen definieras som fattiga om inkomsten understiger socialbidragsnormen.
- <sup>23</sup> *Folkhälsa och sociala förhållanden – lägesrapport 2007*. Socialstyrelsen. Fler studerande med låga inkomster är en viktig förklaring till de växande försörjningsproblemen.
- <sup>24</sup> Olofsson, Jonas & Östh, John, *Yrkesutbildningens sociala betydelse – en deskriptiv analys*. Bilaga till GY 09.
- <sup>25</sup> SOU 2007:18.
- <sup>26</sup> *Employment in Europe 2007*. European Commission. October 2007.
- <sup>27</sup> *Employment in Europe 2007*. European Commission. October 2007. Table 14. Hourly earnings by age and economic activity, 2002.
- <sup>28</sup> Eurostat.
- <sup>29</sup> *Employment in Europe 2007*. European Commission. October 2007. Chart 20: Youth (15–24) employment rates by current education status, 2006.
- <sup>30</sup> *OECD Education at a Glance 2005 och 2006*. Chapter C. Access to Education, participation and progression. Table C4.4a.
- <sup>31</sup> Se t.ex. Annekov, Anatoli & Madaschi, Christophe, *Labour Productivity in the Nordic Countries. A Comparative Overview and Explanatory Factors 1980-2004*. European Central Bank. Occasional Paper Series No. 39/October 2005.
- <sup>32</sup> Se t.ex. Agell, Jonas, "On the Benefits from Rigid Labour Markets. Norms, Market Failures, and Social Insurance", i *Economic Journal*, February 1999, samt Ahlberg, Kerstin, Bruun, Niklas & Malmberg, Jonas, "Anställningsskydd, rörlighet och tillväxt", i *Vägar till en öppnare arbetsmarknad*. Arbetslivsinstitutets årsbok, Stockholm 2006.
- <sup>33</sup> *Employing Youth: Promoting employment-intensive growth*. ILO. Geneva 2000.
- <sup>34</sup> I Finland är arbetslöshetsförsäkringen tredelad. Det finns en obligatorisk grundersättning och en behovsprövad del. Därutöver finns en inkomstrelaterad del som är frivillig. OECD – Social Policy Division – Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. Country Chapter – Benefits and Wages ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).
- <sup>35</sup> Net Replacement Rates for six family types: initial phase of unemployment. 2004, different earning levels. [www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives).

- <sup>36</sup> Långa ersättningsperioder minskar arbetslösas sökintensitet och leder till en lägre rörlighet på arbetsmarknaden. Se t ex Bassanini, Andrea & Duval, Romain, *Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions*. Economic department working papers No. 486, 2006 (<http://www.oecd.org/eco>).
- <sup>37</sup> Dølvik, Jon Erik & Eldring, Line, *The Nordic Labour Market two years after the EU Enlargement. Mobility, effects and challenges*, Tema Nord 2006:558.
- <sup>38</sup> Bassanini, Andrea & Duval, Romain, a.a.. Economic department working papers No. 486, 2006 (<http://www.oecd.org/eco>).
- <sup>39</sup> En jämförande studie från år 2004 visar t ex ett mycket starkt och signifikant negativt samband mellan höjningar av minimilönerna och förändringar i arbetslöshetstalen i åldrarna 15 till 24 år. Studien täcker 17 länder, bland annat de nordiska länderna exklusive Island, och omfattar perioden från 1980-talets mitt fram till år 2000. Resultatet visar emellertid att de negativa sysselsättningseffekterna är störst i länder med oreglerade arbetsmarknadsregimer, dvs där de fackliga organisationerna är svaga, kollektivavtalen har en begränsad utbredning och där den aktiva arbetsmarknadspolitiken spelar en relativt begränsad roll. Neumark, David & Wascher, William, "Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Unemployment: A Cross-National Analysis", i *Industrial & Labor Relations Review*, nr 2 2004.
- <sup>40</sup> Skedinger, Per, *Hur höga är ingångslönerna?* IFAU Rapport 2005:18.
- <sup>41</sup> Hyslop, Dean & Stillman, Steven, *Youth Minimum Wage Reform and the Labour Market*, New Zealand Treasury Department, working paper 03/04 mars 2004.
- <sup>42</sup> Målet är att andelen dropouts ska minska till 10 procent och att andelen 22-åringar med en fullbordad gymnasieutbildning ska uppgå till minst 85 procent år 2010.
- <sup>43</sup> Detzel, Patrick & Rubery, Jill, "Employment systems and transitional labour markets: a comparison of youth labour markets in Germany, France and the UK", i Schmid, Günther & Gazier, Bernard, *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham 2002.
- <sup>44</sup> Effektutvärderingar har länge visat att anställningssubventioner inte påverkar den totala arbetslöshetsnivån utan snarare tenderar att leda till en omfördelning av arbetslösheten (vilket i och för sig kan vara önskvärt). Än värre är att de som omfattas av subventionerna ofta skulle ha fått jobb även utan subventioner (så kallade dödviktseffekter).