



2013 | Eva Oscarsson

Ungdomsarbetslöshet

– Mått, orsaker och politik

Ungdomsarbetslöshet
Mått, orsaker och politik
Eva Oscarsson

Citera gärna ur skriften, men ange källa
© Eva Oscarsson och Saco 2013

ISBN: 978-91-87146-88-6

www.saco.se

Förord

Ungdomsarbetslösheten är hög i Sverige. Både i relation till andra länders ungdomsarbetslöshet och i förhållande till vuxnas arbetslöshet i Sverige. Utvecklingen under de senaste 10-15 åren har varit negativ.

Den här rapporten har tagits fram inom Sacos kansli ur ett behov av djupare kunskap om situationen för ungdomar på den svenska arbetsmarknaden. Fokus ligger inte på akademiskt utbildade ungdomar utan rapporten har ett bredare samhällspolitiskt perspektiv. Analysen har vuxit fram under 2012-2013 och har använts som ett kunskapsunderlag i många olika sammanhang internt inom kansliet. Nu publiceras den externt för att fler ska kunna ta del av materialet, bland annat Sacos 22 förbund.

Rapporten försöker reda ut två frågor. Den första är hur hög ungdomsarbetslösheten egentligen är. Vissa hävdar att den år 2012 var 24 procent, andra 15 procent och ytterligare andra 12 eller till och med 7 procent. Hur kan det komma sig? Den andra frågan är varför ungdomar generellt sett har högre arbetslöshet än vuxna och varför situationen har förvärrats under de senaste 10-15 åren. Vi analyserar utvecklingen i Sverige utifrån de möjliga orsaker som diskuteras inom den nationalekonomiska forskningen.

Rapporten innehåller även ett avsnitt om unga akademikers ställning på den svenska arbetsmarknaden där vi konstaterar att deras arbetsmarknadsläge är betydligt ljusare än för övriga utbildningsgrupper.

Regeringen har vidtagit ett stort antal åtgärder för att försöka öka sysselsättningen bland ungdomar. Rapporten avslutas med en diskussion om den förda politiken och Sacos syn på frågan.

Göran Arrius
Ordförande

Innehåll

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	9
1 Ungdomsarbetslösheten i Sverige och internationellt	10
Arbetslösheten i olika åldersgrupper	10
Ungdomsarbetslösheten i förhållande till den totala arbetslösheten	12
2 Hur hög är egentligen ungdomsarbetslösheten?	14
Arbetskraftsundersökningen	14
Olika mått beskriver olika perspektiv	15
3 Skillnader i arbetslöshet mellan olika grupper av ungdomar	19
Högre arbetslöshet bland unga män	19
Högst arbetslöshet bland de yngsta	20
Högst arbetslöshet bland ungdomar med kort utbildning	21
Betydligt högre ungdomsarbetslöshet bland utrikes födda	22
Högst ungdomsarbetslöshet i glesbygden	22
4 Orsaker till ungdomars högre, och ökande, arbetslöshet	24
Friktionsarbetslöshet	24
Strukturarbetslöshet	26
5 Långsiktiga effekter av ungdomsarbetslöshet	39
6 Ungdomar som varken arbetar eller studerar	40
NEET används inom EU och OECD	40
Ungdomsstyrelsens indikator	42
Riskfaktorer	43
7 Unga akademikers arbetsmarknadssituation	44
Unga akademiker har relativt små problem på arbetsmarknaden	44
Studentmedarbetare	45
8 Politik för minskad ungdomsarbetslöshet	47
Utbildningssystemet	47
Löner och övergång från skola till arbetsliv	50
Arbetsrätten	53
Incitament inom arbetslöshetsförsäkringen	54
Övriga insatser	56
9 Slutsatser	58
Källor	61
Offentligt tryck	61
Litteratur	61

Sammanfattning

Sverige har en hög ungdomsarbetslöshet mätt med vedertagna internationellt jämförbara mått, 24 procent i åldersgruppen 15-24 år 2012. Den är högre än i Finland och Norge, och mycket högre än i Danmark. Ungdomsarbetslösheten har ökat under de senaste 10 åren men andelen långtidsarbetslösa bland de arbetslösa ungdomarna har minskat jämfört med 1990-talet.

Arbetslöshetsmättet är inte okomplicerat, särskilt inte för ungdomar. En allt större andel av ungdomarna studerar. Det påverkar mättet på två sätt. För det första är nära hälften av de arbetslösa ungdomarna heltidsstuderande. Om de exkluderas från mättet blir arbetslösheten 14 procent av arbetskraften. För det andra har arbetskraftsdeltagandet minskat eftersom en allt större andel av ungdomarna fortsätter att studera efter gymnasiet. Det innebär att arbetslösheten, som mäts som kvoten mellan antalet arbetslösa och antalet personer i arbetskraften ökar, även om inte antalet arbetslösa ökar (nämnaren i kvoten minskar). Om arbetslösheten bland ungdomar (exklusive heltidsstuderande) istället mäts i förhållande till hela åldersgruppen 15-24 år blir den knappt 7 procent.

Ungdomsarbetslösheten är högre bland unga män än bland unga kvinnor. Arbetslösheten är högre bland ungdomar i åldern 15-19 år än bland ungdomar i åldern 20-24 år. Samtidigt är arbetslösheten högre ju kortare utbildning den unga personen har. Grupperna förgymnasial utbildning och 15-19 år överlappar till stor del. Utrikes födda ungdomar har betydligt högre arbetslöshet än inrikes födda. Regionalt sett är det högst ungdomsarbetslöshet i glesbygden.

En förklaring till den ökade ungdomsarbetslösheten kan vara ett förändrat arbetsutbud. Idag studerar en större andel av ungdomarna i huvudsak och söker extrajobb vid sidan av studierna. Ungdomar har dessutom i allt större utsträckning en tidsbegränsad anställning. Det gör att friktionsarbetslösheten ökar genom att ungdomarna oftare går mellan olika jobb och har korta arbetslöshetsperioder däremellan. En betydligt högre andel av ungdomarna har korta arbetslöshetsperioder jämfört med vuxna.

Arbetsutbudet kan också ha genomgått en sammansättningsförändring genom utbildningsexpansionen. Gruppen som idag inte väljer att studera vidare efter gymnasiet består sannolikt i högre grad än tidigare av ungdomar som har studiemisslyckanden bakom sig. Det kan innebära att de i genomsnitt har svårare att komma in på arbetsmarknaden än tidigare kohorter av ungdomar på grund av bristande kunskaper.

Höga minimilöner är en alternativ förklaring som också diskuteras inom forskningen. Eftersom sysselsättningseffekten enligt teorin både kan vara negativ och positiv kan frågan endast avgöras empiriskt. Det finns en mycket omfattande empirisk forskning om lagstadgade nationella eller regionala minimilöner. Trots årtionden av forskning och debatt finns dock ingen konsensus om sysselsättningseffekten. Resultaten från de empiriska

studierna är blandade och de metodologiska frågorna debatteras fortfarande. Det finns däremot mycket få studier av effekterna av avtalsbestämda minimilöner. Även om den handfull svenska studier som finns visar på negativa effekter på sysselsättningen av höjda minimilöner är det svårt att dra några säkra slutsatser.

I forskningen analyseras även anställningsskyddets påverkan på ungas sysselsättning och arbetslöshet. Enligt ekonomisk teori gör anställningsskyddet att risken för uppsägning minskar vilket ökar sysselsättningen och minskar arbetslösheten, men samtidigt minskar viljan att anställa genom att ett anställningsskydd medför kostnader för arbetsgivaren vid eventuella framtida uppsägningar. Vilken effekt som dominerar måste avgöras genom empiriska studier. Eftersom dessa uppvisar blandade resultat kan inte effektens riktning bestämmas.

Forskningen visar däremot att grupper med en svagare förankring på arbetsmarknaden, bland annat ungdomar, missgynnas av ett förstärkt anställningsskydd. Dels har ungdomar kortare uppsägningstid och turordningsreglerna gynnar personer med lång anställningstid. Dessutom är troligen arbetsgivarnas osäkerhet större avseende ungdomars kompetens och produktivitet. Det gör dem mindre benägna att anställa personer som bara har kort arbetslivserfarenhet eller helt saknar tidigare referenser. Om anställningsskyddet är betydligt starkare för tillsvidareanställda än för tidsbegränsat anställda, som det är i Sverige, bidrar det enligt forskningen till att en stor andel av ungdomarna får tidsbegränsade anställningar. Detta leder i sin tur till en ökad friktionsarbetslöshet bland dem.

En annan förklaring som diskuteras i forskningen är försämringen av skolresultaten. Endast ca 72 procent av landets 20-åringar hade ett slutbetyg från gymnasiet år 2010, vilket är lägre än i slutet av 1990-talet. Dessutom finns kritik mot att utbildningarna inte är tillräckligt anpassade efter arbetslivets behov och att det finns brister i den praktik som erbjuds. Ungdomar har också idag svårare att få arbetslivserfarenhet under skolan genom att möjligheterna till sommarjobb har minskat.

Ett alternativ till att studera ungdomsarbetslösheten är att analysera andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar bland samtliga ungdomar i åldersgruppen. Inom EU kallas måttet NEET (not in employment, education or training). Det beräknas utifrån statistik från Arbetskraftsundersökningen. I Sverige varken arbetar eller studerar omkring 8 procent av ungdomarna (cirka 97 000 personer). Ungdomsstyrelsen använder ett annat mått baserat på registerdata som bland annat utgår från arbetsinkomst under kalenderåret. Enligt Ungdomsstyrelsen (2013) varken studerade eller arbetade cirka 112 000 ungdomar år 2011. Det motsvarar omkring 9 procent av åldersgruppen. Analyser av bakomliggande riskfaktorer visar att låg utbildningsnivå, funktionshinder, invandrarbakgrund, bosättning i glesbygd och små städer samt låg hushållsinkomst har betydelse.

Ungdomar med minst treårig högskoleutbildning har ett betydligt bättre arbetsmarknadsläge än ungdomar med kortare utbildning.

Arbetslösheten var 10 procent bland unga akademiker år 2011 medan den var 19 procent bland ungdomar med gymnasieutbildning. Jämförelser med de förgymnasialt utbildade försvåras av att de också är yngre, men arbetslösheten i den gruppen var hela 38 procent 2011. Omkring 2 500 ungdomar med akademisk utbildning var arbetslösa år 2011. Det motsvarar knappt två procent av den totala ungdomsarbetslösheten.

Genomgången av förklaringsfaktorer i forskningen visar att det inte går att peka ut en enskild orsak till ungdomsarbetslösheten.

Ungdomsgruppen är inte heller homogen utan består av olika individer med varierande bakgrund, erfarenheter och behov.

Den största delen av ungdomarnas arbetslöshet består av kortare perioder av friktionsarbetslöshet. Långtidsarbetslösheten är betydligt mer bekymmersam eftersom den på sikt kan leda till utslagning från arbetsmarknaden. Saco anser att det allvarligaste problemet är den grupp ungdomar som av olika skäl inte fullföljer, eller inte ens börjar på, gymnasiet. Att det generellt tar tid för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden och att många unga söker extraarbete vid sidan om sina studier är inte lika problematiskt.

Regeringen har genomfört ett stort antal reformer inom utbildningspolitiken sedan den tillträdde 2006. Det är av avgörande betydelse att dessa reformer ger positiva effekter på ungdomarnas studieresultat och att deras inträde på arbetsmarknaden underlättas. Sacos uppfattning är att den viktigaste förutsättningen för en väl fungerande skola är skickliga lärare. Lärarnas status och löner måste höjas kraftigt. Det, i kombination med en förbättrad lärarutbildning, skulle öka yrkets attraktionskraft och bidra till ett högre söktryck och konkurrens om utbildningsplatserna. Det bör i sin tur leda till bättre förkunskaper hos lärarstudenterna. Saco anser att gymnasieskolans konstruktion och huvudmannaskap behöver ses över för att säkra kvaliteten och likvärdigheten. Saco anser vidare att en tre års skolorätt efter de nio årens skolplikt ska införas för att möjliggöra senare gymnasiestudier. Studie- och yrkesvägledningen och kontakterna med arbetslivet under studietiden behöver förstärkas. Saco välkomnar de ökade resurserna till Skolinspektionen för nationell uppföljning och utvärdering av skolan.

För att öka efterfrågan på ungdomar på arbetsmarknaden har regeringen bland annat halverat socialavgifterna, infört nystartsjobb för ungdomar och avser att stödja anställningar inom yrkesintroduktionsavtal genom en lönesubvention och handledarstöd. Saco är kritisk till halveringen av socialavgifterna för ungdomar av tre skäl. För det första ska de försäkringsmässiga principerna upprätthållas, för det andra är ungdomar inte homogena och att sänka socialavgifterna för alla är därför en alltför trubbig åtgärd, och för det tredje är det förknippat med stora dödviktskostnader. Saco anser att de riktade nystartsjobben är mer effektiva. Saco delar regeringens uppfattning att de möjligheter till yrkesintroduktionsavtal som finns borde användas mer och välkomnar ett statligt stöd. Saco anser dock att även denna åtgärd kommer att innebära stora dödviktskostnader.

Regeringen har genom förändringar i LAS gett större möjligheter att anställa på tidsbegränsad anställning. Samtidigt har anställningsskyddet inte förändrats för tillsvidareanställda. Det har sannolikt bidragit till den höga andelen visstidsanställda (cirka hälften) bland ungdomar. Saco anser att en allmän visstidsanställning bör vara tillåten upp till 18 månader och att maxgränsen för tidsbegränsad anställning, inklusive allmän visstidsanställning, vikariat och provanställning, bör vara 36 månader. En sådan bestämmelse är tydlig och förutsebar och ger ett reellt skydd mot missbruk av visstidsanställningar.

Ungdomars möjligheter till arbetslöshetsersättning har minskat genom att studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen tagits bort. Saco är kritisk till förändringen. Saco anser att det är ett samhällsintresse att de resurser som enskilda individer och samhället som helhet investerat i utbildning kommer till nytta så bra som möjligt. Studerandevillkoret bidrog till att ge de nyutexaminerade den tid som behövs för att de ska kunna hitta rätt arbete där man kan få nytta av sin högskoleutbildning. Saco har sedan länge drivit frågan om att det är mycket angeläget att hitta lösningar på behovet av försäkringar för dem som studerar, antingen inom socialförsäkringarnas ram eller inom studiemedelssystemet.

För den som har rätt till arbetslöshetsersättning sker en snabbare avtrappning i ersättningsnivån för unga än för vuxna. Saco anser att det inte är försäkringsmässigt att olika försäkringstagare får olika villkor beroende på ålder. Det kan också leda till att unga väljer att stå utanför a-kassan och att ungas livsplanering påverkas på ett inte avsett sätt.

När den nya jobbgarantin för ungdomar infördes 2007 tillstyrkte Saco avskaffandet av de tidigare programmen kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin på grund av bristande kvalitet och resultat. Saco anser att det är viktigt med en tidig, snabb och kvalificerad bedömning av unga arbetssökandes behov och önskemål. Detta är förutsättningar för att arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda rätt slags stöd samt att identifiera dem som riskerar längre tids arbetslöshet. Saco anser vidare att en inriktning mot jobbsökande är bra. Saco delar uppfattningen att personlig rådgivning samt yrkes- och studievägledning är viktiga verktyg och att dessa resurser bör bli tillgängliga tidigt. Det är också viktigt att de insatser som görs går att utvärdera så att metoderna kan förfinas i takt med att erfarenheterna växer. Saco värdesätter också regeringens ambition att underlätta unga arbetssökandes övergång till reguljär utbildning.

Inledning

Den höga svenska ungdomsarbetslösheten är en aktuell och omdiskuterad fråga. Diskussionen handlar om hur hög ungdomsarbetslösheten egentligen är, varför den har ökat under de senaste 10-15 åren och vilka politiska åtgärder som behövs för att förbättra ungdomars situation på arbetsmarknaden.

Den här rapportens syfte är att fungera som ett kunskapsunderlag för den som vill sätta sig in i frågan. Första kapitlet redovisar utvecklingen av arbetslösheten bland ungdomar under de senaste 30 åren och jämför den med arbetslösheten bland äldre arbetskraft. Den svenska ungdomsarbetslösheten jämförs också med situationen i andra länder. Andra kapitlet diskuterar olika mått på arbetslösheten bland ungdomar, och i det tredje kapitlet studeras skillnaden i arbetslöshet mellan olika grupper av ungdomar. Det fjärde kapitlet redovisar olika förklaringar till den höga ungdomsarbetslösheten som diskuteras inom den nationalekonomiska forskningen. Arbetslöshetens långsiktiga effekter behandlas i det följande kapitlet. Gruppen ungdomar som varken arbetar eller studerar diskuteras i kapitel sex. Kapitel sju redogör för unga akademikers arbetsmarknadssituation. Rapporten avslutas med en diskussion om regeringens politik för att minska ungdomsarbetslösheten och Sacos syn på frågan.

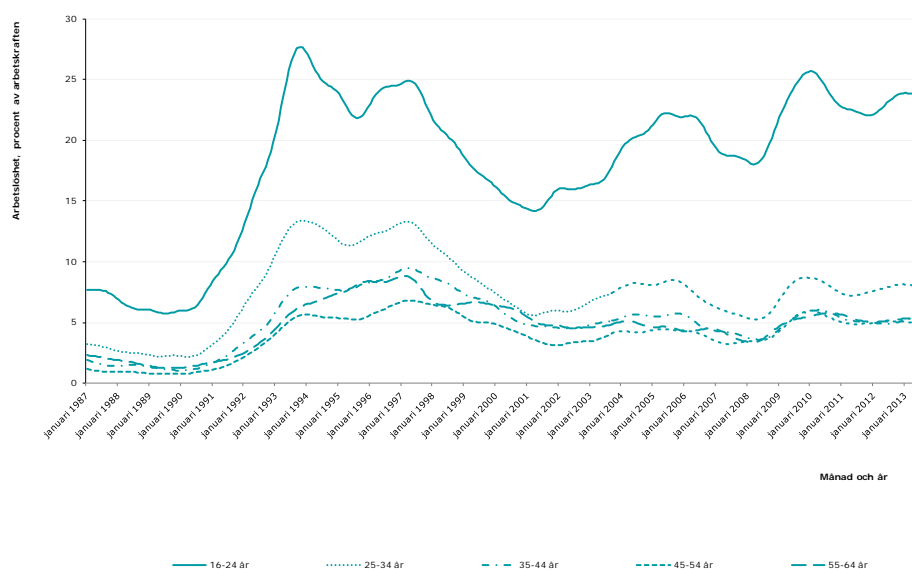
1 Ungdomsarbetslösheten i Sverige och internationellt

I detta kapitel beskrivs den svenska ungdomsarbetslösheten under de senaste 30 åren. Den jämförs med arbetslösheten i äldre åldersgrupper och med ungdomsarbetslösheten i andra länder.

Arbetslösheten i olika åldersgrupper

Ungdomar har normalt en högre arbetslöshet än andra åldersgrupper och påverkas mer än vuxna av ekonomiska kriser. Den starkare kopplingen till konjunkturläget förklaras av några olika faktorer. För det första har omkring hälften av ungdomarna i Sverige tidsbegränsade anställningar. Dessa anställningar brukar vara de första som minskar när efterfrågan på arbetskraft minskar. För det andra har ungdomar i regel kortare uppsägningstider än äldre personal med längre anställningstid. Den kortare anställningstiden påverkar även deras placering enligt turordningsreglerna. I en konjunkturedgång minskar också företagets ny- och ersättningsrekryteringar vilket gör det svårare för ungdomar att efter avslutad utbildning komma in på arbetsmarknaden. De konkurrerar då om färre lediga jobb med andra, mer erfarna arbetssökande, som nyligen blivit arbetslösa.

Figur 1 Arbetslöshet i olika åldersgrupper i Sverige

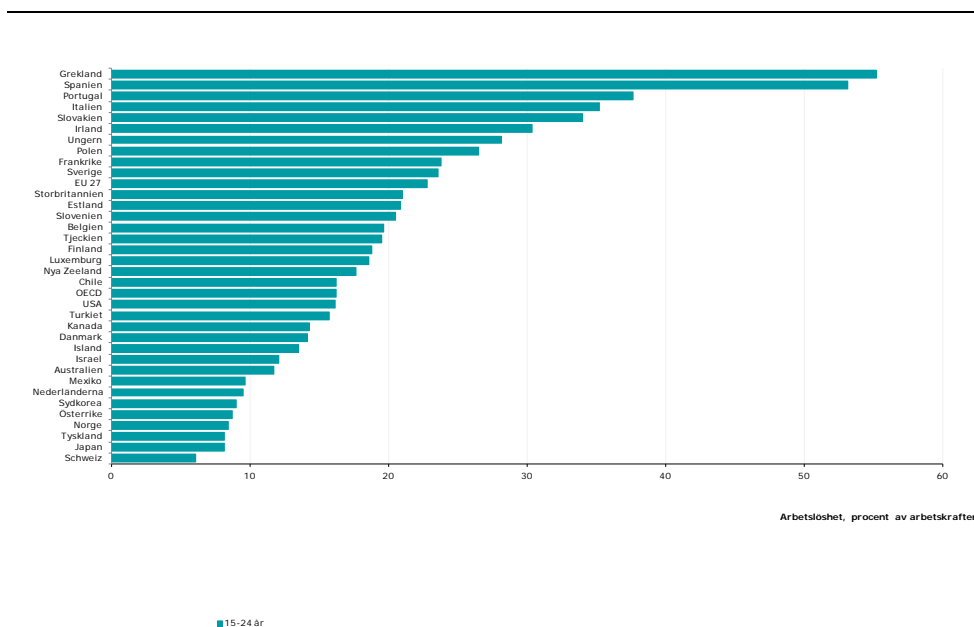


Källa: SCB, AKU länkade säsongrensade månadsdata, ILO-definitionen där heltidsstudenter som söker arbete räknas som arbetslösa. Data avser perioden januari 1987 – maj 2013.

Figur 1 visar ungdomsarbetslöshetens utveckling sedan 1987. Under hela perioden var arbetslösheten i åldersgruppen 16-24 år betydligt högre än arbetslösheten i övriga åldersgrupper. Ungdomarna drabbades mycket hårt av 1990-talskrisen, då arbetslösheten steg från ca 6 till 28 procent. Efter en viss återhämtning fram till sekelskiftet har ungdomsarbetslösheten haft en stigande trend och var 23,8 procent i maj 2013.

Sverige har en hög ungdomsarbetslöshet vid en internationell jämförelse. Figur 2 visar ungdomsarbetslösheten inom OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Endast nio OECD-länder hade en högre ungdomsarbetslöshet än Sverige år 2012. Genomsnittet inom OECD var cirka 16 procent.

Figur 2 Ungdomsarbetslöshet inom OECD, 2012



Källa: OECD, short term labour market statistics, www.oecd.org.

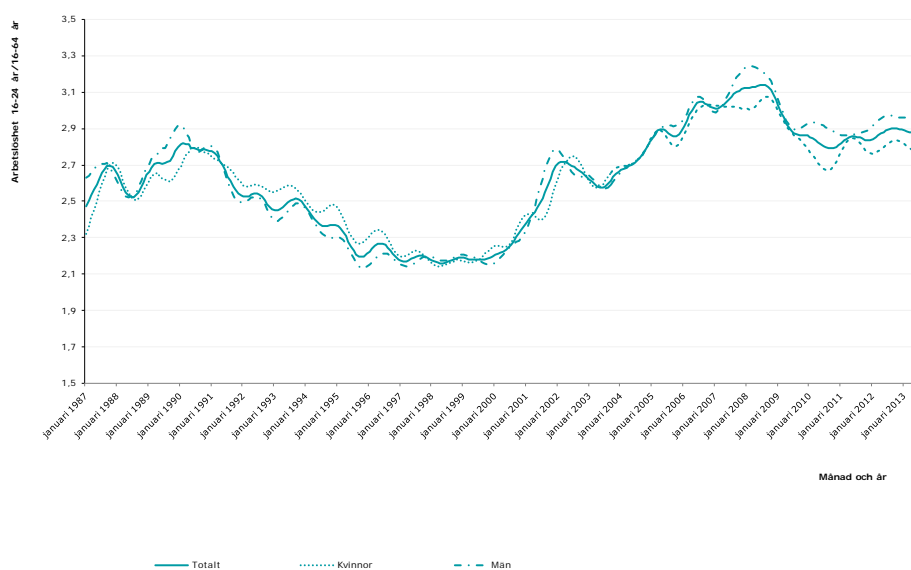
Det är inte helt problemfritt att jämföra arbetslösheten mellan olika länder även om en gemensam definition används. Statskontoret (2010) har på uppdrag av regeringen undersökt jämförbarheten med ett antal europeiska länder. Utredningen visar på vissa skillnader som snedvrider resultaten. Det största problemet tycks vara skillnader i hur yrkesutbildningarna på gymnasiet organiseras. I andra länder organiseras de i större utsträckning i form av lärlingsprogram, där eleven är anställd på ett företag och därmed betraktas som sysselsatt. I Sverige är praktiken en obetald del av undervisningen. Om i genomsnitt 30 procent av gymnasieeleverna i Sverige hade varit i sådan lärlingsutbildning skulle arbetslöshetstalet minska med cirka fyra procentenheter enligt Statskontorets räkneexempel. De 30 procenten skulle motsvara storleksordningen på lärlingsprogrammen i Danmark, Tyskland och Österrike.

Även Statistiska Centralbyrån (SCB, 2013a) har utrett jämförbarheten i den internationella statistiken på uppdrag av regeringen. Utredningen visar att jämförbarheten i statistiken över ungdomsarbetslösheten är mycket god. De olika ländernas arbetskraftsundersökningar är väl harmoniserade och följer internationella definitioner och regelverk beslutade av FN-organet International Labor Organization (ILO). Skillnaderna i arbetslöshetsnivån bland ungdomar förklaras av andra faktorer. Utredningen bekräftar Statskontorets resultat att framför allt utbildningssystemets utformning till stor del kan förklara dessa skillnader. SCB finner också att utformningen av studiemedelssystemet påverkar arbetslösheten. I vissa länder utbetalas studiemedel även för sommarmånaderna vilket minskar incitamenten att söka feriearbete och därmed minskar också ungdomsarbetslösheten.¹

Ungdomsarbetslösheten i förhållande till den totala arbetslösheten

Utvecklingen av ungdomsarbetslösheten i förhållande till arbetsmarknaden som helhet blir tydlig när man studerar arbetslösheten i åldersgruppen 16-24 år jämfört med arbetslösheten i hela befolkningen i åldern 16-64 år. Figur 3 visar att ungdomsarbetslösheten har förvärrats jämfört med utvecklingen för hela arbetskraften sedan slutet av 1990-talet. Ungdomsarbetslösheten är nu knappt tre gånger högre. Det finns inga systematiska skillnader mellan könen.

Figur 3 Ungdomsarbetslösheten i förhållande till arbetslösheten totalt

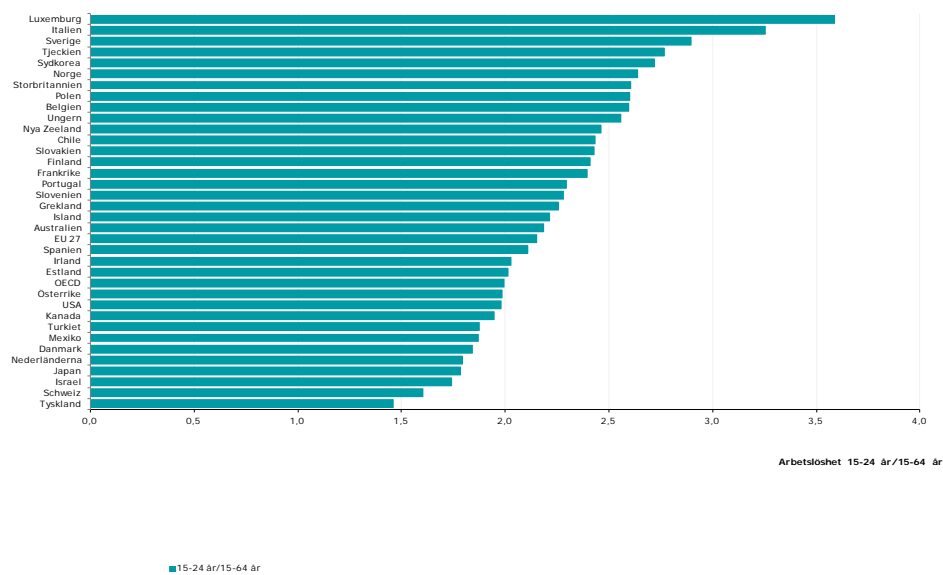


Källa: SCB, AKU länkade säsongrensade månadsdata, ILO-definitionen där heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Data avser perioden januari 1987 – maj 2013.

¹ Se även SCB (2013b).

Skillnaden mellan arbetslösheten bland ungdomar och arbetslösheten totalt sett är stor i Sverige vid en internationell jämförelse. Figur 4 visar att Sverige ligger på tredje plats bland OECD-länderna. Ungdomarnas arbetslöshet var knappt tre gånger högre än arbetslösheten totalt sett i Sverige år 2012 medan genomsnittet för OECD var cirka två gånger högre.

Figur 4 Ungdomsarbetslöshet (15-24 år) i förhållande till total arbetslöshet (15-64 år) inom OECD, 2012



Källa: OECD, short term labour market statistics, www.oecd.org.

2 Hur hög är egentligen ungdomsarbetslösheten?

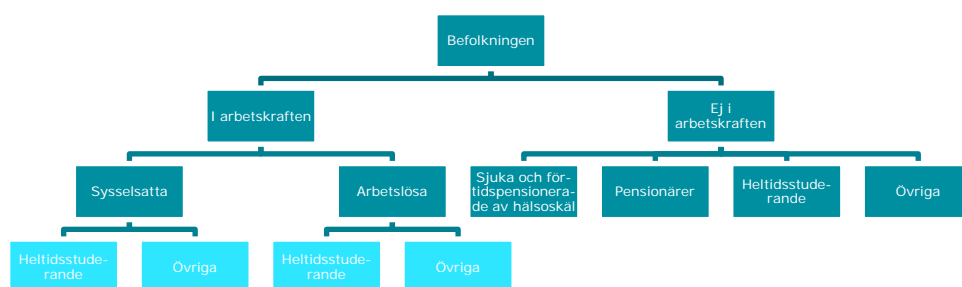
I detta kapitel diskuteras olika mått på ungdomsarbetslösheten. Som en introduktion redogörs för hur Arbetskraftsundersökningens variabler definieras.

Arbetskraftsundersökningen

Den officiella statistiken över arbetslösheten insamlas genom Arbetskraftsundersökningen (AKU). Arbetskraftsundersökningen är en urvalsundersökning bland personer folkbokförda i Sverige. Urvalet är cirka 30 000 personer per månad, vilka besvarar frågor om sin arbetsmarknadssituation. Undersökningen genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB).

Arbetskraftsundersökningen är internationellt samordnad och bygger på ILO:s (International Labour Organization) konvention över arbetsmarknadsstatistiken. För huvudvariablerna, där arbetslösheten ingår, finns förordningar och variabeldefinitioner i EU:s lagstiftning vilken i sin tur följer ILO:s rekommendationer.

Figur 5 Arbetskraftsundersökningen



Källa: SCB, AM0411, egen bearbetning.

Befolkningen i åldern 15-74 år delas upp i grupperna *i arbetskraften* och *ej i arbetskraften*. Bland de som är utanför arbetskraften finns sjuka inklusive förtidspensionärer, pensionärer samt heltidsstuderande (som varken är sysseisatta eller arbetslösa).

Arbetskraften består av *sysselsatta* och *arbetslösa*. Definitionerna av arbetslöshet och sysselsättning beror inte på huruvida en person är studerande eller inte. För att räknas som sysselsatt ska man ha arbetat minst en timme under mätveckan. Man räknas som sysselsatt om man deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program där lön utgår (till exempel anställningsstöd) samt vid stöd till start av egen näringsverksamhet.

För att räknas som arbetslös ska man ha varit arbetslös under referensveckan och sökt arbete under de senaste fyra veckorna, samt kunna arbeta under referensveckan eller börja inom 14 dagar efter referensveckans slut. Man räknas också som arbetslös om man var utan arbete under referensveckan men hade ett arbete som startar inom tre månader förutsatt att man kan arbeta under referensveckan eller börja inom 14 dagar efter referensveckans slut. Även heltidsstuderande som uppfyller dessa villkor räknas som arbetslösa.

Sysselsättningsgraden anger hur stor andel av befolkningen som är sysselsatt. *Arbetslösheten* anger hur stor andel av arbetskraften som är arbetslös.

Ny definition av arbetslösheten 2007 i Sverige

Enligt ILO:s definition av arbetslösheten ingår heltidsstuderande som söker jobb i arbetskraften och räknas därmed som arbetslösa. Före 2007 avvek Sverige från ILO:s definition genom att istället låta heltidsstuderande som söker jobb tillhöra gruppen utanför arbetskraften. Genom förändringen 2007 ökade ungdomsarbetslösheten markant i Sverige (statistiskt sett).

Definitionsförändringen skapade ett tidsseriebrott år 2007. För att kunna analysera längre serier måste så kallade länkade data användas. De skapas genom att tidigare insamlade uppgifter räknas om bakåt i tiden för att följa den nya definitionen. Samtidigt som ILO:s definition av arbetslösheten infördes år 2007 utökades åldersgruppen från 16-64 år till 15-74 år. Det gör att aktuella data för ungdomar avser åldersgruppen 15-24 år medan äldre länkade data avser åldersgruppen 16-24 år.

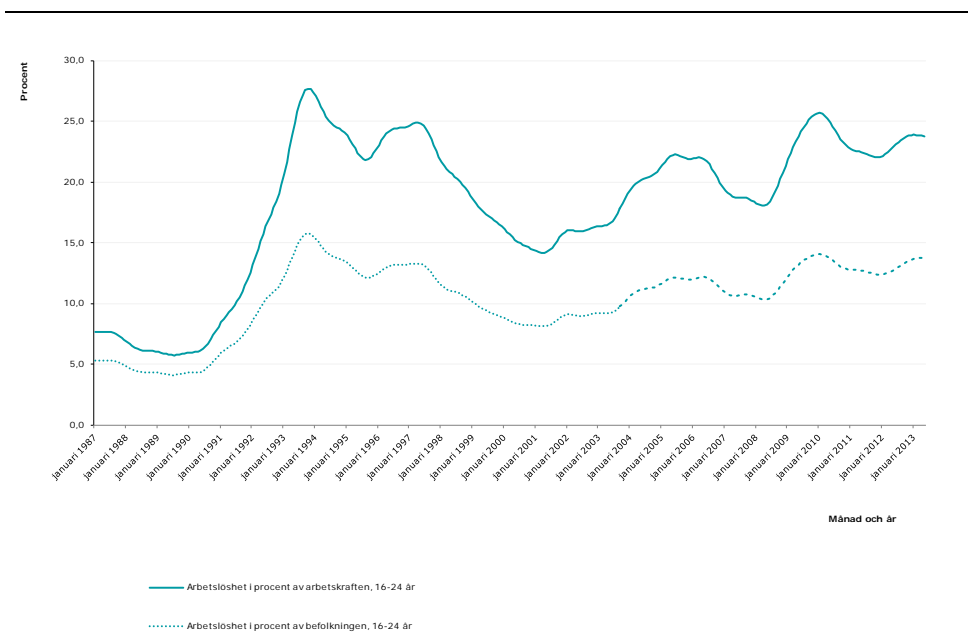
Olika mått beskriver olika perspektiv

I debatten hörs ofta att ”en av fyra ungdomar saknar jobb”. Den siffran grundas på det officiella arbetslöshetsmättet, det vill säga att en av fyra ungdomar i arbetskraften saknar jobb. Men det betyder inte att en av fyra ungdomar saknar jobb. Alla ungdomar deltar inte i arbetskraften. Framför allt beroende på att de fortfarande studerar. Detta avsnitt redogör för fyra olika mått på ungdomsarbetslösheten som alla belyser olika perspektiv.

Ungdomsarbetslösheten enligt ILO:s definition

Den övre kurvan i figur 6 visar utvecklingen av ungdomsarbetslösheten enligt ILO:s definition. År 2012 var ungdomsarbetslösheten 23,7 procent.²

Figur 6 Arbetslösheten bland ungdomar i förhållande till arbetskraften respektive befolkningen, 16-24 år



Källa: SCB, AKU länkade säsongrensade månadsdata, ILO-definitionen där heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Data avser perioden januari 1987 – maj 2013.

Heltidsstuderande undantas

Med ILO:s definition ingår alltså heltidsstuderande som söker jobb i arbetskraften och räknas därmed som arbetslösa. Det betyder att en 16-åring på gymnasiet som söker ett sommarjobb eller extrajobb räknas som arbetslös på samma sätt som en 24-åring som inte studerar och söker ett heltidsjobb. År 2012 var i genomsnitt ca 45 procent av de arbetslösa ungdomarna heltidsstuderande. Ett sätt att skilja på dessa två typer av arbetslösa ungdomar är att exkludera de heltidsstuderande från arbetskraften och därmed från arbetslöshetsmättet. Då blir ungdomsarbetslösheten 14,7 procent av arbetskraften 2012.

Om det är rimligt eller inte att exkludera de heltidsstuderande som söker jobb från ungdomsarbetslöshetsmättet beror på om de studerar på grund av att de inte får jobb, eller om de i huvudsak studerar och söker ett extrajobb eller feriejobb. SCB har undersökt denna fråga (SCB, 2009). Under första kvartalet 2009 betraktade sig 88 procent av de arbetslösa heltidsstuderande ungdomarna i åldern 15-24 år som i huvudsak studerande och drygt 10 procent som i huvudsak arbetssökande. Här finns dock skillnader mellan de yngre och de äldre ungdomarna. Bland

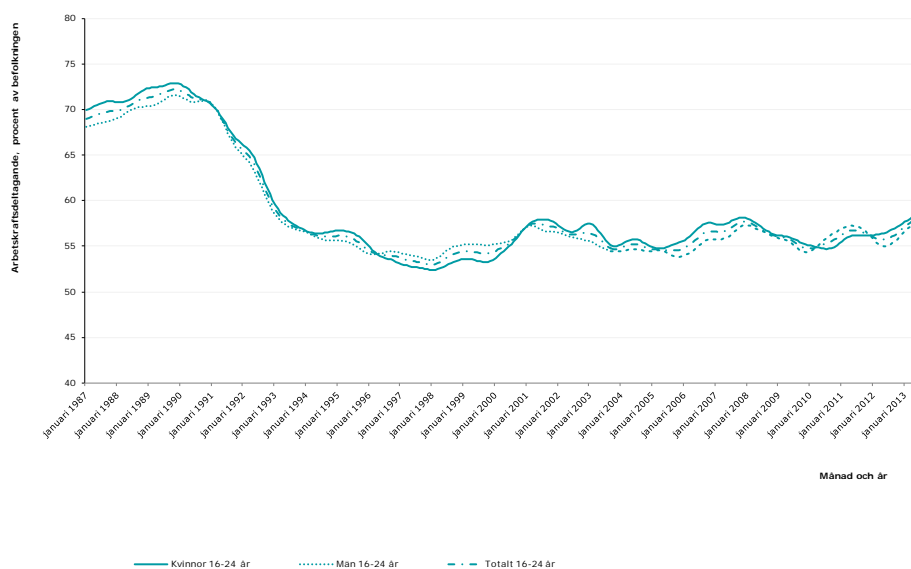
² SCB, AKU originaldata 2012, 15-24 år.

ungdomar i åldern 15-19 år betraktade sig 95 procent som i huvudsak studerande medan motsvarande andel var 73 procent bland ungdomar i åldern 20-24 år. Utifrån denna undersökning framstår det som rimligt att redovisa ungdomsarbetslösheten både inklusive och exklusive heltidsstuderande för att ge en mer rättvisande bild.

Arbetslösa i förhållande till hela åldersgruppen

Ytterligare ett mått har diskuterats. Arbetslösheten mäts normalt i förhållande till arbetskraften. Eftersom en större andel av ungdomarna nuförtiden fortsätter att studera på eftergymnasial nivå, 43 procent har påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder³, har arbetskraftsdeltagandet bland ungdomar minskat sedan slutet av 1980-talet (se figur 7). Det gäller både unga kvinnor och unga män. Det gör att antalet arbetslösa ungdomar mätt i förhållande till antalet personer i arbetskraften ökar.

Figur 7 Arbetskraftsdeltagandet



Källa: SCB, AKU länkade säsongrensade månadsdata, ILO-definitionen där heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Data avser perioden januari 1987 – maj 2013.

Ett alternativ är därför att mäta ungdomars arbetslöshet i förhållande till hela åldersgruppen. Det är något som Arbetsförmedlingen har förespråkat.⁴ Då blir ungdomsarbetslösheten, inklusive arbetslösa ungdomar som heltidsstuderar, 12,4 procent av befolkningen i åldern 15-24 år 2012 (se den nedre kurvan i figur 6).⁵ Om man dessutom undantar de heltidsstuderande blir ungdomsarbetslösheten 6,9 procent av befolkningen i åldersgruppen år 2012.

³ SCB (2012).

⁴ DN Debatt 8 oktober 2009, Veckans Affärer 22 mars 2012.

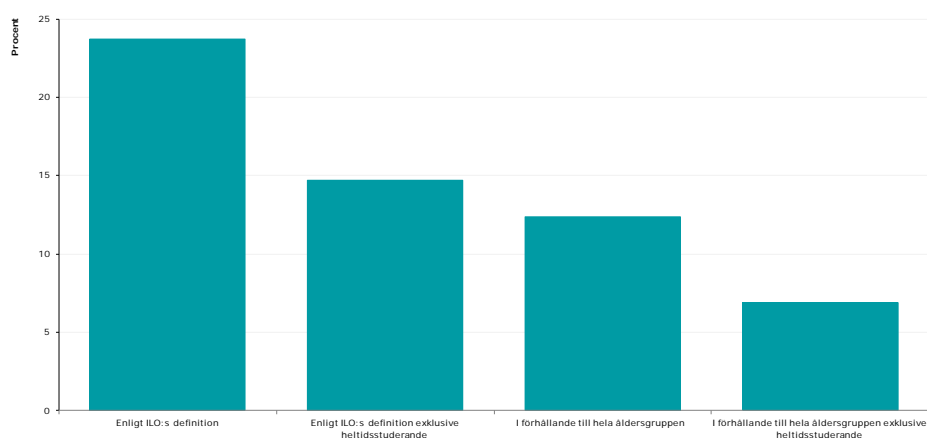
⁵ SCB, AKU originaldata 2012, 15-24 år.

Genom att mäta arbetslösheten i relation till hela åldersgruppen tas samtidigt hänsyn till en sammansättningseffekt i arbetskraften. Eftersom en större andel av ungdomarna har valt att studera vidare på högskolan har sammansättningen av ungdomar med olika egenskaper i arbetskraften förändrats. Andelen med svagare utbildningsbakgrund har sannolikt ökat vilket kan ha bidragit till ökningen i arbetslösheten. Denna sammansättningseffekt neutraliseras genom att istället sätta arbetslösheten i relation till befolkningen.

Viktigt med en balanserad bild av verkligheten

Ovanstående analys visar att minst fyra mått kan användas för att beskriva arbetslösheten bland ungdomar. Vilket mått som bör användas beror på vad som ska beskrivas.

Figur 8 Olika mått på ungdomsarbetslösheten



Källa: Egna beräkningar utifrån AKU.

Oavsett om arbetslösheten bland ungdomar mäts i förhållande till arbetskraften eller befolkningen har den ökat under det senaste decenniet (se figur 6). Störst problem har ungdomar som bara har en förgymnasial utbildning. De riskerar att fastna i långtidsarbetslöshet.

Samtidigt som behovet av åtgärder inom politiken är stort för vissa grupper av ungdomar är det viktigt att inte skicka alltför negativa signaler, som att "en av fyra ungdomar saknar jobb", eftersom det riskerar att ge alla ungdomar en alltför pessimistisk syn på sina framtida möjligheter.

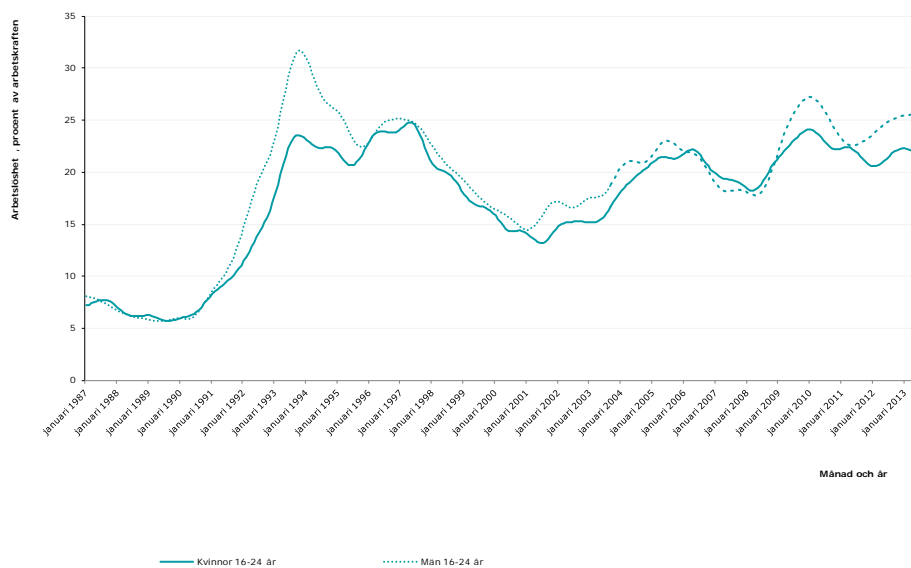
3 Skillnader i arbetslöshet mellan olika grupper av ungdomar

Ungdomar i åldersgruppen 16-24 år är ingen homogen grupp. De skiljer sig åt bland annat avseende kön, ålder, utbildningsnivå, födelseland och bostadsort i Sverige. Det är värt att hålla i minnet att flera av bakgrundsegenskaperna samvarierar. Till exempel har personer i den yngsta åldersgruppen inte hunnit utbilda sig så länge. Detta gör att gruppen 16-19 år och gruppen förgymnasialt utbildade i viss utsträckning är överlappande. Den tillgängliga officiella statistiken möjliggör tyvärr inte analys av fler än en dimension samtidigt.

Högre arbetslöshet bland unga män

Unga män har generellt sett högre arbetslöshet än unga kvinnor (se figur 9). Under den senaste ekonomiska krisen har unga mäns arbetslöshet ökat betydligt mer än bland de unga kvinnorna. Det kan delvis förklaras av att män i större utsträckning arbetar inom industri- och byggsektorn som drabbades hårt av krisen.

Figur 9 Arbetslöshet, kvinnor och män

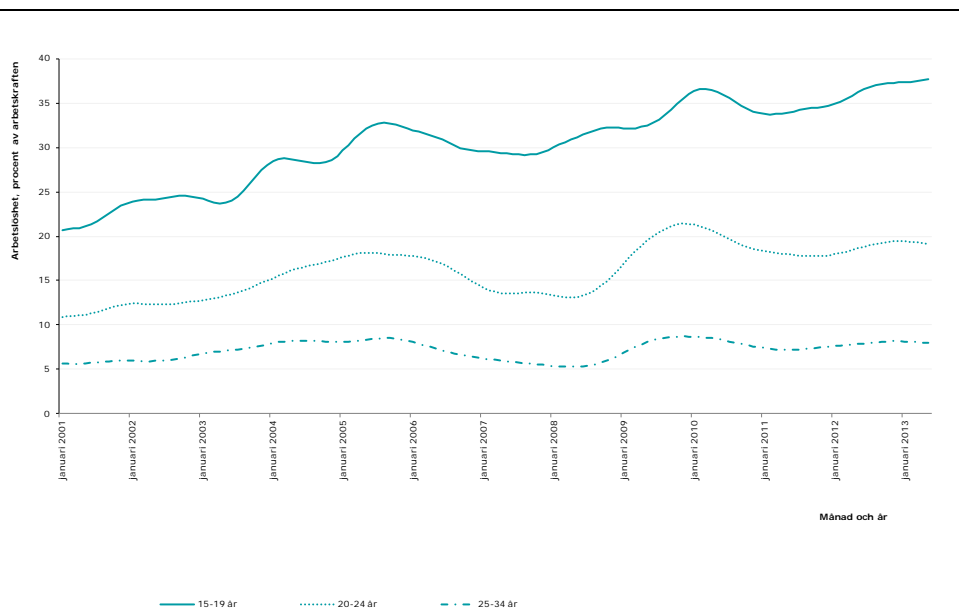


Källa: SCB, AKU länkade säsongrensade månadsdata, ILO-definitionen där heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Data avser perioden januari 1987 – maj 2013.

Högst arbetslöshet bland de yngsta

Figur 10 visar arbetslösheten för tre åldersgrupper. Arbetslösheten var under hela tidsperioden högst i den yngsta åldersgruppen, 15-19 år, där omkring 37 procent var arbetslösa i början av 2013. Bland unga i åldern 20-24 år var arbetslösheten betydligt lägre men båda åldersgrupperna uppvisar en stigande arbetslöshet under perioden 2001-2013. För en jämförelse visas också åldersgruppen 25-34 år. De har ytterligare lägre arbetslöshet, till och med något under den genomsnittliga arbetslöshetsnivån.

Figur 10 Arbetslöshet, olika åldersgrupper

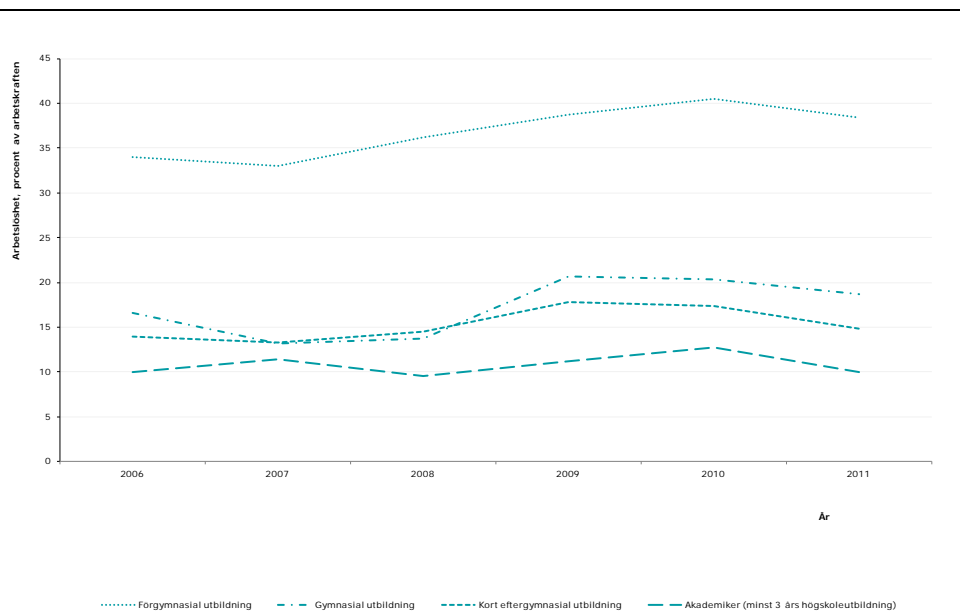


Källa: SCB, AKU länkade säsongrensade månadsdata, ILO-definitionen där heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Data avser perioden januari 2001 – maj 2013.

Högst arbetslöshet bland ungdomar med kort utbildning

Arbetslösheten var högst bland ungdomar med endast förgymnasial utbildning. Många i de yngre åldrarna (16-19 år) återfinns här men också ungdomar som inte har fullgjort gymnasieskolan. Ungdomar med gymnasial utbildning eller med kort eftergymnasial utbildning har ett betydligt bättre arbetsmarknadsläge. Lägst arbetslöshet uppvisar ungdomar med en akademisk utbildning (minst tre års högskoleutbildning). Arbetslösheten bland dem var 10 procent år 2011. Det är dock en liten grupp eftersom ungdomar i Sverige både påbörjar och avslutar sina högskolestudier relativt sent.

Figur 11 Arbetslöshet, olika utbildningsnivåer



Källa: SCB, specialbeställda data från AKU, 16-24 år.

Betydligt högre ungdomsarbetslöshet bland utrikes födda

Utrikes födda ungdomar har omkring 15 procentenheter högre arbetslöshet än inrikes födda ungdomar. Arbetslösheten bland dem var 37 procent år 2012. Omkring 17 procent av de arbetslösa ungdomarna i åldern 15-24 år var utrikes födda medan andelen utrikes födda i samma åldersgrupp var 12 procent.

Figur 12 Arbetslöshet, inrikes och utrikes födda



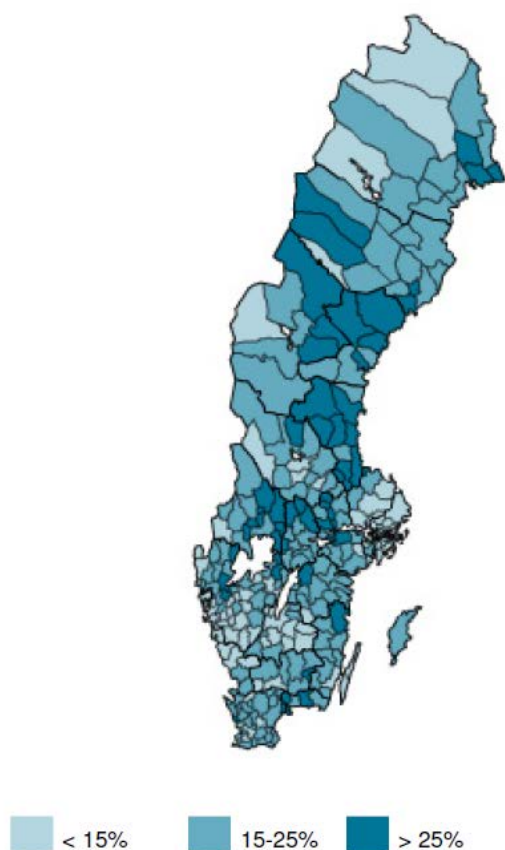
Källa: SCB, AKU, 15-24 år.

Högst ungdomsarbetslöshet i glesbygden

Arbetslösheten bland ungdomar varierar i hög grad mellan olika kommuner och regioner. Arbetsförmedlingen (2013) utnyttjar verksamhetsstatistik för ungdomar i åldersgruppen 18-24 år som är inskrivna på arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller som deltagare i program med aktivitetsstöd. Arbetslösheten mätt enligt denna statistik var knappt 18 procent 2012.⁶ Bland kommunerna har Danderyd den lägsta ungdomsarbetslösheten (4,3 procent) medan den är högst i Storfors kommun i Värmlands län (34,4 procent). Följande kartbild är hämtad från rapporten.

⁶ Arbetsförmedlingens arbetslöshetsmått skiljer sig från AKU, se sid 8 i Arbetsförmedlingen (2013).

**Figur 13 Ungdomsarbetslöshet (18-24 år) i procent av den registerbaserade
arbetskraften, olika kommuner**



Källa: Arbetsförmedlingen (2013).

Ungdomsarbetslösheten är högst i glesbygdskommuner (23 procent) och lägst i förortskommuner till storstäderna (11 procent). Enligt Arbetsförmedlingen är den troligaste förklaringen till skillnaderna i arbetslöshet skillnader i näringsgrensstrukturen. I många kommuner och regioner där arbetslösheten bland ungdomar är hög dominerar den kapitalintensiva industrin. Den arbetsintensiva tjänstesektorn, där många hittar sitt ingångsjobb, är däremot liten. Arbetsmarknaderna har en snäv yrkesbredd med yrken som kräver någon form av vidareutbildning. En annan förklaring kan sökas i den regionala befolkningsutvecklingen. Bland de 160 kommuner som hade en ungdomsarbetslöshet över riksgenomsnittet, hade nära 100 kommuner haft en krympande befolkning under det senaste decenniet. En krympande befolkning innebär en svag lokal arbetsmarknad. Det i sin tur leder till att många ungdomar flyttar och de ungdomar som stannar kvar har svårt att finna arbete.

4 Orsaker till ungdomars högre, och ökande, arbetslöshet

Ovanstående analys visar att arbetslösheten bland ungdomar är högre än bland vuxna oavsett konjunkturläge. I detta kapitel diskuteras ett antal olika förklaringar till det, och varför skillnaderna har ökat under de senaste 10-15 åren, utifrån den nationalekonomiska forskningen.

Inom forskningen skiljer man mellan olika typer av arbetslöshet. Friktionsarbetslöshet uppkommer på grund av att det tar tid att hitta ett jobb, och kanske särskilt det första jobbet.⁷ Då går man igenom en kortare period av arbetslöshet. Strukturarbetslöshet beror på att utbudet av arbetskraft inte matchar efterfrågan på arbetskraft. Det kan gälla till exempel utbildningsnivå, utbildningsinriktning eller var de lediga jobben respektive de arbetssökande finns geografiskt. Strukturellt betingad arbetslöshet kan också bero på brister i arbetsmarknadens institutioner och funktionssätt.

Även andra typindelningar används inom forskningen. Konjunkturarbetslöshet beror på att efterfrågan på arbetskraft är låg när ekonomin befinner sig i en lågkonjunktur, medan jämviktsarbetslöshet är den arbetslöshet mot vilken ekonomin tenderar att röra sig på lång sikt. En möjlig orsak till att jämvikt på arbetsmarknaden kan vara förenlig med arbetslöshet är att det kan ta tid för de arbetssökande att finna lämpliga arbeten och för arbetsgivarna att finna lämpliga arbetssökande till sina lediga platser. Jämviktsarbetslösheten omfattar därmed både friktionsarbetslöshet och strukturellt betingad arbetslöshet.

Friktionsarbetslöshet

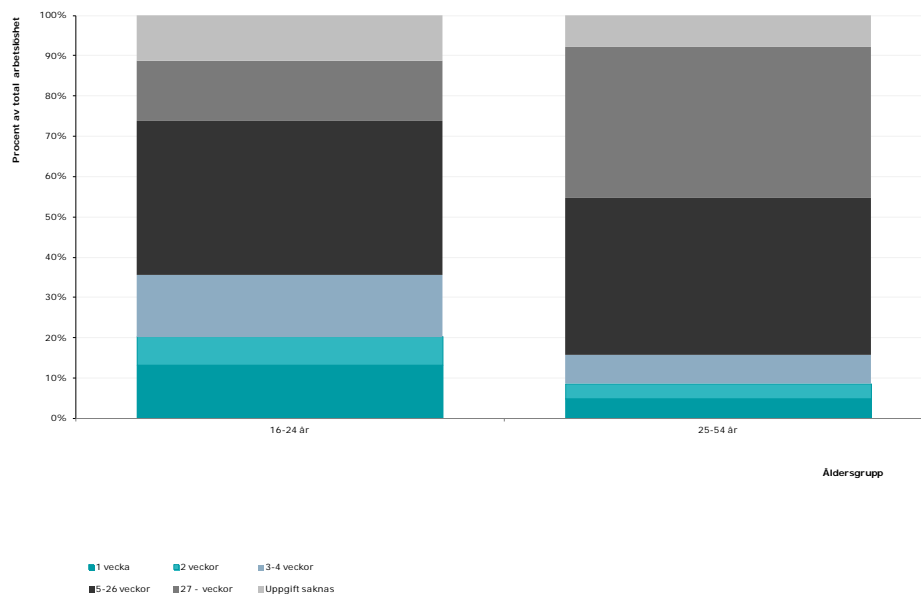
Ungdomar söker sig fram i början av yrkeslivet och provar olika jobb. Dessutom har studiedeltagandet ökat och allt fler ungdomar söker därför extrajobb eller feriejobb. Drygt hälften av ungdomarna har idag tidsbegränsade anställningar. Det gör att de då och då har kortare arbetslöshetsperioder vilket driver upp arbetslösheten mätt en viss vecka.

Den del av arbetslösheten som är friktionsarbetslöshet avspeglas i kortare arbetslöshetstider bland unga än bland vuxna. Denna arbetslöshet är inte lika allvarlig som den långtidsarbetslöshet (eller inaktivitet) som beror på strukturella problem och som på sikt kan leda till permanent utslagning. Figur 14 visar arbetslöshetstiderna för ungdomar jämfört med vuxna (25-54 år) år 2012. En betydligt större andel av de arbetslösa ungdomarna hade kortare arbetslöshetstider. Omkring 36 procent hade vid mättillfället varit arbetslösa i högst fyra veckor. Motsvarande siffra för de vuxna var 16 procent. Enligt SCB:s definition räknas ungdomar som långtidsarbetslösa efter 26 veckor. Andelen långtidsarbetslösa ungdomar

⁷ Denna typ av arbetslöshet kallas också sökarbetslöshet.

var ca 15 procent medan andelen vuxna som varit arbetslösa i mer än 26 veckor var 37 procent.

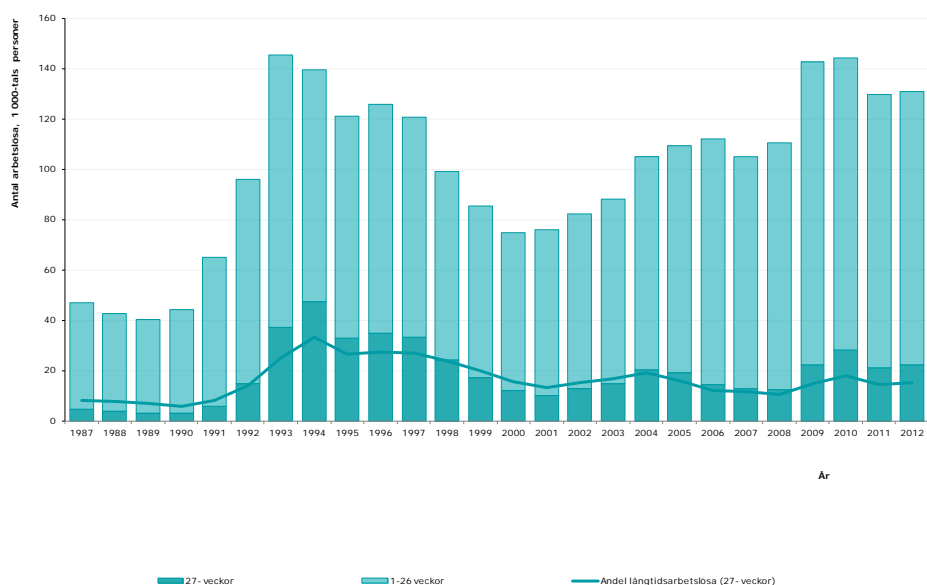
Figur 14 Arbetslöshetstider år 2012 för ungdomar och vuxna



Källa: SCB, AKU.

Om den observerade ökningen i ungdomsarbetslösheten främst skulle bero på ökad korttidsarbetslöshet borde det avspeglas i att andelen av de arbetslösa ungdomarna som är långtidsarbetslösa har minskat under de senaste 10 åren. Figur 15 visar utvecklingen av ungdomsarbetslösheten uppdelat på korttidsarbetslösa (1-26 veckor) och långtidsarbetslösa (27 veckor eller mer).

Figur 15 Antal arbetslösa ungdomar 16-24 år uppdelat på korttids- och långtidsarbetslösa (1 000-tals personer) samt andel långtidsarbetslösa bland de arbetslösa ungdomarna (i procent)



Källa: Egna beräkningar baserade på SCB, AKU länkade månadsdata, ILO-definitionen där heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Data avser perioden januari 2001 – maj 2013.

Andelen långtidsarbetslösa ungdomar har visserligen varit lägre under det senaste decenniet jämfört med 1990-talet men då genomgick också ekonomin en mycket allvarligare arbetslöshetskris än under de båda kriserna på 2000-talet. Det är därför svårt att avgöra om nedgången i andelen långtidsarbetslösa beror på den ökande korttidsarbetslösheten eller om effekterna av 1990-talskrisen ebbade ut först runt sekelskiftet.

Strukturarbetslöshet

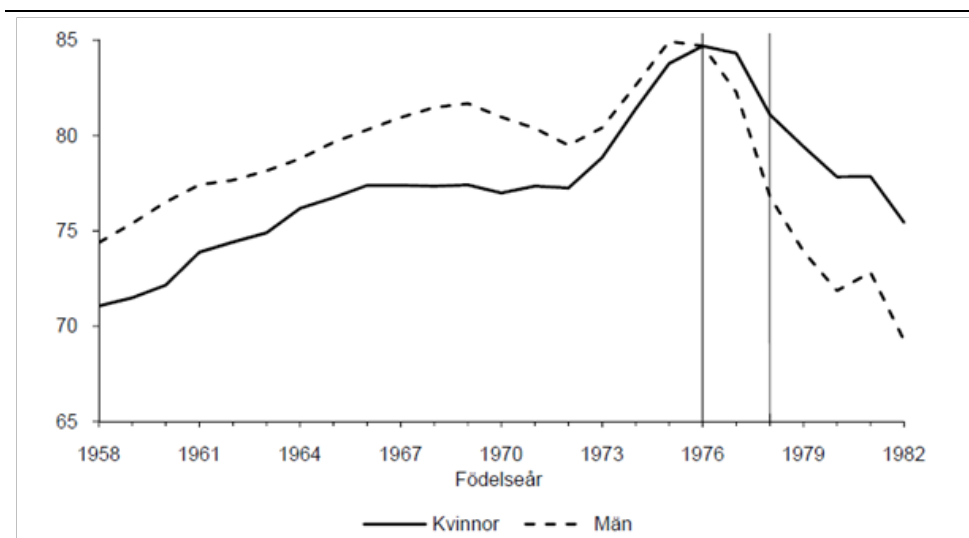
Strukturarbetslöshet beror på skillnader i arbetskraftsefterfrågans och arbetskraftsutbudets sammansättning avseende region, bransch, yrke eller utbildning. En annan orsak till strukturarbetslöshet är brister i institutionerna på arbetsmarknaden vilket leder till att arbetsmarknaden inte fungerar väl. Strukturarbetslösheten är långvarig, över en hel konjunkturcykel eller mer. I detta avsnitt diskuteras hur ungdomsarbetslösheten påverkas av följande strukturella faktorer: utbildningssystemets kvalitet och effektivitet, minimilöner, anställningsskydd och incitamentsstrukturen i arbetslöshetsförsäkringen.

Utbildningssystemets kvalitet och effektivitet

Utbildning och kunskap har stor betydelse för ungas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.⁸ Utredningen om en effektivare arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:18) finner till exempel att sannolikheten att försörja sig på arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd är mer än dubbelt så hög för ungdomar som saknar slutbetyg från gymnasieskolan jämfört med ungdomar som har en gymnasieutbildning. Sannolikheten att ha försörjningsstöd som huvudsaklig inkomst är över sex gånger högre.

Björklund med flera (2010) sammanfattar resultatutvecklingen i skolan. De finner att resultaten i matematik, naturvetenskap och läsförståelse i grundskolans senare år har försämrats betydligt sedan början/mitten av 1990-talet. Fredriksson och Vlachos (2011) visar att resultaten i gymnasieskolan har försämrats sedan gymnasiereformen 1991. Då förlängdes de yrkesinriktade utbildningarna med ett i huvudsak teoriinriktat år. Dessutom ändrades betygssystemet från ämnesbetyg till kursbetyg och målrelaterade betyg infördes. Tre år senare, år 1994, infördes meritvärdessystemet med betygen IG, G, VG och MVG. Andelen elever med minst gymnasium som högsta utbildningsnivå har minskat efter dessa reformers införande (se figur 16).

Figur 16 Andel av en årskull med minst gymnasium efter kohort och kön (mäts vid 26 års ålder)



Källa: Fredriksson och Vlachos (2011).

De vertikala strecken anger vilka kohorter som främst berörts av reformerna. De som är födda 1976 påverkades av 1991 års gymnasiereform och de som är födda 1978 påverkades av införandet av meritvärdessystemet.

Hall (2009) visar att de treåriga yrkesutbildningarna ökade sannolikheten att inte ta examen jämfört med de tvååriga utbildningarna.

⁸ Vilket framgår av figur 11.

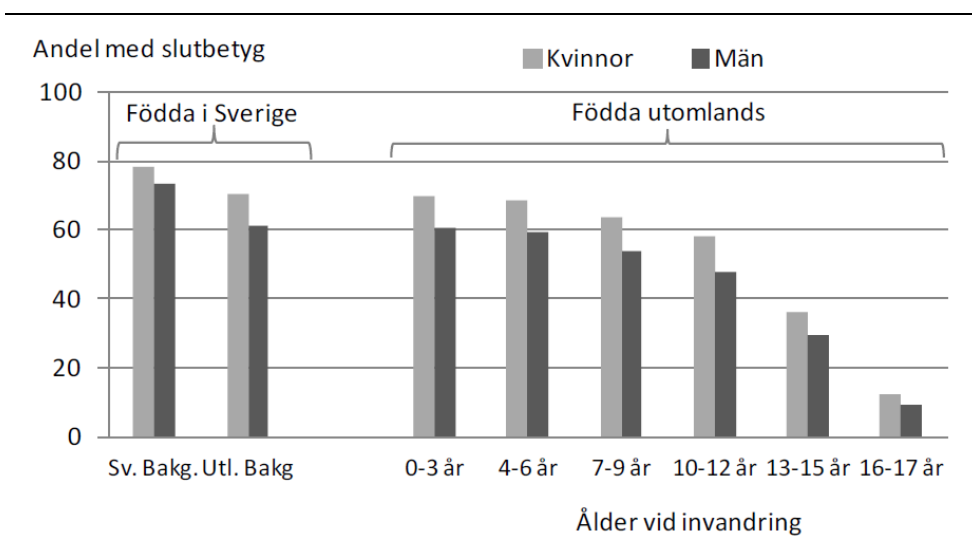
Effekten uppgår till nära fyra procentenheter. Effekterna är koncentrerade till elever med låga grundskolebetyg. Bland dem uppgår effekten till över åtta procentenheter.

Björklund med flera (2010) visar att sannolikheten att ha slutfört gymnasieutbildningen på normalt tid (det vill säga vid 19 års ålder) minskar bland de årskullar som betygssattes enligt meritvärdessystemet jämfört med tidigare årskullar. Nedgången är särskilt stor bland ungdomar med låga grundskolebetyg. Det gäller både elever på studieförberedande och yrkesinriktade utbildningar. Effekten är betydligt större för elever som påbörjat yrkesutbildningar.

Skolverket (2012) visar att bland dem som påbörjat gymnasiestudier år 2006 hade 76 procent ett slutbetyg fyra år senare, det vill säga år 2010. Om man även tar hänsyn till de personer som inte alls börjat på gymnasiet så faller motsvarande siffra till 72 procent av samtliga 20-åringar år 2010. Det innebär att 28 procent saknar slutbetyg från gymnasiet. Det är sämre än i slutet av 1990-talet. Den negativa utvecklingen sedan gymnasieformen 1991 kan ha bidragit till att ungdomsarbetslösheten har ökat.

En grupp som har stora problem att slutföra gymnasiet är utrikes födda ungdomar som var i tonåren när de invandrade till Sverige.⁹ Under 2000-talet invandrade årligen mellan 10 000 och 20 000 utrikes födda barn under 18 år till Sverige. De flesta, över 90 procent, påbörjar gymnasieskolan. Det finns ett starkt samband mellan ålder vid invandring och slutbetyg från gymnasiet vilket framgår av Figur 17.

Figur 17 20-åringar med slutbetyg från gymnasieskolan för ungdomar födda åren 1982-1990, inrikes födda efter svensk/utländsk bakgrund och utrikes födda efter ålder vid invandring, andel av befolkningen



Källa: SCB (2011).

Anm: Personer med svensk bakgrund är inrikes födda med två eller en inrikes född förälder. Personer med utländsk bakgrund är utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.

⁹ SCB (2011).

Analysen i SCB (2011) visar vidare att föräldrarnas utbildningsnivå och sysselsättningsstatus spelar en viktig roll för ungdomarnas studieresultat.

För lite arbetslivsanknytning

Förutom att alltför många inte slutför sin gymnasieutbildning har det också funnits andra brister i den yrkesinriktade gymnasieutbildningen. Kritiker har hävdats att utbildningarna inte har haft tillräckligt stor förankring i arbetslivet. Den 15 veckor långa praktikperioden har dessutom för många elever inte ägt rum på en riktig arbetsplats utan på skolan (OECD, 2008). Det kan ha gjort det svårare att få jobb även för unga med slutfört yrkesinriktat gymnasieprogram.

Minimilöner

De försämrade resultaten i skolan kan bidra till att en del av ungdomarna saknar den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar vid rådande lönenivå. Om dessa ungdomars produktivitet är lägre än minimilönerna kommer arbetsgivare istället att anställa vuxna. Den låga produktiviteten kan bero på misslyckade studier (dålig kvalitet i utbildningen för dem som avslutat sina studier med godkända betyg, låga betyg eller avsaknad av betyg i vissa kurser, eller avbrutna studier) eller på brist på arbetslivserfarenhet.

Nordström Skans (2009) betonar att låg produktivitet bara leder till arbetslöshet om inte lönerna anpassas efter produktiviteten. Arbetslösheten blir då ett lönebildningsproblem. Han skriver "Ett mer 'produktivt' utbildningsväsende ger lägre arbetslöshet för ett givet löneläge samtidigt som högre minimilönenivåer ger upphov till högre arbetslöshet vid ett givet utbildningsväsende." (s 13). Relativt höga minimilöner ställer således krav på att utbildningssystemet fungerar väl för att en hög sysselsättning ska kunna upprätthållas.

Forskningen kring minimilönens effekter på sysselsättningen är mycket omfattande. Enligt ekonomisk teori kan sysselsättningseffekten antingen vara negativ eller positiv.¹⁰ Det beror på hur den berörda arbetsmarknaden ser ut. Om det råder perfekt konkurrens och många arbetsgivare konkurrerar om arbetskraften kommer lönen (eller egentligen arbetskostnaden) bestämmas så att efterfrågan och utbudet balanseras. Det innebär att arbetsgivarna vill anställa alla som är villiga att jobba till denna lön. Ett vinstmaximerande företag ökar sysselsättningen så länge värdet av vad den sist anställde producerar är minst lika högt som lönekostnaden (och därmed också minst lika högt som kostnaderna för var och en av de övriga anställda). Värdet av vad den sist anställde producerar beror på produktiviteten. Om produktiviteten är för låg i förhållande till lönekostnaderna anställs inte personen. Sysselsättningen påverkas därför av individernas produktivitet.

Om minimilönen sätts över jämviktslönen på marknaden kommer normalt sysselsättningen att påverkas negativt. Risken är störst för de grupper på arbetsmarknaden vars löneläge direkt påverkas av minimilönen. Till exempel ungdomar, lågutbildade och nyanlända

¹⁰ Forslund med flera (2012) och Konjunkturinstitutet (2012).

invandrare. Effekten av minimilönen kan se olika ut på kort och lång sikt. När arbetskraftskostnaden höjs skapas drivkrafter för företagen att investera i ny teknik som är besparande i arbetskraft vilket efter hand spär på den negativa sysselsättningseffekten. Samtidigt får emellertid arbetstagarna incitament att utbilda sig för att öka sin produktivitet och anställningsbarhet, vilket kan motverka den negativa effekten.

Om arbetsmarknaden däremot karaktäriseras av att arbetsgivarna har marknadsmakt i lönesättningen kan en minimilön ge positiva effekter på sysselsättningen. Ett exempel på en sådan monopson arbetsmarknad skulle kunna vara den offentliga sektorn i sin roll som arbetsgivare för vissa yrkesgrupper. På denna typ av marknad hålls lönen och sysselsättningen nere under de nivåer som skulle råda vid perfekt konkurrens. En minimilön kan då göra att både sysselsättningen och lönen ökar när fler söker sig till arbetsgivaren givet att minimilönen inte överstiger den nivå som balanserar utbud och efterfrågan.

Eftersom sysselsättningseffekten enligt teorin både kan vara negativ och positiv kan frågan endast avgöras empiriskt. Det finns en mycket omfattande empirisk forskning om lagstadgade nationella eller regionala minimilöner. Trots årtionden av forskning och debatt finns ingen konsensus om sysselsättningseffekten. Resultaten från de empiriska studierna är blandade och de metodologiska frågorna debatteras fortfarande.¹¹

Det finns däremot mycket få studier av effekterna av avtalsbestämda minimilöner. De avtalade minimilönerna är mer komplexa och varierar ofta med individens egenskaper som erfarenhet, anställningstid och utbildning, liksom med vilka arbetsuppgifter individen har. Svenska studier avser för det första hur minimilönerna påverkar de faktiska lönerna, och för det andra vilka sysselsättningseffekter en förändring av minimilönerna framkallar.¹² Vilken inverkan minimilönerna har på de faktiska lönerna varierar med avtalsområdet. Inom hotell- och restaurangbranschen och detaljhandeln har en stor andel av de anställda en lön nära minimilönen medan så inte är fallet inom teknikavtalet eller för anställda inom allmän kommunal verksamhet (HÖK-avtalet). Edin och Holmlund (1994) och Östros (1994) finner att stora minimilönehöjningar för ungdomar under 1970-talet bidrog till minskad efterfrågan på ung arbetskraft. Skedinger (2006) studerar effekten av höjda reala minimilöner på sysselsättningen i hotell- och restaurangbranschen 1979-1999 och finner negativa sysselsättningseffekter. En senare studie av Skedinger (2011) för detaljhandeln visar att öknings av de reala minimilönerna medförde att betydligt fler anställda som berördes av minimilönehöjningarna lämnade sina anställningar 2001-2005 (frivilligt eller ofrivilligt) jämfört med en kontrollgrupp med något högre löner. Samtidigt minskade separationssannolikheten bland anställda med något högre lön. Det tyder på att arbetsgivare ersatte mindre produktiv arbetskraft med mer produktiv arbetskraft.

¹¹ Se till exempel Neumark och Wascher (2006), Eyraud och Saget (2005), Skedinger (2007), Lundborg (2012), *The Economist* 24 november 2012.

¹² Forslund med flera (2012).

Med tanke på de blandade internationella resultaten och de få svenska studierna är det svårt att bilda sig en säker uppfattning. Forslund med flera (2012) drar slutsatsen att ”minimilönerna skulle kunna vara ett hinder för vissa lågproduktiva grupper att etablera sig på arbetsmarknaden” (s 20) och både Konjunkturinstitutet (2010) och Skedinger (2007) drar slutsatsen att de empiriska studierna i de flesta fallen visar på en negativ effekt på sysselsättningen av höjda minimilöner. De negativa effekterna överväger vid en hög nivå på minimilönerna.

Förändringar i minimilönerna under de senaste 10-15 åren

Nordström Skans (2009) bedömer att höjda minimilöner inom hotell- och restaurangsektorn samt inom detaljhandeln kan ha bidragit till den ökande ungdomsarbetslösheten. Argument som stödjer denna slutsats kan hämtas från Konjunkturinstitutet (2010) som analyserar minimilönerna. Resultaten visar för det första att lönespridningen i den nedre delen av lönefördelningen i Sverige är liten i ett internationellt perspektiv, vilket riskerar att stänga ute lågutbildade och andra svaga grupper på arbetsmarknaden. För det andra visar analysen att minimilönerna är relativt höga jämfört med i andra länder. Nedanstående tabell är hämtad från rapporten (s 65).

Tabell 1 Minimilöner i olika länder

Kollektivavtalsreglering	Kronor per månad	Procent av medianlön¹
Danmark ²	18 800 – 19 600	Ingen uppgift
Norge ²	18 200 – 21 100	63 - 73
Sverige ³	13 800 – 16 200	61 - 71
Finland ²	12 000 – 12 100	56 - 57
Lagreglering		
Frankrike	11 400	61
Grekland	6 100	53
Belgien	11 400	52
Holland	11 800	45
Storbritannien	12 500	45
Spanien	6 100	34
USA ⁴	6 200	31
Lettland	1 600	Ingen uppgift

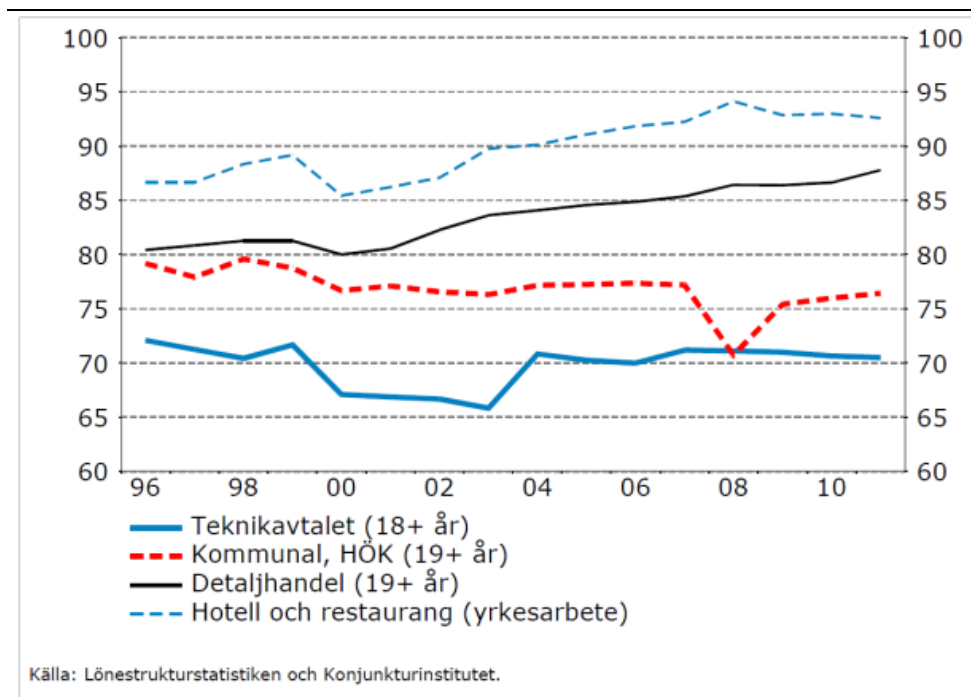
Källa: Konjunkturinstitutet (2010).

Anm: 1) Minimilön dividerat med medianlön i privat sektor. 2) Intervall för tre avtalsområden. 3) Intervall för sju avtalsområden: Teknikavtalet Metall, Byggnads-, Slakteri och charkuteri-, Bageri-, Detaljhandels-, Kommunal-, samt Hotell- och restaurangavtalet. 4) Federal minimilön.

För det tredje visar Konjunkturinstitutet (2012) att minimilönerna inom hotell- och restaurang samt handel har ökat relativt medianlönerna under perioden 2000-2011. Nedanstående figur är hämtad från rapporten (s 19). Den visar utvecklingen av relationen mellan minimilönen och medianlönen, det så kallade minimilönebettet, under perioden 1996-2011

för en minimilönegrupp som bäst motsvarar en okvalificerad arbetare utan erfarenhet som är äldre än 20 år.

Figur 18 Minimilönebett



Medan minimilönebettet minskade något inom Teknikavtalet och inom allmän kommunal verksamhet (HÖK-avtalet) mellan år 1996 och 2011, ökade det inom Detaljhandelsavtalet och Hotell- och restaurangavtalet. Att en stor andel av de anställda har en lön nära minimilönen inom hotell- och restaurangbranschen och detaljhandeln innebär att en höjning av minimilönerna faktiskt höjer lönerna för dem som befinner sig i den nedre delen av lönefördelningen.¹³ Därmed kan även sysselsättningen potentiellt påverkas negativt för personer med lägre produktivitet (faktisk eller förväntad). Den tidigare nämnda studien av Skedinger (2011) finner också att detta hände inom detaljhandeln.

Olika typer av introduktionsanställningar (ungdomsavtal)

På arbetsmarknaden har parterna sedan lång tid avtalat om särskilda anställningsformer för ungdomar. Dels traditionella längre lärlingsutbildningar men också kortare introduktionsanställningar med en viss del av arbetstiden avsatt för utbildning. Till exempel finns möjlighet för företagen i de flesta av Unionens avtal att betala 75 procent av lägstlönen som introduktionslön för nyanställda under högst 12 månader kombinerat med ett utbildningsprogram.¹⁴

IF Metall och Teknikföretagen kom hösten 2010 överens om en särskild tidsbegränsad anställning för ungdomar upp till 24 års ålder

¹³ Forslund med flera (2012).

¹⁴ Charlie Levin utredare vid Unionen, debattartikel, 16 april 2012, www.unionen.se.

(Yrkesintroduktion).¹⁵ Syftet är att ungdomar utan erfarenhet från industrin ska kunna introduceras till en anställning inom industrin för att bredda sektorns rekryteringsmöjligheter. Anställningen omfattar arbete på 75 procent och studier på 25 procent. Lönen motsvarar 75 procent av avtalets lägsta lön, det vill säga den anställde får inte lön för tiden i utbildning men full lön för tiden i arbete. Introduktionsanställningen ska leda fram till ett yrkescertifikat. Det ska finnas individuella utbildningsplaner och utbildade handledare hos arbetsgivaren.

Under 2012 har Handels ingått ett liknande avtal med Svensk Handel och KFO om yrkespraktik i butik.¹⁶ Avtalet avser ungdomar som är under 21 år och som har genomgått Handels- och administrationsprogrammet i gymnasieskolan. Syftet är att länka ihop skola och arbetsliv på ett tryggt sätt. Praktiken är 12 månader på heltid med 75 procent praktik och 25 procent utbildning. Praktikanten har en handledare på arbetsplatsen. Utbildningen sker genom interaktiva webbaserade övningar. Lönen ska vara minst 75 procent av gällande minimilön för den som fyllt 18 år och har ett års branschvana. Arbetsplatser med upp till 25 anställda kan ha en praktikant och är det fler anställda kan det finnas två praktikanter. Efter avslutad praktik utfärdas ett yrkesbevis.

Även Kommunal har under 2013 år ingått avtal med Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Arbetsgivarförbundet Pacta om två typer av introduktionsanställningar.¹⁷ Syftet är dels att bidra till kompetensförsörjningen inom sektorn, dels att bidra till att fler personer utanför arbetsmarknaden ska komma i arbete.

Utbildnings- och introduktionsanställning omfattar både ungdomar och vuxna som fullföljt vård- och omsorgsutbildning men som saknar relevant yrkeserfarenhet. Syftet med anställningen är att den efter 12 månaders provanställning ska övergå till en tillsvidareanställning hos samma arbetsgivare. Anställningen ska innehålla minst 25 procent utbildnings- och introduktionsinsatser och ska förenas med handledning. När utbildnings- och introduktionsanställningen slutförts utfärdar arbetsgivaren ett intyg. Lönen utgör 75 procent av lägsta lön för arbetstagare med fast kontant lön i yrke där arbetsgivaren kräver, och arbetstagaren har, yrkesförberedande gymnasieutbildning samt ett års yrkeserfarenhet.

Arbetslivsintroduktionsanställning riktar sig till personer mellan 19 och 25 år, som är arbetslösa och behöver en arbetslivsintroduktion för att komma in på arbetsmarknaden. Anställningen har inga krav på tidigare utbildning eller erfarenhet. Anställningen ska till minst 25 procent innehålla utbildnings- och introduktionsinsatser och ska förenas med handledning. Det är bara möjligt att anställa en arbetstagare i arbetslivsintroduktion en gång hos samma arbetsgivare. Anställningen är en visstidsanställning i 12 månader. Om arbetslivsintroduktionsanställningen inte leder till fortsatt anställning

¹⁵ Arbetet 12 mars 2012, Göteborgsposten 15 mars 2012.

¹⁶ www.yrkespraktik.se.

¹⁷ www.skl.se/avtal-lagar/lonekollektivavtal_vid_sidan_av_hok.

utfärdar arbetsgivaren ett tjänstgöringsintyg. Lönen utgör 75 procent av lägsta lön för arbetstagare som fyllt 19 år.

Det har tagit lång tid att få igång användningen av introduktionsanställningar inom industrin. Parterna hävdar att det tar tid att bygga upp en arbetsmetod särskilt avseende utbildningsinslagen. Ett partsgemensamt pilotprojekt (Yrkesåret) pågick under 2012 i Gnosjöregionen. Även Unionens möjligheter till introduktionslön används mycket sällan.¹⁸ Regeringen har därför aviserat en "Jobbpakt" med parterna. För att stödja spridningen av yrkesintroduktionsanställningar (i alla sektorer) vill regeringen bidra med handledarstöd och sänkta arbetsgivaravgifter för dem som har en sådan anställning. För en utförligare beskrivning av förslaget och en diskussion om den förda politiken se kapitel 8.

Anställningsskydd

En annan faktor som diskuteras i samband med ungdomsarbetslösheten är anställningsskyddet (Lagen om anställningsskydd, LAS). Enligt ekonomisk teori gör anställningsskyddet att risken för uppsägning minskar, vilket ökar sysselsättningen och minskar arbetslösheten. Men det uppstår också en motverkande effekt genom att arbetsgivare vid beslut om anställningar tar hänsyn till kostnader vid eventuella framtida uppsägningar i form av uppsägningstid eller avgångsvederlag med mera. Det minskar viljan att nyanställa. Man kan därför inte utifrån ekonomisk teori bestämma vilken effekt som dominerar. Däremot är det tydligt att svängningarna i arbetslöshet och sysselsättning minskar över konjunkturen. En annan effekt är att arbetslösheten kan bli bestående efter en kraftig konjunkturedgång. Även om konjunkturen förbättras kan företagen vara ovilliga att anställa om de är osäkra på hur långvarig konjunkturuppgången blir.

Även de empiriska resultaten om anställningsskyddets effekter på sysselsättningen och arbetslöshetens nivå är blandade.¹⁹ Det är därför svårt att dra några säkra slutsatser. En relativt färsk svensk studie av von Below och Skogman Thoursie (2010) analyserar effekten av två-undantaget i turordningsreglerna för småföretag som infördes i Sverige 2001. De finner att två-undantaget ledde till att andelen nyanställningar och separationer i små företag ökade med ca fem procent vardera. Därmed ökade inte företagets nettosysselsättning. Ökningen av nyanställningar skedde uteslutande i mycket små företag med 2-5 anställda. I en tidigare version av rapporten finner de dessutom att företagen inte verkade anpassa sin storlek efter tröskelvärde 10 anställda för att kunna behålla möjligheten till undantag (von Below och Skogman Thoursie, 2008).

Det är inte givet att anställningsskyddet påverkar sysselsättningen på samma sätt för olika grupper på arbetsmarknaden. Eftersom uppsägningstider och avgångsvederlag brukar öka med anställningstiden,

¹⁸ Cecilia Fahlberg, ordförande i Unionen, artikel 11 april 2012, www.unionen.se.

¹⁹ OECD (2004) och Skedinger (2008a) redovisar blandade resultat medan Cahuc (2011) hävdar att empiriska studier på disaggregerade data visar att ett striktare anställningsskydd leder till minskad sysselsättning.

ökar risken för uppsägning bland grupper med kortare anställningstid jämfört med grupper med lång anställningstid. Det gäller till exempel ungdomar och nyanlända invandrare. Samma sak gäller turordningsregler som premierar personer med lång anställningstid.

Dessutom är arbetsgivarens osäkerhet kring arbetssökandes produktivitet troligen större avseende personer med kort eller utländsk arbetslivserfarenhet, personer som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, långtidsarbetslösa och personer som tidigare varit långtidssjukskrivna. Det gör att företagen, som vill undvika risk, är mindre benägna att anställa personer från dessa grupper när anställningsskyddet är strikt. Om minimilönerna dessutom är höga begränsas möjligheterna för arbetsgivaren att kompensera för den större osäkerheten med lägre lön, vilket kan förstärka effekten. De empiriska resultaten visar också att vissa grupper, och särskilt ungdomar, missgynnas av ett förstärkt anställningsskydd.²⁰

I flera europeiska länder, och även i Sverige, har möjligheterna att anställa på tidsbegränsade kontrakt ökat. I Spanien har andelen med tidsbegränsad anställning ökat kraftigt. I förlängningen leder det till en uppdelad, eller segmenterad, arbetsmarknad med olika förutsättningar. På marknaden finns en grupp med insiders, eller kärnarbetskraft, med stabila villkor som tillsvidareanställningar och med fackligt stöd för löneförhandlingar och andra avtal, och som får del av kompetensutveckling etcetera. Den andra gruppen, outsiders, går mellan olika tidsbegränsade anställningar och arbetslöshet. De får inte del av kompetensutveckling i samma utsträckning och har en svagare position gentemot arbetsgivaren vid löneförhandlingar. Dessa personer kan också ha svårare att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning vilket spår på deras brist på inkomsttrygghet. OECD (2004) finner att ju större skillnaden är mellan anställningsskyddet för tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda, ju högre är andelen tidsbegränsat anställda bland ungdomar och okvalificerad arbetskraft.

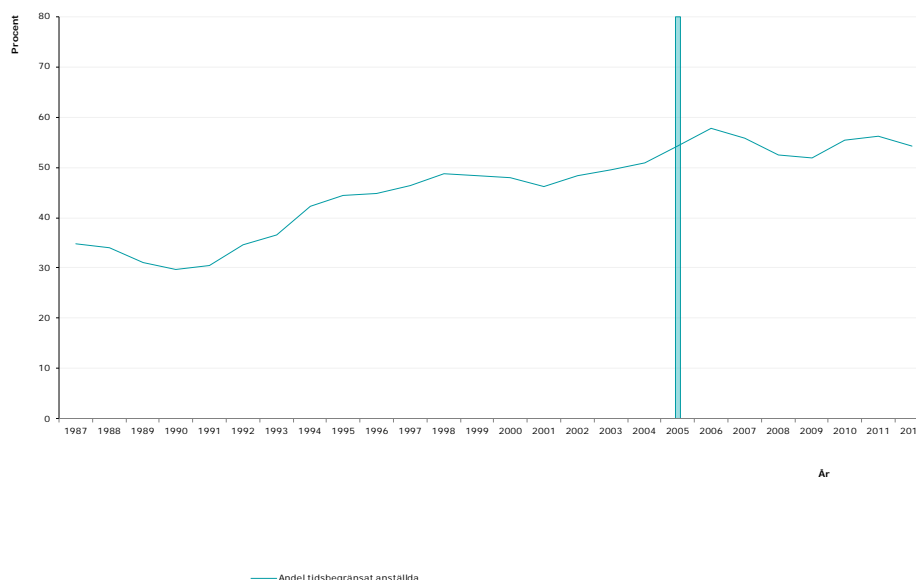
Ytterligare en potentiellt negativ effekt av skillnader i anställningsskydd mellan tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar är att det kan leda till att tidsbegränsade anställningar inte förlängs trots att arbetstagarna är produktiva. Orsaken är att deras anställningar annars skulle övergå till fasta anställningar med högre uppsägningskostnader. Detta kan i sin tur leda till onödigt stor personalomsättning.

Förändringar i anställningsskyddet under de senaste 10-15 åren

En anledning till att ungdomar har en högre arbetslöshet än vuxna är att en stor andel av ungdomarna har tidsbegränsade anställningar. Mätt vid en viss tidpunkt kommer då en större andel av ungdomarna att vara mellan jobb vilket driver upp arbetslösheten i den åldersgruppen. Figur 19 visar utvecklingen av andelen tidsbegränsat anställda ungdomar 1987-2011. Andelen har ökat från ca 30 till 55 procent.

²⁰ OECD (2004) och Skedinger (2008a).

Figur 19 Andel tidsbegränsat anställda ungdomar bland samtliga sysselsatta ungdomar



Källa: AKU. Brott i serien fr o m 2005 då ILO-definitionen av arbetslöshet började användas. Åldersgruppen utökades då från 16-24 år till 15-24 år.

En bidragande orsak till att andelen tidsbegränsat anställda ungdomar har ökat kan vara att anställningsskyddet förändrats så att det blivit lättare för arbetsgivarna att använda tidsbegränsade anställningar samtidigt som skyddet inte har förändrats för tillsvidareanställda. Skillnaden mellan anställningsskyddet för tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda har därför ökat och arbetsgivare väljer därför tidsbegränsade anställningar i högre utsträckning (OECD 2004 och Skedinger 2008a). Detta har i sin tur har bidragit till en ökad friktionsarbetslöshet bland ungdomar.²¹

Däremot kan sannolikt inte ökningen av ungdomsarbetslösheten i relation till vuxnas arbetslöshet förklaras genom en ökad risk för uppsägningar (från tillsvidareanställningar) för ungdomar eftersom turordningsreglerna inte har ändrats under perioden.²²

TCO (2010) har argumenterat för att turordningsreglerna inte har någon betydelse alls för ungdomsarbetslösheten. De hänvisar till data från AKU som visar vad de som var arbetslösa vid mättillfället gjorde innan de blev arbetslösa (se tabell 2).

²¹ Även andra faktorer har bidragit till ökningen av andelen tidsbegränsat anställda på arbetsmarknaden, se till exempel Holmlund och Storrie (2002) och Konjunkturinstitutet (2005).

²² Nordström Skans (2009) drar slutsatsen att arbetsrätten inte kan vara en betydande faktor bakom ökningen av ungdomsarbetslösheten eftersom den inte har reformerats i någon större utsträckning. Han pekar dock på att strikta regler för tillsvidareanställda kan leda till fler visstidsanställningar bland ungdomar. Arbetsrätten kan också förstärka effekterna av höjda minimilöner och försämrade skolresultat bland ungdomar i arbetskraften.

**Tabell 2 Arbetslösa fördelade på orsak till arbetslöshet och ålder, 2008
(procent och procentenheter)**

Orsak till arbetslöshet	15-24 år	25-64 år
Nyinträdande på arbetsmarknaden	53,1	8,7
Återinträdande på arbetsmarknaden	25,4	25,8
Sökt omedelbart vid arbetslöshet	21,5	65,4
Därav arbetslösa på grund av		
Personal- och driftsinskränkningar	2,5	15,1
Tidsbegränsat arbete	12,9	28,6

Källa: TCO (2010).

Drygt hälften av de arbetslösa ungdomarna var nyinträdande på arbetsmarknaden vid undersökningstillfället medan en fjärdedel var återinträdande. Det vill säga, den stora majoriteten arbetslösa ungdomar var nya på arbetsmarknaden eller återvände till arbetsmarknaden efter att ha gjort något annat, till exempel studerat. Bland vuxna arbetslösa (25-64 år) kom majoriteten istället från ett tidigare arbete (65 procent) medan endast cirka 9 procent var nyinträdande. Andelen återinträdande var ungefär lika stor i de båda grupperna.

Omkring 22 procent av de arbetslösa ungdomarna hade sökt nytt arbete direkt efter att de blivit arbetslösa. Bland dem hade 2,5 procentenheter blivit arbetslösa på grund av personal- och driftsinskränkningar medan 13 procentenheter hade avslutat en tidsbegränsad anställning. Bland de vuxna arbetslösa som sökt nytt jobb omedelbart hade en betydligt högre andel blivit arbetslösa på grund av personal- eller driftsinskränkningar, 15 procentenheter, och 29 procentenheter hade avslutat en tidsbegränsad anställning.

TCO drar slutsatsen att "turordningsreglerna kan avfärdas som en förklaring av någon betydelse för den höga svenska ungdomsarbetslösheten. 97,5 av de arbetslösa ungdomarna har aldrig befunnit sig i en situation där turordningsreglerna ens teoretiskt kan ha påverkat deras arbetslöshet." (s 12).

Vidare argumenterar TCO för att LAS inte har bidragit till att ungdomar får tidsbegränsade anställningar istället för tillsvidareanställningar. Genom möjligheten till provanställning på sex månader kan arbetsgivaren pröva en person innan tillsvidareanställning sker. Anställningen kan avbrytas när som helst utan krav på saklig grund. Arbetsgivaren kan också enkelt, snabbt och billigt säga upp den sist anställda vid arbetsbrist. Uppsägningstiden är kort och i Sverige utgår inte avgångsvederlag som i många andra länder.

Utifrån den tidigare nämnda forskningen i översikterna från OECD (2004) och Skedinger (2008b) delar Saco inte TCO:s bedömning. Sannolikt har den ökade skillnaden mellan anställningsskyddet för tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda bidragit till att

arbetsgivare väljer att erbjuda ungdomar tidsbegränsade anställningar i högre utsträckning och eftersom arbetslösheten är hög bland ungdomar accepterar de den typen av anställning i brist på alternativ.

Incitamentsproblem i arbetslöshetsförsäkringen

Utformningen av arbetslöshetsförsäkringen påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Försäkringen bör ge ett tillräckligt skydd mot inkomstförluster vid arbetslöshet samtidigt som den ska fungera som en omställningsförsäkring, vilket innebär att tillräckliga drivkrafter måste finnas för att den som är arbetslös ska söka ett nytt jobb på ett effektivt sätt och ha rimliga löneanspråk.

Eftersom få ungdomar uppfyller arbetsvillkoret i försäkringen anser Nordström Skans (2009) att den inte har haft någon större betydelse för ungdomsarbetslösheten i Sverige. Däremot kan incitamentsproblem tidigare ha funnits bland unga arbetslösa med försörjningsstöd när det gäller att acceptera en tidsbegränsad anställning, eftersom stödet fram till 1 juli 2013 minskade proportionellt med arbetsinkomsten.²³ Efter förändringarna i socialtjänstlagen ska nu 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd.²⁴ Beräkningsregeln ska gälla under två år. För den som efter denna tid åter fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska beräkningsregeln gälla igen.

²³ Omkring 30 procent av de arbetslösa ungdomarna som är inskrivna på Arbetsförmedlingen är mottagare av försörjningsstöd (Nordström Skans, 2009).

²⁴ Prop. 2012/13:94.

5 Långsiktiga effekter av ungdomsarbetslöshet

Eftersom ungdomars arbetslöshet i betydande utsträckning är kortvarig anser en del forskare att problemen med ungdomsarbetslösheten överbetonas i debatten.²⁵ Det huvudsakliga problemet är enligt deras uppfattning den grupp ungdomar med låg utbildning som har svårt att etablera sig överhuvudtaget och som riskerar långtidsarbetslöshet. De politiska insatserna bör därför inriktas på att öka dessa ungdomars produktivitet.

Att det ändå är så stort fokus på ungdomsarbetslösheten kan ha sin grund i att forskningen visar att ungdomsarbetslösheten, trots de korta arbetslöshetsperioderna, kan ha långsiktiga negativa effekter. Dessa kan uppkomma beroende på att individen förlorar värdefull kompetens, inte får någon arbetslivserfarenhet samt att arbetsgivare sorterar bort sökande efter tidigare arbetslöshet.

Nordström Skans (2004) studerar alla 18- och 19-åringar som slutförde praktiska eller tvååriga gymnasielinjer mellan 1991 och 1994. Resultaten visar att de som blev arbetslösa direkt efter gymnasiet hade en betydligt större sannolikhet att vara arbetslösa under de följande tio åren än de övriga ungdomarna. I studien jämförs syskon, och effekten av skillnader i betyg, valt program och arbetslivserfarenhet under skoltiden rensas bort i analysen.

Gartell (2009) analyserar effekterna av att bli arbetslös direkt efter examen från högskolan. Hon studerar alla examinerade från Stockholms universitet och Uppsala universitet under perioden 1991-1999. I studien jämförs arbetsmarknadsutfallet mellan dem som registrerades som arbetssökande under det första året efter examen med dem som fick ett arbete i samband med examen. I studien kontrolleras för kön, ålder, födelse land, bostadsort, utbildningens längd och inriktning, examensår och termin, antal barn, medelbetyg från gymnasiet och föräldrarnas utbildningsnivå. Individer som upplever arbetslöshet vid examen har i genomsnitt 30 procent lägre årlig arbetsinkomst fem år efter examen.

²⁵ Se till exempel Finanspolitiska rådet (2009).

6 Ungdomar som varken arbetar eller studerar

Deltagandet i arbetslivet brukar beskrivas med indikatorerna sysselsättning och arbetslöshet, som tillsammans bildar arbetskraften. En person som studerar, och som inte samtidigt söker eller har ett jobb, ingår inte i arbetskraften (se figur 5). Eftersom ungdomar i så stor utsträckning studerar, och rör sig mellan studier och arbete eller både arbetar och studerar, räcker inte dessa indikatorer till för att beskriva ungdomars anknytning till arbetsmarknaden. Därför har nya indikatorer börjat användas mer och mer i arbetsmarknadsanalyser. I detta kapitel redogörs för två sådana indikatorer, en internationell och en svensk.

NEET används inom EU och OECD

Under det senaste decenniet har arbete bedrivits inom olika internationella organisationer för att ta fram en gemensam indikator över ungdomars bristande anknytning till arbetsmarknaden. På engelska kallas den NEET och står för "not in employment, education or training". Inom EU kom man år 2010 överens om en gemensam definition och indikatorn presenteras nu av Eurostat. Indikatorn används bland annat inom EU2020-strategin.²⁶

Indikatorn beräknas med hjälp av data från ländernas harmoniserade arbetsmarknadsundersökningar och omfattar unga i åldern 15-24 år. NEET beräknas som en kvot där täljaren består av antalet respondenter som

1. inte är sysselsatta
2. och som inte har tagit del av någon utbildning eller något arbetsmarknadspolitiskt program under de senaste fyra veckorna före undersökningen.²⁷

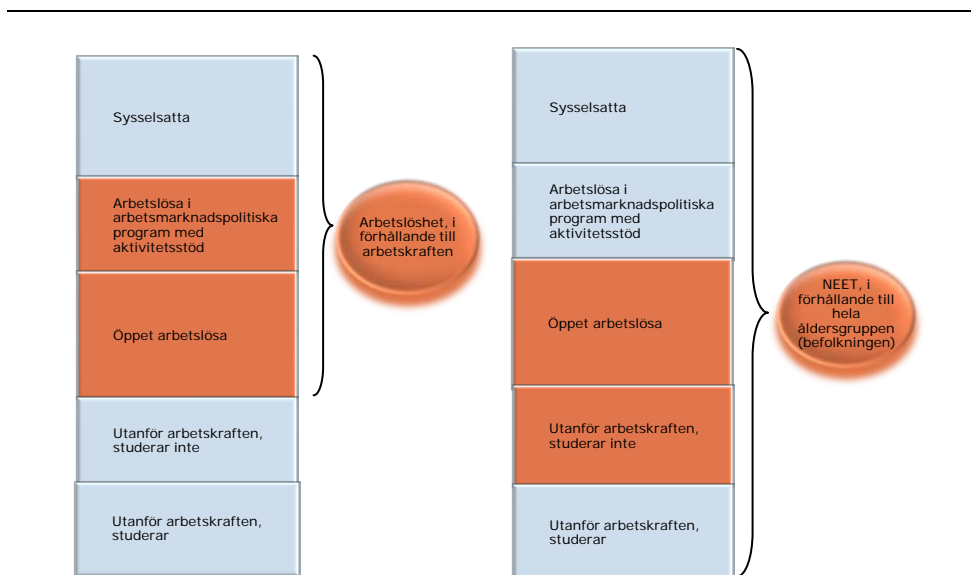
Nämnumaren är samtliga respondenter i åldersgruppen.²⁸ NEET mäts alltså i förhållande till hela åldersgruppen, till skillnad från arbetslösheten som mäts i förhållande till arbetskraften. Figur 20 visar skillnaden mellan indikatorerna.

²⁶ Se Eurofound (2012).

²⁷ Enligt Eurofound (2012) är definitionen "neither in employment nor in any education or training". Enligt SCB (2013b) motsvarar "training" i Sverige deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd (inte bara arbetsmarknadsutbildning). Det innebär att NEET består av öppet arbetslösa och personer utanför arbetskraften som inte studerar.

²⁸ Med undantag för dem som inte har besvarat frågan om studiedeltagande.

Figur 20 Skillnaden mellan NEET och arbetslöshet



Källa: Eurofound (2012), egen bearbetning till svenska förhållanden.

Eftersom nämnaren är olika i de två kvoterna innebär det att antalet ungdomar som varken arbetar eller studerar kan vara högre än antalet arbetslösa ungdomar, samtidigt som andelen NEET är lägre än ungdomsarbetslösheten. Tabell 3 beskriver situationen i Sverige och EU år 2012.

Tabell 3 NEET respektive ungdomsarbetslöshet i Sverige och EU 2012

Variabel	Sverige	EU27
Antal arbetslösa	154 000	5 521 000
Arbetslöshet, procent av arbetskraften	23,7	22,8
NEET (Antal ej i arbete eller studier)	96 700	7 518 000
NEET, procent av befolkningen	7,8	13,2

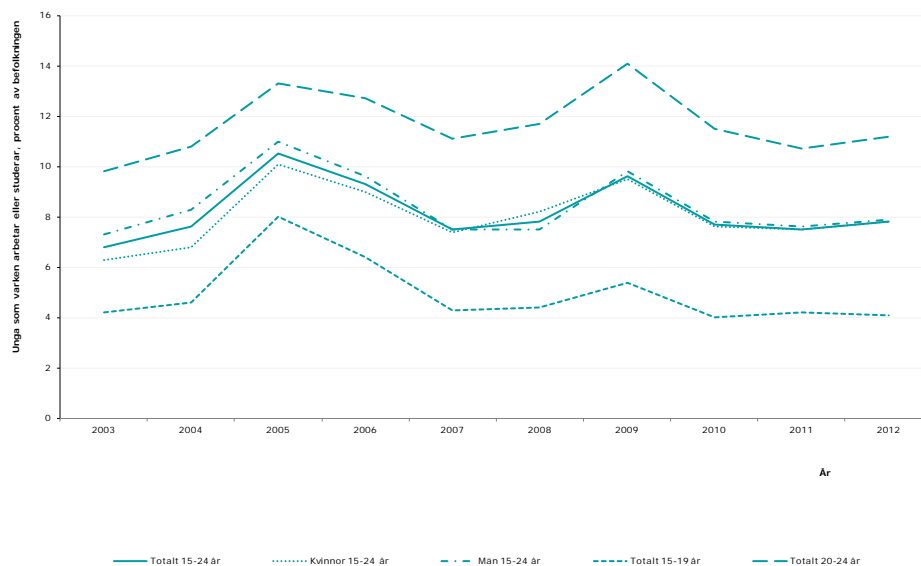
Källa: Eurostat, egna beräkningar.

Ungdomsarbetslösheten i Sverige är något högre än genomsnittet inom EU medan andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar är betydligt lägre. En förklaring är det höga studiedeltagandet i Sverige. Sett ur det perspektivet har Sverige ett mindre problem med ungdomars anknytning till arbetsmarknaden jämfört med övriga Europa.

Andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar med konjunkturen. Figur 21 visar utvecklingen i Sverige mellan 2003 och 2012.

Andelen NEET uppvisar inte samma stigande trend som ungdomsarbetslösheten (se figur 1).

Figur 21 Unga som varken arbetar eller studerar



Källa: Eurostat.

Mellan 2003 och 2006 hade de unga männen en högre andel NEET än de unga kvinnorna. Sedan 2009 är andelen i princip lika hög. Andelen som varken arbetar eller studerar är som förväntat betydligt högre i åldersgruppen 20-24 år än i åldersgruppen 15-19 år. Det kan till stor del förklaras av att de flesta ungdomar i den yngre åldersgruppen läser på gymnasieskolan.

Ungdomsstyrelsens indikator

Ungdomsstyrelsen (2013) använder ett mått på andelen ungdomar som varken studerar eller arbetar *under ett helt år* till skillnad från mätningarna i AKU som är ett genomsnitt för 12 månader. Fördelen är att måttet i mindre utsträckning påverkas av de ungas många övergångar mellan arbete, arbetslöshet, studier och andra anledningar att inte delta i arbetskraften (till exempel långvariga resor utomlands).

För att räknas till gruppen som varken arbetar eller studerar ska personen under ett helt kalenderår inte haft inkomster över ett basbelopp (42 800 kr 2011); inte haft studiemedel, inte varit utbildningsregistrerad eller studerat vid SFI mer än 60 timmar; inte arbetspendlat till Norge eller Danmark. År 2011 var det omkring 112 000 ungdomar i åldern 16-25 år som varken arbetade eller studerade. Det motsvarade 8,9 procent av samtliga ungdomar i åldersgruppen som var folkbokförda i Sverige.

Tabell 4 Unga som varken arbetar eller studerar 1997-2011

Ålder	1997	1998	2006	2007	2008	2009	2010	2011
16-25	11,4	9,7	8,2	8,1	8,4	10,0	9,5	8,9
16-19	3,8	3,9	3,6	3,7	3,9	4,0	3,7	3,7
20-25	15,9	13,4	11,7	11,5	11,9	14,3	13,5	12,1

Källa: Ungdomsstyrelsen (2012, 2013).

Bland de ungdomar som varken arbetade eller studerade år 2010 gick knappt 41 procent till arbete eller studier under 2011. Majoriteten kvarstod i gruppen (56 procent) medan övriga emigrerat eller avlidit (3 procent). Etableringen på arbetsmarknaden för dessa ungdomar är således svår.

Ungdomsstyrelsen (2013) använder nationella register för att få information om vad dessa ungdomar gör. Omkring 27 procent deltar i statliga eller kommunala arbetsmarknadsåtgärder, 6 procent vårdade barn, 11 procent hade en sjukdom eller funktionsnedsättning, 7 procent hade invandrat under året, 17 procent en kombination av stöd från flera aktörer och 32 procent saknade känd aktivitet. Enligt Ungdomsstyrelsen (2013) kan de som saknar känd aktivitet bland annat arbeta eller vistas utomlands, jobba svart, befinna sig i särskilda ungdomshem, sluten ungdomsvård eller fängelse.

Riskfaktorer

Eurofound (2012) analyserar de faktorer som ökar risken att en ung person varken arbetar eller studerar. De finner följande riskfaktorer:

- Låg utbildningsnivå (gäller både på individ- och familjenivå)
- Funktionshinder
- Invandrarbakgrund
- Bosatt i glesbygd och små städer
- Låg hushållsinkomst.

Ungdomsstyrelsen (2013) finner liknande resultat för Sverige. Sannolikheten att ingå i gruppen ökar för ungdomar som har kort utbildning, har föräldrar med låg utbildningsnivå och bor i ett socialt utsatt område.²⁹

Låg utbildning är den viktigaste riskfaktorn enligt Eurofound (2012). Utredningen om en flexibla arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:18) analyserar andelen 24-åringar som har en årsinkomst under ett basbelopp. De finner att andelen år 2002 var ca 16 procent bland dem som saknar gymnasieutbildning medan gruppen endast var ca 6 procent bland dem som har en fullbordad gymnasial yrkesutbildning.³⁰

²⁹ Se även SOU 2013: 13 och Socialstyrelsen (2010).

³⁰ Personer som är förtidspensionerade, sjuka, handikappade, värnpliktiga och studerande ingår inte i analysen.

7 Unga akademikers arbetsmarknadssituation

Kapitel 3 visade att ungdomar med kort utbildning har högre arbetslöshet än ungdomar med längre utbildning. I detta kapitel redovisar vi statistik över arbetsmarknadssituationen för ungdomar i åldersgruppen 15-24 år uppdelat på fyra olika utbildningsnivåer. Statistiken är specialbeställd från SCB:s Arbetskraftsundersökning 2011. Egentligen är åldergruppen inte optimal för analyser av akademikers arbetsmarknadsinträde. Många högskolestuderande blir klara med sina studier i högre ålder (medianen är ca 26 år), men eftersom den arbetslöshetssiffra som diskuteras i debatten avser 15-24 år används den åldersgruppen även här.

Unga akademiker har relativt små problem på arbetsmarknaden

Arbetslösheten bland ungdomar var 23 procent av arbetskraften år 2011 vilket motsvarar omkring 150 000 ungdomar. Tabell 5 visar arbetsmarknadssituationen för fyra olika utbildningsgrupper.

Tabell 5 Olika utbildningsgrupper 2011

	Förgymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Kortare eftergymnasial utbildning	Akademiker, minst 3 års högskola
Befolkningen	572 400	481 200	146 000	35 600
Arbetskraften	162 200	379 500	82 100	25 400
Sysselsatta	99 900	308 560	69 900	22 900
Arbetslösa	62 300	71 000	12 200	2 500
varav heltidsstuderande	39 400	18 500	7 200	1 000

Källa: SCB, AKU, specialbeställda data, 15-24 år.

Bland samtliga ungdomar i åldern 15-24 år hade majoriteten högst en förgymnasial eller gymnasial utbildning. Knappt 36 000 hade en akademisk utbildning, det vill säga minst tre års högskoleutbildning.

Akademiskt utbildade ungdomar hade ett betydligt bättre arbetsmarknadsläge än ungdomar med kortare utbildning. Arbetslösheten var 10 procent bland akademiskt utbildade ungdomar jämfört med 19 procent bland ungdomar med gymnasial utbildning till exempel (se tabell 6).

Tabell 6 Arbetsmarknadssituationen för olika utbildningsgrupper 2011

	Förgymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Kortare eftergymnasial utbildning	Akademiker, minst 3 års högskola
Arbetskraftsdeltagande	28	79	56	71
Sysselsättningsgrad	18	64	48	64
Arbetslöshet	38	19	15	10
Andel				
heltidsstuderande	63	26	59	39
bland de arbetslösa				
Utanför arbetskraften	72	21	44	29

Källa: SCB, AKU, specialbeställda data, 15-24 år.

Anm: Arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och utanför arbetskraften mäts i procent av befolkningen. Arbetslöshet mäts i procent av arbetskraften.

Arbetslösheten var högst bland ungdomar med förgymnasial utbildning, 38 procent. Men man ska komma ihåg att det är svårt att jämföra ungdomar med förgymnasial utbildning med ungdomar med akademisk utbildning eftersom det kan innebära stora ålderskillnader. Man kan också anta att grupperna skiljer sig åt avseende vilken typ av arbete de söker. Yngre ungdomar i åldrarna 15-19 år söker förmodligen i större utsträckning feriejobb eller extrajobb.³¹

Bland de 150 000 arbetslösa ungdomarna år 2011 var nära hälften heltidsstuderande (45 procent). Exklusive de heltidsstuderande var arbetslösheten 19 procent av arbetskraften bland förgymnasialt utbildade, 15 procent bland gymnasialt utbildade, 7 procent bland ungdomar med kortare högskoleutbildning och 6 procent bland ungdomar med minst 3 års högskoleutbildning.

Om vi vänder på perspektivet och studerar hur stor andel av de arbetslösa som tillhör respektive utbildningsgrupp finner vi att arbetslösheten bland akademiskt utbildade ungdomar endast motsvarade 2 procent av den totala ungdomsarbetslösheten. Den största gruppen arbetslösa ungdomar hade gymnasial utbildning (48 procent) eller förgymnasial utbildning (42 procent) medan arbetslösheten bland ungdomar med kortare eftergymnasial utbildning motsvarade 8 procent av den totala ungdomsarbetslösheten.

Studentmedarbetare

Bland vuxna akademiker i åldersgruppen 25-54 år var arbetslösheten 3,8 procent. Arbetslösheten minskar således efter hand. Att etablera sig på arbetsmarknaden som akademiker tar tid. En bidragande orsak är brister i arbetslivsanknytningen vid studier på universitet och högskolor. En

³¹ Andelen heltidsstuderande bland de arbetslösa med högst förgymnasial utbildning var 63 procent.

aktuell rapport från Jusek (2012) visar att nyexaminerade studenter är missnöjda med kontaktytorna gentemot arbetslivet. Bara var åttonde instämmer helt i att lärosätet underlättade arbetsmarknadskontakten. Var tredje anser att lärosätet inte alls underlättade för dem i kontakten med arbetslivet. Möjligheterna till att göra praktik är också otillräckliga. Sex av tio anger att de inte fick tillräckliga möjligheter att göra praktik under studietiden och så många som sju av tio nyexaminerade uppger att de inte haft någon praktik alls.

Högskoleverket (2012) gjorde under 2012 på uppdrag av regeringen en kartläggning av lärosätenas arbetsmarknadsanknytning. Enligt studien har lärosätenas arbete byggts ut och utvecklats under de senaste åren. Samtidigt varierar arbetslivskontakten mellan utbildningsområden. De är mest påtagliga i yrkesinriktade utbildningar, och vanligare i program än i fristående kurser. Högskoleverket anser att det saknas tydlighet i termer av vad lärosätena vill uppnå med verksamheten (mål och indikatorer) och vem som har ansvaret. Uppföljningen av tidigare studenters erfarenheter och av resultaten av arbetsmarknadskontakterna kan förbättras.

Olika sätt att underlätta övergången till arbetslivet är att utöka möjligheterna till praktik, studiebesök, arbetsmarknadsdagar, examensarbeten, företagspresentationer på universiteten med mera, men även att studenterna kan få extrajobb i relevanta yrken under studietiden. I Region Skåne anställs studenter som utbildar sig till ett tekniskt eller administrativt yrke vid en skånsk högskola eller universitet som "studentmedarbetare".³² Modellen har hämtats från Danmark där den har funnits i många år. Studenten ska ha läst minst ett år på utbildningen och kunna jobba 10-15 timmar i veckan. Gäller inte utbildningar som har verksamhetsförlagd utbildning. Studentmedarbetarlönen är ca två tredjedelar av ingångslönen för nyutbildade akademiker. Flera andra kommuner anställer också studentmedarbetare med varierande avtalsutformning, bland annat Uppsala kommun, Falkenbergs kommun, Lunds kommun och Regionförbundet Södra Småland.³³ Saco-S har begärt överläggning med Arbetsgivarverket om ett centralt kollektivavtal för studentmedarbetare.³⁴

³² www.skane.se.

³³ Se www.jusek.se.

³⁴ Artikel SvD 4 juli 2012.

8 Politik för minskad ungdomsarbetslöshet

Ungdomar har relativt svårt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden och svårigheterna har förvärrats under det senaste decenniet. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att påverka skolans resultat och ungdomars inträde på arbetsmarknaden sedan 2006. I detta kapitel diskuteras ett urval av dessa. Diskussionen är organiserad runt de fyra centrala förklaringsfaktorerna till strukturarbetslöshet som diskuteras inom forskningen: brister i utbildningssystemet, alltför höga ungdomslöner, allför strikt anställningsskydd och allför svaga drivkrafter till arbete inom arbetslöshetsförsäkringen samt övrigt.

Utbildningssystemet

Under de senaste sju åren har regeringen genomfört ett stort antal reformer för att förbättra kvaliteten inom skolan.³⁵ Nedan listas mycket kortfattat ett urval av åtgärder sorterade under rubrikerna förändringar i lärarnas kompetens och behörighet, grundskolan, gymnasieskolan, skollagen och uppföljningen av skolan:

Lärarna

- En ny lärarutbildning har införts.
- Ett legitimationssystem håller på att införas för lärare för att öka yrkets attraktionskraft.
- Ett system för nya karriärvägar för lärare har införts.
- En fortbildningssatsning (Läraryftet) håller på att genomföras.

Grundskolan

- Nya läroplaner i alla ämnen med förtydligade mål och kunskapskrav har införts.
- En ny betygsskala med fler steg för att göra betygen mer rättvisande har införts.
- Betyg från årskurs sex (tidigare från årskurs 8) har införts.

Gymnasieskolan

- Modernisering och kvalitetssäkring av utbildningsinnehåll har skett.
- Skärpta behörighetskrav till nationella programmen för att eleverna ska vara bättre förberedda har införts.
- Två typer av gymnasieexamen, yrkesexamen respektive högskoleförberedande examen har införts.

³⁵ För en mer omfattande beskrivning se till exempel Prop. 2011/12:100 eller Fredriksson och Vlachos (2011).

- Fördjupningen i yrkesämnena har utökats på de gymnasiala yrkesprogrammen medan kärnämnen minskat. Yrkesprogrammen leder inte längre till grundläggande högskolebehörighet om inte eleven väljer att komplettera med fler kurser i svenska och engelska inom ramen för det individuella valet eller utnyttja möjligheten med utökat program.
- Lärlingsutbildningar har införts och kraven på arbetsplatsförlagt lärande har förtydligats.
- Det tidigare individuella programmet har ersatts med fem olika förberedande program.
- En ny betygsskala med fler steg för att göra betygen mer rättvisande har införts.

Ny skollag och skolinspektion

- Ny skollag har införts för att skapa ökat fokus på kunskap, valfrihet och trygghet.
- Ny myndighet har skapats, Statens skolinspektion, för tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprövning när det gäller skola, förskola och vuxenutbildning.

Sacos syn på utbildningsfrågorna

Utifrån genomgången i kapitel 4 av möjliga förklaringar till den höga ungdomsarbetslösheten i Sverige anser Saco att det allvarligaste problemet är den grupp ungdomar som av olika skäl inte fullföljer gymnasiet. Att det generellt tar tid för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden och att många unga söker extraarbete vid sidan om sina studier är inte lika problematiskt.

Ungdomsskolan lägger grunden för all vidare utbildning och för arbetslivet. Förskolan och grundskolan ska ge alla elever de kunskaper och färdigheter de behöver för att klara sig i arbetslivet och som medborgare. Alltför många ungdomar lämnar grundskolan utan behörighet till gymnasiet och avhoppet från gymnasiet är för många. Fler ungdomar måste fullfölja sina gymnasiestudier. Kvaliteten i gymnasieutbildningarna måste också förbättras så att ungdomarna blir attraktiva på arbetsmarknaden och är väl förberedda inför fortsatta studier.

Utbildningarna måste ständigt förnyas och anpassas till ny kunskap och nya krav på arbetsmarknaden. Men utbildning ska också ge bildning. Det är viktigt för demokratin och för samhällets utveckling. De försämrade resultaten inom skolan är därför oroande.

Lärarna

Den viktigaste förutsättningen för en väl fungerande skola är skickliga lärare. Det svaga intresset för läraryrket och underskottet på sökande till lärarutbildningen kan komma att leda till ytterligare kvalitetsförsämringar under kommande decennier. För att få ett väl fungerande skolsystem måste lärarnas status och löner höjas kraftigt. Den viktigaste enskilda faktorn är lärarnas löner. Lärarna måste betalas i proportion till sin samhällsekonomiska nyckelroll.

Saco har i ett antal rapporter studerat den privatekonomiska avkastningen av olika högskoleutbildningar. Det är avsevärda skillnader i avkastning mellan olika utbildningsinriktningar.³⁶ Avkastningen beräknas genom att jämföra lönekurvan för en högskoleutbildad person med en person som börjar arbeta direkt efter ett treårigt studieförberedande gymnasieprogram. Jämförelsen görs för tiden från studentexamen till 85 års ålder. Inom området pedagogik och lärarutbildning har alla utbildningsinriktningar relativt svag lönsamhet. För männen innebär utbildningen till och med en förlust jämfört med att börja arbeta direkt efter gymnasiet. För kvinnorna innebär lärarutbildningen i stort sett samma livslön som gymnasieutbildade har, utom för yrkeslärare där livslönen är något högre. För att läraryrket ska bli ett attraktivt yrke att utvecklas i skulle lärarna behöva en bättre löneutveckling under sitt yrkesliv.

En förbättrad lärarutbildning där det är tydligt vad studenterna får för kompetens och examina bör på sikt också bidra till ett högre söktryck och en större konkurrens om utbildningsplatserna. Det bör i sin tur leda till bättre förkunskaper hos lärarstudenterna.

Gymnasieskolan

Gymnasieskolan måste kunna leda vidare till högre utbildning eller yrkesverksamhet. För dem som inte går igenom gymnasiet omedelbart efter grundskolan måste det finnas andra vägar in i arbetslivet, men också möjligheten att på goda ekonomiska villkor tillgodogöra sig det gymnasiet erbjuder när de längre fram i livet är motiverade att göra det. Saco anser därför att en tre års skolrätt efter de nio årens skolplikt ska införas.

För de ungdomar som är skoltrötta eller föredrar andra undervisningsformer är lärlingsutbildning ett bra alternativ. Saco välkomnar därför regeringens lärlingsalternativ inom gymnasieskolan.

Effekten av det fria skolvalet och den näst intill fria etableringsrätten är att de offentliga organen inte längre kontrollerar dimensioneringen av gymnasieskolan. Många kommuner är också för små för att på egen hand bära ett kvalificerat gymnasieutbud. Det är angeläget att se över gymnasieskolans konstruktion och huvudmannaskap för att säkra kvalitet och likvärdighet.

Studie- och yrkesvägledning och arbetslivskontakter

Tillgången till studie- och yrkesvägledning i grundskola, gymnasium och högskolan behöver förstärkas. Korrekt och opartisk information är det bästa sättet för individen att göra ett välgrundat val. Saco välkomnar därför regeringens satsningar på studievägledning i den nya skollagen.

Saco vill inspirera till högskolestudier. Vi vill att så många som möjligt ska kunna hitta en väg fram till sitt drömyrke. Genom att varje år ge ut rapporterna Välja yrke och Framtidsutsikter samt arrangera utbildningsmässor bidrar Saco till att öka förutsättningarna för landets unga att göra ett informerat val.

³⁶ Granqvist (red) (2011).

Kontakterna med arbetslivet under studietiden behöver förstärkas för att underlätta övergången från skola till arbetsliv. Det kan handla om praktik, arbetsmarknadsdagar, studiebesök och andra åtgärder.

Skolinspektionen

Saco välkomnar förstärkningen av den nationella uppföljningen och utvärderingen av skolan. När förslagen remissbehandlades ansåg Saco det särskilt angeläget att betygsättningen och de nationella provens funktion utvärderades, i syfte att ta fram underlag för en enhetlig bedömning av uppnådda resultat. Saco välkomnade särskilt nationell rättning av nationella prov. Skolinspektionens granskningar har visat på omfattande och stora avvikelser mellan skolans bedömning och Skolinspektionens bedömning i vissa delprov, särskilt vid uppsatsskrivning i såväl svenska som engelska.³⁷ I vissa skolor finns det delprov där det vid nästan vartannat prov är skillnad mellan skolans rättning och Skolinspektionens. Skolinspektionens rättare bedömer oftast att elevens prestation motsvarar ett lägre betyg än vad rättaren på elevens skola kommit fram till.

Löner och övergång från skola till arbetsliv

I Sverige finns inga lagstadgade minimilöner utan de bestäms i kollektivavtal mellan parterna på arbetsmarknaden. Regeringen säger sig inte ha några intentioner att ändra på detta utan stödjer den så kallade svenska modellen. Regeringen har dock på andra sätt påverkat arbetsgivarnas lönekostnader för ungdomar. Här diskuteras nedsatta socialavgifter, nystartsjobb och introduktionsanställningar.

Nedsatta socialavgifter för unga

Regeringen bedömde vid sitt tillträde att lönekostnaderna var ett hinder för arbetsgivare att anställa ungdomar. Anledningen skulle vara den lägre produktivitet som yngre personer förmodas besitta och att det normalt föreligger ett utbildningsbehov i samband med en anställning, vilket sammantaget innebär att arbetsgivare är tveksamma till att anställa yngre personer. Nedsättning av socialavgifter skulle enligt regeringen kunna överbrygga arbetsgivarnas tvekan och stimulera efterfrågan på yngre arbetskraft. Avgifterna sänktes i två steg med start 2007 och arbetsgivaren betalar nu 15,49 procent i arbetsgivaravgift på lönesumman för personer upp till och med 25 års ålder jämfört med 31,42 procent för vuxna.

Saco ställer sig kritisk till denna nedsättning av tre skäl. För det första anser Saco att det är viktigt att de försäkringsmässiga principerna i socialavgifterna upprätthålls. För att en försäkring ska sägas vara försäkringsmässig ska det föreligga ett tydligt samband mellan avgifter och förmåner. Om en avgift inte motsvaras av en förmån rör det sig om en skatt.

Enligt Sacos uppfattning är dessutom orsakerna till ungdomars svårigheter att komma in på arbetsmarknaden något fler och komplexa och beror bland annat på hur vägarna in i arbetslivet ser ut, hur väl

³⁷ Skolinspektionen (2013).

utbildningssystemen är integrerade med arbetslivet, beskattningen av arbete och nivån på ingångslöner med mera. Om man delar denna uppfattning följer att nedsättning av socialavgifter är ett mindre bra styrmedel i detta fall.

För det tredje finns det skäl att ifrågasätta om nedsättning av socialavgifter är den mest effektiva lösningen när det gäller att underlätta för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden. Nedsättningen omfattar hela åldersgruppen oavsett om det föreligger svårigheter för den unge att komma in på arbetsmarknaden eller inte. En generell nedsättning riskerar att leda till dödviktsförluster. Sådana förluster riskerar att bli betydande.

Skattepolitiken bör enligt Sacos uppfattning inte användas för problem som bättre löses inom andra politikområden. Nettokostnaden för nedsättningen är dessutom relativt hög. Inom andra politikområden finns olika alternativ som innebär lägre kostnader och har en högre träffsäkerhet. Enligt Sacos uppfattning är arbetsmarknadspolitikerna bättre lämpad när det gäller att underlätta för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden. Även om både effektiviteten och kvaliteten i arbetsmarknadspolitikerna på goda grunder kan ifrågasättas krävs regelmässigt någon form av arbetsmarknadsprövning innan en arbetsmarknadspolitisk åtgärd sätts in. Samma krav borde ställas upp i detta fall. Det är en mer effektiv lösning än en generell nedsättning.

Nystartsjobb

Regeringen införde år 2007 en ny form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd som är rättighetsbaserad, de så kallade Nystartsjobben. Den som fyller 21–26 år under året och som har varit utan arbete på heltid i minst 6 av de senaste 9 månaderna har rätt till Nystartsjobb. Då får arbetsgivaren vid en anställning ett belopp som motsvarar en normal arbetsgivaravgift (31,42 procent). Om personen varit borta från arbetslivet i tolv månader får arbetsgivaren ett belopp som motsvarar dubbla arbetsgivaravgiften. Arbetsgivaren kan vanligtvis få ersättningen under lika lång tid som personen har varit utan arbete, upp till en maxgräns. För unga kan arbetsgivaren få ersättningen i upp till tolv månader. Saco anser att de riktade Nystartsjobben är mer effektiva än den halverade socialavgiften.

Introduktionsanställningar

Som framgick i kapitel 4 har parterna sedan länge avtalat om olika typer av introduktionsanställningar för unga utan relevant erfarenhet i yrket. De erbjuds handledning och utbildning under en obetald del av arbetstiden. Dessa avtal har dock hittills använts mycket sällan.

Regeringen har därför utlovat stöd för att användningen ska öka. På regeringens hemsida framgår följande: "Genom yrkesintroduktionsavtal kan trösklarna till arbetsmarknaden sänkas och ungdomsarbetslösheten därigenom minska. Regeringen vill därför, tillsammans med parterna, verka för att fler avtal tecknas och att fler unga anställs inom ramen för dessa. Regeringen avser att stödja anställningar inom yrkesintroduktionsavtal genom bland annat en lönesubvention och ett handledarstöd./.../ EU-kommissionen har prövat Sveriges notifiering av

förslag om stöd för yrkesintroduktion och har lämnat sitt godkännande. Därmed kan förslagen om en lönesubvention och ett handledarstöd lämnas till riksdagen i budgetpropositionen för 2014 och ett system för yrkesintroduktion komma på plats i januari 2014.”³⁸

Beslut har redan fattats om stöd till särskilda informationsinsatser riktade både till kollektivavtalsslutande parter och centrala partsorganisationer. Regeringen har också gett ett uppdrag till Arbetsförmedlingen att inom ramen för ett pilotprojekt utveckla samverkan utveckla samverkan med Teknikföretagen och IF Metall kring rekrytering och matchning av ungdomar till yrkesintroduktionsanställningar inom industrin. I pilotprojektet ska ungdomarnas yrkesintroduktionsanställning kunna kombineras med branschpassade yrkesutbildningsinsatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller.

Sacos uppfattning är att användningen av dessa avtal bör öka för att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden och välkomnar förslaget om ett statligt stöd. Saco har dock riktat kritik mot den modell för handledarstöd och lönesubvention som har föreslagits av regeringen. För det första anser Saco att åldersgränsen på 25 år är för låg och utesluter stöd till unga akademiker. För det andra anser Saco att den föreslagna modellen innebär alldeles för stora dödviktskostnader eftersom stödet kan utgå till alla unga under 26 år. Regeringen bedömer att denna typ av anställningar kommer att omfatta ca 30 000 personer i genomsnitt per månad vid full volym. Eftersom tiden med stöd föreslås vara 6-12 månader och en ålderskohort är ca 100 000 personer innebär det att 30-60 procent av alla unga kommer att få en subventionerad anställning. Kostnaden beräknas bli 1,8 miljarder per år. Statistiska centralbyrån (SCB) visar i sin undersökning av ungas inträde på arbetsmarknaden att mindre än 10 procent av de som avslutade gymnasieskolan läsåret 2008/09 var arbetslösa i april 2012. En något mindre andel varken arbetade, studerade eller sökte arbete. Mot den bakgrunden vore det ett slöseri att inte inrikta resurserna på de unga som behöver hjälpen mest, det vill säga ungdomar med dokumenterade inträdesproblem på arbetsmarknaden. Det är också så nystartsjobben för ungdomar är utformade.

Saco anser vidare att det föreslagna stödet till handledning om 2 500 kronor per anställd och månad är för lågt. Stora arbetsgivare kan visserligen anställa flera ungdomar och låta en medarbetare handleda flera unga samtidigt, men för ett litet företag kommer stödet att vara för lågt enligt Sacos uppfattning. Det skulle begränsa viljan hos små företag att anställa unga i denna typ av anställning.

Om målgruppen reduceras till unga med dokumenterade inträdesproblem skulle en del av de sparade resurserna istället kunna läggas på högre handledningsstöd och eventuellt en längre subventionstid eller högre subventionsnivå. Detta skulle kanske dessutom behövas om stödet riktas mot ungdomar med dokumenterade inträdesproblem.

³⁸ <http://www.regeringen.se/sb/d/17361/a/213514>.

Regeringen föreslår att stöd till yrkesintroduktionsanställningar ska kunna lämnas även till oorganiserade arbetsgivare. Saco avvisar detta förslag. Ett kollektivavtal ger, förutom andra fördelar, möjligheter för parterna att tvista om avtalet. Det skulle kunna handla om brister i utbildnings- eller handledningsdelen. När kollektivavtal saknas finns inte motsvarande inbyggda kontroll av kvaliteten i anställningen. Om regeringen väljer att erbjuda stöd även till oorganiserade arbetsgivare måste löner, försäkringar och övriga villkor sammantaget vara minst i nivå med kollektivavtal. Dessutom måste kontrollåtgärder vidtas så att kvaliteten säkerställs och systemet inte missbrukas.

Arbetsrätten

Den nationalekonomiska forskningen finner att ett strikt anställningsskydd gynnar äldre arbetskraft medan ungdomar och andra med kort erfarenhet på arbetsmarknaden får svårare att få jobb. Ju större skillnaden är i anställningsskydd mellan tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda, desto större blir dessutom andelen tidsbegränsat anställda bland ungdomar och okvalificerad arbetskraft. Andelen tidsbegränsat anställda bland ungdomar har ökat från 30 procent år 1990 till omkring 55 procent år 2011. De ökade möjligheterna till visstidsanställningar har sannolikt bidragit till utvecklingen. Om en visstidsanställning fungerar som ett trappsteg mot en tillsvidareanställning, eller om den som accepterar en visstidsanställning riskerar att läsas in i en serie av fortsatta visstidsanställningar är en omdiskuterad fråga. Det finns tecken på att visstidsanställningar används på ett icke avsett sätt i vissa branscher där de staplas på varandra under en följd av år.

Under 2007 ändrades Lagen om anställningsskydd (LAS) så att arbetsgivare gavs nya möjligheter att anställa på tidsbegränsad anställning. Avtal om tidsbegränsad anställning får nu träffas i följande fall:

- för allmän visstidsanställning,
- för vikariat,
- för säsongsarbete, och
- när arbetstagaren har fyllt 67 år.

Om en arbetstagare under en femårsperiod har varit anställd hos arbetsgivaren antingen i allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år, eller som vikarie i sammanlagt mer än två år, övergår anställningen till en tillsvidareanställning.

Avtal får även träffas om tidsbegränsad provanställning, om provotiden är högst sex månader. Vill inte arbetsgivaren eller arbetstagaren att anställningen skall fortsätta efter det att provotiden har löpt ut, skall besked om detta lämnas till motparten senast vid provotidens utgång. Görs inte detta, övergår provanställningen i en tillsvidareanställning.

I dag är det många arbetsgivare som regelmässigt använder sig av provanställning vid nyrekryteringar. Saco är positiv till provanställningar, som kan vara en bra anställningsform för till exempel nyutexaminerade eller personer som i övrigt är oprövade på arbetsmarknaden. Vi är däremot negativa till att inte låta provanställningen räknas in vid beräkningen av den sammanlagda tiden om två år för allmän visstidsanställning. I praktiken innebär förslaget att taket för allmän visstidsanställning kan bli två och ett halvt år, vilket vi anser är ett alldeles för högt tak.

Samtidigt kan Saco konstatera att ett vikariat på två år kan adderas med en allmän visstidsanställning på två år. Eftersom anställningsformen allmän visstid kan användas oavsett grund kan denna form i praktiken användas för anställningar som kan hänföras till ett vikariat, något beroende på hur anställningen "etiketteras". Sammanlagt skulle därmed en tidsbegränsad anställning kunna pågå i två plus två år, det vill säga totalt fyra år. I vissa situationer kan även en provanställning ha varit aktuell i början av anställningen. Det skulle då innebära att en tidsbegränsad anställning hos samma arbetsgivare kan pågå i upp till fyra och ett halvt år, snarare än den gräns på två år som lagstiftningen vid ett första påseende ger sken av.

Saco anser att en allmän visstidsanställning bör vara tillåten upp till 18 månader och att maxgränsen för tidsbegränsad anställning, inklusive allmän visstidsanställning, vikariat och provanställning, bör vara 36 månader. En sådan bestämmelse är tydlig och förutsebar och ger ett reellt skydd mot missbruk av visstidsanställningar.

TCO anmälde år 2007 Sverige till EU-kommissionen för att förändringarna i LAS enligt deras uppfattning innebär att EU:s direktiv om visstidsarbete överträds. TCO fick stöd av EU-kommissionen som nu driver ett överträdelseförfarande mot Sverige. Regeringen hävdar att direktivet uppfylls och har ingen avsikt att förändra lagstiftningen. Nästa steg i förfarandet kan bli att EU-kommissionen väcker talan mot Sverige i EU-domstolen.

Incitament inom arbetslöshetsförsäkringen

Under 2006 och 2007 genomfördes många stora förändringar av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. Här fokuseras det borttagna studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen, den snabbare avtrappningen av arbetslöshetsersättningen (aktivitetsstödet) och utformningen av utvecklingsersättningen.

Studerandevillkoret

Möjligheten att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning genom studier, det så kallade studerandevillkoret, avskaffades 2007. Tidigare hade den som till exempel avslutat en heltidsutbildning som berättigar till studiestöd på ett år eller mer, och som därefter varit anmäld på Arbetsförmedlingen som arbetsökande i minst 90 kalenderdagar, rätt till grundbeloppet i försäkringen utan att tidigare ha arbetat. Regeringen

motiverar förändringen med att det är personer som blivit arbetslösa efter att ha haft ett arbete och en stadigvarande inkomst som ska kompenseras genom försäkringen.

I sitt remissvar till regeringen avstyrker Saco förslaget.

Studerandevillkoret är en viktig del av försäkringen. Saco anser att det är ett samhällsintresse att de resurser som enskilda individer och samhället som helhet investerat i utbildning kommer till nytta så bra som möjligt. Studerandevillkoret bidrar till att ge de nytutexaminerade det andrum som många gånger behövs för att de ska kunna hitta rätt arbete där man kan få nytta av sin högskoleutbildning. Om den nytutexaminerade inte lyckas få ett arbete efter examen finns i sämsta fall bara alternativet att söka sin försörjning hos socialtjänsten eller genom fortsatta studier efter examen.

Saco har sedan länge drivit frågan om att det är mycket angeläget att hitta lösningar på behovet av försäkringar för dem som studerar, antingen inom socialförsäkringarnas ram eller inom studiemedelssystemet. Arbetslöshet eller sjukdom ska inte behöva få de orimliga privatekonomiska konsekvenser som de kan få idag. Saco anser att det måste skapas ett nytt fullgott försäkringsskydd anpassat till studenternas speciella förutsättningar.

Snabbare avtrappning av arbetslöshetsersättningen

Den 1 december 2007 infördes jobbgarantin för ungdomar i åldern 16-24 år. Syftet med jobbgarantin är att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete eller påbörja eller återgå till en utbildning. Ungdomar kan bland annat anvisas till programmet om de varit arbetslösa och anmällda hos Arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader. Den som avvisar en anvisning till jobbgarantin har inte rätt till arbetslöshetsersättning vid fortsatt arbetslöshet. I den meningen är programmet "obligatoriskt".

Till ungdomar som har rätt till arbetslöshetsersättning lämnas aktivitetsstöd när de deltar i jobbgarantin för ungdomar. Till övriga ungdomar som fyllt 18 år och som deltar i jobbgarantin lämnas utvecklingsersättning. Utvecklingsersättningen är inte skattepliktig.

När ungdomar med rätt till arbetslöshetsersättning träder in i jobbgarantin övergår arbetslöshetsersättningen till aktivitetsstöd. Ersättningen trappas ner från 80 procent i 100 dagar till 70 procent i 100 dagar och därefter till 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten.³⁹ Det är en snabbare nedtrappning än för vuxna som får 80 procent i 200 dagar och 70 procent i 100 dagar. Regeringen motiverar den snabbare nedtrappningen med att den ökar de ekonomiska incitamenten att söka arbete eller välja reguljära studier.

Saco anser i remissbehandlingen att det tidiga och obligatoriska deltagandet i garantin i kombination med snabbare avtrappning av ersättningsnivån kommer att innebära att unga får ut mindre av att vara medlemmar i en a-kassa. Det innebär att ungdomar på så vis missgynnas i

³⁹ Särskilda regler finns för föräldrar till minderåriga barn.

förhållande till äldre arbetssökande. Många unga kommer, till följd av ett sämre inkomstskydd, sannolikt att välja att stå utanför a-kassan.

Förändrade regler för inkomstskyddet kommer sannolikt att påverka den berörda målgruppen på många olika sätt. Målgruppen unga mellan 16 och 24 år är heterogen. I synnerhet bland de äldre inom åldersgruppen finns personer med mycket varierande livssituation. En del bor fortfarande hemma hos sina föräldrar, andra har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden, bilda familj, köpa bostad, bil och så vidare. Olikheterna kan innebära att konsekvenserna av föreslagna regler i praktiken inte blir desamma för alla inom målgruppen; vissa kommer att drabbas betydligt hårdare än andra. Ett rimligt antagande är att de för unga ökade riskerna i samband med arbetslöshet kan komma att leda till att unga väljer att senarelägga bland annat familjebildning, barnafödande och annat som innebär ekonomiska utgifter och ansvar. Ungas livsplanering kan också komma att påverkas genom att de medvetet väljer att senarelägga både utbildning och inträde på arbetsmarknaden. För personer som har avslutat en utbildning och samtidigt uppfyller ett arbetsvillkor kan det, med de föreslagna reglerna, komma att löna sig att fördröja utträdet på arbetsmarknaden till efter 25-årsdagen.

I remissvaret avstyrker Saco förslaget beträffande ersättningsregler som innebär att olika försäkringstagare inom arbetslöshetsförsäkringen får olika försäkringsvillkor beroende på ålder. Saco anser att arbetslöshetsförsäkringen måste bli mer försäkringsmässig. Med det menar Saco att det ska finnas en tydlig koppling mellan det som individen betalar in och vad denne kan få ut vid eventuell arbetslöshet.

Utformningen av utvecklingsersättningen

Ersättningsnivån på utvecklingsersättningen är anpassad efter nivåerna i studiestödssystemet för att deltagandet i jobbgarantin för ungdomar inte ska framstå som mer ekonomiskt fördelaktigt än utbildning. Lite förenklat gäller att utvecklingsersättningen för den som har gymnasieexamen motsvarar studiebidraget inom studiestödet (ca 2 800 kronor per månad). För övriga ungdomar upp till 20 års ålder motsvarar utvecklingsersättningen studiebidraget inom studiehjälpen (1050 kronor per månad).

Övriga insatser

Regeringen har också vidtagit ett antal åtgärder för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten som inte är särskilt inriktade på ungdomar. Bland dessa kan nämnas jobbskatteavdraget, HUS-avdraget (ROT- och RUT-avdrag) och den halverade momsen för restaurang- och cateringtjänster. Dessa åtgärder kommenteras inte vidare här.

För att förbättra de arbetsmarknadspolitiska insatser som unga får ta del av infördes jobbgarantin för ungdomar den 1 december 2007. Jobbgarantin ersatte då de tidigare insatserna för ungdomar: det kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin. Regeringen motiverade förändringen med att de tidigare insatserna hade låg kvalitet

och att gjorda effektutvärderingar indikerade att insatserna till och med hade negativa effekter på ungdomars etablering på arbetsmarknaden.

Anvisning till jobbgarantin för ungdomar sker efter tre månaders arbetslöshet. Regeringen hänvisar till de negativa långsiktiga effekter som kan uppstå vid arbetslöshet efter skolan och anser därför att det finns behov av tidiga insatser. Samtidigt visar forskningen att få arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar har positiva effekter. De ger ofta så kallade inläsningseffekter, det vill säga att de unga slutar att söka arbete när de deltar i program. Jobbgarantin för ungdomar är därför uppbyggd av två faser. I den första fasen får ungdomarna del av fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning samt jobbsökaraktiviteter med coachning. I den andra fasen kombineras detta med förstärkta insatser som praktik eller utbildning.

I remissbehandlingen delar Saco regeringens uppfattning att det kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin var dåliga lösningar för att hantera de svårigheter som unga arbetssökande ofta står inför. Saco tillstyrker därför förslaget att avskaffa dessa program.

Saco anser vidare att det är mycket angeläget att öka träffsäkerheten för de olika slags arbetsmarknadsinsatser som görs för unga. Det är viktigt med en tidig, snabb och kvalificerad bedömning av unga arbetssökandes behov och önskemål. Detta är förutsättningar för att arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda rätt slags stöd samt att identifiera dem som riskerar längre tids arbetslöshet.

Saco anser att det är riktigt att betona en tidig behovsbedömning samt en inriktning mot jobbsökande. Saco delar uppfattningen att personlig rådgivning samt yrkes- och studievägledning är viktiga verktyg och att dessa resurser bör bli tillgängliga tidigt. Det är också viktigt att de insatser som görs går att utvärdera så att metoderna kan förfinas i takt med att erfarenheterna växer.

Saco värdesätter också regeringens ambition att underlätta unga arbetssökandes övergång till reguljär utbildning.

9 Slutsatser

Den ökande svenska ungdomsarbetslösheten är ett problem. Det är dock viktigt att inte i den allmänna debatten överdriva problemet, utan att ge en korrekt och nyanserad bild. Samtidigt som behovet av åtgärder inom politiken är stort för vissa grupper av ungdomar är det av stor betydelse att inte skicka alltför negativa signaler, som att ”en av fyra ungdomar saknar jobb”, eftersom det riskerar att ge alla ungdomar en alltför pessimistisk syn på sina framtida möjligheter.

Det sätt som arbetslösheten mäts på enligt internationella definitioner är inte optimalt för ungdomar eftersom de i hög utsträckning studerar. Det betyder att en 16-åring på gymnasiet som söker ett sommarjobb eller extrajobb räknas som arbetslös på samma sätt som en 24-åring som inte studerar och söker ett heltidsjobb. År 2012 var i genomsnitt ca 45 procent av de arbetslösa ungdomarna heltidsstuderande och den stora majoriteten av dessa ser sig som i huvudsak studerande. För att ge en korrekt bild av ungdomars arbetslöshet måste därför andra mått komplettera arbetslöshetssiffran.

Ett sådant alternativt mått, som används allt mer, är andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar (NEET). I Sverige omfattar måttet de ungdomar som är öppet arbetslösa (det vill säga som inte deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program där aktivitetsstöd utgår) och de ungdomar som inte är med i arbetskraften och som inte studerar. Andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar i Sverige är relativt lågt i internationell jämförelse, men även i högkonjunktur har 8 procent av ungdomarna bristande anknytning till arbetsmarknaden.

Genomgången av förklaringsfaktorer i forskningen visar att det inte går att peka ut en enskild orsak till ungdomsarbetslösheten. Ungdomsgruppen är inte heller homogen utan består av olika individer med varierande bakgrund, erfarenheter och behov.

Den största delen av ungdomarnas arbetslöshet består av kortare perioder av friktionsarbetslöshet. Korttidsarbetslösheten har ökat över tid. Det beror dels på att allt fler ungdomar studerar vidare och söker ferie- eller extrajobb, dels på att en allt större andel av ungdomarna har tidsbegränsade anställningar. Det senare kan bland annat bero på att det har blivit lättare att anställa på allmän visstidsanställning medan anställningsskyddet för tillsvidareanställda inte har ändrats.

Långtidsarbetslösheten är betydligt mer bekymmersam eftersom den på sikt kan leda till utslagning från arbetsmarknaden. År 2012 var cirka 15 procent av de arbetslösa ungdomarna långtidsarbetslösa, det vill säga hade varit arbetslösa i mer än 26 veckor. Saco anser att det allvarligaste problemet är den grupp ungdomar som av olika skäl inte fullföljer, eller inte ens börjar på, gymnasiet. Att det generellt tar tid för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden och att många unga söker extraarbete vid sidan om sina studier är inte lika problematiskt.

Regeringen har genomfört många reformer inom utbildningspolitiken sedan den tillträdde 2006. Det är av avgörande betydelse att dessa reformer ger positiva effekter på ungdomarnas studieresultat och att deras inträde på arbetsmarknaden underlättas. Sacos uppfattning är att den viktigaste förutsättningen för en väl fungerande skola är skickliga lärare. Lärarnas status och löner måste höjas kraftigt. Det, i kombination med en förbättrad lärarutbildning, skulle öka yrkets attraktionskraft och bidra till ett högre söktryck och konkurrens om utbildningsplatserna. Det bör i sin tur leda till bättre förkunskaper hos lärarstudenterna. Saco anser att gymnasieskolans konstruktion och huvudmannaskap behöver ses över för att säkra kvaliteten och likvärdigheten. Saco anser vidare att en tre års skolrätt efter de nio årens skolplikt ska införas för att möjliggöra senare gymnasiestudier. Studie- och yrkesvägledningen och kontakterna med arbetslivet under studietiden behöver förstärkas. Saco välkomnar de ökade resurserna till Skolinspektionen för nationell uppföljning och utvärdering av skolan.

För att öka efterfrågan på ungdomar på arbetsmarknaden har regeringen bland annat halverat socialavgifterna, infört nystartsjobb för ungdomar och avser att stödja anställningar inom yrkesintroduktionsavtal genom en lönesubvention och handledarstöd. Saco är kritisk till halveringen av socialavgifterna för ungdomar av tre skäl. För det första ska de försäkringsmässiga principerna upprätthållas, för det andra är ungdomar inte homogena och att sänka socialavgifterna för alla är därför en alltför trubbig åtgärd, och för det tredje är det förknippat med stora dödviktskostnader. Saco anser att de riktade nystartsjobben är mer effektiva. Saco delar regeringens uppfattning att de möjligheter till yrkesintroduktionsavtal som finns borde användas mer och välkomnar ett statligt stöd. Saco anser dock att även denna åtgärd, med den konstruktion som nu föreslås, kommer att innebära stora dödviktskostnader.

Regeringen har genom förändringar i LAS gett större möjligheter att anställa på tidsbegränsad anställning. Samtidigt har anställningsskyddet inte förändrats för tillsvidareanställda. Det har sannolikt bidragit till den höga andelen visstidsanställda (cirka hälften) bland ungdomar. Saco anser att en allmän visstidsanställning bör vara tillåten upp till 18 månader och att maxgränsen för tidsbegränsad anställning, inklusive allmän visstidsanställning, vikariat och provanställning, bör vara 36 månader. En sådan bestämmelse är tydlig och förutsebar och ger ett reellt skydd mot missbruk av visstidsanställningar.

Ungdomars möjligheter till arbetslöshetsersättning har minskat genom att studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen tagits bort. Saco är kritisk till förändringen. Saco anser att det är ett samhällsintresse att de resurser som enskilda individer och samhället som helhet investerat i utbildning kommer till nytta så bra som möjligt. Studerandevillkoret bidrar till att ge de nyutexaminerade den tid som behövs för att de ska kunna hitta rätt arbete där man kan få nytta av sin högskoleutbildning. Saco har sedan länge drivit frågan om att det är mycket angeläget att hitta lösningar på behovet av försäkringar för dem som studerar, antingen inom

socialförsäkringarnas ram eller inom studiemedelssystemet. För den som har rätt till arbetslöshetsersättning sker en snabbare avtrappning i ersättningsnivån för unga än för vuxna. Saco anser att det inte är försäkringsmässigt att olika försäkringstagare får olika villkor beroende på ålder. Det kan också leda till att unga väljer att stå utanför a-kassan och att ungas livsplanering påverkas på ett inte avsett sätt.

När den nya jobbgarantin för ungdomar infördes 2007 tillstyrkte Saco avskaffandet av de tidigare programmen kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin på grund av bristande kvalitet och resultat. Saco anser att det är viktigt med en tidig, snabb och kvalificerad bedömning av unga arbetssökandes behov och önskemål. Detta är förutsättningar för att arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda rätt slags stöd samt att identifiera dem som riskerar längre tids arbetslöshet. Saco anser vidare att en inriktning mot jobbsökande är bra. Saco delar regeringens uppfattning att personlig rådgivning samt yrkes- och studievägledning är viktiga verktyg och att dessa resurser bör bli tillgängliga tidigt. Det är också viktigt att de insatser som görs går att utvärdera så att metoderna kan förfinas i takt med att erfarenheterna växer. Saco värdesätter också regeringens ambition att underlätta unga arbetssökandes övergång till reguljär utbildning.

Källor

Offentligt tryck

Dir. 2012:70, "Utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar".

Prop. 2012/13:94, "Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet"

Prop. 2011/12:100, "2012 års ekonomiska vårproposition"

Litteratur

Arbetsförmedlingen (2013), "Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar", URA 2013:4.

von Below, David och Skogman Thoursie, Peter (2008), "Last-in First-out? Estimating the effect of seniority rules in Sweden", IFAU working paper 2008:27.

von Below, David och Skogman Thoursie, Peter (2010), "Last-in First-out? Estimating the effect of seniority rules in Sweden", Labour Economics, vol 17.

Björklund, Anders, Fredriksson, Peter, Gustafsson, Jan-Eric och Öckert, Björn (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?", IFAU Rapport 2010:13.

Cahuc, Pierre (2011), "Det svenska anställningsskyddet", Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes.

Edin, Per-Anders och Holmlund, Bertil (1994), "Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt", Bilaga 8 till 1994 års Långtidsutredning.

Eyraud, François och Saget, Catherine (2005), "The fundamentals of minimum wage fixing", ILO.

Eurofound (2012), "NEET´s – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe", Publications office of the European Union.

Finanspolitiska rådet (2009), "Svensk finanspolitik", Finanspolitiska rådets rapport 2009.

Forslund, Anders, Hensvik, Lena, Nordström Skans, Oskar och Westerberg, Alexander (2012), "Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner", IFAU Rapport 2012:19.

Fredriksson, Peter och Vlachos, Jonas (2011), "Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?", Studier i finanspolitik 2011/3, Finanspolitiska rådet.

Gartell, Marie (2009), "Har arbetslöshet i samband med examen från högskolan långsiktiga effekter?", IFAU Rapport 2009:8.

Granqvist, Lena (red) (2011), "Livslön, välja studier, arbete, familj", SNS Förlag.

Hall, Caroline (2009), "Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavhopp, utbildningsnivå och inkomster", IFAU Rapport 2009:7

Holmlund, Bertil och Storrie, Donald (2002), "Temporary work in turbulent times: the Swedish experience", Economic Journal, Vol. 112, June.

Högskoleverket (2012), "Kontaktiviteter – Högskolornas verksamheter för utbildningarnas arbetslivsanknytning".

Jusek (2012), "Bristande kvalitet i den högre utbildningen".

Konjunkturinstitutet (2005), "Lönebildningsrapporten 2005".

Konjunkturinstitutet (2010), "Lönebildningsrapporten 2010".

Konjunkturinstitutet (2012), "Kollektivavtal och arbetsmarknad: Minimilöner och flyktinginvandrares arbetssituation", Specialstudier nr 17.

- Lundborg, Per (2012)**, *"En ekonometrisk analys av minimilönernas effekter på flyktinginvandrarars arbetslöshet"*, Underlagsrapport till Konjunkturinstitutet, Stockholms universitet.
- Neumark, David och Wascher, William (2006)**, *"Minimum wages and employment, a review of evidence from the new minimum wage research"*, NBER Working Paper 12663.
- Nordström Skans, Oskar (2004)**, *"Har ungdomsarbetslösheten långsiktiga effekter?"*, IFAU Rapport 2004:13.
- Nordström Skans, Oskar (2009)**, *"Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög"*, Studier i finanspolitik 2009/6, Finanspolitiska rådet.
- OECD (2004)**, *"Employment Outlook"*.
- OECD (2008)**, *"OECD Economic Surveys: Sweden"*.
- OECD (2012)**, *"Education at a glance"*.
- SCB (2009)**, *"Ungdomsarbetslösheten"*, tema i AKU kvartal 1 2009.
- SCB (2011)**, *"Integration – utrikes födda i gymnasieskolan"*, Integration: Rapport 4.
- SCB (2012)**, *"Utbildningsstatistisk årsbok"*.
- SCB (2013a)**, *"Ungdomsarbetslösheten - jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder"*, SCB Bakgrundsfakta, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik 2013:1.
- SCB (2013b)**, *"Ungdomars arbetsmarknadssituation – en europeisk jämförelse"*, Statistiska meddelanden, AM 110 SM 1302.
- Skedinger, Per (2006)**, *"Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants"*, Labour Economics, vol 13.
- Skedinger, Per (2007)**, *"Minimilönernas effekter på sysselsättning och löner – en översikt"*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, nr 2.
- Skedinger, Per (2008a)**, *"Effekter av anställningsskydd – en översikt"*, Ekonomisk Debatt nr 7.
- Skedinger, Per (2008b)**, *"En exkluderande arbetsmarknadsmodell? Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv"*, Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet.
- Skedinger, Per (2011)**, *"Effects of increasing minimum wages on employment and hours: evidence from Sweden´s retail sector"*, IFN Working Paper No 869, Institutet för näringslivsforskning.
- Skolinspektionen (2013)**, *"Tillsyn av bedömning och betygssättning"*, Tillsynsrapport, Rapport T-2013:01.
- Skolverket (2012)**, Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning (www.skolverket.se).
- Socialstyrelsen (2010)**, *"Social rapport 2010"*.
- SOU 2007:18**, *"Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar"*, Fritzes.
- SOU 2013:13**, *"Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun"*, Fritzes.
- Statskontoret (2010)**, *"Jämförbarheten i arbetsmarknadsstatistik för unga"*, 2010:11.
- TCO (2010)**, *"TCO granskar: LAS gör inte unga arbetslösa"*.
- Ungdomsstyrelsen (2012)**, *"2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar"*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4.
- Ungdomsstyrelsen (2013)**, *"2013 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar"*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2013:3.
- Östros, Thomas (1994)**, *"Do minimum wages matter? The case of Swedish mining and manufacturing"* i Holmlund, Bertil (red), *"Pay, productivity and policy. Essays on wage behaviour in Sweden"*, FIEF.

Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlande organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 22 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Totalt är över 630 000 akademiker medlemmar. Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.



Saco, Box 2206, 10315 Stockholm
tel vx: 08-6134800, www.saco.se