

Hur stor är egentligen ungdomsarbetslösheten?

av

Anders Forslund

2014-01-10

Sammanfattning

[Klicka och skriv sammanfattningen]

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Ungdomsarbetslösheten – ett mått på otillfredsställt arbetsutbud	4
3	Så hur stor är då ungdomsarbetslösheten?.....	5
4	Men är det egentligen arbetslöshetens nivå som är intressant?	7
5	Avslutande kommentarer.....	10
6	Referenser.....	11

1 Inledning

Media har på senare tid ägnat ett betydande utrymme åt arbetslösheten bland unga. En rimlig förklaring till detta är att ungdomsarbetslösheten är hög samtidigt som nästa riksdagsval rycker allt närmare. Arbetslöshet bland unga är ett allvarligt samhällsproblem, särskilt som forskning tyder på att problemen kan bli långvariga (se exempelvis Skans, 2011). Samtidigt finns det goda skäl att använda mer än bara arbetslöshetstal för att beskriva de ungas arbetsmarknadssituation. Dessutom är det lätt att feltolka innebörden i arbetslöshetstal för unga. Det är min övertygelse att den offentliga diskussionen av ungdomars arbetsmarknad är betjänt av att deltagarna tolkar statistiken på ett korrekt sätt och använder adekvata mått på det man vill mäta. I den här essän diskuterar jag därför dels vad man mäter och inte mäter med ungdomsarbetslösheten, dels andra kompletterande mått på ungas arbetsmarknadssituation.

Titeln på min text är "*Hur stor är egentligen ungdomsarbetslösheten?*". Det enkla svaret på frågan i titeln är att den är så stor som den uppmäts till i SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). Detta svar är korrekt i så måtto att det inte finns något alternativt sätt att mäta vilka som inte är sysselsatta men som skulle vilja vara det, aktivt söker ett jobb och står till arbetsmarknadens förfogande, dvs. är arbetslösa. Inte desto mindre finns det ett antal viktiga frågor att ta ställning till även när man mer snävt använder AKU för att mäta arbetslösheten bland unga. Jag kommer därför att inleda min genomgång med ett antal kommentarer till de "officiella" mätningarna av den svenska ungdomsarbetslösheten via AKU.

Det enda tillgängliga alternativet till AKU:s mätningar är de uppgifter man kan hämta från Arbetsförmedlingens (AF:s) administrativa register. I dessa register kan man följa alla som utnyttjar AF för att söka jobb. Bland dessa är det inte svårt att välja ut personer i rätt ålder och i "rätt" sökandekategorier, den administrativa klassificering AF gör av sina arbets sökande. Det mått vi får på detta sätt sammanfaller inte med AKU:s – de som är inskrivna vid AF har t.ex. valt att utnyttja AF för sitt jobbsökande, något som inte ligger i en rimlig definition av arbetslöshet. Detta är å ena sidan en inskränkning gentemot den normala definitionen av arbetslöshet. Å andra sidan är det fullt möjligt att en delmängd av dem som registrerar sig vid AF gör det för att vara berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, vilket inte är liktydigt med att aktivt söka jobb och stå till arbetsmarknadens förfogande. Slutsatsen är alltså att AF:s registerinformation inte ger ett mått på arbetslösheten på det sätt den normalt definieras. Jag kommer dock att argumentera för att AF:s registerinformation ger bättre möjligheter än AKU när man diskuterar långtidsarbetslöshet.

2 Ungdomsarbetslösheten – ett mått på otillfredsställt arbetsutbud

Fokus i AKU är på arbetsutbud – det som mäts är storheter som i sista hand har betydelse för hur mycket arbetstid av olika slag som invånarna är villiga att ställa till arbetsmarknadens förfogande. Detta är naturligt utifrån ett produktionsperspektiv. Från ett produktionsperspektiv är det rimligt att skilja mellan arbetslösa – som aktivt försöker få ett jobb – och andra som inte heller arbetar; de arbetslösa kommer med större sannolikhet att komma att utföra arbete än andra som inte arbetar i en given tidpunkt.

Med utgångspunkten att det som ska mätas är ett otillfredsställt arbetsutbud är det högst rimligt att heltidsstuderande som aktivt söker arbete och står till arbetsmarknadens förfogande ska räknas in bland de arbetslösa. På samma sätt är det också naturligt att innefatta såväl riktigt unga som riktigt gamla, även om de flesta 15-åringarna går i skolan och de flesta 75-åringarna har dragit sig tillbaka med pension.

Så långt är problemen begränsade. Emellertid finns det redan här fallgropar när mätresultaten ska tolkas. Om arbetslösheten i den vuxna befolkningen skulle vara 10 % betyder detta att ungefär var tionde vuxen saknar arbete eftersom arbetskraftsdeltagandet bland de vuxna inte är så långt ifrån 100 % (mellan 85 % och 90 % under senare år). Motsvarande kalkyl för unga leder tanken fel, eftersom arbetskraftsdeltagandet bland ungdomar bara är drygt 50 %. Därför blir det helt fel om man hävdar att var fjärde ungdom är arbetslös om ungdomsarbetslösheten ligger i närheten av 25 %. När man jämför arbetslösheten bland yngre och äldre är det därför viktigt att veta vad det är man jämför.

Det är också viktigt att veta vad det är man jämför när man jämför ungdomsarbetslösheten i olika länder. Den uppmätta arbetslösheten kan nämligen variera länder emellan både därför att arbetsmarknaden för unga fungerar olika och därför att olika länder väljer att utforma såväl skolsystem som offentliga transfereringssystem på olika sätt. Ett exempel på detta är att vissa länder, däribland Tyskland, Österrike och Danmark, har stora inslag av lärlingssystem i sina yrkesutbildningar. Detta kan naturligtvis påverka hur smidigt övergången från skola till arbetsliv blir, dvs. påverka arbetsmarknadens funktionssätt för unga. Men lärlingssystem har en annan direkt effekt på den uppmätta arbetslösheten eftersom lärlingar, om de får lön, räknas som sysselsatta. Deras svenska kollegor i gymnasiets yrkesinriktade program är i

stället utanför arbetskraften (åtminstone så länge de inte söker feriejobb). För en given andel av en kohort i arbetslöshet kommer därför andelen av unga arbetslösa att variera systematiskt med hur stor andel av de unga som får yrkesutbildning i form av lärlingsutbildning. Detta är en variation som väsentligen inte återspeglar variationer i hur arbetsmarknaden för unga fungerar, även om, som sagt, naturligtvis utformningen av yrkesutbildningar kan förväntas påverka ungas etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden.

Den uppmätta arbetslösheten bland unga varierar mellan länder också beroende på om studiemedel betalas ut under hela året eller bara under terminerna. Länder, som exempelvis Sverige, där studiemedlen enbart betalas ut under terminerna har en större andel arbetssökande bland de heltidsstuderande. Detta är naturligtvis arbetsutbud, men det är knappast en indikation på att ungas arbetsmarknad är problematisk om heltidsstuderande är arbetslösa i väntan på ett feriejobb som de redan har fått eller när de söker feriejobb.¹

Det är heller inte oproblemiskt att beskriva hur arbetslösheten bland unga har utvecklats över tid. Detta hänger samman med att mätmetoderna i AKU harmoniserades i enlighet med riktlinjer från Eurostat år 2005. Den viktigaste förändringen var att man med de nya mätmetoderna är arbetslös om man väntar på att tillträda ett arbete som infaller inom tre månader från mättpunkten (och står till arbetsmarknadens förfogande). Tidigare var motsvarande tid en månad. Detta har större betydelse för ungdomar än för andra grupper, exempelvis beroende på ungas feriearbete. Försök till länkning har dock gjorts.

3 Så hur stor är då ungdomsarbetslösheten?

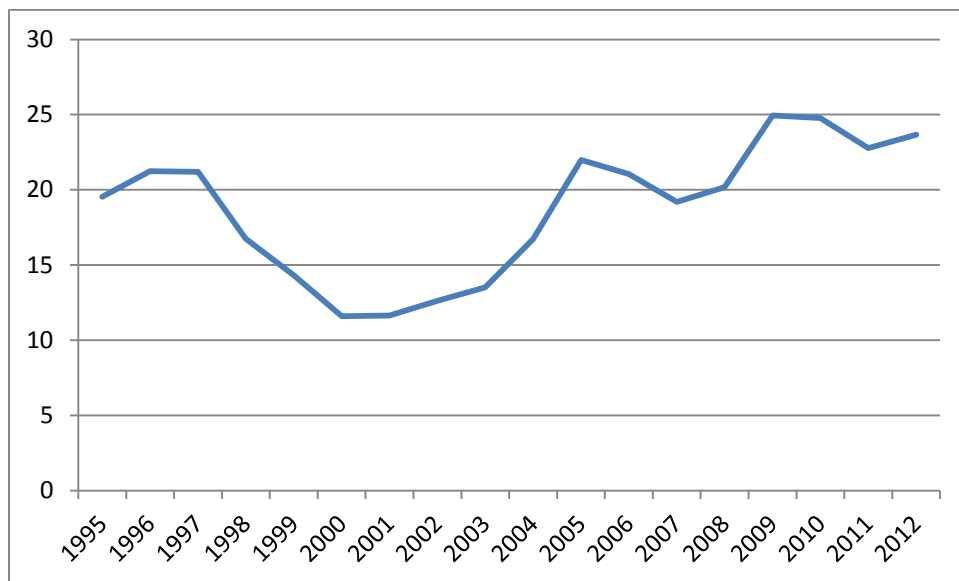
Vi kan göra olika jämförelser för att beskriva hur hög ungdomsarbetslösheten är enligt AKU. För det första kan vi jämföra med hur hög den var tidigare, för det andra med hur hög den är i äldre åldersgrupper och för det tredje med hur hög den är i andra länder. Kortfattat kan vi sammanfatta svaren på dessa tre frågor med "den är hög!". Detta framgår av de data som illustreras i Figur 1 och Figur 2.

I Figur 1 ser vi den svenska ungdomsarbetslösheten (15-24 år) från 1996 och framåt, och även om tendensen inte är mycket stark, så ser vi en uppåtgående tendens över tid. I Figur 2 visar jag förhållandet mellan ungdomsarbetslösheten (15-24 år) och arbetslösheten bland äldre (25-64 år) i

¹ SCB (2013) innehåller en utmärkt genomgång av den internationella jämförbarheten

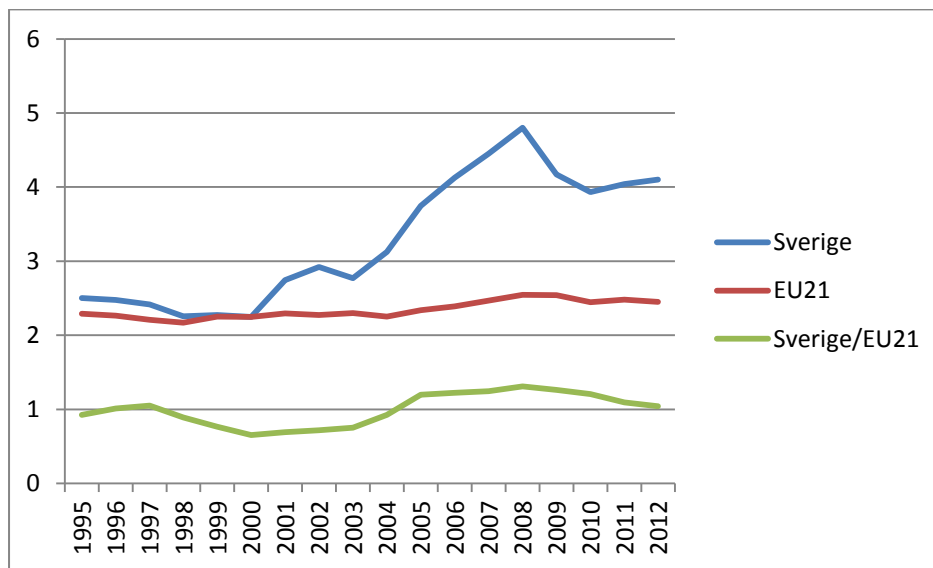
Arbetsmaterial – får ej citeras

Sverige (blå linje) och EU21 (rödbrun linje) samt förhållandet mellan ungdomsarbetslösheten i Sverige och EU21. Figur 2 visar tydligt att svenska ungdomar är mer arbetslösa än äldre och i något större utsträckning än ungdomar i EU21 och framför allt att svenska ungdomar är mer arbetslösa än äldre jämfört med i EU21. Vi ser också tydligt att arbetslösheten bland unga har gått upp påtagligt i förhållande till arbetslösheten bland äldre.



Figur 1: Ungdomsarbetslöshet i Sverige 1995-2012

Källa: OECD



Figur 2: Svensk ungdomsarbetslöshet 1995-2012: några jämförelser

Källa: OECD

4 Men är det egentligen arbetslöshetens nivå som är intressant?

Jag har hittills hävdad att arbetslösheten väsentligen relaterar till arbetsutbudet och att AKU är det naturliga sättet att mäta arbetslösheten bland ungdomar, även om det är lätt att tolka mätningarna på ett felaktigt sätt. Vi har också sett att mätt på detta sätt är arbetslösheten bland svenska ungdomar hög. Däremot misstänker jag att det fokus man kan se på ungdomsarbetslösheten inte i första hand härrör från farhågor för det svenska arbetsutbudet, åtminstone inte på kort sikt, utan snarare bottnar i en farhåga om att en hög ungdomsarbetslöshet signalerar att ungdomarna har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden med åtföljande sociala problem. Det är inte uppenbart att arbetslöshetens nivå är ett bra mått i detta avseende.

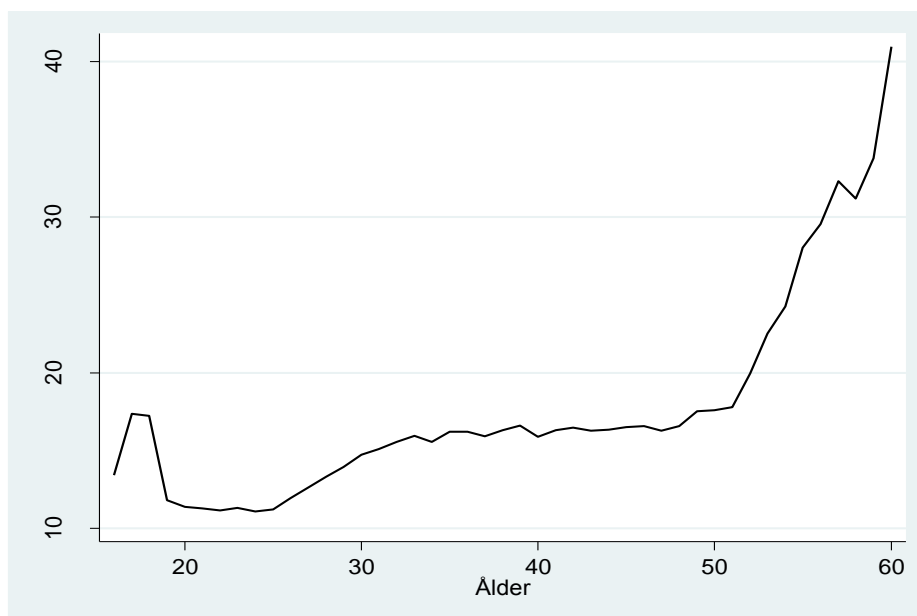
Ett problem med att bedöma ungdomars problem på arbetsmarknaden utifrån arbetslöshetens nivå är att detta mått inte tar hänsyn till hur den är fördelad. Här ser vi ett antal förhållanden som är värda notera. För det första är svenska ungdomars arbetslöshetsperioder i genomsnitt korta. Detta gäller om vi jämför med andra länder och i synnerhet om vi jämför med äldre.² I själva

² Se exempelvis Björklund m.fl. (2006).

Arbetsmaterial – får ej citeras

verket är skillnaden mot äldre betydande. Detta ser man i AKU, men AKU kan inte användas för att fånga riktigt långa perioder utan arbete, eftersom intervjupersonerna bara följs under åtta kvartal. I Arbetsförmedlingens register finns inga sådana restriktioner, vilket gör dem lämpade som källa när man vill beskriva långvariga arbetsmarknadsproblem. Man ser mycket stora skillnader mellan yngres och äldres genomsnittliga inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen (AF). Vi har också gjort beräkningar där vi följt alla som skrevs in som öppet arbetslösa vid AF under åren 1992–95 fram till den sista december 2006 och beräknat andelen dagar under denna period man var inskriven vid AF.

I Figur 3 redovisas medianen av andelen inskrivningsdagar per ålder enligt dessa beräkningar. Vi ser tydligt att andelen är väsentligt lägre för ungdomar än högre upp i åldrarna; särskilt långvariga förmedlingskontakter hade personer över 50 års ålder.



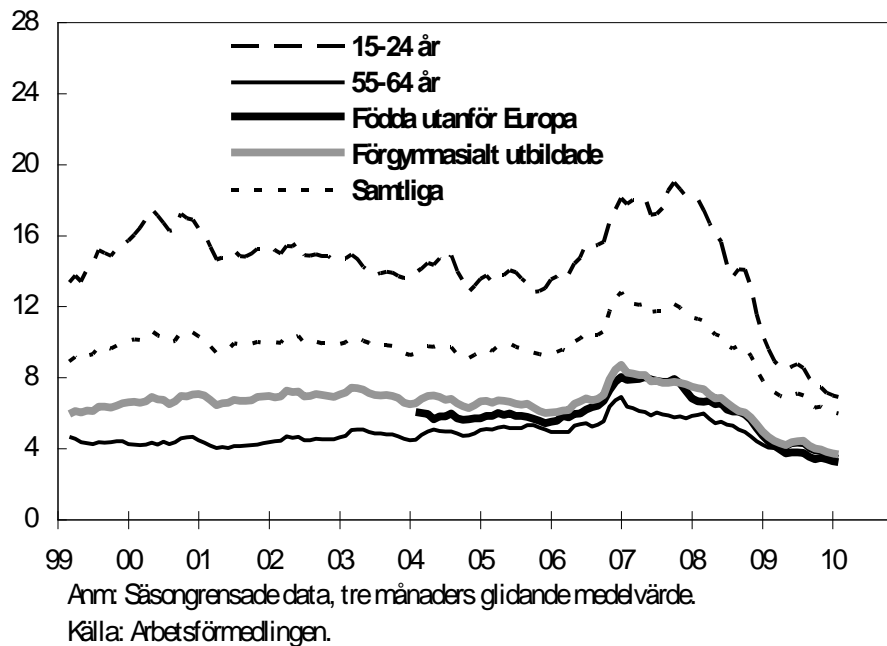
Figur 3: Andelen dagar som inskriven vid Arbetsförmedlingen (median) vid olika åldrar

Källa: Arbetsförmedlingens datalager, egna beräkningar

En liknande bild får man i Figur 4, där jag istället visar hur snabbt utflödet till osubventionerade jobb är för några olika demografiska grupper. Här ser vi tydligt att unga i genomsnitt och under alla konjunkturlägen går snabbast till jobb. Men vi ser också att flödet till jobb är långsamt för dem med högst

förgymnasial utbildning. Delvis är detta en åldersfråga – en större andel äldre har också låg utbildning. Men det finns också ett tydligt samband mellan avsaknad av fullständiga gymnasiebetyg bland unga och risk för mer långvarig arbetslöshetsproblematik.³

Om framför allt långvariga arbetslöshetsproblem är allvarliga, så är det därför inte uppenbart att den bild man får genom att följa utvecklingen av arbetslöshetens nivå är särskilt informativ. Särskilt ser vi att jämförelsen med äldre personer är problematisk om man bara tar hänsyn till arbetslöshetens nivå.



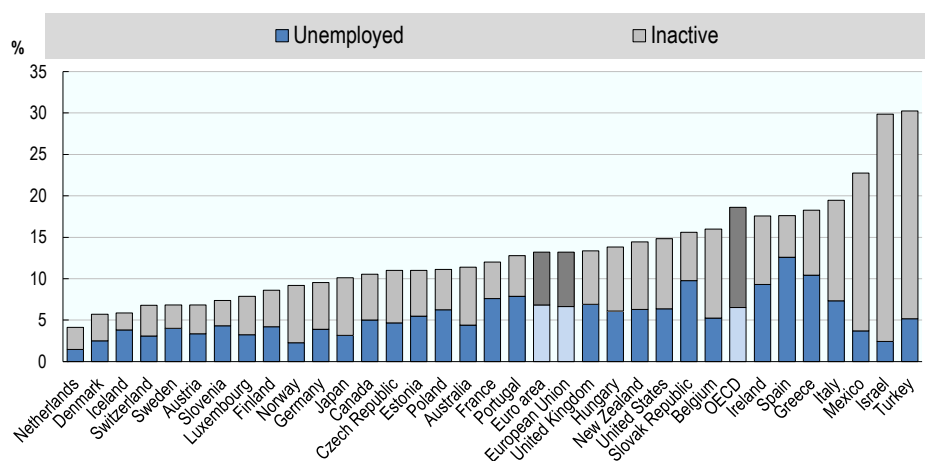
Figur 4: Utflöde från Arbetsförmedlingens register till arbete utan subvention

Men det finns ytterligare problem med att använda arbetslösheten som indikator på ungdomars arbetsmarknadsproblem. De arbetslösa är ju bara en delmängd av alla som saknar arbete, nämligen den delmängd som dessutom aktivt söker arbete. Gruppen latent arbetssökande är en grupp som i själva verket i detta perspektiv kan vara mer problematisk, då den innehåller personer som saknar arbete men inte söker eftersom man bedömer att det skulle vara meningslöst att försöka.

³ Se exempelvis genomgången i SOU 2013:74.

Arbetsmaterial – får ej citeras

Ett alternativt mått, som exempelvis ofta redovisas av OECD brukar kallas NEET (Not in Education, Employment or Training). Här är grundtanken att både arbete och studier är "goda" utfall för unga, medan det att som ung varken arbeta eller befinna sig i utbildning signalerar risk för sociala problem.



Figur 5: NEET i OECD-länderna 2011 (andelar av befolkning i åldern 15/16-24)

Källa: OECD

I Figur 5 redovisar jag NEET år 2011 i OECD-länderna. Även om andelen av svenska ungdomar som varken studerar eller arbetar ligger mellan 5 och 10 procent, ser vi att Sverige i denna jämförelse inte framstår som ett av de mer problematiska länderna.

Andra mått än arbetslöshetens nivå tycks alltså, sammanfattningsvis, inte tyda på problem för ungdomar på den svenska arbetsmarknaden på samma uppenbara sätt. Härmed naturligtvis inte sagt att ungas problem att etablera sig på arbetsmarknaden är så små att de kan negligeras, bara att arbetslöshetstalet inte är ger en allsidig belysning av problemets omfattning.

5 Avslutande kommentarer

Arbetslösheten bland svenska ungdomar är hög – den är högre än tidigare, högre än bland äldre och högre än i många jämförbara länder. Det finns förvisso mätproblem, och det är inte uppenbart att konventionen att redovisa ungdomsarbetslösheten från 15 år och uppåt är det självklart rimligaste valet. Min huvudinvändning mot ett starkt fokus på ungdomsarbetslösheten är

emellertid att den inte är en bra indikator på det jag tror att man oftast är intresserad av, nämligen svårigheter för ungdomar att ta steget från skola till arbetsliv med åtföljande sociala problem. Delvis återspeglar min invändning att arbetslöshet handlar om otillfredsställt arbetsutbud, och därför enbart mäter problem för dem som faktiskt söker jobb, delvis återspeglar det att en given arbetslöshetsnivå kan uppstå både som ett resultat av att få är arbetslösa länge och att många är arbetslösa under korta perioder. Det senare är typiskt för arbetslösheten bland ungdomar.

Om vi vill ha ett mått som ger en bättre uppfattning om ungas arbetsmarknadsrelaterade problem är det sannolikt bättre att använda andelen unga i en kohort som varken studerar eller arbetar i stället för att ensidigt fokusera på arbetslöshetsstalet.

6 Referenser

Björklund, A, P-A Edin, B Holmlund & E Wadensjö (2006), Arbetsmarknaden, SNS Förlag.

SCB (2013), Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder, Bakgrundsfakta för arbetsmarknads- och utbildningsstatistik 2013:1, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

Skans O N (2011), Scarring effects of the first labour market experience, IZA Discussion Paper 4263, 2011.

SOU 2013:74, Unga som varken arbetar eller studerar, Stockholm 2013.