

Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv*

av

Lena Schröder**

2000-04-26

Sammanfattning

Trots att ungdomsarbetslösheten minskade under det förra årtusendets sista år, var arbetslösheten för 20 – 24 åriga ungdomar fortfarande högre år 1999 än någonsin under 1960-, 1970- och 1980-talen. Inom OECD har många, men inte alla, länder haft motsvarande höga ungdomsarbetslöshetsnivåer under flera decennier. I denna rapport ges en bild av hur ungdomars arbetsmarknad utvecklats inom OECD-länderna samt vilka förklaringar som kan finnas till variationerna mellan länderna. Syftet är inte att hitta en framgångsrik ”modell” som enkelt skulle kunna kopieras till svenska förhållanden, utan snarare att försöka analysera vilka faktorer och mekanismer i samspelet mellan utbildning och arbetsmarknad som främjar eller hindrar ungdomar från att använda sina kunskaper och sin energi i ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Rapportens slutsats är att ungdomars svårigheter på den svenska arbetsmarknaden kan bero på en kombination av strukturella faktorer på arbetsmarknaden och bristen på direkta kopplingar mellan utbildning och arbetsmarknad. Samtidigt har arbetsmarknadspolitiken för ungdomar haft en inriktning som inte kompenserar för dessa brister.

* Jag är tacksam för synpunkter från Inga Persson, P-A Edin, Susanne Ackum Agell och seminariedeltagare vid det arbetsmarknadsekonomiska seminariet vid Institutet för social forskning och IFAU.

** Institutet för social forskning, Stockholms universitet, 106 91 Stockholm. Tel. 08 - 16 26 07; fax 08 - 15 46 70; e-post Lena.Schroder@sofi.su.se.

1. Inledning	3
2. Ungdomsarbetslösheten i OECD-länderna	4
Hur mäts arbetslöshet?	4
Ungdomsarbetslösheten.....	7
Ungdomar jämfört med vuxna	14
Arbetslöshet bland olika grupper av ungdomar	16
Sammanfattning.....	19
3. Vad kan förklara skillnader mellan länderna?	20
Skillnader i arbetsmarknadens struktur.....	21
<i>Ungdomslönerna</i>	22
<i>Anställningsskydd</i>	28
Strukturomvandling.....	31
Segmenterade arbetsmarknader	32
Skillnader i utbildningssystem.....	33
<i>Standardisering, stratifiering och arbetsgivarinflytande</i>	34
<i>Länkar till arbetsmarknaden</i>	35
<i>Empiriska studier av sambanden mellan utbildning och arbetsmarknad</i>	36
Sammanfattande synpunkter.....	37
4. Åtgärder mot ungdomsarbetslöshet.....	38
Expansion av gymnasieutbildningen och reformer av yrkesutbildningen.....	38
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder.....	40
<i>Individeffekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar</i>	42
5. Lärdomar av de internationella erfarenheterna.....	45
6. Sammanfattning och slutsatser.....	51
Referenser	55
Tabellbilaga.....	59

1. Inledning

Under de senaste tio åren har arbetslösheten i Sverige stigit till nivåer som aldrig tidigare uppnåtts sedan SCB påbörjade arbetskraftsundersökningarna i början av 1960-talet. Med hög arbetslöshet följer hög ungdomsarbetslöshet och det är troligt att vi måste gå tillbaka ända till 1930-talet, då arbetslöshetsstatistiken för första gången åldersfördelades, för att hitta motsvarande ungdomsarbetslöshetsnivåer (se *tabellerna A1 och A2 i tabellbilagan*). Trots den starka förbättringen under allra senaste tid är arbetslösheten för 20-24-åringar år 1999 högre än den var under lågkonjunkturerna på 1960-, 1970- och 1980-talen. De framtida konsekvenserna av dessa höga ungdomsarbetslöshetsnivåer är en öppen fråga inom forskningen. Politiskt ansvariga har dock alltid betraktat ungdomsarbetslöshet som ett särskilt allvarligt problem. Nedanstående citat är från 1930-talet, men motsvarande farhågor uttrycks även av dagens politiker om än i modernare språkdräkt.

... ett av de mest beklämmande dragen i bilden av det nuvarande arbetslöshetstillståndet utgöres av läget för de unga, som uppnått arbetsför ålder men ännu inte lyckats få fast anställning i något yrke. Arbetslöshetens skadeverkningar kunde för dessa grupper av arbetslösa sträcka sig över hela deras liv, i det att de aldrig få tillfälle att förvärva erforderlig yrkesskicklighet samt ofta komma att lida av de skador i psykiskt hänseende, som den tvungna sysslösheten medför.

(Statsrådet och chefen för socialdepartementet, Gustav Möller (s), proposition 1933:216)

Denna oro ligger också bakom den långa svenska traditionen av omfattande utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska satsningar för att motverka ungdomars arbetslöshet. I Sverige infördes redan 1934 en särskild arbetsmarknadspolitisk åtgärd för ungdomar, så kallat ungdomsreservarbete som gav arbetslösa ungdomar yrkesutbildning och arbets träning. De stigande ungdomsarbetslöshetsnivåerna under 1970- och 1980-talen medförde reformer av gymnasieutbildningen och särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar, som successivt riktades mot allt ”äldre” ungdomsgrupper. Under 1990-talet har gymnasieskolan förlängts och reformerats och ungefär vartannat år har en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd för ungdomar införts.¹

1990-talets mycket höga ungdomsarbetslöshet är ett nytt fenomen i Sverige under efterkrigstiden. Inom OECD har många, men inte alla, länder haft motsvarande höga ungdomsarbetslöshetsnivåer under flera decennier. Vanligen är arbetslösheten bland ung-

¹ Ungdomspraktik 1992, ungdomsintroduktion 1994, datortek 1995, kommunala ungdomsprogram 1996, utvecklingsgarantin 1998.

domar betydligt högre än bland vuxna, men även här är skillnaden mellan länderna betydande.

I denna rapport ges en bild av hur ungdomars arbetsmarknad utvecklats inom OECD-länderna samt vilka förklaringar som kan finnas till variationerna mellan länderna. Syftet är inte att hitta en framgångsrik ”modell” som enkelt skulle kunna kopieras till svenska förhållanden, utan snarare att försöka analysera vilka faktorer och mekanismer i samspelet mellan utbildning och arbetsmarknad som främjar eller hindrar ungdomar från att använda sina kunskaper och sin energi i ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden.

En utförlig presentation av ungdomsarbetslöshetens omfattning i olika OECD-länder ges i *avsnitt 2*, där stor vikt läggs vid att diskutera de statistiska fallgröparna vid jämförelser mellan länder och över tid. I *avsnitt 3* diskuteras utifrån ekonomisk och sociologisk teori, vilka orsaker som kan ligga bakom de skillnader som finns mellan olika länder. Därvid behandlas framförallt ungdomars relativlöner, arbetsmarknadens reglering och utbildningssystemens utformning. *Avsnitt 4* sammanfattar de internationella erfarenheterna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder mot ungdomsarbetslöshet, som växt fram sedan mitten av 1970-talet. De lärdomar som kan dras av de internationella erfarenheterna diskuteras i *avsnitt 5*. Slutligen sammanfattas rapporten i *avsnitt 6*.

2. Ungdomsarbetslösheten i OECD-länderna

Hur mäts arbetslöshet?

Utgångspunkten för denna rapport är att ungdomsarbetslösheten varierar mellan olika länder. Hur dessa skillnader ser ut i statistisk bemärkelse är en besvärlig fråga. Arbetslöshetens omfattning avspeglar inte endast problem på arbetsmarknaden utan också olika sätt att mäta arbetslösheten och i att definiera de komponenter som ingår i arbetslöshetsbegreppet. För att underlätta den statistiska presentationen i detta avsnitt görs därför en inledande genomgång av hur arbetslöshet mäts i olika statistiska källor och vilka fallgröpar som kan finnas vid jämförelser mellan länder och över tid. I *faktaruta 2* på nästa sidan ges en schematisk bild av de komponenter som ingår i olika arbetslöshetsbegrepp. I den fort-

sätta framställningen kommer fyra olika mått på arbetslöshet att användas: nämligen det i Sverige konventionella arbetslöshetsbegreppet, vilket för enkelhetens skull kommer att kallas "arbetslöshet". Därutöver kommer ytterligare tre mått att användas, nämligen arbetslöshet enligt ILO-definitionen, arbetslösa i procent av befolkningen samt inaktivitetsgraden. Vad dessa fyra arbetslöshetsbegrepp mäter framgår av *faktaruta 1*.

Faktaruta 1 Olika mått på arbetslöshetens omfattning

Arbetslöshet

Arbetslösa i procent av arbetskraften, dvs antalet arbetslösa / antalet arbetslösa + sysselsatta. Studerande som söker arbete räknas som studerande. Detta mått används i SCB:s arbetskraftsundersökningar och ofta av OECD.

Arbetslöshet enligt ILO-definitionen

Arbetslösa i procent av arbetskraften. Studerande som söker arbete räknas som arbetslösa. Detta mått används av ILO, EU och ibland av OECD, i synnerhet under senare år.

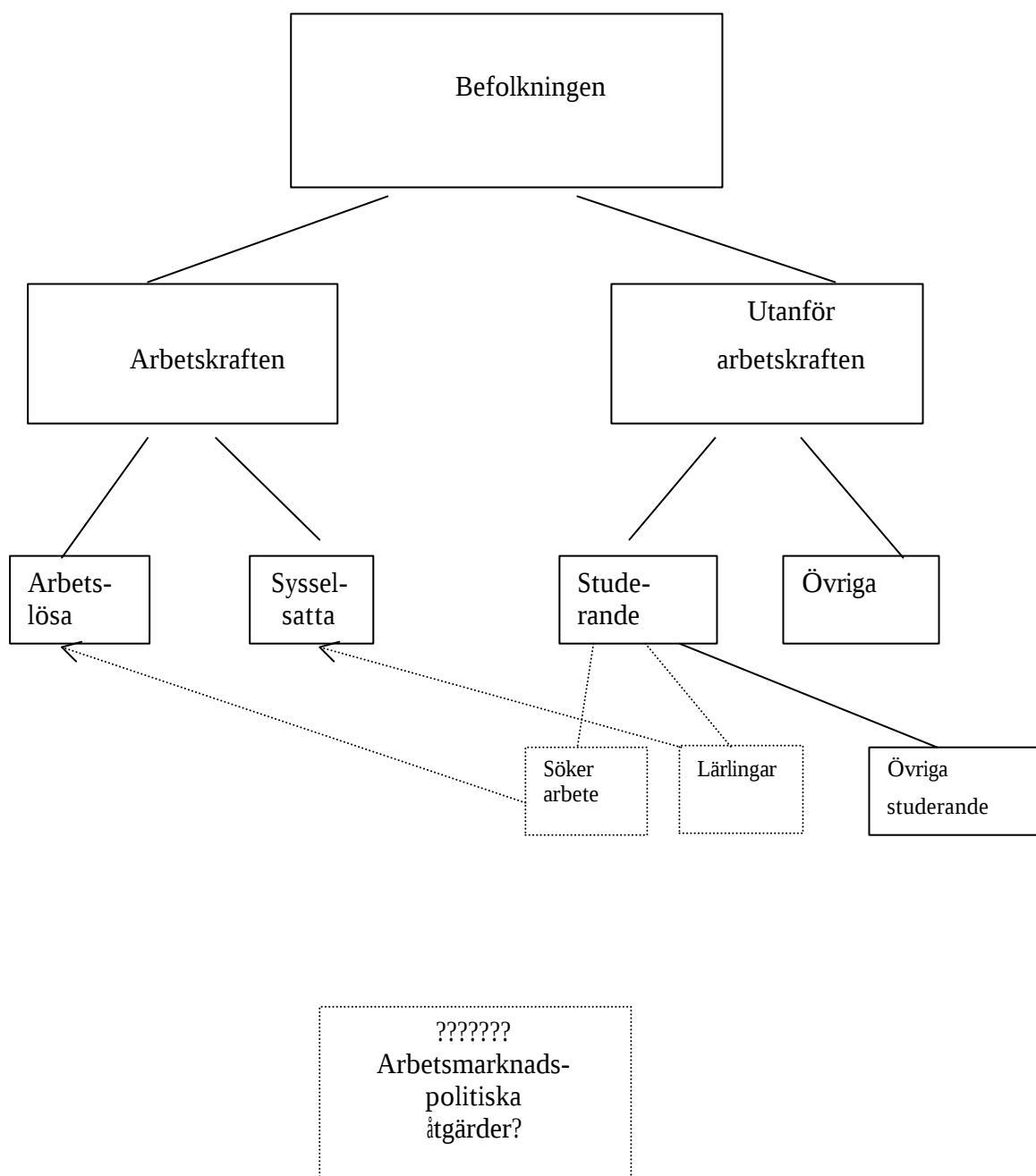
Arbetslösa i procent av befolkningen

Arbetslösa i procent av befolkningen. Studerande som söker arbete räknas som studerande. Detta mått används ibland i denna rapport och är då beräknat utifrån OECD-statistik.

Inaktivitetsgraden

Varken studerande eller sysselsatta i procent av befolkningen. Detta mått har på senare år börjat användas av forskare som studerar ungdomars arbetsmarknad.

Faktaruta 2 Arbetslöshetsbegreppet

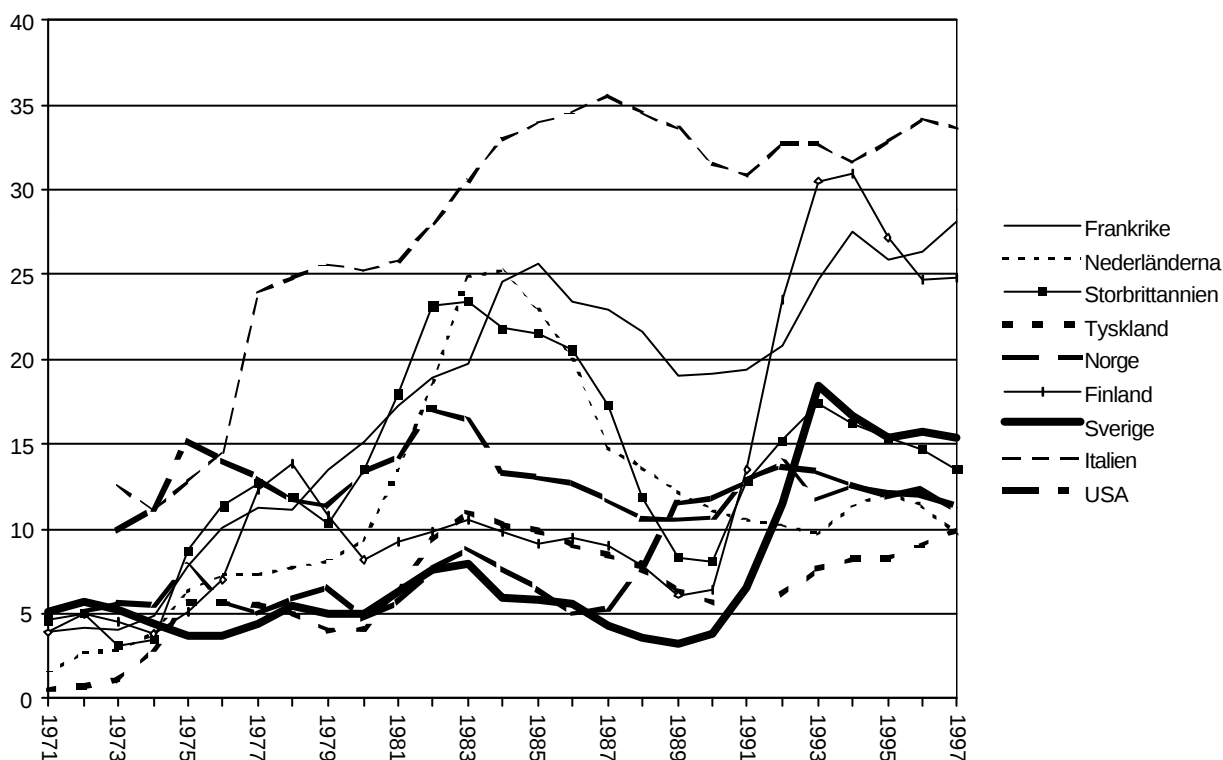


Ungdomsarbetslösheten

De olika arbetslöshetsmått har särskilt stor betydelse för jämförelser av ungdomars arbetslöshet. Ungdomar befinner sig i en övergångsfas mellan skola och arbetsliv och kan ofta vara sysselsatta, arbetslösa och studerande samtidigt. För att ge en så korrekt bild som möjligt av ungdomsarbetslösheten i OECD-länderna kommer därför flera arbetslöshetsbegrepp att användas och innebörden av dessa begrepp att diskuteras.

Efter den första oljekrisen i början av 1970-talet steg arbetslösheten markant i de flesta av länderna i OECD-området. Den höga generella arbetslösheten innebar också att ungdomsarbetslösheten steg till mycket höga nivåer. *Figur 1* nedan ger en grov bild av ungdomsarbetslöshetens utveckling sedan början av 1970-talet.

Figur 1 Arbetslösa i procent av arbetskraften 15(16)-24 år i nio OECD-länder



Källa: OECD (1993, 1996a, 1998a), egna beräkningar.

Vid jämförelser mellan länder påverkas nämligen arbetslöshetsstatistiken definitionsmässigt av yrkesutbildningens institutionella utformning. Studerande på den svenska gymna-

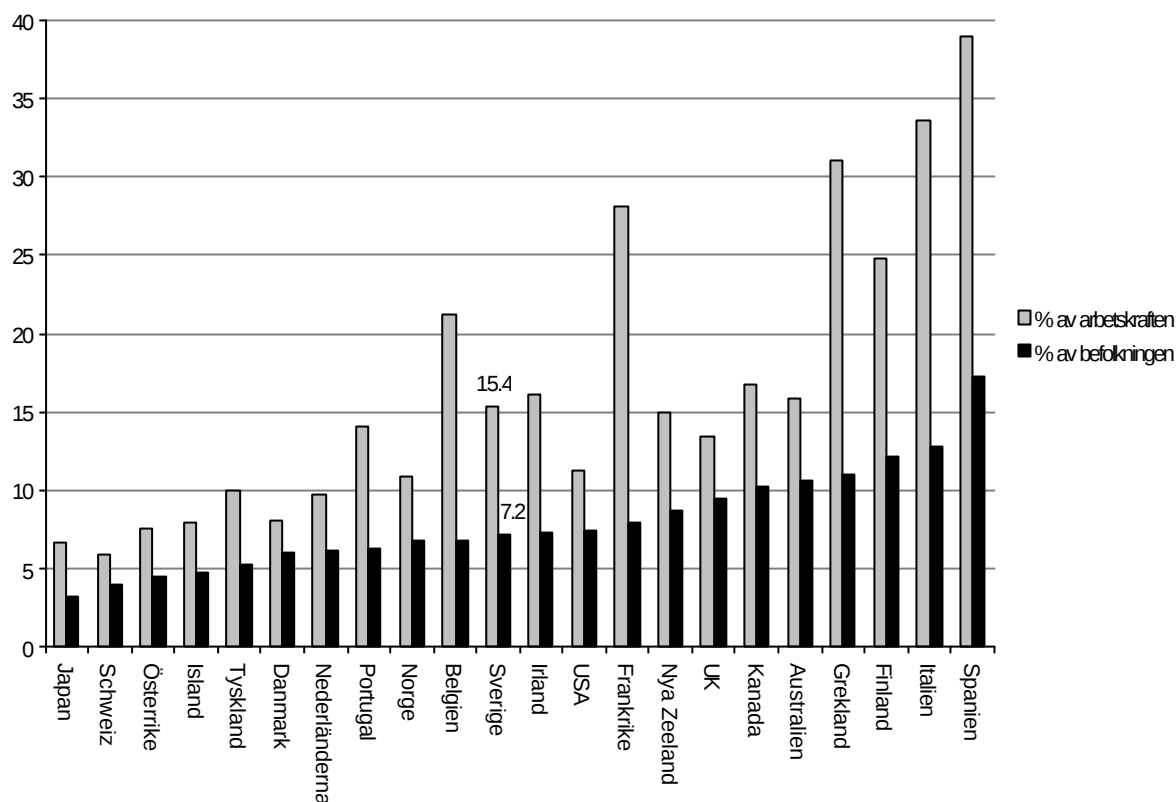
sieskolans yrkeslinjer räknas som utanför arbetskraften, medan ungdomar som får sin yrkesutbildning i lärlingssystem räknas som sysselsatta och därmed i arbetskraften. En del av förklaringen till de låga arbetslöshetsnivåerna för ungdomar i länder med omfattande lärlingssystem² är således att basen för beräkningarna (arbetskraften) även innefattar motsvarigheten till studerande på gymnasieskolans yrkesinriktade linjer i andra länder. En ytterligare komplikation är att andelen studerande ungdomar skiljer sig mellan länderna. Om så gott som alla tonåringar går i skolan är det sannolikt att det fåtal som sökt sig ut på arbetsmarknaden består av ett negativt urval ur ungdomspopulationen. I dessa länder utgör de arbetslösa tonåringarna således en mycket stor andel av den unga arbetskraften, men en mycket liten andel av den unga befolkningen.

En mer rättvisande bild av ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden i olika länder framkommer om arbetslösheten i stället beräknas som andelar av *befolkningen* i åldersgruppen. I *figur 2* nedan visas år 1997 arbetslösheten i åldersgrupperna 15(16)-19 och 20-24 beräknad på vanligt sätt som andel av arbetskraften och dessutom som andel av befolkningen. Dessa två beräkningssätt ger mycket skilda resultat. För det första minskar naturligtvis ungdomsarbetslöshetens omfattning när befolkningen används som nämnare i stället för arbetskraften. Det ovägd OECD-genomsnittet halveras från drygt 16 procent av arbetskraften till åtta procent av befolkningen. För det andra minskar spridningen mellan länderna avsevärt. För det tredje förändras "rangordningen" mellan länderna. Lärlingsländerna (Tyskland, Österrike, Schweiz, Danmark) samt Japan, Island och Nederländerna bibehåller sin tätposition som länder med relativt låg ungdomsarbetslöshet. Finland, Italien, Spanien och Grekland ligger kvar som länder med hög ungdomsarbetslöshet. Belgien, Frankrike och i viss mån Sverige förbättrar sina positioner medan de engelsktalande länderna halkar ned i rangordningen.

Figur 2 Arbetslösa 15(16) – 24 år som andel av arbetskraften respektive av befolkningen i 22 OECD-länder, 1997

² T ex Tyskland i *figur 1*.

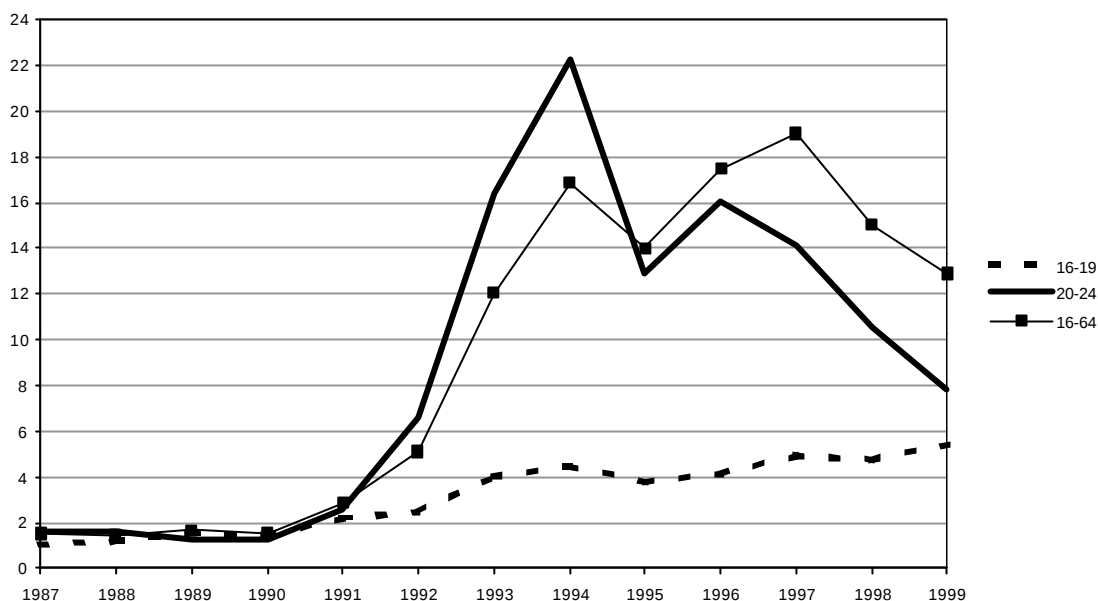
Källa: OECD (1998a), egna beräkningar. Se tabell A3 i tabellbilagan.



Även om arbetslöshetsbegreppet med befolkningen som nämnare ger en mer korrekt bild av ungdomsarbetslöshetens omfattning i olika länder, återstår dock några svårigheter som inte går att belysa med hjälp av publicerad statistik. En svårighet är att det inte finns någon internationellt jämförbar arbetslöshetsstatistik, som särredovisar ungdomar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I till exempel Frankrike och Sverige är betydande andelar av den unga generationen engagerade i någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd. I de svenska arbetskraftsundersökningarna klassificeras deltagare i de särskilda ungdomsåtgärderna som studerande. Hur ungdomar i åtgärder klassificeras i andra länder framgår inte av den internationella statistiken.³

Figur 3 Heltidsstuderande som sökt arbete i procent av antalet studerande, Sverige 1987-1998

³ OECD (1998a) visar inflödet i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i procent av den totala arbetsstyrkan. Eftersom detta mått inte är åldersfördelat går det inte att dra några slutsatser angående hur stor andel av en ungdomskohort som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller hur dessa är klassificerade i arbetslöshetsstatistiken.



Källa: SCB arbetskraftsundersökningarna, tabell 31, egna beräkningar. Se *tabell A6* i tabellbilagan.

En ytterligare komplikation är kategoriseringen av heltidsstuderande ungdomar som samtidigt söker arbete. Enligt ILO-definitionen räknas dessa som arbetslösa och därmed i arbetskraften. I de av SCB publicerade arbetskraftsundersökningarna och den hittills redovisade OECD-statistiken är heltidsstuderande arbetssökande utanför arbetskraften. Om de arbetssökande heltidsstuderande ungdomarna räknas som arbetslösa, hamnar Sverige i en internationellt sett mycket ofördelaktig position och har bland de högsta ungdomsarbetslöshetsnivåerna i OECD-området. (Se *tabell A4* och *A5* i tabellbilagan).

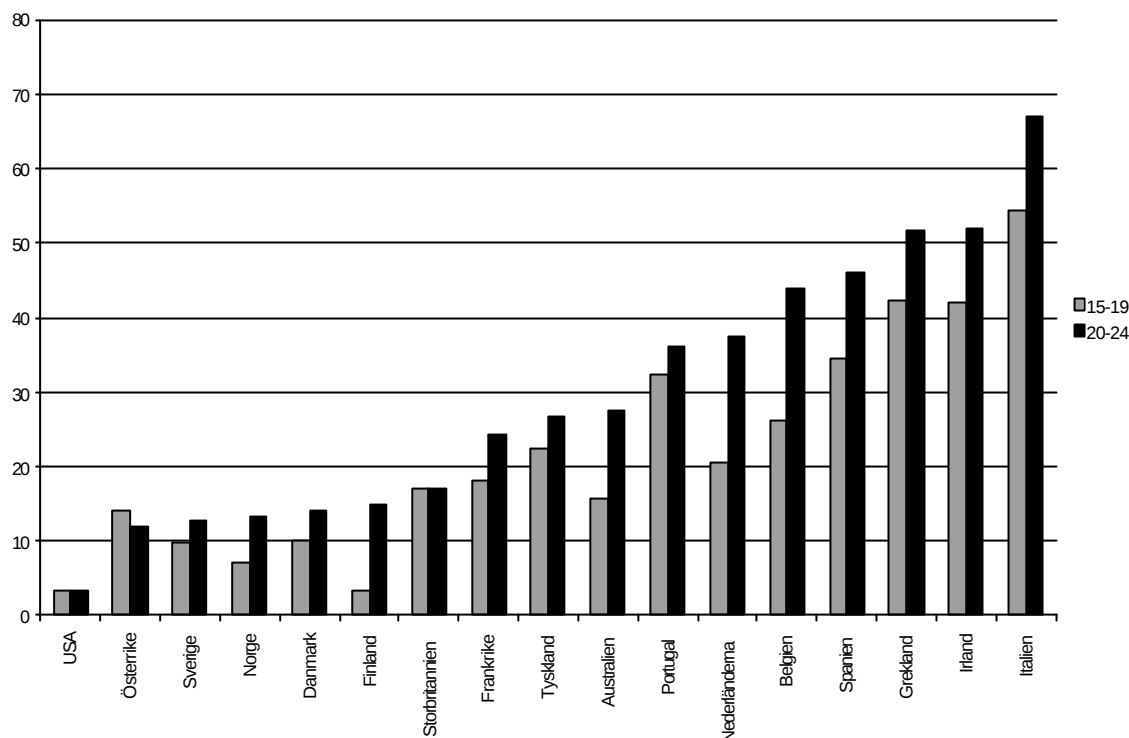
Det är långt ifrån självklart hur heltidsstuderande ungdomar som söker arbete skall betraktas. Å ena sidan är studierna sannolikt en investering i humankapital som kommer att ge en framtida avkastning på arbetsmarknaden. Å andra sidan är dessa ungdomar kanske "discouraged workers", som omedelbart skulle lämna sina studier om ett arbete erbjöds. Statistiken avslöjar inte om de heltidsstuderande ungdomarna söker korta tillfälliga deltidsarbeten vid sidan av studierna eller fasta heltidsarbeten. Det är dock av intresse att andelen arbetssökande bland de studerande ökat mycket kraftigt under 1990-talet i Sverige och därmed även skillnaden mellan de två arbetslöshetsbegreppen (se *figur 3*). Orsakerna bakom denna ökning vore värd en egen studie. En del av förklaringen kan vara den kraftiga expansionen av särskilda ungdomsåtgärder som i arbetskraftsundersökningarna klassificeras som studier. Ungefär 15 procent av den unga arbetskraften deltog år 1993 i

någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd, i synnerhet i den nya åtgärden ungdomspraktik.⁴

Ett givet arbetslöshetstal kan antingen avspegla att många ungdomar har korta arbetslöshetsperioder eller att ett fåtal har långa arbetslöshetsperioder. De relativa arbetslöshetstalen säger således ingenting om arbetslöshetsperiodernas varaktighet. Förmodligen är långa arbetslöshetsperioder ett större problem för individen än många och korta perioder. Även statistiken över andelen långtidsarbetslösa har stora begränsningar, framförallt framgår det inte i vilken utsträckning arbetslöshetsperioderna bryts av perioder i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Trots denna brist förefaller skillnaderna mellan OECD-länderna att vara betydande. I de sydeuropeiska länderna och i Irland, Nederländerna och Belgien har mer än en tredjedel av de arbetslösa 20-24-åringarna varit arbetslösa i ett år eller längre. I Italien har mer än två tredjedelar av 20-24-åringarna varit långtidsarbetslösa, medan motsvarande andel i USA endast är tre procent.

⁴ Schröder (1996), Thoursie (1996).

Figur 4 Arbetslösa 12 månader eller längre i procent av samtliga arbetslösa, genomsnitt 1990-1998



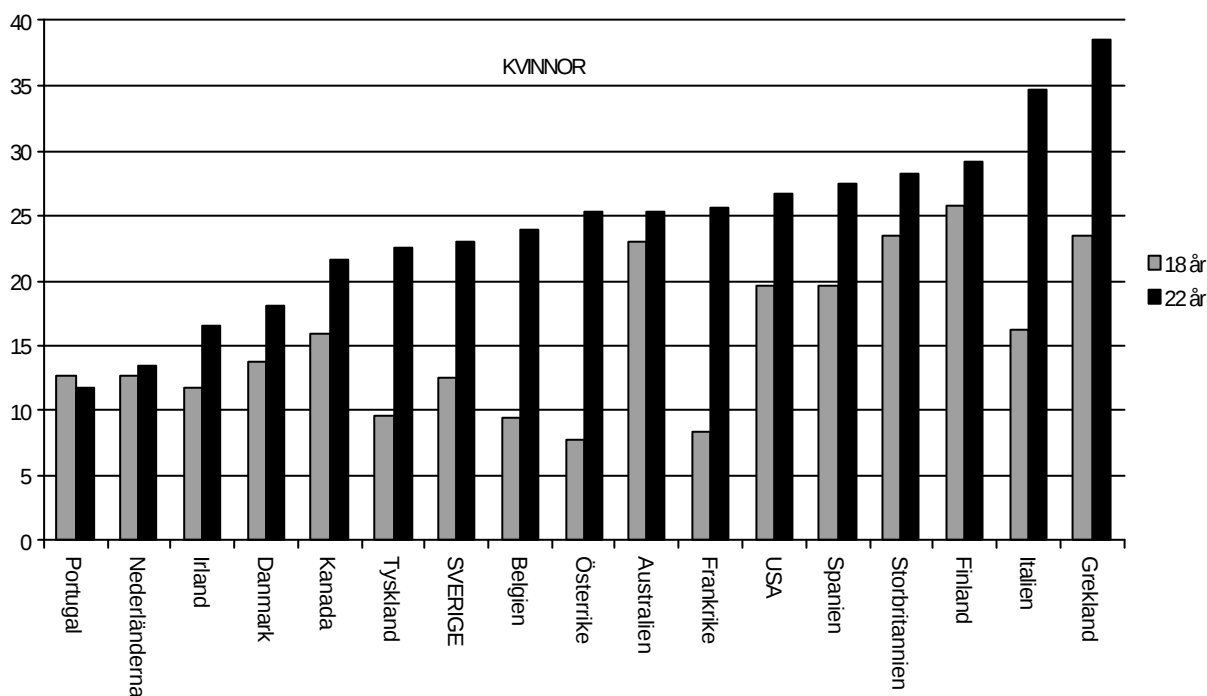
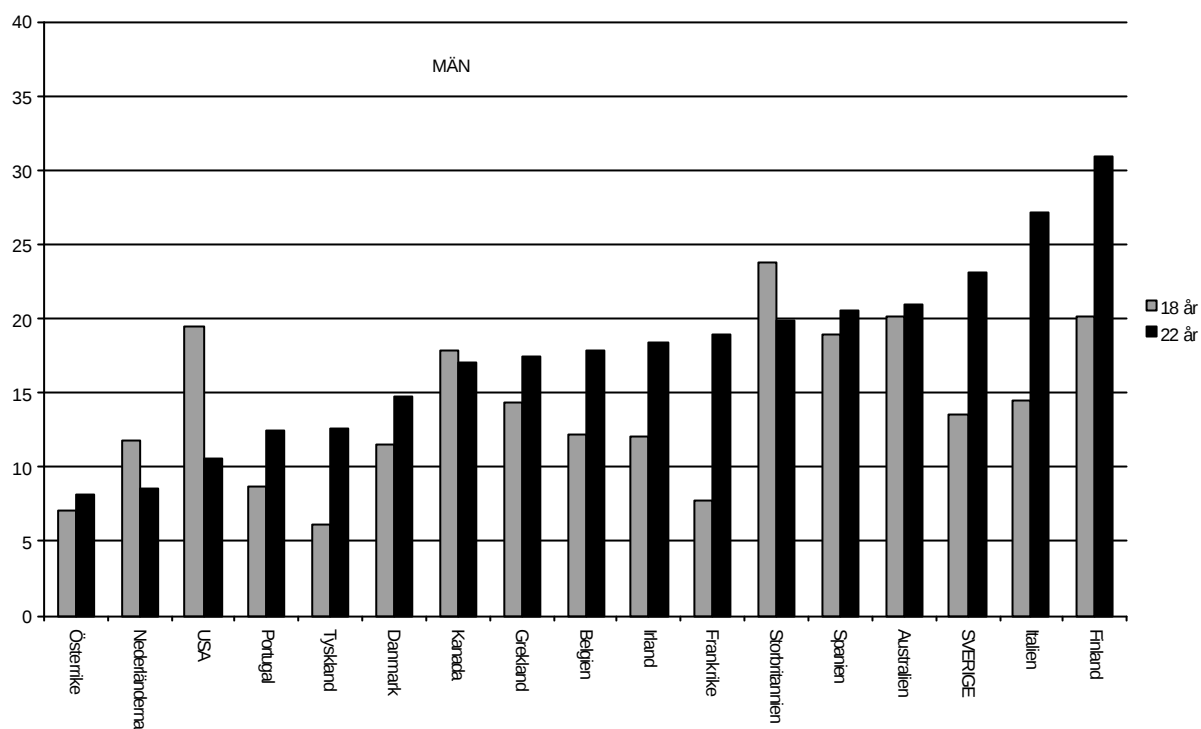
Anm. Österrike = 1994-98, Finland = 1995-98.

Källa: Data sammanställda av Richard Sweet OECD på basis av EU:s arbetskraftsundersökningar och nationella arbetskraftsundersökningar. Se tabell A10 i tabellbilagan.

De tillkortakommanden som arbetslöshetsstatistiken uppvisar, i synnerhet när det gäller ungdomar, har medfört att begreppet ”inaktivitetsgrad”⁵ alltmer kommit till användning när det gäller jämförelser av ungdomars arbetsmarknadssituation i olika länder. Inaktiva är de ungdomar som varken är sysselsatta eller deltar i utbildning, oavsett om de söker arbete eller inte. Begreppet avser att mäta hur stora andelar av den unga befolkningen som inte är engagerade i någon meningsfull verksamhet. Även detta mått är behäftat med svårigheter. Hur ungdomar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är klassificerade i olika länder framgår inte heller av detta mått, som vanligen är beräknat på basis av OECD- eller EU-statistik. Inaktivitetsgraden för unga män påverkas av om landet har allmän värnplikt eller inte, eftersom de som gör värnplikten varken arbetar eller studerar och således är ”inaktiva”. För unga kvinnor spelar

Figur 5 Varken sysselsatta eller studerande som andel av befolkningen, 18 respektive 22 år, 1997*

⁵ På engelska används det något inadekvata begreppet ”joblessness”.



* Sverige ingår inte i de av OECD publicerade tabellerna. Uppgifterna för Sverige avser de ålderskategorier som publiceras i AKU, nämligen 16-19 respektive 20-24 år.

Källa: OECD (1999b), för Sverige AKU, se *tabell A7* i tabellbilagan.

skillnader i könsrollsmönstren stor roll för variationen mellan länderna. Även detta mått har således brister men ger kompletterande information till den bild som framkommer på grundval av de övriga arbetslöshetsmått.

I figur 5 visas inaktivitetsgraden separat för män och kvinnor. Redan en hastig blick på de två figurerna visar ett annat mönster än som vanligen kommer fram ur arbetslöshetsstatistiken⁶, nämligen den höga inaktivitetsgraden bland 22-åriga kvinnor. I 13 av de 17 länderna är mer än en femtedel av de 22-åriga kvinnorna varken studerande eller sysselsatta. Andra skillnader mellan män och kvinnor är att den relativt fördelaktiga situationen för 22-åriga män i Österrike och USA inte gäller 22-åriga kvinnor, där mer än en fjärdedel av kvinnorna varken arbetar eller studerar.

Ett annat mönster som framkommer är att inaktivitetsgraden är högre för 22-åriga än för 18-åriga män i de flesta av länderna. Undantagen är här Storbritannien, USA, Kanada och Nederländerna där det motsatta förhållandet råder. Vad gäller 22-åriga män är det anmärkningsvärt att mer än en femtedel varken är sysselsatta eller studerande i sex av länderna, nämligen Finland, Italien, Sverige, Australien, Spanien och Storbritannien. De lägsta andelarna inaktiva 22-åriga män finns i lärlingsländerna Österrike, Tyskland och Danmark samt i USA, Portugal och Nederländerna.⁷

Ungdomar jämfört med vuxna

Ungdomsarbetslöshetsnivåerna och inaktivitetsgraderna är till stor del en avspeglning av skillnader mellan länderna i den allmänna arbetsmarknadssituationen; hög arbetslöshet genererar alltid hög ungdomsarbetslöshet och vice versa. I vilken utsträckning arbetslöshet drabbar ungdomar i jämförelse med vuxna kan ses som en indikation på strukturella och institutionella förhållanden som gynnar eller missgynnar just gruppen ungdomar på arbetsmarknaden. I figur 6 illustreras förhållandet mellan ungdomars och vuxnas arbetslöshet. Utgångspunkt för beräkningarna är andelen arbetslösa i *befolkningen* för åldersgrupperna 15(16)-24 år respektive 25-54 år. Skillnaden mellan ungas och vuxnas arbetslöshet illustreras med hjälp av kvoten:

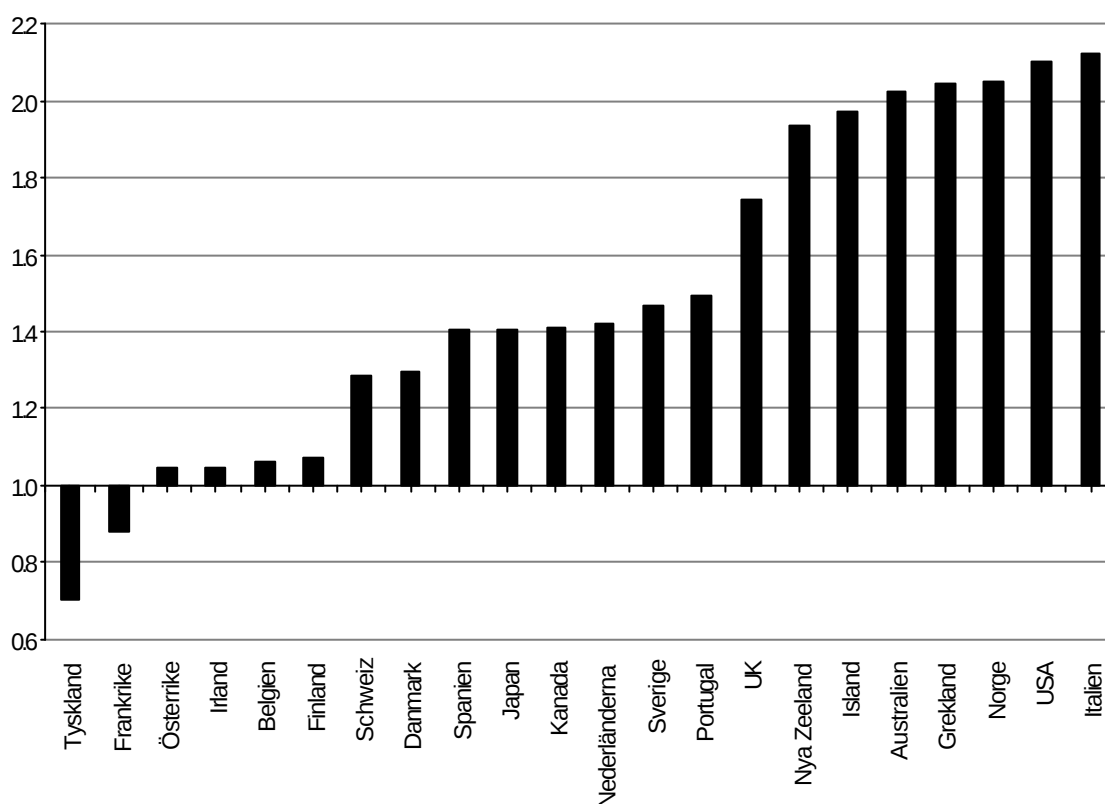
⁶ Jämför med figur 7 i nästa avsnitt.

⁷ Uppgifterna för Sverige är hämtade från annan källa än för övriga länder. Dessutom avser uppgifterna för Sverige ungdomar 16-19 respektive 20-24 år, medan uppgifterna från de andra länderna avser 18- respektive 22-åringar. Jämförelsen av Sverige måste därför tolkas med försiktighet. Det bör dock påpekas att Sverige intar ungefär samma "rangordning" i en jämförelse av fem länder (Nederländerna, Frankrike, Sverige, Storbritannien och USA), som avser samma åldersgrupp (20-24 år) och där alla uppgifter är hämtade från arbetskraftsundersökningar; se Ryan [1999].

arbetslösa ungdomar i % av den unga befolkningen
 arbetslösa vuxna i % av den vuxna befolkningen

Om kvoten är 1 är andelen arbetslösa lika hög i den unga som i den vuxna befolkningen, är kvoten är större än 1 har ungdomarna högre arbetslöshet.

Figur 6 Kvoten mellan ungas (15-24 år) och vuxnas (25-54 år) arbetslöshet, mätt som arbetslösa i procent av befolkningen, i 22 OECD-länder, genomsnitt 1990, 1994-1997



Källa: OECD (1998a). Egna beräkningar. Se tabell A8 i tabellbilagan.

Av figuren framgår att den relativa ungdomsarbetslösheten varierar avsevärt mellan länderna. I Italien, USA, Norge, Grekland, Australien och Nya Zeeland är den unga befolkningen utsatt för arbetslöshet i betydligt högre utsträckning än den vuxna befolkningen. Ungdomsarbetslösheten är i dessa länder dubbelt så hög som för vuxna, medan ungdomar är arbetslösa i ungefär samma utsträckning som vuxna i Österrike, Irland, Belgien och Finland.

land. I endast två av de länder som redovisas i *figur 6* är ungdomsarbetslösheten lägre än de vuxnas arbetslöshet, nämligen Tyskland och Frankrike.

Arbetslöshet bland olika grupper av ungdomar

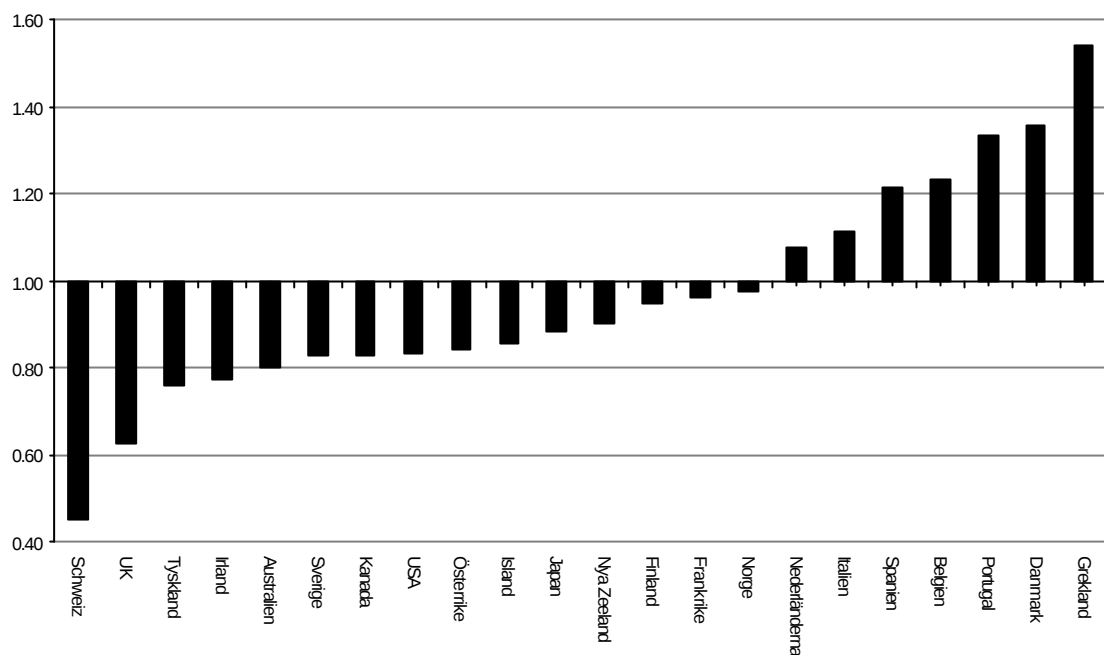
Internationella rapporter över ungdomars arbetsmarknad inleds ofta med att ungdomar som tillhör etniska minoriteter samt ensamstående föräldrar (mammor) är särskilt hårt drabbade av arbetslöshet. Denna bedömning är sannolikt ett uttryck för en allmän uppfattning grundad på rapporter från ett antal enskilda länder.⁸ Det finns nämligen ingen internationellt jämförbar publicerad statistik över dessa grupper. Andra grupper som nämns som särskilt utsatta för arbetslöshet är unga kvinnor och lågutbildade ungdomar.

I *figur 7* jämförs arbetslösheten hos unga kvinnor och män utifrån arbetslöshetsmättet arbetslösa i procent av *befolkningen*. Figuren visar kvoten mellan unga kvinnors och unga mäns arbetslöshet. Värdet högre än 1 betyder således att de unga kvinnorna har högre arbetslöshet. Det här använda arbetslöshetsmättet ger inget underlag för uppfattningen att unga kvinnor skulle vara särskilt drabbade av arbetslöshet. I de flesta länderna (15 av 22) har de unga kvinnorna lägre arbetslöshet än de unga männen. Som visats tidigare⁹ är dock inaktivitetsgraden betydligt högre bland unga kvinnor än bland män. Anledningen till de skilda bilder som framkommer av unga kvinnors arbetslöshet jämfört med deras inaktivitetsgrad är att unga kvinnor är utanför arbetskraften i större utsträckning än unga män. För de unga kvinnor som deltar i arbetskraften är arbetslösheten (i procent av befolkningen) lägre än för unga män i de flesta OECD-länder.

Figur 7 Kvoten mellan unga (15-24 år) kvinnors och unga mäns arbetslöshet, mätt som arbetslösa i procent av befolkningen i 22 OECD-länder, 1997

⁸ Se Vilhemsson (2000), Edin m fl (2000), Schröder & Vilhemsson (1998), Ekberg (1997) för studier av ungdomar med utländsk bakgrund på svensk arbetsmarknad.

⁹ Se *figur 5*.



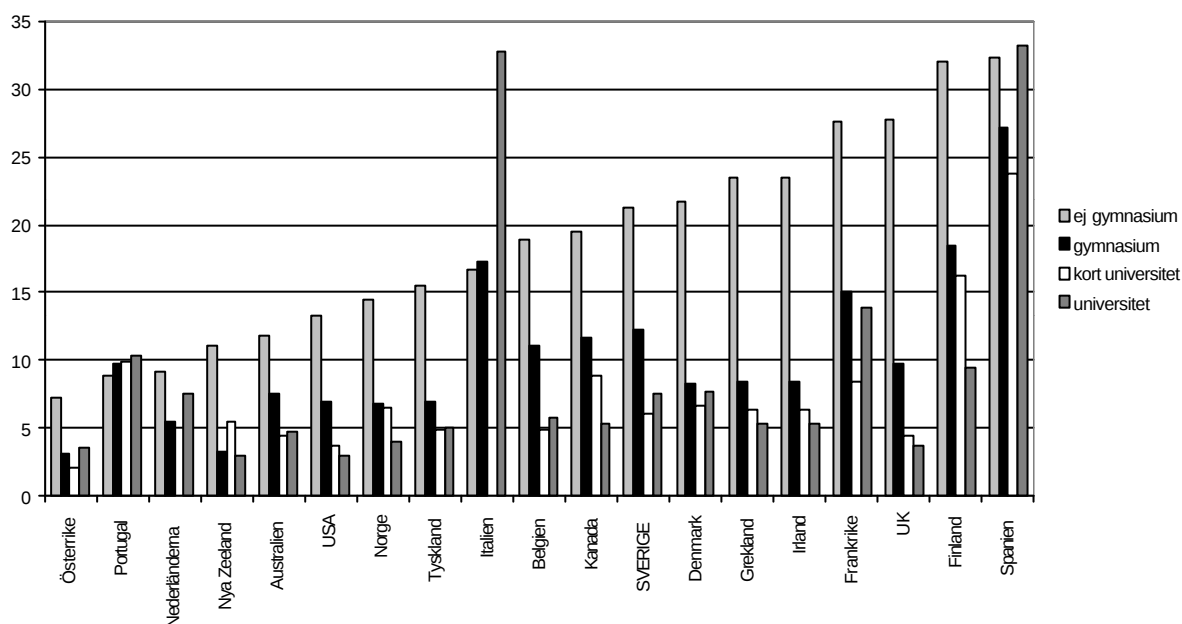
Källa: OECD (1998a). Egna beräkningar.

Däremot har lågutbildade ungdomar (25-29 år) högre arbetslöshet än högutbildade i de flesta av OECD-länderna (*figur 8*). Observera att arbetslöshetsmättet här är enligt ILO-definitionen, det vill säga heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Skillnaderna mellan länderna är dock betydande och hänger till viss del samman med utbildningsnivån i den unga befolkningen.¹⁰ De högutbildade ungdomarnas

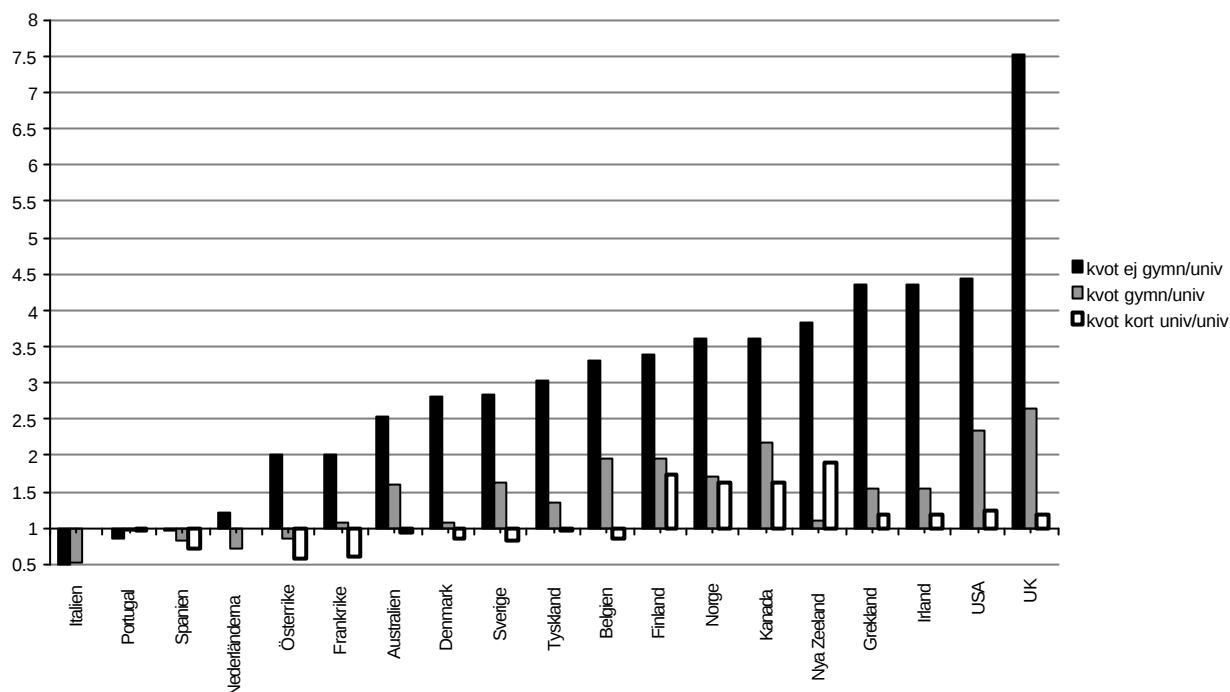
¹⁰ Korrelationskoefficienten mellan andelen ungdomar (25-34 år) med gymnasieutbildning och de grundskoleutbildades relativa arbetslöshet är 0,52.

situation i Italien, Portugal och Spanien är iögonenfallande, de universitetsutbildade har högre arbetslöshet än någon annan utbildningsgrupp (*figur 9*). Iögonenfallande är även den höga relativa arbetslösheten för ungdomar utan gymnasieutbildning i Storbritannien, som är nästan åtta gånger högre än för ungdomar med universitetsutbildning. Även i USA, Irland, Nya Zeeland och Kanada har lågutbildade ungdomar en ganska hög arbetslöshet relativt andra utbildningsgrupper, vilket förmodligen ligger bakom den stora uppmärksamhet som lågutbildade ungdomars arbetsmarknadssituation fått i den internationella (engelskspråkiga) litteraturen och debatten.

Figur 8 Arbetslösa (enligt ILO-definitionen) i procent av arbetskraften, 25-29 år i 19 OECD-länder, 1995



Figur 9 Arbetslösa (enligt ILO-definitionen), i procent av arbetskraften i 19 OECD-länder, 1995, kvoter med ungdomar (25-29 år) med universitetsutbildning i nämnaren



Källa: OECD (1997). Se tabell A9 i tabellbilagan.

Sammanfattning

Det är knappast möjligt att ge en ”korrekt” jämförande bild av ungdomsarbetslösheten i olika länder med hjälp av internationell arbetslöshetsstatistik. Utvecklingen över tid och ”rangordningen” mellan länder är starkt beroende av vilka mått som används. Det är förmodligen inte heller eftersträvänsvärt att komma fram till ett enhetligt och ”korrekt” mått på ungdomars arbetslöshet.

De olika sätten att mäta arbetslöshet lämpar sig mer eller mindre väl för olika frågeställningar. Det konventionella måttet, arbetslösa i procent av arbetskraften, visar arbetslösheten för den grupp ungdomar som befinner sig på arbetsmarknaden. Hur stor denna grupp är beror till stor del på hur många ungdomar som studerar på gymnasie- och högskolenivå samt om yrkesutbildningen bedrivs som lärlingsutbildning eller inte. Arbetslösa i procent av befolkningen i åldersgruppen visar hur omfattande arbetslöshetsproblemet är i relation till den unga befolkningen. Det senare måttet är att föredra, eftersom det inte i lika hög grad påverkas av utbildningssystemets utbyggnad och utformning. Ytterligare

komplikationer är om heltidsstuderande ungdomar som söker arbete räknas som studerande eller arbetslösa samt hur deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är klassificerade i arbetslöshetsstatistiken. Ett kompletterande mått är den s k inaktivitetsgraden, som visar hur stor andel av en ungdomskohort som varken arbetar eller studerar.

Oavsett vilket mått som används har länderna med lärlingssystem samt Portugal och Nederländerna jämförelsevis låg ungdomsarbetslöshet och låg inaktivitetsgrad. Det motsatta gäller Finland och de sydeuropeiska länderna, med undantag av Portugal. Vidare är andelen långtidsarbetslösa låg i lärlingsländerna, men inte i Nederländerna och i de sydeuropeiska länderna. För övriga länder är bilden av ungdomsarbetslösheten och inaktivitetsgraden mer splittrad. När befolkningen utgör bas för beräkningarna, i stället för som brukligt arbetskraften, sker en avsevärd försämring av den relativt fördelaktiga situationen i de engelsktalande länderna Australien, Nya Zeeland, USA och Storbritannien, medan det motsatta gäller för Frankrike. USA har dock den absolut lägsta andelen långtidsarbetslösa.

Av jämförelser mellan ungas och vuxnas arbetslöshet framgår att ungdomsarbetslösheten är betydligt högre än de vuxnas arbetslöshet i de sydeuropeiska och de engelsktalande länderna (dock ej Irland), medan ungdomsarbetslösheten är ungefär lika hög som de vuxnas arbetslöshet i lärlingsländerna och i Frankrike.

Sverige intar en mellanposition i de flesta avseenden. Det finns dock tre undantag från denna svenska mellanposition. Om ILO-definitionen¹¹ används har Sverige en av de högsta ungdomsarbetslöshetsnivåerna i OECD-området, i synnerhet vad gäller unga män. Däremot är långtidsarbetslösheten bland svenska ungdomar mycket låg i internationell jämförelse. Slutligen är det möjligt att andelen unga män som varken arbetar eller studerar är mycket hög i Sverige, men jämförelsen vilar i detta fall på olika källor och olika åldersindelning för Sverige och de andra länderna.

3. Vad kan förklara skillnader mellan länderna?

De skillnader i ungdomsarbetslöshetens omfattning, som redovisats i avsnitt 2, kan till största delen förklaras av skillnader mellan länderna i de makroekonomiska betingelserna

¹¹ Det vill säga arbetslösa i procent av arbetskraften, där heltidsstuderande som söker arbete ingår i arbetskraften.

i vid bemärkelse. Hög generell arbetslöshet leder alltid till hög ungdomsarbetslöshet.¹² Den mer intressanta frågan är ungdomars arbetslöshet i förhållande till de vuxnas arbetslöshet, det vill säga vad kan (förutom statistiska felkällor) förklara att ungdomsarbetslösheten i de flesta länder är högre än de vuxnas arbetslöshet och att variationen mellan länder är betydande? De förklaringar som diskuteras i litteraturen kan delas in i tre områden: skillnader i arbetsmarknadens struktur, skillnader i utbildningssystemets institutionella utformning och skillnader i kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad.

Skillnader i arbetsmarknadens struktur

Trots att begreppet ”ungdomars arbetsmarknad” ofta används och till och med har egen förkortning – YLM¹³ - i den engelskspråkiga litteraturen, finns det ingen särskild arbetsmarknad som är avgränsad till att omfatta enbart ungdomar. Ungdomar och vuxna konkurrerar till stor del om samma arbeten på samma arbetsmarknad. Ungdomar skiljer sig dock från vuxna i ett avseende, nämligen att ungdomar som grupp i genomsnitt har betydligt kortare arbetslivs- och yrkeserfarenhet än vuxna. Denna skillnad är utgångspunkten för analysen av hur arbetsmarknadens struktur påverkar kostnaderna att anställa ungdomar jämfört med att anställa vuxna. Med arbetsmarknadens struktur avses i första hand lagar och avtal som reglerar lönebildningen och anställningskontraktets utformning.

I den internationella engelskspråkiga litteraturen sågs den stigande ungdomsarbetslösheten under 1970-talet till en början inte som något större problem. Att ungdomsarbetslösheten var högre än de vuxnas arbetslöshet hade inom den nationalekonomiska forskningen en naturlig förklaring inom den söketeoretiska ansatsen. Eftersom ungdomar är nytillträdande på arbetsmarknaden saknar de information om löner och andra anställningsvillkor. Korta arbetslöshetsperioder och många tillfälliga arbeten kan således vara en produktiv investering i information om arbetsmarknadens villkor, som leder fram till att individen finner det arbete där den egna produktiva förmågan får den högsta avkastningen.¹⁴ Dessutom bestod en del av de arbetslösa ungdomarna av heltidsstuderande som sökte

¹² Se Blanchflower & Freeman (2000) för en ekonometrisk studie av 14 OECD-länder (dock ej Sverige) under perioden 1984-1994, Wadensjö (1987) för Sverige.

¹³ Youth Labour Markets.

¹⁴ Se Johnson (1978) för den ursprungliga formuleringen av den s.k. job shopping teorin.

korttids- och deltidsjobb. Denna "extraknäcksarbetslöshet" sågs inte som lika allvarlig som arbetslösheten hos personer som är beroende av ett jobb för sin försörjning. Även den stigande trenden i den relativa ungdomsarbetslösheten hade sin naturliga förklaring, de höga födelsetalen under och efter andra världskriget innebar att mycket stora ungdomskohorter gjorde sitt inträde på arbetsmarknaden under 1970-talet. Detta "överutbud" av ung arbetskraft skulle snart vändas i sin motsats i och med att de demografiska förhållandena förändrades till ungdomarnas fördel.¹⁵

Ungdomsarbetslösheten fortsatte dock att stiga och den ekonomiska analysen koncentrerades på andra strukturella faktorer, som kunde förklara varför ungdomar i stigande utsträckning drabbades av arbetslöshet, i synnerhet i vissa länder. Ungdomar har visserligen som grupp längre och mer aktuell utbildning än vuxna, men också kortare arbetslivserfarenhet. Det är därför sannolikt att ungdomar har lägre produktivitet än mer erfaren arbetskraft. Om den lägre produktiviteten inte kompenseras av lägre ungdomslöner blir ungdomarna arbetslösa. Även lagar och avtal om anställningstrygghet kan ha negativa effekter på ungdomars sysselsättning. Ett anställningskontrakt innebär då ett långsiktigt åtagande från arbetsgivarens sida och därmed ett risktagande. Eftersom ungdomar saknar arbetslivserfarenhet i större utsträckning än vuxna, innebär anställning av "oprövade" ungdomar en högre risk för arbetsgivaren att bli bunden till ett felaktigt anställningsbeslut. Störningar i lönebildningen och ingripanden vad gäller anställningskontraktets utformning skulle således kunna leda till att ungdomar har högre arbetslöshet än vuxna och att skillnaden mellan ungdomar och vuxna är särskilt stor i länder med starkt reglerade arbetsmarknader.

Ungdomslönerna

Som en följd av de generellt stigande arbetslöshetsnivåerna har även ungdomarnas arbetsmarknad försämrats under de senaste årtiondena.¹⁶ Skillnader mellan länderna i ungdomslönernas flexibilitet anses ha stor betydelse för hur dessa försämringar tagit sig uttryck. I länder med flexibla löner har ungdomars lön minskat i förhållande till vuxnas. I länder där ungdomars relativa löner inte har tillåtit att sjunka, har i stället ungdomars sysselsättning minskat. Denna uppfattning vilar sannolikt på utvecklingen i några av de stora OECD-län-

¹⁵ Freeman & Wise (1982), OECD (1999b).

¹⁶ OECD (1999b), Freeman (1999), Ryan (1999), Blanchflower & Freeman (1996).

derna. I USA och Storbritannien har de relativa ungdomslönerna minskat väsentligt samtidigt som ungdomsarbetslösheten gått ned. Övriga OECD-länder uppvisar ett mer splitttrat mönster.

Det är inte helt lätt att skapa sig en bild av hur mönstren ser ut. För det första är det inte självklart vilket mått som skall användas för att jämföra ungdomsarbetslösheten mellan olika länder. Problemen blir ännu större om jämförelsen gäller utvecklingen över tid. För att i någon mån minska dessa problem, redovisas i *tabell 1* utvecklingen för 20-24-åringar, vars arbetskraftsdeltagande inte påverkats av utbildningsexpansionen i samma utsträckning som tonåringarnas. För det andra publiceras inte regelbundet uppgifter över ungdomars relativa löner i internationell statistik. De uppgifter som presenteras i *tabell 1* förefaller att i stora drag överensstämmer med de grafiska presentationer av utvecklingen under 1980-talet och 1990-talet av ungdomars relativlöner som finns tillgängliga.¹⁷ Vad gäller ungdomars sysselsättning och arbetslöshet är naturligtvis förändringen över tid beroende av vilka år som väljs för jämförelsen. De tendenser som visas i *tabell 1* framkommer dock oavsett vilka år som väljs på 1980- respektive 1990-talet. Av de sju länder som redovisas i tabellen har både ungdomars relativlöner och deras arbetslöshet minskat kraftigt i USA och Storbritannien. I Nederländerna har ungdomars relativlön minskat svagt samtidigt som ungdomsarbetslösheten sjunkit kraftigt. Frankrike uppvisar den motsatta utvecklingen, nämligen en liten ökning i ungdomars relativlöner och en kraftigt ökad ungdomsarbetslöshet. De övriga tre länderna, Västtyskland, Japan och Sverige följer inte detta mönster. I Västtyskland har ungdomars relativlöner ökat samtidigt som deras arbetslöshet gått ned. I Sverige och Japan har ungdomars relativlöner ökat och så även deras arbetslöshet.

Tabell 1 Förändringar i ungdomars (20-24 år) relativa löner, sysselsättning och arbetslöshet i sju OECD-länder

A	B	C	D	E	F	G
Relativa ungdomslöner	Relativa ungdomslöner	Förändring relativa ungdomslöner	Förändring i sysselsättning	Förändring i sysselsättning kvinnor	Förändring i arbetslöshet	Förändring i arbetslöshet
1977	1996	1977 resp 1996	Män 1983 resp 1997	1983 resp 1997	män 1983 resp 1997	Kvinnor 1983 resp 1997

¹⁷ OECD (1996), OECD (1999b), Blanchflower & Freeman (1996).

Västtyskland ^a	59,9	61,5	1,6	-1,3	-1,9	-0,2	-2,2
Frankrike	64,6	64,9	0,3	-28,4	-22	11,9	10,4
Nederländerna ^b	57,7	57,2	-0,5	16,8	12,1	-14,1	-7,7
Japan	56,7	53,6	-3,1	2,1	-0,1	2,4	1,8
Sverige ^c	73,9	69,8	-4,1	-23,0	-24,4	15,0	13,5
USA	65,0	55,8	-9,2	3,9	5,9	-7,0	-4,8
UK	70,9	60,1	-10,8	-1,2	3,8	-5,3	-7,2

a Löneuppgifterna avser 1984 och 1995.

b Löneuppgifterna avser 1984 och 1993.

c Löneuppgifterna avser 1980 och 1995.

Kolumnerna A-B = Genomsnittslöner för män och kvinnor 20-24 år som andel av genomsnittslöner för män och kvinnor 35-44 åren 1977 respektive 1996. **Källa:** Ryan (1999).

Kolumn C = Förändring i procentenheter från kolumn A till kolumn B. **Källa:** Ryan (1999).

Kolumnerna D-E = Förändring i sysselsättning (sysselsatta i % av befolkningen) för 20-24-åringar mellan åren 1983 och 1997. Procentenheter. Egna beräkningar. **Källa:** OECD (1996, 1999b).

Kolumnerna F-G = Förändring i arbetslöshet (enligt ILO-definitionen) för 20-24-åringar mellan åren 1983 och 1997. Procentenheter. Egna beräkningar. **Källa:** OECD (1996, 1999b).

Uppgifterna i *tabell 1* kan naturligtvis inte användas som vare sig bevis eller motbevis för betydelsen av ungdomars relativa löner. Ungdomars arbetslöshet och sysselsättning påverkas av ett stort antal övriga faktorer, som till exempel andra strukturella förhållanden på arbetsmarknaden, andelen ungdomar i befolkningen och inte minst andelen ungdomar i högre utbildning. Det finns en mycket omfattande forskning om sambandet mellan löner och ungdomars arbetslöshet/sysselsättning, där de flesta studier tar hänsyn till övriga faktorer som kan påverka detta samband. De allra flesta studierna behandlar effekter av förändringar i minimilönen eller skillnader mellan länder med olika minimilöner. Minimilöner gäller självklart inte enbart för ungdomar. Eftersom många ungdomar, i synnerhet lågutbildade, arbetar inom låglönebranscher och i låglöneyrken, kan minimilönens storlek ha särskilt stor betydelse för ungdomars sysselsättning. Jämförelser av minimilöner mellan länder innebär många komplikationer. I en del länder finns en lagstiftad minimilön som gäller generellt över alla branscher och i alla regioner. I andra länder varierar minimilönen mellan olika branscher, oavsett om minimilönen är lagstiftad eller, som i Sverige, bestäms i kollektivavtal. Vidare kan minimilönen skilja sig mellan delstater eller regioner eller införas/ändras vid olika tidpunkter. Dessutom har ungefär hälften av OECD-länderna en lägre minimilön för ungdomar än för vuxna, så kallade subminima. Uppgifterna i *tabell 2* måste således läsas med mycket stor försiktighet. De bygger på det så kallade Kaitz index, som anger minimilönen som andel av genomsnittslönen i ekonomin.

Tabell 2 Minimilön som andel av genomsnittslönen i 19 OECD länder, 1993

Land	Minimilön	Subminima för ungdomar
Italien (1991)	0.71	i viss mån
Norge (1994)	0.64	nej
Frankrike	0.59	begränsad, < 18 år
Tyskland	0.58	i viss mån
Danmark	0.57	< 18 år
Irland	0.55	< 18 år
Grekland	0.55	nej
Belgien	0.53	< 21 år
Finland	0.52	nej
Sverige	0.52	< 24 år
Australien (1997)	0.52	< 21 år
Nederländerna	0.51	< 23 år
Portugal	0.47	< 18 år
Nya Zeeland	0.45	< 20 år
Kanada	0,40	nej
Storbritannien	0,40	< 21 år
Japan	0,38	nej
USA	0,37	begränsad
Spanien	0,34	< 18 år

Källa: Neumark & Wascher (1999).

Ett negativt samband mellan minimilönens nivå och ungdomars sysselsättning är utan tvekan vad som kan förväntas utifrån den perfekta konkurrens modellen. Den empiriska evidensen för detta samband är dock synnerligen motsägelsefull. Efter den kraftiga ökningen av ungdomsarbetslösheten på 1970-talet genomfördes en hel del studier på basis av tidsserier och/eller tvärsnittsdata, framförallt i USA och Storbritannien. Några av dessa studier fann ett negativt samband¹⁸, medan andra inte fann något stöd för att minimilönerna skulle ha orsakat den stigande ungdomsarbetslösheten¹⁹. Endast en studie jämförde länder i Europa vad gäller ungdomars (=unga mäns) relativlöner och sysselsättning och fann ett negativt samband i Västtyskland, Storbritannien och Nederländerna, men inte i Belgien, Frankrike och Italien.²⁰

¹⁸ Layard (1982), Hamermesh (1985).

¹⁹ Freeman & Medoff [1982], Freeman (1982), Myles m fl (1988).

²⁰ Marsden & Richardson (1986).

För Sveriges del har Edin & Holmlund (1994) analyserat hur minimilönen för 18-åriga verkstadsarbetare påverkat deras sysselsättning under perioden 1972 – 1991. Deras slutsats är att minimilönen bidragit till en minskning av verkstadsindustrins efterfrågan på ungdomar.

På senare år har det självklara negativa sambandet mellan den relativa ungdomslönen och ungdomars sysselsättning blivit starkt ifrågasatt av studier som baserats på att olika delstater i USA ändrat minimilönen vid olika tidpunkter, vilket gör att effekterna av minimilönen kan ses som resultatet av ett naturligt experiment. I sina banbrytande och mycket omdiskuterade studier finner Card & Krueger (1995) inga som helst negativa effekter av höjda minimilöner på ungdomars sysselsättning i USA. Det obefintliga eller till och med positiva sambandet mellan minimilönens nivå och ungdomars sysselsättning förklaras av Card & Krueger med att det är tänkbart att de branscher där många ungdomar arbetar inte är perfekta konkurrensmarknader, utan har förhållanden som karaktäriserar en monopsonist. På en sådan arbetsmarknad kan en begränsad höjning av minimilönen leda till att sysselsättningen ökar.²¹

Dessa uppseendeväckande resultat har givit upphov till ett stort antal studier av minimilönens effekter även i europeiska länder. Det finns här inte utrymme för att redogöra för alla studier av minimilönens effekter på arbetslöshet och sysselsättning i enskilda länder. Av intresse är dock några studier som jämför utvecklingen i flera länder. Abowd *et al.* (1997) jämför Frankrike och USA och studerar hur förändringar i minimilönen har påverkat sysselsättningen för ungdomar vars löner ligger i närheten av minimilönen. Resultaten visar att minimilönen påverkar dessa ungdomars sysselsättning negativt, men också att dessa ungdomar utgör mindre än 10 procent av sysselsatta ungdomar i de bägge länderna. Neumark & Wascher (1999) använder data

²¹ Dickens m fl (1999) kommer fram till liknande resultat för hela arbetskraften i Storbritannien. Deras studie behandlar dock inte explicit ungdomars sysselsättning.

för 16 av de OECD-länder som redovisats i *tabell 2* ovan och analyserar hur förändringar i minimilönen påverkat hur stor andel av den unga (15-24 år) befolkningen som är sysselsatt under perioden 1975-1997.²² I skattningarna kontrolleras för arbetslöshetsnivån för den vuxna arbetskraften och för ungdomars andel i befolkningen, men inte för andelen ungdomar i utbildning. Resultaten är något svårtolkade, eftersom de är mycket känsliga för hur modellen specificerats, i synnerhet för huruvida kontroller för landspecifika förhållanden inkluderas i skattningarna eller inte. Fastän författarna framhåller att resultaten måste tolkas med stor försiktighet är deras slutsats att det finns ett negativt samband mellan minimilönen och ungdomars sysselsättning. Vidare finner de stöd för att sambandet förstärks av att minimilönen bestäms i kollektivavtal och för att förekomsten av subminima för ungdomar, aktiv arbetsmarknadspolitik och starkt anställningsskydd minskar minimilönens negativa effekter. Ett svagt och negativt samband mellan minimilönen och tonåringars sysselsättning redovisas även i OECD (1998a).

Sambandet mellan minimilöner och sysselsättning debatteras för närvarande livligt bland nationalekonomiska forskare och avser såväl metoder, data som teoretiska utgångspunkter och implikationer.²³ Trots den totala oenighet som råder om minimilönens generella sysselsättningseffekter, förefaller det att finnas en konsensus att minimilönen har negativa effekter för ungdomar, men att den endast kan förklara en obetydlig del av de stora förändringarna i ungdomars sysselsättning och arbetslöshet under de senaste decennierna.²⁴

Anställningsskydd

Lagar och avtal om anställningstrygghet utgår ofta från principen ”sist in först ut”, vilket innebär att de nyanställda ungdomarna är de första som sägs upp vid personalinskränkningar. Denna automatik är en av förklaringarna till att ungdomars arbetslöshet är mer

²² Den minimilön som används i skattningarna är den generella minimilönen, eftersom uppgifter saknas om de särskilda löner som i vissa länder gäller för ungdomar under en viss ålder. För Storbritannien avser studien endast tidsperioden fram till 1992, eftersom minimilönen avskaffades 1993.

²³ För utmärkta sammanfattningar av diskussionen se i *Industrial and Labor Relations Review* (1995) och *Economic Policy* (1996), vol. 23.

²⁴ Edin m fl (2000), Blanchflower & Freeman (2000), Marchand (1999), OECD (1999b), Nickell & Layard (1997), Abowd *et al* (1997), Dolado m fl. (1996), Ryan (1999).

konjunkturkänslig än vuxnas.²⁵ En annan konsekvens av ungdomarnas bristande arbetslivserfarenhet är att arbetsgivares osäkerhet om ungdomars sannolika produktivitet är större än vad gäller för personer som kan uppvisa referenser från tidigare anställningar. Förbud eller svårigheter att erbjuda tillfälliga anställningar kan innebära att arbetsgivare tvekar att binda sig för ett långvarigt anställningskontrakt för oprövad arbetskraft. Rigida regler vad gäller anställningskontraktets utformning kan därför ha negativa konsekvenser på i synnerhet ungdomars arbetsmarknad.²⁶

Jämförelser mellan länder vad gäller anställningsskyddets styrka och omfattning är om möjligt ännu mer komplicerat än jämförelser av arbetslöshet och minimilöner. Med anställningsskydd avses restriktioner på arbetsgivares möjligheter att anställa och avskeda personal. Restriktionerna täcker olika områden i olika länder och sanktionsformerna varierar. Anställningsskyddet kan vara lagstiftat eller avtalat och gälla hela eller delar av arbetsmarknaden. Slutligen är det oklart i vilken utsträckning de gällande reglerna verkligen tillämpas i praktiken.

Anställningsskyddets betydelse för ungdomars sysselsättning eller arbetslöshet har inte varit föremål för samma omfattande empiriska prövning som minimilönerna. Skedinger (1995) analyserar hur förändringar i anställningsskyddets utformning påverkat ungdomsarbetslösheten i sex europeiska länder²⁷ under 1970- och 1980-talen. Resultaten visar negativa effekter på tonårsarbetslösheten i samtliga länder utom i Frankrike, men inga statistiskt säkerställda effekter för ungdomar i åldern 20-24 år, utom i Västtyskland. För Sveriges del studeras perioden 1966 – 1992. Resultaten antyder att svenska tonåringars arbetslöshet ökade med 1,5 procentenheter under den period (1974-1981) då anställningsskyddet definierats som striktare än under resten av tidsperioden.

OECD (1999a) har gjort en synnerligen noggrann genomgång av anställningsskyddet under slutet av 1990-talet för 27 OECD-länder. I *tabell 3* återges endast de indikatorer som sannolikt har särskilt stor betydelse för ungdomars anställning, nämligen möjligheten

²⁵ En annan förklaring till den högre konjunkturkänsligheten är att ungdomar har tillfälliga anställningar i mycket högre utsträckning än vuxna. Grubb & Wells (1993) redovisar ett positivt samband mellan andelen tillfälliga anställningar och styrkan i anställningsskyddet för fasta anställningar i 11 OECD-länder i slutet av 1980-talet. OECD (1999a) finner dock inget sådant samband för 27 OECD-länder i slutet av 1990-talet. Persson argumenterar i SOU 1997:137 för att sambandet har formen av ett upp- och nedvänt U.

²⁶ Se t ex OECD (1994).

²⁷ Länderna är Sverige, Frankrike, Västtyskland, Nederländerna, Spanien och Storbritannien.

till tidsbegränsade anställningar och möjligheten att avskeda personer som varit fast anställda under kort tid.

Tabell 3 Anställningsskyddets styrka i 22 OECD-länder under slutet av 1990-talet

	A Provanställ- ningsperiod	B Skydd mot avsked av fast anställda	C Reglering av tillfälliga Anställningar
USA	--	0,2	0,3
Storbritannien	24,0	0,8	0,3
Kanada	3,0	0,9	0,3
Irland	12,0	1,6	0,3
Nya Zeeland	2,0	1,7	0,4
Australien	--	1,0	0,9
Schweiz	2,0	1,2	0,9
Danmark	1,5	1,6	0,9
Nederländerna	2,0	3,1	1,2
Sverige	6,0	2,8	1,6
Österrike	1,0	2,6	1,8
Finland	4,0	2,1	1,9
Japan		2,7	2,1
Tyskland	6,0	2,8	2,3
Belgien	3,3	1,5	2,8
Norge	1,0	2,4	2,8
Portugal	2,0	4,3	3,0
Spanien	2,5	2,6	3,5
Frankrike	1,6	2,3	3,6
Italien	0,8	2,8	3,8
Grekland	3,0	2,4	4,8

A. Antal anställningsmånader innan regler om uppsägning är giltiga.

B. Sammanfattning av ett tiotal indikatorer på en skala 0-6 där 6 innebär den mest strikta regleringen. Av de underliggande indikatorerna redovisas här endast provanställningsperiodens längd (se kolumn A).

C. Sammanfattning av sex indikatorer på en skala 0-6 där 6 innebär den mest strikta regleringen.

Källa: OECD (1999a).

Av tabell 3 framgår att det är betydande skillnader mellan länderna i anställningsskyddets styrka. Generellt sett är reglerna striktast i Sydeuropa, Frankrike och Tyskland och svagast i de engelsktalande länderna. De skattningar som gjorts på basis av dessa data visar inget samband mellan anställningsskyddets styrka och ungdomars sysselsättning. Det finns däremot stöd för att anställningsskyddet påverkar rörligheten på arbetsmarknaden, d v s ett starkt anställningsskydd minskar risken att bli arbetslös men förlänger arbetslöshetsperioden för dem som blir arbetslösa.

Trots det svaga empiriska underlaget förefaller det att finnas en consensus även om anställningsskyddets betydelse för ungdomars arbetslöshet och sysselsättning. Effekterna på ungdomsarbetslösheten bedöms generellt sett som obefintliga eller obetydliga. Däremot påverkas arbetslöshetstidernas längd. Ökade möjligheter till tidsbegränsade anställningar minskar långtidsarbetslösheten och ökar korttidsarbetslösheten.²⁸

Strukturomvandling

En i diskussionen vanligt förekommande förklaring till ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden är att teknisk utveckling och intensifierad världshandel medfört att kunskapsintensiva sektorer växer i OECD-länderna samtidigt som lågproduktiva industribranscher fått ökade svårigheter. Om en sådan strukturomvandling verkligen ägt rum borde den ha gynnat sysselsättningen av ungdomar, som har både längre och mer aktuell utbildning än vuxna. Möjligen skulle den kortare arbetslivs- och yrkeserfarenheten kunna begränsa ungdomars möjligheter att få anställning i kunskapsintensiva sektorer. I de flesta länder är den unga arbetskraften överrepresenterad i vissa och underrepresenterad i andra branscher. Det finns endast en empirisk studie av sysselsättningens fördelning på ungdomar i förhållande till vuxna i olika branscher (Blanchflower & Freeman [1996]). Ungdomsintensiva (16-24 år) branscher är hotell, restaurang och handel samt för män byggnadsindustri och för kvinnor omsorg och hälsovård. Uppgifterna bygger på jämförelser i 11 OECD-länder för åren 1984 och 1994, dock ej Sverige.²⁹ De ungdomsintensiva branscherna har ökat sin andel av den totala sysselsättningen under den studerade tidsperioden. Effekten av förskjutningar mellan branscher har således givit ett positivt bidrag till ungdomars sysselsättning.

Även i Sverige är ungdomars sysselsättning år 1997 koncentrerad till den privata servicesektorn och för tonåringarnas del även till jordbrukssektorn. Inom byggnadsindustrin är ungdomarnas andel i Sverige lika stor som de vuxnas och inom hälso- och sjukvård lägre än de vuxnas.³⁰

²⁸ OECD (1999b), Ryan (1999), Marchand (1999), Nickell & Layard (1997).

²⁹ Belgien, Danmark, Irland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Nordirland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien och UK. Data från OECD Industry Dataset.

³⁰ Bourdet & Persson (2000).

Segmenterade arbetsmarknader

Enligt teorin om segmenterade arbetsmarknader är arbetsmarknaden indelad i två eller flera segment med olika särdrag vad gäller bl a anställningsvillkor och behov av högt kvalificerad arbetskraft.³¹ Enligt denna teori är en av förklaringarna till ungdomars högre arbetslöshet att de i stor utsträckning arbetar i branscher och yrken på en sekundär arbetsmarknad med otrygga anställningsvillkor. Deras arbetslöshet uppkommer i skarvarna mellan tillfälliga arbeten och arbetslöshetens längd och omfattning påverkas därigenom av konjunkturerna.

Förklaringar till att ungdomar i så stor utsträckning återfinns på den sekundära arbetsmarknaden utgår ofta från utbudssidan. Ungdomarna antas föredra tillfälliga jobb, eftersom de inte betraktar arbete som inledningen till en livslång karriär utan som ett sätt att tjäna ihop pengar till tillfälliga mål. Det finns dock knappast något empiriskt stöd för denna uppfattning i svenska data. De attitydundersökningar som genomförts visar att ungdomar helst vill ha fasta arbeten och att deras attityder till arbete inte nämnvärt skiljer sig från de vuxnas.³² Det är däremot möjligt att koncentrationen av ungdomar till den sekundära arbetsmarknaden kan sökas på efterfrågesi-

³¹ Teorin har utvecklats av Doeringer & Piore (1971) utifrån förhållanden på USA:s arbetsmarknad.

³² SOU 1994:77.

dan. I yrken och branscher där upplärningskostnaderna är låga är tidigare arbetslivs- och yrkeserfarenheter mindre viktiga. Ungdomar är därför som grupp sannolikt inte mindre produktiva än vuxna i dessa sektorer. En 22-åring är exempelvis förmodligen inte sämre på att grilla korv än en 42-åring. Om ungdomslönerna generellt hålls på en för hög nivå på grund av lagstiftning eller avtal, blir konsekvensen att ungdomar återfinns i branscher där deras produktivitet sannolikt inte är lägre än vuxnas. Inom insider/outsider teorin och effektivitetslöneteorin finns alternativa förklaringar till varför ungdomar kan utestängas från vissa sektorer, där insidermakt eller svårigheten att kontrollera de anställdas prestationer leder till att lönenivån ligger över den marknadsklarande lönen. Det har dock inte gjorts några studier av den relativa ungdomslönens betydelse för fördelningen av ungdomars sysselsättning på olika yrken och branscher.

Skillnader i utbildningssystem

Analysen av hur utbildningsinstitutionerna påverkar ungdomars ställning på arbetsmarknaden har huvudsakligen gjorts inom en sociologisk teoriram. Sociologiska studier av social stratifiering har visat att individens socio-ekonomiska position i alla länder i större eller mindre utsträckning ärvs från föräldrarna. Utbildningen har en central roll i denna process och kan antingen modifiera eller förstärka inflytandet från föräldrarnas bakgrund.³³ Inom denna tradition har studiet av ungdomars övergång från skola till arbetsmarknad rönt stort intresse.

I de empiriska studierna avläses avkastningen av investeringar i utbildning ibland med hjälp av en kontinuerlig social-prestige skala som komplement till eller i stället för lön. Vanligast är dock att analysen görs inom en institutionell referensram där den intressanta variabeln är graden av matchning mellan utbildningens nivå och inriktning och yrkets kvalifikationsnivå. Standardresultatet är att föräldrarnas socio-ekonomiska position såväl som ungdomarnas egen utbildning påverkar ungdomarnas ställning på arbetsmarknaden. I vilken mån utbildningen modifierar arvet från föräldrarna och styrkan i sambandet mellan utbildning och arbetsmarknad varierar dock avsevärt mellan olika länder. Detta har givit upphov till hypoteser att inte enbart utbildningens nivå och inriktning utan även

³³ Se t ex Erikson & Jonsson (1993).

dess institutionella utformning påverkar sambandet mellan social bakgrund, utbildning och arbetsmarknad.

Standardisering, stratifiering och arbetsgivarinflytande

OECD-länderna uppvisar stora skillnader i utbildningssystemens innehåll och institutionella utformning. I den sociologiska forskningen används begreppen standardisering och stratifiering för att beskriva dessa skillnader. Med standardisering avses att kraven för examina, diplom och betyg är nationellt enhetliga och således ger god information till arbetsgivare om den arbetssökandes teoretiska och yrkesinriktade kunskaper. Stratifiering betecknar i vilken utsträckning utbildningssystemet är uppdelat på olika linjer, hur tidigt valet/urvalet till dessa linjer sker samt möjligheten att byta mellan olika linjer.

De tysktalande länderna och USA representerar extremerna i dessa två dimensioner. Vad gäller standardisering har Tyskland³⁴ nationellt gällande regler för alla examina, medan USA helt saknar sådana generella regler. I Tyskland väljer barnen redan vid 10 års ålder mellan yrkesförberedande och universitetsförberedande skolformer och rörligheten mellan dessa är låg. Vid 14 års ålder sker nästa val där mer än hälften av en ungdomskohort fortsätter i en traditionell lärlingsutbildning som kan leda fram till ca 400 yrken. Övriga ungdomar fortsätter på teoretiska eller yrkesinriktade utbildningslinjer. Lärlingsutbildningen har mycket stor betydelse och har alltmer utvecklats till ett allmänt introduktionssystem på arbetsmarknaden från alla skolformer. Omkring två tredjedelar av tyska 16-19-åringar har en lärlingsutbildning. Även en stor (14 procent år 1991) och växande andel av dem som avlagt motsvarigheten till studentexamen (Abitur) fortsätter med någon form av lärlingsutbildning. Förutom de tysktalande ländernas klassificeras Nederländernas utbildningssystem som standardiserat och högt stratifierat. Lärlingsutbildningen har dock inte lika stor omfattning i Nederländerna som i de tysktalande länderna.³⁵

I USA läggs av tradition stor vikt vid att gymnasieskolan skall vara en sammanhållen skolform, som inte delar upp eleverna på olika utbildningslinjer. Utbildningens innehåll består av olika moduler där vissa kärnämnen är obligatoriska och eleverna fritt kan komponera innehållet i de övriga kurser som kan ingå i "high school diploma". Utbudet av yrkesinriktade kurser har mycket ringa omfattning i internationell jämförelse och ingen lär-

³⁴ Utbildningssystemen i Tyskland, Österrike och i de tysktalande kantonerna i Schweiz har samma principiella utformning, men kan skilja sig i detaljer.

³⁵ Shavit & Müller (1996), Müller & Gangl (1999), Soskice (1994), OECD (1999c, 1999d), Franz m fl (2000).

lingsutbildning förekommer. Å andra sidan är det mycket vanligt att ungdomar arbetar deltid parallellt med studierna och på så sätt har viss arbetslivserfarenhet när de avslutat sin skolgång.³⁶

Det svenska utbildningssystemet skiljer sig i flera avseenden från de renodlade modeller som beskrivits ovan. Fram till grundskole- och gymnasiereformerna på 1960- och 1970-talen var det svenska utbildningssystemet stratifierat på liknande sätt som dagens tyska system, det vill säga med lärlingssystem och med selektion till realskola och till gymnasium vid 11 och 15 års ålder. Syftet bakom de tidigare svenska skolreformerna, såväl som bakom 1990-talets gymnasiereformer, har varit att möta den hårdnande internationella konkurrensen och den snabba tekniska utvecklingen genom att öka det teoretiska innehållet på bekostnad av det snävt yrkesspecifika. Med dagens helt sammanhållna grundskola och de relativt breda yrkesutbildningar som ges i gymnasieskolan, kan det svenska utbildningssystemet karaktäriseras som högt standardiserat och lågt stratifierat. De svenska grundskole- och gymnasiereformerna kan sägas ha inneburit ett fjärmande från den tyska modellen och ett närmande till USA:s utbildningssystem.³⁷

Länkar till arbetsmarknaden

De högt stratifierade utbildningssystemen har även andra kännetecken, som sannolikt har betydelse för ungdomars inträde på arbetsmarknaden. Gemensamt är ett starkt arbetsgivarinflytande i yrkesutbildningens utformning, där arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer har ett inflytande på utformningen av utbildnings- och läroplaner samt vilka kriterier som skall gälla för godkända examina. Det starkaste inflytandet från arbetsgivare och fackföreningar finns i lärlingssystemen där ca 50 procent av utbildningen äger rum på arbetsplatserna³⁸. Detta har även inneburit att yrkesutbildningarna är mer yrkesspecifika än i länder med mer generellt inriktad yrkesutbildning. I lärlingssystemen är även utbildningen i många fall starkt företagsspecifik. I det amerikanska och svenska skolsystemet

³⁶ OECD (1999b, 1999e).

³⁷ Nilsson & Swärd (1991), Shavit & Müller (1996), Hannan m fl (1997), Bourdet & Persson (1995).

³⁸ De flesta av OECD-länderna har någon form av lärlingsutbildning. Det är dock endast i de tysktalande länderna och i Danmark som lärlingsutbildningen har stor omfattning.

har varken arbetsgivare eller fackliga organisationer något inflytande över utbildningens innehåll.³⁹

Samspelet mellan utbildning och arbetsmarknad är naturligtvis inte enbart beroende av utbildningssystemets institutionella utformning. De länder som har omfattande lärlings-system har även andra länkar till arbetsmarknaden. I de tysktalande länderna har arbetsmarknaden bibehållit många drag från skriväsendets tid. Efter ett antal yrkesår och ytterligare examina kan den som har en lärlingsexamen avancera till Meister⁴⁰. Att vara Meister innebär inte enbart högre lön, utan är även ett villkor för att starta ett eget företag och för att ta emot lärlingar för utbildning.

Empiriska studier av sambanden mellan utbildning och arbetsmarknad

Internationella jämförelser av sambanden mellan ungdomars sociala bakgrund, utbildning och ställning på arbetsmarknaden visar att högt stratifierade utbildningssystem innebär en stark social skiktning i utbildningssystemet, men också minskar risken för arbetslöshet och ökar överensstämmelsen mellan yrke och utbildning. Detta jämförelsevis fördelaktiga resultat gäller i synnerhet de korta yrkesutbildningarna som i de tysktalande länderna avser lärlingsutbildningar. Andra länder med högt stratifierade och standardiserade utbildningssystem, såsom Nederländerna, ger inte samma positiva resultat för de korta yrkesutbildningarna.⁴¹

Svårigheten med dessa studier är den höga korrelationen mellan strategiska variabler. Det är således svårt att avgöra om den relativt gynnsamma positionen på arbetsmarknaden för ungdomar som gått igenom högt stratifierade utbildningssystem beror på att yrkesutbildningarna är snävt yrkesspecifika; på att eleverna är hårt selekterade redan från 10-årsåldern; på att arbetsgivarna har ett starkt inflytande över utbildningen; eller på att arbetsmarknaderna i dessa länder ställt speciella krav på särskilda utbildningar för tillgång till och karriär inom en mängd yrken. Vidare har samtliga länder med ett högt stratifierat utbildningssystem även jämförelsevis låga generella arbetslöshetsnivåer.

³⁹ Det finns dock i Sverige ett antal företagsgymnasier, t ex Aseas i Västerås, där arbetsgivarna har ett mycket stort inflytande över utbildningens innehåll och utformning. Vidare förekommer ett utvecklat samarbete mellan skolmyndigheter och arbetsgivare/arbetsgivarorganisationer i flera kommuner.

⁴⁰ De gamla svenska uttrycken skomakarmästare och sotarmästare är en avspiegling av samma karriärvägar på den svenska arbetsmarknaden.

⁴¹ Blossfeld (1987), Shavit & Müller (1998), Hannan *et al.* (1997), Winkelmann (1996a, 1996b), Ryan (1999).

Sverige ingår endast i en av dessa internationella jämförelser (Müller & Shavit [1998]) och där endast vad gäller samstämmigheten mellan utbildning och det första arbetet. Bland de 13 länder som jämförs förefaller Sverige att inta en mellanposition m a p avkastningen av utbildning vad gäller arbetets sociala prestige och yrkets kvalifikationsnivå, med ett undantag. Avkastningen av de, numera avskaffade, två-åriga yrkesinriktade gymnasie-linjerna är lägre i Sverige än i de övriga länderna.

Slutligen avser nästan alla studier av samstämmigheten mellan utbildning och yrke det första arbetet efter avslutade studier. Sambanden mellan utbildningens institutionella utformning och yrkesrörlighet och karriärutveckling är således ett tämligen outforskat fält. Det är dock möjligt att de lågt stratifierade och standardiserade utbildningssystemen ger låg avkastning i det första arbetet, men i stället kan ha stor betydelse för ungdomarnas framtida karriärmöjligheter på mindre hårt reglerade arbetsmarknader. Data från USA antyder att så skulle kunna vara fallet. I en studie av Topel & Ward (1992) har "job shopping" stor betydelse för unga mäns löneutveckling. Under de första tio åren på arbetsmarknaden har unga män i genomsnitt sju olika heltidsjobb och varje byte av arbete leder till en lönehöjning på 10 procent. Det finns dock några enstaka studier som visar att rörligheten mellan både arbetsgivare och yrken är tämligen hög även på den tyska arbetsmarknaden.⁴²

Sammanfattande synpunkter

Trots att orsakerna bakom ungdomsarbetslösheten varit föremål för en omfattande forsknings- och utredningsverksamhet, finns det inga självklara förklaringar till de stora variationerna mellan olika länder. Svårigheterna att finna empiriskt belagda samband mellan arbetsmarknadens struktur, utbildningssystemens utformning och ungdomars arbetslöshet kan antingen bero på att inga sådana samband finns eller på svårigheter att definiera strategiska variabler och att konstanthålla för alla övriga faktorer som påverkar ungdomars ställning på arbetsmarknaden. Som framgått av *avsnitt 2* är det till exempel långt ifrån självklart hur ungdomsarbetslöshet skall definieras och det finns ingen internationell statistik som innefattar andelen ungdomar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Forskningen om övergången från skola till arbetsmarknad bedrivs huvudsakligen inom de nationalekonomiska och sociologiska disciplinerna, där ekonomer inkluderar faktorer

⁴² Winkelmann (1996a, 1996b).

på arbetsmarknaden i sina modeller och sociologer i huvudsak tar hänsyn till utbildningssystemen utformning. Såvitt jag känner till finns det ingen sociologisk empirisk studie som inkluderar ungdomars relativlöner i modellen och ingen nationalekonomisk empirisk studie som beaktar att lärlingssystemen innebär tillfälliga anställningskontrakt till mycket låg lön⁴³.

Det går därför inte att utesluta att hur arbetslösheten fördelas mellan ungdomar och vuxna påverkas av samtliga faktorer som diskuterats i detta avsnitt. En möjlig hypotes skulle kunna vara att ungdomar har de största svårigheterna i länder med höga relativa ungdomslöner, hårt reglerade arbetsmarknaden och utan institutionaliserade länkar mellan utbildning och arbetsmarknad. Exempel på sådana länder är Sverige, Finland, Frankrike och de sydeuropeiska länderna. De bästa möjligheterna förefaller att erbjudas i länder med lärlingssystem, trots att samtliga dessa länder har mycket starkt reglerade arbetsmarknader.

4. Åtgärder mot ungdomsarbetslöshet

Den sedan mitten på 1970-talet stigande ungdomsarbetslösheten har i så gott som alla OECD-länder bemötts med utbyggd, förlängd och förändrad gymnasieutbildning samt med särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar.

Expansion av gymnasieutbildningen och reformer av yrkesutbildningen

Utbildning som botemedel mot ungdomars arbetslöshet grundar sig på iakttagelsen att lågutbildade ungdomar har högre arbetslöshet än andra ungdomar i alla OECD-länder med undantag av Spanien, Portugal och Italien. (se *figurerna 8 och 9 i avsnitt 2 ovan*). De lågutbildade ungdomarnas problem ses som en indikation på de växande behoven av högt kvalificerad arbetskraft. I en situation där teknisk utveckling, världshandel och globalisering bedöms ställa allt högre krav på kunskapsintensiv, flexibel och snabbt anpassningsbar produktion, är högutbildad arbetskraft en nödvändighet om den framtida konkurrenskraften inte skall försämrast.

⁴³ Ett möjligt undantag är Skedinger (1995) som öppnar för möjligheten att lärlingssystemet kan förklara varför Västtyskland avviker från de övriga fem länderna i studien.

I Sverige var framtidens behov av högutbildad arbetskraft ett bärande motiv bakom både 1970- och 1990-talens gymnasiereformer. De lågutbildade ungdomarnas arbetsmarknadsproblem sågs således som ett resultat av bristande matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Vidare framhölls vikten av att även yrkesutbildningarna vilade på en gedigen teoretisk grund, så att arbetskraften i framtiden skulle ha de baskunskaper som underlättar anpassning/omskolning i takt med förändrade produktions- och konkurrensvillkor. Liknande formuleringar återfinns bakom utbildningsreformer i de flesta OECD-länder.⁴⁴

En alternativ tolkning av de lågutbildade ungdomarnas svårigheter på arbetsmarknaden kan naturligtvis vara att den generella arbetslösheten är hög i många länder och att de individer som signalerar den sannolikt högsta produktiviteten är de som i första hand får jobb. Med en sådan tolkning kan utbildningsexpansionen vara ett uttryck för "utbildningsinflation", där ungdomarna skaffar sig allt högre utbildning för att förbättra sina positioner relativt andra ungdomar.⁴⁵

Utöver expansionen av gymnasieutbildningen i allmänhet finns även en tendens till att i ökad utsträckning integrera teoretisk utbildning och yrkesutbildning. I de länder som har en omfattande lärlingsutbildning har utbildningen utvidgats till yrken som traditionellt inte bedrivits som lärlingsutbildning, det vill säga yrken inom administration, ekonomi och informationsteknologi. Vidare har lärlingsutbildningarna fått ett utökat teoretiskt innehåll samtidigt som snäva yrkesutbildningar vidgats till att avse bredare yrkesprofiler. Som exempel kan nämnas arbetet i Österrike med att ersätta 10 starkt specialiserade lärlingsutbildningar till elektriker med två breda elektrikerutbildningar. För Tysklands del har detta inneburit att lärlingarna i växande utsträckning har motsvarigheten till studentexamen (Abitur) innan de påbörjar sin lärlingsutbildning. En liknande tendens är att länder, där den traditionella lärlingsutbildningen fört en tynande tillvaro, börjat införa "moderna" lärlingsutbildningar. De nya lärlingsutbildningarna i Norge, Irland, Frankrike och Storbritannien har liknande kännetecken som det reformerade tyska systemet, det vill säga utökning av det teoretiska innehållet och en vidgning till breda yrkesområden med eventuell specialisering i slutskedet av utbildningen. Vidare underlättas övergångar mellan lärlingsutbildning och andra delar av utbildningssystemet så att lärlingsutbildningen mer och mer förlorar sin karaktär av återvändsgränd för de ungdomar som efter avslutad utbildning vill fortsätta till

⁴⁴ OECD (1998b).

högre studier. Även i USA och Kanada, där yrkesträningen huvudsakligen sker i form av ”on the job training” utanför utbildningssystemet, har yrkesutbildningsinslaget i den reguljära utbildningen börjat stärkas.⁴⁶

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Gränsen mellan utbildnings- och arbetsmarknadspolitik är svår att dra och blir särskilt godtycklig när det gäller ungdomar. Utbildningsprogrammen kan innehålla arbetsträning på verkliga arbetsplatser och arbetsmarknadsåtgärderna kan ha inslag av ren klassrumsundervisning. Med arbetsmarknadspolitiska åtgärder avses i detta avsnitt program som inte ingår i det reguljära utbildningssystemet och som har en stark anknytning till arbetsmarknaden. Så gott som alla OECD-länder har, sedan början av 1970-talet, ett flertal program av detta slag för arbetslösa ungdomar. Inriktningen och omfattningen av dessa program förefaller att ha en koppling till de olika ländernas utbildningssystem och arbetsmarknader. Mycket grovt kan de arbetsmarknadspolitiska programmen delas in i två grupper: program som riktar sig till relativt små grupper av ungdomar med mycket stora problem och program som riktar sig till stora delar av den unga befolkningen.

I länder med bristfällig koppling mellan skola och arbetsliv och med hög ungdomsarbetslöshet används huvudsakligen olika typer av subventioner för att ge ungdomar arbetslivserfarenhet i privat eller offentlig sektor. Åtgärderna kompletterar således utbildningssystemet genom att ge subventionerad arbetslivserfarenhet. I många fall är subventionen kopplad till att arbetsgivaren åtar sig att ge den unge upplärning i vissa arbetsuppgifter enligt en överenskommen plan. Länder med subventionerad anställning av ungdomar i mycket stor omfattning är Frankrike och Sverige. I Frankrike hade 1996 mer än en tredjedel av de sysselsatta ungdomarna i åldern 16-25 år någon form av subventionerad anställning. I Sverige var omkring 15 procent av arbetskraften i åldern 18-24 år sysselsatta i någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd under åren 1992-95.⁴⁷

I länder med lärlingssystem och i USA har arbetsmarknadspolitiken en annan inriktning och vänder sig huvudsakligen till ungdomar med särskilt stora svårigheter på arbetsmarknaden, d v s framförallt high-school drop-outs i USA och ungdomar som inte lyckats

⁴⁵ Se t ex Jonsson (1988).

⁴⁶ OECD (1998b, 1999b, 1999c).

⁴⁷ Bourdet & Persson (1992), Gautié (1999), Thoursie (1996), Schröder (1996).

skaffa sig en plats i lärlingssystemet i de tysktalande länderna.

Denna typ av åtgärder har en mer socialpolitisk inriktning och syftar främst till att göra ungdomarna "anställningsbara" genom särskilda program, som ofta kombinerar subventionerat arbete, utbildning, yrkesvägledning, jobbsökarassistans och social träning.

Sverige har sannolikt den längsta traditionen bland OECD-länderna när det gäller särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar. Redan 1934 infördes "ungdoms-reservarbete" som var en kombination av yrkesutbildning och subventionerat arbete för arbetslösa ungdomar. Orsaken bakom denna speciella åtgärd kan sammanfattas i begreppet "springpojksproblemet" som var ett uttryck för att de arbetslösa ungdomarna i stor utsträckning saknade yrkesutbildning och därmed riskerade att hamna i den "permanenta arbetslöshetens" växande skaror.⁴⁸

Kopplingen mellan yrkesutbildning och subventionerat arbete har dock försvunnit i de särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar som inrättats i Sverige sedan början av 1980-talet. Under de senaste 20 åren har ett drygt tiotal särskilda åtgärder för arbetslösa ungdomar avlöst varandra. En utförlig presentation av dessa åtgärder skulle här vara alltför utrymmeskrävande, men de huvudsakliga dragen i utvecklingen presenteras i punktform nedan⁴⁹

- de sedvanliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ersätts för ungdomarnas del av speciella ungdomsåtgärder
- deltagarnas ersättningsnivåer är lägre i de speciella ungdomsåtgärderna än i övriga åtgärder
- subventionsgraden är högre i de speciella ungdomsåtgärderna än i övriga åtgärder
- de speciella ungdomsåtgärderna gäller successivt allt äldre ungdomar, för närvarande för ungdomar upp till 25 år
- kommunerna övertar ansvaret för arbetsmarknadspolitiken för ungdomar
- förnyelsetakten accelererar, men bygger ej på resultaten från gedigna utvärderingar.

Individeffekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar

I detta avsnitt diskuteras enbart åtgärdernas så kallade individeffekter, det vill säga i vilken mån de berörda ungdomarnas arbetsmarknadssituation påverkats av att de deltagit i åtgärden. Denna avgränsning kan delvis motiveras av att åtgärderna ofta syftar till att ge ungdomar en fördel på arbetsmarknaden jämfört med de mer etablerade vuxna. Om åtgärderna

⁴⁸ Schröder (1991).

⁴⁹ Se Schröder (1994, 1996) för en detaljerad presentation av utvecklingen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar i Sverige.

tränger undan ordinarie arbeten för andra ungdomar eller vuxna, bör detta naturligtvis vägas in i värderingen av åtgärdens totala effekter.⁵⁰

De sanna individeffekterna av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd går inte att fastställa med absolut exakthet. De svårigheter som är förknippade med utvärdering i allmänhet är extra stora när det gäller individeffekterna av ungdomsåtgärder. Som mått på åtgärdernas framgång används ofta effekten på individens lön eller sysselsättningssituation en tid efter att de lämnat åtgärden. Båda dessa mått har vissa komplikationer, i synnerhet när det gäller ungdomar. För det första är det möjligt att den bästa effekten av en åtgärd för ungdomar är att den stimulerar till studier, vilket innebär att utfallen i både löne- och sysselsättningsvariabler sannolikt blir negativa, i synnerhet om effekten mäts på relativt kort sikt. Vidare är lönevariabeln i sig problematisk, då lönen vid en viss given tidpunkt inte avspeglar om individen befinner sig längst ned på karriärstegen i en lovande yrkesbana eller har ett tillfälligt värlönat arbete utan framtidsutsikter. Samma problem kan även gälla mått på individens sysselsättningssituation, där data ofta endast anger sysselsatt / icke sysselsatt.

För utvärderingar av individeffekter i allmänhet gäller problemen att fastställa den kontrafaktiska situationen, det vill säga vad som skulle ha hänt om individen inte deltagit i åtgärden. I praktiken innebär detta att jämföra deltagare i åtgärder med en grupp icke-deltagare (kontrollgruppen) och konstanthålla för observerade och icke-observerade skillnader mellan de två grupperna, där naturligtvis de icke-observerade skillnaderna är den stora svårigheten. Två typer av metoder används: experiment där individerna slumpmässigt lotas till att delta i åtgärden respektive ingå i kontrollgruppen och kvasiexperiment där effekten av icke-observerade faktorer neutraliseras med hjälp av ekonometriska metoder.

När det gäller experimenten så består svårigheten i olika typer av spill-over effekter, det vill säga deltagare i åtgärden hoppar av och icke-deltagare skaffar sig tillträde till liknande åtgärder eller kanske till och med till den åtgärd som är under utvärdering. Något förenklat kan svårigheterna sägas uppstå på grund av att individerna känner till att de fått ett sockerpiller i stället för den riktiga medicinen.

Även metoden att ekonometriskt kontrollera för det icke-observerade är behäftad med problem. I synnerhet för ungdomar utan arbetslivserfarenhet går det inte att använda individens löner eller arbetslivserfarenhet en period innan åtgärden påbörjas, som indikation på icke observerade egenskaper som sannolikt är oföränderliga över tiden. Återstår då

⁵⁰ Se Forslund (1996), Dahlberg & Forslund (1999) och Edin m fl (2000) för ungdomsåtgärdernas undan-

att hämta ekonometrisk information från själva beslutet att delta i en åtgärd, och använda denna information som kontroll för åtgärdens effekt. Förutsättningen är då att de icke-observerade egenskaper, som påverkar beslutet att delta i en åtgärd, även påverkar framgångar på arbetsmarknaden, vilket är ett starkt antagande.⁵¹

Slutsatsen av denna långa redogörelse för metodologiska problem är naturligtvis inte att arbetsmarknadspolitik för ungdomar inte skall utvärderas utan snarare att olika metoder bör kombineras och resultaten tolkas med försiktighet. I den utvärderingspolitiska verkligheten är det dock enbart i USA som kombinationen av experimentella och kvasi-experimentella metoder använts i större utsträckning.⁵² Den consensus som går att utröna angående vilken typ av åtgärder som är framgångsrika är således helt och hållet baserade på amerikanska förhållanden, där åtgärderna avser en liten grupp ungdomar med mycket stora problem. Med dessa förutsättningar ger åtgärder som är väl inriktade mot en speciell grupp (=well targeted) och anpassade till arbetsmarknadens behov de bästa resultaten. Vidare bör åtgärderna pågå under lång tid, vara anpassade efter den enskilde individens särskilda förutsättningar och kunna kombinera utbildning, vägledning, yrkesträning, jobbsökarassistans, subventionerat arbete, social träning och motivationshöjande inslag. Detta betyder att de framgångsrika åtgärderna är personalintensiva och tidskrävande och därmed dyrbara. Trots de höga kostnaderna är det endast dessa högkvalitativa åtgärder som uppvisat samhällsekonomisk lönsamhet. Som exempel på icke fungerande åtgärder anges hastigt införda, storskaliga program och program som enbart ger ökad arbetslivserfarenhet i största allmänhet.⁵³

Grubb (1999) anger att ungdomar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder generellt sett har låg motivation och helt tar avstånd från utbildning och alla former av disciplin. En del har dessutom narkotika- och alkoholproblem, fysiska handikapp och hälsoproblem, depressioner och andra mentala problem och är under påverkan av missbrukande föräldrar och vänner. De ovan redovisade amerikanska utvärderingarna avser således hur en grupp ungdomar med grava problem skall lyckas inträda på en arbetsmarknad som är betydligt mind-

trängningseffekter i Sverige.

⁵¹ Ryan och Büchtemann (1996), Ryan (1997), Grubb (1999), OECD (1996, 1999b), Fay (1996), Katz m fl (1998), Gautié (1999).

⁵² Som kontrast kan nämnas att EU baserar sina slutsatser på "placement rates" det vill säga på hur stor andel av ungdomarna som har ett arbete (eller studerar) kort tid efter att de lämnat åtgärder, oavsett om åtgärden bestått av spjutspetsutbildning för unga dataingenjörer eller anpassningsprogram för unga drogmissbrukare.

⁵³ Fay (1996), Ryan & Büchtemann (1997).

re reglerad än vad som är fallet i de flesta europeiska länder. De amerikanska erfarenheterna kan således inte föras över rakt av till svenska förhållandena, där de flesta arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är storskalprogram som syftar till att underlätta inträdet på en starkt reglerad arbetsmarknad för ungdomar som inte har speciellt grava personliga eller sociala problem. Dock är dessa erfarenheter av stort intresse för de särskilda program som riktar sig till motsvarande grupp av ungdomar i Sverige och som sedan lång tid givits i kommunal regi eller i samarbete mellan kommun och arbetsförmedling.

Av stor relevans för svenska förhållanden är även den stora vikt som läggs vid gedigna utvärderingar som grund för förbättringar av programmen. I detta sammanhang påpekas dock bristen på analyser av "the black box", det vill säga studier av programmens implementering som skulle kunna ge fördjupad kunskap om varför vissa program fungerar och andra inte gör det.⁵⁴

Trots den långa traditionen och den stora omfattningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar i Sverige, finns endast ett fåtal av studier av deras effekter på ungdomarnas framtida arbetsmarknadssituation. Dessa utvärderingar avser olika typer av åtgärder vid olika tidpunkter. Resultaten visar huvudsakligen på obefintliga eller negativa effekter på ungdomars framtida löner eller sysselsättning.⁵⁵ Slutsatsen av denna brist på positiva resultat behöver dock inte vara att arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar helt och hållet skall avskaffas. De negativa resultaten kan ju bero på åtgärdernas utformning⁵⁶. Det är därför angeläget att utformningen av de svenska ungdomsåtgärderna baseras på resultat från utvärderings- och implementeringsstudier, där även lärdomar kan dras från internationella erfarenheter.

5. Lärdomar av de internationella erfarenheterna

Mycket tyder på att ungdomsarbetslöshetens *absoluta* nivå i första hand avgörs av den generella nivån på arbetskraftsefterfrågan i landet. Det främsta botemedlet mot hög ungdoms-

⁵⁴ Ryan & Büchtemann (1997), Gautié (1999).

⁵⁵ Ackum (1991), Korpi (1992), Sehlstedt & Schröder (1989), Edin & Holmlund (1992), Larsson (2000).

⁵⁶ I Sehlstedt & Schröder (1989) visas betydelsen av att arbetsmarknadspolitiska åtgärder utgör ett led i en "individuell utvecklingsplan", som syftar till att stärka ungdomarnas framtida konkurrenskraft på arbetsmarknaden genom att kombinera utbildning och åtgärder så att de ger erfarenhet och kompetens i ett av ungdomarna önskat yrke.

arbetslöshet är därför att sänka den generella arbetslöshetsnivån. Hur detta skall åstadkommas är en synnerligen omfattande och omdebatterad fråga, som ligger utanför ramen för denna rapport. I vilken mån arbetslöshet särskilt drabbar gruppen ungdomar hänger däremot samman med strukturella faktorer på arbetsmarknaden, med utbildningssystemets institutionella utformning och med samspelet däremellan. Från nationalekonomiska, teoretiska utgångspunkter förefaller flexibla arbetsmarknader som tillåter låga ungdomslöner och oreglerade anställningskontrakt att ge de bästa förutsättningarna för låg ungdomsarbetslöshet. Dessa förutsägelser har dock svagt stöd i empiriska studier. Sociologisk teori framhåller fördelarna med utbildningssystem som har ett stort inslag av yrkesspecifika utbildningsprogram och ett

starkt inflytande från arbetsmarknadens parter på utbildningens innehåll och utformning. Även dessa förutsägelser har ett svagt stöd i empiriska studier. Bristen på entydiga resultat kan dock sammanhånga med att de studier som inkluderar ett stort antal länder, utgår från variationer i antingen arbetsmarknadens struktur eller i utbildningssystemets institutionella utformning och inte lägger särskild vikt vid samspelet mellan utbildning och arbetsmarknad.⁵⁷ En grov bild av hur detta samspel kan tänkas påverka ungdomars övergång från skola till arbetsmarknad skisseras i *figur 10* nedan. Enligt figuren finns den mest gynnsamma arbetsmarknadssituationen för ungdomar i de länder som ligger inom figurens övre halva, det vill säga ungdomar som lämnar skolsystem med institutionella drag enligt ruta 1 och träder in på arbetsmarknader med en struktur enligt ruta 2. Denna fördelaktiga kombination kännetecknar dock inte något av OECD-länderna. Däremot kan de tysktalande länderna och USA sägas representera två olika modeller för ”näst bäst lösningar”, där övergången från skola till arbetsliv sker längs de två diagonalerna i *figur 10*.

Figur 10 Samspelet mellan utbildning och arbetsmarknad

UTBILDNING	ÖVERGÅNG	ARBETSMARKNAD
1 stark yrkes- och arbetsmarknadsinriktning	smidig	2 flexibel
3 svag yrkes- och arbetsmarknadsinriktning	inträdeshinder	4 reglerad

I de tysktalande länderna är lönebildningen, anställningsvillkoren och karriärvägarna i stor utsträckning reglerade i överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Utbildningssystemen är anpassade till denna arbetsmarknad och innebär i stor utsträckning en regle-

⁵⁷ Det finns även ett fåtal studier som jämför enstaka länder där samspelet mellan utbildning och arbetsmarknad har en central roll. Bourdet & Persson (1992) och Gautié (1999) jämför olika ”övergångsregimer” i Sverige och Frankrike, där Gautié ser stora likheter mellan de två länderna och Bourdet och Persson menar att sambandet mellan skola och arbetsliv är mer fördelaktigt i Sverige än i Frankrike. För en jämförelse av Sverige och Tyskland, se Schober-Brinkmann & Wadensjö (1991).

rad övergång från skola till arbetsmarknad via yrkesutbildningens innehåll och lönesättningen i lärlingsutbildningen. Ett utmärkande drag i dessa system är att utbildningen till stor del äger rum på arbetsplatserna och att arbetsgivarna har ett starkt engagemang i och inflytande över utbildningens utformning. Övergången från skola till arbetsmarknad kan i figurens termer sägas vara en förflyttning längs diagonalen från 1 → 4.

USA representerar en helt annan modell där utbildningssystemet i ringa utsträckning erbjuder yrkesutbildning och där det saknas institutionaliserade kopplingar mellan skola och arbetsgivare. Å andra sidan inträder ungdomarna på en jämförelsevis oreglerad arbetsmarknad, där yrkesutbildningen sker via “on the job training” och där “job shopping” har betydelse för löneutvecklingen. Övergången från skola till arbetsliv sker längs den andra diagonalen, det vill säga från 3 → 2.

Sverige ligger närmre den tyska modellen med en starkt reglerad arbetsmarknad och omfattande yrkesutbildning i det reguljära skolväsendet. I jämförelse med Tyskland är dock yrkesutbildningen avsevärt bredare och utan inflytande från arbetsmarknadens parter. Det finns inte heller någon motsvarighet till lärlingssystemens institutionaliserade övergångsmekanismer till arbetslivet, det vill säga låg lön och tidsbegränsad anställning i utbyte mot upplärning på arbetsplatserna. Övergången från skola till arbetsliv i Sverige faller således varken inom den tyska eller den amerikanska modellen. Sverige kan snarare ses som en representant för den mest ogynnsamma kombinationen av utbildningsinstitutioner och arbetsmarknadsstruktur, där övergången från skola till arbetsmarknad sker i figurens nedre halva, det vill säga från 3 → 4. En annan representant för denna ogynnsamma kombination är sannolikt Frankrike.⁵⁸

För att belysa hur skillnader i samspelet mellan utbildning och arbetsmarknad kan påverka ungdomars sysselsättning och arbetslöshet, kommer jag att använda en enkel teoretisk modell för utbud och efterfrågan på arbetskraft, som även innefattar utbud och efterfrågan på inläring samt kostnader för att inhämta information om den arbetssökandes produktivitet.⁵⁹ Modellen bygger på att utbildning inte enbart ges inom skolväsendet utan också på arbetsplatserna och att inläring via arbete är en viktig del av etableringsfasen på arbetsmarknaden. Alla arbeten har något slags “inlärningsinnehåll” vars omfattning och

⁵⁸ Werquin (1997), Gauthier (1999). Bourdet & Persson (1992) hävdar att det finns väsentliga skillnader mellan det svenska och det franska utbildningssystemet. Det svenska är något mer arbetsmarknadsanpassat än det franska.

⁵⁹ Modellen är en förenkling och utvidgning av Rosen (1972).

kvalitet varierar mellan olika arbeten. Vidare innefattar modellen att osäkerheten om olika arbetssökandes produktivitet är särskilt stor när det gäller anställning av ungdomar utan tidigare arbetslivs- eller yrkeserfarenhet.

Den enkla modellen är: $w_i = mp_i - tc_f - ic_f$

där

- w_i = lönekostnaden för att anställa individ i ,
- mp_i = individ i s marginalproduktivitet, det vill säga värdet av den produktionsökning som följer av att individ i anställs,
- tc_f = företag f s utbildningskostnader om det anställer individ i ,
- ic_f = företag f s kostnader för att inhämta information om de arbetssökandes produktivitet alternativt den kompensation som arbetsgivaren kräver för den risk han anser kan vara förknippad med att anställa en person utan arbetslivs- och yrkeserfarenhet.

Modellen visar således sambandet mellan löner, produktivitet och utbildningskostnader, där skillnaden mellan värdet av individens produktiva förmåga och hans lön kan ses som det pris hon/han betalar för den inläring arbetet erbjuder och den risk arbetsgivaren tar genom att anställa oerfaren arbetskraft. Individen är villig att betala detta pris, eftersom de kunskaper hon/han får i arbetet gör det möjligt att få ett bättre avlönat arbete i framtiden. Arbetsgivaren är villig att bekosta upplärning på arbetsplatsen och att ta en viss risk, om en lägre lön kompenserar för hans kostnader och risktagande. I modellens värld förutsätts att på en perfekt marknad erbjuds alla individer den inläring via arbete, som de är villiga att betala för. I verkligheten finns dock inga sådana helt perfekta marknader, men den amerikanska modellen för övergången från skola till arbetsliv kan sägas ligga närmast teorins idealvärld och karaktäriseras som en "marknadsmodell".

Lärlingssystemen i de tysktalande länderna kan ses som exempel på institutioner som uppkommit för att påverka de komponenter som ingår i den teoretiska modellen ovan. Utbildningen är utformad för att åstadkomma balans mellan faktorerna på båda sidorna av likhetstecknet i den teoretiska modellen. Lärlingslönen är ett resultat av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Lönen stiger i takt med att lärlingarnas produktivitet ökar under lärlingstiden samtidigt som upplärningskostnaderna minskar. Inläringen består både av ren arbetsträning och av utbildning enligt fastställda utbildningsplaner. Fackföreningar och skolmyndigheter kontrollerar att arbetsträning och utbildning äger rum under lärlingsperioden. Efter godkända prov bekräftas slutligen lärlingens kunskaper genom ett gesällbrev. Anpassningsprocessen mellan lön, produktivitet och upplärningskostnader sker således i själva utbildningssystemet och är ett resultat av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och utbildningsmyndigheterna. Att inträdet därefter sker på en starkt regle-

rad arbetsmarknad har mindre betydelse. Den arbetssökande har då redan flera års erfarenhet från arbete på en riktig arbetsplats och yrkeskunskaperna är väl dokumenterade och väl kända av arbetsgivaren. Eftersom förhållandena i såväl yrkesutbildningen som på arbetsmarknaden är starkt påverkade av arbetsmarknadens parter, kan de tysktalande länderna sägas representera en ”förhandlingsmodell” för övergången från skola till arbetsliv.

Arbetsmarknadspolitik för ungdomar kan ses som en annan typ av institution som växt fram för att påverka komponenterna i den teoretiska modellen. Denna ”arbetsmarknadspolitikmodell” för övergången från skola till arbetsliv förefaller vara särskilt vanlig i länder där varken utbildningssystemet eller arbetsmarknadens struktur erbjuder smidiga övergångar från skola till arbetsliv. Typiska inslag i de särskilda ungdomsåtgärderna är tillfälliga anställningskontrakt och subventionerade löner. Ibland är åtgärderna utformade så att de påverkar marknadskrafterna på samma sätt som lärlingssystemet, det vill säga subventionen av ungdomarnas löner har en motsvarighet i företagets utbildningskostnader och/eller kompenserar för ungdomarnas lägre produktivitet. Det finns exempel från flera länder på att subventioner för att anställa ungdomar ges under villkor att utbildningsplaner upprättas och godkänns av utbildningsmyndigheter och att åtgärden avslutas med något slags förprov för erhållande av ett yrkesutbildningscertifikat.⁶⁰

Ett problem med de svenska arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för ungdomar är att de enbart påverkar lönekostnaderna och saknar instrument för att kontrollera om någon inlärning erbjuds i utbyte mot lönesubventionen. Det finns inte heller någon dokumentation av vilka kunskaper och färdigheter deltagaren eventuellt har tillägnat sig genom åtgärden. Effekten av denna institutionella utformning kan vara ett överutbud av ”praktikplatser” med lågt inlärningsinnehåll och okvalificerade arbetsuppgifter. Många ungdomar har svårt att välja bort denna typ av åtgärder om arbetslösheten är hög och vägran att delta i åtgärd medför avstängning från arbetslöshetsunderstöd. Åtgärden ger visserligen arbetslivserfarenhet i största allmänhet, men inga klara signaler till potentiella arbetsgivare angående vilka yrkeskunskaper och färdigheter som inhämtats under tiden i åtgärd.

De lärdomar som kan dras från de internationella erfarenheterna är att ungdomars samsättning och arbetslöshet påverkas av både utbildningssystemens utformning och arbetsmarknadens struktur och att samspelet dem emellan har avgörande betydelse. De mekanismer som underlättar smidiga övergångar från skola till arbetsmarknad kan finnas både

⁶⁰ Se OECD (1999b).

inom skolsystemet och på arbetsmarknaden. Ungdomar är nytillträdande på arbetsmarknaden och saknar både arbetslivs- och yrkeserfarenhet. Relativt smidiga övergångar från skola till arbetsmarknad finns i länder där ungdomar ges möjlighet att införskaffa relevanta yrkeskunskaper inom det reguljära skolväsendet. I andra länder med mer flexibla arbetsmarknader får ungdomar arbetslivs- och yrkeserfarenheter huvudsakligen genom ”on the job training”. Den mest ofördelaktiga kombinationen finns i länder där varken utbildningssystemet eller arbetsmarknaden erbjuder sådana möjligheter.

Dessa slutsatser avser endast smidiga övergångar från skola till arbetsliv i bemärkelsen låg arbetslöshet och hög sysselsättning under de första åren på arbetsmarknaden. Det betyder inte nödvändigtvis att kombinationen av utbildning och arbetsmarknad i USA och Tyskland är överlägsna i alla avseenden. I jämförelse med Sverige sker valen i de tysktalande ländernas utbildningssystem vid mycket unga år och det teoretiska innehållet i lärlingsutbildningarna är lågt. Utbildningssystemet i USA resulterar i att ungdomar har mycket dåliga läskunskaper. I en jämförelse av läskunnigheten i 12 OECD-länder rankas läskunnigheten hos ungdomar 16-25 år som näst lägst (endast Irland ligger sämre till), medan Sverige rankas högst.⁶¹ Den flexibla arbetsmarknaden i USA innebär också att lönerna för lågutbildade ungdomar är på en så låg nivå att kriminalitet kan vara ett lönsamt alternativ. Freeman (2000) uppskattar att mer än 4 procent av amerikanska män i åldern 25 – 34 år sitter i fängelse, med en avsevärd överrepresentation av lågutbildade och svarta.

6. Sammanfattning och slutsatser

Efter den första oljekrisen i början av 1970-talet steg ungdomsarbetslösheten kraftigt i många av OECD-länderna, dock ej i Sverige där ungdomsarbetslösheten nådde mycket höga nivåer först i och med sysselsättningskrisen på 1990-talet. Variationen mellan länderna är betydande, vilket kan utnyttjas för att analysera vilka faktorer på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet som påverkar ungdomars arbetslöshet och sysselsättning. Hur låg eller hög ungdomsarbetslösheten är i olika länder är dock långt ifrån självklart. Det konventionella arbetslöshetsmåttet (arbetslösa i procent av arbetskraften) är uppbyggt från vad som varit det typiska beteendet för en vuxen man, det vill säga en person som anting-

⁶¹ Freeman (1999).

en arbetar, är arbetslös eller har lämnat arbetskraften. Att mäta ungdomsarbetslösheten är förknippat med betydande svårigheter. Ungdomar befinner sig i en övergångsfas mellan skola och arbetsmarknad och växlar mellan, eller kombinerar, arbete, studier, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som exempel kan ges en ung person som studerar heltid, arbetar på helgerna och söker ett fast arbete, det vill säga samtidigt kan sägas vara studerande, sysselsatt och arbetslös. Det finns inget enskilt mått som ger en helt rättvisande bild av ungdomsarbetslöshetens omfattning i olika länder, men generellt sett är de definitioner som använder befolkningen som bas bättre än de som använder arbetskraften. När arbetslösa ungdomar beräknas som andelar av befolkningen, är variationen mellan länderna mindre än när det traditionella måttet används.

Trots de svårigheter som är förknippade med att mäta ungdomsarbetslösheten är det möjligt att dra vissa slutsatser. Ungdomsarbetslöshetens absoluta nivå bestäms i första hand av den generella arbetslöshetsnivån i landet, så har till exempel både unga och vuxna i Finland och Spanien mycket höga arbetslöshetsnivåer, medan nivåerna är låga för både unga och vuxna i till exempel Danmark och Österrike. Av större intresse är den relativa ungdomsarbetslöshetsnivån, det vill säga i vilken omfattning arbetslöshet drabbar ungdomar jämfört med vuxna. Här är skillnaderna mellan länderna avsevärda, även när befolkningen är basen för beräkningarna.

Särskilt gynnsam för ungdomar är situationen i länder med både låg absolut och låg relativ ungdomsarbetslöshet, vilket gäller för Tyskland, Japan, Schweiz och Österrike. Den relativt gynnsamma situationen i dessa länder framkommer även vid jämförelser av andelen ”inaktiva” ungdomar i olika länder. Som motsats framstår framförallt de sydeuropeiska länderna, med undantag av Portugal. Även i Australien och Storbritannien är arbetsmarknaden relativt ogynnsam för ungdomar. Ovanstående ”rangordning” har inte beaktat arbetslöshetens varaktighet vilket i viss mån förändrar bilden av Australien och Storbritannien, där andelen långtidsarbetslösa inte är anmärkningsvärt hög. USA har den allra lägsta andelen långtidsarbetslösa, där endast tre procent av de arbetslösa ungdomarna varit arbetslösa i ett år eller längre.

Vad kan då förklara dessa skillnader mellan länderna? Trots att ungdomsarbetslösheten och dess orsaker visats ett mycket stort intresse bland forskare finns inga entydiga resultat. Bland ekonomer har forskningen huvudsakligen berört skillnader mellan länderna vad gäller ungdomars relativa löner och regler för anställningstrygghet. Det förefaller att finnas en samstämmighet bland forskare att dessa faktorer påverkar ungdomsarbetslöshe-

ten, men endast i ytterst liten omfattning. Den sociologiska forskningen har i huvudsak behandlat sambandet mellan utbildningssystemens utformning och ungdomars ställning på arbetsmarknaden. Resultaten antyder att det kan finnas betydande fördelar med de utbildningssystem som har en stark yrkesinriktning och där arbetsgivare och fackföreningar är delaktiga i yrkesutbildningen och även har inflytande över dess utformning.

Med en mycket grov förenkling kan ungdomars övergång från utbildning till arbetsmarknad i OECD-länderna karaktäriseras av tre modeller. De engelsktalande länderna och i synnerhet USA representerar ”marknadsmodellen”, där utbildningssystemen har en mycket svag anknytning till arbetsmarknaden. I dessa länder inträder ungdomarna å andra sidan på arbetsmarknader med flexibla löner och lågt anställningsskydd. I de tysktalande länderna är förhållandena de motsatta. Ungdomslönerna är höga och arbetsmarknaderna hårt reglerade. Samtliga tysktalande länder har i stället omfattande lärlingssystem, där lärlingskontrakten är ett resultat av förhandlingar mellan utbildningsmyndigheter, fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. Denna ”förhandlingsmodell” innebär mycket låga lärlingslöner, tillfälliga anställningskontrakt under lärlingstiden samt ett starkt inflytande från arbetsgivare och fackföreningar över yrkesutbildningens innehåll. En jämförelse av de länder som representerar dessa två modeller visar att ”förhandlingsmodellen” ger den mest gynnsamma situationen under de första åren på arbetsmarknaden i bemärkelsen låg arbetslöshet och hög överensstämmelse mellan yrke och utbildning.

Den minst fördelaktiga situationen finns sannolikt i länder som saknar formaliserade länkar till arbetsmarknaden i form av lärlingssystem och som dessutom har höga relativa ungdomslöner och hårt reglerade arbetsmarknader. Exempel på sådana länder är Sverige och Frankrike där ”arbetsmarknadspolitikmodellen” växt fram för att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden, främst genom subventioner av lönekostnaderna i tillfälliga anställningar.

I internationell jämförelse kan Sverige karaktäriseras som ett land med genomsnittligt hög ungdomsarbetslöshet om den konventionella arbetslöshetsstatistiken används som måttstock. Andra sätt att beräkna arbetslösheten visar dock att övergången från skola till arbetsliv kan vara särskilt besvärlig i Sverige. Ungdomar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder räknas i de svenska arbetskraftsundersökningarna som studerande och ingår inte i det konventionella arbetslöshetsbegreppet. Om heltidsstuderande som söker arbete inkluderas bland de arbetslösa har Sverige emellertid en av de högsta ungdomsarbetslöshetsnivåerna i OECD-området, i synnerhet för unga män. Unga män i Sverige (20-24 år) har vidare en av

de högsta ”inaktivitetsnivåerna” bland OECD-länderna, det vill säga andelen ungdomar som varken är sysselsatta eller studerande.

Orsaken bakom ungdomars svårigheter på den svenska arbetsmarknaden kan vara en kombination av strukturella faktorer på arbetsmarknaden och bristen på direkta kopplingar mellan utbildning och arbetsmarknad. Samtidigt har arbetsmarknadspolitiken för ungdomar främst haft en utformning som syftar till att förhindra långvarig öppen arbetslöshet. Ungdomsåtgärderna saknar mekanismer som kan garantera att inläring och träning på subventionerade arbetsplatser verkligen äger rum och – i de fall den äger rum – att det finns en koppling mellan arbetsplatsträningen och ungdomarnas utbildning och yrkesplaner. Sådana mekanismer finns i ett flertal andra länder, där subventionen av ungdomars löner ges under villkor att utbildningsplaner har fastställts och att det finns överenskomelser med arbetsgivaren om handledningens och arbetsträningens innehåll.

Referenser

- Abowd, J., F. Kamarz & D. Margolis (1999), "Minimum Wages and Employment in France and the United States". National Bureau of Economic Research, Working Paper 6966.
- Abowd, J., F. Kamarz, T. Lemieux & D. Margolis (1997), "Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States". National Bureau of Economic Research, Working Paper 6111.
- Ackum, S. (1991) "Youth Unemployment, Labor Market Programs and Subsequent Earnings." *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 93, november 1991.
- Blanchflower, D. & R.B. Freeman (1996), "Growing into Work", Center for Economic Studies, University of Munich, Working Paper Series No. 108.
- Blanchflower, D. & R.B. Freeman (red.) (2000), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. The University of Chicago Press, Chicago och London.
- Blomskog, S. (1997), "Long-Run persistence Effects Arising from Unstable Youth Labour Market Careers" i *Essays on the Functioning of the Swedish Labour Market*. Swedish Institute for Social Research, dissertation series, no. 27.
- Blossfeld, H-P. (1987), "Entry into the Labour Market and Occupational Career in the Federal Republic: A Comparison with American Studies", i Teckenberg, W. (red.) *Comparative Studies of Social Structure. Recent Research on France, the United States, and the Federal Republic of Germany*. M.E. Sharpe, New York.
- Bourdet, Y. & I. Persson (1992), "Youth Unemployment and Labour Market Regime", Working Paper 8/92, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Bourdet, Y. & I. Persson (2000), "Youth at Work: The Path to Stable Employment in Sweden. Under publicering (på franska) i *Revue de l'IREs*.
- Calmfors, L. (1994), "Active Labour Market Policy and Unemployment - a Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *OECD Economic Studies*, No. 22. 45 sid.
- Card, D. & A. Krueger (1995), *Myth and measurement. The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton University Press, Princeton.
- Dahlberg, M. & A. Forslund (1999), "Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden", Working Paper 1999:7, IFAU.
- Dickens, R., S. Machin & A. Manning (1999), "The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain", i *Journal of Labor Economics*, Vol. 17, no.1, sid. 1-22.
- Doeringer, P. B. & M. J. Piore. (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. D.C. Heath and Company, Lexington Mass.
- Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D.Margolis & C.Teulings (1996), "The Economic Impact of Minimum Wages in Europe". *Economic Policy*, Vol. 23, sid. 317-372.
- Edin, P-A & B. Holmlund (1994), "Relativlöner, minimilöner och ungdomarnas arbetsmarknad", i Edin, P-A & B. Holmlund *Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionsätt*. Bilaga 9 till 1994 års Långtidsutredning.
- Edin, P-A, A. Forslund & B. Holmlund (2000), "The Swedish Youth Labour Market in Boom and Depression", i Blanchflower & Freeman (red.) *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, The University of Chicago Press.
- Edin, P-A. & B. Holmlund (1991), "Unemployment, Vacancies, and Labour Market Programmes: Swedish Evidence". In Padoa Schioppa, Fiorella (ed.), *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Ekberg, J. (1997), "Hur är arbetsmarknaden för den andra generationens invandrare?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 3, nr 1, s 5-16.
- Erikson, R. & J. O. Jonsson (1993), Ursprung och utbildning. Social snedrekrytering till högre studier. SOU 1993:85.
- Fay, R. G. (1996), "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD countries", *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, no. 18.
- Forslund, A. (1996), "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", rapport till Riksdagens revisorer.
- Freeman, R. B. & D.A. Wise (1982), *The Youth Labor Market Problem; its Nature, Causes and Consequences*. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Freeman, R. B. & J. L. Medoff (1982), "Why Does the Rate of Youth Labour Force Activity Differ across Surveys?" i Freeman R. B. & D.A. Wise.
- Freeman, R. B. (1999), "The Youth Job Market Problem at Y2K", i OECD (1999b).
- Freeman, R. B. (2000), "Disadvantaged Young Men and Crime", i Blanchflower & Freeman (red.).
- Gautié, J. (1999) "Promoting Employment for Youth: A European Perspective", paper prepared for the conference *Preparing Youth for the 21st Century*, i OECD (1999b).
- Grubb, D. & W. Wells (1993), "Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries", *OECD Economic Studies*, No. 21, sid. 8-54.
- Grubb, W.N. (1999), "Lessons from Education and Training for Youth, i OECD (1999b).
- Hallström, N-E. (1994) Ungdomspraktikens implementering. En utvärdering av ungdomspraktikens genomförande i åtta kommuner i tre län. EFA-rapport nr 28, arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Hamermesh, D.S. (1985) "Substitution between Different Categories of Labour, Relative Wages and Youth Unemployment." *OECD Economic Studies*, no 5, Autumn 1985.
- Hannan, D. *et al.* (1999) "A Comparative Analysis of Transitions from Education to Work in Europe", Vol.1 "A Comparative Framework, Vol. 2 "Country Reports".
- Harhoff, D. & T. J. Kane (1997), "Is the German Apprenticeship System a Panacea for the U.S. labor market?", *Journal of Population Economics* 10 (2):171-195.
- Industrial and Labor Relations Review (1995), "Review Symposium. Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage", i *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 48, no. 4, pp 827-849.
- Johnson, W. R (1978), "A Theory of Job Shopping", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. XCII. no.2.
- Jonsson, J. O. (1988), *Utbildning, social reproduktion och social skiktning*. Institutet för social forsknings avhandlingsserie, nr. 6.
- Katz, L., M. Stanley & A. Krueger (1998), "Impacts of Employment and Training Programs: The American Experience", i "International Evidence on Employment Policies", Treasury Working Paper, no. 70, London.
- Korpi, T. (1992), *Escaping Unemployment*, Institutet för social forsknings avhandlingsserie, nr. 24.
- Larsson, L. (2000), "Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes", Working Paper 2000:1, IFAU.
- Layard, R. (1982) "Youth Unemployment in Britain and the United States Compared." Freeman, R.B. & Wise, D.A. *The Youth Labor Market Problem: its Nature, Causes and Consequences*. The University of Chicago Press, Chicago and London.

- Lynch, L. (red.)(1994), *Training and the Private Sector. International Comparisons*. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Marchand, O. (1999), "Youth Unemployment in the OECD Countries: How can the Disparities be Explained? i OECD (1999b).
- Marsden, D. & R. Richardson (1986) "Youth Pay and Employers Recruitment Practices for Young Workers in Western Europe. *British Journal of Industrial Relations*, No 24:1, March 1986.
- Myles, J., G. Picot & T. Wannel (1988) *Wages and Jobs in the 1980s: Changing Youth Wages and the Declining Middle*. Statistics Canada, Analytical Studies Branch, Research Paper Series.
- Müller, W. & M. Gangl (1999), "Germany", i Hannan *et al*, vol. 2.
- Neumark, D. & W. Wascher (1999), "A Cross-National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment", National Bureau of Economic Research, Working Paper 7299.
- Nickell, S. & R. Layard (1997), "Labour Market Institutions and Economic performance" Centre for Economic Performance, University of Oxford, Discussion Paper Series No. 23.
- Nilsson, A. & B. Svärd (1991), "The Quantitative Development of Vocational Education in Sweden 1950-1990", Lund Papers in Economic History, no 12/1991. Ekonomisk historiska institutionen, Lunds universitet.
- OECD (1993), *Labour Force Statistics 1971-91*.
- OECD (1994), *The Jobs Study*.
- OECD (1996a), *Employment Outlook*.
- OECD (1996b), *The OECD Jobs Strategy. Enhancing the Effectiveness of Labour Market Policies*.
- OECD (1997), *Education at a Glance*.
- OECD (1998a) *Employment Outlook*.
- OECD (1998b), *The Transition from Initial Education to Working Life*. OECD Education Committee Thematic Review. Interim Comparative Report.
- OECD (1999a), *Employment Outlook*.
- OECD (1999b), *Preparing youth for the 21st Century. The Transition from Education to the Labour Market*.
- OECD (1999c), *Austria*. Country Note, Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life,
- OECD (1999d), *Switzerland*. Country Note, Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life,
- OECD (1999e), *United States of America*. Country Note, Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life,
- Persson, I. & E. Wadensjö (red.), *Glastak och glasväggar. Den könssegrade arbetsmarknaden. Kvinnomaktutredningen*. SOU 1997:137.
- Riksdagens proposition 1933:216, "Anslag till bekämpande av arbetslösheten".
- Ryan, P. & C. F. Büchtemann (1997), "The School to Work Transition", i Schmid, G., J. O'Reilly & K. Schömann (red.) *International Handbook of Labour Market Policy Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Ryan, P. (1997), "Methods and Findings in School to Work Evaluation Research in the US", i Werquin *et al* (1997).
- Ryan, P. (1999), "The School-to-Work Transition", Working paper, Cambridge University, Faculty of Economics.

- Schober-Brinkmann, K. & E. Wadensjö (1991), "Youth training and Employment: Sweden and Germany", in Ryan, Paul, Garonna, Paolo & Edwards, Richard C. (red), *The Problem of Youth*. Macmillan, London.
- Schröder, L. & Vilhemsson, R. (1998), "Sveriges specifikt humankapital och ungdomars etablering på arbetsmarknaden", *Ekonomisk Debatt*, årgång 28, nr. 8.
- Schröder, L. (1991), *Springpojkar och språngbräddor - om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*, avhandling i Ekonomisk historia, Uppsala universitet, Institutet för social forsknings avhandlingsserie, nr. 18.
- Schröder, L. (1994), "Kompetenshöjning och substitution - arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa ungdomar 1934 - 1993" i *Ungdomsarbetslösheten i de nordiska länderna - orsaker, utveckling, åtgärder*, Nordiska ministerrådet, TemaNord 1994:557
- Schröder, L. (1995), "Ungdomars etablering på arbetsmarknaden - från femtiotal till nittiotal", EFA-rapport nr. 38, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Schröder, L. (1996), "Programmes for Unemployed Youth. Analysis of Member State Actions in Favour of the Youthstart Target Group". Rapport till EUOPS, European Office for Programme Support, Bryssel.
- Sehlstedt, K. & L. Schröder (1989), "Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete", EFA-rapport nr. 19, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Shavit, Y. & W. Müller (red.) (1998), *From School to Work. A Comparative Study of Qualifications and Occupational Destinations*. Clarendon Press, Oxford.
- Skedinger, P. (1995), "Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 2, no.1, sid.135-172.
- Soskice, D. (1994), "Reconciling Markets and Institutions. The German Apprenticeship System", i Lynch (1994).
- SOU 1934:11 *Utredning angående åtgärder för bekämpande av ungdomsarbetslösheten*.
- SOU 1948:21 *Ungdom och arbete*.
- SOU 1994:77 *Tillvarons trösklar*. Betänkande av Generationsutredningen.
- Statistiska centralbyrån (1963-1999), *Arbetskraftsundersökningarna*.
- Statskontoret (1999), "Utvecklingsgaranting för ungdomar – det första året", rapport 1999:6.
- Stern, D. & D. A. Wagner (1999), "Introduction", i Stern *et al* (1999) i Stern, David & David A. Wagner (red.), *International Perspectives on the School to Work Transition*. Hampton Press, Cresskill, New Jersey.
- Thoursie, A. (1996), "Background material for "Engaging with the Essen Themes", paper prepared for the POST-ESSEN Seminar in Sweden, 13th March 1996", Institutet för social forskning, meddelande 6/96.
- Topel, R.H. & M.P. Ward (1992), "Job Mobility and the Careers of Young Men", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, no. 2.
- Wadensjö, E. (1987), "The Youth Labor Market in Sweden. Changes in the 1980's", *Economia & Lavoro*, Vol. 21, no. 1.
- Werquin, P., R. Breen, & J. Planas (eds.) (1997), *Youth Transitions in Europe*. Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), Document no. 120.
- Vilhemsson, R. (2000), "Ethnic Differences in the Swedish Youth Labour Market", Institutet för social forskning, licentiatserien nr 15/2000.
- Winkelmann R. (1996a) How Young Workers Get Their Training. A Survey of Germany versus the United States. *Journal of Population Economics* 10 (2):159-170.
- Winkelmann R. (1996b) Employment Prospects and Skill Acquisition of Apprenticeship-trained Workers in Germany. *Industrial and Labor Relations Review* 49 (4):658-672.

Tabellbilaga

Tabell A1 Arbetslöshetens intensitet inom olika åldersklasser den 30/11 1933

Ålder	Procent arbetslösa av antal manliga löntagare i motsvarande ålder [*]
16-20	14,3
21-25	16,9
26-30	15,1
31-40	12,4
41-50	11,9
51-60	11,6
61-	7,7
Summa	13,3

* Antalet löntagare i respektive åldersklass är av 1926 års ungdomsarbetslöshetssakkunnigas specielle expert fil. lic. T. Hessler beräknad på basis av SCB:s befolkningsuppgifter från år 1931.

Källa: SOU 1934:11.

Tabell A2 Arbetslösa i procent av arbetskraften , Sverige

	16-19 år	20-24 år	25-64 år	16-64(74)
1963	3,8	2,2	1,4	1,7
1964	4,4	2,0	1,2	1,6
1965	2,9	1,9	0,9	1,2
1966	3,7	2,2	1,2	1,6
1967	5,2	3,2	1,7	2,1
1968	5,7	3,0	1,8	2,2
1969	4,6	2,8	1,5	1,9
1970	4,3	2,2	1,2	1,5
1971	7,7	3,7	1,9	2,5
1972	8,2	4,5	2,0	2,7
1973	6,8	4,4	1,9	2,5
1974	6,6	3,2	1,4	2
1975	5,5	2,8	1,1	1,6
1976	5,5	2,7	1,1	1,6
1977	6,7	3,2	1,3	1,8
1978	7,9	4,3	1,6	2,2
1979	7,4	3,7	1,5	2,1
1980	7,6	3,7	1,4	2
1981	9,4	4,7	1,8	2,5
1982	10,6	6,1	2,4	3,1
1983	10,4	6,8	2,7	3,5
1984	4,9	6,6	2,6	3,1
1985	4,6	6,3	2,3	2,8
1986	4,1	6,2	2,1	2,7
1987	3,6	4,4	1,5	1,9
1988	3,1	3,4	1,3	1,6
1989	3,1	2,9	1,0	1,4
1990	4,5	3,0	1,1	1,5
1991	6,7	5,8	2,1	2,7
1992	10,3	10,9	3,9	4,8
1993	19,2	18,1	6,8	8,2
1994	16,5	16,7	6,8	8
1995	14,0	15,7	6,6	7,7
1996	14,3	16,1	7,1	8,1
1997	14,2	15,7	7,1	7,3
1998	12,1	11,8	5,9	6,5
1999	9,3	10,1	5,1	5,6

Källa: SCB arbetskraftsundersökningarna.

Tabell A3 Arbetslösa 15(16) - 24 år i 22 OECD-länder 1997

	Procent av ar- betskraften	Procent av befolk- ningen
Japan	6,6	3,2
Schweiz	5,9	3,9
Österrike	7,6	4,4
Island	7,9	4,8
Tyskland	10	5,2
Danmark	8,1	6,0
Nederländerna	9,7	6,1
Portugal	14,1	6,2
Norge	10,9	6,7
Belgien	21,3	6,8
Sverige	15,4	7,2
Irland	16,1	7,3
USA	11,3	7,4
Frankrike	28,1	7,9
Nya Zeeland	15	8,7
Storbritannien	13,5	9,5
Kanada	16,7	10,2
Australien	15,9	10,6
Grekland	31	11,0
Finland	24,8	12,2
Italien	33,6	12,8
Spanien	39	17,3

Källa: OECD (1998a), egna beräkningar.

Tabell A4 Arbetslösa i procent av arbetskraften enligt ILO definitionen, män 1997

	15-19	20-24	25-54
Österrike	6,0	5,3	3,8
Island	12,2	5,4	2,3
Danmark	7,3	6,1	4,1
Japan	10,3	6,2	2,5
Nederländerna	13,6	6,3	3,7
Norge	15,4	7,8	3,2
USA	16,9	8,9	3,7
Nya Zeeland	16,3	11	5,3
Tyskland	8,3	11,2	8
Storbritannien	18,2	14	6,7
Kanada	22,8	14,4	7,9
Portugal	14,2	14,6	5,6
Australien	20,2	15,3	6,6
Irland	20,2	15,7	9,7
Belgien	27,2	16,4	6,2
Finland	26,3	19,8	10,4
Polen	28,6	20,5	8,2
Grekland	27	20,8	4,9
Sverige	28,2	21,7	9,4
Frankrike	19,9	25,4	9,7
Spanien	36,5	28,1	13,5
Italien	30,9	28,4	7,3

Källa: OECD (1999b).

Tabell A5 Arbetslösa i procent av arbetskraften enligt ILO definitionen, kvinnor 1997

	15-19	20-24	25-54
Island	10,6	4,2	3,9
Österrike	14,5	4,7	4,6
Japan	7,6	6,1	3,2
Nederländerna	16	6,2	6,5
USA	15	8,1	4,1
UK	14	8,9	4,9
Norge	15,6	9,1	3,5
Tyskland	8,8	9,9	10,4
Danmark	9	10,6	5,7
Nya Zeeland	15,8	10,7	5,4
Australien	18,4	12,1	6,6
Irland	23,2	12,5	9,3
Kanada	20,7	12,6	7,9
Portugal	24	17,9	7,3
Finland	34	20,2	11,1
Sverige	26,7	20,4	8,9
Belgien	39,3	24,4	10,2
Frankrike	38,9	32,2	12,9
Grekland	51,6	37,7	11,9
Italien	42,9	38,2	13,1
Spanien	59,3	42,4	25,4

Källa: OECD (1999b).

Tabell A6 Heltidsstuderande som sökt arbete i procent av antalet studerande, Sverige 1987-1998

	16-19 år	20-24 år	16-64 år
1987	1,1	1,6	1,5
1988	1,2	1,6	1,4
1989	1,6	1,3	1,7
1990	1,4	1,2	1,5
1991	2,2	2,5	2,9
1992	2,5	6,6	5,1
1993	4,0	16,4	12,0
1994	4,5	22,3	16,8
1995	3,8	12,9	14,0
1996	4,1	16,0	17,5
1997	4,9	14,1	19,0
1998	4,8	10,5	15,0

Källa: SCB, AKU tab. 31, egna beräkningar.

Tabell A7 Arbetslösa samt varken i arbetskraften eller studerande i procent av befolkningen, 18 och 22 år, 1997

	Män				Kvinnor			
	18 år	Varken i utbildning eller i arbetskraften	22 år	Varken i utbildning eller i arbetskraften	18 år	Varken i utbildning eller i arbetskraften	22 år	Varken i utbildning eller i arbetskraften
Australien	16.3	3.8	16.7	4.3	17.5	5.5	11.8	13.5
Belgien	4.3	7.9	11.9	6	3.4	6	12.2	11.7
Danmark	9.3	2.3	8.1	6.7	12.1	1.7	11.6	6.5
Finland	19.1	1	29.1	1.9	23.7	2.1	23.6	5.6
Frankrike	5.2	2.6	15.6	3.3	5.7	2.7	17.8	7.8
Grekland	8.3	6	13.8	3.7	14.6	8.8	19.9	18.6
Irland	8.6	3.4	14.4	4	7.9	3.8	8.9	7.6
Italien	8.1	6.4	18.1	9.1	7.2	9	18.2	16.5
Kanada	12.3	5.6	11.5	5.6	10.3	5.6	8.6	13
Nederländerna	5.5	6.3	3.6	4.9	7.8	4.9	4.8	8.6
Portugal	6	2.7	9.6	2.9	6.3	6.4	6.7	5
Spanien	13.9	5	17.8	2.8	15.2	4.3	22.1	5.3
Sverige	3.6	9.9	11.0	12.1	3.4	9.1	8.8	14.2
Tyskland	2.8	3.4	8.4	4.2	4.1	5.5	7.4	15.2
UK	12.4	11.4	11.5	8.4	7.2	16.2	6.8	21.4
USA	12.7	6.8	5	5.6	8	11.6	6.9	19.8
Österrike	5	2.1	4.4	3.8	5.8	2	11.8	13.5
Ovägt genom- snitt	9. 0	5.1	12.4	5.3	9.4	6.2	12.2	12.0

Källa: OECD (1999b). Uppgifterna för Sverige är från AKU 1997 och avser 16-19 respektive 20-24 år.

Tabell A8 Kvoten mellan ungas (15-24 år) och vuxnas (25-54 år) arbetslöshet (mätt som arbetslösa i procent av befolkningen) i 22 OECD-länder, genomsnitt för 1990 och 1994-1997,

	1990	1994	1995	1996	1997
Australien	2,3	2,0	2,0	1,9	2,0
Österrike			1,1	1,0	1,1
Belgien	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1
Kanada	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5
Tjeckien		1,5	1,4	1,2	1,1
Danmark	1,2	1,0	1,3	1,5	1,4
Finland	1,4	1,0	0,9	0,9	1,1
Frankrike	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
Tyskland	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Grekland	2,5	2,0	1,9	2,0	1,9
Ungern		1,1	1,0	1,0	1,0
Island	1,5	1,8	2,7	2,1	1,7
Irland	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0
Italien	2,8	2,0	2,0	2,0	1,8
Japan	1,5	1,3	1,4	1,5	1,4
Korea	1,7	1,9	1,9	1,8	1,6
Luxemburg	1,6	1,6	1,6	1,8	
Mexiko	1,9	1,7	1,7	1,8	1,9
Nederländerna	1,2	1,3	1,5	1,5	1,6
Nya Zeeland	2,0	1,8	1,9	2,0	2,0
Norge	2,0	1,8	1,9	2,2	2,4
Polen		1,2	1,3	1,2	1,1
Portugal	2,1	1,4	1,4	1,4	1,3
Spanien	1,8	1,4	1,3	1,3	1,3
Sverige	2,3	1,4	1,3	1,2	1,2
Schweiz	1,6	1,3	1,4	1,0	1,1
Turkiet	2,5	2,0	2,2	2,2	2,4
Storbritannien	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9
USA	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3

Källa: OECD (1998a), egna beräkningar.

Tabell A9 Arbetslösa i procent av arbetskraften i 19 OECD-länder 1995, 25-29 år, samt kvoter mellan lägre utbildningsnivåer och universitetsutbildning

25-29 år	ej gym- nasium	gym- nasium	kort univer- sitet	Universitet	kvot ej gymn/ univ	kvot gymn/ univ	kvot kort univ / univ
Österrike	7,2	3,1	2,1	3,6	2,00	0,86	0,58
Portugal	8,9	9,8	9,9	10,3	0,86	0,95	0,96
Nederländ.	9,2	5,5	-	7,6	1,21	0,72	-
Nya Zeeland	11,1	3,2	5,5	2,9	3,83	1,10	1,90
Australien	11,9	7,5	4,4	4,7	2,53	1,60	0,94
USA	13,3	7	3,7	3	4,43	2,33	1,23
Norge	14,4	6,8	6,5	4	3,60	1,70	1,63
Tyskland	15,5	6,9	4,9	5,1	3,04	1,35	0,96
Italien	16,6	17,3	-	32,7	0,51	0,53	-
Belgien	18,9	11,1	4,8	5,7	3,32	1,95	0,84
Kanada	19,5	11,7	8,8	5,4	3,61	2,17	1,63
Sverige	21,3	12,2	6,1	7,5	2,84	1,63	0,81
Denmark	21,7	8,3	6,6	7,7	2,82	1,08	0,86
Grekland	23,5	8,4	6,4	5,4	4,35	1,56	1,19
Irland	23,5	8,4	6,4	5,4	4,35	1,56	1,19
Frankrike	27,6	15	8,4	13,8	2,00	1,09	0,61
UK	27,8	9,8	4,4	3,7	7,51	2,65	1,19
Finland	32	18,5	16,2	9,4	3,40	1,97	1,72
Spanien	32,3	27,2	23,7	33,2	0,97	0,82	0,71

Källa: OECD (1997), egna beräkningar.

Tabell A10 Arbetslösa 12 månader eller längre i procent av samtliga arbetslösa, procent.
15-19 år

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Norge	0,0	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	7,1	4,6	6,6	15,4	10,3	20,0	0,0	0,0	0,0
Finland	-												5,3	3,7	0,6	3,7
USA	4,7	3,9	2,3	2,4	2,1	1,9	1,5	1,5	1,7	3,4	3,0	4,8	3,9	4,5	3,9	3,9
Sverige	2,1	0,9	0,0	0,0	23,7	17,8	15,4	18,4	14,8	15,8	5,6	9,0	8,3	5,2	6,3	4,6
Danmark	41,9	29,3	37,2	22,8	25,4	15,1	12,7	17,1	14,8	8,3	8,7	9,7	8,8	9,4	3,7	10,2
UK	34,1	33,6	36,3	32,0	29,4	22,4	17,5	14,7	13,9	16,1	25,4	20,0	17,4	17,4	15,3	12,1
Nederländ.	35,7		36,4		22,8	21,2	23,6	19,0	20,0	10,1	28,3	31,0	16,1	19,5	27,4	14,1
Australien	18,7	16,9	17,4	17,4	18,4	15,0	14,7	11,1	12,8	20,3	17,1	18,2	13,8	15,9	14,3	17,1
Frankrike	29,2	25,4	30,1	28,5	28,2	26,4	26,3	20,5	20,7	16,4	15,8	17,2	15,8	18,4	19,0	20,0
Tyskland	37,3	31,6	33,6	37,0	33,0	27,2	30,5	36,4	15,3	19,6	15,8	19,1	22,3	24,8	23,4	23,7
Österike	-											0,0	14,2	15,6	14,0	26,2
Belgien	33,3	36,9	36,2	37,4	39,2	45,3	33,8	32,2	30,0	20,6	19,3	28,2	29,2	26,8	21,0	28,7
Spanien	-			51,6	60,6	52,1	49,2	42,3	39,1	30,1	30,9	39,0	34,5	33,7	32,3	29,7
Portugal	-			51,1	49,9	46,1	37,9	39,2	27,9	21,5	34,9	30,5	34,3	42,7	29,5	32,0
Irland	22,9	28,0	52,6	52,0	51,9	51,0	49,1	47,4	48,9	41,3	42,8	45,9	43,8	37,3	35,1	35,1
Grekland	28,3	34,6	39,4	38,1	39,5	36,7	37,5	38,0	39,4	40,3	41,4	41,6	44,3	46,0	44,6	45,0
Italien	51,7	58,6	59,2	61,2	60,6	63,4	63,3	63,6	57,2	43,0	52,3	53,3	55,8	56,9	53,8	53,1

tabellen fortsätter på nästa sida . . .

20-24 år

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
USA	4,7	3,9	2,3	2,4	2,1	1,9	1,5	1,5	1,7	3,4	3,0	4,8	3,9	4,5	3,9	3,9
Österrike												4,0	13,9	18,3	18,4	5,7
Norge	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0	13,3	9,1	15,0	14,4	15,4	17,4	21,0	16,7	8,7	5,3	6,3
Danmark	35,1	27,0	22,9	16,0	13,1	16,4	11,8	21,6	20,5	13,5	14,1	16,3	9,7	11,4	12,1	7,6
Finland													25,2	15,1	9,6	9,3
UK	34,1	33,6	36,3	32,0	29,4	22,4	17,5	14,7	13,9	16,1	25,4	20,0	17,4	17,4	15,3	12,1
Sverige	3,9	3,3	1,7	2,3	12,0	7,2	7,8	6,2	8,6	8,8	11,5	20,2	14,2	10,5	15,5	18,6
Frankrike	35,9	38,4	40,5	38,0	36,0	33,7	31,4	28,4	26,6	21,7	20,3	22,9	25,1	21,6	24,4	26,8
Australien	28,9	31,5	28,7	21,0	25,0	25,9	22,3	16,7	22,7	32,6	36,2	35,1	27,0	22,6	25,8	28,0
Portugal				55,6	54,6	42,6	42,6	38,2	35,5	27,9	32,8	36,3	44,3	40,0	40,8	28,6
Tyskland	33,6	34,5	33,8	34,2	29,2	25,9	31,5	26,8	17,3	22,1	25,5	28,9	28,3	28,4	30,0	33,1
Nederländ.	42,3		51,5		40,6	35,9	32,8	35,8	29,5	29,3	40,8	43,7	39,7	44,2	37,9	36,4
Spanien				61,7	60,7	58,8	57,7	51,6	48,2	39,0	42,1	49,1	50,5	47,1	45,9	41,9
Belgien	56,1	59,9	59,5	54,3	60,6	59,1	61,4	55,3	45,0	36,6	37,0	41,9	47,0	39,8	45,1	47,7
Irland	33,8	40,9	57,7	59,0	59,3	59,3	60,6	58,8	52,7	47,6	51,6	56,2	50,5	52,0	49,1	49,1
Grekland	35,7	40,1	45,2	45,9	48,2	46,7	51,2	51,3	48,8	49,1	49,9	49,3	51,9	56,8	55,3	52,9
Italien	62,4	69,9	71,1	71,2	71,3	74,0	74,1	73,1	72,3	62,0	61,3	64,2	66,1	66,7	67,6	69,7

Källa: Uppgifter sammanställda av Richard Sweet OECD från EU:s arbetskraftsundersökningar och den nationella arbetskraftsundersökningen för Sverige 1983-1994.