

Rapport till Finanspolitiska rådet

2009/6

Preliminär version

## Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?

Oskar Nordström Skans  
IFAU, Uppsala universitet och IZA

**Finanspolitiska rådet** är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom publiceringen av rapporten **Svensk finanspolitik** som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien **Studier i finanspolitik** publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet  
Box 3273  
SE-103 65 Stockholm  
Kungsgatan 12-14  
Tel: 08-453 59 90  
Fax: 08-453 59 64  
[info@finanspolitiskaradet.se](mailto:info@finanspolitiskaradet.se)  
[www.finanspolitiskaradet.se](http://www.finanspolitiskaradet.se)

ISSN 1654-8000

## Sammanfattning

Denna rapport analyserar den svenska ungdomsarbetslöshetens utveckling och diskuterar möjliga förklaringar till varför svenska ungdomar i ett internationellt perspektiv står för en ovanligt stor, och ökande, andel av den totala arbetslösheten. Rapporten visar att den höga ungdomsarbetslösheten är ett resultat av ett mycket stort antal väldigt korta arbetslöshetsperioder. Möjligen kan utvecklingen förklaras av förändringar i vilka ungdomar som deltar i arbetskraften, den ökade användningen av tillfälliga anställningar och eventuellt också höjda minimilöner. En genomgång av relevanta politiska förändringar under de senaste åren visar på att förändringar i arbetsförmedlingens ungdomsprogram liksom sänkningar av socialavgifter för ungdomar antagligen har förbättrat ungdomarnas situation på arbetsmarknaden, men också att den senare reformen troligen inte varit speciellt kostnadseffektiv.



## 1 Inledning

OECD (2008) listar den höga svenska ungdomsarbetslösheten som en av de stora utmaningarna för den svenska ekonomin. Medan den totala arbetslösheten är i samma storleksordning som OECD:s genomsnitt är andelen ungdomar som är arbetslösa bland de absolut högsta inom OECD. Ungdomsarbetslösheten i förhållande till arbetslösheten bland 25- till 54-åringar tycks ha ökat trendmässigt under de senaste 10 åren och är nu den tredje högsta inom OECD. Noterbart är också att denna situation inte delas av våra grannländer, med undantag för Finland. I såväl Norge som Danmark är ungdomsarbetslösheten betydligt lägre.

Rapporten syftar till att beskriva de senaste årens utveckling av ungdomsarbetslösheten i Sverige, att diskutera möjliga förklaringar till denna utveckling, samt att göra en genomgång av i vilken utsträckning politiska reformer under de senaste åren kan tänkas ha haft positiva eller negativa effekter för ungdomars möjligheter på arbetsmarknaden. Resultaten visar på att den höga relativa ungdomsarbetslösheten antagligen är ett fenomen som förvärrats under det senaste årtiondet även om bedömningen försvåras av förändringar i hur data samlas in. Naturligtvis är det svårt att med någon större precision fastslå vad som orsakat denna utveckling, men det finns en del som tyder på att orsaken är relaterad till ett förändrat utbud, framförallt beroende på en kraftig utbildningsexpansion, möjligen i kombination med höjda minimilöner. Effekterna av dessa faktorer kan även ha förstärkts av en relativt strikt arbetsrättslig lagstiftning. Den mycket begränsade forskning som finns ger dock inget stöd för att strukturomvandlingen systematiskt skulle ha missgynnats ungdomar i någon betydande omfattning. Baserat på tidigare forskning tycks det rimligt att anta att nyliga förändringar i arbetsförmedlingens ungdomsåtgärder kan komma att bidra till en förbättrad situation för ungdomar på arbetsmarknaden. Nedsättningarna av socialavgifter för ungdomar borde dessutom med stor sannolikhet förenkla för ungdomar att få arbete, framförallt om problemet förstärkts av för höga minimilöner. Förändringar i arbetslöshetsersättningen kan dock ha både positiva och negativa effekter beroende på hur de påverkar sökintensitet, socialbidragstagande och viljan att överhuvudtaget registrera sig vid arbetsförmedlingen.

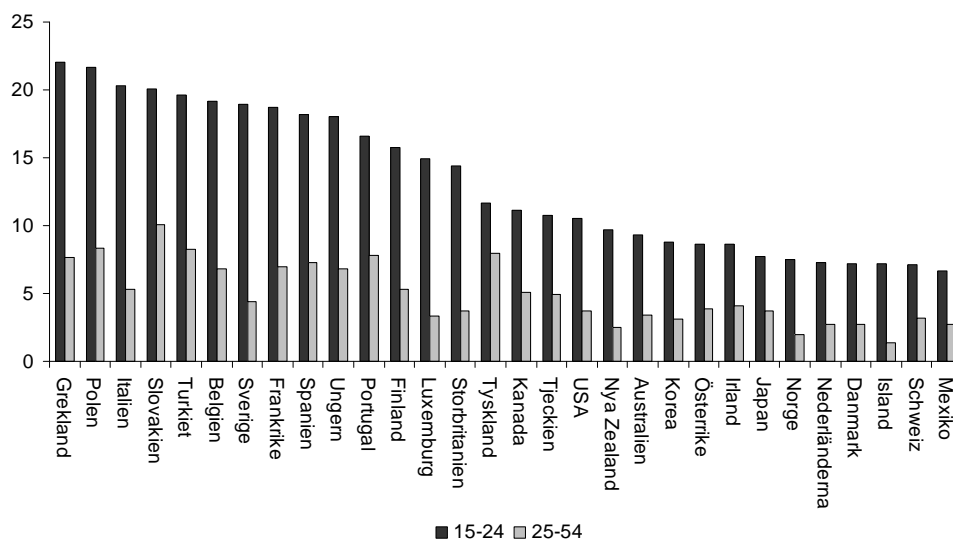
Resten av rapporten är strukturerad som följer. Avsnitt 2 beskriver utvecklingen över tiden och diskuterar vilken bild som ges av olika datakällor. Avsnitt 3 diskuterar tänkbara förklaringar till den senaste 10-årsperiodens utveckling i Sverige. Avsnitt 4 diskuterar de senaste två årens reformer och tänkbara effekter på arbetsmarknaden. Avsnitt 5 sammanfattar texten.

## 2 Ungdomsarbetslöshetens utveckling

### 2.1 Sverige i ett internationellt perspektiv (2007)

Figur 1 visar arbetslösheten för ungdomar (15-24) i samtliga OECD-länder. Länderna är sorterade efter storleken på ungdomsarbetslösheten och Sverige hamnar med 18,9 procents arbetslöshet på 7:e plats av samtliga länder. Noterbart är att Sverige är ett genomsnittligt land i termer av arbetslöshet för 25- till 54-åringar. Studerar man kvoten mellan ungdomsarbetslöshet och arbetslöshet för 25- till 54-åringar så hamnar Sverige på 3:e plats (Figur 2). Arbetslösheten bland ungdomar är i Sverige 4,3 gånger så hög som arbetslösheten bland 25- till 54-åringar.

Figur 1. Arbetslöshet 2007 för ungdomar och gruppen 25-54 inom OECD-länderna i procent

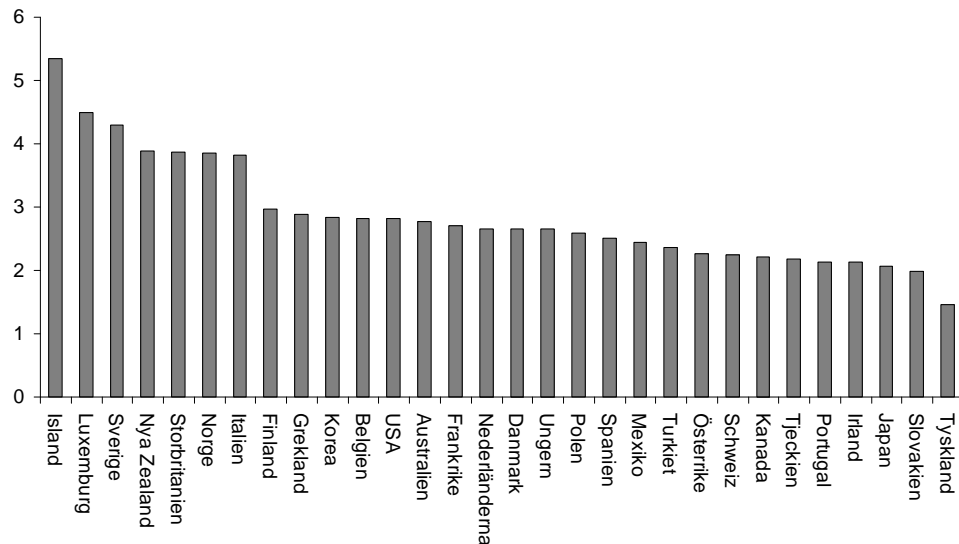


Källa: OECD.

Det är viktigt att notera att data som presenteras här gäller arbetslösheten mätt på det enda sätt som är någorlunda internationellt jämförbart. Data kommer från de olika ländernas arbetskraftsundersökningar (i Sveriges fall, arbetskraftsundersökningarna – AKU) och baseras på frågor om vad personen gjorde föregående vecka. Arbetslösheten mäter andelen av dem som antingen är sysselsatta eller arbetslösa (söker arbete, eller väntar på ett jobb som ska starta inom tre månader) som är arbetslösa. Av speciellt intresse vid studier av ungdomar är att dessa siffror, precis som officiella svenska data från och med oktober 2007, inte gör någon skillnad på dem som samtidigt studerar och dem som inte studerar. Data är inte på något sätt avhängigt av om personen är registrerad vid arbetsförmedlingen eller inte, och de påverkas inte heller av deltagande i program (annat än subventionerad sysselsättning) på annat vis än om detta har effekter på sökbeteende eller övergångar till jobb. Av denna anledning har dessa data också en stor fördel framför arbetsförmedlingens register över inskrivna även för analyser av utvecklingen över tiden. Den

registrerade arbetslösheten påverkas betydligt mer mekaniskt av institutionella förändringar som i vilken utsträckning arbetslösa placeras i program (när endast öppen arbetslöshet studeras) eller incitamenten för att registrera sig vid förmedlingen (när även programdeltagare räknas med).

Figur 2. Ungdomsarbetslöshet relativt arbetslösheten för 25-54-åringar i OECD-länder 2007 i procent



Källa: OECD.

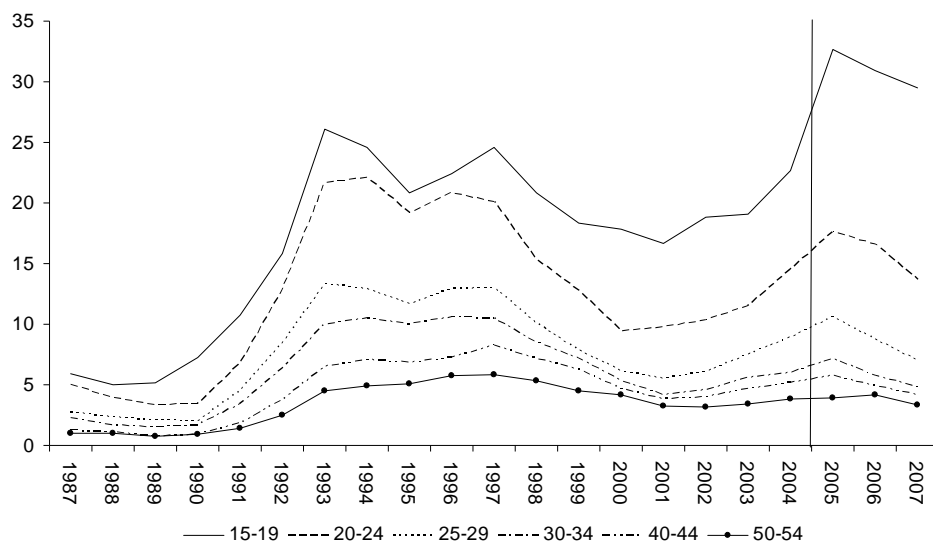
Det är dock klart att definitionerna kan vara mer eller mindre önskvärda beroende på vilket fenomen som ska studeras. Men givet att siffrorna baseras på den internationellt vedertagna definitionen av arbetslöshet får man ta siffrorna som evidens för att ungdomsarbetslöshetsproblemet i Sverige tycks särskilt bekymmersamt vid en internationell jämförelse. Detta gäller oavsett om man jämför absoluta tal eller relativt arbetslösheten för de som är något äldre. Noterbart är att dessa data (med små skillnader) baseras på samma definitioner som den officiella svenska definitionen av arbetslöshet (från oktober 2007) vilket får tas till intäkt för att den statisk som presenteras här även från politiskt håll betraktas som den mest relevanta diagnostiken över tillståndet på arbetsmarknaden.

## 2.2 Utvecklingen över tiden för olika åldersgrupper

I Figur 3 visas hur arbetslösheten i olika åldersgrupper (några grupper utelämnas av praktiska skäl) har utvecklats över tiden. Figuren visar att arbetslösheten har ett monotont samband med ålder (upp till 54 år) – ju yngre gruppen är desto högre är arbetslösheten, oavsett vilket år man studerar. I figuren markeras ingången till år 2005. Detta görs för att insamlingen av statistiken då ändrades på ett sätt som troligen ledde till en betydande ökning av antalet uppmätta arbetslösa ungdomar (se Bilaga 1).

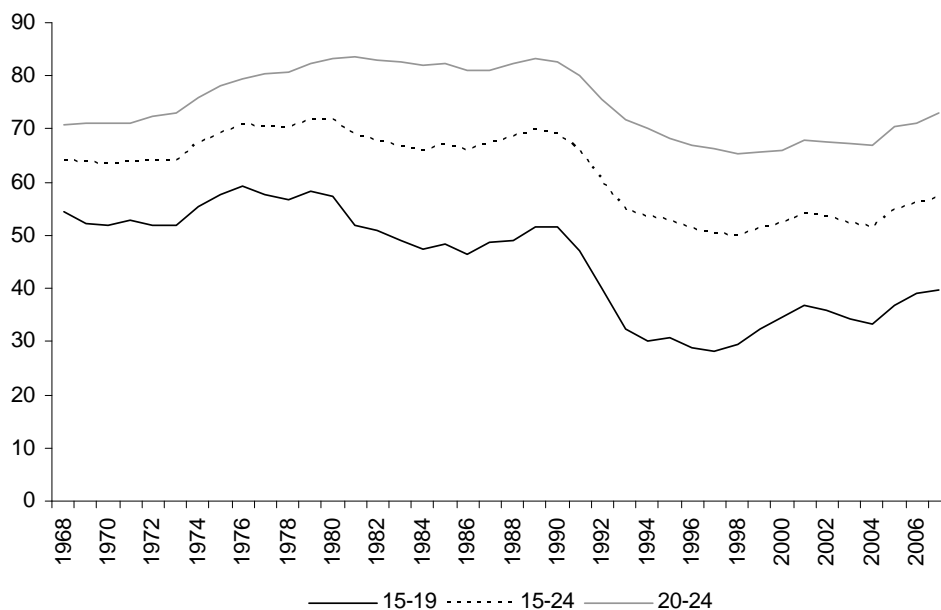
Eftersom arbetslöshetsnivåerna är så olika mellan åldersgrupperna är det svårt att bestämma vilken grupp som påverkas mest under år då arbetslösheten sjunker eller stiger samtidigt för alla grupper (t.ex. är det inte uppenbart om man ska diskutera förändringar i differenser eller i kvoter). Endast om utvecklingen går åt olika håll går det att helt entydigt säga att en grupp fick en relativ försämring eller förbättring. En sådan period är 2000 till 2004 då arbetslösheten ökade kraftigt bland ungdomar (från 9 till 14 procent för 20- till 24-åringar) samtidigt som arbetslösheten för 40- till 44-åringar var oförändrad.

Figur 3. Arbetslöshet i olika åldersgrupper 1987-2007 i procent



Källa: OECD.

Figur 4. Arbetskraftsdeltagande (procent av befolkningen) bland ungdomar 1968-2007



Källa: OECD.



Figuren visar också på en betydande ökning av arbetslösheten i den allra yngsta åldersgruppen (15-19). Noterbart är dock att arbetskraftsdeltagande sjunkit dramatiskt för denna åldersgrupp (se Figur 4) vilket innebär att det i slutändan framförallt är utvecklingen för 20- till 24-åringar som driver utvecklingen av ungdomsarbetslöshetstalen. Dessutom har utbudets karaktär (framförallt) för gruppen 15- till 19-åringar förändrats dramatiskt. Fram till tidigt 1990-tal var det många i denna åldersgrupp som arbetade som huvudsaklig försörjning (se t.ex. Eriksson m.fl., 2007), vilket sedan dess blivit betydligt ovanligare – numera är utbudet för denna åldersgrupp i huvudsak i form av ferie- eller extraarbete i samband med studier. Ytterligare en viktig faktor är att den dataomläggning som gjordes år 2005 i stor utsträckning klassade om gymnasister i väntan på arbete som arbetslösa (se Bilaga 1). Detta förklarar troligen i stor utsträckning det dramatiska hopp som sker mellan 2004 och 2005.

### 2.3 Den relativa ungdomsarbetslöshetens utveckling

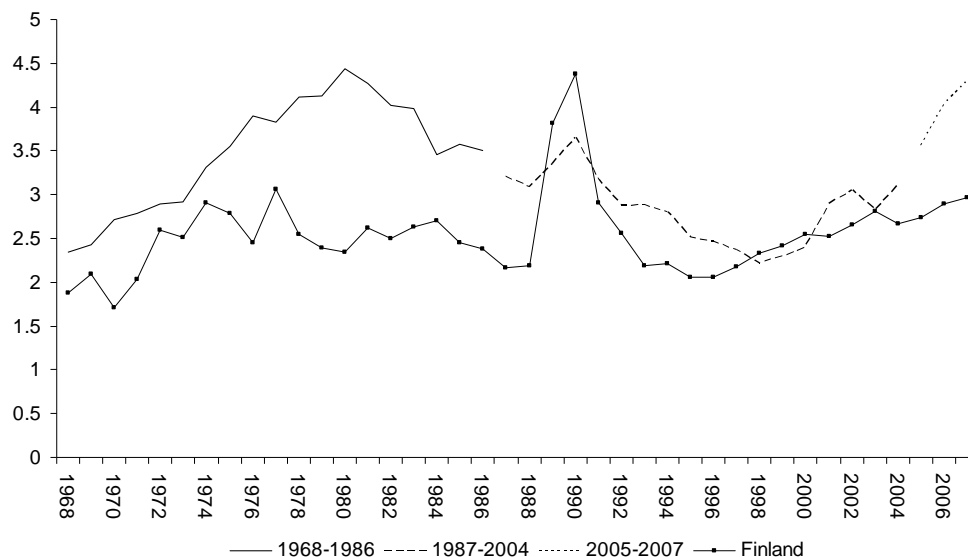
I den internationella jämförelsen i avsnitt 2.1 var bilden relativt entydig. Oavsett om man betraktade ungdomsarbetslösheten som sådan eller relativt arbetslösheten för de äldre så tycks Sverige ha ett tämligen stort ungdomsarbetslöshetsproblem. För att göra en meningsfull jämförelse av hur ungdomars situation på arbetsmarknaden förändrats över tiden krävs dock att konjunktursvängningarna på något vis rensas bort. Figur 3 visade att konjunktursvängningarna påverkar alla åldersgrupper, men eftersom ungdomsarbetslösheten är så markant mycket högre än arbetslösheten för de äldre blir svängningarna mer markerade för ungdomarna än för de äldre.

För att skapa sig en bild av om ungdomarnas relativa position har förändrats av andra skäl än konjunktursvängningar är det istället rimligt att titta på ungdomsarbetslösheten relativt arbetslösheten för äldre grupper.

Figur 5 visar utvecklingen av den relativa ungdomsarbetslösheten. Den svenska serien är delad i tre på grund av de omläggningar av statistiken som skett 1987 och 2005 (se Bilaga 1 för en diskussion om den senare omläggningen). Tidsserierna visar tydligt att den relativa ungdomsarbetslösheten ökat närmast trendmässigt sedan 1998. Som en jämförelse visas även tidsmönstret för Finland, det grannland som har mest likartade problem som Sverige och som dessutom haft en liknande konjunkturcykel från tidigt 1990-tal. Även i Finland har den relativa ungdomsarbetslösheten ökat under det senast årtiondet, om än betydligt mindre uttalat än i Sverige. Intressant nog är intrycken av lågkonjunkturerna i början av 1990-talet likartade med en hastig ökning i början av lågkonjunkturer men därefter en snabb återgång till de tidigare nivåerna. Denna återhämtning sker åtskilliga år innan arbetslösheten på allvar börjar falla för de äldre grupperna. Lågkonjunkturerna har med andra ord drabbat ungdomar *i relativa termer* snabbare än de äldre, men effekterna har inte hängt kvar speciellt länge in i lågkonjunkturer. På grund av denna tidiga ”konvergens” finns inga markerade effekter av den snabba minskning av

arbetslösheten som skedde i slutet av 1990-talet i båda länderna. Det är dock viktigt att komma ihåg att utvecklingen naturligtvis inte bara påverkas av konjunktursvängningarna som sådana, utan även på de ekonomisk-politiska förändringar som genomförts i samband med dessa svängningar.

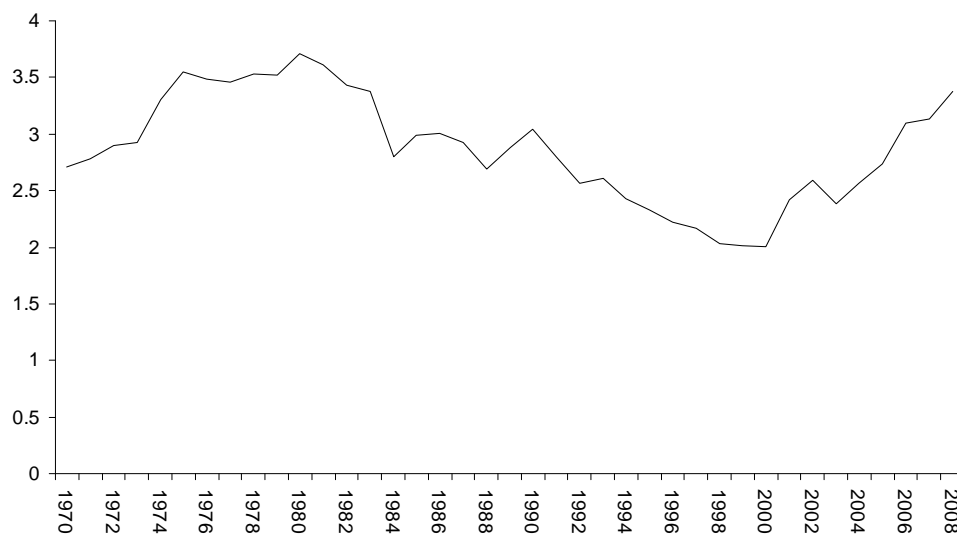
Figur 5. Relativ ungdomsarbetslöshet i Sverige och Finland 1968-2007



Källa: OECD.

I Figur 6 visas utvecklingen av den relativa ungdomsarbetslösheten baserat på den gamla svenska officiella definitionen, dvs. där ungdomar är 16- till 24-åringar och där arbetslösa studenter exkluderas. Utvecklingen i denna figur skiljer sig inte markant från utvecklingen enligt den internationellt vedertagna definitionen (Figur 5).

Figur 6. Den relativa ungdomsarbetslösheten enligt den gamla svenska definitionen



Källa: SCB.

### 3. Varför har den relativa ungdomsarbetslösheten ökat?

I detta avsnitt diskuteras möjliga förklaringar till varför den relativa ungdomsarbetslösheten ökat under de senaste 10 åren. Redan nu kan dock noteras att det inte är möjligt att klargöra detta på något entydigt vis. Presentationen inleds med en allmän diskussion om möjliga förklaringar till att ungdomar är mer arbetslösa än äldre. Därefter diskuteras i vilken utsträckning dessa faktorer förändrats på ett sätt som kan förklara utvecklingen.

#### 3.1 Varför är ungdomar mer arbetslösa än äldre?

Som illustreras i Figur 1 (och något mer elegant i OECD, 2008, s. 93) så är i Sverige, precis som i all andra OECD länder, en högre andel av ungdomarna än av de äldre arbetslösa.<sup>1</sup> Vad beror detta på? I princip kan man tänka sig att personer är arbetslösa antingen på grund av *friktioner* eller på grund av *obalanser* mellan produktivitet (efterfrågan) och lönekostnad (utbud).

Friktionsarbetslöshet uppstår för att personer antingen befinner sig mellan anställningar, eller för att de ännu inte har fått sin första anställning. Det är naturligt att ungdomar har en betydligt större friktionsarbetslöshet eftersom de ofta startar som arbetslösa och det kan ta en viss tid innan de får sina första jobb. I en schematisk värld av inledande arbetslöshet och därpå följande långa anställningar som endast sällan avslutas mot de anställdas vilja kommer ungdomarna att bära huvuddelen av friktionsarbetslösheten. Dessutom är den tidiga karriären av olika skäl ofta förknippad med stor rörlighet mellan arbeten. Om det dessutom förekommer stor rörlighet mellan utbildning och arbete, beroende på årstidsvariationer eller av andra skäl, så tillkommer naturligtvis ännu mer friktionsarbetslöshet.

En alternativ förklaring till att ungdomar är arbetslösa är att de, på grund av bristande arbetslivserfarenhet, är mindre produktiva än de äldre. Detta argument är logiskt tilltalande och stöds av viss empirisk evidens (se t ex Nordström Skans, 2008). Dock är det viktigt att komma ihåg att låg produktivitet bara leder till arbetslöshet om inte lönerna anpassas efter produktiviteten.

Det finns flera skäl att tro att lönenivåerna inte med säkerhet är i balans med ungdomars produktivitet. Ett sådant är *minimilönerna*. Om minimilönerna är desamma för alla grupper är det troligt att de med lägst produktivitet får svårare att finna ett arbete där de är tillräckligt produktiva för att det ska löna sig för arbetsgivare att anställa till denna lön. På grund av ett över tiden expanderat utbildningssystem är ungdomar mer välutbildade än äldre

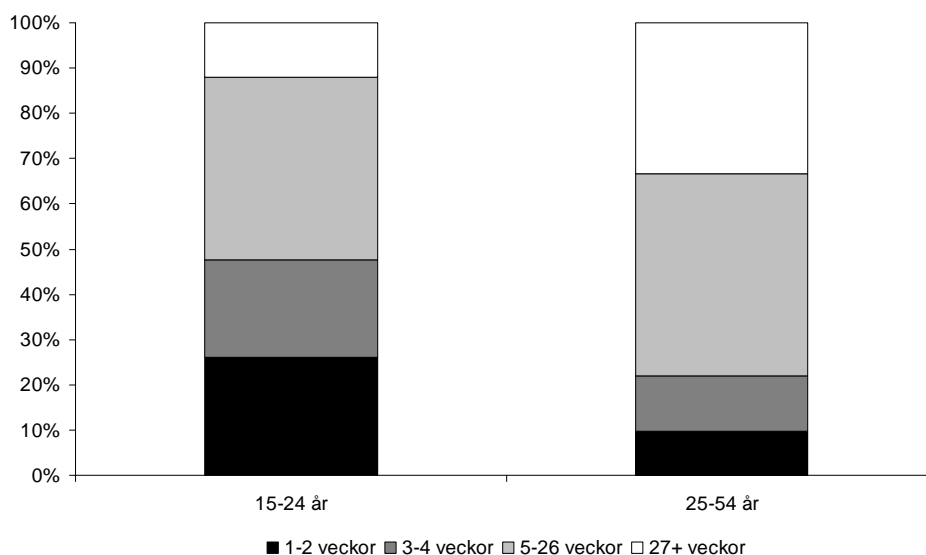
<sup>1</sup> Noterbart är att det inte är ovanligt att se Danmark presenterat som ett exempel på motsatsen (se t ex Andersen och Haagen Pedersen, 2007). Dock baseras detta på den officiella danska arbetslöshetsstatistiken som inte är jämförbar med andra länders statistik. Som visas i Figur 1, är även den danska ungdomsarbetslösheten mer än dubbelt så hög som arbetslösheten för de i åldersgruppen 25-54.

(åtminstone i Sverige, se OECD, 2008), men de saknar å andra sidan arbetslivserfarenhet. De ungdomar som misslyckats med sina studier kan därför ha en betydligt lägre produktivitet än de äldre och därmed få problem att motivera en anställning till minimilönenivåer. OECD (2008) visar också att dåliga studieresultat är en god prediktor för långa inskrivningstider vid arbetsförmedlingen i Sverige.

Obalanser mellan lön och produktivitet kan även uppstå på grund av de arbetssökandes *incitament* att ta ett arbete. Exempelvis påverkas detta av arbetslöshetsersättningens nivå och utformning (i relation till arbetsmarknadspolitiken). Om ersättningsnivåerna är gemensamma för olika grupper är det klart att de med lägre förväntad lön (på grund av låg produktivitet) tjänar mindre på att söka arbete eller på att acceptera ett genomsnittligt jobberbjudande (ett argument som lyfts fram av OECD, 2008). Å andra sidan innebär A-kassans krav på tidigare arbete att endast en liten del av de arbetslösa svenska ungdomarna har rätt till ersättning.

I sin översikt visar Skedinger (2008) att en strikt *arbetsrätt* (som LAS) är en faktor som enligt såväl teori som empiri missgynnar yngre på arbetsmarknaden till förmån för äldre. Anledningen är att skyddet mot uppsägningar som gynnar de anställda (äldre) gör det dyrare att anställa vilket drabbar de som är på väg in på arbetsmarknaden (yngre). Speciellt allvarligt kan detta vara för dem som saknar referenser eftersom anställningsskydd riskerar att öka kostnaden för att anställa fel person. Noterbart är också att anställningsskyddet riskerar att bli ett större problem om minimilönerna är högre eftersom lägre lönerna annars kan kompensera för de extra kostnader som ges av anställningsskyddet.

Figur 7. Arbetslöshetstider (andel av de arbetslösa) efter ålder i pågående perioder år 2007.



Källa: SCB.

Kännetecknande för friktionsarbetslöshet är att arbetslöshetstiderna oftast bör vara korta eftersom det inte föreligger några underliggande strukturella problem. Obalanser mellan produktivitet och löner kan däremot ge upphov till långa arbetslöshetstider. Vad säger då empirin om detta? År 2007 hade den genomsnittliga arbetslösa ungdomen varit arbetslös i 12 veckor. För de i åldersspannet 25-54 var motsvarande siffra 31,5 veckor. Även om dessa siffror inte är perfekta mått på arbetslöshetstidens längd, blir eftersom siffrorna påverkas kraftigt av dem som varit arbetslösa riktigt länge.<sup>2</sup> Bilden bekräftar dock något vi vet från många olika datakällor: ungdomar är i allmänhet arbetslösa under betydligt kortare tider än de äldre, både i Sverige och i andra länder.<sup>3</sup> Baserat på detta tycks det som att ungdomsarbetslösheten generellt sett beror på många korta perioder snarare än ett fåtal långa. Detta betyder dock inte att det saknas långa perioder också bland ungdomar.

Vad ger denna genomgång för prediktioner om vilka faktorer som kan påverka ungdomsarbetslösheten? Ökade övergångar fram och tillbaka mellan studier och arbete, samt ett ökat användande av tillfälliga anställningar leder till ett större antal korta arbetslöshetsperioder. Ett mer ”produktivt” utbildningsväsende ger lägre arbetslöshet för ett givet löneläge samtidigt som högre minimilönenivåer ger upphov till högre arbetslöshet vid ett givet utbildningsväsende. En strikt arbetsrätt, speciellt i kombination med stela löner, riskerar att försvåra för ungdomar och skiftar mer av arbetslösheten ner i åldrarna.

### 3.2 Varför har ungdomsarbetslösheten ökat?

Om vi är beredda att tro på att konjunktursvängningarna inte är direkt relevanta för den *relativa* ungdomsarbetslösheten, vad kan då förklara den närmast trendmässiga relativa försämringen under de senaste tio åren? Som nämntes i inledningen till detta avsnitt är det inte möjligt att med någon precision klargöra detta. Syftet med presentationen nedan är att på ett relativt översiktligt plan gå igenom vad vi vet om olika tänkbara förklaringar.

#### *Friktioner*

En första fråga är om ökningen beror på ökad friktionsarbetslöshet eller ökade obalanser mellan produktivitet och lön. Om ökningen beror på friktionsarbetslöshet borde detta synas framförallt i de korta perioderna. Figur 8 visar antal arbetslösa i olika varaktighetsintervall (dvs grupperat efter hur länge personerna varit arbetslösa). Mellan 1998 och 2004 *ökade* antalet arbetslösa ungdomar i alla varaktighetsintervall utom bland dem som varit arbetslösa längre än ett år. Samtidigt *minskade* antalet arbetslösa 25- till 54-åringar i alla varaktighetsintervall. Detta tyder på att den försämrade relativa

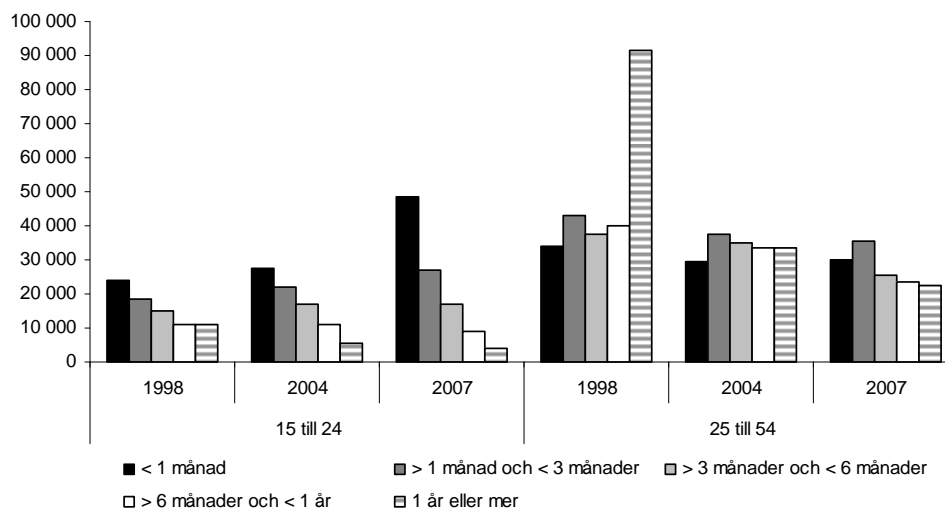
<sup>2</sup> Mer adekvat vore att mäta skillnader i längden på de genomsnittliga *påbörjade* perioderna för varje åldersgrupp.

<sup>3</sup> Bland annat kan man se signifikanta skillnader även om man bara studerar de som varit arbetslösa i mindre än 4 veckor – *bland dessa* har en signifikant större andel av ungdomarna än av de äldre varit arbetslösa i högst två veckor (AKU, 2007).

ungdomsarbetslösheten delvis, men inte fullt ut, kan förklaras av en relativ ökning i antalet riktigt korta perioder. Utvecklingen efter 2004 är svårtolkad på grund av den dataomläggning som beskrivs i Bilaga 1 men tillståndet år 2007 kan knappast beskrivas på annat sätt än att ungdomsarbetslösheten framförallt handlar om ett betydande antal väldigt korta arbetslöshetsperioder.

Frågan är dock om detta kan tas till intäkt för att arbetslösheten bara handlar om korta, och därmed relativt harmlösa, perioder av arbetslöshet. Under de senaste 15 åren har antalet tillfälliga anställningar ökat dramatiskt i Sverige, speciellt gäller detta för de unga sysselsatta. Figur 9 visar utvecklingen under den senaste tioårsperioden och det är tydligt att andelen av de sysselsatta ungdomarna som har tillfälliga anställningar har ökat under denna period. Om de korta perioderna avbryts av kortare tillfälliga anställningar så kan de maskera ett allvarligare underliggande problem.

Figur 8. Antal arbetslösa efter längd i arbetslöshet, ålder och år



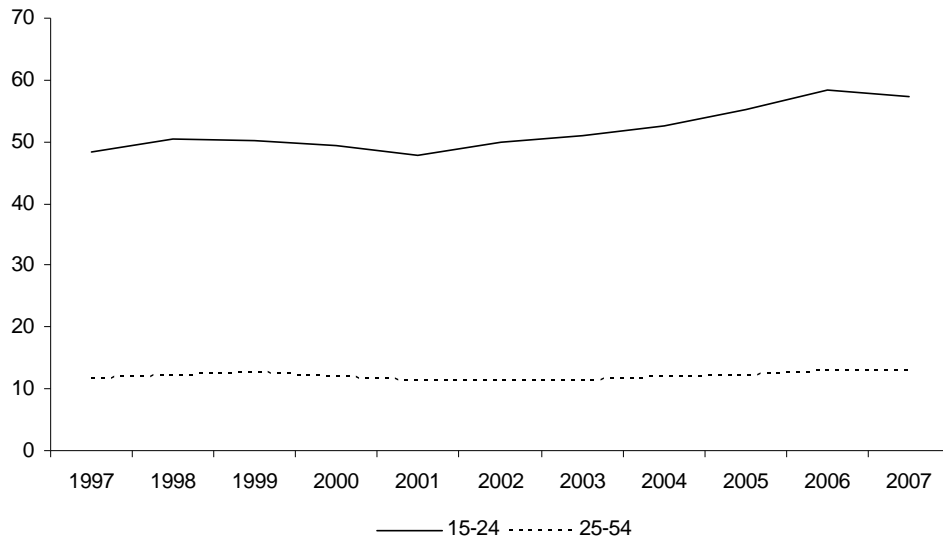
Källa: OECD.

Utvecklingen av antalet tillfälliga anställningar kan antagligen delvis förklaras av institutionella förändringar. Holmlund och Storrie (2000) noterar dock att dessa inte varit tillräckligt stora för att förklara utvecklingen under 1990-talet och pekar istället på betydelsen av en ökad arbetslöshet som en alternativ förklaring. Ytterligare en möjlig förklaring ges av den massiva ökningen av studenter i högre utbildning under samma period (Figur 10). Detta torde ha gett upphov till ett betydligt större utbud av studenter som är villiga att arbeta på tillfälliga kontrakt.<sup>4</sup> Noterbart är att det enligt AKU i genomsnitt fanns 117 000 sysselsatta studenter under 2007, varav 102 000 var heltidsstudenter. Detta betyder att 23 procent av studenterna var sysselsatta under varje given vecka. Under antagande om att de sysselsatta studenterna har tillfälliga anställningar innebär detta att 43 procent av alla ungdomar som har tillfälliga

<sup>4</sup> Dessutom har, enligt LO (2008), värdet av studiemedlen minskat från 75 procent av en industrilön efter skatt till 55 procent mellan 1992 och 2005 vilket kan ha bidragit till en ökad frekvens av arbete parallellt med studier.

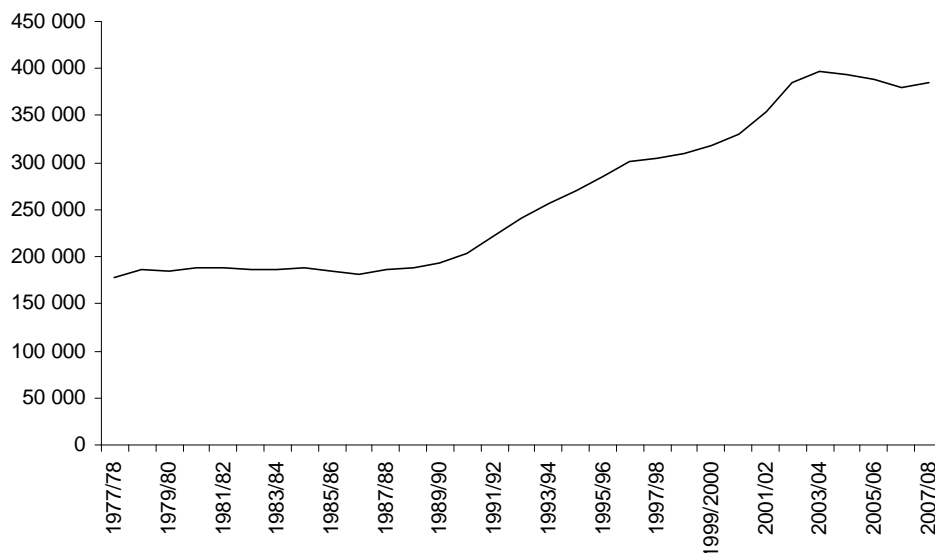
anställningar är studenter (37 procent heltidsstudenter). Med tanke på att dessa andelar inte inkluderar sommarjobbade studenter (annat än precis i början av sommaren) är det troligt att studenterna är en kraftigt bidragande faktor bakom ökningen av antalet tillfälliga anställningar.

Figur 9. Andel av sysselsatta med tillfälliga anställningar i olika åldersintervall i procent



Källa: OECD.

Figur 10. Antal studenter inskrivna på universitet eller högskolor per år

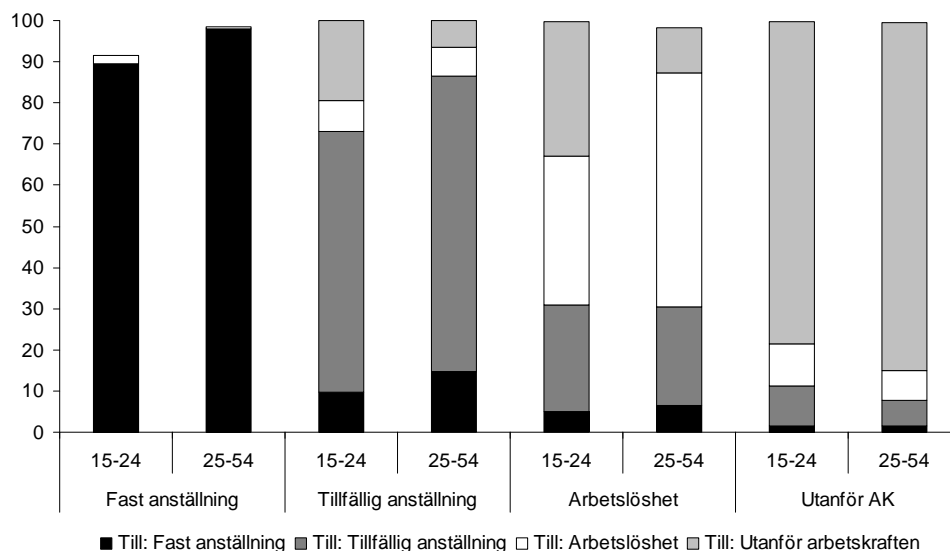


Källa: SCB.

Noterbart är också att mer än 60 procent av ungdomarna som har tillfälliga anställningar i ett givet kvartal (se Figur 11) stannar kvar där till nästa kvartal vilket antyder att tillståndet är relativt långvarigt. Det är också dubbelt så vanligt att lämna tillfälliga anställningar för att hamna utanför arbetskraften

som att gå till antingen arbetslöshet eller en fast anställning vilket tyder på frekventa interaktioner med studier.

Figur 11. Övergångssannolikheter per kvartal (genomsnitt för 2008) beroende på ålder och ursprungstillstånd



Anm: Egenföretagande saknas i alla tillstånd i figuren. Övergångar från tillfälliga anställningar till utanför arbetskraften är beräknade under antagande om inge övergångar till egenföretagande.

Källa: SCB.

### *Ungdomars produktivitet*

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning arbetsgivares efterfrågan på ungdomar minskat på grund av strukturomvandling. Den begränsade forskning som finns att tillgå tyder dock på att strukturomvandlingen inte systematiskt missgynnat ungdomar i någon betydande omfattning (se Eriksson m fl, 2007). Om den ökade relativa ungdomsarbetslösheten beror på att ungdomars produktivitet har sjunkit bör därför förklaringarna i huvudsak sökas inom skolväsendet. OECD (2008) pekar t ex på de delvis blygsamma svenska resultaten i de s k PISA-undersökningarna av 15-åringars skolresultat som en delförklaring till den höga svenska ungdomsarbetslösheten. Tolkningen känns dock relativt långsökt givet att Finland, som haft en liknande utveckling som Sverige, visar upp magnifika resultat i samma undersökningar. Inget tyder heller på att det skett en förändring av kvalitén i grundskolan som är så dramatisk att den kan vara någon avgörande förklaring till den förändrade arbetsmarknadssituationen. Det finns inte heller någon direkt evidens som tyder på att gymnasieskolans innehåll skulle ha försämrats dramatiskt under de senaste tio åren. En kritik som ofta framförs (se t ex OECD, 2008, och referenser däri) är dock att det finns brister i den arbetsplatsförlagda delen av den svenska yrkesutbildningen, vilket kan minska tillgången på kontakter med arbetsgivare och därmed försvåra övergången mellan skola och arbete.

### *Arbetskraftens sammansättning*



Den mest betydelsefulla förändringen av utbildningssystemet som skett under den senaste tioårsperioden är ökningen av antalet studenter i högre utbildning (se Figur 10 ovan). Denna förändring kan leda till högre ungdomsarbetslöshet av två skäl. För det första förändras sammansättningen av ungdomar som deltar i arbetskraften. Eriksson m.fl. (2007) visar till exempel att genomsnittsbetygen hos dem som inte fortsätter till högre utbildning försämrats över tiden. Detta kan innebära att en allt större del av dem som deltar i arbetskraften har någon form av problem i bakgrunden, till exempel misslyckade gymnasiestudier. För det andra innebär expansionen att fler av dem som deltar i arbetskraften gör detta parallellt med studier. Noterbart är dock att Figur 6 ovan visade att ökningen av den relativa ungdomsarbetslösheten inte fullt ut kan förklaras av arbetslösa studenter. Men även i denna figur ingår studenter på sommarlov, personer som gör uppehåll mellan gymnasium och högre studier, och de som gör uppehåll under studietiden. Totalt sett kan alltså en expanderad högre utbildning ge upphov till att ungdomsarbetsmarknaden i högre utsträckning dels kännetecknas av personer med misslyckade gymnasiestudier, dels av personer som är på väg till (och/eller från) högre utbildning och därför ofta har korta anställningar och korta arbetslöshetsperioder.

Figur 12. Arbetslösheten för 15- till 24-åringar relativt arbetslösheten för 25- till 54-åringar av samma kön



Källa: OECD.

Ytterligare en betydande institutionell förändring under samma tidsperiod är att den allmänna värnplikten inte längre är lika allmän som den en gång var. Utvecklingen för unga män och kvinnor skiljer sig dock inte knappast alls åt, vilket tyder på att värnpliktens gradvisa avskaffande inte är en viktig faktor i detta sammanhang (se Figur 12).

### 3.2.4 Minimilönerna

Skedinger (2007) bedömer att de svenska minimilönerna är höga i ett internationellt perspektiv och enligt Konjunkturinstitutet (2007) har dessutom antalet personer som tjänar den lägsta avtalade lönen ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Utvecklingen av den relativa ungdomsarbetslösheten i ett längre perspektiv är också väl förenlig med en hypotes om att lönespridningen kan vara betydelsefull. Under perioden av lönesammanpressning (1970-talet) ökade den relativa ungdomsarbetslösheten (se Figur 5 ovan) medan perioden från 1980 till slutet av 1990-talet kännetecknades av både ökad lönespridning och sjunkande relativ ungdomsarbetslöshet.<sup>5</sup> Om minimilönerna pressats uppåt under den senaste tioårsperioden skulle detta kunna förklara varför den relativa ungdomsarbetslösheten börjat öka trots en allt större lönespridning (vilken framförallt skett i den övre delen av lönefördelningen).

Enligt Konjunkturinstitutet (2007) har dessutom minimilönerna ökat speciellt inom hotell- och restaurangsektorn samt inom detaljhandeln.<sup>6</sup> Med tanke på att detta är två områden som anställer många unga<sup>7</sup> kan minimilöneförändringar inom dessa sektorer vara speciellt viktiga för hur ungdomsarbetslösheten utvecklas. OECD (2008) visar också på en mycket låg lönespridning bland de allra yngsta – kvoten mellan medianlönen och 10:e percentilen är i storleksordningen 1.10 till 1.15 per åldersgrupp för ungdomar upp till 24 år (2005). En faktor som möjligen gör minimilönerna till en speciellt besvärande faktor för svenska ungdomar är att de sällan är differentierade i termer av ålder (Skedinger, 2007).<sup>8</sup> En förmildrande faktor är å andra sidan att minimilönerna i Sverige relativt ofta är erfarenhetsdifferentierade (Medlingsinstitutet, 2007).

#### *Arbetsrätten*

Det svårt att på allvar hävda att arbetsrätten är en betydande faktor för den förändring vi sett under den senaste tioårsperioden: Detta helt enkelt därför att den inte har reformerats i någon större utsträckning.<sup>9</sup> Arbetsrätten kan dock spela en viktig roll i termer av att förstärka betydelsen av andra förändringar. Strikta regler för uppsägningar av fastanställda kan till exempel öka viljan att hellre anställa studenter på tillfälliga kontrakt än att fastanställa färdigutbildade ungdomar. Det är också möjligt att betydelsen av en strikt arbetsrätt har ökat med de växande minimilönerna eftersom kostnaden av en felrekrytering ökar om inte lönerna kan differentieras (se t.ex. Skedinger, 2008).

<sup>5</sup> Se t.ex. Gustavsson (2006) för en analys av lönespridningens utveckling.

<sup>6</sup> I dessa sektorer arbetar, enligt Konjunkturinstitutet, 20 respektive 30 procent av alla arbetare för minimilönen. Det är osannolikt att denna andel är lägre för de yngsta arbetarna.

<sup>7</sup> Både enligt AKU och enligt Eriksson m fl (2007) som studerade mer långvariga anställningar.

<sup>8</sup> Ofta förekommer dock undantag för dem som är yngre än 18 år.

<sup>9</sup> Med undantag för relativt marginella förändringar i lagstiftningen rörande tillfälliga anställningar

### *Arbetslöshetsersättningen*

OECD (2008) listar även arbetslöshetsersättningen som en bidragande orsak till den höga svenska ungdomsarbetslösheten. Detta argument tycks dock tämligen svagt eftersom ersättningen endast betalas ut till dem med en relativt god förankring på arbetsmarknaden, vilket knappast är den grupp som står för de stora ungdomsarbetslöshetsproblemen. Därför uppbär också endast en liten del av unga arbets sökande arbetslöshetsersättning. Som också visas i OECD (2008) är de grupper som har mest problem med långa arbetslöshetstider de som har en misslyckad studiebakgrund – och dessa är knappast den grupp där arbetslöshetsersättningen är ett betydande problem (helt enkelt för att de i allmänhet inte är kvalificerade för ersättning). Ett allvarigare problem är möjligen den tredjedel av de unga arbetslösa som är inskrivna vid förmedlingen som har socialbidrag. De dåliga incitamentsstrukturer som är förknippade med behovsprövade bidrag kan vara speciellt besvärande på en arbetsmarknad där en stor del av arbetena är tillfälliga. Huruvida dessa problem har ökat eller inte är dock oklart.

## 4. Tänkbara effekter av ekonomisk-politiska reformer sedan 2006

I detta avsnitt diskuteras de huvudsakliga reformer som genomförts sedan regeringsskiftet 2006 och som särskilt riktats mot ungdomar på arbetsmarknaden. De reformer som diskuteras är omläggningen av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna för ungdomar, förändringen av kvalifikationskraven för arbetslöshetsersättningens grundbelopp samt sänkningen av arbetsgivaravgiften för ungdomar. Ytterligare reformer som möjligen är av betydelse är de aviserade förändringarna av gymnasieskolan men dessa lämnas därhän då det är svårt att utvärdera vilka effekter dessa förändringar kommer att ha i realiteten.

### 4.1 Jobbgarantin för ungdomar

Från och med december 2007 hänvisas arbetslösa ungdomar (yngre än 25) som varit registrerade på en arbetsförmedling i tre månader till ”jobbgarantin för ungdomar”. Tvärtemot vad namnet antyder så innehåller, av naturliga skäl, inte programmet någon garanti för ett jobb. Däremot erbjuder programmet inledningsvis (till efter ungefär 180 dagar) intensifierad ”jobb-coachning” och bedömning, och därefter tillgång till åtgärder av typen arbetspraktik.

Jobbgarantin ersatte den tidigare ”ungdomsgarantin” vilken tillhandahölls av kommunen och dit ungdomar blev hänvisade efter 100 dagars arbetslöshet. Under en övergångsperiod (i praktiken hela 2007) tillhandahölls dock inte något av dessa program. Utvärderingar av det tidigare programmet (Carling och Larsson, 2005, samt Forslund och Nordström Skans, 2006) visar att denna

konstruktion hade positiva effekter men bara under tiden före programinträdet. Detta tyder på att programmet kan ha haft en positiv incitamentseffekt genom att motivera till intensivare jobbsökande. En alternativ tolkning är att de positiva effekterna berodde på den extra sökassistans som gavs innan programmen sattes in. Forslund och Nordström Skans utvärderade även effekten av att faktiskt delta i de av kommunen tillhandahållna programmen till skillnad från arbetsförmedlingens traditionella program. Denna jämförelse visade att de kommunala programmen var väsentligen sämre i termer av att generera övergångar till arbete.

Införandet av jobbgarantin innebär en förändring i så måtto att den inledande fasen av det ”obligatoriska” programmet är fokuserat på jobbsökande. Troligen är detta en reform som kommer att öka övergångarna till arbete. Vid utvärderingar av vilka effekter traditionella arbetsmarknadspolitiska program har för deltagande ungdomar finner man ofta (se t ex Larsson, 2003) tecken på betydande inläsningseffekter, dvs att ungdomarna finner arbeten långsammare än vad de skulle ha gjort om de inte deltagit i programmen. En rimlig förklaring är att ungdomar ofta har ett snabbare utflöde till jobb än äldre och att de därför har mer att förlora på att spendera tid i ett program. Det är möjligt att den nuvarande konstruktionen kan undvika denna situation och samtidigt bevara de positiva incitamentseffekter som fanns i det gamla systemet. Till detta kommer att de kommunala programmen nu ersatts av program med mer inblandning av Arbetsförmedlingen, vilket enligt resultaten i Forslund och Nordström Skans borde vara en förbättring. Sammantaget är det troligt att denna omläggning leder till fler övergångar till jobb för de arbetslösa ungdomar som är registrerade vid arbetsförmedlingen – ett undantag är dock övergångsperioden 2007 då inget program erbjöds, vilket borde ha varit en försämring. Ytterligare en möjlig nackdel med det nuvarande systemet är att utrymmet för att använda arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning redan tidigt under en inskrivningsperiod för de ungdomar som har väldentifierade problem i nuläget är begränsat vilket kan innebära att situationen för denna grupp försämrats.

#### 4.2 Förändrade ekonomiska incitamentsstrukturer

Arbetslöshetsförsäkringen har sedan 2006 förändrats på en rad områden. För gruppen ungdomar är antagligen två förändringar av särskild betydelse: Den första förändringen är att ersättningen trappas ner relativt snabbt för dem som har rätt till inkomstbaserade ersättning. Efter 100 dagar i jobbgarantin sjunker ersättningen från 80 till 70 procent i 100 dagar och därefter reduceras den till 65 procent. Mig veterligen finns det ingen forskning speciellt om ersättningskvotens effekter för ungdomar men det är svårt att se att effekterna skulle se fundamentalt annorlunda ut än för äldre. Därmed är det troligt att denna reduktion av ersättningen, som alltså sker snabbare än för de äldre, borde öka incitamenten att söka arbete och därmed korta ned arbetslöshetstiderna hos de arbetslösa ungdomar som har inkomstbaserad ersättning.

Den andra stora förändringen av ersättningssystemet som är relevant för ungdomar är borttagandet av studerandevillkoret för arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp. Detta villkor innebar att de som avslutade sina studier fick rätt till grundbeloppsersättning efter 3 månader som inskrivna vid arbetsförmedlingen. Den enda ersättning som erbjuds denna grupp i det nya systemet är ersättningen som utbetalas för deltagande i jobbgarantin vilken motsvarar 47 kronor per dag för dem som inte avslutat gymnasieskolan och är under 20 år respektive 125 kronor för dem som har en avslutad utbildning eller fyllt 20. På samma grunder som ovan kan man argumentera för att denna förändring borde ge snabbare övergångar till jobb. Det finns dock två anledningar till att man åtminstone inte kan utesluta att effekterna är de motsatta. För det första riskerar ersättningar på denna låga nivå att ofta kompletteras med socialbidrag. Eftersom socialbidrag är behovsprövade blir incitamenten för att acceptera kortare tillfälliga arbeten då mycket svaga. För det andra förlorade man genom denna reform det ekonomiska incitamentet för ungdomar som slutar sina studier att så snart som möjligt registrera sig vid förmedlingen vilket gör att man riskerar att späda på gruppen ”unga utanför” som varken arbetar, studerar eller är registrerade vid förmedlingen. I den mån man tror att förmedlingens verksamhet har positiva effekter för denna marginalgrupp riskerar därmed effekterna att bli negativa. Även om gruppen inaktiva ungdomar i Sverige i ett internationellt perspektiv inte tycks vara speciellt stor (se OECD, 2008) finns det möjligen skäl att oroa sig för utvecklingen över tiden (se SOU 2003:92).

#### 4.3 Nedsättningen av socialavgifter för ungdomar

Socialavgifterna för ungdomar är numera betydligt lägre än för andra sysselsatta. Den första nedsättningen skedde i juli 2007 och reducerade totala lönekostnader med drygt 8 procent för arbetande i åldersgruppen 19 till 24. En ytterligare nedsättning i januari 2009 förstärkte reduktionen till 13 procent av den fulla lönekostnaden och utvidgade dessutom åldersgruppen till att gälla alla upp till och med 25 år. Båda dessa nedsättningar motiverades utifrån förväntat positiva sysselsättningseffekter. Om de ökade minimilönerna är en viktig förklaringsfaktor för den ökade relativa ungdomsarbetslösheten så är detta en åtgärd som i stor utsträckning borde mildra detta problem.

Existerande empirisk forskning tyder på att regionala nedsättningar av arbetsgivaravgifter relativt snabbt spiller över till ökade löner (se t.ex. Bennmarker m fl, 2008). Möjligen finns det därmed skäl till att oroa sig för att denna nedsättning minskar behovet av återhållsamhet när det gäller minimilönerna. Enligt både Medlingsinstitutet (2007) och Konjunkturinstitutet (2007) var just stigande minimilöner det mest framträdande inslaget i 2007 års avtalsförhandlingar och de nedsatta socialavgifterna för ungdomar var knappast en återhållande faktor. Om nedsättningen spiller över på de avtalade lönenivåerna är förlorarna andra lågproduktiva grupper som inte fått motsvarande nedsättning av lönekostnaderna. Den mest allvarliga invändningen mot åtgärden är dock dess låga träffsäkerhet – även om

ungdomsarbetslösheten är hög så är utan tvekan den övervägande majoriteten av dem som täcks av nedsättningen ungdomar som skulle ha varit sysselsatta ändå. Som en åtgärd för att skapa sysselsättning blir den därmed tämligen dyr per arbete.

Som ett komplement till denna nedsättning finns nystartsjobben för ungdomar som innebär en ytterligare kreditering av arbetsgivarens skattekonto för ungdomar som varit arbetslösa, sjukskrivna, eller liknande i minst 6 månader. Nedsättningen gäller en period om 6 till 12 månader. Denna åtgärd har fördelen att vara riktad till en grupp med relativt sett svagare förankring på arbetsmarknaden och bör därmed vara mer träffsäker. Dock bör det betonas att det innan dessa nystartsjobb infördes fanns möjlighet till anställningsstöd för ungdomar som varit arbetslösa i minst 6 månader. Skillnaderna mellan anställningsstödet och nystartsjobben är framförallt att det senare är en rättighet (ingen anvisning krävs) och att även tid som sjukskriven kan räknas in i kvalificeringstiden. Vilken reell betydelse dessa faktorer har är dock oklart. Baserat på utvärderingar av anställningsstöd för äldre arbetslösa är det troligaste att bägge dessa åtgärder hjälper ungdomarna på väg mot ett ickesubventionerat arbete, men att åtgärderna också riskerar att tränga undan en del ickesubventionerade jobb (se Calmfors m.fl., 2004).

## 5. Sammanfattning

Denna rapport har visat att Sverige har en internationellt sett hög ungdomsarbetslöshet. Detta gäller oavsett om man jämför ungdomsarbetslösheten som sådan eller i relation till arbetslösheten för äldre grupper. Den relativa ungdomsarbetslösheten har dessutom ökat under den senaste tioårsperioden. Detta gäller oavsett om man studerar den nuvarande officiella definitionen eller den som gällde innan 2007 och som inte inkluderar arbetslösa studenter. Den dataomläggning som gjordes 2005 gör det svårare att göra många önskvärda jämförelser över tiden, men det tycks klart att det nuvarande problemet i huvudsak består i ett mycket stort antal korta arbetslöshetsperioder där hälften varar mindre än en månad.

Det är enligt min bedömning inte möjligt att belägga varför den relativa ungdomsarbetslösheten ökat så kraftigt. Baserat på tidigare tidsmönster finns det dock inget som tyder på något starkt samband med konjunkturen. Om vi är villiga att acceptera detta så bör förklaringarna sökas i mer strukturella faktorer. Det faktum att statistiken domineras av korta perioder tyder på att ökningen beror på att fler övergångar mellan arbeten, eller fler övergångar mellan studier och arbete, sker via en kortare period av arbetslöshet. Samtidigt med den ökade relativa ungdomsarbetslösheten har vi sett en ökning såväl av antalet tillfälliga anställningar som av antalet studenter så båda förklaringarna är rimliga. Det är dock oklart om ökningen av antalet tillfälliga anställningar är en orsak till, eller en konsekvens av, den ökade arbetslösheten. Det är också troligt att expansionen av den högre utbildningen i sig bidragit till den ökade mängden tillfälliga anställningar. Det faktum att alltfler ungdomar studerar allt längre gör

dessutom att den unga arbetskraften i en växande utsträckning består av personer som antingen studerar parallellt med deltagandet i arbetskraften eller har dåliga utbildningsresultat bakom sig. Det är dessutom möjligt att ökade minimilöner har bidragit till att försvåra för den senare gruppen att ta sig in på arbetsmarknaden.

Genomgången av de reformer som genomförts visar på att de förändringar som gjorts i arbetsmarknadspolitiken för ungdomar kan förväntas ha lett till en ökad sökaktivitet bland de arbetslösa ungdomar som är registrerade vid arbetsförmedlingen. Nedsättningarna av socialavgifter för ungdomar har dessutom med stor sannolikhet underlättat för ungdomar att finna arbete åtminstone på kort sikt. Risken är att denna typ av reform i förlängningen leder till minskad återhållsamhet i de avtalade ungdomslönerna. De minskningar av möjligheter till arbetslöshetsersättning kan ha såväl positiva som negativa effekter beroende på hur de påverkar sökintensitet, socialbidragstagande respektive deltagande i arbetskraften.

## Referenser

- Andersen, T. A. och Haagen Pedersen, L. (2007), Distribution and labour market incentives in the welfare state – Danish experiences, *Swedish Economic Policy Review* 14, 175-222.
- Benmarker, H., Mellander, E. och Öckert, B. (2008), Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?, Rapport 2008:16, IFAU, Uppsala.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2002), Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish Experiences, IFAU Working Paper 2002:4, IFAU, Uppsala.
- Carling, K. och Larsson, L. (2005), Does early intervention help the unemployed youth, *Labour Economics* 14, 716-729.
- Eriksson, R., Nordström Skans, O., Sjögren, A. och Åslund, O. (2007), Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985-2003, IFAU Rapport 2007:18, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och Nordström Skans, O. (2006), (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?, Rapport 2006:5 IFAU, Uppsala.
- Gustavsson, M. (2006), The evolution of the Swedish wage structure: New evidence for 1992-2001, *Applied Economics Letters* 13, 279-286.
- Holmlund, B. och Storrie, D. (2002), Temporary work in turbulent times: Swedish experiences, *Economic Journal* 112, F245-F269.
- Konjunkturinstitutet (2007), Lönebildningsrapporten 2007, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Larsson, L. (2003), Evaluations of Swedish youth programs, *Journal of Human Resources* 38, 891-927.
- LO (2008), Etableringen på arbetsmarknaden – hur klass, kön och etnicitet styr ungdomars villkor, LO, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2007), Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007 – medlingsinstitutets rapport, Medlingsinstitutet, Stockholm.
- Nordström Skans, O. (2008), How does the age structure affect regional productivity?, *Applied Economics Letters* 15, 787-790.
- OECD (2008), Country Survey Sweden, OECD, Paris.
- SCB (2005), Measurement of unemployment – a comparison of the new and old Labour Force Survey (LFS), manuscript, november 28, SCB.



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

Skedinger, P. (2008), Effekter av anställningskydd – vad säger forskningen, SNS förlag, Stockholm.

## Bilaga 1 – Utvecklingen av ungdomsarbetslösheten, olika datakällor

För att förstå utvecklingen av ungdomsarbetslösheten är det viktigt att förstå datamaterialets jämförbarhet över tiden. Arbetskraftsundersökningarna (AKU) som ger underlaget för den svenska arbetslöshetsstatistiken (och OECD:s statistik) reviderades år 2005. Syftet var att harmonisera data med EU:s standard för insamling av arbetslöshetsdata (1897/2000). Enligt den nya designen är en person arbetslös om han eller hon är:

- Utan arbete i referensveckan *och*
- kunde arbeta inom två veckor *och*
- aktivt söker efter arbete *eller* väntar på ett arbete som börjar inom 3 månader.

Detta innebär två viktiga förändringar jämfört med tidigare definitioner. Fram till april 2005 krävdes att respondenten ville arbeta under referensveckan för att klassas som arbetslös, ett villkor som tagits bort. Dessutom räknades de som väntar på ett arbete tidigare som arbetslösa endast om de väntade på ett arbete som skulle börja inom *en* månad.

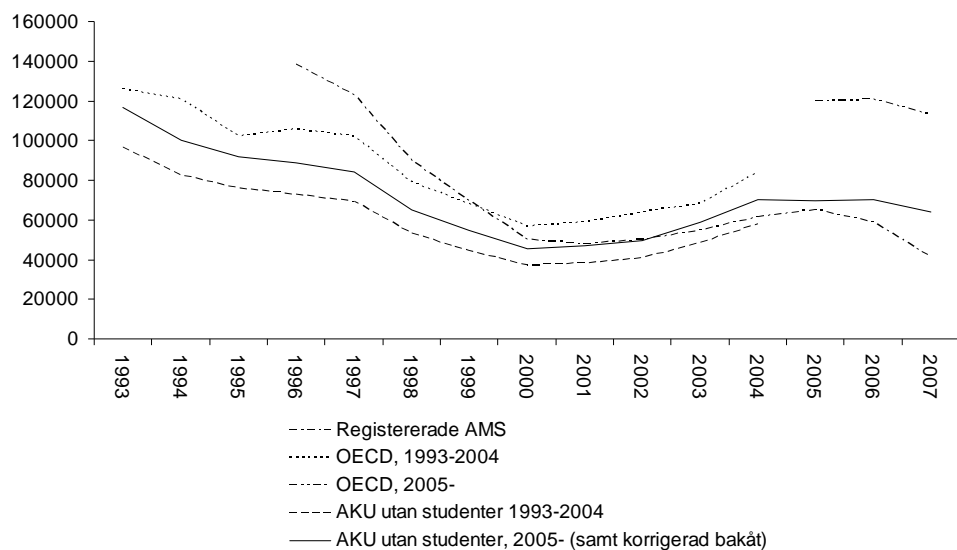
I huvuddelen av denna rapport används den nuvarande officiella definitionen av arbetslösa vilken även inkluderar arbetslösa studenter. Detta är av betydelse eftersom den genomgång som gjorts av SCB visar att förändringarna framförallt ledde till ett ökat antal uppmätta arbetslösa studenter, och därigenom en ökad uppmätt ungdomsarbetslöshet.<sup>10</sup> Det är noterbart att huvuddelen av dessa studenter var inskrivna vid gymnasieskolan.<sup>11</sup> Den uppmätta arbetslösheten för övriga åldersgrupper tycks opåverkad.

---

<sup>10</sup> Se SCB (2005).

<sup>11</sup> Totalt var 76 000 studenter i åldersspannet 16-24 arbetslösa under andra kvartalet 2005 (se [www.scb.se](http://www.scb.se)). Enligt SCB (2005) var 43 000 gymnasister klassade som arbetslösa under samma period. 43 procent av dessa ville inte arbeta under referensveckan och 21 procent ville arbeta mindre än 15 timmar. Endast 16 procent ville arbeta heltid (mer än 35 timmar).

Figur A1. Antal arbetslösa/registrerade ungdomar, olika datakällor



Källor: OECD, AKU och Arbetsförmedlingen.

Som en konsekvens av dataomläggningen ökade antalet arbetslösa studenter från 26 000 till 50 000 mellan 2004 och 2006. OECD:s mått på ungdomsarbetslöshet ökade från 17 till 21 procent mellan 2004 och 2006. Samtidigt steg den dåvarande officiella svenska arbetslöshetsstatistiken, vilket inte innefattade studenter, endast från 12,3 procent till 13,7 procent.

Den huvudsakliga alternativa datakällan är Arbetsförmedlingens (AMS) statistik över registrerade arbetssökande. En nackdel med denna statistik är att den bara visar antalet arbetslösa och inte ger någon uppskattning av arbetskraftens storlek. Om man jämför statistikens utveckling över perioden 2004 till 2006 visas dock ungefär samma mönster som den AKU-serie som inte innehåller studenter (se Figur A1).

Den samlade bilden är således att den svenska ungdomsarbetslösheten ökade fram till 2005 men att det inte skedde någon dramatisk ökning då, såsom antyds av OECD:s dataserie. Därför markeras brottet 2005 i alla serier som presenteras i huvudtexten.