

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

132:2 • 2012

Vad förklarar den höga ungdomsarbetslösheten?

ESKIL WADENSJÖ* *Stockholms universitet*

Peter Håkansson, *Ungdomsarbetslösheten: om övergångsregimer, institutionell förändring och socialt kapital*, Lund studies in economic history 55 (Lund: Lunds universitet 2011). 201 sidor. (Summary in English: Youth unemployment: transition regimes, institutional change and social capital.)

Ungdomsarbetslösheten är ett allvarligt problem. Dels leder den till problem för ungdomarna under den tid de är arbetslösa, dels – och kanske än viktigare – leder perioder av arbetslöshet under ungdomstiden till en sämre situation på arbetsmarknaden senare i livet. Man talar om ”ärr-bildning” (*scarring*).¹ Det är inte minst därför angeläget med forskning om ungdomsarbetslöshetens orsaker och om vilka åtgärder som kan minska den eller dess negativa konsekvenser. Det behövs forskning om ungdomsarbetslösheten inom olika vetenskapliga discipliner. Peter Håkanssons doktorsavhandling är ett bidrag till denna forskning.

Avhandlingens första kapitel ger en allmän bakgrund. Det innehåller en översikt av ungdomsarbetslösheten i Sverige jämfört med den i andra länder. Jämförelsen pekar på att ungdomsarbetslösheten är relativt hög i Sverige. I kapitlet berörs också frågor som kommer igen i senare avsnitt, som betydelsen av selektion, nätverkens roll, olika teorier för att förklara ungdomsarbetslösheten och hur ungdomarnas övergång till arbetsmarknaden är organiserad i övergångsregimer och hur dessa har förändrats över tiden.

Kapitel 2 behandlar frågan om hur det går att förklara att ungdomsar-

* Fakultetsopponent

1. För en ny undersökning av de långsiktiga individuella konsekvenserna av ungdomsarbetslöshet i Norge se Øivind Nilsen och Katrine Holm Reiso, "Scarring effects of unemployment", Norwegian School of Economics, Discussion paper, December 2011, <DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fInstitutter%2fsam%2fDiscussion+papers%2f2011%2f26.pdf> (17/1 2012). Den innehåller referenser till tidigare undersökningar av samma fråga i Norge och i andra länder.

betslösheten är högre än vuxenarbetslösheten. I kapitlet presenteras den neoklassiska läroboksmodellen samt frågan om matchning av utbud och efterfrågan, förekomsten av duala eller segmenterade arbetsmarknader, sök-teorin och *job shopping*-teorin. Författaren är kritisk till de olika teorierna och betonar i stället att det är arbetsgivaren som fattar beslut om vilka som ska anställas och gör det under osäkerhet (bristande information) vad gäller de unga arbetssökandes kvalifikationer och sociala kapital. Han betonar också betydelsen i detta sammanhang av hur övergången från ungdomslivet (utbildningsfasen) till arbetslivet är organiserad.

I det tredje kapitlet behandlas två av de begrepp som är centrala i avhandlingen och som ingår i avhandlingens titel: "socialt kapital" och "övergångsregim". Det förstnämnda ses som något som minskar arbetsgivarens transaktionskostnader. Har man tillit till andra så behöver arbetsgivaren inte lägga ned så stora resurser på att undersöka om en ungdom som söker ett arbete är lämplig eller inte. Ungdomars övergång från utbildning till arbetsliv är en komplicerad process som är olika i olika länder, olika för olika grupper och föränderlig över tiden. Förändringar av arbetslagstiftning, teknologi, näringslivsstruktur och utbildningsväsende leder till andra förändringar, som i sin tur påverkar hur övergången sker mellan utbildning och arbete.

Det fjärde kapitlet är en ekonometrisk undersökning. Data är från tre undersökningar, nämligen World (eller European Value) surveys från 1995, 1999/2000 och 2005. Vad gäller de data från undersökningarna som avser Sverige ingår de individer som är i arbetskraften i skattningarna. Beroende variabel är om individen är arbetslös eller inte. Bland de oberoende variablerna ingår om individen är föreningsaktiv eller inte, en variabel som tolkas som ett mått på socialt kapital. Övriga oberoende variabler är utbildning, ålder och undersökningsår. Modellen skattas genom en logistisk regression och oddskvoterna redovisas. Skattningarna görs dels för dem som är 18–64 år, dels för dem som är 18–24 år. Resultaten av skattningarna pekar på att de som är föreningsaktiva har lägre sannolikhet för att vara arbetslösa. Än större effekt har dock utbildningsnivån – ju högre utbildning, desto lägre är sannolikheten för att vara arbetslös.

Det femte kapitlet är också en ekonometrisk studie. I detta fall är datamaterialet folkhälsoenkäterna genomförda i Region Skåne under åren 2000, 2004 och 2008. I urvalen ingick individer i åldern från 18 till 80 eller 90 år (den övre åldersgränsen varierade mellan undersökningarna). Antalet personer som ingick i de tre undersökningarna var tämligen stort. Bland många ställda frågor avsåg några graden av tillit. Från detta konstrueras i avhandlingen två mått: den ena mäter om en individ är tillitsfull eller inte och det andra utgörs av ett tillitsindex. Från dessa båda mått beräknas andelen tillitsfulla i kommunen och det genomsnittliga värdet på tillitsindex i

kommunen. Även i detta kapitel är den ekonometriska modellen logistiska regressioner och oddskvoter. Den beroende variabeln är liksom i den föregående undersökningen om individen är arbetslös eller inte. Oberoende variabler är som tidigare ålder, utbildningsnivå och undersökningsår. Dessutom ingår kön och andel tillitsfulla eller tillitspoäng (värdet på tillitsindex). Skattningar görs dels för åldersgruppen 18–64 år, dels för åldersgruppen 18–24 år. Utbildningsvariablerna är genomgående signifikanta medan tillitsvariablerna endast är signifikant vid skattningarna för alla – det vill säga för dem i åldern 18–64 år – men inte om beräkningarna bara inkluderar de unga. Ytterligare en beräkning görs där föreningsaktiv ersätter tillitsvariablerna. Föreningsaktiv visar sig också i denna undersökning få ett signifikant värde.

I avhandlingen sjätte kapitel görs en genomgång av den långsiktiga utvecklingen av hur övergången från att vara barn till att bli vuxen har varit i Sverige. Under 1800-talet skedde stora förändringar i riktning mot mer av skolutbildning, mindre roll för lärlingsutbildningen och förbud mot barnarbete. Inslussningen i arbetslivet skedde via heltidsarbeten. Under mellankrigstiden blev det vanligare med kombinationer av yrkesutbildning i skola och deltidsarbete. Efterkrigstiden har inneburit en stegvis förstärkning av utbildningslinjen som tydligt etablerades som huvudprincip på 1950-talet. I praktiken har vi fått en gymnasieutbildning som omfattar alla ungdomar, av vilka en stor del fortsätter till postgymnasial utbildning. Etableringen av yrkeshögskolor kan ses som ytterligare ett led i denna utveckling. Försök görs nu med en nystart för lärlingsutbildningen, men det är för tidigt att säga hur denna kommer att utvecklas.

Det sjunde och avslutande kapitlet upprepar avhandlingens huvudhypotes att socialt kapital är viktigt för att kunna få ett arbete och att det inte tas hänsyn till det i utformningen av övergången från skola till arbete. Kapitlet innehåller också en samling argument mot andra förklaringar till ungdomsarbetslöshet.

Jag skall nu övergå till att närmare granska några delar av avhandlingen och börjar med den inledande jämförelsen av ungdomsarbetslösheten i olika länder, en jämförelse där Sverige uppvisar relativt höga tal. Ett problem när man studerar ungdomsarbetslösheten är att definitionen av arbetslöshet är lämpad främst för dem som är i mellanåldersgrupperna, men inte för dem som är på väg in eller ut från arbetsmarknaden. Det finns problem vad gäller kombinationer av arbete och utbildning och gränsen mellan att vara arbetslös och att vara utanför arbetskraften är diffus.

Vem räknas då som arbetslös i arbetskraftsundersökningarna? Man skall vara utan arbete, ha sökt arbete någon gång under de senaste fyra veckorna,

kunna ta ett arbete inom 14 dagar eller avvakta ett arbete som börjar inom tre månader för att räknas som arbetslös. Sedan 2007 räknas även heltidsstuderande som uppfyller de nämnda kraven som arbetslösa, även om de bara söker ett kompletterande deltidsarbete. Denna definition leder till problem vid jämförelser av arbetslösheten i länder som har olika system för yrkesutbildning av unga. Den som studerar och inte söker arbete räknas vara utanför arbetskraften, medan den som är lärling räknas tillhöra arbetskraften och vara sysselsatt. Låt oss jämföra två fall med för enkelhetens skull vardera 100 individer:

- *Fall 1.* Femtio individer är i teoretisk gymnasieutbildning, 40 är i yrkesutbildning i skola, 7 är i arbete och 3 är arbetslösa. Hur stor är andelen arbetslösa i detta fall enligt arbetskraftsundersökningarnas definition?
- *Fall 2.* Femtio individer är i teoretisk gymnasieutbildning, 40 är i lärlingsutbildning, 7 är i arbete och 3 är arbetslösa. Hur stor är andelen arbetslösa i detta fall enligt arbetskraftsundersökningarnas definition?

Intuitivt tycker nog de flesta av oss att andelen arbetslösa är lika stor i de båda fallen, men det är inte rätt svar. Svaren är 30 procent i fall 1 och 6 procent i fall 2. Det finns stora problem vid jämförelser av arbetslöshet mellan länder med olika typer av ungdomsutbildning. Ett alternativ är att beräkna arbetslösheten som andel av befolkningen i åldersgruppen (3 procent i båda fallen). I praktiken bör man kanske avstå från jämförelser av arbetslösheten bland tonåringar mellan olika länder och koncentrera sig på vad som händer med arbetslösheten efter den åldern.

Ett annat problem är att många ungdomar söker arbete med en önskan att börja arbeta inte direkt utan först efter en viss tid. Ett par exempel:

- Saga, som går i gymnasiet, söker arbete den 15 maj och får, precis som hon önskar, ett arbete som börjar direkt efter att terminen slutar den 10 juni. Hon intervjuas av SCB för arbetskraftsundersökningarna den 20 maj. Räknas hon som arbetslös?
- Sofia, som går i gymnasiet, söker arbete den 15 maj och vill ha ett arbete som börjar direkt efter att terminen slutar den 10 juni men hon får inget? Hon intervjuas av SCB för arbetskraftsundersökningarna den 20 maj. Räknas hon som arbetslös?

Svaret på de båda frågorna är att Saga är arbetslös enligt arbetskraftsundersökningarnas definition medan Sofia inte är det. Den allmänna uppfattningen om vem som är arbetslös är snarast den motsatta eller att ingen av dem är arbetslös. Men är det då vanligt med den typ av arbetslöshet som Saga representerar? Svaret är att så är fallet. Sådan arbetslöshet förekommer hela året bland ungdomar men allra mest i maj och juni. Den uppgång man

i regel ser för ungdomsarbetslösheten i juni och som politiker ofta oroar sig över avser just i mycket hög grad ungdomar som väntar på att tillträda ett arbete efter terminsslutet.

En del av den höga ungdomsarbetslösheten beror alltså på en definition av arbetslöshet som inte är avpassad till ungdomarnas situation, men även med en bättre statistik kommer vi att finna att ungdomsarbetslösheten är högre än den för vuxna. Det finns två huvudförklaringar. Den ena är att ungdomar är på väg in på arbetsmarknaden. De är nya och söker sitt första arbete och det tar tid att hitta ett arbete. Till skillnad från vuxna kan de inte heller visa upp erfarenhet från tidigare anställningar. Merparten vuxna har ett arbete. En del blir arbetslösa, till exempel genom företagsnedläggningar, men de utgör endast en mindre del av de vuxna. Vuxna som förlorar sitt arbete genom en företagsnedläggning har också ofta som merit en betydande arbetslivserfarenhet.

Den andra huvudförklaringen till att ungdomar oftare blir arbetslösa än vuxna är att de oftare är nyanställda. De som är nyanställda har vanligen inte tillsvidareanställningar utan är anställda för kortare perioder, och oavsett anställningsform är nyanställda mest utsatta vid neddragningar – de som har lång anställningstid har, både via lagstiftning och av andra skäl, en starkare ställning.

Det som bäst hjälper ungdomarna är en allmänt låg arbetslöshet i ekonomin – en bra konjunkturpolitik gynnar speciellt svaga grupper på arbetsmarknaden som ungdomar och utrikesfödda. Men skillnaden mellan ungdomars och vuxnas arbetslöshet kan variera mellan länder och över tiden på grund av olika faktorer. Det är viktigt att studera dessa faktorer. Viktigt är också att uppmärksamma att riskerna för arbetslöshet skiljer sig markant åt mellan olika grupper av ungdomar. Utbildning och födelseland är två faktorer som ofta framstår som väsentliga för att förklara skillnader i arbetslöshet i olika undersökningar.

Peter Håkansson ställer sin förklaring mot olika andra förklaringar, bland annat neoklassisk ekonomisk teori. Han utgår där från en mycket enkel läroboksmo- dell av utbud och efterfrågan. Men neoklassisk teori är mycket mer än så. Vad är då neoklassisk teori? Den utvecklades under 1800-talet senare decennier och i början av 1900-talet av bland andra Jevons, Menger, Walras, Wicksell och Marshall. Det nya var att den byggde på marginalanalys och utgick från nyttomaximerande individer och vinstmaximerande företag.

Teorin har vidareutvecklats i många olika steg. Här skall jag kort nämna några på arbetsmarknadsteorins område: imperfekt konkurrens (monopson), humankapitalteori (investera; lära genom att arbeta), söketeori (informationskostnader), kontraktsteori (önskan om inkomststabilitet), insider-outsider-teori (insiders har en stark position), signaleringsteori (visa sin ka-

pacitet genom utbildning) och diskrimineringsteori (preferenser; fördomar; statistisk diskriminering). Neoklassisk teori är inte ett enkelt utbuds- och efterfrågediagram utan mycket, mycket mera.

Kapitel 4 och 5 i avhandlingen utgör försök att undersöka om socialt kapital i form av tillit eller medlemskap i föreningar minskar risken för arbetslöshet bland ungdomar. Det görs en kausal tolkning av skattningarna. Tanken är att ungdomar får arbete genom det nätverk som etableras via medlemskap i föreningar eller tillit i kommunen de bor i. Ett sådant samband kan inte visas genom skattningar på tvärsnittsdata, den metod som används i avhandlingen. Sambandet kan mycket väl gå åt andra hållet. De som har arbete får genom detta kontakter och information som gör att de väljer att bli medlemmar i föreningar (i exempelvis fackföreningar men också i andra föreningar). Det kan också vara så att medlemskap i föreningar (eller tillit) och möjligheterna att få arbete är korrelerade genom att andra bakomliggande faktorer påverkar båda dessa variabler. De som är starka i olika avseenden får oftare arbete och blir oftare medlemmar av föreningar. Det är också viktigt att uppmärksamma att endast en liten del av variationen i risken att vara arbetslös förklaras av de variabler som ingår i skattningarna (pseudo R^2 varierar mellan 3 och 19 procent) och andra variabler, främst individernas utbildning står sannolikt för merparten av det som förklaras. Ett annat problem är att tillit mäts på kommunnivå; arbetsgivare i kommuner med hög tillit förväntas vara mer benägna att anställa ungdomar. Ett problem med detta antagande är att ungdomar (och vuxna) mycket ofta inte arbetar i den kommun som de bor i. Tilliten är hög i Vellinge och Lomma och arbetslösheten bland dem som bor där är låg, men de som bor där arbetar i mycket stor utsträckning inte i hemkommunen utan i det mindre tillitsfulla Malmö (och är anställda av arbetsgivare som inte är tillitsfulla enligt undersökningarna).

Hur ska man då undersöka hypotesen om att tillit/föreningsaktivitet har betydelse för ungdomars chanser att få ett arbete? Jag tror att det är svårt att göra det med tvärsnittsdata – det som behövs är paneldata.

Kapitel 6 ger en bred beskrivning av utvecklingen av övergångsregimer mellan skola och arbetsliv i Sverige. Den visar på att beslut som fattats under en tidigare period har ett betydande inflytande under långt senare perioder. Den pekar också på att det inte är lätt att byta från ett övergångssystem till ett annat. Varje system består av många olika komponenter och flera olika parter är involverade. Det är till exempel inte lätt att gå från ett svenskt skolbaserat yrkesutbildningssystem till ett danskt lärlingssystem. Att det trots allt går att markant ändra ett system, kan vi dock lära oss av det senaste decenniets erfarenheter i Norge.

I kapitel 7 ställer Peter Håkansson sin förklaring av ungdomsarbetslös-

heten mot andra teorier och förklaringar som han genomgående avvisar. Som framgått av min framställning menar jag att han inte har stöd för detta. Föreningsaktivitet/tillit *kan* vara en faktor bakom möjligheterna att få arbete, även om det inte är visat i avhandlingen, men denna faktor kan endast förklara en mindre del. Andra faktorer behöver dras in i analysen. Ungdomsarbetslösheten och vilka av ungdomarna som drabbas är inte något som förklaras av en enda faktor.

Peter Håkansson's avhandling behandlar en viktig fråga. Den innehåller flera intressanta iakttagelser och det finns goda möjligheter att gå vidare med olika studier. En möjlighet är att jämföra övergångsregimer mellan olika länder, en annan att gå vidare med andra typer av datamaterial – framför allt med paneldata. En möjlighet att åstadkomma en paneldatabas är att kombinera enkätdata med registerdata.