

Ungdomsarbejdsløshed i Sydeuropa: Italien og Spanien

Ungdomsarbejdsløsheden i de sydeuropæiske lande har hele tiden været høj, men har fået et dramatisk omfang under den økonomiske krise. De unges problemer med at etablere sig på arbejdsmarkedet skyldes dels et stift arbejdsmarked og dels ringe sammenhæng med uddannelsessystemet.



OLE JESS OLSEN¹
Professor, dr. scient. adm.
Roskilde Universitet

Indledning

De sydeuropæiske lande blev særlig hårdt ramt af den økonomiske krise efter 2008. Den økonomiske tilbagegang har givet sig negativt udslag for beskæftigelsen og ikke mindst for situationen for de yngste årgange på arbejdsmarkedet. De sydeuropæiske lande tilhører den gruppe af lande, der har de højeste arbejdsløshedstal i EU: i april 2012 var 24,3 pct. af arbejdsstyrken arbejdsløse i Spanien, 21,7 pct. i Grækenland, 15,2 pct. i Portugal, medens Italien med »kun« 10,2 pct. lå på det europæiske gennemsnit (se Eurostat 2012). Ungdomsarbejdsløsheden var på over 50 pct. i Grækenland og Spanien, medens den i Italien og Portugal havde passeret 35 pct. Arbejdsløsheden skal ses på baggrund af en forholdsvis lav deltagelse på arbejdsmarkedet i de sydeuropæiske lande, hvilket først og fremmest skyldes kvindernes fortsat lave aktivitetsgrad, men også en tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesraten var før krisen 58,7 pct. i Italien, 65,6 pct. i Spanien, 61,4 pct. i Grækenland og 67,8 pct. i Portugal. Til sammenligning var den 77 pct. i Danmark (se Eurostat) og 65,3 i EU-27. I Spanien steg arbejdsstyrken (beskæftigede plus registrerede arbejdsløse) under den første del af den økonomiske krise, hvilket står i modsætning til tidligere, hvor arbejdsstyrken har bevæget sig i takt med konjunkturerne. Det skyldes, at kvinder og indvandrere fortsatte med at søge ind på arbejdsmarkedet (se CES, s. 279).

Beskæftigelsesproblemerne skyldes ikke kun konjunktursituationen. På grund af den måde, arbejdsmarkedet er skruet sammen på i de sydeuropæiske lande, har det været et mere eller mindre konstant problem for de unge årgange at få adgang. Det officielle arbejdsmarked er meget stift, hvor virksomhederne blandt andet som følge af omfattende beskyttelsesregler er forsigtige med at ansætte ny arbejdskraft. Det er altså det stik modsatte af det danske *flexicurity* system. Også uddannelsessystemet kritiseres for at matche dårligt med arbejdsmarkedets krav, hvilket blandt andet skyldes et ringe udbud af erhvervsuddannelser. Endelig skal det understreges, at der er meget store økonomiske forskelle mellem regionerne i de sydeuropæiske lande, hvilket også gælder for beskæftigelsesrater og arbejdsløshed. Beskæftigelsen i de rige regioner er ikke så forskellig fra situationen i Nordeuropa.

Gennemgangen i det følgende vil blive begrænset til Italien og Spanien. De to landes problemer med at få unge mennesker ind på arbejdsmarkedet har mange lighedspunkter, hvilket vil fremgå af det følgende. Der er også forskelle, hvilket først og fremmest skyldes et forskelligt konjunkturforløb, hvor det spanske BNP fra midten af 90'erne og indtil krisen voksede med 3-4 pct. om året (realvækst), medens Italiens BNP kun voksede med 1-2 pct. (se Eurostat).

NOTE 1 Forfatteren, der ikke er ekspert i arbejdsmarkedsforhold, har tidligere beskæftiget sig indgående med industripolitik i Italien og Spanien. Artiklen bygger fortrinsvis på rapporter fra de økonomiske råd i Italien og Spanien.

TABEL 1 Udvikling i arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed i Italien og Spanien 1990-2010

	Arbejdsløshed i procent				Ungdomsarbejdsløshed (15-24 år) i procent			
	Italien	Spanien	Danmark	EU-27	Italien	Spanien	Danmark	EU-27
2002	8,5	11,4	4,6	8,9	22,0	22,2	7,4	17,9
2005	7,7	9,2	4,8	9,0	24,0	19,7	8,6	18,8
2007	6,1	8,3	3,8	7,2	20,3	18,2	7,5	15,7
2010	8,4	20,1	7,5	9,7	27,8	41,6	14,0	21,1
2012	10,2	24,3	7,6	10,3	35,2	51,5	15,6	22,4

Kilde: Eurostat, Employment and unemployment (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/main_tables)

Arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed i Italien og Spanien

Selv om begge lande er placeret i Sydeuropa og på mange punkter har de samme problemer, så har arbejdsløshedsniveauet hele tiden været meget forskelligt i Italien og Spanien. Spanien havde også under den foregående højkonjunktur højere arbejdsløshed end gennemsnittet i EU, medens Italien lå under gennemsnittet. Under krisen er arbejdsløsheden steget voldsomt i Spanien og er nu mere end dobbelt så stor som EU's gennemsnit. I Italien har stigningen været meget mere moderat (se tabel 1). Under højkonjunktoren før krisen var beskæftigelsesraten en del højere i Spanien end Italien (se ovenfor). Ungdomsarbejdsløsheden har i begge lande hele tiden ligget markant over EU's gennemsnit, men efter krisen er afstanden øget eksplosivt, hvilket i særdeleshed gælder for Spanien. Det skal understreges, at begge lande har et betydeligt uofficielt arbejdsmarked.²

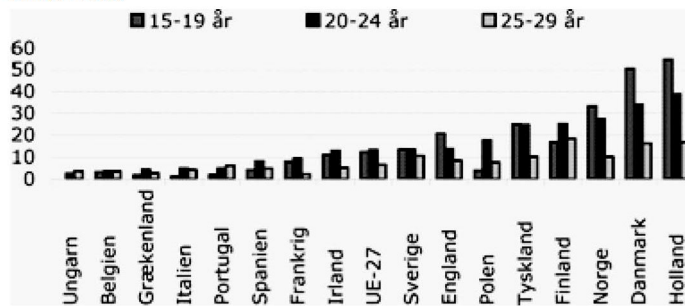
Det er selvfølgelig et generelt træk ved kriser, at de unge har sværere ved at komme ind på arbejdsmarkedet, fordi virksomhederne ikke ansætter så mange nye. Det gælder også Danmark, hvor ungdomsarbejdsløsheden er fordoblet under krisen. Problemerne er blot meget større i de sydeuropæiske lande. Den mere begrænsede stigning i EU som helhed skyldes primært den tyske udvikling, hvor både arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed er faldet under krisen.

Forklaringer på den store ungdomsarbejdsløshed

Når ungdomsarbejdsløsheden er så høj i Italien og Spanien, skyldes det forskellige forhold, der vanskeliggør de unges indtræden på arbejdsmarkedet set i forhold til de nordeuropæiske lande. Reguleringen af arbejdsmarkedet beskytter den eksisterende arbejdskraft, ligesom bidrag til sociale ordninger betales af arbejdsgiverne som tillæg til lønnen. Begge dele gør

arbejdsgiverne tilbageholdende med nyansættelser, herunder at ansætte arbejdskraft uden arbejdsmarkedserfaringer. Et andet forhold, der fremhæves i de italienske og spanske arbejdsmarkedsrapporter, er den manglende overensstemmelse mellem de unges kvalifikationer fra skolesystemet og arbejdsmarkedets krav.

I den årlige arbejdsmarkedsrapport fra det italienske økonomiske råd (se CNEL, s 307) fremhæves den betydelig arbejdsstrømning inden overgangen til arbejdsmarkedet i Tyskland, hvilket både skyldes den store udbredelse af erhvervsuddannelser og det forhold, at studerende ofte tager arbejde, inden de færdiggør deres studier. I Italien (og i Spanien, se figur 1) er erhvervsuddannelsessystemet ikke så udbygget som i Tyskland og det er ikke så almindeligt, at de studerende også arbejder. Disse vilkår betyder, at adgangen til arbejde bliver vanskeligere for de nyuddannede, men også at mange med mellem eller højere uddannelse må starte med ulønnet eller underbetalt arbejde for overhovedet at komme ind på arbejdsmarkedet.

FIGUR 1 Unge under uddannelse, der arbejder i nogle europæiske lande i 2008

Kilde: CNEL s. 313.

NOTE 2 Denne del af arbejdsmarkedet («Unità di lavoro non regolari») blev i 2009 anslået til at udgøre ca. 12 pct. af den samlede beskæftigelse i Italien (se Istat, 2010). De største andele sorte arbejde fandtes i landbrug og tjenesteydelser, hvor der f.eks. i socialsektoren var og er beskæftiget en stor del udenlandsk arbejdskraft til at passe børn og ældre. Der er også her store regionale forskelle fra ca. 9 pct. af arbejdsstyrken i Norditalien til ca. 20 pct. i Syditalien (se Pugliese, 2009). I Spanien udgør det sorte arbejde nogenlunde den samme andel af beskæftigelsen som i Italien og har nogenlunde den samme sektorfordeling (se Sánchez 2011). I EU udgør den sorte økonomi den største andel af BNP i Grækenland efterfulgt af Italien og Spanien (se Schneider 2010).

TABEL 2 Beskæftigelsessituationen for unge (15-29 år) i udvalgte europæiske lande

	Beskæftigelsesgrad (%)		Arbejdsløshedsgrad (%)		Neet-grad* (%)	
	2. kvartal 2008	2. kvartal 2010	2. kvartal 2008	2. kvartal 2010	2007	2009
Tyskland	56,4	56,0	9,7	9,1	11,2	10,9
Spanien	52,8	41,3	17,2	31,9	13,1	20,4
Frankrig	47,7	46,7	12,3	16,5	12,5	14,4
Italien	40,1	34,8	14,9	19,8	18,9	20,6
Holland	75,7	72,8	4,3	6,3	4,9	5,3
England	61,7	58,0	10,2	14,2	12,9	14,4
EU-15	53,7	49,9	11,7	16,2	12,6	14,5

*) Da der ikke findes data for de enkelte kvartaler for Neet, er 2007 (det sidste år før krisen) blevet sammenlignet med 2009 (som er det sidste år med data til en international sammenligning).

Kilde: CNEL s. 327.

De særlige problemer med overgangen fra uddannelse til arbejde fremgår også af den tid, de unge tilbringer efter endt uddannelse, inden de kommer i arbejde. I rapporten fra det italienske økonomiske råd (CNEL, s. 311) refereres tal for, hvor stor en del af de første fem år efter endt uddannelse, de unge er i arbejde. I Italien er det for de 28-34-årige (typisk med længerevarende uddannelse) 3,3 år mod 3,7 år i OECD som helhed. Der er betydelige regionale forskelle, idet Norditalien faktisk ligger over OECD-gennemsnittet (3,8 år), medens de syditalienske unge kun er i arbejde 2,5 af de første 5 år.

Hvad gør de unge under krisen, der har forværret de strukturelle problemer omkring deres første indtræden på arbejdsmarkedet? En del unge vender tilbage til uddannelsessystemet eller bliver hængende længere, end de ellers ville, fordi der ikke er jobs at få. Andre unge med uddannelse tager midlertidigt arbejde uden kvalifikationskrav, hvilket skaber en gøgeunge effekt i den forstand, at de højere uddannede unge ganske vist får arbejde i større omfang end de uuddannede, men ofte får ufaglært arbejde i form af midlertidige job og således fortrækker de uuddannede fra disse job.

Denne løsning på de unges problemer med at komme ind på arbejdsmarkedet, blev også benyttet før krisen, hvor der var en meget stor efterspørgsel efter ukvalificeret arbejdskraft, især i den spanske bygge- og anlægssektor. Således var i 2007 knap 45 pct. af de spanske unge med universitetsuddannelse beskæftiget i job uden kvalifikationskrav (defineret som erhvervsgrupperne 4-9 i DISCO-klassifikationen³), medens det var tilfældet for 23 pct. i Italien og kun 15 pct. i Danmark (se BBVA s. 8). I Spanien kunne dette fænomen også aflæses af en indsnævring af lønforskellene mellem de unge med uddannelse og dem uden uddannelse (se BBVA s. 8).

Som nævnt ovenfor har det hele tiden været en udbredt metode til at komme ind på arbejdsmarkedet at starte med en midlertidig ansættelse (på visse områder endog som frivillig uden løn) for så efterhånden at glide over i fast ansættelse. Under krisen bliver et stigende antal unge hængende i den midlertidige ansættelse eller i andre former for løs beskæftigelse. En variant af dette fænomen er unge, der formelt optræder som selvstændige, men reelt er tilknyttet en virksomhed, der så ikke har normale arbejdsmarkedsforpligtelser over for de unge (se CNEL s. 329). Disse unge med den ene eller den anden form for løs tilknytning til arbejdsmarkedet er selvfølgelig også de første, der ryger ud, når virksomhederne får problemer (se CES s. 300 og CNEL s. 102, der viser, at det samlede fald i beskæftigelsen først og fremmest er sket blandt de løst ansatte). Hvor den løse ansættelse før krisen var en indgangskanal til arbejdsmarkedet, der for mange efterhånden blev omsat til mere permanent beskæftigelse, er det nu blevet en fælde, hvor de unge enten bliver hængende eller ryger ud.

Hvem rammer krisen?

Krisen har ført til en stigning i antallet af unge i de to lande, der »ikke gør noget«, det vil sige, at de hverken er under uddannelse eller i arbejde (*Neet*, »not in education or training nor in employment«). Af tabel 2 fremgår det, at denne gruppe udgør en langt større andel af de unge end i andre EU-lande (se også artiklen af Per Kongshøj Madsen i dette nummer).

I Italien har denne stigning i NEET-gruppen fortrinsvis ramt den lidt ældre aldersgruppe på 25-30 år, medens de helt unge nok er mere tilbøjelige til at blive i uddannelsessystemet. Der er også sket et fald i antallet af arbejdsløse (CNEL, s. 173), der søger deres første arbejde, hvilket i sagens natur fortrinsvis vil være unge mennesker. Det er et problem, at mange unge ikke

NOTE 3 DISCO-88 er den officielle danske version af den internationale fagklassifikation, International Standard Classification of Occupations, ISCO-88, som er udarbejdet af International Labour Organisation, ILO (se Danmarks Statistik, <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Nomenklaturer/DISCO/DISCO-88/Introduktion.aspx>).

afslutter deres skoleuddannelse (inklusive studentereksamen). I Italien er den gruppe unge på omkring 20 pct., medens den i Spanien er på hele 30 pct. (se BBVA s. 5). Under højkonjunkturen med især voldsom byggeaktivitet var der meget ufaglært arbejde at få for disse unge, men denne mulighed er reduceret drastisk efter sammenbruddet i bygge- og anlægssektoren. Disse unge er i dag typiske kandidater til at træde ind i NEET-gruppen. Dette fænomen bidrager også til at forklare forskellen i 2007 mellem Italien, der også før krisen havde relativt mange i denne gruppe, og Spanien, der i 2007 lå tæt på niveauet for EU-15.

Hvis man ser på uddannelse, så gælder det i Sydeuropa ligesom i resten af Europa, at uddannelse fremmer beskæftigelsesmulighederne og at lange uddannelser gør det endnu mere. De uddannede unge bliver også mindre ramt af arbejdsløshed end de uuddannede (for Italien, se Istat, 2010a). Før krisen var der især i Spanien ingen større forskel mellem de uddannede og de uuddannede unge mht. arbejdsløshed, men det er der blevet under krisen (se CES s. 288), hvor de højest uddannede i modsætning til andre grupper har oplevet øget beskæftigelse. Selv om det under den økonomiske krise er en fordel for de unge at have uddannelse, så slår den højere sydeuropæiske ungdomsarbejdsløshed også igennem for denne gruppe. De uddannede unge har både før og under den økonomiske krise højere arbejdsløshed i Sydeuropa end i Nordeuropa (14 pct. højere i Spanien end gennemsnittet for EU-15, se BBVA s. 6).

I de sydeuropæiske lande deltager kvinderne stadig mindre på arbejdsmarkedet end i de nordeuropæiske. Tendensen er dog den samme, nemlig at kvinderne i stadig større grad søger eller har arbejde. I både Italien og Spanien er denne tendens med flere kvinder i den aktive befolkning fortsat ind i krisen (se CNEL s. 108 og CES s. 286). Dette gælder især de yngre årgange og hænger sammen med de unge kvinders højere uddannelsesniveau. Men også det kvindelige arbejdsmarked er opdelt med en stor gruppe kvinder i dårligt betalte servicejob uden kvalifikationskrav, som tilmed er vokset under krisen, medens gruppen af kvinder i kvalificerede job er blevet mindre (se CNEL s. 108).

Kvindernes arbejdsløshed har i begge lande ligget over mændenes, men er under krisen steget markant mindre end mændenes, hvilket først og fremmest skyldes, at den økonomiske krise især har ramt fremstillingsvirksomhed og bygge- og anlægssektoren, der er typiske mandefag (se CNEL s. 174 og CES s. 282). For de unge kvinder gælder samme tendens, at de i mindre grad rammes af arbejdsløshed end unge mænd (se CNEL s. 329 og CES s. 282).

Der er som nævnt meget store indkomstforskelle og forskelle i økonomisk struktur mellem de enkelte regioner. De rigeste regioner i både Italien og Spanien er på niveau med Nordeuropa, medens de fattigste er på niveau med Østeuropa. Dette slår også igennem på både arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed, der er betydeligt højere i de fattige end i de rige regioner. I Italien falder opdelingen i rige og fattige regioner sammen med

en geografisk opdeling i nord og syd, medens de rige regioner i Spanien er Catalonien, Navarra, Baskerlandet og Madrid-regionen.

I Italien er arbejdsløsheden steget mest i nord, hvilket skyldes, at de industrigrene, der har været hårdest ramt af arbejdsløsheden, ligger her. Dette gælder også for ungdomsarbejdsløsheden (se tabel 3). I Syditalien er der færre af de kriseramte erhverv og samtidig har reaktionen på krisen hyppigere end i nord været udtræden fra arbejdsstyrken. I Spanien er det gået anderledes, idet de fattige regioner, der hele tiden har haft højest arbejdsløshed, også er de, der har haft den største stigning i arbejdsløsheden under krisen (Andalusien, De Kanariske Øer og Murcia, se CES s. 320). Den spanske publikation giver ikke tal for ungdomsarbejdsløsheden.

TABEL 3 Udviklingen i italienske unges beskæftigelse under krisen (2. kvartal 2008-2. kvartal 2010).

	<i>I 1.000</i>	<i>I procent</i>
Beskæftigede 16-29 år	-545	-14,1
Køn:		
mænd	-362	-15,1
kvinder	-184	-11,7
Alder:		
16-24	-283	-18,5
25-29	-262	-11,1
Område:		
nord	-248	-12,6
centrum	-83	-12,0
syd	-215	-11,6
Uddannelse:		
Til og med 9 klasse	-244	-18,4
Studentereksamen	-300	-12,0
Lang videregående uddannelse	-74	-11,6

Kilde: CNEL s. 329

Hvordan skal man som ung undgå at blive arbejdsløs?

CNEL (s. 323) har ved brug af persondata undersøgt, hvordan sandsynligheden for at et ungt menneske får arbejde til en rimelig løn, alternativt sandsynligheden for at den unge går arbejdsløs, varierer med forskellige personvariable som køn, uddannelse og bopæl. Ikke overraskende stiger sandsynligheden for at have arbejde betydeligt med køn, uddannelse og arbejdserfaring (herunder at have været beskæftiget det foregående år), medens den stiger svagt med alder og med bopæl i Norditalien. Sandsynligheden for at være beskæftiget falder, hvis man er kvinde, lavt uddannet, inaktiv, har børn eller ikke har været i beskæftigelse det foregående år.

TABEL 4 Hvad påvirker sandsynligheden for en italiener for at være beskæftiget?

Alder	0,02	***
Kvinde	-0,28	***
Lavt uddannet	-0,34	***
Lang videregående	0,14	***
Nord	0,04	
Syd	-0,35	***
Børn	-0,42	***
Erhvervs erfaring	0,42	***
Beskæftiget (t0)	1,55	***
Inaktiv (t0)	-0,85	***

*Statistisk signifikant

Kilde: CNEL s. 324 (estimerne er udført med en probit model med brug af mikrodata fra Istat, Italiens Statistik).

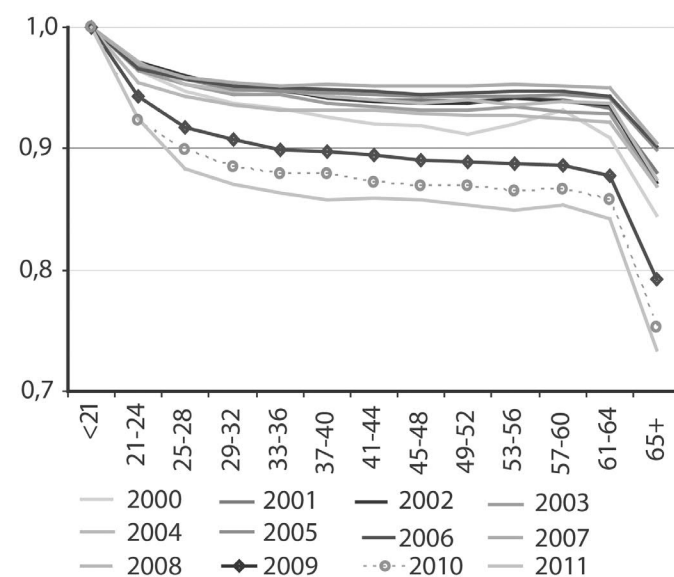
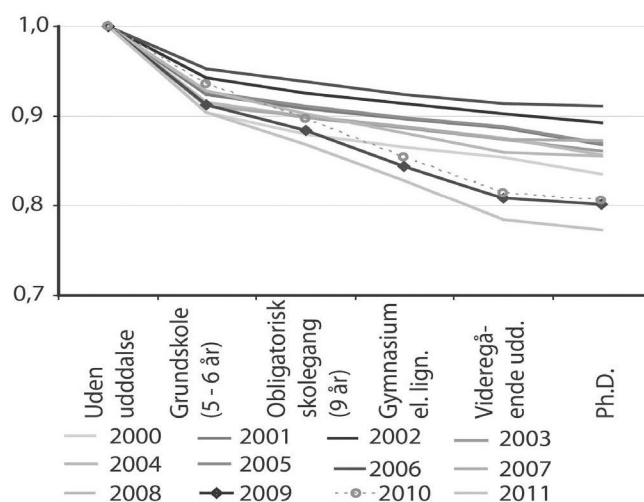
BBVA (afsnit 3, se figur 2 og 3) har lavet en tilsvarende undersøgelse, men kun med alder og uddannelse som bestemmende for chancen for at forblive arbejdsløs efter et år. Effekten af andre baggrundsvariable er søgt neutraliseret i analysen. Her ses samtidig på, hvordan udviklingen i de to variables betydning har ændret sig over tid. Både alder og uddannelse betyder langt mere under krisen end under den foregående højkonjunktur. Tidligere var der næsten ens sandsynlig for at være arbejdsløs for personer mellem 30 og 65 år, medens samme sandsynlighed efter krisen falder markant med alderen. Tilsvarende gav høj uddannelse kun i begrænset omfang bedre muligheder før krisen, medens betydningen af uddannelse er steget markant under krisen.

Afsluttende bemærkninger

I rapporten om arbejdsmarkedet fra det italienske økonomiske råd hedder det i sammenfatningen af de unges situation, at det mest alvorlige problem ikke kun er den meget høje ungdomsarbejdsløshed (se CNEL s. 306). Det er nok så foruroligende, at de høje arbejdsløshedstal som baggrund har en meget lille arbejdsstyrke og en meget stor gruppe unge, der hverken arbejder eller er under uddannelse.

Hvad skal der gøres for at få unge italienere og spaniere (og tilsvarende for unge grækere og portugisere, der er i samme situation) ind på arbejdsmarkedet? I de her benyttede kilder fremhæves et utilstrækkeligt uddannelsessystem, som de unge enten forlader for tidligt eller ikke får en uddannelse, der svarer til arbejdsmarkedets krav, som det afgørende problem. Det skulle arbejdsmarkedspolitikken med særlig indretning på de unges situation så gøre noget ved, men det gør den kun i helt

utilstrækkelig grad, både fordi der er for få midler og fordi, de, der er, anvendes uhensigtsmæssigt. Modsætningen til lande som Tyskland, Danmark, Holland og Sverige, der har en meget mere effektiv arbejdsmarkedspolitik, fremhæves gang på gang i de italienske og spanske rapporter. Når den skæve anvendelse af bevilgede midler skal eksemplificeres, kan nogle af eksemplerne dog virke ret bekendt for en dansker – indholdsløse aktiveringskurser.

FIGUR 2 Den aldersbetingede arbejdsløshedssandsynlighed i Spanien, 2000-2011 (<21 år = 1)**FIGUR 3** Den uddannelsesbetingede arbejdsløshedssandsynlighed i Spanien, 2000-2011 (uden uddannelse = 1)

REFERENCER

BBVA Research, Desempleo juvenil en España: Causas y soluciones, *Documentos de Trabajo*, Número 11/30, Madrid, september 2011.

CES (Consejo Económico y Social España), Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2010, *Colección Memorias*, Número 18, Madrid, maj 2011.

CNEL (Consiglio Nazionale Economia e Lavoro), *Rapporto sul mercato di lavoro 2010-2011*, Rom, juli 2011.

Istat (Istituto Nazionale di Statistica) (2010), La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali – Anni 2000-2008, *Statistiche Breve*, juli 2010.

Istat (2010a), L'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, *Statistiche Breve*, september 2010.

Pugliesi, Enrico (2009), Indagine su "il lavoro nero", i CNEL, *Il lavoro che cambia – Contributi tematici e Raccomandazioni*, kap. 7., februar 2009.

Sánchez, Fernando Rocha (2010), El trabajo no declarado en España, *Estudios de la Fundación 1º de Mayo*.

Schneider, Friedrich (2010), *The Influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OECD-countries in 2010: a (further) increase*, ShadEcOECD2010.doc.