



Vilja, få och förmå

Synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament

Författare: Åsa-Pia Järliden Bergström,
Lars Ernsäter och Anna-Kirsti Löfgren

Sverige har sedan 1990-talet lidit av hög arbetslöshet och har idag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade innan 1990-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den sjätte.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	6
1. Inledning	12
2. Vad vet vi om alliansregeringens sysselsättningspolitik?	17
Arbetskraften har ökat förhållandevis snabbt	17
Reformerna ska påverka arbetsutbudet	20
Effekter på sysselsättningen av ett ökat arbetsutbud	30
Så vad vet vi?	32
3. Jobbskatteavdraget – dyra och osäkra sysselsättningseffekter, stora och säkra negativa fördelningseffekter	34
3.1 Arbetskraftsdeltagandet har ökat ...	35
3.2 ... men beror det på jobbskatteavdraget?	38
3.3 Jobbskatteavdraget innebär stora kostnader	43
4. Institutioner och attityder som påverkar arbetsmarknaden	45
4.1 Vi behöver arbetet	47
4.2 Attityder till arbete	50
4.3 Ömsesidighet	53
4.4 Kombinationen av institutioner	55
4.5 Arbetslöshetsförsäkringen	59
4.6 Kontroll genom arbetsmarknadspolitik	64
4.7 Brister i arbetsmarknadspolitiken och därmed i kontrollfunktionen	68
4.8 Ingen arbetslöshetsförsäkring värd namnet	73
4.9 Lämnas stora grupper utanför?	75
Referenser	80

Förord

DEN SVENSKA POLITIKEN har sedan länge haft ett starkt fokus på att skapa full sysselsättning. En aktiv konjunkturpolitik har kombinerats med en aktiv arbetsmarknadspolitik och periodvis stora satsningar på utbildning i stort. Detta har bidragit till att stärka humankapitalet i befolkningen samt att förbereda arbetskraften för att kunna ta de arbeten som uppstår på en föränderlig arbetsmarknad.

I samband med regeringsskiftet år 2006 gjordes en omläggning av den ekonomiska politiken med en tydlig betoning på de ekonomiska incitamentens betydelse för viljan att arbeta. De reformer som alliansregeringen sjösatte har i stor utsträckning gått ut på att kraftigt öka skillnaderna i inkomst mellan de som har och de som inte har arbete. På så vis antas arbetsutbudet och sysselsättningen påverkas positivt och den så kallade jämviktsarbetslösheten minskas.

Införandet av jobbskatteavdraget är den helt dominerande förändringen i denna nya politik. Jobbskatteavdraget har inneburit en sammanlagd skattesänkning med 95 miljarder kronor om året för de personer som förvärvsarbetar. Men vad vet vi egentligen om effekterna av reformerna?

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* ger LO-ekonomerna Åsa-Pia Järliden Bergström, Lars Ernsäter och Anna-Kirsti Löfgren en beskrivning av vad alliansregeringens sysselsättningspolitik går ut på och vad vi kan säga om dess effekter. En avgörande dimension är att det finns mycket annat än ekonomiska incitament som spelar roll när individens arbetsliv utformas och bestäms.

Sedan andra hälften av 2000-talet har det skett en förhållandevis snabb ökning i arbetskraften. Detta har sammanfallit med en omläggning av politiken med fokus på ökat arbetsutbud. Finansdepartementets egen bedömning är att de genomförda reformerna på sikt ökar den varaktiga sysselsättningen. Men denna bedömning är i stor utsträckning baserad på modellberäkningar och det finns ingen analys av utfallsdata som styrker exempelvis effekterna av jobbskatteavdraget.

Slutsatsen i rapporten är att den borgerliga regeringen har överbetonat de ekonomiska incitamentens betydelse för viljan att arbeta. Jobbskatteavdragets roll framstår som långt ifrån så avgörande som det ofta verkar i debatten och som det har framhållits av alliansregeringen.

Ett viktigt komplement till diskussionen om effekterna av ekonomiska incitament är att arbetsmarknadspolitiken fyller en central roll för att motverka den försvagning av incitamenten att delta i arbetskraften och att arbeta som en god arbetslöshetsförsäkring kan ge. Under senare år har dock den aktiva arbetsmarknadspolitiken rustats ner.

Den bild rapporten vill förmedla är att arbetet fyller en djupare funktion för enskilda individer och i samhället som inte enbart bestäms av den ekonomiska kompensationen. Människor behöver ett arbete och mår dåligt av att utestängas från arbetslivet.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av Thomas Carlén, Linda Grape, Ulrika Vedin och Ola Pettersson. Jeanette Bergström har hjälpt till med databearbetningar. Författarna ansvarar själva för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Denna rapport ingår som ett underlag till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik för arbetet med LOs kongressrapport 2016. Rapporten kommer att vara ett viktigt inslag i den fortsatta diskussionen om hur arbetsmarknadens institutioner lämpligast bör utformas för att i så stor utsträckning som möjligt bidra till att Sverige kan uppnå full sysselsättning.

Stockholm i september 2014

Åsa-Pia Järliden Bergström

Projektledare Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

Sammanfattning

I SAMBAND MED REGERINGSSKIFTET år 2006 gjordes en omläggning av den ekonomiska politiken med en tydlig *betoning på de ekonomiska incitamentens betydelse för viljan att arbeta*. Genom att kraftigt öka skillnaderna i inkomst mellan dem som har och inte har jobb antas arbetsutbud och sysselsättning öka och den så kallade jämviktsarbetslösheten minska. Jobbskatteavdraget har varit juvelen i den sysselsättningspolitiska kronan, men även sänkt ersättning och hårdare villkor i arbetslöshetsförsäkringen liksom nedtrappad ersättning och strikta tidsgränser i sjukförsäkringen har varit viktiga beståndsdelar i sysselsättningspolitiken.

Jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007 och har sedan utökats vid fyra tillfällen. Det innebär stora skattesänkningar för dem som förvärvsarbetar. Sammantaget uppskattas den direkta kostnaden vara 95 miljarder kronor per år. Alliansregeringens bedömning är att de fem jobbskatteavdragen sammantaget på sikt ökar den varaktiga sysselsättningen med cirka 120 000 personer. Men bedömningen baseras på modellberäkningar, det finns ingen analys gjord på utfallsdata som styrker bedömningen. Ekonomisk teori och uppskattningar med hjälp av historiska data gör det troligt att jobbskatteavdraget har haft en effekt, åtminstone på arbetsutbudet, men *storleksordningen är högst osäker*.

Vid en första anblick kan de senaste årens utveckling tyckas bekräfta bilden av jobbskatteavdragets betydelse för arbetsutbudet. Mellan 2006 och 2013 har arbetskraften ökat med cirka 350 000 personer samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år) har ökat med cirka 425 000 personer.

Eftersom befolkningens sammansättning har ändrats påtagligt under perioden ger det inte en rättvisande bild att se på hela åldersgruppen 15–74 år sammantaget. Genom att hålla arbetskraftsdeltagandet för varje åldersgrupp konstant på 2006 års nivå kan man skriva fram en utveckling av arbetskraften som speglar befolkningens sammansättning och tillväxt. En sådan demografisk framskrivning kan ses som ett grovt mått på hur arbetskraften skulle utvecklas utan regel- och beteendeförändringar, konjunkturvariationer och strukturella reformer.

Räknat på detta sätt kan den totala ökningen av arbetskraften åren 2006–2013 delas upp i en del – cirka 190 000 personer – som beror på demografiska förändringar och en del som beror på ändrat arbetskraftsdeltagande – cirka 160 000 personer. Den demografiska utvecklingen är således en viktig förklaringsfaktor till det ökade utbudet. Men en stor del av ökningen förblir oförklarad även när hänsyn tagits till demografiska faktorer.

Enligt de modellberäkningar som gjorts så borde det ökade arbetskraftsdeltagandet i huvudsak uppkomma i grupper som inte har någon försörjning från allmänna försäkringssystem. Men enligt utfallsdata är det inte i första hand grupper utanför arbetskraften som passar in i standardmodellens beskrivning av personer som verkligen väljer mellan att delta och inte delta i arbetskraften, som minskar mellan år 2006 och år 2013. *Drygt 80 procent av det minskade antalet personer utanför arbetskraften beror på att antalet sjuka utanför arbetskraften har minskat.* Dessa har minskat med 130 000 personer utöver vad som är en följd av demografin.

Vår slutsats är att den stora minskningen av antalet sjuka utanför arbetskraften är en indikation på att de många reformerna inom sjukförsäkringsområdet är en avgörande faktor för uppgången i arbetskraftsdeltagandet mellan 2006 och 2013. Det utesluter inte att jobbskatteavdraget också kan ha haft effekt, särskilt bland personer över 65 år, men jobbskatteavdragets roll framstår som långt ifrån så avgörande som det ofta verkar i debatten och som det har framhållits av alliansregeringen.

Det går inte att förhålla sig till jobbskatteavdraget utan att *väga de osäkra positiva effekterna på arbetskraft och sysselsättning mot det säkra och stora negativa effekterna av reformen.* Det handlar dels om reformens effekter på de offentliga finanserna, dels om de stora inkomstskillnader som uppkommer mellan dem som har och inte har ett arbete att gå till.

Jobbskatteavdragets olika steg bedöms av Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet vara självfinansierade till 20–30 procent. Det är uppseendeväckande lågt för en stor och hyllad reform och har inte uppmärksamrats i särskilt hög grad. Innebörden är ju runt 70 miljarder i

förlorade skatteintäkter, pengar som kunde ha använts till att stärka välfärden. Det är samtidigt viktigt att notera att beräkningarna bygger på osäkra sysselsättningseffekter. I den mån sysselsättningseffekten är överskattad är den långsiktiga kostnaden i motsvarande grad understattad.

Till urholkningen av de offentliga finanserna ska läggas en markant försämring av den relativa ekonomiska standarden för dem som inte har jobb. De som drabbas, sjuka och arbetslösa, drabbas hårt. Under perioden 2006–2012 ökade den ekonomiska standarden för förvärvsarbetande med 17 procent medan den för icke förvärvsarbetande sjönk med 5 procent. År 2012 hade de icke förvärvsarbetande en ekonomisk standard som låg på 56 procent av de förvärvsarbetande. Motsvarande andel 1999 var 75 procent.

Bakom politikomläggningen 2006 ligger ekonomisk teori som säger att skatter, med anledning av de skattekilrar som uppstår, riskerar att hämma människors vilja att arbeta. Försäkringar och bidrag antas göra det möjligt att vara borta från jobbet längre än nödvändigt. Svaga ekonomiska incitament bidrar till att människor söker sig till arbetskraften i mindre utsträckning, söker färre jobb och/eller arbetar mindre.

Ett ökat utbud på arbetsmarknaden förutsätts leda till högre sysselsättning, åtminstone på längre sikt. Det kan antingen ske i rådande löneläge genom att vakanser tillsätts snabbare och fler vakanser utlyses när de blir lättare att fylla eller genom att det skapas nya jobb i lägre lönelägen där det tidigare fanns få arbetssökande. Med större skillnader mellan de inkomster man får när man arbetar och de man får utan att arbeta blir jobb i lägre lönelägen intressanta.

Vår bild är att den borgerliga regeringen har överbetonat de ekonomiska incitamentens betydelse för viljan att arbeta. Arbetet fyller en djupare funktion för enskilda individer och i samhället som inte enbart bestäms av den ekonomiska compensationen. Generellt sett behöver människor ett arbete och mår dåligt av att utestängas från arbetslivet. Arbetsmotivationen är högre i mer omfattande välfärdsstater. Vidare finns det tecken på att det inkomstskydd som höginkomsttagare får i mer generösa välfärdsstater kan ha betydelse för arbetsmotivationen i berörda grupper. Institutioner som skapar bra arbetsvillkor ser också ut att påverka arbetsmotivationen positivt.

Vår slutsats är att det finns andra fundament att bygga sysselsättningspolitiken på än dåliga inkomstförsäkringar och ekonomisk otrygghet.

Därmed inte sagt att ekonomiska incitament inte har någon betydelse alls. En högre arbetslöshetsersättning kan till exempel väntas förlänga arbetslöshetstiderna för dem som uppbär ersättning, påverka den totala sysselsättningen och arbetslösheten via högre lönekrav men också sänka arbetslösheten för dem som inte uppbär arbetslöshetsersättning eftersom konkurrensen om jobben blir mindre när de ersättningsberättigade söker mindre aktivt. Även om storleken på dessa effekter är mycket osäker så är det mycket viktigt att försöka upprätthålla en balans så att de generella välfärdssystemen både ger goda incitament att arbeta samtidigt som de gör det möjligt för individer att hålla en jämn inkomstutveckling.

Under de senaste åren har emellertid viktiga balanserade system såsom den aktiva arbetsmarknadspolitiken – förmedlingsverksamheten och programinsatserna – rustats ner. Detta trots att vi vet att *arbetsmarknadspolitiken kan motverka den försvagning av incitamenten att delta i arbetskraften och att arbeta som en god ekonomisk trygghet kan ge*. Däri genom har möjligheterna att både upprätthålla ett högt arbetsutbud och en jämn inkomstfördelning försämrats.

Att de allra flesta vill arbeta innebär inte automatiskt att de söker aktivt och effektivt efter arbete. Arbetsmarknadspolitiken har en viktig roll att fylla när det gäller att ge praktiskt, rustande och motiverande stöd i arbetssökandet.

Nedmonteringen av den rustande arbetsmarknadspolitiken stämmer väl med den borgerliga sysselsättningsstrategin, där risken för att arbetslösa blir "inlåsta" i program betonas mer än risken att de saknar färdigheter som behövs för att de ska kunna få jobb. När det gäller matchningen och kontrollen, som syftar till att understödja arbetssökandet, är diskrepansen däremot stor mellan teori och praktik. Arbetslösa träffar sällan en arbetsförmedlare och de som registreras som programdeltagare behöver många gånger tillbringa förvånansvärt lite tid i aktiviteter. Från regeringens håll stramades regelverket kring kontrollen upp men utan att man hade försäkrat sig om att Arbetsförmedlingen har tillräckliga resurser eller andra förutsättningar att leva upp till regelverket.

Människor betar sig pålitligt och solidariskt om institutionerna är konstruerade så att de kan lita på att de flesta andra i samhället betar sig på det sättet. Även om de flesta vill göra rätt för sig kan misstanken om att några få smiter leda till en ond cirkel som förstör systemen. Också av detta skäl behövs en kontroll av arbetslösa som får arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd verkligen försöker finna ett jobb och att de som får sjukpenning eller sjukersättning verkligen är för sjuka för att arbeta.

Att kommunerna i allt större omfattning bedriver arbetsmarknadspolitik för arbetslösa med försörjningsstöd kan vara ett utslag av att den statliga arbetsmarknadspolitikerna är otillräcklig. Staten har understött utvecklingen genom att utöka kommunernas lagstöd för att kräva deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är inte bra att staten successivt ser ut att lasta över arbetsmarknadspolitiska utgifter och uppgifter på kommunerna där förutsättningarna att bedriva en bra arbetsmarknadspolitik varierar. Att det i första hand handlar om grupper som inte har kvalificerat för a-kasseersättning och följaktligen har svag förankring på arbetsmarknaden gör det än mer problematiskt. De få utvärderingar som finns antyder nämligen att de kommunala åtgärderna inte har haft några betydande positiva effekter.

Att fokusera hela sysselsättningspolitiken på individuella ekonomiska incitament som ges av skatter och inkomstförsäkringar är för snävt. Ett bredare institutionellt perspektiv behövs. Arbetsmarknadens institutioner omfattar alla politiska ingripanden eller kollektiva organisationer som griper in i besluten om löner och anställning. Hur varje institution påverkar arbetsmarknaden beror av hela den institutionella kontexten.

En analys av förhållandena under senare delen av 1900-talet visar att det, för Sveriges del, fanns två lika effektiva sätt att sänka arbetslösheten.¹ Det kunde ske antingen genom att lönesättarna koordinerade löneförhandlingarna i högre grad eller genom att man på politisk väg sänkte arbetslöshetsersättningen, minskade fackföreningarnas styrka

¹ Lindgren (2006).

och ökade konkurrensen på produktmarknaderna. De fördelningsmässiga effekterna skulle dock ha blivit mycket olika.

Mycket har ändrats i Sverige sedan dess och en ny, likande, studie, med senare institutionella värden, skulle därför kunna ge värdefull information om hur reformerna bör ha påverkat arbetslösheten på lång sikt och hur alternativen ser ut idag.

Slutligen ska tilläggas att, *att bara fokusera sysselsättningspolitiken på ett ökat arbetsutbud är otillräckligt*. Vi har nu haft en lång period med svag efterfrågan, vilket gör att individer som kan och vill ta ett arbete inte får det med anledning av ett svagt intresse från arbetsgivarna. *Ut-buds- och efterfrågepolitik måste gå hand i hand om ett högt arbetsutbud ska kunna leda till en hög sysselsättning.*

1. Inledning

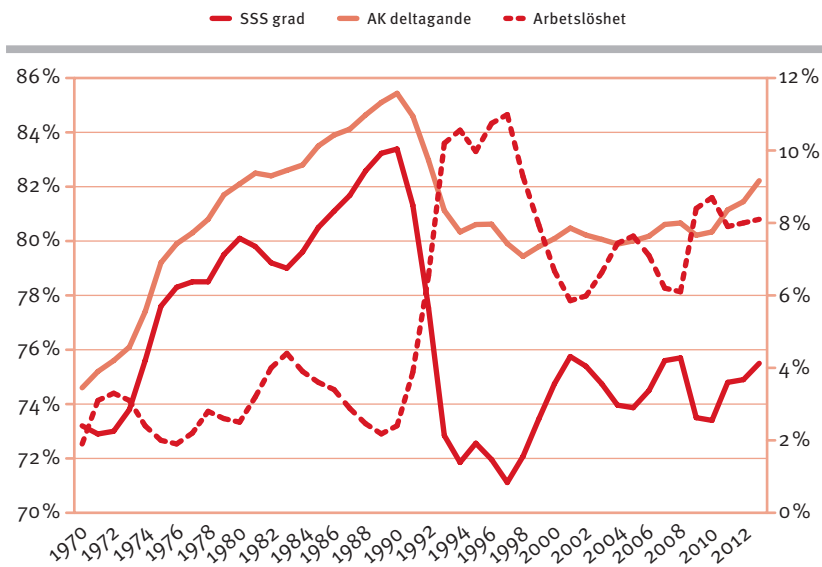
SVERIGE ÄR ETT LAND med mycket hög sysselsättningsgrad i ett internationellt perspektiv. Historiskt har vi dessutom haft en mycket låg arbetslöshet. Sannolikt beror det till stor del på att fokus för den svenska ekonomiska politiken tidigare har varit just full sysselsättning. Den tydliga prioriteringen av sysselsättningen har visat sig bland annat genom en stark tilltro till överbrygningspolitik. Det vill säga att efterfrågan har hållits någorlunda jämn med hjälp av en valuta-, penning- och finanspolitik med en målsättning att hålla arbetslösheten så låg som möjligt. Svensk ekonomi har också varit hjälpt i konjunkturstabiliseringen av starka automatiska stabilisatorer, i form av en bra arbetslöshetsförsäkring och ett högt skatteuttag.

En aktiv (och automatisk) konjunkturpolitik har kombinerats med en aktiv arbetsmarknadspolitik och periodvis stora satsningar på utbildning i stort. Detta har bidragit till att stärka humankapitalet i befolkningen samt att ”trimma” arbetskraften till att kunna ta de arbeten som uppstår på en föränderlig arbetsmarknad. Till detta kommer att vi har haft en lång period under 1960- och 1970-talet när stora grupper kvinnor har trätt in i betalt arbete på arbetsmarknaden, till stor del understödda av medvetna politiska reformer. Detta har inneburit ett mycket gynnsamt arbetsutbud.

Arbetskraftsdeltagandet ökade under 1970- och 1980-talet från 82 till 88 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år. Sysselsättningsgraden var under samma period historiskt hög. Arbetslösheten utgjorde då endast cirka 3 procent av arbetskraften.

1990-talskrisen innebar en chock för den svenska arbetsmarknaden. Arbetslösheten steg till nivåer som inte skådats sedan före andra världskriget. Vi har ännu inte lyckats komma tillbaka till den låga arbetslöshet och den höga sysselsättningsgrad som vi hade före krisen. Sakta men säkert har arbetskraftsdeltagandet ändå stigit från den låga nivå som det hamnade på i samband med krisen. Under en återhämtningsperiod under andra halvan av 1990-talet ökade sysselsättningsgraden, i

Diagram 1.1 Sysselsättningsgrad, arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet (16–64 år) sedan 1976



Källa: SCB, AKU, arbetslösheten definieras enligt ILO-definitionen.

åldrarna 20–64 år, från cirka 75 procent till närmare 80. Men därefter har ökningen avstannat och efter att ha fallit i slutet av 1990-talet har arbetslösheten i stället börjat stiga och ser ut att förbli på en hög nivå.

Efter det kraftiga fallet i arbetskraftsdeltagandet i samband med 1990-talskrisen ser vi dock en stabil återhämtning av arbetskraften.

Efter krisen i början av nittiotalet började delar av den förda ekonomiska politiken fokusera på att just öka arbetsutbudet. Exempelvis har reformer genomförts i syfte att minska antalet sjuka i och utanför arbetskraften.

I samband med regeringsskiftet 2006 gjordes en omläggning med en tydlig politisk prioritering att fokusera på att öka de ekonomiska incitamenten att delta i arbetskraften och att vara sysselsatt. De ekonomiska incitamenten har förstärkts genom exempelvis förändrade skatter och

ändrade villkor i de offentliga försäkrings- och bidragssystemen – förändringar som påverkar skillnaden mellan att arbeta och inte arbeta. En del av de förändrade ekonomiska incitamenten har bestått av ett uppstramat regelverk, framför allt i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, vilket helt enkelt har inneburit att färre har rätt till ersättning från försäkringarna.

Synen bland många nationalekonomer är att skatter, med anledning av de skatteklivar som uppstår, riskerar att hämma människors vilja att arbeta eller bidra till att minska arbetsgivarnas efterfrågan på viss arbetskraft. Försäkringar och bidrag antas göra det möjligt att vara borta från jobbet längre än nödvändigt och därmed minska intensiteten med vilken arbetslösa söker arbete. För svaga ekonomiska incitament bidrar med detta perspektiv till att människor söker sig till arbetskraften i mindre utsträckning, söker färre jobb och/eller arbetar mindre än de annars skulle ha gjort.

Men är det enbart ekonomiska överväganden som styr individens val att bjuda ut sitt arbete? Under 1970- och 1980-talen då vi hade som lägst arbetslöshet och högst sysselsättningsgrad hade vi tidvis marginalskatter på arbete på över 80 procent och ersättningsnivåer i social- och arbetslöshetsförsäkringarna på 90 procent. En viktig fråga är därför hur direkta ekonomiska incitament samspelar med andra institutioner på arbetsmarknaden. Exempelvis kan den aktiverande roll arbetsmarknadspolitiken spelar vara en viktig motvikt till försvagade incitament i form av en högre ersättning i arbetslöshetsförsäkringen.

Den vanligaste situationen är att individen behöver ett arbete och att man mår dåligt av att utestängas från arbetslivet. Detta innebär inte självklart att alla söker arbete på ett aktivt och effektivt sätt, men det innebär att individer i normalfallet inte väljer arbetslöshet framför arbete. Institutioner och sociala normer påverkar oss alla. En institution som särskilt ser ut att påverka arbetsmotivationen positivt är bra arbetsvillkor.

Mycket har hänt med arbetsmarknadens institutioner under åren 2007 till 2013/2014 när Sverige har styrts av en borgerlig regering. Denna utveckling och dess betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt kommer vi att diskutera i rapporten.

Rapportens syfte

Syftet med denna rapport är att diskutera den sysselsättningspolitik som har bedrivits av alliansregeringen sedan tillträdet 2006. I fokus för den politiken har varit att det i huvudsak är det ekonomiska utbytet av arbete som påverkar valet att arbeta eller inte arbeta och hur intensivt individer söker arbete. En tillbakablick på den svenska ekonomin visar att det sannolikt finns många andra variabler som spelar in när individernas (arbets-)liv utformas och bestäms. Vi vill ge en mer sammansatt bild av *varför* människor väljer att arbeta.

Vår arbetshypotes är att regeringen i sin utbudspolitik har missat viktiga variabler som har betydelse för människors vilja och förmåga att arbeta. Rapporten har ambitionen att komplettera bilden av arbetsmarknadens funktionssätt med fler dimensioner än de som ligger till grund för den förda politiken.

Det ska också tilläggas att bara fokusera på ett ökat arbetsutbud är otillräckligt. Vi har nu haft en lång period med svag efterfrågan,² vilket gör att individer som kan och vill ta ett arbete inte får ett jobb med anledning av ett svagt intresse och låg efterfrågan från företagens sida. Utbuds- och efterfrågepolitik måste gå hand i hand om ett högt arbetsutbud ska kunna leda till hög sysselsättning. Den slutliga sysselsättningen beror av hur stor del av arbetskraften som *får* arbeta de antal timmar de önskar. En lång period av hög arbetslöshet ger även i sig en sämre rustad arbetskraft och riskerar att leda till ihållande arbetslöshet även efter att konjunkturen har vänt uppåt igen. Denna rapport kommer dock att fokusera på utbudspolitik.

Rapportens disposition

Rapporten har följande upplägg. Kapitel 2 innehåller en inledande diskussion om hur arbetsutbudet har utvecklats och vad det kan tänkas bero på. Kapitlet innehåller en beskrivning av hur jobbskatteavdraget, förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen är tänkta

² Exempelvis menar Finanspolitiska Rådet (2014) att det faktum att arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå sannolikt beror på delvis ihållande låg efterfrågan på arbetskraft i kölvattnet av finanskrisen. Lars EO Svensson argumenterar att penningpolitiken har bidragit till att arbetslösheten är cirka 1,2 procent högre än den skulle ha varit med lägre ränta och ett högre efterfrågetryck. Se bloggen Ekonomistas (2014).

att påverka arbetsmarknaden. Vidare behandlar kapitlet hur bedömare som Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet modellerar effekter av dessa reformer på arbetsutbudet. I kapitel 3 tittar vi närmare på hur olika grupper ser ut att ha förändrat sitt arbetsutbud. Kan man urskilja att de reagerar på jobbskatteavdraget på det sätt som de ekonomiska modellerna förutspår? Resultatet är att det snarare ser ut som detta har varit en mycket dyr och ineffektiv reform. I kapitel fyra ställs ekonomiska incitament mot andra faktorer som spelar in när individer bestämmer sitt arbetsutbud. Hur arbetsmarknadens institutioner är konstruerade ser ut att ha betydelse för arbetslösheten och arbetsmotivationen. I kapitlet tas upp att den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan motverka den försvagning av incitamenten att delta i arbetskraften och att arbeta som en god ekonomisk trygghet kan ge.

2. Vad vet vi om alliansregeringens sysselsättningspolitik?

DET HAR SKETT EN KRAFTFULL omläggning av politiken med fokus på ett ökat arbetsutbud och det sammanfaller med en period av förhållandevis snabb ökning av arbetskraften. I detta kapitel ska vi gå igenom lite av det vi känner till om arbetsmarknadens utveckling, nämligen:

- Vi vet att arbetskraften har ökat snabbt sedan mitten av 2000-talet.
- Vi vet hur regeringens reformer är tänkta att påverka arbetsutbudet.
- Vi vet på vilket sätt detta ska påverka sysselsättningen.
- Men. Vet vi vad som verkligen har hänt?

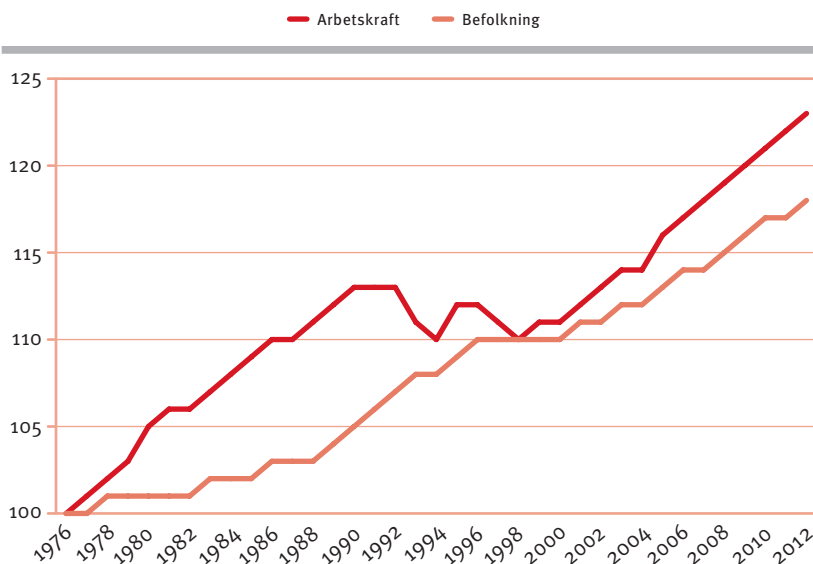
Arbetskraften har ökat förhållandevis snabbt

Utvecklingen av antalet personer i arbetsför ålder styr hur stort det möjliga arbetsutbudet är. I diagram 2.1 visas befolkningsutvecklingen och arbetskraftsdeltagandet sedan 1976. Sverige har haft en stadig befolkningsstillväxt under perioden. Arbetskraftsdeltagandet har dock varierat något – från att ha vuxit kraftigt fram till 1990-talskrisen så minskade det i en tioårsperiod under och efter krisen. Andelen av befolkningen som är i arbetskraften började öka igen i slutet av 1990-talet och sedan några år in på 2000-talet har vi sett en förhållandevis snabb ökning av arbetskraften. Arbetskraftsdeltagandet är i dag högre än det var i mitten av 1970-talet. I jämförelse med slutet av 1980-talet är dock arbetskraftsdeltagandet lägre (se diagram 1.1).

I denna rapport ska vi fokusera på utvecklingen från 2006 och fram till i dag. Sedan 2006 har arbetskraften ökat med 349 000 individer, eller 7,3 procent (15–74 år) samtidigt som befolkningen i samma åldrar ökade med 6,3 procent eller 425 000 individer. Tabell 2.1 visar befolkningen och arbetskraften, utifrån hur den delas in i olika grupper enligt arbetskraftsundersökningen (AKU), samt utvecklingen sedan 2006.

Ökningen av arbetskraften mellan 2006 och 2013 beror sålunda till viss del på att befolkningen i arbetsför ålder har vuxit snabbt. Hur det totala arbetskraftsdeltagandet samvarierar med befolkningsökningen beror på hur ökningen fördelar sig mellan olika grupper i befolkningen.

Diagram 2.1 Befolkning och arbetskraft (20–64 år), Index 1976=0



Källa: SCB, AKU

Vissa kategorier av personer, exempelvis unga och äldre, har haft ett lägre arbetskraftsdeltagande än befolkningen i genomsnitt. När dessa grupper har ökat som andel av befolkningen har det medfört en långsammare ökning av arbetsutbudet än vad som skulle vara fallet med en oförändrad ålderssammansättning. Vi kommer att titta mer på de demografiska effekterna på arbetskraftsutbudet i kapitel 3 i denna rapport.

Förutom att följa befolkningsutvecklingen varierar arbetskraftsdeltagandet med konjunkturen. Det lönar sig betydligt bättre att delta i arbetskraften under en period med jobbtillväxt än i lågkonjunktur, vilket innebär att fler söker sig till arbetsmarknaden under sådana perioder. Motsatsen gäller när utvecklingen på arbetsmarknaden är svag (så kallad *discouraged worker effect*). Detta samband tycks dock ha försvagats under de senaste åren.

Slutligen drivs, som nämns ovan, förändringar av arbetskraften också av strukturella förändringar på arbetsmarknaden. Detta kan bero på

Tabell 2.1 Arbetsmarknaden 2006–2013 (15–74 år, årsmedeltal tusental personer)

	2006	2013	Förändring	Procentuell förändring
Befolkningen	6 732	7 156	425	6,3
I arbetskraften	4 765	5 114	349	7,3
Sysselsatta	4 429	4 704	275	6,2
I arbete	3 703	3 959	257	6,9
Frånvarande	726	745	19	2,6
Arbetslösa	336	410	74	22,0
Ej i arbetskraften	1 967	2 042	75	3,8
Sjuka	448	338	-110	-24,5
Heltidsstuderande	535	533	-2	-0,4
Pensionärer	712	911	199	28,0
Övriga	272	260	-12	-4,3

Källa: SCB (AKU)

strukturomvandling i näringslivet och/eller ske med anledning av den förda ekonomiska politiken. Ett syfte med en djupare förståelse av arbetsmarknadens funktionssätt är att förstå hur just strukturreformer påverkar sysselsättningen. I den mån någon typ av "jämviktsarbetslöshet"³ kan bedömas så ökar en sådan bedömning möjligheten för ansvariga för den ekonomiska politiken att förstå hur stor del av arbetslösheten som beror på konjunkturella faktorer eller långsiktigt svag efterfrågan och hur stor del som beror på strukturella faktorer. På så vis ges Finansdepartementet och Riksbanken möjlighet att bedriva en mer effektiv stabiliseringspolitik.

3 Jämviktsarbetslöshet brukar definieras som den arbetslöshet som råder på lång sikt, det vill säga inte påverkas av tillfälliga konjunkturvariationer. Denna arbetslöshet beror teoretiskt i stora drag på bristande anpassning mellan befintliga arbeten och de personer som finns i arbetskraften.

Reformerna ska påverka arbetsutbudet

Regeringens reformer går ut på att det ska löna sig mer att arbeta. Detta förväntas leda till ett större utbud av arbetskraft, enligt grundläggande nationalekonomisk utbudsteori,⁴ och ett ökat arbetskraftsdeltagande. Detta förutsätter att det finns individer som inte bjuder ut sitt arbete på marknaden för att de inte anser att det betalar sig tillräckligt – det vill säga de har arbetsfria inkomster som de är nöjda med, vilket då styr deras så kallade *reservationslön*. Om det arbete som erbjuds innebär en inkomst som ligger under denna reservationslön kommer individen inte att välja att bjuda ut sitt arbete, eftersom denne då värderar sin tid högre än marknaden. Högre arbetsinkomster netto (genom till exempel högre löner eller lägre skatt på arbete) skulle, enligt denna teori, kunna få dessa individer att istället välja att arbeta.

Arbetskraftsdeltagandet påverkas också av andra ekonomiska ersättningar. Ju större övriga ersättningar en individ får desto högre förväntas reservationslönen bli. Detta ger i sin tur att högre ersättningar förväntas bidra till att arbetskraftsdeltagandet minskar.

Ersättningen från till exempel arbetslöshetsförsäkringen kan dock inte betraktas som en renodlat arbetsfri inkomst. Det beror på att detta är försäkringsinkomster som individen endast har rätt till om denne tidigare har arbetat samt faktiskt söker arbete. Det bör inte likställas med arbetsfria inkomster i form av exempelvis avkastning på kapital. Nivån på ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen kan dock teoretiskt påverka beteendet även för individer utanför arbetskraften, exempelvis genom att en generösare ersättning gör det mer attraktivt att delta i arbetskraften eller genom att det blir mer/mindre attraktivt att vara en del av arbetskraften om sannolikheten att få ett jobb ökar/minskar.

Ersättningsgraden vid arbetslöshet påverkar arbetslösheten på två sätt. En lägre ersättning gör det relativt sett mer lönsamt att ta ett arbete. Detta bidrar till att de arbetslösa söker jobb mer intensivt. Vid ett givet antal lediga arbeten skulle redan det leda till ökad sysselsättning. Detta stimulerar dessutom företagen att utlysa fler vakanser, eftersom den förväntade vakanstiden minskar.

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen kommer att utgöra

4 Se till exempel Björklund m.fl. (2006).

grunden för individens reservationslön, det vill säga den lägsta lön till vilken denne är beredd att acceptera ett arbete. En sänkt arbetslöshetsersättning kommer att bidra till mer återhållsamma lönekrav. Detta leder till en högre sannolikhet för individen att hitta ett jobb som är "acceptabelt"⁵.

Individens möjlighet att få ett jobb påverkas enligt detta av sannolikheten att få ett jobberbjudande samt sannolikheten att acceptera erbjudandet. En lägre arbetslöshetsersättning ökar individens sökaktivitet. En högre sökintensitet hos de arbetslösa påverkar individens förutsättningar⁶. Individen har mer återhållsamma lönekrav. Enligt detta kommer sålunda en lägre ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen att bidra till en lägre arbetslöshet.

Eftersom jobbskatteavdraget bara medges för arbetsinkomster och inte för exempelvis arbetslöshetsersättning har det en negativ effekt på nettoersättningsgraden vid arbetslöshet. Jobbskatteavdraget bidrar sålunda till att förstärka de effekter som den försämrade arbetslöshetsförsäkringen är tänkt att ge.

Så som jobbskatteavdraget är utformat så ökar inte bara skillnaden mellan att inte arbeta alls och att arbeta utan det sänker även marginalskatten, det vill säga skatten för en extra intjänad krona, för stora grupper anställda. Tanken med en sådan effekt är att den ska påverka avvägningen mellan arbete och fritid på marginalen. Med lägre skatt på arbetsinkomster blir fritid relativt sett dyrare och individen kan med anledning av detta välja att arbeta mer. Samtidigt får dock individen en högre inkomst redan vid given lön och arbetstid, vilket kan dra åt andra hållet – individen kan välja att arbeta mindre och ändå behålla samma nettoinkomst av arbete som tidigare. Den förstnämnda effekten benämns *substitutionseffekt* och den sistnämnda *inkomsteffekt*. Om en marginalskattesänkning leder till att den arbetade tiden ökar eller minskar beror på individens preferenser. Dessa effekter kan dock inte studeras utifrån ekonomisk teori, utan måste bestämmas empiriskt.

I detta sammanhang kan nämnas att jobbskatteavdragets konstruk-

5 I bemärkelsen att individen accepterar lönen.

6 Observera att detta gäller utifrån given förutsättning att få ett arbete. Individer har sedan olika förutsättningar beroende på utbildningsbakgrund, etnicitet, ålder etc.

tion är sådan att individer i högre inkomstskikt inte påverkas av marginalskattesänkningen, vilket innebär att dessa individers arbetsutbud endast är utsatt för inkomsteffekten av en lägre skatt.⁷

Bedömningar av effekter av jobbskatteavdraget

Under de två mandatperioder som den nuvarande alliansregeringen har suttit vid makten har jobbskatteavdraget varit huvudnumret i sysselsättningspolitiken. Detta har införts i fem steg (mellan 2007 och 2014). Sammantaget innebär hela jobbskatteavdragsreformen att skatterna har sänkts med så mycket som 95 miljarder kronor per år. Det finns en rad studier ämnade att utvärdera effekterna på arbetsutbud och sysselsättning av jobbskatteavdraget.

SNS har vid två tillfällen utkommit med rapporter som innehåller beräkningar av jobbskatteavdragets effekter. SNS konjunkturråd valde för 2007/2008 temat "Vägar till full sysselsättning".⁸ I rapporten görs med hjälp av en mikrosimuleringsmodell beräkningar för de sammantagna effekterna av jobbskatteavdragets första två steg samt förändringarna av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Konjunkturrådets analys ger vid handen att antalet arbetade timmar kan öka med anledning av jobbskatteavdragen och den försämrade arbetslöshetsersättningen. Den dominerande effekten kommer, enligt SNS-rapporten, av att de med lägst inkomster ökar sin förvärvsfrekvens, framför allt med anledning av att personer utanför arbetskraften träder in på arbetsmarknaden.⁹ Det sker framför allt inom en grupp – "övriga" – vari ryms individer som varken har arbetsinkomst eller någon bidragsform (frånsett ev. försörjningsstöd) som huvudinkomstkälla. Denna grupp kan i högre grad än andra karakteriseras som "frivilligt arbetslösa", enligt Konjunkturrådet, och är därmed sannolika att påverkas av ekonomiska incitament. Analysen visar på en mycket begränsad effekt på de individer som redan är i arbete.

År 2010 återkom Lennart Flood i SNS regi med ytterligare en utvärdering av jobbskatteavdragets effekter (steg 1–4), baserat på en utveckling

7 Här kan tilläggas att sloandet av förmögenhetsskatten 2007 och sänkningen av fastighetsskatten också kan bidra till en inkomsteffekt för de individer som omfattas av dessa skattesänkningar.

8 Lundgren (2008).

9 Pensionärer, studenter och föräldraledda ingår i studien men antas inte förändra sitt beteende.

av ovan nämnda mikrosimuleringsmodell.¹⁰ Resultatet av denna studie är att jobbskatteavdraget ökar antalet arbetade timmar med motsvarande 72 000 heltidsarbetande personer.

Finansdepartementet har i sina egna bedömningar kommit fram till liknande effekter – 80 000 fler personer kommer i arbete på lång sikt på grund av de fyra första stegen¹¹, enligt Budgetpropositionen för 2010.¹² **Riksrevisionen** har granskat regeringens beräkningar och gjort kalkyler med liknande resultat.¹³ I den senaste analysen av detta område gör regeringen bedömningen att det samlade jobbskatteavdraget (steg 1–5) varaktigt ökar sysselsättningen med cirka 120 000 personer.¹⁴

Konjunkturinstitutet (KI) har gjort flera studier av jobbskatteavdragets effekter genom åren. År 2011 kom en specialstudie av kvinnors och mäns arbetsutbudsprefenser.¹⁵ I denna har man med hjälp av en strukturell diskret arbetsutbudsmodell beräknat jobbskatteavdragets förväntade effekt. Resultatet är att ensamstående kvinnor ökar sitt arbetsutbud med 2,2 procent och ensamstående män med 1,3 procent med anledning av jobbskatteavdragets fyra första steg. För sammanboende är effekterna betydligt mindre – kvinnor ökar sitt utbud med 0,9 procent och män med 0,5 procent.

I en studie av arbetsmarknadseffekter av regeringens reformer sedan 2006 tittar KI samlat på hur några av dessa bidrar till utbudet av arbetskraft, arbetslöshet och sysselsättning. Effekter av jobbskatteavdraget har studerats med den arbetsutbudsmodell som är kopplad till SCBs mikrosimuleringsmodell FASIT.¹⁶ Denna beräkning har sedan uppdaterats för att inkludera de reformer som genomförs 2014.¹⁷ KIs bedömning är att jobbskatteavdraget (steg 1–5) på lång sikt bidrar till att den potentiella arbetskraften¹⁸ ökar med 1,7 procent. KI bedömer att det som påverkas

10 Flood (2010).

11 Resultatet innefattar även effekterna av den höjda skiktgränsen för statlig inkomstskatt.

12 Prop. 2009/10:1, (S 45).

13 Riksrevisionen (2009).

14 Prop. 2013/14:100, Bilaga 2, tabell 5.5.

15 André, T (2011).

16 Se Konjunkturinstitutet (2011) samt Finansdepartementet (2009) för en mer utförlig beskrivning av modellen.

17 Konjunkturinstitutet (2013a), fördjupningen *Uppdaterad bedömning av jämviktsarbetslösheten*.

18 Arbetskraften i ett balanserat konjunkturläge.

i störst utsträckning är beslutet att delta i arbetskraften – medelarbets-tiden blir relativt oförändrad. Vidare bedöms jobbskatteavdraget bidra till att arbetslösa söker jobb mer intensivt och att reservationslönen påverkas negativt. Detta bidrar till att minska jämviktsarbetslösheten med 0,5 procentenheter. Sammantaget bedöms den potentiella syssel-sättningen öka med 2,2 procent.

Finanspolitiska rådet har vid flera tillfällen utvärderat regeringens beräkningar av jobbskatteavdragets effekter och kommit fram till att de är rimliga. I den senaste gör man en analys av hela jobbskatteavdraget.¹⁹ Modellsimuleringen ger resultatet att införandet av jobbskatteavdraget i sin helhet ökar det totala arbetsutbudet med cirka 113 000 årsarbetskraf-ter. En ökning med 90 000 individer beror på att fler väljer att arbeta (10 procent kommer från gruppen arbetslösa, 6 procent från gruppen sjuka och drygt 80 procent från gruppen ”övriga”) medan resterande ökning av antalet årsarbetskrafter härrör från att individer i arbetskraften ökar sitt utbud, det vill säga arbetar fler timmar.

Ovan nämnda bedömningar är förhållandevis samstämmiga – runt 80 000–90 000 personer beräknas komma i arbete till följd av de fyra första stegen i jobbskatteavdraget och större delen av ökningen beror på att fler väljer att arbeta snarare än att de som redan har ett arbete ökar sitt utbud. En intressant sak är också att den grupp som dominerar det ökade utbudet är gruppen ”övriga utanför arbetskraften” som i sig är en förhållandevis begränsad grupp med något oklar sammansättning. Vi kommer att titta mer på hur arbetskraftsutbudet faktiskt ser ut att ha utvecklats i denna grupp i kapitel 3.

Samstämmigheten är en naturlig följd av att dessa bedömningar i stor utsträckning bygger på den mikrosimuleringsmodell som Finans-departementet, SCB och professor Lennart Flood vid Handelshögskolan i Göteborg har utvecklat.²⁰

Det är viktigt att poängtera att dessa analyser begränsar sig till arbets-marknadens utbudssida, det vill säga hur mycket individer och hushåll väljer att arbeta (utifrån en utgångspunkt att varje individ har makt att själv bestämma exempelvis sin arbetstid och känner till hur jobbskat-

¹⁹ Senast i Finanspolitiska rådet (2014).

²⁰ Se Flood (2010), s 14 för en beskrivning av likheter och olikheter mellan modellerna.

teavdraget påverkar arbetsinkomsterna). Modellerna är dock skattade på data från tiden före jobbskatteavdraget, med den efterfrågebild som då rådde på arbetsmarknaden, vilket gör att även efterfrågeeffekter till viss del är inkluderade. Simuleringarnas träffsäkerhet bygger på att den nuvarande efterfrågebilden och efterfrågan framöver stämmer med historien.

För att reformen ska få önskat genomslag är det viktigt att de individer som förväntas förändra sitt arbetsutbud efter jobbskatteavdragets införande förstår vilken betydelse det har för deras inkomster. Riksrevisionen visar i en undersökning att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg.²¹ Ungefär 40 procent säger sig känna till jobbskatteavdraget. Bland grupperna arbetslösa, ej i arbetskraften och personer som är utrikes födda är motsvarande andel cirka 30 procent. De grupper där simuleringseffekterna förväntas vara som störst är alltså samma som också har lägst kännedom om jobbskatteavdraget.

De utvärderingar av jobbskatteavdraget som beskrivits ovan har alla det gemensamt att de är simuleringar och bedömningar av effekter baserade på modeller och teoretiska antaganden. De är som sådana inte fel men det är ändå viktigt (inte minst mot bakgrund av den låga kännedomen av jobbskatteavdraget) att påpeka det faktum att studierna inte utvärderat de *faktiska* effekterna av jobbskatteavdraget.

Ett försök som har gjorts att just utvärdera faktiska effekter landade i att det är genuint svårt att utvärdera det svenska jobbskatteavdraget.²² Anledningen är att det inte finns någon naturlig kontrollgrupp, vilket innebär att det inte går att på ett trovärdigt sätt urskilja hur stor del av sysselsättningsutvecklingen som kan bero på effekter av jobbskatteavdraget. Detta är fortfarande allt vi vet om de faktiska effekterna av denna omfattande politiska reform.

Försämrade arbetslöshetsförsäkring ska bidra till utbudet

I kombination med jobbskatteavdragets effekt på ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen, som redogjorts för ovan, har själva försäkringen också försämrats vid flera tillfällen sedan 2007. Den sammanlagda effekten av försämrade ersättning och jobbskatteavdraget har lett

²¹ Riksrevisionen (2009).

²² Edmark m.fl. (2012).

till att en person med genomsnittslön hade en ersättningsgrad efter skatt på 45 procent 2012.²³

Nivån på ersättningen har sänkts stegvis och är nu 80 procent²⁴ de 200 första dagarna och därefter 70 procent. Den maximala ersättningsperioden är 300 dagar (därefter är ersättningen 65 procent på obestämmd tid inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin).²⁵ Taket för den maximala ersättningen har sänkts från 730 kronor/dag till 680 kronor. Villkoren för att kvalificera till ersättning och för att få ersättning vid deltidarbetslöshet har också skärpts.

Regeringens egen bedömning av effekterna av genomförda förändringar i arbetslöshetsförsäkringen är att de varaktigt ökar arbetsutbudet med 0,2 procent, minskar arbetslösheten med 0,7 procent och ökar sysselsättningen med 1 procent (45 000 personer). Konjunkturinstitutets bedömning är ungefär densamma, att det potentiella arbetsutbudet ökar med 0,1 procent, jämviktsarbetslösheten minskar med 0,6 procentenheter och därmed att den potentiella sysselsättningen på sikt kan öka med 0,7 procent.

Men, som vi kommer att diskutera längre fram i rapporten, storleksordningen på dessa effekter är mycket osäkra och effekten av ekonomiska drivkrafter påverkas sannolikt av utformningen av arbetsmarknadens institutioner som helhet. Det finns forskning som visar att människor generellt sett behöver ett arbete och mår dåligt av att utestängas från arbetslivet. Detta talar för att "ledighet" i form av arbetslöshet normalt inte är det som individer eftersträvar.

Resonemanget ovan förutsätter dessutom ett inslag av "frivillighet" för arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning, det vill säga de är fria att söka så många eller så få jobb de vill. Strikta kvalifikationskrav och kontroll av arbetsviljan, exempelvis genom krav på redovisad sökaktivitet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program från Arbetsförmedlingens sida är dock ett hinder för denna frivillighet. Detta fungerar, rätt utformat, som viktiga komplement till självrisker i form av lägre ersättningsnivåer, karensdagar eller kortare ersättningsperioder. Om

23 Avser ensamstående individ utan barn. Se OECD: <http://www.oecd.org/els/benefitsandwages-statistics.htm>

24 Eller snarare 14 960 kronor i månaden – dock högst 80 procent.

25 För föräldrar med minderåriga barn gäller dock tidsgränsen 300 respektive 450 dagar.

regelsystemet kring arbetslöshetsförsäkringen innehåller starka krav på aktivt arbetsökande och att acceptera ett erbjudande om jobb och det dessutom finns fungerande kontrollmekanismer blir ersättningsnivån sannolikt av underordnad betydelse. Detta kommer vi att diskutera mer utförligt i kapitel 4.

Förändrad sjukförsäkring ska också bidra till ökat utbud

Regeringen har genomfört omfattande förändringar och försämringar av sjukförsäkringen. Sjukpenningen har sänkts från 80 till 75 procent efter 12 månader och ska dessutom beräknas med grund i historisk inkomst i stället för aktuell.²⁶ En maximal ersättningstid på 2,5 år har införts. Samtidigt har en rehabiliteringskedja införts där rätten till ersättning prövas vid fasta tidsgränser.²⁷ Reglerna för sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) har skärpts. Endast stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan ger rätt till sjuk- och aktivitetsersättning.

Enligt regeringen själv syftar detta reformpaket till att stärka arbetsförmågan hos de sjukskrivna och skapa drivkrafter till arbete. En stor del av de sjuka befinner sig ju redan i arbetskraften och är sysselsatta men frånvarande från arbetet. För dessa grupper handlar det om att minska tiden i sjukskrivning.

Forskningslitteraturen ger stöd för att en lägre ersättning vid sjukdom ger minskad sjukfrånvaro. Utgångspunkten är att en lägre ersättningsnivå än 100 procent innebär en självrisk för den försäkrade. Metoden för att bedöma effekterna av detta är att multiplicera ersättningsgraden med en antagen elasticitet för sjukfrånvarons känslighet. Det finns flera svenska studier som tyder på att känslighetsgraden för förändringar i ersättningsgraden är förhållandevis hög.²⁸ Forskningen indikerar dock att känsligheten för förändrade ersättningsnivåer är störst i början av ett sjukfall och sedan minskar successivt.

Den nya rehabiliteringskedjan har utvärderats i en studie av Inspektionen för Socialförsäkringen.²⁹ Resultatet är att den har minskat sjuk-

26 I väntan på att detta ska kunna lösas rent praktiskt räknas SGI ned med en faktor 0,97.

27 Det vill säga det sker en successiv vidgning av begreppet "arbetsförmåga" vid 3, 6 och 12 månader.

28 För en genomgång av den svenska forskningslitteraturen, se Finansdepartementet (2011).

29 Hägglund, P (2010).

fallen med 0,4 procent. Sammantaget finns dock mycket få studier av effekter av kontroll och sanktioner i sjukförsäkringen. Diskussionen kring dessa effekter brukar snarare hämtas från arbetslöshetslitteraturen. När det gäller en avtagande ersättningsprofil samt en bortre tidsgräns är centrala slutsatser från denna litteratur att det sänker reservationslönen ju närmare utförsäkring man kommer. Detta leder till kortare arbetslöshetsperioder. När det gäller diskussionen om reservationslönens betydelse i sjukförsäkringen är det dock centralt att påpeka att sjukfrånvaron och sjukförsäkringen skiljer sig så pass mycket från arbetslöshet och arbetslöshetsersättning att det inte går att dra några direkta paralleller dem emellan.

Forskningen kring vad som händer med arbetsutbudet vid ändrade regler i sjuk- och aktivitetsersättningen är mycket begränsad. De grundläggande antagandena kring mekanismerna är dock desamma som beskrivits ovan – att förändrade ekonomiska incitament ska påverka individer utanför arbetskraften att vilja träda in i densamma. Historiska erfarenheter från Sverige visar dock att det är mycket svårt för individer som har lämnat arbetsmarknaden permanent att komma tillbaka. I jämförelse med effekter av förändrade incitament i sjukförsäkringen är sannolikt effekter för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning svagare – i linje med att ju längre sjukskrivningsperioden har varat desto svagare blir responsen på lägre ersättningsnivåer.

Enligt Finansdepartementets beräkningar blir de långsiktiga effekterna av de strukturella reformerna på sjukförsäkringens område att arbetskraften ökar med 0,9 procent, jämviktsarbetslösheten ökar med 0,5 procentenheter och sysselsättningen ökar med 0,4 procent.³⁰ Den ökade jämviktsarbetslösheten följer av att personer som är sjukskrivna istället förs över till arbetsmarknadspolitiken, vilket leder till att arbetslösheten ökar (om de inte börjar arbeta). Vidare innebär de uppstramade reglerna inom sjuk- och aktivitetsersättningen att antalet personer som har denna ersättning minskar markant.

Det finns forskning som indikerar att normer och attityder åtminstone i viss mån påverkar sjukfrånvaron.³¹ Vi kommer dock senare i den-

30 Se Prop. 2013/14:100, Bilaga 2, samt Finansdepartementet (2011a).

31 Frykman och Hansen (2005).

na rapport att diskutera arbetsmotivation i ett bredare perspektiv. Det finns exempelvis studier som visar att den faktiskt är högre i mer omfattande välfärdsstater. Det visar att det är möjligt att upprätthålla hög arbetsmoral i en generös välfärdsstat. Vidare finns det tecken på att det inkomstskydd som höginkomsttagare får i mer generösa välfärdsstater kan ha betydelse för arbetsmotivationen i berörda grupper.

Bedömningar av helheten

Effekterna av regeringens samlade arbetsmarknadsreformer har studerats av Finansdepartementet och presenterats i en studie framtagen av ekonomiska avdelningen.³² I studien beräknas effekterna på utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft av ett utvalt antal strukturella reformer³³ mellan åren 2006 och 2020. Även löneeffekter och till viss del effekter av tidigare struktureller reformer³⁴ beaktas.³⁵

Finansdepartementets samlade bedömning är att reformerna bidrar till att öka arbetsutbudet med drygt 3 procent på lång sikt och att sysselsättningen ökar med 4,6 procent. Enligt samma beräkningar minskar jämviktsarbetslösheten med 1,4 procentenheter på grund av regeringens struktureller reformer (och att taket för arbetslöshetsersättningen har behållits på en oförändrad nivå mellan 2007 och 2011³⁶).

Förändringen i potentiellt arbetsutbud och jämviktsarbetslöshet ger en ökning av sysselsättningsgraden under perioden fram till 2020. Enligt beräkningarna är det regeringens struktureller reformer, tillsammans med ett

32 Finansdepartementet (2011). Metoden är att med hjälp av några olika modellskattningar fastställa jämviktsarbetslösheten för 2006. Potentiell arbetskraft beräknas sedan baserat på hur arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande samvarierar över konjunkturen. Vidare beräknas potentiell sysselsättning som skillnaden mellan potentiell arbetskraft och jämviktsarbetslöshet. I nästa steg bedöms utvecklingen av dessa tre variabler.

33 Följande struktureller reformer beaktas: jobbskatteavdraget, förändrad skiktgräns för statlig inkomstskatt, försämda a-kassa, arbetsmarknadspolitiken, förändrad sjukförsäkring, skattere- duktion för rut- och rot-tjänster samt sänkta socialavgifter generellt och med inriktning mot unga.

34 I rapporten exemplifieras det med maxtaxan, kompensation för allmän pensionsavgift, ökat grundavdrag, sloandet av arvs- och gåvoskatten, lägre uppräkningsgränserna för statlig inkomstskatt, lättnader i företagsbeskattningen, insatser mot fusk (skatter och bidrag), förändringar i sjukskrivningsprocessen och förtidspensionen samt ökade resurser för skolor, högskolor och forskning.

35 En lång rad genomförda reformer efter 2006 analyseras dock inte.

36 Därefter antas att taket justeras upp med löneutvecklingstakten.

oförändrat tak i a-kassan som bidrar positivt till detta. Den demografiska utvecklingen bidrar istället negativt, eftersom arbetskraften kommer att bestå av fler äldre – med i genomsnitt lägre sysselsättningsgrad – framöver.

Även Konjunkturinstitutet (KI) har gjort en samlad studie av effekter av regeringens strukturella reformer.³⁷ KIs slutsats kring den förhållandevis starka ökningen av arbetsutbudet 2007 till 2010 är att den endast i liten utsträckning har drivits av konjunkturen. Detta med anledning av att antalet sysselsatta endast har ökat måttligt utöver vad som är demografiskt betingat – efterfrågan har alltså varit svag. Den demografiska utvecklingen är, som beskrivits tidigare, en viktig förklaringsfaktor till utbudet. Men enligt KI kvarstår en stor del av ökningen som oförklarad även när hänsyn har tagits till demografiska faktorer.

KIs bedömning är att den ekonomiska politiken, i form av åtgärder i syfte att öka arbetsutbudet – som jobbskatteavdrag och förändringar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen – har bidragit till att den potentiella arbetskraften³⁸ har ökat och jämviktsarbetslösheten minskat. KI bedömer dock att reformerna i störst utsträckning påverkar beslutet att delta i arbetskraften och inte de som redan arbetar – medelarbetstiden blir relativt oförändrad. Reformerna bedöms dessutom bidra till att arbetslösa söker jobb mer intensivt och att reservationslönen påverkas negativt. Detta menar KI bidrar till att minska jämviktsarbetslösheten.

Effekter på sysselsättningen av ett ökat arbetsutbud

Ett ökat utbud på arbetsmarknaden förutsätts leda till högre sysselsättning åtminstone på längre sikt. Detta förutsätter dock i sin tur att de personer som träder in i arbetskraften och söker arbete faktiskt får ett jobb. Om efterfrågan är hög så kan detta antas ske. Ett ökat arbetsutbud kan dock leda till högre arbetslöshet i perioder när efterfrågan är svag. Enligt Finanspolitiska rådets senaste rapport³⁹ så beror sannolikt dagens situation med en hög arbetslöshet delvis på att Sverige har haft en ihål-

37 Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2011), *Fördjupning: Långsiktiga effekter på arbetsmarknaden av ekonomisk-politiska reformer*. De åtgärder som analyseras är jobbskatteavdraget, förändringar i arbetslöshets- respektive sjukförsäkringen, ändringar i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, rut- och rot-avdragen samt sänkningen av restaurangmomsen.

38 Arbetskraften i ett balanserat konjunkturläge.

39 Finanspolitiska rådet (2014).

lande låg efterfrågan i kölvattnet av finanskrisen. En arbetskraftsökning till stor del bestående av individer med svagare anknytning till arbetsmarknaden kan också göra att arbetslösheten riskerar att bli högre på kort sikt, eftersom det kan bli svårare med matchningen mellan dessa individer och de lediga arbeten som finns.

I en ekonomisk jämvikt (där utbud och efterfrågan är lika stora) förutsätts ett ökat arbetsutbud (och en situation där arbetslösa söker jobb mer intensivt) att leda till ett ökat antal arbeten genom att arbetsgivarna ställer ut fler vakanser. En ökad efterfrågan på arbetskraft kan också komma till genom en anpassning av lönerna. Kolm och Tonin (2011) studerar med hjälp av en teoretisk allmänjämviktsmodell hur sysselsättningen påverkas av ett jobbskatteavdrag.⁴⁰ De visar att ett jobbskatteavdrag bidrar till att hålla tillbaka lönekraven och att effekterna av ett jobbskatteavdrag är större med flexibla löner.

Enligt SNS konjunkturråd 2007/2008⁴¹ är reallöneörligheten förhållandevis stor på den svenska arbetsmarknaden. Detta i sin tur innebär att det ökade utbudet kan fångas upp av en högre efterfrågan på arbetskraft. Den av regeringen förda politiken har dessutom varit ämnad att förändra förutsättningarna för lönebildningen, då med fokus på att pressa ner de lägsta lönerna för att på så vis bidra till en större efterfrågan på arbetskraft.⁴² De höjda och differentierade medlemsavgifterna och de avhopp från både fackligt och a-kassemedlemskap som det innebar har dessutom bidragit till att försvaga fackets position vilket drar i samma riktning.

Om löneanpassningen nedåt skulle tillåtas fortsätta och/eller utökas, skulle den dock sannolikt inte räcka för att möta det ökade arbetsutbudet. Efterfrågan måste även öka av andra skäl, exempelvis med hjälp av sysselsättningspolitik genom anställningsstöd och utbildningsinsatser. En övergripande slutsats är att en hög efterfrågan på arbetskraft framför allt faller tillbaka på den allmänna ekonomiska politikens förmåga att skapa gynnsamma betingelser.

⁴⁰ Kolm och Tonin (2011).

⁴¹ Flood (2008).

⁴² Bland de genomförda åtgärder som enligt teorin kan sägas bidra till detta kan nämnas försämringarna i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, införandet av jobbskatteavdraget och höjda/differentierade medlemsavgifter till a-kassorna.

Så vad vet vi?

Sverige har varit ett land med full sysselsättning. Under perioder på 1980- och i början av 1990-talet hade vi en arbetslöshet som låg under 2 procent, samtidigt som sysselsättningsgraden i befolkningen var mycket hög. Mycket har hänt sedan dess. Två mycket omfattande ekonomiska kriser har bidragit till kraftfulla efterfrågestörningar på arbetsmarknaden. Under andra halvan av 1990-talet fick vi en stor ökning av sjukskrivningarna, framför allt på grund av att sjukfallen blev längre men även för att antalet sjukskrivna ökade. Allt fler kom att lämna arbetsmarknaden med sjuk- och aktivitetsersättning.

En stor del av politiken inom området ohälsa har fokuserat på att minska sjukskrivningarna och flera reformer har genomförts på området från slutet av 1990-talet och fram till 2008, när rehabiliteringskedjan infördes. Sjukfrånvaron har sjunkit kraftigt sedan toppåret 2002. Främst är det sjukpenningdagarna som har minskat sedan 2003 men även den genomsnittliga tiden som sjukskriven. Sedan 2011 har dock det totala antalet sjukdagar ökat igen. Antalet ersatta i sjuk- och aktivitetsersättningen har också minskat, från cirka 555 000 personer 2006 till omkring 365 000 personer 2013. Under denna period har också den aktiva arbetsmarknadspolitiken förändrats – både till volym och till innehåll.

Sedan slutet av 1990-talet har arbetskraften ökat snabbare än befolkningsutvecklingen. Det är svårt att veta vad det beror på. Är det reformerna? Tillämpningen av regelverket?

År 2008 skrev LO-ekonomerna en rapport som diskuterade potentiella effekter av den av regeringen sjösatta sysselsättningspolitiken.⁴³ Vår slutsats var då att ekonomiska incitament i det stora hela sannolikt är av begränsad betydelse. Dels för att utvecklingen av arbetskraftsdeltagande och antalet arbetade timmar drivs av en kombination av flera utbuds- och efterfrågefaktorer. Dels mot bakgrund av att det inte har funnits några belägg för att skattesatser och ersättningsnivåer före reformerna hämmade arbetsutbudet på något påtagligt sätt.

Vår analys av jobbskatteavdraget gav då vid handen att det sannolikt skulle få en försumbar effekt på den arbetade tiden för de redan sysselsatta och att de förändrade ekonomiska incitamenten potentiellt

43 Ernsäter och Järliden Bergström (2008).

skulle ha störst effekt på de individer som stod utanför arbetskraften utan ersättning från socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringarna. En viktig slutsats var att det är ett begränsat antal individer som är mottagliga för denna typ av förändringar i ekonomiska incitament. Den övergripande slutsatsen när det gäller jobbskatteavdraget var därför att det var en mycket kostsam reform – stora skattesänkningar och små utbudseffekter.

De bedömningar av effekterna på arbetsmarknaden av regeringens reformer som gjorts både av oss LO-ekonomer och av andra bedömare tyder på att ökningen i arbetskraftsinträde i huvudsak borde komma från grupper utanför arbetskraften som inte har någon försörjning från olika trygghetsförsäkringar. Vi kommer därför att titta närmare på detta i nästa kapitel.

De bedömningar som gjorts av regeringen, Konjunkturinstitutet med flera ger vid handen att de genomförda arbetsmarknadsreformerna får positiva effekter på arbetsutbud, sysselsättning och jämviktsarbetslöshet. Men dessa bedömningar grundar sig i stor utsträckning på modellberäkningar och det finns ingen analys gjord på utfallsdata som kan styrka att exempelvis jobbskatteavdraget skulle ha bidragit till detta.

Om regeringens arbetsutbudsreformer fungerat effektivt borde vi ha fått en lägre jämviktsarbetslöshet. Men de försök att uppskatta jämviktsarbetslösheten som gjorts visar på motsatt utveckling – jämviktsarbetslösheten ser ut att ha ökat mellan 2006 och 2013.⁴⁴ Arbetslösheten har gått upp från 7,5 till drygt 8 procent. Långtidsarbetslösheten, definierat som inskrivna på Arbetsförmedlingen i 24 månader eller längre, har ökat från 26 000 personer helåret 2006 till nu ungefär 70 000 personer.

Så, för att knyta an till inledningen av detta kapitel:

- Vi vet att arbetskraften har ökat snabbt sedan mitten av 2000-talet.
- Vi vet hur regeringens reformer är tänkta att påverka arbetsutbudet.
- Vi vet på vilket sätt detta ska påverka sysselsättningen.
- Men. Vi vet inte vad som verkligen har hänt.
- Och. Vi vet att jämviktsarbetslösheten bedöms ha ökat sedan 2006.

⁴⁴ Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2013b).

3. Jobbskatteavdraget – dyra och osäkra sysselsättningseffekter, stora och säkra negativa fördelningseffekter

JOBBSKATTEAVDRAGET HAR VARIT HUVUDNUMRET i alliansregeringens sysselsättningspolitik under två mandatperioder. Det är i kronor räknat den största förändringen i det svenska skattesystemet sedan skattereformen 1990–1991. Jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007 och har sedan utökats vid fyra tillfällen. Det innebär stora skattesänkningar för dem som förvärvsarbetar, sammantaget uppskattas den direkta kostnaden vara 95 miljarder kronor per år. Genom att kraftigt öka skillnaderna i inkomst mellan dem som har och inte har jobb antas arbetsutbud och sysselsättning öka och den så kallade jämviktsarbetslösheten minska. I samma anda har andra reformer, exempelvis sänkt ersättning i arbetslöshetsförsäkringen, genomförts.

Det femte steget i jobbskatteavdraget trädde i kraft den 1 januari 2014. Blott en månad senare aviserade regeringen att skattesänkningarnas tid är förbi och att reformer hädanefter måste finansieras ”krona för krona”. Det är troligt att vi har sett det sista i raden av jobbskatteavdrag under överskådlig tid, men det innebär inte att det bara är att glömma och gå vidare. Jobbskatteavdraget som medel för ökad sysselsättning måste diskuteras och utvärderas och prövas mot andra reformer.

Alliansregeringens bedömning är att de fem jobbskatteavdragen sammantaget på sikt ökar den varaktiga sysselsättningen med cirka 120 000 personer. Men bedömningen baseras på modellberäkningar, det finns ingen analys gjord på utfallsdata som styrker bedömningen. Eftersom alla med arbetsinkomster får avdraget går det inte heller att, som i många internationella studier, jämföra sysselsättningsutvecklingen för grupper som fått respektive inte fått avdraget.⁴⁵ Ekonomisk teori och uppskattningar med hjälp av historiska data gör det troligt att jobbskatteavdraget har haft en effekt, åtminstone på arbetsutbudet, men storleksordningen är högst osäker.

45 Ett undantag är Laun (2012) som jämför personer som fyllt 65 precis före ett årsskifte (och fått det förhöjda avdraget) respektive precis efter ett årsskifte (och inte fått avdraget).

Osäkra sysselsättningseffekter måste vägas mot stora kostnader och negativa fördelningskonsekvenser. Jobbskatteavdraget innebär stora kostnader i form av kraftigt minskade skatteintäkter som kunde ha gått till att bevara och utveckla välfärden. Samtidigt ökar inkomstskillnaderna mellan dem som har och inte har ett arbete att gå till dramatiskt.

Det har gått mer än sju år sedan det första (och beloppsmässigt största) jobbskatteavdraget såg dagens ljus. När det gäller arbetsutbudet borde det vara möjligt att säga något om reformens effekter genom att studera utfallsdata. I det följande undersöker vi med hjälp av arbetsmarknadsstatistik från AKU för perioden 2006 till 2013 om det finns stöd för att det ökade arbetsutbudet kan knytas till jobbskatteavdraget.

Finansdepartementet genomför en liknande övning i en utvärdering begärd av Riksdagen⁴⁶. Enligt utvärderingen visar data att arbetskraften mellan 2006 och 2011 har ökat med 100 000 fler personer än vad som kan förklaras av den demografiska och konjunkturella utvecklingen. Det indikerar att benägenheten att delta i arbetskraften har ökat betydligt. Sedan säger man att uppgången i arbetskraftsdeltagandet har varit bred och berört många olika grupper. Slutsatsen blir att "det finns tydliga tecken på att jobbskatteavdraget haft effekt". Vi menar att jobbskatteavdraget kan ha haft effekt, men att data pekar mot att förändringarna i sjukförsäkringen är en viktigare förklaring.

3.1 Arbetskraftsdeltagandet har ökat ...

Jobbskatteavdraget väntas både utifrån ekonomisk teori och empiriska studier på historiska data leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande. Det första jobbskatteavdraget infördes redan 2007 och har sedan utökats successivt, vilket innebär att eventuella effekter av jobbskatteavdraget borde synas i den faktiska utvecklingen av arbetskraften.

Arbetskraften ökade med cirka 350 000 personer mellan 2006 och 2013. Samtidigt ökade antalet personer i arbetsför ålder med cirka 425 000 personer. För hela åldersspannet 15–74 år innebär det en ökning av arbetskraftsdeltagandet med 0,7 procentenheter eller knappt 50 000 personer. Motsvarande siffror för åldersgruppen 20–64 år är 2 procentenheter respektive 110 000 personer (se tabell 3.1a).

⁴⁶ Se Finansdepartementet (2012).

Tabell 3.1a Förändring av arbetskraft och arbetskraftsdeltagande i åldrarna 15–74 och 20–64 mellan 2006–2013

Åldersgrupp	Arbetskraften i tusental			Arbetskraftsdeltagande i procentenheter
	Totalt	varav	varav	
		demografi	arbetskraftsdeltagande	
15–74	349,1	300,5	48,6	0,7
20–64	294,3	185,5	108,9	2,0

Källa: SCB (AKU).

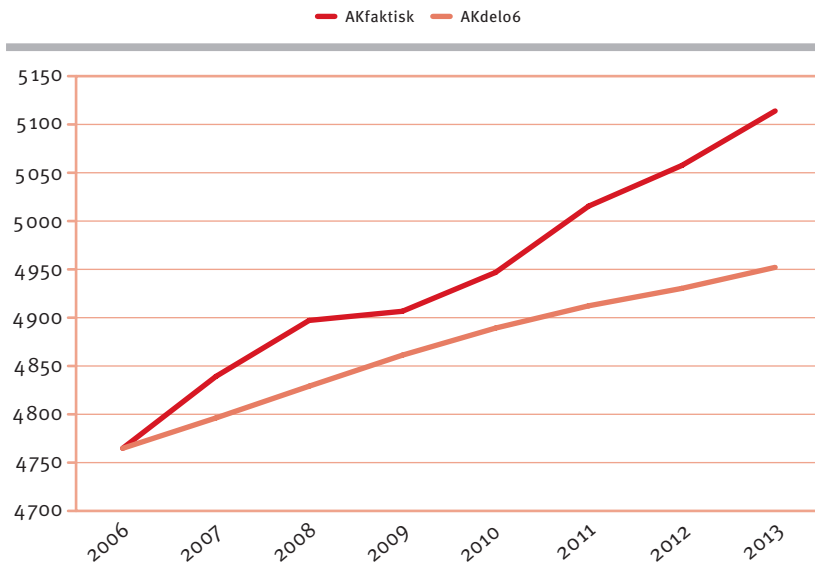
Tabell 3.1b Förändring av arbetskraft och arbetskraftsdeltagande 2006–2013 för olika åldersgrupper

Åldersgrupp	Arbetskraften i tusental			Arbetskraftsdeltagande i procentenheter
	Totalt	varav	varav	
		demografi	arbetskraftsdeltagande	
15–19	- 22,0	- 19,3	- 2,7	- 0,5
20–24	104,3	96,9	7,4	1,1
25–34	54,9	57,4	- 2,6	- 0,2
35–44	0,9	- 27,0	28,0	2,2
45–54	128,4	97,9	30,5	2,4
55–64	7,4	- 45,8	53,2	4,6
65–74	75,3	27,1	48,1	4,6
Summa	349,2	187,3	161,9	

Källa: SCB (AKU).

Eftersom befolkningens sammansättning har ändrats påtagligt under perioden ger det inte en rättvisande bild att se på hela åldersgruppen 15–74 år sammantaget. Arbetskraftsdeltagandet har ökat i alla åldersgrupper (se tabell 3.1b) utom i åldersgrupperna 15–19 och 25–34 år, där det minskat svagt. I åldersgrupperna 55–64 och 65–74 år har arbetskraftsdeltagandet ökat kraftigt.

Diagram 3.1 Faktisk arbetskraft och arbetskraft baserat på 2006 års arbetskraftsdeltagande i olika åldersgrupper, 1 000-tal



Källa: SCB (AKU).

Personer över 65 år får ett nästan dubbelt så stort jobbskatteavdrag jämfört med personer under 65 år. Därtill kommer att arbetsgivaravgifterna sänkts kraftigt för personer som har fyllt 65. Det finns en empirisk studie som visar att det påtagligt har höjt benägenheten att stanna kvar i arbetskraften efter fyllda 65.⁴⁷ Till en del bör den starka utvecklingen bland äldre också bero på att fler arbetar längre i takt med att de lever längre och är friskare. Liknande mönster finns i andra länder. Troligen har också pensionssystemets utformning påverkat de äldres arbetskraftsdeltagande.

Genom att hålla arbetskraftsdeltagandet för varje åldersgrupp konstant på 2006 års nivå kan man skriva fram en utveckling av arbetskraf-

⁴⁷ Se Laun (2012). Resultaten tyder på att det förhöjda jobbskatteavdraget och sänkta arbetsgivaravgifter sammantaget lett till 1,5 procentenheters högre sysselsättningsgrad under året efter 65-årsdagen. Effekterna drivs av män och är särskilt stora för egenföretagare.

ten som bättre speglar befolkningens sammansättning och tillväxt. En sådan demografisk framskrivning kan ses som ett grovt mått på hur arbetskraften skulle utvecklas utan regel- och beteendeförändringar, konjunkturvariationer och strukturella reformer.

Räknat på detta sätt kan den totala ökningen av arbetskraften 2006–2013 – cirka 350 000 personer – delas upp i en del – cirka 190 000 personer – som beror på demografiska förändringar och en del som beror på ändrat arbetskraftsdeltagande – cirka 160 000 personer (se tabell 3.1b och diagram 3.1).

Den konjunkturrella utvecklingen skulle kunna vara en förklaring till den del av ökningen av arbetskraften som inte beror på demografien. Men den kraftiga nedgången i samband med finanskrisen och en ganska medioker BNP- och sysselsättningsutveckling därefter gör att bidraget från konjunkturen bedöms stanna vid några tiondels procent per år.⁴⁸ Strukturella faktorer som ligger nära till hands för att förklara det ökade arbetskraftsdeltagandet är regelförändringar i och ändrad tillämpning av sjukförsäkringen samt jobbskatteavdraget och andra reformer som syftar till att öka inkomstskillnaden mellan att ha och inte ha ett arbete.

3.2 ... men beror det på jobbskatteavdraget?

Ett sätt att komma vidare är att studera utvecklingen för den del av befolkningen i åldrarna 15–74 som står utanför arbetskraften. Gruppen benämns i AKU "Ej i arbetskraften" och finns uppdelad på olika kategorier⁴⁹: studerande heltid, hemarbetande, arbetssökande, lediga, pension, sjuka och övrigt.

I analysen slås grupperna hemarbetande, arbetssökande, lediga och övrigt samman till en grupp kallad "övriga", dels för att ge en mer överskådlig bild, men framför allt för att de har en viktig gemensam nämnare. Gruppen består av personer som inte har någon arbetsinkomst och inte ska ha någon ersättning från socialförsäkringssystemet.

48 Baserat på enkla regressioner. Finansdepartementet gör samma bedömning.

49 "Arbetssökande" betraktar sig som arbetssökande men uppfyller inte definitionskraven för arbetslösa. Gruppen "arbetssökande" ska inte sammanblandas med den i andra sammanhang använda kategorin "latent arbetssökande", som är ett vidare begrepp och innehåller personer från flera av de grupper som används här. Förtidspension av hälsoskäl ingår i kategorin "sjuka". Värnpliktiga ingår sedan 2011 som en del av gruppen "övrigt".

Tabell 3.2a Antal personer ej i arbetskraften (AKU), 15–74 år, 1 000-tal efter orsak och år

	Studerande	Pension	Sjuka	Övriga	Ej i arbetskraften
2005	534	710	429	275	1 949
2006	535	712	449	270	1 966
2007	530	722	460	253	1 965
2008	532	746	458	246	1 982
2009	560	779	437	272	2 048
2010	571	821	401	276	2 073
2011	567	849	379	262	2 057
2012	560	879	349	266	2 055
2013	533	912	339	257	2 041

Källa: SCB (AKU).

På samma sätt som när det gäller arbetskraften går det att dela upp den totala förändringen av antalet personer utanför arbetskraften i en del som beror på demografin och en del som beror på ändrad "deltagandegrad" i de olika grupperna. Om man kontrollerar för den demografiska utvecklingen har antalet personer som klassas som "Ej i arbetskraften" minskat med cirka 160 000 personer mellan 2006 och 2013 (se tabell 3.2b). Det är en siffra vi känner igen sedan tidigare – arbetskraften ökade ju med cirka 160 000 personer på grund av förändrat arbetskraftsdeltagande.

Den intressanta frågan är nu att se på och jämföra utvecklingen för de olika grupperna inom kategorin "Ej i arbetskraften". Vi förväntar oss, enligt ekonomisk teori och enligt resultaten från så kallade mikrosimuleringar,⁵⁰ att de stora effekterna, om det är jobbskatteavdraget som är den drivande faktorn, ska uppkomma i gruppen "övriga". I den gruppen kan flertalet individer varken antas ha en förvärvsinkomst eller

⁵⁰ Se till exempel Finansdepartementet (2009). Där analyseras effekterna av jobbskatteavdragets tre första steg. Det framgår "att det är övergångar från icke-arbete till arbete i gruppen "övriga" som är huvudorsaken till att antalet personer i arbete ökar med drygt 80 000 personer" (s. 41). Drygt 70 procent av dem som börjar arbete till följd av reformen kommer från gruppen "övriga". I Finanspolitiska rådet (2014) redovisas simuleringsresultat från FACIT-modellen som innebär att drygt 80 procent kommer från gruppen "övriga" av de som söker sig till arbetskraften till följd av det femte jobbskatteavdraget.

Tabell 3.2b Förändring 2006–2013 av antalet personer ej i arbetskraften (AKU), rensat för demografiska förändringar, 1 000-tal efter orsak och ålder

Åldersgrupp	Studera	Pension	Sjuka	Övriga	Ej i arbetskraften
15–19	8,5	0,0	0,3	-6,6	2,3
20–24	-3,3	-0,1	1,9	-5,3	-6,5
25–34	-0,2	0,1	-2,5	5,3	2,6
35–44	-6,2	-0,1	-13,4	-8,6	-28,4
45–54	-0,8	-2,9	-23,8	-2,9	-30,5
55–64	1,8	-11,4	-41,0	-3,6	-54,2
65–74	0,0	3,2	-50,4	-0,7	-47,8
Summa	-0,24	-11,20	-129,01	-22,27	-162,50

Källa: SCB (AKU).

större inkomster från socialförsäkringssystemet. De har alltså kännetecken som gör att de passar in i standardmodellens beskrivning av personer som verkligen väljer mellan att delta och inte delta i arbetskraften.

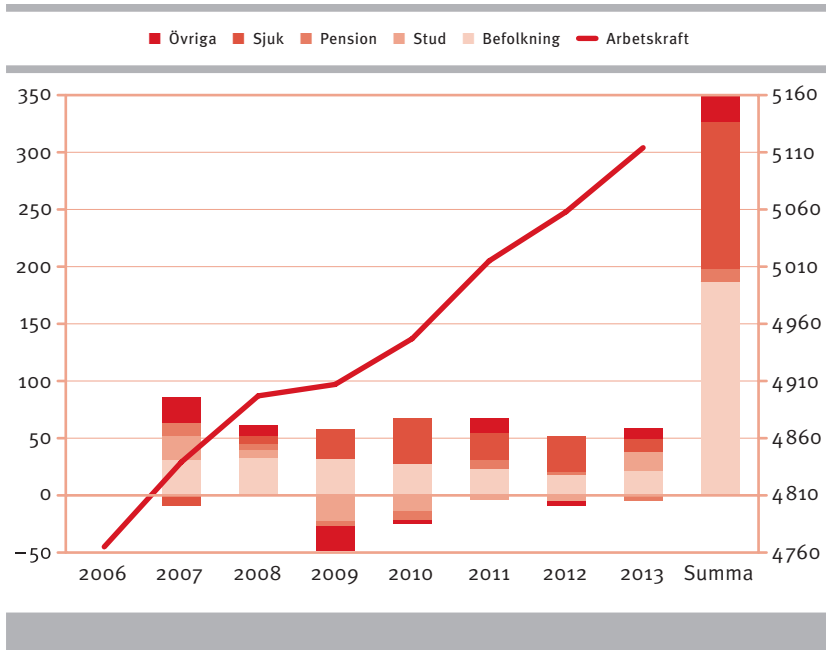
Men det är inte i första hand gruppen "övriga" som minskar mellan 2006 och 2013. Drygt 80 procent av det minskade antalet personer utanför arbetskraften beror på att antalet sjuka utanför arbetskraften har minskat. Dessa har minskat med 130 000 personer utöver vad som är en följd av demografin.

Jobbskatteavdraget duger inte som huvudförklaring till den stora minskningen av antalet sjuka utanför arbetskraften, det var ju i gruppen "övriga" som effekterna förväntades komma! En bättre kandidat synes reformerna inom sjukförsäkringsområdet vara. Det är också vad man kommer fram till i flera analyser.⁵¹ Minskningen av antalet sjuka utanför arbetskraften tog fart 2008, samtidigt som ett antal reformer inom sjukförsäkringssystemet infördes.

I diagram 3.2 redovisas de årliga tillskotten till arbetskraften från olika orsaker till att vara utanför arbetskraften. Bara orsaken "sjuk" ger varje år 2008–2013 ett påtagligt positivt bidrag till arbetskraften. Det betydligt mindre bidraget från "övriga" sett över hela perioden är summan av ömsom positiva, ömsom negativa bidrag. Där finns det skäl att

51 Se Finansdepartementet (2012) och Konjunkturinstitutet (2011).

Diagram 3.2 Arbetskraften (hö) och tillskotten till arbetskraften från olika grupper utanför arbetskraften (vä), 1 000-tal



Källa: SCB (AKU).

misstänka ett konjunkturberoende. Det visar sig också att utvecklingen i gruppen "övriga" är i det närmaste perfekt, positivt korrelerad med konjunkturutvecklingen.⁵²

Vår slutsats är att den stora minskningen av antalet sjuka utanför arbetskraften är en indikation på att de många reformerna inom sjukförsäkringsområdet är en avgörande faktor för uppgången i arbetskraftsdeltagandet mellan 2006 och 2013. Det utesluter inte att jobbskatteavdraget också kan ha haft effekt, särskilt bland de över 65 år, men dess roll framstår som långt ifrån så avgörande som det ofta verkar i debatten och som det framhålls från regeringen.

⁵² Konjunkturutvecklingen mäts som årsvis förändring av sysselsättningen. Andra mått ger liknande resultat.

I den AKU-statistik som vi använt oss av redovisas läget på arbetsmarknaden i form av antalet personer i olika arbetsmarknadstillstånd vid olika tidpunkter (stockar). Den säger inget om hur personer rör sig mellan tillstånd. Men AKU redovisar också flöden mellan olika tillstånd i den så kallade flödesstatistiken. Tyvärr visar förändringen av stockarna i den statistik vi använt oss av mycket liten överensstämmelse med de flöden som redovisas i flödesstatistiken.⁵³

AKU är en individbaserad intervjuundersökning. Den intervjuade besvarar frågor om sin arbetsmarknadssituation *enligt sin egen uppfattning*. Det borde ändå finnas en koppling till sjukförsäkringssystemet. Vi har undersökt om det går att hitta samband mellan förändringen av antalet sjuka utanför arbetskraften enligt AKU och – med hjälp av statistik från Försäkringskassan – dels förändringen av antalet med sjuk- eller aktivitetsersättning på heltid (förtidspensionerade), dels utvecklingen av långa sjukskrivningar (minst 180 dagar).

Liksom tidigare försöker vi kontrollera för förändringar som beror på att befolkningen och sammansättningen av befolkningen har ändrats. Räknat på detta sätt ser förändringar i sjuklighet och/eller beteende ut att ha ökat antalet förtidspensionerade år 2004 och i någon mån år 2005 och minskat antalet åren 2006–2013. Förändringar i sjuklighet och/eller beteende ser ut att ha ökat antalet långtidssjukskrivna åren 1997–2002 och åren 2011–2013. Framför allt de äldre åldersgrupperna bidrog till att ökningen slog om till en minskning 2003.

Det finns ett tydligt positivt samband åren 2006–2013 mellan förändringen av antalet sjuka utanför arbetskraften och förändringen av antalet med sjuk- eller aktivitetsersättning på heltid för alla åldersgrupper utom för åldersgruppen 25–34 år. Korrelationen är starkast för de äldsta åldrarna, 45–54 år (0,89) och 55–64 år (0,79) (se diagram 3.4).⁵⁴ När det gäller sjukskrivna längre än 180 dagar är sambanden svaga och i allmänhet negativa. Resultaten tyder på att det minskade inflödet till

53 Flödesstatistiken är mer osäker än den "vanliga" AKU-statistiken beroende på mindre urval, större bortfall och större effekt av mätfel. Men våra problem med att tolka flödesstatistiken sammanhänger med att antalet personer som tillhör gruppen sjuka (stocken) även här minskar markant samtidigt som flödena till gruppen sjuka sammantaget under perioden är större än flödena från gruppen.

54 Korrelationen blir något starkare om sjukförsäkringsvariablerna "laggas" ett år.

Diagram 3.3 Sjuka utanför arbetskraften, antalet med sjuk och aktivitetsersättning (SA) och långa sjukskrivningar (SjuP180+), procentuell förändring



Källa: SCB (AKU) och Försäkringskassan.

sjuk- och aktivitetsersättningen är en viktig förklaring till den kraftiga minskningen av antalet sjuka utanför arbetskraften enligt AKU.

3.3 Jobbskatteavdraget innebär stora kostnader

Det går inte att förhålla sig till jobbskatteavdraget utan att väga de osäkra positiva effekterna på arbetskraft och sysselsättning mot det säkra och stora negativa effekterna av reformen. Det handlar dels om reformens effekter på de offentliga finanserna, och i förlängningen möjligheten att finansiera välfärden, dels om de mycket stora inkomstskillnader som uppkommer mellan dem som har och inte har jobb.

Den direkta kostnaden, den statistiskt beräknade budgeteffekten, av de fem stegen i jobbskatteavdraget kan uppskattas till 95 miljarder kronor. Genom att sysselsättningen förväntas öka blir den långsiktiga effekten

på de offentliga finanserna mindre. Enligt Finansdepartementet⁵⁵ är den så kallade självfinansieringsgraden⁵⁶ för de fyra första stegen i jobbskatteavdraget runt 30 procent. För det femte steget beräknas självfinansieringsgraden vara 25 procent. Konjunkturinstitutets beräkningar innebär en självfinansieringsgrad på 20 procent.⁵⁷

Anta att självfinansieringsgraden för hela reformen är knappt 30 procent. Det måste bedömas som uppseendeväckande lågt för en stor och hyllad reform och har inte uppmärksamrats i särskilt hög grad.⁵⁸ Innebörden är ju runt 70 miljarder i förlorade skatteintäkter, pengar som kunde använts till att stärka välfärden. Det är samtidigt viktigt att notera att beräkningarna bygger på osäkra sysselsättningseffekter. I den mån sysselsättningseffekten är överskattad är den långsiktiga kostnaden i motsvarande grad underskattad.

Till urholkningen av de offentliga finanserna ska läggas en markant försämring av den relativa standarden för dem som inte har jobb. De som drabbas, sjuka och arbetslösa, drabbas hårt.

Enligt SCB⁵⁹ ökade den ekonomiska standarden för förvärvsarbete med 45 procent mellan 1999 och 2012. Motsvarande ökning för icke förvärvsarbete var 9 procent. Under perioden 2006–2012 var ökningen för förvärvsarbete 17 procent medan den för icke förvärvsarbete sjönk med 5 procent. År 2012 hade de icke förvärvsarbete en ekonomisk standard som låg på 56 procent av de förvärvsarbete. Motsvarande andel 1999 är 75 procent.

55 Finansdepartementet (2011b).

56 Självfinansieringsgraden beräknas som kvoten mellan ökade skatteintäkter när skattebasen ökar och den direkta skatteminskningen som följer av att skatten sänks.

57 Konjunkturinstitutet (2009).

58 Den minnesgode erinrar sig att Finanspolitiska rådet 2008 uppskattade självfinansieringsgraden till 70 procent (!).

59 SCB (2014).

4. Institutioner och attityder som påverkar arbetsmarknaden

DEN NATIONALEKONOMISKA TEORIN om att sysselsättningen kan ökas väsentligt om det blir mer kostsamt att vara utan arbete bygger på en föreställning om att individerna är självcentrerade nyttomaximerare och att ledighet i alla former uppfattas som en nytta. Enligt det synsättet kommer de som idag inte jobbar bli mer angelägna om att få ett jobb om skillnaden mellan de inkomster de kan få utan, respektive med, jobb blir större.

Inom andra vetenskaper, såsom sociologi, socialpsykologi och statsvetenskap, såväl som i mer komplexa ekonomiska modeller, finns dock insikter om att den mänskliga naturen är mer sammansatt än så. Vissa insikter har direkt bäring på sysselsättningspolitiken.

Det är också viktigt, i utformandet av sysselsättningspolitiken, att ha ett brett institutionellt perspektiv. Arbetsmarknadens institutioner kan sägas omfatta alla politiska ingripanden eller kollektiva organisationer som griper in i besluten om löner och anställning. Hur varje institution påverkar arbetsmarknaden beror av hela den institutionella kontexten och varierar därför över tid och mellan länder.⁶⁰ I fokus för detta kapitel är frågan om hur de direkta ekonomiska incitamenten som ges av arbetslöshetsförsäkringen, vid arbetslöshet, samspelar med andra institutioner på arbetsmarknaden. Innan den frågan behandlas undersöker vi om "ledighet" i form av arbetslöshet verkligen är någonting som eftersträvas.

En viktig utgångspunkt för kapitlet är att det är motiverat att jämna ut inkomsterna hos olika individer över tid med hjälp av inkomstförsäkringar. Frågan blir då hur sådana kan utformas på bästa sätt för att inte försämra arbetsmarknadens funktionssätt.

En arbetslöshetsförsäkring fyller fler funktioner än de som är i fokus för detta kapitel. Till att börja med kan en hög arbetslöshetsersättning öka sysselsättningen genom att den gör det mer attraktivt för oför-

60 Holmlund, Bertil (2013).

säkrade att skaffa sig arbete och på så sätt kvalificera för ersättning i framtiden. Att enskilda arbetstagare inte behöver bära hela risken vid arbetslöshet kan öka effektiviteten i ekonomin. De vågar ta mer produktiva jobb som skapas även om de är förknippade med en viss risk för arbetslöshet och de behöver inte försvara lågproduktiva jobb utan kan bejaka strukturomvandlingen i ekonomin, om inkomsten är skyddad under övergångsperioden från ett jobb till ett annat. I samhällets perspektiv är det angeläget med bra matchningar på arbetsmarknaden så att varje individ får ett arbete där hans eller hennes hela förmåga kommer till användning på bästa sätt. Det innebär att det kan vara effektivt att lägga ner lite tid på att hitta ett sådant jobb, vilket underlättas med en bra arbetslöshetsförsäkring.⁶¹

Att reglera vilka jobb arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning ska acceptera med hjälp av regler och kontroll av regelefterlevnaden ter sig därför mer effektivt än att reglera det med kraftiga inkomstbortfall. Arbetslöshetsförsäkringens positiva effekter på samhällsekonomin behöver inte gå förlorade. Dessutom gäller då samma regler för alla och reglerna kan formuleras så att de medger utrymme för en god matchning.

I viss mån kan det som sägs om arbetslöshetsförsäkringen också sägas gälla andra ekonomiska stöd vilka, inom ramen för sina syften, också behöver ge bästa möjliga incitament att arbeta. I synnerhet gäller det när försörjningsstöd betalas ut på grund av arbetslöshet. I många avseenden är det dessutom liktydigt om nettoersättningsgraden vid arbetslöshet påverkas med hjälp av arbetslöshetsförsäkringens regelverk eller ett jobbskatteavdrag. Indirekt går det därför att lära sig något om jobbskatteavdragets effekter genom studier som har gjorts på arbetslöshetsersättning.

Vi kommer i detta kapitel att se att människor generellt sett behöver ett arbete och mår dåligt av att utestängas från arbetslivet, att arbetsmotivationen är högre i mer omfattande välfärdsstater liksom att institutionernas konstruktion är avgörande för tilliten i samhället. Hur kombinationen av arbetsmarknadsinstitutioner ser ut visar sig betyda mer för arbetslösheten än vad de enskilda institutionerna gör.

Vidare kommer vi att se att den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan motverka den försvagning av incitamenten att delta i arbetskraften och

61 Thursie (2008) och Røed (2006).

att arbeta som en god ekonomisk trygghet kan ge. Trots det rustas arbetsmarknadspolitiken ner.

4.1 Vi behöver arbetet

... det är känt sedan länge

Arbete är för de flesta det självklara medlet för försörjning. Dessutom ger arbete deltagarna tidsstruktur, sociala kontakter, deltagande i kollektiva strävanden, status och dess konsekvenser för den egna identiteten samt regelbunden aktivitet. Dessa erfarenheter motsvarar mer eller mindre djupgående behov hos de flesta människor. Detta beskrivs i ett klassiskt social-psykologiskt verk av Marie Jahoda (1982).

Slutsatserna i boken bygger på studier av arbetslösa dels från 1930-talet och dels från 1970- och 80-talen. Jahoda hävdar att den psykologiska bördan som avsaknaden av dessa erfarenheter skapade, under 1930- och 1980-talen, är jämförbar, trots att förhållandena har ändrats radikalt på många sätt.⁶² Enligt Janlert och Meidner (1992) har också annan senare forskning bekräftat vad Jahoda, i 1930-talsstudien, kom fram till angående arbetslöshetens sociala konsekvenser. Lönearbetet fyller i allt väsentligt en liknande roll i dagens Sverige som i 1930- och 1980-talens europeiska länder. Vi kan därför sluta oss till att den psykologiska börda som dagens arbetslösa belastas med liknar den som beskrivs i Jahoda (1982).

Det verkar som om Pippi Långstrump hade förstått något väsentligt, när hon ville börja i skolan för att kunna få jullov. En avgränsad ledighet från ett arbete som tillfredsställer djupgående mänskliga behov har en helt annan – positiv – innebörd än vad total avsaknad av arbete har. Det senare upplevs inte som ”nytta”.

Att människor generellt sett behöver ett arbete och mår dåligt av att utestängas från arbetslivet betyder inte att de söker aktivt och effektivt efter arbete. Men det betyder att självvald arbetslöshet sannolikt är ett ytterst begränsat fenomen.

Reaktionen på arbetslöshet kan delas in i sex stadier. Den första reaktionen är rädsla och oro, följt av apati och känslolöshet, vilket gradvis övergår i anpassning och ansträngningar att få arbete. När dessa ansträngningar visar sig vara fruktlösa minskar hoppet tills hopplös-

⁶² Jahoda (1982).

heten är fullständig. Slutligen uppstår antingen apati eller nykter eftergivenhet.⁶³

... och gäller än

Det finns indikationer på att ungas mentala hälsa påverkas negativt av arbetslöshet och att effekterna är starka i Strandh m.fl. (2012). Studien bygger på en upprepad enkätundersökning i en kohort född år 1965, vilka kom upp i arbetsför ålder under 1980-talet. Frågorna har ställts vid fem tillfällen då respondenterna var mellan 16 och 42 år gamla. Mental hälsa sammanfattas i ett index som bygger på frågor om nervösa och depressiva symptom samt sömnproblem under det senaste året. Arbetslöshet i ungdomen tycks också sätta långsiktiga negativa avtryck i den mentala hälsan som kvarstår vid både 30 och 42 års ålder. Även den ökade alkoholrelaterade sjukligheten och dödligheten efter uppsägningar på 1990-talet i Sverige, som påvisas i Elisason (2014), kan tolkas som ett tecken på arbetslöshetens nedbrytande verkan.

Att arbetslösa mår dåligt säger inte så mycket om ifall de påverkas av den psykosociala påfrestningen av att vara utestängd från arbetslivet eller om det är den ekonomiska påfrestningen som orsakar lidandet. Resultaten i Strandh (2000) talar för att både den psykosociala och ekonomiska påfrestningen, i varierande grad, påverkar dem som är arbetslösa. Ett stort urval av arbetslösa, registrerade på arbetsförmedlingen år 1996, intervjuades detta och påföljande år. Undersökningen visar att de som hade inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning hade bättre mentalt välbefinnande än de som saknade ersättning och att dessa skillnader ökade när arbetslösheten förlängdes. Den ekonomiska påfrestningen ser alltså ut att ha en effekt. Men undersökningen visar också att deltagande i arbetsmarknadspolitiska program på en arbetsplats ger en positiv effekt på den mentala hälsan. Strandh (2000) pekar på inkluderingen på en arbetsplats och den känsla av kontroll över livssituationen som är förknippad med att finna en arbetsgivare som vill ta sig an en som möjliga förklaringar. Vidare finner Strandh (2000) att arbetslösa med ekonomiska problem ökar sitt mentala välbefinnande mer än arbetslösa utan ekonomiska problem när de får arbete. Övergångar till en tillsvi-

63 Ibid.

dareanställning ökar det mentala välbefinnandet mer än till en tillfällig anställning eller egenföretagande. Även detta pekar på att både psykosociala och ekonomiska påfrestningar påverkar dem som är arbetslösa.

Skillnader mellan grupper

Olika grupper av arbetslösa upplever avsaknaden av de olika kategorierna av erfarenheter som arbete ger (och som Marie Jahoda beskriver) olika intensivt. Avsaknaden av tidsstruktur är en börda för de flesta. Generellt sett är det de unga arbetslösa som lider mest av uttråkning och av att inte veta vad de ska göra. Arbetslösa kvinnor är de som mest saknar de sociala kontakterna medan det är cheferna som mest lider av statusförlusten.⁶⁴

Kvinnor hade på 1980-talet och dessförinnan en traditionell roll som hemmafru att återvända till om de blev arbetslösa, vilket minskade den psykologiska påfrestningen. De fick därmed en viss tidsstruktur, mening, status och aktivitet även om de sociala kontakterna blev begränsade. Detta ska dock inte överdrivas. Det fanns redan då studier som visade att också arbetslösa kvinnor led när de gick miste om de erfarenheter arbetet gav.⁶⁵

En relevant fråga är om föreställningen om att arbetslöshet inte är ett så allvarligt problem för kvinnor lever kvar trots att hemmafruinstitutionen är i stort sett utdöd i Sverige och det därför är svårare för kvinnor utan arbete att få den status och det sociala sammanhang som en hemmafru kunde få tidigare. Nybom (2012) finner nämligen i en studie om stöd och kontroll i socialtjänsten att det för gruppen ensamstående mödrar finns skäl att tro att underliggande traditionella synsätt kring kön förhindrar utformning av aktiveringsinsatser utifrån deras behov. Denna farhåga bygger bland annat på att kvinnor generellt sett får mindre aktivering jämfört med män och ensamstående mödrar får mindre aktivering jämfört med sammanboende kvinnor med barn eller kvinnor utan barn. Nybom befarar att det, förutom att drabba mödrarna, kan drabba deras barn. Barn till ensamstående arbetslösa föräldrar med socialbidrag har nämligen tydliga överrisker för en ogynnsam utveckling inom många välfärdsområden.

⁶⁴ Jahoda (1982).

⁶⁵ Ibid.

Vi behöver alltså arbetet

Vi har alltså sett att människor generellt sett behöver ett arbete och mår dåligt av att utestängas från arbetslivet. Det innebär inte automatiskt att de söker aktivt och effektivt efter arbete. Men det betyder att arbetslösa normalt sett inte behöver ekonomiska drivkrafter för att välja arbete framför arbetslöshet.

Det reaktionsmönster på arbetslöshet som har observerats ger grund för att befara att arbetslösa under vissa skeden av arbetslösheten har svårt att fokusera på arbetssökande. Det motiverar sådana arbetsmarknadspolitiska insatser som i första hand syftar till att intensifiera arbetssökandet och motivera de arbetslösa att söka arbete. Intensifierad arbetsförmedling har också i flera utvärderingar visat sig ge positiva sysselsättningseffekter för personer med långa arbetslöshetstider.⁶⁶

4.2 Attityder till arbete

Arbetsmotivation varierar med både klass och välfärdsregim

Attityder till arbete behöver inte sammanfalla med hur vi agerar på arbetsmarknaden. Attityderna är ändå inte oviktiga eftersom vi, enligt forskning, eftersträvar en konsistens mellan förståelse, attityd och beteende, vilket motiverar oss att förändra någon av dessa komponenter när de inte harmonierar. Yttre omständigheter som påverkar förmågan att omsätta en attityd i handling är viktiga för att attityden ska sammanfalla med beteendet.⁶⁷

75 procent av de vuxna i Sverige skulle uppskatta att ha ett arbete även om de inte behövde pengarna och bara 18 procent anser att arbete bara är ett sätt att tjäna pengar. Jämfört med Storbritannien, USA och (västra) Tyskland är åsikten att arbetet har ett egenvärde mest utbredd i Sverige, även om skillnaderna inte är så stora. (I Storbritannien där andelen är minst skulle 58 procent uppskatta ett arbete även om de inte behövde pengarna).⁶⁸

När Ingrid Esser (2009) undersöker 13 länder som det finns jämförbar data för visar det sig att arbetsmotivationen generellt sett har varit

66 Sohlman (2010).

67 Esser (2006).

68 Svallfors (2004). Undersökningen är gjord 1997.

stabil över perioden 1989–2005. Arbetsmotivationen mäts även här genom att människor får ange i hur hög grad de instämmer i att de skulle arbeta även om de inte behövde pengarna och att arbete enbart är ett sätt att tjäna pengar.⁶⁹

Arbetsmotivationen varierar inom befolkningarna i de undersökta länderna. Vilken ställning man har i samhället eller på arbetsmarknaden ser ut att ha större betydelse än vilken familjesituation man har. Utbildning och klass spelar större roll än ålder och familjesituation för både kvinnors och mäns arbetsmotivation. Arbetsmotivationen är starkare bland dem med längre utbildning och i högre sociala klasser. Kvinnor har större arbetsmotivation än män. Deltidsarbetande kvinnor har högre arbetsmotivation än heltidsarbetande.⁷⁰

Arbetsmotivationen är högre i mer omfattande välfärdsstater. Det gäller också när hänsyn har tagits till variationen mellan länder i sådan individuell karaktäristika som beskrevs ovan.⁷¹ Data antyder att arbetsmotivationen å ena sidan är lägre bland arbetslösa, men å andra sidan högre bland arbetslösa i mer omfattande välfärdsstater än i mindre omfattande välfärdsstater. Urvalen av arbetslösa är dock så pass små att detta måste tolkas försiktigt.⁷²

... men förstår vi vad det beror på?

Essers utgångspunkt är att institutioner kan påverka normer samtidigt som hon understryker att korrelation inte ska tas för kausalitet. Vi vet alltså inte om det är generösa välfärdsstater som stärker arbetsmotivationen eller om hög arbetsmotivation är en förutsättning för att det ska gå att bygga en omfattande välfärdsstat. Det synes dock vara fullt möjligt att upprätthålla en hög arbetsmoral i en generös välfärdsstat.⁷³

Mycket pekar på att det är välfärdsstaten som påverkar arbetsmotivationen och inte tvärtom. Om samhällets institutioner tydligt signalerar att arbete är det normala och önskvärda kan sociala normer i linje med det utformas. Inkomstförsäkringarna vid ålderdom, sjukdom,

69 Esser (2006).

70 Esser, (2006).

71 Esser (2009).

72 Esser, (2006).

73 Esser (2009).

arbetslöshet och spädbarnsvård är avhängiga att man har förankrat sig på arbetsmarknaden. Barn- och äldreomsorg möjliggör förvärsarbete.

Det är emellertid också tänkbart att det är lättare att bygga upp en fungerande välfärdsstat där arbetsmotivationen är hög än där man bara arbetar av nödtvång. Den svenska arbetarrörelsens tidiga historia visar att skötsamhet användes som ett medel för att nå ett kollektivt mål. Enligt Ambjörnsson (1988) tycks arbetarrörelsen från sin allra första början ha haft en moralisk uppgift vid sidan av den politiska – att fostra skötsamma arbetare. Fackföreningsrörelsen angrep inte endast superiet utan tog också itu med dålig tidshållning och slarvigt uppträdande mot både arbetskamrater och överordnade. Detta var ett sätt att hushålla med kampens resurser.

För män finns det ett större samband mellan deras socioekonomiska status och arbetsmotivation i mer generösa välfärdsregimer. Det kan tolkas som att generösa välfärdsstater lyckas skapa starkare arbetsmotivation bland män med hög socioekonomisk status genom att även höginkomsttagare får betydelsefullt skydd genom de inkomstrelaterade socialförsäkringarna.⁷⁴

Den institutionella kontexten, i sig själv, har större betydelse för attityderna bland sysselsatta kvinnor och arbetslösa än för sysselsatta män. Det antyder, enligt Esser (2005), hur institutioner inte bara möjliggör arbetskraftsdeltagande utan också påverkar attityder i grupper som ofta har deltidsarbete eller tillfälligt arbete.

Starkare arbetsmotivation återfinns också i länder med mer reglerade eller koordinerade arbetsmarknader. Detta ger stöd för att institutioner som skapar bra arbetsvillkor också understödjer en stark arbetsmotivation.⁷⁵

Det går alltså att upprätthålla en hög arbetsmoral i en generös välfärdsstat
Vi har alltså sett att arbetsmotivationen är högre i mer omfattande välfärdsstater. Även om det inte säger någonting om orsakssambandet så visar det att det är möjligt att upprätthålla en hög arbetsmoral i en generös välfärdsstat. Vidare finns det tecken på att det inkomstskydd som höginkomsttagare får i mer generösa välfärdsstater kan ha betydelse för

74 Esser (2005).

75 Ibid.

arbetsmotivationen i berörda grupper. Institutioner som skapar bra arbetsvillkor ser också ut att påverka arbetsmotivationen positivt.

4.3 Ömsesidighet

Medborgaranda

Egenintresset är ofta otillräckligt när det gäller att förklara attityder. Forskningen pekar i stället på att människors uppfattningar om sociala inrättningar styrs av normativa föreställningar om ömsesidighet, förpliktelser och ansvar.⁷⁶

Jakobsson och Sandstedt (2010) visar att det finns ett medborgerligt medvetande som framför allt framträder som en medvetenhet om, och intresse för, samhället i stort men också en känsla av att vara en del av denna enhet. Detta framkommer i en analys av intervjuer med 60 medborgare med olika yrken och klasspositioner, studenter, långtidsarbetslösa och långtidssjuka. Bland de intervjuade fanns både män och kvinnor, invandrare och infödda svenskar samt boende i både små och stora städer.

Begreppet samhälle har generellt sett en positiv innebörd och laddning. Samhället tycks inte förstås som något som uppstår spontant, utan ansträngning utan något som förutsätter samarbete. Som samhällsmedborgare har man ett ansvar för helheten och inte bara för sig själv. Det finns i det medborgerliga medvetandet en känsla för förpliktelse.⁷⁷

I intervjuerna uttrycks också medkänsla med svaga och olycksdrabbade som funktionshindrade och hemlösa samt ett värnande om arbetslösa och invandrare som har det svårt att komma in på arbetsmarknaden. Det finns en föreställning om att alla har ett bidrag att ge till helheten och att allas bidrag ska tas tillvara.⁷⁸

Tillit

Den sociala tilliten är utbredd – de allra flesta tycker att man i allmänhet kan lita på folk. Men tilliten till att alla gör rätt för sig är inte total. Flera av de intervjuade understryker att de inte kan identifiera sig med personer som inte vill jobba utan hellre går på bidrag, vilket alltså förmodas finnas.⁷⁹

76 Svällfors (2004).

77 Jacobsson och Sandstedt (2010).

78 Ibid.

79 Ibid.

Att tilltron till dem som använder systemen är förhållandevis hög bekräftas av Svallfors (2011). Inte mer än ungefär var tionde person tror att många av dem som sjukskriver sig egentligen inte är sjuka (11 procent) eller att många av dem som får försörjningsstöd egentligen inte är fattiga (9 procent). Tilltron till de arbetslösa är något sämre. Men det är fortfarande en minoritet, var femte person, som tror att många av dem som får arbetslöshetsersättning skulle kunna få ett arbete om de bara ville. Klara och tydliga majoriteter anser att socialförsäkringarna (inklusive arbetslöshetsförsäkringen), som nu, i huvudsak bör betalas genom skatter och arbetsgivaravgifter. Stödet är dock större för sjukförsäkringen (85 procent) än för arbetslöshetsförsäkringen (66 procent).⁸⁰

Enligt Rothstein (2011) visar forskningsresultat att de flesta är villiga att delta i solidariskt samarbete för gemensamma mål även om de inte själva gynnas materiellt av detta. Men för att detta ska inträffa måste tre villkor vara uppfyllda. Folk måste vara övertygade om att policyn är moraliskt motiverad. De måste vara övertygade om att de flesta andra är pålitliga och också samarbetar. Slutligen måste de vara övertygade om att policyn kan implementeras på ett rättvist och jämlikt sätt. Hög generell tillit genereras av statliga institutioner av hög kvalitet och med opartiskhet som central norm. Misstro mot andra eller institutioner kan leda till en ond cirkel som kan förstöra vilket system som helst, även om det har skapats för att öka solidariteten.

Mänskligt beteende beror i stor utsträckning på vad man tror att andra kommer att göra. Tidigare erfarenheter spelar en roll i detta men beteendet bestäms främst av framåtblickande strategiskt tänkande. Människor från kulturer där den mellanmänskliga tilliten är låg behåller inte sin låga samhällsliga tillit när de flyttar till ett samhälle med hög mellanmänsklig tillit. De uppdaterar i stället sin tillit till andra baserat på ny information om hur tillitsrelationerna fungerar i det nya samhället. Det visar att benägenheten för samhällslig solidaritet inte är kulturellt bestämd utan påverkas av hur institutionerna konstrueras.⁸¹

80 Svallfors (2011).

81 Rothstein, (2011).

Ömsesidigheten är alltså en möjlig grundsten i samhällsbygget

Människor kommer alltså att bete sig pålitligt och solidariskt om vi genom institutionernas konstruktion kan få folk att lita på att de flesta andra i samhället betar sig på det sättet. Enligt Rothstein (2011) är den grundläggande mänskliga läggningen nämligen ömsesidighet. Varken kalkylerad nytta eller kulturellt förorsakade normer är särskilt viktiga för motivationen.

Det finns i det medborgerliga medvetandet en känsla för förpliktelse och tilltron till dem som använder socialförsäkringarna (inklusive arbetslöshetsförsäkringen) eller får försörjningsstöd är förhållandevis hög. Det talar för att utgångspunkten för sysselsättningspolitiken inte behöver vara att inkomstförsäkringarna används som en medborgarlön som man bara avstår ifrån ifall lönen för arbete är tillräckligt mycket högre.

Men även om de flesta vill göra rätt för sig kan misstanken om att några få smiter leda till en ond cirkel som förstör systemen. Därför behövs ändå en kontroll av arbetslösa som får arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd verkligen försöker finna ett jobb och att de som får sjukpenning eller sjukersättning verkligen är för sjuka för att arbeta.

4.4 Kombinationen av institutioner

Allt annat är sällan lika

Synen på hur arbetsmarknadens institutioner påverkar arbetslöshet och sysselsättning har varierat över tid. I slutet av 1970-talet ansågs brett att korporativa löneförhandlingar var nyckeln till låg arbetslöshet. Sambandet visade sig dock, enligt Lindgren (2006), vara bräckligt. Fokus skiftade därför under det tidiga 1990-talet till effekterna av institutioner som sägs öka lönetrycket och därigenom arbetslösheten såsom fackföreningar, anställningsskydd, minimilönelagstiftning, skatt på arbete och produktmarknadsregleringar. Lindgren hävdar dock att kombinationen av institutioner är viktigare för arbetslösheten än de enskilda institutionerna i sig.

Bassanini och Duval (2006) visar att hög och långvarig arbetslöshetsersättning, stora skatteklivar och produktmarknadsreglering som hämmar konkurrens ökar den aggregerade arbetslösheten. Utgifter för vissa arbetsmarknadspolitiska program liksom centraliserade eller koordinerade löneförhandlingssystem är däremot förknippat med lägre arbetslös-

het. Det sista kan ses som stöd för att fackföreningar och arbetsgivare kan internalisera sysselsättningseffekter av lönekraven i centraliserade eller koordinerade löneförhandlingssystem. Ett exempel på att kombinationen av institutioner har betydelse är att en minskning av den fackliga organisationsgraden visar sig öka elasticiteten i arbetslösheten med avseende på en ersättningsgradssänkning.⁸²

Lindgren (2006) har koncentrerat sig på samspelet mellan graden av lönekoordinering och lönesättarnas marknadsstyrka och undersöker hur detta påverkar arbetslösheten. Tanken är att det inte uppstår några negativa externa effekter av lönebildningen (det vill säga effekter på andra än dem som betalar eller får lönen) när det råder perfekt konkurrens på både produkt- och arbetsmarknaderna eftersom alla effekter förs vidare genom prissystemet. Men man kan också låta icke marknadsmässig koordinering dämpa externalitetsproblemen. Om aktörerna koordinerar sina handlingar tar de med i beräkningen hur deras handlingar påverkar andra så att de externa effekterna inte ger upphov till ineffektivitet. Koordinerade löneförhandlingar är ett bra exempel på detta. Vi har här, enligt Lindgren (2006), en logisk grund för att de långsiktiga makroekonomiska utfallen av liberala och koordinerade marknadsekonomier är likartade.

Effekten av lönekoordinering beror av lönesättarnas marknadsstyrka – och tvärtom

Lindgren (2006) skattar de långsiktiga effekterna på arbetslösheten av förändringar i graden av lönekoordinering respektive förändringar i det latent lönetrycket, för 20 OECD-länder perioden 1970–1998. Det latent lönetrycket är ett mått på lönesättarnas marknadsstyrka. Länder med starka fackföreningar, generös arbetslöshetsersättning och icke perfekt konkurrens på produktmarknaderna kallas länder med högt latent lönetryck. Eftersom dessa faktorer inte lätt låter sig kvantifieras görs en enkel approximation av det latent lönetrycket som bygger på facklig organisationsgrad, arbetslöshetsförsäkringens ersättningsgrad och, för konkurrenssituationen på produktmarknaderna, ett index som bygger

82 Bassanini och Duval (2006).

på en klassificering av regleringsgraden i flera branscher i varje land. När det gäller graden av lönekoordinering görs en noggrann analys och en ny indikator skattas.

Analysen ger både information om hur graden av lönekoordinering påverkar jämviktsarbetslösheten, givet det latent lönetrycket och hur det latent lönetrycket påverkar jämviktsarbetslösheten, givet graden av lönekoordinering. Analysen ger dessutom utrymme för att betrakta graden av lönekoordinering som antingen exogen eller endogen.

Den mest uttalade effekten på den långsiktiga arbetslösheten av graden av lönekoordinering är den negativa (och statistiskt signifikanta) effekten i Danmark, Finland och Sverige. Att effekten är störst i dessa nordiska länder beror på att de har det högsta latent lönetrycket. I Sverige skulle en ökning av graden av lönekoordinering motsvarande 1,5 standardavvikelse minska den långsiktiga arbetslösheten med nästan 1,8 procentenheter. Samma ökning av lönekoordineringen minskar den långsiktiga arbetslösheten med mindre än en procentenhet i Australien, Japan, Tyskland, Kanada, Frankrike, Österrike och Nederländerna. I Storbritannien, USA och Nya Zeeland är effekten positiv, men inte statistiskt signifikant.⁸³

Minskningen av jämviktsarbetslösheten som förknippas med reduktionen av det latent lönetrycket är störst i de anglosaxiska länderna USA, Storbritannien, Nya Zeeland och Kanada som har liten lönekoordinering. I alla dessa länder skulle en minskning av det latent lönetrycket motsvarande 1,5 standardavvikelse minska den långsiktiga arbetslösheten med mer än 3,5 procentenheter. I alla dessa länder utom Kanada, visar det sig dessutom att en minskning av det latent lönetrycket blir än mer fördelaktigt i dessa länder när det beaktas att graden av lönekoordinering (som alltså betraktas som endogen) minskar när det latent lönetrycket minskar.⁸⁴

Minst är den skattade effekten på arbetslösheten av en minskning av det latent lönetrycket i Irland, Danmark, Finland och Japan. I alla dessa länder, utom Japan, blir effekten än mindre när det beaktas att lägre latent lönetryck betyder mindre lönekoordinering. Det beror på

⁸³ Lindgren (2006).

⁸⁴ Ibid.

att det latent lönetrycket i dessa länder är tillräckligt högt för att koordineringen ska ha en substantiell negativ effekt på arbetslösheten.⁸⁵

I vissa länder skulle alltså graden av lönekoordinering förknippad med minskningen av det latent lönetrycket förstora effekten av reformen medan den i andra skulle motverka mycket av effekten av reformen. Detta illustrerar hur viktigt det är att vara medveten om under vilka villkor lönekoordineringen ökar och förblir stabil.⁸⁶

Den relativa vinsten av en minskning av det latent lönetrycket, i stället för ökad koordinering, är mest tydlig i de anglosaxiska länderna USA, Storbritannien, Nya Zeeland och Kanada som redan har de minst koordinerade löneförhandlingarna. I Irland, Danmark och Finland däremot skulle sysselsättningsvinsten av en ökning av graden av koordinering med 1,5 standardavvikelse överträffa den från en motsvarande minskning av det latent lönetrycket. I Sverige, Norge och Belgien skulle båda dessa reformer leda till rätt så betydande minskningar av långtidsarbetslösheten och effekternas storlek skulle vara jämförbara.⁸⁷

Det finns alltså flera sätt att sänka arbetslösheten

Det fanns alltså enligt denna analys av förhållandena under senare delen av 1900-talet, för Sveriges del, två lika effektiva sätt att sänka arbetslösheten. Det kunde ske antingen genom att lönesättarna koordinerar löneförhandlingarna i högre grad eller genom att man på politisk väg sänkte arbetslöshetsersättningen, minskade fackföreningarnas styrka och ökade konkurrensen på produktmarknaderna. Även om effekter på arbetslösheten hade blivit liknande så skulle de fördelningsmässiga effekterna bli mycket olika.⁸⁸

Det har nu gått 16 år sedan 1998 som är det sista året som täcks av data i Lindgren (2006) och mycket har hänt med arbetsmarknadens institutioner under dessa år. I Sverige ger försämringar av arbetslöshetsförsäkringen, sjunkande facklig organisationsgrad och mindre produktmarknadsreglering indikationer om ett lägre latent lönetryck samtidigt som

85 Ibid.

86 Ibid.

87 Ibid.

88 Ibid.

graden av lönekoordinering har ökat inte minst tack vare industriavtalet. En ny, likande, studie, med senare institutionella värden, skulle därför kunna ge värdefull information om hur reformerna bör ha påverkat arbetslösheten på lång sikt och hur alternativen ser ut idag. Vi har ju fått klart för oss att hur kombinationen av arbetsmarknadsinstitutioner ser ut betyder mer för arbetslösheten än vad de enskilda institutionerna gör.

Även om förklaringsmodellen i avhandlingen, som bygger på föreställningen om institutionell komplementering, kan svara för en god del av variationen i arbetslöshet över tid och mellan länder så förblir en stor del oförklarad. Det centrala budskapet i Lindgren (2006) är därför att vi bör ge upp sökandet efter en enda enkel lösning på arbetslöshetsproblemet.

4.5 Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslösheten kan påverkas av arbetslöshetsersättningen

En generös arbetslöshetsersättning minskar de ekonomiska incitamenten att arbeta genom att inkomstskillnaden mellan arbete och arbetslöshet blir mindre. Vi har sett att människor har andra drivkrafter till arbete än lönen och de effekter av arbetslöshetsersättningen som kan påvisas behöver inte betyda att människor väljer bort arbetet och är arbetslösa i stället. En tolkning som ligger närmare till hands är att arbetslöshetsförsäkringen gör det möjligt för människor att vara mer kräsna med vilka jobb de tar. Det behöver inte vara dåligt. Men det kan uppstå situationer då försäkringsgivaren, det vill säga a-kassan och staten, har en annan syn på vilka jobb som ska accepteras än den försäkrade, det vill säga den arbetslöse.

I någon mån kan arbetslösa påverka hur snabbt de får jobb genom att välja hur intensivt de söker efter jobb och vilken lön de accepterar att arbeta för. Utflödet ur arbetslöshet kan då påverkas negativt av en hög arbetslöshetsersättning genom att skillnaden mellan vad man har för inkomst som arbetslös och vad man får för lön ökar. Men det kan också finnas en positiv effekt genom att man när man får jobb inte bara får en lön utan också kvalificerar till en bra arbetslöshetsförsäkring. På liknande sätt kan inflödet i arbetslöshet påverkas dels genom att de som har jobb blir mer benägna att säga upp sig och dels genom att fler av

dem som står utanför arbetsmarknaden väljer att börja söka efter jobb när arbetslöshetsförsäkringen ökar värdet av att arbeta.^{89 90}

Åtskilliga studier, från olika länder, visar att en högre arbetslöshetsersättning förlänger arbetslöshetstiderna. Studierna ger dock ingen entydig bild av hur stor effekten är. Bristen på entydiga resultat kan bero på den stora spännvidden mellan olika länders arbetslöshetsförsäkringssystem och andra institutionella faktorer.⁹¹

Om arbetslöshetstiderna hos arbetslösa med arbetslöshetsersättning förändras betyder inte det att den totala arbetslösheten förändras i samma omfattning. Dels kan möjligheterna att få jobb för arbetslösa utan ersättning påverkas om konkurrensen om jobben från de ersättningsberättigade arbetslösa blir större eller mindre. Dels kan förändrade lönekrav hos de arbetslösa påverka hur många arbetsgivarna vill anställa. Vi återkommer till detta i slutet av detta avsnitt.

Blir arbetslöshetstiderna längre om man har en högre ersättning?

Carling m.fl. (1999) har analyserat hur den svenska arbetslöshetsförsäkringen verkar genom att studera sänkningen av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen från 80 till 75 procent, år 1996. Studien visar att övergångssannolikheten till arbete i den grupp som påverkades av regeländringen – de som fick en ersättning lägre än taket för ersättningen – ökade med cirka 10 procent och att yngre påverkades mer än äldre. Det innebär en elasticitet i övergångssannolikheten med avseende på ersättningsnivån på -1,6, vilket är jämförelsevis högt.⁹²

Men när två av forskarna bakom den studien, tillsammans med yt-

89 Tatsiramos och van Ours (2009).

90 I Kolm och Tonin (2014) visas hur mekanismerna bakom sambanden mellan förmåner som är villkorade med arbete och arbetsmarknadsutfall kan se ut. Modellen bygger på att sådana förmåner gör det mer attraktivt att arbeta och att lägre löner därför accepteras. Detta gör att företagen öppnar upp fler vakanser och arbetslösheten minskar. Numerisk kalibrering av modellen visar att mekanismen som presenteras kan bidra till att förklara den 2,6 procentenheter stora skillnaden i den genomsnittliga arbetslösheten och den 9 procentenheter stora skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan fyra nordiska och fyra kontinentaleuropeiska länder.

91 Thoursie (2008).

92 I Carling m.fl. (1999) anges elasticiteten av *sänkningen* i ersättningsnivån som ökar övergångssannolikheten till +1,6. I litteraturen definieras elasticiteter på olika sätt avseende tecknet. Vi har valt att genomgående definiera elasticiteter som så att en positiv elasticitet betyder att den variabel som påverkar och den som påverkas förändras åt samma håll.

terligare en kollega, analyserade höjningarna av taket för arbetslöshetsersättningen år 2001 och 2002 blev resultaten mycket svårtolkade. Den enda statistiskt säkerställda effekten på arbetslöshetens förväntade varaktighet avser män med en tidigare lön på mellan 18 700 kronor och 20 064 kronor. I den gruppen ökade den förväntade arbetslöshetstiden med 39 procent till följd av reformerna. (Alla försäkrade med en lön högre än 12 760 kronor påverkades av reformerna.) De finner alltså en stor effekt i en begränsad grupp. Effektens storlek är dock tämligen osäker. Det 95-procentiga konfidensintervallet omfattar en effekt från 3 till 80 procent.⁹³

Resultaten indikerar också att reformerna hade olika effekter för kvinnor och män. Det diskuteras om skillnaden kan bero på maxtaxan som infördes samtidigt och som innebar en sänkning av barnomsorgsavgiften för föräldrar med högre inkomster. Diskussionen är ett exempel på hur reformer i olika system kan samspela och försvåra analysen.⁹⁴

Konkurrens om jobben

Det är viktigt att skilja på arbetslöshetsförsäkringens direkta påverkan på dem som har ersättning och dess påverkan på den aggregerade arbetslösheten och sysselsättningen. Ändrat beteende bland dem som har arbetslöshetsersättning påverkar arbetsmarknaden för dem som inte har det. En högre arbetslöshetsersättning kan därför leda till högre sysselsättning i grupper som inte påverkas direkt av ersättningen. Sådana så kallade spill-over-effekter kan till exempel uppkomma genom att arbetslösa som inte är direkt berörda kan gynnas av att de berörda söker mindre aktivt när ersättningen är högre och konkurrensen om jobben därmed blir mindre. Dessa indirekta effekter är mindre utforskade än de direkta effekterna av arbetslöshetsersättningen.⁹⁵

En studie av en reform i arbetslöshetsförsäkringen i Österrike på 1980-talet visar dock att de indirekta effekterna kan vara stora. När stålindustrin omstrukturerades i slutet av 1980-talet förlängdes ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen från max 52 till 209 veckor för

93 Benmarker m.fl. (2005).

94 Ibid.

95 Holmlund m.fl. (2014).

arbetslösa som vid arbetslöshetens inträde hade fyllt 50 år, hade arbetat vad som motsvarar 15 helår under den senaste 25-årsperioden och bodde inom en av de berörda regionerna i östra delen av landet.⁹⁶

Analysen visar att programmet gav upphov till en kraftig ökning i arbetslöshetstiderna för berörda individer i reformregioner vilket tolkas som en betydande nedgång i sökintensiteten. För icke berörda hände det motsatta. När sökintensiteten rasade bland berörda ökade sannolikheten att finna arbete bland dem som inte berördes av den förlängda ersättningsperioden och deras genomsnittliga arbetslöshetstider och risk för långtidsarbetslöshet minskade. Programmet minskade tiden utan arbete med i genomsnitt 10 veckor bland icke berörda jämfört med liknande arbetslösa i regioner som inte omfattades av förlängningen av ersättningsperioden.⁹⁷

Med hjälp av skattningar av effekterna kan Lalive m.fl. (2013) beräkna och jämföra mikro- och makroelasticiteterna i arbetslöshetens varaktighet med avseende på arbetslöshetsersättningen. Makroelasticiteten skattas till 0,185 och mikroelasticiteten beräknas till 0,252. Den bygger på att jämviktsjusteringen mellan mikro- och makroelasticiteten, till följd av den externa effekten på de 10 procent i den studerade befolkningsgruppen som inte är berättigade till förlängd ersättningsperiod, har beräknats till -0,067.

Enligt Lalive m.fl. (2013) kan externa effekter förväntas vara större på lång än på kort sikt, dels beroende på att det kan ta tid för lönerna att anpassas till förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och dels beroende på att den berörda delen av arbetskraften på längre sikt kan bytas ut mot annan arbetskraft eller kapital. Denna substitution kan ske genom ökad anställning av nytilträdande som inte är ersättningsberättigade, men också genom investeringar i kapital, förändrad produktionsteknologi med mera. Detta skulle enligt Lalive m.fl. (2013) kunna förklara varför europeiska länder med generösa arbetslöshetsförsäkringar har höga nivåer av strukturell långtidsarbetslöshet trots att de flesta reformbaserade skattningar finner relativt måttliga elasticiteter på kort sikt.

96 Lalive, m.fl. (2013).

97 Ibid.

Påverkar ersättningen nivån på arbetslösheten?

Renodlade makrostudier av arbetslöshetsförsäkringen syftar till att fånga upp såväl individeffekter på arbetslösheten som allmänna jämviktseffekter vilka verkar via lönebildningen. Makrostudierna väntas påvisa effekter på arbetslösheten som är minst lika stora som mikrostudierna eftersom även eventuella lönebildningseffekter av en lägre ersättning bör sänka arbetslösheten. Forslund (2008) redogör för svenska makrostudier samt makrostudier på internationell paneldata och finner på så sätt ett spann för arbetslöshetsförsäkringens förväntade påverkan på arbetslösheten. Den undre gränsen ges av en internationell studie som skattar effekten på arbetslösheten av att sänka ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen med 10 procentenheter till ungefär en procentenhet. Den övre gränsen ges av en svensk studie som visar att arbetslöshetens elasticitet med avseende på a-kasseersättningen är ungefär 3. Det är alltså svårt att säga någonting bestämt om arbetslöshetsförsäkringens sammantagna effekter på arbetslösheten.

Enligt Howell och Rehm (2009) är stödet för den konventionella synen, att arbetslöshetsförsäkringarnas generositet ger en betydelsefull förklaring till att arbetslöshetsmönstren skiljer sig mellan länder, förhållandevis svagt. De hävdar att stödet ofta bygger på ganska okritiska tolkningar av svaga korrelationer mellan arbetslöshet och OECDs bruttoersättningsgrad vilken inte återspeglar de avgörande incitamentsrelaterade dimensionerna av den ersättning de flesta faktiskt har tillgång till. Varken ett antal korrelations-tester, i Howell och Rehm (2009), eller mönstren i utvecklingen över tid i 19 olika OECD-länder stödjer den konventionella synen. OECD har på senare tid tagit fram mått på nettoersättningsgraden i olika länder som är överlägset bruttoersättningsgraden när det gäller att testa incitamentseffekter av arbetslöshetsförsäkringen.⁹⁸ Dessa visar bara ett måttligt samband med bruttoersättningsgraderna. Nettoersättningsgraderna visar inget större samband med vare sig nivån på eller förändringarna i arbetslöshet och sysselsättningsgrad i OECD-länderna. Koefficienterna är ofta stora men har fel tecken.⁹⁹

98 Denna definieras som nettoersättningen som andel av medellöneinkomsten efter skatt för det stora flertalet löntagare och beräknas både med och utan socialbidrag. Data finns från år 2001.

99 Howell och Rehm (2009).

Bassanini och Duval (2006) framhålls i Howell och Rehm (2009) som den mest noggranna och sofistikerade studien som finner positiva och signifikanta effekter av bruttoersättningsgraden på arbetslösheten. Där visas att hög och långvarig arbetslöshetsersättning, liksom stora skattekilrar, ökar den aggregerade arbetslösheten. Den institutionella kontexten spelar dock en stor roll. Det går därför endast med stor försiktighet att använda resultat från ett land för att dra slutsatser om ett annat. Howell och Rehm framhåller att i de länder som i den grundläggande regressionen visade stor nedgång i arbetslösheten visade sig detta drivas av förändringar i skattekillen och produktmarknadsregleringen, inte av förändringar i bruttoersättningsgraden.

Effekternas storlek är alltså mycket osäker

Vi har alltså sett att en högre arbetslöshetsersättning kan väntas förlänga arbetslöshetstiderna för dem som uppbär ersättning, påverka den totala sysselsättningen och arbetslösheten via högre lönekrav men också sänka arbetslösheten bland dem som inte uppbär arbetslöshetsersättning eftersom konkurrensen om jobben blir mindre när de ersättningsberättigade söker mindre aktivt. Storleken på dessa effekter är dock mycket osäker.

4.6 Kontroll genom arbetsmarknadspolitik

Hur är det möjligt att ha en bra arbetslöshetsförsäkring?

Den gängse synen, att de ekonomiska incitamenten att bjuda ut arbete försvagas genom välfärdssystem, utmanas av att arbetskraftsdeltagande och sysselsättning har varit jämförelsevis höga i de skandinaviska länderna som har haft förhållandevis generösa välfärdssystem. Enligt Andersen (2010) beror det på att välfärdssystemen är villkorade med aktivt arbetssökande och deltagande i aktiverande program. Han visar att icke-ekonomiska incitament att arbeta, mätt som utgifter för olika delar av arbetsmarknadspolitiken, bidrar till det höga arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden, trots höga skatter och generösa sociala skyddsnät. Villkoren bidrar alltså till att minska de störande effekterna av skatter. Därmed ökar möjligheterna att prioritera en mer jämlik fördelning utan att göra avkall på den ekonomiska effektiviteten.

En förklaring till att sociala skyddsnät inte överutnyttjas är att det inte är lika socialt accepterat att leva på transfereringar som på arbetsförtjänst.

Det är dock inte en självklar förklaring i Skandinavien enligt Andersen (2010) eftersom ett syfte med politiken har varit att minimera stigmatiseringen genom att göra välfärdssystemen rättighetsbaserade. Normen att arbeta sägs däremot vara stark i de skandinaviska länderna. Politik kan både stärka normer och stärkas av normer. Kravet på arbetssökande i det sociala skydds nätet uppfyller denna dubbla roll eftersom det upprätthåller fokuseringen på arbete och bidrar till att understödja normer om arbete.

Att det både finns likheter och skillnader i arbetsmarknadspolitikerna i de nordiska länderna används i analysen i en artikel av Røed m.fl. (2008). De utnyttjar att arbetslöshetsförsäkringarna i Sverige och Norge, åren 1999 och 2000, skiljde sig åt avseende ersättningsgrad, ersättningsperiodens längd och aktivitetskrav samtidigt som länderna är tillräckligt lika, institutionellt för att kunna jämföras. De finner att en lägre ersättning mycket troligt förkortar den genomsnittliga arbetslöshetstiden.

Arbetslöshetens varaktighet verkar dock påverkas mer av förändringar i ersättningsnivån i Norge än i Sverige. Den genomsnittliga elasticiteten av arbetslöshetens varaktighet med avseende på ersättningsnivån har beräknats till 0,5 för Sverige och 1,0 för Norge. Den lägre elasticiteten i Sverige skulle, enligt Røed m.fl. (2008), kunna tyda på att den mer aktiva svenska arbetsmarknadspolitikerna med större kontrollinslag innebär att arbetslösa i Sverige har mindre möjlighet än i Norge att själva bestämma sin sökintensitet och reservationslön. I Sverige ökade övergångssannoliketen påtagligt alldeles före ersättningsperiodens slut, trots att de arbetslösa då egentligen inte riskerade att bli utan ersättning utan att bli hänvisade till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen kan beskrivas som kontroll av att individen har rätt till ersättning och uppfyller de krav som ställs för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Det finns två aktörer i kontrollarbetet, Arbetsförmedlingen som avgör hur och vilka arbeten de ersättningsberättigade arbetslösa ska söka och vilka program de ska delta i, samt a-kassorna som beslutar om rätten till ersättning i de fall den ifrågasätts av Arbetsförmedlingen. De arbetsmarknadspolitiska programmen syftar (i olika grad) både till att höja de arbetslösas kompetens och till att kontrollera arbetsviljan. Det idealiska kontrollsystemet ska inte resultera i att de som kontrolleras känner sig kränkta eller att de drabbas av sanktioner. Stöd, hjälp och kunskap om vilka krav som ställs

ska leda till att de arbetslösa inte hamnar i dessa situationer. Endast de ersättningsstagare som egentligen inte står till arbetsmarknadens förfogande ska drabbas av en sanktion. Det står i skarp kontrast mot ett system med låga och/eller avtrappade ersättningsnivåer, där alla straffas oavsett beteende.¹⁰⁰

Mycket talar för att resurser som används till kontroll av arbetslöshetsförsäkringen är väl använda och gör det möjligt att ha en högre ersättning.¹⁰¹ Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att regelefterlevnaden understöds av normer som finns i samhället om att man ska arbeta och göra rätt för sig. Utan detta skulle systemet knappast vara hållbart. Kontrollen skulle behöva vara alldeles för omfattande och samtidigt bli orimligt integritetskränkande.

Esser (2005) visar att arbetsmotivationen är högre bland arbetslösa i mer generösa välfärdsstater. Det finns ett positivt samband mellan traditionella arbetsvärderingar och både ersättningsnivå och kvalificeringsperiod i arbetslöshetsförsäkringen, vilket stämmer överens med vad Andersen (2010) säger om politik som både kan stärka och stärkas av normer. Däremot finns mindre traditionella arbetsvärderingar i länder med längre varaktighet i arbetslöshetsersättningen.¹⁰²

Givet arbetsmarknadsläget finns det en gräns för hur mycket varje arbetslös individ kan göra för att få jobb och därmed för hur mycket man på politisk väg kan åstadkomma genom att stimulera de arbetslösa att ändra sitt beteende. Det är därför intuitivt uppenbart att två verkningfulla metoder att påverka de arbetslösas sökbeteende – kontroll och ekonomiska incitament – inte kan ge dubbel effekt om de används båda två.

Detta understryks, som vi har sett, av resultaten i Andersen (2010) och även Røed m.fl. (2008) såg vi peka åt detta håll. Resonemanget får också stöd av OECD (2006) som i *Employment Outlook 2006* (avsnitt 3.2 och 7.1) redogör för forskning som påvisar ett positivt samband mellan arbetslöshetens varaktighet och generositeten i ersättningen. Men OECD säger samtidigt att effekterna på arbetsutbudet av en hög ersättning i betydande grad kan reduceras genom myndigheternas kontroll

100 Andersson m.fl. (2008).

101 Ibid.

102 Esser (2005).

av sökaktiviteten. Det visar sig också här att arbetsmarknadspolitiska program kan motverka arbetslöshetsförsäkringens påverkan på arbetslösheten. OECD visar att arbetslöshetsersättningen inte har någon signifikant effekt på arbetslösheten i länder som satsar mycket på aktiv arbetsmarknadspolitik.¹⁰³

I Bassanini och Duval (2006) lyfts två möjliga mekanismer bakom detta fram. Dels kan en hög ersättningsnivå vara ett komplement till långsiktigt inriktade arbetsmarknadspolitiska program, såsom arbetsmarknadsutbildning, genom att den minskar deltagarnas incitament att lämna programmet för ett tillfälligt jobb. Sådana program ska minska risken för framtida arbetslöshet genom att höja de arbetslösas kompetens och förbättra matchningen. Dels kan aktiv arbetsmarknadspolitik användas i aktiverande syfte och på så sätt öka arbetssökandet hos de ersättningstagare som vill undvika programaktiviteter.

Ekonomiska incitament är ett trubbigt verktyg för att kontrollera att systemen inte missbrukas. Arbetslösa som inte har några andra tillgångar än låga inkomstförsäkringar blir tvungna att ta jobb till varje pris. Men om arbetsviljan inte kontrolleras på något annat sätt står det arbetslösa som har andra tillgångar, såsom besparingar eller andra inkomster i familjen, fritt att komplettera dessa tillgångar med försäkringsersättning så länge de själva väljer. Detta resonemang stöds av forskning, visserligen på amerikanska förhållanden, som visar att en tioprocentig ökning av arbetslöshetsersättningen ökar tiden i arbetslöshet med 6–8 procent för arbetslösa som är likviditetsbegränsade men har små eller inga effekter på arbetslösa som inte är likviditetsbegränsade.¹⁰⁴

Arbetsutbudet kan alltså kontrolleras med arbetsmarknadspolitik

Sammantaget har vi alltså sett att arbetsmarknadspolitiken kan motverka den försvagning av incitamenten att delta i arbetskraften och att arbeta som en god ekonomisk trygghet kan ge. I avsnitt 4.7 kommer vi att se att den aktiva arbetsmarknadspolitiken – förmedlingsverksamheten och programinsatserna – trots detta rustas ner.

¹⁰³ I analysen har bruttoersättningsgraden använts. I avsnitt 4.5 finns argument för att det måttet är bristfälligt när det gäller att beskriva incitamenteffekter av arbetslöshetsförsäringen.

¹⁰⁴ Chetty (2005).

4.7 Brister i arbetsmarknadspolitiken och därmed i kontrollfunktionen

Arbetsmarknadspolitik för att påverka attityder snarare än resurser

Mätt som utgifternas andel av BNP, totalt och relativt arbetslöshetsnivån, var nivån på arbetsmarknadspolitiken högre fram till 1991 än den har varit därefter. Efter 1990-talskrisen har det gradvis skett en minskning av ambitionsnivån. Inte heller har finanskrisen och den efterföljande utdragna arbetsmarknadskrisen inneburit någon ambitionshöjning.¹⁰⁵

Omläggningen av arbetsmarknadspolitiken bär tydliga kännetecken av den utbudsorienterade så kallade aktiveringspolitik som sedan 1990-talet har fått ökat inflytande världen över. Individens obenägenhet att söka arbete och stärka sin anställningsbarhet betraktas här som betydelsefulla förklaringar till arbetslöshet.¹⁰⁶ Aktivering syftar till att öka möjligheterna att få jobb för både dem som aldrig har haft ett jobb och dem som har förlorat jobbet liksom för dem med nedsatt arbetsförmåga. Inom själva begreppet aktivering ryms både kompetenshöjande aktivering och sådan som fokuserar på individernas arbetsmoral och sociala kompetens. Den förra passar väl in i ett traditionellt svenskt synsätt där man investerar i människors färdigheter för att arbetskraften ska kunna möta kraven på en föränderlig arbetsmarknad. Den senare betonar kontroll av arbetsviljan och de färdigheter man kan få hjälp att utveckla handlar om själva jobbsökandet. Den svenska arbetsmarknadspolitiken har lagts om från att betona kompetenshöjning till att betona individernas beteende, attityder och motivation.¹⁰⁷

Sverige är här i gott sällskap. Oavsett välfärdsmodell har EU-länderna tenderat att skärpa incitamenten att arbeta snarare än att investera i arbetskraften. Detta trots föresatserna att skifta inriktning från passiv till aktiv arbetsmarknadspolitik och att investera i arbetsmarknadsutbildningar och arbetskraftens kompetenshöjning i EUs sysselsättningsstrategi och dess uppföljare.¹⁰⁸ Denna inriktning hade även före 2007 inflytande över svensk arbetsmarknadspolitik, men den borgerliga re-

105 LO (2013b).

106 Ibid.

107 Bengtsson (2013).

108 Bengtsson och Jacobsson (2013).

geringens omläggning innebar en påtaglig kursändring i enlighet med en attitydinriktad aktiveringspolitik.¹⁰⁹

Den inriktning som slogs fast i den borgerliga regeringens första budget efter regeringsskiftet år 2006 innebar en genomgripande omläggning av arbetsmarknadspolitiken. Omfattande neddragningar av de arbetsmarknadspolitiska programmen och stora förändringar av arbetslöshetsförsäkringen presenterades som delar i ett brett jobbprogram. Den tidigare förda politiken befarades ge inlåsnings effekter. Inriktningen skulle istället vara att öka sökintensiteten. De arbetsmarknadspolitiska resurserna skulle inriktas på matchning samt förbättrad kontroll och ökad konkurrens genom så kallade kompletterande aktörer.¹¹⁰

Svagt stöd i arbetssökandet

Det stöd i arbetssökandet som ges till de arbetslösa är dock tunt. Alla arbetssökande på Arbetsförmedlingen ska ha en individuell handlingsplan som gör klart vad han eller hon behöver göra för att komma i arbete. Den ska beskriva jobbsökandets inriktning, planerade aktiviteter och den sökandes skyldigheter och ska tas fram gemensamt av den arbetslösa och arbetsförmedlaren. Handlingsplanen är central i kontrollen av att ersättningsberättigade arbetslösa uppfyller ställda krav. Att handlingsplanen kommer till stånd, att den är tydlig samt att den uppdateras har blivit än viktigare genom de nya regler angående krav och kontroll i arbetslöshetsförsäkringen som infördes i september 2013. Utan handlingsplaner av god kvalitet riskerar det att bli otydligt hur den arbetslösa aktiviteter ska bedömas och vad ifrågasättanden av rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska baseras på. Det har dock under en längre tid stått klart att Arbetsförmedlingens arbete med de individuella handlingsplanerna inte fungerar som avsett. Ett stort antal arbetssökande per förmedlare utgör ett hinder för att förmedlarna ska kunna utföra arbetet med handlingsplanerna med god kvalitet.¹¹¹

Även besöksfrekvensen på Arbetsförmedlingen visar att de arbetslösa inte får särskilt intensivt stöd. I slutet av år 2013 träffade programdel-

109 LO (2013b).

110 Ibid.

111 Ibid.

tagare och öppet arbetslösa som var inskrivna på Arbetsförmedlingen en arbetsförmedlare (eller en kompletterande aktör) bara lite drygt en gång i månaden, i genomsnitt.¹¹²

Betydelsen av att träffa en arbetsförmedlare visas i en studie gjord på danska data. Danmark och Sverige är lika så till vida att båda länderna har (eller har haft) förhållandevis höga ersättningsnivåer och behöver inrätta den aktiva arbetsmarknadspolitiken så att arbetslösa ges tillräckliga incitament att söka jobb. Reglerna för hur ofta en arbetslös ska träffa en förmedlare ändrades under den studerade perioden i Danmark. Kraven var som störst åren 2003–2006 då mötena skulle äga rum med högst tre månaders mellanrum.¹¹³

Studien påvisar stora effekter på sannolikheten att en arbetslös hittar ett jobb under den vecka som mötet med en förmedlare äger rum. Effekten minskar under de följande veckorna, men är fortsatt positiv. Den kortsiktiga effekten skulle enligt van den Berg m.fl. (2014) kunna förklaras av att den ogenblickliga hjälpen i arbetssökandet och de direkta hänvisningarna till vakanser har en positiv effekt medan den permanent ökade sannolikheten att hitta ett jobb indikerar att mötena bidrar till att arbetssökandet blir mer effektivt under arbetslöshetsperioden. Det finns en tendens till att effekten blir större med antalet möten som den arbetslöse deltar i.¹¹⁴

Jobbgarantierna, dit man hänvisas efter en längre tids arbetslöshet, har blivit de dominerande programmen.¹¹⁵ Aktivitetsnivån där är därför en viktig indikator på ambitionsnivån i hela arbetsmarknadspolitiken. Under år 2013 träffade deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 en arbetsförmedlare, i genomsnitt, 0,8 gånger per månad.¹¹⁶ Deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 deltog i genomsnitt

112 Arbetsförmedlingen (2014).

113 van den Berg m.fl. (2014).

114 Ibid.

115 Till Jobbgarantin för ungdomar anvisas de som inte har fyllt 25 år efter 90 arbetslösa (kalender-) dagar och till Jobb- och utvecklingsgarantin anvisas de som har fyllt 25 år efter en ersättningsperiod om 300 dagar. De som har försörjningsansvar för barn kan dock välja att vänta ytterligare 30 veckor innan de träder in i garantin. Jobb- och utvecklingsgarantin är indelad i tre faser där den tredje fasen ska innebära sysselsättning på heltid hos en anordnare och de tidigare faserna deltagande i Arbetsförmedlingens övriga programutbud.

116 Arbetsförmedlingen (2014-02-21) (Besök hos en kompletterande aktör räknas inte här.)

i aktiviteter (inklusive eget arbetssökande) inte mer än i 18 timmar i veckan våren 2014. Så mycket som 17 procent deltog inte i någon aktivitet alls. Även i jobbgarantin för ungdomar tog aktiviteterna i genomsnitt 18 timmar i veckan. 13 procent där deltog inte i någon aktivitet.¹¹⁷ De 77 procent av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantins fas 3 som hade en "sysselsättningsplats"¹¹⁸ tillbringade i genomsnitt 27 timmar i veckan där. Men det var ändå så många som 12 procent av dessa som inte tillbringade någon tid alls på en "sysselsättningsplats".¹¹⁹ Garantierna garanterar alltså inte särskilt mycket aktivitet.

Ont om rustande insatser

Från och med år 2007 har arbetsmarknadspolitikens rustande inslag nedmonterats som en del av en medveten strategi. Innehållet i de arbetsmarknadspolitiska programmen började emellertid förändras redan i början av 2000-talet. En växande del av programinnehållet har kommit att bestå av vad som i huvudsak är att betrakta som förmedlingsinsatser. Det kan ses som att Arbetsförmedlingens kärnverksamhet har flyttat in i programmen. Denna utveckling har förstärkts kraftigt sedan den borgerliga regeringen satte sin arbetsmarknadspolitik på plats år 2007.¹²⁰

Utvecklingen har inneburit en urholkning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Diagram 4.1 visar hur stor del av alla arbetslösa och alla deltagare i Arbetsförmedlingens program som deltar i ett program samt hur stor andel som får ta del av rustande insatser, såsom utbildning, praktik eller subventionerad anställning.¹²¹ Trots att närapä varannan

117 Arbetsförmedlingen (2014-06-13).

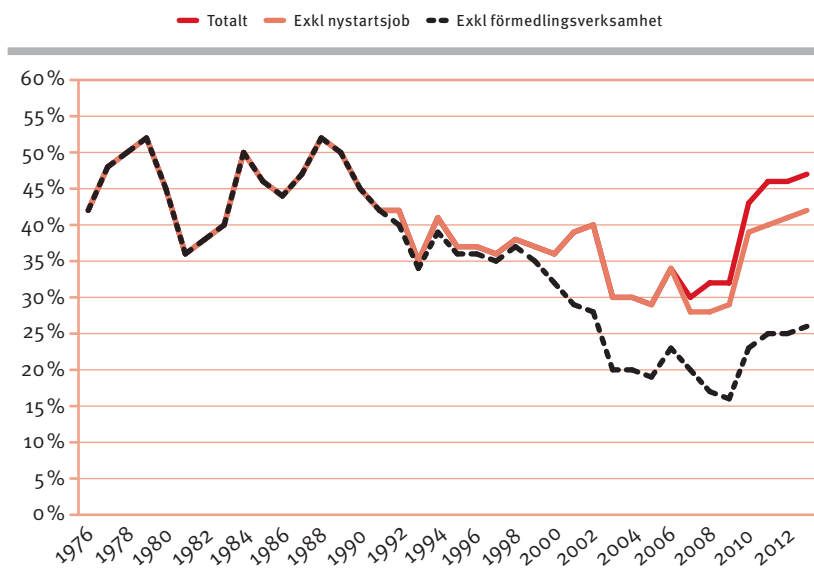
118 Att inte ha en sysselsättningsplats kan ha både bra och dåliga orsaker. Det kan till exempel bero på att man deltar i arbetsmarknadsutbildning eller annat program, inom kort ska påbörja en anställning, har en timanställning, av hälsoskäl inte kan delta eller för tillfället letar efter en lämplig sysselsättningsplats.

119 Arbetsförmedlingen (2014-02-21).

120 LO (2013b).

121 Rustande insatser avser här att det huvudsakliga syftet med insatserna är att i någon mån förbättra deltagarens förmåga att utföra arbetsuppgifter till skillnad från insatser som huvudsakligen syftar till att förbättra själva sökandet efter arbete. Benämningarna säger alltså ingenting om kvaliteten på insatserna. Även insatser av mycket låg kvalitet som handlar om att utföra arbetsuppgifter som ligger långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden, inom fas 3, räknas som rustande eftersom syftet är att skaffa sig erfarenheter, meriter och referenser, snarare än att lära sig att söka jobb eller kartlägga vilka förutsättningar man har för ett arbete.

Diagram 4.1 Andel deltagare i arbetsmarknadspolitiska program av totalt antal arbetslösa, 1976–2013



Källa: LO (2013b)

arbetslös idag deltar i arbetsmarknadspolitiska program är det bara en av fyra arbetslösa som får del av rustande insatser. En konsekvens av detta är att många av dem som går från jobb- och utvecklingsgarantins andra fas till den tredje, efter minst 150 veckors arbetslöshet, inte har fått del av några rustande insatser alls.¹²²

Från att ha varit ett centralt inslag har utbildningsinsatser kommit att utgöra en mycket liten del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. De tre första kvartalen år 2013 deltog endast 13 procent av alla deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i utbildning – yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning.¹²³ Minskningen av resurser till arbetsmarknadspolitiska yrkesutbildningar har varit så ge-

122 LO (2013b).

123 Ibid.

nomgripande att Sverige år 2010 låg under genomsnittet för OECDs medlemsländer.¹²⁴

Ambitionsnivån är alltså låg i arbetsmarknadspolitiken

Sammanfattningsvis så överensstämmer nedmonteringen av den rustande arbetsmarknadspolitiken väl med den borgerliga sysselsättningsstrategin, där risken för att arbetslösa blir "inlåsta" i program betonas mer än risken att de saknar färdigheter som behövs för att de ska kunna få jobb, medan diskrepansen är stor mellan teori och praktik när det gäller matchningen och kontrollen. Matchningen och kontrollen syftar ju till att understödja arbetssökandet. Arbetslösa träffar sällan en arbetsförmedlare och de som registreras som programdeltagare behöver många gånger tillbringa förvånansvärt lite tid i aktiviteter. Från regeringens håll stramades regelverket kring kontrollen upp men utan att man hade försäkrat sig om att Arbetsförmedlingen har tillräckliga resurser eller andra förutsättningar att leva upp till regelverket.

4.8 Ingen arbetslöshetsförsäkring värd namnet

A-kassan är en viktig del av välfärdsmodellen

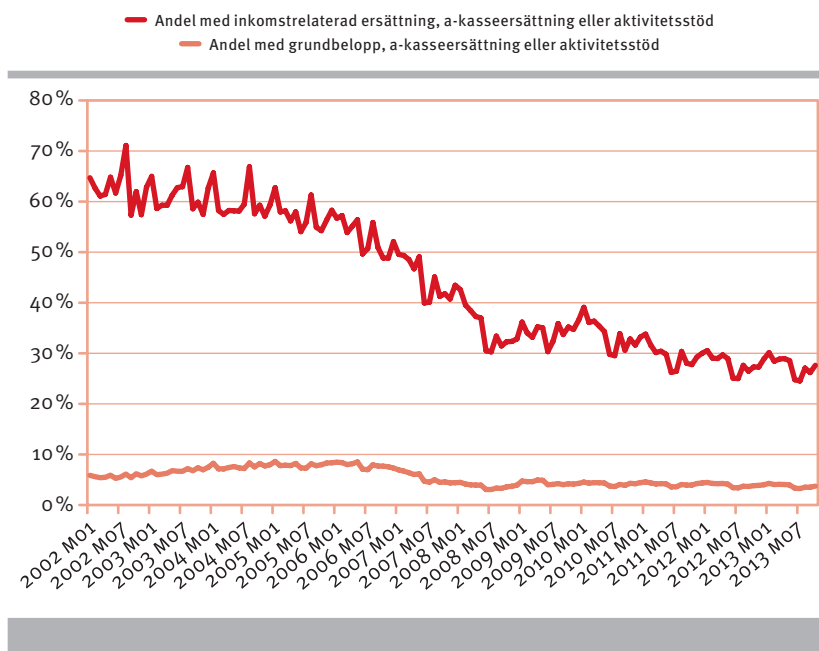
Den svenska välfärdsmodellen har under lång tid byggt på generösa ersättningar och bidrag vid de tillfällena i livet då man inte kan arbeta i kombination med strikta krav på att ta arbete när det är möjligt. För att en sådan modell ska vara trovärdig måste arbetsförmågan, arbetsviljan och arbetssökandet kontrolleras. En ambitiös aktiv arbetsmarknadspolitik är ett verkningsfullt medel för detta.

I kontrast till välfärdsmodellen står den väg som den borgerliga regeringen nu har slagit in på, med ekonomiska incitament som styrmedel. Där behövs inte någon kostsam arbetsmarknadspolitik för att kontrollera att de som uppbär arbetslöshetsersättning står till arbetsmarknadens förfogande och söker aktivt efter arbete. Däremot tillåts de som inte arbetar leva under avsevärt sämre ekonomiska förhållanden än de som arbetar och otryggheten får breda ut sig.

En av den borgerliga regeringens första arbetsmarknadspolitiska reformer var en kraftig höjning av a-kassornas egenfinansiering. Med-

¹²⁴ Bengtsson och Jacobsson (2013).

Diagram 4.2 Arbetslösa med inkomstrelaterad ersättning respektive grundbelopp relativt total arbetslöshet och undersysselsatta (16–64 år), januari 2002–oktober 2013



Källa: LO (2013a)

lemsavgifterna höjdes och differentierades utifrån arbetslösheten bland medlemmarna i a-kassorna. På två år, från slutet av 2006 till slutet av 2008, minskade antalet a-kasemedlemmar med 462 000 personer eller 12 procent. En allt mindre del av arbetskraften omfattas därmed av den frivilliga, inkomstrelaterade, arbetslöshetsförsäkringen. Den viktigaste försämringen av den allmänna grundförsäkringen, som under vissa villkor ger arbetslösa ett lågt grundbelopp, var borttagandet av studerandevillkoret. Därmed får de som har avslutat en utbildning inte längre någon ersättning till dess att de finner sitt första jobb.

Dessa reformer tillsammans med stramare kvalificeringsvillkor och en hårdare begränsning av deltidsarbetslösas rätt till ersättning resulterade under år 2007 i en snabbt fallande andel arbetslösa med a-kasseersättning eller aktivitetsstöd baserat på tidigare upparbetad rätt till

a-kasseersättning. De tre första kvartalen år 2013 hade knappt 30 procent av de arbetslösa inkomstrelaterad ersättning och endast 3–4 procent grundbeloppet.^{125 126}

I regelverket anges att inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning ges som dagpenning med ett belopp som motsvarar 80 procent av dagsförtjänsten de första 200 dagarna.¹²⁷ Dagpenningen kan dock högst vara 680 kronor.¹²⁸ Det innebär att den som är arbetslös hela månaden högst får 14 960 kronor, brutto. Det är 80 procent av en månadslön på 18 700 kronor.

A-kassan ger alltså inte längre inkomstrygghet

En försäkring får inte ett värde först när skada sker och den utfaller utan vetskapen om att man är försäkrad om någonting skulle hända har ett värde i sig. Att arbetslöshetsförsäkringen ger ett bra inkomstskydd är därför viktigt inte bara för den som för tillfället är arbetslös utan för alla löntagare.

År 2014 väntas 1,3 procent av de som arbetar heltid ha löner på 18 700 kronor eller mindre. Det betyder att 98,7 procent av de heltidsarbetande inte kan få 80 procent av den tidigare lönen från a-kassa om de blir arbetslösa, utan bara kan få 14 960 kronor i månaden, oavsett vad de har tjänat tidigare.

Arbetslöshetsförsäkringen är alltså numera, grovt sett, en grundförsäkring för heltidsarbetande och inkomstrelaterad för vissa deltidsarbetande. Försvaret av välfärdsmodellen förutsätter både att kontrollen utvecklas, vilket framgår av avsnitt 4.8, och att ersättningar förbättras.

4.9 Lämnas stora grupper utanför?

Av någon anledning bedriver kommunerna arbetsmarknadspolitik

Ekonomiskt bistånd är inte en försäkring av tidigare inkomst, men väl ett slags samhällelig försäkring mot att bli fullständigt utblottad och behöva svälta. När vi inte har full sysselsättning får försörjningsstödet

125 Ersättningstagarna har relaterats till antalet öppet arbetslösa och undersysselsatta i åldersgruppen 16 till 64 år enligt SCB (AKU) samt antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som berättigar till aktivitetsstöd.

126 LO (2013a).

127 SFS (1997:238).

128 SFS (1997:835).

(som tidigare kallades socialbidrag) en större roll som inkomst i perioder av arbetslöshet än vad som kanske var tanken.¹²⁹ Enligt Nybom (2012) omfattar socialbidragstagarna sedan 1990-talet grupper varav merparten kan antas ha en arbetsförmåga som är jämförbar med arbetslösa som har a-kasseersättning. År 2012 var arbetslöshet försörjningshindret för 46 procent, eller nästan 115 000 personer, bland de vuxna biståndsmottagarna.¹³⁰

Den enskilde har bara rätt till ekonomiskt bistånd om han eller hon, efter förmåga, försöker bidra till sin egen försörjning. Det innebär bland annat att den som får försörjningsstöd på grund av arbetslöshet på samma sätt som den som får arbetslöshetsersättning aktivt måste verka för att skaffa sig ett arbete. En arbetslös är därför i regel skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat lämpligt arbete. I skyldigheten att bidra till sin försörjning inbegrips också att delta i de program som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar. Kommunerna har dock ett visst utrymme att ställa krav på att arbetslösa som får ekonomiskt bistånd deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser.¹³¹

Trots ett omfattande statligt ansvar organiserar kommunerna olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa. Till en del är detta självpåtagna uppgifter. När arbetslösheten ökade under 1990-talet blev det svårare för Arbetsförmedlingen att ge stöd och service till de arbetslösa, varpå åtgärderna ändrade karaktär. Många kommuner fick då uppfattningen att socialbidragstagare inte får adekvat hjälp på Arbetsförmedlingen och ökade därför sitt engagemang i eget organiserade åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.¹³² Enligt Statskontoret framkommer det, i intervjuer med arbetsförmedlare, att dessa år 2012 upplever att kommunerna aktiverar biståndsmottagare i större utsträckning än några år tidigare.¹³³

129 Ekonomiskt bistånd, tidigare benämnt socialbidrag, inbegriper all ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen. Den del av det ekonomiska biståndet som avser de vanligaste och regelbundet återkommande levnadskostnaderna kallas försörjningsstöd.

130 Socialstyrelsen (2013).

131 Statskontoret (2013).

132 Thorén (2012).

133 Statskontoret (2013).

I Statskontorets intervjuer framkommer det också att kommunföreträdarna anser att Arbetsförmedlingen koncentrerar sig för mycket på att producera mätbara resultat och att de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden i stället "lastas över" på kommunerna. Många kommunrepresentanter upplever att Arbetsförmedlingen är alltför hård i sina bedömningar av klienterna och borde vara öppnare för att "testa" om personerna i fråga är arbetsföra. På motsatt sätt menar en del företrädare för Arbetsförmedlingen att många av dem som socialtjänsten hänvisar till de lokala arbetsförmedlingarna varken är arbetsföra eller redo för Arbetsförmedlingens insatser.¹³⁴

Otydliga resultat

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken är på många sätt diffus med stora lokala variationer. I början av 2000-talet erbjöds vissa arbetslösa kommunal arbetsmarknadspolitik som gav möjlighet till ökad kompetens och därigenom ökade möjligheter att finna arbete. I dessa kommuner syftade arbetsmarknadspolitiken till att arbetslösa skulle finna arbete. I andra kommuner organiserades arbetsmarknadspolitiken för att minska de kommunala kostnaderna och syftade främst till att ge incitament att inte söka socialbidrag i kommunen.¹³⁵

De effektstudier som har gjorts om den kommunala arbetsmarknadspolitiken är för få för att det ska gå att dra några säkra slutsatser. Resultaten är motstridiga. Men det finns en tendens till att åtgärderna inte har haft några betydande positiva effekter. Flera studier pekar på att aktiveringsinsatserna inte ser ut att utgå ifrån individuella bedömningar.¹³⁶

Enligt Nybom (2012) kan de aktiveringsinsatser som erbjöds socialbidragstagare i fyra svenska kommuner åren 2002–2003 delas in i jobbaktivering och resursaktivering. Jobbaktivering antas syfta till att få ut individerna i vilket arbete som helst och så fort som möjligt. Innehållet handlar därför om krav på intensivt jobbsökande eller sysselsättningar som gör socialbidragstagandet mindre attraktivt än att söka och ta ett

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ulmestig (2007).

¹³⁶ Thorén (2012).

reguljärt arbete. Resursaktivering handlar om att öka individernas resurser så att de kan få långsiktig förankring på arbetsmarknaden.

Nyblom finner att aktiveringsinsatserna tycks vara svagt kopplade till klienternas försörjningshinder. Trots att brist på resurser som utbildning och arbetslivserfarenhet är de vanligaste försörjningshindren, enligt socialarbetarna, får endast en femtedel av klienterna resursaktivering som syftar till att förbättra just sådant. Klienter som saknar utbildning och/eller arbetslivserfarenhet får till och med resursaktivering mer sällan än andra.¹³⁷

Resursaktiveringen förknippas ofta med statlig aktivering i form av utbildning, praktik på reguljära arbetsplatser eller kurser i yrkesinriktade färdigheter. Resultaten indikerar att resursaktivering (i kombination med sanktion) är lovande jämfört med jobbaktivering oavsett om den utförs i statlig eller kommunal regi.¹³⁸

Arbetsmarknadspolitiken är alltså på väg att splittras på oklara grunder

Vi har alltså sett att kommunerna i allt större omfattning bedriver arbetsmarknadspolitik för arbetslösa med försörjningsstöd. Till en del är detta självpåtagna uppgifter. Exakt varför det har blivit så är svårt att utvärdera. I vissa fall kan det bero på att kommunerna har högre ambitioner än staten när det gäller att stödja arbetslösa. Men i andra fall ser det ut som om den kommunala arbetsmarknadspolitiken har ett avskräckande, snarare än kompetenshöjande, syfte. Staten har understött utvecklingen genom att utöka kommunernas lagstöd för att kräva deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Att arbetslösa med försörjningsstöd hamnar vid sidan om den statliga arbetsmarknadspolitiken är ett problem om den arbetsmarknadspolitik de erbjuds i stället inte håller lika hög kvalitet som den statliga. De utvärderingar som finns antyder att de kommunala åtgärderna inte har haft några betydande positiva effekter. Den kommunala arbetsmarknadspolitiken ser ut att i för liten grad bestå av resursaktivering som syftar till att öka individernas resurser så att de kan få långsiktig förankring på arbetsmarknaden.

¹³⁷ Nyblom (2012).

¹³⁸ Ibid.

Det är också ett problem att staten successivt ser ut att lasta över arbetsmarknadspolitiska utgifter och uppgifter på kommunerna där förutsättningarna att bedriva en bra arbetsmarknadspolitik varierar. Att det i första hand handlar om grupper som inte har kvalificerat för akasseersättning och följaktligen har svag förankring på arbetsmarknaden gör det än mer problematiskt.

Referenser

- Ambjörnsson, Ronny (1988), Den skötsamme arbetaren. Carlssons Bokförlag.
- Andersen, Torben M. (2010), Why do Scandinavians Work?, CESifo Working Paper No. 3068.
- Andersson, Dan, Anna-Kirsti Löfgren och Jenny Lindblad (2008), Trygghet och effektivitet, en bättre arbetslöshetsförsäkring Om vägvalen i sysselsättningspolitiken. Landsorganisationen i Sverige.
- Andrén, Thomas (2011), Kvinnors och mäns arbetsutbudspreferenser: analys med en strukturell diskret arbetsutbudsmodell. Specialstudier nr 24, Konjunkturinstitutet.
- Arbetsförmedlingen (2014), Arbetsmarknadsrapport 2014.
- Arbetsförmedlingen (2014-02-21), Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet. Dnr: Af-2012/445712.
- Arbetsförmedlingen (2014-06-13), Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet. Dnr: Af-2013/508922
- Bassanini, Andrea och Romain Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD Economics Department Working Papers, No. 486, OECD Publishing.
- Bengtsson, Mattias (2013), Toward stanby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. Under publicering i International Journal of Social Welfare.
- Bengtsson, Mattias och Kerstin Jacobsson, Europas låga arbetskraftsinvesteringar – ett högt pris att betala i Engelbrekt, Antonina Baradjieva, Lars Oxelheim och Thomas Persson (redaktörer) (2013), Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris Europaperspektiv 2003. Santérus förlag.
- Bennmarker, Helge, Kenneth Carling och Bertil Holmlund (2005) Leder höjd a-kassa till längre arbetslöshetstider? Den studie av de svenska förändringarna 2001–2002. Rapport 2005:16, IFAU.
- van den Berg, Gerard J., Lene Back Kjærsgaard och Michael Rosholm,

- (2014), Betydelsen av möten mellan arbetslösa och förmedlare. Rapport 2014:5, IFAU.
- Björklund, Anders, Per-Anders Edin, Bertil Holmlund, Eskil Wadensjö, (2006), Arbetsmarknaden, SNS Förlag.
- Carling, Kenneth, Bertil Holmlund och Altin Vejsiu (1999), Do benefit cuts boost job findings? Swedish evidence from the 1990s. IAFU Working Paper 1999:8.
- Chetty, Raj, (2005), Why do Unemployment Benefits Raise Unemployment Durations? Moral Hazard vs. Liquidity, NBER Working Paper 11760, National Bureau of Economic Research.
- Ekonomistas, "Arbetslösheten och penningpolitiken – uppdatering för helåret 2013" Lars EO Svensson 2014-02-06
- Ekonomistas, "Svagt försvar från Ingves och Jansson" Lars EO Svensson 2014-07-25.
- Eliason, Marcus (2014), Uppsägningar och alkoholrelaterad sjuklighet och dödlighet. Rapport 2014:2, IFAU.
- Ernsäter, Lars och Åsa-Pia Järliden Bergström (2008), Jobbskatteavdraget – Ger ett generellt förvärvsavdrag valuta för pengarna?. Landsorganisationen i Sverige.
- Finansdepartementet (2009), Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009, Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet, nr 2009:1. Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (2011a), Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? Rapport från ekonomiska avdelningen 2011:1. Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (2011b), Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012, promemoria
- Finanspolitiska rådet (2014), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2014.
- Flood, Lennart (2010), En skattepolitik för både innan- och utanförskapet – utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer. SNS.
- Forslund, Anders (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt, Rapport till Finanspolitiska rådet 2008/4.
- Frykman, Jonas och Kjell Hansen (2005), Att leva på kassan, Försäkringskassan Analyserar 2005:4.

- Edmark, Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk och Håkan Selin (2012), Jobb-skatteavdraget. Working paper 2012:2, IFAU.
- Esser, Ingrid (2005), Why work? Comparative Studies on Welfare Regimes and Individuals' Work Orientations, Swedish Institute for Social Research 64. Stockholms universitet.
- Esser, Ingrid (2006), Trygg och därmed arbetsskygg? Inställning till arbete i ett internationellt perspektiv. Samtal om socialförsäkring Nr 12, Socialförsäkringsutredningen, Statens offentliga utredningar.
- Esser, Ingrid (2009) Has welfare made us lazy? Employment commitment in different welfare states i Park, Alison, John Curtice, Katarina Thomson, Miranda Phillips och Elizabeth Clery (red.) (2009), British Social Attitudes: the 25th Report. London: Sage
- Holmlund, Bertil (2013), What do labour market institutions do?, Working Paper 2013:23, Department of Economics Uppsala Universitet.
- Holmlund, Bertil, Eva Mörk, Mårten Palme och Robert Östling (2014), Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd Rapport från socialdemokraternas forskningskommission.
- Hägglund, Pathric (2010), Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna. Rapport 2010-1, Inspektionen för Socialförsäkringen.
- Howell, David R. och Miriam Rehm (2009), Unemployment compensation and high European unemployment benefit: a reassessment with new benefit indicators. Oxford Review of Economic Policy, volym 25, Nummer 2009.
- Jacobsson, Kerstin och Eva Sandstedt (2010) Medborgerligt medvetande och social sammanhållning, i Kerstin Jacobsson (red) (2010) Känslan för det allmänna. Boréa.
- Jahoda, Marie (1982), Employment and Unemployment A social-psychological analysis. Cambridge University Press.
- Janlert, Urban och Rudolf Meidner (1992), Vad säger forskningen om arbetslöshetens effekter på individen? Ekonomisk Debatt nr 6 1992.
- Kolm, Ann-Sofie och Mirco Tonin (2014), Benefit Conditional on Work and the Nordic Model, 12 may 2014. Under publicering i Journal of Public Economics.
- Kolm, Ann-Sofie och Mirco Tonin (2011), In-work benefits and Unemployment, IZA DP No. 5473.

- Konjunkturinstitutet (2009), Yttrande om promemorian Ett förstärkt jobbskatteavdrag, Dnr 6-29-09
- Konjunkturinstitutet (2011), Konjunkturläget december 2011. Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2013a), Konjunkturläget december 2013. Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2013b), Lönebildningsrapporten. Konjunkturinstitutet.
- Lalive, Rafael, Camille Landais och Josef Zweimüller (2013), Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs, Working Paper No. 1312. The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State.
- Laun, Lisa (2012), Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre. Rapport 2012:16, IFAU.
- Lindgren, Karl-Oskar (2006), Roads from Unemployment Institutional Complementarities in Product and Labour Markets. Uppsala Universitet.
- LO (2013a), Saknas: En arbetslinje för omställning – hur arbetskraftens omställningsbehov möts med försämrade omställningsmöjligheter, delrapport 4 Arbetsmarknaden efter krisen. Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2013b), Stort omfång – svagt innehåll Svensk arbetsmarknadspolitik 2013. Landsorganisationen i Sverige.
- Lundgren, Stefan (red) (2008), Vägar till full sysselsättning, Konjunkturrådets rapport 2008. SNS
- Nybom, Jenny (2012), Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten, Rapport i socialt arbete 141.2012. Institutionen för socialt arbete Stockholms universitet.
- OECD (2006), Employment Outlook. OECD.
- Prop. 2009/10:1. Sveriges Riksdag.
- Prop. 2011/2012:100 Bilaga 5, Utvärdering av jobbskatteavdraget. Sveriges Riksdag.
- Prop. 2013/14:100. Sveriges Riksdag.
- Riksrevisionen (2009), Jobbskatteavdraget, RiR 2009:20. Riksrevisionen.
- Rothstein, Bo (2011), Creating a Sustainable Solidaristic Society: A Manual. Presented at the conference Dimensions of Equality in a Good

- Society organised by the Friedrich Ebert Stiftung and The Swedish Labor Movement Think Tank at Stockholm Cultural Centre, April 14, 2011.
- Røed, Knut (2006), Dagpenger, jobbsøking, og arbeidsledighetens varighet – En oppsummering av litteraturen, Tidsskrift for Velferdsforskning, årg. 9, no 3, sid. 170–180.
- Røed, Knut, Peter Jensen och Anna Thoursie (2008), Unemployment duration and unemployment insurance: a comparative analysis based on Scandinavian micro data, Oxford Economic Papers, Vol. 60, No. 2, sid. 254–274.
- Tatsiramos, Konstantinos och Jan C. van Ours (2009), Arbetsmarknadseffekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2011 SOU 2011:2
- Thorén, Katarina H. (2012), Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare i Rapport från riksdagen 2011/12:RFR15, Arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Sveriges Riksdag.
- Thoursie, Anna (2008), Arbetslöshetsförsäkringar – Är lägre och kortare alltid bättre?, Premiss förlag.
- SCB (2014), Inkomstfördelningen 2012, pressmeddelande från SCB nr 2014:4
- SFS (1997:238), Lag om arbetslöshetsförsäkring
- SFS (1997:835), Förordning om arbetslöshetsförsäkring
- Socialstyrelsen (2013), Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2012, Artikelnr 2013-9-11
- Sohlman, Åsa (2010), Arbetsmarknadspolitik för att motverka långa arbetslöshetstider. Landsorganisationen i Sverige.
- Statskontoret (2013), Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Diarienummer 2012/47-5
- Strandh, Mattias (2000), Varying Unemployment Experiences? The economy and well-being. Doctorial thesis at the Department of Sociology, Umeå University No 18 2000.
- Strandh, Mattias, Madelene Nordlund och Anne Hammarström (2012), Youth unemployment, youth programs and mental health scarring in Sweden – long term mental health effects of two different forms of

- unemployment experiences i European Comission (2012), A comparison of effects on capabilities in transitions to the labour market: EU Collaborative Project "WorkAble": Making Capabilities Work (2009–2012) Work Package 5: Effects on transitional trajectories of young people Deliverable 5.2: Final report.
- Svallfors, Stefan (2004), Klassamhällets kollektiva medvetande. Boréa
- Svallfors, Stefan (2011), Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
- Ulmestig, Rickard (2007), På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag Lund Dissertations in Social Work no 27.



I samband med regeringsskiftet år 2006 gjordes en omläggning av den ekonomiska politiken med en tydlig betoning på de ekonomiska incitamentens betydelse för viljan att arbeta. Genom att kraftigt öka skillnaderna i inkomst mellan dem som har och inte har jobb skulle arbetsutbud och sysselsättning öka och den så kallade jämviktsarbetslösheten minska. Jobbskatteavdraget har varit juvelen i den sysselsättningspolitiska kronan, men även sänkt ersättning och hårdare villkor i arbetslöshetsförsäkringen liksom nedtrappad ersättning och strikta tidsgränser i sjukförsäkringen har varit viktiga beståndsdelar i sysselsättningspolitiken.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* ger LO-ekonomerna Åsa-Pia Järliden Bergström, Lars Ernsäter och Anna-Kirsti Löfgren en beskrivning av vad alliansregeringens sysselsättningspolitik går ut på och vad vi kan säga om dess effekter.

En avgörande dimension i rapporten är att det finns mycket annat än ekonomiska incitament som spelar roll när individers arbetsliv utformas och bestäms. Det borgerliga sysselsättningspolitiken är motiverad om människors grundläggande attityd är att till varje pris undvika arbete och ändå eftersträva konsumtion. Så är det inte. Arbete behövs för välbefinnandet. Arbetsmotivationen är hög i välfärdsstater. Det finns en grund av ömsesidighet och förpliktelse att bygga på. Ekonomiska incitament kan ha betydelse på marginalen. Men effektens storlek är mycket osäker och försvagade ekonomiska incitament kan motverkas med aktiv arbetsmarknadspolitik.

September 2014

ISBN 978-91-566-2997-6

www.lo.se