

Jobbfrågan

En granskning av regeringens
sysselsättningspolitik



Produktionsfakta
Utgivare
Produktion
Produktionsår

Vänsterpartiets riksdagsgrupp
Vänsterpartiets Informationsavdelning
2011

Förord

Moderaterna har sedan en lång tid haft högt förtroende i jobbfrågan. I denna lilla skrift har vi samlat en del texter där vi lite närmare skärskådar dels den teoretiska grunden och det empiriska stödet för regeringens ekonomiska politik, och där fokus ligger på ”jobbfrågan”. Texterna bygger framförallt på vår motion på 2011 års ekonomiska vårproposition (vårbudgeten). Genom att belysa teoribildningen bakom den förda politiken hoppas vi kunna stärka vår argumentation i den ekonomisk-politiska debatten.

Vår egen politik för ökad sysselsättning återfinns bl.a. i vår vårbudget. Denna ska vi utveckla senare i höst när vi lägger vår ”riktiga” budgetmotion. I samband med det kommer vi också att ge ut ett ”särtryck” med vår sysselsättningspolitik.

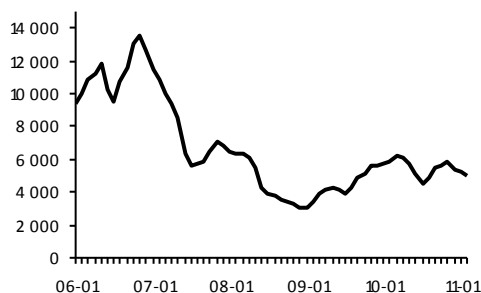
Ulla Andersson, ekonomisk-politiska talesperson Vänsterpartiet

Från aktiva insatser till passiva massåtgärder

Samtidigt som arbetslösheten är fortsatt hög har många företag brist på arbetskraft. Inom tillverknings- och byggindustrin uppger hela 30 procent av företagen att de upplever brist på arbetskraft.¹ Regeringen bär ett stort ansvar för denna olyckliga kombination. Trots stigande arbetslöshet har regeringen dragit ned på möjligheterna till omskolning och vidareutbildning. Antalet platser inom arbetsmarknadsutbildningen har minskats med 62 procent sedan regeringen tillträdde och antalet deltagare i den kommunala vuxenutbildningen har minskat med 18 procent.

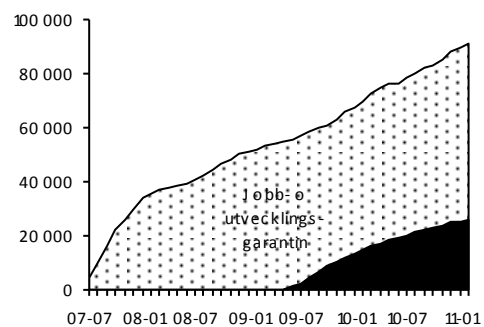
Istället för att rusta de arbetslösa för framtidens arbetsliv genom satsningar på kunskapshöjande och utvecklande insatser har regeringen satsat stort på mer eller mindre passiva massåtgärder. Detta sker inte minst inom ramen för de s.k. garantierna – jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgaranti för ungdomar – som regeringen infört inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Sedan garantierna infördes har antalet deltagare i dessa program i det närmaste exploderat. I februari år var inte mindre än 91 000 personer inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin och 45 000 ungdomar i jobbgarantin för ungdomar.

Diagram 1 Antal platser i arbetsmarknadsutbildning



Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik

Diagram 2 Antal personer i jobb- och utvecklingsgarantin



Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik

Tvärtemot vad namnen för garantierna indikerar garanteras deltagarna vare sig jobb eller utveckling. Enligt Arbetsförmedlingens statistik deltog i februari 2011 endast 15 procent av

¹ Sveriges Riksbank, ”Penningpolitisk rapport, februari 2011”.

dem som var inskrivna i jobbgarantin för unga och 24 procent av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 i en aktiv insats i form av praktik, utbildning eller stöd till start av näringsverksamhet.

Efter 450 dagar i Jobb- och utvecklingsgarantin placeras långtidsarbetslösa i slutstationen, Fas 3, där de ska anvisas ”varaktig samhällsnyttig sysselsättning” motsvarande hela sitt arbetsutbud. I praktiken har det visat sig att deltagare utnyttjas som oavlönad arbetskraft, alternativt inte erbjuds någon meningsfull sysselsättning över huvudtaget. Offentliga arbetsgivare, privata företag och ideella organisationer kan vara anordnare och de får många gånger större bidrag från staten än vad deltagaren får ut i ersättning. Fas 3 har blivit en lukrativ marknad för företag som har som affärsidé att tjäna pengar på de arbetslösa.

Regeringen ser emellertid inte detta som ett misslyckande. Tvärtom är det ett medvetet och centralt inslag i deras allmänna ekonomiska politik för att sätta press på de lägsta lönerna nedåt. Den bakomliggande tanken är att innehållet i de arbetsmarknadspolitiska programmen ska vara meningslösa. Syftet är att de arbetslösa ska avskräckas från att hamna i några av dessa program. Strategin är att denna avskräckningseffekt ska få de arbetslösa att sänka sina lönekrav. Här går en avgörande skiljelinje mellan regeringen och Vänsterpartiet i synen på arbetslöshetens orsaker och de åtgärder som är mest lämpliga för att öka sysselsättningen.

Regeringens ekonomiska politik är en politik för låga löner

Regeringens satsning på passiva massåtgärder inom ramen för de s.k. garantierna utgör en integrerad del av kärnan i dess ekonomiska politik. Syftet är att sätta press på de lägsta lönerna nedåt. Regeringen har länge varit ovillig att erkänna detta, vilket bl.a. regeringens eget Finanspolitiska råd nyligen kritiserat.² Det var därför välgörande för den politiska debatten när finansminister Anders Borg nyligen kritiserade de kommunala arbetsgivarna för att de gått med på för höga ingångslöner för anställda i kommunsektorn.³ För närvarande är lägsta lönen för vårdbiträden och undersköterskor 16 070 kronor i månaden. Det är alltså dessa löner som Borg vill sänka. Ett rimligt antagande är att Borg därtill hoppas att nedpressade lönenivåer inom kommunsektorn ska sätta press på de lägsta lönerna inom andra kvinnodominerade branscher, som t.ex. inom handeln. Därmed framstår även ökade

² Finanspolitiska rådet, ”Svensk finanspolitik”, Finanspolitiska rådets rapport 2010, s 12.

³ Dagens nyheter, 23:e mars, 2011.

löneskillnader mellan män och kvinnor som ett centralt inslag i regeringens sysselsättningsstrategi.

Leder regeringens politik till fler jobb?

Regeringens ekonomiska politik för ökad sysselsättning har ett tämligen gott stöd i den för tillfället dominerande nationalekonomiska teoribildningen. Något förenklat går denna ut på att jämviktsarbetslösheten, dvs. den nivå på arbetslösheten som är förenlig med en stabil prisutveckling, i huvudsak bestäms av lönedrivande ”strukturella faktorer” på arbetsmarknadens utbudssida.⁴ Det empiriska stödet för regeringens politik är emellertid mycket svagt och, i många fall, helt motstridigt.

Under de senaste 20 åren har den svenska arbetsmarknaden genomgått betydande förändringar, inte minst sedan den borgerliga regeringen kom till makten 2006.

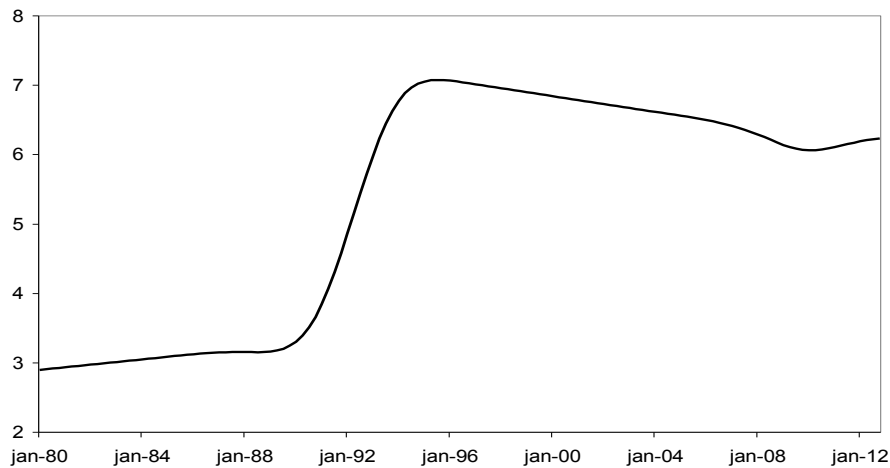
Arbetslöshetsförsäkringen har drastiskt försämrats. Löneskillnaderna i samhället har ökat och den samlade fackföreningsrörelsens styrka har försvagats. Vidare har antalet tillfälliga anställningar ökat, anställningsskyddet försvagats och reservationslönerna pressats ned.

Samtliga dessa förändringar bör enligt teoribildningen sänka den svenska jämviktsarbetslösheten. Eftersom förändringar är många och betydande borde således den svenska jämviktsarbetslösheten vara betydligt lägre idag jämfört med t.ex. 1980-talet. Så är emellertid inte fallet. Konjunkturinstitutets skattningar visar tvärtom att den svenska jämviktsarbetslösheten är betydligt högre idag än på 1980-talet, se diagram 3 nedan.

⁴ Se t.ex. Zettergren, Göran, ”Naturligt hög arbetslöshet – om sambandet mellan politik och jämviktsarbetslösheten”, Global utmaning (2011) och Lundborg, P, Vartiainen, J & G Zettergren, ”Den svenska jämviktsarbetslösheten: En översikt av kunskapsläget”, Specialstudie nr 11 (jan 2007), Konjunkturinstitutet.

Diagram 3 Den svenska jämviktsarbetslösheten, 16–64 år

Kvartalsdata



Källa: KI

Teorierna om jämviktsarbetslöshetens bestämningsfaktorer saknar således helt förklaringsvärde beträffande den svenska jämviktsarbetslöshetens utveckling. På samma sätt som ökningen av den svenska jämviktsarbetslösheten inte kan förklaras av den dominerande teoribildningen har bl.a. Blanchard och Wolfers (2000)⁵ konstaterat att förändrade regelverk och institutionella förhållanden på arbetsmarknaden inte kan förklara den stora ökning av arbetslösheten som ägde rum i många europeiska länder under 1980-talet.

Regeringen har motiverat sin politik, bl.a. de kraftiga försämringarna av arbetslöshetsförsäkringen, med att de ska ”öka drivkrafterna för arbete”. De stora försämringarna av a-kassan innebär att den svenska arbetslöshetsförsäkringen nu är bland den lägsta inom hela OECD-området.⁶ Howell och Rehm har emellertid visat att det empiriska stödet för att sänkta ersättningar i arbetslöshetsförsäkringen leder till sänkt arbetslöshet är svagt.⁷ Detta förefaller gälla även för Sverige. Som framgår av diagrammet nedan finns det

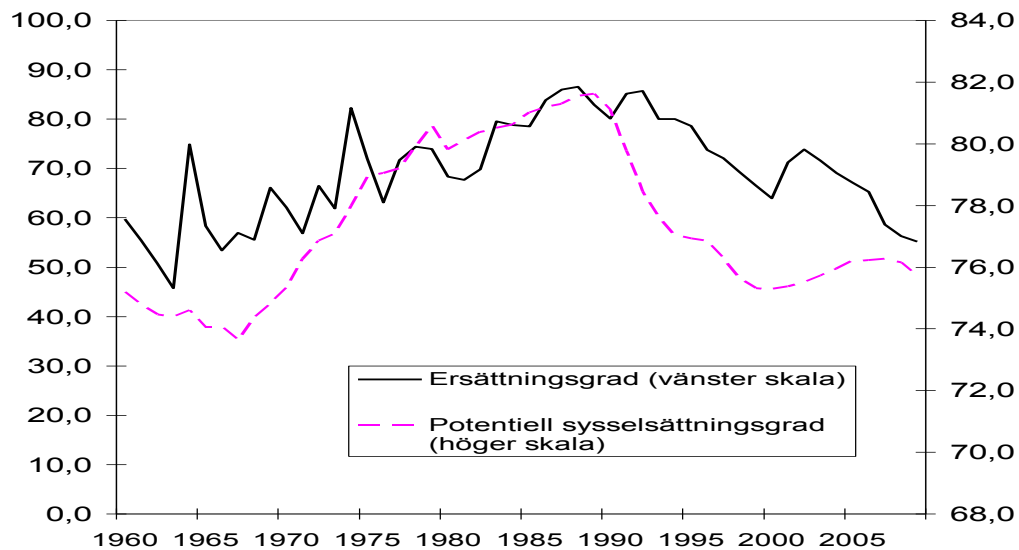
⁵ Blanchard, O och J. Wolfers (2000), ”Shocks and institutions and the rise of European unemployment, The aggregate evidence”, *Economic Journal*, 110 (1).

⁶ Se t.ex. TCO, ”Svensk A-kassa kvar i stryckklass”, (2010).

⁷ Se t.ex. Howell, D & M. Rehm (2009), “Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators”, *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 25, no 1.

tvärtom ett positivt samband mellan ersättningsgraden och (KI:s) bedömningar av potentiell sysselsättningsgrad.⁸

Diagram 4 Ersättningsgraden i a-kassan⁹ och potentiell sysselsättningsgrad (16-64 år)



Källa: Zettergren, Göran, ”Naturligt hög arbetslöshet – om sambandet mellan politik och jämviktsarbetslösheten, Global utmaning (2011)

Sambandet ska inte tolkas som att högre ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen leder till lägre arbetslöshet och högre sysselsättning. Men en rimlig slutsats av tidsserierna är att ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen inte kan förklara förändringarna av sysselsättningsgraden i Sverige.

Det inslag i regeringens politik för fler jobb som är dyrast är det s.k. jobbskatteavdrag, som för närvarande uppgår till hela 75 miljarder kronor. Inspirationen till jobbskatteavdraget har i stor utsträckning hämtats från USA, och deras Earned Tax Credit (ETC). Jobbskatteavdraget vilar på samma teoretiska bas som försäkringarna av a-kassan, sjukförsäkringen och de ”avskräckande” arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Tanken med jobbskatteavdraget är att det ska öka arbetsutbudet (i lägre inkomstskikt) och på så sätt sätta press på de lägsta lönerna nedåt. De flesta empiriska studier av sysselsättningseffekter av förvärvsavdrag har baserats på

⁸ Med potentiell sysselsättningsgrad avses, grovt sett, den sysselsättningsgrad som anses vara förenlig med stabil prisutveckling.

⁹ Avser ersättning från a-kassan i procent av tidigare lön. Tidsserien är baserad på medianinkomst för TCO-anställda.

data i anglosaxiska länder.¹⁰ Det går emellertid inte att på basis av dessa studier dra några säkra slutsatser beträffande effekterna av det svenska jobbskatteavdraget. Lönebildningen och övriga institutionella förhållanden på arbetsmarknaden, samt hela välfärdspolitiken är väsensskilda mellan de anglosaxiska länderna och Sverige, vilket innebär att det är mycket svårt att översätta resultaten från dessa studier på svenska förhållanden.

Magnus Henrekson belyser denna fråga i rapporten *Håller regeringens jobbstrategi?*¹¹ Henrekson pekar bland annat på svagheten med den svenska konstruktionen, till skillnad mot vad som är fallet i de flesta länder som infört någon typ av förvärvsavdrag, omfattar löntagare i samtliga inkomstlagen.¹² Eftersom marginalskatten för personer med inkomster strax över genomsnittlig inkomstnivå inte sänks erhåller dessa individer endast en positiv inkomsteffekt.¹³ För denna grupp ökar nettolönen vid oförändrat antal arbetstimmar. Henrekson konstaterar att denna effekt är entydigt negativ avseende antalet arbetade timmar.

Henrikson noterar också de nominella lönestelheterna på den svenska arbetsmarknaden och drar slutsatsen att jobbskatteavdraget i vissa fall:

”...tenderar att bli en skänk från ovan för den som råkar ha ett jobb...”,
vilket ”skapar både arbetslöshet och leder till samhällsekonomiskt
omotiverade investeringar i arbetsbesparande teknik..”¹⁴

¹⁰ En av dessa är: Meyer, B D (2007), ”The US Earned Income Tax Credit, It’s Effects and Possible Reforms”, *Swedish Economic Policy Review*, vol 14, nr 2.

¹¹ Henrekson, M, ”Håller regeringens jobbstrategi?”, IFN Policy Paper nr 30 (2009), Institutet för näringslivsforskning.

¹² Utöver Sverige, är det endast Danmark och Nederländerna som har liknande modeller. Konstruktionerna med förvärvsavdrag som omfattar löntagare i samtliga inkomstlagen blir naturligtvis synnerligen kostsamma. I relation till BNP hör det svenska jobbskatteavdraget till de dyraste inom hela OECD-området – se t.ex. Finanspolitiska Rådet, ”Svensk finanspolitik”, (2010), s 164.

¹³ ESV, ”Statens finanser 2009 – med jobbskatteavdraget som fördjupning”.

¹⁴ Henrekson, M, ”Håller regeringens jobbstrategi?”, s 6.

Den nordiska modellen och den sociala rörligheten

OECD:s Employment Outlook (2006) delar in ett antal OECD-länder i olika kategorier med liknande institutionella förhållande och jämför deras resultat avseende sysselsättning och arbetslöshet.¹⁵ De kategorier som valts är den anglosaxiska, den centraleuropeiska, den östeuropeiska och den nordiska modellen.

Författarna konstaterar att den anglosaxiska modellen, med låga skatter, få arbetsmarknadspolitiska åtgärder, låga ingångslöner och allmänt liberala villkor på arbetsmarknaden, har nått bättre resultat än OECD-snittet vad gäller sysselsättning och arbetslöshet. Men man konstaterar samtidigt att de nordiska länderna, vars modell till vissa delar är den anglosaxiska modellens motsats, med höga skatter, relativt jämn inkomstfördelning, omfattande arbetsmarknadspolitik och relativt generösa socialförsäkringssystem, uppnått lika goda arbetsmarknadsresultat som den anglosaxiska.

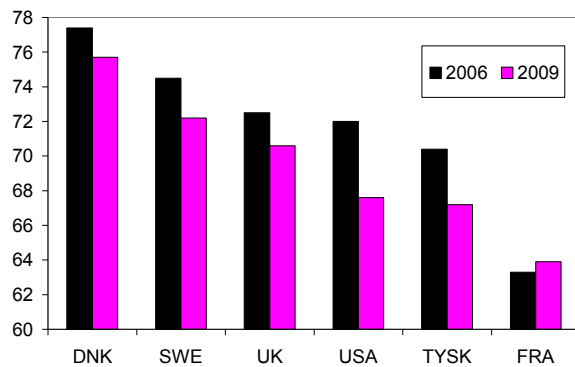
Diagram 5 nedan visar på sambandet mellan social rörlighet¹⁶ och inkomstfördelning¹⁷. De valda länderna kan delas in enligt ovan nämnda (stiliserade) kategorier; den nordiska modellen (Sverige och Danmark), den anglosaxiska (USA och Storbritannien) och den kontinentala (Tyskland och Frankrike). Diagrammet visar tydligt ett positivt samband mellan en relativt jämn inkomstfördelning och en relativt hög social rörlighet.

I diagram 6 jämförs sysselsättningsgraden för samma länder. Av diagrammet framgår att de länder med en relativt jämn inkomstfördelning (dvs. Danmark och Sverige) har den högsta sysselsättningsgraden bland de jämförda länderna.

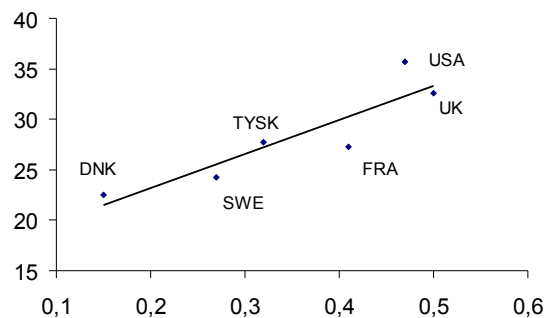
¹⁵ OECD (2006), "Employment Outlook 2006".

¹⁶ Det mått på social rörlighet som används i diagrammet tar fasta på sambandet mellan fäders och söners inkomster. En låg siffra visar på hög social rörlighet.

¹⁷ Det mått på Gini-koefficienten som används i diagrammet avser fördelning av hushållen disponibla inkomster. Ett högre värde på Gini-koefficienten innebär en mer ojämlig inkomstfördelning.

Diagram 5 Sysselsättningsgrad, 15-64 år

Källa: OECD, ”Employment Outlook 2010”

Diagram 6 sambandet mellan social rörlighet och inkomstfördelning

Vänster skala: Social rörlighet

Undre skalan: Gini-koefficient

Källa: RUT, Dnr 2010:1605

Ekonomisk jämlikhet leder bevisligen till ökad social rörlighet. Man kan på goda grunder anta att detta leder till en mer dynamisk arbetsmarknad, vilket förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt och därmed bidrar till en högre långsiktig sysselsättningsnivå.

Ökad jämlikhet och väl utbyggda välfärdssystem torde också stärka de långsiktiga tillväxtförutsättningarna. Detta genom att icke-privilegerade samhällsgrupper via kollektivt finansierad utbildning och barn- och äldreomsorg ökar dessa gruppers möjligheter att uppnå sin fulla potential. En annan aspekt av jämlika och socialt rörliga samhällen är deras förmåga att understödja en känsla av samhörighet och tillit bland medborgarna, vilket bidrar till ökat samhällsansvar och därmed mindre sociala problem och mer stabila samhällsliga institutioner. Sådana förhållanden är ofta en förutsättning för en god ekonomisk och social utveckling.



Vänsterpartiet

Vänsterpartiet i riksdagen

100 12 Stockholm

vansterpartiet@riksdagen.se

www.vansterpartiet.se

Tel 08-786 40 00

Fax 08-21 33 53