

Hur gick det?

En granskning av effekterna
av regeringens jobbpolitik

Anne-Marie Lindgren

”Det finns alla skäl i dag att varna för det statistiska spin som Moderaterna ägnar sig åt; alla siffror från regeringskansliet i syfte att bevisa den egna politikens framgångar bör granskas ytterligt kritiskt. Och med ett helt saltkar till hands.”

Hur gick det med löftet att öka sysselsättningen?

Moderaterna vann valet 2006 på löftet att öka sysselsättningen genom en ny typ av ekonomisk politik, som skulle öka incitamenten till arbete och företagande. Utfästelserna var inte dåliga. Så här heter det i deras ekonomisk-politiska motion i maj 2006 motion 2005/2006:Fi8), som presenterade hela jobbpolitiken:

”Den samlade bedömningen är att utbudet av arbetskraft och sysselsättningen kommer att öka kraftigt till följd av våra föreslagna reformer. På några års sikt bedöms sysselsättningen stiga med 250 000–300 000 personer. Förlängs perspektivet finns det goda skäl att vänta att sysselsättningen ökat med uppemot 550 000–600 000 personer jämfört med dagsläget. Den långsiktiga arbetslöshetsnivån bedöms kunna sjunka med ca 2 procentenheter, se tabell 13.2.”

Efter fem och ett halvt år av moderat styre bör det gå att se hur effekterna faktiskt blev. Jag jämför skrivningar i propositioner och uttalanden från moderata företrädare mot resultaten från forskningsstudier och utvärderingar som gjorts utanför regeringskansliet.

A. Bakgrund: Arbetsmarknadsläget

Eftersom det finns säsongmässiga variationer i sysselsättning och arbetslöshet måste utvecklingen jämföras för motsvarande månad under olika år. Här anger jag siffrorna för januari 2007, dvs, första månaden jobbskatteavdraget började tillämpas och innan man alltså bör räkna med att effekterna slagit igenom, och därefter siffrorna fem år senare, januari 2012 när effekterna borde ha blivit synliga:

Arbetskraften 15 – 74 år	Januari 2007	januari 2012
Andel sysselsatta	65,6 %	65,0 %
Andel arbetslösa	6,8 %	7,6 %

Källa: SCB, AKU-undersökningarna

Sysselsättningsgraden är med andra ord lägre och andelen arbetslösa högre 2012 än 2007. Förutsägelseerna i den inledningsvis citerade moderata motionen har alltså inte slagit in, vare sig vad gäller sysselsättningen eller arbetslösheten.

Det är i och för sig korrekt att *antalet* sysselsatta var högre i januari 2012 än januari 2007: 4 614 000 personer mot 4 442 000 enligt AKU. Men eftersom också antalet personer i arbetskraften ökat, från 4 766 000 i januari 2007 till 4 993 000 i januari 2012, fortfarande enligt AKU, så har den *andel* av arbetskraften som har jobb minskat och arbetslösheten ökat. Annorlunda uttryckt, ökningen av jobben har inte hållit jämna steg med befolkningsökningen.

Befolkningsökning brukar i sig själv betyda en viss ökning av antalet sysselsatta, eftersom efterfrågan på varor och tjänster ökar och skapar jobb. Demografiska faktorer spelar alltså en självständig roll för sysselsättningsökningen. Men också om man skulle anta att en del av ökningen förklarades av den moderata jobbpolitiken ser man att ökningen av avsevärt mycket lägre än vad motionen räknade med.

Sysselsättningen har – som alltid – pendlat uppåt och neråt sedan 2007. När borgerligheten vann regeringsmakten var det mitt i en pågående sysselsättningsökning alltsedan sommaren 2005, och den fortsatte under 2007 och första halvan av 2008, fast då i avtagande takt.

Hösten 2008 kom som bekant finanskrisen, och det betydde ett fall i sysselsättningen 2009 och 2010. Utvecklingen vände uppåt igen 2011 när konjunkturen stabiliserades men har avtagit igen under trycket av den pågående eurokrisen. AKU-siffrorna för januari mellan åren 2006 och 2012 ser ut så här:

Arbetskraften 15 – 74 år	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andel sysselsatta	64,0	65,6	65,7	64,7	62,9	64,5	65,0
Andel arbetslösa	8,3	6,8	6,4	7,3	9,4	8,2	7,6

Källa: SCB, AKU-undersökningarna

Den kraftigaste sysselsättningsökningen kom alltså under 2006, där vi under $\frac{3}{4}$ av året hade socialdemokratisk regering, men inga jobbskatteavdrag. Ökningen under 2007 var – trots jobbskatteavdragets tillkomst – inte lika stark, och under 2008 slog effekterna av finanskrisen igenom med sjunkande sysselsättning i januari 2009 och 2010.

Givetvis påverkar lågkonjunkturer alltid sysselsättningsnivån, oberoende av både skattesystem och arbetsmarknadspolitik. Men idén bakom jobbpolitiken är att de olika förändringarna i skatte- och socialförsäkringssystem ska förskjuta hela kurvan uppåt – dvs. sysselsättningen ska i både hög- och lågkonjunkturer ligga på en högre nivå än vad den under samma konjunkturella betingelser annars skulle ha gjort.

Dock, trots högkonjunkturen under 2007 och 2008 var sysselsättningsökningen inte i närheten av 250 000 – 300 000 nya jobb som Moderaterna i motion 2005/2006:Fi8 räknade med skulle bli effekten av deras jobbpolitik redan inom ett par år. Över huvud taget är det svårt att i själva statistiken hitta mönster som avviker från vad man skulle förvänta sig som följd av konjunktur- och befolkningsförändringar.

Går det att se det om man gräver något djupare?

B. Jobbskatteavdraget

I den nya borgerliga regeringens första budgetproposition i oktober 2006 (prop. 2006/08:1) heter det så här:

”Svenska och internationella erfarenheter visar att en politik som gör det mer lönsamt att arbeta är avgörande för att skapa fler arbeten och minska frånvaron. (...)

Den höga skattebelastningen för låg- och medelinkomsttagare är en viktig orsak till att många i Sverige inte befinner sig i arbete”

Därför skulle ett särskilt avdrag, jobbskatteavdraget, införas för förvärvsinkomster (men inte för pensioner, a-kasseersättningar och sjukersättningar). I en senare proposition, 2007/2008:22, beskrivs avdragets tilltänkta effekter så här:

”Jobbskatteavdraget, som infördes vid årsskiftet, förstärker drivkrafterna till arbete, särskilt för låg- och medelinkomsttagare. Avdraget gör det mer lönsamt att arbeta för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden men det bidrar också, genom sänkta marginalskatter, till ett ökat arbetsutbud för många av dem som redan har ett arbete. För äldre personer ges ett förhöjt avdrag. Jobbskatteavdraget gör det också mer attraktivt att starta och bedriva aktiv näringsverksamhet.”

Jobbskatteavdraget har utökats i ytterligare tre steg, och varje gång har de – förmodat – positiva effekterna för sysselsättningen åberopats. En rätt vanlig siffra brukar vara 100 000 nya jobb. Det är också den siffra som Finansdepartementet i en egen utredning från i år kommer fram till och som de moderata riksdagsledamöterna Henrik von Sydow och Jenny Pettersson presenterar så här i Göteborgs-Tidningen den 3 maj 2012:

”Alla som gillar idén om fler i arbete borde hylla arbetslinjen och jobbskatteavdraget. För nu är det tydligt att jobbskatteavdraget leder till fler jobb och minskar utanförskapet. Det visar den utvärdering av jobbskatteavdragets effekter som Finansdepartementet genomfört och som presenterades i samband med den ekonomiska vårpropositionen. Frågan är varför fortsätter Socialdemokraterna att motsätta sig skattesänkningar för vanligt folk som ger jobb? Antalet personer i arbetskraften har sedan jobbskatteavdraget infördes 2007 ökat med drygt 100 000 fler än vad som kunde förväntas i förhållande till konjunkturen och av befolkningsmässiga skäl. Detsamma gäller för sysselsättningen som ökade starkt 2007-2011 jämfört med andra länder. En del av detta kan förklaras med andra viktiga reformer som regeringen har gjort, men den tydliga ökningen och omfattande uppgången visar även på jobbskatteavdragets positiva effekter.”

Kommentar: *Antalet* sysselsatta i åldersgrupperna 15-74 år i januari 2007 var enligt AKU 4 442 000 personer, mot 4 614 000 i januari 2012 = 172 000 fler (men håll alltså i minnet att det inte betyder att *andelen* sysselsatta ökat). Av denna ökning skulle alltså, enligt Finansdepartementet, den absoluta merparten, eller 58 procent, förklaras av jobbskatteavdraget. Att antalet personer i arbetsföra åldrar ökat med 370 000, från årsskiftet 2006/2007 till årsskiftet 2011/2012, skulle med andra ord svara för den mindre effekten, likaså den starka konjunkturuppgången under 2007 och delar av 2008.

Trovärdigheten i det kan diskuteras. Särskilt som oberoende utredningar, som till skillnad från departementet inte utgår från simulerade modeller (=teoretiska beräkningar) utan från empiri, kommer till helt andra slutsatser.

• Magnus Henrekson, som är chef för Institutet för Näringslivsforskning (IFN) skrev redan för några år sedan en kritisk artikel om jobbskatteavdraget i Nationalekonomiska Föreningens tidskrift *Ekonomisk Debatt* (nr 2/2010). Han konstaterade att en genomgång av arbetsmarknadens utveckling och antalet arbetade timmar per person inte tydde på något genomslag för jobbskatteavdraget, när man tog hänsyn till befolkningsutvecklingen:

”Den borgerliga alliansregeringen har även i sin fjärde budget fortsatt på den inslagna vägen att sänka skatten på arbete för att höja sysselsättningen och sänka graden av utanförskap i Sverige. Sysselsättningsökningen var dock förhållandevis blygsam även innan den globala krisen. Mycket tyder dessutom på att det framför allt är studenter och friska äldre som arbetar mer, medan framgångarna med att bryta utanförskapet är begränsade.”

”Trovärdigheten i det kan diskuteras. Särskilt som oberoende utredningar kommer till helt andra slutsatser.”

Henreksons belägger sin tes med diagram över sysselsättningsutvecklingen mellan 1994 och 2008, totalt och i olika åldersgrupper.

En av de förklaringar Henrekson pekar på till avdragets obetydliga effekt är att det som i själva verket är förutsättningen för detta – nämligen en press på löneutvecklingen, särskilt i lägre löneskikt – inte har inträffat. Det är en förutsättning moderaterna i allmänhet talat tyst om, trots kritik från Finanspolitiska rådet. Som tydligt lyft fram att det är just den lägre löneutvecklingen, inte avdraget i sig självt, som skapar utrymme för fler jobb.

- Fyra oberoende ekonomer – Karin Edmark vid Institutet för näringslivsforskning (FN), Che-Yuan Liang, Eva Mörk och Håkan Selin, alla vid Uppsala universitet – har gjort en utvärdering av jobbskatteavdraget för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU, rapport 2012:02). Observera alltså att studien är en utvärdering, som utgår från siffror över den faktiska utvecklingen, medan Finansdepartementets studie är en modellberäkning, som bygger på vissa teoretiska antaganden.

De fyra forskarna konstaterar att *”det är genuint svårt att utvärdera jobbskatteavdraget”*. För det fall det finns några effekter så samvarierar de uppenbarligen med ett antal andra faktorer som påverkar sysselsättningen, och det går helt enkelt inte att skilja ut just avdragets (eventuella) effekter.

En avgörande svårighet vid en utvärdering är att avdraget ju utgår för alla som har förvärvsinkomster; man kan alltså inte jämföra arbetsutbudet för grupper med och utan avdrag för att se om det finns några skillnader. Forskarna har i stället prövat att jämföra sysselsättningsläget i kommuner med olika hög kommunalskatt. Den skillnaden innebär ju att skattesänkningen som följd av jobbskatteavdraget blir olika stor i olika kommuner; frågan blir alltså om denna skillnad syns i olika stora förändringar av sysselsättningen.

Men någon sådan skillnad går inte att finna. Det är över huvud taget svårt att visa på några effekter:

”Vi ser två möjliga förklaringar till att resultaten är så osäkra. Det första är att den variation som finns och som vi utnyttjat för att uttala oss om effekter är väldigt liten. I den engelska forskningsrapporten (Edmark m fl. 2012) har vi närmare studerat hur förändringen i genomsnittlig skatt varierar med den kommunala skattesatsen och med potentiell arbetsinkomst. Vi finner genomgående att variationen är mycket liten. Detta gör det naturligtvis svårt att i de sysselsättningsförändringar som finns mellan 2008 och 2006 hitta den eventuella förändring i sysselsättningen som hänger samman med de små förändringarna i genomsnittlig skattesats.

För det andra så verkar det finnas trender i sysselsättningen som redan före reformen samvarierar med den kommande förändringen i genomsnittliga skattesatser. Även dessa trender studerar vi närmare i den engelska rapporten (tabellerna 3 – 6) Av denna analys framkommer dessutom att mönstren i data ser väldigt lika ut före och efter jobbskatteavdragets införande” (Kursiverat här)

Slutsatsen är alltså att det inte går att fastslå några effekter av jobbskatteavdraget. Det behöver i och för sig inte utesluta att det kan finnas vissa effekter – men ett rimligt antagande är att om de varit mer påtagliga, så skulle man ha hittat åtminstone några indikationer på detta. De sannolika effekterna är med andra ord marginella.

Det forskarna bakom IFAU-rapporten säger är egentligen att det inte går att hitta

några förändringar i sysselsättningen, som inte lika gärna kan förklaras med faktorer som konjunkturförlopp, befolkningsförändringar etc, och att några specifika effekter hänförliga till just jobbskatteavdraget inte går att säkerställa. Det skiljer sig alltså drastiskt från Finansdepartementets studie, som anser sig tydligt kunna skilja ut en specifik effekt av jobbskatteavdraget, motsvarande hälften eller mer av sysselsättningsökningen, från effekterna av övriga faktorer som påverkar sysselsättningen.

Varför oberoende forskare, som seriöst och utförligt redovisat de statistiska problemen och de metoder man provat för att lösa dem skulle ha missat en så signifikant och tydlig effekt är svårt att förstå.

Och svårt att tro på.

Allmänt kan man konstatera att om det är svårt att göra en verklig utvärdering, med utgångspunkt i existerande data, så kan man inte med hjälp av simulerade modeller bevisa att det finns effekter som utvärderingen inte kunnat belägga. Personligen anser jag att Finansdepartementet agerar direkt manipulativt.

Eller sammanfattningsvis: Det går inte att empiriskt belägga att jobbskatteavdraget haft några mer påtagliga effekter för sysselsättningen, och inte ens de simulerade modeller Finansdepartementet åberopar sig på kommer i närheten av de effekter som förutspåddes i den tidigare citerade riksdagsmotionen från 2005/2006. Det sannolika resultatet torde dessutom ligga långt under departementets modellberäkning.

En kommentar därutöver: I det inledande citatet från regeringspropositionen framgår att förhoppningen varit både att tidigare icke-förvärvsarbetande skulle gå ut på arbetsmarknaden, och att folk som redan hade jobb skulle arbeta mer. Ett antal rapporter, bland annat från Långtidsutredningen och Konjunkturinstitutet, påpekar dock att internationella studier inte ger något belägg för att ett jobbskatteavdrag ökar arbetsutbudet bland personer som redan har arbete. Avdragets huvudsakliga effekt, i de fall där detta alls går att belägga, handlar om att personer som tidigare inte förvärvsarbetat väljer att ta arbete.

Sådana effekter har kunnat konstateras i USA och Storbritannien, men där är avdraget begränsat till de lägre inkomstskikten. Det ska dessutom ses i relation till att det är länder där mycket av den sociala välfärden är provat mot inkomsten, dvs. marginaleffekterna i form av förlorade förmåner kan bli stora. Det särskilda skatteavdraget motverkar de effekterna och förstärker därmed förstås incitamenten att förvärvsarbeta. Situationen i Sverige ser som bekant annorlunda ut, och alla inkomststagare får avdraget, inte bara de lägsta avlönade.

C. Sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar under 26 år

I den moderata jobbpolitiken ingick ursprungligen idén att sänka arbetsgivaravgifterna i vissa tjänstebranscher. Den nya borgerliga regeringen lade också fram en sådan proposition – prop. 2007/08:29, ”Sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn” – i oktober 2007. Den förslög att samtliga arbetsgivaravgifter med undantag för pensionsavgiften skulle avskaffas för ”reparation och underhåll av vissa fordon, reparation och underhåll av fritidsbåtar m.m., restauranger, catering, taxi, tvätterier, reparation och underhåll av skor och vissa lädervaror, hunddagis, frisörer

samt hud- och kroppsvård”. Regeringen måste dock dra tillbaka den i mars 2008, eftersom EU ansåg att förslaget stred mot den fria konkurrensen och inte godkände ändringen. Noteras här bör att denna risk påpekats för de borgerliga partierna redan tidigare, som dock inte tagit den på allvar.

Regeringen valde att som ersättning för dessa branschvisa sänkningar föreslå en ytterligare minskning, utöver den som redan genomförts 2007, av arbetsgivaravgifterna för ungdom under 26 år.

I propositionen om sänkningen skriver regeringen (prop. 2008/09:7):

”Målsättningen med den föreslagna nedsättningen är att det ska bli lättare för yngre att komma in på arbetsmarknaden. Förslaget innebär att fler unga får en arbetslivserfarenhet som minskar risken för långvarig arbetslöshet senare i livet. En av fördelarna med förslaget, som IFAU också framhåller, är att det inte är stigmatiserande, dvs. nedsättningen är generell och omfattar alla inom ålderskategorin. (...)

Som tidigare framhållits ska förslaget också ses som ett bland flera av regeringens åtgärder för att öka den varaktiga sysselsättningen. Mot denna bakgrund gör regeringen, i motsats till SACO och TCO, bedömningen att den samlade effekten av förslaget är övervägande positiv.”

I ett pressmeddelande om förslaget säger Anders Borg: *”Genom att sänka socialavgifterna ytterligare förstärker regeringen jobbsatsningen för unga så att fler kan få jobb och ungdomsarbetslösheten kan minska.”*

Som framgår av propositionen fanns det kritik bland remissinstanserna. Och redan 2008 skrev Riksrevisionen en kritisk rapport (RiR 2008:16, *”Sänkta socialavgifter - för vem och till vilket pris?”*) om den tidigare, mindre, sänkning som redan gjorts.

Rapporten går igenom de olika försök med sänkta arbetsgivaravgifter som gjorts i Sverige och några andra länder och konstaterar allmänt att effekterna i samtliga fall visat sig bli mycket små. Om den sänkta avgiften för ungdomar skriver revisionen:

”Enligt Riksrevisionens bedömning leder nedsättningen av socialavgifter för ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år till begränsade sysselsättningseffekter och höga dödviktseffekter. Riksrevisionen anser därför att nedsättningen för ungdomar kan ifrågasättas. Det kan diskuteras om det är rimligt att utnyttja en åtgärd där varje nyskapat arbetstillfälle beräknas kosta 900 000 kronor brutto.”

Riksrevisionen beräknade att mindre än tre procent av alla anställningar inom de aktuella åldersgrupperna var en följd av den sänkta avgiften. Myndigheten ansåg att regeringen borde utvärdera den första sänkningen (från 2007) innan några fler sänkningar gjordes. Det gjorde inte regeringen; möjligen kan man misstänka att behovet att visa handlingskraft efter det att EU stoppat de planerade branschvisa sänkningarna vägde tyngre.

Not: Den sänkta arbetsgivaravgiften gäller för alla ungdomar under 26 år, alltså inte bara tillkommande anställningar utan också alla befintliga och de

”Myndigheten ansåg att regeringen borde utvärdera den första sänkningen (från 2007) innan några fler sänkningar gjordes. Det gjorde inte regeringen.”

nyanställningar som skulle gjorts ändå. Det är detta – att sänkningen subventionerar anställningar som skulle funnits även utan sänkningen – som avses med ordet ”död-viktseffekt”. Det är detta faktum, att den lägre avgiften gäller för samtliga anställningar, som gör att totalkostnaden blir så hög – och att den inte står i proportion till de extra anställningar den ger upphov till.

Också Långtidsutredningen – som är kopplad till Finansdepartementet men arbetar fristående – har varit kritisk till ungdomsrabatten. I huvudbetänkandet (SOU 2011:11) skriver man:

”Däremot är det tveksamt om man bör rikta en sänkt arbetsgivaravgift mot en så stor grupp som de unga generellt sett. Även om ungas inträde på arbetsmarknaden inte fungerar speciellt väl i Sverige är målgruppen för denna ned-sättning alldeles för bred. Många unga klarar sig trots allt väldigt bra på arbetsmarknaden, och det finns en uppenbar risk att subventionen därmed tränger undan äldre personer med en svagare anknytning till arbetsmarknaden.

Vi anser därför att sänkta arbetsgivaravgifter bör riktas mot svaga grupper, precis som i fallet med nystartsjobben. Med svaga grupper avser vi här till exempel nyanlända utrikes födda, unga utan slutbetyg från gymnasiet eller äldre med liten formell utbildning. Detta innebär att vi förordar ett avskaffande av den generella sänkningen av arbetsgivaravgifterna för personer upp till 26 år.” (Utredningens kursivering)

Inte ens Fredrik Reinfeldt lät särskilt övertygad om fördelarna med den sänkta arbetsgivaravgiften för unga när han uttalade sig i en intervju i Dagens Nyheter den 3 april i år. Intervjun gjordes i samband med att ett antal andra statsråd uttalat sig för sänkta ungdomslöner. DN skriver:

”Om lönekostnaderna skulle vara rätt medicin borde resultatet av den sänkta arbetsgivaravgiften för ungdomar ha varit större, resonerar statsministern.

– Jag tror helt enkelt inte på den här idén med att sänka löner. I så fall så borde vi redan ha sett detta eftersom vi kraftigt har sänkt kostnaderna.”

Reinfeldts tvekan kanske beror på att han tagit del av en rapport från Finansdepartementets ekonomiska avdelning, som beräknat sysselsättningsökningen för ungdomar som följd av den lägre arbetsgivaravgiften till 0,1 procent. TCO:s chefekonom Göran Zettergren beräknar att det motsvarar 3 900 jobb.

Den moderata partisekreteraren Kent Persson tycks däremot ha en positiv bild av den lägre arbetsgivaravgiftens betydelse, eftersom han i sin blogg (1 maj 2012) hårt angriper Socialdemokraternas uppfattning att sänkningen bör avskaffas:

”I sin ekonomiska vårmotion höjer Socialdemokraterna skatten på att anställa unga med 16 miljarder kronor. Detta i en tid då arbetslösheten bland just unga är hög och den ekonomiska situationen är fortsatt osäker. Socialdemokraterna vill höja trösklarna in på arbetsmarknaden för landets unga när det tvärtom är sänkta trösklar som behövs. Beräkningar visar att upp emot 14 000 jobb hotas av den socialdemokratiska straffskatten på unga.”

De beräkningar Persson hänvisar till anges inte. Att sänkningen skulle ha gett upphov till 14 000 jobb är i sig inte omöjligt även om det ligger högt över vad Finansdepartementets ekonomer beräknat. Kost-

”Inte ens Fredrik Reinfeldt lät särskilt övertygad om fördelarna med den sänkta arbetsgivaravgiften för unga när han uttalade sig i en intervju i Dagens Nyheter.”

naden per jobb med Perssons siffra – eftersom totalkostnaden uppgår till 16 miljarder årligen – blir ju 1,1 miljon, vilket ligger rätt nära Riksrevisionens skattningar. Indirekt medger alltså Persson att kostnaden är mycket hög i förhållande till effekten.

Möjligen har denna insikt lett till att siffran 14 000 reviderats, för i en rapport från de fyra regeringspartierna, som släpptes den 3 maj 2012 – ”Fler jobb för unga” – heter det plötsligt att ”oppositionens skattehöjningar hotar 25 000 ungdomsjobb”.

Kommentar: Effekterna för ungdomars arbetsmarknad kan givetvis inte bara diskuteras i termer av hur många jobb en enskild åtgärd leder till. Debatten måste också handla om vilka effekter man i stället kan få genom att använda pengarna på andra sätt. Socialdemokraternas politik handlar inte om att dra bort pengar från satsningar på ungdomars jobb, utan om att använda pengarna på bättre sätt.

Det är egentligen litet förvånande att Moderaterna så frenetiskt försvarar den här ungdomsrabatten. Den var uppenbart en snabbt hopkommen reservlösning, när de ursprungliga planerna på branschvisa sänkningar av arbetsgivaravgifterna stoppades av EU. Alla sakkunniga som räknat på resultaten säger att effekterna är marginella och kostnaderna för höga i förhållande till utbytet, och studier av andra sänkningar av arbetsgivaravgifterna säger att effekterna generellt är små, dvs. att det över huvud taget inte är en bra metod.

Det naturliga, när en åtgärd inte visar sig särskilt effektiv i förhållande till sina syften, borde rimligen vara att ompröva den och utveckla bättre metoder att nå målet.

Men möjligen beror den moderata lösningen på att de i grunden saknar alternativ; hela deras politik är bygg kring teorierna att ekonomiska incitament, alltså ett antal sänkningar och höjningar av olika skatter och sociala ersättningar, kommer att ge stora resultat för sysselsättningen. De små effekter som uppstått, och som inte står i proportion till kostnaderna, vare sig för jobbskatteavdragen eller för ungdomsrabatten på arbetsgivaravgifterna, innebär egentligen ett krav på korrigeringar inte bara av enskilda åtgärder, utan av en hel ideologi.

Och det är förmodligen mycket svårt.

Men det är slutkommentaren: Sänkta skatter och försämrade socialersättningar skapar inte jobb. Det är bristen på jobb, inte bristen på arbetsvilja, som är det centrala problemet. Och det hänger ihop med att både offentliga och privata investeringar legat lågt under åtskilliga år, att den tekniska förnyelsen stannat av, att infrastrukturen fått förfalla och att bostadsbyggandet är eftersatt. Det får, direkt och indirekt, effekter för jobben. Och de effekterna är för stora för att fler RUT- och ROT-jobb och litet fler jobb i restaurangbranschen ska väga upp dem. På den här punkten krävs ett ordentligt omtänkande.

D. Differentierad a-kassa

Den borgerliga regeringen har ändrat reglerna för egenavgifterna till a-kassa, så att avgifterna är högre i förbund med hög arbetslöshetsrisk. Förslaget lades fram i deras första budgetproposition, prop. 2006/2007:1, men mest klarspråk om motiven återfinns i Moderaternas ekonomisk-politiska motion 2005/2006:Fi8:

”På marginalen är den statliga subventionen av arbetslöshetsförsäkringen 100 procent. Detta innebär att varken arbetsgivare, löntagarkollektivet eller enskilda individer behöver bära den direkta kostnaden om arbetslösheten ökar.

Vi menar att arbetslöshetsförsäkringen måste vara mer försäkringsmässig och att den statliga subventionsgraden måste minskas. En högre grad av självfinansiering än i dag gör att risken för överutnyttjande av försäkringen blir lägre. En annan fördel jämfört med dagens system är att de parter som förhandlar fram löner och anställningsvillkor konfronteras med kostnaderna för arbetslösheten. Då kommer sysselsättningen att öka och arbetslösheten att bli lägre.”

Arbetslöshet antas alltså bero på att lönerna är för höga, något som i sig självt är en högst diskutabel tes; det finns ett stort antal andra faktorer, som till exempel lågkonjunkturer, finanskriser eller helt enkelt teknisk utveckling, som leder till arbetslöshet. Och som inte motverkas det allra minsta av differentierade a-kasseavgifter. Men även grundidén, att differentierade a-kasseavgifter kan användas för att påverka lönebildningen, sågas av nationalekonomerna Lars Calmfors och Georg Marthin i en artikel i Ekonomisk Debatt, nr 2011:6:

”Finansieringsreformen av arbetslöshetsförsäkringen är ett exempel på hur en politik som bygger på ofullständiga teoretiska modeller kan få oönskade konsekvenser. Ett antal analyser har påvisat att differentierade avgifter kan leda till mer återhållsamma löneökningar. Dessa modeller har emellertid inte beaktat att antalet medlemmar i en frivillig försäkring beror på medlemsavgifterna. Modellerna har också utgått från perfekt överlappning mellan kassor och fackförbund och från att kassorna har ansvar även för de långtidsarbetslösa. Förutsättningarna i verkligheten avviker i hög grad från dem som antagits i dessa analyser.”

E. ”Kompletterande aktörer”

Arbetsförmedlingsverksamheten har under den borgerliga regeringen också öppnats för det som kallas ”kompletterande aktörer”, dvs. privata företag som på olika sätt ska hjälpa arbetslösa att få arbete. Vid ett seminarium anordnat av arbetsmarknadsdepartementet den 12 november 2007 presenterades satsningen på sådana aktörer så här av statssekreterare Eva Uddén Sonnergård, enligt referat på regeringens hemsida:

”Att underlätta matchningen mellan dem som söker arbete med dem som söker medarbetare, och hjälpa dem som står allra längst från arbetsmarknaden att få ett jobb, är de viktigaste uppgifterna för arbetsmarknadspolitiken. Att få in kompletterande aktörer som förmedlare har stor betydelse för att göra detta.”

Vid seminariet presenterades samtidigt en dansk studie kring erfarenheterna av sådana alternativa förmedlingsformer i Australien, Nederländerna och Danmark. Denna studie konstaterade att ”de alternativa verksamheterna har haft svårt att nå de arbetssökande som har svårast att komma in på eller komma tillbaka till arbetsmarknaden” och att effektivitetsvinsterna var osäkra.

Regeringen valde dock att fortsätta satsningen på kompletterande aktörer. En IFAU-rapport (IFAU 2009:23) som utvärderat försöksverksamheten med privata arbetsförmedlingar i tre län under 2007 och 2008 fann inga mer avgörande skillnader i resultat:

”I genomsnitt fanns inga skillnader i sysselsättning eller inkomster mellan arbetslösa som gick till en privat eller en offentlig förmedling. Däremot lyckades de privata förmedlingarna bättre med att förmedla jobb till utrikes födda än vad Arbetsförmedlingen gjorde. Det finns samtidigt tendenser till att de var mindre bra med att hjälpa ungdomar ur arbetslöshet.”

Utredare vid Arbetsförmedlingen (Working Paper 2010:02) fann ”inga varaktiga effekter av samverkan med kompletterande aktörer på utflödet till arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin”. Ett pressmeddelande från Arbetsförmedlingen den 23 februari 2011 med rubriken ”Oklar effekt av jobbcoaching” skriver:

”En ny utvärdering från Arbetsförmedlingen visar att ingen skillnad finns i resultat mellan arbetssökande som fått intern eller extern jobbcoaching. Arbetssökande som har haft jobbcoaching har fått praktikplatser i något större omfattning, men i något mindre omfattning ett arbete jämfört med arbetssökande som inte har haft jobbcoaching.”

Tilläggs kan att en utvärdering av privata aktörer som arbetade med rehabilitering av långtidssjukskrivna (IFAU, rapport 2012:3, ”Kan privatisering av arbetsinriktad rehabilitering öka återgången i arbete) gav samma resultat: *”Vi finner inga skillnader i sannolikheten att återgå i arbete mellan individer som genomgått privat eller offentlig rehabilitering. Våra beräkningar tyder också på att kostnaderna för privat och offentlig rehabilitering var likvärdiga”*, heter det i rapportens sammanfattning.

F. Privatiseringar

Föreställningen om att man kan uppnå inte obetydliga effektivitets- och kvalitetsvinster genom att släppa in privata aktörer har styrt mycket av politiken inom den skattefinansierade sektorn de senaste decennierna.

I regeringen Bildts proposition 1991/92:95, ”Valfrihet och fristående skolor” heter det:

”Jag tror att en stimulerande tävlan mellan olika skolor, med olika inriktning och olika ägandeformer, i sin tur kan bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet. (...) Med större valfrihet och mer utrymme för en skolas profil skapas också bättre incitament för kostnadseffektivitet. Nya och effektivare arbetsmetoder kan prövas och vinna spridning. Därmed torde ett större inslag av fristående skolor också på sikt kunna bidra till en mer effektiv resursanvändning inom det samlade skolväsendet.”

Samma argument upprepas i ett pressmeddelande från Utbildningsdepartementet den 12 oktober 2007:

”Regeringen vill stimulera fler aktörer att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn, till exempel skolan och vården. Andra aktörer än det offentliga – ideella, privata eller kooperativa – har visat sig ge lika bra eller bättre verksamhet, lägre kostnader samt mer nöjd och mer frisk personal än den offentliga.”

Bilden stämmer inte när det gäller arbetsförmedling och arbetsinriktad rehabilitering. Och faktiskt inte i övrigt heller. Hösten 2011 kom en stor forskningsstudie från Studieförbundet Näringsliv och samhälle (SNS) med titeln ”Konkurrensens konsekvenser”, och som byggde på ett stort antal såväl svenska som internationella studier. Den sammanfattade helt kort sina resultat så här:

”De befintliga forskningsresultaten visar på varken några entydiga effektivitetsvinster eller -förluster i form av minskade offentliga utgifter. (...) På de flesta områden går det inte heller att belägga några tydliga kvalitetsvinster.”

G. Sänkta sociala ersättningar

I den borgerliga regeringens allra första budgetproposition, prop. 2006/2007:1, skriver den om socialförsäkringarna:

”Den höga frånvaron och låga sysselsättningen i kombination med en gradvis allt äldre befolkning utgör en av de största utmaningar som Sverige står inför. En viktig orsak till dagens höga frånvaro är att det för många knappt lönar sig att arbeta i stället för att leva på offentliga ersättningar”.

Alltså skulle sjukersättningar och arbetslöshetsersättningar sänkas, och villkoren för att få del av dem kraftigt skärpas. Och enligt de bakomliggande teorierna skulle inte bara sysselsättningen i största allmänhet öka; även problemen med långvarig arbetslöshet och långvariga sjukskrivningar skulle minska.

Det gjorde de inte.

- Enligt Arbetsförmedlingens statistik har antalet personer som varit arbetslösa mer än två år ökat under den borgerliga regeringstiden, från 25 000 till 70 000, alltså nära en tredubbling.
- Ca 250 000 personer har enligt Arbetsförmedlingens bedömningar så allvarliga arbetshinder (av olika slag) att de i dag knappast är, som det heter, anställningsbara – något som kräver helt andra åtgärder än sänkta ersättningar.
- I Fas 3, slutstationen i jobb- och utvecklingsgarantin som arbetslösa hamnar i efter 450 ersättningsdagar, finns just nu ca 30 000 personer, en stadigt pågående ökning alltsedan de första personerna nådde denna del av programmet. Bara kring 15 procent av dem som nått Fas 3 har kunnat övergå till vanlig anställning.

Ersättningen inom Fas 3 ligger för många kring ca 6 000 kronor per månad. Det är inte belopp man lever särskilt behagligt på, och den som tror att folk gör det bara för att det är bekvämt har inte mycket begrepp om verkligheten. Utvecklingen av långtidsarbetslösheten kan omöjligt förklaras med att det ”inte lönar sig” för dessa personer att skaffa sig ett arbete; förklaringen är att de inte kan få arbete. Att fortsätta politiken med att ekonomiskt bestraffa personer som arbetsgivarna väljer bort, och att samtidigt dra ner på möjligheterna för dem att via ordentliga utbildningsinsatser stärka sina kvalifikationer, är inte rationellt – och inte humant.

Samma mönster gäller för sjukförsäkringen. Av dem som utförsäkrats ur sjukförsäkringen – därför att de med de tidsgränser som regeringen satt upp ska ses som arbetsföra, oavsett hälsotillstånd – är det runt 10 procent som kommer i arbete, de flesta i subventionerad form. Ca 60 procent återvänder till sjukförsäkringen, vilket syns i att antalet utbetalda ersättningsdagar hos

”Ersättningen inom Fas 3 ligger för många kring ca 6 000 kronor per månad. Det är inte belopp man lever särskilt behagligt på, och den som tror att folk gör det bara för att det är bekvämt har inte mycket begrepp om verkligheten.”

Försäkringskassan nu börjar öka igen. Resten har antingen helt försvunnit ur socialförsäkringen (och försörjs troligen av anhöriga) eller finns i olika arbetsmarknads- politiska program. Regeringen kallar det för att de ”kommit närmare arbetsmarknaden”, men idén var ju alltså att de skulle in på arbetsmarknaden; med det låga utflödet hittills från dessa program verkar det dystert nog inte så sannolikt.

Återigen, idén att mindre generösa ersättningar skulle göra att fler personer återvände till arbetslivet har visat sig feltänkt. Problemen med såväl långtidsarbetslöshet som långtidssjukskrivningar har andra orsaker, orsaker som regeringspolitiken i mycket liten utsträckning tagit itu med.

En åtgärd, nystartsjobben, får ses som framgångsrik vad gäller att få långvarigt arbetslösa tillbaka till arbetslivet. Dock, att subventionera arbetsgivare som anställer långvarigt arbetslösa – där subventionen är direkt kopplad till anställningen av en bestämd person – är ingen ny idé, och den har i olika utformningar används i flera decennier. De positiva resultaten bekräftar alltså bara existerande erfarenheter. Dessvärre bekräftar den också tidigare erfarenheter att det är de som relativt sett står närmast arbetsmarknaden – med den bättre hälsan, den bättre utbildningen och den kortare bortovaron från arbetslivet – som främst gynnas av den här åtgärden. Det är, självklart, inget argument mot den. Men det säger att för dem med de svårare problemen krävs också andra typer av insatser.

Också här handlar det om att renodlade ekonomiska incitament inte räcker för att lösa upp problem, som är så innehållsliga och handlar om annat än den enskildes arbetsvilja. Men också här är regeringen stelbent oförmögen till omtänkande. Regeringen saboterade t o m flera riksdagsbeslut som krävde uppmjukningar i reglerna om prövningen av arbetsförmågan hos de sjukskrivna. Uttalandena om det nödvändiga i de gjorda förändringarna återkommer ständigt, trots de uteblivna effekterna vad gäller både långtidsarbetslöshet och långtidssjukskrivningar

Återigen förefaller förklaringen vara att ett omtänkande i det här avseendet kräver för mycket av förändringar i den egna ideologin och samhällssynen. Vilket tvingar in många människor i omöjliga livsvillkor, samtidigt som det står i vägen för åtgärder, som skulle kunna ge bättre resultat.

Varning för M-statistik!

Den moderata ”jobbpolitiken” är i väsentliga avseenden misslyckad. Den har inte fått de utlovade effekterna, kostnaderna för de marginella resultat man fått är oproportionerligt höga, medan de sociala följderna – särskilt effekterna av de försämrade trygghetssystemen – är djupt oroande.

Det här försöker regeringen dölja genom diverse trixande – eller ska man säga manipulerande? – av statistiken. Ett exempel, som beskrivits tidigare i denna analys, är försöket att neutralisera forskarutvärderingen av jobbskatteavdraget med en simulerad beräkning från finansdepartementet.

Ett annat exempel är Fredrik Reinfeldts påstående i partiledardebatten den 6 maj att jobben ökat med 300 000 sedan den borgerliga regeringen tillträdde. Den siffran fick han fram genom att jämföra antalet sysselsatta i mars 2006 med antalet i mars 2012.

Men i mars 2006 satt en socialdemokratisk regering!

Man kan inte åberopa sysselsättningsuppgången under *S-regeringens* sista halvår som ett bevis på att den *moderata* politiken varit framgångsrik, och egentligen inte heller den fortsatta uppgången under årets sista månader. Visserligen hade M-regeringen då tillträtt, men ingen av åtgärderna som riksdagen beslutade om under november 2006 trädde i kraft förrän vid årsskiftet. Effekterna kan alltså mätas tidigast från den tidpunkten. ”Jobbpolitiken” kan inte rimligen tillgodoföras några resultat för perioder innan den trätt ikraft eller ens beslutats!

Låt oss se på siffrorna för den socialdemokratiska regeringens sista år, alltså september 2005 – september 2006, respektive siffrorna för september 2006 – september 2007, när M-regeringen tillträtt:

- mellan september 2005 och september 2006 (S-regering) ökade antalet sysselsatta i åldersgrupperna 15 – 74 år med 102 000, och andelen i arbete steg från 65 till 65,8 procent av hela åldersgruppen, alltså 0,8 procentenheter.
- mellan september 2006 och september 2007 (M-regering) ökade antalet sysselsatta med 82 000, och sysselsättningsfrekvensen steg från 65,8 procent till 66,3, alltså en ökning med 0,5 procentenheter.

Slutsats? Tja, trots ”jobbpolitiken” var sysselsättningsökningen mellan september 2006 och september 2007 något långsammare än ökningen närmast föregående årsperiod. Och det mest sannolika är att huvudförklaringen, båda perioderna, handlar om dels högkonjunktur, dels befolkningsökning – som båda driver upp sysselsättningen.

Det finns alla skäl i dag att varna för det statistiska spin som Moderaterna ägnar sig åt; alla siffror från regeringskansliet i syfte att bevisa den egna politikens framgångar bör granskas ytterligt kritiskt. Och med ett helt saltkar till hands.

Anne-Marie Lindgren

tidigare utredningschef i Arbetarrörelsens Tankesmedja

info@ts.lo.se • www.a-smedjan.se

Barnhusgatan 16, 3 tr, 111 23 Stockholm • 08-796 25 00