

# Borgs dogmer

Har regeringens politik  
verkligen stöd i forskningen?

Av

**Peeter-Jaan Kask och Anne-Marie Lindgren**

Rapporten "Borgs dogmer"  
utgiven av Arbetarrörelsens Tankesmedja i maj 2010  
Författare: Peeter-Jaan Kask och Anne-Marie Lindgren  
Tryckning: LO-tryckeriet Stockholm 2010

# Innehåll

<b>Förord: Anne-Marie Lindgren</b> .....	4
<b>Myten om den effektiva och självreglerande marknaden* ...</b>	5
Chicago-skolan.....	5
Den rationella ekonomiska människan.....	6
Självreglerande marknader i balans.....	6
Fria marknader utan politikerinblandning.....	7
Hur kunde det hända?.....	7
Vad ska de finansiella företagen göra?.....	8
Smörjolja i samhällsekonomin.....	8
<b>Myten om den jobbskapande incitamentstrukturen** .....</b>	9
Blev det några jobb?.....	10
Jobbskatteavdrag.....	12
Det egentliga syftet?.....	14
<b>Myten om att a-kassan skapar arbetslöshet** .....</b>	15
<b>Myten om den hårt reglerade arbetsmarknaden* .....</b>	19
Påtaglig flexibilitet.....	20
<b>Myten om det stora fusket i sjukförsäkringen* .....</b>	21
Utnyttjande och fusk.....	21
Ökningen en myt.....	22
Grunden förändrades.....	22
Allianspolitiken ingen lösning.....	23
<b>Myten om USA som de stora möjligheternas land* .....</b>	23
60 procent större inkomstskillnader.....	24
Fattiga kommer sämre ut.....	24
Fler timmar ger högre inkomst.....	25
<b>Myten om att stora klyftor är bra för rörligheten* .....</b>	25
Två modeller.....	26
Var är rörligheten störst?.....	26
Samma tendens oavsett mått.....	27
Lika möjligheter – lika utfall.....	27
<b>Myten om den välgörande ojämlikheten* .....</b>	29
Tydligt mönster.....	29
Ojämlikhet social förorening.....	30
Häftiga svenska reaktioner.....	30
Inte bara moraliskt rätt utan också ekonomiskt rätt.....	31

\* Avsnitt författat av **Peeter-Jaan Kask**

\*\* Avsnitt författat av **Anne-Marie Lindgren**

# Förord

Den borgerliga regeringen, och alldeles särskilt finansminister Anders Borg, hävdar att deras ekonomiska politik är förankrad i stabila forskningsresultat. Framför allt brukar regeringen åberopa forskningen när det gäller de skärpta reglerna i akassa och sjukförsäkring; enligt regeringen pekar ”entydiga” resultat på att generösa ersättningsregler förlänger frånvaron från arbetslivet. Men också när det gäller jobbskatteavdraget – som ju innebär att förvärvsinkomster beskattas lägre än transfereringsinkomster – åberopas forskningsresultat som stöd för att detta ökar sysselsättningen.

Mer allmänt kan man konstatera att den ekonomiska politik, som regeringen står för, är inbäddad i neoklassisk ekonomisk teoribildning i den tappning den fått under de senaste decenniernas starkt marknadsdominerande tänkande, där politikens roll i stort sett är att skapa gynnsamma villkor för marknadsmekanismerna – eftersom det (enligt teorin) leder till den mest effektiva resursanvändningen och det bästa möjliga produktionsresultatet. I den teorin ligger också, även om det oftast framställs en smula inlindat, att de ekonomiska skillnaderna i samhälle och arbetsliv måste tillåtas öka; det skapar en större dynamik i ekonomin, som i sin tur leder till högre tillväxt, vilket alla i slutändan har glädje av.

I den här rapporten granskar vi teorierna bakom regeringspolitiken, både de mer specifika kring skatter och socialförsäkringar, och de mer övergripande kring marknadens överlägsenhet och de ekonomiska klyftornas betydelse. Granskningen görs både mot andra forskningsresultat än de regeringen åberopar och mot de faktiska erfarenheterna av vad regeringspolitiken, och de senaste decenniernas marknadsinriktning av politiken, egentligen lett till.

Namnet på rapporten säger i sig självt vad den granskningen utmynnar i. Nämligen att för mycket av regeringspolitiken är grundat i föreställningar om hur världen ser ut, som ligger så långt från den verkliga verkligheten att man snarast får kalla dem myter. Eller till och med dogmer.

Regeringens ekonomiska politik bygger helt på föreställningen att så gott som allt i det ekonomiska livet kan styras med hjälp av prismekanismen. Genom att höja eller sänka priset på olika betenden, så att det önskvärda belönas och det icke-önskvärda bestraffas, kommer såväl löntagare som arbetsgivare att agera optimalt i förhållande till tillväxtens krav. Det är ett extremt långtgående uttryck för teorin om ”economic man”, alltså att individen alltid handlar kyligt rationellt i förhållande till det som bäst lönar sig just i ekonomiska termer.

Visst, ekonomiska incitament spelar roll – men inte den enda rollen. Ibland kan andra hänsyn vara viktigare än vad som ger mest utbyte i pengar. Ibland finns det yttre omständigheter, som tvingar till andra val än det mest rationella – och ibland finns det inga val. I samhället, i arbetslivet och det individuella livet rör sig många aktörer, med olika och ibland motstridande intressen. Resultatet bestäms av hur alla dessa aktörer, och alla de olika yttre faktorer som är inblandade, samverkar eller motverkar med varandra. Det finns inga enkla handgrepp för politiken att ta till för att hantera det.

Och följaktligen inte heller några schematiska ekonomiska teorier som kan läggas över verkligheten och förklara alltihop.

Stockholm i maj 2010

*Anne-Marie Lindgren*

utredningschef, Arbetarrörelsens Tankesmedja

# MYTEN OM DEN EFFEKTIVA OCH SJÄLVREGLERANDE MARKNADEN

## Och kejsaren stod naken

– Kom ihåg fredag 14 mars 2008: Den var den dagen då drömmen om en fri global marknad dog. Så skrev Financial Times ekonomiske kommentator **Martin Wolf** i sin tidning några dagar senare. Vad han syftade på var den amerikanska centralbankens beslut att rädda investmentbanken Bear Stearns.

Det här var precis i inledningen till finanskrisen. Det skulle bli mycket värre sedan, när Lehman Brothers tilläts gå i konkurs och när hela den finansiella världsmarknaden brakade samman och regeringar måste gå in med hundratals miljarder i banker och finansföretag för att rädda det finansiella systemet. Wolf fick rätt i sin profetia. Räddningen av Bear Stearns innebar slutet på en era. Drömmen om den fria globala marknaden kraschlandade i ett moln av subprimelån, CDS-swapar, miljardbonusar och bankstöd.

Men för att vara tydlig: Det var inte kapitalismen som dog, inte heller marknadsekonomin. Däremot den fundamentalistiska tron på helt fria och obundna marknader som haft ett så stort inflytande på den ekonomiska politiken i så många länder. Finanskrisen satte punkt för ett par decennier av extrem marknadsliberalism.

*”Den rådande krisen har blottat fundamentala fel i det kapitalistiska systemet, eller åtminstone den speciella form av kapitalism som utvecklades under senare delen av 1900-talet i USA”, summerar **Joseph Stiglitz**, Nobelpristagare i ekonomi.<sup>1</sup> Kollegan och likaledes ekonomipristagaren **Paul Krugman** menar att ekonomerna förfördes av visionen om ett perfekt friktionsfritt marknadssystem: ”Tron på de effektiva marknaderna förblindade många, om inte de flesta, ekonomer för framväxten av historiens största finansiella bubbla.”<sup>2</sup>*

Man kan förstås hävda att den finansiella tsunami som svepte över världen utlöstes av ett antal konkreta orsaker:

- Att det var de s k subprimelånen till inkomstsvaga grupper för husköp i USA.
- Att det var låga räntor som gödde spekulation

och drev upp aktievärden och andra tillgångspriser.

- Man kan påstå att bankernas jakt på höga vinster genom värdepapperiseringen av bolån och andra krediter bäddade för krisen.
- Värderingsföretagen gav bästa betyg åt lånepaket som de inte hade en aning om hur de var konstruerade.
- Finansövervakarna sov på sin post och insåg inte vilken gigantisk samlad risk som byggdes upp i de finansiella systemen.
- Man kan peka på de absurda belöningsystemen som premierade kortsiktigt risktagande och snabb avkastning.
- Fokuseringen på snävt aktieägarvärde drev fram en kvartalskapitalism som ständigt måste visa resultat på bekostnad av långsiktig utveckling.

Alla dessa orsaker fanns med som delar i en större bild, men det verkligt avgörande var något helt annat.

Det var felaktiga och verklighetsfrämmande föreställningar om ekonomins funktionssätt som var den yttersta orsaken till att de finansiella systemen kraschade. I grunden var det idéerna hos en grupp inflytelserika extremt marknadsliberala ekonomer i USA som spreds över världen och påverkade den ekonomiska politiken i de flesta länder.

## Chicago-skolan

Den här gruppen kallas ofta Chicago-skolan eftersom de tongivande ekonomerna – framför allt **Milton Friedman** och **Robert Lucas** (båda Nobelpristagare) – var verksamma vid Chicago-universitetet. ”Den nyklassiska skolan” är en annan etikett som klistrats på dessa idéer eftersom de knöt an till den klassiska ekonomin, d v s de föreställningar som var rådande bland ekonomer i början av 1900-talet. Grundstenarna i Chicago-skolans ekonomiska världsbild var följande:<sup>3</sup>

- Den ekonomiska människan styrs av egenintresse och agerar rationellt på basis av perfekt information.
- Marknaderna är effektiva, självreglerande och styrs mot balans.

- För största möjliga tillväxt bör marknaderna släppas fria utan regleringar. Politiker och myndigheter ska lägga sig i marknadernas funktionssätt så lite som möjligt.

Utgångspunkten för dessa ekonomer var den perfekta marknaden, en klassisk jämviktsmodell där utbud och efterfrågan balanserar varandra. Teoretiskt var denna fria marknad överlägsen när det gällde att skapa det bästa utfallet för alla. Problemet var att den perfekta marknaden inte existerar i verkligheten. Forskare har inte kunnat finna några empiriska belegg för att fria marknader verkligen skulle vara effektiva och sträva mot balans.

Chicago-skolan hävdade då att även om den perfekta marknaden inte existerar så fungerar verkligheten ändå *nästan* som den perfekta marknaden. Joseph Stiglitz har dock i sin forskning visat att även ganska små skillnader i information spelar stor roll och hävdar att de konservativa ekonomerna inte heller kunnat bevisa att marknaden är nästan effektiv.

*”Det var en teologisk uppfattning och det stod snart klart att inget bevis eller någon teoretisk forskning skulle få dem att avlägsna sig från den.”<sup>4</sup>*

## Den rationella ekonomiska människan

Låt oss titta lite närmare på grundelementen i Chicago-skolans världsbild. Utgångspunkten för marknadsfundamentalisterna var den rationella människan som alltid handlar i enlighet med sina ekonomiska intressen. Eftersom all information fanns tillgänglig för de rationella människorna existerade i Chicago-skolans värld heller inget utrymme för spekulationsbubblor eller bankkrascher.

Men på verklighetens marknader inträffade sådant med regelbundenhet. Människor drevs av girighet och rädsla. Irrationellt agerande som orsakats av tunnelseende och flockbeteende punkterade den perfekta marknadens modeller. Teorierna bakom den perfekta marknaden byggde på förutsättningar som sällan existerade i verkligheten. Exempelvis att tillgång på kapital var obegränsad och det skulle vara möjligt för alla att alltid försäkra sig mot negativa utfall. Alla parter skulle, enligt teorierna, i varje ögonblick ha fullständig insyn i marknaden och marknadspriset skulle i varje givet ögonblick innehålla all relevant information.

Men på de verkliga marknaderna satt olika aktörer inne med olika mycket information. Asymmetrisk

information var snarare regel än undantag och innebar ett betydande avvikelse från den perfekta marknadsmodellen.

På den riktiga marknaden förekom spekulering och bubblor som fick priserna att svänga upp och ner utan att någon ny information tillkommit.

På den verkliga marknaden fanns monopol och oligopol (fåtalsdominans) som försvagade eller upphävde den fria konkurrensen. Storföretags skalfördelar försvårade nya konkurrenters tillträde till marknaden. Enligt teorierna var finanspolitiken verkningslös eftersom den rationella ekonomiska människan genomskådade den. Om efterfrågan stimulerades antogs medborgarna motverka stimulansen genom ökat eget sparande. Därmed skulle försöken att sätta fart på hjulen med finanspolitik vara meningslösa.

Som tur var lyssnade inte regeringarna på dessa råd 2008-2009 utan pumpade in massivt med pengar i stimulansåtgärder och lyckades därmed också dämpa krisens verkningar.

## Självreglerande marknader i balans

En central utgångspunkt i Chicago-skolans ekonomiska världsbild var att alla egenintressen sammantaget balanserar varandra och att jämvikt därmed skapas. Men inte heller det antagandet stämde med verkligheten. Inte minst uppenbarades det i samband med finanskrisen. Varje enskilt finansföretag hade ett egenintresse av att göra stora vinster och lockades därmed att ta stora risker. Många – både företag och individer – gjorde också stora vinster innan bubblan sprack.

Men alla dessa egenintressen sammantagna balanserade inte varandra och skapade inte jämvikt. Ingen av aktörerna tog ansvar för den enorma risk som sammantaget byggdes upp i de finansiella systemen. Den fick regeringarna istället hantera när allting kraschade.

I en aktuell svensk analys av krisen hävdas att finansmarknaderna i grunden är instabila, att de förstärker upp- och nedgångar i ekonomin. *”Staten måste därför bygga upp motverkande mekanismer som istället stabiliserar ekonomin och garanterar löntagarnas inkomster och pensioner.”<sup>5</sup>*

Arbetslöshet eller brist på efterfrågan fanns inte i den nyklassiska skolans värld eftersom priser – även priset på arbete – är rörliga så att utbud anpassas till efterfrågan. Den nyklassiska slutsatsen blev därför att arbetslöshet i själva verket var själv-

förvållad, ett medvetet beslut hos löntagare att inte arbeta.

Paul Krugman, tongivande kritiker av de nyklas-siska ekonomerna, ironiserade över det här sättet att resonera och undrade om ”den stora depressionen i själva verket (var) den stora semestern?”<sup>6</sup>

Chicago-skolan hävdade att arbetslöshetsstöd hade negativa effekter på ekonomin eftersom problemet inte var bristen på jobb – det fanns alltid jobb för den som ville ha ett – utan de arbetslösas brist på ansträngningar att leta efter jobb.

Alliansregeringen i Sverige uttrycker sig inte riktigt lika brutalt, men nog är det lätt att se släktska-pen mellan Chicago-skolans värderingar och de bärande idéerna i alliansens jobbpolitik: Stort ansvar läggs på den enskilde. Sökandet efter jobb står i centrum. Människor antas behöva stimulans för att söka jobb och för att jobba.

Om inte marknaderna fungerade effektivt i enlighet med teorierna avfärdades det som tillfälliga avvikelser, marknadsmisslyckanden. Sådana marknadsmisslyckanden, som den perfekta marknadsmodellen alltså inte kunde förklara, visade sig vara många. Det gällde t ex frågor om miljöpåverkan, kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar som ledde till monopol.

## Fria marknader utan politikerinblandning

Eftersom den perfekta marknaden, enligt Chicago-skolan, fungerade så bra borde inte politikerna lägga sig och störa dess funktion. Den här attityden fick särskilt starkt genomslag i USA, där det redan fanns en månghundraårig anti-statlig tradition att knyta an till, belyst av uttrycket: ”Den bästa staten är den minsta staten.”<sup>7</sup> I båda de stora amerikanska partierna, men särskilt i det republikanska, finns en stark misstänksamhet mot statlig styrning och skatter. Skatter är, enligt Chicago-skolan, skadliga eftersom de snedvrider den fria marknaden och därmed orsakar effektivitetsförluster. Regleringar hämmar den fria marknaden och bör därför avskaffas i så stor utsträckning som möjligt.

I nyare ekonomisk och statsvetenskaplig forskning ses dock marknad och politik, inte som konkurrerande system, utan som komplement. Marknaden levererar ekonomiska resurser som det politiska systemet kan fördela. En väl fungerande demokrati förser marknadsekonomin med de institutioner som den behöver för att överleva. Socialförsäkringar och andra reformer som det politiska syste-

met beslutar om stärker marknadens legitimitet.

”Demokratin skapar också folklig legitimitet för de skatter som finansierar infrastruktur, utbildning och forskning, vilka marknadsekonomin är beroende av”, konstaterar en nyutkommen lärbok i ämnet.<sup>8</sup>

Joseph Stiglitz menar att i en situation med brist på information kan inte fri konkurrens åstadkomma de bästa möjliga lösningarna. I en sådan situation kan effektiviteten i ekonomin istället öka genom statliga ingrepp som får marknaden att fungera bättre.<sup>9</sup> Frågan är alltså inte om regler behövs utan vilka regler som behövs var.

Under finanskrisen demonstrerades eftertryckligt hur bräckligt stödet var för påståendena om regleringars fördärvlighet. Många av de länder som klarade sig bäst när världens finansmarknader gungade som mest var nämligen länder med starkt reglerade banksektorer. Kinas statsstyrda bank-system gick oskadat och oskakad ur krisen – till stor del tack vare sina regleringar.

## Hur kunde det hända?

För att förstå hur Chicago-skolans uppfattningar kunde få så stort genomslag måste vi backa bandet och följa hur debatten om ekonomin pendlat under 1900-talet. I inledningen av 1900-talet härskade den klassiska skolan som hävdade att arbetslöshet egentligen inte behövde bekämpas eftersom ekonomin alltid sökte sig tillbaka till en jämviktspunkt. Vid en efterfrågenedgång skulle den fulla sysselsättningen återställas av sig självt genom att arbetarna sänkte sina löner.

**John Maynard Kenyes** och Stockholms-skolans ekonomer (bl a **Bertil Ohlin** och **Gunnar Myrdal**) ifrågasatte den klassiska modellen. 1930-talets långvariga massarbetslöshet visade att ekonomin mycket väl kunde fastna i ett tillstånd av hög arbetslöshet på grund av för högt sparande och för lite investeringar. Keynes hävdade att hjulen kunde fås att snurra igen med hjälp av sänkta räntor och en aktiv ekonomisk politik. Hans idéer jämnade vägen för en stabiliseringspolitik där regeringar försökte dämpa konjunktursvängningar genom att stimulera efterfrågan i dåliga tider och hålla igen i högkonjunktur. Staten tilldelades en central roll i den ekonomiska politiken och ett stort ansvar för att stabilisera svängningarna i efterfrågan.

Svårigheten att i tid upptäcka konjunkturvändningar och särskilt motviljan att strama åt efterfrågan i goda tider ledde till att resultaten av den keynesianska politiken blev allt sämre.

När inflation och hög arbetslöshet uppträdde samtidigt under 1970-talet hamnade keynesianismen i vanrykte och nygamla idéer började åter vinna anhängare. Den dominerande uppfattningen blev än en gång att marknadskrafterna måste få större spelrum och att regleringar måste avskaffas.

Under de senaste decennierna växte sig den skolan allt starkare och fick också genomslag i politiken – fram till finanskrisen.

## Vad ska de finansiella företagen göra?

Den stora depressionen på 1930-talet gav upphov till en rad regleringar av banker och finansinstitut. Bl a skildes affärsbanker (som lånade ut pengar) och investeringsbanker (som handlade med aktier och obligationer åt rika kunder) åt i USA genom införandet av Glass-Steagall Act. Tanken var att mer ordinär in- och utlåning skulle separeras från riskerna med finansiella transaktioner. Även i Sverige reglerades bankernas verksamhet ingående.

I takt med att minnena från depressionen avklingade växte trycket från banker och finansföretag på befrielse från regleringarna. Chicago-skolans teorier om regleringars hämmande inverkan på ekonomin försåg finansföretagen med argument för deras kampanj. I Sverige avreglerades bankmarknaden i slutet av 1980-talet. Glass-Steagall Act i USA avskaffades 1999.

Traditionell bankverksamhet – utlåning, inlåning, kreditprövning av lån till hushåll och företag – kom alltmer att betraktas som något tråkigt och mindre lönsamt. Finansföretagen valde att istället expandera på mer lukrativa marknader: Värdepapperisering (omvandlingen och sammanläggningen av lån till obligationer), egen handel med valutor och värdepapper och kreditförsäkringar var några områden man gav sig in på. Att övergången också innebar ökad risk reflekterade man inte öppet över.

Vid sidan av avregleringen växte det samtidigt fram en informell grå finansmarknad där bankerna medvetet kringgick ökade krav på eget kapital genom att göra affärer utanför balansräkningen. Istället för det stipulerade kapitalkravet på maximalt 8 kronor i utlåning på 1 krona i eget kapital låg många banker strax innan finanskrisen bröt ut i praktiken på över 30 utlånade kronor på 1 krona i eget kapital. Bl a skapades en enorm marknad med värdepapperiserade lån – hela 12 500 miljarder dollar andra kvartalet 2008 i USA och Europa. Varken investerare eller banker visste hur säkra de

underliggande krediterna var, hur många kontrakt som låg ute på marknaden eller vem som i slutändan garanterade dem. Det var den höga skuldsättningen och den stora osäkerheten om vilka finansinstitut som satt med Svarte Petter som fick finansmarknaderna att kollapsa hösten 2008.

Under den finansiella yran växte de generösa bonussystemen. Bonusar beskrevs av finansföretagens styrelser som ett sätt att behålla och attrahera de duktigaste medarbetarna. Den forskning som genomförts har dock haft svårt att hitta tydliga positiva samband mellan bonusutbetalningar och företagsresultat.

En aktuell genomgång av forskningen slår fast att det är svårt att utforma välavvägda incitamentsprogram till företagsledare i stora företag och att ett dåligt program kan göra mer skada än nytta.

*”De uppgifter dessa ledare utför är så komplexa att det är omöjligt att vara säker på om de verkligen anstränger sig och vilka resultat deras ansträngningar har.”<sup>10</sup>*

## Smörjolja i samhällsekonomin

Finansiella företag och banker ska vara en serviceverksamhet i samhällsekonomin. En smörjolja som underlättar transaktioner och affärer för konsumenterna och företagen. De senaste decennierna har dock svansen kommit att styra hunden. Finansföretagen växte enormt – de gick från 10 procent av börsvärdet på Standard&Poors lista över de 500 största företagen i USA till hela 25 procent precis innan kollapsen – och började på höjden av sin makt agera som om de var motorn i ekonomin. De glömde att deras verksamhet i grunden är en samhällsservice och att det är därför som stater går in och garanterar deras funktion när det krisar.

Vetskaper om att stater inte låter det finansiella systemet kollapsa ökar riskbenägenheten i finanssektorn. En statlig garanti innebär också att finansföretagens verksamhet och risktagande i förlängningen intecknar samhällsresurser. De bonusar som betalades ut på gjorda vinster – vinster som senare visade sig vara gigantiska förluster – togs därmed ur skattebetalarnas fickor.

Mot den bakgrunden är förstås tanken att politiken inte skulle lägga sig i finansföretagens verksamhet absurd. Företag som verkar i samhällets tjänst och som stöttas och garanteras av samhället måste naturligtvis också regleras av samhället. Man kan t o m fråga sig om inte staten ska kunna få del av

de vinster den är med och skyddar.<sup>11</sup> I dag råder bred enighet om att det inte går att släppa marknadskrafterna helt fria. T o m en borgerlig politiker som Frankrikes president **Nicolas Sarkozy** har föreslagit införande av en s k Tobinskatt, d v s en skatt som tas ut på finansiella transaktioner. Men de finansiella företagen låter sig inte styras så lätt. De ohämmade bonusutbetalningarna fortsätter. Och finansföretagen protesterar högljutt mot för-

slag om framtida regleringar med motiveringen att begränsningar av deras verksamhet hotar tillväxt och effektivitet.

Dessa eventuella tillväxtförluster måste dock ställas mot de enorma skador som finansföretagen åsamkar samhället i form av arbetslöshet och utebliven tillväxt när systemen kraschar.

# MYTEN OM DEN JOBBSKAPANDE INCITAMENTSTRUKTUREN

## Det blev inte som man tänkt sig

Oron för sysselsättningen avgjorde valet 2006. Socialdemokratin förlorade, därför att väljarna inte tyckte att partiet hade ett svar på den oron. Och moderaterna vann, därför att de tycktes ha det.

”*Jobbpolitiken*” har sedan dess stått högt på den borgerliga regeringens agenda, och har inneburit stora förändringar i skatte- och socialförsäkrings-system. De viktigaste punkterna:

- Skatt på förvärvsinkomster har sänkts i fyra omgångar. Arbetsinkomster beskattas enligt en annan, och lägre, skatteskala än transfereringsinkomster (pensioner, a-kassa, sjukersättning). Skillnaden ska göra det mer ekonomiskt fördelaktigt att förvärvsarbeta, jämfört med att vara sjuk, arbetslös eller pensionerad, och syftet är att med det öka arbetskraftsutbudet.
- Dessa skillnader förstärks ytterligare genom att ersättningen från a-kassan försämrats och innebär mycket låga ersättningar efter de första 200 dagarna att den tillåtna sjukskrivningsperioden i praktiken minskats till 180 dagar och att kraven på både sjuka och arbetslösa kraftigt skärpts. Tanken är att de försämrade ekonomiska villkoren ska skynda på återvändandet till arbetslivet.
- Arbetsgivaravgifterna har sänkts för långtidsarbetslösa och för ungdomar under 26 år. Ursprungligen – Moderaternas ekonomisk-politiska motion från våren 2006 – var tanken att selektivt sänka arbetsgivaravgifterna inom vissa servicebranscher (för att få jobben där att öka), men det stoppades av EU som ansåg det strida mot konkurrensprincipen.

- förmögenhetsskatten har avskaffats och bodelagsskatten har sänkts.

Listan på åtgärder är alltså omfattande – men också ensidig. Den handlar i huvudsak om ekonomiska styrmedel – ”*förändringar i incitamentsstrukturen*”, som det heter på ekonomspråk. Den bärande tanken är att förändra prismekanismerna på arbetsmarknaden – somligt ska löna sig mer, somligt mindre. Och med rätt dosering av ekonomiska belöningar respektive ekonomiska sanktioner kommer människors beteenden att förändras i den önskade riktningen – och sysselsättning och tillväxt att öka.

Med det synsättet blir vad man kan kalla kvalitativa åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt inte intressanta. Det är slående hur den borgerliga regeringen tvärtom avskaffat eller skurit ner på alla åtgärder av det slaget:

- De branschprogram som initierades av den socialdemokratiska regeringen 2005 som ett samarbetsprojekt mellan stat och näringsliv för att utveckla strategier för utvecklingsinvesteringar och kunskapsspridning inom olika sektorer av produktionen avskaffades.
- Platserna inom såväl arbetsmarknadsutbildning som vuxenutbildning skars kraftigt ner. För arbetsmarknadspolitiken skulle principen att snabbt komma ut i jobb vara det centrala, inte individens möjligheter att stärka sina möjligheter till jobb genom att bygga på en för låg, eller föråldrad utbildning.

- Arbetslivsinstitutet, som bland annat bidragit med viktiga kunskaper om arbetsrelaterad ohälsa – som är ett av skälen till att människor slås ut ur arbetslivet – lades ner.
- Bostadsbyggandet har sjunkit kraftigt, något som hänger ihop med att regeringen dragit in investeringsstödet till byggandet av hyresfastigheter. Det låga bostadsbyggandet framför allt i Stockholmsregionen betraktas i dag allmänt som ett tillväxthinder.

Det genomgående mönstret i detta är att politik och marknad ska hållas isär. Politikens huvudsakliga roll är att se till att rätt sorts ekonomiska incitament är på plats; då kommer marknaden att fungera optimalt och några ytterligare politiska åtgärder behövs inte. Eller rättare sagt, de skulle enbart vara skadliga.

Moderaterna menar att de här företräder en mer ”modern” syn. Snarare handlar det om en återgång till 1920-talets teorier, som också utsade att samhällsliga ingripanden i ekonomin var skadliga. De teorierna trängdes undan av keynesianismen, men fick ett nytt uppsving under 1980-talet, när ett antal sammanfallande förändringar i världsekonomin ledde till att de klassiska keynesianska metoderna inte längre hade effekt.

Vartefter effekterna av detta nya marknadstänkande började visa sig, och visa sig vara helt anorlunda än vad teorierna förutsagt, började modellen ifrågasättas. Den stora finanskrisen 2008 drev ytterligare på denna omprövning, och i dag är det snarast Moderaterna som står för ett omodernt tänkande i frågorna kring politikens och marknadens relationer.

Effekterna av den moderata ”jobbpolitiken” har inte blivit de man tänkte sig. Och det beror inte bara på de problem för sysselsättningen som följt i finanskrisens spår. Det beror lika mycket på att Moderaterna definierat problemen i arbetslivet fel. Och därmed har också lösningarna slagit fel.

## Blev det några jobb?

Hur har då sysselsättning och arbetsmarknad utvecklats de senaste åren?

Låt oss först se på den totala sysselsättningsnivån. Antalet jobb började öka under sensommaren 2005, och ökningen fortsatte resten av året och hela 2006. I september, månaden för det riksdagsval som tydligt handlade om jobben, var sysselsättningen enligt den månadens AKU 86 000 personer fler än ett år tidigare. När den rapporten

kom, ca tre veckor efter riksdagsvalet, konstaterade Dagens Industri att Socialdemokraterna uppenbart hade haft rätt när de i valrörelsen hävdade att jobben var på väg. I november samma år var 102 000 fler personer sysselsatta än ett år tidigare. Ökningen fortsatte under 2007, men ökningstakten planade ut. Våren 2008 började ökningen stagnera för att tidigt på hösten vändas i en nedgång. Nedgången fortsatte hela 2009, och hösten 2009 låg antalet arbetade timmar per invånare på samma nivå som under krisåret 1993.

Själva nedgången har nu brutits, men någon egentlig tillväxt av jobben har ännu inte kommit till stånd. Så gott som hela ökningen sedan 2006 är nu borta. Antalet jobb är visserligen fortfarande något högre – ca 50 000 personer – men eftersom antalet personer i arbetsföra åldrar ökat proportionellt sett mer, så är faktiskt förvärvsfrekvensen något lägre i dag än vad den var då.

Nedgången beror givetvis på den internationella finanskrisen, som kraftigt förstärkte effekterna av en redan begynnande nedgång i konjunkturen. Den ska alltså inte skyllas på regeringspolitiken (även om det går att ha synpunkter på vad regeringen gjort och inte gjort för att motverka arbetslösheten). Men siffrorna över utvecklingen visar tydligt åtminstone två saker:

- ”Jobbpolitiken” har gått ut på att öka utbudet av arbetskraft. Men för att ett ökat utbud av arbetskraft verkligen ska resultera i ökad sysselsättning krävs att det finns jobb att få. När den förutsättningen inte gäller, har regeringens ”jobbpolitik” ingen effekt alls. ”Jobbpolitiken” förutsätter en evig högkonjunktur – fast i högkonjunkturer brukar det inte behövas så mycket av generell ”jobbpolitik”, eftersom sysselsättningen växer ändå.
- Ur det följer det andra konstaterandet: på samma sätt som nedgången sedan 2008 beror på kris och lågkonjunktur, berodde uppgången åren dessförinnan på högkonjunkturen – inte regeringspolitiken. Det konstaterar Finanspolitiska rådet f ö i sin kommentar till budgetpropositionen våren 2008.

Uppgången började, som framgår av arbetsmarknadsstatistiken, redan under den socialdemokratiska regeringens tid. Den fortsatte, eftersom högkonjunkturen fortsatte, under 2007 och en bit in på 2008, men i avtagande takt. Om förändringarna i skatter och a-kassa/sjukförsäkring skulle haft en självständig effekt för sysselsättningen borde ökningstakten snarast fått en skjuts uppåt under 2007 – men takten planade alltså ut. Det är,

kan man konstatera, ett normalt konjunkturförlopp som inte har med skattepolitik och socialförsäkringspolitik att göra.

Låt oss därefter se på effekterna för de grupper på arbetsmarknaden där regeringen gjort vissa specialåtgärder, främst ungdomar respektive långtidsarbetslösa. I båda fallen har arbetsgivaravgifterna sänkts. För ungdomar under 26 år är arbetsgivaravgiften halverad; handlar det om ungdomar som varit arbetslösa minst sex månader får arbetsgivaren hela avgiften betald av staten. För långtidsarbetslösa (mer än tolv månaders arbetslöshet) gäller att arbetsgivaren vid s k nystartsjobb får ett stöd motsvarande dubbla arbetsgivaravgiften under lika lång tid som den föregående arbetslösheten varat.

Effekterna är obetydliga. Nystartsjobben förefaller ha haft samma begränsade effekt – mätt som den andel som har arbete tre månader efter det att stödet upphört – som alla tidigare varianter på att via sänkta arbetsgivaravgifter hjälpa långtidsarbetslösa tillbaka till arbetsmarknaden. Utfallet brukar pendla kring 25 procent. (Bästa effekten har faktiskt de avskaffade Plusjobben haft, sannolikt därför att de på ett annat sätt var förhandlade och förberedda jobb, anpassade efter såväl den berörda arbetsplatsen och den enskilde anställde. Trots det stannade utfallet vid att ca en tredjedel blev kvar i arbete).

Långtidsarbetslösheten sjönk endast obetydligt under högkonjunkturen 2006 och 2007, och de långtidsarbetslösa som fick arbete var i huvudsak de som stod närmast arbetsmarknaden, dvs. varit borta den kortaste tiden och hade den bättre utbildningen/yrkeserfarenheten. Merparten av de nya jobb som tillkom de här åren gick till nyutträdande på arbetsmarknaden.

I dagens lågkonjunktur ökar återigen gruppen långtidsarbetslösa, och åtskilliga bedömare menar att utvecklingen nu kan bli densamma som efter 90-talskrisen, nämligen att andelen långtidsarbetslösa kommer att ligga högre än före krisen.

Problemet med långtidsarbetslösheten påverkas med andra ord inte vare sig av sänkta ersättningar till de arbetslösa eller av sänkta avgifter för arbetsgivarna. Något som tydligt pekar på att problemet i första hand inte handlar om de ekonomiska incitamenten, utan om mekanismer inom själva arbetslivet. Den frågan behandlas mer utförligt i avsnittet om a-kassan, sid 15.

Också ungdomsarbetslösheten påverkades obe-

tydligt av de sänkta arbetsgivaravgifterna, även under högkonjunkturåren. Dess främsta effekt har snarast varit att sänka lönebikostnaderna inom de branscher som redan innan anställt många ungdomar, som snabbmatsbranschen.

Den svenska ungdomsarbetslösheten hör i dag till de högsta i Europa. Men här bör man vara medveten om att ungdomsarbetslöshet är ett sammansatt problem, utöver det faktum att det alltid är de grupper som är svagt etablerade på arbetsmarknaden, eller just ska träda in i arbetslivet, som drabbas först när konjunkturen viker. Men arbetslösa ungdomar faller grovt räknat in i två kategorier.

I den ena finns de som har god eller tämligen god utbildning, som rör sig mellan olika tillfälliga anställningar, med som regel korta perioder av arbetslöshet däremellan. Där handlar förklaringen om att det i hög grad är ungdomar som bär upp den "flexibilitet" på arbetsmarknaden som tar sig uttryck i att andelen tillfälliga anställningar ökar. Denna grupp unga får så småningom ett starkare fäste på arbetsmarknaden, och arbetslösheten är i den meningen ett övergående problem.

I den andra gruppen finns de som saknar fullständig gymnasieutbildning, ibland t o m fullständig grundskola, och som hamnat i längre sammanhängande arbetslöshet och bara haft något eller några enstaka korta anställningar. Den gruppen riskerar mycket tydligt att mer permanent hamna utanför arbetsmarknaden.

Men i ingendera fallet kommer sänkta arbetsgivaravgifter att förändra läget. Att det i dag tar längre tid att etablera sig i arbetslivet, och att ungdomar ofta får gå mellan olika tidsbegränsade jobb beror på arbetsmarknadens krav på att kunna variera personalstyrkan över tid, eller att ta in folk för tidsbegränsade uppgifter – och det påverkas inte av att arbetsgivaravgifterna sänks. Däremot torde det faktum att regeringen låtit utöka arbetsgivarens möjligheter att anställa folk på tidsbegränsade jobb väl snarast öka riskerna för att ungdomar får börja sitt arbetsliv med att gå mellan olika temporära anställningar, samtidigt som bland annat de hårdare kvalifikationsreglerna och de höjda a-kasseavgifterna kan göra det svårare för de unga att klara perioderna av arbetslöshet mellan jobben.

Att ungdomar med ofullständig utbildning har svårt att få jobb har att göra med att det i dag finns mycket få jobb att få för den som inte har gymnasial utbildning – delvis för att arbetsmarknaden i dag kräver mer av kunskaper, delvis sannolikt

också för att tidiga avhopp från gymnasiet allmänt får arbetsgivare att tveka. Och tror man inte att vederbörande kan klara jobbet, ja, då anställer man inte – ens om kostnaderna sänks. För den här gruppen av ungdomar är uppenbart insatser för att höja utbildning och kompetens det centrala för att ge dem en reell chans på arbetsmarknaden. Insatser inom vuxen- och arbetsmarknadsutbildning, kanske speciellt inriktade på ungdomar som haft problem att klara skolan, är för den här gruppen viktigare än sänkta arbetsgivaravgifter. Men det är alltså den typen av insatser som regeringen låtit dra ner på.

Sänkta arbetsgivaravgifter förefaller allmänt vara ett överskattat medel för att öka sysselsättningen. Riksrevisionen har i en rapport – *Sänkta socialavgifter, RiR 2008:16* – granskat utfallet av de riktade sänkningar som gjorts de senaste decennierna, dels den regionala nedsättningen av socialavgifterna i småföretag som gällde mellan 1997 och 2007, dels avgiftssänkningen för ungdomar. Rapporten visar att sysselsättningen av den regionala nedsättningen var obetydliga, ca 1 procent av hela personalstyrkan i de berörda företagen, och att samma (bristande) resultat uppnåddes i Finland, där man också provat regionalt sänkta arbetsgivaravgifter. Enligt Riksrevisionen motsvarade varje jobb, som uppstod som följd av de sänkta avgifterna, 2,4 miljoner kronor.

Den borgerliga regeringen avskaffade den regionala nedsättningen av arbetsgivaravgifterna med motiveringen att den inte var effektiv och för dyr i förhållande till sina effekter. Den slutsatsen är obestridlig, men det är litet märkligt att regeringen då i andra sammanhang fortsätter politiken att sänka arbetsgivaravgifter i förhoppningen att det ska skapa sysselsättning. De sänkta arbetsgivaravgifterna för ungdomar under 26 år infördes ju nästan samtidigt som den regionala sänkningen avskaffades! Om denna ungdomsrabatt konstaterade Riksrevisionen redan 2008 att sysselsättningseffekterna var små – myndigheten beräknade dem till 2,8 procent av hela sysselsättningen i de aktuella åldrarna. Utvecklingen sedan 2008 motsäger inte slutsatsen om de obetydliga effekterna.

En sammanfattande slutsats blir att problemen med såväl långtidsarbetslösheten som ungdomsarbetslösheten inte primärt förklaras av vare sig skatter eller sociala ersättningar, och därför inte heller kan lösas genom förändringar i skatteuttag och socialförsäkringar. Det kräver andra typer av åtgärder.

## Jobbskatteavdrag

*”Jobbskatteavdraget är den enskilt viktigaste reformen i regeringen strävan att få fler i arbete och minska utanförskapet. Avdraget gör det mer lönsamt att arbeta. Det är särskilt viktigt för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden. Genom sänkt marginalskatt bidrar även avdraget till ökat utbud av arbetskraft bland dem som redan arbetar.”*

Så heter det på regeringens hemsida. Det beskriver tydligt syftena – eller man kanske snarare ska säga förhoppningarna – bakom den omläggning av inkomstbeskattningen, som innebär att inkomster av förvärvsarbete beskattas lägre än pensioner, akassa och sjukersättning.

Däremot beskriver det knappast effekterna av avdraget sådana de faktiskt blivit.

Som diskuterats i föregående avsnitt (*Blev det några jobb?*) är sysselsättningsökningen 2005 – 2008 konjunkturbetingad, inte skattebetingad; ökningen startade innan jobbskatteavdraget införts, och avdraget påverkade inte takten i ökningen uppåt. Inte heller har det inneburit att ”de som står utanför arbetsmarknaden” i ökande utsträckning fått jobb. Merparten av de nya jobben under högkonjunkturen gick, som redan visats, till nytillträdande i arbetslivet, medan gruppen långtidsarbetslösa nästan inte minskade alls. Den lilla minskning som inträffade förklaras knappast av regeringspolitiken utan av att högkonjunktorens ökade efterfrågan på arbetskraft gjorde att också en del av dem som tidigare hamnat längre bak i kön av sökande nu fick chans till anställning.

Däremot kan jobbskatteavdraget kanske spela en viss roll för att antalet arbetade timmar ökat inom åldersgrupperna 55+. Ökningen är visserligen delvis en statistisk synvilla; de äldre åldersgrupperna är större nu än för några decennier sedan, vilket naturligtvis leder till att också fler arbetade timmar faller på den gruppen. Det faktum att den reala pensionsåldern faktiskt ökat under senare år tyder dock på att folk blir kvar i arbetslivet litet längre än för några decennier sedan. Utvecklingen började redan innan jobbskatteavdraget ens var på tal och har förmodligen samband med en oro över hur pensionerna skulle utvecklas i framtiden. Men tendensen att bli kvar i arbete längre kan givetvis ha förstärkts av jobbskatteavdraget.

Flera ekonomer börjar nu lyfta kritik mot jobbskatteavdraget.<sup>12</sup> Regeringens ledamöter hävdar dock ofta att jobbskatteavdraget inneburit en verklig ökning av antalet jobb. Inte ovanligt är att pre-

ciserar det till ”70 000 nya jobb”, och för det åberopas beräkningar av Konjunkturinstitutet (KI) som källa.

Nu har KI faktiskt aldrig sagt att det blir 70 000 nya jobb. Det KI har sagt, i en teoretisk beräkning från 2006, att jobbskatteavdraget fram till 2010 kan antas öka ”den potentiella arbetskraften” – dvs. folk som vill förvärvsarbeta – med 59 000 personer.<sup>13</sup> Dessutom antas förändringarna i a-kassan och övriga arbetsmarknadspolitiska förändringar leda till att jämviktsarbetslösheten (dvs den lägsta arbetslöshet man kan ha utan att inflationen börjar öka) sjunker med 9 000 personer. Sammantaget innebär det att den ”potentiella sysselsättningen” kan öka med 68 000 personer, vilket innebär att den reguljära sysselsättningsnivån skulle kunna öka med 1,5 procent.

Observera alltså ordet ”potentiella”. KI:s beräkningar säger inte att det faktiskt också uppstår jobb för dessa tänkbara 68 000 personer. För jobbskatteavdraget skapar alltså inte i sig självt fler jobb – bara, på sin höjd, fler som vill ha jobb.

Hur stora de effekterna faktiskt blir vet ingen. De beräkningar som gjorts, bland annat av Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen, utgår från teoretiska modeller av hur förändringar i nettolönen påverkar människors arbetsutbud. Om de stämmer med verkligheten går aldrig att säkert avgöra ens i efterskott. Det är många olika faktorer som påverkar arbetsutbudet, och att bevisa den särskilda effekten av en enda sådan faktor låter sig inte göras.

En liten notering i sammanhanget är dock att när Globaliseringsrådet 2008 gjorde en enkät om medborgarnas kunskaper om jobbskatteavdraget så svarade hälften att de över huvud taget inte kände till det. Och av den halva som visste vad det stod för var det bara 5 procent som uppgav att de som en följd av det ”ökat sitt arbetsutbud”.

För många människor är ju nämligen frågan om att gå upp i arbetad tid inte bara en fråga om vad det ger i pengar, utan också vad det kräver av just tid. I dagens samhälle är ofta tid en bristvara, inte minst i barnfamiljer. Det är inte självklart att man har möjlighet till den uppoffring i tid det skulle innebära att arbeta några timmar till i veckan, även om en skattesänkning innebär att det behållna nettot blir större – eller ens att man tycker att den ekonomiska behållningen väger upp den extra satsningen av tid, som måste tas från något annat. Om bristen på tid är mycket besvärande kan en skattesänkning t o m upplevas som något som ger

möjlighet att gå ner i arbetad tid – eftersom det behållna nettot blir detsamma som tidigare.

Därför talar ekonomerna om att en skattesänkning ger två typer av effekter. Den ena är att man arbetar fler timmar än tidigare, eftersom det ekonomiska utbytet ökar. Det kallas substitutionseffekten, och syftar på att folk byter ut – substituerar – ledig tid mot arbetstid. Den andra effekten är att folk tar emot skattesänkningen som en ren inkomstökning, dvs. mer betalt för samma mängd arbete – och varför då arbeta ännu mer? Och några kan alltså tycka sig ha råd att arbeta litet mindre. Den effekten kallas följaktligen för inkomsteffekten.

Ekonomer brukar i allmänhet mena att substitutionseffekten dominerar i familjer med låga inkomster, eftersom ökade ekonomiska resurser där betyder relativt sett mer än i familjer med höga inkomster. Fast förutsättningen är, förstås, att det finns reella möjligheter att också få arbeta fler timmar än tidigare – något som den enskilde inte alltid råder över själv. I familjer med höga inkomster – särskilt barnfamiljer – spelar inkomsteffekten en större roll, åtminstone i den meningen att man inte ökar sin arbetstid.

I USA är det enbart lägre inkomsttagare som är berättigade till jobbskatteavdrag EICT (”Earned Income Tax Credit”), och avdragets storlek är dessutom beroende av antalet barn man ansvarar för. Avdraget trappas av med stigande inkomster – med start vid årsinkomster över 16 420 dollar – för att till slut upphöra. Den övre gränsen för avdraget är beroende av antalet barn.

EICT är snarast att se som en fattigdomsbekämpande åtgärd, vars sysselsättningsbefrämjande effekt främst ligger i att den motverkar effekten av de fattigdomsfällor som uppstår därför att behovsprövade sociala understöd försvinner, om man skaffar sig arbete. Men att begränsa skatteavdraget till lägre inkomstskikt är i linje med teorin att substitutionseffekten – eller om man vill den sysselsättningsbefrämjande effekten – är starkast i de lägre inkomstskikten.

De flesta länder som använder sig av jobbskatteavdrag begränsar de till de lägre inkomstskikten. I Sverige har emellertid alla löntagare rätt till jobbskatteavdrag, och avdraget/skattesänkningen är dessutom större i de högre inkomstskikten. Att skattesänkningarna främst gynnat högre inkomsttagare erkänns numera även av regeringen (vårbudgeten 2010). De största sänkningarna ligger med andra ord i inkomstskikt där effekterna för ar-

betsutbudet sannolikt är minst, vilket får ses som förvånande – även bortsett från de fördelningspolitiska effekterna.

Oavsett vad man tror om effekterna för sysselsättningen kan man konstatera att kostnaden per eventuellt nyskapat jobb blir hög. Skulle effekten bli de 70 000 jobb som olika regeringsledamöter talat om ligger kostnaden numera över en miljon per jobb.

Och, kan man tillägga, det är den övergripande invändningen mot denna typ av generella, storskaliga satsningar för att åstadkomma förändringar på marginalen: merparten av stödet går till sådant som skulle ha inträffat ändå. Kostnaden per åstadkommen förändring blir oerhört stor.

## Det egentliga syftet?

Men kanske är syftet inte främst att öka sysselsättningen – utan att påverka lönebildningen? Det skyntar faktiskt i en del, låt vara försiktiga, uttalanden på moderat håll. Och Finanspolitiska rådet skriver rakt på sak i sin kommentar till 2010 års budgetproposition att *”den viktigaste effekten är med all sannolikhet att lönerna på sikt blir lägre än de annars skulle ha varit.”* Denna dämpning av löneutvecklingen antas inträffa av två skäl: dels kommer enskilda individer att sänka sin reservationslön, dvs. den lägsta lön de kan tänkas acceptera för att ta ett arbete, dels kommer de fackliga lönekraven att bli lägre, när skattesänkningen gör att den disponibla inkomsten ökar.

Skrivningarna i Finanspolitiska rådets kommentar bör tolkas som att löneökningarna kommer att dämpas över hela arbetsmarknaden. I kommentaren till vårpropositionen 2010 är rådet ännu tydligare:

*”Den uppenbara mekanismen är att ett större arbetskraftsutbud på sikt leder till att lönerna före skatt, och därmed företagens lönekostnader, hålls tillbaka, vilket gör det mer lönsamt för företagen att anställa. Samtidigt kan lönerna efter skatt antas öka mer än vad som annars skulle bli fallet. Kombinationen av lägre löneökningar före skatt och högre löneökningar efter skatt innebär att såväl arbetsgivare som löntagare tjänar på reformen.”*

Det låter nästan för bra för att vara sant. Vilket med stor sannolikhet också innebär att det inte är sant. Den faktiska effekten för sysselsättningen går, som sagt, inte att förutsäga. Men om man håller sig till de teoretiska beräkningar som gjorts så handlar det om en ökning med 1,5 procent. Att en så pass begränsad ökning skulle få så genomgripande effek-

ter för lönebildningen på hela arbetsmarknaden förefaller inte så sannolikt.

Enligt åtskilliga prognoser innebär dessutom befolkningsutvecklingen de kommande decennierna – med en ökande andel äldre i befolkningen – att vi snarast går mot ett läge med arbetskraftsbrist (även med ett visst ökat arbetskraftsutbud). Och brist på arbetskraft brukar innebära löneökningar. Brist på arbetskraft – totalt eller inom enskilda sektorer – betyder att arbetsgivarna måste konkurrera om folk med hjälp av lönerna. I sådana lägen har det hittills alltid betytt löneökningar, och det finns inga särskilda skäl att anta att det faktum att inkomstskatterna sänkts skulle förändra de mekanismerna.

Efterfrågan på arbetskraft är en av de faktorer som påverkar lönenivåerna. Det tillgängliga utrymmet för ökning är en annan faktor. Inte heller här finns det några skäl att anta att sänkta inkomstskatter skulle leda till att de fackliga organisationerna skulle avstå från att ta ut ett möjligt utrymme för höjda löner, och med det lämna över det till kapitalägarna i stället. Löneförhandlingar åtminstone inom den privata, vinstdrivande delen av produktionslivet, är alltid en fråga om fördelning av det ekonomiska resultatet mellan anställda och ägare – och det har ingenting med inkomstskatternas storlek att göra.

Det finns, förvisso, många skäl till att en lugn löneökningstakt är önskvärd, och i längden gynnar också de anställda. Men alla erfarenheter hittills visar att det är mycket svårt att åstadkomma det med hjälp av ekonomisk-politiska ingripanden. Det har gjorts åtskilliga försök i den vägen enbart de senaste decennierna, som egentligen alla handlat om att man försökt byta löneökningar mot andra typer av fördelar för löntagarna ungefär som man nu tror sig kunna byta löneökningar mot skattesänkningar. Inget av dessa försök har varit särskilt framgångsrikt. De bästa effekterna har uppnåtts när parterna själva tagit ansvaret för utvecklingen. Det gäller med stor sannolikhet också för framtiden.

Det finns alltså flera skäl att vara skeptisk till att jobbskatteavdraget skulle få en allmänt dämpande effekt på löneutvecklingen. Däremot kan de hårda reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen få effekter för löneutvecklingen inom vissa delar av arbetslivet – de redan lågavlönade delarna, närmare bestämt. Det finns ett underliggande uppfattning hos arkitekterna bakom den ekonomiska politiken att det är inom servicesektorn, med dess lägre lö-

nebetalningsförmåga, som potentialen för fler nya jobb finns. Men om den potentialen ska förverkligas, måste alltså lönerna hållas tillbaka. Jobbskatteavdraget, den på flera sätt försämrade a-kassan och, faktiskt, de minskade satsningarna på vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning syftar alla till att underlätta tillväxten inom lägre avlönade yrken: folk ska sänka sin reservationslön, eftersom man inte har råd att vara arbetslös och eftersom man i alla fall, även om lönen blir dålig, får behålla litet mer av den.

Man kan uttrycka det som att regeringens politik får de avsedda effekterna främst för grupper som inte har så stora val på arbetsmarknaden – vilket är detsamma som grupper som i stor utsträckning är hänvisade till lågavlönade jobb. Övriga grupper, med starkare position på arbetsmarknad, kommer alltså – särskilt i ett läge med arbetskraftsbrist – att både kunna bevaka och höja sina lönenivåer.

**Det betyder att regeringspolitiken är en politik för ökande ekonomiska klyftor, inte bara i den meningen att jobbskatteavdraget gett större sänkningar åt högavlönade än åt lågavlönade, och med det ökat skillnaderna i nettolön. Skillnaderna kommer att förstärkas genom att de sätter igång mekanismer i arbetslivet, som ser olika ut för högavlönade och lågavlönade, och som ytterligare ökar skillnaderna.**

Egentligen betyder regeringspolitiken att man skapar en arbetsmarknad, där vissa grupper döms till ett permanent ekonomiskt underläge, med inkomster som innebär lägre levnadsstandard än för majoriteten, med mer begränsade valmöjligheter och med sämre ekonomiska villkor för barnens uppväxt. Trots att de alltså arbetar lika mycket som andra.

## MYTEN OM ATT A-KASSAN SKAPAR ARBETSLÖSHET

### Två modeller står emot varandra

Föreställningen att ersättningarna inom arbetslöshetsförsäkringen påverkar tiden i arbetslöshet spelar en central roll i den borgerliga regeringens ”jobbpolitik”. Grundtanken är att ”för generösa” ersättningar gör att folk passiviserar och vänjer sig vid att ”leva på bidrag”, ett återkommande tema i argumentationen för såväl försämrade a-kassa som försämrade sjukförsäkring.

Därför har reglerna skärpts i ett antal avseenden. Full dagpenning utgår under de första 200 dagarna. I princip motsvarar den 80 procent av inkomsten, men eftersom takbeloppet inte följt med i löneutvecklingen är det i dag endast en minoritet av de arbetslösa som får ut så stor andel av den tidigare lönen i a-kasseersättning. Efter 200 dagar sänks ersättningen till 70 procent. Från dag 300 överförs de som fortfarande är arbetslösa till jobb- och utvecklingsgarantin, vilket betyder att man får aktivitetsstöd från försäkringskassan. Aktivitetsstödet

är 65 procent av den inkomst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen, dock återigen med ett tak. Arbetslösa som står utanför a-kassan – eller utförsäkrats – får en dagpenning på 223 kronor.

Jobb- och utvecklingsgarantin har tre faser. Den första omfattar 150 dagar med ”förberedande insatser” och jobbsökaraktiviteter med coaching, fas 2 varar i 300 ersättningsdagar och består av arbetspraktik, arbetsträning och förstärkt arbetsträning. I fas 3 skickas den arbetslösa ut till arbetsgivare, som är villiga att ta emot dem som gratis arbetskraft för sysslor ”som aldrig blir utförda på grund av resursbrist”. Arbetsgivaren får 225 kronor om dagen som ersättning. Den arbetslösa får sin vanliga aktivitetsersättning.

Kvalifikationsvillkoren för a-kassan har skärpts, vilket innebär att många med svag position på ar-

betsmarknaden hamnar utanför skyddsnetet. De höjda a-kasseavgifterna har dessutom lett till att många lämnat försäkringen.

Redan från dag 1 är den arbetslöse skyldig att ta erbjudet arbete även i en annan del av landet; den tidigare rätten att under de första hundra ersättningsdagarna begränsa sitt sökande geografiskt och till det egna och närliggande yrkesområden har avskaffats. Och man är skyldig att acceptera ett arbete där lönen motsvarar 90 procent av de 80 procent av den tidigare lönen som utgick i arbetslöshetsersättning, eller – om man legat över taket för dessa 80 procent – 90 procent av den högsta tillåtna dagpenningen. Det betyder, för majoriteten arbetslösa, ett krav att acceptera mycket kraftiga lönesänkningar.

Förändringarna bygger på några ekonomiska teorier, som slog igenom i debatten – och i den praktiska politiken i många länder – från 1990-talet och framåt. En av dessa säger att tiden i arbetslöshet förlängs vid höga ersättningar från a-kassan. En annan säger att det s.k. sök beteendet, dvs. hur intensivt den arbetslöse söker jobb, har betydelse för arbetslöshetstidens längd, och att en viktig åtgärd alltså är att se till att arbetslösa söker många jobb, över ett brett fält. En underliggande föreställning är att det primära målet är en kort period av arbetslöshet, något som både förklarar begränsningarna i den arbetslöses rätt att väja vad han/hon vill inrikta sökandet på och de hårda kraven att – också omgående – acceptera stora lönereduceringar. Det förklarar också de stora neddragningarna av arbetsmarknads- och vuxenutbildning, som setts främst som en onödig förlängning av perioden utanför arbetslivet.

Teorin om a-kasseersättningen betydelse går tillbaka på ett antal studier främst från USA, som visar att tiden i arbetslöshet förlängs av goda ersättningar. I rapporten *The OECD Jobs Strategy* från 1994 lyfte också OECD fram sänkta arbetslöshetsersättningar som ett sätt att få ut fler personer i arbete. Rapporten, som tydligt sammanfattar tidens nyliberala teoribildning och bland annat rekommenderar minskat anställningsskydd, minskad reglering av arbetstiden och större tillåtlighet för låga löner, fick stort genomslag och kom att tolkas som den i stort sett enda möjliga vägen till minskad arbetslöshet.

När OECD 2006 följde upp denna rapport, *Boosting Jobs and Incomes*, med en studie över hur utfallet av dessa de dominerande policyrekommendationerna faktiskt blivit var man mer nyanserad. Rap-

porten konstaterar att det finns två modeller som visat sig framgångsrika för att skapa hög sysselsättning, och att de modellerna, intressant nog, i mycket var varandras motsatser.

- Den ena modellen kallas den anglosaxiska, och överensstämmer tämligen väl med de rekommendationer som gavs i OECD-rapporten 1994: låga a-kasseersättningar, svagt arbetsrättsligt skydd, begränsade satsningar på arbetsmarknadspolitik, låg facklig organisationsgrad.

- Den andra modellen kallas den nordiska, och kännetecknas av väl utbyggda sociala skyddsnet med bland annat relativt höga a-kasseersättningar, aktiv arbetsmarknadspolitik, en utbyggd, men förhandlingsbar, arbetsrättslig lagstiftning och av kollektivavtal som täcker en större del av arbetsmarknaden.

Båda modellerna uppvisar hög sysselsättningsfrekvens och låg arbetslöshet (Sverige och Danmark finns bland toppländerna i OECD – eller gjorde åtminstone fram till dagens ekonomiska kris – när det gäller sysselsättningsfrekvens).

En slutsats, som allt tydligare slagit igenom i de senaste årens forskning, är att det inte finns några ”entydiga” rekommendationer att ge om någon ”enda väg” till högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Det finns olika metoder där skillnaden inte handlar om effekterna för sysselsättningen, utan om effekterna för jämlikheten mellan olika samhällsgrupper. I de skandinaviska länderna finns knappast några ”*working poor*”. I de anglosaxiska länderna är de ganska många.

Det finns, som nämnts, ekonomiska studier som visar att låga a-kasseersättningar minskar arbetslöshetsperioderna. Dessa studier är främst amerikanska, medan flera europeiska studier inte visar sådana effekter. Framför allt i länder med aktiv arbetsmarknadspolitik finns inget statistiskt samband mellan ersättningsnivåer och arbetslöshet. Vad studierna egentligen visar, och som den ekonomiska forskningen allt mer betonar, är att det är det samlade regelverket på arbetsmarknaden som är det avgörande, inte en *enskild åtgärd* i sig själv. Återigen alltså, det finns flera olika vägar att nå målet.

André Sapir, som är professor i nationalekonomi vid Brysseluniversitet<sup>14</sup>, menar att det inom EU-länderna finns ett tydligt samband mellan arbetsmarknadslagstiftning och arbetslöshet: ju hårdare och mer rigid lagstiftning, desto större arbetslös-

het. (anm. svenska LAS räknas inte till denna kategori "hårda lagar"). Sambandet mellan arbetslöshet och a-kassa är däremot svagt. Sapirs slutsats är att det är skadligt att skydda jobb med hjälp av lagstiftning, men att det oftast har positiva effekter att skydda arbetstagare med hjälp av god arbetslöshetsersättning. Det senare har bland annat att göra med att ekonomiskt skydd vid arbetslöshet gör det lättare att få acceptans för förändringar i arbetslivet som kräver byte av jobb. (Som andra ekonomer pekat på betyder faktiskt dagens ökade förändringstakt i arbetslivet, och även kraven på större "flexibilitet" i form av fler tillfälliga jobb, snarast ett ökat krav på ekonomiskt skydd under de perioder av arbetslöshet, som den här förändrigheten leder till.)

På senare år har det dessutom skett en omprövning av föreställningen om att korta arbetslöshetstider är ett primärt mål att sträva efter. I sin rapport "Employment Outlook" från 2007 håller OECD visserligen fast vid tesen att generös a-kassa förlänger tiden i arbetslöshet, men konstaterar samtidigt att denna effekt fullt ut motverkas av den ökade produktivitet som blir följden av att de arbetslösa därmed får möjlighet att hitta ett jobb där deras kvalifikationer bäst tas till vara – i stället för att bara ta första bästa jobb.

Här kan man göra en notering att samma konstaterande gjorts av den svenske ekonomen Gösta Rehn. Någon gång på 1950-talet.

De studier som hittills diskuterats är ekonomiska studier. Också sociologer har studerat sambandet mellan a-kassa, "sökbetaende" och arbetslöshet. Och de samband de hittar ser annorlunda ut än de som vissa ekonomiska studier visar.

I Sverige är det främst inom sociologiska institutionen vid Umeå universitet som denna typ av undersökningar gjorts. De visar samma bild: det som avgör människors möjligheter att få arbete är sådant som utbildning, tidigare yrkeserfarenhet, hälsa, ålder, kunskaper i svenska – dvs. väl kända faktorer vad gäller chanserna i arbetslivet. Den som uppvisar negativa karakteristiska i ett eller flera av dessa avseenden har svårare att få jobb – och det har ingenting att göra med hur många jobb de söker.

För även om de i någon mening är sant att man har större chans att få ett jobb om man söker 100 än om man söker tio, så är det ändå så att vid varje sådan ansökan konkurrerar man med ett antal andra sökanden, Och vid varje ansökan avgörs

möjligheten till jobb av vilka kvalifikationer den enskilde har i förhållande till dessa andra sökande. Ingen får pluspoäng och så att säga avancerar i kön bara därför att mans sökt ett stort antal andra jobb. Den som av arbetsgivaren bedöms ha för svaga kvalifikationer sorteras bort – varje gång. Och det påverkas inte av sänkt a-kassa.

Låg a-kassa kan kanske leda till att arbetslösa söker jobb mer aktivt, men möjligheten att faktiskt få jobb handlar om något annat. Låg a-kasseersättning kan alltså tänkas ha effekt när det handlar om personer som har goda möjligheter att få arbete – fast de brukar å andra sidan få arbete ändå.

Utvecklingen av långtidsarbetslösheten visar tydligt på att sänkt a-kassa inte har effekt för denna grupp. Som visats tidigare minskade den gruppen bara marginellt även under högkonjunkturåren. Arbetsgivare tvekar ofta att anställa långtidsarbetslösa<sup>15</sup>, och gruppen innehåller en hög andel personer som allmänt har svårigheter på arbetsmarknaden: en stor del är över 55 år, och i gruppen finns en överrepresentation av lågutbildade, av utomnordiska invandrare, av personer med hälsoproblem eller funktionshinder.

En studie inom Arbetsförmedlingen<sup>16</sup> visar att långtidsarbetslöshet inte kan förklaras med att ökandet efter arbete minskar. Studien konstaterar, liksom all statistik, att chansen till ny anställning minskar med arbetslöshetens längd, men att det inte kan förklaras med bristande sökaktivitet.

De olika specialåtgärder som satts in för de långtidsarbetslösa har inte haft påtagliga effekter, och arbetsmarknadsministern har erkänt att det visat sig svårare att komma åt problemet än vad man trodde. Nystartsjobben har, som nämnts, fått ungefär samma utfall som alla tidigare projekt med sänkta arbetsgivaravgifter för den som anställer långtidsarbetslösa. Tillflödet till jobb- och utvecklingsgarantin förefaller ha blivit större än beräknat, något som lett till uppenbara problem att få fram de placeringar ute i arbetslivet, som ingår i garantins Fas 3. I sin tur pekar det på att insatserna i de två föregående faserna, coachning, jobbsökaraktiviteter och arbetsträning, inte gett särskilt stora resultat.

Problemen just med långtidsarbetslösheten beror inte på de långtidsarbetslösas bristande vilja att arbeta, utan på mekanismer i arbetslivet, som hårdare än förr sorterar bort folk. Och om långtidsarbetslösheten ska minska, kräver det åtgärder riktade mot det.

Till en del handlar det givetvis om att återinföra och stärka möjligheterna för de enskilda personerna att stärka sina kvalifikationer för arbete. Utbildning spelar roll, alldeles särskilt för gruppen unga med ofullständiga gymnasiestudier, men det kan kräva andra typer av uppläggnin g än de traditionella.

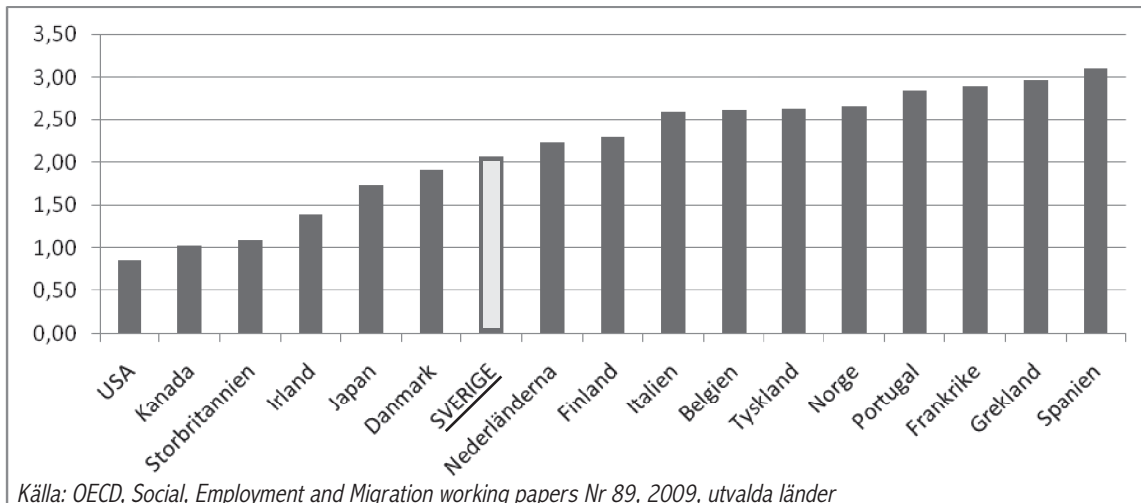
Men bara utbildning räcker inte. Det handlar också om anpassningsåtgärder på arbetsplatserna, eftersom man faktiskt måste erkänna det faktum att alla inte är just "superarbetskraft", även om de förvisso har både arbetsförmåga och arbetsvilja. Som för-

tjänar att tas till vara bättre än som gratisarbetskraft i jobb- och utvecklingsgarantins fas 3.

Långtidsarbetslösheten är ett sammansatt problem, och det visas inte minst av att alla länder egentligen möter samma problem – och det oberoende av hur a-kassan ser ut. Det behövs en mycket mer förutsättningslös debatt än i dag, som erkänner att problemets lösning knappast ligger i olika typer av ekonomiska morötter och piskor, utan kräver mycket mer av kvalitativa insatser. Inte minst i arbetslivet.

# MYTEN OM DEN HÅRT REGLERADE ARBETSMARKNADEN

## Otrygghet ger inte fler jobb



Källa: OECD, *Social, Employment and Migration working papers Nr 89, 2009, utvalda länder*

OECD:s index över anställningsskyddets styrka visar att det svenska anställningsskyddet är ungefär lika starkt som det i Danmark. Men båda länderna ligger under genomsnittet för de 30 länder som OECD rankat.

- Sverige har en för starkt reglerad arbetsmarknad.
- Anställningsskyddet är ett hinder för ökad sysselsättning.

Sådana påståenden hörs med jämna mellanrum i den svenska debatten, ofta från arbetsgivarhåll. De fackliga organisationerna vill istället behålla ett starkt anställningsskydd och hävdar att det inte orsakar några större problem på arbetsmarknaden. Meningsmotsättningen vittnar om att anställningsskyddet är ett vitalt intresse för båda parter. Bestämmelserna som reglerar anställning och uppsägning på arbetsmarknaden handlar i grunden om vem som ska bestämma ute på arbetsplatserna.

Vad säger då den aktuella forskningen om arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige? Är det svenska anställningsskyddet ovanligt starkt reglerat?

OECD har granskat regleringen av arbetsmarknaden i ett stort antal länder och sammanställt ett index på anställningsskyddets styrka. Enligt OECD ligger Sverige under genomsnittet (strax efter Danmark) på en tionde plats av trettio länder.

Enligt detta index är alltså anställningsskyddet i Sverige inte strängare än genomsnittet för OECD utan snarare lite mer liberalt. Påståendet om det extremt reglerade arbetsmarknaden är alltså en myt.

OECD:s index mäter tre delar: skyddet för tillsvidareanställda mot uppsägning av personliga skäl, särskilda regler vid arbetsbristuppsägningar av flera anställda och reglerna för tidsbegränsade anställningar och bemanningsföretag.

När det gäller skyddet för tillsvidareanställda och reglerna för uppsägningar vid arbetsbrist hör Sverige till de länder som har de starkaste anställningsskyddet (en fjärde-femteplats bland de 30 länderna).

Skyddet för tidsbegränsade anställningar i Sverige hör däremot till de allra svagaste. Här är Sverige fyra räknat från botten.

Enligt OECD har Sverige också genomfört en av de mest omfattande liberaliseringarna av anställningsskyddet av alla länder på senare år. Framför allt har reglerna för tidsbegränsade anställningar mjukats upp.

Hur är det då med anställningsskyddet och sysselsättningen?

I en rapport från näringslivsorganisationen Företagarna beskrivs LAS som ett ”växande hot” mot småföretagen och Svenskt Näringsliv har talat om LAS som en ”kvarnsten runt halsen”. Ingenting tyder dock på att en högre grad av anställningstrygghet generellt skulle vara ett så stort problem att det negativt påverkar sysselsättningen. I en beskrivning av forskningen på området skriver arbetsmarknadsjuristerna Kerstin Ahlberg, Niklas Bruun och Jonas Malmberg<sup>17</sup> att det inte finns några belegg för att anställningsskyddet skulle påverka arbetslöshetens totala nivå. De hänvisar till OECD Employment Report 2004, enligt vilken anställningsskyddsregleringen skyddar existerande arbetstillfällen och minskar inflödet till arbetslöshet. Samtidigt minskar även utflödet från arbetslöshet därför att det blir svårare för arbets sökande att få jobb.

*”I detta avseende, framhåller OECD, avviker emellertid de nordiska länderna från mönstret då dessa, trots moderat till hög nivå på anställningsskyddet, har relativt stora utflöden ut ur arbetslöshet. En tänkbar förklaring är de nordiska ländernas massiva satsning på aktiv arbetsmarknadspolitik.”*<sup>18</sup>

OECD:s generella uppfattning om anställningsskyddet är att kostnader måste vägas mot nyttan. Som positiva faktorer pekar organisationen på att anställningsskyddet kan främja långvariga anställningar. Därmed stimuleras uthålliga arbetsinsatser, samarbete och viljan till utbildning, vilket är positivt för sysselsättning och ekonomisk effektivitet. Det avgörande är att balansera omsorg om de anställdas jobbsäkerhet med behovet av anpassning och dynamik på arbetsmarknaden.

*”Sålunda pekar några färskaste studier på att en optimal politik skulle vara att kombinera visst anställningsskydd med effektiv förmedlingsverksamhet och aktiv arbetsmarknadspolitik i syfte att motverka de negativa effekterna av anställningsskyddet på företags anställningsbeslut.”*<sup>19</sup>

I en genomgång av empirisk forskning redovisar Per Skedinger en splittrad bild av anställningsskyddets effekter på sysselsättning och arbetslöshet.<sup>20</sup>

*”Å ena sidan finns ett stort antal studier som påvisar att sysselsättningen minskar och/eller att arbetslösheten ökar. Å andra sidan finns ett fler-*

*tal studier som indikerar ingen effekt eller att sysselsättningen ökar/arbetslösheten minskar.”*

Däremot råder relativt stor enighet om att graden av anställningsskydd påverkar olika grupper olika. Grupper med svagare anknytning till arbetsmarknaden – ungdomar, kvinnor, utrikes födda – missgynnas av ett starkt anställningsskydd medan de som redan har en plats på arbetsmarknaden gynnas.

Påståendena att ungdomar skulle missgynnas av LAS, jämfört med gruppen äldre redan anställda, har alltså stöd i forskningen. Däremot tyder inget på att en förändring av LAS med syfte att minska anställningsskyddet skulle öka den totala sysselsättningen.

Ett försämrat anställningsskydd skulle alltså kunna få till följd att fler ungdomar anställdes, men att det i så fall skulle ske på bekostnad av att fler äldre blev arbetslösa. Det kan finnas många argument för att gynna den ena eller den andra gruppen på arbetsmarknaden framför andra. Klart är ändå att ungdomar generellt sett har lättare att klara arbetslöshet än äldre. Ungdomar är arbetslösa kortare tid och har generellt större möjligheter att få nytt jobb jämfört med en 55-åring.

## **Påtaglig flexibilitet**

När det gäller frågan om turordningsreglernas hinder för effektivt företagande anser Ahlberg, Bruun, Malmberg att kritiken delvis bygger på en felaktig uppfattning om reglernas innehåll. De pekar på att arbetsgivarna har stora möjligheter att fritt bestämma över den framtida organisationen och att reglerna ger utrymme för flexibilitet. Deras slutsats uttrycks såhär:

*”Reglerna ger sammantaget särskilt småföretag en högst påtaglig flexibilitet och frågan är, enligt vår mening, närmast om dessa inte i alltför hög grad öppnar för en godtycklig hantering av arbetsbristsituationer.”*<sup>21</sup>

*”Reglerna om uppsägning av personliga skäl respektive turordning ger enligt vår mening tillräckligt utrymme för att beakta de mindre företagens behov. Kunskapen om att så är fallet torde dock vara bristfällig. Det är en angelägen uppgift att bidra med mer nyanserade beskrivningar av reglerna, som visar hur seriösa arbetsgivare enligt lagen kan hantera ett ex personalproblem och personalneddragningar*

*med beaktande av såväl arbetstagarnas intressen som intresset av fortsatt effektiv drift.”<sup>22</sup>*

I denna bedömning har de också – så här långt – fått medhåll av moderaterna, som valt att gå emot andra borgerliga partiers krav på förändring av anställningsskyddet. Till stor irritation för näringslivets organisationer anser regeringens moderater att det nuvarande anställningsskyddet är rimligt väl balanserat. Finansminister Anders Borg har sagt att Sverige har bland de

mest flexibla och för företagen minst hindrande arbetsrättsreglerna i Europa.

*– Jag skulle tycka att det vore bra om vi, inte minst från arbetsgivarorganisationerna, kunde få en realistisk bild av hur svensk arbetsmarknad mår, står och går. Vi har inte behov av att man skapar onödiga konflikter om hur svensk arbetsmarknad fungerar.<sup>23</sup>*

## MYTEN OM DET STORA FUSKET I SJUKFÖRSÄKRINGEN

### Jakten på de sjuka

Mellan 1998 och 2002 nästan fördubblades sjuktalet i Sverige. Antalet utbetalade sjukdagar per försäkrad ökade från 11,2 till 20,9.

Det dramatiskt stigande sjuktalet väckte stor uppmärksamhet och gav upphov till många frågor. Vad stod på med hälsotillståndet i Sverige? Varför ökade sjuktalen så snabbt i det land som hade en av världens högsta medellivslängder och därmed borde vara ett av världens friskaste folk?

I förstör riktades uppmärksamheten mot arbetsmiljön på företag och hos offentliga arbetsgivare. Många anställda vittnade om ett ökat tempo i produktionen. I de offentliga verksamheterna slogs organisationer alltmer, bland annat som följd av nedskärningar i samband med saneringen av statsfinanserna under 1990-talet.

Den sjukförsäkringsutredning som tillsattes kunde dock år 2000 konstatera att problemet inte var generellt. På de allra flesta arbetsplatser – åtta av tio – syntes ingen ökning alls eller en mycket liten ökning av sjukskrivningarna.

Ökningen av sjuktalet var istället koncentrerad till ett mindre antal arbetsplatser. Ofta var det arbetsplatser med många anställda som fanns inom både

offentlig och privat sektor. Den största ökningen hade skett bland kvinnor över 50 år anställda i offentlig sektor.

Orsaken till det fördubblade sjuktalet kunde alltså vara ett arbetsmiljöproblem, men koncentrerat till vissa arbetsplatser och till en viss grupp anställda.

### Utnyttjande och fusk

Efter en tid växlade debatten emellertid spår. Från allt fler håll hävdades att de växande sjuktalen inte kunde kopplas till hälsotillståndet i landet utan istället berodde på överutnyttjande och fusk. Det mediala genomslaget för den här föreställningen kom när Kristdemokraternas ledare Alf Svensson i maj 2002 sa:

*– Jag tror inte att alla de som är sjukskrivna i dag hade behövt vara det.<sup>24</sup>*

Snart följde borgerliga partier, arbetsgivarorganisationer och stora delar av den borgerliga pressen fusk- och överutnyttjandespåret.

Ökningen av sjuktalet beskrevs som en följd av förslappade rutiner. Läkare som sjukskrev för lättvindigt, patienter som valde att sjukskriva sig för att slippa gå upp på morgnarna, arbetslösa som för att få en högre ersättning valde sjukförsäkringen istället för arbetslöshetsförsäkringen. Det talades

om en ”sjukskrivningskultur” och om ”omfattande missbruk”.

– *Arbetslösa som blir sjukskrivna riskerar inte att bli av med sina a-kassedagar, att tvingas flytta eller delta i någon aktivitetsgaranti*, skrev en ledarskribent och fortsatte:

– *Istället kan man i lugn och ro fiska, plocka bär, baka bröd, vara hemma med barnen och kanske snickra lite på grannens hus.*<sup>25</sup>

Den här synen på sjukförsäkringen kom också att påverka den borgerliga alliansens program för att reformera sjukförsäkringen. Stor vikt lades på kontroll och på att tvinga de sjuka med arbetsförmåga att återgå till arbetsmarknaden efter bestämda tidsperioder, oavsett om de kunde få jobb eller ej.

Men var utgångspunkten för reformerna riktig? Var det överutnyttjande och fusk som låg bakom ökningen av ohälsotalet?

I boken ”*Kampen om sjukfrånvaron*” har statsvetaren **Björn Johnson** granskat debatten om ohälsotalet och kommer fram till att den varit skev och full av felaktigheter.<sup>26</sup> Diskussionen har mer att göra med makt- och intressekamp än med de faktiska orsakerna.

## Ökningen en myt

För det första, menar Johnson, att talet om en ökning i antalet sjukskrivningar till största delen var en myt. Forskare vid Arbetslivsinstitutet under ledning av sociologen **Tor Larsson** har visat att ökningen av ohälsotalet i första hand inte berodde på ett ökat antal sjukskrivna.

Mellan 1996 och 2002 ökade inflödet av nya sjukskrivna med endast 16 procent. Merparten av ökningen av sjukalet berodde istället på längre sjukskrivningstider.

De höga sjuktalen handlade alltså i första hand om svårigheter att komma tillbaka efter sjukskrivningen, inte om att fler blev sjukskrivna. Man vad låg bakom förlängningen av sjukskrivningstiderna?

Enligt Tor Larsson och hans kollegor handlar det om ett antal samverkande faktorer som påverkade hanteringen av de besvärliga och långa sjukskrivningsfallen under den här tiden. Dessa fall hade på de större arbetsplatserna tidigare lösts i de s k anpassningsgrupperna, ett partsråd med arbetsgivare, fack, försäkringskassa och arbetsförmedling.

I anpassningsgruppen hade personer med kän-

nedom om den sjukskrivne, arbetsplatsen och arbetsmarknaden pragmatiskt försökt hitta lösningar som passade varje individ. Bland annat utnyttjades möjligheten med halv förtidspension, vilket innebar att de sjukskrivna kunde behålla fotfästet på arbetsmarknaden på halvtid. Under 1990-talet ändrades förutsättningarna för det arbetet radikalt. En rehabiliteringsreform genomfördes som lade ansvaret på arbetsgivaren. Samverkan ersattes med förstärkt myndighetstillsyn. Samtidigt gjorde det kärva ekonomiska klimatet att resurser till rehabiliteringen drogs in i kommunerna.

## Grunden förändrades

På några år förändrades hela grunden för anpassningsarbetet ute i verksamheter och företag. Möjligheterna till arbetsträning och omplacering minskade, lättare tjänster försvann. Lönebidragsmöjligheten drogs in och företagshälsovården monterades ned. Samtidigt försvann den tidigare möjligheten att köpa ut den anställdes varaktigt nedsatta arbetsförmåga av andra skäl än rent medicinska. Sjukförsäkringen renodlades som en försäkring för enbart sjukdom. Den ”traditionella” lösningen med att behålla arbetet på halvtid och halvtids förtidspensionering blev därmed inte längre möjlig.

Alla dessa förändringar ledde till att anpassningsverksamheten kollapsade. I statistiken kom det till synes som en dramatisk ökning av ohälsotalet och förlängda sjukskrivningstider. Björn Johnson anser att försämrad arbetsmiljö och tuffare klimat på arbetsmarknaden mycket väl kan ha varit en bidragande orsak till ökningen av ohälsotalet, särskilt inom vissa sektorer av arbetslivet. Men det var ingen huvudorsak. Om arbetsmiljön varit orsaken skulle det i så fall också ha lett till ett ökat antal sjukskrivningar, vilket alltså inte var fallet.

Påståenden om att utbrändhet och psykisk ohälsa skulle vara den dominerande orsaken bakom ökningen av sjukalet håller heller inte, menar Björn Johnson. Dessa diagnoser stod för en väldigt liten del av det totala antalet sjukskrivna. Att regionala skillnader skulle ligga bakom – andra normer i ett av arbetslöshet betydligt mer utsatt Norrland – förklarar inte heller den stora ökningen. De regionala skillnaderna växte inte under den här perioden. Dessutom var antalet sjukskrivna i Norrland en så liten del av totalantalet att de omöjligt kunde förklara den stora ökningen av ohälsotalet.

Björn Johnson menar att den förklaring som Tor Larsson pekat på är den mest trovärdiga: Dels att

förändrad lagstiftning bakband rehabiliteringsaktörerna och berövade dem deras viktigaste redskap för att få sjukskrivna tillbaka i arbete, dels att den kommunala sektorns försämrade ekonomi medförde minskade omställningsmöjligheter. Tillsammans bidrog dessa faktorer till att det system som användes för att avsluta särskilt svårlösta sjukskrivningsärenden kollapsade. Resultatet blev en dramatisk ökning av de riktigt långa sjukskrivningarna.

Ett annat intressant perspektiv på frågan visar en undersökning som LO genomfört av 265 000 personer som var långtidssjukskrivna åren 1999-2000.<sup>27</sup> Granskningen visar att sjukskrivningsmönstret har en tydlig klassdimension. Störst risk för att hamna i långtidssjukskrivning löpte äldre, lågutbildade, arbetare inom tillverkningsindustri, fastighetsförvaltning och kommunal vård och omsorg samt tidigare sjukskrivna.

LO-utredningen visar att tre fjärdedelar av de långtidssjukskrivna 1999-2000 hade kommit tillbaka i arbetslivet 2004, men bara hälften av dem på heltid.

## MYTEN OM USA SOM DE STORA MÖJLIGHETERNAS LAND

### Den amerikanska drömmen – en dröm

Den amerikanska drömmen är stark. Föreställningen att människor skulle ha särskilt stora chanser att ta sig fram och skapa sin egen lycka i USA är intensivt levande hos amerikanerna själva.

Enligt en undersökning anser en bred majoritet amerikaner att i USA blir människor belönade efter sina ansträngningar och färdigheter, få tror att man måste komma från en rik familj för att ta sig fram i det amerikanska samhället. Båda dessa uppfattningar demonstrerar en större tilltro till rörligheten i det egna systemet än man kan se i motsvarande undersökningar i andra länder.<sup>29</sup>

Men är den amerikanska drömmen sann? En lång rad studier visar att den nog mest är – en dröm. Bilden av USA som de stora möjligheternas land är en myt. Inkomströrligheten är inte alls större i USA än i de flesta andra länder. Tvärtom.

– Att starta i botten av inkomststegen är ett större handikapp i USA än i andra länder, summerar en

### Allianspolitiken ingen lösning

Hur ska vi då gå vidare från dagens situation? Björn Johnson menar att de åtgärder som satts in av alliansregeringen inte löser problemet eftersom den byggt nästan hela sin sjukförsäkringspolitik på felaktiga beslutsunderlag:

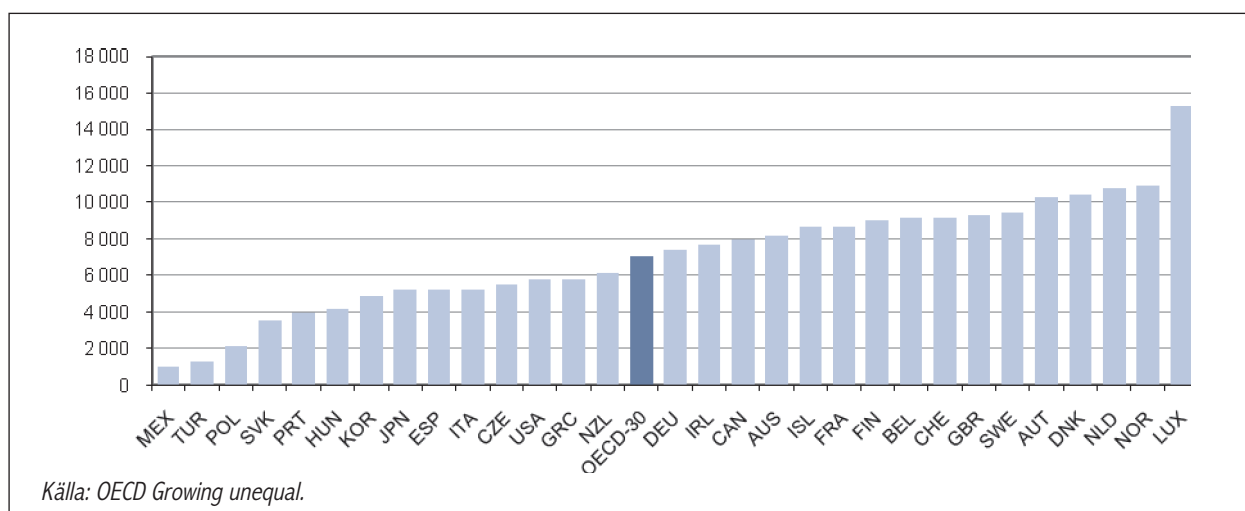
*”Rehabiliteringskedjan har inte gjort något för att lösa det verkliga problemet, alltså det havererade rehabiliteringssystemet. Tvärtom framstår reformen som direkt kontraproduktiv, eftersom den kommer att öka antalet sjukskrivna som förlorar sina anställningar och dessutom leda till att tiotusentals långtidssjukskrivna utförsäkras.”<sup>28</sup>*

Myten om det stora fusket i sjukförsäkringen har präglat den politiska debatten under ett helt decennium. Om Björn Johnson har rätt kommer inte heller de senaste förändringarna att lösa de verkliga problemen.

amerikansk tankesmedja som drivs gemensamt av höger- och vänsterorganisationer.<sup>30</sup> Ändå framställer svenska nyliberaler USA som ett föredöme när det gäller rörlighet och dynamik. Näringslivets tankesmedjor har publicerat flera rapporter om hur bra utvecklingen varit i USA jämfört med i Sverige. USA, påstår man, är landet för människor som strävar efter ett bättre liv.

– Fattigdomen i USA går snabbt över, skrev debattören **Johan Norberg** i en krönika och ville skapa intryck av att fattigdomen i USA var ett mindre problem än i andra länder.<sup>31</sup>

Det politiska syftet med sådana debattinlägg har förstås varit att öka acceptansen för större inkomstklyftor i vårt eget land. Man har velat påskina att stora inkomstskillnader skulle leda till ett betydligt mer dynamiskt samhälle och ett bättre resultat för alla.



Så här stora inkomster har den fattigaste tiondelen i olika länder. Inkomsten är omräknad i prisjusterade dollar. De fattiga i USA hamnar under OECD-genomsnittet medan de fattiga i de nordiska länderna har betydligt högre inkomster.

De senaste decenniernas forskning ger dock inget belägg för de påståendena.

## 60 procent större inkomstskillnader

Ett vanligt mått på inkomstskillnader är ginikoefficienten, som visar hur stor del av de samlade inkomsterna som måste omfördelas för att få helt jämna inkomster. Ju högre ginivärde desto större inkomstklyftor i ett land. Inkomstskillnaderna i USA hör till de största bland de rika industrialiserade länderna. Medan Sverige i mitten av 2000-talet låg på ett ginivärde på 0,23 hade USA vid samma tid 0,37. Inkomstskillnaderna i USA var alltså ungefär 60 procent större än i Sverige.<sup>32</sup>

Enligt den amerikanska drömmen skulle det alltså vara mycket lättare att flytta från en inkomstklass till en annan i USA än annorstädes. Forskningen visar istället att söners inkomster hamnar i samma inkomstklass som sina fäders ungefär dubbelt så ofta i USA som i de nordiska länderna. Rörligheten är alltså sämre i USA.

Möjligheterna att ta sig uppåt på inkomststegen från de lägsta inkomstgrupperna är också betydligt mindre i USA än i andra länder. Den stora klassresan, att gå från lägsta steget på inkomstskalan till det översta, företas oftare i Danmark och Sverige (14 respektive 11 procent) än i USA (8 procent).<sup>33</sup>

Möjligheterna för den som befinner sig i låginkomstgruppen är heller inte större i USA än i andra länder, tvärtom. Av den femtedel amerikaner med lägst inkomster 1984 var det ungefär hälften som fanns kvar i den inkomstgruppen tio år senare.

Samma låga rörlighet gällde även för tioårsperioden 1994-2004.<sup>34</sup>

I sin bok om social rörlighet sammanfattar **Daniel Lind:**

*”Uppväxtvillkor och familjeförhållanden spelar en större roll i USA än i något annat land i västvärlden när det gäller möjligheten för den yngre generationen att i ekonomiska termer blir något annat än sina föräldrar.”<sup>35</sup>*

Att fattigdomen skulle vara ett mindre problem i USA än i andra länder ger forskningen heller inget belägg för. Trots att USA är ett av världens rikaste länder levde 17 procent av befolkningen på under 50 procent av genomsnittsinkomsten år 2000.<sup>36</sup> Motsvarande genomsnittssiffra för ett antal rika industriländer var 10 procent och för Sverige 6,5 procent. Det är framför allt bland de äldre som fattigdomen i USA är utbredd. Tre gånger fler äldre (totalt 25 procent) lever på en inkomst under hälften av genomsnittsinkomsten i USA jämfört med i Sverige.<sup>37</sup>

## Fattiga kommer sämre ut

Mot detta har inväntats att det inte är rättvisande att enbart jämföra relativa inkomster. Eftersom den amerikanska genomsnittsinkomsten är högre än i de flesta andra länder kanske inte de fattiga i USA skulle räknas som fattiga om man jämför de absoluta inkomsterna.

Genomsnittsinkomsten (BNP per capita) i USA ligger klart högre än i Sverige. Men den sneda fördelningen av inkomsterna i USA gör att de fattiga kommer sämre ut. Medan knappt hälften av hus-

hållen med lägst inkomster nådde upp till den amerikanska genomsnittsinkomsten 2005 var det t ex i Sverige två tredjedelar.<sup>38</sup>

Diagrammet på föregående sida visar inkomstnivån för den tiondel inkomsttagare med de lägsta inkomsterna i olika länder. Här kan man se att i Sverige låg genomsnittsinkomsterna för den gruppen nästan dubbelt så hög som för samma grupp i USA, 9400 dollar i prisjusterade dollar i Sverige mot 5 800 dollar i USA.

Den amerikanska modellen har åstadkommit ett högt välstånd. BNP per capita är näst störst i världen efter Norge. Men gapet mellan USA och övriga rika industriländer har stadigt minskat. Sverige låg 1950 på 72 procent av den amerikanska BNP-inkomsten per capita. 2007 hade vi nått 85 procent.

### **Fler timmar ger högre inkomst**

En betydande del av skillnaden mellan USA och de europeiska länderna i per capitainkomst beror inte på att den amerikanska ekonomin fungerar effektivare utan på att amerikaner arbetar fler timmar. Medan andra industriländer de senaste 25 åren reducerat antalet arbetade timmar med i genomsnitt 10 procent var minskningen i USA bara 1,5 procent.

Av gapet i BNP per capita på 25 procent mellan USA och övriga rika industriländer 2006 berodde 10 procentenheter på fler antal arbetade timmar och ytterligare 3 procent på högre sysselsättningsgrad. Till detta kommer att produktivitetsvinsterna i ekonomin de senaste decennierna fördelats väldigt snett. Medan genomsnittsinkomsterna vuxit med c:a 20 procent de senaste 25 åren så har mer än det dubbla gått till det översta inkomstskiktet och låginkomsttagarna har inte ens fått 10 procent. Så ser alltså den amerikanska drömmen ut i verkligheten.

Det är lätt att förstå att det finns en växande frustration bland vanliga inkomsttagare i USA – än mer påtaglig efter finanskrisens härjningar i amerikaners privatekonomi. Allt fler amerikaner känner att de inte kan förverkliga den amerikanska drömmen, samtidigt som de kan se att chansen att ta steg uppåt på inkomstskalan t o m kan vara större i andra länder med andra, mer jämlika, samhällsmodeller.

Även USA-kramarna i Sverige tycks ha insett det lönlösa i att använda USA som lockande föredöme. När en av de flitigaste rapportförfattarna nyligen skrev en debattartikel om dessa frågor löd rubriken: *Glöm USA – lär av Kanada.*

## **MYTEN OM ATT STORA KLYFTOR ÄR BRA FÖR RÖRLIGHETEN**

### **Hur får fler biljetter till klassresan?**

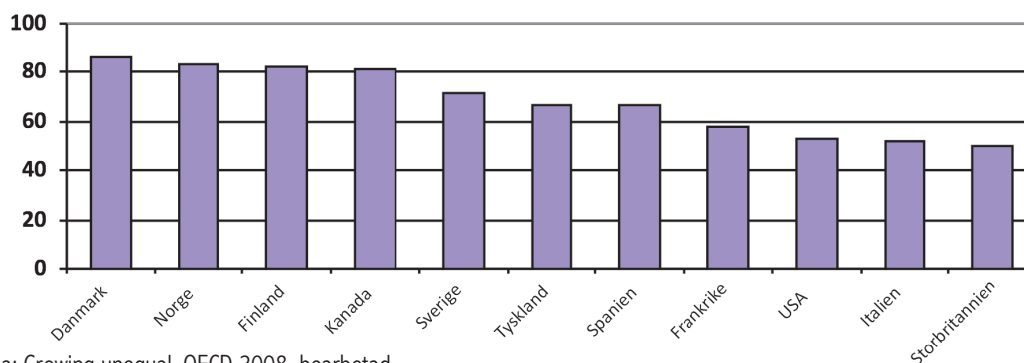
Att bli fotbollsproffs eller vinna Idol-tävlingen är många ungdomars dröm. För de allra flesta uppfylls den drömmen förstås aldrig. Men att unga ska ha chansen att förverkliga sina mer normala yrkesdrömmar är numera något som vi i Sverige tar mer eller mindre för givet. Vi vill att alla ska ha möjlighet att utveckla hela sin potential, oavsett social bakgrund, oavsett föräldrars inkomst och oavsett kön.

Verkligheten ser dock annorlunda ut.

Sett i ett internationellt perspektiv finns överhuvudtaget inget fog för tal om likvärdiga livschanser. Hundratals miljoner unga i den fattiga världen

berövas sina framtidsmöjligheter på grund av fattigdom, hunger, otillräcklig skolgång eller brist på sjukvård. Men även i den rika världen hindras många ungdomar från att nå sina drömmars mål av ekonomiska, sociala och etniska skäl eller för att de har fel kön. Att själv kunna bestämma över sitt liv är inte bara viktigt för individen, det är också ett samhällsintresse att vars och ens förmåga tas till vara fullt ut.

Möjligheten för människor att ta kliv uppåt på den sociala stegen – det som forskarna kallar för social rörlighet – ökar nämligen dynamiken och effektiviteten i ekonomin. Fler vågar satsa om de vet att möjligheterna att nå målet inte bestäms av deras



Källa: Growing unequal, OECD 2008, bearbetad.

Ju mer sönernas inkomster skiljer sig från fädernas inkomster desto större rörlighet i samhället. Danmark hade den högsta rörligheten av jämförda länder, Sverige låg i mitten medan rörligheten var lägst i USA, Italien och Storbritannien.

sociala och ekonomiska bakgrund utan beror på sina egna ansträngningar och prestationer.

Mindre rörliga samhällen misshushållar med mänskliga resurser genom att inte ta tillvara befolkningens fulla potential. Därmed blir produktiviteten lägre än vad som annars skulle vara möjligt, i förlängningen går det ut över inkomster och tillväxt.

## Två modeller

Social rörlighet är alltså något eftersträvansvärt i alla typer av samhällen. Men hur denna rörlighet ska åstadkommas, om detta går meningarna isär. Två distinkt olika uppfattningar kan urskiljas.

**I den ena uppfattningen** är stora inkomstskillnader drivkraften. Tanken är att hägrande höga inkomster ska öka ansträngningarna att nå målet och förmå individen att ta i lite extra. USA är ett föredöme för anhängare till den uppfattningen. Enligt "den amerikanska drömmen" är det ju möjligt för var och en att skaffa sig bil, ett hus och goda inkomster bara man arbetar tillräckligt hårt. Föreställningen om inkomstklyftornas välsignelsebringande kraft omhuldas framför allt på högersidan i det politiska fältet.

Uppfattningen att inkomstskillnader är drivkraften för social rörlighet ger samtidigt högerpolitiker ett "anständigt" motiv för sitt motstånd mot ökad rättvisa. De kan urskulda sig och säga att de stora inkomstskillnaderna egentligen är oönskade, men att de – tyvärr – är nödvändiga för att åstadkomma dynamik och tillväxt i samhället. Som exempelvis när den moderate riksdagskandidaten Johnny Munkhammar på sin blogg hävdar att små inkomstskillnader i Sverige motverkar rörligheten: – *Det hindrar inte minst den som föds under knappa förhållanden och vill sträva uppåt.*<sup>39</sup>

**Den andra uppfattningen** är att det tvärtom är i

ett mer jämlikt samhälle som fler ges chansen att nå sina drömmars mål. Rimliga inkomstskillnader, bra skolor och dagis där alla samhällsklasser möts, ger bättre förutsättningar för social rörlighet. När trösklar tas bort eller sänks blir det fler som kan nå sina drömmars mål.

Med generöst studiestöd minskas ekonomiska hinder för vidare studier även för de som kommer från ekonomiskt svaga hem. Fler kommer att kunna gå de utbildningar som de drömmer om och som de har förutsättningar att klara.

De här olika uppfattningarna om hur social rörlighet ska åstadkommas vilar ju i grunden på olika värderingar om hur samhället ska se ut.

## Var är rörligheten störst?

I vilken typ av samhälle är den sociala rörligheten störst? Vilken modell erbjuder störst chans för en biljett till klassresan? I dag finns en ganska omfattande forskning som börjar ge svar på sådana frågor och det svaret är ganska tydligt: Mer jämlika länder har i allmänhet en högre rörlighet än ojämlika länder. Talet om att små inkomstskillnader skulle hämma den sociala rörligheten är en myt.

Social rörlighet mellan generationer kan mätas på flera olika sätt.

Ett av de vanligaste har varit att jämföra söners inkomster med sina fädernas (anledningen till att de flesta undersökningar hittills begränsats till den manliga sidan är att data för kvinnor varit svårare att ta fram, men sådana undersökningar börjar komma nu). Om sönernas inkomster skiljer från pappornas är den sociala rörligheten hög, om skillnaden är liten är den låg.

I diagrammet ovan sammanfattas ett stort antal studier om social rörlighet byggda på jämförelser

far-son. I Danmark är rörligheten störst. Där skiljer sig sönernas inkomster från fädernas i drygt 80 procent av fallen. Av de jämförda länderna har Storbritannien lägst rörlighet. Storbritanniens värde 0,5 i diagrammet betyder att ungefär hälften av fädernas inkomster återspeglas hos sönerna.

Genomsnittliga skillnader mellan olika länder säger dock inget om hur stor chansen är att röra sig mellan olika inkomstklasserna i ett enskilt land, dvs sannolikheten för en person att röra sig uppåt eller nedåt från den inkomstklass som hans far befunnit sig i.

Tabellen nedan visar sannolikheten för söner från hem med de lägsta inkomsterna att hamna i en högre inkomstgrupp. Störst rörlighet ut ur lägsta inkomstgruppen av dessa länder hade Danmark. Tre av fyra danska söner fick högre inkomster, medan det bara gällde drygt hälften av de amerikanska.

#### RÖRLIGHET UT UR LÄGSTA INKOMSTGRUPP

Danmark	0,75
Finland	0,72
Norge	0,72
Sverige	0,74
Storbritannien	0,70
USA	0,58

*Källa: OECD*

Tre av fyra danska söner från hem med de lägsta inkomsterna hamnade i en högre inkomstgrupp än sina fäder. I USA var det bara drygt hälften som nådde en högre inkomst.

### Samma tendens oavsett mått

En annan undersökning tittade på hur många personer som gjort den ”stora klassresan”, från allra lägsta inkomstgrupp till den högsta. Även i det fallet var chanserna störst i Danmark. 14 procent av sönerna hade tagit sig från lägsta inkomstgrupp till högsta, medan det i USA bara var ungefär hälften så många. Oavsett vilket mått som används är huvudtendensen i forskningsresultaten densamma: Daniel Lind har granskat den sociala rörligheten internationellt och i Sverige. Han sammanfattar sin genomgång så här:

*”Forskning visar att de nordiska länderna – i termer av inkomströrlighet mellan generationer – är socialt rörligare än andra utvecklade länder. Rörligheten är lägst i USA och endast något högre i Storbritannien, Italien och Frankrike”.*

*”Möjligheten för de ekonomiskt svagaste grupperna att skapa sig ett bättre liv för kommande ge-*

*nerationer är högre i Norden än i vår omvärld. I USA och Storbritannien är sannolikheten också större att den som har en välbärgad bakgrund förblir rik som vuxen.”<sup>40</sup>*

Vilka faktorer bestämmer då graden av social rörlighet i ett samhälle? OECD, som i ett särskilt kapitel i en tillväxtrapport tagit upp frågan om rörlighet mellan generationerna, anger utbildning som den enskilt viktigaste faktorn.<sup>41</sup>

Rader av undersökningar visar att föräldrarnas utbildning påverkar betyg, möjligheter att läsa vidare och därmed i förlängningen också den framtida inkomsten.

Insatser så tidigt som i förskolan visar sig ha betydelse för att minska påverkan av föräldrabakgrunden på skolresultat senare i livet.<sup>42</sup>

### Likhet i möjligheter – likhet i utfall

I debatten om vad som är rättvisa och hur det ska åstadkommas skiljer man ofta mellan likheter i möjligheter och likheter i fråga om utfall.

Partier till höger på den politiska skalan menar oftast att rättvisa åstadkoms genom att ge människor lika möjligheter från starten, medan partier till vänster oftare menar att lika möjligheter inte räcker, skillnaderna i utfall får samtidigt inte vara för stora. Den här diskussionen har relevans också för frågan om social rörlighet. Forskning visar att inkomstskillnader spelar roll för graden av social rörlighet. OECD sammanfattar såhär:

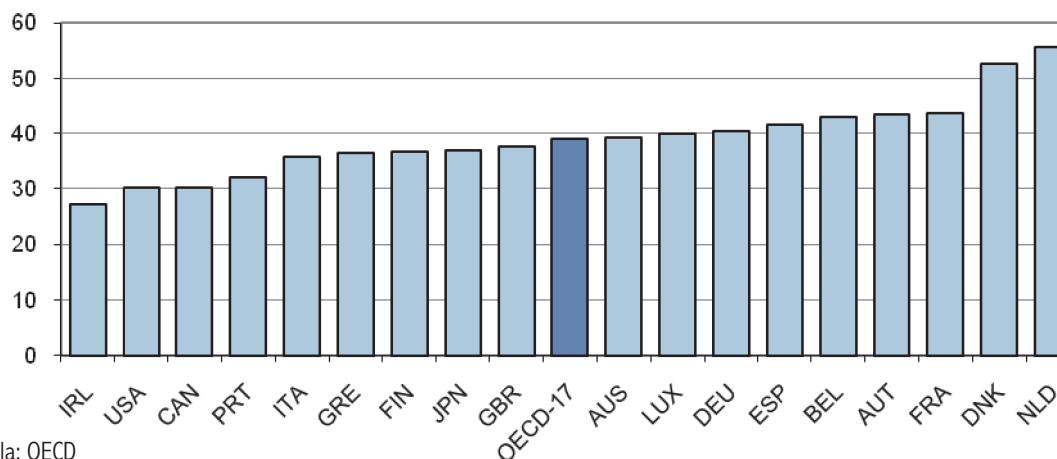
*”Den sociala rörligheten är i allmänhet högre i länder med mindre inkomstskillnader och tvärtom. Detta tyder på att större likheter i möjligheter i praktiken går hand i hand med större likheter i utfall.”<sup>43</sup>*

OECD finner också:

*”Med bara några få undantag gäller att länder med vidare inkomstfördelning också har en högre relativ fattigdom.”<sup>44</sup>*

Det här förstärker ytterligare intrycket att stora inkomstklyftor är negativt för social rörlighet och därmed också för möjligheten att utjämna livschanserna.

Ett annat ofta framfört försvar för stora inkomstklyftor är att uppmätta inkomstskillnader vid en tidpunkt inte spelar så stor roll eftersom människors inkomster skiftar från år till år. Fattiga ett år behöver inte vara fattiga nästa år. Att inkomsterna kan skifta mellan åren är korrekt och det gäller naturligtvis allra mest studenter och andra som tar



Källa: OECD

Sannolikheten för en person med inkomster under fattigdomsgränsen att komma över gränsen nästa år var bara c:a 30 procent i USA mot drygt 50 procent i Danmark.

sina första steg in på arbetsmarknaden. Men det finns många studier som följt inkomsterna över flera år och de visar att problemet med stora inkomstskillnader visserligen minskar sett över en längre period, men att det för den skull inte försvinner helt.

OECD tittade på 17 länder under en treårsperiod i början av 2000-talet. I genomsnitt 17 procent av befolkningen hade inkomster som låg under hälften av medianinkomsten något år av dessa år. Andelen fattiga samtliga tre år var betydligt färre i alla länderna, i genomsnitt 5 procent, men med stora variationer mellan länderna. Från 2 procent i Danmark (Sverige var inte med) till 7 procent i USA.

Även i det här sammanhanget sticker länder med stora inkomstskillnader ut.

*”Länder med högt antal fattiga räknat efter årlig inkomst är också de som har en större andel människor som är permanent fattiga vid någon tidpunkt.”<sup>45</sup>*

Också sannolikheten för personer med låga inkomster att ta sig ur fattigdomen varierar avsevärt.

I genomsnitt 40 procent av de fattiga ett år visade sig ha inkomster över fattigdomsgränsen nästa år. Men även här är skillnaden mellan länderna stor. Diagrammet ovan visar att sannolikheten för att komma över fattigdomsgränsen nästa år låg på drygt 50 procent i Danmark och Nederländerna medan den bara var ungefär 30 procent i Irland, USA och Kanada.<sup>46</sup>

# MYTEN OM DEN VÄLGÖRANDE OJÄMLIKHETEN

## Det är ojämlikheten, dummer

Stadsdelarna Södra Innerstaden och Limhamn-Bunkeflo ligger bara ett par kilometer ifrån varandra i Malmö. Ändå är det som om invånarna lever i skilda världar. Invånarna i Södra Innerstaden tjänar i genomsnitt knappt hälften av vad Limhamn-Bunkeflo-borna gör och de är arbetslösa fyra gånger så ofta som invånarna i Limhamn-Bunkeflo.

Enligt Hälso- och sjukvårdslagen ska människor i Sverige ha tillgång till bra hälso- och sjukvård på lika villkor oavsett var de bor. Men hälsostatistiken talar ett annat språk.

I genomsnitt lever invånarna i Limhamn-Bunkeflo drygt 4 år längre än i Södra Innerstaden. ”Var du bor bestämmer hur länge du lever” brukar kvällstidningarna sammanfatta sådana fakta. Men det är förstås inte det geografiska läget det handlar om utan de sociala och ekonomiska skillnaderna som påverkar hälsa och i förlängningen antalet levnadsår.

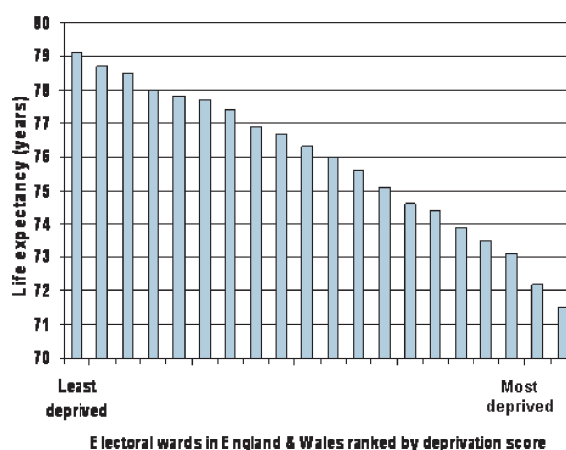
Vi vet inte exakt hur sambanden ser ut, på vilket sätt som sämre ekonomiska förutsättningar avspeglas i en lägre genomsnittlig livslängd. Det kan vara via yrket (tjänstemän/arbetare), via tryggheten i anställningen (hur ofta man drabbas av arbetslöshet), via livsstilen eller direkt via de sämre förutsättningarna att måna om sin hälsa som en sämre ekonomi innebär.

Sambandet mellan genomsnittlig livslängd och inkomster är väl etablerat i alla länder. Ju lägre inkomst desto större risk att dö tidigt. Men hur ser det ut när vi jämför länder?

De brittiska forskarna **Kate Pickett** och **Richard Wilkinson** har i flera decennier studerat skillnaden i livslängd mellan olika sociala grupper. När de jämförde hälsa och livslängd i olika länder fann de, som förväntat, att invånarna i fattiga länder i genomsnitt hade en mycket kortare genomsnittlig livslängd än invånarna i rika. Men bara upp till en viss inkomstnivå. Efter det planar kurvan ut. Livslängden ökar visserligen fortfarande, men den gör det inte snabbare i rikare länder än i mindre rika.

## Tydligt mönster

Mer oväntat blev resultatet när Pickett/Wilkinson tittade närmare på gruppen rika länder. Vid en jämförelse av sociala problem och socialt relaterade hälsoproblem försvann plötsligt sambandet mellan inkomst och hälsa. Rikare rika länder hade inte generellt mindre hälsoproblem. På ländernivå spelar den genomsnittliga BNP-inkomsten inte längre någon roll för förekomsten av dessa problem.



Inom länder finns ett klart samband mellan inkomst och hälsa. Livslängden skiljer åtta år mellan de mest välmående valkretsarna i England och Wales. I de mest fattiga var den förväntade livslängden 71 år medan den var 79 år i de mest välmående.

Källa: Jämlikhetsanden.

När Pickett/Wilkinson istället för den genomsnittliga inkomstnivån ställde inkomstskillnaderna (graden av ojämlikhet) mot hälsonivån hände något märkligt med siffrorna. Fram trädde ett tydligt mönster som visade att länder med stora inkomstskillnader också i genomsnitt har betydligt större hälsoproblem och sociala problem.

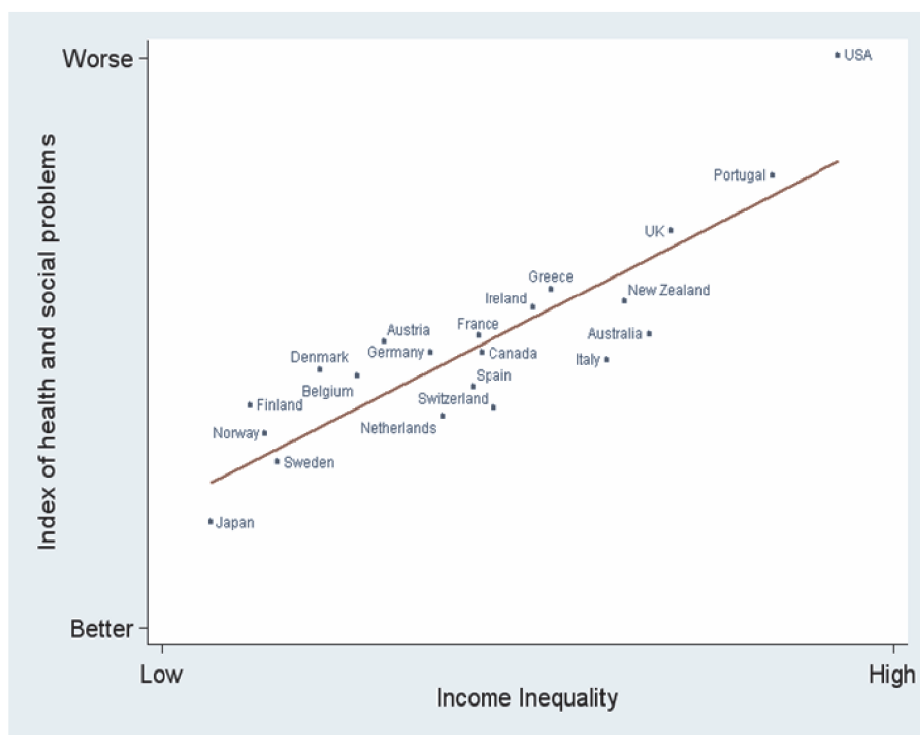
Inkomstnivån spelade alltså ingen roll i den här gruppen av rika länder, det avgörande var storleken på inkomstklyftorna i landet.

Bland de problem som Pickett/Wilkinson studerade fanns förekomsten av mentalsjukdomar, drog- och alkoholberoende, förväntad livslängd och barndödighet, fetma, barns skolresultat, tonårs-

## Health and Social Problems are Worse in More Unequal Countries

### Index of:

- Life expectancy
- Math & Literacy
- Infant mortality
- Homicides
- Imprisonment
- Teenage births
- Trust
- Obesity
- Mental illness – incl. drug & alcohol addiction
- Social mobility



Source: Wilkinson & Pickett, *The Spirit Level* (2009)

[www.equalitytrust.org.uk](http://www.equalitytrust.org.uk) 

Mer ojämlika länder har större socialt relaterade hälsoproblem. Sambandet mellan ett index byggt på ett stort antal hälsoproblem och inkomstklyftornas storlek är starkt.

Källa: *Jämlikhetsanden*.

födslar, mord och andelen av befolkningen i fängelse. De sammanställde också ett index som mäter förekomsten av alla dessa problem i olika länder. Bilden som uppstår blir ungefär densamma oavsett om det gäller ett enskilt problem eller det sammansatta indexet: Ju mer ojämlika länder desto större hälsoproblem.

### Ojämlighet social förorening

Hur kan då ojämlikhet ha en så stark negativ effekt på hälsa och beteende? På vilket sätt påverkar inkomstskillnader så olika företeelser som barnadödlighet, antal mord, mentalsjukdomar och drogproblem?

Pickett/Wilkinson menar att ojämlikhet fungerar som en "social förorening" som påverkar alla i ett samhälle, såväl fattiga som rika. Den gemensamma nämnaren är den psykosociala stress som skapas av känslan av att befinna sig i ekonomiskt underläge. Låg social status går hand i hand med svaga sociala relationer, stress tidigt i livet och känslor av skam och socialt misslyckande. Att leva under kronisk stress bryter ned oss och tröttnar ut oss och ökar risken för hälsoproblem.

Hur kan man då vara säker på att det verkligen är inkomstskillnaderna som ligger bakom problemen och inte fattigdom? De länder som har störst problem kanske också har den största andelen fattiga? Nej, det stämmer inte, storleken på gruppen fattiga är inte det som skapar sambandet. Dessutom visar Pickett/Wilkinson att graden av ojämlikhet påverkar inte bara de fattiga utan faktiskt levnadsvillkoren för hela samhället.

Det är visserligen de fattiga som tjänar mest på jämlikhetspolitik, det är i dessa grupper som skillnaden mellan mer jämlika och mindre jämlika samhällen är som störst. Men även medelinkomsttagare och höginkomsttagare i mer jämlika samhällen har mindre hälsoproblem än motsvarande grupper i mer ojämlika samhällen.

### Häftiga svenska reaktioner

Kate Pickett och Richard Wilkinson har nu sammanfattat sin forskning i boken *"The Spirit Level. Why more equal societies almost always do better"* (På svenska: *"Jämlikhetsanden"*)<sup>47</sup>

"Jämlikhetsanden" har mött delvis olika reaktioner i de länder där den utkommit. I Storbritannien

och USA har mottagandet genomgående varit positivt. Bokens huvudtes om ojämlikheten som drivande kraft bakom sämre levnadsvillkor i rika länder har uppfattats som intressant och tänkvärd, även av de som haft invändningar mot enskilda fakta.

I Sverige däremot har reaktionen från höger varit våldsamt kritisk. Skattebetalarnas förening framställde en egen motrapport som kallades "Jämlikhetsbluffen". Svenska Dagbladets ledarsida har entusiastiskt applåderat de kritiska kommentarerna. Andra har försökt hitta fel i det underliggande statistiska materialet.

Det är svårt att förstå varför reaktionerna blivit så kraftigt negativa just i Sverige. Kanske är det för att jämlikheten i Sverige (och i de nordiska länderna) är så allmänt accepterad att motståndare aldrig haft en chans att vinna den moraliska debatten om jämlikheten. Även Moderaterna har ju till exempel sedan ett antal år tillbaka varit tvingade att avge åtminstone en läpparnas bekännelse till en jämlik sjukvård på lika villkor. Högern har istället varit hänvisad till ekonomiska och ekonomistiska resonemang.

Vad "Jämlikhetsanden" nu gör är att den slår hål på detta högerns enda återstående argument. Tidigare har högern kunnat avvisa krav på ökad jämlikhet med resonemang som låtit ungefär såhär:

– Små inkomstklyftor i ett samhälle kan möjligen vara socialt och moraliskt önskvärdt, men det har – tyvärr – också ett pris. Det tar död på drivkrafterna att arbeta och minskar också tillväxten.

– Alla får det sämre om inkomstklyftorna minskas.

## **Inte bara moraliskt rätt utan också ekonomiskt rätt**

"Jämlikhetsanden" för in debatten på högerns egen planhalva. Den visar att jämlikhet inte bara är moraliskt rätt utan också ekonomiskt rätt och grundar det på empiriska data. Dess budskap är att vi får både ett bättre och ett effektivare samhälle om inkomstskillnaderna hålls tillbaka. Inte undra på att högern känner sig hotad av ett sådant budskap.

Sakligt finns förstås fortfarande saker att diskutera kring "Jämlikhetsanden". Den främsta invändningen har riktats mot tolkningen av den statistiska korrelationen mellan ojämlikhet och hälsotillstånd i ett land.

Ett siffermässigt statistiskt samband mellan jämlikhet och hälsa t ex säger ju inte att det är jämlikhet som orsakar den förbättrade hälsan. Sambandet kan gå åt andra hållet, men också orsakas av en tredje faktor, som påverkar både jämlikhet och hälsa. Invändningen är fullt rimlig. Ekonometriska samband säger ingenting om vad som orsakar vad eller hur sambandet ser ut.

Men kravet att kunna belägga ett orsakssamband i samhällsvetenskapen är högt satt. I samhällsvetenskapen är det ju nästan aldrig möjligt att med experiment klargöra orsak och verkan.

Dessutom har ekonomer i alla tider ritat ekonometriska diagram och påstått saker och ting om samhället utan tillstymmelsen till vetenskapliga belegg för orsak och verkan.

Invändningen mot Jämlikhetsanden att orsakssammanhangen till stor del återstår att lägga fast är förstås ändå relevant. För vissa av bokens samband finns dock sedan lång tid tillbaka observerade kopplingar, det gäller t ex sambandet mellan inkomstskillnader och antalet mord i olika länder. I andra fall vet vi mindre om hur sambanden exakt ser ut. Det gör emellertid inte de påvisade statistiska korrelationerna i "Jämlikhetsanden" mindre intressanta.

Det viktigaste med Pickett/Wilkinsons forskning är att resultatet så klart kullkastar påståendena om att det skulle vara bra för samhället med ojämlikhet.

Argumentet för stora inkomstskillnader brukar vara att när det går bra för de rika och höginkomsttagarna kommer det också de fattiga till del och förbättrar deras liv. Det är det som lite mindre finkänsligt kallas "hästskitsteomet" (även sparvarna får till sist glädje av att hästen serveras mycket havre).

"Jämlikhetsanden" visar att detta är en myt. Jämlika samhällen fungerar bättre i en rad viktiga avseenden än ojämlika. Detta är något som många intuitivt haft på känn. Nu är det också belagt med siffror.

## FOTNOTER

---

- <sup>1</sup> Joseph Stiglitz "Freefall. Free markets and the sinking of the global economy" Allen Lane 2010.
- <sup>2</sup> Paul Krugman: "How did economists get it so wrong?" New York Times 6/9 2009
- <sup>3</sup> Med Chicago-skolans uppfattningar avses i det följande åsikter framförda av ekonomer inom den nyklassiska skolan. Något formellt gemensamt program existerade dock aldrig.
- <sup>4</sup> Joseph Stiglitz: "Freefall. Free markets and the sinking of the global economy" Allen Lane 2010. s 244
- <sup>5</sup> Dan Andersson, Kajsa Borgnäs: "Samhällsekonomi till husbehov", Bilda, 2010, s 34
- <sup>6</sup> Paul Krugman "How did economists get it so wrong?" New York Times 6/9 2009
- <sup>7</sup> Uttrycket tillskrivs Thomas Paine, en av den amerikanska statens grundare. Om han verkligen ligger bakom det är dock osäkert.
- <sup>8</sup> Johannes Lindvall, Bo Rothstein: "Vägar till välstånd", SNS förlag 2010
- <sup>9</sup> Joseph Stiglitz: "Information och the change in the paradigm in economics" Prisföreläsning, Nobelstiftelsen 2001.
- <sup>10</sup> Joakim Bång, Daniel Waldenström: Rörlig ersättning till vd – vad säger forskningen?, Ekonomisk debatt 5/2009
- <sup>11</sup> En idé som nämns i Andersson, Borgnäs: "Samhällsekonomi till husbehov", Bilda 2010
- <sup>12</sup> Se exempelvis Magnus Henrekson: Håller regeringens jobbstrategi? Ekonomisk debatt, 2:2010
- <sup>13</sup> Effekter av den nya regeringens ekonomiska politik. Ur rapporten Konjunkturläget december 2006
- <sup>14</sup> André Sapir; Globalisation and the Reform of European Social Models, 2005
- <sup>15</sup> TCO: Jakten på superarbetskraften 1 - 3
- <sup>16</sup> Susanna Okeke, Sambandet mellan arbetslöshetstid och sökkaktivitet, Working Paper Series 2008:5
- <sup>17</sup> Uppsatsen "Anställningsskydd, småföretag och tillväxt" i "Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt" ITPS 2005:16
- <sup>18</sup> ITPS 2005:16, s 120
- <sup>19</sup> OECD Employment Outlook 2004 s 63
- <sup>20</sup> "Effekter av anställningsskydd- en översikt", Ekonomisk debatt nr 7 2008.
- <sup>21</sup> s 132
- <sup>22</sup> s 135-136
- <sup>23</sup> Radio-Ekot 3/7 2009
- <sup>24</sup> Radio-Ekot 4/5 2002
- <sup>25</sup> Dagens Nyheter 24/8 2001
- <sup>26</sup> Björn Johnson "Kampen om sjukfrånvaron", Arkiv förlag 2010
- <sup>27</sup> Sten Gellerstedt: "Långtidssjukskriven och sedan?" LO 2010
- <sup>28</sup> DN Debatt 30/1 2010
- <sup>29</sup> "Getting ahead or losing ground – economic mobility in America", Economic Mobility Project, s 37
- <sup>30</sup> "Getting ahead or losing ground – economic mobility in America", Economic Mobility Project, s 39
- <sup>31</sup> Dagens Industri 5/2 2008
- <sup>32</sup> "Growing unequal" OECD 2008, s 25
- <sup>33</sup> "Getting ahead or losing ground – economic mobility in America", Economic Mobility Project, s 40
- <sup>34</sup> Uppgifter ur "US Intragenerational Economic Mobility from 1984 to 2004", Economic Mobility Project 2008
- <sup>35</sup> Daniel Lind "Mellan dröm och verklighet" premiss förlag s 24
- <sup>36</sup> "The State of Working America" 2008/2209, tabell 8.16
- <sup>37</sup> "The State of Working America" 2008/2209, tabell 8.16
- <sup>38</sup> "The State of Working America" 2008/2209, diagram 8.E
- <sup>39</sup> Johnny Munkhammars blogg 2009-04-09
- <sup>40</sup> Daniel Lind "Mellan dröm och verklighet. Frihet och livschanser i framtidens Sverige", Premiss förlag 2009
- <sup>41</sup> "A family affair: Intergenerational social mobility across OECD countries", Kapitel 5 I "Economic policy reforms: Going for growth", OECD 2010
- <sup>42</sup> Causa, Dantan, Johansson: "Intergenerational social mobility in European OECD countries", Economic department working paper 709, OECD 2009
- <sup>43</sup> "Growing unequal" OECD 2008, s 18
- <sup>44</sup> "Growing unequal" OECD 2008, s 17
- <sup>45</sup> OECD "Growing unequal?" 2008, s 18
- <sup>46</sup> OECD "Growing unequal?" 2008, s 164
- <sup>47</sup> Den engelska boken är utgiven av Allen Lane, 2009, den svenska av Karneval förlag).

# Tankesmedjan för debatten

Arbetarrörelsens Tankesmedja startades 2006 av LO, Socialdemokraterna och ABF. Tankesmedjans uppdrag är att stimulera debatten om uppgifter och utmaningar för arbetarrörelsen. Debatt ska föras självständigt och värderingarna om frihet och jämlikhet ska hävdas med utgångspunkt i sakliga analyser av utvecklingen.

- *Tankesmedjan*

- genomför seminarier och föreläsningar
- medverkar i andras arrangemang
- driver utredningsarbeten som resulterar i rapporter och böcker
- initierar skrivandet av akademiska uppsatser i angelägna ämnen
- deltar i den offentliga samhällsdebatten

- *Hittills utgivna rapporter/böcker/skrifter:* (Beställs via [www.arbetarrörelsenstankesmedja.se](http://www.arbetarrörelsenstankesmedja.se))

**Ojämlikhetens pris** (Rapport nr 1: Anne-Marie Lindgren, 2006)

**Var går vägen till det gröna folkhemmet?** (Rapport nr 2: Mathias Tofvesson, 2007)

**Skapar a-kassan arbetslöshet?** (Rapport nr 3: Marika Lindgren Åsbrink, 2007)

**En rättvis och hållbar beskattning** (Rapport nr 4: Magdalena Andersson, Jan Larsson, 2007)

**Vårdnadsbidrag en tillbakagång i svensk familjepolitik** (Rapport nr 5: Åsa Nelander, 2007)

**Dagens Europa nr 1** (Kunskapsstidning, 2007)

**Dagens Europa nr 2** (Kunskapsstidning, 2008)

**Dagens Europa nr 3** (Kunskapsstidning inför Europaparlamentsvalet, 2009)

**Vad är socialdemokrati?** (Bok: Ingvar Carlsson och Anne-Marie Lindgren, 2007, **ny uppl** 2008)

**Systrar, Kamrater!** (Bok: Anne-Marie Lindgren och Marika Lindgren Åsbrink, 2007)

**Gränslös miljö** (Rapport nr 6: Mats Engström, 2008)

**Innanför ”utanförskapet”** (Rapport nr 7: Bo Jangenäs, Levi Svenningsson, 2008)

**Ta tillbaka demokratin!** (Rapport nr 8: Anne-Marie Lindgren, 2008, reviderad 2009)

**Säkerhet och solidaritet** (Antologi: Försvars- och säkerhetspolitik, 2009)

**Framtidens skatter för framtidens välfärd** (Rapport nr 9: Anne-Marie Lindgren, 2009)

**Strukturomvandlingen och trygghetssystemen** (Rapport nr 10: Anders Nilsson, Örjan Nyström, 2009)

**Arbetsmarknadspolitik i förfall** (Rapport nr 11: Bo Jangenäs, Levi Svenningsson, 2009)

**Makten över debatten** (Rapport nr 12: Sandro Wennberg, 2009)

**Hur helig är blockpolitiken** (Rapport nr 13: Ove Andersson, 2009)

**Jobben först, men hur?** (Rapport nr 14: Agneta & Bengt Rolfer, 2009)

**Det måste finnas arbeten!** (Rapport nr 15: Bo Jangenäs, Levi Svenningsson, 2009)

**Ögonbindlar i stället för mer öppenhet?** (Rapport nr 16: Dan Andersson, 2010)

**ROT och RUT** (Snabbanalys nr 1: Anne-Marie Lindgren, 2010)

**Rödgrön EU-politik** (Rapport nr 17: Mats Engström, 2010)

**Friskolor** (Snabbanalys nr 2: Anne-Marie Lindgren, 2010)

**Vinstvarning!** (Rapport nr 18: Anne-Marie Lindgren, 2010)

**Borgs dogmer** (Rapport nr 19: Anne-Marie Lindgren och Peeter-Jaan Kask, 2010)

För aktuell information om verksamheten i Arbetarrörelsens Tankesmedja, anmäl Dig till vårt kostnadsfria nyhetsbrev och **VECKANS ANALYS**.

Mejla Ditt namn och Din e-postadress till: [info@ts.lo.se](mailto:info@ts.lo.se)

**[www.arbetarrörelsenstankesmedja.se](http://www.arbetarrörelsenstankesmedja.se)**

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

I rapporten *Borgs dogmer*, utgiven av Arbetarrörelsens Tankesmedja, granskas teorierna bakom regeringspolitiken, både de mer specifika kring skatter och socialförsäkringar, och de mer övergripande kring marknadens överlägsenhet och de ekonomiska klyftornas betydelse.

Granskningen görs både mot andra forskningsresultat än de regeringen åberopar och mot de faktiska erfarenheterna av vad regeringspolitiken, och de senaste decenniernas marknadsinriktning av politiken, egentligen lett till.

Rapporten är författad av *Peeter-Jaan Kask* och *Anne-Marie Lindgren*.

Samtliga Tankesmedjans rapporter kan laddas ned från [www.arbetarrörelsenstankesmedja.se](http://www.arbetarrörelsenstankesmedja.se).