

BLEV DET FLER JOBB?

Utvärdering av regeringens jobbskatteavdrag

Anne-Marie Lindgren

Regeringens jobbpolitik, helt byggd på ekonomiska incitament, gav inte fler jobb. Man förstår att Anders Borg inte längre – som i början av regeringstiden – hänvisar till att politiken är förankrad i forskning. I stället hänvisar han till ”verkligheten”. Problemet för honom där är förstås, att inte heller verkligheten ger honom rätt.

1. Sammanfattning: Blev det fler jobb?

Regeringens sk jobbpolitik handlar så gott som helt om ekonomiska incitament, av flera olika sorter:

- sänkt skatt på löneinkomster ska göra det mer lönsamt att arbeta, och därmed kommer också fler att välja att arbeta mer.
- sänkta ersättningar från a-kassa och sjukförsäkring, och högre skatteuttag på dessa ersättningar jämfört med löneinkomster på motsvarande nivå ska göra det olönsamt att vara sjuk/arbetslöshet. Det ska leda till att sjuka och arbetslösa i ökande utsträckning återvänder till arbetet
- olika former av skattesänkningar eller skattesubventioner ska göra vissa anställningar eller jobb inom vissa branscher billigare, och därmed kommer det att uppstå fler jobb.

I denna snabbanalys granskar vi utfallet av denna incitamentspolitik. Blev det fler jobb?

Enkel sammanfattning: Nej.

2. Jobbskatteavdraget

A. IFAU-studien

Jobbskatteavdraget kan kallas paradnumret i jobbpolitiken: med kraftigt sänkt skatt på förvärvsinkomster (totalt ca 80 miljarder kronor) skulle fler välja att övergå från att "leva på bidrag" – vilket är den moderata termen för att vara sjuk eller arbetslös – till att förvärvsarbeta, och även de som hade arbete skulle välja att arbeta mer. När det första jobbskatteavdraget infördes, från och med beskattningsåret 2007, räknade regeringen med att den resulterande sysselsättningsökningen skulle bli 70 000 jobb. Numera, efter fyra omgångar skattesänkningar via jobbskatteavdraget, tror man på ca 120 000 nya jobb.

Det tror inte Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). I en färsk rapport ("Jobbskatteavdraget", rapport 2012:2) konstaterar man att det är omöjligt att utvärdera effekterna av skattesänkningarna. Det är helt enkelt för många andra faktorer som påverkar sysselsättningen för att man ska kunna säga någonting om påverkan från just jobbskatteavdraget. Rapporten konstaterar dessutom att det verkar finnas trender i sysselsättningen som samvarierar med förändringen i skatteskalorna – trender som syns i utvecklingen redan innan jobbskatteavdraget infördes.

En sådan tendens är att högavlönade grupper ökat sitt arbetsutbud, ett mönster som alltså var synligt även innan jobbskatteavdraget infördes och som för övrigt också syns i andra länder. En förklaring till det kan ju vara utvecklingen på arbetsmarknaden: efterfrågan på utbildad arbetskraft – som är detsamma som högre avlönad arbetskraft – har ökat, och den är större än efterfrågan på arbetskraft med lägre utbildning och lägre löner.

För det är alltså inte bara arbetskraftsutbudet som avgör sysselsättningsnivån – det handlar också om hur efterfrågan på arbetskraft ser ut.

Regeringen håller, inte oväntat, fast vid att avdraget skapat, eller åtminstone kommer att skapa, ett (stort) antal nya jobb. Man hänvisar till egna beräkningar, där man med utgångspunkt i data över sambanden mellan inkomster och arbetsutbud gör en simulerad modell av vad som händer om skatterna sänks och nettoinkomsten alltså ökar. Då hamnar man på siffran 120 000.

Observera alltså att det handlar om simulerade modeller. ”Simulerad” betyder ”låtsad, förmodad”. Det bygger ytterst på antaganden. Även om man utgår från data som visar på ett samband mellan (netto)inkomst och arbetsutbud kvarstår att det sambandet påverkas av ett antal yttre faktorer. Och att det alltså är lika svårt att säkert fastställa detta samband som en ingående variabel i en simuleringsmodell som det är att utvärdera vilket samband en inkomstskattesänkning haft för förändringar i sysselsättningen...

En simulering är alltså något annat än en utvärdering, som Eva Mörk, den forskare som lett IFAU-studien, något syrligt påpekar. En simulering är en metod att försöka beräkna effekterna av en viss åtgärd, medan en utvärdering utgår från faktiskt iakttagbara förhållanden efter det att åtgärden genomförts. Resultaten av en simulering kan alltså inte användas för att motbevisa resultaten av en utvärdering.

Så det blir litet komiskt, när Anders Borg avvisar IFAU-studien med att ”den grundläggande utvärderingen måste alltid vara hur verkligheten fungerar”. Visst, och IFAU-studien visar att verkligheten styrs av så många faktorer att man inte kan säga något särskilt om jobbskatteavdraget eventuella effekter. Medan Borg lutar sig mot beräkningar, som är just beräkningar och över huvud taget omöjliga att testa mot verkligheten!

Finansdepartementet menar – i en intervju i Dagens Arena – att om forskarna använt en mer ”kraftfull” metod hade resultatet blivit annorlunda. Vad som menas med ”mer kraftfull” framgår inte. Problemet i sammanhanget är uppenbart att skilja ut effekterna av avdraget från effekterna av ett antal andra faktorer. För att kunna göra det hade man behövt kunna jämföra utvecklingen för förvärvsarbetande med avdrag och förvärvsarbetande utan avdrag – vilket inte går, eftersom alla förvärvsarbetande har rätt till avdraget.

Eva Mörk konstaterar att de använt den bästa metod de kunnat utveckla; hade det gått att hitta en bättre metod hade de förstås använt den...

B. Andra studier

2011 års Långtidsutredning – som görs inom Finansdepartementet – är också tveksam till jobbskatteavdragets effekter. De anser inte att simuleringar är tillräckliga och konstaterar att behovet av studier på faktiska utfall är ”mycket stort”. Även om simuleringarna byggts på ”bästa tillgängliga kunskap” så är ”slutsatserna osäkra”.

Det finns dessutom ytterligare några studier som visar att effekterna av avdraget är osäkra.

Två forskare vid Växjö Universitet redovisar i en artikel i Ekonomisk Debatt (2/2008) en studie – byggd på simulering – av jobbskatteavdragets effekter för arbetsutbudet bland ensamstående kvinnor med invandrarbakgrund. Deras beräkningsmodell visade att arbetsutbudet minskade i grupper med högre inkomster men ökade i grupper med låga inkomster, framför allt därför att kvinnor som tidigare inte haft förvärsarbete nu valde att ta arbete.

Magnus Henrekson, som är chef för Institutet för Näringslivsforskning, konstaterar i en annan artikel i Ekonomisk Debatt (2/2010) att sysselsättningsökningen efter jobbskatteavdragets tillkomst blev blygsam, även innan finanskrisen slog till 2008. Han redovisar i artikeln en bearbetning av statistiken över antalet arbetade timmar och hur det förändrats i olika åldersgrupper. De grupper där arbetsutbudet ökat synbart, mätt som antalet arbetade timmar per person, är de yngsta och de äldsta grupperna, dvs. i stor utsträckning studerande som tar extrajobb vid sidan av studier, och äldre som väljer att arbeta ytterligare några år efter fyllda 65. Här kan skatteförändringarna spela roll; för övriga åldersgrupper är ökningen för svag för att medge några slutsatser. Henreksons slutsats är att en långsiktigt ökad sysselsättning inte kan skapas genom ”*dagens ensidiga fokus på sänkt skatt på arbete*”.

När jobbskatteavdraget infördes åberopade man de positiva effekterna i andra länder med sådana avdrag. I praktiken handlar det om USA och Storbritannien, där avdraget dock är begränsat till låginkomsttagare. Till saken hör då att det sociala stödet vid arbetslöshet/sjukdom i dessa länder är hårt inkomstprövat, något som skapar stora marginaleffekter vid övergång till arbete och avgjort påverkar incitamenten att ta jobb. Skatteminskningen motverkar helt enkelt marginaleffekterna, något som i sin tur har betydelse för effekterna av skattedämpningen.

I Sverige gäller andra förutsättningarna. Dels har vi inte inkomstprövade socialförsäkringar, dels är jobbskatteavdraget generellt och inte begränsat till

de lägst avlönade grupperna. Man kan alltså inte utgå från att effekterna blir likartade.

Det är dessutom en öppen fråga om den ökning av sysselsättningen i lägre inkomstkikt, som redovisats i USA

”Henreksons slutsats är att en långsiktigt ökad sysselsättning inte kan skapas genom ”dagens ensidiga fokus på sänkt skatt på arbete”.”

och Storbritannien, blivit bestående även efter finanskrisen. Det har till stor del handlat om okvalificerade jobb inom servicesektorn, och det är den typ av jobb som är bland de första att minska i en ekonomisk kris, som den vi genomlever nu. Och arbetslösheten har ökat sedan 2008 i såväl USA och Storbritannien.

3. Vad säger arbetsmarknadsstatistiken?

Men nu finns ju faktiskt arbetsmarknadsstatistik att tillgå, alltså vad man kan kalla ren empiri.

Kan man dra några slutsatser av den om jobbskatteavdragets eventuella effekter?

Regeringen väljer att lyfta fram de siffror som förvisso visar att *antalet* jobb har ökat. Fler människor hade jobb i januari 2012 än i januari 2007, när jobbskatteavdraget gjorde debut. Å andra sidan är det också fler personer som är arbetslösa i dag än i januari 2007. Förklaringen till denna skenbara motsägelse – fler jobb och fler arbetslösa – är att befolkningen ökat rejält de här fem åren. Befolkningsökning leder i sig själv till att antalet jobb blir fler, eftersom växande befolkning betyder ökad efterfrågan på varor och tjänster. Men det faktum att antalet arbetslösa samtidigt ökat visar att sysselsättningsökningen inte hållit jämna steg med befolkningsökningen.

Vilket i sin tur betyder att sysselsättningsfrekvensen (förvärvsfrekvensen) minskat, alltså den andel av befolkningen som har jobb. Den andelen är lägre i dag än när den borgerliga regeringen tillträdde. Och det är den centrala siffran i sammanhanget.

I oktober 2006, när regeringen tillträdde, var förvärvsfrekvensen – mätt som antalet sysselsatta i åldersgrupperna 15 – 74 år, vilket är gällande definition på de arbetsföra åldrarna – 66,3 procent. I oktober 2011 var siffran 65,4 procent.

Visst, det var fler som hade arbete i oktober 2011 (4,645 miljoner) än i oktober 2006 (4,428 miljoner), men det var också betydligt fler som fanns i åldersgrupperna 15 – 74 år (7,089 miljoner människor 2011 mot 6,753 miljoner 2006). Så andelen personer som har arbete blir alltså lägre.

(Anm. Siffror över antalet arbetande måste alltid jämföras med siffrorna motsvarande månad tidigare år, eftersom det finns säsongberoende svängningar i sysselsättningen.)

Det finns just ingenting i siffrorna över hur sysselsättningen ökat respektive minskat de senaste åren som tyder på något annat än vanliga konjunkturberoende förändringar. Finanspolitiska rådet konstaterade för övrigt i sin

kommentar till 2010 års budgetproposition att ”den då /2007 2008/ kraftigt ökade sysselsättningen berodde i första hand på ökad efterfrågan i högkonjunkturen och inte på regeringens jobbskatteavdrag och andra arbetsmarknadsreformer.”

Sysselsättningen började öka från slutet av 2005, dvs. redan före den borgerliga valsegern 2006, och fortsatte öka fram till hösten 2008. Under den perioden kom, förvisso, det första jobbskatteavdraget, men det rädde också högkonjunktur med ökad efterfrågan på arbetskraft. Finanskrisen med den åtföljande konjunktturnedgången minskade sedan sysselsättningsfrekvensen. Utvecklingen vände uppåt igen hösten 2009 men vi är alltså ännu inte tillbaka på den nivå siffran låg på i oktober 2006 när den borgerliga regeringen tillträdde, och för närvarande är risken uppenbar att siffran kommer att sjunka.

Trots jobbskatteavdraget. Det rör nämligen inte på konjunktur- och arbetsmarknadsläge.

4. Vilka är då teorierna bakom jobbskatteavdraget? Och hur hållbara är de?

Grundidén är, som sagt, att om det lönar sig mer att arbeta i förhållande till att inte göra det, så kommer folk att arbeta mer. Mer av lönen kvar efter skatt ska alltså bli detsamma som fler arbetade timmar.

Dock, valet att arbeta mer handlar för många inte bara om vad man tjänar på de extra arbetstimmar utan också på vad man måste ge upp av egen tid för att göra det. Om den extra inkomsten inte bedöms uppväga förlusten av egen tid för att tjäna in den, kommer man inte att arbeta mer. I många fall kan resultatet t o m bli att man minskar sin arbetstid – genom skattesänkningen får man ut lika mycket som förr men med mindre arbetsinsats, och om det är tid snarare än pengar som är bristvaran kommer man alltså att utnyttja möjligheten att vinna tid.

Det erkänner också den ekonomiska teorin. Den talar om två effekter av en skattesänkning: Inkomsteffekten, dvs. att man väljer att arbeta mer och öka sina inkomster, och substitutionseffekten, dvs. att man väljer att substituera (ersätta) arbetad tid med fri tid.

”Om den extra inkomsten inte bedöms uppväga förlusten av egen tid för att tjäna in den, kommer man inte att arbeta mer. I många fall kan resultatet t o m bli att man minskar sin arbetstid – genom skattesänkningen får man ut lika mycket som förr men med mindre arbetsinsats.”

(Anm: det här är ett av många exempel på att ekonomspråk gör det onödigt krångligt för icke-experten att förstå vad det handlar om – för de här två begreppen säger i sig själva ingenting om vad de står för. Det hade varit med upplysande att tala om ”arbetseffekt” respektive ”fritidseffekt”).

De flesta ekonomer tycks i dag vara överens om att när det handlar om personer som redan har ett arbete så tar de här två effekterna i stort sett ut varandra. Några väljer att arbeta mer, andra att arbeta mindre.

Och, kan man tillägga, den stora majoriteten förändrar inte sina arbetstider alls. För det första därför att man ju faktiskt får ut mer pengar än tidigare utan att behöva arbeta mer. Och för det andra därför att det för de allra flesta inte är så enkelt, eller ens möjligt, att öka på sin betalda arbetstid. Den som har heltidsarbete måste antingen skaffa sig ett extraarbete på några timmar i veckan, vilket inte självklart är möjligt. Eller arbeta mer betald övertid – men övertid beordras av arbetsgivaren. I högre löneskikt är dessutom oftast övertid inte ens betald; eller rättare sagt, ersättningen ligger redan i den högre lönen.

Kring en kvarts miljon arbetstagare jobbar ofrivillig deltid, och jobbskatteavdraget ger dem inga möjligheter att ändra på det och gå upp i arbetad tid. Och de som frivilligt arbetar deltid gör det sannolikt just för att de vill ha tid över till annat, som barn och familj, och med en högre nettolön för denna deltid finns det inga skäl att arbeta mer.

De effekter i form av ökat arbetsutbud som man kan räkna med gäller alltså främst personer som inte redan har arbete (något som styrks av den tidigare redovisade studien av invandrade kvinnors arbetsutbud). Denna arbetskraftsreserv är dock förhållandevis liten i Sverige; vi har exempelvis ingen hög andel hemarbetande kvinnor, som kan lockas ut i förvärvslivet med ekonomiska incitament.

Jobbskatteavdraget kan sannolikt vara ett incitament för studerande att arbeta litet mer vid sidan av studierna (särskilt med tanke på att studiemedlen åtminstone i storstäderna knappt räcker att leva på), men frågan är förstås hur pass önskvärd det är – det kan ju innebära problem att hålla studietakten, och det är ett erkänt önskemål att studietiderna snarast skulle behöva kortas. Yngre pensionärer kan också ses som en arbetskraftsreserv, och andelen som förvärvsarbetar efter 65 år har faktiskt ökat något. Det kan hänga ihop med den oförmånligare beskattningen av pensioner, jämfört med beskattningen av förvärvsinkomster. Men det kan också handla om en oro för framtidens pensionsutveckling som gör att man tycker det är säkrast att bättra på pensionen genom att arbeta några år extra. Eller så gillar man helt enkelt sitt arbete...

5. Försämrade a-kassa och sämre sjukersättning

Det är dock tydligt, när man läser igenom moderata riksdagsmotioner och regeringspropositioner, att de grupper man främst syftar på när det gäller att öka arbetsutbudet är sjuka och arbetslösa. De ekonomiska incitamenten görs här dubbelverkande: sämre ersättningar, och ett högre skatteuttag än på motsvarande löneinkomster. Den ofta upprepade tanken är att ”för generösa”

”Fas 3 ger för få möjligheter att komma över i reguljärt arbete – det är därför siffrorna oavbrutet stiger. Endast 15 procent av dem som hamnat i Fas 3 har kommit vidare till studier eller anställning.”

ersättningar gör att folk inte anstränger sig tillräckligt för att komma tillbaka i arbete. Genom att göra det svårare att ”leva på bidrag” skapar man incitament för människor att bli friska och att ta arbete – även på sämre villkor, vilket ligger i uttrycket att skattesänkningarna ska göra att människor ”sänker sin

reservationslön”, eller i klartext godtar jobb till lägre löner. I moderaternas ekonomisk-politiska riksdagsmotion från 2006 (motion 2005/2006:Fi8) heter det uttryckligen att ett problem med generösa ersättningar från socialförsäkringarna är att *”att den enskilde ställer högre krav, till exempel i form av hög lön, för att acceptera ett jobberbjudande”*. Sämre ersättningar ska alltså leda till större vilja att acceptera dåliga löner.

Statistiken ger, återigen, inte så mycket stöd för de här teorierna. Förändringarna i sysselsättningen under de borgerliga regeringsåren följer normala konjunkturmönster – den går upp när konjunkturen går upp, och går ner när konjunkturen viker. Problemet med långtidsarbetslösheten är oförändrat, eller t o m skärpt – trots de hårda ersättningsreglerna. Fas 3 i jobb- och utvecklingsgarantin – som omfattar personer som varit inskrivna hos arbetsförmedlingen i 450 dagar – har vuxit oavbrutet sedan starten 2009 och beräknas fortsätta att öka de kommande åren.

Hösten 2011 fanns drygt 27 000 personer i denna åtgärd, och Arbetsförmedlingen räknar med att antalet kommer att stiga till närmare 35 000 hösten 2013. De stigande siffrorna säger egentligen två saker. För det första att de två föregående stegen i jobb- och utvecklingsgarantin, dit alla arbetslösa som förbrukat sina 300 ersättningsdagar hänvisas, inte klarar att slussa ut tillräckligt många till jobb. Och för det andra att Fas 3 ger för få möjligheter att komma över i reguljärt arbete – det är därför siffrorna oavbrutet stiger. Endast 15 procent av dem som hamnat i Fas 3 har kommit vidare till studier eller anställning.

Man kan lugnt utgå från att människor i Fas 3 inte befinner sig där därför att det är enkelt och bekvämt att leva på ett ”bidrag” som i många fall inte ens uppgår till 6 000 kronor i månaden; de finns i Fas 3 därför att de inte får jobb på öppna arbetsmarknaden.

Och att utflödet till arbete från jobb- och utvecklingsgarantin är begränsat beror inte på att de låter bli att söka jobb; studier från Arbetsförmedlingen visar att de i genomsnitt söker fler jobb per vecka än ”vanliga” arbetslösa. Idén att det är ”för generösa” ersättningar som gör att folk stannar i långtidsarbetslöshet, och att det kan motverkas genom hårdare ekonomiska villkor, är helt enkelt fel.

Detsamma kan säga om sjukförsäkringen. De korta sjukskrivningarna (upp till 90 dagar) har tydligt minskat, men inga utvärderingar har gjorts huruvida

det beror på de lägre ersättningarna eller på att kraven för att alls bli sjukskrivna har skärpts betydligt. Annorlunda uttryckt, det går inte att veta om förändringen främst beror av de förändrade ekonomiska incitamenten eller av de hårdare kvalifikationskraven. Att de senare spelar en inte obetydlig roll förefaller dock vara ett rimligt antagande.

Men de hårdare reglerna, och utförsäkringarna som numera följer efter 450 ersättningsdagar, har inte inneburit att långvarigt sjukskrivna i större utsträckning än tidigare kommer tillbaka till arbetslivet. Den senaste utvärderingen från Försäkringskassan (december 2011) visar att år 2010 nådde 54 243 personer maximal ersättningstid och skulle alltså utförsäkras.

• 12 985 beviljades dock omgående fortsatt ersättning från sjukförsäkringen. Senare under året återvände ytterligare 20 692 till sjukförsäkringen. Av hela gruppen har alltså 33 677 personer, eller 62,1 procent, fått förnyad sjukskrivning.

• 6 143 personer, eller 11,3 procent, finns varken hos sjukförsäkringen eller hos Arbetsförmedlingen. Över hälften av dem skrev aldrig in sig hos Arbetsförmedlingen, övriga skrev in sig med lämnade utan att ha fått arbete eller förnyad sjukersättning. Vad som hänt med dem går inte att fastställa, men ett rimligt antagande kan vara att många i dag försörjs av anhöriga – vilket för övrigt ju är vad Fredrik Reinfeldt hänvisar till som ett alternativt trygghetssystem...

• 5 049 personer, 9,3 procent, har arbete – flertalet av dem i subventionerad form, som nystartsjobb, jobb inom Samhall etc. Noteras bör att det är samma nivå som blev resultatet av det s k PILA-projektet, ett projekt med intensifierade insatser för att få långtidssjukskrivna tillbaka i arbete, som genomfördes innan förändringarna av sjukförsäkringarna genomfördes – dvs. utan att någon utförsäkrades.

• 1 223 är öppet arbetslösa. 6 523 finns i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd (i praktiken jobb- och utvecklingsgarantin) och 1 358 är inskrivna vid Arbetsförmedlingen utan aktivitetsstöd. Sammanlagt är det alltså 9 104 personer, 16,8 procent, som finns hos Arbetsförmedlingen.

Och det är vad Reinfeldt menar när han säger att utförsäkringarna lett till att tusentals människor ”kommit närmre arbetsmarknaden” – de är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, alltså. Hur pass ”nära” arbetsmarknaden man är som långvarigt arbetslös i jobb- och utvecklingsgarantin kan dock diskuteras.

För återigen: Problemet med långtidssjukskrivningar handlar inte om att folk väljer att ”leva på bidrag”. Problemet är a/ att många är för sjuka för arbetslivet och b/ arbetsgivare tvekar att anställa personer som har en längre sjukdomshistoria, även när de har (viss) arbetsförmåga.

Incitamentspolitiken har inte gjort att långtidsarbetslösa eller långtidssjukskrivna i större utsträckning än tidigare kommer tillbaka till arbetslivet. Däre-

mot har de blivit fattigare och fått det svårare att klara ekonomin, något som – ironiskt nog – lett till att fler är beroende av ekonomiskt bistånd (socialbidrag) från kommunen. Majoriteten av dem som i dag får ekonomiskt bistånd har beviljats det därför att de är sjuka eller arbetslösa med otillräcklig, eller ingen, ersättning från trygghetssystemen.

I det ligger också en ekonomisk omfördelning. En högre del av kostnaden för sjukdom och arbetslöshet får bäras av den enskilde, eller av anhöriga, och en del av den samhälleliga kostnaden har förts över från staten till kommunerna. Och det utrymme, som blivit ledigt i statskassan, har använts för att finansiera skattesänkningarna för dem som har arbete – och som sjuka och arbetslösa inte får del av.

6. Skattesänkningar som metod att skapa jobb

Jobbskatteavdragen och de hårdare villkoren i sjukförsäkring och a-kassa är ekonomiska incitament avsedda att påverka utbudet av arbetskraft. Ett antal andra former av skattesänkningar är avsedda att mer direkt skapa jobb: de sänkta arbetsgivaravgifterna för ungdomar under 26 år, RUT- och ROT-avdragen och den nyligen sänkta restaurangmomsen.

Om detta kan man säga följande:

- Den lägre arbetsgivaravgiften för ungdomar har enligt alla utvärderingar gett mycket få nya jobb; kostnaden per nytt arbete beräknas till 8 – 900 000 kronor. Över huvud taget pekar erfarenheterna av de olika selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifter som gjorts, i Sverige och i andra länder, att det är dyr och ineffektiv metod att skapa nya jobb: det finns betydligt bättre sätt att använda pengarna på.
- Sänkningen av restaurangmomsen går givetvis ännu inte att utvärdera. De beräkningar som gjorts, bland annat av Riksdagens Utredningstjänst, tyder dock på att jobbeffekten blir liten och kostnaden per nytt jobb återigen mycket hög. De faktiska erfarenheterna från Finland visar samma sak. Allmänt kan man konstatera att i ekonomiskt osäkra tider – som nu – är restaurangbesök bland det första som folk drar in på, så i nuvarande ekonomiska läge hade det från sysselsättningssynpunkt otvivelaktigt varit bättre att använda de över 5 miljarder den här sänkningen kostar till, exempelvis, ökat bostadsbyggande eller till mer personal inom äldreomsorgen.
- RUT-avdraget har givetvis ökat antalet sysselsatta i hushållsbranschen, särskilt städföretagen, men siffrorna är omdiskuterade; i branschen finns ett stort antal egenföretagare, och det är inget orimligt antagande att det i många fall inte handlar om heltidssysselsättning. Den totala efterfrågan på RUT-tjänster är liten, ett par procent av hushållen, vilket förstås också

innebär att effekten för den **totala** sysselsättningsnivån i landet är liten. Vad det egentligen handlar om är att de som köper RUT-tjänster flyttat pengar från annan konsumtion till köp av just dessa tjänster – och flytt av konsumtion från en typ av varor/tjänster till en annan betyder en omflytning av arbetstillfällen mellan olika branscher, men inte självklart en ökning av totala mängden jobb.

- ROT-avdraget har uppenbart ökat antalet jobb i byggsektorn. Omflyttningseffekten torde vara mindre än för RUT-jobben, eftersom hushållens egen del av ROT-utgiften ofta finansieras med lån, dvs. ett faktiskt tillskott till deras eget ekonomiska utrymme. Något ironiskt visar sig nu tecken på att efterfrågan på ROT-åtgärder börjar minska, just som konjunkturen börjar vika och där den här typen av stimulanser till byggsektorn normalt hör till de mest effektiva motåtgärderna. Genom att göra ROT till ett permanent branschstöd har alltså regeringen avhänt sig ett viktigt konjunkturpolitiskt instrument.

7. Slutsatser

En uppenbar slutsats är att incitamentspolitiken har gett begränsade resultat för sysselsättningen, inte minst i förhållande till de stora kostnader den dragit. Det gäller såväl incitamenten avsedda att öka arbetsutbudet och incitamenten att öka antalet jobb.

Utformningen av skatte- och socialförsäkringssystemen är i och för sig viktig, eftersom ekonomiska incitament spelar naturligtvis roll. Men de är inte det enda som spelar roll, i många fall inte ens någon centrall roll; ekonomiska styrmedel riktade mot den enskilde individen rör inte på de strukturer i ekonomi och arbetsliv, som är de avgörande både för mängden jobb och för kraven på arbetskraften. Och om vi på allvar ska kunna nå ökad sysselsättning är det de senare faktorerna vi måste intressera oss för, och försöka påverka.

Här kan man se flera tecken på att den ekonomiska debatten håller på att svänga.

Incitamentspolitiken har sin grund i teorier som växte sig starka under 1990-talet, och där framför allt arbetslöshet gjordes till en fråga om den enskildes vilja att dels intensivt söka jobb, dels ta jobb även på sämre ekonomiska villkor. Följaktligen skulle politiken utformas för att ”stimulera sök beteendet” (i klartext: försämra arbetslöshetsersättningen) och för att ”sänka reservationslönen” (i klartext: på olika sätt göra det nödvändigt att ta låglönejobb).

I 90-talsteorierna låg också föreställningen att de nya jobben till stor del stod att finna inom tjänstesektorn, och inte minst de lägre avlönade – och ofta inte så utbildningskrävande – delarna. Alltså gällde det att på olika sätt hjälpa fram dem, vilket då också innefattade en politik för att få folk till denna låglönesek-

tor. Det går igen i den svenska regeringspolitiken. Det är extra tydlig i den ursprungliga idén att sänka arbetsgivaravgifterna för ett antal relativt enkla servicejobb (något som stoppades av EU med hänvisning till konkurrensreglerna), men det syns också klart i argumenten för den sänkta a-kassan. RUT-avdraget och den sänkta restaurangmomsen är tydligt inriktade på att få fram fler jobb i låglönebranscher. Neddragningarna av arbetsmarknads- och vuxenutbildningen har samma bakgrund: Arbetslösa ska ut i arbete så fort som möjligt, inte slösa tid på kompetensutveckling – med den underliggande idén att jobb alltid finns att få, om man är villig att sänka sina löneanspråk.

Vilket senare, som sagt, är ett eftersträvat mål.

En god del av argumenten för den här låglöneteorin hämtades från USA, som på 1990-talet sägs som något av en ”jobbmaskin”. Arbetslösheten låg betydligt lägre än i Västeuropa (kring 5 procent), och förklaringen ansågs vara just en växande, inte så högt avlönad tjänstesektor.

Numera ligger arbetslösheten i USA kring 9 procent, och det är inte minst låglönesektorerna som drabbas. Dels är det jobb arbetsgivaren enklast klarar sig utan, dels är det tjänster som människor främst drar ner på i osäkra tider. Den konsumtionstillväxt som bar upp sysselsättningen på 1990-talet visade sig vara byggd på synnerligen lös grund, nämligen en expanderande kreditmarknad. Lönerna ökade mycket marginellt – eller inte alls – i låg- och medelinkomststyrken, men löneökningar ersattes med låneökningar: efterfrågan hölls uppe genom generös långivning även till hushåll med knappa egna resurser. Det bidrog så småningom till krisen på finansmarknaderna – och till den efterföljande krisen för jobben.

Så idag rör sig diskussionen om jobben efter andra linjer. Forskare inom såväl OECD som IMF lyfter upp nödvändigheten av att satsa på mer kunskapsintensiv produktion av såväl varor som tjänster, och betonar följaktligen det nödvändiga i att öka utbildningsmöjligheterna för personer med för låg skolutbildning eller yrkeskompetens. Det ses inte heller längre som självklart att arbetslösa ska ta första bästa jobb som erbjuder sig; det är bättre att ge dem möjlighet att hitta det bästa jobbet, även om det tar litet längre tid. Och det är, som sagt, också bra att ge arbetslösa möjlighet att bygga på sin kompetens.

Incitament talas det mycket mindre om.

Och forskningen har också börjat oro sig för de ökande ekonomiska klyftor som växt fram de senaste decennierna; ett färskt exempel är OECD-rapporten *”Divided we stand”* som kom i december 2011. Ett huvudskäl är att de uppenbart skapar stora sociala spänningar, men flera forskare, bland annat inom IMF, börjar också luta åt att ojämlikhet – tvärt emot tidigare teorier – är tillväxthämmande. OECD-rapporten konstaterar här att det som nu behövs inte bara är nya jobb utan också *”jobb som gör det möjligt att undgå och komma ifrån fattigdom”*, vilket rimligen bör tolkas som att politiken inte bör inriktas mot fler lågt avlönade jobb. Eller som det heter i rapporten *”Politik för fler och bättre jobb är viktigare än någonsin”*.

Två av de faktorer som OECD-rapporten anger som kombinerat pådrivande för den ökade ojämlikheten är skattesänkningar som främst gynnat högre inkomsttagare och sänkningar av olika sociala ersättningar, som a-kassa och sjukförsäkring. Rapportens skriver, försiktigt men med tydlig inriktning att ”det kan bli nödvändigt” att pröva om existerande skattesystem fortfarande är optimala i ljuset av jämlikhetsproblem och aktuella krav på finansiering av statsutgifterna. *”Detta är särskilt fallet när den andel av skattetrycket som faller på höginkomsttagarna har minskat de senaste åren (till exempel när skatteskalorna blivit plattare och/eller skattebetalda åtaganden främst gynnat höginkomstgrupper)”*

Många forskare, likaväl som andra ekonomiska aktörer och politiska debattörer, pekar nu också på att satsningar på ökade konsumtionsmöjligheter (skattesänkningar) är en för osäker grund att bygga ekonomisk tillväxt och stabilitet på. Om detta dessutom köps till priset av eftersatta investeringar i infrastruktur, bostäder eller mer allmänt teknisk utveckling ökar osäkerheten ytterligare. I dag är rekommendationerna att primärt satsa på just investeringar, inte minst med tanke på den nödvändiga energiomställningen. Jobben som följer av satsningar på nyssnämnda investeringar ökar skatteunderlaget på ett sätt som också möjliggör fler jobb i både offentlig sektor och privat servicesektor.

Alla de här rekommendationerna ligger långt ifrån den svenska regeringens politik. Man förstår att Anders Borg inte längre – som i början av regeringstiden – hänvisar till att politiken är förankrad i forskning. I stället hänvisar han alltså till ”verkligheten”. Problemet för honom där är förstas, att inte heller verkligheten ger honom rätt.

Sedan är det en annan sak att en hel del av det som ekonomisk forskning börjar rekommendera i dag är diametralt motsatt det man rekommenderade för 20-25 år sedan. En del av rekommendationerna kan t o m ses som motmedel mot problem som följt av en politik som byggt just på forskningens rekommendationer.

Kanske är förklaringen att dessa senare rekommendationer byggt litet för mycket på teoretiska konstruktioner, som inte riktigt tog hänsyn till att verkligheten är mer sammansatt och mer komplicerad? Och att den ekonomiska forskningen mer än för några decennier behöver breddas och innefatta mer av analys av sociala villkor, arbetsmarkandsvillkor och rent av skillnader i ekonomisk makt mellan olika grupper?

Anne-Marie Lindgren

utredningschef

Arbetarrörelsens Tankesmedja

info@ts.lo.se • www.arbetarrorsenstankesmedja.se

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