



SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2016

IMMIGRATION
EKONOMISK
INTEGRATION
OCH ENTREPRENÖRSKAP

SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2016

IMMIGRATION
EKONOMISK
INTEGRATION
OCH ENTREPRENÖRSKAP

Johan Eklund (red)
Pernilla Andersson Joonas
Lars Calmfors
Sameeksha Desai

INNEHÅLL

6 KAPITEL 1 IMMIGRATION, EKONOMISK INTEGRATION OCH ENTREPRENÖRSKAP

Johan Eklund

- 7 Inledning
- 10 Migration, sysselsättning och löner – hur ska vi ta itu med arbetsmarknadens tudelning?
- 12 Utbildning, arbetsmarknadserfarenhet och löner för inrikes födda och invandrare i Sverige
- 13 Integrationspolitiska insatser för nyanlända: Vilken roll spelar egenföretagandet?
- 14 Economic Integration of Refugee Migrants: Considerations for Policy Makers
- 15 Ekonomisk-politiska slutsatser

18 KAPITEL 2 MIGRATION, SYSSELSÄTTNING OCH LÖNER HUR SKA VI TA ITU MED ARBETSMARKNADENS TUDELNING?

Lars Calmfors

- 19 Inledning
- 21 Utbildning
- 24 Anställningsstöd
- 29 Lönespridning
- 35 Generella reflektioner

38 KAPITEL 3 UTBILDNING, ARBETSMARKNADSERFARENHET OCH LÖNEBILDNING FÖR INRIKES FÖDDA OCH INVANDRARE I SVERIGE

Johan Eklund

- 39 Inledning
- 41 Utbildningsnivå bland flyktinggrupper
- 42 Lönebildning – hur stor avkastning ger utbildning respektive arbetsmarknadserfarenhet?
- 44 Vilka faktorer bestämmer lönen och vilka implikationer har resultaten?
- 48 Ekonomisk-politiska slutsatser
- 49 Appendix 1

54 KAPITEL 4 INTEGRATIONSPOLITISKA INSATSER FÖR NYANLÄNDA VILKEN ROLL SPELAR EGENFÖRETAGANDE?

Pernilla Andersson Joona

- 55 Inledning
- 57 Hur påverkar utbud, efterfrågan och matchning sysselsättningen bland utrikes födda?
- 63 Andra förklaringar till sysselsättningsgapet
- 66 Vilken roll kan egenföretagande spela för arbetsmarknadsetablering?
- 71 Avslutande diskussion

74 KAPITEL 5 ECONOMIC INTEGRATION OF REFUGEE MIGRANTS: CONSIDERATIONS FOR POLICYMAKERS

Sameeksha Desai

- 75 Introduction
- 76 Refugees as a special subset of immigrants
- 78 Challenges related to large inflows of refugees
- 84 Multiple actors
- 86 Conclusion

88 REFERENSER

96 OM FÖRFATTARNA

KAPITEL 2

MIGRATION, SYSSLESÄTTNING OCH LÖNER

HUR SKA VI TA ITU MED ARBETSMARKNADENS TUDELNING?

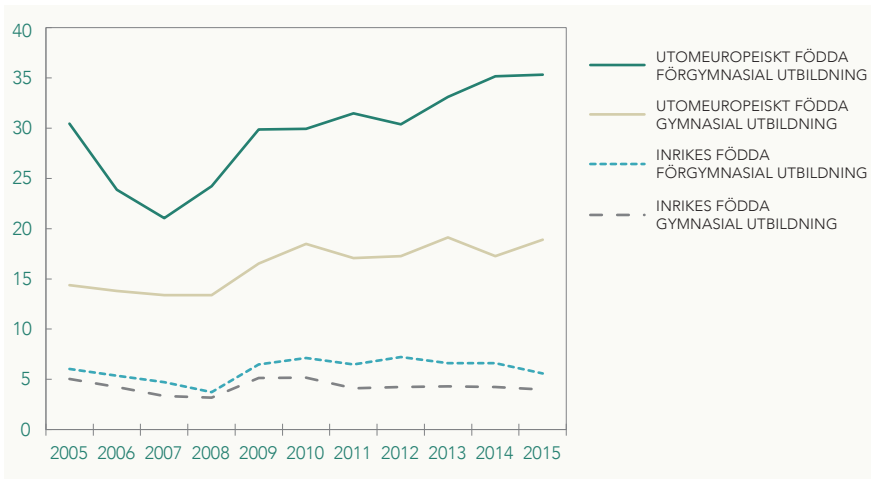
LARS CALMFORS*

*Jag är tacksam för synpunkter från Johan Eklund, Karin Kinnerud och Pernilla Norlin.

1. INLEDNING

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av stora skillnader i arbetsmarknads-situationen mellan olika grupper. Arbetsmarknadsläget är betydligt sämre för lågutbildade i allmänhet, och lågutbildade invandrare i synnerhet, än för inrikes födda med mer utbildning. Figur 1 visar dels att arbetslösheten är högre bland utomeuropeiskt födda än inrikes födda, dels att den är högre bland personer med högst förgymnasial utbildning än bland personer med minst gymnasieutbildning. Skillnaden i arbetslöshet mellan lägre och högre utbildade är mångdubbelt större bland de utomeuropeiskt födda än bland de inrikes födda. Arbetslösheten för utomeuropeiskt födda med högst förgymnasial utbildning är ungefär sju gånger högre än för inrikes födda med minst gymnasieutbildning: cirka 35 procent mot cirka 5 procent. Det gör det motiverat att tala om en tudelad arbetsmarknad.

FIGUR 1: Arbetslöshet (25-74 år) fördelad på utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda, procent

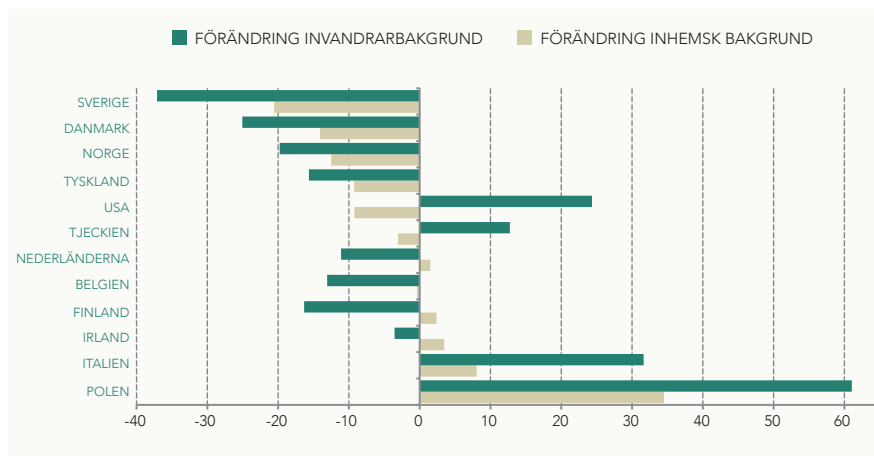


Källa: Ekonomiska vårpropositionen 2016.

I alla ekonomiskt utvecklade länder har den teknologiska utvecklingen under senare decennier förskjutit efterfrågan från låg- till högkvalificerad arbetskraft: nya tillverkningstekniker har inneburit att kapital kunnat ersätta anställda med låga kvalifikationer (se t ex Autor m fl, 1998). I Sverige har dessutom den vuxna befolkningens färdigheter minskat avsevärt under de två senaste decennierna. Det framgår av Figur 2 som visar

förändringarna i genomsnittlig läsförståelse mellan studier som OECD gjorde i mitten av 1990-talet (*International Adult Literacy Survey – IALS*) respektive 2012 (*Programme for International Assessment of Adult Competencies – PIAAC*). Enligt diagrammet har också skillnaden i färdigheter mellan personer med och utan invandrarbakgrund ökat kraftigt i Sverige. På en arbetsmarknad som den svenska med stela relativlöner måste kombinationen av teknologiska förändringar som reducerar efterfrågan på lågkvalificerade och sjunkande färdigheter leda till lägre sysselsättning i denna grupp om inte utvecklingen i tillräcklig grad motverkas av andra förändringar.

FIGUR 2: Förändringar i den genomsnittliga läsförståelsepoängen mellan IALS 1994-98 och PIAAC 2012 för personer med inhemska respektive invandrarbakgrund



Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Det finns skäl att befara att tudelningen av arbetsmarknaden kommer att förvärras framöver. Det är välkänt hur svenska skolelevers resultat i PISA-mätningarna har gradvis försämrats. Detta har redan slagit igenom i resultaten för de yngsta åldersgrupperna i PIAAC-studierna av den vuxna befolkningens färdigheter. Ytterligare genomslag kan förväntas i takt med att fler kohorter av skolelever når vuxen ålder. Det kan successivt antas påverka utfallen på arbetsmarknaden. Det är också oroande från arbetsmarknadssynpunkt att spridningen i PISA-resultat (i läsförståelse och naturvetenskap) har ökat generellt, samtidigt som skillnaderna mellan elever med och utan invandrarbakgrund blivit större (Arbetsmarknadsekonomiska rådet, 2016).

De beskrivna förändringarna av färdigheter avser utvecklingen *före* de senaste årens stora flyktinginvandring. Den kan antas förvärra problemen avsevärt. Flyktinginvandringen under 2015, då antalet asylsökande var så stort som 163 000, har ännu inte påverkat arbetsmarknadsstatistiken. Det sker med betydande tidseftersläpning. De asylsökande räknas inte i befolkningen förrän de har fått uppehållstillstånd och i arbetskraften förrän de blir arbetssökande. 2015 års flyktinginvandring kan därför väntas påverka sysselsättnings- och arbetslöshetsstatistiken först efter 2017.

Jag ska diskutera tre olika metoder att hantera sysselsättningsproblemen för invandrare:

- Utbildning
- Anställningsstöd
- Lägre minimilöner och större lönespridning

2. UTBILDNING

Utbildning är förstås den mest sympatiska metoden att förbättra lågutbildade invandrarers arbetsmarknadsutsikter. Många typer av ekonomisk politik innebär en målkonflikt mellan effektivitet (*efficiency*) och inkomstutjämning (*equity*). Så t ex utjämnan en generös arbetslöshetsförsäkring inkomster mellan arbetslösa och sysselsatta men leder samtidigt till högre arbetslöshet genom att försvaga drivkrafterna att söka arbete och höja såväl individers reservationslöner som fackliga lönekrav. Någon sådan målkonflikt föreligger i regel inte i fråga om utbildning. Tvärtom kan utbildning som ökar lågkvalificerades färdigheter, och därigenom förbättrar deras arbetsmarknadsutsikter, samtidigt bidra till att inkomstnivån i hela samhället höjs (se t ex Andersen, 2016).¹

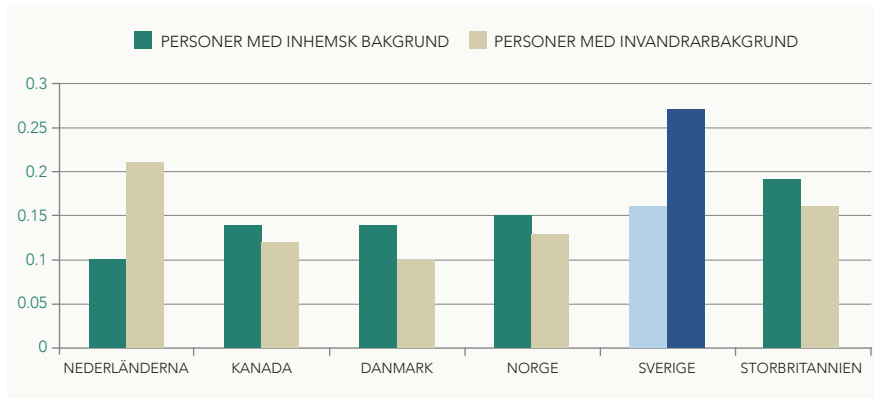
Långtidsutredningen (2015) påvisade att sysselsättningsgraden för personer med invandrabakgrund med låga eller goda/höga färdigheter i läsning och räkning rentav är högre än för personer med inhemsk bakgrund på samma färdighetsnivåer. Däremot är sysselsättningsgraden för personer med invandrabakgrund med otillräckliga färdigheter i läsning och räkning lägre än för motsvarande grupp av inrikes födda. En mer avancerad studie av Bussi och Parelussen (2015) fann stora effekter på sannolikheten att vara sysselsatt för både inrikes och utrikes födda av ökade färdigheter i läsning även när man kontrollerar för ett stort antal bakgrundsvariabler. Det betyder att den främsta orsaken till låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet bland utrikes födda är en i genomsnitt lägre färdighetsnivå: enligt Långtidsutredningen (2015) hade år 2012 mer än en tredjedel av de utrikes födda otillräckliga färdigheter i läsning och räkning mot bara cirka fem procent av de inrikes födda. Utredningen betonade också att hög formell utbildning i många ursprungsländer inte utgör någon garanti för goda färdigheter: den genomsnittliga färdighetsnivån i räkning för högutbildade från arabstaterna och Afrika söder om Sahara var signifikant lägre än den genomsnittliga nivån för lågutbildade med inhemsk bakgrund.²

De fakta som beskrivits betyder att avkastningen i form av högre sannolikhet för sysselsättning av att skaffa sig bättre färdigheter är hög. Det framgår av Figur 3 som

-
1. Enligt en metastudie av Abdullah, Doucouliagos och Manning (2013) leder generellt mer utbildning i ett land till mindre inkomstskillnader (främst en större inkomstandel för dem med lägst inkomster men också en mindre andel för dem med högst inkomster). Utbildning på gymnasienivå tycks ha störst effekt på inkomstfördelningen.
 2. I linje med detta fann Desai, Eklund och Nabavi (2016) att avkastningen på utbildning i form av högre inkomster var lägre för invandrare från Afrika, Asien och Sydamerika (som kan antas ha en stor del av sin utbildning i ursprungsländerna) än för inrikes födda.

visar att ökningen i sysselsättnings sannolikhet av en ytterligare poäng i läsförståelse i PIAAC-studien från 2012 för personer med utländsk bakgrund i Sverige var betydligt större än för personer med inhemsk bakgrund. Dessutom var ökningen betydligt större än för personer med utländsk bakgrund i de andra inkluderade länderna.

FIGUR 3: Avkastning av mer läskunnighet i form av högre sannolikhet för sysselsättning, 2012



Källa: OECD (2016).

Den höga avkastningen för invandrare av större färdigheter i form av bättre sysselsättningsmöjligheter är ett starkt argument för satsningar på utbildning och då inte minst på undervisning i svenska språket. Men det krävs också att utbildningen är effektiv när det gäller att verkligen bibringa deltagarna större färdigheter som är användbara på arbetsmarknaden. Detta tycks åtminstone tidigare ha varit fallet för SFI-undervisningen. Så t ex fann Kennerberg och Åslund (2010) att deltagare i svenska för invandrare (SFI) visserligen initialt hade en lägre sysselsättningsgrad än icke-deltagare. Men skillnaden försvann efter fem år och efter tio år var sysselsättningsgraden för SFI-deltagarna fem procentenheter högre. Vidare fann Desai, Eklund och Nabavi (2016) att avkastningen på utbildning i form av ökade inkomster för invandrare från Afrika, Asien och Sydamerika var högre om den delvis skett i Sverige och inte bara i ursprungsländerna.³

Det finns emellertid anledning att varna för överoptimism. Den svenska skolan lider av svåra problem. Trots stora ansträngningar har det hittills (i september 2016) inte varit möjligt att vända trenden mot allt sämre PISA-resultat.⁴ Ett grundläggande problem är den stora och ökande lärarbristen. Den gäller både skolan i allmänhet och SFI samt annan vuxenutbildning. Just SFI-undervisningen kännetecknas också av att många inte

3. För invandrade män från dessa områden var avkastningen dock lägre än för inrikes födda män. För invandrade kvinnor från dessa områden var den ungefär densamma.

4. Se t ex Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) för en beskrivning av hur de svenska PISA-resultaten utvecklats över tiden.

fullföljer utbildningen: av dem som 2013 påbörjade en SFI-kurs hade vid utgången av 2015 endast 64 procent fullföljt den och 24 procent hade avbrutit eller gjort uppehåll i studierna.⁵

Alla aktiviteter, även utbildning, kan väntas vara utsatta för avtagande marginalavkastning när de måste expandera kraftigt under kort tid. Den varningen är särskilt relevant i den rådande situationen med akut lärarbrist. Det finns i sammanhanget skäl att erinra om hur den kraftiga expansionen av arbetsmarknadsutbildningen under 1990-talskrisen ledde till att den genomsnittliga avkastningen i form av effekt på deltagarnas sannolikhet att få jobb blev negativ.⁶

Samtidigt går det att peka på olika områden av utbildning för invandrare där det finns en stor förbättringspotential:

- Tiden för asylprövning skulle kunna användas mer effektivt än idag. Det borde vara möjligt att erbjuda större möjligheter till svenskundervisning än nu till dem som efter en första screening bedöms ha goda möjligheter att få stanna. Samtidigt är det viktigt att inte knappa lärarresurser slösas på asylsökande som inte kommer att beviljas uppehållstillstånd. Det är ett starkt argument för ökad användning av mer kostnadseffektiva undervisningsmetoder som webbaserade sådana, vilka hittills inte utnyttjats i någon större skala i svenskundervisningen för invandrare (OECD, 2016).
- Det är önskvärt att fler invandrare slutför sina SFI-kurser och att de som gör det uppnår sina resultat snabbare. Ett sätt att åstadkomma det kan vara att förstärka de ekonomiska drivkrafterna genom att betala en bonus till dem som uppnår fastställda studieresultat inom en viss tid. Sådana incitament kan motiveras av dels att invandrare kanske inte alltid fullt ut inser vikten för de framtida inkomstmöjligheterna av att lära sig svenska språket väl, dels de positiva externaliteter (alltså effekter på samhället i övrigt) som god språkbehärskning kan ge. En sådan bonus fanns också mellan 2010 och 2014. Åslund och Engdahl (2012) undersökte den försöksverksamhet som bedrevs 2009-2010 med bonus för uppnådda studieresultat i några svenska kommuner som sedan kunde jämföras med kommuner som inte gav någon bonus. Studien fann "statistiskt och kvantitativt betydande effekter" på studieresultaten och då främst för låg- och medelutbildade. Samtidigt finns frågetecken kring resultaten, eftersom de drevs av positiva effekter i Stockholm, medan inga effekter uppmättes i övriga försökskommuner. Detta, samt kritik emot att bonusens konstruktion missgynnade lågutbildade, ledde till att bonusen avskaffades 2014 (Arevik, 2013). Enligt min mening finns det emellertid goda skäl att gå vidare med fler försök med olika bonuskonstruktioner, eftersom den potentiella vinsten om bättre studieresultat kan åstadkommas den vägen är så stor.

5. Se Skolverket (2016), Tabell 2A.

6. Se t ex Calmfors, Forslund och Hemström (2002) samt Forslund och Vikström (2011).

- OECD (2016) har pekat på ett glapp i den utbildning som erbjuds lågutbildade invandrare. Först ges grundläggande språkundervisning i SFI. Nästa steg för de flesta som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden utan blir arbetslösa är korta yrkesinriktade kurser i den arbetsmarknadsutbildning som administreras av Arbetsförmedlingen. Men många av de utrikes födda skulle i stället behöva längre kompletterande grundläggande skolutbildning.
- Ett särskilt problem gäller flyktinginvandrade barn som kommit sent till Sverige och därför inte har uppnått behörighet till gymnasiet. Dessa placeras nu ibland i de gymnasieförberedande så kallade introduktionsprogrammen tillsammans med inrikes födda som inte heller uppnått sådan behörighet men då många gånger på grund av bristande studiemotivation. Det innebär stora risker för negativa kamrat-effekter (*peer effects*) som minskar de flyktinginvandrade barnens möjligheter att förvärva de kunskaper som behövs för gymnasiebehörighet. Det vore förmodligen bättre om grupperna konsekvent skildes åt eftersom de har olika problematik.⁷

Det finns stora möjligheter att förbättra utbildningsmöjligheterna för invandrare med otillräckliga färdigheter för att komma in på arbetsmarknaden. Samtidigt är det uppenbart att det är en övermäktig uppgift för utbildningssystemet att ensamt lösa utrikes föddas integrationsproblem på arbetsmarknaden.

3. ANSTÄLLINGSSTÖD

En annan väg att stimulera sysselsättningen för lågutbildade utrikes födda är genom statliga anställningsstöd. En nyligen gjord metastudie av empiriska undersökningar i olika länder fann att subventionerad sysselsättning var det mest effektiva arbetsmarknadsprogrammet för invandrare (Butschek och Walter, 2014). Ett antal sådana anställningsstöd har funnits i Sverige under de senaste åren. Dessa inkluderar nystartsjobb, inestgsjobb och särskilt anställningsstöd.

Nystartsjobb riktas till personer som har varit borta från arbetsmarknaden en längre tid (minst tolv månader) och till nyanlända invandrare. Nystartsjobb utgör en rättighet men ska godkännas av Arbetsförmedlingen. Stödet till arbetsgivaren utgår normalt under lika lång tid som den anställda har varit utan arbete. För en nyanländ kan arbetsgivaren få stöd under de tre första åren efter att personen fått uppehållstillstånd. För närvarande (i september 2016) utgörs stödet av den dubbla arbetsgivaravgiften (upp till en månadslön på 22 000 kronor, alltså högst cirka 13 800 kronor per månad).⁸ I budgetpropositionen för 2017 föreslås att stödet ska sänkas till en arbetsgivaravgift för dem som varit arbetslösa kortare tid än två år och höjas till 2,5 arbetsgivaravgifter för dem som varit arbetslösa längre än tre år och för nyanlända.

7. Detta har diskuterats av bl a OECD (2016).

8. För ungdomar (21-26 år) gäller särskilda regler. Ungdomarna ska ha varit borta från arbetsmarknaden i minst sex månader och stödet motsvarar en arbetsgivaravgift.

Instegsjobb kan komma i fråga för nyanlända invandrare (som haft uppehållstillstånd i högst tre år). Stödet till arbetsgivaren är 80 procent av lönekostnaden (maximalt 800 kronor per dag) och betalas under längst ett år för heltidsanställd och två år för halvtidsanställd. Ett instegsjobb baseras på en överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivaren, den anställda och berörd facklig organisation. Den anställda ska ägna viss tid till svenskundervisning, vanligtvis i SFI. Instegsjobben kan också innehålla viss handledning på arbetsplatsen som arbetsgivaren kan få särskild ersättning för.

Särskilt anställningsstöd kan ges till arbetsgivare för att anställa personer som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst sex månader.⁹ Stödet uppgår till 85 procent av lönekostnaden (högst 890 kronor om dagen) och beviljas av Arbetsförmedlingen.

För samtliga de tre beskrivna stöden krävs att arbetsgivaren betalar lön enligt branschens kollektivavtal. Detta gäller oberoende av om arbetsgivaren i fråga har ett eget kollektivavtal eller inte.

En ytterligare stödform är *yrkesintroduktionsanställningar* (YA-jobb). Dessa inrättades 2014 och kunde ursprungligen komma i fråga för ungdomar (15-24 år) som saknar erfarenhet av ett yrke eller har varit arbetslösa och inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst 90 dagar under en fyramånadersperiod. Anställningen ska innehålla utbildning och handledning under minst 15 procent av tiden. Lönen beror på den exakta tiden som används för dessa aktiviteter men ska vara minst 75 procent av kollektivavtalsenlig lön. Stödet motsvarar arbetsgivaravgiften samt en ersättning för handledning. Det utgår under minst sex och högst tolv månader. En förutsättning för stöd är att arbetsgivaren omfattas av ett centralt kollektivavtal om yrkesintroduktionsanställningar eller ett hängavtal till ett sådant avtal. Sådana avtal kan se olika ut och finns inte heller i alla branscher. Från 1 juni 2016 kan yrkesintroduktionsanställningar också avse långtidsarbetslösa (arbetslösa på heltid i minst tolv månader) och nyanlända (uppehållstillstånd i längst tre år).

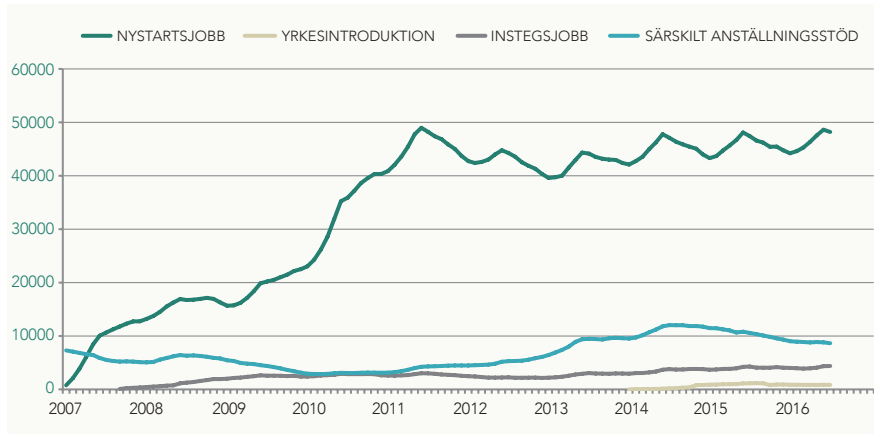
Figur 4 visar antalet personer i de ovan beskrivna stödformerna. Nystartsjobb är den klart största kategorin med i september 2016 cirka 48 000 deltagare. Den näst största stödformen är särskilt anställningsstöd med ungefär 8 200 deltagare. Antalet instegsjobb är cirka 4 300 och antalet yrkesintroduktionsanställningar drygt 800. Av deltagarna utgjorde utrikes födda 62 procent i nystartsjobben, 100 procent i instegsjobben (eftersom de bara vänder sig till denna grupp), 46 procent i särskilt anställningsstöd och åtta procent i YA-anställningarna.

Sedan 2015 finns också två nya arbetsmarknadsprogram: traineejobb och extratjänster. Ett *traineejobb* innebär arbete upp till halvtid parallellt med gymnasiestudier på minst 25 procent för att utbilda sig inom yrket. Jobben ska vara inom välfärdssektorn

9. Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadsprogram för långtidsarbetslösa med individuellt utformade insatser för att deltagarna ska komma tillbaka till arbete. Insatserna kan innefatta bland annat vägledning, arbetspraktik, arbetsträning samt arbetsmarknads-, yrkes- och SFI-utbildning. Efter 450 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin placerades deltagare tidigare i den s k sysselsättningsfasen hos olika anordnare. Sysselsättningsfasen är nu under utveckling. Totalt deltog ca 100 000 personer i jobb- och utvecklingsgarantin i september 2016.

eller inom ett av Arbetsförmedlingen definierat bristyrke. Stödet utgår till arbetsgivare som anställer ungdomar (20-25 år) som har varit arbetslösa på heltid under minst tre månader, långtidsarbetslösa (arbetslösa på heltid sedan tolv månader) och nyanlända (uppehållstillstånd i högst tre år). Stödet är 85 procent av lönekostnaden (högst 510 kronor per dag vid halvtidsarbete) i välfärdssektorn plus ett handledningsbidrag respektive 50 procent av lönekostnaden (högst 300 kronor per dag vid halvtidsarbete) i ett bristyrke. Stödet utgår under högst tolv månader.¹⁰

FIGUR 4: Kvarstående personer i olika subventionerade anställningar vid månads slut



Källa: Arbetsförmedlingen.

Extratjänster kan inrättas inom offentligt finansierade verksamheter som skola, sjukvård samt barn- och äldreomsorg. Dessa tjänster kan komma i fråga för arbetssökande inskrivna vid Arbetsförmedlingen som varit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst 450 dagar, d v s för riktigt långtidsarbetslösa personer. Extratjänsterna är tänkta att ersätta jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas. Stödet till arbetsgivaren är hela lönekostnaden (dock högst 990 kronor per arbetsdag vid anställning motsvarande 75 procent av heltid) plus ersättning för handledning på arbetsplatsen.¹¹ Stödet utgår under tolv månader med möjlighet till förlängning under en ytterligare tolv månadersperiod. För både extratjänsterna och traineejobben krävs att arbetsgivaren betalar lön enligt kollektivavtal.

10. Stödet kan dock förlängas med ytterligare tolv månader om det behövs för att slutföra studierna. I så fall uppgår stödet till en arbetsgivare också i välfärdssektorn till 50 procent av lönekostnaden (högst 300 kronor per dag).
11. I budgetpropositionen för 2017 har regeringen aviserat att extratjänsterna ska utvidgas till arbete på 100 procent och också avse nyanlända. Dessutom ska det inrättas "enkla" beredskapsjobb i statliga myndigheter för arbetsuppgifter som idag inte utförs.

Varken traineejobben eller extratjänsterna har ännu uppnått några volymer att tala om. I september 2016 var det sammanlagda antalet personer i dessa stödformer cirka 1 500 personer.

Det framgår ovan att anställningsstöden är mycket generösa. Det reser frågan varför de inte i högre grad har bidragit till att öka sysselsättningen för lågutbildade och invandrare. Tyvärr är kunskapen om det begränsad. En möjlig hypotes är att stöden i själva verket kan verka stigmatiserande: att komma till en arbetsgivare med ett generöst stöd kan tänkas vara som att komma med en "etikett" om att man är ett problemfall och saknar den kompetens som efterfrågas. En annan möjlighet är att byråkratin runt kontakterna med Arbetsförmedlingen (och ibland också med facket när det ska ge sitt godkännande) uppfattas som alltför krävande av arbetsgivarna. En försvårande omständighet kan vara mängden av stödformer och de ständiga förändringar som görs av dem.¹² Detta har inte minst påtalats av Arbetsförmedlingen (2016) som föreslagit ett mer enhetligt och logiskt sammanhängande system för anställningsstöden, enligt vilket lönekostnadssubventionen klart kopplas till arbetslöshetstidens längd och uttrycks i termer av arbetsgivaravgiften (en, två eller tre gånger denna). Detta förslag tycks dock inte få gehör från regeringen.

I en nyligen gjord enkätstudie uppgav en förvånansvärt stor andel – 20 procent – av de arbetsgivare som *inte* anställt med hjälp av lönekostnadssubventioner att det viktigaste skälet var att de inte kände till möjligheten (Behrenz m fl, 2016). Det tyder på att förbättrad information skulle kunna leda till större användning av anställningsstöden. I samma studie uppgav elva procent av de arbetsgivare som inte anställt någon nyanländ med stöd att det viktigaste skälet var osäkerhet i fråga om behärsksningen av svenska språket.¹³ Detta understryker ytterligare vikten av en väl fungerande undervisning i svenska för utrikes födda.

I den beskrivna studien fick arbetsgivarna också svara på hypotetiska frågor om under vilka omständigheter de skulle anställa en person som är berättigad till anställningsstöd (arbetslös i mer än ett år eller nyanländ) i stället för en person som kommer från ett annat arbete. Hela 44 procent svarade att de skulle anställa den stödberättigade personen om det fanns en möjlighet att pröva personen på jobbet *före* en definitiv anställning med stöd. Det får författarna att rekommendera ett tvåstegsförfarande vid anställningar med lönekostnadssubvention: först en provperiod på en månad och sedan, om den faller väl ut, en "normal" anställning med stöd. Detta förefaller vara ett bra förslag.

En ytterligare möjlighet vore att avlasta företag som använder sig av anställningsstöd det direkta arbetsgivaransvaret för anställningarna. Behrenz m fl (2016) föreslår att Arbetsförmedlingen ska kunna ta detta ansvar. Men Arbetsförmedlingen har

12. De starka politiska drivkrafterna att visa handlingskraft genom att lägga ner tidigare arbetsmarknadsprogram (som inte fungerat särskilt väl) och ersätta dem med nya (som inte heller fungerar särskilt väl) eller bara att döpa om existerande program (utan att ändra dem i grunden) har sedan länge diskuterats i forskningen om arbetsmarknadspolitik (se t ex Blanchflower, Jackman och Saint-Paul, 1995 samt Calmfors, 1995, 2004).

13. Denna faktor var betydligt viktigare än osäkerhet om tidigare utbildning (tre procent) eller social kompetens (två procent).

genom åren återkommande kritiserats för bristande arbetsgivarkontakter och har ett lågt förtroende bland många arbetsgivare. Detta problem har sannolikt accentuerats i takt med att en allt större del av de inskrivna vid förmedlingen tillhör marginella grupper (se t ex Finanspolitiska rådet, 2015 och Konjunkturinstitutet, 2015). Ett bättre förslag är förmodligen att låta bemanningsföretag ta arbetsgivaransvaret vid anställningar med stöd. Stöden skulle då betalas ut till bemanningsföretaget och inte till det företag eller den myndighet där arbetet utförs. En fördel vore att anställningsstöden då blir "osynliga" för den "slutliga" arbetsgivaren och därför mindre stigmatiserande. Möjligheterna för bemanningsföretag att få del av anställningsstöden tycks emellertid idag vara begränsade: Arbetsförmedlingen förefaller ofta ha en negativ inställning och regeltilämpningen verkar vara mycket varierande (Bemanningsföretagen, 2016).

Det finns skäl att tro att anställning i kombination med utbildning kan vara särskilt effektiv för att främja integrationen på arbetsmarknaden. Det gäller inte minst språkträning (se t ex Friedenberg, 2014 samt Liebig och Huddleston, 2014). Mot den bakgrunden är de låga volymerna för de anställningsstöd som också innehåller utbildningsinslag – instegsjobb och YA-jobb (i det senare fallet tidigare endast för ungdomar) – en besvikelse. Särskilt för yrkesintroduktionsanställningarna är kontrasten till förväntningarna stor. Regeringen räknade vid introduktionen 2014 med en volym efter tre år på cirka 7 000 och på lång sikt runt 30 000 (Statskontoret, 2016). Detta ska ställas mot den faktiska volymen på cirka 800 i september 2016. Anställningsformen har i första hand utnyttjats av branscher som redan tidigare hade liknande lärlingsanställningar – elbranschen och bilindustrin (läs Volvo) – vilket betyder att undanträngningseffekterna är mycket stora (cirka 2/3 enligt Konjunkturinstitutet, 2016).

Ett skäl till de låga volymerna för YA-jobben tycks vara anställningsformens komplexitet: eftersom villkoren ser olika ut i olika branschavtal är de svåra att sätta sig in i för den enskilda arbetsförmedlaren. De administrativa kraven på arbetsgivare att utarbeta utbildningsplaner som sedan ska följas upp är också stora. Ett annat problem är att en del avtal ställer upp mycket specifika krav, t ex på tidigare genomgångna yrkesprogram på gymnasiet, för att en person ska kunna få ett YA-jobb. Till komplexiteten bidrar också att YA-anställningar ska godkännas både av Arbetsförmedlingen och av särskilda partsammansatta yrkesnämnder. Grundproblemet med denna stödform förefaller vara svårigheterna att tillgodose det dubbla syftet att både vara en generell åtgärd i den arbetsmarknadspolitiska arsenalen för arbetslösa (liksom de "vanliga" program som administreras av Arbetsförmedlingen) och en specifik kompetensförsörjningsåtgärd som ska tillmötesgå olika branschens särskilda rekryteringsbehov. Det är därför svårt att tro att utvidgningen av YA-jobben också till långtidsarbetslösa och nyanlända ska få någon större kvantitativ omfattning.¹⁴

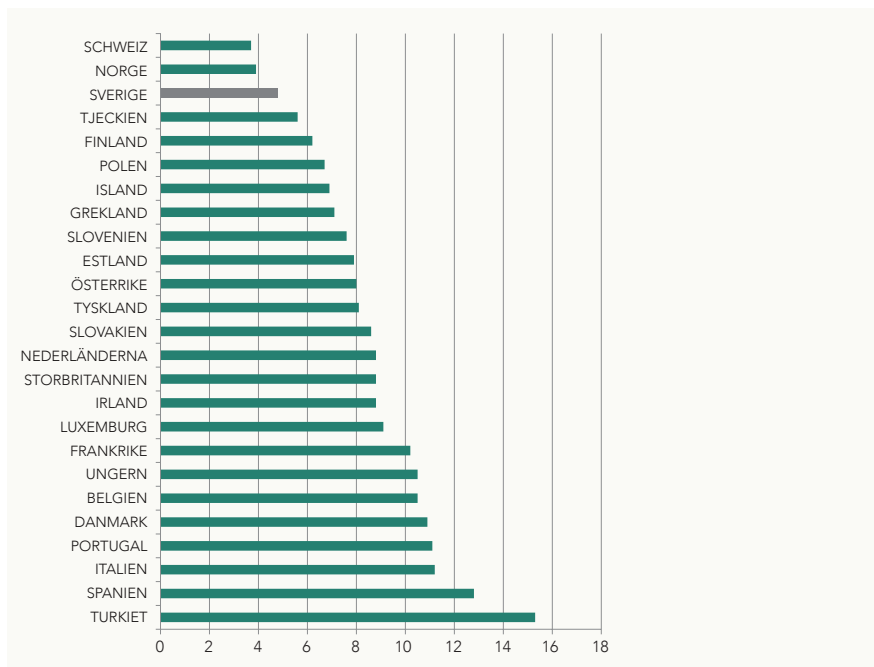
14. Se Statskontoret (2016) för en sammanfattande utvärdering av YA-jobben.

Sammanfattningsvis finns det starka skäl att använda sig av generösa anställningsstöd för att underlätta utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden. Det går också att peka på ett antal förändringar som skulle kunna leda till en ökad användning av stöden. Men alla erfarenheter talar för att det finns gränser för hur mycket som kan uppnås genom subventionerade anställningar. En yttersta restriktion utgörs av budgetkostnaderna. Dessa tonas ibland ner med argumentet att merkostnaden för en anställning med lönekostnadssubvention i förhållande till alternativet med bidrag är liten (se t ex OECD, 2016). Detta är visserligen sant, men likafullt innebär anställningsstöd kostnader som inte skulle uppkomma om arbetslösa fick jobb utan stöd. Det leder över till frågan om sysselsättningens samband med lönestrukturen i nästa avsnitt.

4. LÖNESPRIDNING

Det framgår av Figur 5 att Sverige (med undantag för Norge och Schweiz) har den lägsta andelen enkla jobb av de länder som visas.

FIGUR 5: Andel anställda i yrken med inga eller låga utbildningskrav, 2015



Källa: Ekonomifakta.

Empiriska studier har utvisat att en låg andel enkla jobb bidrar till ett större sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda (Kogan, 2006; Fleischmann och Donkers, 2010). Det är rimligt att tro att den låga andelen enkla jobb i Sverige hänger samman med den sammanpressade lönestrukturen. Sverige har de minsta löneskillnaderna mellan mitten och botten av lönefördelningen (femte och första decilen) av alla OECD-länder (se Tabell 1).¹⁵

Tabell 1: Lönespridningen i olika OECD-länder, 2014

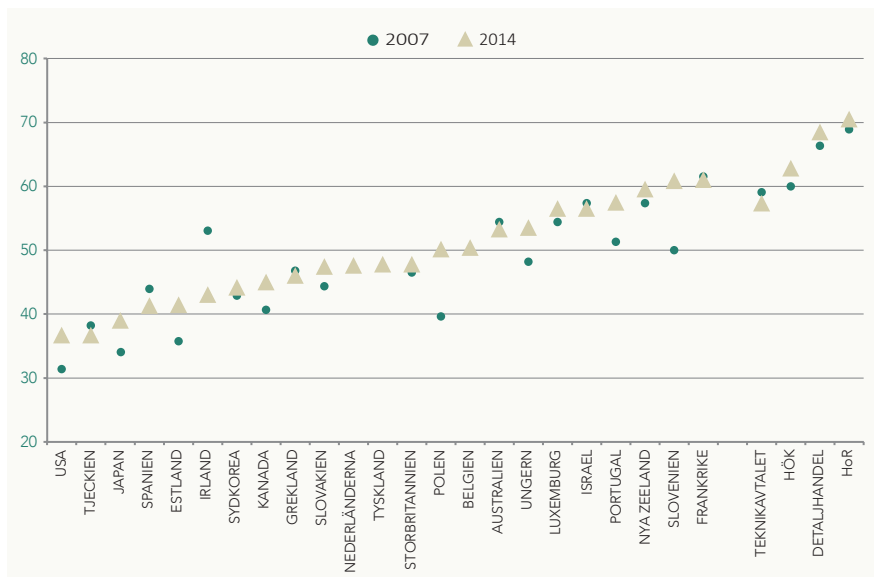
	DECIL 5/DECIL 1	DECIL 9/DECIL 1
SVERIGE	1,36	2,28
BELGIEN	1,39	2,46
DANMARK	1,45	2,56
FINLAND	1,46	2,57
FRANKRIKE	1,49	2,98
ITALIEN	1,50	2,17
NORGE	1,62	2,42
NEDERLÄNDERNA	1,66	2,94
OECD	1,70	3,46
ÖSTERRIKE	1,72	3,33
STORBRITANNIEN	1,80	3,56
TYSKLAND	1,87	3,41
POLEN	1,92	4,03
ESTLAND	2,08	4,40
USA	2,09	5,01

Källa: OECD Employment Outlook 2016.

Den låga lönespridningen i Sverige kan till stor del förklaras av höga minimilöner. Till skillnad från i de flesta andra länder är minimilönerna i Sverige avtalsbestämda och inte lagstiftade. Figur 6 visar minimilönebettet, d v s kvoten mellan minimilön och medianlön, i ett antal OECD-länder och i fyra svenska avtal. De högsta värdena i Sverige avser detaljhandeln samt hotell- och restaurangbranschen där de ligger runt 70 procent, medan minimilönebetten i de flesta andra länder ligger under 50 procent.

15. När den nionde och första decilen jämförs har Italien mindre löneskillnader än Sverige. Det beror på att toppen ligger lägre i Italien. Jämförelsen mellan mitten och botten är emellertid mer relevant för andelen enkla jobb.

FIGUR 6: Minimilönebrett i olika länder, procent



Anm: Minimilönebrettet är kvoten mellan minimilön och medianlön. Tyskland införde lagstiftad minimilön 2015. Uppgiften för detta land baseras på OECDs prognoser. Minimilönen i de fyra svenska kollektivavtalen gäller en anställd som är minst 20 år, saknar tidigare branschfarenhet och arbetar i ett okvalificerat yrke. HÖK och HoR står för Huvudöverenskommelsen mellan Kommunal och SKL respektive avtalet för hotell- och restaurangbranschen. Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Det finns en omfattande internationell empirisk forskningslitteratur om hur minimilöner påverkar sysselsättningen. Det finns också några studier av minimilöners effekter på sysselsättningen i Sverige. Både den utländska och den svenska forskningen har sammanfattats av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016). Huvudsatserna är följande:

- Resultaten i utländska studier är varierande. En del finner negativa sysselsättningseffekter av högre minimilöner, en del inga effekter alls och en del positiva effekter. En majoritet av studierna finner dock negativa sysselsättningseffekter.
- Utländska studier finner oftare negativa sysselsättningseffekter om minimilönerna höjs från en hög än från en låg nivå. Det överensstämmer med slutsatserna från teoretiska modeller. Om en minimilön ökas från en hög nivå, bör man vänta sig att sysselsättningen faller därför att företagens efterfrågan på arbetskraft minskar. Om en minimilön i stället ökas från en låg nivå, kan sysselsättningen väntas stiga därför att utbudet av arbetskraft blir större.

- Fyra av sex svenska studier finner att höjda minimilöner minskar sysselsättningen.¹⁶ Även det står i överensstämmelse med slutsatserna från ekonomisk teori: eftersom minimilönerna är höga i Sverige, bör en större andel studier finna negativa sysselsättningseffekter än som är fallet i t ex USA där minimilönerna är mycket låga (se Figur 6).
- Utländska studier har funnit att höjda minimilöner missgynnar de allra minst kvalificerade på arbetsmarknaden genom att förskjuta efterfrågan från denna grupp till gruppen mer kvalificerade. De tre svenska studier som studerat denna fråga finner detsamma.

Det är vidare sannolikt att befintliga studier underskattar sysselsättningseffekterna av förändrade minimilöner, särskilt om dessa sänks. För det första är tidshorizonten i de flesta studier kort. Möjligheterna att ersätta arbetskraft med kapital och vice versa är emellertid betydligt större på lång än på kort sikt (se t ex Sorkin, 2015). Det gäller särskilt lågutbildad arbetskraft för vilken kapital tycks vara ett substitut. För det andra kan en sänkning av minimilönerna leda till att det öppnas upp marknader för helt nya aktiviteter som inte finns idag, vilket inte fångas av existerande studier av effekterna av höjda minimilöner.

Ett sätt att belysa de möjliga sysselsättningseffekterna av större lönespridning är att jämföra utvecklingen i Sverige och Tyskland. Tabell 2a visar relativlönen för gruppen med lägst prestationsnivå i läs- och skrivkunnighet i IALS- och PIAAC-studierna (färdighetsnivå 1) från 1994 respektive 2012. Relativlönen mäts som kvoten mellan lönen för denna grupp och lönen för prestationsnivå 3 (där medianrespondenten finns). I Sverige har relativlönen fallit mycket lite mellan 1994 och 2012 (från 0,89 till 0,85). Tabell 2b visar att den relativa sysselsättningsgraden för den lägsta prestationsnivån (beräknad på motsvarande sätt) föll (från 0,66 till 0,65) trots att konjunkturen var mycket starkare 2012 än 1994 (då Sverige befann sig i den djupa 1990-talskrisen), vilket enligt normala konjunkturmönster borde ha lett till en betydligt starkare sysselsättningsökning för gruppen med lägst färdigheter än för grupper med mer färdigheter. I Tyskland föll relativlönen för gruppen med bättre färdigheter kraftigt mellan IALS- och PIAAC-studierna: från 0,86 till 0,73. Samtidigt steg den relativa sysselsättningsgraden från 0,58 till 0,78 för denna grupp.

16. De sex svenska studierna är Edin och Holmlund (1994), Skedinger (2006), Eliasson och Nordström Skans (2014), Forslund m fl (2014), Lundborg och Skedinger (2014) samt Skedinger (2015). Lundborg och Skedinger (2014) är av särskilt intresse i detta sammanhang eftersom denna studie analyserar minimilönernas effekter på just flyktinginvandrades arbetslöshet. Enligt studien ökar 10 procents högre minimilön sannolikheten för arbetslöshet med 11 procent och antalet arbetslöshetsdagar med 18 procent för flyktinginvandrade män (däremot finner studien ingen effekt på flyktinginvandrade kvinnor i genomsnitt). För flyktinginvandrade män från Iran, Irak och Afrikas horn fann Lundborg och Skedinger större effekter än för andra flyktinginvandrade män. Även arbetslösheten för flyktinginvandrade kvinnor från dessa regioner påverkades signifikant uppåt av högre minimilöner.

Tabell 2: Relativlön och relativ sysselsättningsgrad för prestationsnivå 1 i läs- och skrivkunnighet i IALS och PIAAC (nivå 1/nivå 3)

(a) Relativ lön

	IALS 1994	PIAAC 2012
SVERIGE	0,89	0,85
TYSKLAND	0,86	0,73

(b) Relativ sysselsättningsgrad

	IALS 1994	PIAAC 2012
SVERIGE	0,66	0,65
TYSKLAND	0,59	0,78

Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Tabell 3 visar att skillnaden mellan Tyskland och Sverige i fråga om den relativa sysselsättningsgradens förändring är ännu mer slående inom gruppen med invandrabakgrund än för hela befolkningen. Den relativa sysselsättningsgraden för prestationsnivå 1 föll här från 0,60 till 0,58 mellan 1994 och 2012 i Sverige, medan den steg från 0,48 till 0,84 i Tyskland.

Tabell 3: Relativ sysselsättningsgrad för prestationsnivå 1 i läs- och skrivkunnighet inom gruppen invandrare i IALS och PIAAC (nivå 1/nivå 3)

	IALS 1994	PIAAC 2012
SVERIGE	0,60	0,58
TYSKLAND	0,48	0,84

Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Det ligger nära till hands att förklara skillnaden mellan Tyskland och Sverige i hur den relativa sysselsättningsgraden för dem med lägst färdigheter utvecklats med skillnaden i relativlöneutveckling. Den ökade lönespridningen med kraftiga reallönefall för de minst kvalificerade är en vedertagen förklaring av den kraftiga sysselsättningsökningen för denna grupp i Tyskland (se t ex Dustmann m fl, 2014 och Burda, 2016).

Den naturliga följdfrågan blir om inte sänkta minimilöner skulle kunna bidra till en bättre sysselsättningsutveckling också i Sverige för både lågkvalificerade i allmänhet och lågkvalificerade invandrare i synnerhet. Samtidigt är det uppenbart att sådana förändringar innebär en konflikt mellan sysselsättnings- och fördelningsmål eftersom lägre minimilöner skulle sänka lönerna också för dem som ändå skulle få jobb och därmed öka spridningen i såväl lön före skatt som disponibel inkomst.

Det går att tänka sig olika sätt att sänka minimilönerna med olika effekter på avvägningen mellan lönespridning och sysselsättning.

1. En första metod är en *allmän sänkning* av minimilönerna i avtalen där dessa ligger högst. Det skulle enligt befintliga studier ge positiva men begränsade sysselsättningsökningar för de minst kvalificerade, samtidigt som effekterna på lönespridningen skulle bli ganska stora.
2. En andra metod är att definiera nya typer av *enkla jobb* i kollektivavtalen och införa nya, betydligt lägre minimilöner bara för dessa. Syftet skulle vara att försöka fokusera lönesänkningarna just på de grupper som behöver dem för att komma in på arbetsmarknaden och därmed minimera återverkningarna på andra grupper.
3. En tredje metod är att parterna förhandlar fram *tidsbegränsade ingångsjobb* för nyinträdande på arbetsmarknaden (ungdomar och nyanlända i första hand) med ingångslöner som ligger avsevärt lägre än dagens minimilöner. Detta har föreslagits av bland andra Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016). Ingångsjobben skulle enligt detta förslag kunna kombineras med både lönekostnadssubventioner och extra jobbskatteavdrag. En fördelningsmässig fördel med sådana ingångsjobb, som bara skulle kunna innehåsa under viss tid, är att risken minskar för att innehavarna ska fastna med permanent lägre löner och att det ska uppstå stora effekter på andra gruppers löner. En nackdel är att tidsbegränsningen sannolikt gör åtgärden mindre effektiv för att skapa varaktig sysselsättning. Det finns också en uppenbar stigmatiseringsrisk om ingångsjobben ska kopplas till statliga lönekostnadssubventioner.

Min gissning är att metoden 2 innebär den bästa avvägningen mellan sysselsättnings- och fördelningsmål. Det beror på att den å ena sidan medför permanenta lönesänkningar för vissa typer av arbeten samtidigt som de å andra sidan avgränsas just till specifika typer av jobb. För metoden talar också att det enligt enkätstudier krävs mycket stora lönesänkningar för att många arbetsgivare ska vara villiga att anställa t ex utomeuropeiska invandrare/flyktingar (Eriksson, Johansson och Langenskiöld, 2012; Lundborg och Skedinger, 2016). Sannolikheten för att sådana betydande lönesänkningar ska komma till stånd borde vara störst om det går att definiera nya typer av enkla jobb som inte redan finns och som därför inte har några innehavare.

Det är svårt att i förväg precisera vilka typer av nya enkla jobb som skulle kunna etableras med lägre löner. Möjliga exempel gäller fastighetsskötsel, vaktmästartjänster, parkeringsservice, enklare reparationer, mer servicerelaterade tjänster inom detaljhandeln som packning och hembärning, sekreterartjänster på kontor (som till stor del försvunnit) och sjukvårdsbiträden i sjukvården. Ett konkret exempel har getts av Plåt- och Ventföretagen (arbetsgivarföreningen för plåt- och ventilationsföretag; se Lindström, 2016). För närvarande råder stor brist på utbildade plåtslagare med yrkesbevis, vilka kräver både gymnasieutbildning på detta yrkesområde och två års

lärlingsutbildning i branschen. Utbildade plåtslagare har en minimilön på 24-25 000 kronor. Samtidigt skulle en del av deras arbetsuppgifter – som handräckning, transporter, montering och städning – kunna utföras av betydligt mindre kvalificerade arbetstagare. Men detta kräver i så fall att en ny yrkeskategori definieras med avsevärt lägre minimilön för att det ska vara lönsamt för arbetsgivare i branschen att anställa dem.

Från facklig sida finns en oro för att nya enklare låglönejobb skulle utgöra substitut för de mer kvalificerade jobben och därmed på sikt dra ner lönerna också för dem. Men detta är inte självklart. Det är fullt möjligt – t ex i plåt- och ventilationsbranschen – att de nya enkla jobben i stället skulle utgöra *komplement* till de redan existerande, d v s att marginalprodukten för redan anställda skulle öka när dessa avlastas enklare uppgifter. I så fall kan tillkomsten av enkla jobb i stället förväntas höja lönerna för redan anställda.

Forskningen kan inte ge något generellt svar på hur lönerna för redan anställda skulle påverkas av fler enkla jobb med låga löner. Den forskning som finns om effekterna av immigration av lågkvalificerade på lönerna för inhemskt födda lågkvalificerade har emellertid relevans i sammanhanget. Här finns dock ingen enighet. Det förs för närvarande en intensiv debatt mellan forskare i USA om hur immigrationen dit påverkar de inhemskt föddas löner. Card (2001, 2005) och Card och Peri (2016) har inte funnit några sådana effekter, medan Borjas (2001, 2006, 2014) har gjort det (och då särskilt för utsatta minoriteter). Peri och Sparber (2009) samt D'Amuri och Peri (2014) har i studier för USA respektive Västeuropa funnit att immigranter, genom att ta över manuella rutinarbeten, visserligen pressar ner lönerna för dessa arbeten, men samtidigt höjer lönerna för inhemskt födda därför att de "trängs över" till mer komplexa jobb där arbetsuppgifterna är mer abstrakta och kommunikativa.

5. GENERELLA REFLEKTIONER

Debatten om hur tudelningen av arbetsmarknaden ska motverkas och integrationen av invandrare främjas tenderar att bli starkt polariserad. Det betyder att de olika metoderna ställs mot varandra. Men de bör inte betraktas som alternativ utan som komplement. Så t ex finns ingen motsättning mellan kraftfulla utbildningssatsningar och lägre minimilöner. De senare stärker tvärtom drivkrafterna att skaffa sig utbildning för att få den kompetens som behövs på arbeten som betalas med högre löner.¹⁷ Enligt min mening motiverar arbetsmarknadsproblemens omfattning inte endast utbildning och anställningsstöd utan också att lägre minimilöner bör användas som metod att bekämpa en tudelad arbetsmarknad.

Det fackliga motståndet mot lägre minimilöner är starkt, särskilt på LO-sidan. LOs uttalade strävan är i stället "att de genomsnittliga lägstlönerna ska öka mer än genomsnittslönen för arbetare under perioden fram till år 2028" (LO, 2015). Fokuseringen på minskade löneskillnader har flera förklaringar. En är att löneutjämning är facket

17. Däremot försvagas incitamenten att skaffa sig den utbildning som erfordras för att få jobb som endast betalas med minimilön.

grundläggande "affärsidé": det kan till stor del sägas härleda sitt existensberättigande just från att åstadkomma högre löner än som motsvarar marknadsförhållandena för de anställda med lägst produktivitet. Facket representerar vidare i första hand *insiders* på arbetsmarknaden, d v s redan anställda, och har därför som huvudmål att tillvarata deras intressen, vilka kan stå i konflikt med de intressen som *outsiders*, d v s arbetslösa och andra icke-sysselsatta, har.

Samtidigt har den fackliga sidan sedan 1950- och 1960-talen sett löneutjämning (en *solidarisk* lönepolitik) som en metod att både åstadkomma inkomstutjämning och främja tillväxt. Den senare effekten uppstår därför att högre löner även för lågproduktiva jobb slår ut dessa. Arbetskraft friställs då för mer högproduktiva jobb som skapas om löntagarna avstår från att ta ut löner efter bärkraft för dessa. Men denna modell förutsatte en förhållandevis homogen arbetskraft så att det var möjligt att genom olika utbildningssatsningar lyfta produktivitetsnivån tillräckligt för de minst kvalificerade som då skulle kunna ta de mer kvalificerade jobben. Med en allt mer heterogen arbetskraft, främst till följd av invandringen, har detta blivit oerhört mycket svårare.

Svårigheterna att åstadkomma lägre minimi- och ingångslöner avtalsvägen har aktualiserat tankar om att i stället genomföra dem via lagstiftning. Kristdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna har alla varit inne på detta som en sista utväg om arbetsmarknadsparterna själva inte kan förmås att sluta avtal om lägre ingångslöner. Det är emellertid svårt att se hur detta skulle gå till rent praktiskt. Det skulle krävas lagstiftning om en ny anställningsform där staten bestämmer lönen och om att fack och arbetsgivare inte får ingå kollektivavtal på detta område om högre löner än de statligt fastställda. Detta skulle strida mot vedertagna principer om avtalsfrihet på svensk arbetsmarknad och kanske också mot internationella konventioner (se t ex Engblom, 2016).¹⁸ Sådan lagstiftning skulle också behöva backas upp av ett förbud för facket att vidta konfliktåtgärder för att höja ingångslönerna över dem av staten fastställda nivåerna.

En ytterligare invändning mot lagstiftning om lägre minimi- eller ingångslöner är att det i längden är olämpligt att politiker sätter löner. Frestelsen att vinna väljarstöd genom att höja minimilönerna kan i längden mycket väl leda till att lagstiftade minimilöner blir högre än avtalade. Ett avskräckande exempel är den nuvarande brittiska toryregeringens beslut att införa en betydligt högre minimilön (en så kallad *living wage*) än tidigare. Det sker i en situation då stora budgetunderskott omöjliggör betydande skattesänkningar. Då framstår det som attraktivt för regeringen att i stället kunna erbjuda låginkomsttagare högre inkomster genom löneökningar (som betalas av någon annan, d v s av arbetsgivarna) trots att detta kan väntas leda till färre jobb (se t ex Allen, 2016).

18. Lagstiftning om minimilöner finns visserligen i många länder men reglerar då den lägsta lön som får förekomma. Men det finns inga förbud mot högre löner i minimilönelagstiftningen. Däremot har det i en del länder ibland lagstiftats om generella lönestopp eller i varje fall generella tak på löneökningarna. Möjligen skulle man kunna tänka sig ett liknande förbud mot höjningar av gällande minimilöner.

Det är således svårt att se någon annan väg att gå om lägre minimilöner ska åstadkommas än via avtal. Kanske är frågan så komplicerad att den inte lämpar sig för behandling i en vanlig avtalsrörelse där fokus ofta hamnar på de totala löneökningarna. För detta talar erfarenheterna av avtalsrörelsen 2016, då frågan om lägre minimilöner dels drevs av några arbetsgivarförbund, dels spelade en stor roll i den allmänna debatten men sedan helt försvann. Resultatet blev att minimilönerna i de flesta fall höjdes procentuellt lika mycket som genomsnittslönerna och i en del fall rentav mer. Frågorna om t ex särskilda minimilöner för nya kategorier av enkla jobb hanteras antagligen bättre för sig och inte under en normal avtalsrörelse.

En faktor som på sikt möjligen skulle kunna förändra facket syn på minimilöner är att den stora utbudsökningen av lågkvalificerad arbetskraft till följd av migrationen förmodligen under alla förhållanden kommer att innebära lägre löner för denna grupp. Det finns nämligen skäl att tro att, även om minimilönerna i kollektivtalen hålls uppe, kommer lönesänkningar att pressas fram på andra sätt: fler företag som inte sluter kollektivavtal, en större del av arbetskraften som blir egenföretagare och hyr ut sin arbetskraft på detta sätt och inte minst mer svartarbete med lägre svarta löner än idag. Det borde ligga i fackets egenintresse att stävja en sådan oreglerad utveckling och i stället genom att anpassa kollektivavtalen få ett större inflytande på vad som händer. Grundproblemet – som även facket borde se – är att en långt driven löneutjämning har mycket större kostnader i form av utebliven sysselsättning på dagens mer heterogena arbetsmarknad än tidigare. På en mer homogen arbetsmarknad var det mycket lättare att höja arbetskraftens kompetens genom såväl arbetsmarknads- som grundläggande utbildning.

Om det under nuvarande institutionella förhållanden på arbetsmarknaden inte går att avtalsvägen införa nya lägre minimilöner, men en regering ändå skulle vilja göra detta, är den metod som återstår att lagstiftningsvägen förändra styrkebalansen mellan parterna. Det är t ex välkänt att Sverige avviker från andra länder genom både den obegränsade rätten till sympatiåtgärder och frånvaron av proportionalitetsregler (alltså regler som kräver proportionalitet mellan omfattningen av stridsåtgärder och dessas syfte), vilket ökar den fackliga sidans förhandlingsstyrka gentemot arbetsgivar sidan (se t ex Karlsson, 2016). Sådana förändringar går emellertid knappast att genomföra utan uppsplitande politiska konflikter. Det är förstås att föredra att eventuella förändringar av minimilönerna kan ske i samförstånd mellan olika aktörer.