



aer

Arbetsmarknads-
ekonomiska
rådet

Arbetsmarknads- ekonomisk rapport

Dags för större lönespridning?

Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016

© ARBETSMARKNADSEKONOMISKA RÅDET (AER)

BOX 55665

102 15 STOCKHOLM

TEL. 08-665 45 00

WWW.ARBETSMARKNADSEKONOMISKARADET.SE

INFO@ARBETSMARKNADSEKONOMISKARADET.SE

TEXT: AER

ORIGINAL FORMGIVNING: IRONS DESIGN & AER

TRYCK: ELANDERS SVERIGE AB

STOCKHOLM 2016

ISBN: 978-91-983043-1-2

Innehåll

Förord.....	1
1 Sammanfattning.....	2
1.1 Relativlöner och brist på arbetskraft	3
1.2 Färdighetsfördelningen, relativlönerna och sysselsättningen.....	6
1.3 Minimilöner och sysselsättning	8
2 Relativlöner och brist på arbetskraft	13
2.1 Hur hanteras relativlöner i avtalssystemet?	15
2.2 Arbetsmarknaden för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer....	17
2.3 Relativlöner mellan branscher	37
2.4 Sammanfattning och avslutande diskussion	43
Referenser	48
3 Arbetsmarknaden och fördelningen av färdigheter	51
3.1 Färdigheternas betydelse på arbetsmarknaden	54
3.2 Förändringar i färdighetsfördelningen bland svenska skolelever ..	56
3.3 Förändringar i färdighetsfördelningen bland vuxna i Sverige	66
3.4 Arbetsmarknadseffekter av förändringar i färdighets- fördelningen	71
3.5 Slutsatser	79
Referenser	81
4 Minimilöner och sysselsättningen.....	83
4.1 Hur kan minimilöner antas påverka sysselsättningen?	85
4.2 Lagstadgade minimilöner	87
4.3 Avtalsbestämda minimilöner	89
4.4 Minimilöner, jobbskatteavdrag, RUT-avdrag och anställnings- stöd	96
4.5 Sammanfattande slutsatser.....	107
Referenser	109

Fördjupningsrutor

2.1 Löner i lönestrukturstatistiken	24
2.2 Löner i nationalräkenskaperna	39
2.3 En analys av relativlöneflexibiliteten mellan branscher.....	41
3.1 Internationella färdighetstester.....	52
3.2 Beskrivning av medelvärde och spridning i PISA-undersökningarna.....	59
3.3 Regressionsanalys av trender i PISA-resultat för personer med inhemsk respektive utländsk bakgrund	64
4.1 Många olika begrepp används för minimilöner	86
4.2 Jobbskatteavdrag.....	97
4.3 RUT-tjänster	99
4.4 Anställningsstöd.....	103

Förord

Arbetsmarknadsekonomiska rådet är ett nytt expertråd som bildades i april 2015. Rådets uppgift är att bedöma ”arbetsmarknadens funktionssätt och de faktorer som påverkar denna”. Mer precist ska rådet ”analysera hur lönebildningen, arbetsrätten och den aktiva arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Ett särskilt fokus ska läggas på hur dessa tre faktorer påverkar s.k. svaga gruppers övergång till reguljär sysselsättning, samt hur dessa faktorer påverkar såväl företagens kompetensförsörjning som näringslivets produktivitetsutveckling. Dessutom ska rådet behandla hur såväl nivå som struktur på reala löneökningar påverkar sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen på den svenska arbetsmarknaden, samt bedöma hur löneökningarna bör vara utformade för att jämviktsarbetslösheten ska minska.”

Rådet upprättades och finansieras av Svenskt Näringsliv men arbetar helt självständigt. För att garantera oberoendet har rådet en fastställd budget för tre år, samma tid som ledamöternas mandatperiod. Nya ledamöter utses av Svenskt Näringsliv efter förslag från rådet.

Eftersom det sker en stor avtalsrörelse 2016, har rådets arbete under dess första år fokuserat på förutsättningarna inför denna. En första rapport som publicerades i december 2015 behandlade de totala löneökningarna. Denna rapport analyserar i stället relativlönerna: dels på områden där det råder arbetskraftsbrist, dels för lågutbildade/invandrare som har svårt att få jobb. Den senare frågan har fått extra stor aktualitet på grund av den stora flyktinginvandringen och de svårigheter att integrera nyanlända flyktingar på arbetsmarknaden som kan förutses.

Vi hoppas att våra rapporter ska bidra till att parterna i sina avtalsförhandlingar har så bra underlag som möjligt. Ett annat syfte är att mer allmänt bidra till en fördjupad förståelse i samhällsdebatten för de utmaningar som lönebildningen står inför. Tanken är att rapporterna ska komplettera de analyser som görs av Konjunkturinstitutet, Medlingsinstitutet och Industrins ekonomiska råd genom att vara ännu mer av brygga mellan akademisk forskning och praktik.

Lars Calmfors (ordförande)

Petter Danielsson (sekreterare)

Ann-Sofie Kolm (ledamot)

Tuomas Pekkarinen (ledamot)

Per Skedinger (vice ordförande)

Sammanfattning

De två viktigaste frågorna i varje avtalsrörelse brukar vara de totala löneökningarnas storlek och hur relativlönerna mellan olika kollektiv ska utvecklas. Den senare frågan är i regel den mest kontroversiella eftersom den involverar rättvisaspekter som olika grupper kan ha mycket olika uppfattningar om. Ekonomer antar i regel att den allmänna makroekonomiska utvecklingen främst beror på de totala löneökningarna, medan relativlönerna främst har att göra med hur effektivt resurserna används i ekonomin. Men detta är en alltför förenklad bild. Konflikter om relativlöner kan innebära kompensationskrav som leder till alltför höga totala löneökningar. Relativlöner som inte är marknadskonforma kan också påverka den makroekonomiska utvecklingen negativt. På områden med för låga relativlöner kan det uppkomma bristsituationer som hämmar ekonomins allmänna tillväxt. Alltför höga relativlöner för andra grupper kan skapa sysselsättningsproblem för dessa som drar upp arbetslösheten i hela ekonomin.

Även om totala löneökningar och relativlöneförändringar således är sammankopplade har vi valt att i vår första rapport (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2015) fokusera på de totala löneökningarna och i denna vår andra rapport på relativlönerna. Vi behandlar tre olika aspekter:

- ◆ Kapitel 2 diskuterar relativlönerna för yrken vilka kännetecknas av svåra kroniska bristsituationer som lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer.
- ◆ Kapitel 3 analyserar sambandet mellan förändringar i fördelningen av arbetskraftens färdigheter, relativlönerna och sysselsättningen. Fokus ligger på sysselsättningsproblemen för lågutbildade och invandrare och hur de är relaterade till den låga lönespridningen i Sverige.
- ◆ Kapitel 4 diskuterar slutligen vilken betydelse de höga minimilönerna i Sverige har för sysselsättningen och hur den kan antas påverkas av förändringar av minimilönerna. Kapitlet analyserar också hur man ska se på lägre minimilöner i relation till andra metoder – som utbildning, jobbskatteavdrag, RUT-avdrag och anställningsstöd – för att öka sysselsättningen.

1.1 Relativlöner och brist på arbetskraft (kapitel 2)

Frågan om hur lönerelationerna mellan olika grupper ska utvecklas har fått stort utrymme i den pågående avtalsrörelsen. Fackliga företrädare för flera yrkesgrupper har pekat på arbetskraftsbrist och strävan efter ”jämförbara löner” som skäl för högre löneökningar än för andra grupper. Relativlönerna mellan olika branscher är också en fråga som aktualiserats.

Ett dilemma för den svenska löneförhandlingsmodellen är hur lönehöjningar för vissa grupper som har marknadskrafterna i ryggen ska kunna åstadkommas utan att de totala löneökningarna blir för stora. Detta förutsätter möjlighet till löneökningar utöver det så kallade märket utan kompenenserande lönekrav från andra grupper. Märket bör liksom tidigare sättas av den internationellt konkurrensutsatta sektorn (industrin) men på en sådan nivå att marknadskonforma relativlönehöjningar kan åstadkommas för begränsade grupper i resten av ekonomin utan att de totala löneökningarna skenar iväg. Det faktum att LO-samordningen spruckit i avtalsrörelsen 2016 gör det förmodligen svårare att åstadkomma detta. Det lägger ett större ansvar på andra aktörer: arbetsgivarna, fackförbund i andra centralorganisationer och Medlingsinstitutet. En ytterligare komplikation i denna avtalsrörelse är den särskilda satsningen på höjda lärarlöner som är ett ovanligt exempel på statlig inblandning i lönebildningen.

Relativlöner för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer

Lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer är yrkesgrupper med stor samhälls-ekonomisk betydelse. De utgör tillsammans omkring en tiondel av alla anställda i Sverige. Relativlönerna för dessa tre yrkesgrupper har fallit under perioden 2003–2014, även om de har ökat något under de senaste åren för lärare och sjuksköterskor. År 2014 var genomsnittslönen för lärare 95 procent av genomsnittslönen på hela arbetsmarknaden, medan motsvarande siffror för sjuksköterskor och civilingenjörer var 102 respektive 139 procent. Fallet i förhållande till år 2003 var 3,3 procentenheter för lärarna, 3,7 procentenheter för sjuksköterskorna och hela 7,2 procentenheter för civilingenjörerna.

I jämförelse med andra nordiska länder har lärarna i Sverige låga relativlöner. Detta gäller särskilt i förhållande till Finland, där genomsnittslönen för lärare i förhållande till genomsnittslönen på hela arbetsmarknaden var 104 procent år 2013, det vill säga cirka tio procentenheter högre än i Sverige. Relativlönen för sjuksköterskor är däremot högre i Sverige än i Danmark, Finland och Norge. Den lägre relativlönen i Norge kan tyckas förvånande eftersom många sjuksköterskor har valt att lämna Sverige för arbete där. Men internationell migration av arbetskraft styrs av skillnader mellan länder i absoluta lönenivåer och dessa är avse-

vårt högre i Norge. Löneskillnaden mellan specialistutbildade sjuksköterskor och grundutbildade är emellertid mindre i Sverige än i andra nordiska länder, vilket indikerar en mer sammanpressad lönestruktur. Civilingenjörernas relativlöner i de andra nordiska länderna avviker inte nämnvärt från de svenska.

Yrkesrörligheten, det vill säga benägenheten att lämna yrket för ett annat, påverkas av relativlöner. Den har ökat särskilt bland lärare i offentlig sektor som är relativt nya i yrket. Under perioden 2011–2013 lämnade i genomsnitt 18,3 procent av dem med mindre än tre års yrkeserfarenhet läraryrket varje år. Det var en ökning med fem procentenheter jämfört med 2005–2007. Däremot har yrkesrörligheten inte ökat bland färska sjuksköterskor i offentlig sektor (yrkesrörligheten i professionen är överlag mycket låg men, som nämnts, emigrerar många till Norge) eller för jämförelsegrupperna ekonomer, jurister och socialsekreterare.

De fallande relativlönerna för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer har inte varit marknadskonforma – arbetskraftsbristen har nämligen varit stor under lång tid. För lärare är det väl belagt hur den genomsnittliga kvaliteten på sökande och antagna till lärarutbildningen varit fallande under lång tid. SCBs prognoser pekar också på fortsatt brist på lärare och sjuksköterskor. Skälen till detta är demografiska: en växande och åldrande befolkning ökar efterfrågan på dessa yrkesgrupper. För civilingenjörer spås däremot balans mellan utbud och efterfrågan på längre sikt.

Mycket av den internationella forskningen om sambanden mellan å ena sidan relativlöner och å andra sidan rörlighet och hur väl man presterar på jobbet avser lärare. Resultaten avseende rörlighet är tämligen samstämmiga: en lägre relativlön bidrar till att fler lämnar yrket. Det finns även forskning som tyder på att kvaliteten på lärare påverkas negativt av en minskad relativlön. Lägre relativlön tycks också samvariera med sämre elevprestationer.

Relativlöner mellan branscher

Under 1980- och 1990-talen var löneskillnader mellan branscher ett livaktigt forskningsområde, men få studier har gjorts under senare år. Vi gör ett försök att belysa hur relativlönerna påverkas av förändrade marknadsförhållanden. I jämförelse med andra länder är lönespridningen mellan branscher låg i Sverige, även om den har ökat under de senaste decennierna. Det förefaller som om relativlönerna mellan branscher vid störningar anpassar sig långsammare till långsiktig jämvikt i Sverige än i jämförelseländerna Danmark, Finland, Storbritannien, Tyskland och USA. Vidare tycks relativlönerna anpassas mindre till långsiktiga förändringar i det relativa arbetsmarknadsläget i Sverige än i Tyskland och USA.

Vi finner således visst stöd för att relativlönerna är mindre flexibla i Sverige än i andra länder, även om resultaten ska ses som preliminära och tolkas med stor försiktighet. Resultaten förefaller dock stå i överensstämmelse med ambitionerna bakom den solidariska lönepolitiken, enligt vilka drivkrafterna för omallokering av arbetskraft mellan sektorer i första hand ska utgöras av volymsignaler (lediga platser i expanderande sektorer och friställningar i stagnerande) och inte av lönesignaler.

Vilka relativlöneförändringar är motiverade?

Det finns enligt vår mening starka argument för att höja lärares och sjuksköterskors relativlöner. Dessa yrken kännetecknas av under lång tid fallande relativlöner och kronisk arbetskraftsbrist som enligt prognoserna dessutom riskerar att kvarstå på lång sikt. Den genomsnittliga kvaliteten på nytillträdande lärare har även varit sjunkande. Därtill har utflödet från yrket under de senaste åren ökat kraftigt bland färskare lärare, men det är mindre klart i vilken grad detta bidragit till den försämrade lärarkvaliteten. Regeringens särskilda satsning på höjda löner för vissa lärare är välkommen men enligt vår uppfattning förmodligen inte tillräcklig givet problemens omfattning. Sammantagna talar dessa faktorer för att det kan vara motiverat med lönehöjningar utöver märket för lärare och sjuksköterskor.

En komplikation med högre relativlöner för lärare och sjuksköterskor är att de kan utlösa kompensationskrav från andra löntagarkollektiv. Att åstadkomma samhällsekonomiskt önskvärda relativlöneförändringar är svårt i det svenska avtalssystemet. I den nuvarande avtalsrörelsen har även andra grupper framfört krav som innebär höjda relativlöner. Det mest slående exemplet är de så kallade hemmamarknadsförbunden i LO (6F som består av Byggnads, Elektrikerna, Fastighets, Målarna och Seko) som har krävt högre löneökningar än facken i industrin. Arbetsmarknadsläget för medlemmarna i flera av dessa förbund – särskilt dem med anknytning till byggsektorn – är just nu mycket gott.

Argumenten för relativlönehöjningar för medlemmarna i LOs hemmamarknadsförbund är emellertid svagare än för lärare och sjuksköterskor. Det nuvarande starka arbetsmarknadsläget i de branscher som berörs kan antas ha betydligt större konjunkturella inslag än situationen för lärare och sjuksköterskor.

Ännu viktigare är att många relativt enkla jobb, som inte kräver högskoleutbildning, återfinns inom avtalsområdena för LOs hemmamarknadssektorer. Eftersom behovet av språkkunskaper och utbildning är betydligt mindre än för lärare och sjuksköterskor, borde det finnas större möjligheter att tillgodose en del av den ökande arbetskraftsefterfrågan här genom olika snabbspår för nyanlända flyktinginvandrare. Detta skulle kunna ses som en variant av den solidariska löne-

politiken. Genom att inte ta ut hela det tillgängliga ”löneutrymmet” utan i stället låta arbetskraftsbristen slå ut i form av lediga platser skapas volym signaler för att flyktinginvandrare ska söka sig till dessa branscher.

Det bör också finnas goda möjligheter att tillgodose en del av arbetskraftsefterfrågan i dessa hemmamarknadssektorer genom utländsk arbetskraft. Det kan ske genom arbetskraftsinvandring från andra EU-länder, expansion av företag från andra EU-länder med utstationerad arbetskraft och arbetskraftsinvandring från tredje land (utanför EES-området). Det är viktigt att det inte genomförs lagförändringar gällande möjligheterna för facket att vidta stridsåtgärder mot företag från andra EU-länder i syfte att få till stånd svenska kollektivavtal (förändring av Lex Laval) som försvårar för dessa företag att konkurrera på den svenska marknaden. Likaså bör regelförändringar i syfte att stärka ställningen för arbetskraftsinvandrare från tredje land och förhindra otillbörligt utnyttjande av dem utformas så att inte väl fungerande rekryteringar av detta slag motverkas.

1.2 Färdighetsfördelningen, relativlönerna och sysselsättningen (kapitel 3)

Arbetskraftens färdigheter och dessas fördelning mellan individer är en av de viktigaste bestämningsfaktorerna för produktionsnivån i en utvecklad ekonomi som den svenska. I sådana ekonomier är förändringar av arbetskraftens färdigheter oftast den viktigaste orsaken till förändringar i arbetskraftens effektiva storlek. Samtidigt förändras efterfrågan på färdigheter över tid till följd av den teknologiska utvecklingen. Denna har under senare decennier inneburit att efterfrågan förskjutits från lågkvalificerad till högkvalificerad arbetskraft, så kallad *skill-biased technological change*. Ny produktionsteknologi kopplad till exempelvis datorisering kräver anställda med hög kognitiv färdighetsnivå. Också arbetstagare i ”mellankvalificerade” jobb – till exempel vissa typer av kontorsarbete – har kunnat ersättas av datorer. Arbetstagare i mellanskiktet som inte förmått uppgradera sitt humankapital har därför tvingats söka sig till lågkvalificerade arbeten, vilket ökat konkurrensen om dem. De jobb för vilka efterfrågan har påverkats negativt av den teknologiska utvecklingen har också blivit lättare att flytta till låglöneländer (*offshoring*).

Hur förändringar i utbudet av och efterfrågan på färdigheter påverkar löner och sysselsättning beror på arbetsmarknadens funktionsätt. Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av en sammanpressad lönestruktur och jämförelsevis höga löner också för lågutbildade. Denna modell är illa lämpad för att hantera stora förändringar i både fördelningen av färdigheter och efterfrågan på dem.

Förändringar i den svenska färdighetsfördelningen

Fördelningen av färdigheter på den svenska arbetsmarknaden har påverkats av två starka trender på senare år. För det första har skolsystemet levererat sämre utbildningsresultat. Detta gäller oberoende av vilka mått som används. Även om Sverige fortfarande har en mycket hög *formell* utbildningsnivå jämfört med de flesta andra OECD-länder, finns det klara tecken på försämring. Så till exempel började andelen skolelever som inte avslutar gymnasiet öka redan för årskullar födda i mitten av 1970-talet.

Försämringen av utbildningsresultaten är ännu tydligare i internationella färdighetstester av *skolelever*. Detta gäller särskilt de mycket omskrivna fallen i PISA-resultat. Sverige har haft den största nedgången i matematik, läsning och naturvetenskap bland samtliga OECD-länder under 2000-talet. De genomsnittliga svenska resultaten 2012 var bland de lägsta i Europa. Resultaten i naturvetenskap och läsförståelse tyder också på ökade skillnader mellan elever. Den beskrivna utvecklingen betyder att antalet lågkvalificerade elever som slutar grundskolan har ökat.

Det finns två internationellt jämförbara tester av färdigheter (läs- och skrivförmåga) i den vuxna befolkningen i OECD-länderna: IALS (*International Adult Literacy Survey*) från mitten av 1990-talet och PIAAC (*Programme for International Assessment of Adult Competencies*) från 2012. Färdighetsnivån i den svenska befolkningen är hög i båda undersökningarna. Men om man analyserar förändringen mellan de två studierna, har Sverige haft den största nedgången bland de länder som deltog båda gångerna. Nedgången är särskilt stor bland unga svenskar, vilket är konsistent med förändringarna i PISA-studierna.

Den andra trenden som kraftigt påverkat färdighetsfördelningen är den stora invandringen och dess ändrade karaktär. Den tidigare arbetskraftsinvandringen har ersatts av flyktinginvandring från länder med betydligt lägre utbildningsnivå än Sverige. Denna utveckling syns tydligt i PISA-studierna. Elever med invandrarbakgrund presterar sämre i PISA-testerna än elever utan invandrarbakgrund i nästan alla länder. Detta gäller också i Sverige och betyder att den ökade andelen elever med invandrarbakgrund helt mekaniskt innebär lägre testresultat i genomsnitt. Samtidigt har skillnaden i testresultat mellan elever med inhemsk bakgrund och elever med invandrarbakgrund ökat. Detta tyder på att invandringens sammansättning har förändrats på ett sätt som har lett till sämre resultat. En jämförelse av testresultaten för den vuxna befolkningen mellan IALS och PIAAC visar också att skillnaden mellan personer med inhemsk bakgrund och personer med invandrarbakgrund har ökat mer än i alla andra länder (utom Finland) som deltog i båda studierna. Ökningen av gapet för den vuxna befolkningen enligt dessa studier är större än ökningen av gapet för skolelever enligt PISA-undersökningarna.

Relativlöner och relativ sysselsättning

Den svenska arbetsmarknaden har under de senaste decennierna utsatts för två stora strukturella störningar: den ena på efterfrågesidan, den andra på utbudssidan. Den teknologiska utvecklingen har ökat konkurrensen om jobb för lågkvalificerad arbetskraft. Detta har skett i Sverige på liknande sätt som i andra utvecklade ekonomier. Den andra strukturella störningen är den ovan beskrivna förändringen av färdighetsfördelningen på utbudssidan som inneburit att andelen lågkvalificerade personer i befolkningen har ökat.

IALS och PIAAC-studierna kan användas för att studera hur den svenska arbetsmarknaden har anpassat sig till dessa förändringar. Enligt IALS hade Sverige på 1990-talet en av de högsta relativlönenivåerna för personer med låga färdigheter bland de deltagande länderna. Denna nivå hade till 2012 fallit tämligen lite.

Om lönerna bara reagerat svagt på de störningar som vi beskrivit, kan effekterna i stället antas komma på sysselsättningen. Detta är också vad som skett. Sysselsättningsgraden för personer på de högsta färdighetsnivåerna ökade kraftigt i Sverige från mitten av 1990-talet till 2012. Däremot ökade sysselsättningen bland personer på den lägsta färdighetsnivån bara blygsamt. År 2012 låg sysselsättningsgraden i Sverige för personer på den lägsta nivån under genomsnittet i OECD.

En jämförelse mellan Sverige och Tyskland är särskilt relevant. I Sverige föll relativlönen mellan den lägsta och den mellersta färdighetsnivån (där medianlöntagaren finns) mycket lite mellan 1994 enligt IALS och 2012 enligt PIAAC, samtidigt som motsvarande relativa sysselsättningsgrad låg i stort sett oförändrad. Detta kan kontrasteras mot Tyskland, där relativlönen mellan den lägsta och den mellersta nivån föll kraftigt, samtidigt som motsvarande relativa sysselsättningsgrad *ökade* mycket. Denna jämförelse ger stöd för att en större lönespridning kan bidra positivt till högre sysselsättning för den arbetskraft som har minst färdigheter.

1.3 Minimilöner och sysselsättning (kapitel 4)

Den svenska arbetsmarknaden står uppenbarligen inför mycket stora utmaningar: allt större grupper med låg uppfattad eller verklig produktivitet riskerar att permanent hamna utan möjlighet till försörjning genom eget arbete. Dels har färdigheterna i befolkningen fallit både i absoluta termer och i förhållande till omvärlden. För skolelever har fallet dessutom varit störst i den nedre delen av färdighetsfördelningen enligt PISA-studierna. Dels har vi den akut stora flyktinginvandringen där många nyanlända har låg produktivitet till följd av både låg utbildning och bristande kunskaper i svenska.

Jämfört med de flesta andra länder har Sverige höga minimilöner. Dessa har överenskommit i avtal mellan arbetsmarknadens parter. En central fråga är om de höga minimilönerna stänger ute personer med låg produktivitet från jobb och om lägre minimilöner skulle innebära att fler får jobb. Detta är mycket omdiskuterat i den allmänna debatten. Den fackliga sidan och arbetsgiversidan brukar ha diametralt motsatta uppfattningar i frågan.

Forskningen om minimilöners sysselsättningseffekter

Enligt den *teoretiska* forskningen kan höjda minimilöner ha både positiva och negativa effekter på sysselsättningen. Med en initialt låg minimilön kan en höjning öka sysselsättningen därför att arbetskraftsutbudet blir större. Men om minimilönen från början är hög, minskar i stället sysselsättningen därför att arbetskraftsefterfrågan blir mindre. Dessa slutsatser talar *á priori* för att de höga minimilönerna i Sverige påverkar sysselsättningen negativt.

Den internationella *empiriska* forskningen har gett blandade resultat. En del studier finner negativa sysselsättningseffekter av högre minimilöner, andra positiva och ytterligare andra inga effekter alls. Det finns dock en övervikt för studier som finner negativa effekter. Studierna tycks också bekräfta prediktionen att sannolikheten för negativa effekter är större ju högre minimilönen är initialt. Antalet studier för Sverige är få, men de flesta visar att höjda minimilöner minskar sysselsättningen. Resultaten är, precis som man borde vänta sig från teoretiska överväganden, mer entydiga än i studier från andra länder.

Den befintliga forskningen underskattar sannolikt de långsiktiga negativa sysselsättningseffekterna av höga minimilöner. Lägre minimilöner kan på sikt antas leda till dels att företagen i mindre utsträckning ersätter lågutbildad arbetskraft med kapital, dels att nya marknader etableras. De flesta studier tar inte hänsyn till sådana långsiktseffekter. Forskningen visar också tydligt att höga minimilöner bidrar till en omfördelning av sysselsättning från svagare till starkare grupper.

Lägre minimilöner och utbildningssatsningar

Vår slutsats är att det finns starka skäl för arbetsmarknadens parter att sänka minimilönerna i förhållande till andra löner om man vill prioritera sysselsättningen för de grupper som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta kan ske genom direkta sänkningar av de nominella minimilönenivåerna. En mer gradvis metod är att låta de nominella minimilönerna ligga stilla när andra löner successivt stiger över tiden.

I den allmänna debatten ställs ofta utbildningsinsatser och lägre minimilöner mot varandra som två varandra ömsesidigt uteslutande alternativ. Men det finns

ingen motsättning mellan dessa två vägar. Med den stora utmaning vi står inför finns det starka argument för att *både* försöka vända den nedåtgående trenden i färdigheter med hjälp av stora utbildningssatsningar *och* att hålla tillbaka minimilönerna. Åtgärder är inte substitut till varandra utan komplement.

Det hävdas ibland i debatten att den stora invandringen av flyktingar och svårigheterna för dessa att etablera sig på arbetsmarknaden bara används som ett bekvämt argument för sänkningar av minimilönerna som eftersträvas av andra skäl. Det är i de flesta fall ett egendomligt argument. Det finns självfallet inte något egenvärde i lägre minimilöner. Tvärtom är det ett problem att sådana förändringar skulle sänka levnadsstandarden för de lågutbildade som ändå får jobb. Ett sätt att se på problematiken är att det finns en avvägning mellan två mål: jämn inkomstfördelning och hög sysselsättning. Med oförändrade preferenser över dessa båda mål kan det vara rimligt att förändra avvägningen om förhållandena ändras på ett fundamentalt sätt. Det är just det som har skett – och sker – genom förändringarna av färdighetsfördelningen, och då inte minst till följd av den stora flyktinginvandringen. Dessa förändringar har gjort det mycket svårare att uppnå hög och jämnt fördelad sysselsättning.

Jobbskatteavdrag, RUT-avdrag och anställningsstöd

En förutsättning för ökad sysselsättning vid sänkta minimilöner är att det finns ett tillräckligt stort utbud av arbetskraft vid de lägre lönerna. Om reallönerna efter skatt blir alltför låga, finns det en risk att utbudet av arbetskraft inte är tillräckligt stort för att svälja den ökade efterfrågan som följer när nya företag och branscher finner det lönsamt att etablera sig. Därför finns det starka argument för fortsatta generösa jobbskatteavdrag, RUT-avdrag och anställningsstöd.

De jobbskatteavdrag som införts gör det möjligt för arbetsmarknadens parter att av sysselsättningsskäl förhandla fram lägre minimilöner än som annars skulle vara fallet, samtidigt som lönen efter skatt kan hållas uppe. Därmed kan också arbetsutbudet antas hållas uppe även om minimilönerna sänks. Vår bedömning är att de löneavtal som slutits sedan 2007 inte i någon högre grad beaktat de reala löneökningar efter skatt som skett genom jobbskatteavdraget. Ett sådant hänsynstagande borde kunna förändra avvägningarna mellan löneökningar före skatt och sysselsättning. Man kan också argumentera att den oväntat låga inflationen under senare år inneburit att de *reala* minimilönerna före skatt har blivit högre än vad parterna avsåg när de ingick avtalen. Också det borde kunna göra det lättare för arbetsmarknadens parter att av sysselsättningsskäl hålla tillbaka de nominella minimilönerna framöver.

Även med lägre minimilöner skulle förstås stora sysselsättningsproblem kvarstå. Förändringar av minimilönerna kan bidra till högre sysselsättning men är

långt ifrån någon mirakelmedicin. Någon sådan finns inte. Fortsatt generösa anställningsstöd i arbetsmarknadspolitiken är därför önskvärda, även om de också har sannolika nackdelar som att de i arbetsgivarnas ögon kan stigmatisera de arbetssökande som har rätt till stöden och dessutom upplevas som administrativt besvärliga att hantera. Också RUT-avdraget, som bör kunna utsträckas till fler verksamheter, är en värdefull sysselsättningspolitisk åtgärd.

Jobbskatteavdrag, anställningsstöd och RUT-avdrag innebär emellertid alla statsfinansiella kostnader. Det finns därför begränsningar för hur mycket som kan uppnås med dessa medel. Givet de arbetsmarknadsproblem vi kan se framför oss finns det därför starka argument för arbetsmarknadens parter att försöka ge sitt bidrag till ökad sysselsättning för de svagaste grupperna genom lägre minimilöner.

Arbetsmarknadsparternas bidrag till en arbetsmarknadsstrategi

Det finns skäl att ställa frågan om inte de ytterligare problem som skapas av den stora flyktinginvandringen, och de svårigheter att integrera de nyanlända på den svenska arbetsmarknaden som kan väntas, motiverar helt nya lösningar. Vi menar att så kan vara fallet. Men det gäller då att hantera svåra målkonflikter. Det allra viktigaste är att undvika att en stor andel av de nyanlända flyktingarna fastnar i permanent utanförskap på arbetsmarknaden. Men det finns också starka fördelningspolitiska skäl att försöka undvika att de lägre löner som kan behövas för att detta inte ska ske leder till generella lönesänkningar för alla lågutbildade som redan har jobb. Samtidigt är det viktigt att också nyanlända får en acceptabel levnadsstandard och att de inte långsiktigt blir kvar i jobb med mycket låga löner.

En möjlig – och radikal – lösning skulle kunna vara att det brett över hela arbetsmarknaden förhandlas fram en ny typ av *ingångsjobb*. Dessa ingångsjobb skulle ha ingångslöner som ligger betydligt under nuvarande minimilöner på områden som detaljhandel, hotell och restauranger och kommunal verksamhet. Dessa jobb skulle kunna komma i fråga för nyinträdande arbetssökande som inte lyckas få andra anställningar, och därmed vara riktade till främst nyanlända och ungdomar. För att undvika att invandrare och ungdomar permanent fastnar på sådana lågbetalda ingångsjobb, skulle en arbetstagare kunna ha ingångsjobb endast under en begränsad tid, säg tre år.

För att ytterligare sänka trösklarna in på arbetsmarknaden skulle staten kunna ge sitt bidrag genom slopade sociala avgifter för ingångsjobben. På så sätt skulle de föreslagna ingångsjobben likna de yrkesintroduktionsanställningar (YA-jobb) som förhandlats fram i ett antal olika avtal och som subventioneras av staten. Dessa har emellertid också ett utbildningsinnehåll och krav på särskilda handledarinsatser från arbetsgivarens sida. Tanken med YA-jobben är god men dessa

krav kan ha varit en viktig bidragande orsak till de stora svårigheterna att få volym på verksamheten. Därför kan det finnas skäl att slopa sådana krav och i stället helt fokusera insatserna på att få in deltagarna på arbetsmarknaden. Staten kan i stället erbjuda förmånliga villkor för utbildning direkt till arbetstagarna i fråga utan medverkan från arbetsgivarna.

Att arbetstagare bara skulle kunna inneha ingångsjobb av den typ som vi föreslagit under en begränsad tid är centralt för att dessa inte permanent ska fastna i sådana jobb (samtidigt som detta gör ingångsjobben mindre effektiva för att bryta ett permanent utanförskap). Samtidigt innebär ingångsjobb med ingångslöner som är lägre än nuvarande minimilöner att arbetsinkomsterna från dem blir låga. Detta skulle kunna motivera ett särskilt extra jobbskatteavdrag för innehavarna av sådana jobb, så att deras disponibla inkomster kan hållas uppe.

Det är nödvändigt att komma ihåg att sysselsättningen alltid måste vara ett *gemensamt* ansvar för statsmakter (regering samt Riksbank) och arbetsmarknadens parter. Parterna har sedan slutet av 1990-talet tagit sin del av detta ansvar när det gäller de totala löneökningarna. Men de har knappast gjort det när det gäller relativlöner. Det är viktigt att parterna gör det framdeles. Vi kan inte se annat än att det i den nuvarande situationen måste innebära en acceptans för större lönespridning om målet är att både öka sysselsättningen i allmänhet och undvika stora sysselsättningskillnader mellan olika grupper av befolkningen.

2 Relativlöner och brist på arbetskraft

Hur lönerelationerna mellan olika grupper ska utvecklas är en nyckelfråga i varje avtalsrörelse. Relativlönernas utveckling har stor betydelse för arbetsmarknadens funktion och påverkar hela samhällsekonomin. Den höga fackliga organisationsgraden bidrar till att olika löntagarkollektiv i avtalsrörelserna noga bevakar hur den egna löneutvecklingen förhåller sig till den för andra grupper.

Under senare avtalsrörelser har en uttalad strävan mot ”jämställda löner” och särskilda satsningar på kvinnodominerade löntagarkollektiv fått ökad betydelse. Inför den nuvarande avtalsrörelsen hotade fackförbundet Kommunal att lämna LO-samordningen om inte undersköterskorna får löneökningar utöver det märke som sätts av den internationellt konkurrensutsatta sektorn (Nordström och Granlund 2015). Enligt den sedan 1997 gällande avtalsmodellen ska löneökningarna där inte överskridas av andra sektorer om inte synnerliga skäl föreligger, vilket förutsätter samförstånd både på den fackliga sidan och på arbetsgivarsidan. Kort efter Kommunals utspel meddelade LO-förbunden att de för första gången sedan 1990-talet kommer att förhandla enskilt, det vill säga utan samordning (Carlsson och Hellekant 2015). Tvistefröet inom LO tycks dock ha varit de allmänna låglönesatsningarna snarare än undersköterskornas lönekrav.

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av brist på arbetskraft i en del yrken där relativlönerna fallit och/eller är låga. Exempel på sådana bristyrken är lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer. Det är uppenbart att avtalssystemet hittills haft svårt att hantera frågor om förändrade relativlöner mellan yrkesgrupper. Nu argumenterar flera grupper på delarbetsmarknader med en bristsituation för högre löneökningar än andra grupper. Är deras lönekrav rimliga och hur ska de i så fall kunna uppfyllas inom ramen för lönekostnadsnormeringen? Ett samhällsekonomiskt dilemma uppstår när marknadsförhållanden tydligt talar för förändringar av relativlönerna samtidigt som dessa är svåra att uppnå med den nuvarande löneförhandlingsmodellen. Märket bör därför sättas på en sådan nivå att marknadskonforma relativlönehöjningar kan åstadkommas för begränsade grupper i den övriga ekonomin utan att de totala löneökningarna blir för höga.

Svårigheterna har lett till politisk inblandning i avtalsrörelserna. Ett färskt exempel på detta är det extra tillskottet till lärarlöner i regeringens budget.¹ Direkt statlig intervention på löneområdet kan dock vara ett problematiskt sätt att åstadkomma nödvändiga relativlöneförändringar på. Det finns en stor risk för kompenserande lönekrav från andra grupper. Men i ett läge med långvarig och allvarlig arbetskraftsbrist som inte kunnat lösas på ett tillfredsställande sätt av arbetsmarknadens parter kan statlig intervention ändå vara rimlig.

Arbetsmarknaden består av flera delmarknader med olika efterfråge- och utbudsförhållanden. Vi fokuserar här på relativlöner mellan olika löntagarkollektiv, dels för några ganska snävt definierade bristyrken, dels för hela branscher.

Vi diskuterar relativlöner för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer. Dessa yrken har stor samhällsekonomisk betydelse och har länge kännetecknats av låga och/eller sjunkande relativlöner samt arbetskraftsbrist. Sammantaget utgör dessa yrkesgrupper omkring en tiondel av alla anställda. Lärarnas andel var 5,6 procent år 2014, medan motsvarande siffror för sjuksköterskor och civilingenjörer var 2,7 respektive 2,4 procent. De två första yrkena är kvinnligt dominerade och de flesta är anställda i den offentliga sektorn, medan det sista är manligt dominerat och med lejonparten av sysselsättningen i privat sektor.

Lönespridningen mellan branscher har ökat under de senaste årtiondena men är ändå liten i jämförelse med andra länder. I vilken utsträckning som förändringar i efterfrågan påverkar relativlöner mellan branscher har stor betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. Bristituationer kan uppstå om ökad efterfrågan i en bransch får litet genomslag på relativlönerna.

Avsnitt 2.1 diskuterar hur relativlöner hanteras i avtalsrörelserna med särskild betoning på betydelsen av lönekostnadsnormeringen, den solidariska lönepolitiken och strävan mot jämställda löner. Avsnitt 2.2 behandlar relativlönerna för de tre utvalda yrkesgrupperna. Lönerna relateras till andra löner på arbetsmarknaden och relativlöneutvecklingen jämförs med den i de övriga nordiska länderna. I en särskild analys studeras rörligheten ut ur respektive yrke till ett annat. Vi diskuterar även den internationella forskningen om relativlöner mellan yrken och deras betydelse för utbudet på arbetskraft och dess kvalitet samt för rörligheten på arbetsmarknaden. Det mesta av den redovisade forskningen avser relativlöner för lärare, men många av resultaten har relevans även för andra yrkesgrupper. Avsnitt 2.3 behandlar relativlöner mellan branscher. Det har under senare år gjorts ganska lite forskning på detta område. Vår analys här är därför ganska kortfattad

¹ Medlingsinstitutet bedömer att den statliga interventionen i lönebildningen ökat och att detta i många fall skett med stöd av arbetsmarknadens parter (Medlingsinstitutet 2013). Exempel på tidigare interventioner med direkt bäring på relativlöner är införandet av statligt finansierade lönetillskott till försteläraartjänster i skolan och kraven på att Medlingsinstitutet mer aktivt ska verka för jämställda löner.

och ska snarast ses som ett första försök till uppdaterad analys. Vi kartlägger hur lönespridningen mellan branscher utvecklats i Sverige och jämför med några andra länder. Sedan undersöks hur flexibla relativlönerna är i de utvalda länderna. Avsnitt 2.4 sammanfattar och drar slutsatser.

2.1 Hur hanteras relativlöner i avtalssystemet?

Den solidariska lönepolitiken, lönekostnadsnormeringen och strävan mot jämställda löner är viktiga inslag i den svenska löneförhandlingsmodellen. Olika löntagarkollektiv bevakar noga hur de egna lönerna utvecklas i förhållande till andra grupper, vilket kan utlösa kompensationskrav vid en konstaterad eftersläpning. Sådana kompensationskrav kan orsaka en löne- och prisspiral som tvingar Riksbanken att höja styrräntan för att uppnå inflationsmålet med minskad sysselsättning som följd. I nuvarande läge med inflation under målet förefaller dock riskerna för en sådan utveckling vara mindre än vanligt (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2015).

Det har funnits en bred uppslutning bland arbetsmarknadens parter bakom den lönekostnadsnormering som gällt sedan det så kallade Industriavtalet ingicks 1997. Tanken är att den konkurrensutsatta sektorn (industrin) ska sätta märket och att lönekostnadsökningarna där normalt inte ska överskridas av andra sektorer. Att LO-förbunden beslutat att inte samordna sina förhandlingar i den pågående avtalsrörelsen behöver inte innebära att industrins märkessättande roll överges. Fackförbunden inom 6F (Byggnads, Elektrikerna, Fastighets, Målarna och Seko) har visserligen ifrågasatt principen, men facken inom industrin, arbetsgivarna och Medlingsinstitutet kommer med all säkerhet att försöka upprätthålla det tidigare systemet. Risken för kompensationskrav och ökat lönetryck har dock ökat.

Enligt de flesta bedömare har lönekostnadsnormeringen i huvudsak fungerat väl (se till exempel Industrifacken 2015 och Karlson med flera 2014). Sverige har under senare år undvikit lönekostnadskriser liknande dem under 1970- och 1980-talen. Diskussioner förekommer dock om vilka grupper som ska ingå bland dem som bestämmer märket och exakt vilka komponenter i de avtalade villkoren som det ska tas hänsyn till. Ett problem med det sätt som märket tillämpats på är att det kan försvåra önskvärda relativlöneförändringar. Det är fallet om en sektor som inte definieras som internationellt konkurrensutsatt saknar möjlighet att höja lönerna utöver normen, även om det är påkallat av marknadsskäl.

Ett annat fundamentalt inslag i löneförhandlingsmodellen är den solidariska lönepolitiken (se Erixon 2015). En grundläggande tanke bakom den är att strukturomvandlingen ska underlättas genom att låglönearbeten slås ut. Samtidigt kan löneskillnaderna mellan olika löntagarkollektiv begränsas. Över tid har ambi-

tionsnivån utökats från löneutjämning mellan branscher ("lika lön för lika arbete") till löneutjämning mellan yrkesgrupper inom branscher ("lika lön för olika arbete").

LO har formulerat flera långsiktiga mål beträffande relativlöner (LO 2015). Bland annat ska löneskillnaderna mellan arbetare och tjänstemän minska från nuvarande 45 till 40 procent till år 2028. Strävan mot en jämställd lönebildning har vidare fått ökad betydelse under senare års avtalsrörelser. Så kallad värdediskriminering anses föreligga då yrken där en majoritet kvinnor arbetar har lägre löner och sämre allmänna anställningsvillkor än yrken där majoriteten är män. Enligt LOs långsiktiga mål ska löneskillnaderna mellan män och kvinnor minska med sex procentenheter senast till år 2028, vilket innebär en halvering jämfört med idag.

Lönebildningen för de yrkesgrupper som diskuteras i kapitlet sker huvudsakligen på lokal nivå. Enligt Medlingsinstitutets indelning av kollektivavtalen tillhör avtalen för lärare och sjuksköterskor de mest decentraliserade (Medlingsinstitutet 2015).² Dessa sifferlösa avtal bygger helt på lokal lönebildning och saknar centralt definierat löneutrymme (och tilldelas värdet 1 på Medlingsinstitutets sjugradiga skala för centralisering).³ Civilingenjörernas avtal är nästan lika decentraliserade (och klassificeras med värdet 2).⁴ Skillnaden är att det finns en så kallad stupstock i deras centrala avtal vilken anger det tillgängliga löneutrymmet om parterna på lokal nivå inte kommer överens. (Avtal med lokal lönebildning med stupstock och någon form av individgaranti klassificeras med värdet 3.) Avtal med inriktning mot lokal lönebildning, det vill säga med klassificeringarna 1–3, berör omkring 40 procent av arbetstagarna och är begränsade till särskilda områden, nämligen tjänstemän i privat sektor, anställda med eftergymnasial utbildning i kommuner och landsting samt hela den statliga sektorn (Medlingsinstitutet 2015). Denna typ av avtal gäller för omkring hälften av de anställda i kommuner och landsting men endast för 28 procent av de privatanställda.

Avtalskonstruktionerna kan påverka lönebildningen. Har utvecklingen mot sifferlösa avtal och mer decentraliserad lönebildning för vissa löntagarkollektiv påverkat deras relativlöner? Industrins Ekonomiska Råd (2015) menar att utvecklingen mot avtal med mer individuell lönesättning innebär mindre fokus

² De största avtalen för lärare sluts mellan Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)/Pacta och det TCO-anslutna Lärarförbundet (140 000 anställda) respektive det SACO-anslutna Lärarnas Riksförbund (47 000 anställda). Sjuksköterskornas största avtal sluts mellan SKL/Pacta och Vårdförbundet (104 000 anställda). Pacta är ett arbetsgivarförbund som organiserar medlemmar i både offentlig och privat sektor. Samtliga uppgifter om antalet anställda avser heltidsmotsvarigheter.

³ För lärare i privat sektor kan avtal slutas med flera arbetsgivarorganisationer och det förekommer avtal både med och utan centralt angivet löneutrymme (Konjunkturinstitutet 2015). Omkring 14 procent av lärarna arbetade i privat sektor år 2013.

⁴ Civilingenjörernas huvudsakliga avtal sluts mellan Teknikarbetsgivarna och Sveriges Ingenjörer (58 000 anställda).

på kompensationskrav och allmänna löneökningar för stora grupper på arbetsmarknaden. Enligt Medlingsinstitutet (2015) finns dock inget tydligt samband mellan avtalskonstruktionerna och hur löneskillnaderna mellan män och kvinnor utvecklades under perioden 2009–2013. Det finns yrken med både låg och hög löneökningstakt i samtliga avtalskonstruktioner. Det beror förmodligen på att marknadsförhållanden är viktigare än avtalstypen. Medlingsinstitutets analys tar inte hänsyn till hur marknadsförhållandena inom respektive avtalskonstruktion har påverkat löneökningarna eller om de sistnämnda har samband med hur stora yrkesgrupperna är. Det är tänkbart att det är svårare att åstadkomma relativlöneförändringar för stora grupper än för små inom ramen för nuvarande löneförhandlingsmodell.

2.2 Arbetsmarknaden för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer

Enligt grundläggande teori beror utbudet av arbetskraft i ett yrke bland annat på relativlönen och arbetsmiljön i förhållande till andra yrken. En lägre relativlön, liksom en försämrad arbetsmiljö, antas leda till ett minskat utbud av arbetskraft. En lägre relativlön kan även indirekt leda till försämrad arbetsmiljö i den mån som arbetsgivaren kompenserar för en uppkommen personalbrist med ökad arbetsbelastning för den tillgängliga arbetsstyrkan. För yrken med tillhörande yrkesutbildningar kommer dessutom tillgången på utbildningsplatser i förhållande till utbildningar för andra yrken att spela roll.

För många yrken, särskilt inom utbildningsväsendet och vårdsektorn, bidrar sannolikt även ”inneboende motivation” till att många söker sig till yrket. Att vägleda barn till ett vuxenliv som produktiva och goda samhällsmedborgare och att framgångsrikt bota och lindra sjukdomar bland människor i alla åldrar kan ge stor personlig tillfredsställelse. Traditionellt har särskilt sjuksköterskeyrket betraktats som ett ”kall” med tillhörande förväntan om låga lönekrav. Sjuksköterske- och läraryrkena var också två av de första professionella yrkena där det överhuvudtaget var möjligt för kvinnor att träda in. Men det finns liten anledning att tro att ”inneboende motivation” skulle vara en dominerande faktor bakom utbudet av arbetskraft till dessa yrken idag.

Som nämndes inledningsvis beror utbudet av arbetskraft på flera komponenter. Inflödet i ett yrke påverkas av antalet nyexaminerade (om yrkesutbildning är ett krav) och invandring av yrkeskompetenta. Utflödet påverkas av antalet avgångar genom till exempel pensioneringar, övergångar till annat yrke eller utvandring. Ett exempel på det senare är det stora antalet sjuksköterskor som arbetar i Norge.

Det finns även en kvalitativ aspekt. Arbetskraften inom ett yrke är inte homogen utan kännetecknas av en fördelning i fråga om produktiv förmåga. En minskad relativlön för ett yrke kan därför innebära både att färre söker sig dit och att den genomsnittliga kvaliteten på dem som är verksamma i yrket sjunker. Det finns flera mekanismer som länkar samman relativlönen med arbetskraftens kvalitet. För det första innebär en lägre relativlön att konkurrensen om antagning till utbildningen till ett yrke minskar, vilket innebär att färre individer med hög förmåga genomgår utbildningen. För det andra kan personer med hög förmåga som redan är verksamma i yrket bli mer benägna att lämna detta då de har goda förtjänstmöjligheter i andra yrken.

Efterfrågan på lärare och sjuksköterskor påverkas till stor del av demografiska faktorer. För lärare är antalet barn i förskole- och skolålder avgörande, medan befolkningsutvecklingen i stort och i synnerhet bland äldre är betydelsefull för efterfrågan på sjuksköterskor. Eftersom skol- och vårdsektorerna till helt övervägande del är offentligt finansierade är det till syvende och sist politikerna som avgör hur stor arbetskraftsefterfrågan är i dessa sektorer. Den av politikerna formulerade efterfrågan på lärare och sjuksköterskor begränsas av budgetens storlek och av prioriteringarna i den offentliga ekonomin. Med en given budget leder en högre lön, allt annat lika, till minskad efterfrågan. Detta gäller även för förbättrad arbetsmiljö, om den är förenad med högre kostnader och inte kompenseras av lägre lön. De flesta civilingenjörer arbetar i privat sektor, varav många i den konkurrensutsatta exportsektorn. Efterfrågan på civilingenjörer bestäms av deras lön samt av efterfrågan, i Sverige och utlandet, på de varor och tjänster som civilingenjörerna bidrar till att producera.

I jämvikt på en perfekt fungerande marknad bestäms lönen så att utbud och efterfrågan blir lika. Det finns då varken arbetskraftsbrist eller arbetslöshet. Om arbetsgivaren har marknadsmakt att påverka lönen (det vill säga kan agera som en så kallad monopsonist) eller om de anställda är fackligt organiserade kan emellertid lönen avvika från jämviktslönen: nedåt i det första fallet med åtföljande arbetskraftsbrist och uppåt i det andra med arbetslöshet som konsekvens.⁵ På arbetsmarknaderna för lärare och sjuksköterskor finns arbetsgivare med dominerande ställning, så inslagen av monopson är där större än vad som gäller i flertalet andra yrken.⁶ Men lärare och sjuksköterskor är också fackligt organiserade i hög grad.

⁵ Se avsnitt 4.1 för en diskussion om betydelsen av monopson för sysselsättningseffekterna av höjda minimilöner.

⁶ Calmfors och Richardson (2004) diskuterar förekomsten av monopson på arbetsmarknaden för sjuksköterskor i Sverige och menar att en mer decentraliserad lönebildning sannolikt minskat arbetsgivarernas marknadsmakt.

Relativlönernas utveckling

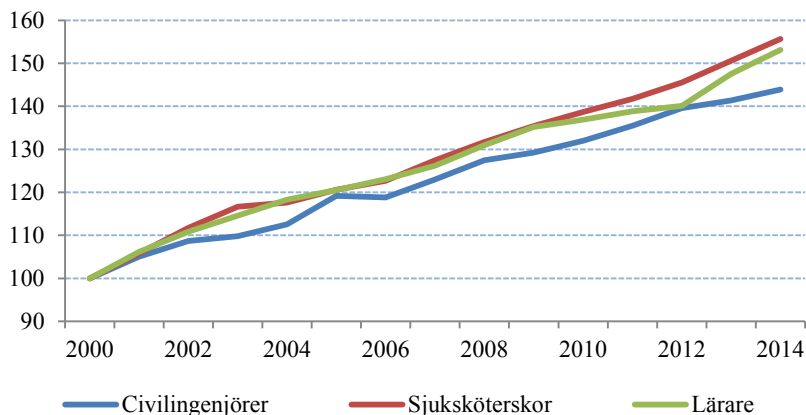
Figur 2.1 åskådliggör hur de nominella lönerna utvecklats för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer sedan år 2000 enligt SCBs lönestrukturstatistik.⁷ Uppgifterna avser dem som arbetar inom yrket och innebär inte nödvändigtvis att alla har genomgått motsvarande yrkeutbildning (utom för sjuksköterskor som måste vara sjuksköterskeutbildade för att få yrkeslegitimation).⁸ Löneuppgifterna för yrkena visar dock stor överensstämmelse med uppgifterna för motsvarande utbildningar.

Det valda lönebegreppet är grundlön per månad, vilket inte inkluderar sådana lönekomponenter som individen delvis själv kan påverka som OB-tillägg, övertid eller bonusar.⁹ Syftet är att avspegla avtalad lön i så stor utsträckning som möjligt.

I figuren är lönerna indexerade och antar värdet 100 år 2000. Under perioden 2000-2014 ökade lönerna för lärarna i genomsnitt med 53,1 procent, för sjuksköterskor med 55,7 procent och för civilingenjörer med 43,9 procent. Detta motsvarar ökningstakter på i genomsnitt 3,0, 3,2 respektive 2,6 procent per år. Genomsnittslönen för en lärare var 28 600 kronor år 2014. Motsvarande siffror för sjuksköterskor och civilingenjörer var 30 700 kronor respektive 41 500 kronor.

Tabell 2.1 visar hur de relativa lönerna utvecklats för de tre grupperna. Som jämförelsenormer har valts lönerna för (i) hela arbetsmarknaden (ii) tjänstemän i privat sektor och (iii) anställda med minst tre års eftergymnasial utbildning. Den grupp vars

Figur 2.1 Genomsnittslöner per månad för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer, 2000=100



Anm: Lönebegreppet är grundlön.

Källa: SCB.

⁷ Se Fördjupning 2.1 angående lönestrukturstatistiken.

⁸ Lärarutbildningarna är idag mellan 3,5 och 5,5 år beroende på lärarkategori. Grundutbildningen för sjuksköterskor är tre år och civilingenjörsutbildningen är fem år (UKÄ 2015a).

⁹ Slutsatserna rörande den relativa löneutvecklingen blir emellertid liknande om bredare lönebegrepp, inklusive OB-tillägg och förmåner, används i stället.

Tabell 2.1 Genomsnittslöner för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer relativt andra grupper, procent

Grupp		Lärare	Sjuksköterskor	Civilingenjörer
Relativt hela arbetsmarknaden	2003	98,1	105,7	146,5
	2005	96,5	102,1	148,8
	2010	93,4	100,2	140,7
	2013	93,5	101,1	139,9
	2014	94,8	102,0	139,3
Relativt tjänstemän i privat sektor	2000	79,4	83,8	124,0
	2003	81,2	87,5	121,7
	2005	79,6	84,3	123,3
	2010	76,9	82,4	116,1
	2013	77,0	83,2	115,6
Relativt eftergymnasialt utbildade (minst 3 år)	2003	74,8	81,8	115,6
	2005	74,9	80,2	119,5
	2010	74,6	80,9	115,8
	2013	75,2	82,0	115,6
	2014	75,3	82,3	113,1

Anm: Lönebegreppet är grundlön. Respektive yrkesgrupp har exkluderats från jämförelsegruppen (i nämnaren) när relativlönen beräknats.

Källa: SCB.

relativlön studeras exkluderas från respektive aggregat. Det finns en tydlig tendens till minskad relativlön i förhållande till lönerna på hela arbetsmarknaden under perioden 2003-2014 för samtliga tre yrkesgrupper. Minskningen är mest uttalad bland civilingenjörerna, 7,2 procentenheter (från 146,5 till 139,3 procent av en genomsnittlig lön på arbetsmarknaden, där alltså civilingenjörerna exkluderats). Minskningen för lärare och sjuksköterskor är 3,3 respektive 3,7 procentenheter. Också i förhållande till tjänstemän i privat sektor kan en nedgång för alla tre grupperna konstateras, även om den är liten för sjuksköterskor. Relativt andra arbetstagare med lång eftergymnasial utbildning (minst tre år) har emellertid genomsnittslönerna bara minskat för civilingenjörer under den studerade perioden. Mönstret i tabellen är konsistent med en generellt minskande utbildningspremie, eftersom de tre gruppernas genomsnittslöner har sjunkit i förhållande till lönerna på hela arbetsmarknaden, samtidigt som relationen till lönerna för andra grupper av högskoleutbildade varit mer stabil.¹⁰

¹⁰ Av lönestrukturstatistiken (se Fördjupning 2.1) framgår även att arbetarnas löner i privat sektor minskat i förhållande till tjänstemännens under den studerade perioden. Förhållandet kan framstå som inkonsistent med en sjunkande utbildningspremie, men det kan rent mekaniskt förklaras av en ökad andel högutbildade bland tjänstemännen i privat sektor (från 43 procent år 2003 till 53 procent år 2013).

Tabell 2.2 Genomsnittslöner för kategorier av lärare och sjuksköterskor relativt andra grupper, procent

Grupp		Gymnasielärare	Grundskollärare	Förskollärare och fritidspedagoger	Grundutbildade sjuksköterskor	Specialistutbildade sjuksköterskor
Relativt hela arbetsmarknaden	2003	107,0	100,9	87,9	103,3	109,3
	2005	101,2	98,7	88,2	98,7	107,8
	2010	100,7	95,1	87,3	97,8	105,5
	2013	101,7	94,8	87,9	98,3	106,9
Relativt tjänstemän i privat sektor	2000	87,6	81,8	70,3	81,0	89,7
	2003	88,5	83,6	72,9	85,5	90,5
	2005	86,1	81,5	72,9	81,5	89,0
	2010	83,0	78,4	72,0	80,6	87,0
	2013	83,9	78,2	72,6	81,1	88,1
Relativt eftergymutbildade (minst 3 år)	2003	83,4	77,7	68,8	80,5	85,4
	2005	82,8	77,4	70,2	78,1	85,7
	2010	82,2	76,9	71,2	79,4	86,3
	2013	83,5	77,2	71,9	80,2	87,8

Anm: Lönebegreppet är grundlön. Respektive yrkesgrupp har exkluderats från jämförelsegruppen (i nämnaren) när relativlönen beräknats.

Källa: SCB.

Under de senaste åren har lönerna relativt hela arbetsmarknaden ökat för lärare och sjuksköterskor, men ökningen är blygsam i förhållande till minskningen under hela perioden 2003–2014.

De löner för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer som den föregående tabellen bygger på är aggregerade över undergrupper av yrken och sektorer. Tabell 2.2 visar löneutvecklingen för olika kategorier av lärare och sjuksköterskor.¹¹ Liksom för lärargruppen som helhet har lönerna för gymnasielärare och grundskollärare sjunkit i förhållande till lönerna för hela arbetsmarknaden sedan 2003. Förskolläraarnas löner har däremot inte släpat efter utan hållit jämna steg med den allmänna löneutvecklingen.¹² Mönstret för de olika kategorierna av sjuksköterskor är tämligen enhetligt; relativlönerna har minskat för både grundutbildade och specialistutbildade sjuksköterskor.

Tabell 2.3 Genomsnittslön för specialistutbildade sjuksköterskor relativt grundutbildade, procent

År	Relativlön
2000	110,7
2005	109,1
2010	107,9
2013	108,7

Anm: Lönebegreppet är grundlön.

Källa: SCB.

Utöver den treåriga grundutbildningen för sjuksköterskor kräver specialistkompetens en vidareutbildning på ett och ett halvt år för barnmorskor och ett år för övriga (UKÄ 2015a). Mot bakgrund av de grundutbildade sjuksköterskornas fallande relativlöner är det av intresse att undersöka i vilken utsträckning det lönar det sig för dem att vidareutbilda sig till specialistkompetens. Som framgår av Tabell 2.3, som visar genomsnittslönen för specialistutbildade relativt grundutbildade, så är denna omkring tio procent högre.¹³ Sett över perioden 2000-2013 har inte mönstret förändrats i någon stor utsträckning.

Tabell 2.4 sårredovisar löneutvecklingen i statlig, landstingskommunal samt primärkommunal sektor i förhållande till löneutvecklingen i privat sektor.¹⁴ Upp-

¹¹ Eftersom civilingenjörer indelas i hela nio undergrupper i lönestrukturstatistiken har vi valt att exkludera dem. Vidare sträcker sig de tidsserierna endast tillbaka till 2005.

¹² Konjunkturinstitutet (2015) drar liknande slutsatser beträffande förskolläraarnas relativlöneutveckling i förhållande till andra lärarkategorier i sin analys av lärarlöner.

¹³ Uppgifterna i Tabell 2.3 avspeglar inte nödvändigtvis den lönepremie som en grundutbildad sjuksköterska skulle få om hon/han vidareutbildade sig. Det kan bland annat bero på att andra individuella och lönepåverkande egenskaper kan skilja sig åt mellan de två kategorierna.

¹⁴ Uppgifterna i Tabell 2.4 kan inte utan vidare tolkas som den lönepremie som en anställd skulle få vid övergång från offentlig till privat sektor. Skälen är liknande dem som angavs i fotnot 13 ovan.

Tabell 2.4 Genomsnittslöner för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer i olika sektorer relativt privat sektor, procent

Sektor	År	Lärare	Sjuksköterskor	Civilingenjörer
Statlig sektor	2000			89,4
	2005			86,2
	2010			94,8
	2013			94,6
	2014			97,0
Landstingskommunal sektor	2000		93,2	
	2005		88,5	
	2010		90,7	
	2013		90,3	
	2014		90,7	
Primärkommunal sektor	2000	95,6	93,1	
	2005	100,5	91,2	
	2010	99,9	94,5	
	2013	100,6	94,3	
	2014	101,7	94,4	

Anm: Lönebegreppet är grundlön. Respektive yrkesgrupp har exkluderats från jämförelsegruppen (i nämnaren) när relativlönen beräknas.

Källa: SCB.

gifter redovisas endast för sektorer med en betydande andel av arbetstagarna inom respektive yrkesgrupp. För civilingenjörer och sjuksköterskor är genomsnittslönerna genomgående lägre i offentlig sektor än i privat. Den kanske mest anmärkningsvärda utvecklingen gäller relativlönerna för lärare i primärkommunal sektor. År 2000 var den genomsnittliga lönen där 95,6 procent av lönen i privat sektor, medan relativlönen hade ökat till 101,7 procent år 2014.

Jämförelse med övriga Norden

Hur förhåller sig lönerna för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer till lönerna för motsvarande yrken i andra länder? En jämförelse med de övriga nordiska länderna kan ligga närmast till hands. Arbetsmarknaderna i Danmark, Finland och Norge är organiserade på ett liknande sätt som den svenska: hög facklig organisationsgrad, höga avtalsreglerade minimilöner och generös arbetslöshetsersättning. Även utbildningssystemen har stora likheter. En skillnad är att lönebildningen för de undersökta yrkesgrupperna sannolikt är mer decentraliserad i Sverige än i de övriga länderna.

Fördjupning 2.1 Löner i lönestrukturstatistiken

SCBs lönestrukturstatistik är årlig och bygger till stor del på förhandlingsstatistiken som arbetsmarknadens parter tar fram. Månadslöner räknas om till heltidsmotsvarigheter för deltidsanställda och timlöner beräknas som kvoter mellan utbetald lön och antalet arbetade timmar under mätmånaden. Två lönebegrepp redovisas: dels grundlön, dels total lön inklusive olika tillägg som kompensation för övertid och obekväm arbetstid samt bonusar.

Statistiken är individbaserad och tillåter uppdelningar på yrke, ålder, utbildningsnivå, sektor med mera. Uppgifterna för offentlig sektor baseras på en totalundersökning, medan ett urval görs för företag i privat sektor. De rapporterade företagen i privat sektor klassificerar personalen i kategorierna arbetare och tjänstemän. Den första kategorin avser anställda tillhörande LO-förbundens avtalsområden och den andra anställda inom TCO- och SACO-förbundens avtalsområden samt anställda med så kallade medarbetaravtal. De senare sluts på lokal nivå, omfattar samtliga anställda och ersätter helt eller delvis de centrala avtalen.

Eftersom de löner som redovisas i lönestrukturstatistiken är baserade på arbetsgivares underlag för löneutbetalningar har de hög tillförlitlighet. I många andra länder, däribland USA och Storbritannien, bygger den offentliga lönestrukturstatistiken i stället på uppgifter från ett urval av löntagare. Sådana löneuppgifter är behäftade med större mätfel, beroende på minnesfel, avrundningar och missförstånd, än de som finns i underlagen från arbetsgivare. Detta framkommer tydligt vid jämförelser av lönefördelningar i låglönebranscher baserade på arbetsgivarunderlag respektive uppgifter från urval av anställda. I den första fördelningen kan tydliga ”spikar”, det vill säga en stor ansamling av observationer, ses exakt vid minimilönerna, medan ”spikarna” har slätats ut kring minimilönerna i den andra, vilket kan förklaras med avrundningar och minnesfel. Lönestrukturstatistiken i de övriga nordiska länderna har liknande underlag som den svenska.

Lönestrukturstatistiken är mindre tillförlitlig ju snävare grupper den gäller. Lönerna i mindre urval är nämligen förbundna med större osäkerhet av statistiska skäl (såvida det inte är fråga om en totalundersökning som för offentlig sektor i lönestrukturstatistiken). En annan felkälla är att grunden

för en indelning i snävare grupper ofta bygger på mer information än lönen och att dessa ytterligare uppgifter kan vara felrapporterade. Exempelvis är arbetsgivares uppgifter om näringsgren eller anställdas yrke inte lika tillförlitliga som löneuppgifterna. Detta beror bland annat på att gränsdragningen mellan närliggande näringsgrenar och yrken i viss mån är godtycklig. För utbildningsnivå har lönestrukturstatistiken små mätfel eftersom uppgifterna baseras på registerdata (för individer med utländsk utbildning är uppgifterna mer osäkra). Utbildningsvariabeln kännetecknas dock av ett inte obetydligt bortfall.

Detta kapitel använder SCBs lönestrukturstatistik för att belysa yrkesvisa löner i Sverige och motsvarande datakällor för de övriga nordiska länderna. Eftersom individer följs under ett antal år i lönestrukturstatistiken kan den även användas för att analysera rörlighet på arbetsmarknaden.¹⁵

Trots de stora likheterna är det ändå svårt att jämföra lönenivåer i olika yrken mellan de nordiska länderna, bland annat på grund av olikheter i urval och lönebegrepp samt fluktuerande växelkurser. Därför relateras lönerna för de tre yrkesgrupperna i de nordiska länderna till lönerna på respektive arbetsmarknad som helhet i Tabellerna 2.5 och 2.6.

Även om relativlöner är mer jämförbara än absoluta lönenivåer, så eliminerar inte förfarandet alla osäkerhetsfaktorer. Så till exempel påverkas beräkningarna av skillnader i utbildningskrav, ordinarie veckoarbetstid och yrkesnomenklatur. Det är ändå tydligt från Tabell 2.5 att relativlönerna för lärare genomgående är högre i våra nordiska grannländer än i Sverige. Det gäller särskilt i Finland där lärarlönerna även är högre än genomsnittslönen för hela arbetsmarknaden.¹⁶ För sjuksköterskorna är bilden den omvända; deras relativlöner är klart högre i Sverige än i övriga Norden.¹⁷ Lönenivåerna i Norge är ändå tillräckligt höga för att i stor utsträckning locka svenska sjuksköterskor dit.¹⁸ Det finns däremot inga

¹⁵Se under rubriken *Rörlighet* i avsnitt 2.2.

¹⁶Liksom i Tabell 2.1 har varje analyserad yrkesgrupp exkluderats från aggregatet för hela arbetsmarknaden

¹⁷De norska uppgifterna för sjuksköterskor, vilka avser heltidsanställda i statlig sektor, underskattar dock relativlönen något, eftersom lönerna i privat och kommunal sektor och bland deltidsanställda är något högre.

¹⁸Det är skillnader i absoluta lönenivåer mellan länder, inte skillnader i relativlöner, som påverkar benägenheten att migrera. Så har till exempel de avsevärt högre lönenivåerna för sjuksköterskor i Norge, och sannolikt även bättre arbetsvillkor, medfört att många svenska sjuksköterskor sökt och fått norsk legitimation. År 2014 beviljades 878 sådana legitimationer, vilket är en nedgång från över 1 200 tidigare år (Mirsch 2015). Hur många sjuksköterskor som återvänder per år är oklart.

Tabell 2.5 Genomsnittslöner för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer i de nordiska länderna relativt hela arbetsmarknaden, procent

Land	År	Lärare	Sjuksköterskor	Civilingenjörer
Danmark ^a	2010	99,4	96,1	142,4 ^b
	2012	98,4	94,8	141,7 ^b
	2013	97,0	94,7	141,3 ^b
Finland ^c	2011	105,9	95,5	140,6
	2012	104,6	94,5	139,8
	2013	104,2	93,7	138,8
Norge ^d	2005	102,0	90,1 ^f	
	2008	99,4	91,1 ^f	
	2010	100,5	89,0 ^f	
	2013	98,4 ^e	88,6 ^f	
	2014	99,7	89,6 ^f	
Sverige ^g	2003	98,1	105,7	146,5
	2005	96,5	102,1	148,8
	2010	93,4	100,2	140,7
	2013	93,5	101,1	139,9
	2014	94,8	102,0	139,3

Anm: Respektive yrkesgrupp har exkluderats från jämförelsegruppen (i nämnaren) när relativlönen beräknas. ^a Grundlön per standardtimme; ^b Exklusive elektroteknik; ^c Total månadslön för heltidsanställda inklusive övertidsersättning med mera; ^d Avtalad månadslön för heltidsanställda; ^e Exklusive yrkes- och ämneslärare på gymnasiet; ^f Endast statlig sektor; ^g Grundlön per månad.
Källor: Danmark: Danmarks Statistik; Finland: Statistikcentralen; Norge: Statistisk sentralbyrå; Sverige: SCB.

Tabell 2.6 Genomsnittslön för specialistutbildade sjuksköterskor i de nordiska länderna relativt grundutbildade, procent

År	Finland ^a	Norge ^b	Sverige
2008		116,8	108,7
2010		117,0	107,9
2012	114,8	118,5	107,9
2013	115,2	116,9	108,7
2014		118,4	

Anm: ^a Total månadslön för heltidsanställda inklusive övertidsersättning och OB-tillägg med mera; ^b Avtalad månadslön för heltidsanställda, endast statlig sektor.
Källor: Finland: Statistikcentralen; Norge: Statistisk sentralbyrå; Sverige: SCB.

stora skillnader mellan de nordiska länderna när det gäller civilingenjörernas relativlöner.¹⁹

Tabell 2.6 illustrerar löneskillnaderna i de övriga nordiska länderna för specialistutbildade sjuksköterskor i förhållande till grundutbildade.²⁰ Det samlade intrycket är att löneskillnaderna är större i Finland och Norge än i Sverige, vilket skulle kunna innebära att incitamenten att genomgå vidareutbildning är mindre här.²¹ En möjlig förklaring till att Sveriges löneskillnad är så liten är mer uttalade fackliga utjämningsambitioner.

Rörlighet

I den allmänna debatten hävdas ofta att lärare i stor utsträckning lämnar yrket och att skälet till detta är låga relativlöner och dåliga arbetsförhållanden. Vi har också konstaterat att många sjuksköterskor sökt sig till Norge för att fortsätta sina yrkeskarriärer där. Detta avsnitt diskuterar yrkesrörligheten inom Sverige bland lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer. För bristyrken som dessa kan det vara problematiskt om många lämnar professionen, men för att kunna göra en sådan bedömning är det viktigt att beakta skälen till yrkesbytet och egenskaperna hos dem som byter.

Det kan finnas flera skäl varför en individ byter yrke. Ett första har att göra med att vederbörande är missnöjd med arbetsvillkoren i det nuvarande yrket. Kanske motsvarade varken lön eller arbetsbelastning de ursprungliga förväntningarna. Bland dessa ”felavlönade” finns personer med goda kunskaper och färdigheter i yrket. Ett annat skäl är att man helt enkelt inte passar för yrket. Så snart individerna kommit till slutsatsen att de är ”felavlönade” eller inte passar för yrket, vilket ofta sker relativt tidigt i karriären, har de starka incitament att byta yrke. Ett tredje skäl för ett yrkesbyte är att det är ett naturligt led i en yrkeskarriär. Exempel är läraren som avancerar till rektor eller civilingenjören som får en chefsbefattning. Slutligen finns arbetslösa och uppsagda individer som byter yrke av tvingande skäl. Det är framför allt yrkesrörlighet bland ”felavlönade” och som passar i yrket som är problematisk i bristyrken. Den bör vara möjlig att påverka genom förändring av löner och arbetsvillkor.

Alla former av rörlighet på arbetsmarknaden är förbundna med kostnader. Höga rörlighetskostnader kan exempelvis uppstå i samband med byte av bostadsort el-

¹⁹ Civilingenjörer uteslöts från den norska analysen, då tillgängliga uppgifter för gruppen visade sig svåra att jämföra med motsvarande svenska.

²⁰ Uppgifterna i tabellen måste tolkas med försiktighet, eftersom de inte tar hänsyn till eventuella skillnader mellan länderna i utbildningarnas längd och sammansättning eller andra lönepåverkande egenskaper hos utbildningarna.

²¹ Danmark uteslöts därför att data inte är jämförbara med Sverige.

ler vid utbildning. Enligt gängse teori måste den förväntade nyttan i det nya yrket överstiga nyttan i det gamla yrket plus rörlighetskostnaderna för att en individ ska byta yrke på frivillig väg. Nyttoskillnaden beror inte bara på lönedifferensen utan även på skillnader i andra arbetsförhållanden, vilket inkluderar arbetslöshetsrisk. Arbetslöshetsrisken i bristyrken är i många fall mycket låg.

Över tid ackumulerar individen kunskaper och färdigheter i sitt yrke, vilket leder till högre lön på sikt. I många yrken är detta humankapital i hög grad yrkesspecifikt. Det innebär att den ökade intjänandeförmågan går förlorad vid ett byte av yrke. Sjuksköterskor kan antas ingå i gruppen med mycket yrkesspecifikt humankapital och riskerar därför att bli ”inlåsta” i sina nuvarande yrken. I andra yrken kan kunskaperna och färdigheterna lättare komma till användning även i andra yrken – så kallat transfererbart humankapital. Lärare är exempel på ett sådant yrke. På grund av ackumulation av yrkesspecifikt humankapital kan man förvänta sig att eventuella yrkesbyten därför att man är ”felavlönad” eller inte passar i yrket i regel sker relativt tidigt under yrkeslivet.

Detta avsnitt undersöker rörligheten i de bristyrken vi diskuterar med hjälp av bearbetade data på individnivå från lönestrukturstatistiken. Klassificeringen i yrken i lönestrukturstatistiken är i viss mån godtycklig, då yrkena är mer eller mindre brett definierade. Till exempel tilldelas civilingenjörer en enda klassificeringskod i våra individdata, medan lärare och sjuksköterskor indelas i flera yrkeskategorier. Detta försvårar jämförelser av yrkesrörligheten mellan olika yrken, men påverkar inte bilden av förändringar i rörlighet över tid inom samma yrke.

Tabell 2.7 visar uppgifter om yrkesrörlighet, definierad som andel yrkesbytare på årsbasis, i offentlig respektive privat sektor för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer.²² En ytterligare uppdelning görs med avseende på individens yrkeserfarenhet, där de med mindre än tre års erfarenhet särredovisas. Som jämförelse innehåller tabellen även rörlighetsdata för tre andra yrken, nämligen ekonomer, jurister och socialsekreterare.

Som framgår av panel (a) i Tabell 2.7 så bytte i genomsnitt 3,5 procent av lärarna i offentlig sektor yrke under varje år under perioden 2005–2007. Andelen ökade successivt till 4,3 procent 2009–2010 och till 4,7 procent 2011–2013. Det är en lägre andel än bland civilingenjörer, ekonomer, jurister och socialsekreterare. Läraryrket verkar således inte generellt sett kännetecknas av att påfallande många lämnar det. Endast för sjuksköterskor kan en lägre andel yrkesbytare noteras (1,4 till 1,8 procent beroende på period). Den låga andelen kan bero på att sjuksköterskeyrket, som nämnts, har en hög grad av yrkesspecifikt

²² Eftersom uppgifterna i lönestrukturstatistiken för offentlig sektor är en totalundersökning, medan uppgifterna för privat sektor baseras på ett urval, kan aggregerade siffror bli missvisande (se Fördjupning 2.1).

Tabell 2.7 Andel som byter yrke, efter sektor och yrkeserfarenhet, genomsnitt för olika perioder, procent.

(a) Offentlig sektor			
Yrkesgrupp	2005–2007	2009–2010	2011–2013
<i>Oavsett yrkeserfarenhet</i>			
Lärare	3,5	4,3	4,7
Gymnasium	5,0	5,8	6,7
Grundskola	6,6	6,3	7,0
Förskola	4,8	4,3	5,4
Sjuksköterskor	1,4	1,6	1,8
Grundutbildade	5,9	4,4	4,1
Specialistutbildade	4,9	4,1	4,3
Civilingenjörer	9,6	9,5	11,2
Ekonomer	13,3	8,8	9,2
Jurister	9,9	8,8	8,2
Socialsekreterare	4,9	4,9	5,5
<i>Mindre än 3 års yrkeserfarenhet</i>			
Lärare	13,3	16,5	18,3
Gymnasium	15,3	15,2	21,6
Grundskola	21,4	23,1	23,7
Förskola	18,8	17,3	20,3
Sjuksköterskor	2,3	2,0	2,0
Grundutbildade	11,5	7,7	8,4
Specialistutbildade	6,2	6,1	4,8
Civilingenjörer	12,0	12,0	17,3
Ekonomer	17,7	12,5	15,3
Jurister	13,7	14,0	11,0
Socialsekreterare	10,0	10,0	9,7

(b) Privat sektor			
Yrkesgrupp	2005–2007	2009–2010	2011–2013
<i>Oavsett yrkeserfarenhet</i>			
Lärare	6,3	6,1	8,1
Gymnasium	9,2	7,0	13,7
Grundskola	9,0	9,6	9,8
Förskola	8,3	6,6	10,3
Sjuksköterskor	2,6	3,1	3,3
Grundutbildade	7,3	8,4	9,2
Specialistutbildade	7,8	5,8	5,7
Civilingenjörer	10,6	9,2	8,4
Ekonomer	13,4	12,6	10,8
Jurister	7,6	7,2	4,6
<i>Mindre än 3 års yrkeserfarenhet</i>			
Lärare	11,1	10,0	12,7
Gymnasium	12,8	10,2	18,8
Grundskola	14,5	17,1	15,4
Förskola	13,8	14,6	17,8
Sjuksköterskor	5,7	9,0	9,7
Grundutbildade	14,0	19,0	16,0
Specialistutbildade	12,0	9,9	9,2
Civilingenjörer	13,3	11,5	12,3
Ekonomer	16,0	17,0	15,3
Jurister	10,0	8,0	8,0

Anm: Rörlighet år t definieras som den andel av individerna som bytt yrke (på tresiffrivå enligt Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK) mellan år $t-1$ och år t , givet att vederbörande finns med i datamaterialet båda åren. År 2008 ingår inte i analysen på grund av stora avvikelser i antalet observationer för flertalet yrken detta år. Vissa individer som observeras år $t-1$ faller bort ur datamaterialet år t . De kan ha lämnat arbetskraften, blivit arbetslösa eller arbeta i ett företag som inte ingår i urvalet år t (om de då arbetar i privat sektor). Skälen till bortfallet kan inte observeras. Sektorsindelningen avser den sektor individen befann sig i år $t-1$ oavsett sektor år t . Aggregatet av lärare inkluderar gymnasielärare, grundskollärare och speciallärare men exkluderar förskollärare. Rörlighet för kategorierna av lärare och sjuksköterskor inkluderar rörlighet mellan respektive kategorier.

Källa: Egen bearbetning av individdata i SCBs lönestrukturstatistik, utförd av Fredrik Heyman.

humankapital.²³ För lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer har emellertid andelen yrkesbytare ökat över tid, vilket inte gäller för jämförelsegrupperna ekonomer och jurister (men för socialsekreterare i viss mån). Siffrorna för olika kategorier av lärare och sjuksköterskor uppvisar inga dramatiska skillnader, men rörligheten bland förskollärare är något lägre än bland övriga lärare. Nivåerna för yrkeskategorierna är högre än för aggregaten eftersom byten av yrken inom aggregaten är inkluderade (exempelvis en grundskollärare som byter yrke till gymnasielärare).

Den allmänna bilden av rörligheten i offentlig sektor som förmedlats ovan förändras tämligen radikalt om perspektivet begränsas till individer med yrkeserfarenhet mindre än tre år. För det första är rörligheten betydligt större än för motsvarande grupper i sin helhet, utom för sjuksköterskor (vilket vi också skulle förvänta oss enligt den tidigare diskussionen). Men den mest iögonenfallande skillnaden är att lärarna nu utmärker sig som gruppen med den nästan genomgående största benägenheten att byta yrke. Under perioden 2011–2013 bytte i genomsnitt 18,3 procent yrke varje år, vilket var en ökning med fem procentenheter jämfört med 2005–2007.

Tabell 2.7 visar alltså att det framför allt är under de första åren under karriären som lärarna byter yrke i högre utsträckning än andra och att de inte är mer benägna än andra att lämna professionen när de väl fått mer yrkeserfarenhet. Skälen till yrkesbytena kan inte direkt utläsas av data. Men en möjlig tolkning är att det är relativt vanligt att de färskare lärarna ser sig som ”felavlönade” och att de också har goda möjligheter att snabbt byta yrke.

Yrkesrörligheten i privat sektor framgår av panel (b) i Tabell 2.7. Oavsett yrkeserfarenhet är rörligheten högre bland lärare och sjuksköterskor i denna sektor än för samma yrkesgrupp i offentlig sektor. För lärare var andelen yrkesbytare 8,1 procent 2011–2013, medan motsvarande andel för sjuksköterskor var 3,3 procent. Dessa andelar är högre än under tidigare perioder. Skillnaderna i benägenhet till rörlighet mellan individer i privat och offentlig sektor kan bero på både skillnader i sammansättningen mellan grupperna, avseende exempelvis yrkeserfarenhet, och skillnader i löner och andra arbetsvillkor.

Liksom i offentlig sektor är rörligheten avsevärt högre bland dem med yrkeserfarenhet mindre än tre år. I privat sektor gäller detta dessutom för sjuksköterskorna. Rörligheten bland lärarna med kortast yrkeserfarenhet är också högre än för motsvarande andra grupper i privat sektor, men den är lägre än för lärare i offentlig sektor.

Tendenserna till ökad rörlighet över tid som vi kan notera för lärare i både offentlig och privat sektor kan inte förklaras av att antalet lärare blivit fler. Tvärtom

²³De som migrerar till sjuksköterskejobb utomlands ingår inte i siffrorna.

har antalet lärare minskat med 11 procent under perioden 2005–2013 enligt den aggregerade lönestrukturstatistiken, medan däremot antalet sjuksköterskor och civilingenjörer ökat. De redovisade resultaten säger inte något om egenskaperna hos dem som byter yrke eller hur deras arbetsvillkor ser ut. Om bytarna återfinns i den övre delen av förmågefördelningen är det mer problematiskt än om deras position är i den nedre delen.

Även de löneökningar som yrkesbyterna fått har analyserats (resultaten presenteras inte i tabellform). Det visar sig att löneökningarna blivit större över tid bland lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer i offentlig sektor. Åren 2011–2013 var ett yrkesbyte förknippat med en löneökning på omkring 7 procent för dessa grupper, jämfört med 2,5–5,7 procent 2005–2007.²⁴ En trend mot större löneökningar vid yrkesbyten i offentlig sektor kan även observeras för jämförelseyrkena, förutom juristerna. Skillnaderna i löneökning med avseende på yrkeserfarenhet är i regel små. Löneökningarna bland yrkesbytare i privat sektor är genomgående lägre än för motsvarande grupp i offentlig sektor och någon trendmässig ökning i löneökningarna kan inte heller konstateras.

Rörlighetsanalysens kanske viktigaste resultat är att andelen yrkesbytare är särskilt hög bland lärare i offentlig sektor med liten yrkeserfarenhet. Andelen har också ökat över tid. Det senare förhållandet tyder på att ”felavlönade” kan ha blivit fler bland de offentliganställda lärarna, men några mer bestämda slutsatser kan inte dras från datamaterialet. Det är möjligt att kravet på legitimation för lärare som infördes 2011 har ökat benägenheten bland dem utan legitimation att lämna yrket. Det undantag från kravet som gällde för lärare anställda före 1 juli 2011 upphörde den 1 juli 2015.²⁵

Beror de minskade relativlönerna på ändrade marknadsförhållanden?

Relativlönerna för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer i Sverige har sjunkit under den senaste tioårsperioden. För lärare är dessutom relativlönerna genomgående lägre än i övriga nordiska länder. Sjuksköterskornas relativlöner är endast högre i Danmark, men löneskillnaden till förmån för specialistutbildade i förhållande till grundutbildade sjuksköterskor är mindre i Sverige än i Finland och Norge (data saknas här för Danmark).

Relativlönefallet för de tre undersökta yrkena hänger inte samman med ökat utbud eller minskad efterfrågan. Hur utbudet utvecklats i förhållande till efter-

²⁴Dessa siffror kan inte utan vidare tolkas som den lönepremie som en slumpmässigt vald yrkesbytare skulle kunna få i genomsnitt, eftersom de som faktiskt bytt yrke kan avvika från de övriga i yrket beträffande lönepåverkande egenskaper.

²⁵Se Skolverket (2016).

frågan fångas bäst av de indikatorer på rekryteringsläget som publiceras i SCBs Arbetskraftsbarometer (SCB 2015) och som baseras på uppgifter från arbetsgivare. För de flesta lärarkategorier, och särskilt bland för- och grundskollärare samt gymnasielärare inom matematik och naturvetenskap, råder för närvarande brist på arbetskraft enligt Arbetskraftsbarometern. Samtliga kategorier av sjuksköterskor, såväl grund- som specialistutbildade, kännetecknas också av bristande tillgång. För civilingenjörer är det främst inom ”energi- och elektroteknik”, ”elektronik, datateknik, automation” och ”lantmäterier” som det är arbetskraftsbrist; för övriga utbildningsinriktningar inom yrket råder antingen balans eller god tillgång.

Utvecklingen under perioden 2003-2015 tyder inte på att bristen på lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer minskat sedan 2003 eller under de senaste två åren (SCB 2010, 2014a, 2015). De sjunkande relativlönerna som observerades i Tabellerna 2.1 och 2.2 indikerar således att lönebildningen inte varit konform med arbetsmarknadsläget.

De kortsiktiga prognoserna på ett och tre års sikt i Arbetskraftsbarometern tyder inte heller på att det kommer att bli lättare för arbetsgivarna att rekrytera de närmaste åren. Det förutspås oförändrad eller ökad efterfrågan på lärare, beroende på lärarkategori, samt ökad efterfrågan på sjuksköterskor och civilingenjörer. Långsiktiga prognoser fram till 2035 visar på fortsatt brist på de lärarkategorier där sådan råder idag (SCB 2014b, UKÄ 2015a). Planerade utbyggnader av utbildningar anses inte räcka till för att helt kompensera för en ökad efterfrågan. Lågt antal behöriga förstahandssökande per antagen (sökandetryck), förutom till förskolläraryt utbildningen, samt låg examinationsfrekvens bidrar till att göra expansion av utbildningen mindre effektiv som instrument för att lösa lärarbristen (Svenska Dagbladet 2015).

För flera av lärarutbildningarna är sökandetrycket nära ett, vilket innebär att så gott som alla sökande kan beviljas en utbildningsplats.²⁶ Sökandetrycket har visserligen ökat något de senaste åren, men det har skett från en historiskt låg nivå. För ”lärarexamen” var sökandetrycket 1,5 år 2011 och det hade endast ökat till 1,8 år 2014.²⁷ För de grundutbildade sjuksköterskorna förutspås att utbudet ökar

²⁶ Enligt UKÄ (2015a) är sökandetrycket (S), uttryckt som antalet förstahandssökande per antagen, och den antagna framtida procentuella examinationsfrekvensen (E) följande för lärarutbildningarna. Förskollärare: S = 2,1, E(Män) = 50, E(Kvinnor) = 72; Grundlärare (förskola och årskurs 1-3): S = 1,5, E(Män) = 50, E(Kvinnor) = 72; Grundlärare (årskurs 4-6): S = 1,1, E(Män) = 50, E(Kvinnor) = 72; Ämneslärare (årskurs 7-9): S = 0,9, E(Män) = 39, E(Kvinnor) = 49; Ämneslärare (gymnasiet): S = 1,1, E(Män) = 39, E(Kvinnor) = 49. Som jämförelse kan nämnas att sökandetrycket är 3,7 för socionomutbildning, 5,6 för juristutbildning och 6,6 för läkarutbildning.

²⁷ Se Högskoleverket (2012) och UKÄ (2015b). ”Lärarexamen” är ett samlingsbegrepp för den tidigare ospecificerade lärarexamen och de åtta lärarexamina som den ersatte 2001 samt de fyra nya lärarexamina från och med hösten 2011. Under 2015 ökade sökandetrycket något för vissa lärarexamina, medan det minskade något eller var oförändrat för andra (UKÄ 2016).

ungefär lika mycket som efterfrågan på lång sikt. Det beror bland annat på relativt få pensionsavgångar och fler utbildningsplatser.²⁸ Eftersom specialistutbildningen planeras att byggas ut med ännu fler platser, kan dock brist på grundutbildade uppstå på grund av fler övergångar till specialistbefattningar. Den långsiktiga prognosen för civilingenjörer indikerar balans mellan tillgång och efterfrågan.

Framdeles ser bristen alltså ut att öka än mer för framför allt lärarna. Till detta bidrar en kraftigt ökad flyktinginvandring, som ännu inte fångats av Arbetskraftsbarometern, och därmed sammanhängande befolkningsökning. Det låga sökandetrycket till andra lärarutbildningar än förskolläraryrket indikerar att få ur den högre delen av förmågefördelningen bland sökande till högskolan siktar på läraryrket. Förskolläraryrket och förskolläraryrket har högre sökandetryck kan hänga samman med att förskollärautbildningens relativlöneutveckling inte varit lika ogynnsam som för andra kategorier av lärare. Det generellt ökade sökandetrycket under de senaste åren som vi konstaterat kan dock ha bidragit till att hejda en fortsatt nedgång i lärarkvaliteten bland nyexaminerade.

Relativlöner och sambanden med rörlighet och prestationer

Hur tror vi att en icke-marknadskonform relativlöneminskning av den omfattning som kunnat konstateras i föregående avsnitt för lärare och sjuksköterskor påverkar verksamheten i skolan och vårdsektorn? Den internationella forskningen, som huvudsakligen avser lärare, kan ge en fingervisning.

Läraryrket tycks förekomma också i många andra länder samtidigt som det finns stora variationer mellan länder i lärarnas relativlöner. Men om en låg relativlön för lärare har en begränsad betydelse för elevernas prestationer finns liten anledning att fokusera på dessa länderskillnader. Vad säger forskningen? Det finns flera svårigheter och metodproblem förknippade med den.

En grundläggande fråga är om det överhuvudtaget går att fastställa hur mycket en enskild lärare betyder för elevernas prestationer. Dessa beror inte bara på lärarens egenskaper, utan även på flera andra faktorer som elevernas förkunskaper och sociala bakgrund samt skolledningens kompetens. I frånvaro av randomiserade experiment, det vill säga att lärare fördelas slumpmässigt till klasser i syfte att kunna mäta lärarnas betydelse för elevernas prestationer, kan det därför vara svårt att isolera vilken effekt lärarna har. Detta är också en vanlig invändning mot prestationsbaserade löner från företrädare för lärarnas fackliga organisationer. Men genom att utnyttja att lärare ofta byter klasser har Chetty med flera (2014a, 2014b) kunnat visa att dessa så kallade *kvasiexperiment* väl motsvarar

²⁸ Både sökandetryck (2,6 förstahandssökande per antagen) och examinationsfrekvens (68 procent för män och 80 för kvinnor) är högre än på lärarutbildningarna.

ett traditionellt slumpbaserat experiment (efter att man kontrollerat för elevernas förkunskaper och familjebakgrund).²⁹

En ytterligare svårighet gäller hur man mäter sambandet mellan lärarlön och lärarkvalitet. Variationen i lärarlöner inom ett land är ofta för liten för att man ska kunna påvisa några effekter på lärarkvalitet. En av de mer omfattande studierna på området är Dolton och Marcenaro-Gutierrez (2011). Deras empiriska ansats bygger på paneldata under perioden 1995–2007 för 36 länder inklusive Sverige, vilket innebär att de kunnat utnyttja en stor variation i relativa lärarlöner.³⁰ Forskarna observerar inte lärarkvaliteten direkt utan antar att en hög relativlön påverkar lärarkvaliteten positivt genom att fler konkurrerar om att bli antagna till lärarutbildningen. Resultaten indikerar att bättre lärare (alltså lärare med högre relativlön) också förbättrar elevernas prestationer. Ett par studier, baserade på amerikanska data och av ganska sent datum, kommer till kvalitativt liknande slutsatser beträffande sambanden mellan lärarlöner och elevprestationer.³¹ Ett försök att relatera lärarlöner till ett direkt mått på lärarkvalitet görs av Leigh (2012). Han finner att högre ingångslöner för lärare i Australien samvarierar positivt med resultaten för lärarstuderande på de allmänna inträdesproven till universiteten.

De flesta studier av lärarkvalitet antar antingen att den avspeglas i relativlönen eller fångas av kognitiva förmågor som de mäts i standardiserade tester. Ett undantag är Grönqvist och Vlachos (2008) som använder data även för icke-kognitiv förmåga, närmare bestämt ledarskapsförmåga som den mättes vid mönstring till värnplikstjänst i Sverige. De finner att såväl gymnasiebetyg, kognitiv förmåga som ledarskapsförmåga blivit sämre bland nya ämneslärare sedan början av 1990-talet. Grönqvist och Vlachos kan inte konstatera att den försämrade lärarkvaliteten hade någon betydelse för den genomsnittliga elevens prestationer, men vissa elevgrupper påverkades och då framför allt på ett negativt sätt.³² Något försök att relatera utvecklingen av lärarkvalitet till relativlöner görs inte i studien.

²⁹ Slutsatserna från deras forskning, som bygger på mycket stora amerikanska datamaterial, är att en enskild lärares marginella bidrag till elevens resultat på standardiserade tester går att identifiera på ett rättvisande sätt genom klassbytena (Chetty med flera 2014a) och att dessa bidrag också har stor påverkan på elevernas livsinkomster som vuxna (Chetty med flera 2014b). Om en lärare från botten av kompetensfördelningen (femte percentilen) ersätts med en genomsnittligt kompetent lärare ökar nuvärdet av hela klassens livsinkomster med i genomsnitt 250 000 dollar. Resultaten för lärares effekt på testresultaten har bekräftats i flera andra studier av klassbyten (till exempel Bacher-Hicks med flera 2014).

³⁰ Paneldata innebär att de analyserade enheterna – i detta fall länder – kan följas över tiden. Ansatsen möjliggör kontroll för icke observerade egenskaper hos enheterna i den mån de är konstanta över tiden.

³¹ Se Cebula med flera (2013) och Lin (2010).

³² Den försämrade kognitiva förmågan hos lärarna ledde till sämre resultat för starka elever men gynade anmärkningsvärt nog de svaga. Nedgången i ledarskapsförmåga drabbade däremot svaga elever och elever med utländsk bakgrund.

Närliggande forskning analyserar huruvida ökade lärarlöner minskar lärares benägenhet att sluta i yrket. De flesta studier finner belägg för att så är fallet.³³ En ökad lön i förhållande till andra skolor tycks även minska benägenheten att söka sig till andra skolor.³⁴

Karbownik och Martinson (2014) har studerat samband mellan rörligheten, både inom och utom yrket, bland svenska lärare och deras bakgrundsegenskaper och arbetsvillkor under perioden 1996–2005.³⁵ Resultaten visar att lärare med lägre lön är mer benägna att lämna yrket. Författarna finner däremot inga belägg för att lärare av god kvalitet – vilket de definierar som högre utbildning, god social förmåga och hög intelligens – lämnar yrket i högre utsträckning än andra lärare.

Det finns inte mycket forskning om hur relativlöner för sjuksköterskor och civilingenjörer påverkar kvaliteten på deras arbetsinsatser, trots att sjuksköterskebrist är vanligt förekommande också i andra länder. Orsaken kan vara att arbetsinsatserna är mycket svåra att mäta på individnivå för dessa yrkesgrupper. De mekanismer som påvisats för lärare gäller dock sannolikt även andra bristyrken, inklusive sjuksköterskor och civilingenjörer. Propper och Van Reenen (2010) antar att relativlönerna speglar kvaliteten på sjuksköterskor och de undersöker konsekvenserna av de centralt bestämda lönerna för offentliganställda sjuksköterskor i Storbritannien. Ju lägre lönen för sjuksköterskor var i förhållande till den lön kvinnor typiskt kunde få utanför den offentliga vårdsektorn i en region, desto sämre var vårdkvaliteten, mätt som dödsfallsfrekvenser på sjukhusen i regionen. Lönerna för män utanför den offentliga vårdsektorn hade däremot ingen effekt på vårdkvaliteten.

Ett antal studier undersöker hur relativlönerna påverkar sjuksköterskornas arbetskraftsutbud, det vill säga arbetskraftsdeltagande och antal arbetade timmar. De flesta finner att arbetskraftsutbudet ökar när lönen höjs, men att effekterna är ganska små.³⁶ En förklaring kan vara att sjuksköterskor, trots att de ofta är missnöjda med lönen, även tar stor hänsyn till arbetsmiljön i sina beslut om hur mycket de ska arbeta. Resultaten bör betraktas som kortsiktiga och ofullständiga, då analyserna varken tar hänsyn till benägenheten att påbörja sjuksköterskeutbildning eller att arbeta utomlands.

Sammanfattningsvis talar den samlade forskningen för att ökade relativlöner för lärare förbättrar skolresultaten och minskar rörligheten ut ur yrket. Det är dock inte helt klarlagt om det är lärarkvalitet eller andra faktorer som ligger bakom kopplingen mellan lärarlöner och elevprestationer.

³³ Se till exempel Falch (2011), Gilpin (2011) och Imazeki (2005).

³⁴ Se till exempel Falch (2011) och Imazeki (2005).

³⁵ Data hämtades från Lärarregistret och avser gymnasie- och högstadielärare i åldern 24–59 år. Yrkesrörligheten för dessa lärare var i genomsnitt 7,4 procent, medan rörligheten mellan skolor i genomsnitt var 5,1 procent.

³⁶ Se till exempel Askildsen med flera (2003) och Frijters med flera (2006).

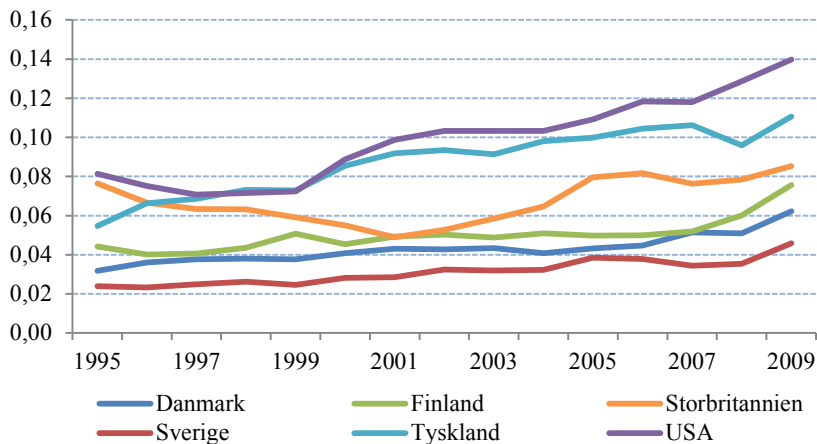
2.3 Relativlöner mellan branscher

Under 1980- och 1990-talen var löneskillnader mellan branscher ett livaktigt forskningsområde, men få studier har gjorts under senare år. Syftet med detta avsnitt är att med färskare data belysa lönespridning och relativlöneflexibilitet mellan branscher i Sverige och andra länder.

Vid perfekt konkurrens ska löneskillnader mellan branscher i långsiktig jämvikt endast avspegla skillnader i arbetskraftens produktivitet och arbetsförhållanden. Löneskillnader rensade från dessa faktorer kan dock vara bestående vid avvikelser från perfekt konkurrens, till exempel på grund av att olika arbetsmarknadsinstitutioner (lagar, avtal och normer) påverkar lönebildningen. Mycket forskning har ägnats åt att försöka avgöra betydelsen av ekonomiska faktorer å ena sidan och institutionella faktorer å andra sidan för branschlöneskillnaderna.³⁷ Under senare år har löneskillnader mellan företag inom branscher kommit att uppmärksammas allt mer.³⁸

Figur 2.2 visar lönespridningen mellan 33 branscher i Danmark, Finland, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA under perioden 1995-2009. Upp-

Figur 2.2 Lönespridning mellan 33 branscher i olika länder, varians för logaritmerad lönekostnad per arbetad timme



Anm: Lönekostnaden avser anställda och inkluderar sociala avgifter. Sektorerna A+B (jordbruk, jakt, skogsbruk och fiske) och P (privata hushåll med anställd personal) har exkluderats vid beräkningarna. Sektor 23 (stenkolsprodukter, raffinerade petroleumprodukter och kärnbränsle) har exkluderats för Danmark år 2009 på grund av uppenbara felaktigheter i data.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från World Input-Output Database (WIOD).

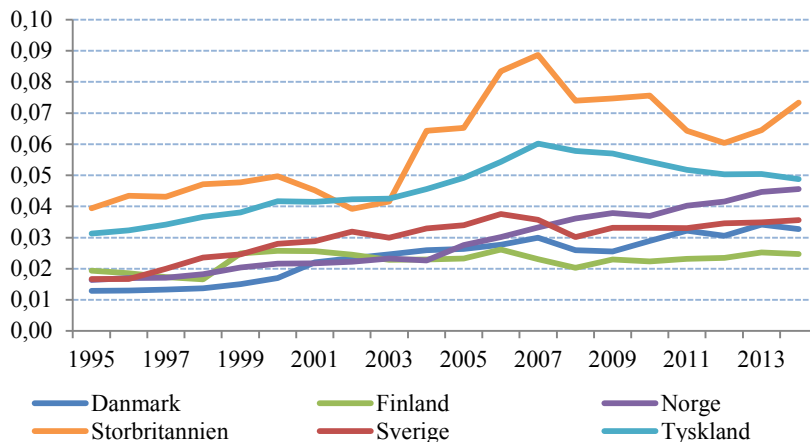
³⁷ Se till exempel Krueger och Summers (1988) för en studie på amerikanska data och Arai (1994), Edin och Zetterberg (1992), Hibbs och Locking (2000) samt Björklund med flera (2007) för analyser med svenska data.

³⁸ En svensk studie på området är Nordström Skans med flera (2008).

gifterna bygger på lönestatistiken i nationalräkenskaperna i respektive land och har sammanställts i det EU-finansierade projektet *World Input-Output Database* (WIOD).³⁹ Lönerna avser total kompensation till anställda och inkluderar därför olika lönetillägg samt sociala avgifter. Branschindelningarna är jämförbara mellan länderna. Lönespridningen är mycket olika i de studerade länderna. Den är klart minst i Sverige och de övriga nordiska länderna och störst i USA och Tyskland. Lönespridningen har ökat i alla länder under observationsperioden. Enda undantaget är Storbritannien. I Sverige har dock ökningen varit liten och den har skett från en mycket låg nivå. Sedan millennieskiftet har lönespridningen ökat i samtliga sex länder.

En alternativ branschindelning med tio näringsgrenar tillåter användning av färskare data. Figur 2.3, som baseras på data från Eurostat, visar lönespridningen i Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Sverige och Tyskland under 1995–2014. Lönerna inkluderar inte sociala avgifter. Mönstret är i stort sett detsamma som i föregående figur: liten lönespridning i Sverige och de övriga nordiska länderna, men ökande i samtliga sex länder. Efter finanskrisen 2008 har lönespridningen utvecklats i olika riktningar i de sex länderna. Den har varit stabil i Sverige och Finland, minskat i Storbritannien och Tyskland samt ökat i Danmark och Norge.

Figur 2.3 Lönespridning mellan tio branscher i olika länder, varians för logaritmerad lön per arbetad timme



Anm: Lönen avser anställda. Sektor A (jordbruk, jakt, skogsbruk och fiske) har exkluderats vid beräkningarna. Data har aggregerats från kvartal till år.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Eurostat.

³⁹Se Fördjupning 2.2 för information om löner i nationalräkenskaperna.

Fördjupning 2.2 Löner i nationalräkenskaperna

Nationalräkenskaper redovisas års- och kvartalsvis och bygger på aggregerade uppgifter från företag och andra verksamheter. Uppgifterna redovisas för hela ekonomin samt på bransch- och regionnivå. Genomsnittliga timlöner kan beräknas genom att dividera lönesumman med det totala antalet arbetade timmar. Lönesumman avser total lön, det vill säga inklusive olika tillägg. Lönesummor kan beräknas både med sociala avgifter (total lönekostnad) och utan. Det är också möjligt att separera kompensation till anställda och kompensation till egenföretagare.

De branschvisa löner i olika länder som analyseras i detta kapitel är dels kvartalsvisa, dels årliga, och kommer från två källor. De kvartalsvisa avser tio sektorer i sex länder (Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Sverige och Tyskland) under perioden 1995:1 till 2015:2. Uppgifterna har samlats in av EUs statistikmyndighet Eurostat. De årsvisa lönerna finns för 33 sektorer och avser också sex länder, men med något annorlunda sammansättning (Danmark, Finland, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA) under perioden 1995–2009. Datamaterialet har hämtats från WIOD (*World Input-Output Database*). Sektorerna är jämförbara mellan länder i både Eurostat och WIOD.⁴⁰

Liksom i annan statistik är lönerna i nationalräkenskaperna mindre tillförlitliga ju snävare delurval som studeras. Uppdelningar i fler näringsgrenar innebär sålunda större osäkerhet. Detta diskuterades i Fördjupning 2.1.

⁴⁰ Se Gouma med flera (2014) för en beskrivning av WIOD.

Relativlöneflexibilitet mellan branscher i Sverige och andra länder

Vi har noterat att lönespridningen mellan branscher är låg i Sverige, även om den har ökat under senare år. Detta avsnitt undersöker vilka faktorer som påverkar relativlöner mellan branscher. Spelar ändrade marknadsförhållanden någon roll?

Utgångspunkten är en tidigare studie av Pissarides och Moghadam (1990). De studerade relativlöneflexibiliteten mellan branscher inom tillverkningsindustrin i fyra länder: Finland, Storbritannien, Sverige och USA. De fann att relativlönerna i Sverige generellt påverkades mycket lite av aggregerade marknadsförhållanden, men något mer av branschspecifika faktorer. I USA var påverkan av marknadsförhållanden större, men det var framför allt den aggregerade utvecklingen som var av betydelse.

Liksom i Pissarides och Moghadam (1990) skattas i detta avsnitt en så kallad felkorrigeringsmodell (*error correction model*). Modellen försöker mäta hur snabbt en beroende variabel, i detta fall relativlönen, återgår till jämvikt efter en förändring i en förklaringsvariabel. De förklaringsvariabler som ingår bestäms av teorin, medan man låter data avgöra med vilka tidseftersläpningar variabelerna verkar. Teorin säger bland annat att löner, åtminstone på lång sikt, bestäms av produktivitet och av utbud och efterfrågan på arbetskraft. Detta avsnitt analyserar relativlönerna med hjälp av årsdata för 33 branscher i följande länder: Danmark, Finland, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA. Analysperioden är 1996–2009. Till skillnad från Pissarides och Moghadam (1990) täcker branscherna hela ekonomin, alltså inte enbart tillverkningsindustrin.

Skattningsresultaten är blandade och måste tolkas med stor försiktighet. Men en slutsats förefaller vara att anpassningen till jämvikt för relativlönerna är långsammare i Sverige än i de övriga fem länderna.⁴¹ En möjlig tolkning är att om relativlönerna för en sektor av något skäl blir ”fel” i förhållande till marknadsläget, så tar det längre tid att korrigera detta. Vi finner också visst stöd för att relativlönerna långsiktigt speglar arbetsmarknadsläget i en bransch sämre i Sverige än i USA och Tyskland. Relativa produktivitetsförändringar tycks ha mindre betydelse roll för den relativa löneutvecklingen i Sverige än i de övriga länderna, vilket stämmer överens med den solidariska lönepolitikens intentioner.

Fördjupning 2.3 ger en mer detaljerad beskrivning av tillvägagångssätt och skattningsresultat.

⁴¹ Av praktiska skäl har data ”poolats” (sammanslagits) över samtliga 33 branscher, vilket kan dölja eventuella olikheter i anpassningsmekanismerna mellan branscherna i ett givet land. Försök gjordes även med regressioner på kvartalsdata för tio branscher över perioden 1996–2015. Slutsatserna skiljer sig inte kvalitativt från dem i Tabell 2.8.

Fördjupning 2.3 En analys av relativlöneflexibiliteten mellan branscher

Relativlöneflexibiliteten analyseras med en felkorrigeringsmodell. Data avser 33 branscher i fem länder under 1996–2009. Den beroende variabeln är den årsvisa *Förändringen av den relativa lönekostnaden*, det vill säga summan av direkta lönekostnader och sociala avgifter i en bransch i förhållande till den genomsnittliga lönekostnaden för alla branscher exklusive branschen i fråga.⁴² Förklarande variabler är på både förändrings- och nivåform. Variablerna *Relativ produktivitet* och *Relativ sysselsättning* definieras på analogt sätt som den relativa lönekostnaden. Vakansdata (som Pissarides och Moghadam 1990 använde) saknas i årsdatamaterialet, så aggregerad arbetslöshet, på nivå- och förändringsform, används i stället för att fånga arbetsmarknadssituationen i hela ekonomin.

Tabell 2.8 visar regressionsresultaten, med separata skattningar för Sverige, Danmark, Finland, Storbritannien, Tyskland och USA. Koefficienten för den tidsförskjutna variabeln *Relativ lönekostnad*, vilken som förväntat är negativ i samtliga regressioner, anger hur mycket av avvikelserna från den långsiktiga relativlönen i jämvikt som elimineras varje år. Koefficienterna för förändringsvariablerna anger de kortsiktiga effekterna (från år till år) av en förändring i variabeln i fråga. De långsiktiga effekterna anges av koefficienterna för de tidsförskjutna nivåvariablerna, med negativt tecken, dividerade med koefficienten för den tidsförskjutna *Relativa lönekostnaden*.

Sverige uppvisar en mindre negativ koefficient, -0,153, än de övriga fem länderna för den tidsförskjutna *Relativa lönekostnaden*, vilket kan tolkas som en långsammare anpassning till jämvikt. Anpassningen är snabbast i Tyskland och USA med koefficienter omkring -0,29. Resultaten för övriga variabler är mer blandade; koefficienterna är i många fall inte statistiskt säkerställda och i vissa fall statistiskt säkerställda med icke förväntat tecken. Bäst förefaller de relativa produktivetsvariablerna fungera. De kortsiktiga effekterna är störst i Storbritannien, Tyskland och USA, men inte statistiskt säkerställd i det senare fallet. Denna koefficient är ungefär hälften så stor i Sverige (0,076). Tolkningen är att relativa produktivetsförändringar spelar mindre roll för den relativa löneutvecklingen i Sverige än i de övriga länderna. Den

⁴² Den exakta formuleringen är följande: $\Delta \log w_i - \log w^*$, där w är lönekostnaden, fotindex i anger bransch och $*$ markerar att variabeln avser landet som helhet exklusive bransch i .

Tabell 2.8. Lönekostnadsregressioner

Variabel	Sverige	Danmark	Finland	Storbritannien	Tyskland	USA
Relativ lönekostnad per timme, tidsförskjuten	-0,153*** (0,041)	-0,280** (0,138)	-0,245** (0,127)	-0,256*** (0,029)	-0,297*** (0,067)	-0,290*** (0,080)
Förändring av relativ produktivitet	0,076*** (0,023)	0,020 (0,095)	0,001 (0,025)	0,116** (0,055)	0,144*** (0,025)	0,148 (0,106)
Relativ produktivitet, tidsförskjuten	0,042 (0,058)	0,166* (0,097)	0,005 (0,013)	0,015 (0,035)	0,096*** (0,011)	0,092*** (0,033)
Förändring av relativ sysselsättning	-0,164*** (0,057)	-0,139*** (0,057)	-0,060 (0,052)	-0,123** (0,060)	-0,018 (0,082)	-0,102 (0,075)
Relativ sysselsättning, tidsförskjuten	0,006 (0,029)	0,011 (0,023)	0,001 (0,021)	-0,048*** (0,014)	0,063*** (0,020)	0,037* (0,020)
Förändring av arbetslöshet	0,004 (0,028)	0,027 (0,058)	0,031 (0,033)	0,062*** (0,018)	0,020 (0,018)	0,000 (0,018)
Arbetslöshet, tidsförskjuten	0,010 (0,009)	0,009 (0,016)	0,003 (0,008)	-0,006 (0,006)	0,029** (0,014)	-0,003 (0,013)
Antal observationer	489	490	490	490	490	490
R ²	0,173	0,195	0,135	0,420	0,306	0,199

Anmärkning: Analysperioden är 1996–2009. Beroende variabel: Förändring av relativ lönekostnad per timme. Samtliga variabler i tabellen är logarimerade. De relativa variablerna avser kvoten mellan branschen och landet som helhet exklusive branschen. Förändringsvariablerna avser skillnaden mellan innevarande och föregående år. Produktiviteten mäts som förädlingsvärdet dividerat med antalet arbetstimmar. Robusta standardfel, klustrade på branschnivå, inom parentes.
*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10. Samtliga regressioner inkluderar en konstant och kontroll för bransch.
Källa: Egna beräkningar baserade på data från WIOD.

långsiktiga effekten av relativ produktivitet är i USA 0,317 (-0,092/-0,290) och ungefär lika stor i Tyskland. Sveriges värde på 0,275 är inte statistiskt säkerställt. Dessa resultat ligger i linje med den solidariska lönepolitikens ambitioner om att branschlöneskillnaderna i Sverige ska begränsas.

Förändringarna i relativ sysselsättning får genomgående icke förväntat (negativt) tecken och i några fall dessutom med statistisk signifikans. Innebörden är att en bättre sysselsättningsutveckling i en sektor än i ekonomin som helhet minskar relativlönen, vilket är svårt att tro på. Däremot är de långsiktiga effekterna i Tyskland och USA, med värden på 0,212 respektive 0,128, båda i förväntad riktning och statistiskt säkerställda. Resultaten pekar på att relativlöner används som rekryteringsinstrument i expanderande branscher i större utsträckning i Tyskland och USA än i Sverige och de övriga tre länderna. Den aggregerade arbetslösheten får i de flesta fall ”fel” tecken, men koefficienten är signifikant i endast två fall.

2.4 Sammanfattning och avslutande diskussion

Relativlönerna för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer har fallit under en längre period, men de har ökat något under de senaste åren för de första två yrkena. I jämförelse med de övriga nordiska länderna – särskilt Finland – har lärarna låga relativlöner och löneskillnaden mellan specialistutbildade sjuksköterskor och grundutbildade är mindre i Sverige än i Finland och Norge.

Sedan lång tid tillbaka har det varit stor brist på lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer på den svenska arbetsmarknaden. Det är uppenbart att relativlönerna inte återspeglar marknadsförhållandena under den analyserade perioden. Den modesta ökning som skett i lärarnas och sjuksköterskornas relativlöner under de senaste åren har inte varit tillräcklig. Prognoseerna pekar på fortsatt brist på lärare i synnerhet, men även på sjuksköterskor. Det är framför allt demografiska faktorer som talar för fortsatt brist på personal i dessa yrken. Den stora ökningen av flyktinginvandringen, som prognoserna ännu inte tagit hänsyn till, kan förväntas öka efterfrågeöverskottet än mer för framför allt lärare. För civilingenjörer spås däremot en balans mellan utbud och efterfrågan på lång sikt.

Fallet i lärarnas relativlöner har skett parallellt med ett minskande sökandetryck till de flesta lärarutbildningarna. Det minskade sökandetrycket avspeglar att läraryrket framstår som mindre attraktivt i förhållande till andra yrken, vilket

påverkar kvaliteten på de sökande till lärarutbildningar negativt. Dessutom har utflödet från yrket under senaste åren ökat kraftigt bland färska lärare, men det är mindre klart i vilken utsträckning detta bidragit till en försämrad lärarkvalitet. Forskningen visar att det finns samband mellan låga relativlöner för lärare och svaga elevprestationer. För både lärare och sjuksköterskor indikerar forskningen också att låga relativlöner ökar andelen som övergår till andra yrken eller lämnar arbetskraften.

Høj relativlönerna för lärare och sjuksköterskor!

Vår bedömning är att relativlönerna för lärare och sjuksköterskor bör öka betydligt mer framöver än de gjort under de senaste åren. Marknadsförhållandena talar starkt för det. En möjlig invändning mot en relativlönehöjning för lärare är att den långvariga nedgången i förmågor bland nya lärare innebär att dessa idag är mindre produktiva än tidigare och som grupp därför inte heller underbetalda. Men den försämrade rekryteringen är just ett grundproblem som de fallande relativlönerna förorsakat, eftersom det lett till ett efterfrågeöverskott, eller om man så vill ett utbudsunderskott, på kompetenta lärare. Det extra tillskottet i regeringens budget till lönehöjningar för vissa lärare från och med höstterminen 2016 är motiverat, men åtgärden är sannolikt inte tillräcklig med hänsyn till de bakomliggande problemens omfattning.

De flesta lärare och sjuksköterskor har sifferlösa avtal.⁴³ Det är därmed de lokala löneförhandlingarnas ansvar att högre relativlöner för dessa grupper kan uppnås inom ramen för dessa avtal.

Hur ska relativlönehöjningarna åstadkommas?

En central fråga i svensk lönebildning är hur önskvärda förändringar i relativlöner ska kunna åstadkommas inom ramen för det nuvarande avtalssystemet. Vilken roll spelar avtalskonstruktionerna – och då särskilt avtalens centraliseringsgrad – för möjligheten att förändra relativlönerna? Sifferlösa avtal, där inget löneutrymme fastställs på central nivå, är de mest decentraliserade. Enligt Medlingsinstitutet (2015) är sambandet mellan graden av decentralisering och storleken på löneökningarna för olika yrkesgrupper svagt. Detta talar för att avtalskonstruktionerna i sig inte har avgörande betydelse för löneökningarna. Medlingsinstitutets analys tog dock inte hänsyn till marknadsförhållandena.

Det är troligt att mer decentraliserade avtal i *kombination* med ändrade marknadsförhållanden får mer genomslag på relativlöner. Denna hypotes får visst stöd

⁴³ SKL tecknade ett nytt avtal med lärarfacken i november 2015 (Dagens Nyheter 2015) och med Vårdförbundet i december samma år (Vårdförbundet 2015).

av observationen att både lärare och sjuksköterskor övergått till helt sifferlösa avtal under senare år samtidigt som deras relativlöner ökat något.⁴⁴ Men som tidigare påpekats är inte dessa relativlöneökningar tillräckliga för att kompensera för det tidigare fallet. Mot avtalskonstruktionernas avgörande betydelse talar också förhållandet att relativlönerna för lärare är väsentligt högre i Finland, där löneförhandlingarna är avsevärt mer centraliserade än i Sverige.

Vilken roll avtalskonstruktionerna haft för relativlönernas utveckling bland lärare och sjuksköterskor är således svårt att avgöra. I den mån den ökade decentraliseringen haft betydelse, har effekterna i så fall varit tämligen små hittills. Det kommer att ta lång tid innan relativlönerna når en nivå där personalbristen inte längre är ett akut problem. Utifrån detta synsätt förefaller det motiverat med den statliga inblandning i lönepolitiken i form av högre lärarlöner som aviserats av regeringen. Parterna på arbetsmarknaden har under lång tid inte agerat i tillräcklig utsträckning för att undanröja personalbristen och då är extraordinära åtgärder påkallade. Men en komplikation med statlig intervention av detta slag är förstas att den kan leda till kompensationskrav från andra löntagarkollektiv. Ska sådana relativlöneförändringar kunna åstadkommas utan att löneökningarna generellt blir alldeles för höga krävs ett stort mått av samsyn mellan arbetsmarknadens olika parter. Industrins märke bör sättas på en sådan nivå att det finns möjlighet för grupper som lärare och sjuksköterskor att få något högre löneökningar utan att de totala löneökningarna i ekonomin blir så höga att det skadar den långsiktiga sysselsättningstillväxten.

Relativlöneökningar för bristyrken i kommuner och landsting kan ha försvårats av en ideologiskt motiverad ambition bland arbetsgivare inom sektorn att pressa samman lönestrukturen. Ett exempel på en sådan löneutjämnande politik är den särskilda ”jämställdhets- och låglönesatsning” som Stockholms stad genomförde i förhandlingar med Kommunal år 2015, utanför den ordinarie lönerevisionen och utanför den nuvarande avtalsrörelsen.⁴⁵ Låglönesatsningen kan antas ha stort signalvärde för löneförhandlare i andra kommuner, eftersom Stockholms stad är en av landets största arbetsgivare med 40 000 anställda. Satsningen motiverades bland annat med att de lågavlönade yrkena är kvinnodominerade, men detta gäller även de bristyrken inom offentlig sektor som diskuterats i detta kapitel. Vår slutsats är att det knappast är möjligt att höja relativlönerna för lärare och sjuksköterskor samtidigt med generella låglönesatsningar av det slag som genomförts i Stockholm. Här föreligger en målkonflikt som inte fått mycket uppmärksamhet.

⁴⁴Företrädare för lärarfacken verkar övertygade om att deras sifferlösa avtal bidragit till högre löner för medlemmarna (Dagens Nyheter 2015).

⁴⁵Låglönesatsningen, på 70 miljoner kronor, avsåg bland annat barnskötare, lokalvårdare, skolmåltidsbiträden och elevassistenter. Se Tottmar (2015).

Stela relativlöner mellan branscher

Vår undersökning av relativlöner mellan branscher visar att lönespridningen i detta avseende är relativt låg i Sverige. Anpassning till långsiktig jämvikt i relativlönerna tycks gå långsammare i Sverige än i de övriga fem länder som studerats och relativlöneutvecklingen speglar inte skillnader i rekryteringsbehov och sysselsättningsutveckling på samma sätt som i Tyskland och USA. Dessa resultat bör tolkas med försiktighet men är i enlighet med intentionerna bakom den solidariska lönepolitiken, enligt vilka löneskillnaderna mellan branscher ska begränsas.

Alltför stela relativlöner försvårar dock möjligheterna för sektorer med hög efterfrågan att växa och påskyndar samtidigt utslagning av jobb i lågproduktiva branscher. Dessa synpunkter framfördes redan på 1950-talet av Bent Hansen och Erik Lundberg i den klassiska debatten med Gösta Rehn och Rudolf Meidner om den solidariska lönepolitiken.⁴⁶ Medan Hansen och Lundberg förordade relativlöneskillnader som det mest effektiva sättet att locka arbetskraft från stagnerande till expansiva sektorer, argumenterade Rehn och Meidner i stället för volymsignaler, det vill säga att vakanser, driftsinskränkningar och konkurser, skulle fylla denna roll. De två senare menade också att arbetsmarknadspolitiska program kan underlätta för arbetsgivarna att rekrytera personal utan att relativlönerna behöver höjas.

Är det motiverat att höja relativlönerna för fler grupper?

Vi har i detta kapitel särskilt studerat relativlönerna för lärare, sjuksköterskor och civilingenjörer med motiveringen att dessa yrken under en längre tid kännetecknats av både fallande relativlöner och arbetskraftsbrist. Hur ska man ställa sig till lönekrav från andra grupper, som i flera fall också kan anses ha marknadskrafterna i ryggen?

Generella låglönesatsningar i andra kvinnodominerade löntagarkollektiv är inte alltid lika lätta att motivera utifrån marknadsförhållanden. Undersköterskornas lönekrav i den nuvarande avtalsrörelsen nämndes i inledningen till detta kapitel. Enligt Arbetskraftsbarometern (2015) finns idag viss brist på vård- och omsorgsutbildade på gymnasienivå, men bristen är inte lika påtaglig som för sjuksköterskor och har inte heller varit lika långvarig.⁴⁷ De demografiska faktorerna pekar på en större brist på undersköterskor i framtiden. Även i frånvaro av ”vårdediskriminering” kan man tala för sin sak genom att hänvisa till marknadsför-

⁴⁶ Se Lindbeck (1975).

⁴⁷ Arbetskraftsbarometern redovisar inte separata uppgifter för undersköterskor utan endast aggregerade siffror för personer med ”omvårdnadsutbildning”. Gruppen ”undersköterskor, sjukvårdsbiträden med flera” utgör 50 procent av de omvårdnadsutbildade. Regionala bristsituationer avseende undersköterskor har i media rapporterats från flera håll (se till exempel Scherman 2014).

hållanden.⁴⁸ Erfarenheterna av tidigare låglönesatsningar för kvinnor i offentlig sektor tyder emellertid på att sådana satsningar kan vara förenade med stora risker för negativa sysselsättningseffekter.

De huvudsakligen mansdominerade så kallade hemmamarknadsförbunden, 6F, som består av Byggnads, Seko, Målarna, Fastighets och Elektrikerna, har liksom undersköterskorna krävt högre löneökningar än facken i industrin i den nuvarande avtalsrörelsen.⁴⁹ Arbetslösheten bland elektriker är endast omkring 1 procent, vilket är ungefär lika lågt som för lärarna.⁵⁰

Argumenten för att hemmamarknadsförbunden ska få högre löneökningar än märket är dock svagare än de som kan anföras för lärare och sjuksköterskor. För det första kan den starka arbetskraftsefterfrågan i hemmamarknadssektorerna vara av mer övergående natur än bristsituationen för lärare och sjuksköterskor som varit *kronisk* och där även kvaliteten på rekryteringarna – åtminstone vad beträffar lärarna – påverkats negativt.

För det andra är det sannolikt betydligt enklare att öka utbudet av arbetskraft i hemmamarknadsförbundens branscher än för sjuksköterskor och lärare genom att så snabbt som möjligt försöka utnyttja den arbetskraftspotential som finns bland nyanlända flyktingar. I dessa sektorer finns många relativt enkla jobb där behovet av språkkunskaper och utbildning är avsevärt mindre än för lärare och sjuksköterskor. Genom att inte ta ut hela det tillgängliga ”löneutrymmet” utan i stället låta arbetskraftsbristen slå ut i form av lediga platser skulle det skapas volym signaler för att flyktinginvandrare ska söka sig till dessa branscher. Detta skulle kunna tolkas som en variant på den solidariska lönepolitiken.

En del av arbetskraftsefterfrågan skulle också kunna tillgodoses av utländsk arbetskraft. Det utgör argument för att underlätta, eller åtminstone inte försvåra, för utländska arbetstagare att arbeta här. Regeringens planer på att förändra Lex Laval skulle försvåra för företag från andra EU-länder att verka här med utstationerad arbetskraft. Vad beträffar arbetskraftsinvandring från länder utanför EES-området⁵¹ är det viktigt att stävja missbruk från arbetsgivare, men detta måste åstadkommas utan att möjligheterna för dessa arbetstagare att arbeta i Sverige inskränks.

⁴⁸ Ett problem med begreppet ”värdediskriminering” är att löner i mycket olika yrken – kvinnodominerade och mansdominerade – är svåra att jämföra. En viktig skillnad mellan de båda grupperna är att arbetslöshetsrisken är högre i de flesta mansdominerade yrken och att åtminstone en del av löneskillnaden kan betraktas som kompensation för detta.

⁴⁹ Affärsvärlden (2015).

⁵⁰ Elektrikerna (2014).

⁵¹ EES innefattar de 28 EU-länderna samt Island, Liechtenstein och Norge. Schweiz är inte medlem av EES men har infört EU:s rörlighetsdirektiv.

Referenser

- Affärsvärlden* (2015), "Fem LO-förbund kräver löneökningar på 3,2 procent", 16 december.
- Arai, M. (1994), "An Empirical Analysis of Wage Dispersion and Efficiency Wages", *Scandinavian Journal of Economics*, 96.
- Arbetsmarknadsekonomska rådet (2015), *Arbetsmarknadsekonomska rapport. Inför avtalsrörelsen 2016*, Stockholm.
- Askildsen, J.E., Baltagi, B.H. och Holmås, T.H. (2003), "Wage Policy in the Health Care Sector: A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply", *Health Economics*, 12.
- Bacher-Hicks, A., Kane, T.J. och Staiger, D.O. (2014), "Validating Teacher Effect Estimates Using Changes in Teacher Assignments in Los Angeles", Working Paper No. 20657, NBER, Cambridge, USA.
- Björklund, A., Bratsberg, B., Eriksson, T., Jäntti, M. och Raaum, O. (2007), "Interindustry Wage Differentials and Unobserved Ability: Siblings Evidence from Five Countries", *Industrial Relations*, 46.
- Calmfors, L. och Richardson, K. (2004), "Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner", Rapport 2004:9, IFAU, Uppsala.
- Carlsson, S. och Hellekant, J. (2015), "LO-samordning brakade ihop", *Svenska Dagbladet*, 22 oktober.
- Cebula, R.J., Mixon Jr., F.G. och Montez, M.A. (2013), "Teachers' Salaries and Human Capital, and Their Effects on Academic Performance: An Institution-Level Analysis of Los Angeles County High Schools", *Journal of Economics and Finance*, 39.
- Chetty, R., Friedman, J.N. och Rockoff, J.E. (2014a), "Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates", *American Economic Review*, 104.
- Chetty, R., Friedman, J.N. och Rockoff, J.E. (2014b), "Measuring the Impacts of Teachers II: Value-Added and Student Outcomes in Adulthood", *American Economic Review*, 104.
- Dagens Nyheter* (2015), "Läraryrket klart i dag", 17 november.
- Dolton, P. och Marcenaro-Gutierrez, O.D. (2011), "If You Pay Peanuts Do You Get Monkeys? A Cross-Country Analysis of Teacher Pay and Pupil Performance", *Economic Policy*, 26(65).
- Edin, P.-A. och Zetterberg, J. (1992), "Interindustry Wage Differentials: Evidence from Sweden and a Comparison with the United States", *American Economic Review*, 82.
- Elektrikerna (2014), "Antalet arbetslösa elektriker fortsätter att minska", 11 november, <http://www.sef.se/A-kassa>.
- Erixon, L. (2015), "Den solidariska lönepolitikens betydelse för strukturomvandlingen och tillväxten i dagens Sverige – teorier och belägg", i Johansson, T. (red.), *Lönebildning bortom NAIRU*, LO, Stockholm.
- Facken inom industrin (2015), *Bästa möjliga – om lönebildning och samhällsekonomi*, Stockholm.
- Falch, T. (2011), "Teacher Mobility Responses to Wage Changes: Evidence from a Quasi-Natural Experiment", *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 101.

- Frijters, P., Shields, M.A. och Wheatley Price, S. (2007), "Investigating the Quitting Decision of Nurses: Panel Data Evidence from the British National Health Service", *Health Economics*, 16.
- Gilpin, G.A. (2011), "Reevaluating the Effect of Non-Teaching Wages on Teacher Attrition", *Economics of Education Review*, 30.
- Gouma, R., Timmer, M. och de Vries, G. (2014), "Employment and Compensation in the WIOD Socio-Economic Accounts (SEA): Revisions for 2008/2009 and New Data for 2010/2011", European Commission, Research Directorate General, Bryssel.
- Grönqvist, E. och Vlachos, J. (2008), "Hur lärares förmågor påverkar elevernas studieresultat", Rapport 2008:25, IFAU, Uppsala.
- Hibbs, D.A. och Locking, H. (2000), "Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence for Sweden", *Journal of Labor Economics*, 18.
- Högskoleverket (2012), "Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2012", Rapport 2012:10 R, Stockholm.
- Imazeki, J. (2005), "Teacher Salaries and Teacher Attrition", *Economics of Education Review*, 24.
- Industrins Ekonomiska Råd (2015), "Global arbetsmarknad, lönebildning, tjänster och infrastruktur", april, Stockholm.
- Karbownik, K. och Martinson, S. (2014), "Svenska högstadies- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden", Rapport 2014:11, IFAU, Uppsala.
- Karlson, N., Malm Lindberg, H., Stern, L., Lundqvist, T. och Larsson, A.-S. (2014), *Lönebildning i verkligheten*, Studentlitteratur, Lund.
- Konjunkturinstitutet (2015), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Krueger, A.B. och Summers, L. (1988), "Efficiency Wages and the Inter-industry Wage Structure", *Econometrica*, 56.
- Leigh, A. (2012), "Teacher Pay and Teacher Aptitude", *Economics of Education Review*, 31.
- Lin, T.-C. (2010), "Teacher Salaries and Student Achievement: The Case of Pennsylvania", *Applied Economics Letters*, 17.
- Lindbeck, A. (1975), *Svensk ekonomisk politik. Problem och teorier*, Aldus, Stockholm.
- LO (2015), *Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder*, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2013), *Avtalsrörelsen och lönebildningen. Medlingsinstitutets årsrapport*, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2015), *Lönebildning och jämställdhet*, Stockholm.
- Mirsch, L. (2015), "Färre svenska sjuksköterskor får norsk legitimation", Vårdförbundet, 4 maj, <https://www.vardforbundet.se/Vardfokus/Webbnyheter/2015/Maj/Farre-svenska-sjukskoterskor-far-norsk-legitimation/>
- Nordström, A. och Granlund, L. (2015), "Upp till bevis LO – annars kliver vi av samordningen", *Dagens Nyheter*, 14 september.
- Nordström Skans, O., Edin, P.-A. och Holmlund, B. (2008), "Wage Dispersion between and within Plants: Sweden 1985-2000", i Lazear, E.P. och Shaw, K.L. (red.), *The Structure of Wages: An International Comparison*, NBER Conference Report, University of Chicago Press, Chicago och London.

- Pissarides, C. och Moghadam, R. (1990), "Relative Wage Flexibility in Four Countries", i Calmfors, L. (red.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, SNS Förlag, Stockholm, och Oxford University Press, Oxford.
- Propper, C. och Van Reenen, J. (2010), "Can Pay Regulation Kill? Panel Data Evidence on the Effect of Labor Markets on Hospital Performance", *Journal of Political Economy*, 118.
- SCB (2010), *Arbetskraftsbarometern 1997–2009. En återblick på 32 utbildningsgrupper*, Stockholm.
- SCB (2014a), "Arbetskraftsbarometern 2014. Utsikterna på arbetsmarknaden för 71 utbildningar", Information om utbildning och arbetsmarknad, Rapport 2014:2, Stockholm.
- SCB (2014b), *Trender och prognoser*, Stockholm.
- SCB (2015), *Arbetskraftsbarometern. Vilka utbildningar ger jobb?*, Stockholm.
- Scherman, T. (2014), "Fortsatt brist på undersköterskor", *Helsingborgs Dagblad*, 11 april.
- Skolverket (2015), "Snabbfakta", 23 juni, <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/snabbfakta-1.120821>.
- Skolverket (2016), "Legitimation", 25 januari, <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/legitimation-1.237043>.
- Svenska Dagbladet* (2015), "Utbyggd lärarutbildning räcker inte", 31 mars.
- Tottmar, M. (2015), "Ny satsning ska öka lönerna i kvinnoyrken", *Dagens Nyheter*, 11 februari.
- UKÄ (2015a), "Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2015/16", Rapport 2015:5, Stockholm.
- UKÄ (2015b), "Universitet och högskolor. Årsrapport 2015", Rapport 2015:8, Stockholm.
- UKÄ (2016), "Fortsatt fler söker sig till lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet", Stockholm.
- Vårdförbundet (2015), "Äntligen får vi en central överenskommelse om nattarbets-tid", 28 december, <https://www.vardforbundet.se/Agenda/Nyhetsbrev/Antligen-nar-mar-vi-oss-en-central-overenskommelse-om-nattarbetstid/>

3 Arbetsmarknaden och fördelningen av färdigheter

Arbetskraftens färdigheter och deras fördelning mellan individer är en av de viktigaste bestämningsfaktorerna för produktionsnivån i en ekonomi. Det är inte bara arbetskraftens storlek som avgör hur mycket som kan produceras utan också dess produktivitet. Arbetskraftens *effektiva* storlek brukar ses som en produkt av arbetskraftens storlek och dess produktivitet. I utvecklade ekonomier är förändringar av arbetskraftens färdigheter, och därmed dess produktivitet, oftast den viktigaste orsaken till förändringar av arbetskraftens effektiva storlek.

Arbetskraftens produktiva färdigheter är svåra att direkt observera. I stället brukar de mätas indirekt på olika sätt. Olika ansatser har sina respektive för- och nackdelar. Den mest uppenbara ansatsen är arbetskraftens formella utbildningsnivå som oftast mäts som antalet utbildningsår. Det finns mycket forskning som visar att antalet utbildningsår är av stor betydelse för såväl individers livsinkomst på mikronivå som den ekonomiska tillväxten på makronivå.¹ Dessa forskningsresultat tyder på att utbildning höjer produktiviteten.

Internationella studier som mäter skolelevers eller den vuxna befolkningens kunskaper har emellertid visat att personer med samma formella utbildningsnivå kan ha mycket olika färdighetsnivåer.² Sådana studier har också uppmärksammat att det finns stora skillnader i arbetskraftens färdigheter mellan länder. Det verkar alltså finnas betydande variation i hur de nationella utbildningssystemen lyckas med att producera färdigheter – även med samma tillgång på resurser.

Detta kapitel fokuserar på fördelningen av färdigheter som de mäts i internationella tester och sätter in dem i ett arbetsmarknadssammanhang. Den väldokumenterade nedgången i svenska skolelevers provresultat i PISA-studierna har fått stor uppmärksamhet. Det har lett till en utbredd oro för att de färdigheter som det svenska skolsystemet producerar har försämrats. Den ökade invandringen kan vara en delförklaring till de försämrade resultaten. En betydande del av de senaste decenniernas invandring är från länder där utbildningsnivån i genomsnitt är mycket lägre än i Sverige. Om dessa grupperns kvalifikationsnivåer inte kan

¹Barro och Lee (2015) är en färsk översikt av denna forskning.

²Se till exempel Hanushek och Woessmann (2015).

Fördjupning 3.1 Internationella färdighetstester

Jämförelser av kognitiva färdigheter mellan länder bygger på internationella färdighetstester som genomförs av organisationer som *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) och OECD. De första testerna av detta slag genomfördes redan på 1960-talet av IEA för en grupp länder som frivilligt valde att delta. OECD började med sina tester under 1990-talet och dessa har nu expanderat till att omfatta samtliga medlemsländer.

Målgruppen för de internationella färdighetstesterna varierar. Vissa syftar till att mäta färdigheterna hos elever i skolåldern. IEAs tester *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) och *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS) är för barn i åldrarna 9–13 år. Sedan år 2000 har OECD vart tredje år testat skolbarn i femtonårsåldern genom *Programme for International Student Assessment* (PISA). Dessa tester genomförs i skolmiljö. PISAs syfte skiljer sig från TIMSS och PIRLS. De två senare mäter elevers färdigheter med avseende på kunskapsmål som är gemensamma för de deltagande ländernas läroplaner, medan PISA i stället mäter tillämpade kunskaper och färdigheter som bör vara till nytta i vardagslivet.

OECD genomför också tester för att mäta den vuxna befolkningens färdigheter. Dessa tester riktar sig mot 16–64-åringar. Det första testet av detta slag var *International Adult Literacy Survey* (IALS) som mätte läs- och skrivkunnigheten hos den vuxna befolkningen i 22 länder. Testet genomfördes 1994 eller 1998. Sverige var ett av de första nio länderna som deltog redan 1994. År 2013 publicerade OECD resultaten från *The Programme for International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC). Detta var den första fullskaliga bedömningen av vuxnas färdigheter i samtliga OECD-länder. PIAAC mäter färdigheterna i läs- och skrivkunnighet, matematik och problemlösning. Målet är att mäta ”förmågor som är av central betydelse för bearbetning av information” (*key information-processing competencies*) vilka bör vara viktiga för vuxna i sociala sammanhang och arbetslivet.

höjas avsevärt kommer utbudet av lågkvalificerade personer på den svenska arbetsmarknaden att öka kraftigt.

Utbildningssystemet och demografiska faktorer påverkar *utbudet* av färdigheter. Men även *efterfrågan* på färdigheter varierar över tid och mellan länder.

Efterfrågan på färdigheter styrs i hög grad av den teknologiska utvecklingen som vanligtvis är gemensam för alla ekonomiskt utvecklade länder. Under de senaste decennierna har den teknologiska utvecklingen förskjutit efterfrågan från lågkvalificerad till högkvalificerad arbetskraft. Det har också blivit lättare att flytta enklare arbetsuppgifter till låglöneländer, vilket även det har minskat efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft i länder som Sverige.

Hur dessa förändringar i utbudet av och efterfrågan på färdigheter återspeglas i sysselsättning och löner för lågkvalificerade påverkas av lagar, regler och normer på arbetsmarknaden (det som nationalekonomer brukar benämna *arbetsmarknadsinstitutioner*). Sverige har traditionellt ansetts vara det ledande exemplet på den nordiska välfärdsmodellen med höga minimilöner och en sammanpressad lönestruktur. Denna modell kan vara illa lämpad för att hantera stora förändringar i fördelningen av färdigheter. Framför allt finns det en risk att de lägsta lönerna inte anpassas när antalet lågkvalificerade personer ökar. Följden blir då en låg sysselsättningsgrad för dessa grupper. Sysselsättningsutvecklingen för lågkvalificerade har också varit sämre i Sverige än i många andra jämförbara länder under de senaste två decennierna. Samtidigt är relativlönerna för lågkvalificerade höga i ett internationellt perspektiv. Det tyder på att de svenska arbetsmarknadsinstitutionerna har haft svårt att hantera de förskjutningar av arbetskraftsefterfrågan och förändringar i färdighetsfördelningen som ägt rum. Mot bakgrund av de ytterligare förändringar i färdighetsfördelningen som kan antas ske framöver till följd av den stora flyktinginvandringen ger detta anledning till stor oro.

Kapitlet är upplagt på följande sätt. Avsnitt 3.1 ger en kort översikt av forskningen om vad färdighetsnivån betyder för sysselsättningen. Avsnitt 3.2 diskuterar de förändringar av svenska skolelevers färdigheter som internationella provresultat indikerar. Denna diskussion bygger till stor del på redan publicerad forskning utifrån PISA-studierna. Vi granskar också möjliga förklaringar till nedgången i PISA-resultaten och då särskilt vilken betydelse invandringen har haft. Avsnitt 3.3 diskuterar sedan studier av den vuxna befolkningens kunskaper. Vi använder IALS-data från 1990-talet och nyligen publicerade PIAAC-data från 2012. Dessa data visar på förändringar som stämmer överens med både PISA-undersökningarna och andra mätningar av skolelevers färdigheter. Den samlade evidensen ger starka belägg för att färdighetsnivån i Sverige generellt har fallit. Avsnitt 3.4 fokuserar på sambandet mellan arbetsmarknadsutfall och färdigheter på individnivå. Syftet är att jämföra avkastningen på färdigheter, främst i fråga om sysselsättning, mellan Sverige och andra länder och att analysera i vilken mån de observerade skillnaderna speglar skillnader i arbetsmarknadens och då särskilt lönebildningens funktionssätt. Avsnitt 3.5 summerar våra slutsatser.

3.1 Färdigheternas betydelse på arbetsmarknaden

Nationalekonomisk analys av färdigheternas betydelse på arbetsmarknaden bygger på begreppet *humankapital*. Arbetstagarnas produktivitet skiljer sig enligt detta synsätt åt eftersom olika individer besitter olika mängd produktivt kapital i form av färdigheter. Att färdighetsnivåerna skiljer sig åt beror dels på att individerna investerat olika mycket tid och kraft på att öka sitt humankapital, dels på initiala skillnader mellan individerna.

Efterfrågan på färdigheter förändras över tid. Den vanligaste orsaken är förändringar av produktionstekniken. Teknologisk utveckling kan påverka efterfrågan på färdigheter på olika sätt. Så till exempel har forskning i ekonomisk historia visat att de nya tillverkningsmetoder som infördes under 1800-talet inledningsvis ledde till att högkvalificerade hantverkare ersattes av lågkvalificerade arbetare sysselsatta i mekanisk fabriksproduktion. I början av 1900-talet började emellertid nya tillverkningsmetoder användas som substitut för lågkvalificerade arbetsuppgifter. Det ledde till en förskjutning av efterfrågan från lågkvalificerad till mer kvalificerad arbetskraft. Efter andra världskriget har denna utveckling blivit ännu mer accentuerad. Den engelska beteckningen på detta fenomen är *skill-biased technological change*.³

Under de senaste decennierna har ny produktionsteknologi kopplad till exempelvis datorisering krävt arbetskraft med förhållandevis hög kognitiv färdighetsnivå. Samtidigt har dessa nya produktionstekniker påverkat efterfrågan på arbetskraft längre ner i färdighetsfördelningen. Nya produktionsmetoder har ersatt arbetstagare i ”mellankvalificerade” jobb – till exempel vissa typer av kontorsarbete – med datorer. Effekterna av den nya teknologin har dessutom förstärkts av globaliseringen. De jobb för vilka efterfrågan har påverkats negativt av den teknologiska utvecklingen har också blivit lättare att flytta till låglöneländer (*offshoring* eller internationell *outsourcing*). Den sammantagna effekten är att efterfrågan på ”mellankvalificerade” arbetstagare sjunkit. Arbetstagare i mellanskiktet har antingen tvingats uppgradera sitt humankapital eller söka sig till mindre kvalificerade arbeten. Även om denna utveckling har varit mest dramatisk i de anglosaxiska länderna, finns tecken på en liknande polarisering också i andra länder, inklusive Sverige.⁴

Medan efterfrågan på färdigheter huvudsakligen bestäms av produktionsteknologin, så beror utbudet av färdigheter på såväl enskilda individers som kollektiva

³ Autor med flera (1998) är en översikt av forskningen om sambandet mellan produktionsteknologi och efterfrågan på färdigheter.

⁴ Angående evidens för polarisering på den amerikanska arbetsmarknaden med avseende på färdigheter se Autor med flera (2003). Goos med flera (2009) ger belägg för sådan jobbpolarisering på den europeiska arbetsmarknaden. Adermon och Gustavsson (2013) är en detaljerad studie av den svenska utvecklingen.

politiska beslut. Utbudet av färdigheter bestäms huvudsakligen inom ramen för utbildningssystemet. Den enskilda individen bestämmer där hur mycket tid och ansträngning denna ska investera för att bygga upp sitt humankapital. Men politiska beslut om utbildningen är också avgörande. Lagar om obligatorisk skolgång har varit centrala för att höja arbetskraftens genomsnittliga färdighetsnivå. Det har skett genom att höja nivån för de mest lågkvalificerade. Politiska beslut påverkar också utbildningsnivån genom att bestämma hur elever kan röra sig från en utbildningsnivå eller utbildningstyp till en annan, genom direkta subventioner av högre utbildning och genom investeringar i utbildningssystemets kvalitet. De senare kan ske direkt genom att ytterligare resurser tillförs utbildningssystemet eller indirekt genom att skolor och universitet ges incitament att förbättra sina utbildningsresultat.

Andra faktorer som stora demografiska förändringar till följd av migration kan också förändra utbudet av färdigheter. Fördelningen av färdigheter förändras om de som lämnar eller flyttar till ett land har väsentligt andra färdighetsnivåer än den kvarvarande befolkningen. En potentiell konsekvens av utvandring är så kallad hjärnflykt (*brain drain*). Den uppstår när de som lämnar ett land generellt har en högre utbildningsnivå än de som stannar kvar. Detta fenomen förknippas huvudsakligen med utvecklingsländer, där lönerna i högkvalificerade yrken vanligtvis är betydligt lägre än i de ekonomiskt mest utvecklade länderna. Men för de europeiska länderna idag är invandrargruppernas färdigheter det relevanta problemet. Det gäller särskilt för de länder där flyktinginvandring utgör en betydande del av den totala invandringen. Flyktingar kommer normalt från länder där färdighetsnivåerna är lägre än i Europa och deras migrationsbeslut motiveras inte av arbetsmarknadsskäl. Denna invandring förändrar arbetskraftens sammansättning så att andelen lågkvalificerade ökar. Frågan är högaktuell för Sverige och andra EU-länder som nu tar emot rekordstora mängder flyktinginvandrare.

På en arbetsmarknad med perfekt konkurrens skulle utbud av och efterfrågan på olika färdigheter bestämma priset på dessa. Därmed skulle arbetsmarknaden anpassa sig till förändringar i arbetskraftens sammansättning genom att lönerna för olika grupper ökar eller minskar. I verkligheten styrs emellertid arbetsmarknadens funktionssätt av många regler, lagar och normer (arbetsmarknadsinstitutioner) som påverkar hur färdigheter prissätts. Sverige brukar ses som det ledande exemplet på den nordiska arbetsmarknadsmodellen som präglas av hög facklig organisationsgrad och hög täckningsgrad för kollektivavtal. Den svenska modellen innebär också förhållandevis generös arbetslöshetsersättning och ett starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda.

Det finns en omfattande arbetsmarknadsekonomisk forskning om konsekvenserna av olika arbetsmarknadsinstitutioner. Medan effekterna på den totala syssel-

sättningen är komplexa, så är en robust slutsats att hög facklig organisationsgrad minskar lönespridningen. Forskningen visar också att en kombination av stela löner och generösa välfärdssystem, till exempel arbetslöshetsförsäkring, kan medföra ett stort sysselsättningsgap mellan hög- och lågkvalificerade grupper, eftersom lönenivåerna då inte anpassar sig till skillnader i produktivitet. Höga minimilöner kan vara ett svårt hinder för anställning av lågkvalificerade.⁵

En förändring av färdighetsfördelningen så att andelen lågkvalificerade arbetstagare ökar kan därmed få betydande sysselsättningskonsekvenser i ett land som Sverige. Om arbetsmarknadsinstitutionerna förhindrar att lönerna anpassar sig till en förändring i arbetskraftens sammansättning, är en trolig följd att lågkvalificerade får svårare att hitta anställning. Därför kan förändringar som kraftigt ökad invandring av lågkvalificerade eller en försämring av utbildningssystemets förmåga att utbilda kvalificerad arbetskraft få allvarliga negativa konsekvenser på arbetsmarknaden.

3.2. Förändringar i färdighetsfördelningen bland svenska skolelever

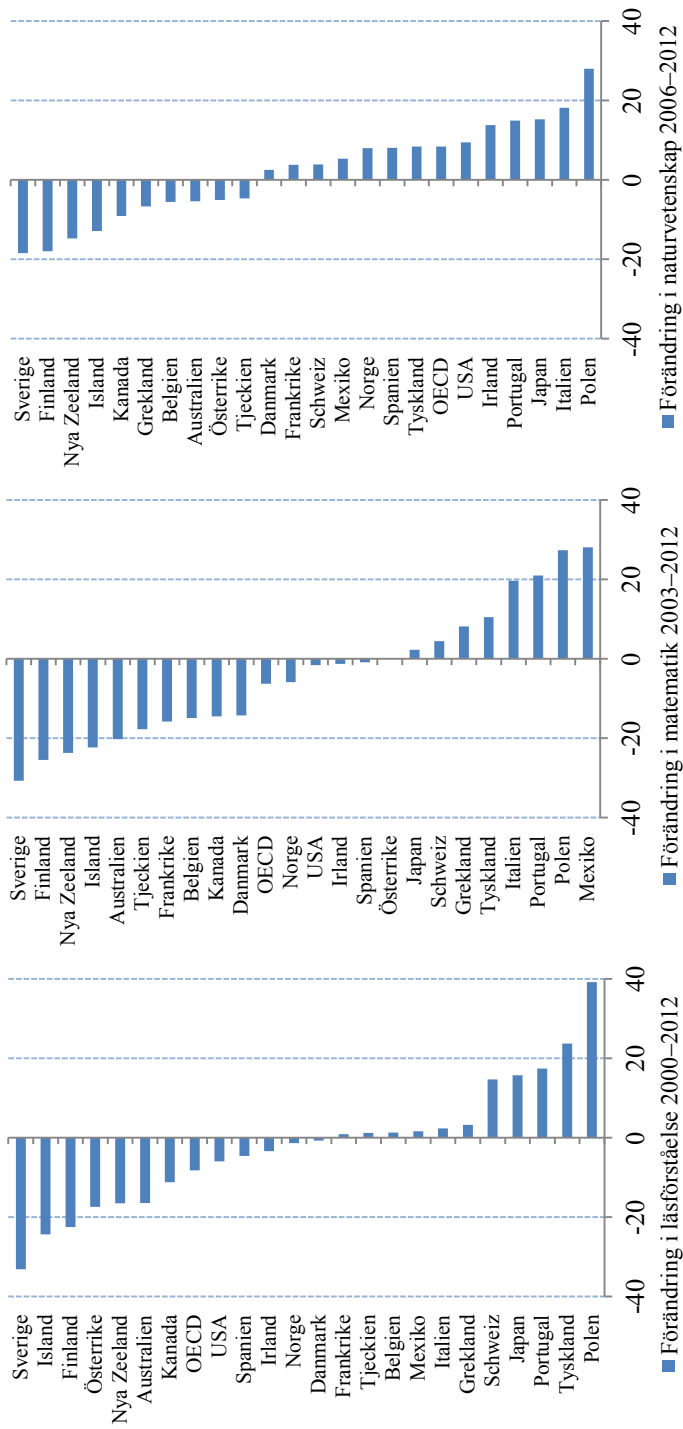
Sverige har traditionellt varit ett land med mycket hög utbildningsnivå. Enligt de flesta mått är den klart högre än genomsnittet i OECD. Andelen 25–64-åringar med minst gymnasiekompetens var enligt OECD (2012) 87 procent. Det innebär en sjundeplats i OECD. Även andelen med högskoleexamen, 34 procent, är bland de högsta i OECD. Mätt som formell utbildningsnivå är således den svenska arbetskraften högkvalificerad.

Under senare år har dock utbildningsnivån i Sverige visat tecken på försämring. Detta är särskilt tydligt vad avser andelen skolelever som inte avslutar gymnasiet. OECD (2012) förutspår att endast 75 procent av dagens ungdomar någon gång kommer att avsluta gymnasiet. Detta är klart under genomsnittet i OECD. Fredriksson och Vlachos (2011) visar att avhoppet från gymnasiet började öka redan för årskullar födda i mitten av 1970-talet. Hall (2009) och Björklund med flera (2010) ger belägg för att åtminstone en del av de ökade avhoppet är relaterad till de gymnasie-reformer som genomfördes i början av 1990-talet. Dessa reformer ändrade betygssystemet och lade till ett extra obligatoriskt tredje år för yrkesprogrammen på gymnasiet. Dessutom fick dessa program ett mer akademiskt innehåll. Syftet var att underlätta övergången från yrkesprogram till eftergymnasial utbildning.⁶

⁵Kapitel 4 analyserar minimilönernas betydelse för sysselsättningen mer utförligt.

⁶I syfte att minska avhoppet från gymnasiet yrkesprogram införde alliansregeringen 2011 nya bestämmelser som innebar att dessa program inte längre gav högskolebehörighet. Detta har emellertid lett till att andelen elever i yrkesprogrammen minskat kraftigt. Den nya regering som tillträdde 2014 har tillsatt en utredning om återinförande av högskolebehörigheten för yrkesprogrammen..

Figur 3.1 Förändringar i PISA-resultaten i läsförståelse, matematik och naturvetenskap för hela befolkningen efter land, 2000–2012



Anm: Basåret varierar beroende på vilket år den första fullständiga undersökningen för ämnet genomfördes.
 Källa: Egna beräkningar utifrån PISA-data.

Förändringarna i hela befolkningens utbildningsnivå har än så länge varit relativt blygsamma, men förändringarna i skolelevens resultat i internationella färdighetstester har varit desto tydligare. Detta gäller särskilt de mycket omskrivna fallen i PISA-resultaten som avser matematik, läsning, och naturvetenskap. Dessa visas i Figur 3.1.⁷ Sverige har haft den största nedgången bland samtliga OECD-länder i alla tre ämnena under 2000-talet. Denna nedgång innebär att de svenska eleverna 2012 placerade sig långt under medelvärdet för OECD. De genomsnittliga svenska resultaten 2012 är bland de lägsta i Europa och en hel standardavvikelse sämre än de bäst presterande länderna Sydkorea och Japan. Denna utveckling har skapat en utbredd oro över den svenska skolans förmåga att förse eleverna med de färdigheter som behövs på dagens arbetsmarknad. Dessutom har svenska provresultat också minskat i andra internationellt jämförbara färdighetstester som TIMSS och PIRLS (se Fredriksson och Vlachos 2011).

De svenska resultaten i PISA sjönk i hela fördelningen. Ett sätt att karaktärisera den är genom så kallade prestationsnivåer. Dessa kategorier bildas på basis av elevernas provresultat och syftar till att sammanfatta PISA-testerna på ett mer aggregerat sätt. Tanken är att dela in eleverna så att de som har liknande provresultat grupperas på samma prestationsnivå. Från och med det år då undersökningen genomfördes första gången till och med 2012 sjönk andelen svenska elever på den högsta prestationsnivån, samtidigt som andelen på den lägsta ökade, i alla tre ämnena. I matematik sjönk resultatet över hela fördelningen och spridningen mellan elever förblev ungefär densamma. Fallet i andelen elever på den högsta prestationsnivån i matematik mellan 2003 och 2012 (8 procentenheter) var nästan lika stort som ökningen av andelen elever på den lägsta nivån (10 procentenheter). Detta kan tolkas som att prestationsnivån sjönk för hela elevpopulationen utan att skillnaderna mellan eleverna ökade.

Däremot tyder resultaten i både naturvetenskap och läsförståelse på ökade skillnader mellan elever. I naturvetenskap ökade standardavvikelsen med 6 poäng mellan 2006 och 2012, vilket var den största ökningen i OECD efter Finland. I läsning ökade andelen elever på den lägsta nivån med 10 procentenheter mellan 2000 och 2012, medan andelen elever på den högsta nivån endast sjönk marginellt. Standardavvikelsen ökade mer än i något annat land i OECD med undantag för Frankrike. Denna ökning av spridningen i kunskaper skedde i huvudsak mellan 2009 och 2012. Mellan dessa år ökade standardavvikelsen för läsförståelse med 8 poäng och andelen elever på den lägsta prestationsnivån med 6 procentenheter.

⁷I våra trendberäkningar har vi valt att som basår använda det år då den första fullständiga mätningen inom respektive ämne genomfördes. För läsförståelse var det 2000, för matematik 2003 och för naturvetenskap 2006.

De beskrivna förändringarna i de svenska PISA-resultaten betyder att andelen lågkvalificerade elever som slutar grundskolan har ökat. Andelen elever på den lägsta prestationsnivån inom samtliga tre ämnen har ökat från det att undersökningen genomfördes första gången till och med 2012. En allt större andel av de elever som lämnar grundskolan klarar alltså inte av de mest grundläggande uppgifterna i PISA.

Fördjupning 3.2 Beskrivning av medelvärde och spridning i PISA-undersökningarna

Testresultaten i PISA kan användas för att beskriva både elevernas genomsnittliga prestationer och spridningen i prestationer. Ofta är man främst intresserad av att beskriva färdighetsnivån för den typiska eleven i ett land eller i en grupp i ett land. Då behövs ett mått som beskriver var mitten av fördelningen finns. Det vanligaste måttet är det genomsnittliga antalet poäng (medelvärdet) för ett land eller en grupp. Detta mått redovisas i Tabellerna 3.1 och 3.2. OECD delar även upp populationerna mellan så kallade prestationsnivåer (*proficiency levels*) utifrån individernas testresultat.

Ju högre prestationsnivån är, desto större krav ställs det för att nå denna nivå. Exempelvis kräver nivå 5 i läsförståelse att eleven kan ”lokalisera och organisera ett flertal i texten djupt inneslutna informationsuppgifter för att därigenom dra slutsatser om vilka av dessa som är relevanta” (OECD 2014).⁸ Uppgifter på denna nivå ställer även krav på kritisk utvärdering av texter vars innehåll och form eleven är obekant med. I hela OECD nådde 8 procent av eleverna denna nivå 2012. I Sverige var andelen densamma. För att gå från den lägsta nivån 1 till nivå 2 krävs att eleven kan hitta en enda informationsuppgift i en text samt identifiera huvudtanken i den. I OECD misslyckades 19 procent av de svarande att nå denna nivå i läsförståelse 2012 och placerades följaktligen på prestationsnivå 1. I Sverige var motsvarande andel 23 procent.

Tabell 3.1 visar de genomsnittliga svenska poängen i läsförståelse för samtliga PISA-tester uppdelade efter prestationsnivå. Tabellen illustrerar tydligt hur läsförståelsen minskat mellan 2000 och 2012. Nedgången speglas dels av att det genomsnittliga antalet poäng fallit kraftigt, dels av att en mycket högre andel elever ligger på prestationsnivåerna 1 och 2 år 2012 (46 procent) än 2000 (33 procent). Det senare motsvaras av att färre elever uppnådde de

⁸Vår översättning.

Tabell 3.1 Mått på elevers läsförståelse i PISA-undersökningarna för Sverige

År	Genomsnittligt antal poäng	Nivå 1, procentandel	Nivå 2, procentandel	Nivå 3, procentandel	Nivå 4, procentandel	Nivå 5, procentandel
2000	516	13	20	30	26	11
2003	514	13	21	30	25	11
2006	507	15	22	29	23	11
2009	497	17	23	30	20	9
2012	483	23	23	27	19	8

Källa: Egna beräkningar utifrån PISA-data.

två högsta nivåerna 4 och 5 år 2012 än år 2000: en minskning från 36 till 27 procent.

För att mäta i vilken grad prestationerna skiljer sig åt inom ett land krävs mått på spridningen i testresultat. Det vanligaste spridningsmåttet är standardavvikelsen som summerar spridningen med en enda siffra. Standardavvikelsen har en mycket intuitiv tolkning om fördelningen är symmetrisk. Om testresultaten är normalfördelade, presterar 64 procent av eleverna inom en standardavvikelse från det genomsnittliga resultatet. Poängen i PISA-testerna är normaliserade så att standardavvikelsen i hela OECD är 100. I Sverige var standardavvikelsen för läsförståelsetestet 107 poäng 2012. Det betyder att spridningen i Sverige var större än för OECD-länderna i genomsnitt.

Ett alternativt sätt att beskriva spridningen av testresultat är att beräkna skillnaden i antalet poäng mellan olika percentiler av poängfördelningen. Även detta är ett mycket intuitivt spridningsmått eftersom det direkt ger skillnaden i testresultat mellan individer vid olika punkter i fördelningen. I hela OECD var skillnaden mellan den 90e och den 10e percentilen i läsförståelse 254 poäng år 2012, medan den var 271 i Sverige. Även detta mått indikerar en större spridning i testresultat i Sverige än i OECD som helhet. Fördelningen av elever över olika nivåer kan också användas för att beskriva spridningen inom ett land. Om de flesta elever befinner sig på de högsta respektive lägsta nivåerna är spridningen stor. Därför använder OECD ibland summan av andelen skolelever på den högsta och den lägsta nivån som ett mått på spridningen. För läsförståelse var summan i hela OECD 29 procent medan den i Sverige var 31 procent.

Tabell 3.2 Spridningsmått för Sverige i PISAs läsförståelseundersökningar, antal poäng

År	Standardavvikelse	Poäng vid 10e percentilen	Poäng vid 90e percentilen	Skillnad mellan 90e och 10e percentilen	Summa av andelen studenter på nivåerna 1 och 5
2000	92	392	630	239	24
2003	96	390	631	242	24
2006	98	378	629	250	26
2009	99	368	620	252	26
2012	107	342	614	271	31

Källa: Egna beräkningar utifrån PISA-data.

Tabell 3.2 redovisar dessa alternativa spridningsmått för läsförståelseundersökningen i Sverige. Alla tre måtten visar att spridningen ökade i Sverige mellan 2000 och 2012.

Det har lagts ner mycket möda inom forskningen på att förklara nedgången i de svenska PISA-resultaten. Analyser av olika undergrupper har dock gett få ledtrådar. Även om könsskillnaderna i både matematik och läsförståelse har ökat, så har resultaten för både kvinnliga och manliga skolelever försämrats betydligt. I matematik var den svenska nedgången för pojkar den största i OECD, medan den för flickor var näst störst efter Island. I läsförståelse var försämringen i Sverige den största i OECD för både pojkar och flickor. Även vad gäller andra observerbara faktorer tycks nedgången ha varit generell. Fredriksson och Vlachos (2011) visar visserligen att försämringen av läsförståelse har varit något större för elever i mindre städer än i större städer, men skillnaderna är små.

Böhlmark och Holmlund (2012) använder den information om föräldrars bakgrund som PISA innehåller och finner att sambandet mellan föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas läsförståelse blev starkare mellan 2006 och 2009. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet eftersom uppgifterna om föräldrarnas utbildningsnivå rapporterades av eleverna själva och sådana uppgifter ofta är opålitliga.

Den enda observerbara egenskap som verkar kunna förklara nedgången i de svenska testresultaten är invandring. Mellan 2000 och 2012 minskade andelen elever med minst en inrikesfödd förälder i de svenska PISA-undersökningarna från 90 till 85 procent och andelen med två inrikesfödda föräldrar från 77 till 68

procent. Merparten av denna minskning ägde rum mellan 2009 och 2012. Sahlgren (2015) använder den senare definitionen av inrikes födda för att undersöka vilken effekt invandringen haft på de svenska PISA-resultaten. Han visar att den ökade andelen elever med invandrarbakgrund rent mekaniskt har lett till att de genomsnittliga svenska testresultaten fallit, eftersom dessa elever – precis som i andra länder – presterar sämre i PISA-testerna än elever utan invandrarbakgrund. Gapet mellan de två grupperna speglar en mängd olika faktorer som missgynnar elever med invandrarbakgrund, till exempel ofullständiga kunskaper i svenska. Därför kan en del av nedgången i de svenska testresultaten, och då särskilt i läsförståelse och naturvetenskap, helt enkelt förklaras av att andelen invandrare ökat.

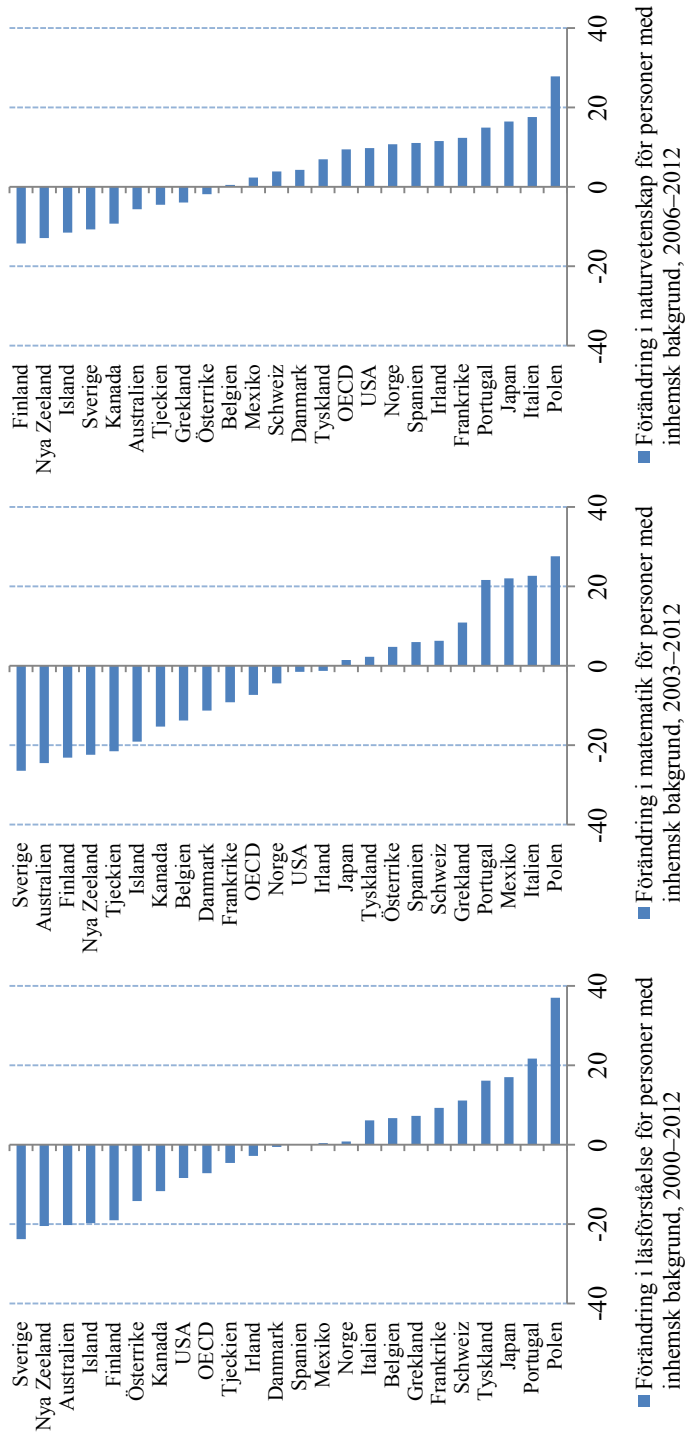
När man analyserar hur mycket ökad invandring har bidragit till att de svenska testresultaten försämrats jämfört med andra länder måste man komma ihåg att också de flesta andra ekonomiskt utvecklade länder har haft en ökad invandring. Mellan 2000 och 2012 ökade i själva verket andelen skolelever med invandrarbakgrund i PISA-studierna mer i Grekland, Irland, Kanada, Portugal, Tyskland och Österrike än i Sverige.⁹ Därför kan den mekaniska effekten av invandring mycket väl vara likartad i andra länder. Figur 3.2 visar förändringen i testresultat för elever med inhemsk bakgrund i olika länder. Det framgår att nedgången i PISA-resultat var större för personer med inhemsk bakgrund i Sverige än i de flesta andra länder. Om man endast beaktar nedgången för elever med inhemsk bakgrund, så är ändå fallet för svenska elever det största i läsförståelse och matematik och det fjärde största efter Finland, Nya Zeeland och Island i naturvetenskap. Även om den ökade andelen elever med invandrarbakgrund har bidragit till försämringen av de svenska PISA-resultaten, kan den alltså inte förklara merparten av nedgången relativt övriga länder.

Även om den rent mekaniska effekten av generellt ökad invandring bara kan förklara en mindre del av förändringen i de svenska PISA-resultaten, är det möjligt att en förändring i invandringens sammansättning kan vara av stor betydelse. Om nyanlända invandrare kommer från länder där utbildningsnivån generellt är lägre än för både personer med inhemsk bakgrund och tidigare invandrare, är det troligt att de nyanlända eleverna åtminstone till en början presterar sämre i PISA än båda dessa grupper. En sådan förändring i migrationsströmmarnas sammansättning borde därför resultera i att gapet i PISA-undersökningarna mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund ökar.¹⁰

⁹Vi använder här Sahlgrens definition av invandrarbakgrund. Han klassificerar personer som invandrare om de har minst en förälder som är utrikesfödd.

¹⁰Sahlgren (2015) betonar effekten av sammansättningsförändringar i gruppen invandrare. Enligt hans beräkningar kan 30 respektive 18 procent av den svenska försämringen i testresultat i naturvetenskap och läsförståelse förklaras på detta sätt.

Figur 3.2 Förändringar i PISA-resultaten i läsförståelse, matematik och naturvetenskap för personer med inhemsk bakgrund, efter land, 2000–2012



Anm: Basåret varierar beroende på vilket år den första fullständiga undersökningen för ämnet genomfördes.
Källa: Egna beräkningar utifrån PISA-data.

Det är också sant att skillnaden i testresultat mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund har ökat på samtliga tre områden som PISA-undersökningarna omfattar. Ökningen är störst för läsförståelse: här ökade gapet med 19 poäng mellan 2003 och 2012. Detta var den tredje största ökningen efter Frankrike och Finland. Även i naturvetenskap ökade gapet kraftigt med 13 poäng mellan 2006 och 2012. Ökningen av gapet var däremot liten i matematik. En regressionsanalys ger emellertid vid handen att ökningen av skillnaden endast var statistiskt säkerställd för läsförståelse, där den största ökningen skedde mellan 2009 och 2012 då gapet växte med 11 poäng.

Fördjupning 3.3 Regressionsanalys av trender i PISA-resultat för personer med inhemsk respektive utländsk bakgrund

Ett sätt att bedöma invandringens betydelse för de svenska PISA-resultaten är att göra en regressionsanalys av trenderna i PISA för elever med inhemsk respektive elever med utländsk bakgrund. Denna fördjupning studerar hur testresultaten förändrats över tiden och hur de beror på individens bakgrund (invandrare eller inte) som kan ha olika effekter under olika år. Tabell 3.3 redovisar skattningsresultaten.

De skattade koefficienterna kan tolkas på följande sätt. Konstanten anger det genomsnittliga antalet poäng för skolelever med inhemsk bakgrund det basår då den första fullständiga mätningen för respektive ämne genomfördes. För läsförståelse var basåret 2000, för matematik 2003 och för naturvetenskap 2006. Samtliga medelvärden för personer med svensk bakgrund är över 500, vilket är det normaliserade medelvärdet för OECD. Koefficienten för variabeln ”Invandrare” visar skillnaden mellan personer med inhemsk respektive utländsk bakgrund under basåret. Det skattade medelvärdet under basåret för personer med utländsk bakgrund kan därför beräknas genom att addera koefficienten för ”Invandrare” till konstanten (vilket minskar värdet eftersom koefficienten är negativ). Det ger en poäng på cirka 500 i läsförståelse, 477 i matematik och 470 i naturvetenskap. Skillnaden mellan de två grupperna är statistiskt säkerställd i samtliga ämnen. Störst är skillnaden i naturvetenskap där den är nästan 44 poäng.

Koefficienterna för årsvariablerna kan tolkas som trender i testresultaten för gruppen med inhemsk bakgrund. Denna gruppens medelvärde för varje år kan därmed beräknas genom att addera koefficienten för årsvariabeln till

Tabell 3.3 Regressionsanalys av svenska PISA-resultat

	Läsförståelse	Matematik	Naturvetenskap
Invandrare	-34,45*** (4,46)	-43,49*** (5,34)	-43,65*** (4,85)
År 2003	-0,51 (3,08)		
År 2006	-7,98 (3,93)	-8,19** (3,19)	
År 2009	-15,96*** (3,90)	-14,89*** (3,85)	-6,66** (3,39)
År 2012	-23,79*** (4,17)	-26,38*** (3,49)	-10,67*** (3,84)
Invandrare x År 2003	-3,02 (6,55)		
Invandrare x År 2006	-2,54 (6,40)	4,26 (7,74)	
Invandrare x År 2009	-7,83 (6,84)	0,93 (8,01)	-3,68 (8,28)
Invandrare x År 2012	-18,83*** (6,68)	-3,97 (7,13)	-13,14* (7,39)
Konstant	534,25*** (2,21)	520,04*** (2,34)	513,90*** (2,27)

Anm: Tabellen redovisar de skattade koefficienterna för de förklarande variablerna. Den beroende variabeln är testresultaten i läsförståelse, matematik eller naturvetenskap. Standardfelen för respektive variabel redovisas inom parentes. ***, **, och * visar att estimaten är statistiskt säkerställda med, respektive, 1, 5 eller 10 procents säkerhet. Skattningarna tar hänsyn till PISAs komplexa svars- samt urvalsstruktur för estimeringen av koefficienter och standardfel.

Källa: Egna beräkningar utifrån PISA-data.

konstanten (vilket minskar värdet eftersom koefficienterna är negativa). Det innebär att för 2012 var medelvärdet för elever med inhemsk bakgrund 510 i läsförståelse, 494 i matematik och 503 i naturvetenskap. Samtliga nedgångar i testresultat mellan basåret och 2012 var statistiskt säkerställda. Som framgår av tabellen blev fallet i matematik statistiskt säkerställt 2009, medan det blev det först 2012 i naturvetenskap.

Koefficienterna för de variabler som interagerar invandrar- och årsvariablerna visar hur skillnaden mellan elever med inhemsk och utländsk bakgrund utvecklats över tiden. Gapet till basåret kan beräknas genom att addera ko-

efficiensen för den interagerade variabeln för respektive år till koefficienten för invandrarvariabeln. För läsförståelse innebär det att gapet mellan de två grupperna var 53 poäng 2012. Ökningen i förhållande till basåret, med 19 poäng, är statistiskt säkerställd. I matematik och naturvetenskap var gapet 47 respektive 57 poäng 2012. Ökningen i förhållande till basåret var dock inte statistiskt säkerställd i matematik. I naturvetenskap var ökningen bara statistiskt säkerställd på 10-procentsnivån.

Tabell 3.3 tyder på att gapet mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund är betydande i samtliga tre ämnen. Vi har dock säkra belegg för att det har ökat endast för läsförståelse. Detta innebär att den förändrade sammansättningen av eleverna till följd av invandringen endast med säkerhet kan sägas ha påverkat nedgången i elevernas läsförståelse.

Svenska elevers prestationer i internationella färdighetstester har sammanfattningsvis fallit på ett oroväckande sätt. Om testerna verkligen mäter de färdigheter som de syftar till, kan man förvänta sig att de försämrade resultaten får betydande konsekvenser för arbetsmarknaden framöver. Ett ytterligare skäl till oro är att forskningen inte har kunnat förklara vad nedgången beror på. Även om invandringen har bidragit till försämringen, kan den ändå bara förklara en del av fallet. Däremot står det klart att det ökande gapet mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund blir en viktig utmaning för det svenska skolsystemet framöver. Dagens stora flyktinginvandring gör denna utmaning ännu mycket svårare.

3.3 Förändringar i färdighetsfördelningen bland vuxna i Sverige

Det ligger nära till hands att tona ner betydelsen av PISA-studierna med argumentet att de endast testar femtonåringar och därför bara ger information om högstadielärares färdigheter. Sambandet mellan PISA-resultaten och de färdigheter som deltagarna har när de inträder på arbetsmarknaden är endast indirekt. Men OECD gör också tester för att mäta färdigheterna hos den vuxna befolkningen. Eftersom dessa tester mäter färdigheter som används i arbetslivet är de av mer direkt relevans från ett arbetsmarknadsperspektiv. Det har genomförts två sådana internationella tester under senare årtionden: *International Adult Literacy Survey (IALS)* från mitten av 1990-talet och *Programme for International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)* från 2012. Sverige deltog i båda testerna. Dessa undersökningar gör det möjligt att jämföra resultaten för olika åldersgrupper av befolkningen mellan olika länder.

En jämförelse av de svenska resultaten i dessa studier visar på intressanta mönster. Svenska vuxna gjorde anmärkningsvärt bra ifrån sig i IALS 1994. Tabell 3.4 redovisar det genomsnittliga antalet poäng i läs- och skrivkunnighet i olika åldersgrupper för de länder som deltog. Sverige hade det högsta testresultatet för samtliga åldersgrupper. Vidare var Sverige det land som hade den största andelen på den högsta prestationsnivån och den minsta andelen på den lägsta nivån. Till exempel nådde över 40 procent av 16–25-åringarna i Sverige den högsta nivån, medan endast 3 procent hamnade på den lägsta.

Tabell 3.4 Genomsnittlig läs- och skrivkunnighet i IALS 1994–1998 efter åldersgrupp, antal poäng

Land	Ålder 16–25	Ålder 26–35	Ålder 36–45	Ålder 46–55	Ålder 56–65
Belgien	297	290	275	265	241
Danmark	299	300	296	281	264
Finland	310	306	290	275	248
Irland	277	271	267	248	235
Italien	271	258	245	229	205
Kanada	290	292	298	275	239
Nederländerna	297	297	287	276	258
Norge	305	304	299	287	262
Polen	253	244	235	216	192
Sverige	315	318	306	301	280
Tjeckien	287	287	278	269	258
Tyskland	290	290	284	280	264
USA	266	276	281	276	263

Anm: Nederländerna, Polen, Sverige, Tyskland och USA deltog i IALS 1994, Belgien 1996 och övriga länder 1998.

Källa: IALS-data.

Tabell 3.5 redovisar det genomsnittliga antalet PIAAC-poäng i läs- och skrivkunnighet efter åldersgrupp för de länder som deltog i både IALS och PIAAC. Enligt OECD är testerna i läs- och skrivkunnighet i PIAAC och IALS jämförbara. Det betyder att förändringar inom länderna mäter förändringar av läs- och skrivkunnigheten hos befolkningen i arbetsför ålder. Som framgår av Tabell 3.5 ligger Sverige fortfarande i topp bland de äldre åldersgrupperna. Läs- och skrivkunnigheten har dock sjunkit i alla ålderskategorier och i den yngsta åldersgruppen, 16–25-åringar, presterar nu Sverige sämre än Nederländerna, Belgien och Finland. Därmed framträder ett mönster som liknar det i PISA-studierna, även om de svenska testresultaten i PIAAC fortfarande är tämligen goda.

Tabell 3.5 Genomsnittlig läs- och skrivkunnighet i PIAAC 2012 efter åldersgrupp, antal poäng

Land	Ålder 16–25	Ålder 26–35	Ålder 36–45	Ålder 46–55	Ålder 56–65
Belgien	285	291	282	272	255
Danmark	276	282	281	266	252
Finland	297	309	299	284	260
Irland	271	276	271	259	251
Italien	261	260	253	249	233
Kanada	277	285	280	270	263
Nederländerna	295	298	294	277	261
Norge	275	289	288	277	262
Polen	281	277	268	259	249
Sverige	283	290	287	276	262
Tjeckien	281	287	275	266	262
Tyskland	279	281	275	264	254
USA	272	275	273	266	263

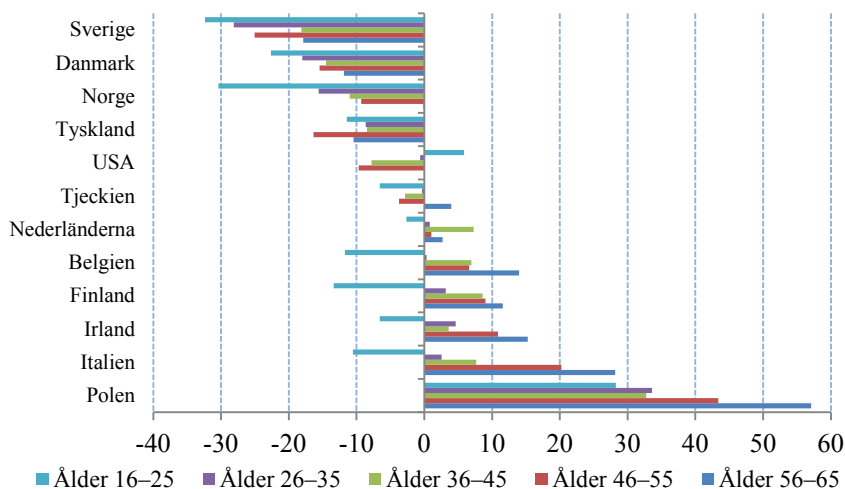
Källa: PIAAC-data.

Det genomsnittliga svenska resultatet i läs- och skrivkunnighet minskade med 26 poäng mellan IALS och PIAAC. Det var den största nedgången bland de länder som deltog i båda undersökningarna. Figur 3.3 visar att Sverige hade störst nedgångar i samtliga åldersgrupper. Figuren visar också att nedgången för Sverige var störst i den yngsta åldersgruppen, där testresultatet föll med 32 poäng. I denna grupp ingår de årskullar som har deltagit i PISA-undersökningarna sedan 2003. Detta är en viktig observation eftersom PIAAC mäter denna åldersgrupps färdigheter *efter* dess inträde på arbetsmarknaden. Att åldersgruppen presterar dåligt även i PIAAC tyder på att utbildningssystemet inte har lyckats förbättra dess färdighetsnivå efter femtonårsåldern. Det innebär risker för betydande arbetsmarknadskonsekvenser.

Eftersom standardavvikelsen endast har ökat marginellt, så visar inte PIAAC och IALS på någon större förändring i spridningen av färdigheter. Detta ligger i linje med Figur 3.3 där vi kan se en nedgång i testresultat i alla åldersgrupper. Andelen som nådde den högsta prestationsnivån sjönk med 18 procentenheter, medan andelen på de två lägsta nivåerna ökade med lika mycket. Förändringarna mellan IALS och PIAAC speglar sjunkande testresultat över hela fördelningen. Detta skiljer sig från resultaten avseende läsförmåga i PISA där också spridningen ökade.

I IALS och PIAAC kan man också jämföra resultaten för personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund. Sverige hade en av de största ande-

Figur 3.3. Förändringar av den genomsnittliga läsförståelsepoängen mellan IALS 1994–1998 och PIAAC 2012 efter åldersgrupper



Källa: Egna beräkningar baserade på IALS- och PIAAC-data.

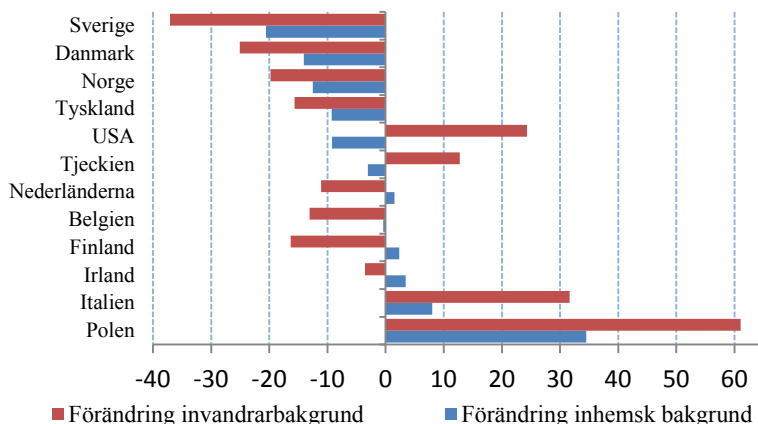
larna deltagare med invandrabakgrund i både IALS och PIAAC.¹¹ I IALS hade Sverige det högsta antalet poäng i läs- och skrivkunighet för invandrargrupper av samtliga länder som deltog i båda undersökningarna. Men Sverige hade också den största nedgången av samtliga dessa länder för personer med invandrabakgrund (se Figur 3.4). Andelen personer med invandrabakgrund på den högsta prestationsnivån föll från 16 till 6 procent mellan IALS och PIAAC, samtidigt som andelen på den lägsta nivån ökade från 20 till 42 procent. Fallet var särskilt stort i den yngsta ålderskullen med en minskning av genomsnittspoängen med hela 56. I den äldsta ålderskullen var nedgången endast 29 poäng.

Figur 3.4 visar också att Sverige hade den största resultatförsämringen mellan IALS och PIAAC för personer med inhemsk bakgrund. Mönstret för dem är kvalitativt mycket likt det för personer med invandrabakgrund: andelen på den högsta nivån föll kraftigt samtidigt som fallet var särskilt stort i den yngsta ålderskullen.

Tabell 3.6 visar att skillnaden i testresultat mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund ökade mer i Sverige än i något annat land (med undantag för Finland som hade en mycket liten andel invandrare när IALS genomfördes). Ökningen av skillnaden var dessutom störst i den yngsta åldersgruppen. Mönstret stämmer överens med Sahlgrens (2015) resonemang att sammansättningen av gruppen invandrare har ändrats under senare år. Mönstret är också

¹¹ Här definieras en person ha invandrabakgrund om denna uppger att han/hon talade ett främmande språk som barn. Detta är det närmaste vi kan komma den definition som används av Sahlgren (2015) i hans analys av PISA-data. IALS/PIAAC innehåller inte uppgifter om föräldrarnas ursprung.

Figur 3.4 Förändringar i den genomsnittliga läsförståelsepoängen mellan IALS 1994–98 och PIAAC 2012 för personer med inhemska respektive invandrarbakgrund



Källa: Egna beräkningar baserade på IALS- och PIAAC-data.

konsistent med den tidigare diskuterade analysen av motsvarande gap i PISAs läsförelståelseundersökningar. Däremot kan vi inte säga något bestämt om hur stor del av den svenska nedgången mellan IALS och PIAAC som kan tillskrivas invandringens förändrade sammansättning.¹²

Sammanfattningsvis ger således förändringarna i testresultaten mellan de studier som mätt vuxna färdigheter en liknande bild som PISA-undersökningarna. Den genomsnittliga prestationsnivån var visserligen mycket hög i IALS och ligger fortfarande högt i PIAAC, men vi ser en liknande nedgång som i PISA. Av de länder där det är möjligt att undersöka förändringar i den vuxna befolkningens läs- och skrivkunnetighet har Sverige haft det största fallet. Att denna nedgång är störst i den yngsta åldersgruppen ligger i linje med PISA-resultaten, eftersom denna åldersgrupp gick i skola under 2000-talets första årtionde. Vidare tyder både PISA-studierna och en jämförelse mellan IALS och PIAAC på att senare års invandringsvågor kan ha sänkt den genomsnittliga färdighetsnivån i Sverige.

En jämförelse mellan IALS och PIAAC visar också att skillnaden mellan personer med inhemska och personer med utländsk bakgrund har ökat. Att denna ökning i gapet är större för vuxna än för skolelever tyder på att förändringarna av skolelevs färdigheter riskerar att underskatta invandringens påverkan på arbetsmarknaden. Detta kan bero på att många (äldre) invandrare inträder på arbetsmarknaden utan att först ha gått genom det svenska skolsystemet. Mönstren i

¹² Det genomsnittliga antalet poäng i IALS och PIAAC går att jämföra med varandra, men det är inte möjligt att göra regressioner med "poolade" (sammanslagna) data från IALS och PIAAC av det slag som vi gjorde med data från PISA i Fördjupning 3.3.

IALS och PIAAC tyder på att denna invandrade arbetskraft är mindre kvalificerad än arbetskraften med inhemsk bakgrund. Men det är också möjligt att det svenska skolsystemet inte har lyckats kompensera invandrare som också får utbildning i Sverige för bristande skolutbildning i ursprungslandet.

Tabell 3.6 Skillnad i resultat mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund i IALS och PIAAC, antal poäng

Land	IALS 1994–1998	PIAAC 2012
Belgien	24	37
Danmark	27	38
Finland	32	51
Irland	-2	5
Italien	48	25
Nederländerna	30	43
Norge	31	38
Polen	28	1
Sverige	37	54
Tjeckien	22	6
Tyskland	27	34
USA	69	36

Källa: Egna beräkningar baserade på IALS- och PIAAC-data.

3.4. Arbetsmarknadseffekter av förändringar i färdighetsfördelningen

Analysen i föregående avsnitt visar att andelen lågkvalificerade personer i den arbetsföra befolkningen har ökat och kommer att öka ännu mer framöver. Den lägre genomsnittliga färdighetsnivån påverkar arbetskraftens genomsnittliga produktivitet och därmed ekonomins tillväxtpotential. Hur arbetsmarknaden påverkas beror på hur avtal och ekonomisk politik hanterar förändringen.

I de enklaste modellerna med perfekt konkurrens som nationalekonomer lär ut till sina studenter anpassar lönerna sig omedelbart till förändringar i utbud och efterfrågan. I en sådan värld skulle en förändring av arbetskraftens färdighetsfördelning främst påverka lönerna. Om andelen lågkvalificerade ökar, skulle även lönespridningen öka. Lönerna i lågkvalificerade yrken skulle falla som en följd av det ökade utbudet av sådan arbetskraft. Samtidigt skulle lönerna öka i högkvalificerade yrken därför att det relativa utbudet av högkvalificerad arbetskraft minskat. Någon stor förändring av den totala sysselsättningen skulle inte ske.

Denna läroboksmodell är förstås en förenklad beskrivning av verklighetens arbetsmarknad. I verkligheten kännetecknas arbetsmarknaden av ofullständig

information som – även i frånvaro av statliga regleringar och andra icke marknadskonforma ingrepp – förhindrar att arbetsmarknaden omedelbart når en ny jämvikt. Arbetstagare har inte överblick över alla lediga jobb och arbetsgivare observerar inte alla arbetssökande. Både arbetssökande och arbetsgivare måste ägna tid och kraft åt att hitta lämpliga matchningar. Därför leder förändringar i utbud och efterfrågan normalt också till sysselsättningsförändringar.

I vilken utsträckning som anpassningen sker genom förändrad sysselsättning påverkas av de institutioner som reglerar lönebildningen. Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av hög facklig organisationsgrad, hög täckningsgrad för kollektivavtal och hög grad av samordning i avtalsrörelserna. Det är välkänt från arbetsmarknadsforskningen att dessa faktorer leder till liten lönespridning genom förhållandevis höga löner för lågkvalificerade arbetstagare. Detta är förenligt med hög sysselsättning om man har ett offentligt finansierat utbildningssystem av hög kvalitet och en väl fungerande aktiv arbetsmarknadspolitik som kan omskola lågkvalificerad arbetskraft som friställs från lågproduktiva jobb och slussa den till jobb med högre produktivitet (enligt den så kallade Rehn-Meidner-modellen). Så fungerade också den svenska modellen i stor utsträckning under särskilt 1950- och 1960-talen.

Den fråga som måste ställas är hur den svenska arbetsmarknadsmodellen ska kunna hantera de förändringar av färdighetsfördelningen som beskrevs i föregående avsnitt. För att belysa detta studerar vi med hjälp av data från IALS och PIAAC hur löner och sysselsättning utvecklats för grupper på olika färdighetsnivåer från mitten av 1990-talet till 2012. Som beskrevs i början av kapitlet har de senaste decenniernas teknologiska utveckling lett till ökad konkurrens om jobb för lågkvalificerad arbetskraft. Hur lönespridningen och sysselsättningen har reagerat på denna utveckling kan lära oss något om hur förändringarna av färdighetsfördelningen kan antas påverka arbetsmarknaden i Sverige.

Tabell 3.7 visar relativlönerna för svarande på olika prestationsnivåer i läs- och skrivkunnet i IALS- respektive PIAAC-studierna.¹³ Värdet i varje cell är den genomsnittliga lönen för personer på prestationsnivån dividerad med den genomsnittliga lönen för personer på den tredje prestationsnivån. Vi har valt den tredje prestationsnivån som bas för jämförelsen därför att medianen i nästan alla länder i tabellen ligger på den nivån. Relativlönerna i tabellen baseras på IALSs och PIAACs löneenkäter, där vissa länder – däribland Sverige – endast rapporterar i vilken decil i lönefördelningen den svarande befinner sig. I dessa fall måste man använda extern information om den genomsnittliga lönen i varje decil för

¹³ Vi använder bara fyra prestationsnivåer i IALS och PIAAC. Det är vanligt att slå ihop de två högsta prestationsnivåerna i IALS och PIAAC därför att andelen som uppnår den femte nivån är så liten i de flesta länder.

att imputera lönenivåer. Detta innebär att kvaliteten på lönedata inte är optimal. Tabell 3.7 visar ändå på intressanta mönster. Det första man noterar i panel (a) är hur sammanpressad lönestrukturen i de nordiska länderna var på 1990-talet. Relativlönen för den lägsta prestationsnivån var nära 0,90 i samtliga nordiska länder enligt IALS, samtidigt som relativlönerna för den högsta prestationsnivån var mycket låga och knappt nådde över 1.¹⁴ Dessa siffror kan kontrasteras mot den stora lönespridningen i USA, som är det land som oftast brukar framföras som exempel på en oregerad arbetsmarknad. De amerikanska relativlönerna låg mellan 0,56 och 1,24.

Panel (b) i tabellen redovisar relativlönerna för samma länder i PIAAC. En del av skillnaderna mellan de två panelerna kan bero på högre kvalitet på enkätdata i PIAAC än IALS, men Tabell 3.7 ger ändå en tydlig bild av förändringsmönstret. Lönespridningen ökade något i samtliga nordiska länder mellan mitten av 1990-talet och 2012, men de har trots det fortfarande den mest sammanpressade lönestrukturen i urvalet. Sverige har den högsta relativlönen för den lägsta prestationsnivån (0,85) och den lägsta relativlönen för den högsta prestationsnivån tillsammans med Belgien (1,10).

Det är särskilt intressant att jämföra hur relativlönerna förändrats i Sverige och Tyskland. I IALS var de tyska relativlönerna fortfarande mycket lika de svenska med nästan identiska värden för arbetstagare på den lägsta prestationsnivån. I PIAAC har däremot lönespridningen ökat avsevärt i Tyskland jämfört med Sverige. Relativlönerna för personer på den lägsta prestationsnivån har sjunkit så mycket att de nu snarare liknar de amerikanska än de svenska relativlönerna. Detta mönster är detsamma som det Burda (2015) redovisar i en underlagsrapport till Arbetsmarknadsekonomiska rådet där han analyserar hur arbetsmarknadsreformerna i Tyskland lett till ökad lönespridning.

Tabell 3.7 visar att den svenska lönestrukturen inte tycks ha påverkats särskilt mycket av de senaste decenniernas strukturella störningar: förskjutningen av relativ efterfrågan från lågkvalificerad till mer kvalificerad arbetskraft till följd av den teknologiska utvecklingen och förändringarna av färdighetsfördelningen på utbudssidan. Därför är det logiskt att det i stället blir sysselsättningen som anpassar sig.

Tabell 3.8 redovisar sysselsättningsgraden för olika prestationsnivåer i de länder som deltog i både IALS- och PIAAC-studierna. Eftersom de nordiska länderna befann sig i en allvarlig ekonomisk kris i mitten av 1990-talet är det inte förvånande att sysselsättningsgraderna då var relativt låga på alla presta-

¹⁴ Att relativlönerna ligger så nära värdet 1 i Sverige, Danmark och Norge beror på att dessa länder har en mycket sammanpressad lönestruktur i den övre halvan av fördelningen. Den finska relativlönen för den högsta nivån – 0,98 – är osannolikt låg, vilket tyder på kvalitetsproblem med finska lönedata i IALS.

Tabell 3.7 Relativlön efter prestationsnivå i läs- och skrivkunnighet i IALS 1994–1998 och PIAAC 2012

Land	Prestationsnivå 1	Prestationsnivå 2	Prestationsnivå 3	Prestationsnivå 4-5
(a) IALS 1994–1998				
Belgien	0,82	0,92	1,00	1,04
Danmark	0,89	0,93	1,00	1,01
Finland	0,88	0,98	1,00	0,96
Irland	0,61	0,79	1,00	1,16
Italien	0,80	0,94	1,00	1,01
Nederländerna	0,75	0,96	1,00	1,05
Norge	0,85	0,93	1,00	1,00
Polen	0,85	0,87	1,00	1,10
Sverige	0,89	0,91	1,00	1,00
Tjeckien	0,77	0,88	1,00	1,09
Tyskland	0,86	0,91	1,00	1,10
USA	0,56	0,82	1,00	1,24
(b) PIAAC 2012				
Belgien	0,77	0,87	1,00	1,10
Danmark	0,83	0,90	1,00	1,11
Finland	0,82	0,91	1,00	1,11
Irland	0,72	0,82	1,00	1,14
Italien	0,83	0,89	1,00	1,22
Nederländerna	0,73	0,85	1,00	1,11
Norge	0,76	0,88	1,00	1,11
Polen	0,76	0,81	1,00	1,30
Sverige	0,85	0,93	1,00	1,10
Tjeckien	0,78	0,87	1,00	1,24
Tyskland	0,73	0,84	1,00	1,18
USA	0,68	0,79	1,00	1,32

Anm: Tyskland, USA, Nederländerna, Polen och Sverige deltog i IALS 1994, Belgien 1996 och övriga länder 1998. På grund av det låga antalet observationer i prestationsnivå 5 för vissa länder har prestationsnivåerna 4 och 5 slagits samman i denna tabell.

Källa: Egna beräkningar baserade på IALS- och PIAAC-data.

Tabell 3.8 Sysselsättningsgrad efter prestationsnivå i läs- och skrivkunnighet i IALS 1994–1998 och PIAAC 2012, procent

Land	Prestationsnivå 1	Prestationsnivå 2	Prestationsnivå 3	Prestationsnivå 4-5	Relativ sysselsättningsgrad, nivå 1/nivå 3
(a) IALS 1994–1998					
Belgien	36	56	64	69	0,56
Danmark	52	62	72	72	0,72
Finland	34	60	68	66	0,50
Irland	36	48	57	66	0,63
Italien	44	58	60	58	0,73
Nederländerna	38	51	67	75	0,57
Norge	47	70	78	80	0,60
OECD, medelvärde	50	63	71	77	0,70
Polen	49	56	59	64	0,83
Sverige	47	62	71	71	0,66
Tjeckien	56	66	68	68	0,82
Tyskland	36	55	61	66	0,59
USA	57	70	78	83	0,73
(b) PIAAC 2012					
Belgien	55	67	73	82	0,75
Danmark	56	71	79	84	0,71
Finland	47	64	75	79	0,63
Irland	46	58	67	77	0,69
Italien	52	54	62	71	0,84
Nederländerna	57	70	81	85	0,70
Norge	62	74	83	90	0,75
OECD, medelvärde	60	67	76	81	0,79
Polen	52	60	64	72	0,81
Sverige	51	70	79	86	0,65
Tjeckien	57	64	67	73	0,85
Tyskland	62	74	80	82	0,78
USA	64	69	79	83	0,81

Anm: Tyskland, USA, Nederländerna, Polen och Sverige deltog i IALS 1994, Belgien 1996 och övriga länder 1998. På grund av det låga antalet observationer i prestationsnivå 5 för vissa länder har prestationsnivåerna 4 och 5 slagits samman i denna tabell.

Källor: Egna beräkningar baserade på IALS- och PIAAC-data.

Tabell 3.9 Sysselsättningsgrad för invandrare efter prestationsnivå i läs- och skrivkunnet i IALS 1994–1998 och PIAAC 2012

Land	Prestations- nivå 1	Prestations- nivå 2	Prestations- nivå 3	Prestations- nivå 4-5	Relativ syssel- sättningsgrad, nivå 1/nivå 3
(a) IALS 1994–1998					
Belgien	51	49	61	66	0,84
Danmark	84	77	75	85	1,12
Finland	16	53	65	85	0,25
Irland	28	46	55	66	0,51
Italien	43	61	46		0,93
Nederländerna	31	51	53	64	0,58
Norge	44	60	80	85	0,55
Polen	29	59	79		0,37
Sverige	37	47	62	61	0,60
Tjeckien	32	66	64	63	0,50
Tyskland	29	49	60	51	0,48
USA	60	76	86	87	0,70
(b) PIAAC 2012					
Belgien	63	63	76	72	0,83
Danmark	55	64	71	74	0,77
Finland	47	73	77	76	0,61
Irland	53	57	64	78	0,83
Italien	68	61	54	96	1,26
Nederländerna	52	61	73	82	0,71
Norge	66	76	85	94	0,78
Polen	11	47	49	88	0,22
Sverige	48	71	83	90	0,58
Tjeckien	66	62	63	84	1,05
Tyskland	63	69	75	73	0,84
USA	75	74	78	82	0,96

Anm: Tyskland, USA, Nederländerna, Polen och Sverige deltog i IALS 1994, Belgien 1996 och övriga länder 1998. På grund av det låga antalet observationer i prestationsnivå 5 för vissa länder har prestationsnivåerna 4 och 5 slagits samman i denna tabell.

Källor: Egna beräkningar baserade på IALS- och PIAAC-data.

tionsnivåer enligt panel (a). Om man antar att den ekonomiska krisen påverkade sysselsättningen på alla prestationsnivåer på ett likartat sätt, så ger skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan prestationsnivåer ändå information om de relativa möjligheterna på arbetsmarknaden för olika grupper i olika länder. Detta belyses i den sista kolumnen i panel (a), som anger kvoten mellan sysselsättningsgraderna på den lägsta (första) och den tredje prestationsnivån i IALS (den relativa sysselsättningsgraden). I Sverige var sysselsättningsgraden 47 procent för den lägsta prestationsnivån och 71 procent för den tredje. Detta ger en relativ sysselsättningsgrad för den lägsta prestationsnivån på 0,66. Man kan jämföra dessa siffror med USA där sysselsättningsgraden för den lägsta prestationsnivån var 57 procent, 78 procent för den tredje och motsvarande relativa sysselsättningsgrad således 0,73. Den relativa sysselsättningsgraden för den lägsta gruppen var således högre i USA än i Sverige i mitten av 1990-talet.

Panel (b) i Tabell 3.8 redovisar sysselsättningsgraden för de olika prestationsnivåerna i PIAAC. Det framgår att sysselsättningsgraden ökade på samtliga nivåer i Sverige mellan IALS och PIAAC. Medan sysselsättningsökningen för den högsta nivån var avsevärd, var ökningen endast blygsam bland arbetstagare på den lägsta nivån. Sysselsättningsgraden i Sverige på den högsta prestationsnivån är den näst högsta av samtliga länder (efter Norge), medan sysselsättningsgraden på den lägsta nivån ligger under genomsnittet i OECD. Det senare har betonats av till exempel OECD (2015).

Återigen kan en jämförelse av de relativa sysselsättningsgraderna illustrera skillnaderna mellan länderna på ett mer effektivt sätt. Detta görs i den sista kolumnen i panel (b). I PIAAC var sysselsättningsgraden i Sverige 51 procent på den lägsta prestationsnivån och 79 procent på den tredje nivån. Det ger en relativ sysselsättningsgrad för den lägsta nivån på 0,65 vilket är ungefär detsamma som i IALS. Sysselsättningsgraden i PIAAC för den lägsta och den tredje prestationsnivån i USA är däremot 64 respektive 79 procent, vilket ger en relativ sysselsättningsgrad på 0,81. Det är klart högre än i IALS. De relativa sysselsättningsgraderna för lågkvalificerade i Sverige och USA har således divergerat mellan IALS och PIAAC.¹⁵

Det är återigen intressant att jämföra utvecklingen i Sverige och Tyskland på liknande sätt som i diskussionen av relativlöner i anslutning till Tabell 3.7. I mitten av 1990-talet när Tyskland deltog i IALS var de tyska sysselsättningsnivåerna låga och samtidigt var skillnaderna mellan prestationsnivåerna stora. Sysselsättningsgraden för den lägsta nivån i Tyskland var endast 36 procent i IALS, medan

¹⁵ Samtidigt framgår det av Tabell 3.7 att relativlönen för den lägsta prestationsnivån steg i USA mellan IALS och PIAAC. Men ökningen skedde från en mycket låg nivå och efter en lång period av fallande reallöner för lågutbildade.

den för den tredje nivån var 61 procent. Det gav en relativ sysselsättningsgrad för den lägsta nivån på 0,59, vilket var klart lägre än i Sverige. I PIAAC hade sysselsättningsgraden stigit kraftigt till 62 procent för den lägsta prestationsnivån. Sysselsättningsgraden för den tredje nivån var 80 procent. Det ger en relativ sysselsättningsgrad för den lägsta prestationsnivån på 0,78, vilket är högre än i Sverige. Den sammantagna bilden av hur relativlöner och relativ sysselsättning utvecklats i Sverige och Tyskland stöder huvudtesen i Burdas underlagsrapport till Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015): den ökade lönespridningen i Tyskland till följd av arbetsmarknadsreformerna är en trolig orsak till att arbetsmarknadssituationen för lågkvalificerade har förbättrats.¹⁶

Slutligen visar Tabell 3.9 sysselsättningsgraderna för personer med invandrabakgrund i IALS och PIAAC. Återigen är den relativa situationen för invandrare på den lägsta prestationsnivån sämre i Sverige än USA. I PIAAC är det små skillnader i sysselsättningsgrad mellan olika prestationsnivåer i USA, medan skillnaderna i Sverige är mycket stora. En jämförelse mellan Sverige och Tyskland av förändringarna ger samma bild som ovan. Den relativa sysselsättningsnivån för lågkvalificerade invandrare i Tyskland har förbättrats betydligt, medan den har försämrats i Sverige. Det är anmärkningsvärt att den relativa förbättringen av sysselsättningsläget för prestationsnivå 1 i Tyskland är betydligt större för invandrargruppen än för gruppen som helhet.

Vår analys av löne- och sysselsättningsutvecklingen tyder således på att det i första hand är sysselsättningen på den svenska arbetsmarknaden som har anpassat sig till förändringarna i efterfrågan på och utbudet av färdigheter. Löneskillnaderna har i stort sett förblivit oförändrade. I stället har den relativa sysselsättningsgraden för lågkvalificerade sjunkit. Den sysselsättningsökning som skett sedan mitten av 1990-talet har alltså inte gynnat lågkvalificerade personer på samma sätt som högkvalificerade.

¹⁶Sysselsättningsgraderna i Tabell 3.8 är baserade på enkätsvar i IALS och PIAAC. För att kunna jämföra dessa med sysselsättningsgraderna i Eurostats officiella sysselsättningsstatistik beräknade vi den relativa sysselsättningsgraden för högt utbildade i förhållande till personer utan gymnasieutbildning i 2012. Denna relativa sysselsättningsgrad var 0,53 i Sverige och 0,60 i Tyskland. De relativa sysselsättningsgraderna beräknade på basis av utbildningsnivåer i Eurostats officiella sysselsättningsstatistik ger därmed en kvalitativt likartad bild som den man får från beräkningar utifrån prestationsnivåer i PIAAC.

3.5. Slutsatser

Den svenska arbetsmarknadsmodellen har tidigare gett goda arbetsmarknadsutfall. Liksom övriga nordiska länder har Sverige under lång tid framgångsrikt kombinerat höga minimilöner med höga sysselsättningsnivåer. Detta var möjligt så länge som utbildningssystemet och den aktiva arbetsmarknadspolitiken klarade av att på ett effektivt sätt uppgradera befolkningens färdighetsnivå. Under dessa förhållanden var invandringens huvudsakliga roll att motverka arbetskraftsbrist och nyanlända invandrare kom därför oftast i arbete relativt snabbt.

Den svenska arbetsmarknaden har under de senaste decennierna utsatts för två stora strukturella förändringar, den ena på efterfrågesidan och den andra på utbudssidan, som på ett grundläggande sätt förändrar dess funktionssätt. För det första har den teknologiska utvecklingen ökat konkurrensen om jobb för lågkvalificerad arbetskraft. Det har skett i Sverige på liknande sätt som i andra utvecklade ekonomier. Den andra strukturella störningen är förändringen i färdighetsfördelningen som vi har beskrivit ovan. Utbildningsresultaten i skolsystemet har försämrats. Detta syns särskilt tydligt i internationella färdighetstester som PISA där de svenska testresultaten fallit dramatiskt. De data som redovisats ovan visar att nedgången i färdigheter inte bara gäller skolelever utan också den vuxna befolkningen. För det andra har invandringen till Sverige både ökat och ändrat karaktär. Arbetskraftsinvandringen under årtiondena efter andra världskriget har ersatts av stora flyktingströmmar av individer vars migrationsbeslut inte främst motiveras av arbetsmarknadsskäl. Flyktingarna har till stor del kommit från länder med en betydligt lägre utbildningsnivå än Sverige. Båda dessa faktorer har påverkat färdighetsfördelningen så att andelen lågkvalificerade personer i arbetskraften ökat.

Den svenska arbetsmarknaden har huvudsakligen anpassat sig till de senaste decenniernas störningar genom förändringar i sysselsättningen. Den relativa sysselsättningsgraden för lågkvalificerade personer har sjunkit. Detta är inte förvånande. Den svenska modellen har reagerat ungefär som man kunde vänta sig. Tidigare har de starka incitament för uppgradering av arbetskraftens kompetens som skapats när den teknologiska utvecklingen i kombination med en sammanpressad lönestruktur slagit ut lågkvalificerade jobb resulterat i att arbetskraftens kvalifikationsnivå gradvis stigit. En förutsättning för detta har varit ett effektivt utbildnings- och omskolningssystem. Problemet – som de fallande resultaten i PISA och andra liknande undersökningar illustrerar – är att det svenska utbildnings- och omskolningssystemet inte förmått höja arbetskraftens färdighetsnivå på det sätt som krävts. Dagens stora flyktinginvandring innebär att detta problem blir ännu mycket svårare.

Ekonomisk teori säger inte att löneanpassning ur välfärdssynpunkt nödvändigtvis är överlägsen sysselsättningsanpassning. De långsiktiga konsekvenserna av bestående stora skillnader i sysselsättningsnivåer mellan hög- och lågkvalificerade är emellertid svåra att förutsäga. Detta är något helt nytt på den svenska arbetsmarknaden. Det finns dock en bred konsensus i debatten om vikten av att upprätthålla hög sysselsättning för alla grupper. Men det kommer att bli svårt om vi inte tillåter större lönespridning än tidigare. Det vore förstås önskvärt om sysselsättningsproblemen för lågkvalificerade kunde lösas enbart genom utbildning. Men givet sysselsättningsproblemens omfattning och att Sverige ännu inte kunnat vända den negativa PISA-trenden ens för inrikes födda, är det svårt att tro att enbart utbildningssatsningar kan utgöra en *quick fix* i en situation då den stora flyktinginvandringen skapar ännu större utmaningar för utbildningssystemet. Enligt vår uppfattning skulle en ökad lönespridning kunna bidra till både en högre och en jämnare fördelad sysselsättning. Tyskland utgör ett exempel på ett land som traditionellt haft en arbetsmarknadsmodell liknande den svenska men som förändrat denna så att större lönespridning tillåts. Detta har gett mycket goda sysselsättningsresultat. Om Sverige rör sig i samma riktning, borde det kunna ge ett välkommet bidrag till en god sysselsättningsutveckling.

Referenser

- Adermon, A. och Gustavsson, M. (2015), "Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Evidence from Sweden, 1970-2005", *Scandinavian Journal of Economics*, 117.
- Autor, D., Katz, L. och Krueger, A. (1998), "Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market?" *Quarterly Journal of Economics*, 113.
- Autor, D., Levy, F. och Murnane, R. J. (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration", *Quarterly Journal of Economics*, 118.
- Barro, R.J. och Lee, J-W. (2015), *Education Matters*, Oxford University Press.
- Burda, M. (2015), "The German Labour Market Miracle, 2003-2015: An Assessment", Background paper commissioned by the Swedish Labour Policy Council.
- Böhlmark, A. och Holmlund, H. (2011), *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* SNS, Stockholm.
- Fredriksson, P. och Vlachos, J. (2011), *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?*, Rapport till Finanspolitiska rådet.
- Goos, M., Manning, A., och Salomons, A. (2009), "Job Polarization in Europe", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 99.
- Hanushek, E. A. och Woessmann, L. (2015), *The Knowledge Capital of Nations*, The MIT Press.
- OECD (2014), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do*, OECD.
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys Sweden: March 2015 Overview*, OECD.
- Sahlgren, G. H. (2015), "Invandringen och Sveriges resultatfall i Pisa", Policy Paper nr 71, IFN, Stockholm.

4 Minimilöner och sysselsättningen

Inför avtalsrörelsen har lönerna för de lägst avlönade diskuterats flitigt. Arbetsgivarrepresentanter hävdar att de höga lägstralönerna minskar möjligheterna till jobb för dem med svag ställning på arbetsmarknaden.¹ Fackföreningssidan betonar i stället vikten av att hålla uppe lägstralönerna för att motverka framväxten av en låglönesektor.²

Syftet med detta kapitel är att utifrån befintlig forskning diskutera minimilöners effekter på sysselsättningen. Vi utgår från vad vi vet om effekter av såväl lagstadgade minimilöner som avtalade sådana. Vi använder genomgående begreppet minimilön för att beteckna både de lagstadgade minimilöner som finns i de flesta länder och de avtalsbestämda lägstralönerna i Sverige och övriga nordiska länder.

Sverige har i ett internationellt perspektiv mycket höga minimilöner. Figur 4.1 visar minimilönebettet (kvoten mellan minimilön och medianlön) i en rad OECD-länder som har lagstadgade minimilöner samt i fyra avtal på LO-sidan i Sverige: Teknikavtalet, Hotell- och restaurangavtalet, Detaljhandelsavtalet och Huvudöverenskommelsen (HÖK) mellan Kommunal och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Dessa fyra avtal omfattar ungefär 880 000 personer, vilka utgör cirka 18 procent av alla sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden.³ Som framgår av figuren har Sverige ett mycket högt minimilönebett: på tre av de fyra avtalsområdena ligger det högre än i alla andra länder i jämförelsen.

Även övriga nordiska länder har höga minimilönebett, men de är inte inkluderade i OECDs statistik eftersom de i likhet med Sverige i huvudsak har avtalsbestämda minimilöner. I en tidigare länderjämförelse beräknades även minimilönebettet för Finland och Norge samt på sju avtalsområden för Sverige.⁴ Enligt denna studie var minimilönebettet 2006 högst i Norge och Sverige (63-73 respektive 61-71 procent) följt av Frankrike på 61 procent och Finland på 56-57 procent. I

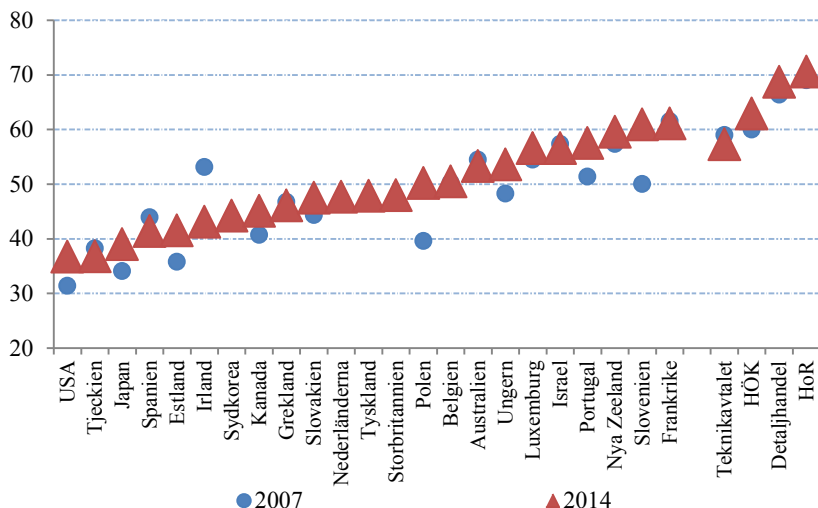
¹ Se exempelvis Hatt och Shariati (2015), Handelsnytt (2015) och Spector (2015).

² Se LO (2015).

³ Dessa siffror är Medlingsinstitutets uppskattningar och ska tolkas med försiktighet.

⁴ Skedinger (2008).

Figur 4.1 Minimilönebett i olika länder, procent



Anm: Minimilönebettet är kvoten mellan minimilön och medianlön. För OECD-länderna används medianlönen för heltidsanställda, medan medianlönen för alla anställda, där deltidanställdas månadslöner omräknats till heltidsmotsvarigheter, används för Sverige. Detta innebär att minimilönebettet för OECD-länderna underskattas något eftersom man utelämnar deltidanställda, som i regel har lägre månadslöner än heltidsanställd, vid omräkning till heltidsmotsvarigheter. Minimilönen i de fyra svenska kollektivavtalen gäller en anställd som är minst 20 år, saknar tidigare branschfarenhet och arbetar i ett okvalificerat yrke. Högre minimilöner än i HÖK kan avtalas för olika yrken på lokal nivå. Medianlönen mäts för hela riket. Tyskland införde lagreglerad minimilön 2015. Uppgifterna för detta land baseras på OECDs prognoser. HÖK och HoR står för Huvudöverenskommelsen mellan Kommunal och SKL respektive avtalet för Hotell- och restaurangbranschen.

Källor: OECD, SCBs lönestrukturstatistik och kollektivavtalen.

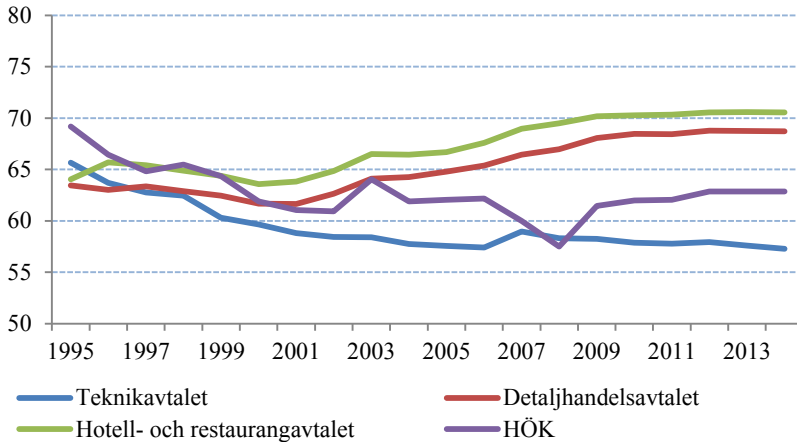
Storbritannien och USA var minimilönebettet betydligt lägre (45 respektive 31 procent). Länder där minimilöner bestäms i kollektivavtal har i regel högre minimilönebett än länder med lagstadgade minimilöner.

Figur 4.2 visar hur minimilönebettet har utvecklats inom de fyra ovan nämnda avtalsområdena i Sverige sedan 1995. Minimilönebettet är högst inom Hotell- och restaurangavtalet och Detaljhandelsavtalet och har dessutom ökat de senaste 15 åren. Däremot har minimilönebettet fallit något inom Teknikavtalet och varit relativt oförändrat för HÖK sedan nedgången i slutet av 1990-talet. Inom Hotell- och restaurangavtalet och Detaljhandelsavtalet har en stor andel av individerna en lön som motsvarar minimilönen.⁵

Om minimilönen skapar ett lönegolv vars nivå överstiger den lön som företagen finner det lönsamt att anställa vid, så påverkas sysselsättningen negativt. Personer vars produktivitet uppfattas som alltför låg trängs då ut från arbetsmarknaden. En

⁵Se Konjunkturinstitutet (2012).

Figur 4.2 Minimilönebettet i fyra av LOs kollektivavtal, procent



Anm: Se Figur 4.1.

Källor: SCBs lönestrukturstatistik och kollektivavtalen.

central fråga är om de höga minimilönerna i Sverige har stängt ute lågutbildade och andra med uppfattad låg produktivitet från jobb. Om så är fallet, skulle lägre minimilöner innebära att fler får jobb? Dessa frågor är av största relevans i avtalsrörelsen givet de utmaningar som Sverige står inför till följd av både den tidigare utvecklingen med minskande färdigheter som diskuterades i föregående kapitel och den stora flyktinginvandring som vi nu upplever.

Avsnitt 4.1 diskuterar från ett teoretiskt perspektiv hur höga minimilöner kan antas påverka sysselsättningen. Avsnitt 4.2 summerar den omfattande empiriska forskningen om effekterna av lagstadgade minimilöner. Avsnitt 4.3 behandlar den empiriska forskningen om effekterna av avtalsbestämda minimilöner. Avsnitt 4.4 diskuterar relationen mellan å ena sidan lägre minimilöner och å andra sidan skattelättnader och anställningssubventioner som metoder för att öka sysselsättningen. Avsnitt 4.5 sammanfattar våra slutsatser.

4.1 Hur kan minimilöner antas påverka sysselsättningen?

Hur minimilöner kan påverka sysselsättningen har analyserats i ett antal olika arbetsmarknadsmodeller. I den allra enklaste teorin med perfekt konkurrens innebär en minimilön över den nivå som ger marknadsvärdet att sysselsättningen blir lägre. Företagen finner det helt enkelt inte lönsamt att anställa i samma utsträckning vid de högre lönerna.

Men det finns också analysmodeller som ger resultatet att minimilöner kan öka sysselsättningen. Man kan tänka sig att det finns en dominerande arbetsgivare på

Fördjupning 4.1 Många olika begrepp används för minimilöner

Med ”minimilön” avses i detta kapitel den lägsta tillåtna lön som någon kan anställas till enligt lag eller kollektivavtal. Detta är ett internationellt vedertaget begrepp. Flera mer eller mindre synonyma begrepp till ”minimilön” förekommer dock i Sverige. Detta kan verka förvirrande, inte minst därför att begreppen också kan ha andra betydelser.

I de hundratals kollektivavtal som sluts på den svenska arbetsmarknaden under varje avtalsrörelse förekommer minst fyra olika benämningar för samma lönebegrepp: minimilön, lägstalön, grundlön och begynnelselö. I många avtal ökar den lägsta tillåtna lönen med ålder och/eller erfarenhet och den kan också vara differentierad med avseende på yrke. I media och i den allmänna debatten tycks ”minimilön”, ”lägstalön” och ”ingångslön” användas som synonyma begrepp.

Ett problem med termen lägstalön är att den kan blandas ihop med den *faktiska* lägsta lön som någon har i ett yrke eller i en bransch. Ingångslön och begynnelselö kan också förstås som den kollektivavtalsbestämda lägsta lönen enbart för nyanställda. Att hålla isär dessa olika betydelser är viktigt, eftersom den faktiska lönen för många anställda i ett avtalsområde kan ligga betydligt högre än den lägsta lönen enligt avtalet, även för nyanställda. Detta tycks särskilt gälla för avtal på tjänstemannasidan, till exempel Unionens avtal med Svensk Handel (se Skedinger 2015). Även inom flera avtal på arbetarsidan, till exempel i Teknikavtalet mellan LO och Teknikarbetsgivarna, är gapet stort mellan faktiska lägsta löner och avtalade lägsta löner (se Forsslund med flera 2012 och Skedinger 2008).

Minimilönerna i ett kollektivavtal gäller för alla företag som är medlemmar i ett berört arbetsgivarförbund men kan också utsträckas genom så kallade hängavtal till företag som inte är medlemmar. Arbetsgivare utan kollektivavtal är inte formellt skyldiga att betala sina anställda enligt minimilöner. Det är inte känt i vilken utsträckning sådana arbetsgivare betalar löner som ligger under nivåerna i motsvarande kollektivavtal, eftersom företag med respektive utan kollektivavtal inte kan särskiljas i lönestrukturstatistiken (se Fördjupning 2.1 i kapitel 2). Men det finns anledning att tro att kollektivavtalen har en normerande inverkan på lönesättningen även i avtalslösa företag. Dessutom kan facket vidta stridsåtgärder mot företag som inte följer avtalsnormerna.

en delarbetsmarknad (den så kallade *monopsonmodellen*). En högre minimilön än den arbetsgivaren skulle välja att betala sina anställda, men lägre än den lön som skulle råda under perfekt konkurrens, innebär högre sysselsättning i en sådan modell. Minimilönen ökar nämligen drivkrafterna att arbeta. Därmed ökar företagets tillgång på arbetskraft. Minimilönen eliminerar i en sådan situation helt enkelt en dominerande arbetsgivares makt att pressa ner lönen under den nivå som skulle råda vid perfekt konkurrens. Det leder till ett större utbud av arbetskraft. Men om minimilönen sätts högre än lönen under perfekt konkurrens, minskar ytterligare ökning av den sysselsättningen även enligt monopsonmodellen till följd av samma mekanismer som i modellen med perfekt konkurrens. Monopsonmodellen ger således vid handen att höjda minimilöner kan öka sysselsättningen om minimilönen är låg till att börja med. Men med initialt höga minimilöner minskar höjningar av den sysselsättningen.

De två beskrivna modellerna är kraftigt förenklade. Mer realistiska modeller betonar förekomsten av så kallade sökfriktioner.⁶ Det betyder att det tar tid för anställda att hitta lämpliga jobb och för företagen att fylla sina vakanser. Dessa modeller ger i likhet med monopsonmodellen slutsatsen att den initiala nivån på minimilönen spelar roll för i vilken riktning sysselsättningen påverkas när minimilönen ändras. Om minimilönen inledningsvis är låg, kan en höjning leda till ökad sysselsättning, medan den innebär lägre sysselsättning om den ursprungliga nivån är hög.⁷

Utifrån de olika teoretiska analyserna som vi diskuterat ovan finns det alltså starkt teoretiskt stöd för att det är skadligt från sysselsättningssynpunkt att höja minimilönerna om de inledningsvis är höga.

4.2 Lagstadgade minimilöner

Det finns en omfattande empirisk forskning om minimilöners effekter på sysselsättningen. Denna forskning fokuserar främst på *lagstadgade* minimilöner. Sådana finns i de flesta länder och är många gånger låga. Trots att regelsystemen utformats mycket olika på olika håll fyller ändå minimilönerna samma grundläggande

⁶ Modeller baserade på sökfriktioner har de senaste decennierna blivit det vanligast använda analysverktyget för att studera arbetsmarknadens funktionssätt och effekter av arbetsmarknadspolitik. År 2010 tilldelades Peter Diamond, Dale Mortensen och Christopher Pissarides Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne ("nobelpriset i ekonomi") för sina analyser av marknader med sådana friktioner.

⁷ En högre minimilön ökar den relativa avkastningen av att arbeta. Detta gör att fler söker jobb och de som gör det anstränger sig mer. Denna effekt tenderar att öka sysselsättningen. Samtidigt innebär högre löner att företagens lönekostnader ökar, vilket tenderar att minska sysselsättningen. När minimilönen initialt är låg kan den förstnämnda effekten dominera den sistnämnda. Se Cahuc med flera (2014), s 795-796.

gande funktion, nämligen att definiera ett lönegolv under vilket lönen inte ska kunna sjunka.

De empiriska resultaten varierar. De tidiga forskningsresultaten från USA indikerade konsekvent negativa effekter på sysselsättningen, framför allt för ungdomar, även om effekterna var relativt små.⁸ Under 1990-talet ifrågasattes dock dessa resultat på grundval av en rad nya studier, genomförda av bland andra David Card och Alan Krueger. Dessa studier använde sig till stor del av *naturliga experiment*. Sysselsättningseffekten av en minimilöneförändring mättes genom att jämföra en grupp anställda som direkt påverkades av förändringen (exempelvis ungdomar i en delstat där minimilönen ökade) med en kontrollgrupp som inte påverkades av förändringen (till exempel ungdomar i en närliggande delstat där minimilönen var oförändrad). Några av dessa studier visade, till skillnad från tidigare studier, att höjda minimilöner inte påverkade sysselsättningen negativt eller att de rentav kunde ha en positiv inverkan.⁹ Dessa resultat är således i linje med de teoretiska prediktionerna vid låga initiala minimilöner från både den enkla monopsonmodellen och de mer realistiska modellerna med sökfriktioner.

Andra amerikanska studier har utnyttjat att minimilönebettet varierar mellan olika delstater. Eftersom vissa delstater har en stor andel anställda till minimilöner, medan andra har en betydligt mindre, får en ökning av den federala minimilönen olika stort genomslag i de olika delstaterna. Card (1992) visade i en studie där delstaterna delades in i tre grupper baserat på hur hög andel som var anställda till en lön nära minimilönen att en höjning av den federala minimilönen ledde till högre löner för ungdomar men inte nödvändigtvis till lägre sysselsättning.

Denna våg av amerikanska studier som fann att höjda minimilöner inte behövde ha negativa sysselsättningseffekter har emellertid kritiserats. Neumark och Wascher (2007) gick igenom över 100 studier av minimilöners effekter på sysselsättning i ett antal länder sedan tidigt 1990-tal. Författarna fann att de flesta studierna visade på negativa sysselsättningseffekter, även om effekterna inte alltid var påfallande stora. De negativa sysselsättningseffekterna drabbade främst lågutbildad arbetskraft. Arbetsgivare verkar ersätta arbetstagare med låg produktivitet med arbetstagare med högre produktivitet vid höjningar av minimilönen. Detta

⁸ Se *Minimum Wage Study Commission* (1981) för en inflytelserik genomgång av de tidiga minimilönestudierna i USA. Studien sammanfattade resultaten med att 10 procents högre minimilön kan antas minska tonåringars sysselsättning med 1-3 procent (0-1,5 procent för åldrarna 20-24 år). Dessa tidiga studier har ifrågasatts då tillgången på tillförlitliga data var begränsad och metoderna inte så väl utvecklade som idag.

⁹ Den mest uppmärksammade studien var Card och Krueger (1994). De undersökte hur ökningen av minimilönen i New Jersey påverkade sysselsättningen på snabbmatsrestauranger i denna delstat (genom att jämföra med sysselsättningsutvecklingen på snabbmatrestauranger i östra Pennsylvania där någon liknande minimilönehöjning inte gjordes). Card och Krueger fann inte stöd för att ökningen av minimilönen minskade sysselsättningen i snabbmatrestauranger i New Jersey. Dube med flera (2010) och andra studier generaliserade Card och Kruegers studie och fann liknande resultat.

kan tolkas som att marginalgrupper med låg produktivitet missgynnas jämfört med andra arbetstagare, även om effekterna på den totala sysselsättningen inte är så stora.

I Storbritannien studerades effekten av minimilöner genom att mäta sysselsättningen före och efter det att landet införde lagstadgade minimilöner 1999. Minimilönerna var mycket lågt satta och studierna visade att sysselsättningen antingen inte påverkades alls (se till exempel Stewart 2002, 2004) eller att effekten var svagt negativ i vissa sektorer (se till exempel Machin och Wilson 2004).

De flesta empiriska studier av minimilöners effekter på sysselsättningen avser länder med mycket låga minimilöner. Dessa studier är mindre relevanta i ett svenskt sammanhang där minimilönerna är höga. Enligt de teoretiska analysmodellerna som diskuterades i avsnitt 4.1 kan vi förvänta oss att minimilönehöjningar i större utsträckning har negativa effekter på sysselsättningen om minimilönerna redan i utgångsläget är höga.

Det har dock gjorts ett antal studier för Frankrike där minimilönerna är mycket höga. Studier där man jämför Frankrike och USA (Abowd med flera 2000a, 2000b) har funnit att sysselsättningseffekterna är mer negativa i Frankrike än i det förra landet. Detta är en empirisk indikation på att höjda minimilöner har mer negativa effekter på sysselsättningen om de redan inledningsvis är höga. Även andra studier för Frankrike som inte syftar till att jämföra utfall mellan länder har påvisat negativa effekter av höjda minimilöner.¹⁰

4.3 Avtalsbestämda minimilöner

Till skillnad från de flesta andra länder karaktäriseras Sverige, och övriga nordiska länder, av minimilöner som är bestämda i kollektivavtal. I allmänhet är avtalade minimilöner betydligt mer differentierade än lagstadgade minimilöner. Differentieringen avser inte enbart bransch utan ofta även ålder, yrke och erfarenhet. Det finns flera hundra avtal på den svenska arbetsmarknaden och många av avtalen fastställer minimilöner.

Det är inte självklart att lagreglerade minimilöner och avtalade minimilöner påverkar sysselsättningen på samma sätt (se Skedinger 2008). Avtalade minimilöner kan generellt antas ha mindre negativa sysselsättningseffekter än lagstadgade på grund av den större differentieringen. Att fack och arbetsgivare har en god uppfattning om vad som utgör en relevant marknadslön för okvalificerad arbetskraft i en given bransch talar också för att avtalsbestämda minimilöner kan ge mindre negativa sysselsättningseffekter än lagstadgade minimilöner. Lagstadga-

¹⁰Se till exempel Kramarz och Philippon (2001).

de minimilöner förekommer dock framför allt i länder med förhållandevis svaga fackföreningar som i så fall kan föredra att verka via det politiska systemet. Då kan förmodligen inte lika höga minimilöner drivas igenom som när starka fackföreningar genom hot om stridsåtgärder kan få arbetsgivarna att ingå avtal om dessa. Att de avtalade minimilönerna ligger högre i Sverige och övriga nordiska länder där fackföreningarna är starka än de lagstadgade minimilönerna i andra länder överensstämmer med denna hypotes.

Få empiriska studier har analyserat effekterna av avtalsreglerade minimilöner. Bachmann med flera (2012) studerade effekterna i Tysklands byggsektor 1997. Detta land hade då inte, som idag, lagstadgade minimilöner på nationell nivå. I stället kunde kollektivavtalsbestämda löner utsträckas till alla anställda och alla företag i en bransch genom så kallad allmängiltigförklaring om ett antal villkor var uppfyllda.¹¹ Studien visade att högre minimilön ledde till både fler nyanställningar och fler avslutade anställningar. Enligt studien kunde dessa flöden främst förklaras av att företagen gjorde fler tillfälliga uppsägningar för att sedan återanställa samma personer.

Böckerman och Uusitalo (2009) analyserade effekterna av de tillfälliga undantag från bestämmelserna om minimilöner i detaljhandeln som infördes under ett par år på 1990-talet i Finland. Undantagen möjliggjorde för arbetsgivare att anställa ungdomar till lägre löner än de avtalade minimilönerna. Enligt studien utnyttjades undantagen i liten utsträckning och sysselsättningen påverkades därför inte positivt. En anledning till det låga utnyttjandet kan ha varit att undantagen var just tillfälliga. Askildsen med flera (2000) fann obetydliga sysselsättningseffekter av höjda minimilöner i Norge, medan resultaten i Albaek och Ströjer Madsen (1987) visade på större negativa sysselsättningseffekter av minimilöner under 1970-talet i Danmark.

Studier för Sverige

Vår genomgång av den internationella empiriska forskningen visar att höjda minimilöner inte nödvändigtvis har negativa sysselsättningseffekter, men att de flesta studier ändå indikerar det. Antalet studier för Sverige är få, men de flesta tyder på att högre minimilöner innebär lägre sysselsättning. Resultaten är mer entydiga än i studier från andra länder. Detta är i överensstämmelse med de teorier som diskuterades i avsnitt 4.1, enligt vilka sannolikheten för negativa sysselsättningseffekter av högre minimilöner är större ju högre minimilönerna är till att börja med.

¹¹ Allmängiltigförklaring innebär att de avtalade minimilönerna på ett visst avtalsområde upphöjs till lag för arbetsgivare inom samma bransch som inte täcks av kollektivavtal. Se Skedinger (2008) för en mer detaljerad beskrivning.

Den tidiga studien av Edin och Holmlund (1994) fann att de kraftiga höjningarna av minimilönerna under 1970-talet ledde till lägre efterfrågan på ungdomar i den svenska verkstadsindustrin. Under senare år har tillgången till data på individ- och företagsnivå ökat. Det har möjliggjort studier av *flödena* på arbetsmarknaden. Det har alltså blivit möjligt att undersöka hur både nyanställningar och avslutade anställningar (vilka kan vara både frivilliga avgångar och uppsägningar) påverkas av förändrade minimilöner till skillnad från tidigare då endast förändringar i nettosysselsättningen kunde studeras. Detta har utnyttjats av Skedinger (2006, 2015), Eliasson och Nordström Skans (2014) samt Forslund med flera (2014).¹²

Skedinger (2006) analyserade effekten av förändrade minimilöner på sysselsättningen i hotell- och restaurangbranschen i Sverige. Om minimilönerna i Sverige har sysselsättningseffekter, borde det särskilt gälla denna näringsgren eftersom en stor andel av de anställda där arbetar till den avtalsbestämda minimilönen. Enligt studien ledde reala ökningarna i minimilönen till att betydligt fler personer blev uppsagda eller av andra skäl avslutade sina anställningar.¹³ Även nyanställningarna minskade i viss mån.

Eliasson och Nordström Skans (2014) undersökte den särskilda lönesatsningen riktad mot lågbetalda kvinnor som Kommunal och SKL avtalade om 2007. Studien fann att de avslutade anställningarna bland unga var i genomsnitt oförändrade till följd av lönesatsningarna. Men olika grupper påverkades på olika sätt. Antalet avslutade anställningar ökade för dem med lägre skolbetyg och minskade för dem med högre betyg. Nyanställningarna sjönk däremot generellt. Den högre lönetillväxten ledde enligt studien således till lägre sysselsättning på grund av färre nyanställningar och inte på grund av totalt fler avslutade anställningar.

Forslund med flera (2014) använde ett liknande angreppssätt som de ovan nämnda studierna för att studera effekterna av höjda minimilöner på fem olika avtalsområden.¹⁴ Också de fann att höjda löner inte påverkade det totala antalet avslutade anställningar. Inte heller arbetstiderna påverkades nämnvärt av höjningarna. Sammansättningen bland de anställda verkar dock ha förändrats. De

¹² Tidigare utländska studier som använt detta tillvägagångssätt är bland andra Abowd med flera (2000a, 2000b) på amerikanska och franska data, Askildsen med flera (2000) för Norge, Currie och Fallick (1996) samt Zavodny (2000) för USA, Kramarz och Philippon (2001) för Frankrike, Stewart (2002, 2004) för Storbritannien samt Bachmann med flera (2012) för Tyskland.

¹³ En ökning av minimilönens ökningstakt med en procentenhet ökade sannolikheten för en avslutad anställning med 0,5 procentenheter.

¹⁴ Mer specifikt studerades höjningarna av minimilönerna inom avtalen mellan Kommunal och SKL/Pacta, höjningarna av minimilönerna inom callcenteravtalet mellan Unionen och Almega, höjningarna av minimilönerna för personer med ett års erfarenhet inom Teknikavtalet 2006, införandet och borttagandet av en minimilön inom avtalet mellan Vårdförbundet och SKL/Pacta 2009 och det extra löneökningstrycket baserat på antalet kvinnliga anställda med en lön som understeg 20 000 kronor inför 2008 års lönerrevision inom avtalet mellan Kommunal och SKL/Pacta.

med sämre arbetsmarknadsutsikter, mätt i betyg, tenderade att lämna arbetsplatserna, medan de med bättre utsikter stannade kvar i högre utsträckning.

Skedinger (2015) studerade effekterna av höjningar av de reala minimilönerna på avslutade anställningar och antalet arbetade timmar i detaljhandeln under perioden 2001-2005. Ökningar i minimilönen medförde att fler personer blev uppsagda eller av andra skäl separerades från sina jobb.¹⁵ Högre minimilön ledde också, liksom i Eliasson och Nordström Skans (2014) och Forslund med flera (2014), till sammansättningseffekter. Andelen lägre avlönade minskade. Antalet arbetstimmar påverkades mycket lite.

Höjningarna av minimilönen tycks ha ökat antalet avslutade anställningar i större utsträckning i hotell- och restaurangbranschen samt i detaljhandeln (Skedinger 2006, 2015) än på de områden som studerades i Eliasson och Nordström Skans (2014) och Forslund med flera (2014). En tänkbar förklaring är att de senare två studierna främst avser kommunal verksamhet, medan de förstnämnda två studierna gäller enbart privat verksamhet. Det är möjligt att offentlig verksamhet inte säger upp personal i lika stor utsträckning som privat när lönekostnaderna ökar. Så kan vara fallet om kommunal verksamhet i större utsträckning kan anpassa sin verksamhet på andra sätt än genom uppsägningar. Det kan till exempel vara enklare för en kommun att övervältra ökade lönekostnader på skattebetalarna än vad det är för ett privat, konkurrensutsatt, företag att övervältra kostnadsökningar på konsumenterna i form av höjda priser.

Lundborg och Skedinger (2014) är den första studien som undersökt svenska minimilönens effekter på arbetslösheten för flyktinginvandrare. Enligt studien ökade högre minimilöner sannolikheten att vara arbetslös och antalet dagar i arbetslöshet för flyktinginvandrade män. 10 procent högre minimilön ökade sannolikheten för arbetslöshet med 11 procent och antalet arbetslöshetsdagar med 18 procent. Effekten på ungdomar födda i Sverige var betydligt mindre. Effekten av högre minimilöner på arbetslösheten för flyktinginvandrade kvinnor i genomsnitt var däremot nästan obefintlig. För flyktinginvandrade män från Iran, Irak och Afrikas horn som varit bosatta i Sverige under kortare tid än tio år fann Lundborg och Skedinger en ännu större effekt på arbetslösheten och arbetslöshetsdagar än för andra flyktinginvandrade män. Även kvinnorna från dessa regioner drabbades av högre arbetslöshet och längre arbetslöshetsdagar. Denna studie är av stor relevans givet den situation vi har idag med en stor flyktinginvandring från främst Syrien och Afghanistan. Enligt studien är det flyktinginvandrare från länder i samma region som särskilt drabbas av hög arbetslöshet när minimilönerna är höga.

Tabell 4.1 sammanfattar effekterna i de empiriska studierna för Sverige.

¹⁵ En ökning av minimilönens ökningstakt med en procentenhet ökade sannolikheten för en avslutad anställning med 0,3 procentenheter.

Tabell 4.1 Översikt över empiriska studier för Sverige

Studie	Grupper och tidsperioder	Sysselsätt- ningens sam- mansättning	Nyanställ- ningar	Avslutade anställningar	Sysselsättning
Edin och Holmlund (1994)	Ungdomar 1972–1991				-
Skedinger (2006)	Hotell och restaurang 1979–1999		-	+	-
Eliasson och Nordström Skans (2014)	Offentlig sektor 2003–2011	JA. Lägre betyg/Högre betyg	-	0	-
Forslund med flera (2014)	Fem fallstudier 2001–2010	JA. Lägre betyg/Högre betyg		0	
Lundborg och Skedinger (2014)	Flyktingar, inrikes födda ungdomar, 1998–2007				-
Skedinger (2015)	Detaljhandeln 2001–2005	JA. Mini- milön/ Lön högre än minimilön		+	

Anm: + betyder positiv statistiskt säkerställd effekt, - negativ statistiskt säkerställd effekt, 0 att ingen positiv eller negativ statistiskt säkerställd effekt har påvisats. I kolumn tre betyder JA att studien finner sammansättnings effekter på sysselsättningen. Lägre betyg/Högre betyg betyder att andelen sysselsatta med lägre betyg faller medan andelen sysselsatta med högre betyg ökar. Minimilön/Lön högre än minimilön betyder att andelen sysselsatta med minimilön faller medan andelen sysselsatt med något högre löner än minimilönen ökar. I kolumn sex sammanfattas effekten på sysselsättningen i studierna som studerat effekterna på arbetslöshet, sysselsättning eller nyanställningar och avslutade anställningar.

Det finns även några studier av minimilönens inverkan på sysselsättningen som inte är effektstudier men ändå är av relevans i sammanhanget. Syftet med Lundborg och Skedingers (2016) studie var att undersöka företagens attityder till flyktingar. I en enkät riktad till ett representativt och stort urval av arbetsgivare ställdes bland annat följande fråga: ”Hur skulle sysselsättningen i företaget påverkas om den lägsta kollektivavtalsreglerade lönen reducerades med 20 procent?” Omkring hälften av arbetsgivarna ansåg att sysselsättningen inte skulle påverkas nämnvärt, medan endast sju procent menade att den skulle öka mycket. Ju högre andel av flyktingarna som var anställda till minimilön i företaget, desto högre var dock andelen arbetsgivare som ansåg att sysselsättningsökningen skulle bli stor.

Eriksson med flera (2012) genomförde ett experiment där ett stort antal arbetsgivare fick välja mellan hypotetiska sökande som ersättare till en tidigare anställd.

De hypotetiska sökande skiljde sig åt avseende en specifik egenskap (antingen kön, ålder, etnisk tillhörighet eller någon annan), men hade i övrigt identiska egenskaper som den tidigare anställde. Dessa egenskaper är enkla att observera och kan användas av arbetsgivare för att rangordna de sökande om egenskaperna anses som informativa beträffande de sökandes produktivitet. Denna studie fann att det krävdes stora lönesänkningar för att arbetsgivarna inte skulle välja bort sökande med särskiljande egenskaper som arbetsgivarna uppfattade som negativa signaler. Så till exempel krävdes en lönesänkning på 17 procent för icke-européer, allt annat lika. Motsvarande siffror med avseende på andra egenskaper var 10–50 procent.

En viktig skillnad mellan de två studierna riktade till arbetsgivare, å ena sidan, och effektstudierna, å andra sidan, är att de första speglar arbetsgivarnas attityder snarare än faktiskt beteende. En annan skillnad är att de två attitydundersökningarna fokuserar sig på sänkningar av (minimi)lönen snarare än, som i de flesta effektstudierna, höjningar av dessa. Även om attitydstudierna ger stöd åt den generella bilden att ett negativt samband mellan minimilöner och sysselsättning, så tyder studierna på att det kan krävas relativt stora sänkningar av minimilönerna för att få betydande effekter på sysselsättningen.

Vad säger de svenska minimilönestudierna?

Liksom för andra länder varierar resultaten i svenska studier av hur höjda minimilöner påverkar sysselsättningen. Men stödet för negativa sysselsättningseffekter är starkare än för de flesta andra länder. Det är också vad man bör vänta sig eftersom minimilönerna är högre i Sverige (se avsnitt 4.1). Effekterna på den totala sysselsättningen är dock enligt studierna inte påfallande stora. Men det finns starkt empiriskt stöd i dem för att höjda minimilöner *omfördelar* sysselsättningen från svagare till starkare grupper.

Av flera orsaker ger studierna bara begränsad kunskap om hur förändrade minimilöner påverkar sysselsättningen. För det första är det oklart vilka slutsatser som ska dras från de studier som visar att det totala antalet avslutade anställningar inte påverkas av höjda minimilöner, samtidigt som separationerna minskar för dem med starkast anknytning till arbetsmarknaden och ökar för dem med svagast anknytning. I det förra fallet är den rimligaste tolkningen att effekten beror på att de anställda själva väljer att vara kvar i företaget i stället för att gå till något annat företag. I det senare fallet är det sannolikt många som sägs upp av arbetsgivaren och därför går in i arbetslöshet. Ett oförändrat antal avslutade anställningar i ett enskilt företag efter en höjning av minimilönen kan därför vara förenligt med att arbetslösheten totalt sett ökar i ekonomin.

För det andra underskattar studier av endast effekterna på avslutade anställningar de negativa sysselsättningseffekterna av höjda minimilöner. Flera studier

pekar på att det är främst genom nyanställningar som företagen anpassar sin personalstyrka.¹⁶ Dessutom undersöker studierna av avslutade anställningar bara personer som redan har ett jobb och därmed en stark anknytning till arbetsmarknaden och inte dem som saknar sysselsättning och därför har en svagare knytning till arbetsmarknaden. Höjda minimilöner ökar sannolikt trösklarna mer för dem som vill komma in på arbetsmarknaden än för dem som riskerar att falla ut.

För det tredje fångar studierna endast de kortsiktiga effekterna av höjda minimilöner. På lång sikt är möjligheterna att ersätta arbetskraft med kapital mycket större än på kort sikt. Det gäller särskilt lågutbildad arbetskraft för vilken kapital enligt en rad studier från olika länder tycks vara substitut.¹⁷ De negativa effekterna av höga minimilöner kan därför antas bli större på lång än på kort sikt.¹⁸

För det fjärde kan studierna inte säga något om hur etableringen av nya marknader påverkas vid en allmän sänkning av minimilönen. Att avtalade minimilöner skiljer sig åt beroende på yrke, ålder och näringsgren har skapat empiriska förutsättningar för att studera effekterna av sådana minimilöner i Sverige, men studier som utnyttjar detta förhållande kan inte besvara frågan om konsekvenserna av en generell sänkning av minimilönerna i ekonomin. En sådan generell sänkning kan göra det lönsamt för företag att erbjuda produkter/tjänster som inte alls görs, eller endast görs i liten utsträckning, idag.¹⁹ Exempel på sådana produkter/tjänster kan vara fastighetsskötsel, vaktmästartjänster, parkeringsservice, enklare reparationer och mer servicerelaterade tjänster inom detaljhandeln.

Argumentationen ovan leder till slutsatsen att befintliga studier sannolikt underskattar effekterna av förändrade minimilöner, särskilt på lång sikt.

¹⁶ Se Meer och West (2015). Att studera nyanställningar på individ- eller arbetsplatsnivå är betydligt svårare än att studera avslutade anställningar eftersom man å priori inte vet vilka personer som skulle kunna anställas i en viss verksamhet. De två studier för Sverige som undersökt effekten på nyanställningar visar att de ökade inom hotell- och restaurangsektorn när minimilönerna sänktes (Skedinger 2006) samt föll, framförallt inom vård och omsorg, när minimilönerna höjdes (Eliasson och Nordström Skans 2014).

¹⁷ Att kapital och lågutbildad arbetskraft är substitut i produktionen betyder att ökade insatser av kapital minskar marginalprodukten för denna arbetskraft (produktionsökningen till följd av en enhets ökning av insatsen av arbetskraft). Enligt de flesta studier är kapital och högutbildad arbetskraft i stället komplement i produktionen, vilket innebär att en högre kapitalstock ökar marginalprodukten för denna arbetskraft.

¹⁸ Se Sorkin (2015) för en analys som visar att företag på kort sikt har svårt att anpassa relationen mellan arbetskraft och kapital till den nivå som på lång sikt är optimal. Få studier har skattat långsiktiga effekter av höjda minimilöner på sysselsättningen. Ett undantag är Meer och West (2015) som finner att jobbtillväxten under flera år påverkas negativt av högre minimilöner.

¹⁹ Aaronson med flera (2015) visar att inträden och utträden av företag på en marknad förändras avsevärt vid minimilöneförändringar även om nettoeffekten på sysselsättningen kan vara liten. Studien beaktar dock endast hur inträden och utträden av företag ser ut på en marknad, nämligen den för snabbmatsrestauranger i USA, men betonar vikten av att beakta dessa flöden för att skatta långsiktiga effekter av minimilöneförändringar.

4.4 Minimilöner, jobbskatteavdrag, RUT-avdrag och anställningsstöd

Analysen ovan har i huvudsak fokuserat på arbetsmarknadens efterfrågesida. Men en förutsättning för att lägre minimilöner ska leda till högre sysselsättning är att det finns ett tillräckligt utbud av arbetskraft. Det finns därför skäl att diskutera också andra vägar än lägre minimilöner för att öka sysselsättningen för lågutbildade som skattelättnader och anställningssubventioner och hur dessa ska ses i förhållande till minimilöneförändringar.

Ett sätt att öka efterfrågan på arbetskraft med låg produktivitet och samtidigt hålla uppe utbudet är att låta minimilönerna falla men kompensera de anställda genom jobbskatteavdrag. Ett annat sätt är att använda riktade anställningsstöd eller branschspecifika skattelättnader utan att sänka minimilönerna. Ett tredje sätt är förstås en kombination av dessa metoder.

Vi diskuterar i tur och ordning jobbskatteavdrag, RUT-avdrag och anställningsstöd. Vi ser inte dessa typer av politik som i första hand substitut till lägre minimilöner utan som komplement. Vi menar att sysselsättningsproblemen för lågutbildade är så stora att flera olika metoder att skapa jobb måste användas samtidigt. Därför avslutas avsnittet med ett konkret förslag om att arbetsmarknadens parter i samverkan med staten ska tillskapa nya så kallade *ingångsjobb*.

Jobbskatteavdrag

Jobbskatteavdraget riktar sig till personer med inkomst från sysselsättning. Skattereduktionen på arbetsinkomster ökar avkastningen på arbete. Det bidrar till ett högre arbetsutbud. Att skapa drivkrafter för främst ett ökat arbetskraftsdeltagande bland dem med lägst potentiella arbetsinkomster var också det främsta motivet bakom införandet av det svenska jobbskatteavdraget. Detta diskuteras mer i Fördjupning 4.2.

Eftersom jobbskatteavdraget ökar den disponibla inkomsten för personer i arbete kan man också se det som ett medel för att upprätthålla levnadsstandarden för dessa. Existensen av ett jobbskatteavdrag innebär att lönen efter skatt, och därmed också utbudet av arbetskraft, hålls uppe även vid lägre minimilöner än idag.

Eftersom minimilönen bestäms i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter är den inte något instrument som regeringen kan kontrollera och samordna med ett jobbskatteavdrag för att öka sysselsättningen (till skillnad från i länder som har lagstadgad minimilön). Men parterna kan förstås alltid välja att själva hålla tillbaka minimilönerna när de disponibla inkomsterna hålls uppe av ett jobbskatteavdrag.

Den teoretiska forskningen pekar på att ett jobbskatteavdrag generellt skapar drivkrafter för återhållsamma löneökningar. Ett skatteavdrag för arbetsinkomster,

Fördjupning 4.2 Jobbskatteavdrag

Jobbskatteavdrag infördes i Sverige från och med 2007. Det innebar en skattereduktion på inkomst från arbete. Det främsta motivet bakom avdraget var att stärka drivkrafterna för arbete. Avdraget var konstruerat så att arbetsinkomst upp till en viss nivå inte beskattades alls och att skatten på den arbetsinkomst som översteg denna nivå minskade. Eftersom skattereduktionen ökar med inkomsten vid låga inkomster, minskar marginalskatten på arbete för lägre inkomsttagare. År 2015 var det maximala jobbskatteavdraget cirka 26 500 kronor vilket gällde för personer med inkomster från omkring 360 000 kronor.

Jobbskatteavdraget har förstärkts vid flera tillfällen. Den grundläggande strukturen på avdraget har dock sedan införandet varit densamma. Från och med 2016 genomförs dock en grundläggande förändring genom att avdraget fortsättningsvis trappas ner när arbetsinkomsten överstiger cirka 50 000 kronor per månad. Personer med arbetsinkomster över 123 300 kronor/månad erhåller inget avdrag alls (vid genomsnittlig kommunalskattesats). Det innebär att avdraget i större utsträckning än tidigare är riktat mot personer med lägre arbetsinkomster.

men inte för andra inkomster, ökar den relativa avkastningen på arbete. Det skapar drivkrafter för facket att hålla tillbaka lönerna för att få fler i arbete.²⁰

Empiriska studier i USA och Storbritannien har funnit att jobbskatteavdrag tenderar att sänka lönerna före skatt.²¹ Enligt Benmarker med flera (2014) har också det svenska jobbskatteavdraget lett till lägre löner än som annars skulle ha blivit fallet. Effekterna var emellertid ganska små. Enligt studien övervältrades bara en liten del av skattereduktionen på arbetsgivarna i form av lägre löner före skatt; merparten kom de anställda till del genom högre lön efter skatt.²²

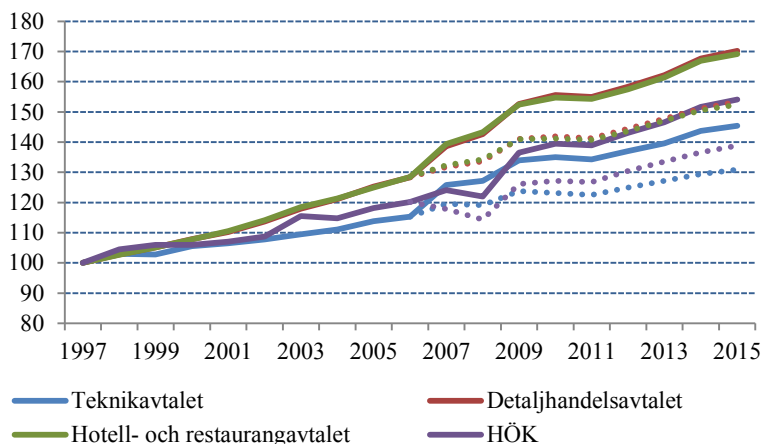
Figur 4.3 visar hur realvärdet efter skatt av de avtalade minimilönerna i Teknikavtalet, Hotell- och restaurangavtalet, Detaljhandelsavtalet och Huvudöverenskommelsen (HÖK) mellan Kommunal och SKL har utvecklats. Ökningarna över hela perioden 1997-2015 har varit betydande. Enligt Hotell- och restauran-

²⁰För en teoretisk analys se Kolm och Tonin (2011). Benmarker med flera (2014) drar liknande teoretiska slutsatser.

²¹Se Leigh (2010), Rothstein (2010) och Azmat (2015).

²²Skattereduktionen behölls enligt studien till 80-90 procent av löntagarna i form av högre lön efter skatt och bara 10-20 procent tillföll arbetsgivarna i form av lägre lön före skatt. Enligt Azmat (2015) för Storbritannien och Rothstein (2010) för USA har jobbskatteavdragen där lett till något större effekter på lönerna före skatt.

Figur 4.3 Real minimilön i fyra av LOs kollektivavtal, 1997=100



Anm: Streckade linjer visar den reala minimilönen efter skatt exklusive jobbavdrag. Minimilönerna har räknats om till årsinkomster. Den reala minimilönen är beräknad för en person under 65 år som inte har några ytterligare inkomster utöver arbetsinkomst och som inte gör några avdrag i deklarationen. Genomsnittlig kommunalskatt för hela riket har använts. Serierna har deflaterats med KPI. För 2015 har Konjunkturinstitutets KPI-prognos använts.

Källor: SCB, Finansdepartementet och egna beräkningar.

gavtalet och Detaljhandelsavtalet har de reala minimilönerna efter skatt ökat med 69 respektive 70 procent. Ökningarna har varit lägre i HÖK och Teknikavtalet: 54 respektive 45 procent. Reallöneökningarna efter skatt i hela ekonomin under samma period var 59 procent.²³

Det framgår av figuren att jobbskatteavdraget har haft en betydande inverkan på hur de reala minimilönerna efter skatt har utvecklats. När det första jobbskatteavdraget infördes 2007 steg den reala minimilönen efter skatt kraftigt samtidigt som den trendvisa uppgången av de reala minimilönerna efter skatt *exklusive* jobbskatteavdraget fortsatte i alla avtalen utom HÖK. Det jobbskatteavdrag som en person med minimilön erhåller per år motsvarar idag en nominell löneökning på 12,1-12,4 procent (24 000–30 000 kronor per år). För en person med en genomsnittlig arbetsinkomst (ca 32 200 kronor per månad) motsvarar jobbskatteavdraget idag en nominell löneökning på 10,1 procent (39 000 kronor per år).²⁴

²³ De nominella minimilönerna ökade med i genomsnitt 3,7 procent per år i Hotell- och restaurangavtalet (HoR) och Detaljhandelsavtalet under perioden 1997-2015. Motsvarande siffror i Huvudöverenskommelsen mellan Kommunal och SKL (HÖK) och Teknikavtalet var 3,1 respektive 2,7 procent. De nominella löneökningarna i hela ekonomin under perioden var 3,4 procent. De nominella minimilönerna ökade således snabbare än de genomsnittliga lönerna i ekonomin i HoR och Detaljhandelsavtalet och långsammare i HÖK och Teknikavtalet. För att få fram den genomsnittliga lönen 2015 har vi räknat upp den genomsnittliga månadslönen 2014 (enligt lönestrukturstatistiken) med Konjunkturinstitutets prognos för löneökningarna 2015.

²⁴ Uppgifterna avser de nominella löneökningar som skulle krävas för att hålla dagens reallöner efter skatt oförändrade om jobbskatteavdraget togs bort.

Sammanfattningsvis kan man ställa frågan om inte jobbskatteavdragen skulle kunna motivera att parterna på arbetsmarknaden förhandlar fram lägre minimilöner. Löntagarna, och då särskilt de med lägst inkomster, har sedan 2007 fått betydande ökning av sina reallöner efter skatt genom jobbskatteavdraget. Det förefaller som att de avtal som slutits på senare år inte i någon högre grad beaktat de reala löneökningar efter skatt som ägt rum till följd av skattesänkningarna. Om så skedde skulle det kunna förändra avvägningarna mellan löneökningar före skatt och sysselsättning. På motsvarande sätt skulle man kunna hävda att den oväntat låga inflationen under senare år inneburit att ökningarna av de reala minimilönerna blivit större också före skatt än vad parterna avsåg när de ingick avtalen. Även det borde kunna göra det lättare för arbetsmarknadens parter att av sysselsättningskäl hålla tillbaka de nominella minimilönerna framöver.²⁵

RUT-avdraget

RUT-avdraget syftade till att underlätta etableringen av en ny marknad för hushållsnära tjänster. Skattelättnaden innebär att en köpare får ett kraftigt reducerat pris då arbetskostnader kan dras från köparens inkomstskatt. Fördjupning 4.2 uppskattar att RUT-avdraget i dagsläget skapat knappt 9 000 heltidsjobb. Siffran ska dock tolkas med stor försiktighet eftersom det är svårt att veta exakt hur många som var sysselsatta i ”RUT-branschen” före avdragets införande och hur sysselsättningen skulle ha utvecklats utan det.

Fördjupning 4.3 RUT-tjänster

Skattereduktionen för hushållsnära tjänster (RUT-avdraget) infördes den 1 juli 2007. Innebörden är idag att köparen får avdrag på 50 procent av arbetskostnaden från sin inkomstskatt. Avdraget är på maximalt 25 000 kronor per år och person (för personer som fyller 65 år vid årets ingång eller är äldre är det maximala avdraget 50 000 kronor). För att få göra avdraget ska arbetet utföras i nära anslutning till bostaden. Tjänster som omfattas är städning och enklare rengöring, gräs- och häckklippning, snöröjning med mera. Enligt migrationsuppställningen mellan regeringen och de borgerliga partierna 2015 ska RUT-tjänsterna utvidgas till att även omfatta flyttjänster, it-tjänster i hemmet och ytterligare trädgårdsarbete.²⁶

²⁵ Detta är en liknande argumentation som i Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015). Där visas att de genomsnittliga reallöneökningarna före skatt till följd av den oväntat låga inflationen blivit högre än vad parterna avsett, vilket skulle kunna motivera mer modesta totala löneökningar framöver.

²⁶ Denna utvidgning av RUT-tjänster beräknas träda i kraft 1 augusti 2016 (se Regeringskansliet 2015a).

Tabell 4.2 Antalet sysselsatta (omräknat till heltidsmotsvarigheter) i ”RUT-branschen”

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avdragets storlek (miljoner kronor)	1341	1752	2181	2535	3056	3377
Bruttointäkt (miljoner kronor)	2682	3503	4361	5071	6111	6755
Bruttotimpris (mediankostnad per timme)	350	358	367	379	390	397
Helårsarbetstid (timmar)	1800	1800	1800	1800	1800	1800
Antal heltidsmotsvarigheter, ojusterat	4257	5440	6594	7441	8702	9443
Felaktiga faktureringar (4 procent)	-170	-218	-264	-298	-348	-378
Ej debiterad arbetstid (20 procent)	817	1045	1266	1429	1671	1813
Antal heltidsmotsvarigheter, justerat	4904	6267	7596	8572	10024	10878

Anm: Mediankostnaden och uppgiften över antalet felaktiga faktureringar är hämtade från Skatteverkets rapport 2011:1. Mediankostnaden har räknats upp med arbetskostnadsindex (AKI) för arbetare inom företagsservice och stödtjänster (SNI-kod N). Ej debiterad arbetstid är en schablonmässig beräkning för till exempel administration och transport och ökar antalet heltidsmotsvarigheter.

Källor: Skatteverket, SCB och egna beräkningar.

Tabell 4.2 visar beräkningar av hur många personer som är sysselsatta (motsvarande heltid) i RUT-sektorn. Den beräkningsmetod vi använt är enkel. Skatteverket registrerar den totala summan skattereduktioner som görs i Sverige under ett år. Eftersom detta utgör hälften av brukarens arbetskostnad blir intäkterna i branschen det dubbla. Genom att sedan dividera med det dubbla debiterade priset per timme kan vi beräkna det totala antalet köpta timmar av hushållsnära tjänster i landet under ett år, vilket sedan enkelt kan omvandlas till heltidsmotsvarigheter.

För att beräkna hur många jobb som skapats av RUT-avdraget behöver vi veta hur många jobb det fanns i branschen innan avdraget infördes. En sådan uppskattning är svår att göra. Skatteverkets rapport 2011:1, som är baserad på en enkätundersökning till köparna, anger dock ett antal indikatorer på hur stor branschen var 2006. Dessutom vet vi hur företag som producerar hushållsnära tjänster har utvecklats sedan 2006. En grov uppskattning är att cirka 1 500 heltidsjobb fanns i branschen redan 2006. Därmed uppskattas RUT-avdraget ha skapat cirka 9 000 jobb. Det kan dock inte uteslutas att en del av dessa jobb skulle ha vuxit fram även utan en skattereduktion för hushållsnära tjänster.

Forskningen om skattelättnader för hushållsnära tjänster har främst fokuserat på de effektivitetsvinster som dessa kan ge. Vinsterna uppstår därför att köparna av hushållsnära tjänster kan öka sitt marknadsarbete.²⁷ Det är främst sådana effektivitetsvinster, snarare än att jobb skapas i branschen, som motiverat skattelättnaderna.

Endast ett fåtal studier har undersökt sysselsättningseffekterna. En skattelättnad för hushållsnära tjänster leder till att sysselsättningen ökar i denna bransch men minskar i andra branscher. Den teoretiska forskningen ger dock generellt stöd för positiva effekter på den totala sysselsättningen.²⁸ Det finns en rad specifika förutsättningar i branschen för hushållsnära tjänster som gör att man kan anta att den totala sysselsättningen ökar. Två faktorer som talar för det är att efterfrågan på RUT-tjänsterna är relativt priskänslig och att produktionen är arbetsintensiv.²⁹

Vi betonade ovan att utbudet av arbetskraft måste vara tillräckligt stort för att svälja en potentiell efterfrågeökning. Även denna faktor har sannolikt varit till fördel för sysselsättningsutvecklingen i RUT-branschen. Produktionen av hushållsnära tjänster är i mindre utsträckning än många andra branscher beroende av de anställdas färdigheter i svenska. Därför fanns ett stort utbud av (invandrad) arbetskraft som stod till denna marknads förfogande.³⁰

Sammanfattningsvis har RUT-avdraget sannolikt möjliggjort en etablering av en marknad för hushållsnära tjänster. Det har skett därför att skattelättnaden ökat efterfrågan på marknadsproducerade tjänster och därmed gjort det lönsamt för företag i branschen att anställa arbetskraft, samtidigt som tillgången på arbetskraft varit stor. Att efterfrågan är priskänslig, produktionen arbetsintensiv och arbetsutbudet stort har varit gynnsamma faktorer för denna branschs utveckling. Det är dock inte självklart att andra branscher skulle utvecklas på liknande sätt

²⁷ Att marknadsarbete är beskattat medan hemarbete inte är det, tenderar att leda till för mycket hemarbete och för lite marknadsarbete ur ett samhälleekonomiskt perspektiv. Halldén och Stenberg (2014) utgår från registerdata och studerar hur gifta kvinnors arbetsutbud påverkades av reformen. De visar att 60 procent av den tid som frigjordes genom köp av hushållsnära tjänster användes till att öka tiden i marknadsarbete.

²⁸ Se Kolm (1998) för en modellanalys där lönerna bestäms i förhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivare samt Engström med flera (2005) för en modell med sökfriktioner. Dessa studier är så kallade allmänna jämviktsmodeller och beaktar de effekter skatterna har på lönebildningen. Även modeller som beaktar svartarbete har visat att den formella sysselsättningen kan antas öka mer än vad sysselsättningen i den informella sektorn faller till följd av skattelättnader för hushållsnära tjänster (Kolm och Larsen 2010).

²⁹ Dessa faktorer ökar arbetskraftsefterfrågans lönekänslighet (se Borjas 2016, s 109-110).

³⁰ Det finns en rad empiriska studier som undersökt sysselsättningseffekterna av barnomsorgssubventioner, som kan antas ha liknande effekter som RUT-avdraget. Studier för andra länder än de nordiska har funnit positiva sysselsättningseffekter av sådana subventioner, medan de studier som gjorts för de nordiska länderna inte har gjort det i samma utsträckning (se Lundin med flera 2008 för Sverige och Havnes och Mostad 2011 för Norge).

till följd av branschspecifika skattesänkningar. Ett område där så kan ske är dock förmodligen de flyttjänster som kommer att omfattas av RUT-avdraget enligt migrationsuppställningen 2015 mellan regeringen och de borgerliga partierna. En generell fördel med RUT-avdraget som ökar dess effektivitet som sysselsättnings-skapande åtgärd är att det inte är tidsbegränsat.

Anställningsstöd

Att sänka lönekostnaderna genom riktade anställningsstöd är ett sätt att göra det lönsamt för företagen att anställa personer som uppfattas ha låg produktivitet. Till skillnad från RUT-avdraget, som riktas mot en specifik bransch, är anställningsstöd riktade till personer som av olika anledningar har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden. En annan viktig skillnad är att anställningsstödet för en person är tidsbegränsat.

Olika former av anställningsstöd har funnits i Sverige sedan länge. De specifika konstruktionerna har dock varierat över tiden. De anställningsstöd vi diskuterar här är nystartsjobb, instegsjobb och särskilt anställningsstöd. Dessa stöd riktas till personer som varit borta från arbetsmarknaden en längre tid samt nyanlända invandrare. Stöden beskrivs närmare i Fördjupning 4.4.

För att utvärdera hur effektiva anställningsstöden är har man studerat både hur individers arbetsmarknadsutfall och hur sysselsättningen i hela ekonomin påverkas. De studier som fokuserar på individers arbetsmarknadsutfall ger information om hur effektivt ett visst stöd är relativt andra stöd eller inget stöd alls för de berörda personerna. Eftersom studierna använder stora datamaterial som täcker många individer är tillförlitligheten stor. Studierna är dock partiella så till vida att de inte kan svara på frågor om indirekta effekter på andra grupper än dem som får stöden.

Studier som använder aggregerade data fångar i princip de totala effekterna på hela ekonomin. Men en nackdel är att studierna är förknippade med stor osäkerhet på grund av ett begränsat antal observationer. Många gånger måste dessa studier till följd av de få observationerna slå ihop olika former av stöd, vilket innebär att man inte kan utläsa effekten av ett specifikt stöd.

Den empiriska forskningen om anställningsstöd visar i regel att stödet ökar deltagarnas sannolikhet att få ett reguljärt jobb. Det tycks gälla i högre grad ju mer likt stödjobbet är ett reguljärt jobb. Effekterna är mindre ju mer ett subventionerat jobb skiljer sig från ett reguljärt sådant. Ett problem med anställningsstöd är dock att undanträngningseffekterna är stora. Det gäller särskilt när de subventionerade jobben liknar reguljära jobb. Personer med anställningsstöd har i stor utsträckning jobb som annars skulle utföras av reguljärt sysselsatta.³¹

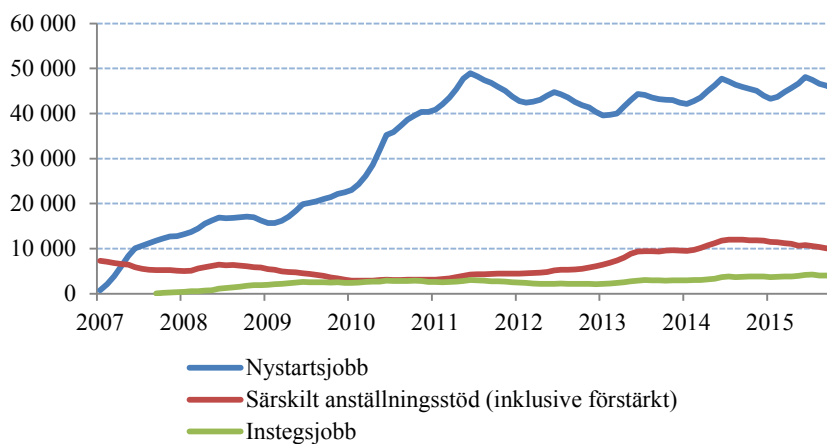
³¹ Forslund och Vikström (2011).

Fördjupning 4.4 Anställningsstöd

Här beskrivs nystartsjobb, instegsjobb, särskilt anställningsstöd och yrkesintroduktionsanställning (YA-jobb).

- ◆ *Nystartsjobb* riktas till personer som varit borta från arbetsmarknaden en längre tid (minst tolv månader) och till nyanlända invandrare. Subventionen till arbetsgivaren motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften. Halva subventionen kan erhållas vid anställning av ungdomar (21–26 år) om de varit borta från arbetsmarknaden i minst sex månader. Subventionen erhålls för lika lång tid som den nyanställda har varit utan arbete. För personer under 55 år betalas dock subventionen aldrig ut i mer än fem år. Personer över 55 år kan emellertid subventioneras upp till tio år.
- ◆ *Instegsjobb* kan fås av nyanlända invandrare (uppehållstillstånd i högst tre år). Subventionen till arbetsgivaren motsvarar 80 procent av lönekostnaden (högst 800 kronor per dag). Stödet erhålls i som längst ett år för heltidsanställd och två år för halvtidsanställd. Anställningen ska vara knuten till svenskundervisning genom svenska för invandrare, sfi. Jobben ska även innehålla handledande inslag.
- ◆ *Särskilt anställningsstöd* riktas till personer som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst sex månader. Arbetsgivarsubventionen motsvarar 85 procent av lönekostnaden (dock högst 890 kronor per dag). Subventionen kan erhållas i tolv månader med möjlighet till förlängning i ytterligare tolv månader.
- ◆ *Yrkesintroduktionsanställning* (YA-jobb) kan enligt de nuvarande reglerna komma i fråga för ungdomar (15–24 år) som saknar erfarenhet av yrket eller har varit arbetslösa i minst 90 dagar. Anställningen ska innehålla utbildning och handledning. Subventionen utgår till arbetsgivare som har kollektivavtal och uppfyller vissa villkor. Den motsvarar arbetsgivaravgiften och ersättning för handledning. Subventionen erhålls för minst sex, och högst tolv, månader. Lönen motsvarar minst 75 procent av heltidslönen i kollektivavtalet beroende på hur stor del av anställningen som utgörs av utbildning (15–25 procent). I migrationsöverenskommelsen mellan regeringen och den borgerliga oppositionen 2015 föreslås att dessa anställningar utvidgas till att omfatta även nyanlända. Dessutom föreslås att kravet på kollektivavtal slopas.

Figur 4.4. Kvarstående personer i nystartsjobb, instegsjobb och med särskilt anställningsstöd vid månads slut



Källa: Arbetsförmedlingen.

Undanträngning behöver emellertid inte betyda att stödet är verkningslöst. Om anställningsstöd möjliggör för personer som står långt från arbetsmarknaden att få ett jobb, kan deras konkurrenskraft på arbetsmarknaden öka. Det verkar i så fall återhållande på löneökningarna eftersom det då blir ett större effektivt utbud av arbetskraft. Detta kan på sikt öka sysselsättningen. Men för att få dessa effekter måste stöden riktas till just dem som har svårast att konkurrera på arbetsmarknaden.

En utvärdering av nystartsjobben av Liljeberg med flera (2012) ger stöd för positiva sysselsättningseffekter för deltagarna. Dessa övergår till reguljär sysselsättning snabbare än om de varit öppet arbetslösa. Övergången påskyndas med ungefär två månader. Författarna finner dessutom ingen dramatisk nedgång av sysselsättningsgraden när stödperioden upphör. Undanträngningseffekterna är dock stora.

Figur 4.4 visar antalet personer i nystartsjobb, i instegsjobb och med särskilt anställningsstöd sedan 2007. Det totala antalet personer i någon av dessa stödformer har ökat över tid. Idag återfinns cirka 45 000 personer i nystartsjobb, 10 000 i särskilt anställningsstöd och knappt 5 000 i instegsjobb. YA-jobben visas inte i diagrammet. Det har hittills visat sig mycket svårt att få någon volym på dessa. Enligt Arbetsförmedlingens statistik uppgick dessa anställningar under 2015 i genomsnitt till endast 1000.³²

Utvärderingen av nystartsjobben av Liljeberg med flera (2012) visar att betydligt fler arbetsgivare som anställer skulle kunna använda sig av nystartsjobb än som

³² Arbetsförmedlingens statistik (2015).

nu sker. Det finns således långtidsarbetslösa som lämnar arbetslösheten för jobb utan att företagen utnyttjar den generösa subvention som nystartsjobben innebär. Orsaken tycks vara både bristande information om stödet och att arbetsgivare inte bryr sig om att utnyttja det vid kortare anställningar. Trots de generösa villkoren för nystartsjobben, har vi ändå en betydande långtidsarbetslöshet. Stigmatisering kan vara en orsak till att arbetsgivare inte vill anställa långtidsarbetslösa trots att det skulle kunna göras på nystartsjobb. Ett stöd som riktas till specifika grupper kan nämligen uppfattas skicka signaler om att dessa är lågproduktiva och därmed göra arbetsgivarna obenägna att anställa dem trots kraftiga subventioner. En annan möjlig förklaring kan vara den byråkrati som det innebär för arbetsgivaren att behöva ansöka om stöd, särskilt när stödet bara gäller under en begränsad tid.

Enligt vår uppfattning är olika former av anställningsstöd för dem som har svårast att konkurrera om jobben ett värdefullt inslag i arbetsmarknadspolitiken. Det kommer att finnas ett stort behov av sådana anställningsstöd även om minimilönerna skulle sänkas. Samtidigt finns uppenbara statsfinansiella begränsningar för hur omfattande stöden kan göras och många frågetecken runt deras effektivitet.

Anställningsstöd skiljer sig från RUT-avdraget både genom att de riktas sig mot specifika grupper och genom att de är tillfälliga. RUT-avdraget och anställningsstöden har olika funktioner och bör därför ses som komplement snarare än substitut. Om anställningsstöden riktas mot bredare grupper och görs mer permanenta, skulle de mer komma att likna de sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar som alliansregeringen införde och som nu avskaffats. En studie av Egebark och Kaunitz (2013) visar att dessa sänkningar av arbetsgivaravgifterna ökade sysselsättningen, men effekterna var små. Det innebar att åtgärden var statsfinansiellt mycket dyr. Denna slutsats drar också Skedinger (2014) som studerade hur den sänkta arbetsgivaravgiften påverkade ungdomars sysselsättning i detaljhandeln.

Ingångsjobb med sänkta ingångslöner och skattelättnader: ett förslag

Jobbskatteavdrag, RUT-avdrag och anställningsstöd är alla värdefulla åtgärder för att främja sysselsättningen, och då särskilt bland lågutbildade och invandrare. Stora utbildningssatsningar är också nödvändiga. Men alla erfarenheter talar för att dessa åtgärder inte är tillräckliga. Trots stora ansträngningar att vända utvecklingen med sjunkande PISA-resultat, har detta ännu inte lyckats ens för elever med inrikes bakgrund. Stora skattelättnader medför dessutom betydande statsfinansiella kostnader.

Det finns därför anledning att ställa frågan om inte de ytterligare problem som skapas av den stora flyktinginvandringen, och de svårigheter att integrera de nyanlända på den svenska arbetsmarknaden som kan väntas, motiverar helt

nya lösningar som också måste innefatta lägre ingångslöner för denna grupp. Vi menar att så kan vara fallet. Men det gäller då att hantera svåra målkonflikter. Det allra viktigaste är att undvika att en stor andel av de nyanlända flyktingarna fastnar i permanent utanförskap på arbetsmarknaden. Men det finns också starka fördelningspolitiska skäl att försöka undvika att de lägre löner som kan behövas för att detta inte ska ske leder till generella lönesänkningar för alla lågutbildade som redan har jobb. Samtidigt är det viktigt att också nyanlända får en acceptabel levnadsstandard och att de inte långsiktigt blir kvar i jobb med mycket låga löner.

En möjlig – och radikal – lösning skulle kunna vara att det brett över hela arbetsmarknaden förhandlas fram en ny typ av *ingångsjobb*. Dessa ingångsjobb skulle ha *ingångslöner* som ligger betydligt under nuvarande minimilöner på områden som detaljhandel, hotell och restauranger och kommunal verksamhet. Dessa jobb skulle gälla för alla arbetssökande som är nyinträdande på den svenska arbetsmarknaden och inte lyckas få andra jobb. De skulle därmed vara riktade till främst nyanlända och ungdomar. Enligt Eriksson med flera (2012) samt Lundborg och Skedinger (2016) finns det indikationer på att relativt stora sänkningar i lönen kan behövas för att öka arbetsgivarnas vilja att anställa exempelvis nyanlända. För att undvika att invandrare och ungdomar permanent fastnar på sådana lågbetalda ingångsjobb, bör en arbetstagare kunna ha ingångsjobb endast under en begränsad tid, säg tre år.

För att ytterligare sänka trösklarna in på arbetsmarknaden skulle staten kunna ge ett bidrag genom slopade sociala avgifter för ingångsjobben. På så sätt skulle de föreslagna ingångsjobben likna de yrkesintroduktionsanställningar (YA-jobb) som förhandlats fram i ett antal olika avtal och som subventioneras av staten (se Fördjupning 4.4). Dessa har emellertid också ett utbildningsinnehåll och krav på särskilda handledarinsatser från arbetsgivarens sida. Detta är goda tankar men dessa krav kan ha varit en viktig bidragande orsak till de stora svårigheterna att få volym på verksamheten. Därför kan det finnas skäl att slopa sådana krav och i stället helt fokusera insatserna på att få in deltagarna på arbetsmarknaden. Staten kan i stället erbjuda förmånliga villkor för utbildning direkt till arbetstagarna i fråga utan medverkan från arbetsgivarna.

Att arbetstagare bara ska kunna inneha ingångsjobb av den typ som vi föreslagit under en begränsad tid är centralt för att innehavarna inte permanent ska fastna i sådana jobb (även om detta gör ingångsjobben mindre effektiva för att bryta ett permanent utanförskap). Samtidigt innebär förstås ingångsjobb med avsevärt lägre ingångslöner än nuvarande minimilöner att arbetsinkomsterna från dem blir låga. Detta skulle kunna motivera ett särskilt extra jobbskatteavdrag för innehavarna av sådana jobb, så att dessas disponibla inkomster ändå kan hållas uppe.

4.5 Sammanfattande slutsatser

Den svenska arbetsmarknaden står inför stora utmaningar: allt större grupper med låg uppfattad och/eller verklig produktivitet riskerar att permanent hamna utan möjlighet till försörjning genom eget arbete. Dels har färdigheterna i befolkningen fallit både i absoluta termer och i förhållande till omvärlden. Enligt PISA-studierna har fallet varit störst i den nedre delen av färdighetsfördelningen (se Kapitel 3). Dels har vi den akut stora flyktinginvandringen med många nyanlända som har låg produktivitet till följd av både låg utbildning och att det tar tid att lära sig det svenska språket.

Höga minimilöner är ett hinder på arbetsmarknaden för grupperna med minst färdigheter. Forskningen ger stöd för att höga minimilöner minskar sysselsättningen även om effekterna generellt sett inte är påfallande stora. Det är dock sannolikt att minimilönerna i Sverige är så höga att effekterna på sysselsättningen är mer negativa än i de flesta andra länder. Den befintliga forskningen underskattar antagligen också de långsiktiga effekterna på sysselsättningen av förändrade minimilöner. Lägre minimilöner kan på sikt antas leda till dels att företagen i mindre utsträckning ersätter lågutbildad arbetskraft med kapital, dels att nya marknader etableras. Forskningen visar också att höga minimilöner bidrar till en omfördelning av sysselsättning från svagare till starkare grupper. Detta leder oss till slutsatsen att minimilönerna bör sänkas i förhållande till andra löner om man vill prioritera hög sysselsättning för de grupper som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan förstås ske genom direkta sänkningar av de nominella minimilönenivåerna. En mer gradvis metod är att låta de nominella minimilönerna ligga stilla när andra löner successivt stiger över tiden.

I den allmänna debatten ställs ofta utbildningsinsatser och lägre minimilöner mot varandra som två varandra uteslutande alternativ. Men det finns ingen motsättning mellan dessa två vägar. Med den stora utmaning vi står inför finns det starka argument för att *både* försöka vända den nedåtgående trenden i färdigheter med hjälp av stora utbildningsinsatser *och* att hålla tillbaka minimilönerna. Åtgärderna är inte substitut till varandra utan komplement.

I debatten har det ibland hävdats att flyktinginvandringen endast används som en murbräcka för att motivera minimilönesänkningar som man vill uppnå av helt andra skäl. Det är i de flesta fall ett egendomligt argument. För oss finns det självfallet inte något egenvärde i lägre minimilöner. Tvärtom är det ett problem om levnadsstandarden skulle sänkas för de lågutbildade som ändå skulle ha jobb. Ett sätt att se på problematiken är att det är fråga om en avvägning mellan två mål: hög sysselsättning och jämn inkomstfördelning. Med oförändrade preferenser över dessa båda mål kan det vara rimligt att förändra avvägningen om förhållandena

ändras på ett fundamentalt sätt, så att hög sysselsättning blir svårare att uppnå. Det är just det som har skett – och sker – genom förändringar av färdighetsfördelningen och då inte minst till följd av den stora flyktinginvandringen.

För att sänka minimilöner ska få effekt på sysselsättningen krävs att arbetsutbudet är tillräckligt stort. Vår värdering är att de jobbskatteavdrag som införts gör det möjligt för arbetsmarknadens parter att av omsorg om sysselsättning förhandla fram lägre minimilöner samtidigt som lönen efter skatt kan hållas på en acceptabel nivå. Därmed kan det också antas att utbudet av arbetskraft ska kunna svälja den ökade arbetskraftsefterfrågan som följer av lägre minimilöner.

Även om minimilönerna skulle kunna sänkas utan att lönen efter skatt behöver falla till en mycket låg nivå, kommer en del av arbetskraften ändå att stå långt från arbetsmarknaden. Generösa anställningsstöd är därför även fortsättningsvis ett värdefullt arbetsmarknadspolitiskt program. På liknande sätt argumenterade vi för att RUT-avdraget är en värdefull sysselsättningspolitisk åtgärd. Anställningsstöd, RUT-avdrag och jobbskatteavdrag innebär emellertid alla betydande statsfinansiella kostnader. Det finns därmed begränsningar för hur mycket som kan uppnås enbart med dessa medel. Med de arbetsmarknadsproblem vi ser framför oss finns det därför starka argument för arbetsmarknadens parter att försöka ge sitt bidrag till ökad sysselsättning för de svagaste grupperna genom lägre minimilöner.

Den stora flyktinginvandringen och de svårigheter att integrera de nyanlända på den svenska arbetsmarknaden som väntas kan motivera helt nya lösningar. Det gäller att undvika att en stor andel av de nyanlända flyktingarna fastnar i permanent utanförskap på arbetsmarknaden. Men det finns också starka fördelningsspolitiska skäl att försöka undvika att de lägre löner som kan behövas för att uppnå det leder till generella lönesänkningar för de lågutbildade som redan har jobb. Samtidigt gäller det att undvika att vi får permanenta låglönejobb just för invandrare. Därför diskuterade vi en lösning där man skiljer på ingångslöner och minimilöner.

Mer specifikt diskuterade vi möjligheterna för arbetsmarknadens parter att förhandla fram en ny typ av *ingångsjobb* med särskilda *ingångslöner* som ligger betydligt under nuvarande minimilöner på områden som detaljhandel, hotell och restauranger och kommunal verksamhet. Dessa villkor skulle kunna gälla för arbetssökande som är nyinträdande på den svenska arbetsmarknaden – alltså främst för nyanlända och ungdomar – och inte lyckas få andra jobb. Sådana ingångsjobb skulle högst kunna innehas under säg tre år. Staten skulle ge sitt bidrag genom slopade sociala avgifter för dessa ingångsjobb (för att ytterligare sänka arbetsgivarnas lönekostnader) och ett särskilt jobbskatteavdrag för innehavarna (för att hålla uppe dessas disponibla inkomster).

Referenser

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015), *Inför avtalsrörelsen 2016*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingens statistik (2015), <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-prognoser/Tidigare-statistik.html>
- Aaronson, D., French, W. och Sorkin, I. (2013), "Firm Dynamics and the Minimum Wage: A Putty-Clay Approach", Working Paper No. 2013:26, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Azmat, G. (2015), "Incidence, Saliency and Spillovers: The Direct and Indirect Effects of Tax Credits on Wages", CEP Discussion Paper No 724, London School of Economics.
- Abowd, J.M., Kramarz, F., Lemieux T., och Margolis D.N. (2000a), "Minimum Wages and Youth Unemployment in France and the United States", i Blanchflower, D. och Freeman, R. (red.), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press. Chicago.
- Abowd, J.M., Kramarz, F., Margolis, D.N. och Philippon T. (2000b), "The Tale of Two Countries: Minimum Wages and Employment in France and the United States", Discussion Paper No. 203, IZA, Bonn.
- Albaek., K. och Ströjer Madsen, E. (1987), "Wage Distributions and Employment Effects of the Danish Minimum Wage", i Lund, R., Pedersen, P.J. och Beyer Schmidt-Sørensen, J. (red.), *Studies in Unemployment*, New Social Science Monographs, Köpenhamn.
- Askildsen, J.E., Lommerud, K.E., Nilsen Ö.A. och Salvanes, K.G. (2000), "Union Bargained Minimum Wages: Are There Any Employment Effects?", manuskript, Universitetet i Bergen.
- Bachmann, R., König, M., och Schaffner S. (2012), "Lost in Transition? Minimum Wage Effects on German Construction Workers", Working Paper, No. 6760, IZA, Bonn.
- Benmarker, H., Calmfors, L. och Seim A. (2014), "Earned Income Tax Credits, Unemployment Benefits and Wages: Empirical Evidence from Sweden", *IZA Journal of Labor Policy*, 3.
- Borjas, G.J. (2016), *Labor Economics*, seventh edition, McGraw-Hill, International Edition, New York.
- Böckerman, P. och Uusitalo, R. (2009), "Minimum Wages and Youth Employment: Evidence from the Finnish Retail Trade Sector", *British Journal of Industrial Relations*, 47.
- Cahuc, P., Carcillo, S. och Zylberberg, A. (2014), *Labor Economics*, second edition, MIT Press, Cambridge.
- Card, D. (1992), "Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage", *Industrial and Labor Relations Review*, 46.
- Card, D. och Krueger, A. (1994), "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review*, 84.
- Currie, J. och Fallick, B.C. (1996), "The Minimum Wage and the Employment of Youth: Evidence from the NLSY", *Journal of Human Resources*, 31.
- Dube, R., Lester, T.W., och Reich, M. (2010), "Minimum Wage Effects across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties", *Review of Economics and Statistics*, 92.

- Edin, P-A. och Holmlund B. (1994), "Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktions-sätt", Bilaga 8 till 1994 års Långtidsutredning, Fritzes, Stockholm.
- Egebark, J. och Kaunitz N. (2014), "Sänkta arbetsgivaravgifter för unga", Rapport 2013:26, IFAU, Uppsala.
- Eliasson, T. och Nordström Skans, O. (2014), "Negotiated Wage Increases and the Labor Market Outcomes of Low-wage Workers: Evidence from the Swedish Public Sector", Working Paper 2014:10, IFAU, Uppsala.
- Engström, P., Holmlund, B. och Kolm, A-S. (2005), "Tax Differentiation, Search Unemployment, and Home Production", *Oxford Economic Papers*, 57.
- Eriksson, S., Johansson, P. och Langenskiöld, S. (2012), "Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen", Rapport 2012:13, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., Hensvik, L., Nordström Skans, O., Westerberg, A. och Eliasson, T. (2012), "Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner", Rapport 2012:19, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., Hensvik, L., Nordström Skans, O., Westerberg, A., Eliasson, T. (2014), "Avtalslöner, löner och sysselsättning", Rapport 2014:8, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och Vikström, J. (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet - en översikt", Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Halldén, K. och Stenberg, A. (2014), "The Relationship between Hours of Domestic Services and Female Earnings: Panel Register Data Evidence from a Reform", Discussion Paper No. 8675, IZA, Bonn.
- Hatt, A-K. och Shariati, A. (2015), "Att hålla nere lägstälönerna ger jobb till utlandsfödda", *Dagens Nyheter*, 18 september.
- Handelsnytt* (2015), "Arbetsgivarna kräver frysta lägstälöner", 16 oktober.
- Havnes, T. och Mostad, M. (2011), "Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment", *Journal of Public Economics*, 95.
- Kolm, A-S. (1998), "Differentiated Payroll Taxes, Unemployment, and Welfare", *Journal of Public Economics*, 70.
- Kolm, A-S. och Larsen, B. (2010), "The Black Economy and Education", Working Paper 2010:3, Stockholm university.
- Kolm, A-S. och Tonin M. (2011), "In-work Benefits in Search Equilibrium", *International Tax and Public Finance*, 18.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Kollektivavtal och arbetsmarknad: Minimalöner och flyktinginvandras arbetsmarknadssituation*, Specialstudie nummer 17.
- Konjunkturinstitutet (2015), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Kramarz, F. och Philippon, T. (2001), "The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment", *Journal of Public Economics*, 82.
- Leigh, A. (2010), "Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms", Discussion Paper No 4960, IZA, Bonn.
- Liljeberg, L., Sjögren, A. och Vikström J. (2012), "Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?", Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.
- LO (2015), *Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder*, www.lo.se

- Lundborg, P., och Skedinger, P. (2014), "Minimum Wages and the Integration of Refugee Immigrants", Working Paper No 1017, IFN, Stockholm.
- Lundborg, P., och Skedinger, P. (2016), "Employer Attitudes towards Refugee Immigrants", under publicering i *International Labour Review*, 155.
- Lundin, D., Mörk, E. och Öckert, B. (2008), "How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply?", *Labour Economics*, 15.
- Machin, S. och Wilson, J. (2004), "Minimum Wages in a Low-wage Labour Market: Care Homes in the UK", *Economic Journal*, 114.
- Meer, J. och West, J. (2015), "Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics", under publicering i *Journal of Human Resources*.
- Minimum Wage Study Commission (1981), *Report of the Minimum Wage Study Commission*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Neumark, D. och Wascher W.L. (2007), "Minimum Wages and Employment", *Foundations and Trends in Microeconomics* 3:1-2, Now Publishers, Hanover, MA.
- Regeringskansliet (2015a), "Nya tjänster I RUT-avdraget", <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/12/nya-tjanster-i-rut-avdraget/>
- Regeringskansliet (2015b), "Insatser med anledning av flyktingkrisen", <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/>
- Rothstein, J. (2010), "Is the EITC as Good as an NIC? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence", *American Economic Journal: Economic Policy*, 2.
- Skedinger, P. (2006), "Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants", *Labour Economics*, 13.
- Skedinger, P. (2008), "En exkluderande arbetsmarknadsmodell? Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv", Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet.
- Skedinger, P. (2014), "Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers", *Nordic Economic Policy Review*, 4.
- Skedinger, P. (2015), "Employment Effects of Union-bargained Minimum Wages: Evidence from Sweden's Retail Sector", *International Journal of Manpower*, 36.
- Sorkin, I. (2015), "Are There Long-Run Effects of the Minimum Wage?" *Review of Economic Dynamics*, 18.
- Spector, S. (2015), "Höga lägstalöner stänger ute personer med kort utbildning", <http://blogg.svensktnaringsliv.se/fokus-pa-jobben>.
- Stewart, M.B. (2002), "Estimating the Impact of the Minimum Wage Using Geographical Wage Variation", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 64.
- Stewart, M.B. (2004), "The Impact of the Introduction of the UK Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low Wage Workers", *Journal of the European Economic Association*, 2.
- Zavodny, M. (2000), "The Effects of the Minimum Wage On Employment and Hours", *Labour Economics*, 7.

