



FULL SYSSELSÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

Bör sänkt lägstalön ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?

Författare: Agneta Berge

Sverige har sedan 90-talet lidit av hög arbetslöshet och har i dag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade innan 90-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den tredje.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Innehåll

Förord	6
Sammanfattning	8
1. Inledning	11
2. Om lägstalönen	12
2.1 Särskilt viktig i arbetsintensiv tjänstesektor	12
2.2 Inget tydligt internationellt mönster	13
2.3 Svenskt lönegolv	13
2.4 Två strategier	14
3. Lägstalön och sysselsättning: vad säger ekonomisk teori?	16
3.1 Effekt på antalet sysselsatta	16
3.2 Effekt på sammansättningen av de sysselsatta	17
Sammanfattning	18
4. Lägstalön och sysselsättning: vad säger forskningen?	19
4.1 Forskningens utmaningar	19
4.2 Studier på lagstadgade lägstalöner	20
4.2.1 Inga signifikanta sysselsättningseffekter i metastudier	21
4.2.2 Den institutionella kontexten har betydelse	22
Sammanfattning	24
4.3 Studier på avtalsbestämda lägstalöner	24
4.3.1 Blandade resultat i nordiska studier	24
4.3.2 Blandade resultat och sammansättningseffekt i svenska studier	25
Sammanfattning	26

5. Är sänkt lägstalön en effektiv strategi för svensk arbetsmarknad?	27
5.1 Sänkt arbetsgivaravgift för unga gav liten utdelning	27
5.1.1 Begränsad effekt på ungas sysselsättning	27
5.1.2 Ökad vinstmarginal för detaljhandelsföretag	28
5.1.3 Inte ökad andel unga inom handeln	28
5.2 Jobbpolarisering	29
5.3 Arbetslösheten är heterogen	29
5.4 Väg mot högre eller lägre produktivitet	30
6. Är sänkt lägstalön en socialt lämplig strategi?	31
6.1 Fördelningsprofil utifrån klass- och könsperspektiv	31
6.2 Anständiga löner och liv	31
7. Diskussion och slutsats	33
Referenser	35

Förord

DET FINNS EN diskussion i Sverige om huruvida lägre löner för de som tjänar minst skulle bidra på ett bra sätt till att öka sysselsättningen. Tanken är att det är priset på arbetskraft som är hindret för arbetsgivarna att anställa de personer som i dag står helt utanför arbetsmarknaden eller är arbetslösa.

Arbetslösheten har bitit sig fast på höga nivåer. Unga, lågutbildade och utrikesfödda är överrepresenterade bland de arbetslösa och långtidsarbetslösheten har ökat sedan den senaste finanskrisen. Hög arbetslöshet försvagar arbetskraften och kostar oss såväl samhällsekonomiskt som i enskilda personers lidande. En av vår tids stora utmaningar är därför att väsentligt sänka arbetslösheten och höja sysselsättningsgraden.

I denna rapport till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik gör ekonomen Agneta Berge en beskrivning av vad teorin kring lägstalöner ger för vägledning när det gäller effekter på sysselsättningen. Vidare diskuterar hon de empiriska resultat som finns utifrån internationella studier och lyfter det fåtal svenska studier som finns på området.

Slutsatsen utifrån forskningen kring lägstalönens betydelse för sysselsättningen är att effekterna av en sänkning är begränsade. Möjligen har höjd lägstalön viss marginell negativ effekt på sysselsättningen, men resultaten är blandade och trots decennier av forskning finns ingen konsensus. Internationellt sett ligger dessutom de statistiskt säkraste estimaten nära noll.

Däremot tyder resultaten på att höjd lägstalön bidrar till en positiv sammansättningseffekt. Höjd lägstalön verkar kunna ha olika effekt på olika grupperns sannolikhet att vara sysselsatt på ett sätt som kan vara negativt för förväntat eller faktiskt mer lågproduktiva grupper.

Sänkt lägstalön är en strategi av generell karaktär, det vill säga en åtgärd som riktar sig till alla arbetslösa oavsett skäl till att individerna står utanför arbetsmarknaden. Det faktum att de arbetslösa inte alla har samma bakgrund, utbildning, ålder och har varit arbetslösa olika lång tid talar dock för att riktade åtgärder anpassade efter individerna behov är mer effektiva.

Dessutom förefaller inte priset på arbetskraft vara den starkaste restriktionen på sysselsättningen, eftersom den "ungdomsrabatt" som införts i form av kraftigt reducerade arbetsgivaravgifter för unga har gett mycket liten utdelning och inte verkar ha hjälpt grupper som har relativt små jobbchanser.

Sänkt lägstalön är en strategi med mycket skev fördelningsprofil både klass- och könsmässigt. För att få någon mer märkbar effekt på sysselsättningen finns det risk för att lönerna skulle behöva sänkas så lågt att de vore långt ifrån förenliga med rimliga nivåer för svensk arbetsmarknad. Detta skulle få omfattande sociala konsekvenser. Att några av de redan mest lågavlönade skulle få sänkt lön innebär att vi riskerar att stimulera utvecklingen av arbetande fattiga i Sverige. Det går stick i stäv med principen om att det ska löna sig att arbeta och med principen om att alla har rätt till ett anständigt liv och därmed ett arbete till en anständig lön.

Insatser för att öka jobbchanserna för de faktiskt eller förväntat relativt lågproduktiva grupperna är centrala. Men sänkt lägstalön är en strategi med högt socialt pris som dessutom antagligen inte når de grupper som framför allt behöver stöd.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av LO-ekonomerna. Författaren ansvarar själv för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Denna rapport ingår som ett underlag till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik för arbetet med LOs kongressrapport 2016. Rapporten kommer att vara en viktig utgångspunkt för den fortsatta diskussionen och behandlingen av frågan om hur Sverige kan uppnå full sysselsättning.

Stockholm i juni 2014

Åsa-Pia Järliden Bergström

Projektledare Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

Sammanfattning

ARBETSLÖSHETEN HAR BITIT sig fast på höga nivåer. Unga, lågutbildade och utrikesfödda är överrepresenterade bland de arbetslösa och långtidsarbetslösheten har ökat sedan den senaste finanskrisen.

Hög arbetslöshet försvagar arbetskraften och kostar oss såväl samhällsekonomiskt som i enskilda personers lidande. En av vår tids stora utmaningar är därför att väsentligt sänka arbetslösheten och höja sysselsättningsgraden.

Ibland föreslås sänkt lägstralön som en strategi för detta. Lägstralöner är den lägsta lönen en viss person garanteras. Den kan tänkas utgöra ett hinder för att få ett jobb för grupper med faktisk eller förväntad produktivitet under nivån som lägstralöner motsvarar. Om så är fallet finns dock två potentiella strategier att välja mellan för att öka dessa gruppers jobbchanser – inte bara en.

Den ena strategin är att just sänka lägstralöner som ett led i att öka deras sannolikhet att bli sysselsatta. Tankefiguren är att ”sänka tröskeln”. Den andra strategin är att istället stärka dessa arbetslösa grupper för att på så sätt öka deras jobbchanser. Tankefiguren är att de ska få resurser nog att ”ta sig över tröskeln”.

Strategierna är inte nödvändigtvis utbytbara. På en given arbetsmarknad kan arbetsgivares krav på viss utbildning eller erfarenhet vara en starkare restriktion än priset på arbetskraft och tvärtom. Därtill kan den generella efterfrågenivån i ekonomin vara en stark restriktion för sysselsättningen.

Vad gäller antalet sysselsatta är det inte klart att sänkt lägstralön skulle ha någon tydligt positiv effekt. Teoretiskt kan effekten vara både positiv och negativ eller utebli. Empiriskt råder ingen konsensus kring hur höjd lagstadgad lägstralön påverkar sysselsättningen, trots decennier av forskning. Resultaten är blandade och de statistiskt säkraste estimaten i USA tyder på att effekten på antalet sysselsatta är nära noll eller något negativ.

Forskningen kring avtalade lägstralöner är mer begränsad. Några svenska studier indikerar att antalet sysselsatta kan påverkas negativt

av höjd lägstalön, medan andra resultat pekar på utebliven sysselsättningseffekt.

Inte heller de svenska erfarenheterna av sänkt arbetsgivaravgift för unga talar för att sänkt lägstalön skulle vara en effektiv sysselsättningsstrategi. Reformen bygger i huvudsak på samma grundtanke som sänkt lägstalön men sysselsättningseffekten har varit begränsad, i synnerhet för de grupper som har allra minst jobbchanser idag.

Däremot verkar en höjd lägstalön kunna bidra till en positiv sammansättningseffekt på de sysselsatta i bemärkelsen att deras genomsnittliga produktivitet ökar. Det ligger i linje med ekonomisk teori och effekten uppmäts i såväl internationella som svenska studier.

Höjd lägstalön verkar således kunna ha olika effekt på olika gruppers jobbchanser på ett sätt som skulle kunna vara negativt för faktiskt eller förväntat relativt lågproduktiva grupper.

Så, bör lägslönen sänkas för att öka jobbchanserna för dessa grupper, och samtidigt kanske minska sannolikheten att vara sysselsatt för andra grupper?

Den svenska arbetslösheten är heterogen; det är olika grupper med olika förutsättningar och behov som är arbetslösa. Det talar för att åtgärder riktade mot de olika gruppernas specifika behov är mer effektiva än vad generella åtgärder är, i synnerhet när det gäller att nå de grupper som har allra minst jobbchanser idag. Likt den sänkta arbetsgivaravgiften för unga är dock sänkt lägstalön en generell åtgärd, som därmed matchar arbetslöshetens heterogenitet dåligt och har liten chans att nå de grupper som behöver allra mest stöd.

Strategin med att stärka de grupper som är arbetslösa, genom exempelvis utbildnings- och hälsoinsatser, innebär istället att just kunna anpassa åtgärder efter olika gruppers behov och även ge stöd till de med störst behov av det.

Eftersom det i huvudsak är kvinnor ur arbetarklassen som skulle få lägre lön har sänkt lägstalön dessutom en skev fördelningsprofil både klass- och könsmässigt.

Många som tjänar en lägstalön har därtill små ekonomiska marginaler redan idag, särskilt om de har barn att försörja. En sänkning av lägslönen kan därför fattiggöra sysselsatta. Det går stick i stäv med principen om att det ska löna sig att arbeta och om att alla har rätt till

ett anständigt liv även om de inte kan få jobb till en anständig lön. Det är en utveckling som bör motverkas snarare än stimuleras.

Att stärka de arbetslösa grupperna är istället en strategi med god fördelningsprofil, särskilt i jämförelse med sänkt lägstalön, och innebär inte att sysselsatta riskerar att fattiggöras. Dessutom är det rimligt att tro att den stärkande strategin på sikt gynnar utvecklingen av svensk produktivitet.

Forskning kring lägstalönen må fortsätta handla om relationen till sysselsättningen; det finns fortfarande frågor att besvara. Men både ekonomiska och sociala skäl talar för att arbetslösheten och sysselsättningen inte ska vara en fråga om lägstalönen. För att väsentligt lyckas sänka arbetslösheten och öka jobbchanserna för grupper som behöver det, på ett sätt som dessutom bygger ett jämlikt och starkt samhälle, bör sänkt lägstalön inte ingå i en svensk sysselsättningsstrategi.

1. Inledning

MER ÄN 20 ÅR har gått sedan krisen på 1990-talet drabbade Sverige men än idag är arbetslösheten långt högre än dessförinnan. Inte heller sysselsättningsgraden har återhämtat sig till de nivåer som rådde innan 90-talskrisen bröt ut.

Arbetslöshet försvagar arbetskraften och kostar såväl samhällsekonomiskt som i enskilda personers lidande. Att bekämpa den höga arbetslösheten och öka sysselsättningen är en av vår tids stora utmaningar.

Vissa arbetsgivarorganisationer, akademiker och ibland även politiska partier (partsfråga till trots) menar att sänkt lägstalön är en väg dit.

Frågan om lägstalönens sysselsättningseffekt har både ekonomiska och sociala dimensioner. Dessa bör behandlas var för sig men vägas in tillsammans i ett ställningstagande kring om sänkt lägstalön bör ingå i en sysselsättningsstrategi eller inte.

Denna rapport ämnar ta ställning till huruvida sänkt lägstalön vore en effektiv sysselsättningsstrategi för Sverige eller inte ur ett ekonomiskt såväl som ett socialt perspektiv. Till grund för ställningstagandet ligger ekonomisk teori och både internationell och svensk empiri, ihop med särskild hänsyn till förutsättningarna på svensk arbetsmarknad och idén om ett jämlikt och starkt samhälle.

Lägstalöner är även en lönepolitisk fråga. I denna rapport behandlas dock inte lägstalöner ur ett lönepolitiskt perspektiv. Det vill säga att ingen hänsyn tas till exempelvis sådant som hur löneutrymmet ska fördelas mellan olika grupper.

Rapporten fortsätter enligt följande. Kapitel två handlar om lägstalöner och två tänkbara strategier för att möta lägstalönens sysselsättningseffekt. I kapitel tre beskrivs vilken sysselsättningseffekt lägstalöner har enligt ekonomisk teori och i kapitel fyra motsvarande fast enligt tidigare forskning. Rapportens femte kapitel lyfter ytterligare relevanta aspekter av svensk arbetsmarknad och det sjätte kapitlet behandlar ett par sociala aspekter av sänkt lägstalön. Sista kapitlet diskuterar och drar slutsats kring huruvida sänkt lägstalön bör ingå i en svensk sysselsättningsstrategi eller inte.

2. Om lägstalönen

LÄGSTALÖNEN ÄR DEN lägsta lön en viss person garanteras och kallas ibland även för minimilön. I denna rapport används dock genomgående begreppet lägstalön.

Även begrepp som ingångslön eller begynnelselönen kan höras i debatten, företrädesvis från arbetsgivarhåll. De är dock mer oprecisa begrepp eftersom ingångs- eller begynnelselönen inte nödvändigtvis är lika låg som lägstalön, inte ens i de branscher där relativt många anställda tjänar just en lägstalön. Tvärtom är inte heller alltid lägstalönen enbart en ingångs- eller begynnelselönen, utan den kan också vara en lön som en anställd har haft i många år.

Lägstalönen regleras antingen i lag eller i kollektivavtal. I bland andra de nordiska länderna, Italien, Schweiz och Österrike gäller den senare varianten med avtalsbestämda lägstalöner som förhandlas fram av arbetsmarknadens parter, medan övriga länder som har en lägstalön reglerar den via politiska processer i lag (Skedinger 2008).

Avtalsbestämda lägstalöner är i allmänhet mer differentierade än lagstadgade lägstalöner (Skedinger 2008). Differentieringen kan avse bland annat bransch, ålder, yrke och år av erfarenhet i branschen. Därför finns det inte en enskild lägstalön för länder där den regleras i avtal och det är i allmänhet svårt att säga vilken nivå lägstalönen är på. Av den anledningen saknas ofta avtalsbestämda lägstalöner i internationella jämförelser vilket ger ett skevt urval.

2.1 Särskilt viktig i arbetsintensiv tjänstesektor

Lägstalönen får särskilt stor betydelse för den faktiska lönen i branscher som är relativt arbetsintensiva, det vill säga där arbetskraftskostnaderna utgör en relativt stor andel av produktionskostnaderna, och som karaktäriseras av priskonkurrens. I sådana branscher är priskonkurrens nämligen ofta synonymt med att pressa priset på arbete.

Inom privat tjänstesektor är detaljhandeln respektive hotell- och restaurangnäringen två sådana exempel. Runt 20 respektive 30 procent

av de anställda har en lägstalön i dessa branscher (Konjunkturinstitutet 2007; Berge 2013). Eftersom det finns en tydlig ansamling av individer vid lägstalönerna menar Konjunkturinstitutet (2010) att de har stor betydelse för lönefördelningen i dessa två branscher.

Även inom delar av offentlig tjänstesektor är löneläget lågt och lägstalönen har en relativt stor betydelse för den faktiska lönen, framför allt för yngre och inträdande arbetskraft (Forslund m.fl. 2014).

Av denna anledning kretsar studier kring lägstalöner och idéer om var de bör sänkas ofta kring dessa branscher.

2.2 Inget tydligt internationellt mönster

En sammanställning av lägstalöner inom detaljhandeln som även inkluderar övriga nordiska länder visar att Sveriges lägstalöner är höga relativt många länders lägstalöner, men inte relativt alla (Berge 2013). Sveriges lägstalön är nämligen jämförbar med framför allt Norges, men också relativt jämförbar med exempelvis Finlands, Danmarks, Frankrikes och Luxemburgs respektive lägstalön. Detta överensstämmer relativt väl med Per Skedingers (2008) internationella jämförelse av lägstalöner som utöver Sverige inkluderar Finland och Danmark som avtalsbestämda lägstalöner och som inkluderar ett antal avtalsområden i jämförelsen.

Samtidigt finns inget tydligt internationellt mönster där länder med relativt hög lägstalön också skulle ha relativt hög arbetslöshet, varken i arbetskraften i stort eller bland unga (Berge 2013). Exempelvis är ungdomsarbetslösheten lägre i våra nordiska grannländer än i Sverige och nivån på lägstalönerna är jämförbar. Vidare är USA ett exempel på ett land med relativt låg lägstalön, men vars arbetslöshet är i nivå med Sveriges och vars ungdomsarbetslöshet är avsevärt högre än Norges men i ungefärlig nivå med Finlands och Danmarks (OECD LFS).

Det finns inte heller något väldigt tydligt samband mellan lönespridning och sysselsättningsgrad när olika länder jämförs (Konjunkturinstitutet 2010). Gemensamt för de nordiska länderna är dock att de generellt har hög sysselsättningsgrad och låg lönespridning.

2.3 Svenskt lönegolv

Nils Gottfries (2011) menar att Sverige har en hög grad av lönestelhet i nedre delen av lönefördelningen. För de lägre lönerna spelar fackliga

avtal och bidrags- och ersättningsnivåer större roll än i övre delen av fördelningen, där lönerna är mer marknadsbestämda och rörliga.

Gottfries (2011) visar att i åldern 30–54 år så är relativlönen för personer med förgymnasial utbildning i stort sett densamma som för de med gymnasial utbildning. De som saknar gymnasieutbildning konkurrerar alltså inte med lägre lön, men deras sysselsättningsgrad är lägre än för de gymnasieutbildade. Det verkar alltså som att det finns ett relativt starkt lönegolv i Sverige och som skulle kunna utgöra ett strukturellt hinder på arbetsmarknaden för faktiskt eller förväntat relativt lågproduktiva.

Eftersom unga i allmänhet har mindre arbetslivserfarenhet än vuxna antas därför hög lägstalön kunna utgöra en produktivitetströskel även för unga, men också för inträdande på arbetsmarknaden i bredare bemärkelse, eftersom informationen om deras faktiska produktivitet är mer begränsad än för redan etablerade.

Konjunkturinstitutet (2010) beräknade hypotetiska löner som olika grupper utan jobb skulle få om de blev anställda. Dessa jämfördes sedan med lägstalönen för en 19-åring och äldre i HÖK-avtalet (mellan Kommunalarbetareförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting) år 2007. Resultatet pekar på att lägstalönen kan utgöra etableringshinder för grupper som är eller uppfattas som relativt lågproduktiva, som arbetslösa, sjukskrivna och utrikesfödda.

2.4 Två strategier

Givet att det finns ett sådant strukturellt hinder på arbetsmarknaden som beskrivs i föregående avsnitt så finns i princip två huvudsakliga strategier att välja mellan för att öka jobbchanserna för de grupper som är eller uppfattas som relativt lågproduktiva. Detta även är utgångspunkten i Bertil Holmlund m.fl. (2014). Att sänka reservationslönen (och stimulera framväxt av fler låglönejobb) är den ena strategin, till vilken förslaget om sänkt lägstalön hör. Den andra strategin är att stärka grupper som möter de strukturella hindren på arbetsmarknaden och ”hjälpa dem över tröskeln”, snarare än att ”sänka den”.

Dessa två strategier är dock inte nödvändigtvis utbytbara. På en given arbetsmarknad kan krav på att arbetskraften ska ha viss utbildning eller erfarenhet vara en starkare restriktion än priset på arbetskraft, och tvärtom. Dessutom kan sysselsättningen begränsas av restriktioner som

inte rör arbetsmarknadens struktur som exempelvis den generella efterfrågenivån i ekonomin.

Att utreda vilken restriktion som är den starkaste på svensk arbetsmarknad är en viktig fråga men ligger inte inom ramen för denna uppsats. Däremot studeras, som sagt, hur effektiv strategin om sänkt lägsta-lön kan vara för svensk arbetsmarknad, med hänsyn till både ekonomiska och sociala dimensioner av frågan.

3. Lågsta lönen och sysselsättning: vad säger ekonomisk teori?

3.1 Effekt på antalet sysselsatta

Inom ekonomisk teori används i huvudsak två modeller för att diskutera hur lågsta lönen påverkar antalet sysselsatta: perfekt konkurrens och monopsoni.

I perfekt konkurrens antas transaktionskostnader, obalans i förhandlingsstyrka och sådant som a-kassa och anställningsskydd inte existera. Alla aktörer antas ha perfekt information och verka vid sin maximala produktivitet vid varje given tidpunkt. Den fria marknaden antas driva fram just den lön som motsvarar arbetstagarens marginalproduktivitet så att efterfrågan och utbudet av arbetskraft balanserar i jämvikt.

Inför en lågsta lön över denna lönenivå ger modellen vid hand att arbetstagare ökar sitt arbetsutbud samtidigt som arbetsgivare minskar sin efterfrågan på arbetskraft. Det leder till att sysselsättningen minskar och att arbetslöshet uppstår.

Dock är det möjligt inom denna modell att tänka sig att arbetsgivare kan anpassa sig till höjd lågsta lön genom andra kanaler än att minska efterfrågan på arbetskraft. Exempelvis kan arbetsgivare också minska andra personalrelaterade kostnader.

Om arbetsgivare istället har mycket makt på arbetsmarknaden, en så kallad monopsonisituation, så kan arbetsgivaren pressa ned lönen under jämviktsnivån. Jämfört med jämviktsläget minskar då sysselsättningen eftersom färre är villiga att jobba för den lönen. En höjning av lågsta lönen (eller införandet av en lågsta lön) skulle i detta fall höja sysselsättningen (givet att lågsta lönen inte höjs till en nivå väsentligt över jämviktsnivån).

Båda modellerna bygger dock på ett antal ganska starka antaganden om hur arbetsmarknaden fungerar. I takt med att empiriska studier har funnit evidens som inte enkelt kan förklaras av varken perfekt konkurrens eller monopsoni (se kapitel 4), betraktas dessa modeller allt mer som imperfekta. Därför har också en tankesamling för hur lågsta lönen påverkar sysselsättningen som kallas den institutionella modellen börjat

utvecklas och som bland andra John Schmitt (2013) och Bruce E. Kaufman (2010) använder sig av.

I den institutionella tankeramen antas varken arbetsgivare eller arbetstagare verka vid sin maximala produktivitet vid varje given tidpunkt. De antas finnas i en social kontext och både teknologiska och sociala faktorer tillåts påverka produktiviteten. Informationen antas inte vara perfekt och transaktionskostnader antas finnas.

Genom att på detta sätt lätta på några av de starka antaganden som görs inom ramen för modellen med perfekt konkurrens och även monopsoni öppnar den institutionella tankeramen för ytterligare anpassningsmöjligheter för både arbetstagare och arbetsgivare när lägstalönen höjs, utöver förändring av utbud och efterfrågan av arbetskraft.

Höjd lägstalön kan inom denna tankeram exempelvis vara ett incitament för att höja produktiviteten. Från arbetsgivares sida kan sådana produktivitetshöjande åtgärder handla om att utveckla arbetsorganisationen eller utbilda de anställda för att höja deras produktivitet. Arbetstagare å sin sida kan tänkas anstränga sig mer för att göra sig värd den högre lönen eller på grund av att de vill gengälda arbetsgivaren. De kan också tänkas vara mer motiverade att inte byta jobb när det lönar sig relativt bättre att stanna kvar.

Inom den institutionella tankeramen kan också en höjd lägstalön stärka konsumtionsförmågan bland låginkomsttagare, som är en grupp med relativt hög marginell konsumtionsbenägenhet. Det kan i nästa led tänkas stärka privat efterfrågan på varor och tjänster vilket till viss del kan väga upp de högre arbetskraftskostnaderna.

3.2 Effekt på sammansättningen av de sysselsatta

Den tankeram som Anders Forslund m.fl. (2014) använder sig av ger, i linje med beskrivningen ovan, ingen fingervisning kring huruvida antalet sysselsatta borde öka eller minska av höjd lägstalön. Däremot förväntas en höjd avtalsbestämd lägstalön ge upphov till en entydig ”positiv” sammansättningseffekt på en arbetsplats i bemärkelsen att den genomsnittliga produktiviteten ökar.

Om arbetsgivare inte har tillgång till perfekt information om arbetstagares individuella produktivitet är det rimligt att anta att personer med olika produktivitet kommer att ha samma avtalsbestämda lägsta-

lön. Vid en höjning av lägstalönen antas då sannolikheten att relativt lågproduktiva lämnar arbetet öka om lägstalönen hamnar över deras marginalproduktivitet. Samtidigt antas sannolikheten att lämna arbetet minska för mer högproduktiva individer som berörs av höjningen om lägstalönen inte överstiger deras marginalproduktivitet, eftersom det nu lönar sig relativt bättre att stanna kvar.

Sammanfattning

Sammantaget kan effekten på antalet sysselsatta av höjd lägstalön vara både positiv och negativ eller utebli enligt ekonomisk teori. Frågan kan således endast avgöras empiriskt. Däremot kan vi utifrån ekonomisk teori förvänta oss en positiv sammansättningseffekt på de sysselsatta i bemärkelsen att deras genomsnittliga produktivitet ökar.

4. Lägstälön och sysselsättning: vad säger forskningen?

DEN INTERNATIONELLA litteraturen kring lägstälönens sysselsättningseffekt är omfattande. Vad gäller en höjd lägstälöns effekt på antalet sysselsatta redovisar därför detta kapitel forskningssammanställningar eller meta-studier (studier på studier). Därtill redovisas enskilda studier som undersöker närliggande men åtskilda frågor. Betoningen ligger på senare studier.

Vad gäller studier för Sverige ges de enskilda studierna mer eget utrymme eftersom de dels är färre till antalet, dels är särskilt viktiga för förståelsen för svensk arbetsmarknad.

4.1 Forskningens utmaningar

Forskning kring lägstälönens sysselsättningseffekt skattar ofta hur känslig sysselsättningen för någon grupp är för variationer i lägstälönen. Resultaten sammanfattas ofta i en elasticitet som anger med hur många procent sysselsättningen för gruppen i fråga påverkas av en given procentuell förändring av lägstälönen.

Men resultaten i dessa studier är svåra att generalisera. Utfallen i enskilda studier är distribuerade runt det sanna värdet av lägstälönens effekt på sysselsättningen och visar effekter som ibland är större än och ibland mindre än den sanna. Studierna mäter dessutom ofta sysselsättningseffekten isolerat i en bransch, i ett särskilt geografiskt område eller, när det handlar om avtalade lägstälöner, inom ett avtalsområde. Det är inte säkert att dessa uppmätta effekter avspeglar de verkliga för hela grupper (som unga) eller för hela ekonomin.

Ytterligare en anledning till varför effekten av en förändrad lägstälön är svår att utvärdera är att effekten av en institutionell förändring, så som förändrad nivå på lägstälönen, kan slå igenom med fördröjning. Effekterna av sänkt lägstälön är inte nödvändigtvis de samma på kort och lång sikt. Samtidigt mäter de flesta studierna kortsiktiga effekter, vilket bland annat David Neumark och William Waschers (2006) genomgång av 102 studier på ämnet visar.

Det bör också understrykas att det i allmänhet är just sysselsätt-

ning (absoluta tal) som estimeras, eller rättare sagt jobbseparationer¹, och varken sysselsättningsgrad eller arbetslöshet (relativa tal). Det finns dock undantag och nedan presenteras en studie som dels mäter sysselsättningsgrad, dels försöker fånga effekten för en hel grupp på arbetsmarknaden (unga).

Dessutom har forskningen framförallt ägnats åt att estimeras en höjd lägstalöns effekt på sysselsättningen eftersom lägstalönen höjs oftare än den sänks. Det är oklart om sysselsättningseffekten av höjd lägstalön är spegelbilden till den av sänkt lägstalön. Det är möjligt att arbetsgivare reagerar olika på ökade respektive minskade kostnader och att arbetstagare reagerar olika på höjda respektive sänkta löner.

4.2 Studier på lagstadgade lägstalöner

Forskningen om lagstadgade (nationella eller regionala) lägstalöner är omfattande, framförallt vad gäller kortsiktiga sysselsättningseffekter. Men det finns ingen konsensus trots decennier av forskning och debatt, utan de empiriska resultaten är blandade. Tecknet på sysselsättningselasticiteten diskuteras än.

En del studier tyder på negativ sysselsättningseffekt för de som är direkt berörda av lägstalönen, när den höjs. Det är exempelvis fallet i ungefär två tredjedelar av de 102 studier, varav de flesta är gjorda i USA, som Neumark och Wascher (2006) går igenom. Resterande tredjedel påvisar positiv alternativt ingen effekt.

Av de 102 studierna pekar Neumark och Wascher ut 33 studier som mer trovärdiga varav 28 indikerar att en höjd lägstalön ger en negativ sysselsättningseffekt. Hur stor denna negativa effekt är varierar dock mellan studierna och några uppvisar inte statistiskt signifikanta resultat. Därutöver visar flera studier att lågproduktiv arbetskraft ersätts med mer högproduktiv sådan vid en höjning av lägstalönen. Det vill säga, en "positiv" sammansättningseffekt uppmäts.

En studie som mäter sysselsättningseffekten av sänkt lägstalön är Abowd m.fl. (2000). Studien fångar en reallönesänkning eftersom den

¹ Det ord som används i litteraturen för att beskriva att en anställd person separerar från sin anställning. Forslund m.fl. (2014) definierar jobbseparation som att arbetstagaren inte finns kvar hos arbetsgivaren eller i branschen vid samma tidpunkt nästkommande år.

nominella l gstral nen stod stilla under en tid i USA. De estimerar sysselsättningseffekten för unga (under 31 år) och jämför med utvecklingen i Frankrike. Studien finner att den reall  sänkta l gstral nen i USA hade positiva sysselsättningseffekter bland unga som direkt påverkades av l gstral nen.

4.2.1 Inga signifikanta sysselsättningseffekter i metastudier

För att m ta problemet med generaliserbarhet från separata studier kan metastudier göras. Det  r studier på studier som använder särskilda statistiska tekniker för att lägga ihop resultaten av ett stort antal separata analyser.

Schmitt (2013) redovisar resultaten från två nyare metastudier av höjd l gstral ns sysselsättningseffekt: Dale Belman och Paul Wolfson (under utgivning) och Hristos Doucouliagos och T. D. Stanleys (2009).

Belman och Wolfsons metastudie samlar totalt 439 estimat från 23 studier gjorda efter  r 2000 i USA, kring hur l gstral nen påverkar sysselsättning och arbetade timmar. Effekter är statistiskt mätbara men ekonomiskt insignifikanta. Det betyder att de är praktiskt sett små, även när effekter på enbart antingen unga eller restaurangbranschen avses.

Doucouliagos och Stanleys (2009) metastudie samlar närmare femtonhundra punkttestimat från 64 studier som m ter l gstral nens effekt på ungas sysselsättning i USA mellan 1972 och 2007.

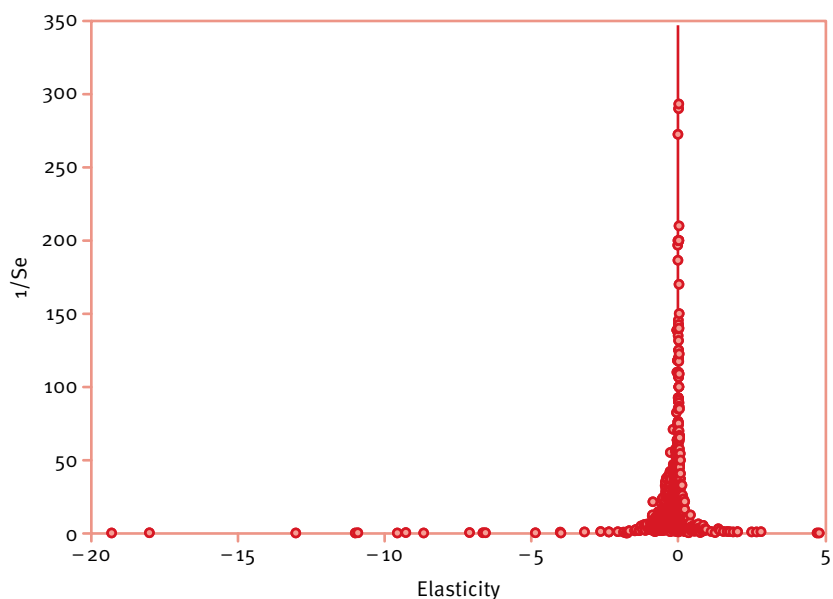
I grafen på nästa sida presenteras dessa punkttestimat efter deras statistiska precision (bild hämtad ur Schmitt (2013)). Längs x-axeln  r syssels ttningselasticiteten och längs y-axeln  r estimatens statistiska precision. Ju högre värde på y-axeln, desto statistiskt precisare  r estimatet.

Estimaten klustras nära syssels ttningselasticiteten noll med viss  rverikt åt det negativa hållet. Det motsvarar att l gstral nens mätbara effekt på sysselsättningen  r mycket liten och kanske något negativ. De statistiskt mest precisa estimaten hamnar än mer tydligt nära elasticiteten noll.

Om den verkliga syssels ttningselasticiteten  r nära noll innebär det att den ekonomiska betydelsen av höjd lägstralön är liten. Det vill säga, l gstral nen kan höjas ganska mycket utan att det ger stora effekter på sysselsättningen.

Att l gstral nens effekt på sysselsättningen i USA enligt dessa meta-

Diagram 1 Estimerade sysselsättningselasticiteter utifrån statistisk precision ($1/SE$)



Källa: Doucouliagos och Stanley (2009), hämtad ur Schmitt (2013).

studier inte är signifikant kan bero på att effekten helt enkelt är liten, eller på att det finns en effekt som de statistiska verktygen inte fångar. Schmitt (2013) menar att resultaten kan återspegla att arbetsgivare kan anpassa sig till höjd lägstalön på andra marginaler än efterfrågan på arbetskraft.

Det kan också tilläggas att Doucouliagos och Stanley (2009) finner evidens för att det förekommer så kallad publikationsbias mot negativa sysselsättningseffekter inom lägstalönelitteraturen i USA. Det betyder att sannolikheten för att ett papper publiceras beror på resultaten pappret presenterar – och i detta fall på hur negativa sysselsättningseffekter som uppmäts.

4.2.2 Den institutionella kontexten har betydelse

Som den institutionella tankeramen indikerar är det rimligt att tro att

den institutionella kontexten påverkar utfallet av höjd lägstalön. Neumark och Wascher (2004) undersöker lägstalönens och ett antal arbetsmarknadsinstitutioners relation till ungas (15–24 år) sysselsättningsgrad i 17 OECD-länder, under tidsperioden 1975–2000. Resultaten tyder på att slutsatser kring lägstalönens effekt på sysselsättningen i ett land kan vara svåra att generalisera till andra länder, i synnerhet om ländernas arbetsmarknadsinstitutioner skiljer sig åt.

Författarna drar även slutsatsen att negativa sysselsättningseffekter av höjd lägstalön är tydligast i de länder som har de minst reglerade arbetsmarknaderna. Kausala relationer är oklara, men resultaten pekar på att en höjd lägstalön samvarierar med en mindre sysselsättningseffekt än genomsnittet i en institutionell miljö som karaktäriseras av hög anställningstrygghet, aktiv arbetsmarknadspolitik och hög arbetsstandard². Om den institutionella miljön istället karaktäriseras av svag anställningstrygghet, passiv arbetsmarknadspolitik och låg arbetsstandard, samvarierar höjd lägstalön med mer negativa sysselsättningseffekter än i genomsnitt. Neumark och Wascher placerar Sverige i den förstnämnda kategorin och USA i den sistnämnda. Även om studien är några år gammal och arbetsmarknadsinstitutioner kan ha ändrats signifikant sedan dess är det nog så att slutsatser i studier gjorda med amerikansk data med försiktighet ska generaliseras till Sverige.

Neumark och Waschers resultat indikerar också att sysselsättningseffekten i en kontext med särskild lägstalön för unga samt med avtalsbestämd istället för lagreglerad lägstalön, är mindre negativ än genomsnittet. I en kontext där lägstalöner differentieras på subnationell nivå estimeras tvärtom sysselsättningseffekten vara mer negativ än genomsnittet. I Sverige förekommer de två första förhållandena: det finns särskild lägstalön för unga och den är kollektivavtalad. Vad gäller det tredje förhållandet förekommer sådan differentiering i Sverige om med subnationell nivå avses olika lägstalön för olika branscher, medan sådan differentiering inte förekommer om med subnationell nivå avses regionnivåer inom samma bransch.

² Baserat på ett OECD-index som väger samman hur rigid regleringen är kring arbetstider, arbetsgivares möjlighet att använda flexibla anställningsformer, samt arbetstagares fackliga rättigheter.

Det är dock rimligt att tänka sig att sysselsättningseffekterna varierar beroende på om lägstralöner differentieras på subnationell nivå genom kollektivavtal eller via lag, då arbetsmarknadsparter kan förväntas besitta mer information om respektive subnationell nivå än lagfattare i allmänhet. Men ingen sådan interaktionseffekt testas för i denna studie.

Sammanfattning

Trots decennier av forskning kring lagstadgade lägstralöner råder ingen konsensus kring hur en höjning av lägstralöner påverkar sysselsättningen, inte ens för unga. Resultaten är blandade även om det finns en övervikt åt negativa uppmätta effekter. De statistiskt mest precisa estimaten på hur mycket sysselsättningen påverkas av höjd lägstralön ligger nära noll.

Därtill uppmäts ofta en positiv sammansättningseffekt i bemärkelsen att de sysselsattas genomsnittliga produktivitet ökar vid en höjning av lägstralöner.

Vidare framstår den givna ekonomins institutionella ramverk som betydelsefullt för hur effekten på sysselsättningsgraden för unga blir. Höjd lägstralön och sysselsättningseffekten samvarierar på olika sätt i olika system. Direkta jämförelser mellan länder som USA och Sverige kan vara svåra att göra.

4.3 Studier på avtalsbestämda lägstralöner

Med hänsyn till att den institutionella kontexten verkar spela roll för lägstralönens relation till sysselsättningen, i linje med det institutionella ramverket, blir det relevant att söka kunskap i studier som är gjorda på avtalsbestämda lägstralöner och i kontexter som liknar Sveriges, så som i övriga nordiska länder eller i Sverige självt. Dock är forskningen mer begränsad vad gäller avtalsbestämda lägstralöner jämfört med lagreglerade sådana.

4.3.1 Blandade resultat i nordiska studier

I Danmark uppmättes negativa sysselsättningseffekter av höjd lägstralön under 1970-talet (Albaek & Ströjer Madsen 1987, refererad i Skedinger 2008), medan man i Norge fann mycket små sysselsättningseffekter av höjd lägstralön (Askildsen, Lommerud, Nilsen & Salvanes 2000, refererad i Skedinger 2008).

Petri Böckerman och Roope Uusitalo (2007) studerar vilken effekt det fick på ungas sysselsättning och lön i Finland att företag kunde betala unga mindre än lägstalönen åren 1993 till 1995. Trots en mycket hög ungdomsarbetslöshet sjönk inte lönen så mycket som kunde ha förväntats. Författarna menar att en anledning kan vara att arbetsgivare inte vill betala långt under lägstalönen, rädda för att en orättvis lön kan ha negativ inverkan på arbetsinsatsen. De konstaterar även att inga positiva sysselsättningseffekter kunde uppmätas vilket de menar delvis skulle kunna bero på en underliggande trend som inte kan fångas i studier med bara två observationer.

4.3.2 Blandade resultat och sammansättningseffekt i svenska studier

Skedinger (2002) studerar lägstalörens sysselsättningseffekt i hotell- och restaurangbranschen i Sverige under perioden 1979–1999. Enligt resultaten medförde höjd lägstalön att fler som direkt berördes av en lägstalön separerade från sina anställningar. Skedinger menar vidare att effekten av sänkt lägstalön är svår att dra slutsatser utifrån eftersom resultaten är känsliga för jämförelsegrupp.

En senare version av denna studie är den enda som är gjord i ett nordiskt land och med avtalsbestämda lägstalöner som ingår i Neumark och Waschers (2004) gedigna litteraturgenomgång. Dock placerar Neumark och Wascher den inte bland de 33 studier de anser är mest tillförlitliga.

Skedinger (2011) mäter en höjd lägstalöns effekt på jobbseparationer och arbetade timmar i detaljhandeln i Sverige 2001–2005. Högre lägstalön ledde enligt resultaten till att fler personer separerade från sina anställningar samtidigt som mindre kvalificerad arbetskraft ersattes med mer kvalificerad arbetskraft; alltså uppmättes både en sammansättningseffekt och en sysselsättningseffekt. Eftersom jobbseparationer var koncentrerade till personer som arbetade få timmar minskade inte arbetade timmar och timmar per anställd lika mycket som jobbseparationer ökade.

Forslund m.fl. (2014) mäter effekten av höjd lägstalön på faktisk löneökningstakt, sannolikheten att sluta bland de redan anställda och antalet arbetade timmar inom några utvalda avtalsområden på svensk arbetsmarknad. Studieobjekten är ”höjningar av de lägsta avtalslönerna inom avtalen mellan Kommunal och SKL/Pacta, höjningar av lägsta-

löner inom callcenteravtalen mellan Unionen och Almega, höjningar av avtalslöner för personer med ett års erfarenhet inom Teknikavtalet 2006, införandet och borttagandet av en lägstalön 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”.

Analysen visar att höjda lägstalöner i de flesta fall leder till högre löner för de berörda³, bortsett från inom teknikavtalet. Enligt resultatet påverkas inte antalet arbetade timmar mycket när lägstalönen höjs och mängden anställningar som avslutas är oftast oförändrad. Bland de kommunalanställda och de callcenteranställda minskar dock jobbseparationerna med höjd lägstalön, om än enbart marginellt.

I de flesta fallen förändras sammansättningen av de anställda, bortsett från bland de callcenteranställda och med den tillfälliga lägstalönen för sjuksköterskor. På de andra områdena ökar sannolikheten att de med relativt starkare ställning på arbetsmarknaden stannar kvar på arbetsplatsen medan sannolikheten minskar för de med relativt svagare ställning, när lägstalönen höjs. Det ligger i linje med vad författarna förväntar sig utifrån den tankeram de använder.

Sammanfattning

Sammantaget verkar en höjning av lägstalönen påverka olika gruppers jobbchanser på olika sätt. Sannolikheten att vara sysselsatt verkar öka för en faktiskt eller förväntat relativt produktiv person som berörs av lägstalönen när den höjs, samtidigt som sannolikheten verkar minska för en faktiskt eller förväntat mindre produktiv person. Hur nettoeffekten på antalet sysselsatta blir av detta är mer oklart. Några studier pekar på en negativ nettoeffekt men även utebliven eller i princip utebliven om än något positiv effekt har uppmätts.

³ Definierat genom avståndet mellan personens nuvarande lön och nästkommande års lägstalön. En högre lägstalön kommer främst att påverka de vars nuvarande lön ligger under den nya lägstalönen.

5. Är sänkt lägstalön en effektiv strategi för svensk arbetsmarknad?

UTÖVER DEN EMPIRISKA litteraturen finns ytterligare relevanta aspekter av den svenska arbetsmarknaden att ta hänsyn till i bedömningen om sänkt lägstalön är en bra sysselsättningsstrategi eller inte. Detta avsnitt lyfter några sådana aspekter utan att göra anspråk på att presentera en heltäckande bild av arbetsmarknaden.

5.1 Sänkt arbetsgivaravgift för unga gav liten utdelning

En av regeringens reformer för att sänka Sveriges ungdomsarbetslöshet är den generella sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga som genomfördes i en första variant 2007.

Reformen bygger på en liknande tanke som en sänkning av lägsta-lönen, nämligen att ungdomsarbetslösheten åtminstone delvis beror på att kostnaden för att anställa unga överstiger deras faktiska eller förväntade marginalproduktivitet.

Generella reformer som denna skapar dödviktseffekter eftersom alla unga som redan har en anställning eller annars ändå skulle ha fått en anställning blir billigare att anställa; inte bara de unga som annars skulle ha varit arbetslösa. Om en som omfattas av åtgärden anställs istället för någon som inte omfattas av den uppstår dessutom en substitutionseffekt.

Två utvärderingar av den sänkta arbetsgivaravgiften för unga har gjorts i Sverige: en på utfallet på hela arbetsmarknaden och en på utfallet i enbart detaljhandeln.

5.1.1 Begränsad effekt på ungas sysselsättning

Johan Egebark och Niklas Kaunitz (2013) utvärderar reformens effekt på sysselsättningen bland unga på hela arbetsmarknaden genom att jämföra med dem som faller precis utanför åldersgränsen, och finner positiv men liten effekt. På kort sikt bedömer de att mellan 6 000 och 10 000 jobb har skapats, men betonar att det kan vara en överskattning av den verkliga effekten bland annat eftersom undanträngningseffekter inte är inkluderade. Intäktsbortfallet per jobb är 1,0 till 1,6 miljoner kronor,

vilket motsvarar omkring fyra gånger den genomsnittliga anställningskostnaden för 19–25-åringar.

Vidare finner Egebark och Kaunitz ingen sysselsättningseffekt bland utrikesfödda eller redan arbetslösa ungdomar. Istället är det unga som redan har en relativt stark ställning på arbetsmarknaden, exempelvis de som har upp till två års kvalificerad yrkesutbildning, som har hjälpts av åtgärden.

Författarna lyfter att kostnaden för att anställa oerfarna eller utbildade unga fortfarande kan vara för hög för arbetsgivare, trots de lägre arbetsgivaravgifterna, som förklaring till resultatet. De menar dock att mer forskning krävs för att kunna dra säkra slutsatser om detta.

5.1.2 Ökad vinstmarginal för detaljhandelsföretag

Skedinger (2014) utvärderar effekten av den sänkta arbetsgivaravgiften på sysselsättning och företags vinstmarginaler i detaljhandeln. Skedinger menar att effekten har varit liten på såväl sysselsättning som arbetade timmar och löner. För de som är anställda på en lägstalön tyder Skedingers resultat på att effekten är något större, men fortfarande begränsad. I frånvaro av stora beteendeeffekter indikerar Skedingers resultat att vinstmarginalerna istället har ökat hos företag som hade många unga anställda innan arbetsgivaravgiften sänktes.

5.1.3 Inte ökad andel unga inom handeln

Utöver dessa två utvärderingar av den sänkta arbetsgivaravgiften för unga så undersöker Stefan Carlén och Josefine Boman (2013) hur andelen unga har utvecklats inom parti- och detaljhandeln sedan sänkningen infördes. De finner att andelen unga snarare har minskat än ökat. Detta trots hög personalomsättning inom branschen och trots att företagen har haft flera år på sig att ändra sammansättningen av de anställda. Författarna argumenterar därför för att priset på arbetskraft inte är den starkaste restriktionen på denna del av arbetsmarknaden. Dock kan man inte utifrån denna rapport säga hur stor andel av de sysselsatta inom handeln som skulle ha varit unga i frånvaro av sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga.

5.2 Jobbpolarisering

Thomas Carlén (under utgivning) visar med hjälp av Rune Åbergs forskning att sysselsättningen har ökat mest i låg- och höglönegrupperna i Sverige sedan millennieskiftet, samtidigt som den minskat eller inte ökat lika mycket i mellanlönegrupperna. Sverige har alltså upplevt viss jobbpolarisering under denna period.

Vidare har arbetskraftens utbildningsnivå ökat snabbare än vad kraven för att utföra jobben har ökat. Andelen av alla anställda 20–64 år som är överutbildad⁴ har ökat samtidigt som andelen som är rätt matchad eller underutbildad har minskat sedan 1970-talet. Det indikerar att utbildningskraven för att *få* ett jobb delvis har särkopplats från kraven för att *utföra* jobbet.

Carlén argumenterar för att det har lett till ökad konkurrens om de relativt lågkvalificerade jobben och till att de överutbildade i viss utsträckning konkurrerar ut de mindre utbildade men rätt matchade personerna. Carlén menar därför att ”det främsta problemet med den svenska jobbstrukturen är inte att de enkla jobben inte räcker till för dem med kort utbildning, utan att antalet kvalificerade jobb inte räcker till för alla dem med längre utbildning”.

5.3 Arbetslösheten är heterogen

Efter finanskrisen har arbetslösheten i Sverige bitit sig fast på runt åtta procent av arbetskraften. Men arbetslösheten är heterogen och som Holmlund m.fl. (2014)⁵ visar är den genomgående högre för unga än för äldre; högre för utrikesfödda än för inrikesfödda; och högre för lågutbildade än för högutbildade. Samtidigt är dessa grupper i sig heterogena; såväl de unga som de utrikesfödda och de lågutbildade är grupper med blandad bakgrund, tid i arbetslöshet och egenskaper.

Sverige har högre ungdomsarbetslöshet (15–24 år) än OECD-snittet med 24 procent i Sverige mot 16 procent i OECD-länderna i snitt år 2012. Samtidigt har Sverige relativt låg NEET-andel⁶ med mellan 11 och

4 Anställda som uppger att de har en utbildning som är maximalt ett år kortare respektive längre än vad det aktuella jobbet kräver definieras som underutbildade respektive överutbildade.

5 Avsnittet baseras på Holmlund m.fl. (2014).

6 NEET-andelen mäter graden av inaktivitet bland ungdomar och står för ”not in employment, education or training”.

14 procent efter finanskrisen, jämfört med närmare 20 procent i EU27 i genomsnitt.

Sedan finanskrisen har dessutom långtidsarbetslösheten ökat. Arbetslöshetstiderna var runt tio veckor längre 2013 än 2008 och andelen som var arbetslösa i minst 27 veckor ökade för både män och kvinnor under samma tidsperiod. Långtidsarbetslösheten (27+ veckor) är dessutom högre bland utrikesfödda än bland inrikesfödda, med runt 40 procent bland utrikesfödda mot runt 25 procent bland inrikesfödda.

Holmlund m.fl. (2014) understryker att åtgärder för att minska arbetslösheten bör utformas med arbetslöshetens heterogenitet i åtanke och med särskild hänsyn till de grupper som står allra längst bort från att få ett arbete.

5.4 Väg mot högre eller lägre produktivitet

Om höjd lägstalön har en positiv sammansättningseffekt på de sysselsatta är det möjligt att en sänkning av lägstalönen får en negativ sammansättningseffekt. Det vill säga, den genomsnittliga produktiviteten bland de anställda skulle kunna sjunka om lägstalönen sänktes.

Det är oklart hur stor effekt detta har på produktivitetsutvecklingen men det är möjligt att tänka sig att sänkt lägstalön via denna kanal innebär välfärdsförluster i form av relativt lägre produktivitetsutveckling.

6. Är sänkt lägstalön en socialt lämplig strategi?

UTÖVER DE EKONOMISKRATIONELLA aspekterna av lägstalönens koppling till sysselsättning är det också relevant att ta upp aspekter av social karaktär, eftersom frågan om sänkt lägstalön inbegriper den dimensionen.

6.1 Fördelningsprofil utifrån klass- och könsperspektiv

Sänks lägstalönen är de grupper som får sämre löneutveckling eller till och med en reallönesänkning – per definition – bland de redan mest lågavlönade på svensk arbetsmarknad. Eftersom det ofta är inom hotell- och restaurangbranschen eller detaljhandeln som lägstalönesänkningar förs på tal handlar det dessutom om en majoritet kvinnor som påverkas.

Lägstalönen handlar på så sätt om livsvillkoren för stora grupper företrädesvis kvinnor ur arbetarklassen och sänkt lägstalön är således en strategi med en sned fördelningsprofil både klass- och könsmässigt.

6.2 Anständiga löner och liv

Stefan Eriksson m.fl. (2012) undersökte arbetsgivares rekryteringsbeteende med hjälp av ett hypotetiskt valexperiment ("stated choice"). Deras resultat indikerar att de sänkningar av priset på arbetskraft som skulle krävas för att arbetsgivare ska anställa individer med "mindre förmånliga" egenskaper i flera fall är betydande. För att grupper som arbetsgivare förväntar sig är relativt lågproduktiva ska bli anställningsbara menar Forslund m.fl. (2014) att det i praktiken betyder lönesänkningar som är "så stora att de knappast skulle vara förenliga med lönenivåer som kan betraktas som rimliga på den svenska arbetsmarknaden".

Redan idag är de ekonomiska marginalerna små för många som tjänar en lägstalön i Sverige, särskilt om de har barn att försörja (Berge 2013; Jalali 2013). För dessa grupper lägre lön riskerar sysselsatta att fattiggöras.

Om sänkt lägstalön på så sätt bidrar till att öka andelen arbetande fattiga och andelen som har svårt att stå på egna ben så kan det via transfereringssystem i nästa led bli en kostnad för skattebetalare.

I USA syns denna utveckling. Den federala lägstalönen har inte höjts

sedan 2009 och är idag värd mindre än i slutet av 60-talet i reala termer (Cooper 2013). 9,2 miljoner amerikaner är fattiga trots att de är sysselsatta (BLS 2014). Så kallade matkuponger, som är ett offentligt bidrag att köpa mat för till personer som har låg levnadsstandard, har blivit allt vanligare även bland de som arbetar. Dessa kostar skattebetalarna mångmiljardbelopp varje år (FNS 2014).

7. Diskussion och slutsats

MÅSTE LÄGSTALÖNEN SÄNKAS för att arbetslösheten ska minska väsentligt?

Får vi tro den omfattande internationella och den relativt begränsade svenska forskningen kring lägstalönens sysselsättningseffekt är svaret nej. Möjligen har höjd lägstalön viss marginell negativ effekt på sysselsättningen, men resultaten är blandade och trots decennier av forskning finns ingen konsensus. Internationellt sett ligger dessutom de statistiskt säkraste estimaten nära noll.

Däremot tyder resultat i såväl internationella som svenska studier på att höjd lägstalön bidrar till en positiv sammansättningseffekt. Höjd lägstalön verkar kunna ha olika effekt på olika gruppers sannolikhet att vara sysselsatt på ett sätt som skulle kunna vara negativt för förväntat eller faktiskt mer lågproduktiva grupper.

Så, måste lägstalönen sänkas för att möjliggöra för grupper som långtidsarbetslösa, lågutbildade, unga och utrikesfödda att få jobb?

Den svenska arbetslöshetens heterogenitet talar för att riktade åtgärder anpassade efter de särskilda gruppernas behov är mest effektiva. Sänkt lägstalön, å sin sida, är en strategi av generell karaktär, likt den sänkta arbetsgivaravgiften för unga.

Precis som ungdomsrabatten bygger också sänkt lägstalön på tanken om att priset på faktiskt eller förväntat relativt lågproduktiv arbetskraft är den starkaste restriktionen för sysselsättningen. Att ungdomsrabatten har gett dålig utdelning i Sverige, och specifikt inom detaljhandeln som ofta förs på tal för lägstalönesänkningar, talar för att sänkt lägstalön inte heller vore en effektiv strategi.

Det skulle kunna bero på att priset på arbetskraft inte är den starkaste restriktionen på sysselsättningen. Eller så kan det tyda på att lönerna skulle behöva sänkas så lågt att de vore långt ifrån förenliga med rimliga nivåer för svensk arbetsmarknad.

Ungdomsrabatten verkar heller inte ha hjälpt grupper som har relativt små jobbchanser. Frågan är därmed om sänkt lägstalön verkligen skulle "sänka trösklar" för de grupper som allra mest behöver det.

De senaste årens jobbpolariseringstrend talar dessutom för att det inte är jobbchanser i de lägre skikten som saknas, utan att det snarare är stimulans för jobb i mellanskikten som behövs.

Sänkt lägstalön är dessutom en strategi med skev fördelningsprofil både klass- och könsmässigt. Att några av de redan mest lågavlönade skulle få sänkt lön innebär därtill att vi riskerar att stimulera utvecklingen av arbetande fattiga i Sverige. Det går stick i stäv med principen om att det ska löna sig att arbeta och med principen om att alla har rätt till ett anständigt liv även om de inte får jobb till anständiga löner.

Insatser för att öka jobbchanserna för de faktiskt eller förväntat relativt lågproduktiva grupperna är centrala. Men sänkt lägstalön är en strategi med högt socialt pris som dessutom antagligen inte når de grupper som framför allt behöver stöd.

En annan strategi är att stärka dessa grupper så att de kan ta sig ”över tröskeln”, snarare än att jobba för att ”sänka tröskeln”. Via exempelvis utbildnings- och hälsoinsatser kan åtgärder anpassas efter olika gruppers specifika behov och även de som har minst jobbchanser kan få stöd. Strategin har bättre fördelningsprofil än sänkt lägstalön och riskerar inte att fattiggöra sysselsätta.

Dessutom finns anledning att tro att det är långsiktigt klokt att satsa på kunskap och resurser, för svensk produktivitetens utvecklings skull.

Forskningen kring lägstalönen kan gärna fortsätta handla om sysselsättning; det finns frågor kvar att besvara. Men arbetslöshet och sysselsättning ska inte vara en fråga om lägstalönen. För att ha chans att väsentligt sänka arbetslösheten och höja sysselsättningen på ett sätt som dessutom ligger i linje med ett jämlikt och starkt samhälle bör strategin för Sverige inbegripa en rad åtgärder som stärker arbetskraften och ökar efterfrågan på den. Sänkt lägstalön är inte en av dem.

Referenser

- Abowd, John M., Francis Kramarz, Thomas Lemieux och David N. Margolis (1997), *Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States*, i *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, David G. Blanchflower och Richard B. Freeman (red.), 427–472, University of Chicago Press.
- Berge, Agneta (2013), *Hög lägsta lön lönar sig. Lägsta lönen betydelse för ett ekonomiskt och socialt hållbart samhälle*, Handelsanställdas förbund.
- BLS (2014), *A Profile of the Working Poor, 2012*, U.S. Department of Labor, U.S. Bureau of Labor Statistics, Report 1047.
- Böckerman, Petri och Roope Uusitalo (2007), *Minimum wages and youth employment: Evidence from the Finnish retail sector*, MPRA Paper No. 6113.
- Carlén, Stefan och Josefine Boman (2013), *Har sänkta arbetsgivaravgifter hjälpt unga att få jobb i handeln?*, Handelsanställdas förbund.
- Carlén, Thomas (under utgivning), *Den "nya" strukturomvandlingen?*, Landsorganisationen i Sverige.
- Cooper, David (2013), *Raising the federal minimum wage to \$10.10 would lift wages for millions and provide a modest economist boost*, EPI Briefing Paper #371, Economic Policy Institute.
- Egebark, Johan och Niklas Kaunitz (2013), *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, Rapport 2013:26, IFAU.
- Eriksson, Stefan, Per Johansson och Sophie Langenskiöld (2012), *Vad är rätt profil för att få ett jobb? Experimentell studie av rekryteringsprocessen*, Rapport 2012:3, IFAU.
- Gottfries, Nils (2011), *Fungerar den svenska lönebildningen?*, i *Att skapa arbeten – löner anställningsskydd och konkurrens*, SOU 2010:93.
- FNS (2014), *Supplemental Nutrition Assistance Program Participation and Costs*, U.S. Department of Agriculture.
- Forslund, Anders, Lena Hensvik, Oskar Nordström Skans, Alexander Westerberg och Tove Eliasson (2014), *Avtalslöner, löner och sysselsättning*, Rapport 2014:8, IFAU.

- Jalali, Shadé (2013), *Ett anständigt liv*, Arena Idé, Arenagruppen.
- Konjunkturinstitutet (2007), *Lönebildningsrapporten 2007*, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2010), *Lönebildningsrapporten 2010*, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Neumark, David och William Wascher (2004), *Minimum Wages, Labor market Institutions and Youth Employment: A Cross-National Analysis*, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57, No. 2 (Jan., 2004), s. 223–248
- Neumark, David och William Wascher (2006), *Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence From the New Minimum Wage Research*, NBER Working Paper No. 12663.
- Schmitt, John (2013), *Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?*, Center for Policy and Economic Research (CEPR).
- Skedinger, Per (2002), *Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants*, IFAU Working Paper 2002:18.
- Skedinger, Per (2008), *En exkluderande arbetsmarknadsmodell? Den svenska arbetsmarknadens trösklar I ett globalt perspektiv*, Institutet för Näringslivsforskning, Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet.
- Skedinger, Per (2011), *Effects of Increasing Minimum Wages on Employment and Hours: Evidence from Sweden's retail Sector*, IFN Working Paper No. 869, 2011.
- Skedinger, Per (2014), *Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers*, *Nordic Economic Policy Review* No.(1), 125–167.

Datakälla

OECD, Labour Force Statistics (LFS), LFS – Sex and Age Indicators, juni 2014

Rapporter i serien

1. Sverige behöver ett bättre banksystem, ISBN 978-91-566-2967-9
2. Löner och löneutveckling efter klass och kön, ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägstalön ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?
ISBN 978-91-566-2982-2



Arbetslösheten har bitit sig fast på höga nivåer. Unga, lågutbildade och utrikesfödda är överrepresenterade bland de arbetslösa och långtidsarbetslösheten har ökat sedan den senaste finanskrisen. En av vår tids stora utmaningar är därför att väsentligt sänka arbetslösheten och höja sysselsättningsgraden.

Det finns en diskussion i Sverige om huruvida lägre löner för de som tjänar minst skulle bidra på ett bra sätt till att öka sysselsättningen. Tanken är att det är priset på arbetskraft som är hindret för arbetsgivarna att anställa de personer som i dag står helt utanför arbetsmarknaden eller är arbetslösa.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* gör ekonomen Agneta Berge en beskrivning av vad teorin kring lägstalöner ger för vägledning när det gäller effekter på sysselsättningen. Vidare diskuterar hon de empiriska resultat som finns utifrån internationella studier och lyfter det fåtal svenska studier som finns på området. En viktig diskussion är vilka sociala konsekvenser en politik för lägre löner kan bära med sig för de grupper som i dag redan lever på marginalen.

Augusti 2014

ISBN 978-91-566-2982-2

www.lo.se