

”Utanförskapet” är ett gungfly¹

Regeringen skriver i sin ekonomiska vårproposition att ”utanförskapet [från arbetsmarknaden] har vuxit trendmässigt i över tre decennier.” Det är ett påstående som stämmer dåligt med det faktum att andelen sysselsatta av befolkningen i gruppen 20-64 år har ökat från 74 till 80 procent mellan 1970 och 2007 (enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar). Även andelen i arbete, dvs. sysselsatta exklusive frånvarande, har ökat om än i mindre grad.

Regeringens tes baseras på ett mycket speciellt och mycket diskutabelt mått på ”utanförskap”, nämligen antalet personer – räknat i så kallade helårsekvivalenter – som får arbetslöshetsersättning, sjukpenning, socialbidrag och förtidspension, dvs. olika former offentliga transfereringar. Om tre personer är arbetslösa fyra månader var uppkommer ett ”utanförskap” motsvarande en ”helårsekvivalent”. Om 26 personer är sjukfrånvarande två veckor var uppkommer också ett ”utanförskap” motsvarande en helårsekvivalent.

”Utanförskap” har visat sig vara ett vinnande koncept i den politiska retoriken men det finns en rad problem förknippade med att använda sig av regeringens mått på ”utanförskap” som den centrala indikatorn på framgångsrik sysselsättningspolitik.

”Utanförskap” enligt regeringens definition mäter inte frånvaro från arbetsmarknaden i någon generell bemärkelse. Det som mäts är i princip enbart sådan frånvaro som kompenseras med ekonomisk ersättning från socialförsäkringssystemen. All arbetslöshet ingår inte, utan bara den arbetslöshet som omfattas av ersättning. Det innebär att om ersättningsperioderna i a-kassan förkortas – eller arbetsvillkoret för ersättning skärps – blir resultatet rent mekaniskt att antalet personer i utanförskap minskar även om sysselsättningen förblir opåverkad. Om ersättningsperioderna förlängs – så som skedde i Sverige 1974 – kommer ”utanförskapet” automatiskt att öka. En indikator på ”utanförskap” som baseras på ekonomisk ersättning kan därför lätt manipuleras för politiska syften. Regeringen kan minska ”utanförskapet” enbart genom att förkorta ersättningstiderna eller skärpa kvalifikationskraven, alldeles oavsett vilka effekterna blir på faktisk sysselsättning, arbetslöshet eller sjukfrånvaro.

”Utanförskap” ger associationer till långvarig frånvaro från förvärvsarbete och det är så den politiska retoriken ofta formuleras. Men det ”utanförskap” som mäts är ett hopkok av kortvarig och långvarig frånvaro från arbete, t ex korttidsfrånvaro, långvarig arbetslöshet och förtidspensioneringar. En minskning i ”utanförskapet” behöver inte ha något samband alls med att den långvariga frånvaron från arbete har minskat. Att beskriva all frånvaro från arbete som kompenseras med ekonomisk ersättning från socialförsäkringssystemen som ”utanförskap” gränsar till missbruk av modersmålet.

¹ En i stort sett identisk text publicerades i Upsala Nya Tidning den 11 juli 2008.

En stor del av de ersättningar som bidrar till det uppmätta "utanförskapet" är knutna till förvärvsarbete. Arbetslöshetsersättning utgår t ex till den som genom förvärvsarbete har kvalificerat sig för ersättning. Fler personer i arbetskraften leder därför, allt annat lika, till fler personer i "utanförskap" eftersom arbetslösheten inte kan avskaffas.

Att tala om "utanförskap" må vara effektiv politisk retorik men att välja antalet helårsekvivalenter som central indikator på framgång i sysselsättningspolitiken skapar pedagogiska problem. Hur ska man förklara och värdera situationer när både sysselsättningen och "utanförskapet" ökar? Eller när sysselsättningen ökar med 50 000 personer samtidigt som "utanförskapet" minskar med 25 000? Sysselsättning och arbetslöshet handlar om människor av kött och blod och det är relativt lätt att förklara vad förändringar i dessa tal betyder. Det är svårare att förklara vad en förändring i "utanförskapet", mätt i antal helårsekvivalenter, betyder. Finansministern är visserligen en god pedagog men hans pedagogiska talanger borde användas till något viktigare än utanförskapsexercis.

"Utanförskap" kan inte användas för meningsfulla internationella jämförelser av framgång i sysselsättningspolitiken. Välfärdsstater med generösa trygghetssystem, t ex de skandinaviska länderna, kommer i sådana jämförelser att framstå som mindre framgångsrika enbart därför att personer som inte arbetar har större tillgång till offentliga trygghetssystem. I USA har andelen arbetslösa som får arbetslöshetsersättning uppgått till cirka en tredjedel; i Sverige har denna andel varit ungefär dubbelt så hög.

Att mäta "utanförskap" skapar knepiga avgränsningsproblem. Borde inte t ex arbetssökande studenter med studiemedel ingå? De räknas ju (numera) som arbetslösa och borde väl då vara kvalificerade för att ingå i "utanförskapet"? Och ska en person som går från arbetslöshet till arbete med hjälp av anställningsstöd eller annan åtgärd anses vara kvar i "utanförskapet" trots att han eller hon arbetar? Ska personer som får lönebidrag på grund av nedsatt arbetsförmåga räknas till "utanförskapet"? Rader av delikata gränsdragningsfrågor uppkommer.

Att mäta arbetslöshet och sysselsättning innebär också avgränsningsproblem men här finns etablerade och internationellt vedertagna konventioner som vuxit fram under decennier. Regeringen har förtjänstfullt anslutit sig till dessa konventioner. Men nu håller man på att gräva ner sig i ett moras av godtyckliga mått på "utanförskap" där ingen teori och ingen praxis finns etablerad.

Det är självfallet inte ointressant att känna till hur många personer som får ersättning från bidrags- och socialförsäkringssystemen. Antalet "bidragsförsörjda" får konsekvenser för de offentliga finanserna och därmed för de skattenivåer som krävs för välfärdsstatens finansiering. Man skulle kunna argumentera för att en ökning av sysselsättningen som sker genom minskat bidragsberoende är mer angelägen än motsvarande ökning vid oförändrat bidragsberoende eftersom minskat bidragsberoende ger större utrymme för skattesänkningar. Men regeringens utanförskapsmål är inte relaterat till förändringar av sysselsättningen utan handlar om förändringar i antalet bidragsförsörjda oavsett hur förändringarna uppkommer.

Regeringen verkar vara på väg att lansera sitt utanförskapsbegrepp som det överordnade målet för sysselsättningspolitiken samtidigt som man nedprioriterar det traditionella målet om låg arbetslöshet. Det är en olycklig utveckling i ljuset av de problem som är förknippade med utanförskapsbegreppet. Det är också olyckligt att nedprioritera arbetslöshetsmålet eftersom vi har starka empiriska belägg för att just arbetslöshet – att söka arbete men inte kunna få arbete – innebär betydande icke-monetära individuella välfärdsförluster.² Arbetslösheten är ett distinkt tillstånd och den traditionella fokuseringen på arbetslösheten är välgrundad (vilket inte utesluter kompletterande mål).

Vill regeringen skaffa sig bättre beslutsunderlag för sysselsättningspolitiken vore det naturliga att ge SCB resurser för att förbättra arbetskraftsundersökningarna. Den offentliga statistikproduktionen bör skyddas från illa genomtänkta politiska hugskott.

Referenser

Winkelmann, L och Winkelmann, R (1998), Why are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data, *Economica* 65, 1-15.

² Se t ex Winkelmann och Winkelmann (1998).