



SVENSKT NÄRINGSLIV

Storbritanniens jobbmirakel 2010-2015

– Lärdomar för Sverige?

Storbritanniens jobbmirakel 2010-2015

- Lärdomar för Sverige?

Sammanfattning

Det saknas inte höga ambitioner i den svenska inrikespolitiken. Sverige ska nå lägst arbetslöshet i EU år 2020. Det finns i praktiken två länder inom EU som vi kan jämföra oss med och som förväntas ha låg arbetslöshet år 2020: Tyskland som har 4,7 procent nu och Storbritannien som enligt prognos är på väg ned till 4,8 procent. För att Sverige ska nå den nivån kräver det cirka 430 000 nya jobb.

De senaste åren har Tysklands utveckling från ”Europas sjuke man” på tidigt 2000-tal, genom Hartz-reformerna och fram till dagens låga arbetslöshet, dominerat debatten om arbetsmarknadsreformer som kan vara lämpliga i en svensk kontext. Men det finns goda skäl att vidga perspektivet och även studera Storbritanniens jobbmirakel mellan 2010 och 2015: Finns det lärdomar för svensk arbetsmarknad?

Vårt svar är ja. För en regering med höga ambitioner är det rimligt att ta intryck av Storbritanniens jobbmirakel. Grunden är en näringslivsvänlig politik kombinerat med reformer i skatte- och ersättningsystemen. Bredare vägar in på arbetsmarknaden har skapats genom fler inträdesjobb och innovativa program i arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

Fyra principer kan förklara jobbmiraklet på de brittiska öarna och borde kunna ha relevans för svenska förhållanden:

- För det första har en näringslivsvänlig reformpolitik varit avgörande för jobbtillväxten. Privat sektor är jobbmotorn i den brittiska ekonomin. Sysselsättnings-tillväxten sker uteslutande i företagen efter finans- och skuldskrisen. Exempel på viktiga reformer är sänkt bolagsskatt, lägre kostnader för att anställa, reformerat anställningsskydd och lägre kostnader i samband med arbetskonflikter.
- För det andra har koalitionsregeringen fokuserat på att stärka tidigare sju satta utbudsreformer med fokus på skattelättnader på inkomster för de som tjänar minst. Såväl reformer som Working Tax Credit och Personal Allowance har sannolikt varit avgörande för att stimulera såväl drivkrafter till arbete för personer som varit utan arbete efter finanskrisen, samt få människor att stanna i arbete. Sannolikt har även skattereformerna haft effekter på reservationslönerna och lönebildningen i stort.
- För det tredje har reformer i socialförsäkringssystemet sannolikt varit viktiga för att stärka kontroll- och uppföljningsåtgärderna i t.ex. arbetslöshetsersättningen. Mycket talar dock för att de uttalade flaggskeppsreformerna som Universal Credit inte har påverkat jobbmiraklet alls. Snarare kan utbudseffekterna ha kommit genom att det varit dyrare att stå utanför arbetsmarknaden än tidigare. Men man ska inte förta signalvärdet som de kontroversiella reformerna i socialförsäkringssystemet har inneburit.
- För det fjärde har viktiga reformer genomförts inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Reformtempot har varit högt, resultaten gradvis stigande, men överlag har implementeringsprocessen varit svårare än vad som förväntades. Fokus på resultat och tydlighet i arbetsmarknadsprogrammen har varit mest framgångsrikt i vissa grupper, samtidigt som den tydligaste effekten är en bättre kostnadseffektivitet.

För att förstå jobbmiraklet bör man ta en längre tidsperiod som utgångspunkt. Tidigare Labour-regeringar under Tony Blair och Gordon Brown införde grunderna för de skattelättnader och inkomstförstärkningar som sedan koalitionsregeringen mellan 2010 och 2015 förstärkte. Inom arbetsmarknadspolitiken har privata aktörer funnits under en lång tid, fast i något mindre utsträckning.

Det är rimligt att prata om en *evolution* snarare än *revolution* på flera avgörande områden som påverkat jobbundret.

Ändå står Storbritannien inför viktiga utmaningar under kommande år. Produktiviteten är låg. Statsskulden är fortsatt hög. Viktiga infrastrukturprojekt måste sättas igång. Utbildningsinvesteringar i företagen har sjunkit på senare år. Slutligen finns en arbetskraftsbrist i flera sektorer som på sikt kan ge flaskhalsar på den brittiska arbetsmarknaden.

Innehåll

Introduktion	5
Storbritanniens jobbmirakel	7
Dynamisk arbetsmarknad	10
Ungdomsprogram	14
Skattereformer som del i näringslivsvänlig politik	16
Två skattereformer är grunden i utbudsreformerna: Personal allowance och (in)-working tax credit:	16
Välfärdsreformer och bidrag - ersättningssystem	19
The Work Programme (WP)	22
Kostnadseffektivitet i Work Programme	25
Vad händer den närmaste mandatperioden i Storbritannien?	26
Referenser:	29
Intervjuer och samtal:	30

Introduktion

Storbritanniens utveckling på arbetsmarknaden beskrivs som ett ”jobbmirakel” av internationella ekonomiska bedömare. Det brittiska undret består av en jobbtillväxt om uppemot 1,9 miljoner fler personer i arbete sedan 2010. Landets arbetsmarknad står med en historiskt hög sysselsättningsgrad och en snabbt fallande arbetslöshet.

Nedskärningsåtgärder i välfärden befarades för några år sedan försvaga arbetsmarknaden, men för varje förlorat jobb i offentlig sektor har fem nya jobb i privat sektor tillkommit. Näringslivet har varit jobbmotorn rakt igenom återhämtningen i den brittiska ekonomin.

Prognosmakare har gång på gång blivit överraskade av styrkan i Storbritanniens sysselsättningsstillväxt och det ökande arbetskraftsdeltagandet. Detta bör ses i ljuset av att briterna stod med mycket stora utmaningar genom finans- och skuldkriserna, och särskilt exponerade i efterskälningarna av Lehman Brothers kraschen 2009.

Koalitionsregeringens reformer mellan 2010-2015 har varit viktiga, men samtidigt bör inte reformarbetet under Blair- och Brown-regeringarna förringas. I väsentliga delar är jobbmiraklet också en förstärkning av de reformer som redan fanns och utvecklades under en pragmatisk Labour-regeringen under 2000-talet. Det går att tala i termer av en *evolution* snarare än en *revolution* i ekonomisk-politisk policy.

Trots de remarkabla resultaten döljer sig emellertid utmaningar som kräver nyans i beskrivningen av ”jobbmiraklet”. Den svaga produktivitetens utvecklingen är en tydlig utmaning. Britternas ekonomiska standard till följd av löneanpassning nedåt är en annan. Statsskulden har inte minskat i den takt som utlovades. Sist men inte minst pekar kritiker på en framväxt av fler tillfälliga anställningar som något negativt, en utveckling som manifesteras av fler egenföretagare och fler personer på tillfälliga anställningar som s.k. *zero hour contracts*.

Denna översikt tar sin utgångspunkt i att beskriva de viktigaste reformerna under koalitionsregeringen mellan 2010-2015 med bäring på arbetsmarknaden. Den första delen handlar om att beskriva utvecklingen på arbetsmarknaden och nyanserna bakom ”jobbmiraklet”. Frågor som rör flexibilitet på den brittiska arbetsmarknaden, nya arbetsrättsliga regler som införts av Cameron-regeringen, inträdesjobb och bemanningsföretag analyseras.

För det andra beskrivs ett antal skattereformer som har sjösatts och förstärkts under perioden. Här återfinns en översiktlig redogörelse för de skattelättnader som har främjat drivkrafter och arbetskraftsdeltagande på den brittiska arbetsmarknaden. Särskilt fokus ligger dock på att beskriva utformningen av *Personal allowance for income tax (PA)* och behovsprövad *Working tax credit (WTC)*. Även skatter som påverkar företagen direkt analyseras.

För det tredje analyseras resultaten av vissa större reformer i socialförsäkrings-systemet och reformer inom av den aktiva arbetsmarknadspolitik. Flera ambitiösa lärlingsprogram har sjösatts med varierande resultat. Reformen i socialförsäkrings-

systemet beskrivs och analyseras. Så även det ambitiösa *Work Program* för långtidsarbetslösa. Programmen har förvisso genererat bättre kostnadseffektivitet, men den är långt ifrån den succé som koalitionsregeringen trodde när den sjösattes 2011, men bör kunna generera bättre resultat med tiden.

Den fjärde delen är framåtblickande. I kapitlet beskrivs de viktigaste delarna i regeringens ekonomiska politik och vad vi kan vänta oss under kommande år på arbetsmarknadsområdet. Fokus här ligger på Tory manifestet och den nyligen aviserade budgeten för nästkommande år. Den nya inriktningen har redan beskrivits som a *New Conservatism* med inslag som högre minimilöner, generösare möjligheter till förskola för arbetande par och tydliga skattejusteringar.

Det är svårt att göra direkta jämförelser mellan den svenska och den brittiska arbetsmarknadsmodellen. Inslag som lagstadgade minimilöner, en mycket låg organisationsgrad i Storbritannien och en helt annan grund för arbetsrätt gör komparativa analyser utmanande. Skriften bör analyseras utifrån den översikt som den faktiskt utgör.

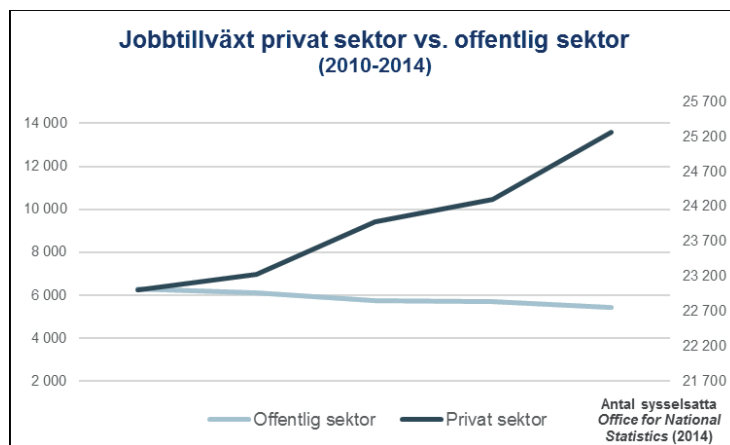
Ett antal principer är viktiga för att förstå det brittiska jobbmiraklet. Dessa kan utgöra målbilder för reformförslag som kan stärka förutsättningarna för svenska företag – som är jobbskaparna - att fortsätta utgöra jobbmotorn även i den svenska ekonomin.

Storbritanniens jobbmirakel

Det är riktigt att tala om ett ”jobbmirakel” i Storbritannien. Såväl sysselsättningsgraden som antalet personer som arbetar ligger på historiskt höga nivåer. Över 30 miljoner briter går till jobbet och andelen av den yrkesaktiva befolkningen som jobbar uppgår till 76,2 procent.¹ Knappt två miljoner fler briter är i sysselsättning idag jämfört med 2010.² Detta är ett resultat som få trodde var möjligt när David Camerons koalitionsregering tog över styret i efterdyningarna av den akuta finanskrisen 2009.

Arbetslösheten har sjunkit till låga 5,6 procent jämfört med 8 procent 2010.³ Personer som uppbär arbetslöshetsunderstöd har minskat med 30 procent det senaste åren, vilket är den lägsta nivån sedan 1970-talet.⁴ Samtidigt har arbetskraften ökat stadigt under samma period, till skillnad från exempelvis USA.

Tidigt i mandatperioden genomfördes kritiserade nedskärningar i offentlig sektor vilka medförde i storleksordningen 500 000 färre anställda (en minskning med 12 procent). Kritiker befarade att nedskärningarna skulle spä på arbetslösheten långsiktigt, men så blev inte fallet.⁵



Privat sektor har istället utgjort jobbmotorn genom återhämtningen, med fem skapade jobb i företagen på varje jobb i offentlig sektor som förlorades. 82 procent av antalet sysselsatta finns i privat sektor, en ökning med 4 procentenheter.⁶ En växande tjänstesektor står för en bärande del och utgör tre fjärdedelar av jobbtillväxten de senaste två åren.⁷ Hela 760 000 nya företag har tillkommit sedan 2010.⁸

¹ Eurostat, för år 2014, (publicerat 2015) 20-64 år

² The Guardian (2015)

³ IFS, arbetsmarknadsstats (2015)

⁴ Spectator (21 mars 2015)

⁵ Spectator (21 mars 2015)

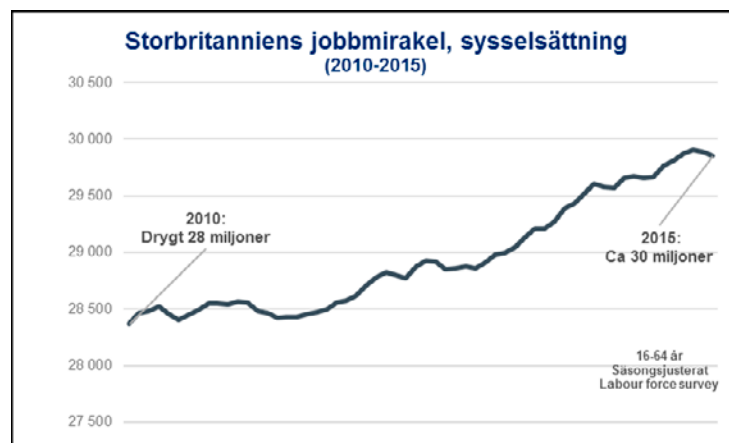
⁶ IFS (2015)

⁷ The Telegraph (4 mars 2015)

⁸ Conservative Manifesto (2015)

Också i jämförelse med andra EU-länder sticker landet ut och börjar närma sig tyska arbetslöshetsnivåer. En engelsk stad som Birmingham skapade fler jobb än hela Frankrike under 2014. Medan Frankrikes ekonomi skapade 140 000 nya jobb sedan 2010, skapade den brittiska ekonomin mer än tio gånger fler jobb under samma period.⁹

Jobben är jämnt fördelade mellan inhemska briter och utrikes födda. Av de skapade jobben mellan 2010-2015 står invandrare för hälften. Vad gäller arbetslöshetsnivåer är skillnaden mellan inrikes- och utrikesfödda närmast obefintlig, enligt OECD.¹⁰



Det är intressant att landet inte fått erfara en tydligare *hysteresis*-effekt så tidigt efter en unikt allvarlig ekonomisk kris. Jämviktsarbetslösheten tycks inte ha påverkats i den omfattning som många befarade. Ett vanligt förfarande efter en djup ekonomisk kris är att arbetslösheten förvisso kan falla, men inte sällan som effekt av att långtidsarbetslösa lämnar arbetskraften.

The Economist slår fast att NAIRU-nivån är lägre än väntat i Storbritannien.¹¹ Bank of England menar att jämviktsarbetslösheten är 5,1 procent¹². Och jämfört med Sverige är jämviktsarbetslösheten betydligt lägre i Storbritannien. Mycket talar för att skillnaderna kommer att öka med rådande ekonomiska politik i Sverige som enligt *Konjunkturinstitutet* (KI) gör att strukturarbetslösheten är tämligen oförändrad och kommer att uppnå knappt 7 procent år 2019.¹³

De strukturella effekterna kan bestå av att arbetslösa tappar yrkeskunskaper och humankapital om krisen förlänger omställningen allt för mycket. Faktum är att andelen långtidsarbetslösa i Storbritannien är lägre än jämförbara länder med ungefärlig arbetslöshet, som Tyskland.¹⁴

Arbetskraftsdeltagandet har ökat sedan 2010. Utvecklingen beror främst på att allt fler kvinnor och äldre i arbetskraften, enligt *Office for National Statistics*. Trenden är intressant mot bakgrund av utvecklingen i USA som gått i motsatt riktning efter finanskrisen.¹⁵

⁹ The Spectator (2015)

¹⁰ "Något är fel i Sverige" SvD (9 aug 2015)

¹¹ The Economist, Special report "The economics of low wages" (2 maj 2015)

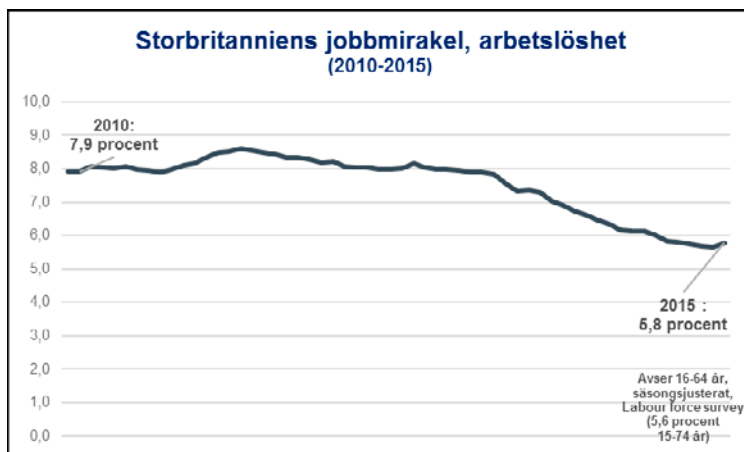
¹² Från CESI presentation, Tony Wilson (8 september 2015)

¹³ Konjunkturinstitutet (2015)

¹⁴ Eurostat ("long term unemployment" 12 månader) (2015)

¹⁵ "The UK has seen an increase of 1.3 percentage points in labour market participation in the 16-64 age group since the beginning of 1994, with much of this increase seen since 2010". Office for National Statistics (mars 2015)

Prognosmakare har gång efter annan under de senast åren felbedömt styrkan i den brittiska ekonomin och återhämtningen på arbetsmarknaden. IMF har missbedömt ekonomin.¹⁶ Närliggande institutioner som brittiska riksbanken har fått omvärdera makrotalen vid flertalet gånger. Även brittiska Finansdepartementet har genomgående underskattat kraften i sysselsättningstillväxten.¹⁷



Tillväxttakten är fortfarande god och ligger uppemot 3 procent. IMF har redovisat att Storbritannien stod för den starkaste tillväxttakten bland G7-länderna under 2014, och enligt prognos förväntas landets ekonomi utgöra den näst starkaste för 2015.¹⁸

Jobbmiraklet har dock uppstått utifrån flera kontroversiella faktorer och som samverkat i en kristyngd ekonomisk situation: Storbritannien står med en svag produktivitetstillväxt, landet fick se fallande reallöner under krisåren och samtidigt en ökning av tillfälliga anställningar.

Budgetunderskottet har förvisso sjunkit från 10 procent, till 3,7 procent för helåret 2015, men statsskulden har inte minskat i den omfattning som utlovades före valet 2010.¹⁹ Även de insatser som sjuönsades för att ge stöd till svaga grupper har kritiserats, däribland flaggskepp som *Universal Credit* och *Work Program*, se kapitel nedan.

¹⁶ The Telegraph (17 april 2015)

¹⁷ The Spectator (1 april 2015)

¹⁸ The Telegraph (17 april 2015)

¹⁹ The Economist (11 juli 2015)

Dynamisk arbetsmarknad

Storbritanniens jobbmirakel kan till betydande del förklaras av dess dynamiska arbetsmarknad. Det är tydligt att arbetsrätten är flexiblare jämfört med andra EU-länder. *The Economist* har gått så långt som att beskriva landets arbetsmarknadsmodell som ”ultraliberal”.²⁰

Flexibiliteten är central att analysera mer ingående, inte bara eftersom det sannolikt förbättrat omställning och matchning på kort sikt, utan också eftersom det haft bäring på lönebildningen under återhämtningen, vilket beskrivs närmare nedan.

Arbetsrätten har förändrats under Cameron-regeringen. Ambitionen har varit att underlätta för arbetsgivare att anställa. Tidigare regelverk vid uppsägningar kritiserades för att vara administrativt betungande, dyrt och särskilt belastande för mindre företag. Kostnaderna för så kallade ”tribunaler” – som finns till för att processa arbetskonflikter – hade skjutit i höjden. Processerna kunde fortgå under mycket lång tid.

Under ett samlat lagpaket nämnt *Employers’ Charter* genomfördes fler reformer för att göra det enklare och billigare för arbetsgivare vid uppsägningssituationer. En uttalad ambition har varit att gå mer mot förhandlingslösningar, även om den fackliga organisationsgraden är på ca 30 procent i Storbritannien.

Genom initiativen har trösklarna att ta en arbetskonflikt till rättslig prövning höjts dramatiskt. Förenklat innebär en särskilt central reform att tiden för en arbetstagarer att ta en konflikt till rättslig prövning i en brittisk ”arbetsmarknadstribunal” förlängs.²¹ Förändringen har markant påverkat antalet processer, sett över tid.

En annan viktig reform är att sjuklöneansvaret har minskat betydligt, särskilt för mindre företag. Även arbetsmiljöregler och relaterade inspektioner lättades upp i början av mandatperioden. Det innebar att mer än 3 000 regleringar avskaffades, med särskilt bäring på inhemska servicenäringar som står för många inträdesjobb.

Förändringarna av arbetsmarknadens regelverk har haft som tydlig målsättning att få arbetsgivare att anställa unga och personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. De initiativ som har presenterats har ofta skett samtidigt som en större lansering av ungdomsinitiativ sju satts. Till exempel presenterades regeringens arbetsrättsliga förslag samtidigt som en ny lärlingssatsning gjordes tillsammans med de större livsmedelskedjorna i Storbritannien.²²

Framstående brittiska kommentatorer menar att just dessa arbetsrättsliga förändringar är centrala för att förstå jobbmiraklet. Fraser Nelson skrev nyligen i SvD att ”den brittiska premiärministern David Cameron har gjort det lättare att avskeda folk. Och precis som han hoppades blev arbetsgivarna mindre ängsliga för att anställa. Aldrig har det varit så enkelt att avskeda, och aldrig har det varit så många sysselsatta i Storbritannien”.²³

²⁰ *The Economist* (2 maj 2015)

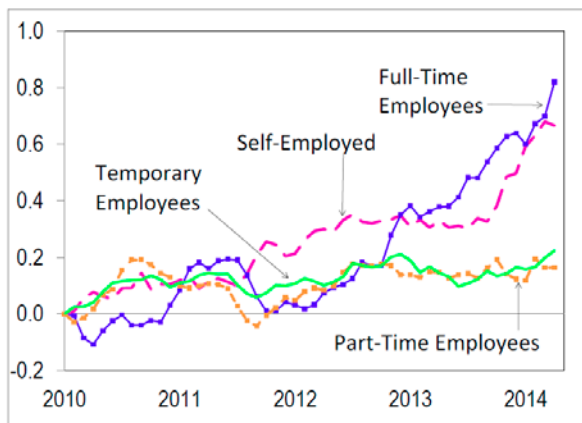
²¹ *Telegraph* (10 sep 2012)

²² ”*Making it easier to sack bad staff will get Britain back to work, claims Cameron*” *Daily Mail* (10 januari 2010)

²³ ”*Något är fel i Sverige*” SvD (9 aug 2015)

I valrörelsen stod jobben i centrum för den politiska debatten. En av Tory-partiets främsta slogans var att 1 000 nya jobb har skapats varje dag under mandatperioden.²⁴ Sammansättningen av jobbtillväxten är komplex. Utvecklingen av fasta heltidsarbeten på den brittiska arbetsmarknaden har varit dominerande sedan mitten av 2012, men tillfälliga anställningar utgör ca hälften av de nya arbetstillfällen som vuxit fram. Mycket tyder på att inträdesjobb i tjänstesektorerna har varit en drivande faktor.²⁵

Figure 5. UK – Change in Numbers of People in Work Since Start of 2010 (Millions), 2010-14



Samtidigt är det viktigt att slå fast att förekomsten av tillfälliga anställningar är relativt liten i Storbritannien. Det beror på att det förhållningsvis svaga anställnings-skyddet för tillsvidareanställda. Det förklarar även varför landet står med nästan den minsta andelen tillfälligt anställda som andel av sysselsatta, bland OECD-länderna.

Det är tydligt att framväxten av *self employment* – en form av egenanställning/ egenföretagare – har varit tydlig efter finanskrisen. Medan tillfälligt anställda har legat på en förhållandevis jämn nivå som andel av de nya jobben, har andelen i denna kategori (*self employed*) ökat betydligt. 4,6 miljoner personer ingick i kategorin under 2014, vilket motsvarar ca 15 procent av de sysselsatta.

Den här typen av anställning har uppmuntrats genom den aktiva arbetsmarknads-politiken genom initiativ som gör det förmånligare att gå från bidrag till arbete, kallat *the New Enterprise Allowance*. Över 50 000 personer uppskattas ha lämnat arbetslöshet och gått in som egenföretagare genom reformen. Det finns även tecken på att den här typen av anställning används av äldre personer – en trend som även är vanlig i Sverige.²⁶

Zero hours contracts är ett kontroversiellt inslag på den brittiska arbetsmarknaden som vuxit i antal efter finanskrisen. Kontraktsformen var även central i Labour-kampanjen inför valet 2015. Partiledaren Ed Miliband lovade att helt förbjuda förekomsten av ”noll timmars-kontrakt”, om Labour skulle vinna valet.

Under våren 2015 stod uppemot 700 000 personer med den här typen av kontrakt, vilket motsvarar ca 2 procent av de sysselsatta på den brittiska arbetsmarknaden.²⁷ Anställningskontraktet används vanligast inom jordbruks-, hotell- och restaurang, utbildning-, och vård- och omsorgssektorerna.

²⁴ Conservative manifesto (2015)

²⁵ Citibank, UK Economics Weekly (13 juni 2014)

²⁶ “The Coalition’s record on employment” London School of Economics and Political Science (LSE) (2015)

²⁷ The Guardian (25 februari 2015)

Kontraktet är kontroversiellt då det ger en arbetsgivare full frihet att stipulera arbetstiden dag för dag. Arbetstagaren förväntas vara kontaktbar och kan vänta för att arbeta allt från 1 till flera timmar, utifrån arbetsgivarens behov. Arbetstagaren får endast betalt för utfört arbete.

Kontraktsformen används av allt från studenter som vill arbeta några timmar, till personer som vill ha ett heltidsarbete. Hela 38 procent av de som har *zero hours contracts* uppger att de ser sig själva som heltidsarbetande (mer än 30 timmar per vecka).

Debatten i Storbritannien, inte minst i valrörelsen, påminner om den fackliga retoriken i Sverige om ”otrygga jobb” och ”SMS-anställningar”. Det har förekommit missbruk av allvarlig art. Ett känt fall uppmärksammades 2013 som rörde företaget *Amazon* användande av kontraktet i en skala som kritiserades kraftigt.²⁸

Efter omfattande kritik och misstankar om missbruk av vissa arbetsgivare har Cameron-regeringen gjort substantiella förändringar i sättet en arbetsgivare kan använda sig av anställningskontraktet för att underlätta för arbetstagaren att kunna ta andra jobb, utöver det som *zero hours contract* omfattar med en enskild arbetsgivare.²⁹

Bemanningsföretag fyller även en viktig roll för flexibiliteten på den brittiska arbetsmarknaden. Andelen sysselsatta som är anställda i ett bemanningsföretag är förenat med svårigheter att bedöma med exakthet, men det kan uppgå till så mycket som 4 procent, enligt *REC*. Det motsvarar över en miljon anställda.³⁰

Företag som *G4S* som i grunden är ett säkerhetsföretag utgör idag exempel på aktörer inom bemanning och outsourcade tjänster i allmänhet. Till exempel är *G4S* en aktör inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. I dagsläget är den här typen av bemanningsaktörer några av de största arbetsgivarna i Storbritannien.³¹

Reallönerna i Storbritannien tappade varje år från finanskrisen fram till 2014, den längsta nedgången sedan mitten på 1800-talet. Medianlönerna sjönk med 10 procent fram till 2014, detta för att under senaste året faktiskt börja öka igen med 1,7 procent samtidigt som inflationen är obefintlig.

Citibank beskriver anpassningen av lönebildningen som ”en ovanlig flexibilitet i reallönerna, som en effekt av Storbritanniens relativt flexibla arbetsmarknad”.³² *The Economist* menar å sin sida att, under återhämtningen, den ”ökade användningen av flexibla anställningskontrakt har gjort det enklare att tillsätta lediga tjänster utan att öka lönerna”.³³

Samtidigt visar forskare vid *London School of Economics (LSE)* att den genomsnittliga inkomsten för gruppen *self employed*, som enligt analysen ovan stått för en betydande del av sysselsättningsuppgången, har sjunkit med 22 procent sedan 2009. Detta bör se som resultatet av den ökande volymen personer inom den kategorin och sjunkande reservationslöner. Sammantaget bekräftas trenden om fallande reallöner och inkomster mellan 2010-2015.³⁴

²⁸ ”Zero hour contracts” Wikipedia

²⁹ Final debate Channel 4 (Jeremy Paxman intervjuar David Cameron) (2015)

³⁰ University of Bath, Institute for Policy Research (2015)

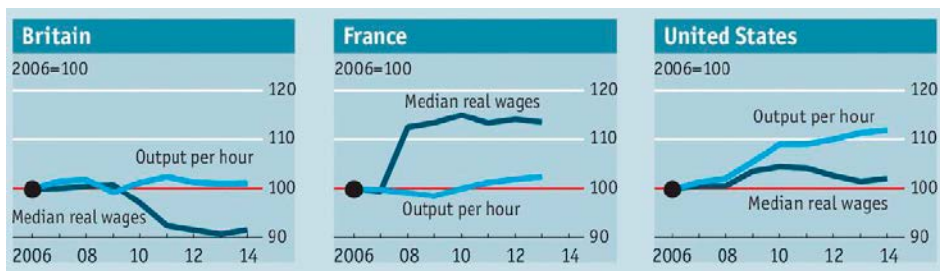
³¹ The Economist, Special report, ”The economics of low wages” (2 maj 2015)

³² Citibank, ”UK Economics Weekly“ (13 juni 2014)

³³ The Economist, Special report (2 maj 2015)

³⁴ London School of Economics and Political Science (LSE) ”The Coalition’s record on employment) (2015)

Komparativ jämförelse UK, Frankrike och USA. Produktivitet och reallöner³⁵



Sammantaget har effekterna av en dynamisk arbetsmarknad varit tydlig i återhämtningen på arbetsmarknaden. Mycket talar för att en flexiblare anpassning i lönebildningen, fler inträdesjobb och en större påverkan på arbetsmarknaden av *self employed* har haft bäring på arbetslösheten.

Effekterna på produktiviteten är tydlig. Responsen från finansminister George Osborne är att han hellre lever med sviterna av en lägre produktivitet, än varaktiga strukturella arbetslöshetsproblem på den brittiska arbetsmarknaden.³⁶

³⁵ The Economist, Special report (2 maj 2015)

³⁶ The Telegraph (17 april 2015)

Ungdomsprogram

Ungdomsarbetslösheten i åldern 18-24 år har minskat från dryga 20 procent 2011, till närmare 15 procent idag. Antalet arbetslösa unga vuxna har sjunkit med 92 000 personer senaste året och totalt 200 000 personer sedan 2010.³⁷

De positiva siffrorna är ett tecken på den generellt goda jobbtillväxten, men kan också förklaras av flera offensiva åtgärder som sjuösatts under mandatperioden 2010-2015. Ett samlande initiativ *Youth contract* har införts som fokuserar på 18-24 åringar. Det är ett brett arbetsmarknads- och utbildningsprogram som kombinerar praktik, utbildning och fram för allt subventionerade anställningar.³⁸

Insatsen riktas till ungdomar som uppburit arbetslöshetsunderstöd i sex månader, *job seeker's allowance*. "Lärlingsplatser" är ett centralt inslag. Cameron-regeringen har sneglat inspirerats av det tyska lärlingssystemet för att hitta sätt att stärka kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknaden.³⁹

Initiativ för att stärka den arbetsplatsnära utbildningen har ökat kraftigt, vilket genererat dubbla antalet lärlingsplatser sedan 2010. Kraftiga subventioner och handledarstöd har introducerats, incitament om 1 500 GBP erbjuds mindre företag som öppnar för en första lärlingsplats.

Utbildnings- och lärlingsinsatserna har dock kritiserats: "utbildnings systemet utbildar för kunskaper som företagen inte efterfrågar", säger Lena Levy på CBI⁴⁰. Hon menar att insatserna behöver bli mer efterfrågestyrda.

Samtidigt har arbetsgivaravgiften slopats för de under 21 år. Från och med 2016 kommer dessutom arbetsgivaravgiften tas bort för lärlingar under 25 år. Totalt har antalet platser dubblats sedan 2010 och ligger på ca 500 000 per år, en nivå som väntas ligga permanent under de närmaste åren.⁴¹

Systemet har dock uppmärksammats vid flertalet tillfällen av fel anledningar. När reformen sjuösattes visade det sig att en stor del av volymerna landade på enskilda företag. Till exempel ett dagligvaruhandelsföretag, *Morrisons*, stod för en tiondel av samtliga nya lärlingsplatser ett år efter insatsen kom till. 52 000 "lärlingar" fick gå igenom sex månaders "träning" och utförde liknande arbetsuppgifter som de annars skulle fått utföra.

Dessutom minskade in-house utbildning och kompetensutveckling generellt i det brittiska näringslivet med 2,3 miljarder pund under de första åren. Kritiker menar att det är en konsekvens av övervältring av utbildningskostnader till staten.⁴² CESI pratar om en "kollaps i 'inhouse training' ".⁴³

³⁷ UK Labour force survey, Office for National Statistics (2015)

³⁸ London School of Economics and Political Science (LSE) "*The coalition's record on employment*"

³⁹ The Economist (26 april 2014)

⁴⁰ Samtal med Lena Levy, CBI (8 september 2015)

⁴¹ Conservative manifesto (2015)

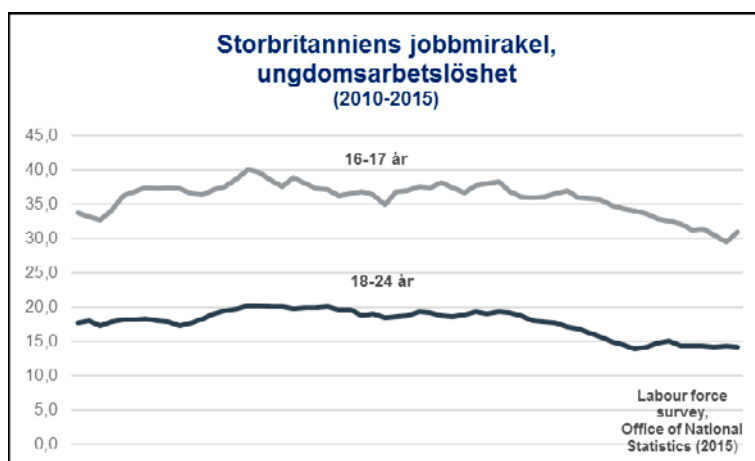
⁴² The Economist (26 april 2014)

⁴³ CESI:s Tony Wilson (möte 8 september 2015)

Samtidigt har insatser riktade mot *NEET*-gruppen (*Neither in Employment, Education nor Training*) mellan 16-17 år införts. Privata aktörer har kontrakterats för att aktivera ungdomarna att återgå till utbildning eller praktik. 1 miljard GBP har satsats på åtgärden under den förra mandatperioden.

Utvärderingar visar på vissa positiva resultat. *NEET*-nivån sjönk med 1,8 procentenheter utifrån de två år som åtgärden har utvärderats. Kostnadseffektivitet är hög med en nettovinst om 12 900 pund för varje ”återaktivering” av en ungdom som blir varaktig, enligt en rapport från *London School of Economics (LSE)*. Vad gäller subventionerna i *Youth Contract* är det svårt att påvisa sysselsättningseffekter, men uppemot 30 procent av arbetsgivarna menar att skattelättnaden underlättade deras beslut att behålla anställda som annars inte fått det.⁴⁴

Sammantaget har Storbritannien lyckats med att få upp volymer i de insatser som erbjuds och vissa program har varit framgångsrika. Ungdomsarbetslösheten har minskat, men det är fortfarande utmaningar i att följa upp kvalitét och utformning av de kurser och insatser som erbjuds. Att bygga ett lärlingssystem med Tyskland som referens är förenat med stora utmaningar, något Storbritannien liksom Sverige fått erfara.



⁴⁴ London School of Economics and Political Science (LSE) "Coalition's record on employment" (2015)

Skattereformer som del i näringslivsvänlig politik

Koalitionsregeringens skattereformer är viktiga för att förstå jobbmiraklet i Storbritannien. Fokus har legat på att främja konkurrenskraft, företagande och jobbtillväxt. Flera exempel är tydliga: Bolagsskatten har sänkts kraftigt och är idag en av Europas mest konkurrenskraftiga (idag 20 procent, från 28 procent 2010). Sänkta kostnader för att anställa har satts i främsta rummet. Arbetsrätten har förändrats betydligt för att underlätta för företag att anställa. Likaså har skattelättnader för SME-företag genomförts.⁴⁵

Men viktiga initiativ ligger på utbudssidan, även om man snarare kan tala om en förstärkning och utvidgning av de skattereformer som redan fanns under Blair- och Brown-eran. Konturerna av en brittisk variant av arbetslinjen tonar fram när man skärskådar inkomstskatternas utformning.

Skattelättnaderna som genomförts har syftat till att öka drivkrafter till arbete, främja övergången från ersättningsystem till arbete och därigenom öka arbetskraftsutbudet. En nyligen publicerad rapport visar att Storbritannien idag är det land i EU där det lönar sig mest att få från bidrag till arbete.⁴⁶ Reformerna har sannolikt även påverkat reservationslönerna i efterskälvingarna av finanskrisen, vilket delvis kan förklara de fallande reallönerna.

Två skattereformer är grunden i utbudsreformerna: Personal allowance och (in)-working tax credit:

a. Personal allowance (PA)

PA har funnits sedan 2003 och motsvarar ett grundavdrag. Inom koalitionsregeringen är det Liberaldemokraterna som drivit på hårdast för att förstärka reformen, men numera är den helt central i Camerons arbetslinje. Och den närmaste mandatperioden kommer skattelättnaden att vara ett av de mest prioriterade områdena för Tory-regeringen.

Reformen innebär att de första intjänade inkomsterna är skattefria till en viss gräns. Brytpunkten för att börja betala inkomstskatt har gradvis höjts under koalitionsregeringen; från 6 475 GBP år 2010, till 10 600 GBP år 2015. För låginkomsttagare, och särskilt personer som erhåller minimilön, innebär reformen en påtaglig förstärkning av nettoinkomsten om 20 procent.⁴⁷ Faktum är att 3 miljoner arbetstagare med de lägsta lönerna betalar ingen inkomstskatt alls i Storbritannien.

Samtidigt slår reformen brett på alla inkomstgrupper – i den meningen finns likheter med det svenska jobbskatteavdragets breda skatteeffekter. Hela 26 miljoner arbetstagare, en absolut majoritet av förvärvsarbetande briter, påverkas av *Personal allowance*. För en genomsnittlig inkomsttagare innebär det ca 550 GBP mer i plånboken varje år. Den nya Cameron-regeringen kommer fortsatt prioritera att höja brytpunkten än mer till 12 500 pund de närmaste åren.⁴⁸

⁴⁵ Conservative manifesto (2015)

⁴⁶ The Spectator (21 mars 2015)

⁴⁷ The Spectator (21 mars 2015)

⁴⁸ Conservative manifesto (2015)

b. *Working tax credit (WTC)*

Working tax credit är till utformningen en form av inkomstförstärkning för personer med låga inkomster. Reformen kom till under Blair-eran på tidigt 2000-tal. Den syftar till att stärka drivkrafterna till arbete, men framförallt för att låginkomsttagare ska stanna *varaktigt* i arbete samt underlätta för arbetsökande att ta inträdesjobb. Därför kallas reformen ibland för *in-working tax credit*.

Det går inte att jämföra reformen direkt med utformningen av det svenska jobbskatteavdraget, som kopplas direkt till skatteunderlaget. För att erhålla *WTC* ansöker man och uppger löneuppgifter till brittiska finansdepartementet. Storleken är betydande. Ett exempel: en arbetstagare som tjänar 13 520 GBP kan erhålla en ”top-up” om 1 960 GBP.⁴⁹

Den här typen av inkomstförstärkningar har en stor effekt, inte minst mot bakgrund av att brittiska minimilöner i sammanhanget uppgår till 5,93 GBP per timme.⁵⁰

I den brittiska debatten nämns den här reformen i samma andetag som ”välfärdskostnader”, som till exempel barnbidrag för ensamstående. *Working tax credit* samverkar här med sju andra bidrag/ avdrag som reformerats till ett, kallat *Universal Credit*, förklarar nedan. När Cameron-regeringen de närmaste åren ska spara 12 miljarder GBP inom ”välfärd” ingår kraftiga nedskärningar på *WTC* som den bärande delen i besparingen.⁵¹

Kritiker pekar på att *WTC* har lett till stagnerande löneutveckling och lägre reservationslöner. De menar att incitamenten för att höja minimilönerna, och löner överhuvudtaget, har varit för svaga.

En annan aspekt är att reformen anses vara belastande för statsfinanserna. Efter finanskrisen och i takt med återhämtningen har *WTC* ökat kraftigt. Det bör ses som en konsekvens av att personer stannat kvar i arbetskraften och att personer gått från bidrag till arbete i högre grad än tidigare, men skatteintäkterna inte ökat på grund av det låga skatteläget för låginkomsttagare. Brittiska staten betalade ut 30 miljarder GBP 2013-2014, en fördubbling jämfört med tio år sedan. Och när reformen sjösattes kalkylerade Blair-regeringen för en kostnad om två miljarder GBP.⁵²

Kombinationen av *Personal allowance* och *WTC* samt volymen av inträdesjobb påverkar statsfinanserna. Eftersom inträdesjobben utgjort en substantiell del av jobbmiraklet och dessa varit ”skattebefriade”, har skatteintäkterna blivit mindre. Det har medfört att statsskulden hållits kvar på en högre nivå än förväntat. Enkelt uttryckt är inträdesjobb inte lika inkomstbringande för staten.

En ansedd kommentator på *The Spectator* menar att detta sannolikt är en balansakt som regeringen varit medveten om, men som långsiktigt varit rätt med tanke på de ökande kostnader som en högre och mer varaktig långtidsarbetslöshet skulle ha medfört.⁵³

⁴⁹ The Economist (2 maj 2015)

⁵⁰ The Economist (2 maj 2015)

⁵¹ Conservative manifesto (2015)

⁵² The Economist (2 maj 2015)

⁵³ The Spectator (1 april 2015)

Sammantaget kan man konstatera att en näringslivsvänlig skattepolitik kombinerat med utbudsreformer som främjar drivkrafter till arbete är centrala delar för att förstå jobbmiraklet. Samtidigt är det viktigt att konstatera att flera av de mest centrala reformerna har funnits på plats sedan en lång tid tillbaka, men att de har kraftigt förstärkts under Cameron-eran.

Därför måste en rättvis bedömning av arbetsmarknadsläget också ta hänsyn till Labour-regeringens reformarbete under slutet av 1990-talet och tidigt 2000-tal. Devisen *evolution* snarare än *revolution* är således en rimlig beskrivning även på skatteområdet.

Välfärdsreformer och bidrag - ersättningssystem

Cameron-regeringens utbudsreformer är viktiga för att förklara jobbmiraklet.

Konturerna av en brittisk variant av arbetslinjen framkommer i de reformer som sjösatts. Drivkrafter att gå från ersättningssystemen till arbete har prioriterats. Skattelättnader för de med lägst inkomster har premierats, liksom att stanna i arbete över tid, enligt kapitel ovan. Samtidigt har kostnaderna för att stå utan arbete ökat.

Det är tydligt att kontrollfunktionen i socialförsäkringssystemet har skärpts. Det kommer till uttryck bland annat genom tydligare åtgärder för arbetssökande som missar uppföljningsmöten med arbetsförmedlare eller tackar nej till jobberbjudanden.

Sanktionsgraden har ökat. Förra året verkställdes i genomsnitt 2 000 sanktionsåtgärder varje dag, en ökning med 50 procent jämfört med Brown-eran.⁵⁴

Fler, men kortare, möten har införts. Samtidigt har ett *claimant commitment*, en form av aktiveringskontrakt, utvecklats. Arbetssökande och personer som uppbär andra ersättningar förväntas delta mer aktivt i programmen.⁵⁵ Personer som uppbär *job seekers allowance* har kortare uppföljningsmöten varannan vecka.

Samtidigt har flera av de mest uttalade flaggskeppsreformerna fått mindre bäring på arbetsmarknadspolitiken än vad som förutsågs vid mandatperiodens början. *Universal Credit (UC)* var tänkt att verka som grundbulten i socialförsäkringsreformerna, men initiativet har sannolikt haft marginell effekt.

Lagförslagen som är grunden för *UC* klubbades i ett paket, *Welfare Reform Act*, i Houses of Commons 2012. Sex olika behovsprövade bidragsformer och avdrag ska slås samman till en enkel ersättningsform. Dessa inkluderar mycket förenklat; arbetslöshetsförsäkring, lönebidrag, försörjningsstöd, bostadsbidrag, barnbidrag och *WTC* (inkomstförstärkning). *UC* utbetalas månadsvis. Ersättningen är beräknad utifrån ”realtid” och är inkomstprövad utifrån rapportering från arbetsgivaren.⁵⁶

Syftet är ytterst att minska trösklarna för ersättningstagare att komma i arbete. Marginal effekterna har varit för höga i Storbritannien och det har kostat för mycket att ta kortare påhugg, eller tillfälliga jobb.

Så mycket som en nivå om 90 procent marginalsatt kan bli konsekvensen för vissa bidragstagare som går till arbete med det gamla systemet. *UC* är tänkt att förenkla systemet och samtidigt öka drivkrafterna för arbetssökande att t.ex. ta tillfälliga jobb utan att förlora rätten till ersättning.⁵⁷

⁵⁴ The Spectator (1 april 2015)

⁵⁵ London School of Economics and Political Science (LSE) “Coalition’s record on employment” (2015)

⁵⁶ Welfare reform act (2012)

⁵⁷ The London School of Economics and Political Science (LSE) “Coalition’s record on Cash Transfers, Poverty and inequality 2010-2015” (2015)

Kritiken har varit omfattande mot implementeringen av UC. De flesta kommentatorer anger att själva grundtanken med reformen är god, men att såväl de tekniska som de operativa frågorna har underskattats. Det har funnits stora utmaningar att få ett adekvat IT-system att fungera. Samverkan mellan brittiska Skatteverket och *Work and Pensions department* har inte fungerat i implementeringsfasen.⁵⁸

Det har inneburit väsentligen längre tid att få systemet på plats, samtidigt som det kvarstår sannolikt flera år att få UC att fungera som det är tänkt. I augusti 2014 hade systemet så sakteligen kommit igång, men med föga 12 000 ersättningstagare som erhöll UC (till skillnad från planerade 2 miljoner).⁵⁹

Förvisso har en av tre *Job centers* lyckats få igång UC, men då rör det sig oftast kring de enklare utbetalningarna till singelhushåll och inte de mer komplexa behovsprövade ersättningarna som t.ex. omfattar barnbidrag. 2017 ska dock reformen vara fullt sjuösatt och omfatta uppemot 7,5 miljoner hushåll.

Ett kontroversiellt inlag är en del i *the Welfare Reform Act* som sjuösattes 2013 om förändringar av bostadsbidraget. Förändringen innebär att bidraget reduceras om en ersättningstagare bedöms ha för stort utrymme i den lägenhet som hushållet inrymmer. Kalkylen utgår från att en person, eller ett par, förväntas ha ett sovrum, annars utgår en mindre del av bostadsbidraget. Tämligen fort titulerades reformen som "Bedroom tax" av kritiker till reformen.⁶⁰ Regeringen motiverade förändringen med att det motverkar "bidragsberoende" och främjar incitament till arbete.

För personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och för förtidspensionärer har flera förändringar genomförts. Grundtanken med reformerna är att individens arbetsförmåga ska bättra tas tillvara. För att möjliggöra det har en tydligare kartläggning av individens behov sjuösatts genom en individuell bedömning, kallad *Work Capability Assessment*. Instrumentet är standardiserat och tillhandahålls av en extern aktör. Även tydligare uppföljningar, tidsgränser och behovsbedömningar har införts.⁶¹

Likaså har reformeringen av lönebidraget för funktionsnedsatta varit kraftigt ifrågasatt. Reformen är tänkt att vara en mer allomfattande ersättning och stöd till funktionsnedsatta. Misstag i implementeringen har dock begåtts som inneburit att personer som fick det tidigare stödet *Disability Living Allowance* ibland fått stå utan ersättning i flera månader.

The Economist är skoningslös i sin kritik och kallar implementeringen för ett "fiasko". Sannolikt kommer det ta flera år framåt för att kunna se avgörande effekter av UC.⁶²

Röster om reformerna i socialförsäkringarna ger en samstämmig bild. *Fraser Nelson*, en känd kommentator, menar att förändringen av UC i socialförsäkringssystemet har haft, hittills, "minimal" påverkan på jobbmiraklet men han pekar på att sanktionsförstärkningarna i brittiska arbetslöshetsersättningen sannolikt varit viktiga.⁶³

⁵⁸ The Economist (21 feb 2015)

⁵⁹ The London School of Economics and Political Science (LSE) "Coalition's record on Cash Transfers, Poverty and inequality 2010-2015" (2015)

⁶⁰ Wikipedia (2015)

⁶¹ The London School of Economics and Political Science (LSE) "Coalition's record on employment" (2015)

⁶² The Economist (20 juni 2014)

⁶³ The Spectator (20 mars 2015)

Citibank menar att skärpningarna i ersättningssystemen har haft en avgörande effekt på sysselsättningsgraden. Analysen är att särskilt kostnaderna för att stå utanför arbetsmarknaden har ökat, samtidigt som drivkrafterna att stanna på arbetsmarknaden stärkts genom *Working tax credit*.⁶⁴

Sammantaget kan man därför hävda att socialförsäkrings/ välfärdsreformerna sannolikt haft betydelse för det ökande arbetskraftsdeltagandet, även om effekterna borde varit större om implementeringen av strukturreformer som *UC* inte fördröjts. De största effekterna kan härledas till kostnaden att stå utanför arbetsmarknaden, kombinerat med skärpt kontroll och sanktionsuppföljning i ersättningssystemen.

Trots stora ambitioner att göra genomgripande förändringar snabbt av socialförsäkringarna har det visat sig vara påfallande svårt. Å andra sidan kommer det att vara lika svårt att gå tillbaka till nuvarande system när väl *Universal Credit*-reformen är genomförd. *Evolution*, knappast *revolution*, även på socialförsäkringsområdet således.

⁶⁴ Citibank "UK Economics weekly" (13 juni 2013)

The Work Programme

Storbritannien undvek i allt väsentligt en *hysteresis* effekt i efterskälningarna av finanskrisen. Arbetslösheten har sjunkit drastiskt, samtidigt som arbetskraftsdeltagandet har ökat. Långtidsarbetslösheten som andel av arbetslösheten är klart lägre än länder med samma arbetslöshetsnivå, som t.ex. Tyskland.⁶⁵

Till stor del handlar det om att korttidsarbetslösa snabbare kommit i arbete, som resultat av skäl som anges ovan. Faktum är att 90 procent av de som blir arbetslösa och som uppstår arbetslöshetsunderstöd på den brittiska arbetsmarknaden inte når den gräns om 12 månader, som kvalificerar för *Work programme*.⁶⁶

I grunden är det brittiska systemet ett *Work first* system, vilket betyder att tonvikten ligger på jobsökarstöd och att få in personer i jobb fort, snarare än mer omfattande rustningsåtgärder (t.ex. förberedande utbildning). Cameron-regeringen har tveklöst genomfört reformer i den aktiva arbetsmarknadspolitiken som varit betydande, men kanske inte så banbrytande som ibland har återgetts i debatten.⁶⁷

Job Centre Plus – den brittiska Arbetsförmedlingen – är fortfarande en statlig myndighet med ansvar för stöd och matchning för korttidsarbetslösa. Alternativa aktörer har varit vanligt förekommande i den aktiva arbetsmarknadspolitiken under lång tid. Vad som skett under Cameron-regeringen är en större outsourcing av insatserna för långtidsarbetslösa.⁶⁸ Experter menar att påtagliga förändringar förvisso har skett, men att det handlar mer om en *evolution* från Blair-eran snarare än en *revolution* i utformandet av de aktiva insatserna.⁶⁹

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är inte heller på sin höjd så omfattande som i Sverige. Cirka 0,3 procent av GDP satsas årligen inom ramen för *Active labour market policy*, jämfört med drygt 1 procent i Sverige.⁷⁰ Programmen är intressanta att studera mot bakgrund av att fokus legat på ökad kostnadseffektivitet i programmen och individuellt utformade insatser utförda av främst privata aktörer.

Den tidigare koalitionsregeringens paradreform inom arbetsmarknadspolitiken är *The Work Programme*. Syftet med reformen är att tydliggöra det lapptäcke av program som koalitionsregeringen ansåg vara svåra att överblicka och utvärdera. Ett ännu tydligare syfte har varit att öka kostnadseffektiviteten och att öka varaktigheten i arbete för långtidsarbetslösa som får en jobblösning.

⁶⁵ Eurostat (2015)

⁶⁶ London School of Economics and Political Science (LSE) "Coalition's record on employment" (2015)

⁶⁷ Department for Work & Pensions, Government social research: "Work programme evaluation: the participant experience report" (2014)

⁶⁸ Europe Economics (2014)

⁶⁹ Uttalat av Dan Finn, Centre for Economic and Social Inclusion (CESI)

⁷⁰ OECD Public expenditure on active labour market policies (för år 2011)

Uppemot 2,1 miljoner deltagare förväntas gå igenom programmet mellan 2011-2016. Utförare är privata, ideella eller offentliga aktörer. Upphandlingen sker från brittiska arbetsmarknadsdepartementet (*Work and Pensions Department*). 40 kontrakt har slutits med huvudleverantörer som i sin tur har anlitat uppemot 700 underleverantörer. Målsättningen är att det ska finnas två huvudleverantörer per region.⁷¹

Graden av valfrihet för deltagaren är betydligt mindre än i andra jämförbara modeller, som t.ex. Australien-systemet. Brittiska arbetsmarknadsdepartementet styr fördelningen av deltagare. Såväl piskor som morötter från central nivå används för att styra aktörerna (såsom tilldelning av deltagare och i värsta fall upphävande av avtal), men systemet är mindre marknadsdrivet än exemplet australiensiska *Job Network*. Däremot finns det möjlighet för deltagaren att byta aktör vid särskilda skäl.

Grunderna i *the Work programme* är tydliga: Insatserna utformas utifrån individens behov. Efter en kartläggning bestäms vilken ersättningskategori som är relevant för den enskilde deltagaren. Ersättningen är differentierad: aktörer som ger stöd till deltagare med störst behov (t.ex. funktionsnedsatta) får en högre ersättning än leverantörer som ger stöd till personer som anses stå närmare arbetsmarknaden.⁷²

En högre grad av flexibilitet i insatserna tillåts, även kallat *black box*. De insatser som erbjuds kan variera från jobbsökarstöd, till grundläggande språkutbildning, till mer yrkesinriktad utbildning eller arbetsträning. Det finns dock stipulerade minimumkrav i tjänsterna som leverantörerna ska följa och dessa har skärpts i takt med att programmet fortlöpt.

Programmen som erbjuds arbetssökande och personer med särskilda behov har renodlats och slagits samman under samma paraply. Privata aktörer har övertagit insatserna i högre grad än tidigare och med starkare incitament att leverera resultat.

Work programme (WP) pågår i maximalt två år. Deltagare i programmet har normalt varit arbetssökande i tolv månader, men programmet är brett och rymmer även personer med funktionsnedsättning och unga arbetslösa med särskilda behov. Det finns även ett separat spår för personer som riskerar långtidsarbetslöshet (ca 10 procent av deltagare kommer från tidig kartläggning).

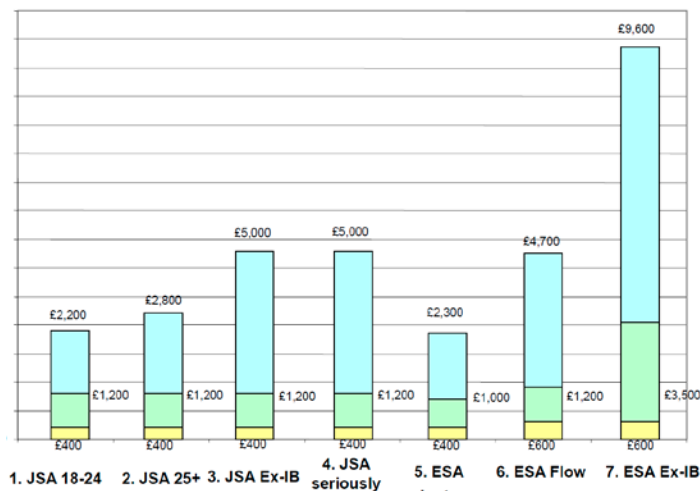
Insatsen är ett resultatstyrt *Payment by results*-system och utformad utifrån leverantörers prestation att få arbetssökande i arbete och varaktigheten i de jobblösningar som påbörjas. Det är en framtung variant på ersättningsmodell: en privat aktör erhåller resultatersättning när en deltagare påbörjar ett arbete, men framförallt efter tre och sex månader i varaktig anställning.

Detta innebär större risker för de leverantörer som upphandlas, men också att kostnaderna minskar för staten. Det innebär också oväntade finansieringslösningar, ett tydligt exempel är revisorsföretaget *Deloitte* som ingick ett samarbete med den globala förmedlingsföretaget *Ingeus* för att sätta en långsiktig strategisk investerings/finansieringsplan.

⁷¹ Department for Work & Pensions, Government Social Research "Work program evaluation: Operation of the commissioning model, finance and programme delivery" (2014)

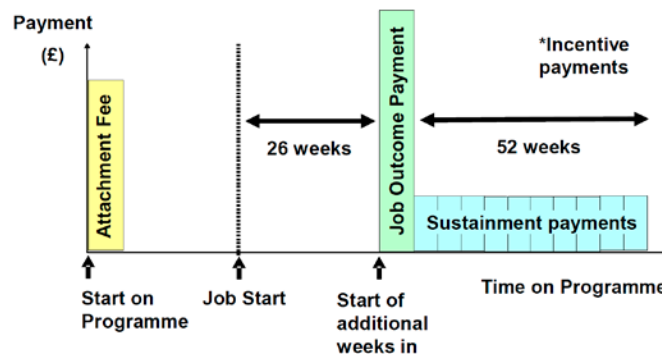
⁷² Europe Economics (2014)

Differentierad resultatersättning utifrån deltagarens behov av stöd⁷³



Andra oväntade aktörer är säkerhetsföretaget *G4S* som idag är en framstående aktör i systemet, likaså renodlade outsourcing-företag som *Serco* som har sin historiska bakgrund inom infrastruktur och militärlogistik. Leverantörsmarknaden är koncentrerad: de fyra största aktörerna står för mer än hälften av de upphandlade tjänsterna.⁷⁴

Resultatbaserad ersättning vid jobblösning och varaktighet



Efter en långsam start med initialt nedslående resultat än förväntat, började *the Work program* visa på bättre siffror under 2014. En översiktsbild ger vid handen att 44 procent av deltagarna har varit i någon form av arbete under de två åren som programmet löpt. 33 procent är i sysselsättning vid en ren ögonblicksbild. En av fyra deltagare förväntas få ett varaktigt jobb som resultat av *WP*.⁷⁵

Det är viktigt att hålla isär resultaten i respektive spår. Deltagarsammansättningen är bred. I gruppen återfinns t.ex. unga vuxna som behöver intensifierat stöd och matchning men som står närmare arbetsmarknaden, kriminella med mer behov av återanpassning till samhället och personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga av varierande grad.

⁷³ Bild från Alan Cave, tidigare chefstjänsteman Department for Work & Pensions (2012)

⁷⁴ Department for Work & Pensions "Work programme evaluation: operation of the commissioning model, finance and programme delivery" (2014)

⁷⁵ Department for Work & Pensions, Government social research: "Work programme evaluation: the participant experience report" (2014)

Särskilt personer med arbetslöshetsersättning visar på goda resultat, möjligen bättre än tidigare system. Personer under 25 år som uppbär arbetslöshetsunderstöd visar på särskilt bättre resultat än förväntat. Enligt *Centre for Economic and Social Inclusion* är utfallet bland unga ”exceptionellt bra”.⁷⁶ Det är intressant mot bakgrund av de övriga reformer som sjösatts, inte minst för att främja NEET-ungdomars aktivering. Det är även intressant mot bakgrund av Storbritanniens relativt låga ungdomsarbetslöshet.

Reformeringen av lönebidraget för personer med funktionsnedsättning som innebär lägre arbetsförmåga tillsammans med åtgärderna i *WP* har varit en besvikelse givet de högt ställda förväntningarna. Det finns tydliga tecken på *parking*-effekter trots ett relativt kraftigt incitamentssystem för aktörerna.⁷⁷

De bristande resultaten leder experter på området att omorientera uppfattningen av ersättningsmodellen för de deltagare som står med absolut störst utmaningar. De menar att mycket talar för att resultatbaserade ersättningar inte är rätt väg framåt för den gruppen, utan det krävs mer långsiktiga program och andra former av resultatuppföljningar.

Det är förknippat med utmaningar att kalkylera på kostnadsutvecklingen i programmet. En viktig faktor att ta hänsyn till är den baktunga ersättningsmodellen som gör att de största utgifterna för staten kommer långt senare i en aktiveringsprocess, på grund av att varaktigheten i arbete som incitamentskomponent.

Kostnadseffektivitet i Work Programme

Kostnadseffektiviteten har varit betydande i de arbetsmarknadspolitiska programmen. *CESI* och *Work and Pensions Committee* menar att resultaten är ungefär de samma som tidigare program, men till *hälften* av kostnaden.⁷⁸

En annan utvärdering visar att programmet är bara marginellt mer kostnadseffektivt än tidigare insatser. I nuläget handlar det om 2 procent lägre kostnader samtidigt som *WP* levererar ungefär samma resultat som tidigare program under Labour-regeringen. Totalt räknar brittiska regeringen med kostnadsbesparingar om 450 miljoner GBP fram till 2020.⁷⁹

En alternativkostnadsanalys genomförd av *Europe Economics*, beställd av den branschorganisationen som företräder privata arbetsförmedlingar, menar å sin sida att programmets sysselsättningseffekter mellan 2011 och 2014 ligger på ca 100 000 personer mer än vad som vore fallet utan åtgärden. Över en mycket långsiktig period menar de att samhällsvinsterna uppgår till 18 miljarder GBP.⁸⁰

Sammantaget visar *Work programme* på goda resultat i kostnadseffektivitet. Det är dock en besvikelse att resultaten för de som står allra längst ifrån arbetsmarknaden, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, inte nått de förväntningar som ställdes initialt. Samtidigt visar systemet som helhet tycks ge ett förtjänstfullt stöd till unga och personer som uppbär arbetslöshetsunderstöd.

⁷⁶ Centre for Economic and Social Inclusion (CESI) ”Work programme statistics: Inclusion analysis” (2014)

⁷⁷ National Audit Office ”The Work Programme” (2014)

⁷⁸ Samtal med John Glen MP och understyrt av tjänstemän i Work and Pensions Committee. Även från CESI:s Tony Wilson och Dan Finn bekräftas den uppgiften.

⁷⁹ National Audit Office ”The Work Programme” (2014)

⁸⁰ Europe Economics (2014)

Vad händer den närmaste mandatperioden i Storbritannien?

Storbritanniens jobbmirakel har potential att fortsätta de närmaste åren. Den nya regeringens jobbmål är full sysselsättning. Målet ska nås under mandatperioden genom att ytterligare två miljoner jobb ska skapas i privat sektor.

Utmaningarna ser annorlunda ut idag mot bakgrund av styrkan i den brittiska ekonomins fundamenta. Med en oant stark jobbtillväxt tonar nya hot fram. Arbetskraftsbristen är tydlig inom vissa sektorer och kan bli en flaskhals lite längre fram i konjunkturförloppet. Parallellt med att understödja jobb och tillväxt krävs också ett större fokus på långsiktiga strukturproblem som låg produktivitet och en fortsatt hög statsskuld, enligt signaler från den nya majoritetsregeringen.

Situationen kräver reformer som främjar ökad produktivitet, långsiktig konkurrenskraft och lägre budgetunderskott. Det i sin tur kommer att kräva en utbildnings- och infrastrukturinvesteringar, lägre bolagsskatt samt kraftiga besparingar i storleksordningen 30 miljarder GBP.⁸¹ Samtliga dessa områden kommer vara på den ekonomisk-politiska agendan fram till 2020.

En fortsatt näringslivsvänlig politik är att vänta. Konkurrenskraften ska stärkas genom att bolagsskatten justeras nedåt från dagens 20 procent till 18 procent år 2020.⁸² Samtidigt sänks motsvarigheten till arbetsgivaravgiften markant. Förslaget om att utöka *Employment Allowance* innebär t.ex. att ett företag med 4 anställda undantas arbetsgivaravgift.⁸³

Viktiga delar i reformpaketet på arbetsmarknaden består i att höja brytpunkten för *Personal allowance (PA)*, reducera *Working tax credit (WTC)* och samtidigt höja den lagstadgade minimilönen.

Den första och viktigaste delen i reformpaketet är att ytterligare höja brytpunkten för *Personal allowance* till 12 500 GBP. Därigenom skattebefrias fler personer som kliver in på arbetsmarknaden samtidigt som inkomstskatterna överlag sänks för alla som jobbar. Det stimulerar drivkrafter till arbete och förstärker den brittiska arbetslinjen.

Samtidigt höjs den brittiska motsvarigheten för brytpunkten för statlig inkomstskatt från 40 000 GBP till 50 000 GBP. Sammantaget ger skattereformerna att såväl inkomstskatt för låginkomsttagare som marginalskatterna för personer med högre inkomster sänks.⁸⁴

För det andra sker andra förändringar som går i en annan riktning. Kraftiga begränsningar av *WTC* är nämligen den bärande delen av de kommande årens besparingar. Nästan hälften av besparingarna på *welfare* återfinns i reduceringar av *WTC*. Regeringen motiverar förslaget med att den här typen av behovsprövade inkomstförstärkningar förvisso ökar drivkrafter till arbete, men att det är en kostsam reform. Argumentationen bygger på att *WTC* inte varit en tillräckligt träffsäker reform. De

⁸¹ Conservative manifesto (2015)

⁸² The Economist (11 juli 2015)

⁸³ Conservative manifesto (2015)

⁸⁴ The Economist (11 juli 2015)

menar att den i för stor skala kan ge missriktade subventionseffekter som påverkar lönebildningen. Reformen kommer att finnas kvar, men i en nedbantad version.

Den tredje delen består i att Tory-regeringen klampar in på ökänd Labour-terräng. Minimilönen kommer att höjas från dagens 6,5 GBP per timme till 9 GMP per timme år 2020.

Förslaget möter tuff kritik. En höjning kan slå ut jobb och höja trösklarna för personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Aktuell forskning visar att det är förenat med risker med att höja minimilönerna över 50 procent av medianlönen. Förslaget som ligger innebär de facto att minimilönen höjs till 54 procent.⁸⁵

Brittiska Finansdepartementet styrker den argumentationen. De räknar med ackumulerade jobbförluster i storleksordningen 60 000 jobb i slutet av mandatperioden, men som kan balanseras upp av andra jobbskapande reformer. Kritiker menar dock att det vore bättre att ha kvar WTC i samma omfattning. De menar att eventuella ”subventionseffekter” är felaktiga. Faktum är tre fjärdedelar av WTC ger landar i lönekuvertet, vilket därmed ger tydliga utbudseffekter.

Satsning på ungdomsprogram växlas upp. Uppemot 3 miljoner nya lärlingsplatser ska skapas zunder mandatperioden. Samtidigt skärps kontroll och sanktionsuppföljning av unga deltagare i insatserna. Arbetslöshetsunderstödet görs om och en ny ersättningsform kallad *Youth allowance* införs. 18-21 åringar kommer avkrävas att ta ett lämpligt arbete, praktik eller utbildning om de ska kunna erhålla bidrag. Regelverket för ungas bostadsbidrag skärps också upp ordentligt, samtidigt som nya krav för att ta arbete från dag ett införs. *Work Programme* väntas fortsätta men med tydligare regionalt/ lokalt fokus och förankring.⁸⁶

Tory-partiet var tydliga innan valet med att förändringar i strejkrätten var att vänta vid en valvinst. Efter en uppmärksammat tunnelbanestrejck i juli 2015 aktualiserades de förslag som lanserades i valrörelsen. Samma dag som den nya regeringen presenterade sin budget vidtog nämligen flera fackföreningar som organiserar tunnelbanepersonal i London konfliktåtgärder. Den kontroversiella strejken var en endagsprotest mot nya krav att arbeta övertid på helgerna.

Det är tydligt att den kontroversiella strejken i allt väsentligt saknade stöd i opinionen. Under strejken uppmärksammades jämförelser mellan brittiska läkare och tunnelbaneförare som med all önskvärd tydlighet visare på skevheterna i löner och förmåner. Genom agerandet kan Cameron-regeringen sannolikt enklare driva igenom förändringarna.

Det är substantiella förändringar i konfliktkrätten som är på agendan. Förändringar i regelverket rör offentliga kärnverksamheter, inte minst riktat mot transportsektorn. Förslaget gör gällande att minst 40 procent av de röstberättigade måste ge sitt stöd för en strejck. Detta till skillnad från de nuvarande reglerna om enkel majoritet.

Ett krav på 40 procent stöd skulle innebära att tre fjärdedelar av de senaste årens strejcker skulle ha varit olovliga. Bemanningföretag ska även kunna användas i särskilda fall för att underlätta för arbetsgivaren att tackla tillfälliga och kritiska avbrott förorsakad av en strejck. Samtidigt införs skärpta regler för att bekämpa hot mot strejckbrytare.⁸⁷

⁸⁵ The Economist (25 juli 2015)

⁸⁶ Enligt samtal med CESI och med Work and Pensions Committee samt REC (8 och 9 september 2015)

⁸⁷ Conservative manifesto (2015)

Förutom en kontroversiell kursändring på arbetsmarknaden, inklusive höjning av minimilön och besparing på *WTC* finns reformer som syftar till att bredda partiet på familj- och jämställdhetsområdet. Ett annat uppmärksammat förslag är offentligt finansierad förskola för alla barn i åldern tre till fyra år. En väntad effekt av reformen är även att öka kvinnors sysselsättningsgrad.⁸⁸

⁸⁸ "Summer budget 2015: Key announcements" The Guardian (juli 2015)

Referenser

“A jobs miracle is happening in Britain, thanks to tax cuts. Why don’t the Tories say so?”
The Spectator (21 mars 2015)

“Analysis in Britain’s labour market ‘flexibility’ means letting employers off the hook”
The Guardian (25 februari 2015)

“Attempts to build a snazzy, German-style apprenticeship system clash into cultural and economic differences” The Economist (26 april 2014)

“Employment law – Progress on reform” Department for Business Innovation & Skills (2013)

Eurostat (2015)

“Firing people will be made easier” The Telegraph (10 sep 2012)

“George Osborne basks in IMF glory as Britain achieves jobs miracle” The Telegraph (17 april 2015)

“Invitation to join the government of Britain” The Conservative Manifesto (2010)

”Effekter på jämviktsarbetslösheten av åtgärderna i regeringens ekonomiska politik”
Konjunkturinstitutet (2014)

Labour Force Survey (2015)

“Making it easier to sack bad staff will get Britain back to work, claims Cameron”
Daily Mail (10 januari 2011)

“Minimum wages: A reckless wager” The Economist (25 juli 2015)

Office for National Statistics (2015)

“Public expenditure on active labour market policies” OECD (2013)

“Strong Leadership, A clear economic plan, A brighter, more secure future” The Conservative Party Manifesto (2015)

“Temporary agency work in the UK today” Institute for Policy Research, University of Bath (2014)

“The Coalition’s Record on Employment: Policy, Spending and Outcomes 2010-2015”
London School of Economics and Political Science (LSE) (2015)

“The Coalition’s Record on Cash Transfers, Poverty and Inequality 2010-2015”
London School of Economics and Political Science (LSE) (2015)

“The budget: fix, then fiddle” The Economist (11 Juli 2015)

“The new conservatism” The Economist (11 juli 2015)

“The Economic Impact of the Work Programme” Europe Economics (2014)

“The economics of low wages” The Economist (2 maj 2015)

“The Work Programme” National Audit Office (2014)

“Three charts that show the other side of the Conservatives’ ”Employment miracle” – The Independent (17 april 2015)

“United Kingdom Labour law” Wikipedia (2015)

“UK Economics Weekly – The “Jobs Miracle Continues” Citibank (2014)

“UK Economy picks up speed as job growth booms” The Telegraph (4 mars 2015)

“Welfare reform: no credit where it’s due” The Economist (21 februari 2015)

“Why doesn’t Osborne admit the link between the jobs miracle and slowing down the deficit?” The Spectator (1 april 2015)

“Work Programme statistics: Inclusion analysis” Centre for Economic & Social Inclusion (2014)

“Work Programme Evaluation: Operation of the commissioning model, finance and programme delivery” Government Social Research, Department for Work & Pensions (2014)

“Work Programme evaluation: the participant experience report” Government Social Research, Department for Work & Pensions (2014)

Intervjuer och samtal

Tony Wilson, Centre for Economic and Social Inclusion (CESI)

Dan Finn, Centre for Economic and Social Inclusion (CESI)

Dave Simmonds, Centre for Economic and Social Inclusion (CESI)

Lena Levy, CBI

Tom Hadley, Recruitment and Employment Services

Kate Shoesmith, Recruitment and Employment Services

John Glen, Mp, Work and Pensions Committee

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00