

Höj lönetaket för subventionerade anställningar

ADNAN HABIBIJA

INLÄGG Subventionerade anställningar är överrepresenterade i branscher och yrken med lägre kvalifikationskrav. Med hjälp av data från Arbetsförmedlingen visas här att subventionerat anställda har löner som är betydligt lägre än för anställda i stort. Inga studier har undersökt vad detta kan bero på. Svaret på frågan är komplext och den behöver undersökas närmare. Det preliminära resultatet från en egen opublicerad studie antyder att det finns ett samband mellan regeringens lågt satta lönetak och lönerna för subventionerat anställda. Det låga taket kan vara en av mekanismerna bakom koncentrationen av lönesubventioner inom låglönejobb.

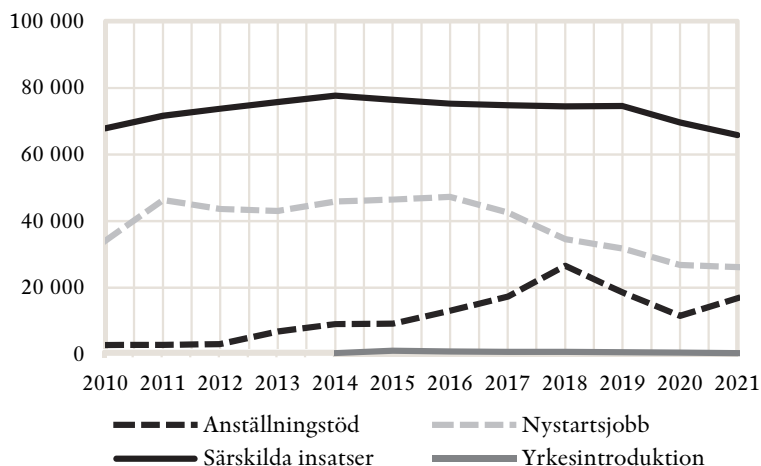
Höga satsningar på lönesubventioner

Jag har tidigare uppmärksammat att svenska regeringar har satsat betydande resurser för att få till subventionerade anställningar, betydligt mer än jämförbara länder (Habibija 2020). Det finns goda argument för detta. Syftet med subventionerna är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som annars har svårt att få jobb och underlätta övergången till osubventionerade jobb. Idén är att ersättningen ska kompensera arbetsgivare för den förväntade eller faktiska lägre produktiviteten hos personer som varit arbetslösa under en längre tid, nyinvandrade eller personer med funktionsnedsättning och därmed stimulera till en bredare inkludering på arbetsmarknaden genom att sortera om i kön till arbete. I dessa avseenden tycks subventionerna fungera väl (Forslund 2018).

Under 2010-talet ökade antalet

subventionerade anställningar kraftigt, inte minst genom alliansregeringens flaggskepp nystartsjobb som kom att bli den subventionsform som dominerar. Under perioden 2010–16 var 40 000–50 000 anställda med ett nystartsjobb (se figur 1). Därefter syns ett trendbrott. Antalet har minskat efter den socialdemokratiskt ledda regeringens regelskärpning år 2015. Denna innebar att kollektivavtalsenliga villkor ska gälla och att det finns ett lönetak på 22 000 kr/mån. Lönetaket innebär att arbetsgivaren inte får någon subvention för den del av lönen som överstiger denna nivå. Samma år infördes traineejobb och helsubventionerade extratjänster som riktas till arbetsgivare inom välfärden (i figur 1 har dessa slagits samman med de andra stöden som inkluderas i *Förordningen om särskilt anställningsstöd* (SFS 2018:42) under beteckningen ”anställningsstöd”, dvs introduktionsjobb och deras föregångare). Som framgår av figur 1 nådde antalet personer med något av dessa lönestöd en toppnotering år 2018 med närmare 27 000 anställda, framför allt då antalet personer med extratjänster ökade. Nedgången under 2019 förklaras av nedskärningar i Moderaternas och Kristdemokraternas budgetreservation som fick stöd i riksdagen. Figur 1 visar att antalet personer med lönebidrag eller annan särskild insats för personer med funktionsnedsättning legat runt 75 000 i princip under hela 2010-talet, men även i detta fall syns en tydlig nedgång efter budgetnedskärningarna år 2019. År 2021 hade i genomsnitt omkring 17 000 personer anställningsstöd, 26 000 personer nystartsjobb, 66 000 personer en särskild insats och 300 personer yrkesintroduktion, vilket ger en summa på närmare 110 000. Antalet har minskat något under 2022, framför allt som en konsekvens av nya nedskärningar i statsbudgeten för 2022 och beslutet att avveckla extratjänster.

Adnan Habibija är nationalekonom (ek mag) och arbetar som utredare på LO med arbetsmarknadsfrågor. Parallellt har han under de senaste åren studerat på masterprogrammet i nationalekonomi vid Handelshögskolan. Denna artikel bygger på hans examensarbete.
adnan.habibija@lo.se



Figur 1
Antalet subventionerat anställda efter subventionsform, års-genomsnitt, 2010–21

Källa: Arbetsförmedlingen (2021a) och egna beräkningar.

Överrepresentation i låglönejobb

Även coronapandemin och dess följdverkningar på arbetsmarknaden har orsakat en betydande nedgång i antalet subventionerat anställda de senaste två åren. Detta eftersom arbetsgivare i kontaktnära branscher såsom handel och hotell- och restaurangbranschen har haft svårt att anställa ny personal. Men det finns också branscher som har behovt nyanställa, såsom sjukvården och äldreomsorgen. Behovet av ny arbetskraft i dessa branscher kommer att vara stort framöver, inte minst på grund av den demografiska utvecklingen. Det är ovanligt med subventionerade anställningar i dessa branscher. Det är därför olyckligt att extratjänster som riktas till välfärdens arbetsgivare har präglats av tvära kast och hastiga neddragningar både 2019 och 2022.

Fördelningen av subventionerade anställningar inom olika branscher och yrkeskategorier är skev (se t ex Frödin och Kjellberg 2020). Omkring två-tre procent av landets anställda har haft en subventionerad anställning de senaste åren, vilket är en liten del av arbetskraften. Men variationen mellan branscher är stor, som tabell 1 visar. Av statistiken

går det att utläsa att subventionerade anställningar är ovanliga i traditionellt mansdominerade branscher, t ex tillverkningsindustri eller bygg- och transportbranschen. Inom vård, skola och omsorg är enbart en-två procent av arbetskraften anställd med en lönesubvention. I stället är subventionerade anställningar vanliga inom servicebranscher, t ex handel samt personella och kulturella tjänster men framför allt hotell- och restaurangbranschen, där närmare en tiondel av arbetskraften är anställd med en subvention.

Som framgår av tabell 2 är subventionerna mycket ovanliga inom yrken som kräver en längre utbildning där de även blir alltmer ovanliga över tid. År 2020 var andelen anställda med subventioner 0,2 procent inom yrken med krav på fördjupad högskolekompetens och 0,6 procent inom yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande. Lönesubventionerna är vanliga i yrken med lägre utbildningskrav, framför allt inom vissa serviceyrken, såsom administrations- och kundtjänstyrken. Av tabellen framgår att omkring en tiondel av de anställda i yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske

Tabell 1

Andel personer i subventionerade anställningar av anställda 15–74 år efter näringsgren, årsgenomsnitt för 2016–20

	2016	2017	2018	2019	2020
Tillverkning, energi och miljö	2,2%	2,2%	2,1%	2,0%	1,7%
Bygg och anläggning	3,5%	3,1%	3,0%	2,6%	2,3%
Handel	4,2%	3,9%	3,7%	3,5%	3,3%
Transport	2,5%	2,3%	1,9%	1,8%	1,6%
Hotell och restaurang	9,1%	8,7%	8,5%	8,7%	8,1%
Administration, ekonomi, juridik, teknik, IT, förvaltning och företags-tjänster	2,8%	2,9%	2,9%	2,6%	2,2%
Utbildning	1,8%	1,9%	2,0%	1,8%	1,7%
Vård och omsorg	1,6%	1,5%	1,6%	1,5%	1,3%
Personella och kulturella tjänster	8,3%	7,4%	7,0%	6,7%	5,9%

Källa: Arbetsförmedlingen (2021a), SCB (2021b) (AKU efter SNI) och egna beräkningar.

Tabell 2

Andel personer i subventionerade anställningar av anställda 15–74 år efter yrkesklass, årsgenomsnitt för 2016–20

	2016	2017	2018	2019	2020
1 Chefsyrken	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%
2 Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%
3 Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	1,1%	0,9%	0,8%	0,8%	0,6%
4 Yrken inom administration och kundtjänst	5,2%	5,0%	5,1%	5,0%	4,6%
5 Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	3,2%	3,3%	3,6%	3,4%	3,2%
6 Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	9,9%	11,0%	11,3%	11,6%	9,4%
7 Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	3,7%	3,5%	3,3%	3,0%	2,7%
8 Yrken inom maskinell tillverkning och transport m m	4,4%	4,3%	3,9%	3,8%	3,2%
9 Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	18,6%	18,5%	18,9%	17,5%	16,5%

Källa: Arbetsförmedlingen (2021a), SCB (2021b) (AKU efter SSK) och egna beräkningar.

har haft en subventionerad anställning 2016–20. Nästan en femtedel av landets anställda inom yrkeskategorin, dvs yrken med låga formella utbildningskrav, t ex fönsterputsare, städare, torg- och marknadsförsäljare, hade en subventionerad anställning. Höga andelar subventionerat anställda inom samma bransch eller företag kan

ge skäl att misstänka snedvridning av konkurrens, överutnyttjande och överkompensation i relation till den anställdes nedsatta produktivitet, särskilt om få subventionerade anställningar inom branschen/företaget övergår till osubventionerade anställningar.

Personer med lönesubventioner har generellt sett betydligt lägre löner än an-

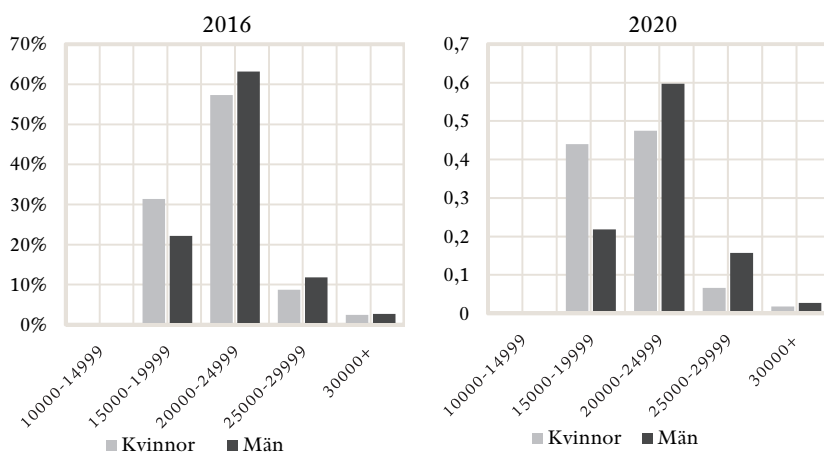
ställda i stort – även om hänsyn tas till att de är överrepresenterade i yrken med lägre kvalifikationskrav. För att kunna göra närmare analyser av lönerna har jag tagit del av avidentifierade individuppgifter från Arbetsförmedlingens beslut om subventionerade anställningar 2016–20.

Medellönen bland ca 76 800 individer med beslut om anställningsstöd var 20 228 kr/mån.¹ Medellönen bland ca 153 300 individer med beslut om nystartsjobb är något högre, 22 467 kr/mån, vilket kan hänga ihop med att subventionsformen i högre grad riktar till personer med starkare anknytning till arbetsmarknaden. Medellönen på svensk arbetsmarknad i stort uppgick till 36 100 kr år 2020, en ordentlig bit över medellönen för de subventionerat anställda (SCB 2021a).

Genom figur 2 kan en utveckling mellan år 2016 och 2020 och en skillnad mellan kvinnors och mäns löner identifieras. Figurerna kategoriserar ca 50 000 beslut från 2016 och 54 000 beslut från 2020 i olika löneintervall. Ungefär 60 procent av de subventionerat anställda

männen hade en lön mellan 20 000 och 24 999 kr både 2016 och 2020. Andelen med en lön mellan 25 000 och 29 999 kr har ökat, från 12 till 16 procent. Fler män har således fått beslut med högre löner.

För kvinnor syns en omvänd utveckling. Andelen kvinnor med en lön över 25 000 kr har sjunkit något. Andelen kvinnor med en lön mellan 20 000 kr och 24 999 sjönk från 57 till 48 procent, medan andelen med en lön under 20 000 kr steg kraftigt (44 procent av kvinnorna hade en lön mellan 15 000 och 19 999 kr år 2020, vilket kan jämföras med 22 procent av männen). Få av de subventionerat anställda har en lön över 30 000 kr/månad. Ett fåtal personer hade en lön under 15 000 kr/mån. Det finns ytterst få kollektivavtal med en lägsta lön för arbetstagar i vuxen ålder under 20 000 kr/månad. Att närmare hälften av kvinnorna och en dryg femtedel av männen hade en heltidslön under 20 000 kr/månad tyder på att det fattas många beslut med löner under kollektivavtalsnivå, detta trots att regelverket kräver att de anställda ska ha kollektivavtalsenliga löner.



Figur 2
Lönefördelning för personer med subventionerade anställningar (heltid), år 2016 och 2020

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

¹ Månadslöner under 10 000 kr och över 100 000 kr samt anställningar på deltid har exkluderats, för att felrapporterade och avvikande löner inte ska påverka helheten.

Analys av förändrade lönetak

Inga publicerade studier har, mig veterligen, undersökt vad koncentrationen av subventioner till låglönejobb kan bero på. Svaret på frågan är komplext och kräver sannolikt olika förklaringar som samvarierar. Det är angeläget att dessa undersöks närmare. En trolig förklaring är att en stor del av de som utgör målgrupperna för subventionerna saknar de yrkeskvalifikationer och färdigheter som krävs för att arbeta inom mer kvalificerade och välbetalda yrken. Sannolikt är det generellt sett billigare för arbetsgivare i servicebranscher, med flera repetitiva och snabblärd arbetsuppgifter som inte kräver lång introduktion, att ta emot anställda med subventioner. Även konkurrensen på arbetsmarknaden och företagens rekryteringsmönster kan spela en roll. Ytterligare en orsak till koncentrationen skulle kunna vara att Arbetsförmedlingen och matchningsföretag har upparbetade kontakter med återkommande arbetsgivare.

Inom ramen för mitt examensarbete har jag gjort en opublicerad analys som fokuserar på regeringens lågt satta lönetak. Som tidigare nämnts har lönesubventionerna ett lönetak som innebär att arbetsgivaren inte subventioneras för det belopp som överskrider taket. Jag gör ett försök att analysera effekten av att ändra lönetaket för olika subven-

tioner. Resultaten bör tas med en viss försiktighet, eftersom de skiljer sig beroende på olika metodavväganden.

Lönetaken har varit olika för olika stödformer, men regeringens ambitioner har varit att harmonisera utformningar under mandatperioden 2014–18. Sedan förändringar av lönetaket inom vissa stöd genomfördes under 2017 är lönetaket inom de flesta stöden satt till 20 000 kr/mån. Förändringarna som trädde i kraft den 1 november 2017 innebär att taket inom vissa stöd höjdes till 20 000 medan taket för nystartsjobb sänktes från 22 000 till 20 000 kr/månad. Tabell 3 ger en sammanfattande bild över förändringarna.

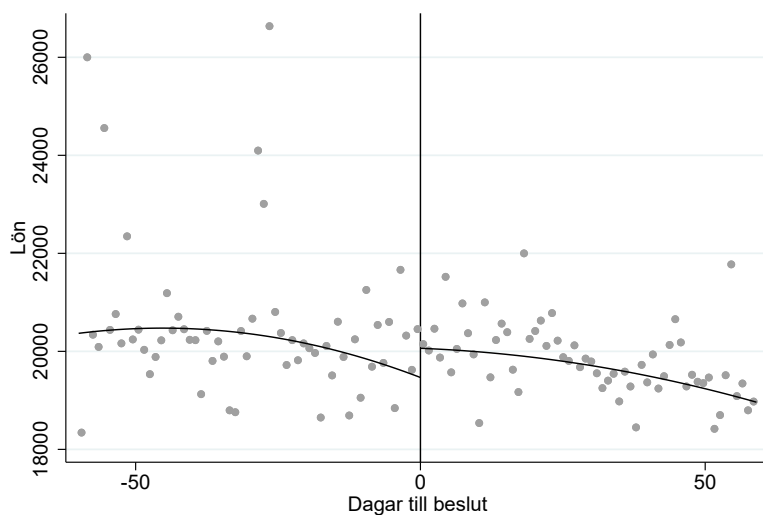
Med hjälp av en så kallad *regression discontinuity design* (RDD) jämför jag lönerna för anställda med subventioner precis innan med dem precis efter att lönetaket för subventionen höjts/sänkts. Den genomsnittliga skillnaden i lön antas bero på det förändrade lönetaket. Figur 3 visar effekten av att taken för anställningsstöden höjs till 20 000 kr/mån. Prickarna visar genomsnittliga löner för alla individer som får ett jobb med en lönesubvention en viss dag. X-axeln visar om beslutet fattats innan eller efter lönetaket höjts (den 1 november 2017). Lönetaket höjs dag 0 och diagrammet visar att precis innan lönetaket höjs så är lönerna i genomsnitt lägre än efter att lönetaket höjts.

Tabell 3
Sammanfattning
över tidigare och nya
lönetak för subven-
tionerna i vissa sub-
ventionerade anställ-
ningar*

	Tidigare tak	Nytt tak 2018*
Särskilt anställningsstöd	ca 17 300 kr	-
Förstärkt särskilt anställningsstöd	ca 17 300 kr	-
Instegsjobb	ca 16 500 kr	-
Introduktionsjobb	-	20 000 kr
Nystartsjobb	22 000 kr	20 000 kr
Extratjänst	ca 18 800 kr	20 000 kr

Ann: *Introduktionsjobben infördes den 1 maj 2018, men den 1 november 2017 ändrade regeringen tak- och subventionsnivåer i de gamla stöden.

Källa: Regeringens webbplats; SFS 2017:885; SFS 2017:886.



Figur 3
RDD-analys (anställningsstöd exkl nystartsjobb), bandbredd 60 dagar

Källa: Arbetsförmedlingen (2021b) och egna beräkningar.

I genomsnitt innebar takhöjningen att individer som fick jobb med anställningsstöd fick ungefär 600 kr högre lön än de som fick jobb innan taket höjdes. Effekten är statistiskt signifikant på femprocentnivå, men den är något osäker och varierar beroende på olika metodval som kan göras inom RDD-analysen (för den intresserade finns regressionsresultat med olika metodval såsom bandbredder, lönespann och polynomer samt placebotester i Habibija 2022). På samma sätt studeras nystartsjobben där lönetaket i stället sänktes. Effekten av det sänkta lönetaket är inte lika tydlig och den beräknade lönesänkningen är inte lika hög, men den är ändå statistiskt signifikant på femprocentnivå och tyder på att lönerna för individer med nystartsjobb sjönk med ett par hundra kronor (Arbetsförmedlingen 2021c).

Avslutande kommentarer

Analysen av förändrade lönetak tyder på att dessa kan ha en effekt på lönerna för de som anställs med subventioner. Även om effekterna, och framför allt storleken, skiljer sig beroende på metodval

som görs – och mer forskning skulle behövas på området – så pekar undersökningen på att lönetakhöjningar tycks leda till högre löner, medan lönetaksänkningar verkar leda till lägre löner.

Den kausala effekten består troligen av olika mekanismer: 1) att ett förändrat lönetak gör att personer anställs med lönesubventioner i andra yrken med andra kvalifikationsnivåer och löner, 2) att ett förändrat lönetak gör att andra typer av arbetsgivare som betalar ut andra löner attraheras av subventioner, 3) att ett förändrat lönetak gör att andra målgrupper träffas av lönesubventioner, samt 4) att ett förändrat lönetak har en renodlad löneeffekt, dvs att samma typer av målgrupper får samma typer av arbeten hos samma slags arbetsgivare men med en annorlunda lön. Det är inte möjligt att utifrån min studie särskilja de olika mekanismerna. Men eftersom analysen endast jämför individer strax före respektive efter takförändringen och för att regelverket inte förändrades i övrigt under undersökningsperioden är det sannolikt att en förändrad sammansättning av anställda och nya grupper av arbetsgivare endast utgör en begränsad

del av förklaringen. I stället är min bedömning att en stor del av effekten består av en renodlad löneeffekt.

Det finns goda argument för en takhöjning. Lönenivåerna spelar en viktig roll för individers privatekonomi, i synnerhet för personer med löner omkring dagens låga taknivå. Den låga nivån kan göra att lönerna för de individer som får subventionerade anställningar pressas, både genom låga ingångslöner och dålig löneutveckling. Men nivån på lönetaket är också viktig i ett samhällsekonomiskt perspektiv, inte minst då ett lågt satt lönetak kan leda till en anhopning av subventionerade anställningar i låglöneyrken och till en press på reservationslöner. Det låga taket innebär att subventionen är en bestämd summa när det gäller heltidsarbete och att subventionsgraden blir lägre ju högre lönen är. Rimligen gör det arbetsgivare mer tveksamma till att pröva någon i en subventionerad anställning ju högre lönen är, vilket kan vara en förklaring till koncentrationen till låglönejobb. De låga taken begränsar därmed inom vilka arbetsmarknadssegment som arbetsgivare får avsedd kompensation för förväntad eller faktiskt nedsatt produktivitet.

Lönetaket bör dock inte vara orimligt högt eller obegränsat som i fallet med nystartsjobb före 2015. Det faktum att det förekom löneutbetalningar över 100 000 kr, som SOU 2014:16 visade, bör ses som en tydlig signal om att det förekom överutnyttjande och fusk med nystartsjobb på grund av avsaknaden av tak. Taken bör, enligt min mening, sättas en bra bit över medellönen på arbetsmarknaden, dels för att öppna upp en större del av arbetsmarknaden, dels för att undanröja mekanismen som riskerar leda till lågt satta ingångslöner och svag löneutveckling för subventionerat anställda. För att även i framtiden motverka dessa mekanismer finns ett behov av att säkerställa att lönetaken följer löneutvecklingen.

En takhöjning skulle inte öka statens utgifter dramatiskt. Enligt min undersökning ledde takhöjningen om 1 200–3 500 kr/månad i genomsnitt till högre löner med ca 600 kr. Eftersom endast en del av lönekostnaden subventioneras (förutom för de helsubventionerade extratjänsterna) innebär högre betalda subventionerade arbeten även högre kostnader för arbetsgivare. Mekanismen håller tillbaka en förmodad utgiftsökning för staten. En takhöjning skulle inte heller innebära att alla subventionerat anställda skulle få högre löner. Någon förändring av målgrupperna för subventionerade anställningar föreslås inte, vilket innebär att samma målgrupper bör anställas även vid ett höjt lönetak. Det talar för opåverkade dödsvikts effekter. Att Arbetsförmedlingen bedömer lämpligheten inför beslut är ett sätt att säkerställa en god träffsäkerhet och lägre dödsvikts effekter, något som bör övervägas även för nystartsjobben som baseras på en rättighetslagstiftning.

REFERENSER

- Arbetsförmedlingen (2021a), "Arbetsförmedlingens offentliga verksamhetsstatistik. Månadsstatistik över antalet personer med olika subventionerade anställningar", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2021b), "Arbetsförmedlingens beslut om vissa anställningsstöd på individnivå från datalagret", Specialbeställd data från Arbetsförmedlingens statistikenhet, Stockholm. Mottaget 18 november 2021.
- Arbetsförmedlingen (2021c), "Arbetsförmedlingens beslut om nystartsjobb på individnivå från datalagret", Specialbeställd data från Arbetsförmedlingens statistikenhet. Mottaget 18 november 2021.
- Forslund, A (2018), "Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens", IFAU-rapport 2018:14, Uppsala.
- Frödin, O och A Kjellberg (2020), "Anställningsbidrag – integration eller etnisk segmentering?", Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Habibija, A (2020), "Vad har hänt med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?", *Ekonomisk Debatt*, årg 48, nr 6, s 8–20.

Habibija, A (2022), "Etablering eller segmentering? En analys av systemet med subventionerade anställningar", Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.

SCB (2021a), "SCBs lönestatistik för 2020", Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2021b), "SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU) för 2016–2020", Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SFS (2017:885), "Förordning om ändring i förordningen (2006:1481) om stöd för ny-startsjobb", Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

SFS (2017:886), "Förordning om ändring i förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd", Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

SFS (2018:42), "Förordning om särskilt anställningsstöd", Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt*, betänkande av Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.