

FÖRDJUPNING

Arbetsmarknadsreformer i Tyskland och i Sverige

Efter ett årtionde med hög arbetslöshet och svag tillväxt genomförde Tyskland genomgripande reformer på arbetsmarknaden 2003–2005. Dessa så kallade Hartz-reformer syftade till att öka utbudet och efterfrågan av arbetskraft, förbättra matchningen mellan arbetslösa och lediga jobb, samt öka flexibiliteten på den tyska arbetsmarknaden. Reformerna är mycket omdiskuterade i Tyskland men de anses ha bidragit till den gynnsamma utvecklingen på den tyska arbetsmarknaden sedan mitten av 2000-talet. I denna fördjupning beskrivs först de olika delarna av Hartz-reformerna. Sedan beskrivs hur den tyska arbetsmarknaden har utvecklats sedan 2005 jämfört med den svenska och hur Hartz-reformerna kan ha bidragit till den tyska utvecklingen. Slutligen analyseras hur det senaste decenniets arbetsmarknadsreformer i Sverige skiljer sig från Hartz-reformerna.

HARTZ-REFORMERNA INFÖRDES I FYRA STEG

Hartz-reformerna⁷⁵ är ett kluster av olika policyåtgärder inriktade mot att öka arbetsutbudet, effektivisera arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken, aktivera de arbetslösa samt öka efterfrågan på arbetskraft genom en minskad reglering av arbetsmarknaden. Reformerna består av fyra paket (Hartz I–IV) som implementerades under 2003–2005 (se tabell 19). Vissa förändringar har gjorts över tid, men till stora delar gäller Hartz-reformerna fortfarande.

⁷⁵ Reformerna har fått sitt namn efter Peter Hartz som var ordförande i den oberoende expertkommitté som arbetade fram reformförslagen. Mer detaljerade beskrivningar av Hartz-reformerna finns exempelvis i Ebbinghaus och Eichhorst (2006) samt i Jakobi och Kluve (2007).

Tabell 19 Sammanfattning av Hartz-reformerna

<p>Hartz I Beslutades 1 dec 2002 Trädde i kraft 1 jan 2003</p>	<p>Avreglering av bemanningsbranschen och korta anställningskontrakt, nya servicebyråer för arbetslösa, vouchers för kompletterande förmedlingsverksamhet, vouchers för yrkesutbildning för arbetslösa, striktare krav på jobbsökande, lönesubventioner för äldre.</p>
<p>Hartz II Beslutades 1 dec 2002 Trädde i kraft 1 jan 2003 och 1 apr 2003</p>	<p>Ett nytt bidrag för att starta företag, avreglering av minijobben, nya midijobb, utökade undantag från uppsägningsreglerna för företag med 5–10 anställda.</p>
<p>Hartz III Beslutades 1 dec 2003 Trädde i kraft 1 jan 2004</p>	<p>Omstrukturering av den statliga arbetsförmedlingen, rekryteringsbidrag för äldre och personer med nedsatt arbetsförmåga.</p>
<p>Hartz IV Beslutades 1 dec 2003 Trädde i kraft 1 jan 2005</p>	<p>Reformering av arbetslöshetsförsäkringen (bl.a. sänkta ersättningsnivåer, kortare ersättningstid), sanktioner för arbetslösa.</p>

Källor: Ebbinghaus och Eichhorst (2006) och Jakobi och Kluge (2007).

HARTZ-REFORMERNA INNEHÖLL ÅTGÄRDER FÖR EFFEKTIVARE ARBETSMARKNADSPOLITIK

I syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken omorganiserades den statliga arbetsförmedlingen, och de arbetsmarknadspolitiska programmen förkortades och riktades i större utsträckning mot de arbetslösa som bedömdes ha störst nytta av dem. Effekter av de olika arbetsmarknadspolitiska programmen började också att systematiskt utvärderas. Programmixen ändrades så att utbildningsinsatser, lönesubventioner och bidrag till att starta företag fick större fokus medan offentliga sysselsättningsprogram som visat sig vara ineffektiva drogs ner. Under en tid provades särskilda servicebyråer som hade till uppgift att hyra ut och utbilda arbetslösa med små jobbchanser.⁷⁶ De arbetsmarknadspolitiska programmen har kontinuerligt ändrats bland annat beroende på resultaten från utvärderingarna.⁷⁷

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN STRAMADES ÅT I SYFTE ATT ÖKA ARBETSUTBUDET

För att öka arbetsutbudet gjordes arbetslöshetsförsäkringen mindre generös genom sänkta ersättningsnivåer, kortare ersättningstider, striktare krav på jobbsökandet och sanktioner för de

⁷⁶ Dessa lades dock ner efter några år när utvärderingar visade att de inte ledde till kortare arbetslöshetstider för de arbetslösa som omfattades av servicen.

⁷⁷ En detaljerad beskrivning av den tyska arbetsmarknadspolitiken finns till exempel i Caliendo och Hogenacker (2012).

arbetslösa som inte accepterar jobberbjudanden.⁷⁸ Kvalificeringsvillkoren för arbetslöshetsersättningen skärptes. Till exempel togs möjligheten att kvalificera sig till en ny period med a-kassa genom att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program bort.

Efter reformen var arbetslöshetsersättningen ungefär oförändrad för korttidsarbetslösa⁷⁹ som kvalificerat sig till a-kassa. De som var arbetslösa längre fick däremot en drastisk minskning av ersättningen. Detta gällde särskilt äldre arbetslösa som fick en betydligt kortare a-kasseperiod (se faktaruta i marginalen).

Den stora sänkningen av arbetslöshetsersättningen i Hartz-reformen skedde efter a-kasseperioden. Före reformen var arbetslöshetsersättningen som betalades ut efter a-kasseperioden inkomstberoende och relativt hög.⁸⁰ Den betalades också ut utan tidsgräns. I Hartz-reformen slogs den inkomstberoende ersättningen för långtidsarbetslösa ihop med socialbidraget.⁸¹ Det finns därmed numera bara en ersättningsnivå för alla långtidsarbetslösa och arbetslösa som inte kvalificerat sig till a-kassa. För arbetslösa som inte kvalificerat sig till a-kassa blev faktiskt ersättningsnivån något högre än tidigare. Reformen gav tydligare drivkrafter att ta alla arbeten som finns, även ströjobb och deltidarbete. För att minska höga marginaleffekter fick också de långtidsarbetslösa som arbetar med låg lön behålla delar av arbetslöshetsersättningen.⁸² Det infördes dessutom lönebidrag som betalas ut för äldre arbetslösa som accepterar ett jobb med lägre lön än vad de hade innan arbetslösheten. Reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen är den delen av Hartz-reformerna som väckt mest kritik i Tyskland.

A-kassa i Tyskland

A-kassa är en obligatorisk försäkring i Tyskland. Ersättningsgraden i a-kassan är 60 procent av den tidigare lönen (67 procent för arbetslösa med barn under 18 år) upp till en månadslön på 6 200 euro i de västra delstaterna och 5 400 euro i de östra delstaterna. Ersättningen är skattefri. Ersättningsgraden efter skatt kan därmed bli mycket hög. Ersättning betalas ut maximalt 6–12 månader, beroende på hur länge man har arbetat. Man har rätt till maximalt 6 (12) månaders a-kassa om man har arbetat minst 12 (24) månader. A-kassan för korttidsarbetslösa ändrades inte i Hartz-reformen.

Före Hartz-reformen kunde de som var 45–46 år gamla få maximalt 18 månader a-kassa och antalet ytterligare månader med a-kassa steg med åldern så att de som hade fyllt 57 år kunde få a-kassa i maximalt 32 månader, givet att de hade arbetat minst 64 månader under en 7-års period.

I Hartz-reformen höjdes åldersgränsen för en längre a-kasseperiod från 45 till 55 år och de maximala ersättningsperioderna med a-kassa förkortades. Till exempel minskade den maximala a-kasseperioden för de som fyllt 57 år från 32 till 15 månader. Ersättningsperioderna för de äldre än 50 år förlängdes igen med några månader 2008. Numera kan de som fyllt 58 år få a-kassa maximalt 24 månader om de arbetat minst 48 månader under en 5-årsperiod.

⁷⁸ En detaljerad beskrivning av den tyska arbetslöshetsförsäkringen finns till exempel i Caliendo och Hogenacker (2012).

⁷⁹ Upp till 6–12 månaders arbetslöshet beroende på hur länge man hade arbetat innan man blev arbetslös.

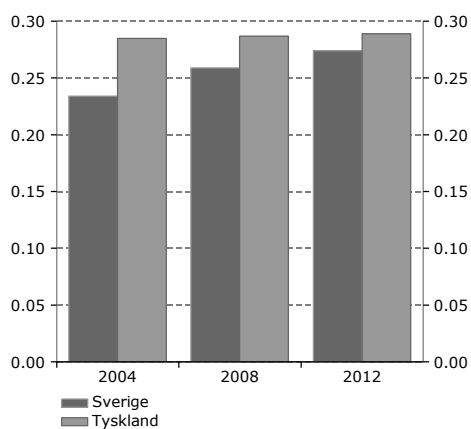
⁸⁰ Den inkomstberoende ersättningen före reformen för långtidsarbetslösa (det vill säga efter a-kasseperioden) var 53 procent (57 procent för de med barn under 18 år). Ersättningen för långtidsarbetslösa var dock inkomstprövad.

⁸¹ Den nya ersättningen för långtidsarbetslösa och för personer som inte kvalificerat sig till a-kassa är (i 2016 års nivå) 404 euro i månaden för ensamstående vuxna. För varje barn betalas ytterligare mellan 237 och 306 euro, beroende på barnets ålder. För sammanboende vuxna betalas 364 euro var i månaden. Utöver detta täcks kostnader för bostadshyra och uppvärmning. Ersättningen för långtidsarbetslösa är inkomstprövad.

⁸² Enligt statistik från Bundesagentur für Arbeit har andelen förvärvsarbetslösa bland personer som har arbetslöshetsersättning för långtidsarbetslösa ökat från 23 procent 2007 till 29 procent 2014. Månadsinkomster mellan 100 och 1 000 euro minskar arbetslöshetsersättningen med 80 procent och månadsinkomster mellan 1 000 och 1 200 euro minskar ersättningen med 90 procent.

Diagram 135 Spridning av disponibel inkomst efter skatter

Ginikoefficient

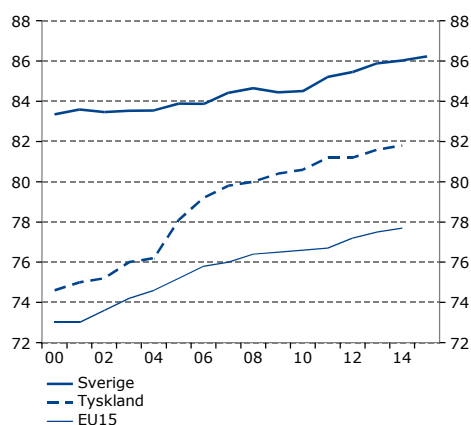


Anm. Ginikoefficient har värden mellan 0 och 1. Värdet 0 betyder fullständig inkomstjämlighet och värdet 1 fullständig inkomstojämlighet.

Källa: OECD.

Diagram 136 Arbetskraftsdeltagande

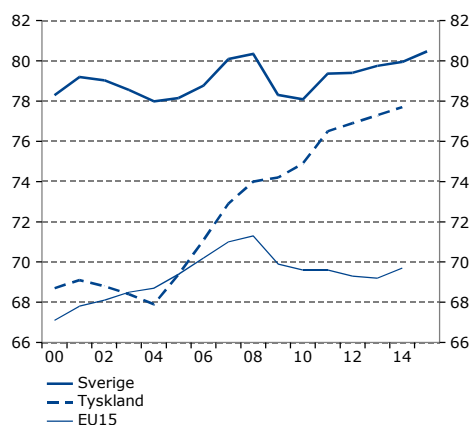
Procent av befolkningen, 20–64 år



Källor: SCB och Eurostat.

Diagram 137 Sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen, 20–64 år



Källor: SCB och Eurostat.

HARTZ-REFORMER SYFTADE OCKSÅ TILL ATT ÖKA EFTERFRÅGAN PÅ ARBETSKRAFT

Hartz-reformerna hade ett stort fokus på ökat arbetsutbud, men reformerna syftade också till att öka efterfrågan på arbetskraft. I huvudsak gjordes detta genom minskad reglering av arbetsmarknaden. Det blev lättare för företagen att använda korta anställningskontrakt samt hyra in arbetskraft via bemanningsföretag. Undantag från lagen om anställningsskydd utökades till att omfatta företag med 5–10 anställda och reglerna för uppsägning förenklades. Arbetsgivaravgifterna för personer äldre än 55 år sänktes.

Reformerna innebar också en minskad reglering av de så kallade minijobben, som är en anställningsform där månadslöner upp till 450 euro är undantagna från de flesta socialförsäkringsavgifterna.⁸³ Det blev också möjligt att ha ett minijobb vid sidan av en reguljär anställning. För att undvika höga marginaeffekter skapades även möjligheter till så kallade midijobb, där vanliga socialförsäkringsavgifter och skatter fasas in för månadslöner mellan 450 och 850 euro. Avregleringen av mini- och midijobben innebar en effektiv minskning av lägstalöner eftersom den tidigare begränsningen om hur många timmar man fick arbeta togs bort.

Lönespridningen har ökat i Tyskland efter reformerna,⁸⁴ men spridningen av disponibel inkomst har varit ungefär oförändrad (se diagram 135). Minijobben är mer vanligt förekommande bland grupper som tidigare haft ett relativt lågt arbetskraftsdeltagande, till exempel bland hemmavarande makar och äldre. Cirka 61 procent av de som hade ett minijobb i september 2015 var kvinnor och 31 procent var över 55 år gamla.⁸⁵ 12 procent av de som hade ett minijobb var utrikes födda, vilket motsvarar ungefär utrikes föddas andel av befolkningen i Tyskland.

Som en reaktion på den ökade lönespridningen i den nedre delen av lönefördelningen har Tyskland lagstiftat om en nationell minimilön som fasas in under 2015–2016. Minimilönen på 8,50 euro per timme beräknades motsvara ungefär hälften av medianlönen och påverka cirka 15 procent av alla tyska anställda och 23 procent av de anställda i de östra delstaterna.⁸⁶ Minimilönnen gäller även för minijobben.

⁸³ De arbetslösa som får ett minijobb är fortsatt inskrivna som arbetslösa och får behålla en del av arbetslöshetsersättningen om hushållets inkomster inte är för höga.

⁸⁴ Se Dustmann m.fl. (2014) för en analys av lönespridningen i Tyskland sedan 1990-talet.

⁸⁵ Minijob-Zentrale (2015).

⁸⁶ OECD (2014).

SEDAN HARTZ-REFORMERNA HAR ARBETSLÖSHETEN MINSKAT KRAFTIGT OCH SYSSELSÄTTNINGSGRADEN STIGIT

Sedan mitten av 2000-talet har arbetskraftsdeltagandet ökat både i Tyskland och i Sverige (se diagram 136). Arbetskraftsdeltagandet är fortfarande högre i Sverige än i Tyskland, vilket i huvudsak förklaras av ett högre arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i Sverige. Sedan 2005 har sysselsättningsgraden ökat mer i Tyskland än i Sverige, men nivån är fortfarande högre i Sverige (se diagram 137). Antalet arbetade timmar per sysselsatt har fallit i Tyskland, vilket beror på att den ökade sysselsättningen i stor grad bestått av deltidarbete.⁸⁷ I Sverige har inte arbetade timmar per sysselsatt förändrats trendmässigt (se diagram 138). Antalet arbetade timmar per invånare har utvecklats på ett ungefär likartat sätt i Tyskland som i Sverige (se diagram 139).

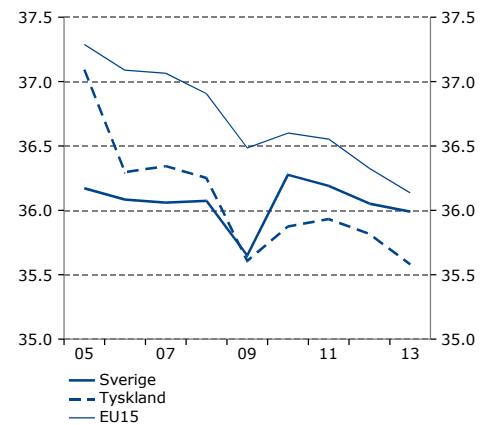
Den ökade andelen låglöne- och deltidsjobb i Tyskland har sannolikt bidragit till att lönerna har ökat relativt svagt (se diagram 140). Inkomstspridningen har dock inte ökat i någon betydande grad sedan 2004 (se diagram 135). I Sverige har löneutvecklingen varit starkare, men inkomstspridningen har ökat något (se diagram 135).

Arbetslösheten i Tyskland har sjunkit kraftigt sedan 2005 samtidigt som den varit i princip oförändrad i Sverige (se diagram 141). Skillnaden i arbetslöshet mellan utrikes och inrikes födda vuxna var ungefär lika stor i Sverige som i Tyskland 2005 (se diagram 142). Sedan dess har skillnaden i arbetslösheten mellan utrikes och inrikes födda minskat betydligt i Tyskland men ökat i Sverige. Delvis kan detta förklaras av att nettomigrationen som andel av befolkningen har varit större i Sverige än i Tyskland och att sammansättningen av utrikes födda skiljer sig åt (se diagram 143). I Sverige har flykting- och anhöriginvandringen varit större än i Tyskland där, åtminstone fram tills nyligen, invandringen i huvudsak kommit från andra EU-länder. Det är sannolikt en viktig orsak till att Tyskland har lyckats minska arbetslösheten även bland utrikes födda, medan den i Sverige enbart har minskat bland inrikes födda. För inrikes födda är skillnaden i arbetslösheten mellan länderna betydligt mindre (se diagram 144).

⁸⁷ I Tyskland arbetar många kvinnor deltid eftersom tillgången till barnomsorg är bristfällig och skoldagarna är korta. Sambeskattning och tillgång till socialförsäkring genom makes arbete är också anledningar till att många gifta kvinnor arbetar deltid.

Diagram 138 Arbetade timmar per sysselsatt (i arbete), 15–74 år

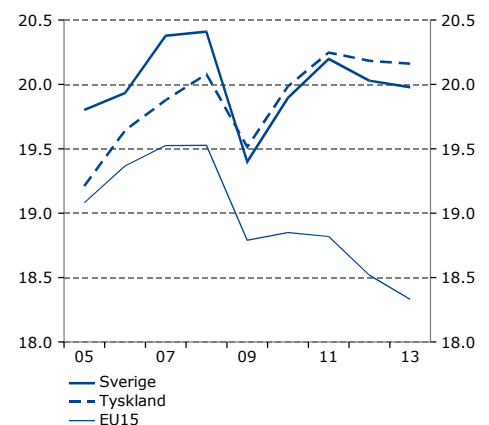
Genomsnittligt antal arbetade timmar per vecka



Källa: Eurostat.

Diagram 139 Arbetade timmar per invånare, 15–74 år

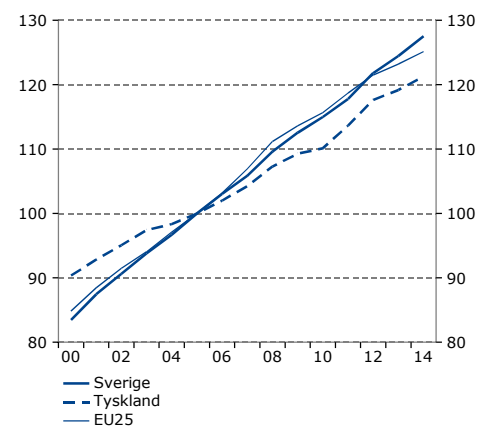
Genomsnittligt antal arbetade timmar per vecka



Källa: Eurostat.

Diagram 140 Nominella löner i privat sektor

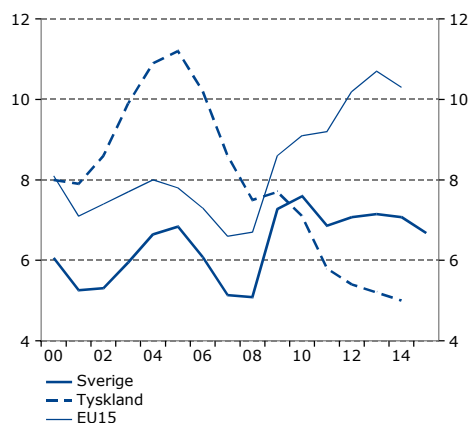
Index 2005=100



Källa: Eurostat.

Diagram 141 Arbetslöshet

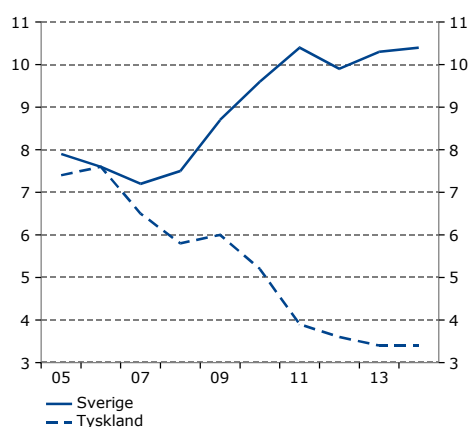
Procent av arbetskraften, 20–64 år



Källor: SCB och Eurostat.

Diagram 142 Skillnaden i arbetslösheten mellan utrikes och inrikes födda, 20–64 år

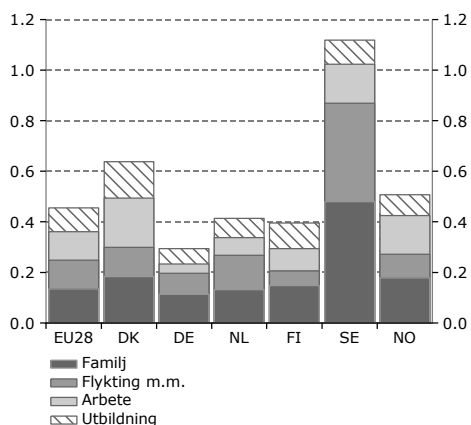
Procentenheter



Källa: Eurostat.

Diagram 143 Uppehållstillstånd till personer födda utanför EU efter orsak, 2014

Procent av befolkningen



Källor: Eurostat och Konjunkturinstitutet.

BEROR DEN GYNNSAMMA UTVECKLINGEN I TYSKLAND SEDAN 2005 PÅ GENOMFÖRDA REFORMER?

Det är svårt att bedöma hur mycket av den starka utvecklingen på den tyska arbetsmarknaden som beror på Hartz-reformerna. Det är också svårt att trovärdigt identifiera vilka delar av Hartz-reformerna som haft effekt, även om det är en intressant fråga för beslutsfattarna. De olika delarna av reformerna var utformade så att de kompletterar varandra och de infördes i stort sett samtidigt, vilket gör det svårt att särskilja effekter av olika åtgärder.

Empiriska resultat från flera studier pekar dock på att Hartz-reformerna sammantaget har lett till en signifikant lägre arbetslöshet, kortare arbetslöshetsstider och högre sysselsättning.⁸⁸ Flöden från sysselsättning till arbetslöshet minskade avsevärt efter reformerna, särskilt för de äldre sysselsatta som påverkades mest av åtstramningen av arbetslöshetsförsäkringen.⁸⁹ Vidare finner flera studier att reformerna har haft positiva effekter på matchningseffektiviteten.⁹⁰ Många delar av Hartz-reformerna påverkade reservationslönerna⁹¹ och har troligen även påverkat lönebildningen mer allmänt. Det finns vissa belägg för att genomsnittslönerna har påverkats negativt, att lönespridningen har ökat och att lönerna för dem som fått arbete efter en arbetslöshetsperiod har blivit lägre till följd av reformerna.⁹² Det är också möjligt att utbudsreformerna tillsammans med den minskade regleringen av arbetsmarknaden har minskat svartarbete, även om förekomsten av svartarbete av naturliga skäl är svår att mäta.

Den nationella minimilönen håller fortfarande på att fasa in i Tyskland och det finns än så länge inga empiriska studier om effekterna. Införandet av minimilönen förväntas leda till högre löner i den nedre delen av lönefördelningen, vilket minskar risken för fattigdom och kan stimulera arbetsutbudet. Men samtidigt begränsas efterfrågan på arbetskraft och vissa forskare har argumenterat att införandet av minimilönen minskar sysselsättningsmöjligheterna för oerfarna och lågutbildade samt i vissa regioner.⁹³

⁸⁸ Se Krause och Uhling (2012), Krebs och Scheffel (2013), Launov och Waelde (2013), Dlugosz m.fl. (2014) samt Stephan och Lecumberry (2015).

⁸⁹ Se Dlugosz m.fl. (2014).

⁹⁰ Se Fahr och Sunde (2009), Klinger och Rothe (2012) samt Hertweck och Sigrüst (2013).

⁹¹ Reservationslönen är den lägsta lön som en individ är villig att arbeta för.

⁹² Se Arent och Nagli (2013), Gianelli m.fl. (2013) och Engbom m.fl. (2015).

⁹³ Se exempelvis Boll m.fl. (2015).

Den tyska arbetsmarknadsutvecklingen har naturligtvis inte enbart drivits av Hartz-reformerna. Det finns också studier⁹⁴ som lägger fram andra förklaringar än Hartz-reformerna till den tyska arbetsmarknads- och löneutvecklingen sedan mitten av 2000-talet, till exempel en sedan länge fallande fackanslutningsgrad och mer decentraliserad lönebildning, en relativt svag växelkurs, ökad konkurrens från Östeuropa samt användning av korttidsarbete under finanskrisen. Även andra reformer, till exempel pensionsreformen, har sannolikt också bidragit till den starka utvecklingen på den tyska arbetsmarknaden. Den demografiska utvecklingen med minskande befolkning i arbetsför ålder kan också ha lett till lägre arbetslöshet.

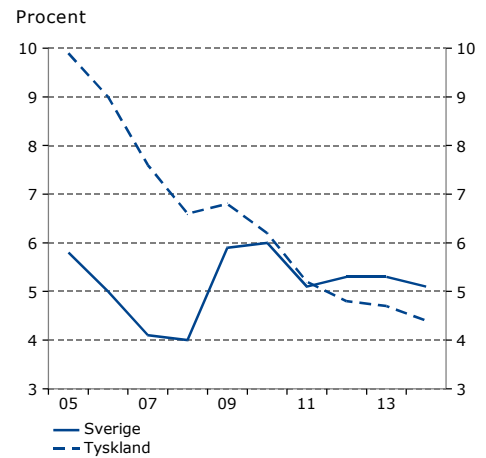
ARBETSUTBUDSREFORMERNA HAR DOMINERAT ÄVEN I SVERIGE

Sverige har gjort många reformer under de senaste tio åren som liknar de tyska Hartz-reformerna.⁹⁵ Stor vikt har lagts på åtgärder som stimulerar arbetsutbudet, även om vissa åtgärder också har påverkat efterfrågan på arbetskraft. Arbetslöshetsförsäkringen har stramats åt⁹⁶ och tillsammans med jobbskatteavdraget har detta ökat incitamenten att arbeta. Reformeringen av sjukförsäkringen har lett till högre arbetsutbud men också fler inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen.

Arbetsgivarna i Sverige har relativt stora möjligheter till flexibilitet genom tidsbegränsade anställningar och bemanningsföretag. Dessutom används lönesubventionerade anställningar, till exempel nystartsjobb och instegsjobb, i arbetsmarknadspolitiken för att öka efterfrågan på personer med låga jobbchanser. Även rut-avdraget och sänkt moms på restaurangtjänster syftar till att öka efterfrågan på arbetskraft med svag förankring på arbetsmarknaden. För unga och äldre har lägre arbetsgivaravgifter tillämpats för att öka efterfrågan på dessa grupper på arbetsmarknaden.

Den genomgripande omstruktureringen av den statliga arbetsförmedlingen i Tyskland anses ha effektiviserat matchningen mellan arbetslösa och lediga jobb. I Sverige tycks i stället matchningen ha försämrats.⁹⁷ En ökande andel av de inskrivna arbets-

Diagram 144 Arbetslöshet inrikes födda, 20–64 år



Källa: Eurostat.

⁹⁴ Se exempelvis Burda och Hunt (2011), Akyol m.fl. (2013) samt Dustmann m.fl. (2014).

⁹⁵ Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2011), Konjunkturinstitutet (2013a) och Konjunkturinstitutet (2015) för beskrivning av svenska reformer sedan 2007 och Konjunkturinstitutets bedömning av de långsiktiga effekterna.

⁹⁶ Till exempel har kvalificeringskraven för arbetslöshetsersättning höjts, ersättningsnivån trappats ner för långtidsarbetslösa, återkvalificeringen via deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program tagits bort och fler karensdagar införts.

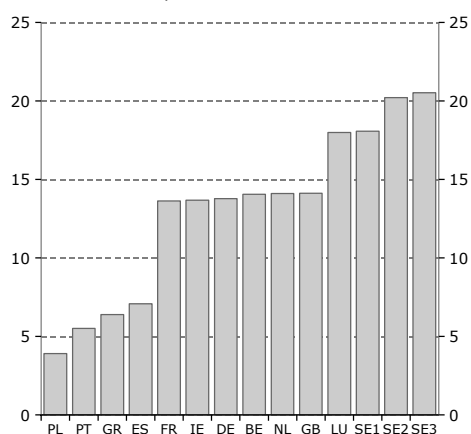
⁹⁷ Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2014).

lösa hos Arbetsförmedlingen är grupper med relativt låga jobbchanser, till exempel nyanlända, utrikes födda med låg utbildningsnivå, och personer som varit långtidssjukskrivna. Detta har påverkat hur väl arbetsmarknadspolitiken har kunnat implementeras i Sverige. Arbetsförmedlingen har tilldelats mer resurser, men trots det förändrade uppdraget har inte någon större omstrukturering gjorts. Det är också möjligt att reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen haft större effekter i Tyskland därför att a-kassa är obligatorisk där. I Sverige är många arbetslösa inte medlemmar i någon a-kassa och andelen öppet arbetslösa hos Arbetsförmedlingen som får ersättning från arbetslöshetsförsäkring har minskat från drygt 70 procent i början av 2000-talet till 41 procent 2013.⁹⁸

Till skillnad mot Tyskland har inga reformer som direkt skulle ha påverkat lägstalönerna gjorts i Sverige. Lönesubventioner inom arbetsmarknadspolitiken sänker lönekostnaderna för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, men dessa är tidsbegränsade och förknippade med administrationskostnader för arbetsgivarna. Lönesubventioner i form av arbetsmarknadspolitiska program har därför sannolikt inte samma effekter på efterfrågan på arbetskraft som generellt lägre löner. Jobbskatteavdraget och åtstramningen av arbetslöshetsersättningen har sannolikt haft en återhållande effekt på lönerna, men det är svårt att bedöma hur stora löneeffekterna varit.⁹⁹

De kollektivavtalade lägstalönerna i Sverige är internationellt höga, runt 20 000 kronor i månaden, och lönestrukturen är sammanpressad. I Tyskland motsvarar den nya nationella minimilönen ungefär 14 000 kronor i månaden för en heltidsarbetande och detta har beräknats innebära en lönehöjning för de allra lägst avlönade. Minimilönerna i Storbritannien, Belgien, Frankrike och Nederländerna är ungefär på samma nivå som den nya minimilönen i Tyskland. Av de europeiska länder som har en nationell minimilön är det endast Luxemburg som har en minimilön som ligger nästan lika högt som de kollektivavtalade lägstalönerna i Sverige (se diagram 145). De höga lägstalönerna i Sverige minskar sannolikt sysselsättningen bland grupper med låg eller osäker produktivitet, till exempel utomeuropeiskt födda och personer som saknar gymnasieutbildning.¹⁰⁰

Diagram 145 Nationella minimilöner i europeiska länder och kollektivavtalade lägstalöner i Sverige
Tusental kronor per månad för heltidsarbetande



Anm. SE1 avser kommunal: minst 19 år utan yrkesvana. SE2 avser hotell- och restaurang: minst 20 år utan yrkesvana. SE3 avser detaljhandel: minst 20 år utan yrkesvana.

Källor: Eurostat och fackförbundens hemsidor.

⁹⁸ Arbetsförmedlingen (2014).

⁹⁹ Resultat i Benmarker m.fl. (2014) tyder på cirka 2-4 procent lägre nominell lönenivå 2009 än utan reformerna. Konjunkturinstitutets bedömning är dock att effekterna på kort sikt sannolikt är lägre än vad studien visar, se Konjunkturinstitutet (2013b), sid. 107 ff. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) gör en bedömning att de löneavtal som slutits sedan 2007 inte i någon större grad har beaktat de reala nettolöneökningar som skett genom jobbskatteavdraget.

¹⁰⁰ Se Konjunkturinstitutet (2014) samt Lundborg och Skedinger (2014).

HARTZ-REFORMERNA ANSES VARA LYCKADE MEN MÅNGA ÄR ÄNDÅ KRITISKA

Den tyska arbetsmarknaden har i vissa avseenden utvecklats bättre än den svenska under det senaste decenniet trots att båda länderna har gjort många liknande reformer. Att omfattande utbudsreformer har kombinerats med reformer som betydligt ökar efterfrågan på den typen av arbetskraft vars utbud har ökat mest är sannolikt en viktig del i att reformerna haft positiva effekter i Tyskland. Arbetsmarknadsutvecklingen beror förstås inte enbart på de genomförda reformerna.

Nivån på arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden var lägre i Tyskland i början på 2000-talet och det har därför funnits större möjligheter att förbättra det tyska arbetsmarknadsutfallet. Tyskland har dessutom haft en annan demografisk utveckling och invandring än Sverige, vilket sannolikt också förklarar skillnaderna i utvecklingen. Befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år) har ökat i Sverige de senaste tio åren medan den har minskat något i Tyskland. Den ökade arbetskraften i Sverige består till stor del av flykting- och anhöriginvandring, vilket är en viktig förklaring till att arbetslösheten bland utrikes födda är hög i Sverige. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) visar dock att den relativa sysselsättningsnivån för lågkvalificerade invandrare har förbättrats betydligt i Tyskland mellan 1994 och 2012, medan den har försämrats i Sverige. Att arbetslösheten i större grad utgörs av utomeuropeiska flyktingar som är dåligt rustade för kraven på den svenska arbetsmarknaden gör arbetslösheten till en stor utmaning för Sverige även framöver. Det är osannolikt att arbetslöshetsproblemen för lågkvalificerade kan lösas genom enbart utbildningssatsningar. Det krävs sannolikt större spridning i arbetskostnaderna för att öka sysselsättningen i grupper med låga kvalifikationer.

De tyska erfarenheterna visar att en ökad lönespridning sannolikt ökar sysselsättningen men att det inte nödvändigtvis innebär en markant ökning i inkomstspridningen. En förklaring till detta tros vara det relativt omfattande socialförsäkringssystemet i Tyskland och särskilt bidrag som betalas för personer med låga löner.

Hartz-reformerna anses vara lyckade med avseende på de makroekonomiska effekterna i Tyskland, men många är också kritiska till dem. Den tyska arbetslösheten har minskat till följd av Hartz-reformerna, men till priset av en ökad otrygghet vid arbetslöshet. Därför förlängdes ersättningstiderna i a-kassan för äldre arbetslösa igen i samband med finanskrisen. Det tyska exemplet visar att man måste vara medveten om de målkonflikter som finns för att åstadkomma långsiktigt hållbara reformer.

Referenser

- Akyol, M., M. Neugart och S. Pichler (2013), "Were the Hartz reforms responsible for the improved performance of the German labour market?", *Economic Affairs*, vol. 33, issue 1, sid. 34–47.
- Arbetsförmedlingen (2014), Arbetsmarknadsrapport.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), "Dags för större lönespridning?", Arbetsmarknadsekonomisk rapport.
- Arent, S. och W. Nagl (2013), "Unemployment compensation and wages: Evidence from the German Hartz reforms", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 233/4, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Bennmarker, H. L. Calmfors och A. Larsson Seim (2014), "Earned income tax credits, unemployment benefits and wages: Empirical evidence from Sweden", *IZA Journal of Labor Policy* 3:54.
- Boll, C., H. Hüning, J. Leppin och J. Puckelwald (2015), "Potential effects of a statutory minimum wage on the gender pay gap: A simulation-based study for Germany", Hamburg Institute of International Economics, research paper 163.
- Burda, M. och J. Hunt (2011), "What explains the German labor market miracle in the Great Recession?", *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2011.
- Caliendo, M. och J. Hogenacker (2012), "The German labor market after the Great Recession: Successful reforms and future challenges", *IZA Journal of European Labor Studies* 2012, 1:3.
- Dlugosz, S., G. Stephan och R. A. Wilke (2014), "Fixing the leak: Unemployment incidence before and after a major reform of unemployment benefits in Germany", *German Economic Review*, vol. 15, issue 3, sid. 329–352.
- Dustmann, C., B. Fitzenberger, U. Schönberg och A. Spitz-Oener (2014), "From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no. 1, sid. 167–188.
- Ebbinghaus, B. och W. Eichhorst (2006), "Employment regulation and labor market policy in Germany, 1991–2005", IZA Discussion Paper no. 2505.

- Engbom, N., E. Detragiache och F. Raai (2015), "The German labor market reforms and post-unemployment earnings", IMF Working Paper 2015/162.
- Fahr, R. och U. Sunde (2009), "Did the Hartz reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions", *German Economic Review*, vol. 10, sid. 284–316.
- Gianelli, G. G., U. Jaenichen och T. Rothe (2013), "Doing well in reforming the labour market? Recent trends in job stability and wages in Germany", IZA Discussion Paper no. 7580.
- Hertweck, M. S. och O. Sigrist (2013), "The aggregate effects of the Hartz reforms in Germany", SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research no. 532.
- Jakobi, L. och J. Kluve (2007), "Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany", *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, vol. 40, no. 1, sid. 45–64.
- Klinger, S. och T. Rothe (2012), "The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of the short-term and long-term unemployed", *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 59, sid. 90–114.
- Konjunkturinstitutet (2011), "Långsiktiga effekter på arbetsmarknaden av ekonomisk-politiska reformer", fördjupning i *Konjunkturläget* december 2011.
- Konjunkturinstitutet (2013a), "Uppdaterad bedömning av jämviktsarbetslösheten", fördjupning i *Konjunkturläget* december 2013.
- Konjunkturinstitutet (2013b), *Lönebildningsrapporten*.
- Konjunkturinstitutet (2014), *Lönebildningsrapporten*.
- Konjunkturinstitutet (2015), "Ny politik får varaktiga effekter på arbetsmarknaden", fördjupning i *Konjunkturläget* juni 2015.
- Krause, M. U. och H. Uhling (2012), "Transitions in the German labour market: Structure and crisis", *Journal of Monetary Economics*, vol. 59, sid. 64–79.
- Krebs, T. och M. Scheffel (2013), "Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany", *IMF Economic Review*, vol. 61, sid. 664–701.
- Launov, A. och K. Waelde (2013), "Estimating incentive and welfare effects of non-stationary unemployment benefits", *International Economic Review*, vol. 54, issue 4, sid. 1159–1198.

Lundborg, P. och P. Skedinger (2014), "Minimum wages and the integration of refugee immigrants", IFN working paper no. 1017.

Minijob-Zentrale (2015), "Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung", Quartal III 2015.

OECD (2014), Economic surveys, Germany, maj 2014.

Stephan, G. och J. Lecumberry (2015), "The German unemployment since the Hartz reforms: Permanent or transitory fall?", *Economics Letters*, vol. 136, sid. 49–54.