

ARBETSLINJEN PÅ UNDANTAG

DOLD ARBETSLÖSHET OCH
FÖRTIDSPENSION BLAND UNGA

NIMA SANANDAJI

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668048&ftik=4

2011-01-27

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2011

ISBN 91-7566-804-8

www.timbro.se

info@timbro.se

INNEHÅLL

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	7
1. UNGAS ARBETSLÖSHET I FOKUS	9
2. UNGA FÖRTIDSPENSIONERAS BORT FRÅN ARBETSMARKNADEN	12
3. ARBETSLINJEN HAR INTE NÅTT HELA VÄGEN	15
4. PASSIVITET OCH LIVSLÅNG FATTIGDOM	18
5. FÖRLÄNGD SKOLGÅNG INKÖRS- PORT I BEROENDE	20
6. EN INKLUDERANDE ARBETSMARKNAD	23
7. SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION	25
REFERENSER	27

FÖRORD

Sjukförsäkringen tillhörde en av de mest omdiskuterade politiska frågorna i valrörelsen 2010. Bloggposten "Sveket", skriven av Emelie Holmquist, gav nerv åt valspruten och fick uppmärksamhet av hundratals bloggar och traditionella medier, både i Sverige och internationellt. Den sittande borgerliga regeringen anklagades för att vara "hjärtlös" och "stupstocken", ett sätt att beskriva införandet av en bortre gräns för sjukpenning, blev ett etablerat begrepp på vänsterkanten. De rödgröna lovade, eller snarare hotade, att vrida tillbaka klockan och systemen vid en eventuell valvinst. Det om något hade varit en hjärtlös politik. I det tidigare sjukförsäkringssystemet glömdes människor bort och försvann längre och längre bort från en meningsfull sysselsättning på arbetsmarknaden.

I denna rapport, som är en fortsättning på rapporten *Utpensionerade ungdomar* som släpptes i februari 2010, pekar Nima Sanandaji på behovet av reform av ersättningssystemen. Han följer dock inte de rödgröna partiernas önsknings. Det finns nämligen fortfarande betydande risk att systemet ger inlåsnings effekter.

Rapporten handlar om alla de människor som i unga år fastnar i ett bidragsberoende. Intressant nog är de fler i de delar av landet som plågas av hög arbetslöshet. Rapporten resonerar också om att det nuvarande systemet inte fungerar för den grupp som aldrig förväntas kunna arbeta. Systemet med förtidspension, eller aktivitetsersättning, är alltså vare sig anpassat till de som inte kan arbeta eller de som kan. För vem finns det då egentligen?

Nima Sanandaji är VD för tankesmedjan Captus och associerad utredare vid Skattebetalarnas Förening. Han har skrivit en rad rapporter som berör samhällsekonomi, skatter och företagande. Nima har även utkommit med flera böcker, bland annat om integrationspolitik respektive om kvinnors karriärmöjligheter och företagande.

Stockholm i februari 2011

Eva Cooper

Ansvarig, Valfärd, Timbro

SAMMANFATTNING

En viktig politisk utmaning efter finanskrisen är att bana väg för ungas inträde på arbetsmarknaden. Utmaningen är extra stor för Sverige där ungdomsarbetslösheten uppgår till 25 procent. Anmärkningsvärt nog har Sverige dessutom en omfattande dold arbetslöshet. Andelen unga som själva ser sig som arbetslösa, men definieras vara utanför arbetskraften, uppgår till hela 13 procent av arbetskraften. I flertalet andra industriländer är motsvarande andel hundra gånger lägre. Många unga förtidspensioneras bort från den svenska arbetsmarknaden, genom att försörjas via sjuk- och aktivitetsersättning. Under perioden 2004–2008 har nära 3 procent av alla 20–39-åringar, eller cirka 70 000 individer per år, försörjts via dessa ersättningar.

Att minska överutnyttjandet av socialförsäkringen har tillhört de främsta politiska prioriteringarna för alliansregeringen som vann regeringsmakten 2006. Bland befolkningen som helhet har beroendet, trots den ekonomiska krisen, minskat. Fram till 2010 har också andelen 30–39-åringar som försörjs via sjuk- och aktivitetsstöd minskat. Bland 20–29-åringar har däremot andelen varit tämligen konstant, medan den faktiskt har ökat bland den yngsta gruppen, 16–19-åringar.

Att unga som är friska nog att arbeta förtidspensioneras medför höga kostnader för samhället både ur ett ekonomiskt och mänskligt perspektiv. Beroendet kan utvecklas till en permanent fattigdomsfälla. Målsättningen är att de unga som får aktivitetsersättning ska uppmuntras att engagera sig på arbetsmarknaden. Som en statlig offentlig utredning nyligen har lyft fram är det dock "sällsynt att någon lämnar ersättningen för att söka sig ut på arbetsmarknaden". Ersättningen är dessutom så låg att den inte lämpar sig för den grupp som faktiskt har så starka funktionsnedsättningar att de aldrig kan förväntas arbeta.

Sjuk- och aktivitetsersättning bör reformeras så att de inte längre stänger ute unga arbetslösa från arbetsmarknaden. Nya, mera generösa, ersättningar bör införas som tydligt riktar sig till den grupp som på grund av funktionsnedsättningar aldrig kan komma in i arbete. Samtidigt räcker det inte bara att ändra ersättningarna, utan arbetsmarknaden bör också reformeras så att jobbtillfällen skapas för unga som står utan arbeten. Höga minimilöner och rigida anställningsregler stänger idag ute svaga grupper av arbetare, som unga och personer med funktionshinder. Långsiktiga lönesubventioner bör ses över som ett alternativ till dagens system, även om dessa medför snedvridningar i ekonomin och kan tränga undan vanliga anställningar. Friare regelverk på arbetsmarknaden och reformer som ökar jobbtillväxten skulle möjliggöra för fler unga att gå från utanförskap till arbete.

1. UNGAS ARBETSLÖSHET I FOKUS

Inte bara i Sverige utan också i andra delar av världen drabbas de som är unga extra hårt av ekonomiska nedgångar. Anledningen är att unga personer har svårt att träda in i arbetsmarknaden när de väl hamnat i utanförskap. Under 1990-talskrisen steg exempelvis den svenska ungdomsarbetslösheten markant. Återhämtningen skedde långsamt och först flera år efter att ekonomin hade återhämtat sig.¹

Därför är en viktig utmaning för politikerna att bana väg för ungas inträde på arbetsmarknaden under och efter en lågkonjunktur. Denna utmaning är extra stor för Sverige i kölvattnet av finanskrisen. Andelen arbetslösa unga (15–24 år) uppgick nämligen till hela 25 procent enligt Eurostats senaste mätningar för 2009, mer än snittet för EU-länderna som ligger kring 20 procent (se figur 1).

Det är inte en slump att Sverige har en hög ungdomsarbetslöshet. Som OECD har noterat fungerar den svenska arbetsmarknaden väl för dem som har ett arbete, men höga minimilöner och strikta arbetsmarknadslagar försvårar inträde för ungdomar.²

Dessutom finns i Sverige många unga personer som i den officiella statistiken definieras som utanför arbetskraften men som själva anger att de skulle vilja arbeta om de bara kunde finna ett arbete. OECD mäter denna form av osynlig arbetslöshet, som de benämner "uppgivna arbetare" (discouraged workers). Andelen uppgivna arbetare bland 15–24-åringar för Sverige och jämförbara europeiska länder visas i figur 2.

I flertalet andra moderna ekonomier är denna form av dold ungdomsarbetslöshet så ovanlig att den knappt går att mäta. I Tyskland och Österrike anges andelen uppgivna unga arbetare till 0 procent för 2009, jämfört med 0,1 procent i Storbritannien och Danmark. I Sverige är andelen en faktor hundra gånger högre än de senare två länderna.

Hela 13 procent av den unga arbetskraften i Sverige bestod 2009 av personer som själva ansåg sig kunna arbeta bara de fann ett arbete, men som av politikerna definierades vara utanför arbetskraften. Det enda industriland som kommer i närheten av Sverige i detta avseende är Italien, men även där är andelen bara en tredjedel så hög som i Sverige. Förutom att ha en hög synlig

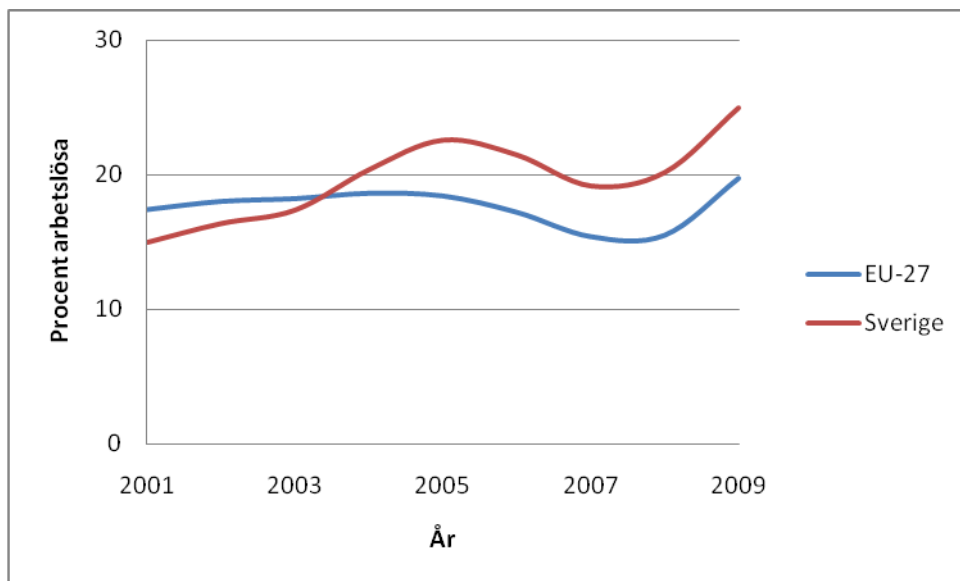
1. Verick (2009).

2. Se exempelvis OECD:s senaste ekonomiska utvärdering av Sverige (2008).

arbetslöshet bland unga står Sverige således ut i jämförelse med andra industriländer genom att systematiskt dölja ungdomsarbetslösheten.

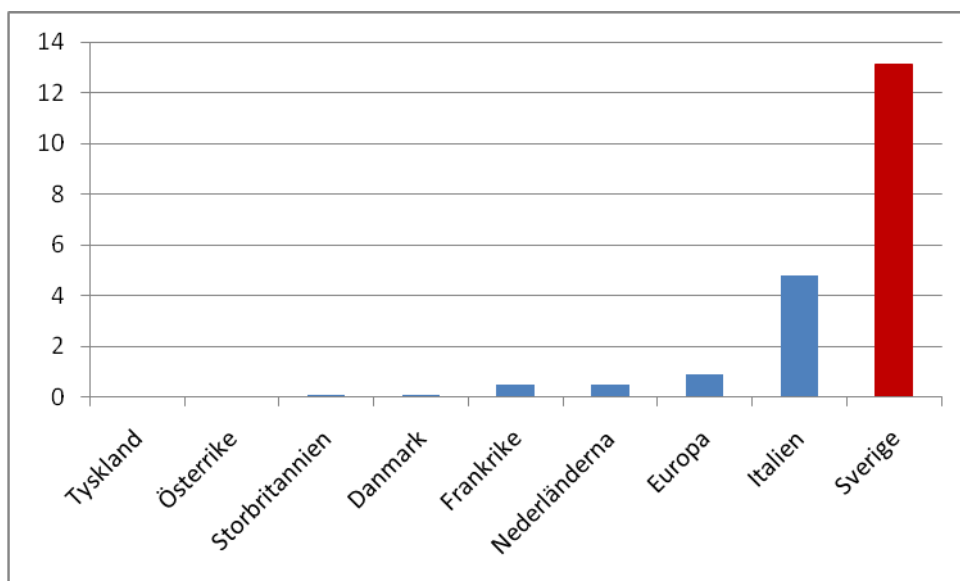
Hur kommer det sig att så många unga befinner sig i dolt utanförskap från arbetsmarknaden? En viktig anledning är att ungdomar som har svårt att finna arbeten systematiskt hamnar i beroende av sjuk- och aktivitetsersättning. Eftersom inträdet från denna form av beroende till arbete är så låg riskerar dessa individer att förtidspensioneras bort från arbetsmarknaden i ung ålder.

Figur 1. Synlig ungdomsarbetslöshet, 15–24 år



Källa: Eurostat.

Figur 2. "Uppgivna arbetare" som andel av arbetskraften år 2009, 15–24 år (procent)



Med uppgivna arbetare menas personer som i den officiella statistiken definieras som utanför arbetskraften men som själva anger att de skulle vilja arbeta om de bara kunde finna ett arbete. Källa: OECD:s databas.

2. UNGA FÖRTIDSPENSIONERAS BORT FRÅN ARBETSMARKNADEN

Förtidspension var ursprungligen tänkt att användas för att stödja äldre personer som av medicinska skäl inte klarade av att arbeta ända fram till pensionsåldern. En rad regelförändringar som genomfördes från 1970-talet och fram till början av 1990-talet innebar successivt generösare bedömning av rätt till förtidspension.

Framförallt gällde det i vilken grad andra skäl än faktisk sjukdom kvalificerade för ersättning från systemet. Bland annat infördes av arbetsmarknadsskäl under 1970-talet regler om förtidspension.³

Andelen förtidspensionärer steg markant efter denna reform. År 1970 var färre än 4 procent av befolkningen mellan 16–64 år förtidspensionerade. År 2006 hade andelen förtidspensionärer stigit till en topp på 9 procent av befolkningen i denna åldersgrupp.⁴

Sedan 1990-talskrisen har det blivit vanligt att även unga personer som har svårt att komma i arbete definieras att vara utanför arbetskraften, genom att sjukskrivas eller rentav förtidspensioneras. Trenden att allt fler yngre förtidspensioneras har förvisso observerats i flertalet andra OECD-länder, men är särskilt tydlig i Sverige.⁵

Idag har systemet ändrats, så att aktivitetsersättning och sjukersättning istället existerar. Sjukersättning är detsamma som tidigare förtidspension medan aktivitetsersättning är ett inträde eller en tidig fas i förtidspension. Aktivitetsersättningen riktar sig till dem som är under 29 år, medan sjukersättning riktar sig till dem som är äldre.⁶

År 2006 kunde Sveriges Radio rapportera att antalet ungdomar i åldrarna 20–29 år som försörjdes via förtidspension hade tredubblats jämfört med tio år tidigare. Till skillnad från äldre, som ofta

3. Edling (2010), Höög & Stattin (2001).

4. Ibid.

5. OECD (2009).

6. Aktivitetsersättning ges enligt Försäkringskassans definitioner till unga personer som bedöms sannolikt inte kunna arbeta heltid minst ett år på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Sjukförsäkring ges till personer som av samma skäl bedöms sannolikt aldrig kunna arbeta. Källa: Information på Försäkringskassans hemsida <<http://www.forsakringskassan.se>>.

sjukskrivs för problem eller skador orsakade i arbetslivet, handlade det i regel om unga som hade svårt att få ett jobb.⁷

Som bland annat Konjunkturinstitutet lyft fram tenderar ohälsotalen att variera kraftigt mellan olika svenska regioner och vara högst där arbetslösheten är högst.⁸ Kopplingen mellan ungas ohälsotal⁹ och den lokala arbetslösheten granskades även i en Timbrostudie från 2010.¹⁰ Ett starkt samband kan påvisas i att ohälsotalen tenderar att vara högst i kommuner med högst arbetslöshet.

Andelen unga förtidspensionärer var 2008 dubbelt så hög i Gotlands och Norrbottens län, med relativt hög arbetslöshet, jämfört med Stockholms län, med lägre arbetslöshet. Även inom Stockholms län varierar ohälsotalet bland de unga kraftigt. Norrtälje, Nynäshamn och Uppsala-Bro uppvisar samtliga mer än dubbelt så höga ohälsotal som Solna, kommunen med lägst ohälsotal.¹¹

Det är tydligt att en stor del av dessa ungdomar befinner sig i dolt utanförskap snarare än i en situation där de är för sjuka för att arbeta. Passivisering i sjuk- och aktivitetsersättning kan för dessa ungdomar i sig leda till depression och annan form av psykisk ohälsa.

Försäkringskassan har själv framfört att utanförskapet för de unga som inte deltar på arbetsmarknaden utan försörjs via sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning medför ”höga kostnader både ur ett mänskligt och samhällsekonomiskt perspektiv”.¹²

Att hamna i denna beroendeform är en stor förlust för individer som annars skulle ha deltagit i arbetsmarknaden. Framförallt gäller det unga, som har ett sämre inkomstförsäkringsskydd mot nedsatt arbetsförmåga eftersom de sällan har hunnit uppjobba någon arbetsinkomst.

Resultatet blir en låg ersättning – oftast bara grundersättning. Individer riskerar att hamna i en situation med låg inkomst över hela livscykeln eftersom de aldrig hinner bygga upp en arbetsinkomst utan istället får förlita sig på de låga grundnivåerna i ersättningen.

7. Sveriges Radio (2006).

8. Konjunkturinstitutet (2003).

9. Ohälsotalet beräknas genom att summera dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning samt dagar med aktivitets- och sjukersättning.

10. Sanandaji (2010).

11. Ibid.

12. Försäkringskassan (2007).

Det är också en stor samhällsekonomisk förlust att unga försörjs via bidrag snarare än arbete. Istället för att på arbetsmarknaden bygga upp sitt sociala kapital och komma vidare i karriären riskerar de unga att passiviseras i beroende och därmed få allt svårare att komma i arbete.

De reformer som genomförts under senare år har vänt trenden med en ökad andel av befolkningen som försörjs via sjukersättning och förtidspension. Undantaget är ungas inträde i sjuk- och aktivitetsersättning, en utveckling som snarare fortsatt.

3. ARBETSLINJEN HAR INTE NÅTT HELA VÄGEN

Efter krisen i början av 1990-talet ökade antalet förtidspensioneringar lavinartat. De socialdemokratiska regeringarna försökte begränsa utvecklingen men förgäves. Antalet personer som var förtidspensionerade ökade och uppgick till över 11 procent av den arbetsföra befolkningen 2006. Ökningen fortsatte således även under den långvariga högkonjunktur som följde efter den ekonomiska krisen.¹³

Konjunkturinstitutet har konstaterat att trenden inte kan förklaras av att befolkningen medicinskt mådde sämre. Istället drevs ökningen på av en avsaknad på kostnadsansvar i myndighetsvärlden samt att en normförskjutning inträffade. Det blev helt enkelt mer accepterat att överutnyttja systemen.¹⁴

Sedan alliansregeringen vann regeringsmakten 2006 har försöken att minska överutnyttjandet av socialförsäkringen tillhört de främsta politiska prioriteringarna. Politiken har inriktats på att hjälpa människor med arbetsförmåga tillbaka från sjukskrivningar och förtidspensionering, till meningsfulla arbeten.

Fram till den 1 juli 2008 fanns det ingen formell gräns för hur länge man som svensk medborgare kunde få sjukpenning. Konsekvensen blev bland annat att sjukfallen var längre i Sverige än i de nordiska grannländerna.

Den borgerliga regeringen stramade upp regelverket och en ny bortre gräns för hur länge man kunde vara berättigad till sjukpenning bestämdes till ett år, med vissa undantag. Dessutom introducerades en tydligare bedömning av arbetsförmågan för personer som var frånvarande på grund av sjukdom eller som var förtidspensionerade.^{15, 16}

Försäkringskassan har också gått i samma riktning genom att ändra praxis i sitt arbete. Trots att Sverige drabbades av en global finanskris 2008 har den förändrade politiken och praxisen bidragit till att vända trenden med ett minskat beroende av sjukskrivningar och förtidspension som följd.

13. Ibid.

14. Konjunkturinstitutet (2003).

15. Försäkringskassan (2008).

16. *Dagens Nyheter* (2007).

Den så kallade ohälsoskulden, ett mått på hur stora belopp som betalas till sjukskrivna och förtidspensionerade, minskade mellan toppnoteringen 2004 och 2008.¹⁷ Svenskt Näringsliv har beräknat att nedgången i sjukfrånvaron som har skett mellan 2006 och 2009 motsvarar omkring 41 000 heltidsarbeten.¹⁸

Regeringens politik har kritiserats för att innebära en ”utförsäkring” av personer som behöver hjälp. Den så kallade rehabiliteringskedjan som införts för att skapa en övergång från sjukpenning till arbete har å andra sidan fått positivt bemötande från Inspektionen för socialförsäkringen.¹⁹

Hur har då andelen unga som försörjs via sjuk- och aktivitetsersättning utvecklats? En tidigare nämnd studie från Timbro har visat att antalet och andelen 20–39-åringar i Sverige som försörjs via sjuk- och aktivitetsersättning varit relativt konstant under 2004–2008. Antalet har legat omkring eller strax under 70 000 personer, motsvarande nästan 3 procent av befolkningen i denna åldersgrupp.²⁰

I tabell 1 visas att andelen sedan dess minskat något till 2,3 procent år 2010. Förändringen har drivits av att andelen 30–39-åringar som försörjs via sjuk- och aktivitetsersättning minskat med ungefär en tredjedel sedan 2006. Bland 20–29-åringar har andelen däremot varit tämligen konstant, även om en viss minskning har skett fram till 2010.

Arbetet med att minska beroendet har således varit framgångsrikt bland de äldre grupperna, men mindre lyckat bland de yngre. Sjuk- och aktivitetsersättning är ett system som i stor utsträckning är tänkt att hjälpa dem som blivit för skadade i arbetslivet för att arbeta vidare.

Anmärkningsvärt nog försörjs även en del av befolkningen som är i skolålder av denna ersättningsform. En halv procent av personer 16–19 år försörjs via sjuk- och aktivitetsersättning. Som visas i figur 3 har beroendet kontinuerligt ökat i denna grupp sedan 2006.

Sett till att andelen unga som får sin försörjning genom sjuk- och aktivitetsersättning inte har minskat sedan regeringsskiftet 2006, snarare ökat, finns det goda skäl att kritisera alliansregeringens arbetslinje.

17. Försäkringskassan (2009).

18. Svenskt Näringsliv (2009).

19. Inspektionen för socialförsäkringen (2010).

20. Sanandaji (2010).

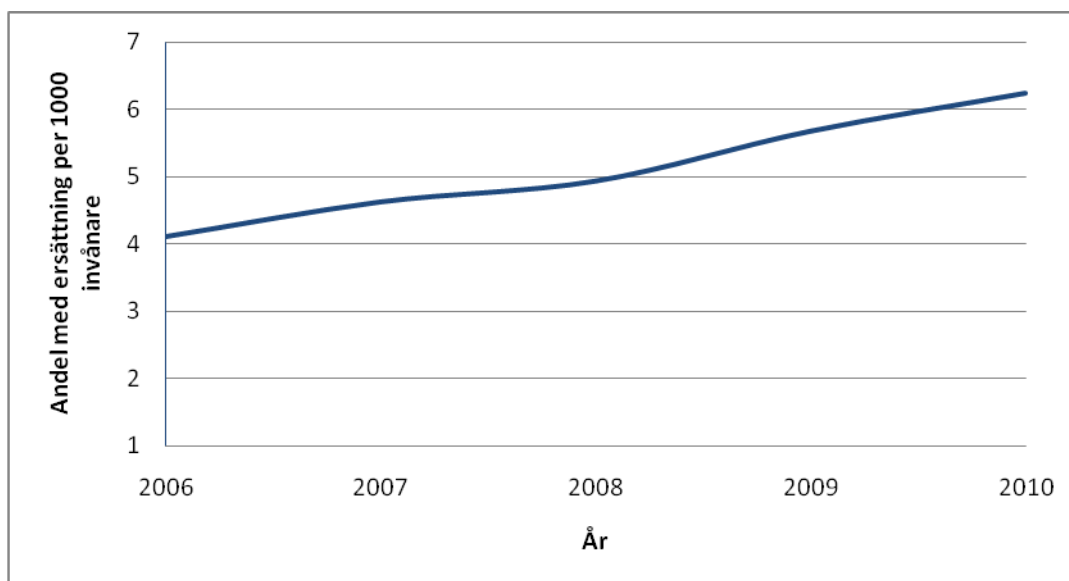
Som diskuteras i nästa avsnitt beror detta sannolikt på att de system som fångar unga i en tidig beroendeställning kvarstår. Systemet är vare sig väl anpassat för dem som på grund av handikapp verkligen inte kan arbeta, eller dem som har arbetsförmåga men har svårighet att komma i arbete.

Tabell 1. Andel unga i sjuk- och aktivitetsersättning (per 1 000 invånare)

	2006	2007	2008	2009	2010
Ålder (år)					
20–24	21	22	23	23	20
25–29	22	23	24	24	21
30–34	28	29	28	26	21
35–39	46	45	42	37	30
20–39	30	30	29	28	23

Källa: Försäkringskassans databas, SCB:s befolkningsdatabas samt egna beräkningar. Sammanlagt antal personer i sjuk- och aktivitetsersättning har delats med total befolkning i respektive ålderskategori.

Figur 3. 16–19-åringar i sjuk- och aktivitetsersättning (per 1 000 invånare)



Källa: Försäkringskassans databas, SCB:s befolkningsdatabas samt egna beräkningar.

4. PASSIVITET OCH LIVSLÅNG FATTIGDOM

Bland de unga som får sin försörjning genom sjuk- och aktivitetsersättning finns personer som på grund av sjukdomar eller medfödda funktionsnedsättningar inte har möjlighet att arbeta. Här återfinns också individer som har arbetsförmåga men som av olika skäl har fastnat i ersättningsystemet. Hjälper då systemet den senare gruppen att få eller återgå till arbete?

Förtidspension är av uppenbara skäl en märklig och illa fungerande försörjningsform för en ung person med arbetsförmåga. Den som förtidspensioneras vid ung ålder kan lätt hamna i en passiviserad situation, som i sig försvårar inträdet på arbetsmarknaden. Många kan vänja sig vid tanken på livslång försörjning via ersättningar. Detta är ju trots allt innebörden av att förtidspensioneras.

Aktivitetsersättning som särskild ersättning för yngre personer infördes som alternativ till förtidspensionering för att motverka långsiktigt beroende. Genom att ta del av olika typer av aktiviteter har målsättningen varit att öka individernas prestationsförmåga. Målet har varit att merparten, om inte alla, skulle ges möjlighet att lämna ersättningen och träda in på den ordinarie arbetsmarknaden.

Systemet fungerar dock inte som det ursprungligen var tänkt. Istället finns tydliga likheter med det tidigare systemet med förtidspensionering. I en statlig offentlig utredning från 2008 som granskade aktivitetsersättningen noterades att antalet som beviljades ersättning hade stigit för varje år sedan systemet infördes 2003.²¹

Trots att ersättningen är tidsbegränsad och ska omprövas efter varje ersättningsperiod är det dessutom "sällsynt att någon lämnar ersättningen för att söka sig ut på arbetsmarknaden". Utredningen framför stark kritik mot systemet och skriver att det "finns inget som tyder på att [utvecklingen av de ungas arbetsförmåga] har fungerat i praktiken".²²

Istället låses de unga in i ett beroende som riskerar bli livslångt. Adriana Lender, generaldirektör för Försäkringskassan, har själv anmärkt att svenska unga vuxna i åldersgruppen 25–30 år kan ha haft aktivitetsersättning i ett tiotal år. För dessa ungdomar blir det enligt Lender "oerhört svårt att komma

21. Socialdepartementet (2008).

22. Ibid.

ut i arbetslivet". Tidigare socialförsäkringsminister Christina Husmark Pehrsson har instämt med Lender och förklarat att denna behandling av unga innebär "risk för en permanent fattigdomsfälla".²³

Är då ersättningen lämplig för den grupp unga som på grund av kraftiga funktionsnedsättningar inte någonsin kan förväntas komma in i reguljärt arbete? Svaret tycks vara nej.

Samma utredning som underkänner aktivitetsersättning som stöd för dem som kan arbeta noterar att ersättningsformen är olämplig som stöd för dem som inte kan arbeta. Idag får denna grupp sin försörjning via sjukförsäkringens garantinivåer. Dessa garantinivåer är bestämda till en låg nivå för att skapa incitament till arbete.

Den grupp som inte bedöms ha möjlighet att arbeta får därmed finna sig i att leva med en låg levnadsstandard, trots att de inte kommer att påverkas av incitamenten till arbete. Utredningen slår fast att detta skapar "livslång fattigdom" för gruppen. De förslag som utredningen lägger fram är att aktivitetsersättning helt ska avskaffas. Istället bör en ny sjukersättning införas som enbart ges till den som "för all överskådlig framtid helt saknar arbetsförmåga".²⁴

Det finns goda skäl att verka i denna riktning. Det är förståeligt att ett ersättningssystem som i stor utsträckning riktar sig till personer i dold arbetslöshet inte kan vara alltför generös. I så fall skulle nämligen allt fler fastna i denna form av beroende.

Å andra sidan är det inte heller rimligt att personer med olika typer av funktionsnedsättning ska leva med en låg levnadsstandard, givet att den svenska välfärdsstaten som bekostas med höga skatter har som ett av sina huvudsyften att hjälpa denna lilla minoritet att uppnå goda levnadsvillkor.

Därför bör ersättningen för dem som verkligen inte kan komma i arbete utformas annorlunda än för den grupp unga som skulle tjäna mycket på övergång till arbete som alternativ till långvarigt beroende.

Som diskuteras i kommande kapitel finns skäl att reformera det skolsystem som fungerar som inkörsport till aktivitetsersättning.

23. "Förtidspension kan bli fattigdomsfälla", *Metro*, 2009-11-18.

24. *Ibid.*

5. FÖRLÄNGD SKOLGÅNG INKÖRSFORT I BEROENDE

Hur kommer det sig att beroendet av ersättning från socialförsäkringen för sjukdom och bristande arbetsförmåga har ökat för 16–19-åringar under senare år, medan den minskat bland befolkningen i allmänhet och även bland andra grupper av unga?

Svaret ligger i hur ersättningssystemen har utformats. Medan alliansregeringen och Försäkringskassan aktivt har verkat för att minska på överutnyttjandet av socialförsäkringen bland befolkningen generellt har systemen fortsatt att fånga in de unga i en beroendeställning.

I en utredning som Försäkringskassan publicerade 2007 kan man läsa att ungdomar som beviljats aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga har varit relativt konstant sedan systemet infördes 2003. Däremot har en annan grupp, nämligen ungdomar som beviljats ersättning på grund av förlängd skolgång, ökat kraftigt. I åldersgruppen 18–19 år utgjorde denna grupp drygt tre fjärdedelar av det totala nybeviljandet under 2006.²⁵

Ersättning på grund av förlängd skolgång kan beviljas i två olika situationer:

- När studietiden förlängs på grund av funktionshinder.
- När skolstarten skjuts upp på grund av funktionshinder. Studietiden förlängs då inte, utan flyttas fram i tiden.

Ingen bedömning av arbetsförmåga görs, utan ersättningen fungerar som försörjningsstöd under utbildningstiden. Den som studerar i en särskild skolform för personer med olika nedsättningar (som särskola och särvox) ges rätt till ersättningen utan medicinska intyg.

Bland dem som läser vid ordinarie skolor krävs däremot ett medicinskt intyg. Som Försäkringskassan noterar saknas dock en tydlig laglig tolkning av vad som utgör och vad som inte utgör ett funktionshinder.²⁶ Därför kan urvalet blir godtyckligt.

25. Försäkringskassan (2007).

26. Ibid.

Eftersom andelen elever som läser i gymnasiesärskolan ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet kan andelen som försörjs via ersättning på grund av förlängd skolform förväntas öka under kommande år. Inte minst är så fallet eftersom det finns starka ekonomiska incitament att söka sig till denna bidragsform.

För de ungdomar som inte beviljas aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång blir ersättningen i form av studiebidrag 1 050 kronor per månad. För dem som kvalificeras blir ersättningen hela 8 000 kronor per månad. Merparten av de som kvalificerar sig har funktionsnedsättningar, men samtidigt är gruppen enligt Försäkringskassan "mycket heterogen".²⁷

I en tidigare nämnd rapport från Socialdepartementet beskrivs förlängd skolgång som en "icke avsedd ny väg in i långvarig försörjning från socialförsäkringen" som ytterst få lämnar för arbete. Det är till och med ovanligt att de unga går in i subventionerade anställningar, som vanligtvis används för att hjälpa personer med funktionsnedsättning att komma i arbete.²⁸

Vidare står:

"Inträdet i ett system som innebär ett långvarigt, många gånger livslångt, utanförskap från arbetslivet bör så långt det är möjligt undvikas. Därför bör inte ungdomar med funktionsnedsättning komma i kontakt med detta system enbart på den grund att de behöver avsluta sina grundläggande studier. Vi anser därför att aktivitetsersättning inte bör beviljas för detta ändamål."²⁹

Det finns starka skäl för att följa utredningens rekommendationer. Förekomsten av sjuk- eller aktivitetsersättning är försumbar bland unga som fullföljt gymnasieskolan. Ersättningen ges istället till dem som inte fullföljer studierna.³⁰

Förvisso är det rimligt att personer med starka medfödda eller tidigt förvärvade funktionsnedsättningar får svårt att klara skolan. Bland dem som upplever svårigheter i skolan finns dock många fler som är friska nog för att komma i arbete. Systemen bör inte utformas så att den senare gruppen kan hamna i aktivitetsersättning, ofta via förlängd skolform som mellansteg.

Det bör inte heller vara så att de offentliga ersättningarna blir åtta gånger högre för dem som läser vidare i grundskolan och kvalificerar sig för aktivitetsersättning på grund av skolgång, jämfört med

27. Ibid.

28. Socialdepartementet (2008).

29. Ibid.

30. SCB (2007).

dem som läser vidare men inte kvalificerar sig. Kraftiga incitament skapas för även relativt friska personer att få den högre ersättningen genom att definieras som att ha en funktionsnedsättning.

Återigen är det viktigt att skapa två separata system: Ett för dem som verkligen på grund av funktionsnedsättningar inte kan klara sig som andra studenter och behöver exempelvis längre tid för att studera. Ett för studenter som inte har kraftiga funktionsnedsättningar men kommit efter i studierna.

De ekonomiska incitamenten bör inte vara utformade så att individer tjänar på att bli stämplade som att ha funktionsnedsättningar fastän de i praktiken inte har dem. Tydliga definitioner bör dessutom införas för att motverka godtycklig definition av vem som har en nedsättning. Det är helt enkelt inte rimligt att personer med arbetsförmåga redan i gymnasieåldern hamnar i system som fungerar som en icke avsedd väg i långvarig försörjning från det offentliga.

För att åtgärda problemet med att så många unga hamnar i långvarigt beroende av socialförsäkringen är det inte bara viktigt att åtgärda utformningen av socialförsäkringens ersättningar och förlängd skolform, utan också att förbättra förutsättningarna för arbetsmarknaden att erbjuda dessa unga jobb.

6. EN INKLUDERANDE ARBETSMARKNAD

Idag hamnar många unga i långvarigt beroende av sjuk- och aktivitetsersättning, trots att tanken med systemen är att uppmuntra till inträde på arbetsmarknaden. Det är viktigt att reformera systemet, så att individer som har arbetsförmåga inte fångas i en beroendeställning medan de som saknar arbetsförmåga kan få en väl anpassad ersättning.

Samtidigt är det viktigt att arbetsmarknaden anpassas till att erbjuda den förra gruppen arbete. Som tidigare noterades har OECD framfört att den svenska arbetsmarknaden genom strikta arbetsmarknadsregler och höga minimilöner försvårar ungas inträde på arbetsmarknaden.³¹ Ännu svårare blir det för de unga som har viss funktionsnedsättning. Det är nämligen inte ovanligt att personer med funktionshinder hamnar i utanförskap även om de har arbetsförmåga.

Drygt en halv miljon svenskar i arbetsför ålder anser sig ha nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionshinder. Bland dessa finns minst 185 000 personer med nedsatt, men mindre allvarig, arbetsförmåga som står utanför arbetsmarknaden. Inklusivt 26 000 öppet arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga finns en arbetskraftsreserv på minst 211 000 personer med viss funktionsnedsättning som idag inte arbetar.³²

Prognosen ser inte ljus ut för gruppen. Sysselsättningen för dem med nedsatt arbetsförmåga har nämligen sjunkit mellan 1998 och 2008, liksom gapet i sysselsättning till övriga befolkningen. Det bör också anmärkas att i Sverige, liksom i andra industriländer, finns en trend att fler upplever sig ha funktionshinder när arbetslösheten överlag är hög. Att så många med funktionsnedsättningar står utan arbete relaterar således tydligt till svårigheter att komma i arbete.³³

Det är inte överraskande att svensk arbetsmarknad, som präglas av höga minimilöner och rigida anställningsregler, stänger ute många personer med funktionshinder. I en situation där både unga och funktionshindrade stängs ute är det inte heller förvånande att unga funktionshindrade är en grupp som drabbas ovanligt hårt.

Vad kan då göras för att få till stånd en förbättring? Fokus i Sverige ligger ofta på olika offentliga åtgärder. Denna strategi tycks inte ha burit frukt, då utanförskapet bland personer med

31. Se exempelvis OECD:s senaste ekonomiska utvärdering av Sverige (2008).

32. Jansson (2010).

33. Ibid.

funktionsnedsättningar ökat under senare år. Istället kan det vara bra att reformera den reguljära arbetsmarknaden till att vara mera inkluderande.

Det kan ske genom att anställningsskyddet liberaliseras. OECD har konstaterat att strikta anställningslagar är ett hinder i vägen för företagens möjligheter att anställa personer med funktionsnedsättningar.³⁴

Frågan om lönenivåer måste också ses över. Enklare arbeten som tidigare fanns i Sverige har med tiden försvunnit och är inte lönsamma för arbetsgivare med de lönenivåer som gäller idag. En politisk målsättning att inte ha låglönejobb går dock inte ihop med målsättningen att få ut personer med funktionshinder – som i vissa fall försörjts med bidrag under merparten av sina vuxna liv – i arbete.

Antingen bör lägstralöner anpassas så att det blir lönsamt att anställa fler med funktionsnedsättningar, eller så bör långvariga lönesubventioner införas för gruppen. Lönesubventioner är inget optimalt system, bland annat eftersom det skapar snedvridningar och kan tränga ut personer med vanliga anställningar. Ändå kan de vara en fungerande lösning.

De system som existerar idag inom ramen för bland annat nystartsjobb är dock tillfälliga. Vissa personer med funktionshinder kommer att ha låg produktivitet även efter inträde på arbetsmarknaden. För att dessa ska fortsätta arbeta krävs långvarig subvention.

Till sist har en ny studie visat att fler registreras som funktionshindrade hos Arbetsförmedlingen i kommuner med sämre företagsklimat. Effekten kvarstår när hänsyn tas till andra förklarande faktorer, som utbildningsnivå och ålder.³⁵

Sannolikt kan även reformer på statlig nivå att förbättra förutsättningarna till ett växande näringsliv gynna inträde för personer med funktionsnedsättningar. Ju fler jobb som skapas, desto större chanser får de som står i arbetsmarknadens utkanter att komma in i arbete.

34. OECD (2009).

35. Jansson (2010).

7. SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION

Systemet med förtidspension skapades ursprungligen för att hjälpa de äldre som av medicinska skäl inte längre kunde arbeta. Därefter började ersättningen användas som ett sätt att dölja den sanna arbetslösheten, genom att förtidspensionera personer av arbetsmarknadspolitiska skäl.

Även ungdomar som hade svårt att få jobb kom att förtidspensioneras, framförallt i delar av landet som präglades av hög arbetslöshet. För att motverka det långsiktiga beroende som skapades bland dessa unga infördes aktivitetsersättningen som särskild ersättning för yngre personer. Tanken var att ungdomarnas prestationsförmåga skulle stimuleras under åtgärden med hjälp av olika aktiviteter.

Reformen har dock inte varit en framgång. Det är sällsynt att individer lämnar ersättningen för att söka sig ut på arbetsmarknaden. Enligt Socialdepartementets utredning finns inget som tyder på att utvecklingen av de ungas arbetsförmåga har fungerat i praktiken. Istället låses unga fast i ett beroende som riskerar bli livslångt.

Inte heller kan aktivitetsersättning, eller den sjukersättning som ges för något äldre personer, anses vara ett inslag i den generösa välfärden. En grupp unga kan, på grund av starka medfödda eller tidigt förvärvade funktionsnedsättningar, aldrig förväntas arbeta. Det är orimligt att denna grupp ska leva med den låga levnadsstandard som försörjning via sjuk- och aktivitetsersättning innebär.

Det nuvarande systemet är således vare sig anpassat för personer som på grund av funktionsnedsättningar inte kan arbeta, eller de som är friska nog att kunna arbeta. Den förra gruppen förtjänar en mera generös ersättning från välfärden medan den senare inte bör låsas in i livslångt beroende.

Bland befolkningen som helhet har förlitan på socialförsäkringen som inkomstkälla minskat. Regeringens arbetslinje har framgångsrikt uppmuntrat en övergång från bidrag till arbete. Andelen unga (20–39 år) som försörjs via sjuk- och aktivitetsersättning låg länge stabilt kring cirka 3 procent av befolkningen, men har under senare år börjat sjunka.

En grupp går dock emot denna ström. Det är 16–19-åringar som försörjs via sjuk- och aktivitetsersättning. En viktig anledning är att systemet med förlängd skolgång fungerar som inträde till denna form av beroende.

Incitamentet är stort för unga som måste studera extra att kvalificeras som att ha funktionsnedsättningar när de måste läsa vidare på gymnasiet. Då ökar nämligen studieersättningen från 1 050 kronor till 8 000 kronor per månad. Förlängd skolgång fungerar därmed som en icke avsedd väg i långvarig försörjning via det offentliga.

Inträde i system som innebär att unga under lång tid, ibland hela livet, hamnar i utanförskap från arbetslivet bör så långt som möjligt undvikas. Bortsett de stora samhällsekonomiska förlusterna medför det nämligen en stor social och ekonomisk kostnad för de inblandade individerna, som hamnar i ekonomisk och social fattigdom.

Lika viktigt som det är att reformera ersättningsystemen är det att skapa en arbetsmarknad som förenklar inträde för unga, även de med vissa funktionshinder. Höga minimilöner och strikta arbetsmarknadslagstiftningar skapar inträdeshinder till arbetsmarknaden, som också friska ungdomar, som klarar gymnasieutbildningen, kan fastna i.

För personer som har funktionshinder och/eller inte klarar gymnasiet kan det bli ännu svårare att ta sig över dessa hinder. Det är dock möjligt att genom reformer förbättra situationen. Arbetsmarknadsliberaliseringar kan exempelvis bana väg för fler unga, även med funktionsnedsättningar, att komma i arbete.

Ändringar i lägstalönerna, genom att öppna för framväxten av fler enklare jobb eller skapa långsiktiga lönesubventioner, är också en viktig väg framåt. Till sist har det visat sig att det finns en positiv korrelation mellan god företagsklimat i svenska kommuner och mindre utanförskap bland personer med funktionsnedsättningar. Jobbskapande på den ordinarie arbetsmarknaden kan vara den väg in för personer i utanförskap som årtal av offentliga åtgärder inte lyckats uppnå.

REFERENSER

Studier/statistik

Edling, Jan (2010), *Agenda för Sverige*. Stockholm: Ekerlid.

Eurostats databas, tillgänglig på

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>>. Läst januari 2011.

Försäkringskassan (2007), *Förlängd skolgång : en ny väg in i aktivitetsersättning*. Redovisar 2007:07. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2008), *Strategier för begränsning av sjukfrånvaro och förtidspensionering : erfarenheter från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige 1990–2007*. Socialförsäkringsrapport 2008:5. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2009), *Ohälsoskulden 2008*. Socialförsäkringsrapport 2009:8. Stockholm: Försäkringskassan.

Höög, Jonas & Stattin, Mikael (2001), *Förtidspensionärer i ett tioårsperspektiv : en jämförelse av de nya förtidspensionärerna 1988, 1993 och 1998*. Solna: Arbetslivsinstitutet.

Inspektionen för socialförsäkringen (2010), *Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.

Jansson, Li (2010), *Handikappolitiken – en björntjänst i all välmening : hur fel fokus i sysselsättningspolitiken minskar tillgängligheten till arbetsmarknaden*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Konjunkturinstitutet (2003), *Den svenska sjukfrånvaron*. Konjunkturläget juni 2003. Stockholm: Konjunkturinstitutet.

OECD:s databas, tillgänglig på <<http://stats.oecd.org/index.aspx>>. Läst januari 2011.

OECD (2008), *Economic survey of Sweden 2008*. OECD.

OECD (2009), *Sickness, disability and work : breaking the barriers – Sweden : will the recent reforms make it?*. OECD.

Sanandaji, Nima (2010), *Utpensionerade ungdomar : glömda i debatten om socialförsäkringen?*. Stockholm: Timbro.

SCB (2007), *Tema: utbildning : ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*. Befolkning & välfärd 2007:4. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Socialdepartementet (2008), *Brist på brådska : en översyn av aktivitetsersättningen*. SOU 2008:102. Stockholm: Fritze.

Svenskt Näringsliv (2009), *Färre sjukskrivningar och fler arbetade timmar*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Verick, Sher (2009), *Who is hit hardest during a financial crisis? : the vulnerability of young men and women to unemployment in an economic downturn*. IZA discussion paper no 4359. Bonn.

Media

Dagens Nyheter (2007), "Tuffare sjukpenningregler i vårt stora reformpaket", 2007-09-13.

Metro (2009), "Förtidspension kan bli fattigdomsfälla", 2009-11-18.

Sveriges Radio (2006). "Kraftig ökning av unga förtidspensionärer", Ekot, 2006-12-04.

