

Minskat socialt skydd bland utrikes födda: ett resultat av en reformerad arbetslöshetsförsäkring?

Lutz Gschwind

Minskat socialt skydd bland utrikes födda^a

– ett resultat av en reformerad arbetslöshetsförsäkring?

av

Lutz Gschwind^b

2020-02-01

Sammanfattning

I samband med införandet av jobbskatteavdraget förändrades både kostnader och förmåner i arbetslöshetsförsäkringen den första januari 2007. Avgifterna höjdes kraftigt samtidigt som ersättningsnivån sjönk. Dessa förändringar ledde till att anslutningsgraden till a-kassan minskade avsevärt. Denna rapport presenterar en studie som undersöker på vilket sätt reformen påverkade inkomstskillnaden mellan in- och utrikes födda ersättningstagare av arbetslöshetsförsäkringen. Resultaten pekar på att andelen inkomstrelaterade utbetalningar minskade med 2,5 procentenheter i genomsnitt för hela befolkningen. Andelen bland nyanlända och utrikes födda från länder utanför Europa sjönk dock med upp till 7 procentenheter. Detta förklaras i studien med att både ekonomiska och sociala incitament för medlemskap i a-kassan varierar starkt mellan in- och utrikes födda arbetstagare.

^a Rapporten är en sammanfattning på svenska av studien som presenteras i Gschwind (2021). Jag skulle vilja rikta ett stort tack till Karl-Oskar Lindgren, Olof Åslund, Martin Lundin, Per Adman, Joakim Palme, Henrik Andersson, Jenny Jansson, Carin Atterby, Keith Mattingly, Ingegerd Wallén, JESP/ESPAnets doktorandpris kommitté, samt till de deltagare vid seminarier på Uppsala universitet, ESPAnet konferens 2019, SWEPSA konferens 2019 och ISAs RC19 konferens 2019 vars kommentarer har berikat denna studie.

^b Statsvetenskapliga Institutionen, Uppsala universitet. Email: lutz.gschwind@statsvet.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Data och metod.....	4
3	Resultat.....	5
3.1	Skillnader mellan in- och utrikes födda.....	5
3.2	Effekterna av vistelsetid.....	8
4	Slutsatser.....	10
	Referenser.....	12

1 Inledning

Grundtanken bakom den svenska arbetslöshetsförsäkringen kan sammanfattas med begreppet *liberté subsidée*, statlig subventionerad frihet. De första försäkringarna av detta slag skapades i slutet av 1800-talet. I den belgiska staden Gent började en del fackföreningar att erbjuda sina medlemmar förmånliga inkomstbortfallsförsäkringar som delvis finansierades av skattemedel. Systemet exporterades snart till andra länder och infördes som en ”frivillig statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring” i Sverige år 1935 (Vandaele 2006). Denna form av socialförsäkring, som nu kallas för ”Gentsystemet”, skiljer sig från andra både vad gäller organisationsform och målgrupp. Inkomstrelaterade ersättningar betalas ut till de som väljer att bidra med frivilliga avgifter i förväg. Den som däremot förlorar sitt arbete utan medlemskap får endast tillgång till ett grundbelopp. Detta belopp är betydligt lägre och dessutom orelaterat till den arbetslöses tidigare inkomst. Det socialskydd som skapas är på så sätt kopplat till både sysselsättning och individuell riskbenägenhet *innan* en person blir arbetslös (Korpi och Palme 1998, s. 668).

Den här rapporten sammanfattar en studie som undersöker på vilket sätt den beskrivna institutionella utformningen av den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen påverkar skillnaderna i försäkringsskydd mellan in- och utrikes födda arbetstagare (Gschwind 2021). Studien utvärderar effekterna av den reform av arbetslöshetsförsäkringen som implementerades strax efter den borgerliga valsegern 2006. Reformen ledde till en kraftig höjning av medlemsavgifterna den första januari 2007. Samtidigt sänktes ersättningstaket från 730 till 680 kronor per dag och ersättningsgraden kopplades regressivt till tid i arbetslöshet. Denna kombination av högre avgifter och lägre ersättningar ledde i sin tur till att den genomsnittliga anslutningsgraden i Sveriges a-kassor sjönk från 83 procent till 72 procent mellan 2006 och 2009 (Kjellberg 2014b, s. 29).

Studiens empiriska resultat pekar på att förändringarna av arbetslöshetsförsäkringen framförallt påverkade försäkringsskyddet bland utrikes födda arbetstagare. Andelen personer med inkomstrelaterade utbetalningar sjönk med 2,5 procentenheter i genomsnitt. Minskning bland utrikes födda varierade dock mellan 1 och 7 procentenheter beroende på födelseland och vistelsetid. Dessa empiriska resultat presenteras i rapporten och diskuteras i relation till ekonomisk och sociologisk forskning om invandring och arbetslöshet. Slutsatserna indikerar att försäkringsskyddet i länder med frivillig arbetslöshetsförsäkring är starkt kopplat till de ekonomiska och sociala incitament som påverkar arbetstagarernas beslut att gå med i en a-kassa. Medan förändringen av de ekonomiska incitamenten kan bidra till att förklara reformens effekt på den totala anslutningsgraden till arbetslöshetsförsäkringen kan de sociala incitamenten förklara

varför in- och utrikes födda med liknande arbetsmarknadsposition påverkades olika av reformen.

2 Data och metod

Syftet med studien är att undersöka hur skillnaderna i försäkringsskydd mellan in- och utrikes födda arbetstagare påverkades av de reformer i arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes 2006. För att göra det kombineras information från flera offentliga register. Det huvudsakliga registret kommer från Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) som samlar in individuppgifter om ersättningstagare från samtliga a-kassor i sin tillsynsdatabas (ASTAT). Registret innehåller information om ersättningsnivån för alla utbetalningar. Skillnaden mellan grundbeloppet och inkomstrelaterade ersättningar kan på så sätt identifieras för varje person. Urvalet som används består av alla utbetalningar som gjordes mellan 2002 och 2012 under första veckan av en ersättningstagarens tid i arbetslöshet. Grundbeloppet, som motsvarar ungefär 7 000 kr per månad betalades ut till 20 procent av alla individer i registret. Av de resterande 80 procent med inkomstrelaterade utbetalningar hade hälften en lön som översteg ersättningstaket. Detta innebar att dessa personer fick maxbeloppet av arbetslöshetsförsäkringen, dvs. 16 000 kr per månad innan första januari 2007 och 15 000 kr per månad därefter.

Uppgifterna om arbetslöshetsutbetalningarna kompletteras sedan med information om ersättningstagarens socioekonomiska position innan arbetslösheten som är hämtad från SCB:s register "LOUISE" och innehåller information om årslön, bransch och utbildningsnivå. Utöver detta används information om anställningstid innan arbetslösheten från SCB:s registerbaserade marknadsstatistik (RAMS), vilket gör det möjligt att utesluta individer som inte uppfyller arbetsvillkoret från analysen. För att ta hänsyn till andra faktorer som kan bidra till individers riskbenägenhet oberoende av deras ställning på arbetsmarknaden hämtas även data från LOUISE om deras ålder, kön och antal barn i hushållet (Halek and Eisenhauer 2001). LOUISE innehåller även information om tid för invandring vilket möjliggör beräkningar av individers vistelsetid i Sverige. Slutligen hämtas information om födelseland från registret över totalbefolkningen (RTB). Ursprungsländerna i studien är kategoriserade med hänsyn till den uppdelningen som används mest regelbundet i jämförande välfärdstatsforskning (Arts and Gelissen 2010).¹

¹ Detaljerna av kategoriseringen presenteras i Gschwind (2021).

Analyserna bygger på en så kallade ”difference-in-differences”-ansats (Bertrand, Duflo, and Mullainathan 2004). Skillnader mellan in- och utrikes föddas medlemskap i arbetslöshetsförsäkringen mäts och jämförs både innan och efter avgiftshöjningen. På detta sätt kan effekterna av reformen kopplas samman med information om födelseland och vistelsetid. Denna metod används regelbundet i policyforskning men är behäftad med vissa metodologiska problem. Ett problem är att sambandet i beräkningar av arbetslöshetsförsäkringsreformen inte säkert kan tolkas som en direkt kausal effekt. Reformen sammanföll i tid med flera andra viktiga institutionella förändringar, som till exempel införandet av jobbskatteavdraget. Även om dessa förändringar inte har ett tydligt samband med a-kassors utbetalningar, så kan de olika delarna av reformen ändå inte betraktas isolerat från varandra. Det är också värt att notera att analyserna inte visar förändringar över tid för en och samma person utan istället påvisar skillnader mellan individer med en jämförbar ställning på arbetsmarknaden innan och efter reformen. Slutsatserna av denna studies empiriska resultat dras med hänsyn till dessa begränsningar.

3 Resultat

I detta avsnitt redovisas effekterna av arbetslöshetsförsäkringsreformen på in- och utrikes föddas försäkringsskydd. I den första delen presenteras resultatet av fyra regressioner som använder data för perioden 2002–2012 för att studera hur sannolikheten att erhålla inkomstrelaterad ersättning påverkades av reformen och i vilken utsträckning storleken på effekten varierade mellan in- och utrikesfödda. Analyserna tar hänsyn till både förändring över tid och till individens tidigare ställning på arbetsmarknaden. Därefter presenteras resultatet av de regressionsanalyser som använder samma data men denna gång reducerad till ett urval av individer som endast består av ersättningstagare som är födda utanför Sverige. Genom att jämföra dessa analyser kan vi beräkna de effekter som den ökade medlemsavgiften hade på försäkringsskyddet bland personer som invandrat från olika områden men som levt lika länge i Sverige.

3.1 Skillnader mellan in- och utrikes födda

Medelvärdet i första raden av Tabell 1 visar att 78,7 procent av alla som erhöll arbetslöshetsersättning under perioden fick inkomstrelaterade utbetalningar i stället för grundbeloppet (kolumn 1). Den positiva effekten i rad 2 av kolumn 1 indikerar att andelen ökade med 2,4 procentenheter i anslutning till reformen. Vid kontroll för socioekonomiska faktorer framgår att andelen minskade i

genomsnitt med 2,5 procentenheter om man jämför arbetstagare med en liknande ställning på arbetsmarknaden (kolumn 2).

I kolumn 3 används en så kallad interaktionsmodell för att studera om reformen hade olika betydelse för in- och utrikesfödda. Analysen visar att utrikesfödda hade en 2,8 procentenheters lägre sannolikhet att erhålla inkomstrelaterad ersättning redan innan reformen. Denna skillnad ökade dock med ytterligare 3,2 procentenheter i samband med reformen. När ytterligare kontrollvariabler tillförs modellen minskar dock skillnaden i reformeffekten mellan in- och utrikesfödda något. Enligt de resultat som presenteras i kolumn 4 så ökade skillnaden i andelen in- och utrikesfödda som fick inkomstrelaterad ersättning med 2 procentenheter till följd av reformen.

Tabell 1 Mottagandet av inkomstrelaterade ersättningar innan/efter a-kassereformen

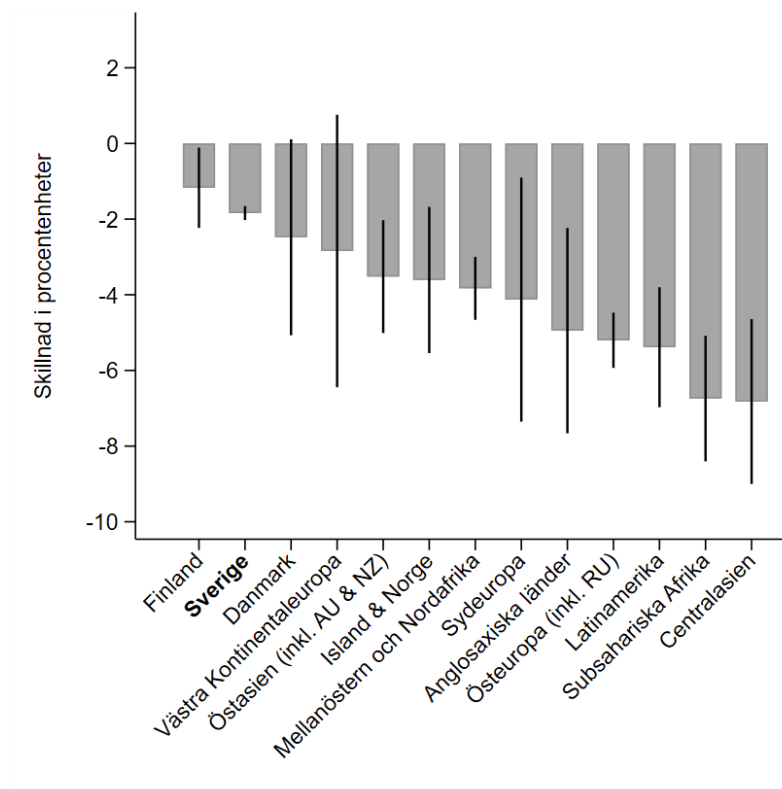
	K1	K2	K3	K4
<i>Medelvärde i hela datasetet</i>	0,787	0,787	0,787	0,787
	[0,410]	[0,410]	[0,410]	[0,410]
Ersättningar efter reformen	0,024***	-0,025***	-0,019***	-0,074***
	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,002)
Utrikes födda	-0,029***	-0,042***	-0,028***	-0,048***
	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,003)
Utrikes födda × Ersättningar efter reformen			-0,032***	-0,020***
			(0,002)	(0,002)
Kontroll för branschindelningen	✓	✓	✓	✓
Kontroll för socio-ekonomiska faktorer		✓	✓	✓
Interagerade kontrollvariabler				✓
Observationer	845 022	845 022	845 022	845 022

Not: Effektskattning av linjära regressionsanalyser med robusta standardfel inom parentes och standardavvikelse inom hakparentes. */**/** markerar att skattningen är statistiskt säkerställt skilt från 0 på 5-/1-/0,1-procentsnivån. Socio-ekonomiska indikatorer: inkomst före arbetslösheten, utbildningsnivå, kön, ålder och antal barn i hushåll

De skattade effekterna av reformen som presenterades i Tabell 1 visar de genomsnittliga skillnaderna i ersättningsskydd innan och efter reformen för de utrikesfödda som helhet. I Figur 1 presenteras istället resultatet uppdelat efter födelseland. Den indikerar att effekterna varierar inom populationen mellan -1 till -7 procentenheter. Minskningen av andelen inkomstrelaterade utbetalningar är störst bland utrikes födda från ursprungsländer som ligger geografiskt långt

bort från Sverige. Effekten är betydligt lägre för personer som är födda i Danmark eller Finland, de enda två länder förutom Sverige som tillhör Gentsystemgruppen i jämförande forskning (Vandaele 2006). Samtidigt visar konfidsensintervallen (de heldragna linjerna i figuren) att dessa skattningar är behäftade med relativt stor osäkerhet vilket gör att skillnader mellan ursprungsländer bör tolkas med försiktighet. Det övergripande mönstret framgår dock relativt tydligt från figuren.

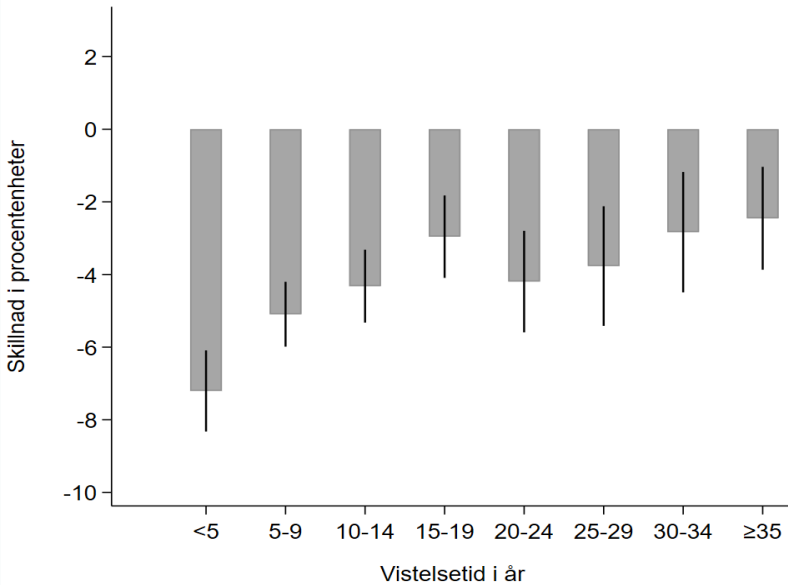
Figur 1 Skillnad i mottagandet av inkomstrelaterade ersättningar innan/efter reformen uppdelat på födelseland (inkl. 95 procent konfidsensintervall)



3.2 Effekterna av vistelsetid

Figur 2 redovisar reformeffekten för grupper med olika lång vistelsetid i Sverige. Resultaten pekar på att reformen hade en starkare effekt på ersättningsstagare som spenderat kortast tid i Sverige, dvs. anlämt mindre än 5 år innan utbetalningen gjordes. Minskningen av andel inkomstrelaterade utbetalningar i denna grupp är 7 procentenheter och därmed betydligt större än den genomsnittliga förändringen som presenterades tidigare (2,5 procentenheter). Med ett undantag minskar sedan denna skillnad med varje femårskategori, dvs. personer som bott länge i Sverige påverkades i mindre grad av reformen.

Figur 2 Skillnad i mottagande av inkomstrelaterade ersättningar före/efter reformen uppdelat på vistelsetid (inkl. 95 procent konfidensintervall)



4 Vad kan förklara ökande inkomstskillnader?

De skattningar som presenterats i den här rapporten visar på att skillnaderna i försäkringsskydd mellan in- och utrikesfödda ökade när a-kassornas medlemsavgifter höjdes den första januari 2007. Resultatet indikerar att andelen personer som erhöll inkomstrelaterad ersättning minskade mest bland individer som levt en kort tid i Sverige och bland individer födda i länder som geografiskt ligger långt bort från Sverige. Gschwind (2021) visar att det observerade sam-

bandet är signifikant och statistisk robust.² Som nämnts tidigare försvåras dock den kausala tolkningen av att flera andra stora institutionella förändringar genomfördes vid samma tid. Frågan är därför hur detta samband bör tolkas? Vad ligger bakom den ökade skillnaden mellan in- och utrikes föddas arbetsförsäkringsskydd?

En möjlig förklaring är att nyanlända individer oftast får tillgång till arbetsmarknaden via jobb med låga inkomst- och utbildningskrav (Ansla, Åslund och Sarvimäki 2018). Redovisningar av reformen visar att a-kassorna tappade flest medlemmar inom just den gruppen av arbetstagare (Kjellberg 2014b, s. 52–57). Det kan delvis förklaras med att avgifterna höjdes väldigt kraftigt inom branscher med låg lönenivå (Kjellberg 2014a, s. 20), men också av det faktum att inkomstrelaterade ersättningar är mindre attraktiva för personer med låga inkomster. Genom att tillgången till grundbeloppet är kostnadsfri är det huvudsakligen medel- och höginkomsttagare som har ekonomiska incitament att ansluta sig till försäkringen (Korpi och Palme 1998, s. 668). Detta kan bidra till att förklara varför andelen inkomstrelaterade utbetalningar sjönk betydligt mer bland individer som inte är födda i Sverige.

Men frågan som då uppstår är varför de signifikanta effekterna kvarstår när kontrollvariabler för sysselsättning och demografiska indikatorer inkluderas i analysen? Argumentet som utvecklats i Gschwind (2021) bygger på att kombinera ekonomiska och sociologiska teorier. Arbetslöshetsförsäkringen är inte ett renodlat omfördelningsverktyg som till exempel ekonomiskt bistånd, men den fyller en liknande funktion. Försäkringsskyddet upprätthålls med hjälp av skattemedel och statligt reglerade utbetalningsinstitutioner. I och med detta kan incitamenten för att ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen inte jämföras med incitamenten för att teckna olika typer av privata försäkringar, till exempel bil- eller hemförsäkringar. Samtidigt spelar dock anknytningen till (icke-statliga) fackföreningar en betydande roll. Den frivilliga statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen skapades för knappt hundra år sedan som en del av arbetarrörelsen. Tankesättet som ligger bakom dess utformning kan därför bäst beskrivas med det som Ahlqvist och Levi (2017) kallar ”community of fate”. Medlemmarna tillhör en gemenskap baserad på en kollektiv identitet kring likartade intressen och övertygelser. Detta har etablerat medlemskapet i arbetslöshetsförsäkringen som en norm i det svenska samhället. Normen kan hjälpa till att förklara varför en högre andel av inrikes födda fortsatte att vara medlem i försäkringen även efter reformen. Det förefaller således vara de sociala snarare än de ekonomiska incitamenten som dämpar effekterna av institutionella föränd-

² Analyser med en kortare observationstid (2005–2008) och analystekniker som tar hänsyn till den binära kodningen av den beroende variabeln (probit regression) ger liknande resultat.

ringar som avgiftshöjningar eller minskningar av ersättningsnivån bland de arbetstagare som skulle ha en rationell anledning att lämna systemet. Frågan som bör ställas är alltså egentligen inte varför andelen inkomstrelaterade utbetalningar minskade mer bland utrikes födda, utan varför den inte minskade lika mycket bland inrikes födda med jämförbara ekonomiska incitament.

De teoretiska argument som presenteras i Gschwind (2021) kan också användas för att förklara skillnader inom gruppen av utrikes födda ersättnings-tagarna. Forskning om attityder gentemot välfärdsstaten visar en stor diskrepans mellan nyanlända och inrikes födda. Skillnaden minskar dock över tid vilket leder till en konvergens av attityder och övertygelse till de normer som är etablerad hos den infödda befolkningen (Adman och Strömblad 2015; Gordon 1964; Reeskens och van Oorschot 2015). Detta skulle kunna förklara varför minskningen av andelen inkomstrelaterade utbetalningar sjönk mest bland nyanlända och individer från ursprungsländer som ligger långt bort från Sverige. Förmodligen är de ekonomiska aspekterna av a-kassan mer relevanta i denna grupp då medlemskapet som en social norm ännu inte upplevts. Detta kan i sin tur göra de som tillhör gruppen mer benägna att lämna försäkringen när medlemskapet blir mindre ekonomiskt fördelaktigt.

5 Slutsatser

Studien som sammanfattas i denna rapport redovisar de institutionella förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som trädde i kraft den första januari 2007. Medlemsavgifterna höjdes kraftigt för alla a-kassor samtidigt som ersättnings-taket sjönk från 730 till 680 kr per dag. Studien fokuserar på hur reformen påverkade skillnaden i försäkringsskydd mellan in- och utrikesfödda arbetstagare. Resultatet visar att andelen inkomstrelaterade utbetalningar sjönk med ungefär 7 procentenheter bland nyanlända och individer som anlät till Sverige från regioner som ligger geografiskt långt bort. Motsvarande minskning bland samtliga in- och utrikesfödda arbetstagare var endast 2,5 procentenheter. Denna skillnad i reformeffekt tolkas i studien som en kombinerad effekt av ekonomiska och sociala incitament. För inrikes födda kan beslutet att gå med i a-kassan tänkas spegla både ett rationell ekonomiskt val och den sociala normen om medlemskapet i arbetslöshetsförsäkringen. Utrikes födda kan tänkas vara mindre vana vid den sociala normen och därmed mer priskänsliga. Detta kan förklara varför de inkomstrelaterade utbetalningar sjönk mer för denna grupp efter reformens införande.

Resultatet tyder på att utformningen av arbetslöshetsförsäkringen har en stor påverkan på olika gruppers sociala skyddsnät. I framtiden vore det därför intressant att undersöka hur skillnaderna i försäkringsskydd mellan in- och utrikes födda utvecklades efter återinförandet av de tidigare lägre avgifterna under 2015 (Kjellberg 2014b, s. 82). I ett bredare sammanhang kan denna studie också ses som ett underlag till framtida reformer kopplade till migration och välfärd. Principen om *liberté subsidée* skapar både ekonomiska och sociala incitament som påverka olika grupper på olika sätt. I ett samhälle med en växande mångfald behöver dessa skillnader vägas in när välfärdsinstitutionernas utformning diskuteras.

Referenser

- Adman, Per och Per Strömblad. 2015. "Political trust as modest expectations." *Nordic Journal of Migration Research* 5(3): 107–16.
- Ahlquist, John S och Margaret Levi. 2017. *In the interest of others: Organizations and social activism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ansla, Laura, Olof Åslund och Matti Sarvimäki. 2018. "Immigration history, entry jobs, and the labor market integration of immigrants." Uppsala: IFAU.
- Arts, Wil Andreas och John Gelissen. 2010. "Models of the welfare state." I *The Oxford handbook of the welfare state*, Oxford handbooks in political science & international relations, Francis G. Castles m.fl. (red). Oxford: Oxford University Press, 569–85.
- Bertrand, Marianne, Esther Duflo, och Sendhil Mullainathan. 2004. "How much should we trust differences-in-differences estimates?" *The Quarterly Journal of Economics* 119(1): 249–75.
- Gordon, Milton M. 1964. *Assimilation in American life: The role of race, religion and national origins*. New York, N.Y: Oxford University Press.
- Gschwind, Lutz. 2021. 'When Free Choice Turns into a Pitfall: Conditional Social Protection for Immigrants in Voluntary Unemployment Insurance Systems'. *Journal of European Social Policy* 31(1): 3–14
- Halek, Martin, och Joseph G. Eisenhauer. 2001. "Demography of risk aversion." *The Journal of Risk and Insurance* 68(1): 1–24.
- Kjellberg, Anders. 2014a. *Växande avgiftsskillnader i a-kassan och utvecklingen därefter*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- . 2014b. *Vilka "hoppade av" a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Korpi, Walter, och Joakim Palme. 1998. "The Paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries." *American Sociological Review* 63(5): 661–87.

- Reeskens, Tim, och Wim van Oorschot. 2015. "Immigrants' attitudes towards welfare redistribution. An exploration of role of government preferences among immigrants and natives across 18 European welfare states." *European Sociological Review* 31(4): 433–45.
- Vandaele, Kurt. 2006. "A report from the homeland of the Ghent system: The relationship between unemployment and trade union membership in Belgium." *European Review of Labour and Research* 12(4): 647–57.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se