



FULL SYSSELSÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

# Populärversion av Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner

© Landsorganisationen i Sverige 2015

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2015

ISBN 978-91-566-3087-3

LO 15.08 1 000

# Innehåll

Förord	7
1. Det behövs en kickstart för Sverige	8
2. Myten om den självreglerande marknaden	10
Nyliberalismen gör entré	10
Det är dags att göra upp med myterna	12
3. Arbetsmarknadens utveckling fram till i dag	14
Full sysselsättning under efterkrigstiden	14
Historiskt hög arbetslöshet sedan 1992	15
Arbetslösheten bärs inte jämnt över befolkningen	16
Många vill jobba mer	17
Långtidsarbetslösheten har ökat	17
Det råder ekonomisk ojämlikhet	18
4. Tre grundläggande orsaker till arbetslösheten	20
Finanskrisen har lett till lägre efterfrågan	21
Misstag har spätt på Sveriges utveckling	21
Hushållen sparar mer och näringslivet investerar mindre	22
De senaste årens sysselsättningspolitik har inte fungerat	25
5. Målet är full sysselsättning	26
Fyra skäl för full sysselsättning	26
Det behövs en tydlig definition	27
Alla som vill och kan arbeta ska kunna göra det	28
En arbetslöshet på 2–4 procent är både rimlig och möjlig	28
Minst 85 procent ska vara sysselsatta	30
Det räcker inte med full sysselsättning	32

6. Det handlar om att öka efterfrågan på varor och tjänster	34
Ett finanspolitiskt program i två tidshorisonter	34
7. Det handlar om en stabiliseringspolitik för full efterfrågan	42
Penningpolitiken ska bidra till full sysselsättning	43
Det måste finnas en finanspolitisk beredskap	45
Det behövs en mer effektiv stabiliseringspolitik	48
Bankerna måste regleras hårdare	50
8. Det handlar om jämställdhet	
– förutsättning för full sysselsättning	53
Kvinnor har lägre sysselsättningsgrad än män	53
Kvinnor arbetar färre timmar än män	53
Svensk arbetsmarknad är kraftigt könsuppdelad	55
Klasskillnaderna förstärker könsskillnaderna	56
Heltid ska vara norm på hela arbetsmarknaden	57
Tillsvidareanställning ska vara norm på arbetsmarknaden	58
Fler fastställda kvalitetsnormer ska tas fram inom de kvinnodominerade yrkena	58
Samhällsservicen bör utvecklas	59
Det behövs ett jämnare uttag av föräldraledigheten	60
9. Det handlar om fackets roll	62
Facket är dess medlemmar	62
Facket verkar på arbetsmarknaden	63
Facket bär på en politisk idé	64
Teknikutveckling och innovation är av godo	64
Arbetsprocessen är grunden	65
Det fackliga arbetet förutsätter insikt	65
LO ska stödja samhällsintresset	66

10. Det handlar om lönebildning	68
Lönebildningen upprätthålls av självständiga parter	69
Lex Laval försvårar det fackliga arbetet	70
Det behövs en strategi för att hantera EU-rättens krav	70
Två parter på arbetsmarknaden räcker	71
Lönebildningen uppgift är att fördela rättvist och solidariskt	72
Lönebildningen sker i samspel med andra	74
Det blir färre arbetare och fler tjänstemän på arbetsmarknaden	75
Lönebildningen stabiliseras av fyra faktorer	75
Den solidariska lönepolitiken och samspelet med staten	77
Lönebildningen har ett antal utmaningar	78
Sänkta lägstalöner är ingen lösning	79
Det behövs mer utbildning och ökad efterfrågan	79
Lönebildningens viktigaste funktion är att fördela inkomsterna	80
Det behövs en solidarisk lönepolitik för Europa	83
Lönebildningens utmaningar i det 21:a århundrandet	85
11. Det handlar om arbetsmarknadspolitik	87
Trygga människor törs förändring	87
Det finns fyra stora utmaningar för arbetsmarknaden	88
Arbetsförmedlingens roll har förändrats	90
Arbetsmarknadsutbildning och praktik rustar för framtidens jobb	92
Arbetslivets krav ska stå i centrum för arbetsmarknadspolitik	93
Inför en trestegsgaranti med tidigare insatser	95
Satsa på fler insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga	95
Etableringen av nyanlända kan bli mer effektiv	97
Arbetslöshetsförsäkringen måste förstärkas	98
12. Det handlar om vuxenutbildning	102
Komvux och yrkesvux – två viktiga verktyg för utbildning	102
Yrkeshögskolan – en bra väg för utveckling och omställning	104
Yrkesintroduktionsavtal – ett sätt att säkra kompetens	105
Validering för omställning och matchning	106
Studiefinansieringen för alla, inte bara för unga	107

13. Det handlar om skolan	108
Kunskapsnivåerna sjunker	108
Likvärdigheten har försämrats	108
Yrkesprogrammen i gymnasieskolan måste bli bättre	110
Fritidshemmen ökar de jämlika livschanserna	111
Skolans personal behöver ett rejält statuslyft	111
Marknadsinslagen i skolan måste begränsas	112
Resurserna bör tilldelas utifrån socioekonomisk bakgrund	113
Förskolan ska finnas till för alla barn	113
14. Det handlar om investeringar och innovationer	116
Sverige behöver investera mer	116
Bostadsbristen hämmar utvecklingen	120
Innovationer och forskning gör Sverige framgångsrikt	122
15. Det handlar om välfärd	125
Välfärden står inför stora utmaningar	125
Det behövs nya resurser för välfärd	126
16. LO föreslår ...	127
Tidigare utgivna rapporter	138
Underlagsrapporter	138
Rapport till LOs kongress	139

## Förord

SVERIGE HAR LIDIT AV hög arbetslöshet sedan 1990-talet och har i dag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte klarar att uppnå målet om full sysselsättning och det går inte heller att gå tillbaka till gamla tiders lösningar. Sverige behöver i stället ny ekonomisk politik som kan förena full sysselsättning med rättvisa löner.

LO-kongressen 2012 beslutade om projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Arbetet avslutades 2015 och det har bland annat resulterat i 24 underlagsrapporter och huvudrapporten *Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner*. Förslagen i huvudrapporten kommer att behandlas på LOs kongress 2016. Detta är en sammanfattning av den rapporten. Materialet kan användas för egen förkovran eller för gemensamma studier utifrån den studiehandledning som har tagits fram.

På vilket sätt du än tar till dig materialet hoppas jag att den kan bidra till den viktiga diskussionen om dels hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning, dels hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Stockholm i augusti 2015

**Karl-Petter Thorwaldsson**

LOs ordförande

## 1. *Det behövs en kickstart för Sverige*

SVENSK EKONOMI BEHÖVER en kickstart i form av en kraftfull finanspolitisk stimulans. LO anser att staten bör satsa på följande områden.

**Välfärden.** Det finns stora kvalitetsbrister inom äldreomsorgen, skolresultaten har fallit under lång tid och kvinnors arbetsutbud hämmas av att det saknas barnomsorg på kvällar, nätter och helger. Samtidigt ökar behoven i välfärden på grund av allt fler äldre och allt fler yngre i befolkningen. För att kunna möta de demografiskt motiverade behoven och höja ambitionerna permanent behöver statsbidragen till kommunerna öka väsentligt.

**Arbetsmarknadspolitiken.** Den är en central del av den svenska modellen och har en avgörande roll för matchning och omställning på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken har rustats ner under lång tid, men förstärkta ekonomiska drivkrafter fungerar dåligt som metod för att få ut fler på arbetsmarknaden. I stället krävs en aktiv och rustande arbetsmarknadspolitik som gör att de arbetssökande kan möta arbetsmarknadens föränderliga krav och ta de jobb som växer fram. En viktig grupp är de utrikes födda. Deras möjlighet att skapa ett bra liv i Sverige är beroende av deras etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen måste snarast möjligt få tillräckliga resurser för att möta de arbetslösas behov.

**Arbetslöshetsförsäkringen.** Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig pusselbit på en arbetsmarknad som kräver hög förmåga till omställning. Den främjar rörligheten och ökar människors acceptans för strukturomvandling. Arbetslöshetsförsäkringen har kontinuerligt urholkats och måste förbättras avsevärt, så att fler omfattas av försäkringen och så att betydligt fler kan räkna med ett fullgott inkomstbortfallsskydd.



**Vuxenutbildningen.** Många unga lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg. De behöver en andra chans. Vuxenutbildningen får därmed en allt större betydelse i det svenska utbildningssystemet. Men vuxenutbildningen måste också ge plats för dem som avslutat gymnasieskolan men som vill eller behöver omskola eller vidareutbilda sig. Vuxenutbildningen bör byggas ut så att fler får chansen till utbildning oavsett tidigare bakgrund.

**Infrastrukturen.** Sverige har under lång tid satsat allt mindre på infrastruktur, både i förhållande till BNP och i förhållande till den ökade trafiken. Problemen med de låga investeringarna har blivit allt tydligare. Det råder kapacitetsbrist inom järnvägen och vägnätet. Nyinvesteringarna i trafikinfrastruktur bör höjas till 1 procent av BNP och resurserna till drift och underhåll bör höjas med 0,1–0,2 procent av BNP.

**Bostäder.** Bostadsbristen är ett växande problem. Svårigheten att hitta en ledig bostad, särskilt i de växande storstadsregionerna, leder till ett ekonomiskt produktionsbortfall och till högre arbetslöshet. Bostadsbristen måste mötas med ökade investeringar men också med en smartare bostadspolitik.

**Skolan.** Resultaten i skolan har försämrats. Skillnaderna mellan elever med olika bakgrund är stora. Skillnaderna mellan skolor har ökat. Färre elever går ut med betyg som ger dem gymnasiebehörighet. Särskilt viktigt är det att resurserna till skolan är tillräckliga för att ge elever med svagare förutsättningar möjlighet att klara sin utbildning.

## 2. Myten om den självreglerande marknaden

FÅ FÖRESTÄLLNINGAR HAR varit så dominerande och påverkat politisk-ekonomiska förhållanden så mycket de senaste decennierna som föreställningen om att marknaden reglerar sig själv. Tanken på den självreglerande marknaden som ideal och målsättning har förändrat sociala, ekonomiska och politiska förhållandena för människor i grund och botten och den tar sin grund i nyliberalismen.

Ibland används begreppet nyliberalism som ett skällsord, men nyliberalismen är mycket mer än ett nedsättande begrepp. Det är en sammanhållen politisk-ekonomisk teoribildning som präglat Sverige och västvärlden de senaste decennierna och tankarna tycks inte känna av några partigränser.

Nyliberalism vilar på en föreställning om människan där välbefinnandet främjas bäst genom att man ökar människors frihet till ett individuellt entreprenörskap. Lagstiftning, kollektivavtal, socialförsäkringar, skolor och andra institutioner som omger människan ska ge största möjliga utrymme för fria marknadskrafter och äganderätt.

Statens roll handlar primärt om att skapa och upprätthålla institutionella förhållanden som ger utrymme för marknadskrafterna. Om det inte finns en marknad på ett område är det enligt det nyliberala synsättet statens roll att skapa förutsättningar för marknadskrafterna, och på en rad områden har tidigare okända marknader vuxit fram i Sverige. Skolmarknaden, vårdmarknaden, utsläppsmarknaden och välfärdsmarknaden är exempel som många aldrig hade hört talas om för bara två-tre decennier sedan.

### ***Nyliberalismen gör entré***

Med president Ronald Reagan i USA och premiärminister Margret Thatcher i Storbritannien får föreställningen om den självreglerande marknaden fäste i världspolitikens maktcentrum. Tidens tankar skulle komma även till Sverige – men först senare. Med 1990-talskrisen gör nyliberalismen stor entré på den svenska politisk-ekonomiska scenen.

Sverige höll ut länge mot den framväxande nyliberalismen. Den fulla sysselsättningen upprätthölls under hela 1980-talet. Men det fanns problem med hög inflation och sviktande konkurrenskraft som delvis, men inte bara, var en följd av en ogenomtänkt avreglering av kredit- och kapitalmarknaderna. Sedan följde det tidiga 1990-talets djupa svenska bankkris med hög arbetslöshet och växande statsskuld. I budgetpropositionen 1990/91 var inflationsbekämpningen högsta prioritet för den dåvarande socialdemokratiska regeringen, och den borgerliga regering som tillträdde 1991 skar ner a-kassan och sjukförsäkringen, delvis med socialdemokratisk uppbackning. Allt detta kan dock med en portion god vilja ses som övergående krispolitik.

### *Sverige går från efterfrågan till åtstramning*

Det stora skiftet, sett ur svensk arbetarrörelses perspektiv, låg så sent som 1994–1995. Då gick svensk socialdemokrati över från att upprätthålla en tillräckligt hög efterfrågan i ekonomin för att klara jobben till en åtstramningsinriktad normpolitik för att på så sätt vinna ”marknadens” förtroende.

Avgörande verktyg för nyordningen var en självständig riksbank som kunde ”korrigera” löneökningstakten med räntevapnet, fastlagda budgetnormer med överskottsmål och treåriga utgiftstak samt en reglerad förhandlingsordning på arbetsmarknaden med ett aktivt medlingsinstitut. När denna omläggning gjordes beskrevs dock inget av detta som övergående krispolitik utan det var en del av nyordningen. A-kassan och sjukförsäkringen skulle dras ner till 75 procent av inkomstbortfallet. Även försvagningar av arbetsrätten kom upp på bordet.

Delar av nyliberalismens tankar, vilka spridit sig i världen, hade därmed införlivats även i socialdemokratins politik, och det stora skiftet skapade konflikter inom arbetarrörelsen. En del av dessa konflikter tycks ännu vara olösta.

### *Tidsandan påverkar och makten förskjuts*

I efterhand kan den politisk-ekonomiska omläggningen 1994–1995 ses som ett närmast övertydligt exempel på både maktförskjutning och tidsanda. Tidens övertygelse bland dominerande svenska ekonomer och samhällsdebattörer vid 1990-talets början var att Sverige gått för långt

med jämlikhetstanken och välfärdsidealerna. Assar Lindbeck, en nestor bland ekonomer med gott anseende inom socialdemokratien, hävdade att svensk ekonomi släpade efter. Han menade att landets höga skatter, små löneskillnader, anställningstrygghet och utbyggd välfärd har skapat "åderförkalkning" i ekonomins blodomlopp. Samma tankar började även att sprida sig inom socialdemokratien.

### ***Det är dags att göra upp med myterna***

Att göra upp med det nyliberala tankegodset handlar om att ifrågasätta och kritisera de påståenden om den självreglerande marknaden som ständigt omger oss. I mångt och mycket handlar det om myter som kommit att accepteras som sanningar, men inget tankeparadigm varar för evigt.

Därför är det dags att ge förslag på motfrågor och alternativa påståenden om de nyliberala myterna. Kanske sanningen bakom myterna är dess motsats? Tänk om höjda löner skapar fler jobb – inte färre? Kanske är detta arbetarrörelsens största utmaning: att formulera och bygga en sammanhängande berättelse om hur den kapitalistiska ekonomin åter ska bäddas in för att ge politiken och demokratin större utrymme.

### ***Myt: Arbetslösheten beror enbart på arbetskraftsutbudet.***

Utmaning: Är det inte så att det också krävs köpare? Att hela Europa präglas av en stagnation för att den samlade efterfrågan är för låg?

### ***Myt: Sänkta löner skapar fler jobb.***

Utmaning: Men det är höjda löner, särskilt för lågavlönade, som skapar efterfrågan. Behövs det inte en löneledd tillväxt i stället?

### ***Myt: Staten ska inte investera.***

Utmaning: Är det inte i stället tid för klimatsmarta framtidsinvesteringar när arbetslösheten är hög och räntan låg? Har vi råd att inte investera i våra barn och nya bostäder?

### ***Myt: Facken är för starka.***

Utmaning: Är det inte så att starka avtal och fack ger konkurrensneutralitet och omställningsförmåga? Uppvisar inte länder med starka fack – som Tyskland och de skandinaviska länderna – en högre tillväxt och konkurrenskraft än andra?

**Myt: Strejkrätten måste begränsas.**

Utmaning: Den svenska modellen bygger på balans mellan starka parter och strejkrätten är en nödvändig del av den balansen. Den modellen har tjänat Sverige väl. Är det inte i stället så att strejkrätten behöver tryggas även på europeisk och global nivå?

**Myt: Välfärdsstaten gör människor bekväma och lata.**

Utmaning: Länder med utbyggd välfärdsstat har tvärtom högre sysselsättningsnivå. Är det inte i stället så att väl utbyggda välfärdssystem är bra för medborgarna och samtidigt en konkurrens fördel?

**Myt: Marknader ska vara fria.**

Utmaning: Ska löntagaren göras till en handelsvara? Ska jorden och vattnet monopoliseras? Ska rätten till hälsa och utbildning göras till varor på en marknad? Ska oreglerade finansmarknader få hota samhällets stabilitet? Är marknaderna svaret på hela samhällsordningen?

Den svenska modellens grundtanke är att demokratisk reformism kan omvandla klassamhället steg för steg. Kärnan är ett avståndstagande, inte bara från kommunismen utan också från marknadsfundamentalismen. I grunden handlar det om demokratins framtid.

### **3. Arbetsmarknadens utveckling fram till i dag**

SVERIGE PRÄGLAS AV hög arbetslöshet men så har det inte alltid varit. Det har funnit långa perioder av mycket god tillväxt, stor tillströmning till arbetsmarknaden och plats för alla som vill ha ett arbete. Inkomstskillnaderna i dag är stora. Men utan det fackliga arbetet hade de sannolikt varit ännu större, och perioder som präglats av låg arbetslöshet har också präglats av mindre sociala skillnader. I detta avsnitt presenteras en bild av den svenska arbetsmarknadens utveckling och hur den har påverkat löner och inkomster.

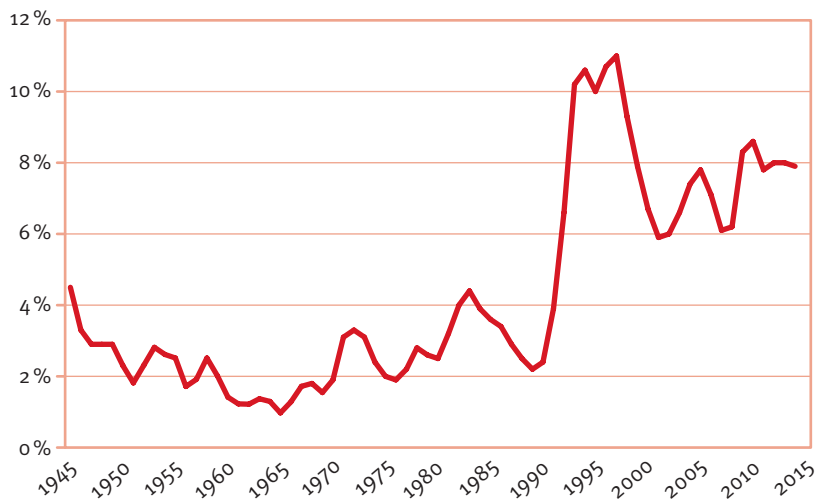
#### ***Full sysselsättning under efterkrigstiden***

Tiden efter andra världskriget innebar en lång period med goda ekonomiska förutsättningar. Den svenska industrin var intakt eftersom Sverige hade stått utanför kriget. Dessutom rådde stor efterfrågan på råvaror och varor i samband med uppbyggnaden av Europa under 1950- och 1960-talen. Det fanns gott om arbete och Sverige blev ett av världens rikaste industriländer. Samtidigt fanns det både politiska och ekonomiska förutsättningar att satsa på offentlig verksamhet och den offentliga sektorn byggdes ut kraftigt. Under denna period genomförde staten en av folkhemspolitikens största satsningar – miljonprogrammet (1965–1974), som gick ut på att alla i Sverige skulle kunna få en modern bostad.

Till stor del har den låga arbetslösheten under senare delen av efterkrigstiden också berott på att full sysselsättning varit högsta prioritet för den svenska ekonomiska politiken. En aktiv konjunkturpolitik har kombinerats med en aktiv arbetsmarknadspolitik och en successiv utbyggnad av utbildningssystemet. Sverige har också haft en bra arbetslöshetsförsäkring och ett högt skatteuttag. Denna modell har motverkat konjunktursvängningar, stärkt människors kunskaper och trimmat arbetskraften till att kunna ta de arbeten som uppstår på en föränderlig arbetsmarknad.

Tack vare kvinnornas inträde på arbetsmarknaden ökade arbetskraftsdeltagandet under 1970- och 1980-talen från 75 procent i början

**Diagram 3.1** Arbetslösheten sedan 1945, procent av arbetskraften



Not: Från och med 1970: arbetslöshet enligt ILO-definitionen i åldrarna 16–64 år. Dessförinnan: arbetslöshet i fackorganisationerna.

Källor: SCB (AKU) och LO-ekonomerna (1997).

av 1970-talet till som högst 85 procent av befolkningen (16–64 år) i slutet av 1980-talet. Sysselsättningsgraden var då historiskt hög, cirka 83 procent, och endast cirka 2 procent av arbetskraften var arbetslös.

### **Historiskt hög arbetslöshet sedan 1992**

Arbetslösheten under 1990-talskrisen slog mycket brett. Nästan 40 procent av den vuxna befolkningen var arbetslös åtminstone någon gång under 1990-talet, vilket motsvarar ungefär 1,8 miljoner personer. För en tredjedel av dessa handlade det om någon enstaka period på några månader upp till ett år, men drygt fyra av tio var heltidsarbetslösa under flera år. Drygt var fjärde var deltidsarbetslös, inte sällan under flera år.

Trots att krisen var över på några år, och arbetsmarknadsläget förbättrades avsevärt under andra halvan av 1990-talet, har svensk ekonomi

1 Arbetskraftsundersökningarna.

ännu inte nått ner till den låga arbetslöshet eller upp till den höga sysselsättningsgrad som rådde före 1990. Helåret 2014 var 411 000 personer arbetslösa i Sverige. Det motsvarar ungefär 8 procent av arbetskraften. Kvinnor och män är arbetslösa i ungefär lika stor utsträckning när man mäter arbetslöshet i grupper och i antal personer men arbetslösheten skiljer sig betydligt åt mellan grupper när det gäller bland annat ålder och socioekonomiska förhållanden.

Sverige har fortfarande en mycket hög sysselsättning vid en internationell jämförelse, en bra bit över genomsnittet för de 34 länder som ingår i OECD. Den genomsnittliga sysselsättningsgraden inom OECD-området (20–64 år) var 70 procent 2013 och Sverige ligger på runt 80 procent.

### ***Arbetslösheten bärs inte jämnt över befolkningen***

En beskrivning av den samlade arbetslösheten säger något om utvecklingen över tid och ger möjlighet till jämförelser med andra länder. Men det spelar också roll *hur* arbetslösheten fördelar sig mellan olika grupper i samhället. Arbetslöshet drabbar inte alla individer lika.

- **Arbetslösheten är lägre för välutbildade.** Ju högre utbildning, desto lägre risk för arbetslöshet. Under 1990-talet och fram till i dag har exempelvis arbetslösheten för universitetsutbildade (25–54 år) legat på runt 4–5 procent. Sysselsättningsgraden i denna grupp är närmare 90 procent. Arbetslösheten för dem som har gymnasieutbildning eller grundskoleutbildning är betydligt högre. Under 2000-talet har arbetslösheten ökat speciellt snabbt för dem som saknar gymnasieutbildning.
- **Arbetslösheten är högre för yngre.** Arbetslösheten är betydligt högre bland unga än bland äldre. Som regel är arbetslösheten lägst för personer i åldersgruppen 45–54 år och högst i åldrarna 16–24 år. Sverige har dessutom en hög ungdomsarbetslöshet ur ett internationellt perspektiv. Framför allt är arbetslösheten för gruppen tonåringar (16–19 år) hög och den har ökat snabbare än för andra grupper. Till saken hör dock att många i denna grupp fortfarande går i grundskolan eller läser på gymnasiet men ändå söker arbete. Dessutom har ungdomar betydligt kortare arbetslöshetstider än äldre.
- **Arbetslösheten är högre bland utrikes födda.** Sysselsättningen bland utrikes födda är drygt 15 procentenheter lägre än bland inrikes födda och arbetslösheten är 10 procentenheter högre. Detta gäller samtliga



åldersgrupper. Mönstret återspeglas även när siffrorna jämförs till exempel utifrån kön och utbildningsbakgrund, där kvinnor som varit i Sverige tio år eller kortare och som enbart har förgymnasial utbildning har den högsta arbetslösheten. Andelen arbetslösa faller i takt med att utbildningsnivån stiger men skillnaden mellan utrikes och inrikes födda kvarstår, även om den minskar med tiden man bor i Sverige.

### ***Många vill jobba mer***

Arbetslöshet mäts ofta i antalet personer i arbetskraften saknar ett arbete. Men ett viktigt mått är också hur mycket dessa personer arbetar. Antalet sysselsatta personer tar inte hänsyn till att en del är undersysselsatta, det vill säga har ett arbete men inte arbetar så många timmar som de skulle önska. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) var 7 procent av alla sysselsatta undersysselsatta 2013. Antalet undersysselsatta i åldersgruppen 15–74 år var i genomsnitt 331 000 under året, vilket motsvarar ett arbetskraftsutbud på 4,2 miljoner timmar.

Av kvinnorna arbetar 24 procent deltid, jämfört med 8 procent av männen. Skillnaden grundläggs tidigt. Redan i åldersgruppen 20–24 år deltidarbetar kvinnor i nästan dubbelt så hög utsträckning som män. Skillnaden växer och når sin topp i åldersgruppen 35–44 år, då kvinnor deltidarbetar i fyra gånger så stor utsträckning som män.

### ***Långtidsarbetslösheten har ökat***

1990-talskrisen innebar en kraftig ökning av antalet långtidsarbetslösa och det tog dock hela sju år från det att arbetslösheten började stiga till dess att den tydligt började minska igen. Detta gäller även långtidsarbetslösheten som minskade påtagligt från slutet av 1990-talet. Denna trend bröts i samband med den senaste finanskrisen.

Långtidsarbetslösheten uppgick till 2,3 procent av arbetskraften (16–64 år) helåret 2014. Fler män än kvinnor är långtidsarbetslösa, och sedan mitten av 2000-talet har långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften ökat bland personer utan gymnasieutbildning samt bland utrikes födda. Andelen långtidsarbetslösa i den utrikes födda arbetskraften var 7,1 procent 2013 medan motsvarande siffra för inrikes födda var 1,7 procent. I gruppen med enbart förgymnasial utbildning var långtidsarbetslösheten 5,8 procent.

### ***Det råder ekonomisk ojämlikhet***

Den svenska befolkningen har det betydligt bättre ställt i dag än i början av förra seklet. Lönerna i fasta priser, reallönerna, har ökat många gånger om de senaste 100 åren (1913–2012). Reallöneökningarna har skett stegvis och det är främst tre perioder som utmärker sig:

- Den första perioden inleddes direkt efter första världskriget och varade i cirka tre år.
- Den andra perioden inleddes efter andra världskriget och varade fram till oljekrisen 1973.
- Den tredje perioden inleddes i mitten av 1990-talet och pågår än i dag.

Reallön och köpkraft har ökat närmare 7 gånger på 100 år för en industriarbetare. Perioden efter 1995 har inneburit reallöneökningar med i snitt 2,3 procent i årstakt för arbetare och 2,8 procent för tjänstemännen.

### ***Inkomstskillnaderna har ökat***

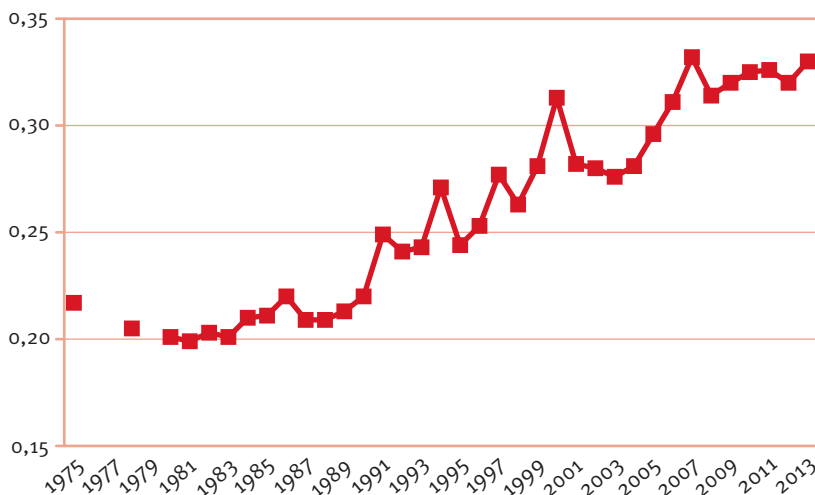
Samtidigt är Sverige det OECD-land där andelen fattiga har ökat snabbast de senaste 25 åren. Sverige är därmed inte längre världens mest jämlika land – samtliga nordiska länder liksom Tjeckien, Slovakien, Belgien och Österrike, har mindre inkomstskillnader.

Men de ökade inkomstskillnaderna sedan början på 1980-talet är inget unikt svenskt fenomen. I USA är huvudförklaringen till ökade inkomstskillnader att grupper med redan höga löner har haft en mycket bättre löneutveckling än personer med genomsnittliga löner. Toppen har alltså dragit ifrån. I Sverige är den viktigaste förklaringen en ökad ojämlikhet i förmögenheter och i avkastningen på dessa, det vill säga i kapitalinkomsterna.

Inkomstskillnaderna mäts ofta med den så kallade Ginikoefficienten. Den har ett värde mellan 0 och 1, där 0 innebär helt jämnt fördelade inkomster och 1 att en person har alla inkomster. Från 1980–1981 och fram till 2013 steg Ginikoefficienten i Sverige från 0,20 till 0,33.

Den minskade lönespridningen bland arbetare på 1970-talet var till stor del ett resultat av den solidariska lönepolitik som LO drev i syfte att minska löneskillnaderna mellan olika sektorer och yrkesgrupper. År 1980 kulminerade minskningen av lönespridningen. Samtidigt fick LO och LO-förbunden allt svårare att samordna sig om en gemensam solidarisk

Diagram 3.2 Ginikoefficient, disponibel inkomst per familjeenhet



Källa: SCB.

lönepolitik, och 1983 splittrades LO-samordningen när Metallindustriarbetareförbundet lämnade den. Något år senare började lönespridningen åter att öka och några år in på 1990-talet var lönespridningen bland arbetare åter uppe på samma nivå som i början av 1970-talet. Därefter har lönespridningen ökat ytterligare något.

### *Kvinnors löner är lägre*

Löneskillnaden mellan kvinnor och män har minskat de senaste 100 åren. År 1913 var timlönen för kvinnor endast 52 procent av männens timlön bland industriarbetare. År 2012 har timlönen för kvinnor inom industrin ökat till 92 procent av männens timlön.

Skillnaden mellan kvinnor och män minskade framför allt under 1960- och 1970-talen när de särskilda kvinnolönerna togs bort ur kollektivavtalen. Utjämnningen upphörde dock på 1980-talet och därefter har löneskillnaden bara minskat marginellt. En bidragande orsak till löneskillnaden är skillnaderna mellan mans- och kvinnodominerade yrken.

## 4. Tre grundläggande orsaker till arbetslösheten

SVERIGE HAR EN ARBETSLÖSHET på 8 procent, vilket motsvarar cirka 400 000 personer. Detta tyder på att det finns stora lediga resurser i ekonomin, det vill säga att den samlade produktionen i Sverige skulle kunna vara större. Arbetslösheten kan grovt delas in i:

- *efterfrågearbetslöshet* – det finns fler personer i arbetskraften än antalet arbeten
- *strukturarbetslöshet* – arbetskraften och jobben passar inte varandra
- *friktionsarbetslöshet* – arbetskraften och jobben hittar inte varandra direkt.

Struktur- och friktionsarbetslöshet brukar sammantaget ibland benämnas *jämviktsarbetslöshet*. Detta är detsamma som den nivå på arbetslösheten som är förenlig med stabil inflation. Enligt Konjunkturinstitutets definition av jämviktsarbetslösheten beror denna alltså inte på kortsiktiga variationer i till exempel löner, priser och inflationsförväntningar, utan den påverkas bara av så kallade *strukturella variabler*, exempelvis hur effektivt företag med vakanser och arbetslösa lyckas hitta varandra, ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen samt parternas agerande på lokal och central nivå. Arbetslösheten kan inte väsentligt understiga jämviktsarbetslösheten utan att inflationsmålet hotas.

Djupa och långvariga lågkonjunkturer kan påverka struktur- och friktionsarbetslösheten genom att strukturella faktorer förändras. Exempelvis kan individers kompetens och sökaktivitet påverkas negativt av att de varit borta länge från arbetsmarknaden. Detta innebär i sin tur att efterfrågeinsatser får betydelse för strukturarbetslösheten, och det finns ett antal åtgärder som bidrar till att minska jämviktsarbetslösheten, till exempel utbildning, arbetsmarknadspolitik i form av arbetsmarknadsutbildning eller subventionerade anställningar, arbetsförmedling och matchning av arbetssökande.

För att pressa ner arbetslösheten så nära noll som möjligt krävs därför *både* åtgärder som påverkar efterfrågearbetslösheten och åtgärder som sänker struktur- och friktionsarbetslösheten.

## ***Finanskrisen har lett till lägre efterfrågan***

Keynes utvecklade teorin om hur den samlade efterfrågan i en ekonomi påverkar sysselsättningen och om att staten bör föra en kontracyklisk ekonomisk politik, det vill säga att den ekonomiska politiken ska vara expansiv under lågkonjunkturer och åtstramande under högkonjunkturer för att dämpa konjunkturcykler. Den finanskris som startade hösten 2008 är ett paradexempel på när den ekonomiska politiken ska vara expansiv.

Krisen drabbade världsekonomin med full kraft och 2009 föll BNP med uppemot 5 procent i de flesta stora industrialiserade ekonomierna. Till en början blev svaret från världens centralbanker och regeringar resolut. Räntorna sänktes kraftigt och i en del länder bidrog finanspolitiken i försöken att få fart på ekonomin. Men när den akuta krisen var över valde olika länder olika väg.

Skillnaden blir särskilt tydlig när man jämför euroområdet med USA. Medan den amerikanska centralbanken behöll räntan på en låg nivå och tidigt använde sig av okonventionella metoder för att öka penningmängden och få ner räntorna, höjde den europeiska centralbanken räntan 2011. Ytterligare en skillnad är att euroområdet började strama åt finanspolitiken i samband med att ett antal euroländer fick akuta ekonomiska problem. Effekten av åtstramningspolitiken blev att hela euroområdet drev en politik för att minska de offentliga skulderna och hålla tillbaka löneökningarna.

Effekterna av de olika vägvalen är tydliga: År 2011 var arbetslösheten nästan lika hög i USA som i euroområdet. År 2015 har euroområdet en arbetslöshet som är nästan dubbelt så hög som i USA.

## ***Misstag har spätt på Sveriges utveckling***

För svensk del har den europeiska utvecklingen varit ett problem. Sverige är ett exportorienterat land som är beroende av hur det går i omvärlden, särskilt i Tyskland, Storbritannien, USA och de nordiska länderna. En svagare ekonomisk utveckling i dessa länder innebär att svensk produktion och sysselsättning drabbas negativt.

Men Sveriges svaga ekonomiska utveckling kan inte enbart kopplas till utvecklingen i omvärlden. Riksbanken och regeringen har gjort ett antal misstag från finanskrisen och framåt som har spätt på den svaga

utvecklingen. Den borgerliga regeringen agerade långsamt och tamt när finanskrisen drabbade Sverige. De föreslog allt för små åtgärder; en del var till och med verkningslösa. Finanspolitiska rådet menade exempelvis att statsbidragen till kommunerna borde ha höjts mer och att volymen i arbetsmarknadsutbildningen borde ha ökat i ett tidigt skede av krisen.

#### *Finanspolitiken borde ha varit mer aktiv*

Behovet av en aktiv och offensiv finanspolitik var dessutom särskilt omfattande efter den borgerliga regeringens nedskärningar av arbetslöshetsförsäkringen och omläggning av skattepolitiken. Arbetslöshetsförsäkringen är nämligen inte bara en försäkring utan den fungerar också som stötdämpare i hela samhällsekonomin. Vid lågkonjunkturer, när arbetslösheten stiger, får arbetslösa ersättningar och behöver därför inte dra ner sin konsumtion helt och hållet. Det innebär att efterfrågeminskningen i ekonomin blir lägre än om arbetslösa skulle sakna försäkring.

En annan förändring var att den borgerliga regeringens ekonomiska politik – med lägre fastighetsskatt, avskaffad förmögenhetsskatt och neddragningar i trygghetssystemen – hade vidgat de ekonomiska klyftorna i Sverige. Även detta försvagade ekonomins stötdämpare, eftersom höginkomsttagare i regel konsumerar en mindre andel av sin inkomst än låg- och medelinkomsttagare.

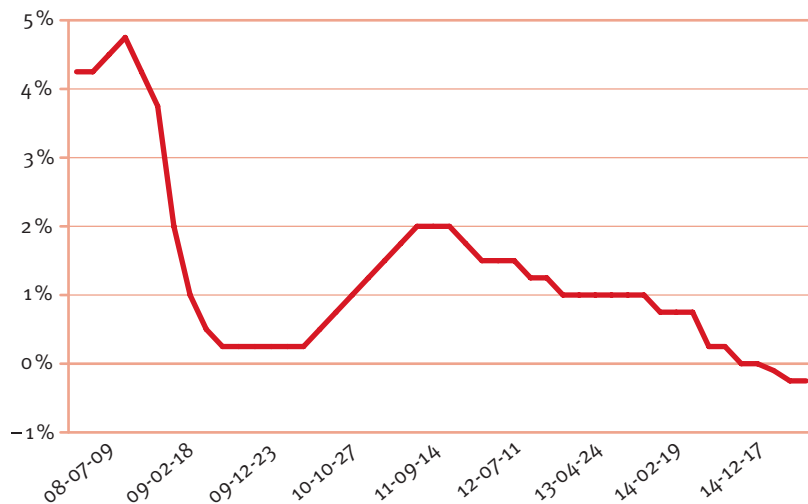
#### *Penningpolitiken bidrog till lägre konsumtion*

Men det är framför allt Riksbankens agerande som har varit föremål för debatt de senaste åren. Till en början agerade Riksbanken snabbt med att sänka reporäntan och vidta andra åtgärder i syfte att öka likviditeten i ekonomin. Men när den akuta krisen väl var över började Riksbanken höja räntan igen, för att sedan sänka den allt för långsamt – dels för att man såg relativt ljust på framtiden under en tid och menade att inflationen var på väg uppåt, dels för att man oroade sig för hushållens allt högre bruttoskuldssättning och därför ville göra det dyrare att låna.

#### ***Hushållen sparar mer och näringslivet investerar mindre***

En indikator på att det kan ha funnits problem i svensk ekonomi längre än bara sedan den senaste krisen är att Sverige har ett mycket stort och ihållande överskott i bytesbalansen i förhållande till BNP. En enkel be-

**Diagram 4.1** Riksbankens reporänta, i procent, januari 2008 till maj 2015



Källa: Riksbanken.

skrivning av bytesbalansöverskottet är att Sverige har en lägre efterfrågan på varor och tjänster från utlandet än vad utlandet har på varor och tjänster från Sverige. Sverige har haft överskott i bytesbalansen varje år sedan 1994. Sedan 2003 har det legat på mellan 6 och 9 procent av BNP.

Att Sverige har en stor export och internationellt attraktiva produkter och tjänster är på alla sätt positivt. Men det som är problematiskt är att bytesbalansöverskottet tyder på att de offentliga och privata investeringarna är för låga. De svenska hushållen sparar allt mer, inte minst till sin pension. Dessutom har investeringarna i Sverige under en längre period varit för låga. Främst gäller det bostäder och offentliga investeringar i transportinfrastruktur, men även näringslivets investeringar har varit för låga.

Fram till och med 1970-talet dominerades svenskt näringsliv av branscher som behövde investera mycket – till exempel gruvindustri, stålindustri, varvsindustri, pappersindustri, verkstadsindustri och byggnads-

industri. Investeringarna var ofta långlivade och kunde till stor del finansieras med lånat kapital. Men de senaste 30 åren har dessa branscher minskat i betydelse. Dessutom har de ändrat karaktär. Det svenska näringslivet består i dag mycket mer av tjänsteproducenter som kräver betydligt färre tunga, långsiktiga och belåningsbara investeringar.

#### *Arbetslösheten påverkas av både sparande och investeringar*

Det finns en tydlig koppling mellan arbetslöshet och privat finansiellt sparande. Ett högre finansiellt sparande ger en lägre inhemsk efterfrågan, vilket medför lägre produktion och högre arbetslöshet. Därför är det en viktig uppgift att förmå svenska hushåll att spara mindre och svenska företag att investera mer.

#### *Strukturarbetslöshet*

En självklar orsak till arbetslösheten är att det finns fler arbetssökande än det finns arbeten att söka. Men i en beskrivning av situationen på arbetsmarknaden måste även diskussionen om eventuella brister i arbetsmarknadens funktionssätt tas upp, till exempel svårigheter att matcha de arbetssökande med de arbeten som finns.

#### *Matchning och arbetskraftens sammansättning*

Det finns en ökad medvetenhet om att det finns matchningsproblem på svensk arbetsmarknad.

Arbetskraftens sammansättning har betydelse för matchningen, eftersom den påverkar såväl inflödet i arbetslöshet som jobbchanserna för dem som redan är arbetslösa. Under senare år har det skett en förhållandevis stor minskning av antalet personer utanför arbetskraften som är sjukskrivna eller förtidspensionerade av hälsoskäl. Med stor sannolikhet utgör därmed dessa personer numera en större del av arbetskraften. Om individer med hälsoproblem och svag anknytning till arbetsmarknaden träder in i arbetskraften innebär detta med stor sannolikhet både ett större inflöde i arbetslöshet och försämrade genomsnittliga jobbchanser för gruppen som helhet.

#### *Matchning och förändrad jobbsammansättning*

Sedan åtminstone millennieskiftet sker förändringar i sysselsättning-



ens sammansättning som tyder på en ny form av strukturomvandling. Enligt såväl svenska som europeiska och amerikanska studier pågår en jobbpolarisering där sysselsättningen ökar i ändarna av krav- och lönehierarkin, alltså bland låg- och höglönegrupperna, medan sysselsättningen i mellanskiktet minskar eller inte ökar i samma takt.

I tider av hög arbetslöshet och hård konkurrens om jobben blir en konsekvens av jobbpolariseringen att allt fler personer med längre utbildning tvingas söka sig neråt i kravhierarkin för att hitta ett jobb.

### ***De senaste årens sysselsättningspolitik har inte fungerat***

I samband med regeringsskiftet 2006 lades politiken om och regeringen prioriterade att öka de ekonomiska drivkrafterna för människor att delta i arbetskraften och vara sysselsatta. Detta har förstärkts genom ändrade skatter och ändrade villkor i de offentliga försäkrings- och bidragssystemen – förändringar som påverkar skillnaden mellan att arbeta och inte arbeta. Man införde även ett uppstramat regelverk, framför allt i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, vilket helt enkelt har inneburit att färre har rätt till ersättning från försäkringarna.

Den borgerliga regeringens bedömning har varit att de fem jobbskatteavdragen sammantaget på sikt ökar den varaktiga sysselsättningen med cirka 120 000 personer. Men den bedömningen baseras på modellberäkningar; det finns ingen analys av utfallet som styrker detta. Ekonomisk teori och uppskattningar med hjälp av historiska data gör det förvisso troligt att jobbskatteavdraget har haft eller bör få effekt åtminstone på arbetsutbudet, men hur mycket är högst osäkert.

Vid en första anblick kan de senaste årens utveckling verka bekräfta bilden av jobbskatteavdragets positiva betydelse för arbetsutbudet. Arbetskraften ökade förhållandevis snabbt med cirka 350 000 personer mellan 2006 och 2013, men detta kan till stor del förklaras av att befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år) har ökat med cirka 425 000 personer.

Den stora minskningen av antalet sjuka utanför arbetskraften indikerar att det snarare är de många reformerna inom sjukförsäkringsområdet som är en avgörande faktor för uppgången i arbetskraftsdeltagandet mellan 2006 och 2013. Det utesluter inte att jobbskatteavdraget kan ha haft effekt, särskilt bland personer över 65 år, men jobbskatteavdragets roll är långt ifrån avgörande.

## 5. Målet är full sysselsättning

ARBETSLÖSHETEN I EUROMRÅDET har under lång tid legat över 10 procent, i flera av EUs medlemsländer har den varit över 15 procent och i Spanien och Grekland har den till och med spräckt 25-procentsvallen. I massarbetslöshetens spår växer extrema rörelser sig starkare, rörelser som ställer olika etniska grupper mot varandra och som utmanar den demokratiska ordningen.

Även om Sverige inte är uppe på nivåer i närheten av våra sydeuropeiska grannar är omkring 400 000 personer, eller 8 procent, arbetslösa. Det drabbar inte bara de arbetslösa och deras familjer utan även samhället i stort. Arbetslöshet är ett slöseri med mänskliga resurser, för samtidigt som människor går arbetslösa blir stora behov i samhället inte tillfredsställda. Eleverna i skolan behöver bättre undervisning. Kvaliteten inom äldreomsorgen måste förbättras. Barnomsorgen måste byggas ut så att den är tillgänglig på kvällar, nätter och helger. Infrastrukturen måste byggas ut och underhållas bättre. Det behövs fler bostäder i de expanderande storstadsregionerna.

### ***Fyra skäl för full sysselsättning***

Det politiska svaret i Sverige och Europa borde under sådana omständigheter vara självklart: Bedriv en politik för ökad sysselsättning som möter de behov som finns i samhället. Men i stället för kraftiga insatser har de gångna åren har den ekonomiska politiken i land efter land haft andra prioriteringar. Budgetunderskotten, inflationen och hushållens skulder har setts som viktigare än full sysselsättning.

Detta gör det särskilt viktigt för fackföreningsrörelsen att förklara varför full sysselsättning bör vara en av politikens mest centrala mål. I grunden finns fyra skäl till detta.

- **Arbete ger människor möjligheten att försörja sig själva.** Den huvudsakliga inkomstkällan för de flesta är lönearbete. Att sakna arbete innebär ett stort inkomstbortfall och minskar möjligheten att utforma sitt liv som man vill ha det. En hög sysselsättning gynnar också individen

indirekt eftersom löntagarkollektivets förhandlingsposition mot arbetsgivare stärks och det blir lättare att upprätthålla höga löner och goda arbetsvillkor.

– **Arbete bidrar till hela samhällets materiella välbefinnande, inte bara till det egna.**

Det är genom arbete som vi bygger våra vägar, utbildar våra barn och tar hand om våra gamla. Arbetslöshet drabbar således inte bara enskilda personer utan gör hela samhället fattigare. Resurserna blir underutnyttjade samtidigt som många behov förblir otillfredsställda.

– **Människor mår i huvudsak bra av att arbeta.** Lönearbete gör även att människor mår bra. Att ha ett arbete innebär att man kan känna sig behövd, att man har en roll i samhället och att man bidrar till dess välbefinnande. Det ger människor en struktur i tillvaron, sociala kontakter, deltagande i kollektiva strävanden samt status och stöd för den egna identiteten, vilket svarar mot djupt kända behov hos de flesta människor.

– **Full sysselsättning bidrar till ökad sammanhållning och minskade klyftor.**

En av viktigaste skillnaderna i samhället är den mellan dem som har och dem som saknar arbete. I samhällen med massarbetslöshet ökar de ekonomiska, sociala och politiska skillnaderna.

Det är av dessa fyra skäl som kraven på full sysselsättning och arbete åt alla har ekat genom arbetarrörelsens historia. Men vad menas med slagorden? När råder det full sysselsättning?

### ***Det behövs en tydlig definition***

Det finns ingen enhetlig officiell definition av full sysselsättning att luta sig mot. Begreppet laddas med olika betydelser beroende på vem som uttalar det.

Den nuvarande socialdemokratiskt ledda regeringen har satt upp målet att Sverige 2020 ska ha lägst arbetslöshet i EU. Det är på många sätt ett bra mål, men det är inte heltäckande. EUs lägsta arbetslöshet betyder inte per automatik att Sverige har full sysselsättning. Arbetslösheten kan fortfarande vara för hög. Målet säger inte heller något om hur många som är sysselsatta eller hur arbetslösheten och sysselsättningen fördelas mellan olika grupper.

LO menar att bågen måste spännas hårdare. Det måste bli tydligare vad som menas med full sysselsättning. De konkreta sysselsättnings-

målen bör sättas högre och vara mer heltäckande än regeringens nuvarande mål.

### ***Alla som vill och kan arbeta ska kunna göra det***

För LO innebär full sysselsättning att alla som vill och kan arbeta ska ha ett arbete som det går att försörja sig på. Ingen ska behöva gå arbetslös mer än under korta perioder mellan två jobb eller under en kort period vid inträdet på arbetsmarknaden.

Men det räcker inte med låg arbetslöshet. För att begreppet full sysselsättning ska vara meningsfullt krävs det att andelen sysselsatta i befolkningen, den så kallade sysselsättningsgraden, är hög. Ju färre som arbetar, desto sämre blir förutsättningarna att finansiera den offentliga välfärden. Målet bör därför vara att sysselsättningsgraden ska vara tillräckligt hög för att finansiera en generös offentlig välfärd.

Slutligen kan måtten på arbetslöshet och sysselsättningsgrad dölja stora skillnader mellan olika grupper. Den totala sysselsättningsgraden kan exempelvis vara hög samtidigt som kvinnor har lägre sysselsättningsgrad än män eller samtidigt som utrikes födda har betydligt lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Målet bör därför vara att skillnaderna mellan olika grupper ska minimeras, så att arbetslöshet och sysselsättningsgrad blir så jämnt fördelat som möjligt.

### ***En arbetslöshet på 2–4 procent är både rimlig och möjlig***

Det är svårt att tänka sig en marknads- eller blandekonomi utan arbetslöshet. Människor flyttar och behöver hitta jobb på nya orter. Företag uppstår och läggs ner. Konkurrensen från omvärlden leder till rationaliseringar i företag och branscher.

Beräkningar visar att ungefär en femtedel av alla arbeten brutto omsätts under ett genomsnittligt år. En så omfattande omsättning innebär att det alltid kommer att finnas arbetstagare som är arbetslösa under kortare perioder. Denna arbetslöshet brukar kallas friktionsarbetslöshet, och det är svårt – och kanske inte ens önskvärt – att försöka eliminera den. Exakt hur stor den är går det inte att avgöra men man brukar tala om en eller några få procent.

Ett annat sätt att närma sig frågan om vilken arbetslöshetsnivå som är rimlig är att jämföra med hur det har sett ut historiskt, hur det ser

ut i andra länder i dag och hur det ser ut för de grupper som har lägst arbetslöshet i Sverige.

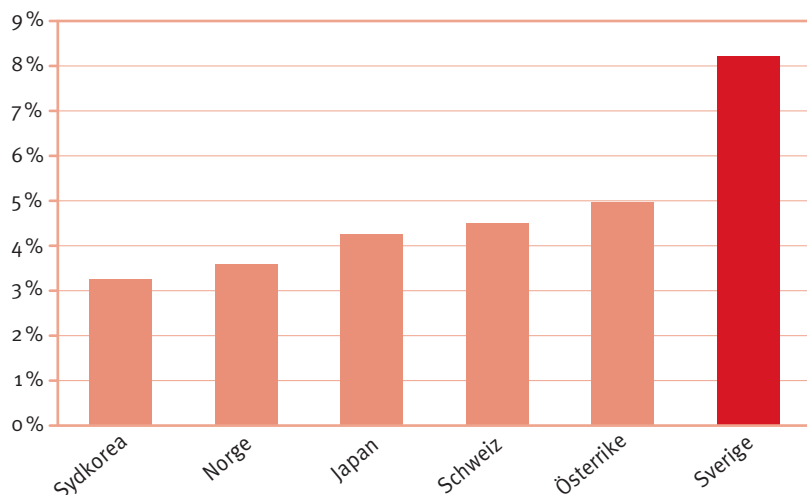
#### *Arbetslösheten var mellan 2 och 4 procent 1970–1990*

Från 1990-talskrisen och framåt har arbetslösheten som lägst legat på strax under 6 procent. Sedan finanskrisen 2008 har arbetslösheten ökat och har de senaste åren legat på omkring 8 procent. Men det har inte alltid varit så. Under perioden 1970–1990 var arbetslösheten nästan aldrig över 4 procent och under vissa perioder var den till och med nere på 2 procent. Tiderna förändras givetvis, men det finns inget som säger att dagens nivå på arbetslösheten utgör en naturlag. Uppenbarligen har situationen varit radikalt annorlunda tidigare.

#### *Arbetslösheten i toppresterande länder är mellan 3 och 5 procent*

Arbetslösheten är betydligt lägre i flera andra industrialiserade ekonomier än i Sverige. Om man jämför arbetslösheten för 15–64-åringar 2013

**Diagram 5.1** Arbetslösheten 2013 i toppresterande länder och Sverige, 15–64 år



Källa: OECD.

i Sverige med de länder som har lägst arbetslöshet i OECD ser man att de toppresterande länderna – Sydkorea, Norge, Japan, Schweiz och Österrike – hade en arbetslöshet på mellan 3,2 och 4,9 procent samtidigt som Sveriges arbetslöshet var 8,2 procent.

#### *Arbetslösheten för dem med lägst arbetslöshet är 3 procent*

Arbetslösheten är väsentligt lägre för inrikes födda jämfört med utrikes födda och den är i genomsnitt lägre ju högre utbildningsnivå man har. Den grupp som hade lägst arbetslöshet 2013 var eftergymnasialt utbildade inrikes födda kvinnor med två föräldrar som är födda i Sverige. I denna grupp var arbetslösheten bara 3 procent. Motsvarande för männen i samma grupp var 4 procent.

#### *Ett intervall är mer rimligt än en exakt siffra*

Jämförelserna ovan visar att det i olika länder, olika grupper och under olika tider är, och har varit, möjligt med en arbetslöshet på omkring 3 procent. Detsamma bör gälla Sverige av i dag. Men det är svårt att slå fast en exakt siffra för arbetslösheten, eftersom den normalt rör sig upp och ner beroende på var landet befinner sig i en konjunkturcykel. I stället bör man försöka få fram ett intervall inom vilket arbetslösheten kan tänkas röra sig. Detta intervall bör enligt LO ligga på mellan 2 och 4 procent.

### ***Minst 85 procent ska vara sysselsatta***

Arbetslösheten kan vara låg utan att sysselsättningen är hög. Under 1950-talet var detta vanligt, eftersom kvinnor yrkesarbetade betydligt mindre än män. Men det skulle också kunna ske i dag om människor slutar att leta efter jobb och lämnar arbetskraften. Ju färre som arbetar, desto sämre blir förutsättningarna att finansiera offentlig välfärd. Det finns därför anledning att både eftersträva låg arbetslöshet och hög sysselsättning.

När ett mål sätts för sysselsättningsgraden är det viktigt att slå fast för vilken åldersgrupp det bör gälla. I närtid är det rimligt att ha ett mål för 20–64-åringar. Skälet är att personer under 20 år i första hand ska studera på gymnasiet, inte arbeta. När det gäller personer över 64 år är det många som lämnar arbetskraften innan de har fyllt 65 år, ofta för att

deras arbetsmiljö inte gör det möjligt för dem att arbeta längre. Detta är särskilt tydligt i en del LO-yrken. Det är i dagsläget viktigare att denna grupp får möjlighet att arbeta till 65-årsåldern än att sträva efter att andra ska jobba ännu längre. När detta väl är uppnått kan det däremot vara rimligt målgruppen även omfattar personer högre upp i åldrarna.

Även för sysselsättningsgraden är det rimligt att jämföra med andra länder, bakåt i tiden och med de grupper i Sverige som har högst sysselsättning, för att ta reda på vilken nivå som är rimlig.

#### *Sysselsättningsgraden var över 85 procent i slutet av 1980-talet*

Efter 1990-talskrisen har sysselsättningsgraden bara legat på 80 procent eller över åren 2007–2008, men årtiondena före det var sysselsättningen högre. Exempelvis var den uppe i 85 procent under 1980-talets sista högkonjunkturår och i skiftet mellan 1980- och 1990-tal.

Den högre sysselsättningsgraden på 1980-talet indikerar att dagens nivå inte ska ses som ett tak. Samtidigt bör man ha i åtanke att det har skett strukturella förändringar som delvis förklarar sysselsättningsnedgången. En förklaring till minskningen är att allt fler unga i dag studerar till följd av utbyggnaden av högskolan, vilket måste ses som positivt.

#### *Sysselsättningsgraden i toppresterande länder ligger på över 82 procent*

Sverige har en hög sysselsättningsgrad jämfört med de flesta andra länder. Det som särskilt utmärker Sverige är att många kvinnor och många äldre lönearbetar. Flera viktiga politiska reformer har förbättrat förutsättningarna för kvinnor att delta i arbetslivet, till exempel avskaffandet av sambeskattningen och utbyggnaden av den offentliga sektorn.

Den höga sysselsättningen bland kvinnor har också haft betydelse för den höga sysselsättningen bland äldre. Kvinnors inträde på arbetsmarknaden för 30–40 år sedan har lett till att Sverige har en hög sysselsättning bland äldre kvinnor i dag. Att vi har fler äldre i arbetskraften beror också på att äldreomsorgen är relativt väl utbyggd, vilket gör det möjligt för fler äldre att arbeta i stället för att ta hand om sina anhöriga.

Men trots att Sverige har en hög sysselsättningsgrad så är vi inte bäst i klassen. År 2013 hade såväl Island som Schweiz en högre sysselsättningsgrad i åldersgruppen 20–64-åringar än Sverige.

### *Sysselsättningsgraden är mellan 86 och 88 procent för dem med högst sysselsättningsgrad*

Sysselsättningsgraden är högst för eftergymnasialt utbildade män födda i Sverige av svenska föräldrar. För denna grupp var sysselsättningsgraden 88 procent 2013. Motsvarande grupp kvinnor hade en sysselsättningsgrad på 87 procent. Även gymnasialt utbildade män födda i Sverige med svenska föräldrar hade en hög sysselsättningsgrad – 86 procent.

### *Det är fullt möjligt att spänna bågen hårdare än i dag*

Dagens sysselsättningsnivå på strax under 80 procent är, vilket exemplet ovan visar, långt ifrån vad som är möjligt. Sysselsättningsgraden i de bästa länderna ligger på 82–83 procent och historiskt sett har sysselsättningsgraden i Sverige varit uppe i över 85 procent, om än under en kortare period. För de grupper som har högst sysselsättningsgrad i Sverige i dag är nivån 87–88 procent. Det går alltså att spänna bågen hårdare än i dag. Målet bör vara att sysselsättningsgraden för 20–64-åringar uppgår till minst 85 procent.

### ***Det räcker inte med full sysselsättning***

Full sysselsättning är viktigt för att bygga ett bra samhälle, men det räcker inte. Ett samhälle måste också sträva efter andra värden, exempelvis ekonomisk utveckling, jämlikhet, jämställdhet, hållbarhet i arbetslivet och en hållbar miljö. Dessa värden samverkar ofta i strävan efter full sysselsättning men det behöver inte alltid vara så. Vissa jobbskapande åtgärder kan i stället inkräkta på vissa värden. En politik för full sysselsättning som samtidigt vill förbättra människors levnadsvillkor måste därför alltid se till helheten.

### *Ekonomisk utveckling*

En god ekonomisk utveckling i samhället ger möjlighet till ökad materiell levnadsstandard för såväl individer som för hela samhället. En politik för full sysselsättning ska inte stå i konflikt med en bättre ekonomisk utveckling, utan tvärtom bejaka den. Den ökande sysselsättningen bör därför i huvudsak ske i produktiva sektorer och verksamheter, vara välståndshöjande och bidra till en god reallöneutveckling. Den ekonomiska politiken ska syfta till fortsatt teknikutveckling och till att den svenska



ekonomin kan genomgå de strukturomvandlingar som måste ske för att fortsatt vara konkurrenskraftig.

### *Jämlikhet och jämställdhet*

Ekonomisk utveckling ska komma alla till del. Det är inte rimligt att ett fåtal lägger beslag på den välståndsökning som sker i ett samhälle. Alla människor bör få god tillgång till utbildning, hälso- och sjukvård, materiell konsumtion och kultur. Klyftorna mellan olika grupper måste minska. Det handlar om att utjämna villkor som beror på bland annat klass, etnicitet och kön.

### *Hållbarhet i arbetslivet*

Både den ekonomiska utvecklingen och en politik för full sysselsättning ska vara hållbara ur ett socialt perspektiv. Den ekonomiska tillväxten får inte ske till priset av människors hälsa och livsvillkor. Arbetskraften ska inte slitas ut på sina jobb. Ingen ska behöva råka ut för en dödsolycka på sitt arbete. Antalet olycksfall och arbetsrelaterade sjukdomar bör minska kraftigt. Alla har rätt till en trygg och säker arbetsmiljö som ger en yrkesmässig och personlig utveckling. Alla ska orka arbeta till pension och kunna avsluta ett långt arbetsliv med fysisk och psykisk hälsa i behåll.

### *Hållbar miljö*

Ett samhälle kan inte enbart bedömas utifrån sin aktuella nivå av ekonomisk välfärd och sysselsättning. Hänsyn måste också tas till framtida generationers möjligheter att leva fullgoda liv. Den ekonomiska utvecklingen och en politik för full sysselsättning måste därför vara långsiktigt hållbar och får inte ske till priset av en förstörd miljö genom exempelvis en kraftig höjning av jordens temperatur.

## 6. Det handlar om att öka efterfrågan på varor och tjänster

FÖR ATT UPPNÅ full sysselsättning är det viktigt att den samlade efterfrågan av varor och tjänster är hög.

Under Sveriges nuvarande ekonomisk-politiska ordning, med rörlig växelkurs och oberoende centralbank, antas det i första hand vara Riksbankens ansvar att öka efterfrågan. Ett skäl är att penningpolitiken antas få snabbare effekt på ekonomin än finanspolitiken och därför har större möjlighet att motverka konjunktursvängningar. Men i dag är redan räntan rekordlåg. Sedan den 18 februari 2015 har Sverige haft negativ reporänta.

Sverige har nått en punkt där det inte går att sänka reporäntan mycket mer. För att öka den samlade efterfrågan bör istället finanspolitiken användas för att stötta inhemsk konsumtion och investeringar.

Förutsättningarna för finanspolitiska stimulanser är goda. Räntan är negativ, statskulden är låg, prisnivån är i det närmsta orörlig och det finns gott om ledig arbetskraft. Dessutom finns det uppenbara behov av investeringar som skulle leda till högre tillväxt och högre sysselsättning. Det rör sig om ett järnvägsnät som lider av brist på underhåll, ett vägnät som på många håll är underutbyggt, om brist på bostäder i regioner där företagen behöver arbetskraft och behov av nyanställningar i skolan, omsorgen och sjukvården. Behoven förväntas dessutom öka de kommande åren på grund av den demografiska utvecklingen.

### ***Ett finanspolitiskt program i två tidshorisonter***

Ett finanspolitiskt program bör syfta till att öka efterfrågan, i såväl den offentliga som den privata sektorn. Det handlar om att få fler människor i arbete och stärka Sveriges långsiktiga förutsättningar för tillväxt.

Programmet bör vara indelat i två tidshorisonter:

- en *kortsiktig*, som handlar om att stimulera efterfrågan så länge räntorna är låga, inflationen obefintlig och arbetslösheten hög
- en *långsiktig* och mer måttlig stimulans som handlar om att Sverige ska ligga på en högre efterfrågenivå även i framtiden.

Rent konkret kan det handla om att regeringen inför finanspolitiska reformer i närtid men att dessa finansieras när ekonomin har tagit fart och arbetslösheten pressats tillbaka. På lång sikt bör det också utvärderas om dagens mål för det offentliga sparandet är rimligt eller om det bör ersättas med ett nytt mål.

#### *På kort sikt – kickstarta den svenska ekonomin*

En hög arbetslöshet, obefintligt inflationstryck och en låg räntenivå talar för att det behövs en finanspolitisk stimulans i närtid. Det finns i grunden fyra parametrar som har betydelse för hur stora de offentliga stimulanserna kan och bör vara.

- **Kommer stimulanserna att leda till ökad sysselsättning eller högre inflation?** Så länge människor går arbetslösa på grund av att för låg efterfrågan är förutsättningarna goda för att ökade finanspolitiska stimulanser leder till fler jobb, inte enbart till högre inflation.
- **Finns det lämplig användning av de ökade utgifterna?** Utväxlingen av varje satsad krona blir större om de ökade utgifterna inte bara används för ökad konsumtion utan också för produktiva utgifter och investeringar som har positiva effekter på sysselsättning och tillväxt.
- **Kommer hushållen och de privata företagen att spendera och investera mer eller mindre till följd av de ökade offentliga utgifterna?** Hushållens och de privata företagens beslut om att konsumera och investera påverkas i viss utsträckning utifrån vad de tror om framtiden. I dag är företagens investeringsnivå och hushållens konsumtion låg, bland annat för att man tvivlar på att ekonomin är på rätt väg.
- **Ryms en satsning inom ramen för EUs regelverk?** Enligt EUs regelverk får ett land ha ett underskott i de offentliga finanserna på högst 3 procent av BNP. Finansdepartementets senaste prognos är att Sveriges underskott kommer att uppgå till 1,3 procent av BNP 2015 för att därefter minska. Det finns alltså ett utrymme för finanspolitiska stimulanser på åtminstone 1,5 procent av BNP de närmaste åren. Vidare säger regelverket att medlemsländerna inte får ha en offentlig bruttoskuld som överstiger 60 procent av BNP. Sverige skuld är i dag omkring 40 procent av BNP, det vill säga långt ifrån EUs gräns.

Alla fyra parametrar talar för att stimulansen kan vara omfattande. Med

tanke på prognoserna för de närmaste åren kan en finanspolitisk stimulans motsvara cirka 1,5–3 procent av BNP.

Så länge inflationen och räntorna är låga och arbetslösheten kan pressas ned med hjälp av ökad efterfrågan finns det anledning för finanspolitiken att vara expansiv. Enligt Finansdepartementets prognoser uppnår Sverige ett balanserat konjunkturläge först 2018. Om inget annat inträffar bör alltså en finanspolitisk stimulans pågå åtminstone fram till dess, men det är viktigt att inte låsa sig vid ett årtal. Regeringen bör vara vaksam och beredd att stimulera ekonomin även under längre tid, om behoven kvarstår.

### *På lång sikt – ersätt överskottsmålet med ett mål för det offentliga sparandet*

Under den expansiva perioden på kort sikt kommer den offentliga bruttoskulden att öka. Det är rimligt, så länge avkastningen av åtgärderna är större än kostnaderna för skulden. Men på sikt måste de offentliga finanserna vara hållbara. Det betyder inte att man bör gå tillbaka till dagens överskottsmål. Tvärtom tyder mycket på att det har spelat ut sin roll.

Sverige har i dag starka offentliga finanser. Sedan 1990-talskrisen har den offentliga bruttoskulden sjunkit från 70 till 40 procent av BNP och den finansiella nettositionen har vänt från ett underskott på över 30 procent till ett överskott på över 25 procent av BNP. Problemen för Sveriges del ligger snarare på andra områden.

Skolresultaten är vikande. Den fysiska infrastrukturen är underutbyggd och lider av bristande underhåll med stora förseningar i tågtrafiken som följd. Bostadsbristen tilltar. Kvaliteten i äldreomsorgen är undermålig. Att enbart sträva efter att bygga upp en ännu starkare finansiell nettosition är därför inte rimligt.

Den socialdemokratiskt ledda regeringen har redan aviserat att det nuvarande målet för det offentliga sparandet kan ersättas med ett balansmål. Det är ett steg i rätt riktning men det är inte tillräckligt.

LO menar att regeringen bör tillsätta en utredning som prövar ser över dagens saldomål och redovisningssystem mer förbehållslöst. Exempel på alternativ som bör utredas är en nivå på statsskulden som andel av BNP, ett nytt mål för det finansiella sparandet och införandet av en drifts- och kapitalbudget. När man utreder frågan om en drifts- och

kapitalbudget bör man också pröva om begreppet investeringar kan ges en vidare innebörd än i dag.

#### *Produktiva investeringar ökar förtroendet för ekonomin*

Genom att de ökade offentliga utgifterna används produktivt stärks hushållens och företagens förtroende för svensk ekonomi. På så sätt kan dessa förväntas öka sina investeringar och sin konsumtion, vilket är nödvändigt för att effekterna av de finanspolitiska stimulanserna ska ha bäring även på längre sikt. LO menar att det behövs insatser på en rad områden.

#### *Resurserna till välfärden måste öka*

Välfärden utvecklas i dag i fel riktning. Det finns skrämmande kvalitetsbrister inom äldreomsorgen, skolresultaten har fallit under lång tid och kvinnors arbetsutbud hämmas av att barnomsorgen inte är tillgänglig på kvällar, nätter och helger. Samtidigt ökar behoven i välfärden på grund av allt fler äldre och allt fler yngre i befolkningen. För att möta de demografiskt motiverade behoven och skapa utrymme för en permanent ambitionshöjning behöver statsbidragen till kommunerna öka väsentligt.

#### *En arbetsmarknadspolitik som ger alla möjlighet att delta på arbetsmarknaden*

Alla som vill och kan arbeta ska också få möjlighet att göra det. För att det ska bli möjligt krävs en rad åtgärder på arbetsmarknadspolitikens område.

#### *Stärk Arbetsförmedlingen*

Resurserna till Arbetsförmedlingen har inte hängt med i de utmaningar arbetsmarknaden står inför, med en historiskt hög arbetslöshet och fler personer i arbetskraften som kräver mer stöd och tid för att hitta ett arbete. Arbetsförmedlingens roll och ansvar för förmedling och matchning bör stärkas.

#### *Öka arbetskraftens omställningsförmåga och matchning*

Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna är en central del av den svenska modellen. I perioder med hög strukturomvandlingstakt ska arbetskraften rustas för att kunna anta nya utmaningar i arbetslivet. Denna del

av politiken har under lång tid rustats ner. Arbetskraften ska rustas för dagens och framtidens arbetsmarknad med mer aktiv arbetsmarknads- politik, fler och bättre arbetsmarknadsutbildningar och större möjligheter att fullfölja sina studier.

#### *Inför nolltolerans mot långtidsarbetslöshet*

Långtidsarbetslösheten har ökat. Detta får förödande effekter för individerna och för samhället. Det är viktigt att tidigt fånga upp personer som riskerar att hamna i arbetslöshet. Det bör råda nolltolerans mot uteblivna tidiga insatser för arbetslösa och finnas garantier för rustande insatser under arbetslöshetstiden. Det finns stora behov av fler subventionerade anställningar till betydligt bättre villkor än i dag. Samhall bör tillföras mer resurser.

#### *Snabba upp etableringsinsatserna för nyanlända invandrare*

Utrikes föddas möjlighet till att skapa ett bra liv i Sverige är beroende av deras etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen måste snabbt upprätta etableringsplaner och påbörja arbetsmarknads- och utbildningsinsatser för nyanlända.

#### *Förbättra arbetslöshetsförsäkringen kraftigt*

En god arbetslöshetsförsäkring är en viktig pusselbit på en arbetsmarknad som kräver hög omställningsförmåga. Den främjar rörligheten och ökar individernas acceptans för strukturomvandling. Denna försäkring har dock kontinuerligt urholkats. Framöver krävs en kraftigt förbättrad försäkring med höjda tak som sedan indexeras efter utvecklingen i ekonomin. Fler bör omfattas av försäkringen.

#### *Vuxenutbildningen ska bidra till ett livslångt lärande*

Vuxenutbildningen får en allt större betydelse i det svenska utbildnings- systemet. En förklaring är att ett förhållandevis stort antal unga lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg. De behöver en andra chans att förbättra sina möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden eller studera vidare. Men vuxenutbildningen har även andra viktiga målgrupper:  
– personer med en högskoleförberedande gymnasieutbildning som vill byta till ett yrke som kräver yrkesutbildning

- personer med en yrkesinriktad gymnasieutbildning som behöver högskolebehörighet
- personer med en yrkesinriktad gymnasieutbildning som vill vidareutbilda sig inom sitt yrke.

Vuxenutbildningen bör byggas ut så att fler får chansen till utbildning oavsett tidigare bakgrund – kunskapslyftet inom Komvux och yrkesvux bör utökas. Yrkesvux och yrkeshögskolan bör ges en utökad och långsiktig finansiering. Studiefinansieringen för vuxna bör göras mer generös.

### *Näringslivets förutsättningar måste förbättras*

Sverige behöver göra mer – investera mer, bygga mer, satsa mer. Näringslivet spelar en viktig roll men det är också viktigt att staten ger näringslivet förutsättningar att satsa och växa.

### *Vänd den negativa trenden i investeringar i infrastruktur*

Sverige har under lång tid satsat allt mindre på infrastruktur, både i förhållande till BNP och i förhållande till den ökade trafiken. Problemen med de låga investeringarna har blivit allt tydligare. Det råder kapacitetsbrist inom järnvägen och vägnätet. För att möta behovet nyinvesteringarna i trafikinfrastruktur höjas till 1 procent av BNP och resurserna till drift och underhåll höjas med 0,1–0,2 procent av BNP.

### *Möt bostadsbristen med investeringar och smartare bostadspolitik*

Bostadsbristen är ett växande problem. Svårigheten att hitta en ledig bostad, särskilt i de växande storstadsregionerna, leder till ett ekonomiskt produktionsbortfall och till högre arbetslöshet. Bostadsbristen måste mötas med ökade investeringar men också med en smartare bostadspolitik. Statens ansvar för bostadsförsörjningen bör utvidgas, byggprocessen snabbas upp och rörligheten på bostadsmarknaden förbättras.

### *Satsa på fler innovationer och jobbskapande forskning*

För att stärka svensk konkurrenskraft behövs en förnyad innovationsstrategi som bland annat innehåller nya branschprogram för svenska nyckelbranscher och en handlingsplan för offentlig upphandling av innovationer.

### *Skolan lägger grunden för den framtida arbetskraften*

En av Sveriges stora möjligheter inför framtiden är en välutbildad befolkning som kan möta framtidens behov av arbetskraft. Detta grundläggs redan i tidig ålder och därför behövs det rejäla satsningar på skola och förskola.

### *Satsa mer resurser på skolan*

Resultaten i skolan har försämrats. Skillnaderna mellan elever med olika bakgrund är stora. Skillnader mellan skolor har ökat. Färre elever går ut med betyg som ger dem gymnasiebehörighet. Staten och kommunerna har inte skjutit till tillräckligt med resurser till skolan över tid. Särskilt viktigt är det att resurserna till skolan är tillräckliga för att ge elever med svagare förutsättningar möjlighet att klara sin utbildning. Mindre klasser har betydelse för elevernas studieresultat; det gäller särskilt för elever med mindre fördelaktiga förutsättningar.

### *Ge skolans personal ett rejält statuslyft*

Det viktigaste skälet till problemen på skolområdet är, enligt vad forskningen visar, förändringar i sammansättningen av lärarna och deras förutsättningar. Att arbeta inom skolan är inte vad det en gång var. Samtidigt som lärarna har fått ökad arbetsbörda har andra yrkesgrupper som tidigare fanns i skolan – till exempel administratörer, vaktmästare, måltidspersonal och städare – blivit färre. Allt fler barn går dessutom på fritidshem men resurserna hänger inte med. Mindre barngrupper, högre personaltäthet i skolan och personal med utbildning för att arbeta med barn är grundläggande för att möta varje barns behov och kompensera för barns olika förutsättningar.

### *Skapa en förskola för alla barn*

Förskolan är en viktig del av det svenska utbildningssystemet. Det är det första steget i barns lärande, och den pedagogiska verksamheten inom ramen för förskolan lägger grunden för människors utveckling och utbildning resten av livet. Kvaliteten i förskolan bör öka genom att det finns krav på bemanning med rätt utbildad personal, att rekommendationen om barngruppsstorlek i förskolan återinförs samt att verksamhetsformen pedagogisk omsorg ses över. Förskolan ska vara tillgänglig



för alla barn oavsett föräldrarnas arbetsmarknadsstatus. Förskoleklass bör göras obligatoriskt.

## 7. Det handlar om en stabiliseringspolitik för full efterfrågan

DEN STABILISERINGSPOLITIK SOM råder i Sverige (och i många andra länder) brukar beskrivas som normpolitik. Normpolitikens idéer växte fram på 1980-talet som en reaktion på politikernas svårigheter att hålla inflationen och statsfinanserna i schack.

Efter andra världskriget och fram till början av 1970-talet präglades den svenska ekonomiska politiken av *keynesianism*, det vill säga att den ekonomiska politiken skulle användas för att motverka konjunktursvängningar. Till att börja med fungerade det bra. Finanspolitiken var i stort sett konjunktursvängningsfri fram till i slutet av 1960-talet och arbetslösheten var låg. Under 1970-talet användes expansiv finanspolitik för att mildra effekterna av den internationella lågkonjunkturen, men denna politik tvingade fram ett antal devalveringar som skulle mildra effekterna av en skenande kostnadsutveckling.

Den nya ekonomisk-politiska strömning som tog vid efter det kan i stället beskrivas som ett avståndstagande från en ekonomisk politik som uttryckligen syftar till att stabilisera arbetslösheten över konjunkturer. I stället argumenterade många ekonomer för en politik med låg och konstant inflation som främsta mål. Man menade att den tidigare politiken bara ledde till hög inflation och devalveringar utan några positiva långsiktiga effekter.

Företrädarna argumenterade också för att övergången till en sådan prisstabiliseringspolitik skulle kombineras med en rad reformer, till exempel reformerad lönebildning, ett nytt skattesystem, en avreglerad kreditmarknad, en avreglerad bostadsmarknad och en ny finanspolitik. Tanken var att reformerna skulle öka trovärdigheten för den nya politiken och samtidigt markera ett brott mot den tidigare politiken.

I dag kan man nog påstå att förespråkarna för denna omläggning har fått igenom sina ambitioner på de flesta områden. Det strama regelverket kring finans- och penningpolitiken är ett faktum. Samtliga produktmarknader har omfattats av avregleringsvågen. Arbetsmarknaden är möjligen den sista bastionen, men även den påverkas av avreglerande reformer från 1990-talet fram till i dag.

## ***Penningpolitiken ska bidra till full sysselsättning***

Riksbanken har ett mycket viktigt uppdrag: att stabilisera ekonomin. En väl avvägd penningpolitik bidrar till att mildra effekten av internationella lågkonjunkturer på svensk efterfrågan. Riksbanken i Sverige har dock inte utfört detta uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Det råder ingen tvekan om att penningpolitiken har varit för stram sedan inflationsmålet infördes. Riksbanken har inte tagit tillräcklig hänsyn till arbetslöshet och sysselsättning. Penningpolitiken har bidragit till att arbetslösheten är högre än den annars skulle kunna ha varit. Det är svårt att karaktärisera den svenska penningpolitiken sedan finanskrisen 2008 som något annat än ett misslyckande.

Men problemen sträcker sig ännu längre bakåt i tiden. Den genomsnittliga inflationen har varit för låg i förhållande till målet i mer än 20 års tid. Riksbanken har misslyckats med att uppfylla inflationsmålet. Sedan 1998 har femårsgenomsnittet aldrig överskridit 2 procent. Genomsnittet från 1995 fram till oktober 2014 är 1,2 procent, det vill säga långt under 2 procent.

### ***Penningpolitiken påverkar sysselsättning och arbetslöshet på kort sikt***

Det finns inget långsiktigt utbyte mellan arbetslöshet och inflation, eftersom hushåll och företag på sikt anpassar lönekrav och priser till den faktiska inflationen. När Riksbanken sänker styrräntan påverkar det den reala räntan, vilket stimulerar konsumtion och investeringar och ökar efterfrågan. En högre efterfrågan leder i sin tur till att företagen vill höja priserna på sina varor och anställa fler för att öka produktionen. De är då beredda att betala högre löner. Löntagarna kommer å sin sida vilja kompensera sig för de högre priserna och så stiger kostnaderna för företagen. Om inflationen stiger för högt över inflationsmålet kommer Riksbanken dessutom att höja räntan.

Om inflationsförväntningarna överensstämmer med inflationen, och om hushåll och företag anpassar sig till detta, kan penningpolitiken på lång sikt inte påverka sysselsättning och arbetslöshet. De långsiktigt hållbara nivåerna för sysselsättning och arbetslöshet bestäms i stället i huvudsak av faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. På kortare och medellång sikt kan dock penningpolitiken påverka sysselsättning och arbetslöshet.

Sedan inflationsmålet introducerades 1995 har det visat sig att inflationsförväntningarna ganska snabbt anpassade sig till inflationsmålet, trots att den faktiska inflationen i genomsnitt har varit betydligt lägre än målet. Detta innebär att det inte är självklart att inflationsförväntningarna anpassar sig till den faktiska inflationen, inte ens under en så lång period som 15 år. I lönebildningen har parterna utgått ifrån att Riksbanken ska hålla sig till målet på 2 procents inflation i genomsnitt. Inflationen har dock legat under 2 procent i snitt, vilket har inneburit att reallöneökningarna har blivit högre än avsett och sysselsättningen lägre på lång sikt.

Hög arbetslöshet under en tid riskerar i sin tur att medföra högre långtidsarbetslöshet, eftersom arbetskraften blir svårare att matcha med de befintliga jobben efter en tids frånvaro. Detta gör att arbetsmarknaden fungerar sämre och att arbetslösheten blir högre. Genom att penningpolitiken påverkar långtidsarbetslösheten kan den alltså få tämligen stora och utdragna effekter på arbetslösheten.

En viktig slutsats av detta resonemang är att det är mycket viktigt att snabbt få ner arbetslösheten vid en lågkonjunktur för att undvika att arbetslöshetsnivåerna biter sig fast. Detta kräver att de ansvariga för penningpolitiken har utvecklingen av både inflation och sysselsättning/arbetslöshet i sikte när de fastställer inriktningen på politiken.

### *Riksbankens mål bör förtydligas*

Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Den har en unik självständig ställning gentemot riksdag och regering. Men en delegering av penningpolitiken till en självständig riksbank är bara förenlig med en demokratisk beslutsordning under tre förutsättningar:

- Riksbanken måste ha ett demokratiskt förankrat mål för sin verksamhet.
- Målet måste vara tydligt. Om målet är otydligt ger det utrymme för en godtycklig utformning av penningpolitiken.
- En långtgående delegering av penningpolitiken måste kombineras med uppföljning och kontroll samt ett utkrävande av ansvar för penningpolitiken. Riksdagen måste kunna utvärdera verksamheten utifrån det mål som fastställts.

Nuvarande skrivningar i riksbankslagen innebär att Riksbanken ska stabilisera såväl inflationen runt inflationsmålet som sysselsättningen runt en uppskattad långsiktigt hållbar nivå. Nuvarande skrivningar behöver inte ändras men innebörden behöver förtydligas. Dessutom bör det läggas till att formuleringen ska innebära att *lika stor vikt* läggs vid såväl avvikelser för inflationen som avvikelser för arbetslösheten.

LO menar att Riksbankens mandat för penningpolitiken ska förtydligas till att vara: "att stabilisera såväl inflationen runt inflationsmålet som arbetslösheten runt en långsiktigt hållbar nivå."

### *Det behövs en skärpt demokratisk kontroll av Riksbanken*

Men det räcker inte med ett förtydligt mål, om det inte finns demokratiska verktyg att se till att det uppnås så som det var tänkt. För att penningpolitiken ska vara ändamålsenlig och bidra till sysselsättningen i större utsträckning än i dag krävs en skärpt demokratisk kontroll av Riksbanken. Riksdagen måste ha möjlighet att utvärdera verksamheten utifrån de mål som fastställts, både genom uppföljning och kontroll samt genom utkrävande av ansvar för penningpolitiken.

Sedan den nya riksbankslagen trädde i kraft har riksdagens finansutskott årligen utvärderat penningpolitiken. Denna utvärdering kompletteras med externa utvärderingar av internationella forskare och experter cirka vart femte år. Utskottet håller också öppna utfrågningar med företrädare för Riksbanken. Denna kontrollmekanism har dock inte fungerat tillfredsställande, eftersom Riksbanken har avvikit från inflationsmålet under en lång period.

Ett sätt att skapa bättre beslutsunderlag är exempelvis att Finanspolitiska rådet får ett utvidgat mandat och utvidgade resurser att utvärdera penningpolitiken och lämna en årlig rapport till riksdagen. En sådan ordning skulle klargöra ansvarsförhållandena ytterligare och göra det lättare för berörda myndigheter att utkräva ansvar. Detta borde rimligtvis bidra till bättre måluppfyllelse inom både penningpolitiken och politikområdet finansiell stabilitet.

### ***Det måste finnas en finanspolitisk beredskap***

Införandet av ett finanspolitiskt ramverk var i mångt och mycket en reaktion på tidigare svårigheter. Den ekonomiska krisen i början av

1990-talet grävde ett djupt hål i de offentliga finanserna, budgetunderskotten 1993, 1994 och 1995 var cirka 11, 9 och 7 procent av BNP för respektive år och statsskulden steg från cirka 41 procent av BNP 1990 till över cirka 74 procent av BNP 1994. Den rimliga bedömningen av den press som krisen satte på de offentliga finanserna är att det i framtiden måste finnas beredskap att tackla extraordinära konjunktursvängningar.

Politikerna landade i att den bästa beredskapen var sunda statsfinanser och ett tydligt avståndstagande till stora budgetunderskott.

### *Det finanspolitiska ramverket består av sex delar*

Det svenska finanspolitiska ramverket består av sex beståndsdelar:

1. *Den strama budgetprocessen* innebär i huvudsak att utgiftsökningar inom ett område måste täckas med utgiftsminskningar inom samma område. Budgeten ska omfatta samtliga inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Utgifter redovisas på budgetens utgiftssida medan inkomster redovisas på budgetens inkomstsida.
2. Överskottsmålet blev en del av det finanspolitiska ramverket år 2000. Innebörden av överskottsmålet är att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Överskottsmålet har inneburit att statsskulden betalats ner – inte bara som andel av BNP utan även i absoluta termer. Detta har inneburit att det har skapats ett större utrymme för att bedriva finanspolitik vid lågkonjunkturer.
3. *Utgiftstaket* ger, tillsammans med överskottsmålet, det totala ekonomiska utrymmet i budgetprocessen. Regeringen måste föreslå ett tak för statens och ålderspensionssystemets utgifter för tre år framåt och riksdagen fastställer taket. Genom att besluta om ett tak visar regeringen vilka ramar det finns för utgifter och skatteuttag för att nå överskottsmålet.
4. *Det kommunala balanskravet* innebär att "god ekonomisk hushållning" numera är ett övergripande mål för kommunerna. Sedan år 2000 innebär det framför allt att kommunerna ska eftersträva balans i sina budgetar. Om det ändå uppstår underskott ska detta kompenseras med överskott de närmaste tre åren.
5. *De europeiska budgetreglerna* omfattar även de svenska statsfinanser-

- na eftersom EUs medlemsländer är anslutna till den så kallade stabilitets- och tillväxtpakten. Budgetreglerna anger att underskottet i den offentliga sektorns budget normalt inte får överstiga 3 procent och att den offentliga bruttoskulden inte får överstiga 60 procent av BNP.
6. *Finanspolitiska rådet* har som sin främsta uppgift att följa upp och bedöma målluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politiken. Rådet ska bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och de budgetpolitiska målen, i synnerhet överskottsmålet och utgiftstaket. Rådet ska även bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen samt om finanspolitiken ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt och leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning.

#### *Krisen hanterades för lite, för sent och med fel inriktning*

Det finanspolitiska ramverket har skapat en långsiktigt trovärdig struktur kring de offentliga finanserna. Det finns inte längre någon oro för att svenska regeringar ska tappa kontrollen över utgifterna. Finansdepartementet tar ansvar för att den offentliga budgeten och utvecklingen av skulden är långsiktigt hållbar. Men regeringen har också ett ansvar för att arbetslösheten inte blir för hög i lågkonjunkturer och för att hushållen kan känna sig trygga med att deras inkomster inte kommer att försämrast kraftigt i framtiden. Finanspolitikens uppdrag är därmed att förebygga och motverka såväl osäkerhet om de offentliga finansernas utveckling som osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen.

LO menar att den finanspolitiska hanteringen av finanskrisen 2008 kan sammanfattas i orden "för lite, för sent och med fel inriktning".

Stimulansåtgärderna var för små i samband med krisen; Konjunkturinstitutet bedömer att de tillfälliga statsbidragen till kommunerna kom för sent och varade för kort tid. Den borgerliga regeringens ekonomiska politik har huvudsakligen inriktat sig på sänkta skatter och försämringar i trygghetsförsäkringarna. Sannolikt har denna inriktning varit olycklig ur ett konjunkturperspektiv eftersom stimulanserna har tillfallit personer som sannolikt sparar större delen av sin inkomst. Enligt traditionell keynesiansk teori är de expansiva effekterna av finanspolitiska åtgärder större om de verkar via ökade offentliga utgifter. En annan inriktning på finanspolitiken hade sannolikt resulterat i högre efterfrågan.

Överskottsmålet kommer troligen att överges till förmån för ett balansmål. Men en ny regering och ett nytt mål för budgeten innebär inte självklart en ny inriktning på finanspolitiken. Finansdepartementet har annonserat att de tänker hålla fast vid principen att samtliga reformer ska finansieras krona för krona. Detta innebär en stram finanspolitik grundad i den automatiska budgetförstärkning som kommer av att skatteintäkterna ungefär utvecklas i takt med BNP medan de offentliga utgifterna tenderar att falla som andel av BNP (med oförändrade regler).

### ***Det behövs en mer effektiv stabiliseringspolitik***

Det finns en rad argument för att regeringar och finansministrar inte bör ägna sig åt att finjustera ekonomiska svängningar utan att detta bör överlåtas till de automatiska stabilisatorerna och penningpolitiken. Ett argument är att det tar tid att ta politiska beslut och genomföra projekt när besluten väl har tagits. Åtgärderna riskerar därmed att komma försent. Ett annat skäl är att politiker riskerar att utforma politiken i syfte att bli återvalda eller för att tillfredsställa särskilda väljargrupper.

Det finns argument för att en mer aktiv finanspolitik är lämplig i djupa eller kraftigt utdragna lågkonjunkturer och vid kraftigt överhettning. I sådana situationer är risken mindre att finanspolitikens effekter hamnar i fel konjunkturläge. Dessutom är sannolikheten större att politiska och samhällsekonomiska intressen sammanfaller under en sådan period än i perioder med måttliga svängningar.

LO anser därför att regeringen bör ha större ansvar för att agera, för att undvika större konjunktursvängningar. Detta bör ske med instrument som påverkar aktiviteten i ekonomin och som anvisas i förväg. Det kan exempelvis handla om att man tidigarelägger viktiga investeringar eller andra utgifter som är betingade av långsiktiga behov. Andra alternativ är kortsiktiga förändringar av skatter som ger snabb effekt i ekonomin, exempelvis momsens. Förändringarna ska finansieras eller tas tillbaka när konjunkturen vänder.

### ***Arbetslöshetsförsäkringen bör reformeras***

För att stabilisera konjunkturen är Sverige hjälpt av starka automatiska stabilisatorer i form av en bra arbetslöshetsförsäkring och ett högt skat-



teuttag. Hit brukar ibland även utgifterna för arbetsmarknadspolitiken läggas till, eftersom de i allmänhet ökar när arbetslösheten ökar.

Finanspolitik med hjälp av automatiska stabilisatorer har stora fördelar. Dels undviks risken att politiker fattar felaktiga beslut och att det uppstår tidsfördröjningar när nya lagar och regler ska tas fram och genomföras, dels ger det hushållen tryggare förutsättningar.

En kraftigt förbättrad arbetslöshetsförsäkring, i form av högre tak och indexerade ersättningar samt villkor som gör att fler omfattas bör komma i första rummet när det gäller att stärka de automatiska stabilisatorerna. En välfungerande arbetslöshetsförsäkring är en central förutsättning för den svenska arbetsmarknadsmodellen. LO anser därför att de automatiska stabilisatorerna ska stärkas genom att arbetslöshetsförsäkringen reformeras så att löntagarna ges ett fullgott och pålitligt inkomstskydd.

#### *Kommunernas finanser bör inte förstärka konjunktursvängningar*

Det kommunala balanskravet innebär att det finns en risk för en åtstramande effekt i lågkonjunktur när kommunerna strävar efter att uppnå balans i sina budgetar, vilket i sin tur bidrar till att förstärka konjunkturedgången.

Men det är inte rimligt att kommunerna bidrar till att förstärka konjunkturuppgångar respektive konjunkturedgångar samtidigt som staten försöker motverka desamma. Den kommunala verksamheten bör heller inte styras av konjunkturcykler utan av långsiktiga behov och ambitioner. En stabil sysselsättning inom offentlig finansierad välfärd kräver att kommunsektorn har mer förutsägbara villkor. Tillfälliga variationer i kommunernas skatteunderlag bör motverkas genom regler som är fastslagna i förväg.

#### *Utgiftstaket bör kunna höjas tillfälligt*

Utgiftstaken binder utgifterna tre år framåt i tiden. Det riskerar att begränsa möjligheterna till en effektiv finanspolitik vid en kraftig lågkonjunktur. Vid lågkonjunktur måste kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken kunna öka utan att man tvingas att spara i andra delar av arbetsmarknadsområdet. I en djup lågkonjunktur bör utgiftstaken kunna höjas för att kunna bedriva en aktiv politik

i form av exempelvis fler utbildningsinsatser och ambitiösare arbetsmarknadspolitik vid en konjunkturnedgång samt säkra de arbetslösas ekonomiska trygghet.

#### *Finanspolitiken måste ha huvudansvaret*

Penningpolitiken har ansetts ha huvudansvaret för att stabilisera ekonomin allt sedan normpolitiken infördes. Men penningpolitiken har visat sig vara otillräcklig i långa perioder. För det läge Sverige befinner sig i nu räcker den sannolikt inte längre till för att säkra en ekonomisk återhämtning. Snarare är det nu finanspolitiken som måste ha huvudansvaret, såväl i Sverige som i Europa. Det är dessutom dags att skapa förutsättningar för att minska sparandet i ekonomin och öka investeringarna – och för detta är offentlig sektor den mest lämpade.

#### ***Bankerna måste regleras hårdare***

Sverige har en omfattande banksektor. Bankernas andel av svensk BNP uppgår till 400 procent (2012), vilket är mycket också ur ett internationellt perspektiv. Detta kan i sig innebära en risk för ekonomin. Sverige har de senaste åren varit nästan helt förskonat från större nationella bankkriser, men flera svenska banker stod så sent som 2008 på konkursens rand på grund av äventyrliga affärer i Baltikum. Staten tvingades rädda bankerna bland annat genom att uttryckligen garantera delar av bankernas upplåning.

För att undvika en bankkris behöver samhället tillhandahålla ett skyddsnet för banksektorn. Det viktigaste skydds nätet är centralbankens löfte att låna ut pengar till bankerna, vilket brukar kallas *lender of last resort*. Dessutom finns ett konsumentskydd i form av en insättningsgaranti som gör insättarna skadeslösa i händelse av en bankkonkurs.

#### *Skattebetalarna garanterar bankernas upplåning*

Om en stor bank går i konkurs eller störs allvarligt i sin verksamhet får detta stora konsekvenser för det finansiella systemet och för samhälls-ekonomin. Därför finns en förväntan att staten sannolikt inte tillåter att en stor bank går omkull. Staten förväntas garantera bankens överlevnad och därigenom indirekt garantera värdet på långivarnas fordringar på banken. Detta system gör att riskerna för bankens långgivare minskar.

Dessa lånar därför ut till banken till en lägre ränta än vad som annars skulle varit fallet.

Denna indirekta garanti har ett värde för bankerna men innebär en kostnad för staten. Bankerna kan lånefinansiera sig mycket billigt medan skattebetalarna garanterar bankernas upplåning direkt och indirekt.

#### *Det behövs mer kapital och bättre tillsyn i finanssektorn*

Det saknas i dag regelverk för att hantera banker på obestånd. Dessutom har de svenska storbankerna en mycket låg andel kapital, eftersom man väljer att dela ut en stor del av sina vinster i stället för att bygga upp det egna kapitalet inför framtida ekonomiska problem.

Det sannolikt mest kraftfulla instrumentet för att reglera banker är kapitalkrav för den andel av bankens balansräkning som måste vara finansierad med eget kapital. En bank som har mycket eget kapital kommer, enligt teorin, ta mindre risker eftersom eventuella förluster i större utsträckning bärs av bankens ägare. Svenska banker bör därför ha en väsentligt högre andel eget kapital än vad som är fallet i dag. Kapitaltäckningskraven för samhällsviktiga banker och finansiella institut bör höjas.

#### *Riskdifferentierade avgifter till stabilitetsfonden bör införas*

Staten befinner sig i dag i en gisslansituation i förhållande till bankerna. Det är ofta omöjligt att avveckla en bank utan stora eller oöverblickbara kostnader för samhällsekonomin. Sverige behöver en sammanhängande ordning för att stötta, förvalta, rekonstruera och avveckla insolventa banker. I flera länder inom den europeiska bankunionen finns ett system med bankavgifter för att finansiera olika former av förlustgarantier. Rätt utformade kan dessa avgifter styra bankerna i en mer samhälls-ekonomiskt sund riktning.

I oktober 2008 beslutade riksdagen att inrätta en stabilitetsfond som skulle finansiera stödinsatser vid framtida finansiella kriser. Fonden skulle betalas av de försäkrade bankerna genom årliga riskdifferentierade avgifter. Men trots att det har gått mer än sex år sedan riksdagens beslut saknas en modell för riskdifferentierade avgifter. LO menar att avgiften till fonden bör differentieras utifrån den risk respektive bank tar, i enlighet med riksdagens beslut från oktober 2008.

### *Bankerna bör regleras hårdare*

Ett ytterligare centralt verktyg för att styra banksektorn och minska de skador bankerna kan orsaka är att strukturerat övervaka bankernas beteende och struktur. Det bör därför införas lagar som förenklar processen att avveckla de banker som utgör en risk för samhället. Vidare anser LO att den internationella finansmarknaden i högre utsträckning ska underkastas demokratisk kontroll och att LO i samverkan med fackliga organisationer i andra länder ska utreda alternativ till regleringen av den internationella finansmarknaden.

Den svenska regeringen har de senaste åren haft en tydlig retorik riktad mot bankernas höga utdelningar och bonusar, men man kan konstatera att flera viktiga reformer inte har genomförts. För att minska risken för och effekterna av en framtida finansiell kris bör samhället ta viktiga steg för att reglera bankerna hårdare.

## **8. Det handlar om jämställdhet – förutsättning för full sysselsättning**

DEN STÖRSTA SKILLNADEN på svensk arbetsmarknad i absoluta tal är den mellan män och kvinnor. Skulle kvinnors sysselsättningsgrad vara lika hög som mäns skulle sysselsättningen öka med omkring 137 000 personer. Skulle kvinnor dessutom jobba lika många timmar i veckan som män skulle det innebära en ökad sysselsättning med 9,7 miljoner arbetade timmar per vecka, vilket motsvarar 300 000 fler sysselsatta. Sammantaget uppgår skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor alltså till nästan 440 000 sysselsatta.

Men det är inte bara kön utan också klass som avgör hur mycket kvinnor förvärvsarbetar. Ju kortare utbildning och lägre lön, desto lägre sysselsättningsgrad.

### ***Kvinnor har lägre sysselsättningsgrad än män***

Kvinnor har omkring 5 procentenheters lägre sysselsättningsgrad än män. Denna skillnad har varit relativt konstant de senaste 25 åren. Det var endast under 1990-talskrisen som skillnaden i princip upphörde en kort period, vilket berodde på att mäns sysselsättning föll kraftigare än kvinnors.

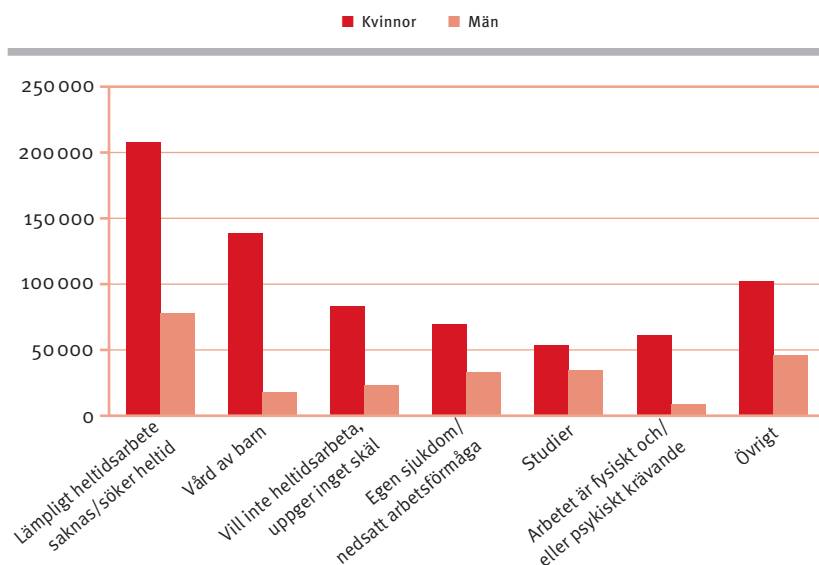
Skillnaden i sysselsättningsgrad finns nästan oberoende av vilken åldersgrupp som studeras. Det finns två bakomliggande orsaker till skillnaden – dels att kvinnor är mer sjuka än män, dels att kvinnor hemarbetar mer än män.

### ***Kvinnor arbetar färre timmar än män***

Ytterligare en betydande skillnad i sysselsättning mellan män och kvinnor är att kvinnor arbetar färre timmar än män. Den överenskomna arbetstiden per vecka är ungefär 4 timmar lägre för kvinnor än för män, vilket i huvudsak beror på att kvinnor har en högre andel deltidsarbete. Sett till den faktiskt arbetade tiden ökar skillnaden till 4,6 timmar i veckan.

Långvarigt deltidsarbete får stora ekonomiska konsekvenser för den

**Diagram 8.1** Orsak till deltidarbete för personer 20–64 år, 2013, antal personer



Källa: Arbetskraftsundersökningar (AKU), SCB.

enskilde, till exempel lägre livsinkomst, sämre pension och sämre ersättning från trygghetssystemen.

Skillnaderna mellan män och kvinnor har visserligen minskat över tid – dels ökade kvinnors deltagande i arbetskraften kraftigt fram till slutet av 1980-talet, dels har andelen kvinnor som arbetar heltid fortsatt att öka, om än långsamt. För män har deltagandet i arbetskraften varit relativt konstant, men sen 1990-talskrisen ökar arbetslösheten kraftigt, vilket i viss utsträckning även gäller deltidarbetslösheten.

Men trots att allt fler kvinnor arbetar heltid är det fortfarande stora skillnader i heltids- och deltidarbete. Av kvinnorna arbetar 24 procent deltid, jämfört med 8 procent av männen. Den stora skillnaden beror på så kallat långt deltidarbete, det vill säga när man arbetar mellan 20 och 34 timmar i veckan. Och skillnaden grundläggs tidigt. Redan i ål-

dersgruppen 20–24-åringar deltid arbetar kvinnor i nästan dubbelt så hög utsträckning som män. Skillnaden växer och når sin topp i åldersgruppen 35–44 år då kvinnor deltid arbetar fyra gånger mer än männen.

Det finns två grundläggande förklaringar till att kvinnor deltid arbetar i så stor utsträckning. Den viktigaste är att kvinnor inte hittar något lämpligt heltidsarbete. Detta är särskilt påtagligt för arbetarkvinnor. Den näst viktigaste är vård av barn. Andra skäl, till exempel att kvinnor inte vill heltid arbeta lika mycket som män, att kvinnor är mer sjuka eller att kvinnor vårdar andra vuxna, spelar en mindre betydelsefull roll.

Den näst vanligaste förklaringen till att kvinnor deltid arbetar mer än män, vård av barn, beror delvis på en ojämn fördelning inom familjen mellan obetalt omsorgs- och hushållsarbete och betalt arbete på arbetsmarknaden.

Den ojämlika fördelningen av hushållsarbetet tar sig olika uttryck och går exempelvis att se i uttaget av föräldraförsäkring. Även om uttaget har blivit mer jämställt med åren tar papporna fortfarande bara ut en fjärdedel av alla dagar.

### ***Svensk arbetsmarknad är kraftigt könsuppdelad***

Undersköterskor, barnskötare samt hotell- och kontorsstädare är i regel kvinnor medan byggnadsarbetare, lastbils- och långtradarchaufförer samt fastighetsskötare i regel är män.

Sammantaget arbetar 17 procent av alla kvinnor i yrken med extremt hög dominans av kvinnor (över 90 procent) medan 23 procent av männen jobbar i motsvarande manligt dominerande miljöer. Endast 14 procent av kvinnorna och 13 procent av männen arbetar i yrken med jämn könsfördelning. Ytterligare en skillnad är att kvinnor i högre utsträckning arbetar i offentlig sektor medan män i högre utsträckning arbetar i privat sektor.

Den kraftiga könsuppdelningen på arbetsmarknaden påverkar mäns och kvinnors arbetssituation samtidigt som löner och villkor skiljer sig åt beroende på vilken sektor eller vilket yrke det gäller.

Könsuppdelningen på arbetsmarknaden har också betydelse för hur arbetslösheten skiljer sig åt mellan män och kvinnor. Privat sektor är mer konjunkturkänslig än offentlig sektor. Det kan förklara varför män har högre arbetslöshet än kvinnor och varför mäns arbetslöshet varierar

kraftigare med konjunkturen. Samtidigt är kvinnor deltidsarbetslösa i högre utsträckning, eftersom deltid i mycket högre grad är norm i de sektorer på arbetsmarknaden som domineras av kvinnor.

Ytterligare en orsak till könsuppdelningen på arbetsmarknaden är att flickor och pojkar väljer olika studieinriktningar i gymnasieskola och eftergymnasial utbildning samt att intresset och engagemanget i olika skolämnen varierar mellan pojkar och flickor.

En betydligt större andel flickor intresserar sig för bild, biologi, hem- och konsumentkunskap, religionskunskap och svenska medan pojkar i större utsträckning intresserar sig för fysik och kemi. När betygen i grundskolan jämförs mellan könen framträder liknande skillnader. Även om pojkar i genomsnitt har lägre betyg än flickor i alla teoretiska ämnen är skillnaderna lägst i matematik, engelska, teknik och fysik.

De intressen som utvecklas i grundskolan speglar till viss del valet av utbildningsprogram på gymnasiet. Väldigt få unga kvinnor väljer de tekniska utbildningarna och skillnaderna har inte förändrats nämnvärt de senaste 15 åren. Det visar att det är svårt att åstadkomma förändring.

### ***Klasskillnaderna förstärker könsskillnaderna***

Jämställdhet diskuteras ofta utifrån samtliga män och kvinnor. Det är givetvis viktigt att förstå de grundläggande könsskillnaderna i samhället men en allt för övergripande analys riskerar att leda till att annan viktig information drunknar i helheten. Går man djupare ner i statistiken kan man se att kvinnor i arbetaryrken har sämre anställningstrygghet, mer deltidsarbete, mindre inflytande över arbetstider och oftare arbetar kvällar och nätter än kvinnor i tjänstemannayrken eller män överlag.

### ***Osäkra anställningsformer är vanligare bland kvinnor***

Andelen tidsbegränsade anställningar skiljer sig inte mycket åt mellan olika grupper förutom för kvinnor i arbetaryrken. I denna grupp har en fjärdedel någon form av tidsbegränsad anställning.

Tidsbegränsade anställningar finns i olika former och är olika otrygga. Provanställningar är en relativt trygg tidsbegränsad anställning, eftersom den syftar till en tillsvidareanställning. Dessa är vanligare bland tjänstemän och bland män i arbetaryrken men mindre vanliga bland kvinnor i arbetaryrken.



I arbetaryrken dominerar olika tim- och behovsanställningar. Dessa tillhör de mest osäkra formerna av tidsbegränsade anställningar och gäller betydligt fler kvinnor än män. Även vikariat, som också tillhör de mer osäkra tidsbegränsade anställningsformerna, är vanligare bland kvinnor än bland män.

#### *Fler arbetarkvinnor arbetar deltid*

Varannan arbetarkvinna arbetar deltid, mot en fjärdedel av tjänstemannakvinnorna. Det är särskilt vanligt att kvinnor i arbetaryrken erbjuds deltidsanställningar medan kvinnor i tjänstemannayrken oftare erbjuds heltidsanställningar.

Arbetarkvinnor anger arbetsmarknadsskäl som största orsaken till deltidarbete, det vill säga att man inte har hittat eller blivit erbjuden ett heltidsarbete. Detta är delvis en effekt av arbetsgivarnas strävan efter precisionsbemanning, men det kan också indirekt hänga samman med den ojämställda fördelningen av omsorgen om barn. Endast en liten andel av arbetarkvinnorna anger att orsaken till deltidarbete är vård av barn (eller anhöriga). Bland kvinnor i tjänstemannayrken är vård av barn en betydligt vanligare orsak till deltidarbete än arbetsmarknadsskäl.

#### **Heltid ska vara norm på hela arbetsmarknaden**

Det stora problemet inom kvinnodominerade sektorer är att det saknas heltidsanställningar. På mansdominerande LO-områden råder däremot en tydlig heltidsnorm. Det är en viktig orsak till att över hälften av alla kvinnliga medlemmar i LO arbetar deltid, jämfört med mindre än en femtedel av männen.

Deltidsnormen i många kvinnodominerade yrken har inlåsnings effekter som ger färre arbetade timmar, lägre livsinkomst och därmed lägre pension. Arbetsgivarnas intresse av flexibel arbetskraft har tillsammans med efterfrågan på deltider samverkat till att vissa verksamheter huvudsakligen organiseras med deltidanställningar.

Det är i första hand parternas ansvar att reglera villkoren på arbetsmarknaden men det är också i samhällets intresse att komma till rätta med den ofrivilliga deltiden. Finansieringen av välfärdssystemen och socialförsäkringarna skulle stärkas om fler arbetade heltid. Därför är det viktigt att heltid blir norm på hela arbetsmarknaden.

### ***Tillsvidareanställning ska vara norm på arbetsmarknaden***

Andelen visstidsanställningar har legat på ungefär 15 procent av alla anställda på arbetsmarknaden sedan början av 2000-talet, men här finns ett tydligt klass- och könsperspektiv. Sedan millenniumskiftet har andelen visstidsanställningar ökat från 16 till drygt 20 procent för arbetare. Högst andel visstidsanställningar finns i kvinnodominerade arbetaryrken, exempelvis inom hotell och restaurang, detaljhandel samt vård och omsorg. Trenden är att visstiderna inom dessa branscher fortsätter att öka. Dessutom blir så kallade daglönare (timanställda) allt vanligare, där arbetstagarna inte har någon garanterad arbetstid eller något schema och därmed ingen garanterad inkomst. Denna anställningsform kan pågå under lång tid för en enskild individ, ibland i flera år.

För LO är det viktigt att tillsvidareanställning blir norm på arbetsmarknaden. Visstidsanställningar ska bara användas när det finns ett verkligt behov och objektiva skäl eller efter överenskommelse med facket.

### ***Fler fastställda kvalitetsnormer ska tas fram inom de kvinnodominerade yrkena***

Arbetsmarknaden hanterar behovet av kompetensförsörjning olika beroende på var behoven uppträder. I manligt dominerade sektorer är marknaden beredd att betala mer för att få tag på kompetens. Det leder till löneglidning i företag eller för hela yrkesgrupper när företagen måste få tag på kvalificerad personal för att kunna konkurrera och expandera.

I kvinnligt dominerade yrken leder brist på kvalificerad personal i stället i allmänhet till att arbetsgivarna sänker kraven och anställer personer utan tillräcklig kompetens. Ofta erbjuds dessa personer visstidsanställning med hänvisning till att de saknar rätt utbildning för jobbet. Resultatet blir att lönerna sjunker vid när det saknas kompetent personal i stället för att de ökar, som de gör i flera manligt dominerade yrken. Dessutom blir de som har kvalifikationer för jobbet mer belastade, eftersom de dels ska vägleda dem som saknar kompetens, dels ska svara för att de mest kvalificerade uppgifterna blir utförda på ett korrekt sätt.

En av anledningarna till dessa olikheter är sannolikt att flera manligt dominerade yrken har lagstadgade eller andra fastställda kvalifikationskrav, exempelvis yrkesförarbevis, certifiering för elarbeten eller licens

för att svetsa. Företagen konkurrerar med kvalitet och det finns normer för kvalitet på olika produkter och tjänster. I flera av de kvinnlig dominerande yrkena är kvalitet ett mer diffust begrepp – inte sällan en subjektiv upplevelse.

### ***Samhällsservicen bör utvecklas***

En bra och trygg offentlig omsorg, i synnerhet barnomsorg, är en förutsättning för att föräldrar ska kunna arbeta. Öppettider, kvalitet och avgiftsnivåer spelar roll för möjligheten att kunna kombinera arbete och familj. Saknas en välutbyggd omsorg är det nästan alltid kvinnorna som stannar hemma eller arbetar kortare tid än de önskar.

Många småbarnsföräldrar med schemalagt arbete på kvällar och helger kan inte heller inte gå upp i arbetstid på grund av begränsade öppettider i förskolan. Eftersom privat och offentlig service, som är kvinnodominerade sektorer, i stor utsträckning kräver arbete på kvällar, nätter och helger har förskolans öppettider stor betydelse för kvinnors sysselsättningsgrad och antalet arbetade timmar.

För att öka möjligheten att kombinera arbete och familj måste samhällsservicen förbättras. Vid sidan av barnomsorgen måste frågan om äldreomsorg tas på allvar. Länder som investerar kraftigt i offentligt finansierad omsorg för äldre har en högre sysselsättningsgrad, i synnerhet bland kvinnor i åldersgruppen 55–64 år. Utvecklingen inom äldreomsorgen är i det avseendet en väckarklocka. Rapporter om vanvård och andra kvalitetsbrister har varit allt för förekommande de senaste åren. De senaste 25 åren får dessutom allt fler äldre delar av sitt hjälpbehov tillgodosett av anhöriga och vänner, vilket innebär att vård- och omsorgsarbetet bedrivs informellt.

Möjligheterna att köpa privata tjänster för att kompensera de försämrade förutsättningarna för en bra hemtjänst har underlättat för dem som har råd. Men äldre utan den möjligheten får förlita sig på hjälp från anhöriga. Detta slår hårt mot många kvinnor och utgör ett hot mot en hög och ökad sysselsättningsgrad samt fler arbetade timmar.

LO menar att kvaliteten i äldreomsorgen ska vara så hög att de äldre inte blir beroende av att köpa tilläggstjänster eller av att deras anhöriga går ner i arbetstid för att hjälpa till. Men det blir varken bättre öppettider i barnomsorgen eller ökad kvalitet i äldreomsorgen om inte verksamhe-

terna tillförs ökade resurser. Därför är det viktigt att statsbidragen till kommunerna ökar i relation till de ökade kraven.

### ***Det behövs ett jämnare uttag av föräldraledigheten***

Fördelningen av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män återskapar och konserverar könsmonster. Det ses fortfarande som mer "naturligt" att män i högre grad tar ansvar för arbetet på marknaden och kvinnor för omsorgs- och hushållsarbetet i hemmet. Utvecklingen mot ett mer jämställt arbetsliv går långsamt.

Om uttaget av föräldraledighet och tillfällig föräldrapenning (vab-dagar) var mer jämställt skulle företag och organisationer sannolikt tycka att det var rationellt att erbjuda både kvinnor och män heltid i större utsträckning. Det skulle i sin tur leda till fler arbetade timmar. Ett jämnare uttag av föräldraledigheten möjliggör alltså en ökad sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar för kvinnor. Det skulle också stärka ett mer jämställt deltagande i arbetslivet. I dag kan arbetsgivare uppfatta det som rationellt att premiera manliga anställda eftersom förväntningen är att de i mindre utsträckning är borta från jobbet på grund av föräldraledighet och vård av barn. Om det förhållandet kan brytas gynnas kvinnors position på arbetsmarknaden.

Föräldraförsäkringen är individuell men det är möjligt för föräldrarna att föra över merparten av dagarna till varandra, utöver de dagar som är reserverade för vardera föräldern. Sedan 2002 är 60 dagar reserverade för vardera föräldern, men det finns ett förslag från regeringen om att utöka de dagar som inte kan överlåtas med ytterligare 30 dagar per förälder.

Om förslaget går igenom innebär det att 180 dagar (90 dagar för vardera föräldern) av försäkringens sammanlagt 390 dagar på sjukpenninggrundande ersättningsnivå inte kan överföras mellan föräldrarna. Det är en början på en mer individualiserad föräldraförsäkring. LO anser att man bör gå vidare och arbeta för en mer lika fördelning av försäkringen mellan föräldrarna.

Föräldraförsäkringen är, liksom andra socialförsäkringar, uppbyggd enligt principen om ersättning för inkomstbortfall. Försäkringen ger föräldrarna möjlighet att försörja sig den period när de tar hand om små barn och inte kan delta i förvärvsarbete. I och med att försäkringen är kopplad till individen och inte hushållet har den inneburit starka driv-

krafter för både kvinnor och män att etablera sig på arbetsmarknaden. På så vis bidrar den till en hög och jämn sysselsättningsgrad i befolkningen.

Försäkringen har allt eftersom förlängts och byggts ut med olika typer av ersättningsnivåer. Dagens regelverk är generöst i antal ersättningsdagar och ger stora möjligheter för föräldrarna att använda försäkringen flexibelt när det gäller möjligheten att förlänga ledigheten utan att använda ersättningsdagar och möjligheten att ta ut ledighet som del av dag. Dessutom innehåller försäkringen en så kallad snabbhetspremie som innebär att kvinnor som blir gravida inom en viss period efter sin senaste graviditet får behålla den ursprungliga nivån på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI).

Konsekvensen av det flexibla regelverket är dock dels att det skapar en svåröverskådlig och krånglig försäkring att hantera för både föräldrar och arbetsgivare, dels att i synnerhet kvinnor blir borta från arbetsmarknaden under långa perioder. Dessutom finns det tydliga klassaspekter i användningen av försäkringen. De föräldrar som är mer beroende av ledigheten är ofta tvungna att använda samtliga dagar tidigt medan föräldrar som har högre inkomst och mer inflytande över sina arbetstider kan spara dagar under långa perioder.

LO menar att det behövs en övergripande översyn av föräldraförsäkringen för att säkerställa att den fungerar effektivt i relation till sitt syfte.

## 9. Det handlar om fackets roll

I EN TID där fack och kollektivavtal attackeras och utmålas som omodernt av arbetsgivare, borgerliga politiker och opinionsbildare kan det finns anledning att uppehålla sig lite extra vid de grundläggande fackliga uppgifterna.

### **Facket är dess medlemmar**

Facket byggs inte uppifrån. Facket är inte förbundskontoren i Stockholm. Inte heller är det LO-borgen på Norra Bantorget. Facket är en

sammanslutning av människor som bestämt sig för att påverka förhållandena på den egna arbetsplatsen. Men för många stannar inte engagemanget där. Många vill även ändra förhållandena både på arbetsmarknaden och i samhället i stort.

Inom LO har den dominerande idén varit att skapa ett jämlikt samhälle genom en stark solidaritet.

Facket har en föreställning om att saker kan förändras. Inte sällan handlar det om förhållandena på arbetsplatsen. Facket är svaret på det kollektiva handlandets dilemma. En person kan vinna kortsiktiga fördelar genom att agera med sitt eget bästa för ögonen. Inte sällan används läktarplatsen för att beskriva problemet. Om någon reser sig för att se vad

som händer i hockeyrinken skymms sikten för dem sitter bakom. Det blir rationellt även för dem att ställa sig upp. Slutresultatet är att alla står upp. Alla har det mindre bekvämt. Alla har fått det sämre. På samma sätt kan det fungera på en arbetsplats.

Löntagarnas viktigaste instrument för att hävda sig gentemot arbetsgivaren är kollektivavtalen. Det är genom kollektivavtalen löften och

### **Det fackliga löftet**

Vi lovar och försäkrar att aldrig någonsin, under några omständigheter arbeta på lägre lön eller sämre villkor än de vi nu lovat varandra.

Vi lovar varandra detta i djup insikt om att om vi alla håller detta löfte så måste arbetsgivaren uppfylla våra krav.

överenskommelser fästs på papper. I en värld där det enda konstanta i tillvaron är förändringen kan det vara viktigt att erinra om facket's eviga vakthållning av kollektivavtalen och villkoren på arbetsmarknaden. Inga segrar varar för evigt. Kollektivavtalen måste vinnas åter varje dag.

### ***Facket verkar på arbetsmarknaden***

En marknad uppstår där det finns säljare och köpare som vill göra ett utbyte. I grund och botten kan det röra sig om vad som helst – varor, tjänster eller arbete. I grundläggande ekonomisk teori är det säljarnas utbud och köparnas efterfrågan som reglerar priset på marknaden.

Facket verkar på arbetsmarknaden och skillnaden gentemot torghandelns myllrande marknadskaos stor. Men all form av handel kräver förhandlingar och frivillighet. Arbetsmarknaden är inte annorlunda i just detta avseende. I en förhandlingssituation är det priset som är det centrala – på arbetsmarknaden handlar det om priset på arbete, eller lönen om man så vill.

Det är i förhandlingarna om lönen som varje löntagarens individuella svaghet blir tydligast. Få löntagare har det så bra ekonomiskt att de under lång tid kan avstå från att ta ett jobb för att de är missnöjda med den lön som erbjuds. Kostnaden för en misslyckad förhandling är därför i regel

#### ***Det är skillnad på människor och kylskåp***

- När en vara utväxlas på marknaden övergår äganderätten helt och fullt till köparen och den nya ägaren kan disponera varan på valfritt sätt. Detsamma gäller naturligtvis inte en löntagare. Den som köper arbete äger inte löntagaren.
- En vara bryr sig inte om vem köparen är. Det gör däremot löntagaren. En vara ställer inga krav på hur den ska hanteras. Det gör arbetskraften. Löntagaren vill inte bara ha en rimlig lön, hen vill också ha god arbetsmiljö och behandlas rättvist.
- Betalningen – lönen – är bara en faktor i transaktionen. Icke-ekonomiska faktorer har stor betydelse på arbetsmarknaden. Arbetet ska inte bara ge lön, det ska också ge personlig tillfredsställelse och utveckling.
- Relationen mellan köpare och säljare är oftast långvarig. Ett anställningsförhållande kan fortgå i många år, ibland ett helt yrkesliv.
- Löntagaren har unika egenskaper. Det finns ingen standardiserad löntagare med givna egenskaper. Arbetsgivaren får ta löntagaren som den är.

större för löntagaren. Den uteblivna löneintäkten är normalt den enda försörjningskälla en löntagare har. Arbetsgivaren har oftast en starkare ställning och kan avvakta eller välja att köpa arbetskraft från andra.

Prisbildningen på arbetsmarknaden kräver en annan reglering. Om inte annat, kan konkurrensen få förödande konsekvenser för löntagarna. Människor har andra egenskaper och behov än varor.

### ***Facket bär på en politisk idé***

Under senare år har allt fler löntagare i Europa kommit i kontakt med den ekonomiska krisen. Det som 2008 började som en finanskris blev snart en bankkris, en eurokris, en skuldkris och en efterfrågekris. Arbetslösheten har spridit sig. Systemkriser i marknadsekonomin är inget nytt. Men det ekonomiska marknadssystemet tycks nu stå inför osedvanligt många och stora svårigheter. Det talas om en brytningstid. Den nyliberala ideologi som präglat stora delar av samhällsdebatten är under tryck. En ny politisk-ekonomisk debatt formerar sig i undervegetationen. Hur den debatten kommer att gestalta sig är i högsta grad en fråga för fackföreningsrörelsen.

### ***Teknikutveckling och innovation är av godo***

Teknikutveckling och innovation är i grund och botten revolutionära företeelser. Produktionen måste förnyas konstant. Orsaken till detta är att den som äger den mest överlägsna tekniken och arbetsprocessen kan göra högre vinster än sina konkurrenter.

För löntagarna kan teknikutvecklingen vara tveeggad. Fler maskiner innebär förlorade arbetstillfällen, så att vinna stöd för produktivitet utveckling är inte alltid enkelt. LO har länge hävdade att teknikutveckling leder till ökat välstånd, och erfarenheten har varit god. Ökad produktivitet ger större löneutrymme, vilket ger högre reallöneutrymme.

Men det är inte självklart att alla enskilda löntagare omfamnar ny teknik. Arbetsbesparande innovationer kan driva bort arbetskraften, vilket skulle kunna minska den effektiva efterfrågan, vilket i sin tur kan äventyra hela kapitalcirkulationen. Denna farhåga har inte slagit in men i tider av ökad digitalisering och robotisering inom både industrin och tjänstesektorn tycks frågan ha fått förnyad aktualitet. Här måste facket vara uppmärksam.



## ***Arbetsprocessen är grunden***

Den fackliga föreställningen om klasskampen präglas ofta av bilder av löntagarnas kamp mot kapitalistens exploatering. Men i arbetsprocessen utövas kampen i stor utsträckning i motsatt riktning. För kapitalägaren handlar det om att kontrollera arbetskraften just på den punkt där arbetarna är som starkast, för i arbetsprocessen är beroendet av arbetarna fullständigt. Om arbetarna strejkar, maskar eller stoppar produktionen är kapitalägaren maktlös. Det är därför företagets metoder och strategier för att styra arbetsprocessen är flerfaldiga.

Arbetsprocessen, tillsammans med teknikutvecklingen, är kapitalcirkulationens hjärterum. Det är när arbetet och produktionsmedlen förenas som värdet uppstår. Det är här som vinsten skapas. Värdets grund är arbetet. Genom arbete, i en eller annan form, omvandlas naturen till varor, men varje vara eller tjänst behöver köpare som begär det som producerats. Om ingen vill ha varan är den oanvändbar och saknar värde. Samma sak gäller tjänster. Den moderna marknadsekonomins överlevnad vilar på konsumtionen. Utan villiga konsumenter stannar ekonomin och den som ska köpa måste ha köpkraft, för utan pengar kan varan eller tjänsten inte köpas.

En fungerande marknadsekonomi kräver en hög och jämn efterfrågan. Den viktigaste källan till efterfrågan är arbetstagare som spenderar sina löner. Löneandelen på arbetsmarknad är alltså den största delen av efterfrågan i ekonomin. Mellan 65 och 70 procent av efterfrågan kommer från lönerna. När åtstramningspolitik och sänkta löner minskar löneandelen på arbetsmarknaden skjuter kapitalismen alltså sig själv i foten.

## ***Det fackliga arbetet förutsätter insikt***

Det behövs en stat som inte förhindrar eller kraftigt försvårar möjligheterna att genom fackligt arbete förbättra villkoren för människor. Men det krävs också att människor har insikt om möjligheterna att förändra villkoren på arbetsplatsen, arbetsmarknaden och i samhället som helhet. Hur fackföreningsrörelsen ska lyckas med uppdraget kan beskrivas utifrån fyra nyckelord: vilja, långsiktighet, samverkan och solidaritet.

– **Vilja.** Utan en tydlig viljeriktning blir det fackliga arbetet oordnat och osammanhängande. Det krävs en vision och gemensamma mål. Det är

bland annat därför LO-förbunden har knutit sig samman kring långsiktiga lönepolitiska mål fram till 2028. Framgångsrikt fackligt arbete kräver att grupp- och samhällsintressen förenas. Historiskt sett har LO-förbunden varit framgångsrika i denna strävan.

- **Långsiktighet.** Om det gemensamma agerandet ska bli framgångsrikt krävs att samarbetet formaliseras. Det behövs organisation och ekonomi. Beslutsmyndighet måste överlåtas till organisationen. Vid ett kortsiktigt samarbete beslutar var och en vid varje tillfälle om de ska delta. Fackligt medlemskap handlar om långsiktig samverkan – lojalitet och förpliktelse. Man lämnar inte facket för att det inte går precis så som man vill för stunden.
- **Samverkan.** Alla ska vinna på samverkan – inte nödvändigtvis lika mycket vid varje tillfälle, men i ett långsiktigt perspektiv ska alla som deltar vinna på det gemensamma agerandet. Att bygga en organisation som möjliggör effektiv samverkan kan vara svårt. Lusten till kortsiktiga vinster kan överskugga intresset av långsiktiga vinster. Nuets kraft över tanken kan vara förrädisk.
- **Solidaritet.** Här handlar det om att den som har en mer förmånlig situation ger eller avstår från något för att förbättra situationen för någon annan. Solidariteten är ömsesidig. Om solidariteten enbart går i en riktning är det fråga om bistånd. Båda parter ska vara kapabla till ömsesidigt stöd men inte nödvändigtvis av samma art och omfattning. Att alla får det sämre är inte solidaritet. Det är dålig samverkan.

### ***LO ska stödja samhällsintresset***

Inte sällan har det under senare år pratats om fackföreningsrörelsen som ett särintresse, och även arbetsgivarmotparten beskrivs ibland som ett särintresse. Facken anklagas för att enbart se till egenintresset och de egna medlemmarnas intressen. Frågan fick särskild aktualitet efter att den borgerliga regeringen tillträdde 2006 då Moderaterna valde att ställa arbetslösa mot sysselsatta och de fackliga organisationerna anklagades för att skapa ett utanförskap.

För LO och LO-förbunden är uppgiften att göra det bättre för medlemmarna. Men intresset stannar inte där. På ett ganska unikt sätt har LO lyckats lösa upp motsättningarna mellan det snäva egenintresset och det bredare allmänintresset. Genom att göra samhällsintresset till ett

gruppintresse, och vice versa, kan motsättningarna i stor utsträckning lösas upp. Här är några exempel på intressen som tillhör både grupp- och allmänintressen:

- LO tror på en välfungerande och demokratisk marknadsekonomi med en ständig strävan efter höjd produktivitet och strukturomvandling.
- LO tror på frihandel med respekt för grundläggande mänskliga rättigheter där parter som handlar med varandra kan berikas ömsesidigt.
- LO tror på ett jämlikt och jämställt samhälle utifrån idén om alla människors lika värde samt en solidarisk och generell välfärd utan vinstintressen.

Konflikten mellan grupp- och allmänintresset överdrivs ofta. Det som är bra för en grupp behöver inte stå i strid med breda samhällsintressen eller sakna stöd hos en mycket bred majoritet.

Kan facket ställa sig bakom och stödja ett samhällsintresse ökar inflytandet. Men det bredare samhällsansvaret är inte givet. Kortsiktiga intressen kan ibland vara överordnade långsiktiga perspektiv. Ett starkt LO är en förutsättning för en fackföreningsrörelse som kan upprätthålla ett nationellt perspektiv.

Fackföreningsrörelsen och kapitalismen behöver varandra. Det kan inte uteslutas att den moderna samhällsekonomin är beroende av en ansvarstagande och stark fackföreningsrörelse för att fungera långsiktigt. Facket bidrar på ett betydelsefullt sätt för att upprätthålla kapitalcirkulationen. Att helt tänka bort facket från politiken och samhällsekonomin är ett misstag.

## 10. Det handlar om lönebildning

LÖNEBILDNINGENS PRIMÄRA FUNKTION är att åstadkomma välfärd samt samhälls- och arbetsfred. Konflikter är långsiktigt kostsamma för alla i samhället. Från ett snävt fackligt perspektiv handlar lönebildningen om att förändra de utfall som åstadkoms av enbart marknadskrafterna. Utan fackliga organisationer belönar marknaden olika grupper olikvärdigt. De med färdigheter, kunskaper och utbildning som efterfrågas för stunden kan individuellt höja lönerna för sig själva markant. Men för löntagargrupper som organiseras inom LO-kollektivet är det i regel nödvändigt att agera kollektivt för att höja lönerna.

Lönebildning handlar helt enkelt om att skapa löner som är mer rättvisa än vad som följt om marknadskrafterna hade fått råda fritt. Ur ett sådant perspektiv betraktas rättvisa som lönebildningens viktigaste funktion, men det fackliga perspektivet stannar inte vid detta. Tillsammans bär vi ett större samhällsansvar än så.

De kollektivavtal som förhandlas fram och träffas mellan fack och arbetsgivarorganisationer har avgörande betydelse för löner och anställningsvillkor på svenska arbetsplatser. De regler, traditioner och principer som vuxit fram för förhandlingarna om kollektivavtal är mycket beständiga. Större förändringar är sällsynta.

En viktig första fas påbörjades med Saltsjöbadsavtalet 1938 och andra världskriget, och på flera nivåer lever LO fortfarande med de lönebildningsstrukturer som växte fram då, exempelvis samordnade löneförhandlingar för hela arbetsmarknaden, den internationellt konkurrensutsatta sektorn som lönekostnadsnormerande samt LO-stadgar om kollektivt fackligt handlande.

En andra utvecklingsfas med större förändringar för lönebildningen inleddes i samband med 1990-talskrisen, där det i stor utsträckning har handlat om att arbetsgivarna vill ha en mer decentraliserad lönebildning. Men trots förändringarna tycks mycket av grundstommarna bestå.

## **Lönebildningen upprätthålls av självständiga parter**

Lönebildningen på svensk arbetsmarknad upprätthålls av självständiga (autonoma) parter som reglerar löner och anställningsvillkor – så kallad självreglering. Ibland kallas självreglering genom kollektivavtal för den svenska kollektivavtalsmodellen.

Självregleringen har många fördelar både centralt och lokalt, exempelvis genom att den tar hänsyn till särskilda branschförhållanden centralt. Men den kan även förändra och balansera lokala maktförhållanden genom att regleringen anpassas till lokala villkor. En av självregleringens nackdelar är dock att den inte omfattar alla situationer. Alla arbetstagare har inte anställningsvillkor enligt kollektivavtal. Alla arbetsgivare har inte kollektivavtal. Frågan har fått aktualitet efter EU-medlemskapet, i synnerhet efter EU-domstolens dom i Lavalmålet.

Men självregleringen har en stor fördel – den når verklighetens anställningsförhållanden i mycket stor omfattning, för även om en lagstiftning teoretiskt omfattar alla är tillämpningen många gånger bristfällig.

Partsautonomin vilar på två ben:

- För det första handlar det om *representativa och starka parter som klarar att normera löne- och anställningsvillkor*. För att den fackliga lönekartellen ska hålla samman krävs att tillräckligt många löntagare är organiserade. Dessutom måste de flesta arbetsgivare vara bundna av kollektivavtal. Löntagarna måste genom sina fackliga organisationer, och tillsammans med motparten, även säkerställa att avtalen upprätthålls och följs.
- För det andra handlar det om att *staten accepterar och stödjer parternas autonomi och att systemet levererar arbetsfred, stabilitet och förutsebarhet*. Inget samhälle accepterar i längden kaos på arbetsmarknaden. Bli de sociala motsättningarna för stora, med återkommande långvariga strejker och lockouter, går stora värden till spillo. Det drabbar inte bara företagen och de anställda utan också hela samhällsekonomin.

En förutsättning för partsautonomin är att staten kan lita på parterna. Men frågan är om staten har något alternativ. Det maktinstrument staten kan ersätta kollektivavtalen med, det vill säga lagstiftning, är oerhört trubbigt.

## ***Lex Laval försvårar det fackliga arbetet***

Ett grundläggande arbetsrättsligt problem är att kollektivavtal som reglerar löner och anställningsvillkor orsakar kostnader för företagen. Företag med sämre villkor kan därmed skaffa sig konkurrensfördelar. Frågan om hur den arbetsrättsliga regleringen ska kunna omfatta alla uppkommer på olika nivåer. På internationell nivå handlar det om att skilda regler i olika länder ger länder med låga skyddsnivåer konkurrensfördelar i kampen om marknadsandelar på världsmarknaden eller i kampen om de internationella företagens investeringar. Där kan internationella konventioner vara ett sätt att motverka konkurrens av detta slag.

Det har nu gått drygt ett decennium sedan ett lettiskt ägt bolag fick i uppdrag att bygga om en skola i Vaxholm. Priset skulle pressas genom lägre löner och arbetsgivarna ville pröva möjligheten att använda billigare arbetskraft genom EUs regler om fri rörlighet för tjänster. Lavalfrågan handlar alltså ytterst om priset på arbete. Händelserna i Vaxholm har på många sätt kommit att omdefiniera LOs och LO-förbundens relation till samarbetet inom EU.

Genom Lavaldomen gjorde EU-domstolen det svårare att försvara löne- och anställningsvillkor i kollektivavtal. Arbetstagarare har ställts mot arbetstagarare. EU-rätten användes i syfte att skapa lönekonkurrens mellan arbetstagarare.

Konsekvenserna av Lavaldomen hanterades i en offentlig utredning som ledde fram till en särskild lagstiftning inom ramen för lagen om utstationering av arbetstagarare. Denna lagstiftning brukar kallas lex Laval. På grund av lex Laval kan inte inhemska och utländska företag behandlas lika. Facket kan inte längre med stöd av stridsåtgärder kräva samma villkor i kollektivavtal som man kräver av svenska företag. Det riskerar att bidra till låglönekonkurrens. Det är därför LO har krävt att lex Laval rivs upp.

## ***Det behövs en strategi för att hantera EU-rättens krav***

Samarbetet inom EU kan betraktas på två sätt. Ett sätt att förstå EU handlar om politiken och demokratin. Det andra synsättet är att tolka EU som ett projekt för att skapa och upprätthålla marknader.

Väljer man att betrakta EU som ett politiskt och demokratiskt projekt blir unionen ett sätt att utveckla en demokratisk motvikt till globalise-

ring och internationaliserade marknadsaktörer. När företag, kapital och marknader verkar över gränserna måste fackföreningar och politiker göra detsamma. EU blir därmed ett instrument för att återta den makt som nationalstaten förlorat i en allt mer globaliserad värld.

Det andra synsättet betraktar i stället marknadsintegration och frihandel som EUs främsta uppgift. Globalisering och internationalisering ska främjas genom att samtliga hinder för företagets verksamhet tas bort. EU blir därmed sätt för företagen att komma ur nationalstatens "bojor" – ett sätt att skapa och upprätthålla marknadskrafternas företräde framför politiken.

Vilket av de två synsätten som dominerar böljar fram och tillbaka över tid, men de senaste årtiondena, i synnerhet sedan EUs utvidgning, verkar den marknadsskapande och ekonomiska uppgiften ha varit mer markant än den demokratiska.

### *En gemensam strategi för att hantera EU-rätten*

Sverige behöver en nationell strategi för att hantera EU-rättens krav. Politiker och arbetsmarknadens parter måste gemensamt hitta en strategi som värnar ett nationellt handlingsutrymme inom ramen för de nya överstatliga förpliktelseerna. I grunden handlar det om att värna demokratin och slå vakt om rättssäkerhet och förutsägbarhet. Men det handlar också om att värna den svenska modellen och säkerställa Sveriges internationella konkurrenskraft. Det är onekligen en utmaning att få fram en sådan strategi tillsammans, men det är också en möjlighet för den svenska modellen att fortsätta utvecklas.

### ***Två parter på arbetsmarknaden räcker***

En del länder reglerar minimilöner i lag. Detta gör man dels av tradition, dels på grund av lågt fackligt inflytande på arbetsmarknaden. För länder med ytterst lågt fackligt inflytande och låg organisationsgrad kan lagstiftning vara den enda lösningen för att garantera alla arbetstagare en viss lägsta lönenivå. För att minimilönen ska garanteras alla krävs att lagen följs. Utan fackliga organisationer av betydelse blir det statens uppgift att kontrollera detta. Skillnaden mellan verklighetens och lagbokens löner och arbetsvillkor är i praktiken ofta stor.

Det finns två parter på arbetsmarknaden – den ena parten säljer ar-

bete och den andra köper arbete. Att en tredje part då ska sätta priset förefaller ologiskt. Om staten blandar sig i lönebildningen leder det till att avtalens och parternas legitimitet undermineras. Det är även svårt för statsmakten att bestämma nivån på minimilönen, eftersom det inte finns en minimilön som passar alla branscher och regioner. Priset på arbetet blir helt enkelt fel.

Genom att lagstifta om minimilön minskar dessutom troligen den fackliga organisationsgraden och kollektivavtalens täckningsgrad eftersom fripassagerarproblemet ökar kraftigt.

### ***Lönebildningen uppgift är att fördela rättvist och solidariskt***

Lönebildningen kan beskrivas som de processer som bestämmer lönerna för samhällsekonomin som helhet, för kollektiv av löntagare och för enskilda personer.

I det moderna samhället arbetar vi alla åt varandra för varandra. Vi är ständigt beroende av vår egen – och andras – förmåga att arbeta. Det finns grupper som tycks tro att de själva skapat allt och därför äger rätt till sin egen produktivitetsökning. Synsättet kan vara attraktivt för vissa löntagare, men i grunden vilar det på en stor oförståelse för hur samhället fungerar.

De löntagare på Google som programmerat sökmotorn står i skuld till väldigt många människor – från dem som arbetar i skolan till dem som bygger vägar och gör rent. Från dem som arbetar på förskolor och tar hand om barn till dem som lagar mat. Det feltänkta handlar om synen på hur värden och idéer skapas. I det moderna samhället står vi alla i förbindelse med varandra.

I lönebildningen utgår arbetsmarknadens parter och staten från att det finns ett nationellt löneutrymme, även om det i allmänhet råder oenighet om hur stort detta utrymme är. LOs utgångspunkt är att ingen äger sin egen produktivitetsökning. De samlade produktivitetsvinster ska fördelas solidariskt. Ur ett fackligt perspektiv kan den centrala lönebildningen beskrivas som ett instrument för att åstadkomma en rättvis och solidarisk fördelning av produktionsresultaten – arbetets frukter.

Hur lönebildningen byggs upp varierar mellan olika länder. I flera av de nordeuropeiska länderna är lönebildningen centraliserad. Arbets-



marknadens parter är tillräckligt starka för att sluta avtal utifrån ett nationellt perspektiv och parterna bär därmed ett samhällsansvar. I andra länder får marknadskrafterna större genomslag. Ett sådant exempel är USA. Där är lönebildningen starkt decentraliserad och arbetsmarknadens parter, i synnerhet de fackliga organisationerna, har svårt att påverka och bära ett större ansvar för lönekostnadsutvecklingen på arbetsmarknaden. Inte sällan tvingas staten införa lagstadgade minimilöner.

Vad som avgör om ett land har decentraliserad eller centraliserad lönebildning beror på komplexa faktorer, inte minst på löntagarnas fackliga organisationsgrad och politiska organisering.

#### *Lönekostnadsutvecklingen måste kontrolleras*

En långsiktigt hållbar lönebildning förutsätter att utvecklingen av lönekostnaden kan kontrolleras i både låg- och högkonjunktur.

- Om löntagarna i en lågkonjunktur känner osäkerhet inför framtiden sparar man sina pengar, vilket minskar efterfrågan. En fungerande lönebildning säkerställer alltså att lönerna inte ökar för lite i ekonomin. Låga löner bromsar tillväxten och skapar högre arbetslöshet.
- Om lönerna stiger för mycket i högkonjunktur sjunker företagets konkurrenskraft i förhållande till utländska företag, investeringarna minskar, produktiviteten sjunker, reallöneutvecklingen blir sämre och arbetslösheten ökar.

Stigande löner är dessutom en av de starkaste drivkrafterna bakom inflation. När lönerna stiger för mycket måste företagen höja sina priser för att klara av den ökade kostnad som löneökningarna innebär, vilket leder till en ökad inflation.

#### *Lönebildningen måste ta hänsyn till lönekostnadsläget i konkurrentländerna*

En långsiktigt hållbar lönebildning måste även säkerställa att den totala utvecklingen av lönekostnaderna sker med hänsyn till lönekostnadsläget i konkurrentländerna. Det brukar heta att lönekostnadsutvecklingen ska vara i takt med Europa och Sverige kan inte väsentligt avvika från denna utan att straffas med färre investeringar.

Att löneandelen höjs i våra närmaste konkurrentländer kan stärka

svensk industris konkurrenskraft, och att facken agerar gemensamt över nationsgränserna kan skapa högre efterfrågan i ekonomin. Även i detta sammanhang har lönebildningen en viktig funktion. En internationell facklig samverkan för att påverka förhållandet mellan löne- och vinstandel kräver en välfungerande nationell lönebildning.

### *Lönebildningen ska bidra till flexibilitet och omställningsförmåga*

En hållbar lönebildning ska även bidra med flexibilitet och omställningsförmåga i ekonomin. På svensk arbetsmarknad bidrar de drygt 600 riksavtalen till en mycket långtgående förmåga att anpassa löne- och anställningsvillkor till förhållandena i respektive bransch. Detta är en viktig funktion för kollektivavtalsmodellen som även bidrar till en fungerande lönebildning.

### **Lönebildningen sker i samspel med andra**

För parterna är det enskilt viktigaste instrumentet för lönebildningen de centrala kollektivavtalen. Avtalen har två viktiga funktioner:

- Den första är att förhindra konkurrens mellan olika grupper och personer på arbetsmarknaden genom att säkerställa två saker – dels varje löntagares lön, dels en viss lönestruktur inom branschen. Konkurrensneutralitet är en mycket viktig funktion för riksavtalen.
- Den andra är att tillhandahålla ett regelverk för att undvika konflikter i varje enskild fråga. Kollektivavtalen skapar ett regelverk med legitimitet på arbetsplatsen. Detta kan benämnas som de centrala kollektivavtalens effektivitets- och rättvisedimension.

Men lönebildningens processer äger också rum i ett komplext samspel mellan arbetsmarknadens parter och staten. Ibland framställs den svenska lönebildningen som en fråga enbart för parterna. Det sägs att staten ska vara neutral. Den beskrivningen är felaktig och allt för förenklad. Lagstiftningen på svensk arbetsmarknad syftar till att ge parterna stor frihet att dels utveckla och förändra kollektivavtalens bestämmelser, dels tillämpa avtalen. Men lagstiftningen är inte neutral. Den syftar till att balansera maktförhållandena mellan parterna och möjliggöra för parterna att gemensamt ta ansvar för utvecklingen på arbetsmarknaden.

Staten har en viktig roll i att stabilisera förhållandena på svensk ar-

betsmarknad genom att bidra till att förhindra *underbudskonkurrens*, det vill säga press nedåt på lönerna. Staten har också som uppgift att bidra till att förhindra *överbudskonkurrens*, det vill säga press uppåt på lönerna, vilket leder till inflation. Instabilitet på arbetsmarknaden samt överskott och underskott på arbetskraft hanteras genom arbetslöshetsförsäkringen, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken.

Staten har alltså en viktig funktion i att ge stabila förutsättningar för lönebildningen, vilket i sin tur bidrar till de fackliga lönepolitiska målen om ett mer rättvist, jämlikt och jämställt samhälle.

### ***Det blir färre arbetare och fler tjänstemän på arbetsmarknaden***

Svensk arbetsmarknad förändras ständigt. Gamla jobb försvinner och ersätts med nya. Dessa förändringar har betydelse för lönebildningens funktionssätt och utformning.

Det traditionella sättet att dela upp löntagargrupperna på svensk arbetsmarknad är en uppdelning i arbetare och tjänstemän. Gränserna mellan arbetare och tjänstemän är många gånger diffusa men klart är att andelen tjänstemännen blir allt större. Sedan slutet av 1980-talet har andelen arbetare minskat med nästan 25 procent samtidigt som andelen tjänstemän har vuxit med nästan 20 procent. Inom industrin har andelen arbetare nästan halverats under samma tidsperiod.

Organisationsgraden för både arbetare och tjänstemän har minskat sedan mitten av 1990-talet. Särskilt tydligt blev fallet efter den borgerliga regeringens förändringar av a-kassan 2006. Tjänstemännen har under senare år fått stopp på den fallande organisationsgraden medan LO-förbunden ännu kämpar med en sjunkande organisationsgrad. Kollektivavtalens täckningsgrad är dock i det närmaste oförändrad, vilket beror på att arbetsgivarnas organisationsgrad inte minskat.

### ***Lönebildningen stabiliseras av fyra faktorer***

Det finns fyra stabiliserande faktorer för lönebildningen: LO-samordningen, Industriavtalet, Medlingsinstitutet och Svenskt Näringslivs samordning.

- **LO-samordningen.** Samordningen mellan LOs förbund ska verka för en stabil lönebildning och lönenormering. Styrkan i LO-samordningen

är att den täcker in alla branscher – från industri och privata tjänster till offentlig sektor. Det gör att LO-samordningen har haft en nyckelroll för lönenormeringen i Sverige, med inflytande på normerna för såväl lönekostnader och fördelning som lägstralöner.

- **Industriavtalet.** Industriavtalet kom till 1997. Sedan dess har det vuxit fram ett informellt samförstånd på svensk arbetsmarknad om att lönekostnadsökningarna inom industrin ska normera avtalen även inom andra branscher. Industriavtalet syftar till att säkerställa en stabil lönebildning i Sverige. I avtalet betonas att industrins utsatthet för internationell konkurrens innebär att ökningen av arbetskraftskostnaden långsiktigt måste stämma med den internationella utvecklingen.
- **Medlingsinstitutet.** Medlingsinstitutets huvudsakliga uppdrag är att värna arbetsfreden. Det gör man genom att verka för att nya avtal sluts innan föregående avtalsperiod löper ut och genom att tillvarata och upprätthålla arbetsmarknadens samsyn om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll. Avvägningen mellan dessa två uppdrag har på senare år tenderat att ensidigt se till att försöka lotsa alla överenskommelser till en viss procentsats uttryckt med flera decimaler, satt inom ramen för industriavtalet. LO menar att en sådan tolkning av uppdraget riskerar att undergräva parternas ställning och försvåra LOs ambition att åstadkomma en något mer rättvis och jämställd lönestruktur.
- **Svenskt Näringslivs samordning.** Denna samordning gäller arbetsgivare inom den privata sektorn. Den speglar i stor utsträckning LO-samordningen och har i regel en starkt disciplinerande effekt på arbetsgivarorganisationerna inom Svenskt Näringsliv. Arbetsgivarnas samordning är inte offentlig på samma sätt som den fackliga samordningen. Men den betydelse Svenskt Näringslivs samordning har för lönebildningen kan förmodligen inte överskattas.

Under de senaste 20 åren har lönebildningen i huvudsak fungerat bra. Inflationen har varit låg och reallönerna har ökat på svensk arbetsmarknad sedan 1990-talets mitt. Lönekostnadsutvecklingen tycks inte ha försvagat Sveriges internationella konkurrenskraft. På det stora hela tycks lönebildningen fungera stabilt.

Under de senaste avtalsrörelserna har LO-förbundens gemensamma

krav innehållit satsningar på lågavlönade och kvinnodominerade grupper genom krontalspåslag på såväl utgående lön som lägstralöner och ibland särskilda lönepotter. Men dessa satsningar har inte accepterats i tillräcklig grad av övriga stabiliserande institutioner i lönebildningen. Förbund som skulle gynnas av de gemensamma satsningarna har sett sig tvingade att försvaga kollektivavtalens allmänna villkor, förlänga avtalsperioden eller inte ta ut lägstralönshöjningar enligt de gemensamma kraven, för att uppnå högre krontalspåslag på utgående lön.

### ***Den solidariska lönepolitiken och samspelet med staten***

Den svenska arbetsmarknaden hade redan på 1930-talet sina särdrag. Staten ingrep i många länder reglerande på arbetsmarknaden men i Sverige lämnades dessa frågor nästan helt åt parterna på arbetsmarknaden.

På arbetsgivar sidan fanns tidigt en långtgående centralisering. Redan 1930 omfattande kollektivavtalen 80 procent av industriarbetarna och från slutet av 1930-talet var Sverige ledande i världen när det gäller andelen fackligt anslutna. Både SAF och LO valde att hålla staten utanför i den process som ledde fram till ett huvudavtal – Saltsjöbadsavtalet 1938. Ett samförstånd mellan parterna utvecklades men det som brukar kallas den svenska modellen, som är vidare än det svenska kollektivavtalssystemet, växte inte fram på 1930-talet utan först under efterkrigstiden.

För fackföreningsrörelsen syftar den svenska modellen till att förena full sysselsättning med låg inflation och att bevara en frihet för arbetsmarknadens parter att förhandla utan att staten ingriper.

Modellen är ett svar på efterkrigstidens strävan att tillgodose tre svår-förenliga mål: full sysselsättning, låg inflation samt arbetsmarknadsparternas frihet och ansvar. Detta har i efterhand kommit att kallas Rehn–Meidner-modellen, som kan sägas innefatta tre delar med olika rollfördelning och ansvar mellan regeringen och arbetsmarknadens parter:

1. **Regeringen ska föra en återhållsam finans- och penningpolitik.** Finans-

#### ***Fackligt alternativ***

LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner arbetade under 1940-talets senare hälft fram ett alternativ till regeringens ekonomiska politik. Deras ståndpunkter utvecklades i en rapport till LO-kongressen 1951, *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*.

och penningpolitiken ska inte skapa ett ohanterligt inflationstryck. De fackliga organisationerna ska inte hålla nere löneökningarna för att kompensera för en släpphänt ekonomisk politik. Det skulle undergräva fackets legitimitet och dessutom öppna för löneglidning vid sidan om avtalen. Därmed omöjliggörs en solidarisk lönepolitik.

2. **Lönerna ska följa den genomsnittliga produktivitetsökningen i samhället.** Lönerna ska inte följa det enskilda företags eller branschens bärkraft. Detta är de fackliga organisationernas uppgift. Produktivitetsökningarna tillhör alla löntagare och ska delas solidariskt. De anställda ska inte subventionera ett företag med dålig lönsamhet eller en nedgående bransch. Grundprincipen är lika lön för lika arbete.
3. **Det behövs en politik som främjar de anställdas rörlighet och trygghet.** Det huvudsakliga ansvaret vilar på staten men även arbetsmarknadens parter har en roll. Arbetslöshetsförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet under perioder av arbetslöshet och omställning på vägen mot ett nytt jobb. Omfattande yrkes- och arbetsmarknadsutbildning ska finnas att tillgå. Rörlighet och utbildning ska främjas över hela arbetsmarknaden, även för dem som inte i dagsläget riskerar arbetslöshet.

LOs lönepolitik utgår från en idé om alla människors lika värde. Den går ut på att varje människa alltid ska behandlas som ett ändamål, aldrig bara som ett medel. Denna värdighet tillkommer varje människa i lika hög grad, oberoende av ras, kön, nationalitet, social position, sexuell läggning eller moraliska egenskaper. Det är ett jämlikhetsideal som innebär att varje människa ska behandlas med samma hänsyn och respekt.

En konsekvens av detta är att alla människor har samma rätt till liv, frihet och välfärd. En annan konsekvens av detta är att en rättvis fördelning av dessa värden är en jämlik fördelning. Rättvisa handlar om jämlikhet.

### ***Lönebildningen har ett antal utmaningar***

LO och LO-förbunden måste ständigt arbeta med grunderna för lönebildningen. Följande är några exempel på utmaningar.

- **Lönebildningen ska fungera väl för löntagarna och samhället som helhet.** Det är därför viktigt att stärka fördelningsnormeringen och minska värdediskrimineringen mellan kvinnligt och manligt dominerade sektorer på arbetsmarknaden.

- **Ingen äger sin egen produktivitetsökning.** Det är viktigt att upprätthålla förståelsen för att produktivitetsökningarna delas lika mellan löntagarna på svensk arbetsmarknad.
- **En hög organisationsgrad är avgörande.** Den fallande organisationsgraden måste vändas. Det finns flera goda tecken på att utvecklingen håller på att vända men de fackliga organisationerna måste även fortsatt arbeta för en höjd organisationsgrad.

Men hur ska de nya jobben skapas? För arbetsgivarföreträdare och liberaler på högerkanten tycks svaret vara givet: Sänkta lägstalöner och lågkvalificerade jobb är framtiden.

### ***Sänkta lägstalöner är ingen lösning***

Med lägstalön menas den lön som arbetsgivaren minst måste betala för ett arbete. Arbetsgivarna använder flera olika begrepp för att beskriva lägstalönen, och inte sällan kopplas lägstalön till så kallade ungdomslöner. Det är ett sätt att göra ungdomar till ett instrument i intressekonflikten mellan köpare och säljare av arbete. Arbetsgivarna, som använder arbetslösa ungdomar i sina lönepolitiska strävanden, har en enkel förklaring till ungdomsarbetslösheten: De ungas löner är för höga. Om bara ungdomslönerna, det vill säga lägstalönerna, sänks kommer ungdomsarbetslösheten snabbt att minska.

Men det finns flera sätt att närma sig frågan om lägstalönerna.

Trots decennier av forskning råder ingen konsensus bland forskarna kring att sänkta lägstalöner över huvud taget skapar ökad sysselsättning. Den som med stöd av forskning vill hävda att sänkta lägstalöner kan skapa jobb är alltså ute i ogjort väder.

De svenska erfarenheterna av sänkta arbetsgivaravgifter för unga talar inte heller för att sänkt lägstalön är en framkomlig väg. Sysselsättningseffekten har varit begränsad, i synnerhet för de grupper som har minst jobbchanser i dag.

### ***Det behövs mer utbildning och ökad efterfrågan***

LOs syn på lägstalönerna och sysselsättningen är tydlig: Arbetslösheten bland ungdomar och grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden kan inte lösas med lägre löner. LO kräver i stället satsningar på

utbildning och ekonomiska åtgärder. Dessutom behövs en ökad efterfrågan i ekonomin. Lägstälönerna är inte detsamma som begynnelse- eller ingångslöner. Vissa på arbetsmarknaden arbetar på lägstälön hela sitt arbetsliv, och sänkta lägstälöner är detsamma som lägre löner till LO-förbundens medlemmar. Lägstälönerna är golvet för alla anställdas löner inom ett avtalsområde och sänkta lägstälöner innebär på sikt att den sammanlagda lönekostnaden för alla löntagare inom avtalsområdet blir lägre.

Sänkta lägstälöner handlar ytterst om att arbetsgivaren vill sänka arbetskraftskostnader. Sänkta lägstälöner är således i praktiken samma sak som sänkta löner.

För LO handlar lägstälönerna inte bara om den kollektiva lönenivån utan också om vilka typer av arbeten som ska finnas på framtidens arbetsmarknad. Sänkta lägstälöner underminerar strukturomvandlingen och gynnar framväxten av lågproduktiva branscher. Lägstälönerna har också en nyckelroll för att upprätthålla en arbetsmarknad med begränsade löneskillnader. Till syvende och sist handlar lägstälönerna om politik: Vilken typ av arbetsmarknad vill vi bygga för framtiden och vilka löneskillnader kan accepteras i ett gott samhälle?

### ***Lönebildningens viktigaste funktion är att fördela inkomsterna***

Lönebildningens kanske viktigaste uppgift är att åstadkomma fördelning av inkomsterna i ekonomin. Fördelningsfunktionen utspelar sig i fyra led som kan kallas lönebildningens fyra rättvisedimensioner.

- Den första gäller **fördelningen mellan löntagare och kapitalägare**. Detta är den klassiska frågan om relationen mellan arbete och kapital: Hur mycket av det som produceras tillfaller löntagarna?
- Den andra gäller **fördelningen mellan olika grupper av löntagare**. På svensk arbetsmarknad handlar det om hur stor del av löneandelen som ska tillfalla arbetar- respektive tjänstemannakollektiven.
- Den tredje gäller **fördelningen inom LO-kollektivet**. Under senare år har särskilt frågan om löneskillnaderna mellan kvinnligt och manligt dominerade områden kommit att få allt större uppmärksamhet.
- Den fjärde gäller **fördelningen mellan olika individer** inom ett och samma kollektiv.



### *Rättvisedimension 1 – fördelningen mellan löntagare och kapitalägare*

Löneandelen av de värden som skapas i ett företag har sjunkit inom hela OECD-området de senaste 30 åren. I dag är löneandelen nere på närmare 65 procent. Det finns flera förklaringar till utvecklingen: Det internationella kapitalavkastningskravet har ökat, kapitalägarnas makt har ökat, arbetskraftsutbudet har ökat internationellt, fackföreningsrörelsen har försvagats och den tekniska utvecklingen har gjort den industriella produktionen mer kapitalintensiv.

Under en längre tid utgick nationalekonomer från att fördelningen av inkomster mellan arbete och kapital var konstant över tid, med undantag för kortsiktiga svängningar och konjunkturer. Forskningen inom området har dock vuxit på senare år och det tycks råda bred enighet kring att löneandelen har minskat, även om det finns flera olika teorier och sätt att förklara vad som ligger bakom utvecklingen.

### *Rättvisedimension 2 – fördelningen mellan arbetare och tjänstemän*

I den samhällsmodell som växte fram under efterkrigstiden var strävan efter begränsade inkomstskillnader en viktig utgångspunkt. Begränsade inkomstskillnader skapade exempelvis underlag för allianser mellan arbetarrörelsen och breda tjänstemannagrupper när välfärdsstaten byggdes upp och finansierades.

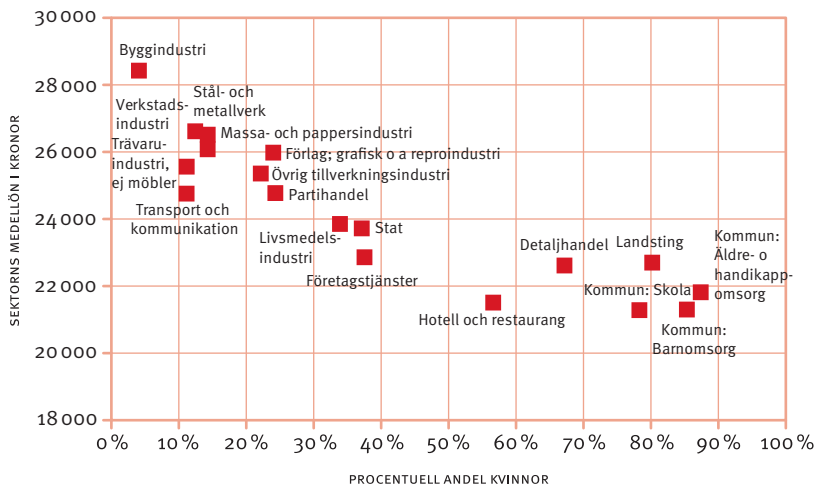
I dag har en samordning med tjänstemännen till viss del möjliggjorts genom industriavtalet. Utan en samordning skulle antagligen löneskillnaderna mellan arbetare och tjänstemän vara större än i dag. Det är inte heller säkert att alla grupper skulle kunna uppnå samma nivå på löneökningarna utan omfattande konflikter.

Samordning med tjänstemännen är viktig, för att långsiktigt motverka ökade löneskillnader mellan arbetare och tjänstemän och samtidigt få lönebildningen att fungera väl. LOs långsiktiga mål att minska löneskillnaderna mellan arbetare och tjänstemän ska inte i grunden försvåra en sådan samordning, men det kan kräva att strategier och ambitionsnivåer anpassas efter förhållanden i de olika branscherna.

### *Rättvisedimension 3 – fördelningen inom LO-kollektivet*

En central rättvisepincip inom den solidariska lönepolitiken är att begränsa löneskillnaderna oavsett arbetsuppgifter. Det skulle också kunna

Diagram 7.5 Medellön för arbetare och andel kvinnor inom 18 sektorer, 2013



Källa: Mats Larsson, Hundra år av ojämlikhet.

uttryckas som en allmän strävan att utjämna löneskillnader – en strävan som bygger på ett jämlikhetsideal som ytterst utgår från alla människors lika värde och rätt till ett gott liv.

Den solidariska lönepolitiken bygger på att det inte får uppstå för stora skillnader mellan olika sektorer och yrkesgrupper på arbetsmarknaden. En förutsättning för att lönespridningen inte ska öka är att lägstatlönerna inte halkar efter. Avtalens lägstatlöner ska hindra förekomsten av arbetande fattiga. Avtalens lägstatlöner ska dessutom bidra till strukturuomvandlingen genom att tränga undan lågproduktiva låglönearbeten och därmed ge bättre förutsättningar för företag med goda möjligheter att utvecklas.

En annan central rättvisepprincip är lika lön för lika eller likvärdigt arbete. LO ska inom ramen för den solidariska lönepolitiken motverka värdediskriminering mellan manligt och kvinnligt dominerade områden, det vill säga att yrken där en majoritet kvinnor arbetar har sämre villkor för exempelvis löner och allmänna anställningsvillkor än yrken

där en majoritet män arbetar. Värdediskriminering förekommer *inom* avtalsområden men framför allt *mellan* avtalsområden. Till skillnad från direkt diskriminering kan värdediskriminering inte lösas av enskilda förbund utan det kräver en större samordning mellan flera förbund.

#### *Rättvisedimension 4 – fördelningen mellan individer inom ett kollektiv*

Den sista av lönebildningens rättvisedimensioner utspelar sig inom ett kollektiv av löntagare, och det är kanske den del av rättvisan som är mest påtaglig i vardagen. Hur systemet för lönesättning byggs upp på en arbetsplats varierar mellan olika avtalsområden beroende på olikheter i branschernas strukturer men även som konsekvens av förbundens lönepolitik. En del får den lön som följer av det centrala kollektivavtalet, varken mer eller mindre. I praktiken finns ingen lokal lönefördelningsfråga att ta ställning till. På andra områden kan utrymmet för lokala förhandlingar vara desto större.

Inom ramen för den solidariska lönepolitiken tillåts löneskillnader men det är viktigt att principerna och grunderna för skillnaderna är förenliga med LOs syn på rättvisa. Löneskillnader inom ett kollektiv kan exempelvis grunda sig på arbetets svårighet, belastning och prestation. Lönesystem måste vara begripliga så att man kan förstå och kontrollera löneskillnaderna mellan personer.

Från ett fackligt perspektiv är det viktigt att lönesystemet på arbetsplatsen är utformat så att råder öppenhet mellan medlemmarna om den egna lönen. Kan man inte ha ett tydligt och öppet samtal om lönerna på arbetsplatsen mellan dem som jobbar på arbetsplatsen blir det svårt att mobilisera medlemmarna i lönepolitiken. Det är oerhört viktigt att ha makt över lönerna på arbetsplatsen. Ett välutvecklat lönesystem ger fackligt inflytande över lönerna.

### ***Det behövs en solidarisk lönepolitik för Europa***

Förutsättningarna för löneutvecklingen ändrades väsentligt i samband med att valutaregleringen avskaffades. Därefter kunde det finansiella kapitalet flöda fritt mellan olika valutaområden. Kraven har blivit betydligt högre på att löneökningarna ska medföra att ett internationellt bestämt krav på kapitalavkastning är uppfyllt och att inflationsmålet hålls. Görs inte detta söker sig det finansiella kapitalet till andra eko-

nomier. Det innebär att endast de företag och investeringsprojekt som uppfyller detta avkastningskrav kommer att finnas kvar.

Fackföreningsrörelsen i Sverige kan inte agera ensamt utan det behövs en bred facklig allians för att påverka förhållandena.

Forskare visar att länderna i Europa fört en konkurrensinriktad lönepolitik där man strävat efter att vinna marknadsandelar från någon annan genom återhållsamhet. Vinstandelen av BNP har växt men de höga vinsterna har inte lett till höga investeringar. I stället har bolagen samlat på sig stora högar med pengar.

Europeisk krispolitik har sedan 2008 styrts av en teori om expansiv åtstramning. Denna till synes motsägelsefulla tankemodell säger att ekonomin växer om staten stramar åt och lönerna hålls nere. Den bygger på antagandet att nedskärningar i statens budget och försämringar för löntagarna när det gäller arbetsrätt och förhandlingsordning kommer att återställa "marknadens förtroende" och därmed skapa investeringar, tillväxt och stigande statsinkomster.

Men effekterna har visat sig bli de motsatta. Den samlade efterfrågan i ekonomin har stannat på en alltför låg nivå. Allt fler ifrågasätter i dag åtstramningsstrategin.

Länderna i Europa har alltså periodvis fört en konkurrensinriktad lönepolitik, där man bland annat genom sociala pakter strävat efter att genom återhållsamhet vinna marknadsandelar från någon annan. Ett enskilt land kan kanske tjäna på en exportledd tillväxtstrategi, byggd på låga löneökningar. Tyskland har lyckats väl med detta. Men om alla gör så, blir alla förlorare. Svag löneutveckling bidrar till att den samlade efterfrågan blir otillräcklig.

Ett alternativ till åtstramningslinjen är en löneledd tillväxt. En grundsten skulle kunna vara att lönekostnaderna höjs i takt med produktivitetens utvecklingen – olika mycket beroende på landets konkurrenssituation och kanske med ett visst påslag i ekonomiskt starka länder för att återställa en rimlig löneandel. Andra inslag i en sådan löne- och jobbledd tillväxtstrategi kan vara förbättrade sociala trygghetssystem och åtgärder i arbetslagstiftningen som stärker facket. Ett viktigt inslag kan vara en kraftfull satsning på offentliga investeringar med miljö- och klimatpolitisk inriktning.

Det är svårt för ett enskilt land att satsa på en kraftfull löne- och

jobbledd tillväxtstrategi. Man riskerar att förlora marknadsandelar och straffas av aktörer på finansmarknaderna. Om Sverige ska återgå till full sysselsättning kan vi inte ensidigt satsa på att vinna marknadsandelar från andra. Vi måste också få med oss andra länder i en politik som skapar efterfrågan och tillväxt.

Men alla länder är inte i samma situation. Länder med exportöverskott kan gå före. Förutsättningen för att lyckas är att dessa länder samordnar sitt handlande. Det är i dag inte mycket annat som återstår om man vill ge sig på arbetslösheten och stagnationen i Europa – i varje fall inte så länge de penning- och finanspolitiska alternativen är stängda. Fackliga organisationer i länder med långsiktigt exportöverskott – som exempelvis Tyskland, Holland, Österrike och de skandinaviska länderna – bör utreda möjligheterna att samverka om en rimligt expansiv lönepolitik som stärker den samlade efterfrågan och därmed tillväxten.

En löneledd tillväxtstrategi för Europa har stora likheter med den solidariska lönepolitiken. Att gemensamt hålla uppe lönerna i stället för att konkurrera med lägre löner för att vinna fördelar i förhållande till andra är en grundtanke i den solidariska lönepolitiken.

Men parallellen sträcker sig längre. Att forma en facklig politik som inte bara gynnar löntagarna utan samtidigt bidrar till tillväxt och samhällsekonomisk balans är kärnan i det samspel mellan lönepolitik och samhällsekonomi som präglade den svenska modellen när den var lyckosam. Ett fungerande sådant samspel är inte bara ett löntagarintresse utan ett europeiskt samhällsintresse.

### ***Lönebildningens utmaningar i det 21:a århundradet***

LOs grundsyn är att arbetslösheten i Sverige till stor del har sin grund i problem med efterfrågan. Detta betyder dock inte att det saknas strukturella problem som måste hanteras. För att komma tillrätta med arbetslösheten behövs åtgärder som kan öka efterfrågan på arbetskraft. En central fråga är därför hur man kan utforma en expansiv politik som leder till högre efterfrågan på arbetskraft.

Huvudsakligen handlar det om finans- och penningpolitik men en stor del av efterfrågan i samhällsekonomin bestäms av lönekonsumtion, så en ökad löneandel kan bidra till efterfrågan i samhällsekonomin.

Det finns två områden där LO anser att lönebildningen på kort eller

lång sikt behöver utvecklas för att möjliggöra full sysselsättning. Båda dessa handlar om åtgärder på efterfråge- och utbudssidan kopplat till lönebildningen.

#### *Parterna vill ha en mer inflationsrobust lönebildning*

I övergången från en utbudsekonomi till en efterfrågeekonomi kommer lönebildningen att ställas inför ny(gamla) problem. För att förslagen i den ekonomiska politiken ska få önskad effekt och uppfattas som trovärdiga kommer LO att behöva verka för en mer inflationsrobust lönebildning. Ansvaret för lönebildningen bärs av både fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. Att lönebildningen kan göras mer inflationsrobust förutsätter att parterna är villiga att bära ett gemensamt ansvar för utvecklingen av lönekostnaderna.

Men det finns ingen anledning att tro att intresset av en kontrollerad lönekostnadsutveckling på svensk arbetsmarknad inte delas av båda parter. Tvärtom delas intresset för en inflationsrobust lönebildning av både fack och arbetsgivare.

#### *Det behövs en mer centraliserad fördelningsnormering av lönerna*

En avtalsrörelse består av tre viktiga förlopp – lönekostnadsnormering, fördelningsnormering och lägsta lönsnormering. Fördelningsnormeringen kan beskrivas som den process som avgör vilka löntagargrupper som får vad av löneandelen samt de satsningar som görs utöver de grundläggande kostnadsökningarna.

En långsiktigt välfungerande lönebildning förutsätter att alla dessa förlopp fungerar väl, och ska lönebildningen vara lugn och stabil i framtiden måste fördelningsnormeringen stärkas. Det är inte hållbart att förbund tvingas att urholka kollektivavtalen för att följa med i löneutvecklingen. Det är också nödvändigt att åstadkomma varaktiga relativlöneförändringar för att öka jämlikheten och jämställdheten på arbetsmarknaden.

Den fördelningsnormering som äger rum med stöd av LO-samordningen behöver stärkas och göras mer centraliserad. Då stärks LO-förbundens möjligheter att agera mer kraftfullt och med gemensam styrka.

## **11. Det handlar om arbetsmarknadspolitik**

VID SIDAN AV en stark efterfrågan på arbetskraft är god matchning på arbetsmarknaden avgörande. Arbetskraften måste ha de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden och så snabbt som möjligt hitta lediga jobb som matchar deras utbildning och arbetslivserfarenhet.

Det finns knappast några yrken och arbetsuppgifter där den grundläggande gymnasieutbildningen räcker hela arbetslivet. Kompetens ses allt mer som en färskvara. Strukturomvandlingen innebär dessutom att vissa arbeten och arbetsuppgifter försvinner medan andra växer fram. Det är därför oundvikligt att vissa arbetstagare förlorar sina jobb eller ser sina arbetsuppgifter kraftigt förändras. Det kräver att arbetstagarna har goda möjligheter att ställa om för att kunna möta arbetslivets föränderliga krav och ta de framväxande jobben.

Sverige har en tradition av att se välfärdspolitik och arbetsmarknadspolitik ur ett socialt perspektiv som stödjer en föränderlig ekonomi och arbetsmarknad och som bidrar till ekonomisk effektivitet. Det är ett förhållningssätt som förebygger att problem uppstår och som bidrar till kollektiv riskfördelning i stället för individuellt risktagande. Individens trygghet och samhällsekonomisk effektivitet står därmed inte i motsats till varandra.

### ***Trygga människor törs förändring***

För arbetstagarna är trygghet under förändring helt avgörande. Denna trygghet skapas genom en generös arbetslöshetsförsäkring och god omställningsförmåga. LO-ekonomen Gösta Rehn talade om "vingarnas trygghet" och syftade på den trygghet som gör att individen vågar ta steget från ett jobb till ett annat eller att vidareutbilda sig. Det främjar en positiv syn på förnyelse och ökar rörligheten på arbetsmarknaden. Tryggheten utgör även ett skydd mot lägre reservationslöner och en osund låglönekonkurrens om jobben.

Många arbetslösa behöver kompetensutveckling för att kunna få ett arbete i konkurrens med en allt mer välutbildad arbetskraft. För lång-

tidsarbetslösa och personer med nedsatt arbetsförmåga är även subventionerade anställningar en bra väg in på arbetsmarknaden. Därutöver är en väl fungerande och generös arbetslöshetsförsäkring avgörande för matchningen på arbetsmarknaden. Men både den aktiva arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen har urholkats kraftigt.

### ***Det finns fyra stora utmaningar för arbetsmarknaden***

Svensk arbetsmarknad saknar inte utmaningar. Nedan diskuteras fyra av de större utmaningarna som ställer krav på stark omställningsförmåga och god matchning.

#### *Utmaning 1: Arbetslösheten är högre och tiden i arbetslöshet längre*

Den långvarigt höga arbetslösheten är tveklöst ett av våra största och mest allvarliga problem. Under 2014 var i genomsnitt 7,9 procent av arbetskraften mellan 15 och 74 år arbetslösa, vilket motsvarar 411 000 personer. Nästan en fjärdedel av befolkningen mellan 16 och 64 år har varit arbetslös åtminstone någon gång de senaste fem åren. Det är dessutom troligt att flera har varit arbetslösa vid upprepade tillfällen. Det är alltså många som lever och arbetar med risken att bli arbetslösa.

Oavsett om de som drabbas av arbetslöshet blir arbetslösa under en kortare eller längre period bidrar det till ökad osäkerhet och otrygghet.

Arbetslösheten drabbar vissa grupper hårdare än andra och det sker en tydlig polarisering när det gäller chansen till sysselsättning och risken för arbetslöshet. Sedan finanskrisen har arbetslösheten ökat överlägset mest bland personer som saknar gymnasieutbildning. Där har arbetslösheten nästan fördubblats sedan 2008. Bland de arbetslösa som saknar gymnasieutbildning och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen saknar cirka 45 procent även fullständig nioårig grundskoleutbildning. Cirka 60 procent av de arbetslösa med förgymnasial utbildning är yngre än 45 år.

Även antalet långtidsarbetslösa har ökat. År 2014 var 113 000 personer långtidsarbetslösa. Mellan 2008 och 2014 har den genomsnittliga tiden i arbetslöshet ökat från 30 till 38 veckor för åldersgruppen 20–64 år. Dessutom ökar risken för långtidsarbetslöshet med åldern. Även utrikes födda och personer med förgymnasial utbildning drabbas hårt av långtidsarbetslöshet.



### *Utmaning 2: Det finns tecken på en förändrad strukturomvandling*

Under andra hälften av 1900-talet präglades svensk arbetsmarknad av en strukturomvandling där de jobb som skapades var lite mer kvalificerade och gav högre lön än de jobb som försvann. Men sedan åtminstone millennieskiftet har denna trend ändrats till en utveckling där hög- och lågkvalificerade jobb växer fram medan jobben i mellanskiktet minskar. Jobben växer alltså i ändarna av kravhierarkin och lönefördelningen. Detta är en tydlig förändring på svensk arbetsmarknad. Efter 2008 upphör i stort sett de kvalificerade höglönejobben att växa till. Det innebär en förskjutning mot en relativ jobbtillväxt i de mer lågkvalificerade delarna av arbetsmarknaden.

I allt fler studier står den snabba tekniska utvecklingen och datoriseringen i fokus när jobbpolariseringens orsaker diskuteras. Den dominerande förklaringen är att den nya tekniken gynnar mer kvalificerad arbetskraft, samtidigt som så kallade rutinjobb automatiseras i takt med den snabba utvecklingen av datorer, nätverk och robotar. Den nya strukturomvandlingen sker framför allt inom företag som ersätter mellankvalificerade rutinjobb med datorer och maskiner för att fortsätta utvecklas.

### *Utmaning 3: Matchningen på arbetsmarknaden fungerar sämre*

Det är naturligt att ständigt försöka förbättra matchningen på arbetsmarknaden eftersom arbetsgivarnas kompetenskrav kontinuerligt förändras. Verktygen kan vara desamma, men innehåll och omfattning måste ständigt justeras. Matchning handlar om att hitta personer, inklusive arbetslösa, som kan fylla vakanser. Den handlar också om att matcha rätt personer till rätt arbete utifrån deras utbildning och arbetets utbildningskrav.

Många studier pekar på att matchningen har försämrats på senare år. Det kan leda till större rekryteringssvårigheter för arbetsgivare samt högre arbetslöshet och längre arbetslöshetstider. Att arbetslösa inte matchas effektivt till jobben leder även till produktionsbortfall och betydande kostnader för samhället men också till en risk för förlorad yrkeskunskap och ökad social utslagning.

När efterfrågan på arbetskraft är låg, med hög arbetslöshet och hård konkurrens om jobben som följd, tvingas dessutom allt fler med längre utbildning att söka sig neråt i kravhierarkin för att hitta ett arbete. Då

uppstår en felmatchning mellan individernas utbildning och utbildningskraven för att kunna utföra arbetet. Detta visar sig i att andelen som har en mer än två år längre utbildning än vad det aktuella jobbet kräver ökar. År 2010 var andelen 55 procent av alla anställda.

Denna form av felmatchning innebär att arbetstagarnas potential inte används fullt ut samtidigt som de får lägre löner än vad de skulle ha haft som rätt matchade. Det leder också till att personer med kortare utbildning trängs undan från de enklare jobb som de skulle kunna utföra, vilket bidrar till hög arbetslöshet i denna utbildningsgrupp.

#### *Utmaning 4: De utrikes födda har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden*

Ökad invandring innebär stora möjligheter för Sverige. Men svårigheterna för utrikes födda att etablera sig på svensk arbetsmarknad är ett allvarligt problem. Personer med utländsk bakgrund har en sämre position på arbetsmarknaden. Det visar sig bland annat i den höga arbetslösheten för utrikes födda jämfört med inrikes födda: 16,1 respektive 6,1 procent 2014.

Antalet och andelen utrikes födda i befolkningen ökar. Under 2013 utgjorde andelen utrikes födda som har varit i Sverige upp till tio år respektive de som har varit här mer än tio år 8 respektive 12 procent av befolkningen mellan 16 och 64 år. Men utrikes födda är, precis som inrikes födda, en grupp med olika förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns ett tydligt samspel mellan klass, kön och etnicitet.

Det är tydligt att kortare tid i Sverige innebär högre arbetslöshet och att etablering tar tid. Bland dem som varit i Sverige mindre än tio år är arbetslösheten ungefär dubbelt så hög jämfört med dem som varit här längre än tio år. Det gäller i stort sett oavsett utbildningsnivå. Skillnaderna är dessutom större för kvinnor än för män.

Utrikes födda är oftare än inrikes födda hänvisade till yrken med lägre utbildningskrav. Resultatet är att många utrikes födda, särskilt kvinnor, som varit i Sverige upp till tio år har fått göra en klassresa nedåt och att deras utbildning inte tas tillvara.

#### **Arbetsförmedlingens roll har förändrats**

Den nuvarande myndigheten Arbetsförmedlingen bildades den 1 januari

2008. Samtidigt avskaffades länsarbetsnämnderna. Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för att genomföra den aktiva arbetsmarknadspolitiken, men det är regeringen som bär ansvaret för politikens omfattning och inriktning. Det är alltså i grund och botten regeringen som avgör Arbetsförmedlingens förutsättningar att klara sina tre huvuduppgifter:

- att matcha arbetssökande med arbetsgivare
- att stödja och rusta arbetssökande
- att kontrollera att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande.

Jämfört med arbetskraften som helhet är de som återfinns hos Arbetsförmedlingen yngre och oftare utrikes födda och de söker oftare yrken med lägre kvalifikationsnivå. Dessa särskiljande drag har förstärkts de senaste tio åren, vilket i huvudsak följer mönstret för hur arbetslöshetens fördelning har utvecklats. Däremot är det en allt mindre andel inrikes födda arbetslösa och arbetslösa med eftergymnasial utbildning som kontaktar Arbetsförmedlingen. Detsamma gäller ombytessökande som vill byta jobb. Dessa grupper använder visserligen ofta Platsbanken men det är av allt att döma färre arbetssökande som skriver in sig på Arbetsförmedlingen.

#### *Kommunerna har fått ta över delar av verksamheten*

Arbetsförmedlingens roll har påverkats av ökad kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken. Våren 2013 beslutade riksdagen exempelvis att arbetslösa som får försörjningsstöd (tidigare socialbidrag) från kommunen i högre grad ska kunna hänvisas till kommunal arbetsmarknadspolitik. Det är ett principiellt avsteg från synen att arbetslöshet är ett arbetsmarknadsproblem och ett ekonomiskt-politiskt problem till att arbetslöshet ses som ett socialpolitiskt problem.

Arbetslösa med försörjningsstöd får i lägre utsträckning ta del av Arbetsförmedlingens program jämfört med dem som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Följden har blivit två parallella system för arbetsmarknadspolitiska insatser. Risken för dubbelarbete är stor liksom risken att personer hamnar mellan stolarna eftersom olika aktörer kan göra skilda bedömningar av en persons arbetsförmåga.

### *Arbetsförmedlingen bör ha hela ansvaret*

Vi menar att Arbetsförmedlingen ska ha ansvaret för att utföra arbetsmarknadspolitiken. Det är Arbetsförmedlingen som ska ha expertkompetensen, även inom olika branscher, och utgöra navet för matchning och omställning på svensk arbetsmarknad. Kommuner och privata aktörer kan vara viktiga samarbetspartners till Arbetsförmedlingen för att möta särskilda behov, exempelvis regionala insatser vid större varsel om uppsägningar. Ansvaret för stöd till arbetslösa bör därför återföras från kommunerna till staten och Arbetsförmedlingen. Det bör även övervägas om Arbetsförmedlingen ska kontrollera jobbsökandet hos de arbetslösa som får försörjningsstöd. Arbetsförmedlingens stöd måste vara tillgängligt för alla arbetslösa, oavsett hur de försörjer sig och var de bor.

### ***Arbetsmarknadsutbildning och praktik rustar för framtidens jobb***

Arbetsmarknadsutbildningen har historiskt sett utgjort kärnan för en effektiv matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildningen består av två delar: den förberedande utbildningen och den yrkesinriktade utbildningen. Den tidigare ska framför allt rikta sig till dem som står längst från arbetsmarknaden medan den senare ska riktas mot yrken där det råder arbetskraftsbrist.

En rad studier visar positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning. Utsikterna att få ett arbete och en god inkomstutveckling förbättras efter utbildningen, även för långtidsarbetslösa, samtidigt som matchningen på arbetsmarknaden blir mer effektiv. Men arbetsmarknadsutbildningens effekter verkar ha blivit svagare under senare år. Det beror troligen på att utbildningarna oftare sätts in sent i arbetslöshetsperioden samt att utbildningarna anpassas sämre till de regionala arbetsmarknaderna.

Deltagarna i olika arbetsmarknadsutbildningar söker arbete mindre intensivt under programtiden. Men de negativa effekterna är små när efterfrågan på arbetskraft är låg och det finns få jobb att söka. Forskningen talar för att det är klokt att satsa på utbildning under lågkonjunkturer, eftersom utbildningens rustande effekter vanligen väger tyngre än eventuella inlåsnings effekter. Det är också viktigt med praktik, för att öka de arbetssökandes kontakt med arbetslivet.

### *Antalet yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar har minskat kraftigt*

År 2008 var drygt 30 procent av arbetsmarknadsutbildningarna förberedande medan 70 procent var yrkesinriktade. I dag är förhållandet i stort sett spegelvänt. Den förberedande utbildningen utgör 62 procent av all utbildning, varav nästan hälften består av yrkessvenska. Den andra hälften består dels av insatser som förbereder deltagarna för jobbsökande, dels av andra programinsatser, till exempel yrkesorientering, motivationshöjande insatser och nivåtest.

Att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har en så svag position inom arbetsmarknadspolitiken innebär att Arbetsförmedlingen saknar ett viktigt matchningsverktyg. De yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna riktar sig dessutom i hög grad mot mansdominerade yrken och att rekryteringen till utbildningarna följer könstypiska mönster.

### ***Arbetslivets krav ska stå i centrum för arbetsmarknadspolitiken***

Arbetslöshet som beror på låg efterfrågan eller bristande kompetens kan inte lösas genom att arbetslösa söker jobb mer intensivt. I stället måste arbetslivets krav stå i centrum när den aktiva arbetsmarknadspolitiken utformas. Den yrkesinriktade och förberedande arbetsmarknadsutbildningen måste utökas kraftigt. Utbildningsinsatserna bör sättas in i ett tidigare skede än i dag. Rätt utformad och använd kan den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen utgöra ett komplement till, men inte en ersättning för, det reguljära utbildningssystemet. Genom att identifiera bristyrken på regionala arbetsmarknader och sätta in tidiga utbildningsinsatser kan dessutom vakanstiderna förkortas. Arbetsförmedlingen bör i egen regi kunna erbjuda de bristyrkesutbildningar som i stort sett ständigt efterfrågas för att snabba upp utbildningsinsatserna.

Arbetsmarknadsutbildningens dimensionering och innehåll måste anpassas efter den regionala arbetsmarknadens behov. Därför bör en kommission tillsättas som kartlägger behov och möjligheter att utöka arbetsmarknadsutbildningarna samtidigt som kvalitet och resultat förbättras. Här bör arbetsmarknadens parter och representanter från det reguljära utbildningssystemet ingå.

Arbetslösa som har varit etablerade på arbetsmarknaden men som

saknar avslutad grundskole- eller gymnasieutbildning bör, när så behövs, ges möjlighet att fullfölja sina studier i det reguljära studiesystemet med aktivitetsstöd som studiefinansiering. Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla platser inom Komvux, yrkesvux, yrkeshögskolan samt högskolor och universitet för att snabbare möta specifika behov.

Arbetspraktik är en form av arbetsplatsförlagt lärande. Det kräver utbildade handledare på arbetsplatsen som ges tid för att handleda. Därför bör staten skjuta till resurser till arbetsgivarna för handledning samt möjligheter för arbetsgivaren att öka bemanningen för att kompensera handledarens förlorade arbetstid. Det bör finnas en tydlig överenskommelse om innehållet i praktiken och den fackliga organisationen bör få yttra sig över denna i det samrådsförfarande som ska föregå varje anvisning.

#### *Särskilda insatser krävs mot långtidsarbetslösheten*

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har en särskilt viktig uppgift att motverka långtidsarbetslösheten. Annars riskerar den att bli självförstärkande och leda till att människor permanent ställs utanför arbetslivet. Det beror i sin tur inte minst på att många arbetsgivare i högre grad ifrågasätter produktivitet och arbetsförmåga hos personer som varit utan arbete en längre tid. Man väljer helt enkelt bort dessa till förmån för dem som redan är anställda eller endast varit arbetslösa en kortare tid, även om arbetsgivarna tycks vara mer positiva till sökande som deltagit i kompetenshöjande arbetsmarknadspolitiska program än till sökande som enbart varit öppet arbetslösa.

Utbildning är det främsta redskapet för att motverka långtidsarbetslöshet. Men om det inte hjälper är subventionerade anställningar en bra väg in på arbetsmarknaden. Syftet är att subventionera arbetsgivare som anställer arbetslösa med längre arbetslöshetstider för att underlätta övergången till ett reguljärt arbete. På så sätt kan arbetsgivarnas eventuella farhågor om lägre produktivitet överbryggas, samtidigt som en anställning faktiskt kan höja individernas produktivitet genom en ny arbetslivserfarenhet.

En allmän slutsats är att ju mer likt ett riktigt arbete åtgärden är, desto bättre blir effekterna på sysselsättningen.

### ***Inför en trestegsgaranti med tidigare insatser***

LO föreslår en ny form av garanti i tre steg som sträcker sig från inskrivningen på Arbetsförmedlingen till dess att arbetslösheten bryts med en anställning. Förslaget innebär att insatserna tidigareläggs betydligt och omfattar mer rustande åtgärder jämfört med dagens jobb- och utvecklingsgaranti.

1. Inför en **nolltolerans mot utebliven tidig insats** för en arbetssökande som oavsett ålder bedöms riskera långtidsarbetslöshet. De arbetssökande ska garanteras en individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen inom fem dagar, inklusive kartläggning och validering, för att fastställa vilket stöd och vilka insatser som behövs. Därefter ska individuellt anpassade insatser som stärker jobbsökandet och rustar individen sättas in så tidigt som möjligt.
2. Inför en **180-dagarsgaranti** för alla arbetslösa, inklusive dem som inte bedömts riskera långtidsarbetslöshet men som trots tidigare insatser inte har fått ett arbete inom sex månader. Då ska en ny individuell prövning ske: Behövs mer stöd och fler insatser? Därefter ska de aktiviteter och insatser som behövs sättas in så snart som möjligt, vid sidan av fortsatta förmedlingsinsatser. De som inte deltar i ett program ska delta i jobbsökaraktiviteter minst tio timmar per vecka. Eftersom det finns risk för inlåsnings effekter, åtminstone när efterfrågan på arbetskraft är god, bör inte personer med relativt stor chans att hitta ett arbete delta i långa program. För unga gäller 90-dagarsgarantin.
3. Inför en **kompetensutvecklingsgaranti** för alla arbetslösa när a-kassans 300 ersättningsdagar är slut, vilket sker efter cirka 14 månader vid fortlöpande arbetslöshet. Här garanteras alla arbetslösa rustande insatser, alltså utbildning, praktik eller subventionerade anställningar, till dess att arbetslösheten bryts. Kompetensutvecklingsgarantin ska utformas utan tidsgränser som styr när olika aktiviteter kan erbjudas. Ersättningsnivåerna ska inte trappas ner under garantitiden.

### ***Satsa på fler insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga***

Före 1990-talskrisens nedskärningar fanns ett större utrymme på arbetsmarknaden för arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Men sedan dess har slimmade organisationer, hög arbetsbelastning, uppstyckade

och privatiserade verksamheter samt hård konkurrens om jobben bidragit till större svårigheter att inkludera personer med olika former av funktionsnedsättningar i arbetslivet.

Drygt 16 procent (987 000 personer) av befolkningen mellan 16 och 64 år uppger att de har någon form av funktionsnedsättning. Av dessa bedömer 70 procent att de har nedsatt arbetsförmåga. Här är kvinnor och äldre överrepresenterade.

### *Utbildning är särskilt viktigt*

Utbildningsnivån bland personer med nedsatt arbetsförmåga är i genomsnitt lägre än bland befolkningen i allmänhet. Det kan delvis förklaras av att många äldre har nedsatt arbetsförmåga men även av att personer med kortare utbildning oftare arbetar på arbetsplatser där risken att drabbas av arbetsskador är större. Därför är utbildningsinsatser särskilt viktiga för många med funktionsnedsättning, ett behov som ökar ytterligare när konkurrensen om jobben är hård.

Gruppen med nedsatt arbetsförmåga är heterogen men den har generellt sett en betydligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än befolkningen som helhet. Av samtliga inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen har var femte nedsatt arbetsförmåga. För dessa blir tiderna utan arbete ofta långa – mer än var tredje inskriven arbetslös med funktionsnedsättning har varit arbetslös mer än två år.

Personer med nedsatt arbetsförmåga måste få större tillgång till olika utbildningsinsatser för kompetensutveckling eller för att omskola sig till ett mer passande yrke utifrån sin funktionsnedsättning. Samtidigt måste fler personer med nedsatt arbetsförmåga få del av subventionerade anställningar för att öka deras chanser till en varaktig etablering i reguljära arbeten.

Det behövs mer långvariga åtgärder för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga när aktiva förmedlingsinsatser eller arbetsmarknadsutbildning inte räcker för att bryta arbetslösheten, eller när subventionerade anställningar inte leder till arbete utan stöd när subventionen upphör. Ett alternativ kan då vara en anställning i statligt ägda Samhall. Syftet är att utveckla personer med funktionsnedsättning genom arbete, för att de sedan ska kunna rekryteras av andra arbetsgivare. Samhall har en viktig roll och bör ges resurser att anställa fler och samtidigt höja



kvaliteten på verksamheten. Arbetet ska vara utvecklande för att stärka möjligheterna till en anställning hos någon annan arbetsgivare.

Det borde finnas bättre möjligheter till arbeten med anpassat arbetstempo och anpassade arbetsuppgifter inom ramen för ordinarie verksamheter. En möjlighet är att de politiskt styrda verksamheterna tar ett större ansvar för att göra fler arbetsplatser tillgängliga för personer med varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Därför bör arbetsgivare inom stat, kommuner och landsting tillsammans med sina fackliga motparter undersöka möjligheterna att skapa fler arbetstillfällen av skyddad karaktär vid sidan av befintliga åtgärder.

### *Det behövs en samlad strategi för samverkan*

LO sätter stor tilltro till Arbetsförmedlingen när det gäller den statliga omställningspolitiken och matchningen på arbetsmarknaden. Men det kräver att arbetsmarknadens parter får ökat inflytande och ökade kontrollmöjligheter för att ge legitimitet till den expanderande arbetsmarknadspolitiken. Detta gäller särskilt utbildningsinsatser och åtgärder på arbetsplatserna. De nuvarande formerna för insyn och inflytande är otillräckliga.

Det behövs en samlad strategi och en organiserad samverkan mellan parterna och Arbetsförmedlingen på nationell, regional och lokal nivå för att myndigheten ska kunna styra verksamheten mer effektivt. Ett led i detta är att parterna återigen får ta plats i Arbetsförmedlingens styrelse.

### ***Etableringen av nyanlända kan bli mer effektiv***

Arbetsförmedlingen har tillsammans med kommunerna ansvar för etableringsreformen som sedan 2010 omfattar flyktingar och deras anhöriga. Däremot omfattas inte övriga anhöriginvandrare, det vill säga de som inte är anhöriga till flyktingar, av reformen. Det innebär att flyktingar och deras anhöriga respektive övriga anhöriginvandrare får olika stöd för etablering på arbetsmarknaden, trots att de möter likvärdiga migrationseffekter och likartade etableringshinder. Och eftersom män i högre grad är flyktinginvandrare och kvinnor i högre grad är övriga anhöriginvandrare finns ett jämställdhetsproblem i tillgången till tidigt stöd för arbetsmarknadsetablering.

Etableringsreformens tidsgräns på två år bör slopas för att inte staten ska föra över kostnader och ansvar till kommunerna. Det är också nöd-

vändigt att förbättra och utveckla SFI med målet att nyanlända flykting- och anhöriginvandrare når nivå D, vilket i sin tur öppnar dörrar till andra kompetenshöjande aktiviteter. Avslutad SFI bör kvalificera för arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp. Det skulle stärka kopplingen till den aktiva arbetsmarknadspolitiken och minska problemet med att nyanlända i högre grad än andra står utan försäkringsskydd vid arbetslöshet.

#### *Det behövs ett kunskapslyft i två nivåer*

LO föreslår ett kunskapslyft i två nivåer för flykting- och anhöriginvandrare. Insatsen bör läggas inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och ge rätt till aktivitetsstöd. Det första steget innebär möjlighet till gymnasiekompetens när sådan saknas. Det andra steget gäller gymnasialt och eftergymnasialt utbildade och inriktas på att validera deras kunskaper, bedöma yrkeskompetensen och erbjuda kompletterande utbildningar. För yrkesinriktad validering på gymnasienivå och eftergymnasial nivå bör arbetsmarknadens parter involveras för att öka kvaliteten och legitimiteten i valideringen.

#### **Arbetslöshetsförsäkringen måste förstärkas**

Arbetslöshetsförsäkringen syftar till att ge skydd mot inkomstförluster vid ofrivillig arbetslöshet. En god arbetslöshetsförsäkring främjar rörligheten på arbetsmarknaden och ökar arbetstagarnas acceptans för strukturomvandlingen, även om den innebär risken för att man blir uppsagd och arbetslös. För arbetstagarna är en generös arbetslöshetsförsäkring även ett skydd mot sänkta reservationslöner, låglönekonkurrens och sämre arbetsvillkor.

#### *Arbetslöshetsförsäkringen har urholkats*

Under 2007 och 2008 genomförde den borgerliga regeringen ett antal genomgripande reformer av arbetslöshetsförsäkringen. Kvalifikationskraven för ersättning skärptes, studerandevillkoret slopades, antalet karensdagar höjdes och en del av medlemsavgifterna till a-kassorna relaterades till arbetslösheten bland medlemmarna i kassan, vilket höjde medlemsavgifterna till vissa a-kassor kraftigt. Denna del av avgiften slopades den 1 januari 2014.

Dessutom begränsades deltidsreglerna så att deltidsarbetslösa bara

kan få 75 ersättningsdagar, vilket gäller både dem med fast deltidanställning och tillfälligt timanställda.

Mellan 2002 och september 2015 var dessutom taket för högsta ersättning oförändrat och 2007 togs det förhöjda taket för högsta ersättning bort. Detta innebar att den högsta försäkrade månadslönen var 18 700 kronor, vilket motsvarade en högsta möjliga ersättning på 14 960 kronor per månad. I takt med löneutvecklingen i ekonomin medförde det oförändrade taket en gradvis urholkning av försäkringsskyddet, där allt färre i praktiken kunde räkna med ett gott inkomstbortfallsskydd vid arbetslöshet.

Under 2015 höjer regeringen taket så att löneinkomster upp till 25 025 kronor ger 80 procent av inkomsten de första hundra ersättningsdagarna. Det innebär en högsta möjliga ersättning på 20 020 kronor per månad. Efter hundra dagar sänkts taket till 20 900 kronor, vilket motsvarar en högsta möjliga ersättning på 16 720 kronor per månad.

Enligt OECD är Sverige det land som minskade utgifterna för ekonomiskt stöd vid arbetslöshet mest mellan 1992 och 2012, när hänsyn tas till arbetslöshetsnivån. Vi har därmed gjort avsteg från den generella välfärdsmodellen och närmat oss mer liberala modeller som präglas av begränsade offentliga trygghetssystem. Sverige ligger nu på en lägre nivå än de övriga nordiska länderna och länder med konservativa välfärdsmodeller.

### *En undermålig försäkring ökar risken för felmatchning*

En högre ersättning förbättrar matchningen mellan arbetssökandes kompetens och arbetsgivarnas kompetenskrav, eftersom ersättningsdagarna inte behöver ta första bästa jobb oavsett kompetenskrav. Att behöva ta första bästa jobb gör att även högutbildade måste söka sig till jobb med lägre utbildningskrav än deras utbildning motsvarar, något som också sker. Ett undermåligt försäkringsskydd, tillsammans med en urholkad aktiv arbetsmarknadspolitik, förstärker snarare än motverkar en sådan felmatchning.

### *A-kassorna förlorade 500 000 medlemmar på två år*

Konsekvensen av den borgerliga regeringens politik resulterade i att antalet medlemmar i a-kassorna minskade med närmare en halv miljon

personer från slutet av 2006 till slutet av 2008. Medlemsantalet som andel av arbetskraften sjönk från 80 till 70 procent och har inte återhämtat sig sedan dess. Tappet skedde främst inom LO-förbundens a-kassor, och i viss mån även inom TCO, medan akademikernas a-kassor ökade något.

Detta medförde att antalet medlemmar i facket minskade och att den fackliga organisationsgraden föll med 7 procentenheter – från 75 procent 2006 till 68 procent 2008 – eftersom många tycks se medlemskapet i a-kassan och facket som ett paket.

Försämringarna 2007 och 2008 innebar också en tendens att färre arbetslösa anmäler sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen, något som är ett krav för den som ansöker om a-kasseersättning. Enligt Arbetsförmedlingen är det framför allt deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda som har lämnat Arbetsförmedlingen.

#### *Taket i a-kassan måste höjas*

Taket i arbetslöshetsförsäkringen måste höjas ytterligare. På kort sikt bör taket ligga på en nivå som innebär att minst 70 procent av samtliga heltids- och deltidsarbetande har sina löner försäkrade till 80 procents ersättningsnivå under hela arbetslöshetsperioden.

På lite längre sikt bör det förhöjda taket de första 100 dagarna höjas så att minst 80 procent av de heltids- och deltidsarbetande har sina löner försäkrade till 80 procents ersättningsnivå. Taket bör sedan indexeras och följa löneutvecklingen i ekonomin.

#### *Det måste bli lättare att kvalificera sig för ersättning*

Arbetslöshetsförsäkringen måste göras tillgänglig för fler arbetstagare. Det innebär att det måste bli lättare att kvalificera sig för ersättning. För det första bör kravet på arbetsmarknadsförankring (arbetsvillkoret) ändras så att det räcker med 40 timmars arbete per månad i sex av tolv månader samt att ersättningen baseras på sex, inte tolv, månader. På så sätt anpassas arbetsvillkoret till att många är deltidsarbetande och tidsbegränsat anställda, vilket är centralt ur ett klass- och könsperspektiv för att arbetstagare ska ha ett likvärdigt försäkringsskydd.

Dessutom bör även subventionerade anställningar betraktas som ordinarie arbeten och därmed kvalificera för arbetslöshetsförsäkringen.

Deltidsbegränsningsreglerna måste förändras. Tillfälligt timanställda

ska inte omfattas av någon deltidsbegränsning utan ha samma ersättningsrätt som helt arbetslösa. Dessutom bör arbetslösa som får en fast deltidsanställning men som tidigare arbetat i större omfattning ha rätt till arbetsmarknadspolitiska insatser och aktivitetsstöd som motsvarar deltidsarbetslösheten efter som mest 30 veckor, i stället för att bli av med ersättningen efter 75 ersättningsdagar.

Nyttillträdandes koppling till arbetslöshetsförsäkringen bör stärkas genom ett studerandevillkor som omfattar alla som har avslutat gymnasiestudier och eftergymnasiala studier eller SFI. Ersättningen bör betalas ut med försäkringens grundbelopp.

En arbetslöshetsförsäkring som präglas av legitimitet, hög tillit och ömsesidighet måste kombinera en generös ersättning med väl avvägda bestämmelser om krav på aktivitet, omställning och kontroll. Därför behövs det mer resurser till den aktiva arbetsmarknadspolitiken, bland annat för att möjliggöra tätare möten mellan arbetssökande och arbetsförmedlare.

## 12. Det handlar om vuxenutbildning

ARBETSKRAFTENS FÖRMÅGA TILL omställning handlar till stor del om det livslånga lärandet. Här har vuxenutbildningen en viktig roll. Den fungerar som brygga mellan utbildning och arbetsliv och förbättrar möjligheterna till yrkesväxling, rörlighet, kompetensförsörjning och matchningen på arbetsmarknaden.

Men vuxenutbildningen tvingas allt mer kompensera för bristerna i grund- och gymnasieskolan i stället för att ge plats åt personer som behöver omskola eller vidareutbilda sig. Det finns dessutom onödiga återvändsgränder för personer som avslutat gymnasieskolan men som vill byta yrkesinriktning. Ett annat allvarligt hinder för att ta steget från arbete till studier är studiestödssystemet. Dessutom behövs bättre sätt att validera alla former av kompetens för att skapa ett mer flexibelt och individanpassat utbildningssystem.

### ***Komvux och yrkesvux – två viktiga verktyg för utbildning***

Den kommunala vuxenutbildningen, *Komvux*, har en avgörande roll när det gäller vuxnas möjligheter att komplettera och avsluta sin tidigare utbildning. Syftet med den yrkesinriktade utbildningen, *yrkesvux* är i stället att motverka bristen på yrkesutbildad arbetskraft och tillgodose vuxnas behov att omskola sig eller skaffa en grundläggande yrkesutbildning för att förbättra möjligheterna till jobb.

#### *Komvux kompletterar och avslutar tidigare utbildning*

Komvux sker på grundskole- och gymnasienivå. Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla som saknar grundskoleutbildning möjlighet att studera på Komvux. När det gäller gymnasienivån har inte kommunerna lika stora skyldigheter, men behöver man göra ett urval av studenter ska de med oavslutad utbildning prioriteras. Därutöver har de som har avslutat ett yrkesinriktat program men saknar behörighet till högskolan har rätt att få studera på Komvux för att få högskolebehörighet.

Kunskapslyftet som pågick infördes 1997–2002 innebar att staten

finansierade cirka 100 000 komvuxplatser per år, utöver ordinarie platser. Från toppåret 1998 trappades antalet platser ned fram till 2002, men även därefter fortsatte nedgången fram till bottenåret 2008. Sedan har antalet återigen ökat något. Parallellt med nedskärningarna ökade den vuxna befolkningen mellan 20 och 64 år med över 360 000 personer till och med 2014.

Under hösten 2015 inför regeringen ett nytt kunskapslyft för personer som saknar gymnasieutbildning och för nyanlända invandrare. Jämfört med kunskapslyftet på 1990-talet är dock detta lyft påfallande blygsamt.

### *Yrkesvux – ett stöd för den som vill omskola sig*

Yrkesvux är en statlig satsning som infördes av den borgerliga regeringen 2009. Till en början gällde satsningen fram till 2012 och har sedan förlängts. Men de riktade statsbidragen till kommunerna har varit tidsbegränsade och dessutom tillsynes nyckfullt dimensionerade, vilket har försvårat möjligheterna att planera och genomföra utbildningarna.

Behoven av yrkesinriktad vuxenutbildning är stora. Enligt Arbetsförmedlingens prognoser finns det ett stort behov av yrkesutbildad arbetskraft på både gymnasial och eftergymnasial nivå på fem till tio års sikt.

Det sjunkande intresset för yrkesprogrammen på gymnasiet ökar vikten av yrkesinriktad vuxenutbildning för att säkra kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Många gånger upplever dessutom arbetsgivarna att kunskaperna från yrkesprogrammen inte räcker för att en person ska kunna börja arbeta inom yrket.

### *Antalet platser inom Komvux och yrkesvux bör öka*

Det behövs betydligt fler utbildningsplatser inom Komvux och yrkesvux. Yrkesvux bör få en permanent och långsiktig finansiering som gör det möjligt att upprätthålla en tillräcklig volym på nödvändiga yrkesutbildningar. Möjligheterna till yrkesvuxutbildningar ska inte vara beroende av konjunkturen och ska inte heller ersätta arbetsmarknadsutbildningarna. Därför måste det finnas en tydlig skiljelinje mellan när staten respektive individen ska bära kostnaderna för utbildningen.

### *Fler spår för vuxenutbildningen är nödvändigt*

Det behövs fler spår för vuxenutbildningen. Det ökar arbetstagarnas

omställningsförmåga och rörlighet samtidigt som risken för arbetslöshet minskar. Onödiga återvändsgränder måste bort. Det ska vara möjligt för dem som avslutat ett högskoleförberedande gymnasieprogram att läsa en yrkesvuxutbildning.

### ***Yrkeshögskolan – en bra väg för utveckling och omställning***

Sedan 2009 har samtliga eftergymnasiala yrkesutbildningar samlats inom Myndigheten för yrkeshögskolan, YH-myndigheten. Där finns två examensformer: *yrkeshögskoleexamen* (som motsvarar ett års *heltidsstudier*) och *kvalificerad yrkeshögskoleexamen* (som motsvarar två års *heltidsstudier*). Minst 25 procent av utbildningen är arbetsplatsförlagd.

Utbildningen ska ha både arbetslivsanknytning och teoretisk förankring, och den ska utvecklas och bedrivas i samverkan med arbetsliv och utbildningsanordnare. Utbildningarna får anordnas av universitet, högskolor, kommuner och landsting samt enskilda fysiska och juridiska personer.

Yrkeshögskoleutbildningarna erbjuder bra möjligheter för den som vill fördjupa sina kunskaper, utveckla karriären eller ställa om i arbetslivet. Enligt YH-myndigheten angav nästan 90 procent av dem som har en YH-examen att de hade en anställning eller hade startat ett företag året efter examen. Hälften hade en anställning redan innan utbildningen var slut och en tredjedel hade jobb inom tre månader efter att den avslutats.

Yrkeshögskolan erbjuder enbart heltidsstudier, vilket hindrar dem som har ett arbete men som på egen hand vill omskola eller vidareutbilda sig.

Det är uppenbart att det behövs möjligheter att utbilda sig efter gymnasiet, vid sidan av högskolor och universitet. Dels gör det de gymnasiala yrkesprogrammen mer attraktiva bland ungdomar, dels tillgodoser det arbetsgivarnas kompetensbehov och motverkar arbetskraftsbrist. I Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät för 2014 svarade 30 procent av arbetsgivarna att de sökte personer med eftergymnasial yrkesutbildning.

### ***Yrkeshögskolan behöver fler platser***

Antalet platser i yrkeshögskolan bör öka och antalet utbildningar bli fler. I dag saknas nödvändiga resurser för att hålla jämn takt med efterfrågan på eftergymnasialt utbildad arbetskraft. Det är också önskvärt att



yrkeshögskolan kan erbjuda studier på deltid för dem som vill kombinera studier med arbete.

### *Kopplingen till yrkesprogrammen bör stärkas*

YH-utbildningarna behöver få en starkare koppling till yrkesprogrammen på gymnasiet och inom yrkesvux. Även yrkesutbildningar innebär en tydlig möjlighet till utveckling och karriär, och en tydligare koppling skulle troligen bidra till att öka det välbehövliga intresset för yrkesutbildningar bland ungdomar.

YH-utbildningarna måste få en permanent status i stället för att vara en utbildningsinsats som är organiserad utifrån kortsiktiga behov. Det kräver utökade resurser och långsiktig finansiering.

### *Parternas inflytande över utbildningarna måste öka*

Arbetsmarknadens parter måste få ett ökat inflytande över omfattning, innehåll och kvalitet i yrkesutbildningarna på gymnasial och eftergymnasial nivå. Därför bör Skolverkets programråd, där parterna ingår, få ett tydligare uppdrag och ett mandat där parternas roll blir tydligare.

De nationella programråden bör kopplas till yrkesvux och den eftergymnasiala yrkesutbildningen. De regionala och lokala programrådets roll för att kvalitetssäkra yrkesutbildningar för vuxna behöver ses över. Regional samverkan baserad på regionala program- eller branschråd, Arbetsförmedlingen samt kommun- eller regionförbund behöver utvecklas.

### ***Yrkesintroduktionsavtal – ett sätt att säkra kompetens***

Yrkesintroduktion är en kollektivavtalad anställningsform som syftar till att säkra arbetsgivarnas kompetensförsörjning och underlätta övergången från skola till arbetsliv. Arbetsgivare som anställer personer som är yngre än 25 år får en lönesubvention motsvarande arbetsgivaravgiften samt ersättning för handledarstöd. Detta administreras av Arbetsförmedlingen. Fram till 2019 gäller undantaget att endast arbetsgivare med kollektivavtal kan beviljas stöd. Den anställde får lön enligt kollektivavtal och 15–25 procent av tiden ska utgöras av utbildning.

I dagsläget har åtta LO-förbund tecknat yrkesintroduktionsavtal med respektive motpart. I vissa avtal ställs krav på avslutad relevant gymnasial yrkesutbildning medan andra avtal även inkluderar unga som inte

har relevant yrkesutbildning. En avgörande styrka är att branscherna kan skraddarsy egna versioner av yrkesintroduktionssystem.

### *Kvalitet är viktigare än kvantitet*

Modellen med yrkesintroduktionsavtal måste få växa fram inom partsystemet och inte fokusera för mycket på volymtillväxt, för att säkerställa god kvalitet. Det är viktigt att slå vakt om modellens särart. Yrkesintroduktionsavtalen ska inte sammanblandas med arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utan i stället ses som en kombination av närings- och utbildningspolitik. Därför bör ansvaret flyttas från Arbetsförmedlingen till någon annan myndighet.

### **Validering för omställning och matchning**

Den formella utbildningsnivån har blivit ett sätt för arbetsgivare att sortera arbetssökande vid rekrytering. Det innebär att de som inte kan uppvisa formella meriter riskerar att trängas undan från jobb som de faktiskt har kompetens att utföra. Validering kan här vara ett bra verktyg för omställning och matchning på arbetsmarknaden, för att synliggöra alla former av lärande och kompetenser. Icke-formella utbildningar och informellt lärande kan många gånger visa sig vara mer betydelsefulla för det aktuella arbetet än en formell utbildning.

Genom validering kan man identifiera eventuella kunskapsluckor, vilket gör det lättare att individanpassa utbildningsinsatserna. Det skapar ett mer flexibelt utbildningssystem som gynnar det livslånga lärandet. Validering underlättar även arbetsförmedlarnas arbete, eftersom Arbetsförmedlingen har i uppdrag att utveckla valideringen av nyanlända invandrares kompetens.

### *Branscherna själva kan utveckla metoder för validering*

Alla former av utbildningar och informellt lärande måste göras synliga och dokumenteras för att kunna valideras vid behov. LO menar att valideringen skulle underlättas betydligt om branscherna själva utvecklade metoder och underlag för att dokumentera alla former av kompetenser. Alla som avslutar en anställning bör få ett intyg över arbetsuppgifter, kompetenser och färdigheter.

### ***Studiefinansieringen för alla, inte bara för unga***

Studiefinansieringssystemet har länge varit ett allvarligt hinder för vuxenstudier. De flesta finansierar sina vuxenstudier med studiemedel, som består av en bidrags- och en lånedel, från Centrala studiestödsnämnden, CSN. Statskontoret visar att 62 procent av de studerande på yrkesvux hade studiemedel medan färre än 5 procent av eleverna hade a-kasseersättning, aktivitetsstöd eller liknande.

I dag bygger studiemedelssystemet främst på att vuxenstudier är förhållandevis unga, inte har etablerat sig på arbetsmarknaden eller inte har försörjningsansvar för barn. Därför menar Skolverket att studiestödssystemet behöver göras om för att bättre svara mot vuxnas behov. För många arbetslösa är steget till studier med studiemedel alltför stort. Grupper som verkligen behöver stärka sin kompetens riskerar att lämnas utanför. Det har framför allt drabbat kvinnor, eftersom traditionellt kvinnliga utbildningar erbjuds på yrkesvux medan traditionellt manliga utbildningar fortfarande erbjuds inom den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen.

### ***Studiefinansieringen behöver bli mer generös***

Alla som behöver läsa in ämnen som saknas för en gymnasieexamen eller för att klara omställningen på en föränderlig arbetsmarknad ska ha möjlighet att delta i vuxenutbildning. Det måste vara möjligt att ta steget från arbete till studier och tillbaka till arbete, utifrån de egna behoven av kompletterande och fördjupade studier. Denna möjlighet bör vara oberoende av var i livet man befinner sig.

Därför måste studiefinansieringen bli mer generös för att göra vuxenutbildningen till ett mer attraktivt alternativ för fler vuxna, som inte sällan har familj och höga fasta kostnader. Då får vuxenutbildningen en starkare betydelse för omställningen på arbetsmarknaden.

## 13. Det handlar om skolan

SKOLAN HAR BÅDE ett kunskapsuppdrag och ett kompensatoriskt uppdrag – men inget av dem verkar uppfyllas på ett tillfredsställande sätt i dag. Detta är ett problem för dagens elever och det riskerar att få stora återverkningar på framtidens arbetsmarknad.

En central tanke i den svenska välfärdsmodellen är att alla barn ska få samma möjligheter och ges samma chans att utvecklas utifrån sin potential. Det är inte föräldrarnas utbildningsbakgrund eller andra sociala bakgrundsfaktorer som ska styra barnens möjligheter att tillgodogöra sig kunskaper i skolan och med det hur deras framtida arbetsmarknad utformas.

Om skolan fullgör sitt kompensatoriska uppdrag kommer alla elever att utvecklas utifrån sin fulla potential, vilket bidrar till att den framtida arbetskraften blir bättre anpassad för en arbetsmarknad som ställer stora krav på kunskaper och lärande livet ut.

### ***Kunskapsnivåerna sjunker***

Den genomsnittliga kunskapsnivån hos elever i övre grundskolan har fallit för samtliga elevgrupper sedan mitten av 1990-talet. Detta ser ut att gälla både flickor och pojkar, inrikes och utrikes födda, barn till föräldrar med både kortare och längre utbildning samt för både hög- och lågpresterande elever, enligt resultat från olika internationella kunskapsundersökningar.

De yngre eleverna visar inte något kunskapstapp men fallet är desto större för elever i årskurs åtta och nio. Detta gäller samtliga studerade ämnen – läsförståelse, matematik och naturvetenskap. I Pisaundersökningen 2012 presterar Sverige under genomsnittet i OECD i samtliga ämnesområden. Detta kan jämföras med PISA-undersökningen 2000 då svenska elever presterade över OECD-snittet i samtliga delar.

### ***Likvärdigheten har försämrats***

Alla barn har rätt till en likvärdig utbildning, oavsett var de bor eller vilken bakgrund de har. Likvärdighet har en djupare betydelse än att alla ska bara ha samma utbildning. Skolan har också ett uppdrag att *utjämna*

de skillnader som finns i barns olika förutsättningar, men spridningen mellan skolor och mellan elever har ökat. Det finns stora skillnader i hur olika grupper av elever presterar, även om dessa skillnader inte verkar ha ökat signifikant över tid. Framför allt har föräldrarnas utbildningsbakgrund stor betydelse för elevernas resultat i skolan.

Flickor har i allmänhet bättre betyg än pojkar, och elever med svensk bakgrund har i genomsnitt bättre betyg än elever med utländsk bakgrund. Större delen av skillnaderna mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund försvinner dock om man tar hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå. Det innebär att det snarare är den sociala bakgrunden som styr än ursprunget.

Något som pekar på att skillnaderna består även högre upp i åldrarna är att närmare 80 procent av de elever som har högutbildade föräldrar har ett slutbetyg tre år efter påbörjad gymnasieutbildning. Siffran för elever vars föräldrar har högst förgymnasial utbildning är runt 45 procent. Däremellan finns elever med gymnasieutbildade föräldrar, där 65–70 procent har slutbetyg efter tre år.

Det är tydligt att det mönster som framträder i skillnaderna mellan grupper är detsamma som senare återkommer när man redovisar siffror för hur arbetslösheten fördelar sig. Det går inte att understryka vikten av skolans kompensatoriska uppdrag tydligare än så.

Skolverket skriver följande i en rapport från 2012 om den försämrade likvärdigheten i den svenska grundskolan sedan slutet av 1990-talet:

*Kamrateffekter och lärarförväntningar förstärker skillnaden mellan skolorna och leder till att det betyder allt mer vilken skola en elev går i. Att gå på en skola med många kamrater som har föräldrar med eftergymnasial utbildning ger en större positiv effekt på skolresultaten för en elev i dag än i slutet av 90-talet. Valfrihets- och decentraliseringsreformerna i början av 1990-talet har med stor sannolikhet bidragit till denna utveckling även om andra faktorer också kan ha spelat en viss roll. Det är mycket tveksamt om den kompensatoriska resurstilldelningen har varit tillräckligt omfattande för att i någon större utsträckning ha kunnat motverka den negativa utvecklingen för likvärdigheten.*

Slutsatsen är att skolan har misslyckats med uppdraget att tillhan-

dahålla en likvärdig skola och att utjämna livschanserna mellan barn med olika förutsättningar.

### *Andelen lågpresterande elever har ökat*

Resultaten i den övre grundskolan har försämrats både för de elever som presterar bäst och för de elever som presterar sämst, men de lågpresterande eleverna har tappat kunskap snabbare än både medianelever och högpresterande elever. Detta gäller alla områden utom matematik, där nivån ser ut att falla ungefär lika snabbt för samtliga.

Mellan 1998 och 2010 ökade andelen elever som lämnar årskurs nio utan att vara behöriga till gymnasieskolans nationella program från drygt 8 procent till närmare 12 procent.

Många av de elever som lämnar årskurs nio utan godkända betyg går vidare till de så kallade introduktionsprogrammen (tidigare individuella program, IP). Av de elever som går på introduktionsprogrammen är det så många som 75 procent som *inte* hade fått något slutbetyg inom fem år. Skillnaden mot övriga program är mycket stor. Av de elever som började på yrkesprogram 2008 var det ungefär 20 procent som inte hade fått något slutbetyg inom fem år. För eleverna på de studieförberedande programmen var andelen 12 procent.

### ***Yrkesprogrammen i gymnasieskolan måste bli bättre***

Gymnasieskolans yrkesprogram är en viktig länk mellan grundskolan och arbetslivet för väldigt många elever. Men intresset för gymnasieskolans yrkesprogram har sjunkit de senaste åren. Från att tidigare ha legat relativt stabilt mellan 30 och 35 procent har söktrycket minskat sedan 2008 och är nu nere på 27 procent.

Dessutom håller de gymnasiala yrkesutbildningarna på flera håll för låg kvalitet. Det är för få undervisningstimmar och eleverna får inte arbetsplatsförlagt lärande i den utsträckning och med den kvalitet de har rätt till. Många gånger upplever inte heller arbetsgivarna att eleverna har lärt sig det som behövs för att eleverna ska kunna börja arbeta inom yrket. Den låga kvaliteten har också en negativ effekt på utbildningarnas status, vilket gör att ännu färre söker dem. I och med införandet av den nya gymnasieskolan 2011 togs dessutom den grundläggande behörigheten till högskolan bort för dessa utbildningar.

Detta är sammantaget en mycket problematisk utveckling med tanke på den stora efterfrågan på gymnasial yrkeskompetens på dagens arbetsmarknad. Enligt Svenskt Näringslivs senaste rekryteringsenkät hade så många som 34 procent av företagen gärna sett sökande med en kompetens som motsvarade yrkesprogram på gymnasiet. Inte sällan finner man också yrken som VVS-montör, kock, undersköterska och automationstekniker när Arbetsförmedlingen redovisar bristyrken på arbetsmarknaden. Gemensamt för dessa yrken är att de är exempel på yrkesutgångar inom gymnasieskolans yrkesprogram.

### ***Fritidshemmen ökar de jämlika livschanserna***

I Sverige har vi byggt upp fritidshem som ska vara bra både för barn och för föräldrar. Fritidshemmen bidrar till högre kunskapsresultat och mer jämlika livschanser för alla barn. Dessutom gör de det möjligt för föräldrar till yngre skolbarn att förvärvsarbeta eller studera.

Allt fler barn går på fritidshem men resurserna hänger inte med. Barngrupperna växer och personaltätheten sjunker. Därför är det viktigt att fritidshemmen tillförs mer resurser, görs tillgängliga för alla barn och att möjligheterna att kompensera för barns olika bakgrund och behov stärks.

Alla barn bör ha rätt till fritidshemsplats – även barn till föräldrar som är föräldralediga, arbetslösa eller får försörjningsstöd.

### ***Skolans personal behöver ett rejält statuslyft***

Personalbristen inom skolan måste motverkas. Det som händer i klassrummet mellan lärare och elever är avgörande för resultaten – bra lärare kanske är den enskilt viktigaste faktorn i ett framgångsrikt skolsystem. Skolverket visar i en rapport att variationen mellan elevers resultat till minst 10–15 procent kan hänföras till skillnader mellan lärare.

Både drivkraften att bli lärare och lärarnas förutsättningar att göra sitt jobb verkar ha försämrats över tid. Läraryrket har blivit ett yrke vars auktoritet gentemot elever och föräldrar har underminerats av marknadsmodellens intåg och idén om brukarinflytande. Allt detta leder till att yrket har blivit mindre attraktivt, vilket man kan se både på att söktrycket till lärarprogrammet har gått ner och på att allt fler slutar att arbeta som lärare. Lärarutbildningen har också av mycket att döma försämrats.

Statusen för läraryrket måste höjas, exempelvis genom att fler personer anställs i skolorna och lärarutbildningen förbättras. Framgångsrika utbildningssystem karaktäriseras av hög professionell autonomi. I dagens system kläms lärarna och övrig personal i skolan mellan decentraliseringen och marknadsstyrningen. Decentraliseringen verkar ha gett lärarna högre arbetsbörda samtidigt som marknadsstyrningen har försvagat deras position gentemot elever och föräldrar. Kvalitetskrav och utvärderingar i marknadsanpassningens kölvatten bidrar ytterligare till att inskränka lärares professionella frihet och öka deras administrativa arbetsbörda.

Även andra yrkesgrupper som tidigare funnits i skolan har minskat i antal – till exempel administratörer, vaktmästare, måltidspersonal och städare. Mellan 2008 och 2013 har antalet anställda inom yrkesgrupperna administratörer, hantverkare, köks- och måltidsarbetare, städ- och renhållningsarbetare samt tekniker minskat från drygt 20 000 sysselsatta till cirka 16 000. Det är en minskning med 23 procent. Samtidigt har antalet elever minskat med endast 8 procent.

### ***Marknadsinslagen i skolan måste begränsas***

En grundläggande konflikt i marknadssystemet är att elevernas mål med skolan inte nödvändigtvis sammanfaller med samhällets mål.

Skillnaden i resultat mellan skolor har ökat markant de senaste 20 åren. Detta kan till viss del (men sannolikt liten) bero på ökad boendesegregation. Den förklaring som i stället av flera lyfts fram som den starkast drivande faktorn är skolvalsreformen. Den har sannolikt bidragit till en ökad osynlig segregation, en segregation utifrån talang hos elever och ambition hos föräldrar. Detta får följder vad gäller kamrater, förändrade förväntningar från lärarna samt en koncentration till vissa områden av föräldrar som känner till sina rättigheter och kan ställa krav.

Det formella ansvaret för att eleverna i en kommun kan gå i skolan vilar på kommunen. Om en friskola etablerar sig och efter ett tag går i konkurs måste kommunen erbjuda undervisning i de kommunala skolorna. Kommunerna måste med andra ord ha en överkapacitet, eller i varje fall potentiell överkapacitet, som motsvarar antalet elever som finns i kommunen.

Slutsatsen blir att kommunerna måste få ett större inflytande över etableringen av nya skolor. Den fria dragningsrätt på skattepengar som



gäller i dag bör avskaffas och ett kommunalt veto bör införas vid etableringen av fristående skolor.

### ***Resurserna bör tilldelas utifrån socioekonomisk bakgrund***

De privata vinstuttagen bör begränsas. Detta bör kombineras med specifika krav på bemanning. Dessutom bör varje enskild skola åläggas att redovisa sin ekonomi i så kallade öppna böcker.

Dagens möjligheter att göra vinst på skolverksamhet bidrar till en ökad sortering, risk för besparingar i form av sämre kvalitet samt betygsinflation. En viktig motvikt till detta är att i högre utsträckning låta tilldelningen av resurserna baseras på elevernas socioekonomiska bakgrund. Detta skulle kunna uppnås genom att kommunerna lägger större vikt vid elevernas bakgrund, till exempel föräldrarnas utbildningsnivå och om eleverna är utrikes eller inrikes födda, när de fördelar resurser till friskolorna och de kommunala skolorna.

Flera kommuner använder redan sådana resursfördelningssystem, men både Skolinspektionen och Skolverket har påpekat att en kraftigare grad av socioekonomisk kompensation skulle vara lämplig ur ett likvärdighetsperspektiv.

En sådan förändring skulle vara positiv av flera skäl. För det första skulle den styra resurserna till de elever som troligen har störst behov, vilket är positivt för skolans likvärdighet. För det andra skulle den minska risken att skolor främst försöker locka elever som på grund av sin bakgrund har bättre förutsättningar att prestera väl i skolan.

### ***Förskolan ska finnas till för alla barn***

En väl utbyggd barnomsorg är grundläggande för att föräldrar ska kunna arbeta så mycket de vill och behöver. Förskolan ska också ses som en viktig del i det svenska utbildningssystemet. Den är det första steget i barns lärande. Den pedagogiska verksamheten inom ramen för förskolan lägger grunden för individernas utveckling och utbildning resten av livet.

Den svenska förskolan har ett brett uppdrag och målsättningarna är höga. Enligt skollag och läroplan ska förskolan:

- bidra till goda uppväxtvillkor genom att ge barn omsorg och stimulera deras utveckling och lärande

- göra det möjligt för föräldrar att förvärvsarbeta eller studera
- grundlägga och förankra de värden som samhället vilar på
- utjämna livschanser mellan barn med olika förutsättningar.

I dag är närmare en halv miljon barn inskrivna i förskolan. Det innebär att 84 procent av alla barn i åldersgruppen 1–5 år går i förskola. I åldersgruppen 4–5 år är 95 procent av barnen inskrivna i förskolan. Barn till föräldrar som lever på försörjningsstöd har inte laglig rätt till barnomsorg utöver den avgiftsfria förskola på 525 timmar per år som erbjuds alla barn från 3 års ålder tills de börjar i skolan. Barn till arbetslösa och föräldralediga har endast laglig rätt till förskola 15 timmar i veckan.

Oavsett om en förälder är arbetslös, har försörjningsstöd, är föräldraledig eller studerar bör barn ha tillgång till förskolan. Barns rätt till förskola ska inte vara beroende av deras föräldrars anknytning till arbetsmarknaden, för det riskerar att bli en dubbel orättvisa för barnen. Arbetslöshet drabbar i större utsträckning personer med sämre socioekonomiska förutsättningar. Det innebär i sin tur att de barn som har sämre socioekonomiska förutsättningar, och som därmed kan antas dra större nytta av förskolan, i lägre grad än andra barn får ta del av förskolans verksamhet.

#### *Vårdnadsbidraget håller barnen från förskolan*

Vårdnadsbidraget är ett bidrag på 3 000 kronor i månaden till föräldrar med barn mellan 1 och 3 år. Kommunerna beslutar själva om invånarna ska erbjudas vårdnadsbidrag eller inte, men ett krav för att få bidraget är att barnet inte går i förskola. Statistik från Försäkringskassan visar att vårdnadsbidraget 2012 användes av 6 755 personer, varav 92 procent var kvinnor – främst kvinnor med kortare utbildning och kvinnor med utländsk bakgrund.

Vårdnadsbidraget bör avskaffas. Det finns skäl att anta att de barn som inte går i förskolan på grund av vårdnadsbidraget har extra mycket att vinna på att gå i förskola, eftersom förskolan bidrar till språkinläring och därigenom i förlängningen bidrar till att underlätta skolgången.

#### *Förskoleklass bör göras obligatorisk*

Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla sexåringar plats i förskole-

klass minst 525 timmar under ett läsår, men för barnen är deltagandet frivilligt. Enligt läroplanen ska utbildningen i förskoleklass stimulera varje barns utveckling och lärande samt förbereda barnen för fortsatt skolgång. Därför bör förskoleklass göras obligatorisk. I dag går nästan alla sexåringar (96 procent) i förskoleklass.

## **14. Det handlar om investeringar och innovationer**

FRAMTIDENS JOBB KRÄVER ökad konkurrenskraft. Ett starkt och framgångsrikt näringsliv är grunden för jobb och tillväxt. Sverige behöver fler företag som startas, växer och anställer. Om det svenska näringslivets konkurrenskraft ska förstärkas behöver staten och näringslivet samarbeta.

I dag står Sverige inför stora utmaningar. Den internationella konkurrensen är knivskarp. Sverige behöver investera mer i forskning, infrastruktur, bostäder och innovation. Om Sverige ska öka sin export av varor och tjänster behövs en infrastruktur i toppklass. Det behövs satsningar på vägar, järnvägar och annan transportinfrastruktur. Sverige behöver fler bostäder. Det skapar jobb och ger förutsättning för fler att flytta dit där de nya jobben växer fram.

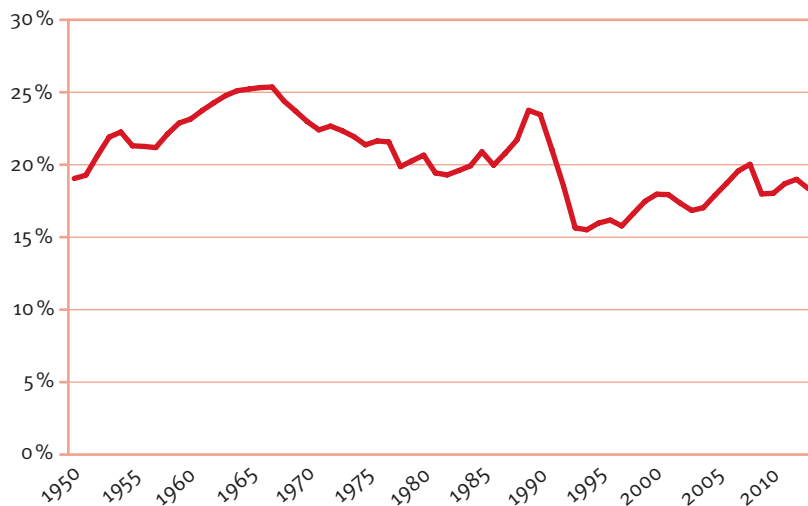
De nya jobben växer fram i de länder som ligger i framkant. Det behövs strategiska investeringar i forskning och en utvecklad innovationspolitik.

Det finns inte en lösning på näringslivets alla problem utan näringslivet är beroende av att hela ekonomin fungerar väl. Det ska finnas goda och stabila makroekonomiska förutsättningar i form av hög och jämn efterfrågan samt stabila priser för att företag och hushåll ska vilja investera och konsumera. Det måste finnas en grundläggande fysisk och social infrastruktur som gör det möjligt att producera och distribuera varor och tjänster och hitta kompetent arbetskraft. Det måste finnas möjlighet för nya företag att växa fram och konkurrera med existerande företag. Det krävs ett väl utvecklat samarbete mellan politik, näringsliv, fackliga organisationer och akademi.

### ***Sverige behöver investera mer***

Investeringar görs för att få förräntning på kapital eller för att det ska vara möjligt att konsumera mer i framtiden. Investeringar skapar alltså förutsättningar för framtida konsumtion och välbstånd. Därför är det oroande att det investeras så lite i Sverige. Sverige har sedan 1970 haft en trendmässigt fallande investeringskvot. Investeringarna låg som högst

**Diagram 14.1** Investeringar som andel av BNP



Källa: SCB.

på över 25 procent av BNP under andra hälften av 1960-talet för att därefter ha sjunkit till under 20 procent i dag.

Att investeringarna faller som andel av BNP, eller att de ligger lägre i Sverige än i andra länder, behöver i och för sig inte vara ett problem. Den investeringsnivå ett land bör söka sig mot vid varje given tidpunkt är den som ger högst långsiktig konsumtionsnivå. Det är inte nödvändigtvis den högsta nivån som är den bästa, utan det beror på hur stor avkastning investeringarna förväntas ge och hur mycket de kostar. Dessa faktorer påverkas bland annat av hur stor kapitalstocken (värdet av allt kapital i samhället) är och investerarnas förväntningar på framtiden.

Vissa länder kan ligga efter med investeringar och därför behöva investera mer än andra. Det gäller särskilt utvecklingsländer och länder som har fått sin kapitalstock förstörd. Men det kan också handla om länder där befolkningen växer eller länder där man under lång tid investerat för lite och som därför behöver investera i exempelvis nya vägar, järnvägar, avloppssystem och bostäder. Ett land som ibland nämns i dessa sammanhang är USA där vägar, broar och annan infrastruktur ofta är i dåligt skick.

I länder som investerat kraftigt eller där framtidsutsikterna inte är lika ljusa behövs inte lika stora investeringar. Här kan Spanien användas som exempel. Spanien investerade kraftigt i nya bostäder fram till finanskrisen men har efter krisen haft svårt att sälja eller hyra ut det existerande bostadsbeståndet. I dag står många bostäder tomma och behovet av nyinvesteringar är litet.

I Sverige har de årliga investeringarna som andel av BNP legat på en betydligt lägre nivå sedan 1990-talskrisen än under 1950-, 1960-, 1970- och 1980-talen. De svenska investeringsnivåerna har under lång tid också varit låga jämfört med flera andra västeuropeiska länder. En viktig förklaring är att de offentliga investeringarna har minskat över åren, vilket kan ha påverkat de privata investeringarna.

#### *Den offentliga sektorn har bidragit till lägre investeringar*

Den offentliga sektorn investerar för att möjliggöra offentlig produktion som utbildning, vård och omsorg men också för att möta hushållens och näringslivets behov av infrastruktur. Offentliga investeringar motiveras ofta av olika typer av marknadsmisslyckanden. Vägar, energisystem, gatubelysning samt vatten- och avloppssystem nämns ofta som exempel på varor som inte skulle produceras i tillräcklig omfattning om det inte vore för offentliga investeringar.

Att de offentliga investeringar var höga under 1960- och 1970-talen beror troligen på den modernisering av städerna som skedde de åren. Nya bostäder byggdes, vilket genererade följdinvesteringar för den offentliga sektorn i form av nya vägar, parker, badhus, idrottshallar, skolor, avloppssystem med mera. Även andra delar av infrastrukturen, främst vägnätet, byggdes ut. Mätt i kilometer växte vägnätet med omkring 300 procent mellan 1950 och 1970.

Investeringarna i Sverige har fallit under lång tid, och nu börjar problemen med de låga investeringarna göra sig allt mer gällande. Bristen på bostäder i storstadsregionerna blir allt tydligare. Det kommer ständiga larmrapporter om bristen på underhåll i järnvägsnätet och behovet av nya trafikinvesteringar är påtagligt, särskilt i expanderande arbetsmarknadsregioner. Om Sverige ska öka sin produktion i framtiden behöver vi investera mer i infrastruktur och bostäder.

### *Infrastrukturinvesteringarna har fallit*

När ekonomin växer ökar ofta belastningen på vägar, spår, elnät, vatten och avlopp. Men de senaste decennierna har infrastrukturstocken vuxit långsammare än BNP, så stockens andel av BNP har sjunkit från nära 80 procent i slutet av 1970-talet till 60 procent i dag.

Investeringarna i kommunikationer började minska redan i mitten av 1960-talet medan investeringarna i el, gas, värme, vatten och avlopp har minskat under två perioder – dels från början av 1970-talet, dels från mitten av 1980-talet.

Men inte nog med att investeringarna har minskat i förhållande till BNP. Dessutom har persontransporterna ökat snabbare än BNP. Detta borde tala för en högre, inte en lägre, investeringskvot.

Behoven av investeringar i trafikinfrastrukturen är stora. Enligt Trafikverkets kapacitetsutredning 2012 finns de största kapacitetsbristerna i järnvägssystemet samt i och kring storstäderna.

Behoven av nya investeringar i och underhåll av svensk infrastruktur kan dessutom tänkas växa de närmaste åren. En ökad befolkning och en ökad urbanisering innebär att belastningen på infrastrukturen ökar, särskilt i storstadsregionerna. Klimatförändringar ställer krav på att ställa om både transport- och energisystem. Det finns även ett ökat behov av snabba förbindelser mellan olika befolkningscentrum i Sverige och av att utvidga de lokala arbetsmarknaderna, särskilt i storstadsregionerna.

Allt detta borde tala för ökade investeringar. Men prognosen för de närmaste åren ser inte bättre ut än den historiska trenden. Statliga nyinvesteringar i vägar och järnvägar som andel av BNP förväntas sjunka från 0,85 procent till 0,67 procent av BNP fram till 2025 givet rimliga antaganden om BNP-tillväxten.

### *Infrastrukturinvesteringar är bra för tillväxten*

Avsaknaden av investeringar i infrastruktur är problematisk för Sverige. Internationella valutafonden (IMF) argumenterar för att det behövs ett infrastrukturlyft i stora delar av den industrialiserade världen. Investeringar i offentlig infrastruktur ökar BNP såväl på kort som på lång sikt. Lånefinansierade infrastrukturprojekt förväntas i många fall leda till lägre skuldkvoter i framtiden eftersom avkastningen på satsningarna förväntas vara mycket god.

IMFs analys utgår från de industrialiserade ekonomierna i dess helhet men den stämmer väl överens med förhållandena i Sverige. Även hos oss är räntorna låga, efterfrågan svag och infrastrukturens kapacitet undermålig på flera håll.

#### *Nyinvesteringarna bör motsvara 1 procent av BNP*

En ambitionshöjning för nyinvesteringar i trafikinfrastruktur på 1 procent av BNP för 2014–2025 innebär att anslagen behöver höjas med ungefär 10 miljarder kronor och sedan växa i takt med BNP. Anslagen uppgick 2013 till 29 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,8 procent av BNP.

På motsvarande sätt behöver utgifterna för drift och underhåll förstärkas med cirka 0,1–0,2 procent av BNP jämfört med dagens nivå för att möta behoven.

#### ***Bostadsbristen hämmar utvecklingen***

Befolkningsökningen i Sverige har varit stor under 2000-talet, samtidigt som bostadsbeståndet har utvecklats blygsamt. År 2013 uppgav 126 kommuner att de hade bostadsbrist. Problemen är särskilt påtagliga i storstadsregionerna.

En brist på bostäder i regioner där det finns en stor efterfrågan på arbetskraft riskerar att leda till arbetslöshet och produktionsbortfall i ekonomin. Enligt uppskattningar från HSB och Riksbyggen leder enbart bostadsbristen i Stockholm till ett produktionsbortfall på mellan 330 och 660 miljarder kronor över en 20-årsperiod. Problemen kan tänkas bli än större i framtiden i takt med att befolkningen växer och koncentrationen till storstadsregionerna tilltar. Därför måste något göras för att öka bostadsbyggandet.

Det är svårt att med någon större precision slå fast hur stor bostadsbristen är. Den beror på var människor vill bo, vad man är beredd att betala, vilken kvalitet man vill ha på sin bostad och bostadens omgivning samt hur trångt man kan tänka sig att bo.

Boverket har trots detta försökt uppskatta bostadsbristen. Enligt dessa beräkningar saknades det över 90 000 bostäder 2011. Siffran har gissningsvis stigit sedan dess, eftersom befolkningen har vuxit och inflyttningen till storstäderna tilltagit. Det är också en siffra som förväntas växa under kommande år.



Ett särskilt problem på den svenska bostadsmarknaden är den minskade andelen hyresrätter. Detta problem är särskilt påtagligt i Stockholm, där många hyresrätter har omvandlats till bostadsrätter. När det saknas hyresrätter försämras rörligheten på bostadsmarknaden, vilket i sin tur påverkar arbetsmarknaden negativt.

### *Isnitt 75 000 bostäder per år behöver byggas de närmaste åren*

Det är uppenbart att bostadsinvesteringarna har varit för låga i Sverige under lång tid. Detta innebär stora välfärdsförluster för det svenska samhället. Det finns flera problem på den svenska bostadsmarknaden. Några delförklaringar kan vara en komplicerad planprocess, oligopoltendenser på byggmarknaden och kommuner som givet dagens drivkrafter inte vill ha fler invånare.

Bostadsinvesteringarna växer just nu i snabb takt, men från en låg nivå. För att komma till rätta med bostadsbristen kommer det att krävas stora investeringar under en lång period. Minst 75 000 bostäder bör byggas i snitt per år de närmaste åren.

Högre bostadsinvesteringar skulle ge fler jobb i byggbranschen på kort sikt men framför allt leda till att arbetsmarknaden fungerar bättre på lång sikt. En klok bostadspolitik behöver innehålla både långsiktiga strukturella reformer och mer tillfälliga stimulanser för att öka och upprätthålla tempot i byggandet.

### *Statens inflytande över planläggning bör öka*

Möjligheterna att flytta inom landet förutsätter att det finns bostäder. Är kommunerna inte intresserade av att planlägga mark i den omfattning som krävs måste staten ha chans att påverka detta. Staten kan utveckla möjligheterna att tvinga en kommun att anta en detaljplan för ett område genom ett planföreläggande. Länsstyrelsernas analyser av den regionala bostadsmarknaden bör därför kompletteras med en bedömning av kommunernas bostadsbyggnadsbehov. På så sätt kan bostadsbyggnadsbehovet fördelas inom en region.

### *Byggprocessen måste snabbas på*

Byggprocessen i dag är allt för långsam. Det tar allt för lång tid från idé till färdiga bostadsprojekt. För att förhindra att byggherrar håller

på mark i väntan på att ett område ska bli högre värderat bör byggrätten tidsbegränsas. Har inte byggnationen påbörjats inom en viss tid ska byggrätten anses förverkad.

Dagens många möjligheter att överklaga fördröjer nybyggnationen. Möjligheten att ifrågasätta byggprojekt och pröva dessa mot andra värden är viktig men den måste balanseras bättre mot ett allmänt intresse av fler bostäder. Därför bör överklagansmöjligheterna ses över.

#### *Fler hyresrätter och förändrade skatteregler ökar rörligheten*

Alla kan eller vill inte äga sin bostad. För att få fler hyresrätter i kommuner där sådana behövs bör de allmännyttiga bostadsbolagen kunna ges i uppdrag att bygga mer. Om inte marknadens aktörer bygger hyresrätter i tillräcklig omfattning är det rimligt med politiska insatser, särskilt som kommunerna har ett ansvar för bostadsförsörjningen.

För att inte missgynna en viss boendeform bör skattevillkoren för ägande- och hyresbostäder ses över. När fastighetsskatten ersattes med en kommunal avgift sänktes boendekostnaderna för de flesta i egna hem, framför allt i storstadsområdena. Samtidigt har skatterna sänkts vid försäljning av bostäder. Skatteförändringarna har försvagat drivkrafterna att flytta. Ska rörligheten på bostadsmarknaden öka måste skattereglerna förändras.

#### *Ansvarvaret bör påverka bidraget*

Förutom regelförändringar behövs ökade resurser för att få till stånd ett ökat byggande. Åtgärder som kan vara aktuella är ett tidsbegränsat investeringsstöd till hyresrätter och studentlägenheter och subvention av energiinvesteringar i bostäder samt att staten ger extra bidrag till kommuner som bygger relativt sett mycket medan kommuner som inte tar sitt ansvar för nybyggnationen av bostäder ska kunna få minskade statsbidrag.

#### ***Innovationer och forskning gör Sverige framgångsrikt***

I dag möter Sverige en kraftfull konkurrens från omvärlden. För att möta den behöver Sverige en långsiktig strategi för näringslivets utveckling. Det behövs en strategi för hur Sverige ska utveckla nya varor och tjänster, så att Sverige kan konkurrera framgångsrikt på världsmarknaden och skapa arbetstillfällen på hemmaplan.

Sverige satsar stort på forskning och utveckling (FoU) och ligger långt över genomsnittet i OECD och EU-länderna mätt som andel av BNP.

#### *Företagen är den största forskningsfinansiären*

Den största delen av FoU-satsningarna i Sverige görs av företagen. Därefter följer universitet och högskolor. En stor del av forskningen sker hos en handfull företag som har sin forskningsbas i Sverige. Men samtidigt som dessa företag ofta har kvar en stor del av sitt FoU-arbete förlagt till Sverige sker expansionen till stor del i andra länder. Det sker en smygande utveckling där forskningen flyttas till andra länder, projekt för projekt.

#### *Innovations- och konkurrenskraften stärks genom samverkan*

För ett litet land som Sverige är det nödvändigt med ett fungerande och väl utvecklat samarbete mellan politik, arbetsmarknadens parter och akademi.

Socialdemokraterna har tidigare föreslagit ett innovationsråd som ska peka ut viktiga näringar och samhällsutmaningar där innovations- och konkurrenskraften behöver stärkas. Det är en bra ansats men arbetet får inte enbart ske inom rådets regi. För att det ska bli framgångsrikt måste ett tätt samarbete ske mellan rådet, akademien och arbetsmarknadens parter.

#### *Innovationsupphandling bidrar till utveckling*

Stat, kommuner och landsting upphandlar årligen varor och tjänster för ungefär 500 miljarder kronor. Upphandlingen är i princip utformad för att möta aktuella behov med tillgänglig teknik och tillgängliga metoder. Innovationsupphandling, alltså upphandlingar som tillfredsställer behov där det i dag saknas etablerade lösningar, förekommer däremot knappast alls.

En väl använd innovationsupphandling kan bidra till utveckling av nya varor och tjänster i Sverige. Detta skulle gagna Sveriges långsiktiga tillväxt och sysselsättning samtidigt som det skulle kunna bidra till att lösa av andra typer av samhällsproblem inom exempelvis miljöområdet.

#### *Staten har nytta av innovationer*

En vanlig invändning mot statlig näringspolitik är att staten inte vet vilka innovationer ett samhälle behöver. Det är delvis sant, men det leder inte till slutsatsen att staten inte ska ha någon som helst uppfattning om satsningar när det gäller FoU och annan näringspolitik.

Det finns problem som är politiska till sin natur och som kräver tekniska lösningar, vilket i sin tur förutsätter innovationer. Klimatfrågan är en sådan fråga. Vi har alla intresse av minskade utsläpp av växthusgaser, och marknaden är inte lämplig att lösa alla de problem vi behöver komma till rätta med. För svensk del återfinns problemen bland annat inom transporter, industriproduktion, jordbruk och bostäder. Några exempel:

- Inom transportsektorn handlar det om att utveckla alternativa drivmedel samt alternativa motorer till dagens fordon. Många fordon som drivs av fossila bränslen skulle i stället kunna drivas med el. Nya former av elproduktion, liksom en effektivare elproduktion, är angelägna uppgifter att ta sig an med ökade insatser av FoU.
- Tyngre lastbilar och flygplan kommer inom överskådlig framtid att kräva fossila bränslen. En mer klimatvänlig lösning vore att utveckla biobränslen för dessa transportmedel. Sverige har en omfattande skogsareal, och med en minskad efterfrågan på papper kan detta vara ett av flera framtida avsättningsområden.
- Inom industrin handlar det om att komma till rätta med de utsläpp som orsakas av vissa industriprocesser inom till exempel stål- och cementproduktion. Det är angeläget att utveckla ny teknik för dessa processer som gör att de inte bidrar till växthuseffekten.

Den nya regeringen har en unik chans att förbättra Sveriges arbete när det gäller klimatfrågor och energieffektivisering. Den offentliga innovationsupphandlingen bör därför särskilt styras mot lösningar som främjar utvecklandet av svensk grön teknologi.

## **15. Det handlar om välfärd**

SVERIGE SKA VARA ett samhälle där alla garanteras en god välfärd. Välfärden ska erbjuda mer än bara grundtrygghet. Den ska omfatta alla, oavsett inkomst, och finansieras solidariskt. Den svenska välfärdsmodellen är uppbyggd utifrån två grundläggande premisser – å ena sidan jämlikhet och solidaritet, å andra sidan rationalitet och effektivitet i syfte att främja hög sysselsättning och ekonomisk utveckling.

För att upprätthålla en välfärd av god kvalitet åt alla, krävs omfattande resurser. Den viktigaste finansieringskällan till den offentliga välfärden, både direkt och indirekt, är skatteintäkter från människors arbete. Därför måste sysselsättningen vara hög. På så sätt är välfärden beroende av en hög sysselsättning.

Men en fungerande offentlig välfärd är också viktig för att uppnå hög sysselsättning. Ett fungerande utbildningssystem gör att människor kan tillgodogöra sig de kunskaper som krävs i arbetslivet. En välutbyggd offentlig omsorg om barn och äldre möjliggör för män och kvinnor att delta fullt ut på arbetsmarknaden. Utbyggda socialförsäkringar och trygghetssystem gör att riskerna med arbetslöshet och sjukdom minskar, vilket underlättar för människor att byta jobb, flytta och vidareutbilda sig.

### ***Välfärden står inför stora utmaningar***

Välfärden står i dag inför stora utmaningar. Det finns skrämmande kvalitetsbrister inom äldreomsorgen, skolresultaten har fallit under lång tid och kvinnors arbetsutbud hämmas av att barnomsorgen inte är tillgänglig på kvällar, nätter och helger. Dessutom kommer behoven att växa. Antalet personer som är äldre än 65 år har ökat snabbt sedan början av 2000-talet. Sedan några år tillbaka ökar även antalet barn och unga. Att så många kan leva länge är en stor framgång för vårt samhälle. Samtidigt innebär en åldrande befolkning en stor utmaning för äldreomsorgen, sjukvården och vårt gemensamma pensionssystem.

Behovet av välfärdstjänster som vård, skola och äldreomsorg ökar

snabbare än befolkningsutvecklingen, eftersom unga och äldre konsumenter mer välfärdstjänster än genomsnittet. För att klara den ekonomiska utmaningen behöver sysselsättningen och antalet arbetade timmar öka. Men regeringens prognos pekar i andra riktningen. För åren 2016 till 2018 kommer den offentliga konsumtionen per person att minska, om inga nya resurser tillförs. Det innebär en sänkt nivå för offentliga välfärdstjänster.

### ***Det behövs nya resurser för välfärd***

Om välfärden inte kan utvecklas i linje med de behov som finns och de krav människor ställer drabbar det på sikt möjligheten att nå målet om full sysselsättning. Därför behöver välfärden resursförstärkningar.

LO menar att statsbidragen till kommuner och landsting bör höjas kraftigt för att både klara de demografiskt motiverade behoven och skapa utrymme för en permanent ambitionshöjning och öka dels antalet anställda i barn- och äldreomsorg, dels resurserna till skolan och sjukvården. På så sätt kan antalet anställda i välfärdssektorerna öka och andra kvalitetsförbättrande åtgärder vidtas.

LO anser också att statsbidragen till kommuner och landsting bör indexeras. Det är i dag närmast omöjligt för kommunerna att veta hur deras framtida finansiering ska se ut. I ett sådant läge är det svårt att fatta långsiktiga beslut och göra nödvändiga investeringar i äldreomsorg, sjukvård, skola samt kommunal eller regional infrastruktur.

## 16. LO föreslår ...

KONGRESSRAPPORTEN *Vägen till fullsysstelsättning och rättvisare löner* inför LOs kongress 2016, som den här skriften är en sammanfattning av, innehåller ett antal förslag till beslut. De punkter kongressen ska ta ställning till redovisas nedan.

### *Lönebildningen*

- LO ska verka för att den fria förenings- och förhandlingsrätten samt rätten att vidta stridsåtgärder, respekteras och främjas på global och europeisk nivå.
- LO ges i uppdrag att inom ramen för den solidariska lönepolitiken fortsatt verka för relativlöneförändringar som motverkar värdediskriminering mellan kvinnligt och manligt dominerade sektorer.
- LO ges i uppdrag att inom ramen för den solidariska lönepolitiken fortsatt verka för att prioritera de lägst avlönade arbetarnas löner.
- LO ges i uppdrag att inom ramen för den solidariska lönepolitiken verka för att minska lönespridningen på hela arbetsmarknaden.
- LO ges i uppdrag att inleda samtal med tjänstemännens fackliga organisationer i syfte att upprätta en bredare samsyn om fördelningen av löneutrymmet på svensk arbetsmarknad.
- LO ska motverka förekomsten av sifferlösa avtal.
- LO ska motverka statlig inblandning i lönebildningen.
- LO ges i uppdrag att tillsammans med förbunden utifrån en samsyn om behovet av en inflationsrobust lönebildning utreda och övervaka löneglidningen inom förbundens riksavtal samt att vid behov inleda samtal med motparter i syfte att säkra en inflationsrobust lönebildning.

### *Full sysselsättning*

- LO ska verka för att den ekonomiska politiken inriktas mot full, hög och jämn sysselsättning.
- LO ska verka för att arbetslösheten som högst pendlar i intervallet två till fyra procent under en konjunkturcykel.
- LO ska verka för att sysselsättningsgraden för 20–64-åringar som lägst ska ligga på 85 procent.
- LO ska verka för att skillnaderna i arbetslöshet och sysselsättningsgrad för olika grupper minimeras. Det handlar till exempel om skillnader beroende på kön, etnicitet, geografi, utbildningsnivå och social bakgrund.



### *Finans- och penningpolitik*

- LO ska verka för att den ekonomiska politiken är expansiv så länge som arbetslösheten kan pressas ned med efterfrågeåtgärder, räntorna är låga och inflationen är låg.
- LO ska verka för att offentliga sektorns nuvarande mål för det finansiella sparandet prövas mot andra mål. Exempel på alternativ som bör utredas är: en nivå på statsskuldens storlek som andel av BNP, ett nytt mål för det finansiella sparandet och införandet av en drifts- och kapitalbudget. Vid utredande av en drifts- och kapitalbudget bör det också prövas om investeringar kan ges en vidare innebörd än i dag.
- LO ska verka för att det införs ett tillfälligt underskottsmål för det finansiella sparandet till dess att utredningen om ett nytt långsiktigt mål är klar.
- LO ska verka för att Riksbankens mandat för penningpolitiken ska förtydligas, till att vara att stabilisera såväl inflationen runt inflationsmålet som arbetslösheten runt en långsiktigt hållbar nivå.
- LO ska verka för att den demokratiska kontrollen och utvärderingen av Riksbanken skärps.
- LO ska verka för att finanspolitiken ska ta ett större ansvar för att stabilisera den svenska ekonomiska utvecklingen.
- LO ska verka för att det ska finnas färdiga, tillfälliga, finanspolitiska paket för en justering vid kraftig lågkonjunktur.
- LO ska verka för att de automatiska stabilisatorerna stärks genom att arbetslöshetsförsäkringen reformeras så att löntagarna ges ett fullgott och pålitligt inkomstskydd.
- LO ska verka för att utgiftstaken ska kunna revideras i en djup lågkonjunktur.
- LO ska verka för att kapitaltäckningskraven för samhällsviktiga banker och finansiella institut höjs.
- LO ska verka för att riskdifferentierade avgifter till stabilitetsfonden införs.
- LO ska verka för att en lagstiftning införs som gör det möjligt för banker att avvecklas utan stora kostnader för samhällsekonomin.
- LO ska verka för att den internationella finansmarknaden underkastas demokratisk kontroll samt att LO i samverkan med fack i andra länder utreda alternativ till regleringen av den internationella finansmarknaden.

### *Jämställdhet och jämlikhet*

- LO ska verka för att heltid ska bli norm på hela den svenska arbetsmarknaden.
- LO ska verka för att tillsvidareanställning ska vara norm på hela arbetsmarknaden.
- LO ska aktivt stödja de kvinnodominerade branscherna att utveckla legitimering och yrkesbevis samt att LO ska verka för att samhället erbjuder långt fler yrkesutbildningsplatser.
- LO ska verka för att allmän förskola införs från två års ålder.
- LO ska verka för att skollagen föreskriver att barn till föräldralediga, arbetslösa och personer med försörjningsstöd erbjuds minst 30 timmars förskola per vecka.
- LO ska verka för att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda barnomsorg på kvällar, nätter och helger.
- LO ska verka för att tillgången till och kvaliteten i äldreomsorgen säkerställs så att anhöriga inte tvingas gå ner i arbetstid för att ta hand om sina äldre släktingar.
- LO ska verka för att föräldraförsäkringen delas lika mellan föräldrarna; som ett första steg bör försäkringen tredelas.
- LO ska verka för att regeringen initierar en total översyn av föräldraförsäkringens regelverk i syfte att få en försäkring som skapar bättre förutsättningar för vårdnadshavare att kombinera försörjning och omsorgsansvar utan att det skapar negativa effekter för föräldrar/kvinnor.
- LO verkar för att statsbidragen till kommunerna ökar i syfte att möta de demografiskt motiverade behoven och skapa utrymme för en permanent ambitionshöjning.
- LO ska verka för att statsbidragen till kommunerna indexeras.

### *Arbetsmarknad*

- För att säkerställa en effektiv arbetsmarknadspolitik för alla anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att stärka Arbetsförmedlingens roll och ansvar för matchning och omställning genom att
    - Återföra den kommunala arbetsmarknadspolitikerna till staten och Arbetsförmedlingen
    - Arbetsförmedlingen anpassar verksamheten och insatserna efter regionala behov.
- För att stärka omställningsförmågan och matchningen anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att en rustande arbetsmarknadspolitik dels genom att
    - arbetsmarknadsutbildningen utökas kraftigt och sätts in tidigare
    - arbetslösa som varit etablerade på arbetsmarknaden men som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning vid konstaterat behov erbjuds möjligheten att fullfölja sina studier med aktivitetsstöd innan arbetslösheten blivit långvarig.
- För att motverka långtidsarbetslöshet anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att en ny garanti i tre steg införs från inskrivningen på Arbetsförmedlingen till dess att arbetslösheten bryts: en nolltolerans mot utebliven tidig insats, en 180-dagarsgaranti och en kompetensutvecklingsgaranti.
  - att* LO ska verka för fler och bättre subventionerade anställningar genom att
    - höja taken för vilka löner som kan subventioneras
    - subventionerade anställningar ska kvalificera till a-kasseersättning
    - subventionerade anställningar ska ha kollektivavtal.
- För att stärka positionen på arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att fler med funktionsnedsättning får del av utbildningsinsatser och subventionerade anställningar
  - att* LO ska verka för att Samhall tillförs mer resurser för att anställa fler och höja verksamhetens kvalitet.

- För att stärka parternas insyn, inflytande och kontroll över arbetsmarknadspolitiken anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att utforma en samlad strategi för parternas inflytande över politikens utformning och innehåll på nationell, regional och lokal nivå
  - att* LO ska verka för att kontrollen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som sker på arbetsplatserna stärks.
- För att underlätta nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för en snabbare etablering av nyanlända invandrare genom att
    - flyktingar, deras anhöriga och övriga anhöriginvandrare får likvärdigt etableringsstöd
    - resurserna till Arbetsförmedlingen ökas för att snabbare kunna upprätta etableringsplaner av god kvalitet och förbättra möjligheterna till täta kontakter med arbetsförmedlarna
    - svenskundervisning sätts in redan under asyltiden
    - förbättra SFI så att alla når den avslutande kursnivån
    - införa ett kunskapslyft införs i två nivåer för flykting- och anhöriginvandrare inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.
- För att förbättra arbetslöshetsförsäkringen anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att taket i arbetslöshetsförsäkringen höjs och sedan indexeras efter löneutvecklingen i ekonomin
  - att* LO ska verka för att underlätta kvalificering för ersättning genom att
    - förbättra arbetsvillkoret och villkoren för deltidsarbetslösa
    - införa ett nytt studerandevillkor för dem som avslutat gymnasiala studier, eftergymnasiala studier eller SFI.

### *Vuxenutbildning*

- För att stärka den gymnasiala vuxenutbildningen som ett omställningsverktyg anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att fler får chansen till vuxenutbildning oavsett utbildningsbakgrund genom att
    - utöka kunskapslyftet inom Komvux och yrkesvux
    - undanröja återvändsgränder som hindrar yrkesväxling för vuxna
    - ge yrkesvux permanent och långsiktig finansiering utan att ersätta yrkesvux med arbetsmarknadsutbildningen.
- För att stärka yrkesutbildningarna för vuxna anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för ett sammanhållet yrkesutbildningssystem för vuxna genom att
    - yrkeshögskolan får utökad och långsiktig finansiering för att synliggöra yrkes- och karriärvägar för yrkesarbetare
    - stärka kopplingen mellan gymnasieskolans yrkesprogram, yrkesvux och yrkeshögskolan
    - stärka programrådets uppdrag och mandat och tydliggöra parternas roll
    - stärka parternas inflytande över utbildningarnas dimensionering, innehåll och kvalitet på gymnasial och eftergymnasial nivå.
- För att säkerställa yrkesintroduktionsavtalens roll och kvalitet anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att yrkesintroduktionsavtalen får växa fram inom partssystemet
  - att* LO ska verka för att kravet på kollektivavtal kvarstår när undantaget upphör 2019.
- För att stärka omställningsförmågan och skapa ett flexibelt utbildningssystem anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att alla former av formella och icke-formella utbildningar och informellt lärande ska synliggöras och dokumenteras för att kunna valideras vid behov
  - att* LO ska verka för att nationella valideringsmodeller utvecklas för att underlätta rekrytering, omställning och vidareutbildning
  - att* LO ska verka för att YH-myndigheten får mer resurser för att ge stöd åt branscher som ännu inte utvecklat valideringsmodeller.
- För att undanröja hinder för vuxenutbildningen anser LOs styrelse
  - att* LO ska verka för att studiefinansieringen för vuxna görs mer generös.

### *Skolan*

- LO ska verka för att resurserna till grundskolan stärks så att alla, även barn från utmanande socioekonomiska miljöer, får minst godkänt i alla ämnen
- LO ska verka för att statusen för skolans personal ska höjas
- LO ska verka för att fritidshemmen tillförs mer resurser, görs tillgängliga för alla barn och att möjligheterna att kompensera för barns olika bakgrund och behov stärks
- LO ska verka för att personalbristen inom skolan motverkas
- LO ska verka för att dagens skolpengssystem, med ersättning som huvudsakligen baseras på genomsnittlig kostnad per elev, avskaffas
- LO ska verka för att elevernas socioekonomiska bakgrund ska påverka resurstilldelningen till de enskilda grund- och gymnasieskolorna
- LO ska verka för att staten tilldelas ett större ansvar för den kompensatoriska resurstilldelningen mellan och inom kommuner
- LO ska verka för att lagstiftningen entydigt slår fast att såväl kommunerna som de enskilda utbildningsanordnarna aktivt ska motverka social segregering vid information om, intagning till och genomförande av grundskole- och gymnasieutbildning
- LO ska verka för att den grundläggande behörigheten till högskolan återinförs för de gymnasiala yrkesprogrammen.

### *Förskolan*

- LO ska verka för att öka kvaliteten i förskolan genom att
  - ställa krav på bemanning med rätt utbildad personal samt att rekommendationen om barngruppsstorlek i förskolan återinförs
  - verksamhetsformen pedagogisk omsorg ses över och möjligheten att bedriva pedagogisk omsorg i företagsform tas bort.
- LO ska verka för att förskolan ska vara tillgänglig för alla barn genom att
  - deltagandet inte görs beroende av föräldrarnas arbetsmarknadsanknytning
  - vårdnadsbidraget avskaffas
  - förskoleklass görs obligatorisk.

### *Investeringar och innovationer*

- LO ska verka för att statens nyinvesteringar i trafikinfrastruktur höjs till 1 procent av BNP
- LO ska verka för att det tillskjuts nya resurser till drift- och underhåll av trafikinfrastrukturen motsvarande 0,1–0,2 procent av BNP i nivåhöjning
- LO ska verka för att statens ansvar för bostadsförsörjningen utvidgas
- LO ska verka för att byggprocessen snabbas upp
- LO ska verka för att rörligheten på bostadsmarknaden förbättras
- LO ska verka för att det tillförs ekonomiska stimulanser för att öka bostadsbyggandet samt vidta åtgärder som minskar bostadssektorns klimatpåverkan
- LO ska verka för att det tas fram branschprogram för svenska nyckelbranscher, att programmen tillförs rikligt med resurser och att valet av program sker i samråd med arbetsmarknadens parter
- LO ska verka för att regeringen utformar en handlingsplan för offentlig upphandling av innovationer
- LO ska verka för att handlingsplanen för offentlig upphandling av innovationer särskilt styrs mot lösningar som främjar utvecklandet av svensk grön teknologi.





## **Tidigare utgivna rapporter**

### **Underlagsrapporter**

1. Sverige behöver ett bättre banksystem  
ISBN 978-91-566-2967-9
2. Hundra år av ojämlikhet – löner och löneutveckling efter klass och kön  
ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägsta lönen ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?  
ISBN 978-91-566-2982-2
4. Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?  
ISBN 978-91-566-2983-9
5. Den "nya" strukturomvandlingen?  
Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben  
ISBN 978-91-566-2985-3
6. Vilja, få och förmå – Synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament  
ISBN 978-91-566-2997-6
7. Skolan sviker – hur, varför och vad vi kan göra åt det?  
ISBN 978-91-566-2999-0
8. Inflation – allt du behöver veta men aldrig vågat fråga om  
ISBN 978-91-566-3001-9
9. Investeringar och sysselsättning i Sverige  
ISBN 978-91-566-3002-6
10. Bostadsbrist och arbetsmarknad  
– hur får vi en bostadsmarknad i balans?  
ISBN 978-91-566-3004-0
11. Samhällsekonomi i koma – kan höjda löner återuppliva den?  
ISBN 978-91-566-3008-8
12. Modellen som klev ut genom ett fönster  
– om globaliseringen och den svenska modellens framtid  
ISBN 978-91-566-3009-5
13. Penningpolitik och full sysselsättning  
ISBN 978-91-566-3010-1

14. Vägval när det gäller marknadsmekanismer i utbildningssystemet  
ISBN 978-91-566-3011-8
15. Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen  
– missbedömd eller dömd att misslyckas?  
ISBN 978-91-566-3012-5
16. Tillsammans – LO-samordning och samverkan i praktiken  
ISBN 978-91-566-3013-2
17. Ungas färdigheter och etableringsproblem på arbetsmarknaden  
ISBN 978-91-566-3059-0
18. Lönebildning bortom NAIRU  
ISBN 978-91-566-3061-3
19. Totalrenovering av Sverige  
– för framtidens sysselsättning och välfärd  
ISBN 978-91-566-3065-1
20. I skuggan av hög arbetslöshet – om flykting- och  
anhöriginvandrares arbetsmarknadsetablering  
ISBN 978-91-566-3067-5
21. Workers Ownership and Profit-Sharing in a New Capitalist Model?  
ISBN 978-91-566-3069-9
22. Lön eller sysselsättning eller bådadera  
ISBN 978-91-566-3074-3
23. Fem nyanser av rättvisa  
ISBN 978-91-566-3066-8
24. Tillbaka till framtiden – hur en bättre redovisning av samhällets  
tillgångar och skulder kan höja Sveriges välstånd  
ISBN 978-91-566-3070-5

### ***Rapport till LOs kongress***

Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner

– rapport till LOs kongress 2016

ISBN 978-91-566-3075-0



Den höga arbetslösheten och de stora inkomstskillnaderna tillhör vår tids stora utmaningar. I deras spår ser vi ökade klyftor, en svagare inkomstutveckling för breda löntagargrupper och att människors skaparkraft inte tas tillvara.

Svensk arbetarrörelse har historiskt försökt att väva samman de båda utmaningarna. Den svenska modellen efter andra världskriget betonade vikten av full sysselsättning, solidarisk lönepolitik och en aktiv arbetsmarknadspolitik.

För att möta utmaningarna i en ny tid med friare kapitalrörelser, EU-medlemskap och digitalisering behöver frågeställningarna analyseras på nytt. I denna populärversion av kongressrapporten sammanfattas beskrivningar, analyser och förslag för de båda utmaningarna.

Kongressrapporten, som i sin helhet kan beställas på [www.lo.se/distribution](http://www.lo.se/distribution) (ISBN 978-91-566-3075-0), ska föreläggas LOs kongress 2016 för diskussion och beslut.

Augusti 2015

ISBN 978-91-566-3087-3

[www.lo.se](http://www.lo.se)